

2018 북한연구학회 춘계학술대회

한반도발 평화전략과 비핵화 프로세스

2018.3.30.(금) 13:30 ~ 18:00
동국대학교 혜화관 고순청세미나실 & 사회과학관

공동주최 : 북한연구학회·서울대 통일평화연구원·세종연구소
후원 : 통일부, KH 금융자문, 코리아 PDS, IBK 경제연구소

프로그램

13:00 ~ 13:30

등록

13:30 ~ 13:45

개회식

개회사 : 김병로(북한연구학회 회장)

제1회의 (14:00~15:45)

기획패널 1

사회 : 안김정애
(평화여성회)

해화관
고순청
세미나실

“평창올림픽 이후 정책 환경과 남북·북미관계 개선 전략”

- 문재인 정부 대북정책 환경 평가와 과제 : 동북아 환경을 중심으로
안재노(국가안보전략연구원)
- 한국의 대북정책과 남북관계 개선 전략
김수암(통일연구원)
- 한국의 대북정책과 북미관계 개선 방향
정구연(강원대) * 자료집 별도

토 론 : 김갑식(통일연구원), 최규빈(서울대), 김근식(경남대)

자유패널 1

사회 : 진희관
(인제대)

사회과학관
첨단강의실

“북핵문제와 한반도”

- 북한은 핵실험 이후 더 공격적인가? 현상타파 대외전략과 현상유지 대외정책의 결합
황지환(서울시립대)
- 북핵문제 해결에 있어서 검증문제의 한계와 대안의 모색
정일영(서강대)
- 한반도 비핵화 전망과 과제: 북미관계를 중심으로
김연수(국방대)

토 론 : 문인철(서울대), 김보미(국가안보전략연구원), 박영민(대진대)

자유패널2

사회 : 신효숙
(남북하나재단)

사회과학관
대학원세미나실

“북한의 사상과 사회변화”

- 「한」 사상을 중심으로 본 북한의 김일성 주체사상
이현주(고려대)
- 한국전쟁과 북한의 마을사회변동연구
권태상(동국대)

토 론 : 이승열(국회입법조사처), 엄현숙(국민대)

자유패널 3 사회 : 차문석 (통일교육원) 사회과학관 행정대학원 세미나실	“김정은 정권의 변화와 북한의 국가정체성” - 북한 김정은 시대의 당·군·정 관계 이상숙(국립외교원) - 한반도 핵체제시대, 남북한 국가정체성 변동에 대한 재인식 박요한(숭실대) - 김정은 시기 탄소하나 석탄화학에 대한 연구 박종철(경상대) 토 론 : 신대진(성균관대), 홍석훈(통일연구원), 림즈하오(대만 카오슝대)
대학원패널 1 사회 : 정영철 (서강대) 사회과학관 대학원세미나실 2	- 체제 간 언어통합의 역사와 사례, 그리고 의미 김주성(연세대), 윤소정(겨레말큰사전), 김완서(겨레말큰사전) - 북한의 “년로자” 관련 노동신문 보도 분석 : “혁명선배”를 중심으로 박수현(동국대) 토 론 : 박희진(동국대), 조은희(숭실대)
제2회의 (16:00~17:40)	
기획패널 2 사회 : 양운철 (세종연구소) 해화관 고순청세미나실	“3차 남북정상회담과 한반도 평화전략” - 3차 남북정상회담과 한반도 비핵화 전략 김동엽(북한대학원대) - 3차 남북정상회담과 남북관계 발전 전략 김용현(동국대) 토 론 : 정성장(세종연구소), 정재흥(세종연구소), 이승현(국회입법조사처), 김상기(통일연구원)
기획패널 3 (16:00~18:00) 사회 : 서보혁 (서울대) 사회과학관 첨단강의실	“평화협정이 평화를 보장하는가? - 비교연구와 한반도에 주는 함의” - 북아일랜드 평화프로세스 평가와 시사점 황수환(고려대) - 이스라엘-팔레스타인 평화프로세스 평가와 한반도 정상률(명지대) - 콜롬비아 평화협정의 성과와 과제 차경미(부산외대) - 유럽의 헬싱키 프로세스와 한반도/동북아 홍기준(경희대) 토 론 : 김보근(한겨레), 장지향(아산정책연구원), 김유경(한국외대), 구갑우(북한대학원대)

자유패널4 사회 : 양문수 (북한대학원대) 사회과학관 대학원세미나실 1	“통일국가의 건설과 그 이후” - 통일 이후 남북한 고령화 추세와 시사점 최지영(한국은행) - 통일연방국가 권한과 예산확보방안 : 연합형 연방제를 중심으로 최양근(숭실대) - 북한 채무관련 유동화 채권 처리방안 연구(* 자료집 별도) 탁용달(한반도평화포럼) 토 론 : 최은주(고려대), 박형준(동국대), 김영희(산업은행)
대학원패널 2 사회 : 송영훈 (강원대) 사회과학관 행정대학원 세미나실	- 김정은 시대 북한의 통일인식에 관한 연구 : 김정은 집권기 출간된 도서 내용분석을 중심으로 나정원(고려대) - 남북한 경제협력지대 활용방안 연구: 개성공단과 QIZ-OPZ 사례 비교를 중심으로 손유나(동국대) - 탈북 난민들의 적응에 대한 연구: 토론토 거주자 사례를 중심으로 손명희(이화여대) 토 론 : 김일한(동국대), 정동준(서울대)

임시총회 (18:00~18:30) 혜화관 고순청 세미나실

목 차

제1회의 (14:00~15:45)

§ 자유패널 1 § 북핵문제와 한반도

- **북한은 핵실험 이후 더 공격적인가? 현상타파 대외전략과 현상유지 대외정책의 결합** 3
 항지환(서울시립대)
- **북핵문제 해결에 있어서 검증문제의 한계와 대안의 모색** 27
 정일영(서강대)
- **한반도 비핵화 전망과 과제: 북미관계를 중심으로** 41
 김연수(국방대)

§ 자유패널 2 § 북한의 사상과 사회변화

- **「한」 사상을 중심으로 본 북한의 김일성 주체사상** 57
 이현주(고려대)
- **한국전쟁과 북한의 마을사회변동연구** 79
 권태상(동국대)

§ 자유패널 3 § 김정은 정권의 변화와 북한의 국가정체성

- **북한 김정은 시대의 당·군·정 관계** 99
 이상숙(국립외교원)
- **한반도 핵체제시대, 남북한 국가정체성 변동에 대한 재인식** 121
 박요한(숭실대)
- **김정은 시기의 탄소하나 석탄화학에 대한 연구** 145
 박종철(경상대)

§ 대학원패널 1 §

- **체제 간 언어통합의 역사와 사례, 그리고 의미** 163
 김주성(연세대), 윤소정(겨레말큰사전), 김완서(겨레말큰사전)
- **북한의 “년로자” 관련 노동신문 보도 분석 : “혁명선배”를 중심으로** 183
 박수현(동국대)

제2회의 (16:00~17:40)

§ 기획패널 2 § 3차 남북정상회담과 한반도 평화전략

- 3차 남북정상회담과 한반도 비핵화 전략 205
김동엽(북한대학원대)
- 3차 남북정상회담과 남북관계 발전 전략 219
김용현(동국대)

§ 기획패널 3 § 평화협정이 평화를 보장하는가? - 비교연구와 한반도에 주는 함의

- 북아일랜드 평화프로세스 평가와 시사점 227
황수환(고려대)
- 이스라엘-팔레스타인 평화프로세스 평가와 한반도 255
정상률(명지대)
- 콜롬비아 평화협정의 성과와 과제 275
차경미(부산외대)
- 유럽의 헬싱키 프로세스와 한반도/동북아 291
홍기준(경희대)

§ 자유패널 4 § 통일국가의 건설과 그 이후

- 통일 이후 남북한 교령화 추세와 시사점 311
최지영(한국은행)
- 통일연방국가 권한과 예산확보방안 : 연합형 연방제를 중심으로 345
최양근(송실대)
- 북한 채무관련 유동화 채권 처리방안 연구 381
탁용달(한반도평화포럼)

§ 대학원패널 2 §

- 김정은 시대 북한의 통일인식에 관한 연구 :
김정은 집권기 출간된 도서 내용분석을 중심으로 385
나정원(고려대)
- 남북한 경제협력지대 활용방안 연구:
개성공단과 QIZ-OPZ 사례 비교를 중심으로 399
손유나(동국대)
- 탈북 난민들의 적응에 대한 연구: 토론토 거주자 사례를 중심으로 431
손명희(이화여대)

제1회의

〈자유패널 1〉
“북핵문제와 한반도”

◆ 사회 : 진희관(인제대)

북한은 핵실험 이후 더 공격적인가?
현상타파 대외전략과 현상유지
대외정책의 결함

황지환(서울시립대)

북한은 핵실험 이후 더 공격적인가?: 현상타파 대외전략과 현상유지 대외정책의 결함

황지환(서울시립대학교)

I. 머리말

1990년대 초반 한반도의 안보 위협으로 등장한 북한 핵 문제는 어언 4반세기가 지났지만 여전히 해결되지 않고 있다. 북한은 비핵화는커녕 2005년 2월 핵보유를 선언하였고 2006년부터 2017년까지 10여년 동안 6번의 핵실험을 감행하였다. 북한은 지속적으로 핵능력을 발전시키며 ‘핵무기 보유국(nuclear weapons state)’의 지위를 주장해 왔다. 북한은 2016년의 5차 핵실험이 핵탄두 실험이었으며, 2017년의 6차 핵실험은 수소탄 실험이었다고 주장했다(로동신문 2017/9/4). 더구나 북한은 2017년 11월 29일 시험발사한 ‘화성 15형’이 “초대형 중량급 핵탄두 장착이 가능한 대륙간탄도 로켓”로서 미국 전역을 타격할 수 있다고 선전하였다(로동신문 2017/9/4).¹⁾ 이는 북한이 핵탄두를 미사일에 실어 발사할 수 있는 기본적인 능력을 보유했음을 주장하는 것이다. 유엔을 비롯한 국제사회가 대북 제재를 지속적으로 강화해 왔음에도 불구하고 북한은 끊임없이 핵과 미사일 능력을 증진시키면서 핵무기 보유를 기정사실화해 왔다. 이에 따라 한국은 ‘사실상의(de facto)’ 핵무기 보유국에 대한 대응방향을 모색해야 할 상황이 되었다. 북핵 문제는 여전히 한반도의 가장 위협적인 안보 현안이지만, 뾰족한 해결책을 찾아내지 못하고 있다.

북핵 문제 대응방안에 대한 첨예한 이견은 그 해결의 어려움을 잘 말해주고 있다(Hwang 2015). 일부에서는 체제의 생존을 위협할 만큼 강력한 제재를 부가하여 북한이 어쩔 수 없이 비핵화를 선택하도록 강제해야 한다고 주장한다(Stanton et al. 2017). 북한 핵 시설에 대한 선제공격(preemptive strike) 주장도 존재한다. 하지만, 미시적인 폭격조차 전면전으로 확대될 수 있는 가능성은 모두를 두렵게 한다(Rich 2017). 여전히 남은 것은 외교적 해법뿐이라는 의견도 강하게 존재한다(Kristof 2017; New York Times Editorial Board 2017). 하지만, 북한은 어떠한 조치에도 핵무기 프로그램을 포기할 의사가 없는 듯하다. 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)로 대표되는 강력한 비확산레짐(nonproliferation regime)을 고려할 때, 국제사회가 북한을 공식적인 핵무기 보유국으로 인정할 가능성은 거의 없다. 하지만, 현실적으로 한반도에는 사실상의 핵무기 보유국인 북한의 위협이 일상화 되고 있다. 물론 북한의 비핵화를 위한 노력은 지속되어야 한다. 하지만, 사실상의 핵무기를 가진

1) 이하 북한 문헌에서 직접 인용된 부분은 북한 표기를 그대로 따른다.

북한을 어떻게 이해하고 대응해야 할 것인지를 문제는 이제 우리의 당면한 현실이 되었다. 이러한 관점에서 북한의 핵무기 보유를 전제로 북핵문제에 대한 대응방안을 모색하는 것은 중요한 학문적, 정책적 과제가 되었다. 북한의 핵포기는 여전히 중요한 정책적 목표이지만, 사실상의 핵무기를 보유한 북한의 전략을 분석하고 이에 대한 대응방향을 고민하는 것도 현실적으로 필요하다.

이러한 관점에서 이 글은 북한의 핵무기 실험 및 보유과정에서 보여준 국가전략과 대외정책의 변화를 분석한다. 북한은 핵무기 프로그램을 발전시켜 나가는 과정에서 어떠한 대외적 행동을 보여주었는가? 북한은 2005년 핵무기 보유를 선언하고 2017년까지 6차례의 핵실험을 하는 동안 어떠한 국가전략과 대외정책을 보여주었는가? 북한의 전략과 행동은 핵실험 이전과 큰 차이를 보이는가? 우선 이 글은 북한 핵보유의 전략적, 정책적 의미를 평가해 본다. 이는 핵보유가 국가의 대외정책에 미치는 일반적 영향을 기초로 북한이 핵무기 보유이후 보여 온 전략과 정책의 변화를 검토하는 것이다. 둘째, 이 글은 2006년 이후 2017년까지 총 6번의 핵실험을 통해 발전시켜 온 북한의 핵능력을 분석하면서 핵능력의 진전이 어떠한 변화를 이끌어 왔는지 살펴본다. 셋째, 이 글은 북한이 핵능력을 발전시켜 나가는 과정에서 실제로 보여준 국가전략과 대외정책을 추적하여 핵보유가 실제 대외적 행동의 변화를 이끌었는지 검토한다.

II. 핵무기와 대외적 행동의 변화: 이론적 논의

1. 핵무기가 국가의 대외적 행동에 미치는 영향

핵무기는 20세기 중반 최초 등장이후 그 가공할 만한 파괴력과 핵전쟁 가능성으로 인해 군사전략과 국제관계를 근본적으로 변화시켰다 (Jervis 1989; 앤드류 프터 2015). 따라서 핵무기 개발은 국가전략에도 커다란 영향을 미치게 되었다. 이로 인해 국가들이 핵무기를 보유하게 되면 일정한 대외적 행동의 변화를 보인다고 알려져 있다. 특히 현상변경의 욕구를 가진 약소국이 핵무기를 획득하게 될 경우 재래식 도발에 대담성(emboldenment)을 가지게 되어 지역질서를 불안정하게 만든다는 연구가 남아시아 사례를 통해 설명된 바 있었다(Kapur 2007). 이란의 경우에도 핵무기를 보유하게 되면 보다 대담한 대외정책을 보일 것이라는 예상도 있었다(Kroenig 2014). 반면, 핵무기가 재래식 도발의 대담성 이외에도 공격성(aggression), 팽창성(expansion), 자주성(independence), 견고성(bolstering), 단호성(steadfastness), 양보성(compromise) 등의 차원에서 핵보유국의 대외적 행동에 보다 다양한 영향을 미친다는 논의도 있었다(Bell 2015). 특정 국가가 핵무기를 보유하게 되면 그 국가의 공격적인 호전성이 증가하고, 국가의 대외적 목표를 확대하여 팽창시키고, 동맹과의 관계에서 자주성을 높이려 하고, 동맹의 신뢰성을 높여

견고하게 만들기도 하며, 분쟁에서 물러서지 않고 확고부동한 입장을 견지하게 되며, 양보를 할 때도 비용과 위험도가 낮아진다는 설명이다.

물론 이러한 행동들이 모든 핵무기 보유국에서 나타나는 것은 아니다. 자국 영토에 대한 위협과 전쟁 진행 여부, 동맹의 존재 여부, 적대국에 대한 상대적 국력 신장 여부에 따라 다른 대외적 행동을 보이게 될 것이라는 모델도 있다 (Bell 2014). 우선, 자국 영토에 대한 위협과 전쟁이 진행되고 있는 경우 보다 공격적이고 단호한 정책을 펼칠 가능성이 높다고 한다. 둘째, 후견 동맹국이 존재할 경우 동맹으로부터 자주성을 추구하게 될 가능성이 높다고 한다. 셋째, 적대국에 대한 상대적 국력이 신장되고 있는 경우 보다 팽창적인 정책을 펼치면서 다른 동맹국들과의 관계를 강화할 가능성이 높다고 한다. 이러한 변수들에 기초해서 특히 이란이 핵무기를 보유할 경우 시리아, 이라크 등 동맹 국가들과의 관계를 강화하고 적대국에 대해 보다 단호한 정책을 펼칠 가능성이 많다는 예측을 내놓기도 했다. 북한의 경우 이 모델을 적용하면, 1) 한미와 군사적 긴장이 진행되고, 2) 중국과 동맹을 유지하고, 3) 한미에 대해 상대적 국력이 약화되고 있는 모습으로 이해될 수 있다. 이 모델에서 북한은 핵무기 보유를 통해 대외적으로 공격적이고 단호한 정책을 펼치면서 북중동맹으로부터 자주성을 확보하려는 정책을 보일 가능성이 높다고 예측된다. 다른 한편, 북중동맹의 관점에서 보면, 북한은 핵보유를 통해 동맹국인 중국이 자국에 대한 안보지원을 지속하게 하려는 촉매 핵전략(catalytic nuclear strategy)을 추구할 가능성이 크다는 예측도 있다(Narang 2015). 동맹모델에서 북한이 후견국 동맹인 중국에게 버림을 받지(abandonment) 않는다면, 대외정책 자체가 공격적이거나 불안정한 모습은 아닐 것이라는 예측이다.

2. 북한 사례에 대한 적용

이처럼 핵무기가 국가의 대외적인 행동에 미치는 영향은 다양하게 해석될 수 있어 단일한 모습으로 단정하기 어렵다. 특히 냉전 종식이후 핵무기가 ‘약자의 무기(weapons of the weak)’가 되고 있다는 인식이 강하기 때문에(Betts 1998), 상황이 더욱 복잡하게 얽혀 있다. 특히 북한 사례는 이러한 핵무기의 영향성과 ‘약자의 무기’라는 변수가 교차하면서 상당히 어려운 퍼즐을 제시하고 있다. 그렇다면, 2006년 1차 핵실험이후 이후 2017년까지 6차례의 핵실험을 감행하며 핵무기 보유를 완성해 나가는 과정에서 북한은 어떠한 대외적 변화의 모습을 보여주었는가? 핵무기는 한국에 대해 재래식 도발을 감행하는 과정에 북한을 훨씬 더 대담하게 만들었는가? 북한의 호전성은 기본적으로 증가하였는가? 북한의 국가전략은 이전보다 확대되었는가? 북한은 중국과의 동맹에서 보다 자주적인 정책을 추구해왔는가? 혹은 중국으로부터 더 많은 안보지원을 얻으려고 북중관계의 신뢰성을 높이며 동맹을 더욱 견고하게 만들었는가? 한국 및 미국과의 분쟁에서 북한은 물러서지 않고 보다 단호한 입장을 견지하였는가? 한미에 양보를 하는 경우에도

북한의 부담감과 위험성은 감소하였는가? 이론적인 관점에서 보았을 때 북한의 핵보유 사례에서 제기할 수 있는 주요한 질문들이다.

물론 이러한 질문들이 북한의 핵무기 개발 사례에 그대로 적용되기는 어려운 측면이 있다. 우선, 이 글이 검토하고 있는 2006년에서 2017년의 시기는 북한이 6번의 핵실험을 통해 핵무기 능력을 구체화시켜 나가는 시기였지 핵무기를 완성한 시기라고 보기는 어렵다. 따라서 엄밀하게 표현하면 이 시기 북한 대외정책을 핵무기 보유이후의 정책이라고 규정할 수는 없다. 또한 북한의 대외적 행동을 핵무기 보유의 직접적인 결과로 단정하기도 어렵다. 보다 정확하게 표현하면 북한이 핵무기를 보유해 가는 과정에서 보여준 대외적 변화라고 할 수 있다. 가령 민주주의 사례를 통해 비유를 들자면, 성숙된 민주주의 국가의 대외정책과 이행기 민주주의 국가의 대외정책이 차이를 보이는 것과 비슷한 문제이다(Mandsfield and Snyder 1995). 하지만, 북한이 이미 2005년 2월 핵무기 보유를 선언한 바 있고 2006년 10월에 1차 핵실험을 진행했기 때문에, 핵보유가 북한의 대외정책 변화에 미친 초기 영향을 파악하는 데는 도움이 될 수 있다. 또한 향후 핵무기 능력이 진전됨에 따라 북한이 보일 수 있는 대외정책적 모습을 이해하는 데도 큰 도움이 될 것이다.

다른 한편, 북한의 핵보유가 북중 동맹에 미치는 영향을 파악하는 것 역시 일반적으로 핵보유가 동맹에 미친 영향과 구별될 수 있다. 북중 관계는 1961년 이후 공식적으로는 동맹관계를 유지하고 있지만, 일정한 긴장관계를 가지고 있는 것이 사실이다 (정덕구 외 2013). 또한, 북중 동맹은 비대칭적 동맹(asymmetric alliance)으로 북한의 대중 의존도가 중국의 대북 의존도보다 훨씬 크다. 따라서 북한의 핵보유가 동맹의 신뢰성을 제고한다고 보기는 어렵다. 북한의 핵보유는 중국에게도 상당한 부담으로 작용하고 있기 때문이다. 또한 북한의 폐쇄적 속성으로 인한 정보의 제한으로 공격성, 팽창성, 자주성, 단호성, 양보성 등 북한의 행동을 구체적으로 평가하는 것도 쉽지 않다.

북한 사례에서 우리에게 더 중요한 질문은 북한이 핵무기를 보유해 나가는 과정에서 이전보다 더 공격적인(offensive) 모습을 보여주었느냐의 여부이다. 핵실험 이전에도 북한의 국가성향에 대해서는 기존에도 다양한 논의가 진행되어 왔다. 북한의 합리성에 관한 논의뿐만 아니라(Kang 1995; Smith 2000), 북한의 현상타파 혹은 현상유지 경향에 대한 논쟁도 지속되어 왔다(황지환 2012; 우승지 2013). 이 글의 주요 질문은 핵무기가 북한의 국가 속성을 변화시키는데 큰 영향을 미쳤느냐의 여부이다. 즉, 북한이 핵능력을 진전시켜 나가는 과정에서 ‘현상타파 국가(revisionist state)’의 모습을 강화시켰는지, 혹은 ‘현상유지 국가(status-quo state)’의 속성을 강화시켰는지 여부이다(Frankel 1996; Brooks 1997; Jervis 1999, Mearsheimer 2001). 이는 핵무기 확산의 안정론 논쟁에서도 중요한 퍼즐이기도 하다(Sagan and Waltz 2003). 북한이 한반도에서 현상유지를 꾀한다면 핵무기를 통해 한국과 미국에 대한 억지력(deterrence capability)을 강화하고 체제생존을 꾀하려는 방어적인(defensive) 모습을 보일 것이다. 반면, 북한이 현상타파를 꾀한다면, 북미평화 협정,

한미훈련 중단, 미국의 한반도 정책 변화, 한국의 안보 약화 등을 통해 한반도에서 세력균형 변화를 추구하면서 보다 공격적인(offensive) 모습을 보일 것이다.

III. 북한의 핵실험과 핵 능력의 변화

최근 북한의 핵능력을 정확하게 평가하기 위한 다양한 시도가 있었다.(정성운 외 2016). 북한의 핵과 미사일 능력이 지속적으로 발전하고 있는 상황에서 이를 확정적으로 논의하는 것은 적절하지 않을 수도 있다. 하지만, 북한의 핵보유 이후 대외적 행동의 변화를 관찰하기 위해 특정 시기의 핵능력을 평가하는 것은 필요한 작업이다. <표 1>에 정리된 것처럼 북한이 2006년 이후 2017년까지 6차례의 핵실험을 감행하는 동안 핵능력은 지속적으로 발전되어 왔다. 북한은 2005년 2월의 핵보유 선언이후 2006년 10월부터 2017년까지 총 6차례의 핵실험을 실시하였다. 3차 핵실험부터는 김정은 집권 이후에 이루어졌으며, 핵 능력에도 커다란 진전이 있었다고 평가된다.

<표 1> 북한의 핵실험과 핵능력

	1차	2차	3차	4차	5차	6차
시기	2006/10/9	2009/5/25	2013/2/12	2016/1/6	2016/9/9	2017/9/3
지도자	김정일	김정일	김정은	김정은	김정은	김정은
위력 (Yield)	0.8kt	2~6kt	6~7kt	6kt	10kt	120kt
지진파 규모	3.9Mb	4.5Mb	4.9~5.1Mb	4.9~5.2Mb	5.0~5.3Mb	6.3Mb
형태	플루토늄	플루토늄	고농축 우라늄? (핵분열)	증폭 핵분열탄? (핵융합?)	핵탄두 실험?	수소폭탄 실험?
핵능력 추정	1. 북한의 핵물질 및 핵무기의 양은 평가에 따라 차이가 있으나 수차례의 핵 실험에도 불구하고 향후에도 상당량을 보유하고 있을 것으로 추정된다(Wit and Ahn 2015). 2. 북한은 핵탄두의 표준화, 규격화, 소형화, 경량화, 다종화 및 수소폭탄 실험에 성공했다고 주장하며, 대륙간탄도 미사일은 미국 전역을 타격할 수 있다고 주장한다(로동신문 2017/11/29).					

<출처> 다양한 자료를 통해 저자가 재구성

북한은 2005년 2월 10일 핵보유를 선언하고 1년 반 뒤인 2006년 10월 9일 처음으로 지하 핵실험을 감행하였다. 북한은 1차 핵실험 직전인 10월 3일 외무성

성명을 통해 2005년의 “핵무기 보유 선포는 핵시험을 전제로 한 것이었다”고 밝히며 핵실험을 예고하였다(조선중앙통신 2006/10/3). 북한은 6일 뒤인 10월 9일, 최초의 지하 핵실험을 성공적으로 진행하였다고 선언하였다(로동신문 2016/10/9). 1차 핵실험은 0.8kt의 위력으로 3.9Mb의 지진파 규모를 보여 일부에서는 실패한 핵실험으로 평가하기도 했다. 하지만, 북한이 일주일 전 미리 예고한 뒤 실험을 했다는 점을 감안하면 그 규모상의 한계에도 불구하고 상당한 기술의 발전으로 평가되었다.

2009년 5월 25일 진행된 2차 핵실험은 2~6kt의 위력으로 추정되었는데, 4.5Mb의 지진파 규모로 1차 때보다 수 배 강한 진전된 폭발력을 보여주었다. 2차 핵실험은 2007년 6자회담의 2.13 합의 및 10.3 합의 이후 2008년 말까지 지속된 핵동결 기간 이후에 이루어졌기 때문에 짧은 시간에 상당한 핵능력의 진전을 보여준 것이었다.

3차 핵실험은 2013년 2월 12일 감행되었는데, 김정은 시대 들어 처음으로 이루어진 실험이었다. 6~7kt의 위력으로 4.9~5.1Mb의 지진파 규모를 보여주어 역시 이전보다 최소 2배 이상의 폭발규모를 보여주었다. 이는 1945년 일본 히로시마에 투하되었던 핵폭탄 위력(16kt)의 절반수준에 해당되는 수치였다(연합뉴스 2013/2/12). 북한은 3차 핵실험이 “이전보다 폭발력은 크면서 소형화, 경량화된 원자탄을 사용하여 높은 수준에서 안전하고 완벽하게 진행됐다”고 주장했다. 북한은 특히 “다종화된 우리 핵억제력의 우수한 성능이 물리적으로 과시됐다”며, 이전에 실시된 플루토늄 방식이 아닌 고농축우라늄(HEU) 방식을 이용한 핵실험임을 암시하였다(조선중앙통신 2013/2/12). 3차 핵실험은 북한의 주장과는 달리 10kt에 미치지 못하는 폭발규모의 한계로 인해 여러 가지 의문을 낳았던 것이 사실이다(연합뉴스 2013/2/12). 하지만, 북한이 ‘소형화, 경량화, 다종화’를 주장하면서 핵능력이 지속적으로 발전되고 있었음을 증명하였다.

3차 핵실험 후 거의 3년 만인 2016년 1월 6일 진행된 4차 핵실험은 6kt의 위력으로 4.9~5.2Mb의 지진파를 보여주었다. 이는 폭발력 면에서는 3차 때와 큰 차이가 없는 규모여서 핵능력에 큰 진전이 없었다는 주장이 제기되기도 했다. 하지만, 북한은 정부성명을 통해 4차 핵실험이 첫 수소탄 실험이었다고 주장하며 “핵무력 발전의 보다 높은 단계”라고 밝혔다(조선중앙통신 2016/1/6). 폭발규모 면에서 보면 수십만 TNT톤의 위력을 내는 수소폭탄 실험으로 보기는 어렵다는 평가가 일반적이었다. 하지만, 핵융합 반응을 이용한 증폭핵분열탄(boosted fission weapon)에 의한 실험이었다는 분석도 존재한다(경향신문 2016/1/6).

북한 정부 수립 68주년인 2016년 9월 9일에 감행된 5차 핵실험은 4차 핵실험이후 1년도 안된 시점에 진행된 것으로 상당히 놀랄만한 사건이었다. 5차 핵실험은 10kt의 위력으로 5~5.3Mb의 지진파 규모를 보여주었는데, 이는 4차 때보다 훨씬 더 커진 폭발규모였다. 인공 지진파 규모를 5.0Mb로 가정하더라도 이는 4차 핵실험에서 사용된 것으로 추정되는 증폭기술을 4배 정도 향상시킨 기술로 평가되었다. 4차 핵실험 당시 제한적인 폭발규모로 인해 야기되었던 기술력 논란을 불식시키며 상당한

핵능력 발전을 보여준 것이었다. 북한은 특히 “새로 연구제작한 핵탄두의 위력판정을 위한 핵폭발시험을 단행하였다”고 언급하며 5차 핵실험이 핵탄두 실험이었음을 주장하였다. 북한은 “전략 탄도로켓들에 장착할 수 있게 표준화, 규격화된 핵탄두의 구조와 동작특성, 성능과 위력을 최종적으로 검토 확인하였다”고 언급하였다. 핵무기가 표준화, 규격화됨으로써 “여러가지 분렬물질에 대한 생산과 그 리용기술을 확고히 틀어쥐고 소형화, 경량화, 다종화된 보다 타격력이 높은 각종 핵탄두들을 마음먹은 대로 필요한 만큼 생산할 수 있게 되었다”는 주장이다(조선중앙통신 2016/9/9). 5차 핵실험이 핵탄두 실험이었다는 주장을 그대로 받아들이기는 어렵다. 하지만, 북한의 주장이 옳다면, 3월 9일 공개한 핵탄두 모형을 실제로 사용하여 실험을 진행한 것이었다. 이는 핵의 무기화에 한 단계 더 다가간 것으로 핵능력의 새로운 진전으로 평가될 수 있었다.

북한은 2017년 9월 3일 진행된 6차 핵실험이 수소탄 실험이었다고 주장했다. 북한은 이 실험이 “대륙간 탄도로켓 장착용 수소탄시험”이었으며, “핵무기설계 및 제작기술이 핵탄의 위력을 타격대상과 목적에 따라 임의로 조정할 수 있는 높은 수준에 도달하였다”고 밝혔다(로동신문 2017/9/4). 수소탄 실험 여부에 대한 논란은 있었지만, 6차 실험은 120kt의 위력으로 지진파 6.3Mb의 규모를 보여줌으로써 5차 핵실험과는 차원이 다른 능력이었다. 북한은 또한 이 실험이 “국가 핵무력 완성의 완결단계 목표를 달성하기 위한 일환”이었다고 하였는데, 이는 핵무기 능력의 완성이 멀지 않았음을 시사한 것이었다(로동신문 2017/9/6).

북한은 핵무기 능력 뿐 아니라 수많은 로켓 실험을 토대로 장거리 미사일 능력을 발전시켜 왔다. 기존의 스커드, 노동, 대포동 미사일 기술 뿐만 아니라, 2015년 이후 북극성 로켓 개발 실험을 통해 잠수함발사탄도미사일(SLBM: Submarine-Launched Ballistic Missile)의 가능성을 보여주기도 했다. 북한의 로켓 개발 목표가 미국 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM: Inter-Continental Ballistic Missile)임을 감안할 때, 2017년 7월 4일 발사한 ‘화성 14형’과 11월 29일 발사한 ‘화성 15형’은 커다란 진전으로 평가된다. 북한은 ‘화성 14형’이 “대형 중량 핵탄두 장착이 가능한 대륙간 탄도 로켓”라고 주장하였다(로동신문 2017/7/8). 한미 당국은 ‘화성 14형’이 미국 본토를 공격할 수 있는 완전한 ICBM이라고 평가하지는 않았지만, ICBM급 능력을 가진 것은 부정하지 않았다. 북한은 화성 14형이 고각발사를 통해 “예정된 비행궤도를 따라 최대정점고도 2,802km까지 상승비행하여 거리 933km 조선동해 공해상의 설정된 목표수역을 정확히 타격하였다”고 하며 ICBM 개발에 핵심적인 대기권 재진입 기술에 상당한 성과를 거두었다는 것을 시사하였다.

‘화성 15호’는 “초대형 중량급 핵탄두 장착이 가능한 대륙간 탄도 로켓”로서 미국 전역을 타격할 수 있다고 선전하였다(로동신문 2017/11/29). 북한은 ‘화성 15호’가 “미국 본토 전역을 타격할 수 있는 초대형 중량급 핵탄두 장착이 가능한 대륙간 탄도로켓으로서 지난 7월에 시험발사한 《화성 - 14》형보다 전술기술적 제원과 기술적 특성이 훨씬 우월한 무기체계이며 우리가 목표한 로켓 무기체계

개발의 완결단계에 도달한 가장 위력한 대륙간 탄도로켓”라고 주장하였다. 또한 고각발사체제로 진행된 ‘화성 15호’은 “정점고도 4,475km까지 상승하여 950km의 거리를 비행하였다”고 밝혔다. 이에 대해 김정은은 “국가 핵무력 완성의 역사적 대업, 로켓 강국 위업이 실현되었다”고 선언하였다. 북한이 ‘화성 15호’ 시험 발사를 가장 높은 수준인 ‘조선민주주의인민공화국 정부 성명’을 통해 발표하며 핵무력 완성을 선언하였다는 점은 핵 및 미사일 능력의 자신감을 보여주는 것이었다.

요약하면, 북한의 핵과 장거리 미사일 능력은 지난 10여년 동안 지속적으로 발전해 왔다. 북한 스스로 주장하듯, 수소탄 실험과 ICBM 능력 개발을 통해 핵능력의 완성단계에 다가가고 있는지도 모른다. 북한의 핵무기가 실제 군사적으로 운용가능한 수준인지에 대해서는 회의적인 시각도 많다. 하지만, 핵무기는 1945년 8월 이후 한 번도 사용되지 않은 무기이다. 파괴력과 억지력을 고려할 때 핵무기의 전략적 가치는 실제 사용될 때보다는 사용될 가능성이 예상될 때 더욱 큰 것이다. 북한 역시 지난 10여년 동안 핵무기의 속성을 잘 활용해 왔다. 북한의 불확실성과 정보 부족은 핵무기의 속성과 잘 결합되어 군사전략적, 외교적 차원에서 활용되어 왔다.

IV. 북한의 핵실험과 대외적 행동의 분석: 현상타파 혹은 현상유지?

지난 10여년간 보여준 핵실험과 중장거리 미사일 실험을 고려할 때, 북한은 ‘사실상의 핵무기 보유국’으로 진입하고 있다고 평가된다. 이에 따라 한반도는 실질적인 북한 핵무기 위협에 직면하고 있다고 할 수 있다. 따라서 북한 비핵화에 대한 노력과 더불어 핵보유이후 북한의 행동에 어떻게 대응할 것인지 고민하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 북한이 핵실험을 해 나가는 과정에서 어떤 전략적, 정책적 변화를 보여주었는지 살펴볼 필요가 있다. 여기서 전략이란 목표를 달성하기 위해 설계하는 최선의 계획을 의미하며, 정책은 일상적인 결정을 통해 대외적으로 나타나는 행동을 의미한다. 전술한 바와 같이, 핵무기 보유로 인한 대외적 행동의 변화는 다양한 모습으로 나타난다. 하지만, 현실적으로 한반도에서 주요한 관심은 북한이 현상타파적인(혹은 공격적인) 국가가 되고 있는지, 현상유지적인(혹은 방어적인) 국가가 되고 있는지 살피는 것이다. 핵확산 안정론 논쟁의 관점에서 보면, 핵보유가 북한을 대외적으로 불안정하고 예측 불가능한 모습으로 변화시킬 것인지, 혹은 안정적이고 예측가능한 모습으로 변화시킬 것인지를 의미한다. 이를 위해 북한이 핵보유를 선언하고 핵실험을 시작한 2000년대 중반 이후 북한의 대외적 행동이 어떤 변화의 모습을 보이고 있는지 검토한다.

1. 핵실험과 대외 정책

1) 북한의 대남도발

<표 2>는 1950년대 이후 최근까지 북한의 연대별, 유형별 침투 및 국지도발의 세부현황을 요약하고 있다. 북한의 침투도발은 1960년대에 급격히 증가하였다가 이후 점진적으로 감소했음을 알 수 있다. 특히 1960년대에는 김일성이 ‘경제국방 병진노선’을 통해 군사력 건설에 전력하고 이를 토대로 군사적 모험주의에 열중했었는데, 당시 직접침투가 월등하게 증가하였다(함택영 1998: 163-177). 반면 1980년대 이후에는 직접침투가 급감하였고, 간접침투가 간헐적으로 발생한 정도였다(대한민국 국방부 2016).²⁾ 특히 북한의 핵개발이 본격화된 2000년대 이후에 직접침투는 전혀 발생하지 않았고 위험성이 낮은 간접침투가 약간 증가했다는 점을 알 수 있다. 이는 아마도 1980년대 이후 한반도의 세력균형이 북한에 불리해지면서 공격적인 침투를 하기 어려웠기 때문일 것으로 해석된다.

<표 2> 북한의 연대별, 유형별 침투 및 국지도발 세부현황

구분		계	1950 년대	1960 년대	1970 년대	1980 년대	1990 년대	2000 년대	2010- 2016
계		3,094	405	1,340	406	228	222	241	252
침 투 도 발	직접침투	1,759	381	990	300	38	50	0	0
	간접침투	179	0	0	0	127	13	16	23
	월북납북자 간첩남파	39	5	21	11	2	0	0	0
	소계	1,977	386	1,011	311	167	63	16	23
국 지 도 발	접적지역 도발	507	7	300	51	45	51	42	11
	접적해역 도발	559	2	22	28	12	107	180	208
	공중 도발	51	10	7	16	4	1	3	10
	소계	1,117	19	329	95	61	159	225	229

<출처> 국방백서 2016, p. 252. (2016년은 11월까지의 자료임)

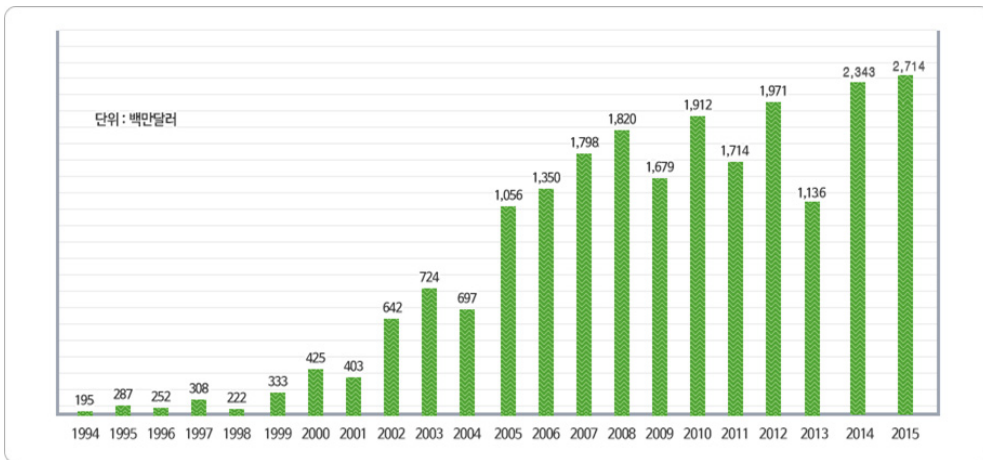
2) 국방백서에서는 직접침투와 간접침투가 구체적으로 어떠한 차이를 가지고 있는지 설명하고 있지 않다. 다만, 직접침투는 한국으로의 침투, 간접침투는 일본 등 해외를 이용한 침투로 추정된다.

다른 한편, 북한의 국지도발은 전반적으로 1960년대에 크게 증가하였다가 이후 감소한 뒤 1990년대 이후 다시 증가함을 알 수 있다. 수치를 좀 더 자세히 살펴보면 국지도발 중에서도 접적지역 도발은 지속적으로 감소했다는 점을 알 수 있다. 반면, 접적해역 도발은 1990년대 이후 크게 증가해 왔다. 북한이 육상 도발보다는 해상도발에 집중하고 있는 모습은 수차례의 서해교전과 천안함 사건 등에서 잘 나타난다. 그 이유가 다양하게 해석될 수 있겠지만, 대체로 북방한계선(NLL) 무력화 시도와 더불어 해상도발이 남한에 군사적 부담은 주면서도 위기 고조 및 확산 가능성이 낮기 때문일 것으로 추정된다. 북한의 침투 및 도발 현황을 살펴볼 때, 2000년대 중반이후 핵개발을 본격화 한 시기에 이전에 비해 공격적인 모습을 보여주었다고 해석하기는 어렵다.

2) 북한의 대남 경제협력

<표 3>은 1990년대 중반 이후 남북 교역액 현황을 보여주고 있다. 남북한 교역은 1998년 김대중 정부의 등장이후 급격하게 증가해 왔다. 2009년, 2011년, 2013년 등 교역액이 감소된 해도 있었다. 하지만, 지난 20여년 동안 남북교역액은 지속적으로 증가추세에 있었다. 이러한 흐름은 남북교류에 부정적이었던 이명박 정부나 박근혜 정부 때도 큰 차이가 없었다. 남북교역액의 증가는 개성공단의 확대에 기인한 바 크다. 2016년 2월 개성공단 운영이 중단되자, 당해연도 남북교역액은 3억3천3백만 달러로 2015년 금액의 1/9 수준으로 급감하였다. 남북교역이 감소되었던 2009년이나 2013년에 북한의 2, 3차 핵실험이 있었고, 2016년 1월의 4차 핵실험이후 개성공단이 중단되었다는 점을 고려할 때, 핵실험은 남북교역에 커다란 영향을 미쳤다고 평가된다. 하지만, 북한이 핵실험을 감행해 나가는 상황에서도 개성공단 폐쇄 자체를 원하지는 않았던 것으로 보인다. 2013년 북한이 개성공단을 중단시켰을 때에도 북한은 조국평화통일위원회 특별담화문을 통해 남북당국자 사이의 개성공단 정상화 회담을 제안하기도 했었다(조선중앙통신 2013/6/6). 결국 북한은 핵실험의 와중에서도 개성공단 문제나 남북교역에 대해 보다 공세적인 정책을 취하지는 않았다고 판단된다. 당시 개성공단과 남북교역은 북한의 경제적 이익과 밀접하게 연결되어 있었기 때문이다.

<표 3> 남북교역액 현황



<출처> 통일부 홈페이지,

<https://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3099>(검색일: 2017.12.25.)

3) 남북회담에 대한 영향

<표 4>는 2000년대 중반이후 분야별 남북회담 개최 현황을 요약하고 있다. 남북회담은 노무현 정부 시절인 2007년까지는 비교적 활발하게 진행되다가 2008년부터 급격하게 감소하고 있다. 북한의 핵실험이 2006년 시작되었고, 2009년, 2012년에도 계속되었다는 점을 고려할 때, 핵실험이 남북회담 개최에 부정적인 영향을 미쳤다는 점은 분명해 보인다. 핵실험으로 인해 전반적으로 남북관계가 경색되었고, 이는 남북회담 자체를 어렵게 만들었을 것이다. 다만, 남북회담의 감소 자체가 핵실험이후 북한의 공세적인 정책을 보여주는 지수라고 판단하기는 어려운 측면이 있다. 이전에도 북한이 남북회담에 호의적이거나 적극적이었다고 볼 수는 없기 때문이다. 결국 핵실험이 남북회담에 대한 북한의 정책을 공세적으로 변화시켰다고 해석하기에는 무리가 있다. 다만, 북한의 핵실험으로 인한 남북관계가 경색되었고 이로 인해 남북회담이 부정적인 영향을 받았다고 해석될 수 있다.

<표 4> 분야별 남북회담 개최 현황

구분	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	계
정치	2	10	5	13	-	-	-	-	-	1	2	3	-	254
군사	5	3	4	11	2	-	1	1	-	-	1	-	-	49
경제	13	11	8	22	3	4	3	-	-	22	3	1	-	132
인도	2	4	3	3	-	2	4	-	-	1	1	1	-	153
사회문화	1	6	3	6	1	-	-	-	-	-	1	-	-	55
합계	23	34	23	55	6	6	8	1	-	24	8	5	-	643

<출처> 통일부 홈페이지,

<https://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3099>(검색일: 2017.12.25.)

4) 대외정책 소결

북한의 대외정책 데이터를 살펴보았을 때, 북한이 핵개발을 본격화 하는 과정에서 특별히 공세적인 대외정책을 보여주었다고 해석하기는 어렵다. 물론 그 기간 동안 대외정책의 도발 자체가 없었던 것은 아니다. 2009년의 대청해전, 2010년의 천안함 및 연평도 사건, 2013년의 개성공단 중단 등 북한은 이 시기 여러 차례 대남 도발을 감행했다. 다만, 이전과 비교하여 북한의 행동이 크게 달라졌다고 보기는 어렵다. 북한은 핵개발 이전에도 1.21 청와대 습격사건, 푸에블로 나포사건, 판문점 도끼만행사건, 버마 양곤 폭파사건, KAL기 폭파사건, 연평해전 등 수많은 공세적 도발을 감행했었기 때문이다. 따라서 핵개발 이후 북한의 대외적 행동이 특별히 현상타파적이고 공세적인 것으로 변화했다고 해석하기는 부족하다. 핵실험의 과정에서 북한이 보여 준 대외적 행동은 정책적으로 한반도의 세력균형을 뒤엎으려는 형태로 구체화된 것은 아니었다.

2. 핵실험과 대외 전략

1) 핵실험 이전

1990년대 초반 이후 소련이 붕괴되고 중국의 국가전략이 변화하는 과정에서 북한은 후견 강대국들의 '확장 핵억지력(extended nuclear deterrence)'을 상실했다. 이는 한반도에서 핵균형(nuclear balance)의 붕괴를 의미하는 것으로, 북한은 남한에 수세적인 입장에 놓일 수밖에 없었다. 북한은 그동안 자체 핵무기

개발을 통해 한반도에서 새로운 핵균형을 추구해 왔다. 하지만, 1990년대 북핵 문제가 처음 불거졌을 때, 북한은 핵 프로그램이 핵무기를 위한 것이라고 공식화하지는 않았다. 당시 북한은 자신들의 핵 프로그램이 NPT 4조에도 규정되어 있는 평화적 목적의 에너지 개발이라고 주장해 왔다. 이에 따라 1994년 10월 북미사이에 체결된 제네바 합의(Agreed Framework)는 북한에 2기의 경수로(light-water reactor)와 연간 50만톤의 중유 공급을 약속하였다. 이는 핵프로그램 동결로 인한 에너지 부족분을 보충할 필요가 있다는 북한의 주장에 대응하기 위함이었다. 하지만, 2차 북핵 위기가 불거진 2002년 가을 이후 북한은 자신들의 핵프로그램이 미국의 대북 무력 사용에 대한 억지용이라는 사실을 부정하지 않았다(로동신문 2002/11/22, 12/13, 12/23, 12/28). 당시 북한은 북미간의 불가침조약 체결이 핵문제를 해결하는 가장 좋은 방안이라고 주장하기도 했다(로동신문 2002/10/26).

2) 1, 2차 핵실험 이후

북한은 2006년 10월, 1차 핵실험을 통해 대미 핵 억지력 강화를 분명하게 밝혔다. 북한은 외무성 성명을 통해 “자위적 핵 억지력, 선제 핵 불사용, 핵위협 및 핵이전 불허, 조미 적대관계 청산, 북미협상을 통한 한반도 비핵화” 등을 강조하였다(로동신문 2006/10/3). 북한은 “미국의 극단적인 핵전쟁위협과 제재압력책동은 우리로 하여금 상응한 방어적 대응조치로서 핵억제력 확보의 필수적인 공정상 요구인 핵시험을 진행하지 않을 수 없게 만들었다”고 주장하며, “조선민주주의인민공화국은 절대로 핵무기를 먼저 사용하지 않을 것이며 핵무기를 통한 위협과 핵이전을 철저히 불허할 것”이라고 강조하였다. 또한, “조선반도의 비핵화를 실현하고 세계적인 핵군축과 종국적인 핵무기 철폐를 추동하기 위하여 백방으로 노력할 것”이며, “우리의 최종목표는 조선반도에서 우리의 일방적인 무장해제로 이어지는 《비핵화》가 아니라 조미적대관계를 청산하고 조선반도와 그 주변에서 모든 핵위협을 근원적으로 제거하는 비핵화”라고 주장하였다. 북한은 “대화와 협상을 통하여 조선반도의 비핵화를 실현하려는 우리의 원칙적 립장에는 변함이 없다”고 주장하기도 했다. 북한은 또한 핵실험 이후 발표한 외무성 대변인 담화를 통해, 핵포기 가능성을 언급하기도 했다(조선중앙통신 2006/10/11). 북한은 “미국이 적대시정책을 포기하고 조미사이에 신뢰가 조성되어 우리가 미국의 위협을 더 이상 느끼지 않게 된다면 단 한 개의 핵무기도 필요없게 될 것이라는데 대해 여러 차례 밝혀왔다”고 강조하며 북미 직접 협상을 통한 핵포기 가능성을 강조하기도 했다.

북한이 2009년 5월 2차 핵실험을 감행하고 보인 대외적 인식 역시 1차 핵실험 이후와 크게 다르지 않았다. 북한은 2차 핵실험이 “공화국의 자위적 핵 억제력을 강화하기 위한 조치의 일환으로” 진행되었으며, 이는 “지구상의 2,054번째로 되는

핵시험”이고, “전체 핵시험의 99.99%를 유엔안전보장리사회의 5개 상임리사국들이 진행하였다”고 기존 핵 보유국들을 비판하였다(조선중앙통신 2009/5/29). 더불어 북한은 “핵무기전파방지조약이나 미싸일기술통제제도의 밖에 있는 나라로서 국가의 최고리익이 침해당하는 경우 핵시험이나 미싸일발사를 얼마든지 할 권리를 가지고 있으며 이러한 정당방위조치는 그 어떤 국제법에도 저촉되는것이 없다”며 핵실험의 국제법적 정당성을 주장하기도 했다. 또한, 북한의 핵실험은 “미국의 적대행위에 대처하여 단행된 그 어떤 국제법에도 저촉되지 않는 자위적조치”로, “오늘의 이 대결은 본질에 있어서 평화와 안전에 관한 문제이기 전에 우리 공화국의 자주권과 존엄에 관한 문제이며 조미대결”이라며 미국의 대북 적대시 정책을 재차 비판하였다(조선중앙통신 2009/6/13). 북한은 “누구든 우리의 처지에 놓이게 된다면 핵보유가 결코 우리가 원한 것이 아니라 우리에게 대한 미국의 적대시정책과 핵위협으로 인한 불가피한 길이었음을 알고도 남을 것”이라며, “이제 와서 핵포기란 절대로, 철두철미 있을수 없는 일로 되었으며 우리의 핵무기보유를 누가 인정하는가 마는가 하는 것은 우리에게 상관이 없다”며 핵무기 보유의 불가피성을 강조하였다(Hwang 2009).

3) 3차 핵실험 이후

김정은이 집권한 뒤 처음으로 진행한 3차 핵실험 직후에는 이전보다 공세적인 언사를 구사하기 시작했다. 물론 자신들의 핵실험이 미국의 대미 적대시 정책에 대한 자위적 수단이라는 이전의 주장을 지속적으로 반복했다. 핵실험과 핵무장이 “미국의 포악무도한 적대행위에 대처하여 나라의 안전과 자주권을 수호하기 위한 실제적 대응 조치의 일환”이라는 주장이 그것이다(조선중앙통신 2013/2/12). 북한 국방위원회 정책국은 “지속적으로 가중되어온 미국의 대조선적대시정책과 이러한 핵공갈에 대처하여 부득이하게 갖추게 된 것이 우리의 정당한 자위적 핵무력”이라는 성명을 발표하기도 했다(조선중앙통신 2013/4/18). 다른 한편, 북한은 3차 핵실험 이후 자주권을 수호하기 위한 수단으로 선제공격을 강조하기 시작했다. 조선인민군 최고사령부는 성명을 통해 “나라의 자주권과 최고 존엄을 수호하기 위한 우리 군대와 인민의 단호한 대응 의지를 실제적인 군사행동으로 과시하게 될 것”이라며, “첫 순간타격에 모든 것이 날아가고 씨도 없이 재가루로 불타버리게 된다는 것을 명심하여야 한다”고 위협하였다. 물론 외부성이 아닌 군부의 성명이기는 했지만, 핵무력을 통한 선제공격을 위협했다는 점에서 보다 공세적인 레토릭으로 평가되었다(조선중앙통신 2013/3/26).

3차 핵실험 직후에는 특히 김정은 체제의 국가전략이라고 할 수 있는 ‘핵무력경제 병진노선’이 발표되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 3차 핵실험 직후 조선로동당 중앙위원회 전원회의는 북한의 새로운 전략적 노선으로 “경제건설과 핵무력 건설을 병진”시키는 ‘핵·경제 병진노선’을 채택하였다(연합뉴스 2013/3/31). 북한은 ‘핵·경제

병진노선'이 김일성 주석과 김정일 국방위원장이 추진했던 “독창적인 경제·국방 병진 노선의 빛나는 계승”이라며, “방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 사회주의 강성국가를 건설하기 위한 가장 혁명적이며 인민적인 노선”이라고 강조했다(조선중앙통신 2013/3/31). 하지만 김일성, 김정일 시대의 경제·국방 병진노선이 사실상 국방력 강화를 위한 국가전략이었음을 고려하면(함택영 1998: 163-177), 김정일의 ‘핵·경제 병진노선’도 지속적인 핵무기 보유를 위한 전략이라고 해석되었다(황지환 2014).

4) 4차 핵실험 이후

4차 핵실험에서 북한은 수소탄 실험에 성공했다고 발표했다(조선중앙통신 2016/1/6). 북한은 수소탄 실험이 “핵무력 발전의 보다 높은 단계”라며, “조선민주주의인민공화국은 수소탄까지 보유한 핵보유국의 전열에 당당히 올라서게 되었으며 우리 인민은 최강의 핵억제력을 갖춘 존엄높은 민족의 기개를 떨치게 되었다”고 선언했다. 4차 핵실험 이후 핵능력에 대한 북한의 자신감은 특별히 ‘정부 성명’ 형태의 발표문이 나온 것에서 잘 알 수 있다. 북한은 수소탄 실험 역시 “미국을 위수로 한 적대세력들의 날로 가증되는 핵위협과 공갈로부터 나라의 자주권과 민족의 생존권을 철저히 수호하며 조선반도의 평화와 지역의 안전을 믿음직하게 담보하기 위한 자위적조치”라고 주장하였다. 이에 북한은 “책임있는 핵보유국으로서 침략적인 적대세력이 우리의 자주권을 침해하지 않는 한 이미 천명한대로 먼저 핵무기를 사용하지 않을 것이며 어떤 경우에도 관련수단과 기술을 이전하는 일이 없을 것”이라며 핵의 선제 불사용과 핵이전 불허를 강조하였다. 또한, “미국의 대조선 적대행위들이 《일상화》되었듯이 그에 대처한 우리의 자위적인 병진로선 관철사업도 일상화되었다”면서, “이제는 미국이 좋은 싫든 우리의 핵보유국지위에도 습관되어야 할 것”이라고 주장하였다. 북한의 핵무기 보유국 인정과 대북 적대시 정책 폐기를 미국에 요구한 것이다. 특히 구체적으로 “조선반도와 동북아시아의 평화와 안정을 위하여 우리가 내놓은 미국의 합동군사연습중지 대 우리의 핵시험중지 제안과 평화협정체결제안을 포함한 모든 제안들은 아직 유효하다”며, 북미 직접 협상을 통해 미국의 대 한반도 정책을 변화시키려는 구상을 피력하였다(조선중앙통신 2016/1/15).

핵무기와 관련한 북한의 대외전략은 4차 핵실험 개최된 ‘조선로동당 제7차 대회’에서 구체화되었다(조선중앙통신 2016/5/9). <표 5>에서 요약된 결정서에 따르면, 북한은 ‘핵무력경제 병진노선’을 유지하면서, ‘동방의 핵대국’을 지향하며, 미국의 적대시 정책을 철회시키고, 정전협정을 평화협정으로 변환시키려는 전략을 가지고 있었다. 이 전략은 구체적으로 ‘남한 내에서 미군과 전쟁장비들을 철수’시키고, ‘한미의 전쟁연습을 전면중지’시키는 정책을 포함하고 있었다. 북한은 강화된 핵무기 능력을 바탕으로 향후 미국과의 핵군축 협상을 진행하여 미국의 대

한반도 정책을 변화시키고 북미간 평화협정을 체결하여 한반도에서의 한미 우위의 세력균형을 변화시키려는 의도를 보여준 것이었다. 이는 북한이 핵실험 이전까지 ‘베이징 6자회담’에서 논의한 비핵화 어젠다와는 근본적인 차이를 가진다. 북한은 핵실험 이후 구체화한 대외전략을 조선로동당 당대회에서 제시한 것이었다. 이러한 대외전략은 한반도의 현상변경을 꾀하여 북한에게 유리한 세력균형으로 재편하려는 계획이었다.

<표 5> 제 7차 당대회 결정서의 핵문제 관련 입장

- 핵무력경제 병진노선 유지
- 핵무기의 소형화, 다종화를 통해 자위적 핵무력을 “질량적으로” 강화하여 ‘동방의 핵대국’ 지향
- 미국의 적대시 정책을 철회시키고, 정전협정을 평화협정으로 변환
- 남한내에서 미군과 전쟁장비들을 철수
- 남한의 정치 정치군사적 도발과 한미의 전쟁연습을 전면중지
- 대북 적대행위 중단 및 군사분계선상의 심리전 방송과 빼라 살포 중지
- 군사적 긴장상태 완화시키며 모든 문제를 대화와 협상으로 해결
- 미국의 선행 사용이 없는 한 핵무기 선제사용 않고 핵확산금지 의무 이행 및 세계의 비핵화 실현 노력

<자료> ‘조선로동당 제7차 대회’ 결정서 내용을 토대로 요약(조선중앙통신 2016/5/9).

5) 5차 핵실험 이후

조선로동당 7차 당대회 4개월 후인 2016년 9월 북한은 5차 핵실험을 감행하였다. 북한이 핵실험을 시작한 2006년 이래 처음으로 1년 내 두 차례의 핵실험을 실시한 것이었다. 더구나 8개월이라는 짧은 기간동안 2배의 폭발능력을 보여줌으로써 북한의 핵 능력이 그만큼 빠르게 발전되고 있음을 증명해 보였다. 북한은 특히 5차 핵실험이 ‘핵탄두’ 실험이었음을 밝혔다. 북한은 ‘핵무기연구소 성명’을 통해 “새로 연구제작한 핵탄두의 위력판정을 위한 핵폭발시험을 단행하였다”고 언급하며, “이번 핵시험에서는 조선인민군 전략군 화성포병부대들이 장비한 전략 탄도로켓들에 장착할수 있게 표준화, 규격화된 핵탄두의 구조와 동작특성, 성능과 위력을 최종적으로 검토확인하였다”고 설명하였다. “핵탄두가 표준화, 규격화된으로써 우리는 여러가지 분렬물질에 대한 생산과 그 리용기술을 확고히 틀어쥐고 소형화, 경량화, 다종화된 보다 타격력이 높은 각종 핵탄두들을 마음 먹은대로 필요한만큼 생산할 수 있게 되었으며 우리의 핵무기병기화는 보다 높은 수준에 확고히 올라서게 되었다”고 주장하였다. 북한은 또한 “당당한 핵보유국으로서의 우리 공화국의 전략적 지위를

한사코 부정하면서 우리 국가의 자위적권리행사를 악랄하게 걸고드는 미국을 비롯한 적대세력들의 위협과 제재소동에 대한 실제적 대응조치의 일환으로서 적들이 우리를 건드린다면 우리도 맞받아칠 준비가 되어있다는 우리 당과 인민의 초강경의지의 과시”라며 국제사회를 위협하였다(로동신문 2016/9/10, 9/12). 북한의 이러한 언급은 발전된 핵능력을 바탕으로 핵무기 보유국으로서의 전략적 지위를 확고하게 하고, 이를 통해 대외적, 군사적 전략 변화를 꾀하겠다는 의미로 해석될 수 있다. 구체적으로 이것은 북한이 향후 핵억지(nuclear deterrence) 능력을 기반으로 하여 한반도 주변에서 ‘공포의 균형(balance of terror)’을 위한 대외전략을 추구하겠다는 것을 의미한다. 이는 1990년대 이후 국제사회가 핵무기 프로그램이라고 의심해 오던 영변 핵시설에 대해 ‘원자력의 평화적 이용’을 위한 것이라고 항변해 오던 것과는 분명한 차이를 보인다.

6) 6차 핵실험 이후

북한은 6차 핵실험을 수소탄 실험이라고 주장하였다. 핵무기연구소 명의로 발표한 성명에서 “대륙간 탄도로켓장착용 수소탄시험에서의 완전성공은 우리의 주체적인 핵탄들이 고도로 정밀화되었을뿐 아니라 핵전투부의 동작민중성이 확고히 보장되며 우리의 핵무기설계 및 제작기술이 핵탄의 위력을 타격대상과 목적에 따라 임의로 조절할수 있는 높은 수준에 도달하였다는것을 명백히 보여주었으며 국가핵무력완성의 완결단계목표를 달성하는데서 매우 의의있는 계기로 된다”고 밝혔다(로동신문 2017/9/4). 북한이 핵무기 개발의 완성을 앞두고 있음을 암시하고 있는 모습이다.

핵무력의 완성에 관한 언급은 3달 뒤에 실시된 ‘화성 15형’ 발사에서 더욱 구체적으로 논의되었다. 북한은 정부성명을 통해 ‘화성 15형’이 “초대형 중량급 핵탄두 장착이 가능한 대륙간 탄도로켓으로서... 우리가 목표한 로켓 무기체계 개발의 완결단계에 도달한 가장 위력한 대륙간탄도로켓”라고 소개했다(조선중앙통신 2017/11/29). 북한은 ‘화성 15형’이 “정점고도 4,475km까지 상승하여 950km의 거리를 비행하였다”다고 주장하며 “국가 핵무력 완성의 역사적대업, 로켓강국 위업이 실현되었다”고 주장하였다. 그러면서도 “전략무기개발과 발전은 전적으로 미제의 핵공갈 정책과 핵위협으로부터 나라의 주권과 령토완정을 수호하고 인민들의 평화로운 생활을 보위하기 위한 것으로서 우리 국가의 리익을 침해하지 않는 한 그 어떤 나라나 지역에도 위협으로 되지 않을 것”이라며 자위적 핵 억지력을 강조하였다. 특히 자신들의 핵무장 목적이 “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령에 밝혀진 바와 같이 공화국에 대한 미국의 침략과 공격을 억제, 격퇴하고 침략의 본거지들에 대한 섬멸적인 보복타격을 가하는데 있다”며, “현실은 우리가 미국과 실제적인 힘의 균형을 이룰 때 조선반도와 세계의 평화와 안전을 수호할 수 있다는 것을 다시 한번 명백히 보여주고 있다”고 주장하였다(로동신문 2017/12/3).

7) 대외전략 소결

북한은 현상유지적 대외정책과 달리 대외전략에 있어서는 현상타파적인 모습을 보여주었다. 냉전이 종식된 1990년대 초반 이후 북한의 대외전략은 체제 생존을 위한 현상유지 전략이었다. 소련이 붕괴되고 중국의 국가전략이 변화된 상황에서 북한은 한반도에서 불리한 세력균형에 직면하였고 체제 생존을 위한 현상유지 전략을 꾀할 수밖에 없었다. 핵문제에 있어서도 북한은 1994년의 제네바 합의나 2005년의 9.19 공동성명 등 비핵화를 중심으로 한 협상과 합의의 대외전략을 보여주었다. 당시에는 핵과 미사일 능력도 초기단계였기 때문이었다. 하지만, 2000년대 중반이후 핵실험을 해 나가는 과정에서 북한은 핵무기 보유국 선언, 비핵화가 아닌 핵군축 협상 요구, 북미 평화협정 추진 등 한반도에서 현상변경을 위한 전략을 보여 왔다. 따라서 대외전략적 관점에서 보면 핵보유는 북한이 한반도에서 현상타파적 국가전략을 설계하는데 큰 영향을 미쳤다고 평가된다.

V. 핵실험이후 북한 대외전략과 대외정책의 특징 : 현상타파와 현상유지의 결합

핵실험 이후 북한의 대외전략과 대외정책에서 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 우선, 대외전략의 관점에서 북한은 개념적으로 상당히 현상타파적인 전략을 보여주고 있다. ‘조선로동당 제7차 대회’ 결정서는 핵무기와 관련된 북한의 국가전략이 상당히 공세적임을 말하고 있다. ‘핵무력경제 병진노선’을 통해 ‘동방의 핵대국’을 지향하며, 미국의 적대시 정책을 폐기시키고, 정전협정을 평화협정으로 변환시키려는 전략이 그렇다. 이 전략을 통해 북한은 ‘남한 내에서 미군과 전쟁장비들을 철수’시키고, ‘한미의 전쟁연습을 전면중지’시키는 정책을 지향하고 있다. 북한은 강화된 핵무기 능력을 바탕으로 미국의 대 한반도 정책을 변화시키려는 의도를 보이고 있다. 이는 냉전의 종식이후 고착화된 한국 우위의 한반도 세력균형을 타파하고 북한에 유리한 새로운 질서를 만들려는 노력으로 해석될 수 있다.

둘째, 북한의 대외정책은 핵실험의 과정에서도 특별히 공세적인 모습으로 변하지는 않았다. 물론 북한의 핵실험과 장거리 미사일 발사 자체가 상당히 도발적이고 공세적인 행동이라는 점은 분명하다. 하지만, 북한이 핵실험을 통해 한반도의 세력균형을 뒤엎으려고 하는 정책을 구체화했다고 보기는 어렵다. 북한의 대남 침투와 도발은 이전과 비교하여 2000년대 중반 핵실험을 시작하고 난 뒤에도 증가하지는 않았다. 오히려 전체적인 도발의 횟수는 줄어들면서 군사적 위기확산의 가능성이 낮은 분야의 침투나 도발로 변해 왔다. 한국전쟁이후 50여년 동안 북한은 대남정책의 차원에서도 상당히 공세적인 모습을 보여주었다. 이와 비교하면, 핵실험이 북한의 대외정책을 공세적으로 만들었다고 해석하기는 부족하다.

남북교역액이나 남북회담을 통해 살펴보다라도 북한의 공세적인 정책이 뚜렷하게 보이지 않는다. 이런 관점에서 핵실험 이후 북한의 대외정책은 상당부분 현상유지적인 모습을 보여 왔다고 해석된다.

셋째, 이러한 관점에서 핵실험이후 북한의 대외전략과 대외정책은 일정한 부조화의 모습을 보인다. 전략적인 측면에서는 상당히 공세적인 현상타파 개념을 유지하고 있는데, 실제 정책적인 측면에서는 현상유지에 초점을 두고 있는 모습이다. 이는 북한이 핵무기와 관련해 의도와 능력 사이에서 가지는 일종의 딜레마 때문인 것으로 해석된다. 북한의 대외전략을 보면 분명 한반도에서 현상타파의 의도와 목표를 가지고 있다. 하지만, 북한이 한반도의 세력균형을 뒤엎으려는 구체적 행동을 취하기에는 능력의 차원에서 큰 부담이 있을 것이다. 현상타파의 공세적인 의도를 가진 국가라고 하더라도 그 국가의 대외적 행동이 반드시 의도에 따라 결정되는 것은 아니다. 그러한 의도를 달성하기 위한 능력이 중요한 변수가 되기 때문이다 (Mearsheimer 2001). 전반적으로 강한 국력을 보유한 국가가 현상타파 의지를 가지고 있다면 더 공격적으로 행동할 가능성이 높다. 하지만, 강력한 적대국을 상대해야 하는 세력 열세국은 그 현상타파적 의도에도 불구하고 공격적인 행동을 보일 가능성이 낮을 것이다. 이런 국가들은 오히려 현상유지 정책에 집중하게 될 가능성이 높다. 일부의 예외적인 경우를 제외하면(Paul 1994), 패배할 전쟁에 나설 세력 열세국은 거의 없기 때문이다. 현상타파 정책의 이익이 현상유지 정책의 이익보다 크지 못하다면, 국가들은 일반적으로 모험적인 정책을 추구할 가능성이 낮다. 현상타파 정책의 위험이 현상유지 정책의 위험보다 훨씬 크다면 국가들의 성향은 방어적인 모습을 띠게 될 가능성이 높다. 강력한 한미동맹을 상대해야 하는 북한이 핵실험을 해 나가는 과정에서도 상대적으로 현상유지적인 핵역지를 주장한 이유이다. 한반도에서의 군사적 충돌은 북한으로서도 체제 붕괴를 염려해야 하는 극단적인 선택이기 때문이다. 북한이 전략적으로는 현상타파적인 의도를 가지고 있더라도 정책적으로는 핵역지력을 강조하면서 현상유지적인 행동을 보여 온 이유이다.

물론, 핵시대 한반도에서 북한의 대외정책이 전혀 공격적이지 않다는 의미는 아니다. 기존에 북한이 재래식 전력으로 보여주었던 도발과 위협은 극단적으로 확산되지 않는 한 지속적으로 유지될 가능성이 있다. 북한은 체제 속성상 오랫동안 공격적이고 도발적인 모습을 보여주었기 때문이다. 하지만, 이전시기와 비교해서 북한이 당분간 특별히 더 공격적인 모습을 보일 가능성은 낮아 보인다. 다른 한편, 북한이 핵 보유이후 장기적으로도 현상유지적인 대외정책을 고수할 것으로 예상할 수는 없다. 북한의 상대적 국력이 상승하거나, 동북아에서 미중 세력균형이 변경되는 경우 북한에게 더 유리한 한반도 질서가 형성될 수도 있기 때문이다. 이 경우 현상타파적 전략과 현상유지적 정책사이의 부조화가 상당부분 해소될 수 있다. 북한은 장기적으로 이러한 전략과 정책의 격차를 해소하기 위한 노력에 초점을 둘 것이다. 이러한 과정에서 북한은 자신들의 핵능력을 과시하고 과장하면서 한반도에서 새로운 세력균형을 형성하려고 시도할 것이다.

따라서 한국의 대응방향은 한반도 세력균형의 현상(status-quo)을 지속적으로 유지하는 데에 집중되어야 한다. 한반도에서 남북한의 군사력과 경제력 격차를 유지하고 확대하는 노력을 통해 북한의 전략/정책간 부조화가 해소되지 않도록 해야 한다. 또한, 세력균형을 유지하기 위해서는 핵억지를 포함한 대북 억지력 강화를 지속해야 한다. 마지막으로, 동북아의 미중관계 질서가 북한에 유리한 방향으로 변화되지 않도록 관리할 필요가 있다.

참고문헌

- 김성철, 2014, “북한의 핵억제론 : 교리, 전략, 운용을 중심으로,” 『평화학연구』, 제15권 4호.
- 대한민국 국방부, 2016. 『국방백서』 서울: 대한민국 국방부.
- 앤드류 프터, 고봉준 역, 2015, 『핵무기의 정치』, 서울: 명인문화사.
- 우승지, 2013, “북한은 현상유지 국가인가? 김정일 시기 북한의 국가성향 고찰” 『국제정치논총』 제 53집 4호.
- 정덕구, 추수룡 편, 2013, 『기로에 선 북중관계: 중국의 대북한 정책 딜레마』 서울: 중앙북스.
- 정성운, 이동선, 김상기, 고봉준, 홍민, 2016. 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』 KINU 연구총서 2016-01. 서울: 통일연구원.
- 조선노동당, 2016. “7차 당대회 결정서” 『조선중앙통신』 (5월 9일).
- 조선민주주의인민공화국 국방위원회, 2013. “정책국 성명,” 『조선중앙통신』 (4월 18일).
- 조선민주주의인민공화국 외무성, 2002. “조선민주주의인민공화국 외무성 담화문,” 『로동신문』 (10월 26일).
- 조선민주주의인민공화국 외무성, 2006. “성명: 자위적전쟁억제력 새 조치, 앞으로 핵시험을 하게 된다,” 『조선중앙통신』 (10월 3일).
- 조선민주주의인민공화국 외무성, 2006. “대변인 담화문,” 『조선중앙통신』 (10월 11일).
- 조선민주주의인민공화국 외무성, 2009. “대변인 담화문,” 『조선중앙통신』 (5월 29일).
- 조선민주주의인민공화국 외무성, 2009. “외무성 성명,” 『조선중앙통신』 (6월 13일).
- 조선민주주의인민공화국 외무성, 2016. “외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』 (1월 15일).
- 조선민주주의인민공화국 외무성, 2016. “대변인 담화” 『로동신문』 (9월 12일).
- 조선민주주의인민공화국 외무성, 2017. “대변인 성명,” 『로동신문』 (12월 3일).
- 조선민주주의인민공화국 정부, 2016. “성명: 주체조선의 첫 수소탄시험 완전성공,” 『조선중앙통신』 (1월 6일).
- 조선민주주의인민공화국 정부, 2017. “성명: 새형의 대륙간탄도로켓 시험발사 성공,” 『로동신문』 (11월 29일).
- 조선인민군 최고사령부, 2013. “성명,” 『조선중앙통신』 (3월 26일).
- 조선민주주의인민공화국 핵무기연구소, 2016. “성명,” 『조선중앙통신』, (9월 9일).
- 조선민주주의인민공화국 핵무기연구소, 2017. “성명: 대륙간탄도로켓 장착용 수소탄시험에서 완전성공,” 『로동신문』 (9월 4일).
- 함택영, 1998. 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력.국가역량.군사력』 서울: 법문사.
- 황지환, 2012. “한반도 분단과 한국전쟁의 국제정치이론적 의미: 현상타파/현상유지 국가 논의의 재조명,” 『국제정치논총』 제 52집 3호.
- 황지환, 2014. “김정은 시대 북한의 대외전략: 지속과 변화의 ‘병진노선’” 『한국과 국제정치』 제 30권 1호.
- Bell, Mark. 2015. “Beyond Emboldenment: How Acquiring Nuclear Weapons Can Change Foreign Policy,” *International Security*, 40 (1).
- Bell, Mark. 2014. “What Do Nuclear Weapons Offer States? A Theory of State Foreign Policy Response to Nuclear Acquisition,” Massachusetts Institute of Technology, <http://ssrn.com/abstract2566293>(검색일: 2017.12.25.).

- Betts, Richard K. 1998. "The New Threat of Mass Destruction," *Foreign Affairs*, 77 (1).
- Brooks, Stephen G., 1997. "Dueling Realism," *International Organization*, 51 (3).
- Frankel, Benjamin, 1996. "Restating the Realist Case," *Security Studies*, 5 (3).
- Hwang, Jihwan, 2009. "Face-Saving, Reference Point and North Korea's Strategic Assessments" *Korean Journal of International Studies* 49 (5).
- Hwang, Jihwan, 2015. "The North Korea Problem from South Korea's Perspective," Utpal Vyas, Ching-Chang Chen, and Denny Roy, eds. *The North Korea Crisis and Regional Responses*, Honolulu: East-West Center.
- Jervis, Robert, 1999, "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate," *International Security*, 24 (1).
- Jervis, Robert, 1989. *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospects of Armageddon* Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Kang, David C. 1995. "Rethinking North Korea," *Asian Survey* 35 (3).
- Kapur, S. Paul, 2007, *Dangerous Deterrent: Nuclear Weapons Proliferation and Conflict in South Asia*, Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Kristof, Nicholas, 2017. "Five Blunt Truths About the North Korea Crisis," *The New York Times*, July 5.
- Kroenig, Matthew, 2014. *A Time to Attack: The Looming Iranian Nuclear Threat*, New York: Palgrave Macmillan.
- Mansfield, Edward D. and Jack Snyder, 1995. "Democratization and the Danger of War," *International Security*, 20 (1).
- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W.W. Norton & Company.
- Narang, Vipin. 2015. "Nuclear Strategies of Emerging Nuclear Powers: North Korea and Iran," *The Washington Quarterly*, 38 (1).
- New York Times Editorial Board, 2017. "The Way Forward on North Korea," *The New York Times*, July 4.
- Paul, T.V., 1994. *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rich, Motoko, 2017. "In North Korea, 'Surgical Strike' Could Spin Into 'Worst Kind of Fighting'" *The New York Times*, July 5.
- Sagan Scott D. and Kenneth N. Waltz, 2003. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*, New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Smith, Hazel, 2000. "Bad, Mad, Sad or Rational Actor? Why the 'Securitization' Paradigm Makes for Poor Policy Analysis of North Korea," *International Affairs* 76 (3).
- Stanton, Joshua, Sung-Yoon Lee, and Bruce Klingner, 2017. "Getting Tough on North Korea: How to Hit Pyongyang Where It Hurts," *Foreign Affairs*, 96 (3).
- Wit, Joel S. and Sun Young Ahn, 2015. "North Korea's Nuclear Futures: Technology and Strategy," *North Korea's Nuclear Futures Series*, Washington D.C.: US-Korea Institute, SAIS).

복핵문제 해결에 있어서 검증문제의 한계와 대안의 모색

정일영(서강대)

북핵문제 해결에 있어 검증문제의 한계와 대안의 모색

정일영(서강대학교)

I. 서론

이 논문의 연구목적은 북한 비핵화¹⁾에 있어 핵심적 난제라 할 수 있는 검증문제를 어떻게 해결할 것인지 대안을 모색하는 것이다.

최근 평창 동계올림픽을 계기로 남북간 고위급 대화와 문재인 대통령 특사 방북, 그리고 4월 남북정상회담과 5월 북미정상회담이 성사되면서 한반도 정세가 급격하게 변모하고 있다. 이와 같은 한반도 정세의 반전은 4월과 5월의 정상회담을 통해 북한 비핵화에 관한 진전된 합의 도출을 기대하게 한다.

한반도에서 군사적 충돌이 회자되던 상황에서 남북 및 북미정상회담이 전격적으로 합의된 것은 북한 비핵화에 대한 국제사회의 일관된 메시지와 북한의 전향적인 변화, 한국의 중재, 그리고 미국 정부가 북미대화를 수용하면서 가능했다. 이와 같은 정상간 대화가 실질적인 북한 비핵화로 연결되기 위해 우리가 준비해야할 과제는 무엇인가? 과거 북한 비핵화와 관련하여 여러 합의가 체결되었음에도 불구하고 실질적인 비핵화에 실패한 이유는 무엇인가?

필자는 북한 비핵화의 실패가 협상전략의 문제와 함께 검증문제의 문제를 지적하고 그 대안을 모색하고자 한다. 특히 9.19공동성명, 2.13합의가 6자회담의 틀 속에서 도출되었음에도 2008년 하반기 6자회담이 결렬되고 이후 쌍방간 협상이 중단된 것은 검증문제를 해결하지 못했기 때문이라는 인식에서 당시의 협상 과정을 반면교사로 삼아 새로운 대안은 무엇인지 분석하려 한다.

한반도 정세가 급변하고 있는 상황에서 북한 비핵화에 관한 논의는 협상의 진전 속도에 부합하도록 주요 의제들이 사전에 면밀하게 검토될 필요가 있다. 특히 검증문제는 북한 비핵화와 관련한 핵심 의제일 뿐만 아니라 가장 어려운 문제라는 점에서 정책적 시사점이 높은 주제이다.

검증(verification)은 특정 합의 내지 협정의 당사국(자)이 규정된 의무를 준수하고 있는지를 판단하기 위해 진행되는 정보의 수집, 분석, 확인, 집행, 그리고 지속을 확인하는 과정이다. 검증은 행위자 간 동등, 혹은 비동등한 관계에서, 양자 혹은 다자의 형태로 진행되며 다양한 목적, 즉 군축, 군비의 동결, 제한, 감축, 금지 등을 달성하기

1) 이 논문에서 비핵화(denuclearization)는 1992년 남북간 체결된 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」에 명시된 바와 같이 '핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용'을 하지 않으며 '핵재처리시설과 우라늄농축시설을 보유하지 않음'으로 정의한다. 통일부 남북회담본부, 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」 <http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/cb/usrtalkmanage/View.do>

위해 필요한 프로세스 전반을 포괄한다.²⁾

북한과 같이 외부와 차단된 독재국가를 대상으로 한 검증은 상당한 어려움에 봉착하게 된다. 현재와 같이 쌍방의 신뢰가 무너진 상황에서 국제사회는 검증 수용자(북한)를 신뢰하기 어렵다. 결과적으로, 검증자는 더 높은 수준의 검증을 요구하게 되는데 독재국가(북한)는 그들의 내부, 특히 군사정보가 공개되는 것을 매우 꺼린다는 점에서 독재국가에 대한 검증은 딜레마에 빠지게 된다.

북한 비핵화와 관련하여 검증문제를 다룬 기존의 연구는 박형동(2010)과 김병권(2010)의 연구가 대표적이다. 첫 번째로, 박형동은 그랜드 바겐에 의한 핵폐기시 검증과 단계적 핵 폐기 시 검증으로 나누어 검증문제 해결 방안을 제안하고 있다. 그랜드 바겐에 의한 핵폐기시 검증은 2008년 하반기에 진행된 북미간 검증협상의 내용을 진전시켜 북한이 핵프로그램 신고서 제출하고 ‘한반도 비핵화작업반’의 검증과 해당 리스트에 대한 폐기를 진행하게 된다. 단계적 핵 폐기 시 검증은 6자회담 2.13합의에서도 출된 2단계 불능화 조치를 단계별로 진전시켜 나가는 방안을 제시하고 있다.³⁾ 두 번째로, 김병권은 협력적 위협감소(Cooperative Threat Reduction: CTR) 방안을 통해 북한핵의 검증과 폐기, 그리고 핵 시설의 안전확보와 민수목적으로의 전환을 당사국이 함께 이행하는 방식을 제안하고 있다.⁴⁾ 이와는 별도로 검증문제에 관한 국제적 사례를 분석한 정상률(2016)⁵⁾, 조순구(2005)⁶⁾의 연구가 있다. 다만 비핵화와 관련하여 검증의 문제를 다룬 기존의 연구가 많지 않으며 최근의 한반도 정세변화와도 거리가 있는 것이 사실이다.

이 논문은 5개의 장으로 구성되어 있다. 서론에 있어 제2장에서는 북한 비핵화와 관련하여 기존에 진행된 논의를 돌아보고 당시 비핵화에 실패한 원인을 분석한다. 제3장에서는 북한 비핵화에 있어 검증문제에 관한 기존의 논의와 한계를 알아본다. 제4장에서는 현재 한반도 정세의 변화 속에서 검증문제를 어떻게 접근할 것인지 몇 가지 대안을 제시하도록 한다. 마지막으로 결론에서는 최근 한반도 정세 변화에 따른 검증문제에 대한 논의의 한계와 추가적으로 요구되는 연구를 제안한다.

2) United Nations, *Verification in all its aspects, including the role of the United Nations in the field of verification*, United Nations: New York, 2008, p. 11.

3) 박형동, “북한 핵협상시의 검증 문제 연구,” 『국제정치논총』 제50권 제1호(2010)

4) 김병권, “북한 핵문제와 핵검증에 관한 연구,” 단국대학교 박사학위논문(2010); 최관규 또한 협력적 위협감소(CTR) 방안의 북한 적용 가능성을 제안하고 있다. 최관규, “‘협력적 위협감소(CTR)’ 프로그램의 북한 적용방안,” 『통일연구』 제13권 제2호(2009)

5) 정상률, “이란의 핵-미사일 프로그램에 대한 국제적 대응과 JCPOA 이행 계획,” 『글로벌정치연구』 제9권 제2호(2016)

6) 조순구, “핵무기 해체사례와 북한 핵의 평화적 관리방안,” 『국제정치논총』 제45권 제3호(2005)

II. 북한 비핵화의 경과와 문제점

1. 북핵문제 해결을 위한 국제사회의 노력

북핵문제는 1993년 북한의 핵시설이 발견된 이후 현재까지 협상과 핵 프로그램과 무기의 고도화, 그에 따른 국제사회의 제재가 지속되며 장기간 지속되어 왔다. 여기서는 북핵문제와 관련한 행위자와 협상의 패턴, 그리고 주요 의제를 간단히 정리한다.

첫 번째로, 북한 핵문제와 관련한 행위자는 북미, 남북, 4자, 6자 등 다양한 형태로 진행되어 왔으며 2003년 8월 제1차 6자회담이 개최된 이후 6자회담이 북핵문제 논의의 기본 틀이 되어 왔으나 북핵문제와 관련한 실질적인 논의는 미국과 북한의 양자관계를 핵심으로 진행되었다. 다만 북미관계가 후퇴하는 관점에서 중국과 한국이 일정한 역할을 담당했다고 평가된다.

두 번째로, 북한 핵문제와 관련한 행위자가 협상과 제재의 패턴은 크게 세 시기로 나누어 논의될 수 있다. 제1차 북핵위기 이후 북핵문제와 관련한 행위패턴은 2008년, 그리고 2018년에 변화된 모습을 보였다. 첫째, 북한의 핵개발 이후 2008년까지 북한과 관련국들은 북한의 핵 개발 => 국제사회의 제재 => 관련국간 합의 및 이행 => 이행의 문제 도출 => 북한의 도발이란 패턴을 반복되었다. 둘째, 2008년 12월 검증문제에 대한 이견으로 6자회담이 중단된 이후 평창올림픽 이전까지 북한의 핵·미사일 도발 <=> 국제사회의 제재가 강화되는 강 대 강의 대결이 지속되어 왔으며 특히 2016년 북한의 두 차례 핵 실험과 그에 따른 UN안보리의 강력한 제재가 발효된 이후 군사적 충돌까지 회자되는 긴장국면이 지속되었다. 셋째, 2018년 1월까지 진행된 긴장국면은 2018년 2월 평창 동계올림픽을 계기로 남북 간 고위급 인사의 교류가 진행되고 남북정상회담과 북미정상회담이 성사되면서 새로운 협상 국면에 접어든 상태이다.

세 번째로, 지금까지 진행된 북한 비핵화에 관한 논의 주제 또한 행위패턴의 변화와 함께 변화해 왔다. 협상과 제재가 병행된 1차 시기의 주요 의제는 북한의 비핵화 이행과 국제사회의 경제지원에 초점이 맞춰져 있었다. 2차 시기에서는 협상이 중단된 상태에서 제재동맹 내에서 제재의 대상과 정도에 관한 논의가 주를 이루었다. 마지막으로 최근의 대화국면은 1차 및 2차시기와 다른 포괄협상, 즉 남북, 북미 정상간 그랜드 바겐(grand bargain)이 추진될 가능성이 제기되고 있다.

2. 북한 비핵화 노력의 한계

북한의 핵개발이 표면화 된 이후 국제사회는 이를 저지하기 위해 다양한 노력을 경

7) 유엔 안보리는 2016년 1월 북한의 제4차 핵실험에 대응해 동년 3월 대북제재 결의안 2270호를 채택한 이후 중국이 참여하는 강력한 제재결의안을 지속적으로 채택해 왔다. 외교부, “유엔 안보리 대북 제재 결의 2270호 채택,” <http://www.mofa.go.kr/trade/hanbando/nuclear/nuclearspeech>

주해 왔다. 그러나 이러한 노력은 실패했으며 북한은 비공적으로 핵무기를 보유한 것으로 평가된다.⁸⁾ 그렇다면 국제사회의 비핵화 노력이 실패한 원인은 무엇인가? 북한 비핵화의 실패 원인은 다음과 같이 세 가지로 설명될 수 있다.⁹⁾

첫 번째로, 지금까지 북한 비핵화와 관련된 합의와 이행은 너무 오랜 시간 상호 이행의 틀 속에 진행되면서 실효적인 비핵화를 진전시키기 보다는 북한이 핵을 고도화하는 결과를 가져왔다. 예를 들어, 1994년 제네바합의가 있는 이후 비핵화의 진전 없이 KEDO 또한 경수로 원자로 건설을 중단한 후 2000년 해체되었고 9.19합의 이후로도 북핵 시설의 중단과 북한에 대한 에너지 지원이 장기간 완료되지 못하는 한계를 보여 왔다.

두 번째로, 국제사회의 대북제재에 있어 제재동맹이 공고하지 못했던 점 또한 하나의 원인으로 지적된다. 북한에 대한 강력한 제재는 중국과 러시아의 관여로 지연되었으며 2016년 두 차례의 핵실험 이후에야 실효적인 제재가 현실화되었다. 대북제재가 5 대 1의 강압구도에서 진행되어 왔으나 5개국이 동일한 이해를 갖지 못한 점이 지적되어야 한다. 최근까지 일본과 미국이 가장 강력한 제재입장을 취한 반면, 중국과 러시아는 역내 안정을 추구함에 따라 최근까지 제재동맹의 온도차가 존재해 왔다.¹⁰⁾

세 번째로, 협상결과 혹은 대북제재를 이행하는 과정에서 제기되는 문제를 조정하고 불이행을 감시, 통제할 수 있는 통제주체가 명확히 규정되지 않은 점은 제재와 협상이 선순환 되지 못한 결과를 가져왔다. 6자회담의 경우 6자 수석대표들로 구성된 감시체제를 수립하고자 했으나 이는 불명확한 것이었다. 6자회담은 동 감시체제가 “6자에 의해 유효하다고 인정된 방식으로 책임을 수행할 것”이라 하여 그 책임과 권한에 있어 모호한 입장을 취해 왔다.¹¹⁾

결국 북핵 위기가 국제사회에 대두된 이후 협상과 이행, 제재가 공전하였고 북한은 끊임없이 이들 문제들을 파고들어 큰 어려움 없이 핵개발을 추진해 왔던 것이다. 특히 북한이 핵개발을 본격화 한 이후 등장한 미국 오바마 행정부가 추진한 전략적 인내(strategic patience) 정책은 제재와 협상 모두 어떠한 성과도 얻지 못하는 결과를 가져왔다.

III. 북핵 검증의 역사: 논의와 한계

검증은 국축 및 군비통제와 관련한 협정의 목적을 달성함에 있어 핵심적인 절차이자 도구라 할 수 있다.¹²⁾ 검증은 첫째, 당사국이 협정을 이행하고 있는지 그 상황을

8) 정성운, “북한 5차 핵실험의 의미와 파장,” 『KINU Online Series』 CO 16-24(2016), p. 3.

9) 북한 비핵화의 실패 원인에 관한 분석은 Il-Young Jeong, “The Limitations of the Denuclearization Efforts on the Korean Peninsula and Seeking Alternatives,” *Journal of Peace and Unification*, No. 11(2016) 참조.

10) 구본학, “북한 핵문제 전개과정과 해결방안,” 『통일정책연구』 제24권 제2호(2015), p. 23.

11) 외교부, 「제6차 6자회담 수석대표회의 언론 발표문(2008. 7. 12)」
http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/list.do

평가하며, 둘째, 협약규정을 준수하지 않는 것을 단념도록 하고, 셋째, 협정의 위반에 대해 적시에 경고하며, 넷째, 협정과 그 검증 메커니즘이 작동하고 있음을 확인함으로써 당사국관 신뢰를 촉진하게 된다.¹³⁾ 이 장에서는 북한 비핵화와 관련한 기존의 검증 절차를 확인하고 그 한계는 무엇이었는지 분석한다.

1. 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」에서 검증문제의 이행과 한계

남북은 1992년 1월 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」을 체결하였다.¹⁴⁾ 동 공동선언은 남과 북이 직접 당사자로서 한반도 비핵화와 관련한 검증을 직접 수행하도록 규정한 최초이자 마지막 합의이다.

검증과 관련하여 공동선언 제4항은 “한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시”한다고 선언하였다. ‘남북핵통제공동위원회’는 쌍방에서 각각 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함해 7인으로 구성되는데, 위원장은 차관(부부장)급으로 하며 7인 중 1~2명은 현역군인으로 하도록 규정하였다. 남북핵통제공동위원회의 역할은 다음과 같다.¹⁵⁾

- ① '한반도의 비핵화에 관한 공동선언'의 이행문제를 토의한데 따라 부속문건들을 채택·처리하는 문제와 기타 관련 사항.
- ② 한반도의 비핵화를 검증하기 위한 정보(핵시설과 핵물질 그리고 혐의가 있다고 주장하는 핵무기와 핵기지 포함) 교환에 관한 사항.
- ③ 한반도의 비핵화를 검증하기 위한 사찰단의 구성·운영에 관한 사항.
- ④ 한반도의 비핵화를 검증하기 위한 사찰대상(핵시설과 핵물질 그리고 혐의가 있다고 주장하는 핵무기와 핵기지 포함)의 선정, 사찰절차·방법에 관한 사항.
- ⑤ 핵사찰에 사용될 수 있는 장비에 관한 사항.
- ⑥ 핵사찰 결과에 따른 시정조치에 관한 사항.

12) 이와 관련하여 UN은 검증의 16원칙을 제시한 바 있다. United Nations, “Sixteen Principles of Verification,” *Verification in all its aspects, including the role of the United Nations in the field of verification*, United Nations: New York, 2008, p. 25-26.

13) Steve Tulliu & Thomas Schmalberger, 신동익·이충면(역), 『군비통제, 군축 및 신뢰구축 편람』 (유엔군축연구소: 스위스 제네바, 2003), pp. 271-272.

14) 통일부 남북회담본부, 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」 <http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/cb/usrtalkmanage/View.do>

15) 남북은 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」을 이행하기 위한 기구로 ‘남북핵통제공동위원회’의 구성과 운영 등을 규정한 별도의 합의서를 체결하였다. 통일부 남북회담본부, 「남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」 <http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/cb/usrtalkmanage/View.do>

⑦ '한반도의 비핵화에 관한 공동선언' 이행과 사찰활동에서 발생하는 분쟁의 해결에 관한 사항.

남북은 동 공동선언에 따라 남북핵통제공동위원회를 1992년 3월 구성한 이후 총 22차례(본회의 13차례, 위원장 및 위원 접촉 9회) 협상을 진행하였으나 실질적인 합의와 검증은 이루어지지 못했다.¹⁶⁾ 공동위원회에서 북한은 '의심동시해소원칙'에 따라 한국이 북한(영변)을, 북한이 주한 미군기지를 사찰해야 한다고 주장하였고 한국은 영변뿐만 아니라 여타 군사시설을 '상호동수원칙'에 따라 사찰해야 하며 의심시설에 대한 강제사찰이 필요함을 주장하였다.¹⁷⁾

현실적으로 검증은 주권의 침해와 관련한 논쟁이 수반될 수밖에 없다. 당시 공동선언이 쌍방간 상호검증의 틀 속에 갇혀 있는 상황에서 남과 북 모두가 수용하기 어려운 요구로 타협의 공간이 매우 협소했으며 쌍방간 이견을 중재할 수 있는 논의구조 또한 취약했던 한계가 존재했다.

2. 6자회담에서 검증문제의 이행과 한계

6자회담은 북한 핵과 관련한 검증문제에 있어 상당히 조심스러운 접근방식을 추진했으며 2007년 10월의 2단계조치에 이르러서야 진전된 논의가 도출되었다. 먼저 6자회담 참가국은 2005년 9.19 공동성명에서 북한은 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과, 조식한 시일 내에 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약” 하였다.¹⁸⁾ 또한 2007년 2.13 합의는 북한이 “9.19 공동성명에 따라 포기하도록 되어 있는, 사용후 연료봉으로부터 추출된 플루토늄을 포함한 공동성명에 명기된 모든 핵프로그램의 목록을 여타 참가국들과 협의”하도록 하였다.¹⁹⁾

북한 핵과 관련한 보다 진전된 논의는 2007년 10월에 합의된 「9.19 공동성명 이행을 위한 제2단계조치」에서 구체화 된다. 검증문제와 관련한 주요 내용은 다음과 같다.²⁰⁾

16) 정규섭, “남북기본합의서: 의의와 평가,” 『통일정책연구』 제20권 제1호(2011), p. 8.

17) 박동형 (2010), pp. 124-125.

18) 외교부, 「제4차 6자회담 공동성명」 http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/list.do

19) 외교부, 「9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치」 http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/list.do

20) 외교부, 「9.19 공동성명 이행을 위한 제2단계조치」
http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/list.do

1. 한반도 비핵화

1. 조선민주주의인민공화국은 9.19 공동성명과 2.13 합의에 따라 포기하기로 되어 있는 모든 현존하는 핵시설을 불능화하기로 합의하였다.

영변의 5MWe 실험용 원자로, 재처리시설(방사화학실험실) 및 핵연료봉 제조시설의 불능화는 2007년 12월 31일까지 완료될 것이다. 전문가 그룹이 권고하는 구체 조치들은, 모든 참가국들에게 수용 가능하고, 과학적이고, 안전하고, 검증가능하며, 또한 국제적 기준에 부합되어야 한다는 원칙들에 따라 수석대표들에 의해 채택될 것이다. 여타 참가국들의 요청에 따라, 미합중국은 불능화 활동을 주도하고, 이러한 활동을 위한 초기 자금을 제공할 것이다. 첫 번째 조치로서, 미합중국측은 불능화를 준비하기 위해 향후 2 주 내에 조선민주주의인민공화국을 방문할 전문가 그룹을 이끌 것이다.

2. 조선민주주의인민공화국은 2.13 합의에 따라 모든 자국의 핵프로그램에 대해 완전하고 정확한 신고를 2007년 12월 31일까지 제공하기로 합의하였다.

9.19 공동성명 2단계조치에서 합의된 검증문제는 여전히 모호한 수준에 머물러 있었다. 불능화와 관련하여 구체적인 조치들은 북한을 포함한 “모든 참가국들에게 수용 가능”한 것이어야 했으며 ‘핵프로그램 목록’에 대한 검증을 어떻게 할 것인지에 관한 합의에 이르지 못하는 못하였다.

결국 이 문제를 해결하기 위해 북미간 협의가 진행되었는데, 2008년 7월에 개최된 제6차 6자회담 수석대표회의는 검증문제와 관련하여 다음과 같이 당시 진행상황을 발표하였다.²¹⁾

1. 2005년 9월 19일 6자회담 공동성명에 따라, 6자는 6자회담의 틀내에 한반도 비핵화를 검증하기 위한 검증체제를 수립하기로 합의하였다.

검증체제는 6자의 전문가들로 구성되며, 비핵화 실무그룹에 대해 책임을 진다.

검증체제의 검증조치는 시설 방문, 문서 검토, 기술인력 인터뷰 및 6자가 만장일치로 합의한 기타조치를 포함한다.

필요시 검증체제는 국제원자력기구(IAEA)가 관련 검증에 대해 자문과 지원을 제공하는 것을 환영한다.

검증의 구체적인 계획과 이행은 전원 합의의 원칙에 따라 한반도 비핵화 실무그룹에 의해 결정될 것이다.

위의 발표문에 제시된 바와 같이 검증체제는 “6자의 전문가들”로 구성되며, “비핵화 실무그룹에 대해 책임”을 지도록 하였다. 검증의 구체적인 계획과 이행은 “전원 합의의 원칙”에 따라 “한반도 비핵화 실무그룹”에 의해 결정하도록 하였다. 이와 같은 결정은 여전히 6자의 공동 합의, 통제, 그리고 감시체제라는 틀에 의존하고 있음

21) 외교부, 「제6차 6자회담 수석대표회의 언론 발표문(2008. 7. 12)」

http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/list.do

을 알 수 있다. 이와 관련하여 6자는 각자의 공약 준수와 이행을 보장하기 위한 ‘감시체제’를 ‘6자 수석대표들’로 구성하였으나 이 또한 ‘6자에 의해 유효하다고 인정된 방식으로 책임을 수행’하도록 규정함으로써 실효적인 감시체제가 작동되기 어려웠다.

결과적으로, 2008년 12월 8일 개최된 제6차 6자회담 3차 수석대표회의는 “검증 조건에 관한 합의를 위해 이루어진 진전을 평가” 한다는 의장성명을 발표하며 종결되었고 이후 6자회담은 재개되지 못하게 된다.²²⁾

3. 비핵화 검증의 국제적 사례와 시사점

첫 번째로, 우크라이나는 비핵화 과정은 향후 북한의 비핵화와 검증 과정에서 참고할 만한 사례이다. 소련 연방의 붕괴과정에서 소련의 핵무기가 배치되어 있던 우크라이나는 핵무기 포기에 따른 경제적 지원을 요청하게 되고 미국은 협력적 위협감소(Cooperative Threat Reduction: CTR) 프로그램일 핵심으로 하는 년-루가 법안(소련 위협감소법, 1991)을 통해 우크라이나의 비핵화와 이에 대한 검증, 그리고 관련 인적 자원에 대한 관리를 포함하는 경제지원을 이행한 사례이다.²³⁾ 우크라이나의 사례는 핵보유국이 핵과 경제지원(안전보장)을 맞바꾸는 정치적 의지가 높았고 수여국인 미국 또한 이에 대한 경제지원에 합의함으로써 성공할 수 있었다. 다만 협상 초기 러시아의 반대에 부딪히면서 협상이 지연된 점, 우크라이나 또한 러시아의 안보위협에 대한 보장을 요구했던 점은 특기할 만하다.²⁴⁾

두 번째로, 이란의 비핵화 과정은 다자협상을 통합 합의이행이란 측면에서 참고할 만 하다. 이란과 주요 5개국(미, 중, 러, 영, 독, 프)은 2015년 7월 14일 ‘포괄적 공동행동 계획(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)에 합의하였다.²⁵⁾ 동 합의는 이란의 핵 프로그램 정보 제공 및 검증, 그리고 핵 물질 및 시설에 대한 규제를 수용하고, 기타 국가의 경제제재 해제와 경제지원을 단계적으로 이행하여 2025년까지 경제제재를 완전히 종료한다는 계획이다. 동 합의는 여전히 논쟁적인데 이는 이란의 저농축 우라늄 비축을 용인하고 10년간 원심분리기를 이용한 우라늄 농축을 허용했다는 점, 그리고 이행기간을 장기간 설정하였다는 점에서 논란이 지속되고 있다.²⁶⁾ 트럼프 정부는 동 합의에 대한 우려를 지속적으로 표명해 왔다는 점에서도 이행기간의 문제는 중요한 요소로 상정될 필요가 있다.²⁷⁾

22) 외교부, 「6자회담 수석대표회의 의장성명(2008.12.11.)」 http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/list.do

23) Justin Bresolin, "Fact Sheet: The Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program," *The Center for Arms Control and Non-Proliferation* (June 2014) <https://armscontrolcenter.org/fact-sheet-the-nunn-lugar-cooperative-threat-reduction-program/>

24) 김병권 (2010), pp. 132-133.

25) U.S Department of State, *Joint Comprehensive Plan of Action* <https://www.state.gov/documents/organization/245317.pdf>

26) 정상률 (2016), pp. 114-122.

27) Julian Borger, "Iran nuclear deal: sanctions waived as Trump begins countdown to keep

IV. 검증문제 해결을 위한 대안의 모색

1. 협상(검증)의 전략

북한의 비핵화와 관련한 기존의 경험을 바탕으로 향후 협상에서 우선적으로 관철되어야 할 이슈를 정리하면 다음과 같다.

첫 번째로, 단계적 접근이 아닌 빅딜을 통한 그랜드 바겐(grand bargain)이 요구된다.²⁸⁾ 현재의 협상 환경은 기존의 순차적 협상과 단계적 이행이 아닌 정상회담을 통한 타당한 방식의 협상과 포괄적인 합의 후 이행의 방식이 요구된다. 평창 동계올림픽 이후 조성된 최근의 대화국면은 포괄협상, 즉 남북, 북미 정상간 그랜드 바겐이 추진될 가능성이 높다. 이와 관련하여 기존에 북한의 단계적 핵 불능화 조치와 경제지원의 공동 이행이 아닌 북핵 비핵화(검증)와 체제보장(북미관계 정상화)을 핵심 의제로 설정하고 과감하게 이행할 필요가 있다.

두 번째로, 대화의 모멘텀을 살리는 속도가 필요하다. 앞서 언급한 바와 같이 기존의 북핵협상은 긴 시간을 소비하며 이행 동력을 상실한 측면이 있다. 현재 남북, 북미 정상회담이 전격적으로 합의된 만큼 대화의 모멘텀을 살려 최대한 단기간에 핵심과제를 이행하기 위한 타임테이블이 필요하다.

세 번째로, 북한의 비핵화가 가시적인 성과로 나타날 때까지 현재의 제재기조가 지속되어야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 대북 제재동맹은 이행과정에서 균열을 보여왔다. 현재 대북 제재동맹은 과거 어느 때 보다 공고한 상태를 유지하고 있다. 북한의 비핵화와 대북제재의 해제, 혹은 경제지원이 상호 교환의 이슈가 되는 것은 과거 북한의 지연전술에 휘말릴 가능성이 높다. 경제제재가 지속되는 상황에서 비핵화(검증)과 체제보장(북미관계 정상화)이 교환되는 것이 바람직하다. 이와 관련하여 최근 제기되고 있는 중국 혹은 일본의 정상회담 추진과 경제제재 해제에 관한 논의는 일정 기간 억제될 필요가 있다.

2. 검증의 통제

앞서 논의한 바와 같이 기존의 북한 비핵화는 협상과 제재가 이원화되어 진행되며 통제의 일원화를 이루어내지 못했다. 검증 또한 상호 이행을 강조하거나, 북한을 포함한 6자의 동의를 과도하게 규정함으로써 실질적인 진전을 이루는데 실패했다. 앞서의 협상의 전략이 수용될 수 있다면 통제주체(기구)는 최대한의 효율성을 발휘하는데 초점이 맞춰져야 할 것이다.

US in," *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jan/12/iran-nuclear-deal-trump-waives-sanctions-but-sets-deadline-for-overhaul>

28) 그랜드 바겐은 “북핵문제를 북한문제라는 큰 틀에서 접근하는 근본적·통합적 해결 방식”으로 “북한의 핵포기 결단 또는 핵 프로그램 핵심부분 폐기”에 부응하여 당사국이 “북한의 체제보장과 경제지원”을 한 묶음으로 주고받자는 것이다. 조민, “북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안: 의의 및 추진방향,” 『북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 9.

북한 비핵화에 있어 검증은 미국의 통제와 IAEA(International Atomic Energy Agency)와 같은 관련 국제조직의 협조라는 틀을 유지할 필요가 있다. 북한은 검증 대상으로서 검증과 관련한 프로세스를 수용하고 협력하는 의무를 수용해야 한다. 이와 같은 검증의 기본 전제, 즉 검증자(미국)와 수용자(북한)가 명확히 규정되는 상태에서 여타 국가와 조직의 참여가 논의될 수 있을 것이다. 검증을 관련 국제기구나 UN 특별위원회 등과 같은 형태로 진행하는 것은 그 구성과 검증 프로세스 진행에 상당한 시간이 필요하다는 점에서 차선의 고려사항이 되어야 한다.

3. 검증의 절차

일반적으로 검증은 ① 검증대상 자료의 신고, ② 신고 자료에 대한 분석과 교차점검, ③ 신고된 정보에 대한 확인, ④ 검증에 대한 당사국의 협조, ⑤ 제기되는 문제에 대한 명확한 해명기제, ⑥ 사실 확인(현장검증) 등을 기본 요소로 한다.²⁹⁾

먼저 2007년 6자회담 당시 북한이 제출한 리스트를 활용해 추가적인 목록을 확인하고 검증하는 절차를 신속히 이행할 수 있을 것이다. 지금까지 북한 핵의 검증은 상당부분 검증리스트를 철저하게 작성하는데 초점이 맞춰져 왔다. 그러나 이와 같은 강력한 검증은 자칫 협상의 장애물이 될 수 있다. 필자는 북한의 자발적인 자료의 제출과 검증을 우선적으로 이행하고 추가적인 검증이나 현장방문을 후속조치로 이행하는 방안을 제안하고 싶다.

검증은 절차와 단계를 최대한 단축하고 핵심 대상을 중심으로 프로세스를 선이행할 필요가 있다. 예를 들면, 일정한 확인절차를 거친 핵무기와 물질, 시설은 폐기절차를 신속하게 이행하는 것이다. 검증 절차는 단순히 검증을 넘어 사후조치를 병행할 필요가 있다. 앞서 우크라이나의 비핵화 사례에서 적용된 협력적 위협감소(CTR) 프로그램을 전제로 핵시설과 관련 인력의 활용방안을 마련하여 병행하는 것이다.

V. 결 론

한반도 전쟁 위기설이 회자될 정도로 극단적인 충돌 가능성이 고조되던 한반도 정세는 평창올림픽을 계기로 조성된 남북대화를 통해 남북정상회담이 성사되고 북미가 역사적인 정상회담에 합의함에 따라 급격하게 대화국면으로 접어들고 있다. 이와 관련하여 이 논문은 북한 비핵화에 있어 핵심적 난제라 할 수 있는 검증문제를 어떻게 해결할 것인지 대안을 모색하였다.

필자는 새롭게 논의될 북핵 검증에 있어 다음과 같은 세 가지 대안을 제시하였다.

첫 번째로, 북핵 검증과 관련하여 협상전략 단계에서 검증 문제를 함께 염두해 둘

29) UNIDIR & VERTIC, *Coming to Terms with Security: A Handbook on Verification and Compliance*, United Nations: New York, 2003, p. 17.

필요가 있다. 이와 관련하여 첫째, 단계적 접근이 아닌 빅딜을 통한 그랜드 바겐(grand bargain), 둘째, 대화의 모멘텀을 살리는 단기적 이행, 셋째, 북한의 비핵화가 가시적인 성과로 나타날 때까지 현재의 대북제재가 지속될 필요가 있다.

두 번째로, 북핵 검증을 위한 통제주체(기구)는 최대한의 효율성을 발휘하는데 초점이 맞춰져야 할 것이다. 검증은 미국의 통제와 IAEA(International Atomic Energy Agency)와 같은 관련 국제조직의 협조라는 틀을 유지할 필요가 있다. 즉 검증자(미국)와 수용자(북한)가 명확히 규정되는 상태에서 여타 국가와 조직의 참여가 논의될 수 있을 것이다.

세 번째로, 검증의 절차는 최대한의 선제적 비핵화에 초점이 맞춰질 필요가 있다. 즉 북한의 자발적인 자료의 제출과 검증을 우선적으로 이행하고 추가적인 검증이나 현장방문을 후속조치로 이행하는 방안이다. 일정한 확인절차를 거친 핵무기와 물질, 시설은 폐기절차를 신속하게 이행하고 협력적 위협감소(CTR) 프로그램을 병행하여 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다.

북한 비핵화와 관련한 연구는 국가간 협상과 관련한 분석에 비해 부족한 것이 현실이다. 특히 검증과 관련된 학제간 협업이 다양한 시각과 수위에서 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

참고문헌

- 구본학, “북한 핵문제 전개과정과 해결방안,” 『통일정책연구』 제24권 제2호(2015)
- 김병권, “북한 핵문제와 핵검증에 관한 연구,” 단국대학교 박사학위논문(2010)
- 박동형, “북한 핵협상시의 검증 문제 연구,” 『국제정치논총』 제50권 제1호(2010)
- 정규섭, “남북기본합의서: 의의와 평가,” 『통일정책연구』 제20권 제1호(2011)
- 정상률, “이란의 핵-미사일 프로그램에 대한 국제적 대응과 JCPOA 이행 계획,” 『글로벌정치연구』 제9권 제2호(2016)
- 정성윤, “북한 5차 핵실험의 의미와 파장,” 『KINU Online Series』. CO 16-24(2016)
- 조민, “북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안: 의의 및 추진방향,” 『북핵 일괄타결 (Grand Bargain) 방안 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 조순구, “핵무기 해체사례와 북한 핵의 평화적 관리방안,” 『국제정치논총』 제45권 제3호(2005)
- 최관규, “‘협력적 위협감소(CTR)’ 프로그램의 북한 적용방안,” 『통일연구』 제13권 제2호(2009)
- Tulliu, Steve & Schmalberger, Thomas, 신동익·이충면(역), 『군비통제, 군축 및 신뢰구축 편람』. 유엔군축연구소: 스위스 제네바, 2003.
- 외교부, <http://www.mofa.go.kr/trade/hanbando/nuclear/nuclearspeech>
- 통일부 남북회담본부, <http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/cb/usrtalkmanage/View.do>
- Jeong, Il-Young, “The Limitations of the Denuclearization Efforts on the Korean Peninsula and Seeking Alternatives,” *Journal of Peace and Unification*, No. 11(2016)
- UNIDIR & VERTIC, *Coming to Terms with Security: A Handbook on Verification and Compliance*, United Nations: New York, 2003.
- United Nations, *Verification in all its aspects, including the role of the United Nations in the field of verification*, United Nations: New York, 2008.
- United Nations, “Sixteen Principles of Verification,” *Verification in all its aspects, including the role of the United Nations in the field of verification*, United Nations: New York, 2008.
- Borger, Julian, “Iran nuclear deal: sanctions waived as Trump begins countdown to keep US in,” *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jan/12/iran-nuclear-deal-trump-waives-sanctions-but-sets-deadline-for-overhaul>
- Bresolin, Justin, “Fact Sheet: The Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program,” *The Center for Arms Control and Non-Proliferation* (June 2014) <https://armscontrolcenter.org/fact-sheet-the-nunn-lugar-cooperative-threat-reduction-program>
- U.S Department of State, *Joint Comprehensive Plan of Action* <https://www.state.gov/documents/organization/245317.pdf>

**한반도 비핵화 전망과 과제 :
북미관계를 중심으로**

김연수(국방대)

한반도 비핵화 전망과 과제: 북미관계를 중심으로

김연수(국방대학교)

I. 문제의 설정

한반도 안보상황의 널뛰기가 잠잠해 질 수 있을 까? 나아가서 보다 근원적인 의미에서 한반도 안보상황의 질적 변화가 가능할 것인가? 다가오는 남북정상회담, 북미정상회담, 남-북-미 3자 정상회담 혹은 남-북-미-중 4자 정상회담 등의 결과에 대한 여러 기대가 만들어지고 있다. 지난해 트럼프 미 행정부의 출범과 북한의 명실상부한 핵 전력화 선언 이후에 줄곧 회자되어왔던 한반도 전쟁위기설에 비하면 한반도 안보상의 커다란 상황변화가 아닐 수 없다. 이러한 안보상황의 변화를 가져오게 된 이유로서는 여러 가지가 있을 수 있겠지만, 한반도 안보상황에 대한 남북한을 비롯한 주변 주요국들의 심각한 위기인식이 그 배경요인으로 작용했다고 볼 수 있을 것이다. 한반도 안보상황의 위기가 통제되지 않을 경우 나타나게 될 그 부정적 결과에 관한 우려는 남북한은 물론이며 미-중 등 주요 한반도 이해 당사국들 모두에게 있어서 어느 정도는 공통적이다 라고 할 수 있다는 얘기다.

바로 이러한 상황정의(definition of situation)로부터 나타나게 된 한반도 안보상황에 대한 공통의 이해지대로부터 지금의 한반도 안보상황의 변화 가능성에 대한 기대가 만들어지고 있는 셈이다. 북한 발 핵 전력화 도전이 그 위기의 진앙의 한복판에 위치하여 정세변화의 요인으로 작용하고 있는 것이다. 때문에 앞으로 기대되는 한반도 안보상황의 변화는 북한 발 핵 전력화 도전 변수를 둘러싸고 그 사태가 어떻게 전개되는가에 따라 상당부분 결정될 가능성이 높을 것이다.

바로 이같은 이러한 문제의식에 기초하여 ‘북한의 명실상부한 핵 전력화 선언은 한반도 안보상황의 전략적 변화를 크게 자극하고 있다’는 가정 하에 그 변화의 핵심 당사국인 북한과 미국의 상호접근의 가능성과 그에 따른 북미관계의 전도와 한반도 비핵화 가능성을 진단하고자 한다. 나아가 이러한 상황변화들에 대한 한국의 대응방향의 기초와 해당 과제들에 대해서 논의해 보고자 한다.

II. 북미접근의 배경과 의도

북미관계의 역사는 북핵문제의 역사적 경로와 크게 다르지 않다. 북핵 문제가 독립 변수가 되고 북미관계가 종속변수가 되는 상황이 되풀이 되어왔다.¹⁾ 냉전종식 후 소

위 미국체제(American System)속에서 미국의 대북접근의 동기는 일차적으로 세계 비확산체제의 보존과 관련된다. 북한의 대미접근은 일차적으로 미국체제 속에서의 생존의 보장과 관련된 일종의 편승행위(bandwagoning) 차원으로 나타났다. 그러나 1990년대 중후반 북한이 경험한 생존의 위기는 「제네바합의」에도 불구하고 양국 간의 불신의 장벽을 높이면서 미국은 북한의 붕괴론으로 북한은 은밀한 핵개발이라는 자체적인 균형행위(internal balancing)를 지속적으로 모색하면서 북핵문제를 중심으로 한 북미관계는 일시적인 정세완화와 만성적인 정세 악화의 부침을 거듭했던 것이다.²⁾ 최근에 나타나고 있는 북한과 미국의 상호접근의 배경에도 이러한 과거의 북미관계의 패턴이 작용하는 것일까? 아니면 북한의 명실상부한 핵 전력화의 실제상황의 도래와 이에 따른 미국의 실질적인 북핵 위협인식 도래 등 지난 시기의 북핵문제와 북미관계와는 구별되는 북미관계와 북핵문제의 전망을 가능하게 하고 있는 것일까?

1. 북한의 대미접근 배경과 의도 : 상황 타개와 반전의 전략적 행보

가. 북한의 대미접근의 배경

김정은은 올해 신년사에서 한반도 안보상황을 “전쟁도 아니고 평화도 아닌 불안정한 정세가 지속”되고 있는 것으로 진단하면서, 이러한 상황을 돌파할 수 있는 남북관계 개선을 위한 “결정적 대책”이 필요함을 강조했다.³⁾ 그 이래 북한의 전향적인 대남 접근이 이루어지는 가운데 북한의 대미접근도 가시화 되게 되었다. 이러한 북한의 대미접근의 배경에는 몇 가지의 측면들이 자리 잡고 있다고 봐야할 것이다.

(1) 대내외적 활로 모색 필요성 증가 차원

집권 7년차에 접어들면서 김정은 정권은 명실상부한 핵 전력화 추진 등 대내적 통치기반을 바탕으로 대내외적 정권의 위신의 상승과 활로를 모색할 필요성이 점점 증가하고 있다는 점이다. 북한은 김정은이 제7차 당대회에서 제시한 ‘국가발전전략 5개년 계획’의 성과와 관련하여 중요한 분기점에 서게 된 상황인 것이다. 특히 북한의 전격적인 핵 전력화 추진과정에서 비롯된 동맹국인 중국과의 냉랭한 관계와 대북 압박제재 국면을 주도하고 있는 적대적 대미관계의 개선 필요성도 크게 증가하게 된 것이다. 국제적인 제재의 효과에 대한 정확한 진단은 쉽지 않으나, 김정은 정권의 입장에서서는 무엇보다도 대내외적 정통성의 주요한 지표로서 작용할 대 중국관계에서 돌파

1) 다른 한편으로 보면 북미관계의 결과가 북핵문제의 전도에 영향을 미친다는 점에서 보면 북미관계는 독립변수로서 북핵문제의 전도라는 종속변수와의 영향요인으로 작용하기도 한다. 이런 면에서 보면 북핵문제와 북미관계는 각각에 대해서 상호 독립변수이면서 동시에 종속변수이기도 한 셈이된다.

2) 이에 대한 자세한 논의에 대해서는 다음을 참조. 김연수, “북한의 안보군사전략”, 군사학연구회 편, 『비교군사전략론』(대전: 충남대학교 출판문화원, 2014), pp. 305-313.

3) “김정은 신년사”, 『로동신문』(2018. 1. 1)

구를 만들고 있지 못하다는 점은 김정은 정권의 커다란 부담으로 작용할 수밖에 없을 것이라는 점이다.

상황이 이러할 때 북한의 대미 접근은 상황타개의 유효한 전략적 수단으로 북한당국에 의해 받아들여질 수 있다는 것이다. 북핵문제를 매개로 한 북한의 대미접근은 과거의 대미관계의 역사에서 알려지고 있는 것처럼 중국의 대북 접근을 유인할 수 있는 측면이 다분하다는 점을 상기할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 북한 당국으로서는 대미접근은 국제적 대북압박공세의 완화와 대미관계 개선을 넘어서 중국의 대북접근을 이끌어낼 수 있는 주요한 전략적 수단으로 인식될 가능성이 높은 셈이다. 제7차 당대회의 성과를 보장받기 위한 전략적 돌파의 시기라고 북한당국은 판단할 가능성이 매우 높은 것이다.

(2) 남한의 정권교체로 인한 전략적 기회 공간 포착 차원

북한의 명실상부한 핵 전력화에서 비롯되는 체제보존에 대한 자신감은 김정은으로 하여금 보다 과감한 대남 접근을 가능하게 하고 있다. 여기에 더하여 이전의 보수성향의 정부와 대북정책 입장에서 성향을 달리하는 남한의 새로운 정권의 등장은 보다 대담한 대남접근의 기회의 폭을 넓혀주고 있다고 볼 수 있다. 대남정책의 장전으로 주장하고 있는 ‘6. 15 공동선언’과 ‘10. 3선언’의 계승성에서 공명하고 있는 남한정부의 입장은 북한으로 하여금 대남접근의 안정성을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대하고 있다고 볼 수 있는바, 대내외적 활로모색의 징검다리 내지 전략적 방편이 될 수도 있다는 기대를 불러일으킬 수 있다는 것이다. 적어도 북한당국으로서는 ‘남한이 한미공조를 위해서 남북관계를 희생시킬 수 있다’는 대남 불신에서는 벗어날 수 있다고 생각할 가능성이 높다는 얘기다.⁴⁾ 이러한 북한의 전략적 계산은 북한의 대미접근을 통한 전략적 기대이익 수취 가능성에 대한 기대를 높이게 되는바, 바로 이러한 차원에서 보면 한국의 새로운 정권의 등장이 북한의 대미접근의 배경요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

(3) 트럼프 변수에 대한 기대

북한의 북미정상회담 제안으로 알려지고 있는 전향적인 대미접근의 배경에는 트럼프 정권의 성향에 대한 북한당국의 전략적 타산이 작용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 트럼프 정권은 한미동맹관계의 역사에서 볼 때 매우 예외적인 전략적 시각으로 한반도 문제에 접근하는 성향을 보이고 있는 것으로 보인다. 주지하듯이, 트럼프 대통령은 미국의 전통적인 국제적 소명 의식에 기초한 대외정책의 기조인 미국적 예외주의(American Exceptionalism)에서 벗어나 소위 ‘미국 국익우선주의’라는 일반 국가의 정상적인 국익추구 행위차원에서 경제적 가치와 안보적 가치의 교환 가능성을 공공연

4) 한미공조와 남북관계 사이의 상호연관성에 대해서는 다음 글을 참조. 백학순, “대남전략과 대외전략”, 정성장·백학순 공저, 『김정일정권의 생존전략』(성남: 세종연구소, 2003), pp. 63-96.

하게 거론해 온바 있다. 한국의 핵 무장 용인 가능성, 무역문제와 주한미군의 철수 가능성 연계 발언 등이 그 한 예라 할 수 있을 것이다. 이러한 그의 발언에서 시사되고 있는 트럼프의 교환가치 개념에 기초한 대한(對韓)안보관은 북한으로 하여금 트럼프와의 담판(big bang approach)을 통한 한반도의 안보문제 등과 관련한 전략적 타협의 가능성이 열릴 수도 있지 않겠는가 하는 기대를 북한당국에 불러일으킬 수 있을 것이라는 점이다.⁵⁾

나. 북한의 대미접근 의도(기대 이익)

앞서 논의한 북한의 대미접근의 배경 속에서 북한은 당면한 시점을 상황타개를 위한 전략적 기회포착의 공간으로 설정하고 있을 가능성이 매우 높다. 트럼프와의 대담판이 가능할 수도 있다는 기대일 것이다. 실질적 대미접근을 통해서 기대 하는 바 전략적 이익의 수취를 목표로 하고 있을 것이다. 그렇다면 북한의 대미 전략적 기대이익의 구조와 내용은 무엇일까?

(1) 한반도 안보상의 구조변화 도모

한반도 안보상의 구조 변화를 도모하고자 하는 것일 수 있다. 북한으로서는 최고의 기대치는 일정한 핵능력을 보유하면서, 남한의 비핵화 보장과 한미군사동맹의 이완을 촉진하는 것일 수 있다. 한반도 안보상의 구조변화는 종전선언을 포함한 한반도평화협정의 구축과 직접적으로 연계될 것이다. 북한으로서는 그러한 수준의 한반도 평화협정과 한미동맹구조와의 양립 가능성을 최대한 배제하려 할 가능성이 높을 것이다.⁶⁾ 주한미군의 성격, 지위 및 유지규모 등에서의 북한의 요구가 있을 수 있을 것이다. 이러한 안보상의 구조변화는 사실 새로운 수준의 남북관계를 만들어나갈 수 있다는 북한당국의 기대로 이어질 가능성이 매우 높다 하겠다.

(2) 장기생존전략틀 구축(한반도 교차승인구도 완성)

북한은 명실상부한 한반도 교차승인 구도를 통해 장기적인 생존전략의 기틀을 구축하려는 기대를 가지고 있을 것으로 보인다. 1990년대 초반의 생존의 불리한 여건에서 전개된 북한의 대미접근은 북한의 의도와는 달리 대미, 대일 수교의 동력으로 이어지지 못했다. 북한의 핵문제는 북한의 생존의 가능성 여부에 대한 진단이 대두되면서 수면이하로 가라앉게 되었고, 대미, 대일수교의 동력을 만들어내지 못했던 것이다. 그

5) Victor Cha, "What will Trump Give up for peace with North Korea", *The New York Times*, March 9, 2018.

6) 최근에는 북한의 미국과의 군사적 협력을 포함하는 보다 파격적인 합의가능성에 대한 이야기도 회자되고 있다. 이러한 진단이 현실화될 경우 그 것은 주한미군의 사실상의 중립화된 성격으로의 변화를 의미한 것이 될 가능성도 있다 하겠다. 다른 한편으로 이러한 조치는 북한의 대중 관계 등에서의 전략적 지렛대를 가지려는 의도로도 이해될 수 있겠다.

러나 북한의 명실상부한 핵전력화 상황은 북한으로 하여금 대미, 대일 수교를 현실화시킬 수 있는 기회의 공간을 열어줄 것으로 기대하게끔 하고 있을 것으로 보인다.

(3) 중장기적 ‘국가발전전략’ 차원의 목표 설정차원

북한당국은 지금의 전략적 기회공간을 디딤돌로 삼아 중장기적 국가발전전략 차원의 경제적 목표를 설정할 가능성도 다분하다. 김정은 정권에 들어서서 북한의 핵 전력화와 더불어 북한당국이 대외적으로 제기하는 개념이 소위 ‘발전권’의 개념이다. 북한당국이 핵 전력화를 시도하는 것에는 북한이 국제적으로 정당한 국가의 발전 권리를 가지려하고 있기 때문이라는 주장인 것이다. 이 논리선상에서 보면 북한은 핵문제와 관련한 대미 협상을 통해서 중장기적인 안정적인 북한의 경제적 발전의 기회와 지렛대를 적극적으로 모색할 가능성이 높다 하겠다. 여기에는 지난 「9. 19 공동성명」에서 논의되었던 것과 같은 국제적 차원의 대북 경제지원 프로그램 뿐만 아니라, 대일 수교를 통한 대규모 경제협력 방식의 북한 경제재건 프로그램 등도 포함될 수 있을 것이다. 나아가서는 이러한 논의를 다자적 틀로 확장시켜 보면 적극적인 의미에서의 동북아 경제권 구상차원의 북한의 안정적 참여기회의 문제로도 연결될 수 있을 것이다.

2. 미국의 대북접근의 배경과 의도

가. 미국의 대북접근의 배경

(1) 비확산체제 위협과 미국의 현실적 안보위협인식

북미관계의 역사에서 미국의 대북접근의 기본 동기는 늘 비확산체제의 유지와 관련된 것이었다. 이점에서 보면 북한의 명실상부한 핵 전력화 이후에 부각되고 있는 미국의 대북접근의 기본 동기는 과거와의 일정한 유사성과 동시에 차별성을 지닌다는 점이 지적될 수 있을 것이다. 비확산체제의 유지는 여전히 미국의 세계전략의 중심축으로서의 기능성을 갖고 있다고 할 것이다. 세계적 차원의 동맹네트워크의 보존과 그 작동의 기저에는 미국의 핵우산 제공과 비확산체제의 유지 논리가 여전히 그 근간을 이루고 있기 때문이다. 이 점에서 북한의 핵 전력화 상황은 이란 상황과 맞물리면서 미국의 세계안보전략에 도전적 요인으로 식별되고 있다. 그러나 다른 한편으로, 북한의 실질적 핵 전력화 상황이 제기하는 미국에의 직접적 안보 위협인식은 미국의 대북접근의 또 다른 한 측면을 설명해 줄 수 있을 것이다. 트럼프 대통령이 공언한바 있듯이, 미국은 어떤 방식으로든지 북한의 중장거리핵미사일이 미 본토에 도달하지 못하게 하겠다는 공언을 하고 있는 것이다.⁷⁾

7) Victor Cha, "What will Trump Give up for peace with North Korea", *The New York Times*, March 9, 2018

(2) 미-중의 동북아 안보경쟁 역학의 반영 측면

미국의 안보논의는 과도할 만큼 중국에 집중되어 있다. 많은 논의들의 중심은 중국과의 전략적 경쟁 관계에 집중되어 있다.⁸⁾ 시진핑 제2기 체제에 들어서서 중국의 미국체제에 대한 도전적 의지는 충분히 확인되고 있다고 보고 있는 것이다. 특히 지난 제19차 당 대회에서 중국은 국제적 차원의 지도적인 역할과 더불어 “21세기 중엽에 세계일류의 군대 건설”을⁹⁾ 천명함으로써 미국체제에 대한 안보적 차원의 전략적 균형과 도전의지를 확인시켜 준비 있다. 미-중 협조체제의 필요성과 전략적 공존의 당면 과제에도 불구하고, 중국의 힘의 성장에 대한 미국의 전략가들의 인식은 대체로 투키디데스의 논리에 기초하고 있다고 보여 진다. 특히, ‘힘에 의한 평화’를 강조하고 있는 트럼프 행정부의 ‘미국 우선주의’는 전략적 경쟁자로서의 대중 인식의 강렬성을 보여주고 있다고 할 것이다. 종합국력의 측면에서 21세기 중엽의 명실상부한 국제적 지도 국가를 목표로 한 시진핑 체제의 전략적 구상은 이러한 트럼프 행정부의 강렬한 전략적 경쟁의식을 자극하고 있다고 볼 수 있을 것이다.¹⁰⁾

이러한 관점에서 보면 미국이 뚜렷이 부상하고 있는 중국에 대한 전략적 견제에 대한 일차적 경쟁지대는 동아시아가 될 것이다. 그 중에서 미국의 전략가들의 입장에서 볼 때, 중국의 ‘약한 고리’로 인식되는 ‘북한문제’는 주요한 전략적 활용수단으로서 식별될 수 있다고 볼 수 있을 것이다. 미일동맹의 기조 속에서 한미동맹을 관리하면서 대중 전략적 견제 수단의 일환으로서 미국의 대북접근은 전략적 자산축적 차원으로 이해될 수 있다는 얘기다.

(3) ‘북한문제’에 해결에 대한 트럼프 대통령 개인의 자신감

트럼프의 ‘북한문제’에 대한 관심과 집중도는 매우 예외적이라 할 만하다. 전임 정부와의 차별성을 드러내는 주요 사안으로서 ‘북한문제’를 바라보기 때문일 것이기도 하고, 적대세력에 대한 레이건식의 강한 리더십에 대한 동경, 그의 협상가적 자질에 대한 자신감 등 그의 개인적 인식의 변수도 작용하고 있는 것으로 보인다. 때문에 미국의 행정부의 관료적 메커니즘에 기초한 대북 접근적 측면보다는 그의 개인 변수적 인식에 기초한 대북접근의 성격을 띠고 있는 것이 트럼프 행정부의 대북 접근의 주요한 특징으로 논의될 수 있을 것이다. 그의 협상가적 관점에서 보았을 때, ‘북한문제’는 해결될 수 있으며, 그 과정에서 미국의 역내 리더십은 보다 강화될 수 있다는 인식이 그의 대북접근의 기저에 자리 잡고 있는 것으로 보인다.

8) 키신저 박사 등 미국의 저명한 전략가들은 중국과의 전략적 공존의 모델을 찾을 것을 권고하고 있다. Henry A. Kissinger, "The Future of U.S.-Chinese Relations: Conflict Is a Choice, Not a Necessity", *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 2, March/April 2012, pp. 44-55.

9) 성균관대학교 성균중국연구소 옮김, 『제19차 중국공산당 전국대표대회 보고』(서울: 지식공작소, 2018), p. 187.

10) 19차 중국공산당대회의 결과에 대한 미국의 비판적인 반응들은 그러한 점들을 확인케 하고 있다. Jackson Diehl, "China's Communist Leadership has a model of totalitarianism for the 21st century", *The Washington Post*, October 29, 2017.

나. 미국의 대북접근 의도(기대이익)

(1) 동북아 전략적 판세 장악

트럼프 행정부의 경우 ‘북한문제’는 미국에게 동북아 역내 전략적 측면에서 판세장악을 위한 주요한 전략적 기회를 제공할 수 있는 것으로 인식하고 있다고 보여 진다. 만약 대북 접근을 통한 북핵문제의 전격적 타결이 이루어질 경우, 미국에 대한 직접적 위협요인을 제거하고 북한과의 전략적 제휴상태로 진전될 경우 이것은 미국에게 있어서 대중 견제를 중심으로 한 동북아 전략 네트워크 구축의 주요한 결실로 받아들여질 수 있을 것이다. 곧, 대중 전략적 우세의 주요한 기회로 다가서고 있는 것이다. 이러한 전략적 계산은 미국의 대북접근의 최대의 기대이익이 될 것이다.

(2) 북한문제해결의 역사적 기회 적극 활용

트럼프 행정부의 대북접근의 배경에서는 앞서 언급한 것처럼 트럼프 개인의 북한문제해결에 대한 협상가적 자신감이 작용하고 있다. 다른 한편으로 레이건류의 역사적 사명감과 유사한 기대도 작용하고 있는 것으로 보인다. 북한문제는 그가 풀어야 할 역사적 사명감과 같은 문제로서 다가서고 있는 셈이다. 이러한 두 가지의 트럼프의 대북 인식상의 기대치는 어떤 식으로든지 북한문제해결의 매우 유리한 시점에 진입했다는 자신감과 확신으로 작용하고 있는 것이다.

(3) 잃을 것이 별로 없는 게임

트럼프의 개인적인 협상가적 자신감과 그의 과시적 행보에 대한 선호의 측면에서 보면 북한문제 담판을 위한 대북접근은 최소한 그러한 기대이익을 충족시킬 수 있을 것이다. 협상이 타결로 가게 되면 실질적 미국의 안보이익의 수취가 가능하지만, 설령 실질적 타결이 이루어지지 않더라도 트럼프 행정부의 입장에서 그 이후의 미국의 전략적 수단 영역 구사의 차원에서 보면 당면한 미국의 대북접근은 그다지 불리한 선택이 아닌 것이다. 그 것이 매우 공세적 양상으로 나타난다 하더라도 최소한 북한문제의 향후 관리를 위한 중요한 전략적 자산 등을 만들어주게 된다는 것이다. 이처럼 트럼프에게는 미국의 대북접근에는 잃을 것이 별로 없는 게임으로 인식될 가능성이 높다. 이점이 바로 지난 북미관계의 역사와는 달리 금번의 대북접근에 대한 미국의 전략적 계산법이 차별성을 가지고 작용할 수도 있다는 짐작을 가능케 하고 있는 것이다.

III. 향후 북미관계전망: 한반도 비핵화 전망

앞으로의 북미관계는 금번의 북미정상회담의 결과에 의해 크게 좌우될 가능성이 높다. 북한과 미국 모두 현재의 국면에 변화를 주어야만 하는 (1) 주요한 전략적 결심을 해야 되는 상황인식에 이르렀을 경우, 양자 모두 일정한 협상의 한계적 국면을 인식하고 (2) 점진접근법을 모색할 경우, 그리고 쌍방의 갈등적이고 대립적인 국면 조성으로 (3) 북미접근이 결렬되는 경우 등에 따라서 대체로 향후 북미관계는 3가지의 그림직한 시나리오의 하나로 귀착될 가능성이 높을 것이다.¹¹⁾ 그에 따라서 각각의 한반도 비핵화 전망도 (1) 맑음, (2) 구름 낀, 그리고 (3) 흐림 등으로 생각해 볼 수 있을 것이다.

1. 대타협으로 인한 전격적 관계정상화(그랜드 바겐): 맑은 날씨의 한반도 비핵화전망

북한과 미국 모두 양자적 전략적 결심을 하게 되는 경우에 현실화될 수 있는 시나리오다.

이럴 경우 미국은 한반도평화협정체결, 북미수교, 국제적 차원의 대북 경제지원 등을 폐기지화할 수 있을 것이다. 상대적으로 북한의 경우에는 핵 통제 및 폐기일정 합의, 주한미군 역할인정, 중국을 염두에 둔 일정한 수준의 전략적 협력 합의 등의 성의를 보일 수 있을 것으로 보인다. 그야말로 북미간 빅뱅의 그랜드 바겐의 양상이 현실화되는 경우라 할 수 있다.¹²⁾ 한반도 안보관리 방식의 매우 본질적인 변화가 나타나게 되는 상황이라 할 수 있을 것이다.

2. 부분타결로 인한 점진적 관계정상화: 구름 낀 날씨의 한반도비핵화 전망

미국에의 직접적 위협인식으로 작용할 수 있는 북한의 핵 능력의 일정한 수준의 폐기 내지 통제에는 합의하나 북한의 본질적 핵보유국 지위의 보존 입장이 고수될 경우, 미국은 제한적 수준의 북핵 폐기 전망을 가질 수밖에 없을 것이다. 이러한 경우 북한의 단계적 비핵화 전망 속에서 미국은 대북제재완화, 북한과 미국의 단계적 북미정상화, 그리고 한반도 평화협정 관련 논의 합의 등에 이를 수 있을 것이다.¹³⁾

11) 물론 시간의 연속성과 북미관계의 지속성의 차원에서 보면 3가지 시나리오의 복합양상을 보여줄 수도 있을 것이다.

12) 이러한 일괄타결적인 접근법에 대해서는 다음을 참조. 김연수, “북핵문제해결을 위한 지역협력 전략”, 『국제문제연구』 제10권 제1호(2010 봄), pp. 216-222.

13) 이러한 점진접근법에 대해서는 다음을 참조. 김연수, “북핵문제해결을 위한 지역협력 전략”, 『국제문제연구』 제10권 제1호(2010 봄), pp. 222-226.

3. 결렬로 인한 갈등과 대립의 관계 지속: 흐린 날씨의 한반도 비핵화 전망

합의과정의 전격성과 은밀성 등으로 미루어 볼 때, 북미정상회담은 여러 불확실성을 내포하고 있다는 점도 사실인 듯싶다. 북미간의 공개적인 정상적인 외교경로를 통한 합의라기보다는 수면이하에서의 접촉이 주이었던 것으로 알려지고 있다. 그 만큼 상대방의 의도 확인에 대한 신중함이 자리 잡고 있기 때문일 것으로 보인다. 다른 한편으로 트럼프의 개인수준의 의지가 많이 작용한 결과이기도 한 것으로 보인다. 때문에 물밑에서 의제와 합의 내용이 충분히 조율되지 않은 경우, 북미회담의 결과는 트럼프의 개인변수에 의해 좌우될 가능성도 다분하다 하겠다. 그의 근본주의적인 사고가 작용할 경우 회담의 좌초 가능성을 예상해 볼 수도 있다 하겠다.

IV. 우리의 대응 방향과 과제 : 정치성과 복잡성

북한 문제를 중심으로 한 한반도 안보문제에서의 주변화 가능성이 우려되었던 자금의 현실에서 보면 최근의 상황은 그 것의 변화 가능성에 대한 기대를 갖게 한다. 앞서 논의한 것처럼 적지 않은 불확실성이 있고, 풀어야 될 북한문제의 성격이 갖는 복잡성으로 인해 정치한 접근을 하지 않을 경우 그 파급효과를 쉽게 낙관하기도 어려운 것이 사실이다. 때문에 대체로 다음과 같은 몇 가지 측면에서 우리의 대응방향과 과제를 제시해 보고자 한다.

1. 대응방향

가. ‘북한문제’ 해결의 전략적 중심성 확보

지금까지 ‘북한문제’가 표류하거나 혹은 자가발전의 악화의 과정을 밟게 된 배경에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 한국의 ‘북한문제’에의 과잉목표 설정과 전략적 조정의 실패에 따른 북한문제 해결의 전략적 중심성의 위치를 잃어버렸기 때문에 나타난 문제였다. 이를 회복하기 위해서는 한반도 안보환경과 역학에 대한 정확한 현실 진단에 기초한 매우 전략적인 대북목표 설정과 그 실행영역과 수단에 대한 냉철한 평가가 이뤄져야만 한다. 이 과정에서 최고정책결정자 차원의 유연성과 피드백 조치는 지금까지의 경험상 매우 필요하다. 여타의 정책영역과 마찬가지로 대북정책을 포함한 안보정책도 실패할 가능성이 있다는 것을 겸허하게 인정하는 것은 대단히 중요한 것으로 보인다. 전략적 유연성을 결여한 전략적 경직성은 한반도 안보상황을 더욱 어렵게 할 수 있다는 지난시기의 교훈을 찾아야 한다.¹⁴⁾

14) 김연수, “2018년도 남북관계전망과 우리의 과제”, 『안보현안분석』 Vol. 139(2018. 1. 30), pp. 5-8;
김연수, “북한의 핵전력화와 한국의 안보”, 『국방대신문』 Vol.18-1 (2018. 3. 1).

이러한 가운데 북한문제 해결의 중심성을 찾기 위해서는 북한문제가 갖고 있는 3차원적 복합성을 잘 이해하고, 그 주요한 구조와 역학에 대한 치밀한 기획과 접근이 필요할 것이다. 밀도 있는 도상계획이 있어야만 험로를 뚫고 나갈 수 있으며, 상황을 이끌어낼 수 있을 것이다

나. 근원적 접근과 점진 접근의 결합 필요

‘북한문제’는 남북관계를 넘어서는 강대국 이해관계의 한반도 국제정치가 작동하는 공간이기에 우리의 기대처럼 쉽사리 큰 문을 열기가 대단히 쉽지 않다. 지난 북미관계의 역사가 그 것을 잘 보여준다 하겠다. 그럼에도 불구하고, ‘북한문제’를 풀어갈 수 있는 기획의 공간은 쉽사리 찾아오지도 않는다 하겠다. 지국의 국면은 대체로 축적된 갈등과 위기의 국면을 디딤돌로 하여 무엇인가 상황의 변화를 모색해야만 하는 국면으로 이해된다. 그래야만, ‘북한문제’를 중심으로 하여 주변화 된 전략적 위치에서 벗어날 수 있을 것이다. 이러한 북한문제의 구조적 역학, 상황적인 기획의 도래 측면, 그리고 상황 돌파의 필요 등에 비추어 볼 때, 당면한 ‘북한문제’에의 접근법은 근원적이면서도 점진 접근법의 조합 속에서 그 전략적 지혜를 발견할 수 있을 것으로 보인다.

다. 한미공조와 남북관계의 독자성의 조화

한국의 입장에서는 남북관계의 영역은 그 자체가 목적적이면서도 지난 북미관계의 역사에서 보면 맺혀진 풀기 어려운 ‘북한문제’의 매듭을 풀어나가는데 있어서 매우 유용한 전략적 수단의 측면으로도 이해될 수 있을 것이다. 특히, 남북관계는 일반 국가간의 갈등관계와 달리 긴 장래의 측면에서는 하나의 민족적 통일체로서의 존재양식을 향하여 끊임없이 가야만 하는 민족적 특수 관계이기에 그러한 방향성에 있는 남북관계의 독자성의 영역은 매우 유용한 전략적 영역으로 인식될 필요가 있을 것이다. 북한문제의 핵심인 북핵문제의 해결의 전망은 한국이 스스로의 전략적 중심성의 영역의 한계를 설정하는 한 한미공조의 긴밀성은 불가결하다 하겠다.¹⁵⁾ 남-북-미 삼각관계의 상호이익의 공유의 지점을 바탕으로 하여 북한문제의 돌파구를 만들어야 될 현실성이 존재하는 셈이다.¹⁶⁾

2. 우리의 과제

다가오는 북미정상회담의 결과에 따라 예상 가능한 3가지의 북미관계전망 시나리오

15) 또 다른 한편으로는 한국이 매우 본질적인 전략적 중심성을 만들어내는 과정에서도 한미동맹의 신뢰성은 매우 중요한 자산으로 작용할 수 있을 것이다.

16) 이에 대해서는 다음의 글을 참조할 것. 김연수, “남-북-미 삼각관계의 기원과 갈등: 북핵문제를 중심으로”, 『동아연구』 제53집(2007), pp. 79-105.

를 살펴본바 있다. 완전 타결 시, 부분 타결 시, 그리고 결렬 시 등의 향후 북미관계 시나리오에 따라서 향후 한반도 비핵화 전망은 각기 맑음, 구름 낀, 흐림 등으로 달라질 수 있다. 때문에 우리의 향후 과제는 총론적 차원에서 보면 북미회담의 성과를 높여 북한의 비핵화 가능성을 높이는 방향으로 갈 수밖에 없을 것이지만, 각각의 시나리오의 경우 핵심적으로 부각될 수 있는 사안에 대한 대응과제를 식별해보는 것도 의미 있을 것이다. 특히 어떠한 시나리오로 낙착되든지 간에 한반도 안보의 안정적 관리의 과제는 사활적이기 때문일 것이다.

가. 완전 타결 시

이 경우에는 첫째로는, 한반도 평화협정의 방식에 대한 숙고가 필요할 것이다. 한반도 평화협정의 체결은 한반도 안보확보 방식의 매우 본질적인 변화를 수반하는 것이기 때문에 그 실제적 실현가능성과 실효적 보장방안을 일차적으로 고려해야한다. 이점에서 보면 논란이 있을 수 있으나 남북한과 미국 및 중국이 참여하는 4자 방안이 남-북-미 3자 체결방안보다 전략적 안정성을 제공해 줄 것으로 기대된다.¹⁷⁾ 둘째로는, 남북한간의 실효적 차원의 군비통제 논의가 이루어져야 될 것이다. 셋째로는 북한의 비핵화 일정과 연계된 국제적 차원의 대북 경제협력 프로그램에 대한 역할 조정에 대한 검토가 필요하다. 특히, 북미수교 확정에 따른 북일수교 일정도 가시화될 가능성이 높을 것인바, 북한의 대일 청구권 자금의 활용과 관련한 한국의 적극적인 조정자적인 역할이 요구될 것이다. 넷째, 한반도 평화협정의 실효적 의미를 높이기 위해서는 동북아 평화체제의 전망이 열릴 필요가 있을 것이다. 동북아에서의 다자적 안보체제 구축과 관련한 실천적 차원의 동북아 평화체제 구축에 대한 리더십 발휘가 요망된다 하겠다.

나. 부분 타결 시

이 경우에는 첫째로는, 북미간의 단계적 관계 정상화와 미국의 안보에 직접적인 위해가 되는 핵능력의 통제 등의 부분적인 전략적 합의 수준에 머물게 되는 상황인바, 북한의 핵능력의 전반적 통제와 비핵화 방안에 대한 추가적인 후속 논의의 동력을 유지해 나가는 것이 관건일 것이다. 때문에 연속적인 남북정상회담과 북미정상회담의 추가 회담이 이루어질 필요가 있을 것이다. 둘째로는, 북미간의 단계적 관계정상화에 따른 한반도 평화협정논의도 순차적으로 이루어질 가능성이 높은바, 그 동력을 살려나가기 위해서는 북일수교 가능성의 동기를 강화시키기 위한 협조체제를 구축하

17) 지난 3월 27일에 있는 전격적인 베이징 북-중 정상회담에 대해서 북한의 공식발표내용에 의하면 양국은 “조선반도 정세관리문제들을 비롯한 중요한 사안들에 대해 깊이 있는 의견을 교환하였다”라고 알려지고 있는바, 아마도 다가올 북미정상회담의 의제로서 부각될 개연성이 높은 한반도평화협정 체결 등과 관련하여 중국의 공식적 참여에 대한 논의가 깊이 있게 있었던 것으로 짐작할 수 있을 것이다. “김정은원수님, 중국공산당 중앙위원회 습근평 총서기와 회담”, 『조선중앙통신』(2018. 3. 28)

는 것이 바람직할 것이다. 셋째, 남북간의 협상체제의 강화를 통해서 한반도 관련 당사국들의 한반도 평화체제에 대한 유인을 높여나갈 필요가 있을 것이다.

다. 결렬 시

이 경우에는 첫째로는 한반도 안보상황의 보다 악화된 위기국면으로의 진입을 예방하기 위한 한국의 거중 조정자적인 역할이 십분 강화 될 필요가 있을 것이다. 한-미-일 협력체제를 강화하고, 중-러 등과의 유기적인 전략적 협력체제 강화를 통해서 한반도 상황의 악화 가능성을 사전에 차단하고 다시금 북미협상 국면이 만들어질 수 있도록 적극적인 외교적 노력을 경주할 필요가 있을 것이다. 북-중의 상호정상방문이 예정되어 있는 만큼 중국과의 고위급 수준의 긴밀한 전략적 소통채널 유지도 대단히 중요해질 것이다. 둘째로는, 남북간의 협상체제를 강화하면서 동시에 남-북-미 협상 국면을 재차 조성할 필요가 있을 것이다. 셋째로는, 한반도 평화체제와 동북아 평화체제 구축노력의 연계성을 강화시키는 데 중-러 외교를 강화해야 할 것이다.

V. 맺음말

냉전의 종식과 더불어 찾아온 북미관계의 적대적 관계의 개선노력은 미국의 세계 및 지역차원의 안보전략 속에서 일정한 부침을 겪어오면서 적대적 불신의 늪에 빠져 버렸고, 이러한 대미 적대적 불신 속에서 중국의 부상은 북한에게 새로운 기회요인으로 작용하면서 북한으로 하여금 핵 전력화를 재촉케 하는 결과를 초래했다. 이 과정에서 한국의 대북정책을 포함한 안보정책은 전략적 중심성을 만들어내는데 일정한 한계를 드러내지 않을 수 없었다. 대내정치적인 극한적 대립과 연계된 전략적 경직성은 스스로의 발목을 잡게 되는 결과를 낳게 했던 것이다. 강대국 정치가 크게 작용하는 ‘북한문제’를 포함한 한반도 국제정치의 중심에서 밀려나게 됨으로써 ‘북한문제’는 악화일로를 걷게 되어 현재에 이르게 된 것이다. 그 간의 위기의 축적 속에서 새로운 전환의 기회를 맞게 된 지금 전략적 신중성과 치밀함으로 이 기회의 국면을 능동적이고 창의적으로 활용할 당위성과 현실성은 충분한 것이다. 한국의 역량이 다시금 시험대 위에 서게 된 것이다. 전략적 지혜를 모아야 한다. 전략적 지혜의 창출과정은 뺄셈의 과정이 아니라 더하기의 과정을 필요로 할 것이다.

제1회의

〈자유패널 2〉

“북한의 사상과 사회변화”

◆ 사회 : 신호숙(남북하나재단)

**「한(韓)」사상을 중심으로 본
김일성 주체사상**

이현주(고려대)

「한(韓)」사상을 중심으로 본 김일성 주체사상¹⁾

이현주(고려대)

I. 문제의 제기

지난 오천년간 한반도의 역사는 짧은 안정기와 길고 긴 고난의 시기를 반복하며 성장 발전을 거듭하여 왔다. 한국전쟁과 분단이후 남한은 세계사에서 유례가 없는 초고속 성장을 거듭하여 세계10위 반열의 경제강국을 이루어냈다. 또한, 북한은 핵무력체제의 군사적 위협을 이루었으며 2018년 5월에는 북미 간 정상회담이 예정되어 있다. 최근 한반도 정세의 급격한 변화는 기존의 북한연구에서 예견하였던 북한의 붕괴와 김정은 정권의 몰락과는 상반되는 결과이다.

본 연구는 북한이 이루어낸 체제 안정과 군사적 위협의 달성인 핵무력 체제 구현의 사상적 토대가 김일성 주체사상인가에 대한 회의에서 시작되었다. 북한의 주장대로 김일성이 창안한 주체사상의 결과라면 과연 그 연원은 어디서 찾아야 하는가가 본 연구의 주제이다. 본 연구는 북한 내구력과 핵무력 체제 구현의 사상적 토대가 한반도에 면면히 흐르고 있는 「한(韓)」사상임을 주장하고자 한다. 이를 위해서 김일성 주체사상을 ‘전통적인 「한(韓)」사상의 계승과 종교적·정치적 변형과정’이라는 관점에서 새롭게 조명하고자 한다. 북한의 「한(韓)」사상 체계와 마르크스 레닌의 인간중심철학이 결합하여 김일성 주체사상으로 나타나고 있으며, 이것이 시대와 권력구조의 변동 목적과 수단에 따라 수령론, 사회정치적 생명체론, 인간중심론으로 변형되었고 핵무력체제의 구현에 까지 이르렀다고 보기 때문이다.

주체철학의 기원은 고대로부터 시작되어 중세기까지 서양문명사를 가로지르는 기독교 바울신학으로 정리된 신중심의 세계관이 그 핵심고리이다. 신과 교회가 주인이던 세상에서 인간과 국가가 주인인 체제로 전환된 것이다. 그러나 ‘소유권’이 그 핵심 고리인 자유주의는 인간의 자본독점과 노동력 착취라는 치명적인 모순을 낳는다. 이에 마르크스 레닌은 ‘물질 배분의 평등’을 본질로 하는 공산주의 혁명에 성공하여 인간과 공산당이 주인이 되는 세상을 바꾸려 한다. 따라서 주체사상이란 기독교 신 중심, 즉 ‘바울 세계관’에 맞선 마르크스의 인간중심철학의 도전과 전복에 그 기원이 있다. 마르크스 주체사상은 소련 공산혁명을 분단 북한에 이식하는 과정에서 「한(韓)」사상과

1) 본 연구는 이현주, “김일성 주체사상과 「한(韓)」사상 - 켄 윌버의 통합심리적 접근을 중심으로,” 「새정부 대북정책과 새로운 남북관계의 모색」, 북한연구학회 2017학계학술회의(2017.6.23.) 211-230쪽과 박요한·이현주, “김일성 주체사상의 한반도 핵무력체제 구현과정: 통치이념의 철학적 기초와 집단정체성 변화를 중심으로,” 『아태연구』, 24권 4호, 2017. 12, 5-39쪽을 발전 시켜서 작성됨.

결합된 뒤 김일성 주체사상으로 변형되었다고 볼 수 있다. 인간과 물질의 변증법적 전개과정인 인간중심 철학이 북한에 이식되기 위한 매개적 토양은 바로 전통적인 「한(韓)」사상과의 결합이었다. 한사상은 동양에서는 보기 드문 다차원의 초월적 세계관을 포용할 수 있는, 즉 기독교의 창조주와 인격신 그리고 미래에 대한 비전이, 풍부한 전설과 신화로 축적되어 전승되어왔다. 따라서 「한(韓)」사상은 인간과 신이 서로 주반(주도자와 반려자)이 되어, 때로는 분리되고 때로는 한 몸이 되어 공진하는, 한민족 특유의 사상체계로 이미 역사화 되어 있다.¹⁾

기존 남한연구자들은 수령론을 김일성 주체사상의 핵심으로 보는 북한의 주장을 따르고 있다. 그러나 「한(韓)」사상의 ‘인격신(人格神)’을 왜곡시킨 ‘수령론’만으로 북한의 내구력과 주체사상을 이해하는 데는 한계가 있다. 김일성 주체사상에 대한 이해는 그 본질인 「한(韓)」사상에 대한 이해가 선행될 때 가능하다. 김일성 주체사상은 변형된 「한(韓)」사상이며 ‘인격신(人格神)’이 변형되어 수령론으로, 절대무(지기)가 변형되어 사회정치적생명체론으로, 인간존중사상이 변형되어 유물론적 인간중심론으로 나타나고 있음을 이해해야 한다.

본 연구는 5000년 역사의 흐름아래 면면히 이어온 「한(韓)」사상을 중심으로 김일성 주체사상의 형성과 변화과정을 분석하려 한다. 이러한 논의는 기존연구에서 밝혀내지 못한 북한의 내구력과 함께 체제와 인민대중이 일치단결하여 핵무력 보유 군사강국으로 도약하게 되는 사상적 원동력을 이해하는 단초가 될 것이다.

II. 이론적 검토

1. 기존연구 검토

가. 「한(韓)」사상에 대한 기존연구 검토

독일의 사회학자 막스 베버(1864-1920)는 고등종교들은 모두 고도의 합리적 교리 체계와 수행체계를 가지고 있으며 이들은 인간정신이 가진 보편적 합리성의 다양한 표출형태들이라는 전제에서 출발한다. 한국은 개신교, 가톨릭, 불교 등 기성종교와 무교(샤머니즘)까지 포함하면 우리 국민의 80%가 종교인이다.²⁾ 한국사회는 세계종교사에서 가장 전형적인 다종교상황(multi-religious situation)의 실상을 보여주고 있

1) 박요한·이현주, “김일성 주체사상의 한반도 핵무력체제 구현과정: 통치이념의 철학적 기초와 집단정체성 변화를 중심으로,” 『아태연구』, 24권 4호, 2017. 12, 5-39쪽.

2) 한국의 경우 흥미로운 것은, 적어도 ‘현세지향성’을 기준으로 볼 때 고등종교들 중 아마도 가장 세속적 윤리체계를 가진 유교를 통해 진작부터 ‘계몽’되어 온 우리 한국 국민들 중 현재 근 30%가 넘는 사람들이 가장 내세지향적인 종교인 기독교의 신봉자들이라는 사실이다(유교문화권의 중국은 3% 내와, 일본은 1% 미만의 국민이 기독교이다) 따라서 우리가 종교를 무엇이라고 규정하든, 그리고 종교적 신앙의 동기와 배경이 무엇이든 간에, 종교는 현존하는 인류의 절대 다수에게 여전히 크나큰 호소력을 발휘하고 있는 정신적 힘이라는 점만은 분명하다. 전성우, 『막스베버의 종교사회학 선집』(서울: 나남, 2015), 4-9쪽.

다. 한국종교는 세계의 고대종교(古典宗教)를 받아들이면서 원형보존의 기능을 한층 더 분명하게 드러내고 있다. 그런데 한국에는 유교, 불교, 기독교, 그리고 인본주의라는 세계사대고전문화(四大古典文化) 전통이 공존하면서도 어떤 것도 주도적인 역할을 담당하지 못하는 상태에 있다.³⁾ 이러한 다종교상황은 「한(韓)」사상과 관련이 깊다.

「한(韓)」사상은 외래사상이 들어오기 전에 한민족이 가지고 있었던 한국정신과 철학의 시원사상을 말한다. 유교, 불교, 기독교가 들어오기 이전에 한국인이 가지고 있었던 고유의 철학적 사상이 「한(韓)」사상이다. 그러므로 「한(韓)」사상은 한민족의 과거와 현재, 그리고 미래를 파악하고 삶의 의미, 가치와 표준, 힘과 꿈을 주는 사상을 의미하며 철학, 종교, 윤리, 도덕, 그 밖의 정치, 경제의 모든 면에 사상적인 토대를 이루고 있다.⁴⁾ 「한(韓)」사상의 특징은 신·인간·자연이 모두 다양하고 다차원적인 관계와 양상으로 결합되어 각자 이세상의 주인공으로써 조화와 균형을 이룬다.⁵⁾ 「한(韓)」사상은 처음도 끝도 없는 천성에서 모든 만물의 원천과 근본이 시작되므로 나와 너를 다르게 보지 않는다. 나와 타자가 하나에서 시작되고 하나로 완성되기 때문이다. 「한」의 의미를 바탕으로 형성된 「한(韓)」사상은 우리 겨레 고유의 것이되, 우리 것으로만 한정되는 것이 아니다. 모든 문명과 인간의 의식구조를 포용할 수 있는 보편적인 성격 때문이다.⁶⁾ 처음도 끝도 없는 천성에서 모든 만물의 원천과 근본이 시작되므로 나와 너를 다르게 보지 않기 때문에 「한(韓)」사상은 사상의 통합을 실현한 통합사상이다.

대표적인 「한(韓)」사상 연구자인 김상일은 ‘한이 가지는 다양한 의미를 일(一, one), 다(多, many), 중(中, middle), 동(同, same), 혹(或, about), 행(行, continuing)의 여섯가지로 분류했다⁷⁾. ‘한’은 우리의 국가, 민족, 사상, 생활 전반에 관한 우리의 정체성(Identity)을 규정할 때 쓰여진 말이다. 「한(韓)」사상은 한민족의 구성원들에게 삶의 의미, 가치의 표준, 희망, 꿈을 담고 또한 그것을 주기 위한 사상이다. 「한(韓)」사상은 한반도라는 지역을 중심으로 나타난 사상일지라도 「한(韓)」사상의 영토적 범위는 한국에 국한되지 않는다. 「한(韓)」사상의 ‘한’이라는 말이 차지하고 있는 엄청난게 넓은 의미와 그 오래된 역사와 철학적 보편성과 심오성 때문이다.⁸⁾ 「한(韓)」사상은 우리 민족의 의식 구조 속에 「한」의 다의적이고 함축적인 뜻이 여러 사유방식을 포용하여 원융하게 회통시킬 수 있는 일종의 문화적 사상적 유전자로서 그 특성이 이어져 오고 있다.⁹⁾

3) 이러한 사회는 현재 이웃나라인 일본이나 중국에서도 찾아볼 수 없다. 예컨대, 일본에는 기독교가 의미가 없으며, 유교 역시 사회의 주도적 가치의 역할에 미치지 못하고 있다. 중국에서 불교가 주도적 역할을 하지 못하고 기독교가 큰 의미를 지니지 못한다. 서구 사회에서 동양 종교는 극히 일부 계층의 지적 흥미의 대상의 범주를 결코 넘어서지 못하는 상태에 있다. 이런 맥락에서 볼 때, 오늘 한국 사회는 세계사에서 그 유례를 찾을 수 없는 다종교사회를 이루고 있다는 사실이 어렵지 않게 드러난다. 한국사회야말로 다양한 세계관이 등가로 기능하는 진정한 다원주의상황이 전개되는 곳이다. 윤이흠, 「한국종교사의 이해-고대에서 고려조까지,」 「종교와 문화」 10권, 151-185쪽.

4) 박요한, 『시간과 인간의 운명정체성』(서울: 행복에너지, 2016), 78-81쪽.

5) 최민홍, 『한국철학』(성문사, 1987).

6) 이현주, 2017(b), 218쪽.

7) 김상일, 『「한(韓)」사상』(온누리, 1986), 23쪽; 김상일은 2013년 미국 엘에이의 <「한(韓)」사상연구모임>에서 행(行)을 부가하였다.

8) 김상일, 앞의 책, 27쪽.

김상일은 한철학을 크게 세가지로 나누어 분류하였다. 첫째로 그 기원을 정확하게 알 수 없는 '원형적'(原形的, prototype)인 것과, 둘째로 고대로부터 현재에 이르기까지 한국의 역사속에서 이루어진 '조형적'(祖形的, archetype)인 것과, 셋째로 서양철학같이 이질적인 타문화권으로부터 유입되어 비판적 논리를 거쳐 한국적인 것이 된 '변형적'(變形的, transtype)인 것으로 나누어 생각해 볼 수 있다는 것이다. 두 번째 조형적인 것이 지금까지 통상적으로 언급되어 온 불교나 유교 그리고 도가사상 같은 한국철학이라 할 수 있을 것이다. 첫 번째 원형적인 것은 문헌적으로 그 근거와 근원을 찾기가 매우 어려우나 한국역사 속에서 면면이 흘러내려 오면서, 조형적인 것 그리고 변형적인 것들 속에서 변혁의 매개체적 역할을 해 왔다고 할 수 있다. 원형적인 것은 비록 현재 문헌적 근거를 밝히기 어렵기는 하지만 조형적인 것과 변형적인 것들 속에 뚜렷이 나타나 있기 때문에 그 모습을 규명하기가 차라리 쉽다고 할 수 있을 것이다. 김상일은 이 세 부류의 사상들은 나중 것이 먼저 것을 포함하면서 한 단계씩 넘으면서 한국철학을 형성해 왔다고 보았다. 그리고 원형은 조형 속에, 조형은 변형 속에 불멸(不滅, immortal)하여 사상은 축적되면서 변혁되어 간다고 보았다.¹⁰⁾ 북한에 마르크스 레닌의 인간중심철학을 중심으로 사회주의가 수용된 배경도 「한(韓)」사상의 포용할 수 있는 보편적인 성격으로 인하여 가능하였다고 볼 수 있으며 김일성 주체사상이 북한에 수용된 배경도 같다.

김상일은 「한(韓)」사상의 세가지 특징을 한(韓) 개념 속에 포함된 절대무(지기), 인격신, 그리고 사회변혁의 실천상을 삼대특징으로 보았다. 이 삼대개념이 곧 「한(韓)」사상을 다른 사상과 다르게 만드는 점이라 할 수 있다. 한국에 소개된 조형으로서의 불교와 유교는 이 삼대요소 가운데 한 두가지를 결여하고 있다. 불교의 인격신의 결여, 유교의 절대무와 인격신의 결여, 그리고 후기에 와서의 실천성이 결여됨으로서 실학(實學)이 나오게 된다. 그 배경은 모두 '한의 결핍현상'(lackness of Han)으로 볼 수 있다. 최제우가 "유도 불도 수천년에 그 운이 다하였다"라고 선언한 것도 결국 이런 결핍 때문이라는 사실은 그가 선포한 동학의 내용이 이를 잘 반영해 주고 있다. 최제우는 한의 삼대요소 즉 인격신, 절대무(지기), 그리고 실천성을 회복시켰다. 한국에 들어온 기독교는 인격신관을 강화시킨 반면, 절대무 개념을 결여하고 있다. 불교는 그 반대이다.¹¹⁾ 기독교신학은 인격신만을 강조하고 불교나 동양사상은 '무' 혹은 '도'만을 강조한다. 기독교사상 속에서는 인간을 작은 소우주로 보고 소우주와 대우주의 조화를 추구하는 무사상을 찾을 수 없다. 동양사상 속에는 인격신을 찾을 수 없다.¹²⁾ 김상일은 신라와 고려를 통해 약 1500여년에 걸쳐서 우리의 의식 속에서 절대무 개념이 강화되었으며, 조선조 500년을 통해 도의 실천적인 면이 일방적으로 강화되어졌다고 보았다. 과거 100년 동안 기독교를 통해서 인격신이 강조되었다. 이제 우리에게 남겨진 사상적 과제란 최치원의 '포삼교'(包三敎)의 정신 그대로 그동안 강화되고 강

9) 김재범, "華嚴一乘法界圖와 「한(韓)」사상," 『한국학논집』, 제 57권(2014.12), 177쪽.

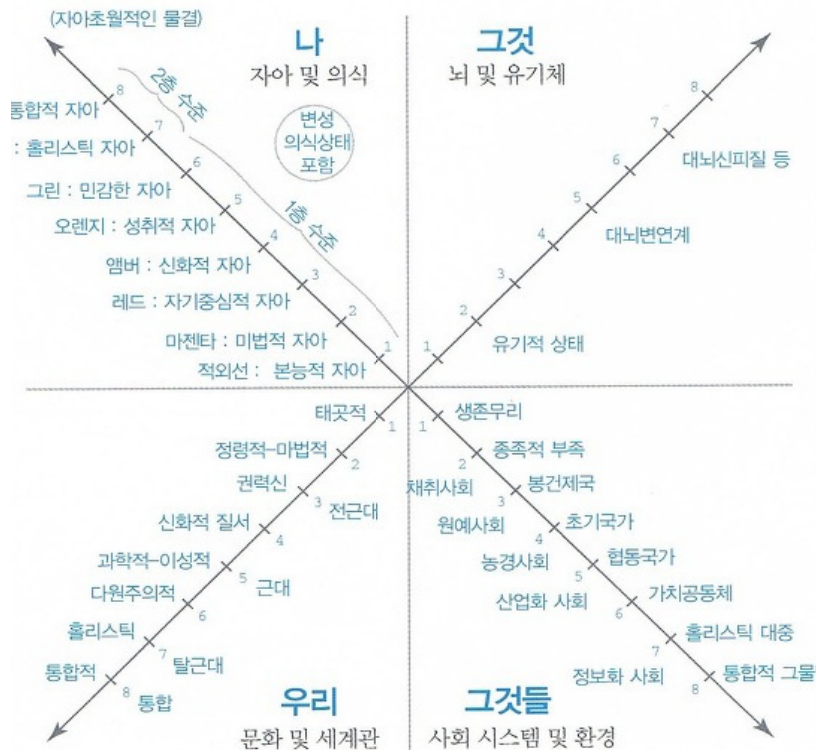
10) 김상일, "한국철학의 자생성(自生性)은 존재하는가," 『정신문화연구』 16권 3호(1993.9), 44쪽.

11) 존갑 저, 김상일역, 『과정신학과 불교』(대한기독교출판사, 1988), 153쪽.

12) 고익진, 『하느님과 관세음보살』(일승보살회, 1988).

조된 조각들을 하나로 포괄시키는 작업이라고 할 수 있다. 이러한 작업을 해내는 것이 한철학이 해야 될 사명이다¹³⁾.

본 연구에서는 한(韓) 사상을 북한의 사회, 정치, 경제, 문화가 하나로 통합되어 핵무력체제를 구현케 한 김일성 주체사상의 모태라 정의하고자 한다. 우리겨레 고유의 「한(韓)」사상이 마르크스 레닌의 인간중심철학과 결합하여 김일성 주체사상으로 나타나고 있으며 김일성 주체사상은 「한(韓)」사상의 인격신을 변형시킨 수령론, 「한(韓)」사상의 절대무(지기)를 변형시킨 사회정치적 생명체론 등으로 체계화 종교화 되었다. 종교화된 김일성 주체사상은 북한을 단결시키고 체제를 유지시키는 사상적 토대가 되고 있으며 핵무력체제의 구현에 이르렀다. 그 중심에 흐르는 사상의 본질은 「한(韓)」사상이다.



<그림1> 인류에게 초점을 맞춘 AQAL 4상한(Wilber 2007; 정찬영역 2014, 154) 이현주. “켄 윌버의 통합심리학 관점에서 본 김일성주체사상체계 집단정체성과 한반도 사회통합.” 『아태연구』 24권 1호. 2017에서 재인용.

한편, 서양의 통합심리학자인 켄 윌버의 홀라키(holarchy)는 「한(韓)」사상의 이해를 돕는다.¹⁴⁾ 윌버는 온우주의 계층구조(hierarchy) 설명을 위해 ‘홀라키’(holarchy)

13) 김상일, 위의 책, 54쪽.

14) 이현주, 2017(b), 219쪽.

라는 개념을 도입한다. 자연적 계층구조는 단순히 증가하는 전체성의 순서다. 이를테면 소립자에서 원자로 세포에서 생체기관으로, 혹은 글자에서 단어로 문장으로 문단으로의 계층적 구조 같은 것이다. 어느 한 수준의 전체는 그 다음 수준의 전체의 한 부분이다(조효남 2004, 64). 사물에서 생명에 마음에 이르는 모든 성장과정은 자연적 홀라키들에 따라서 전일성과 전체성의-즉 새로운 전체의 부분이 되는 전체의- 증가순서에 따라 일어나고, 그래서 자연적 계층구조 혹은 홀라키인 것이다(이기상 2010, 40). 월버는 모든 것은 기본적으로 홀론이라고 설명한다. 시간이 흐르면서 오늘의 전체는 내일의 부분이 된다. 심지어 ‘온우주’의 ‘전체’(the Whole)마저도 단지 언제까지나 다음 순간의 전체의 한 부분일 뿐이다. 전체란 없기 때문에 그 어느 시점에서든 전체란 있을 수 없고, 오직 전체/부분만 영원히 있다고 할 수 있다(조효남 2004, 53). 월버의 4상한에 따른 북한 연구 분야를 표로 정리하면 다음과 <표1>과 같다.

<표 1> 켄 월버의 4상한에 따른 북한 연구 분야

개 인 (I) 적	내 적	외 적(It)
	(좌상상한) 자아 및 의식 : 북한집단주의심리, 주체심리	(우상상한) 뇌, 유기체 : 주체물리학, 주체생물학
집 단 (We) 적	(좌하상한) 문화 및 세계관 : 주체사상, 주체문학, 주체세계관	(우하상한) 사회시스템 및 환경 : 당정치체제, 경제체제, 군사체제

이현주, “켄 월버의 통합심리학 관점에서 본 김일성유일사상체계 집단정체성과 한반도 사회통합,” 『아태연구』 24권 1호, 2017에서 재인용.

월버는 자연적 홀라키 안의 어느 홀론이 그 위계를 찬탈하여 전체를 지배하려고 시도한다면, 그 세계의 병리적 또는 지배자적 계층구조로 변화된다고 한다. 말하자면 암세포가 신체를 지배한다든지, 혹은 파시스트 독재자가 사회체제를 지배한다든지, 또는 억압된 자아가 유기체를 지배한다든지 등등으로 나타난다는 것이다. 월버는 모든 진화적이고 발달적인 패턴은 홀라키화에 의해, 즉 전체성과 포괄성이 증가하는 순서에 따른 과정에 의해 진행된다고 본다. 그는 더 높고 더 깊은 차원은 만약 그대로 두면 분리되고 갈등을 일으키고 고립되는 부분들을 정합적 통합체로 통일하고 연결하는 원리, 혹은 ‘접합체’ 혹은 패턴을 제공한다고 말한다(조효남 2004, 67).

북한은 「한(韓)」사상을 모태로 창시된 김일성 주체사상으로 마르크스 레닌 사회주의의 한계를 극복할 수 있었다. 그러나 주체사상은 「한(韓)」사상의 변형된 형태로 월버가 지적한 대로 독재자에 의해 사회체제가 병리적 또는 지배자적 계층구조로 변화되었다고 볼 수 있다. 앞의 <표1> 4상한에서 물리학과 생물학의 (우상상한)과 사회시스템 및 환경의 (우하상한)은 외적체계로써 통합적 발달을 이루고 있다고 볼 수 있다.

그러나 자아 및 의식의 (좌상상한)과 문화 및 세계관의 (좌하상한)은 북한이 인정하는 유일한 사상체계인 김일성 주체사상으로 인하여 통합적 발달을 이루지 못하고 있다고 볼 수 있다.

나. 김일성 주체사상에 대한 기존연구 검토

북한에서 ‘주체’가 처음 등장한 시기는 1955년 12월 28일이다. 1966년 당대표자회는 유일사상체계 확립이 결정적인 전기였다.¹⁵⁾ 이때는 당적사상체계라는 말로 쓰이고 있었다. 이후, 1967년에는 ‘유일한 당적 사상체계’가 등장하였다.¹⁶⁾ 1967년 12월 16일 최고인민회의 제4기 제1차 회의에서 ‘주체사상’이 처음 등장한다.¹⁷⁾ 1970년 조선노동당 제 5차 대회 때부터 주체사상을 당의 지도 이념으로 결정하여 이때부터 주체사상을 공식화시켜 체계적으로 이론화하였다. 북한의 주장에 의하면 1950년대 이후 혁명적 수령관(1970년대초)과 사회정치적 생명체론(1986)과 선군사상(1995)은 외부의 시련에 대처하는 조선민족의 적극적 방식이라 주장한다. 또한, 주체사상의 핵심은 수령론에 있다고 한다.

김병로는 김일성 주체사상이 기독교적 종교양식을 취하고 있음을 분석하였다. 종교가 사라진 사회주의 사회에서 대체종교로 등장한 사회주의 이데올로기를 조명하고 김일성 주체사상이 종교적 신념으로 발전하는 역사적 과정을 분석하였다. 이를 통하여 북한사회의 세계관과 주민들의 가치관, 삶의 방식을 심층적으로 살펴보았다. 주체사상은 북한사회에서 지배자들의 단순한 통치이데올로기를 넘어서 이미 북한 주민 개개인의 의식 속에 깊이 스며들어서 초월적 신앙으로 내면화되어 있다고 보았다.¹⁸⁾ 이종석은 주체사상을 파시즘으로 지칭하기도 하고, 주체사상이 해체되어야 통일을 논의할 수 있다고 주장하였다.¹⁹⁾ 서재진은 경제난이 심화되면서 북한주민들이 주체사상을 개인주의적 일탈이나 체제이탈을 위한 이론적 정당성의 도구로 활용하는 경향을 중시하여 이 경향이 향후 지배이데올로기로서의 주체사상이 저항이데올로기로서 둔갑할 수 있는 가능성을 검토하였다.²⁰⁾

한편, 조동일은 김일성 주체사상이 동학과 사회주의의 결합이라고 하였다.²¹⁾ 정혜정은 동학과 주체사상의 비교 속에서 북한과 남한이 공유할 수 있는 토대를 찾아보고자 하였다.²²⁾ 차남희는 주체사상의 특징은 인민대중의 자주성을 강조하는 ‘북한식 사회주의’이며 反)제국주의와 수령의 개인숭배를 중심으로 하는 유일사상이고 민족문화의 전통성을 선별적으로 활용한 인간개조사상이었으며, 북한사회가 위기에 직면할 때

15) 『조선로동당력사』(조선로동당출판사, 1991), 430쪽.

16) 리능훈, 「군중노선 구현에서의 당사업체계와 사업방법」, 『근로자』 (1967년 2호).

17) 『김일성 저작 선집』, 제4권, 533쪽.

18) 김병로, 『북한 사회의 종교성: 주체사상과 기독교의 종교양식 비교』(통일연구원, 2000), 94쪽.

19) 이종석, “북한의 정치와 사상,” 윤정석 편, 『통일환경론』(도서출판 오름, 1996), 40쪽.

20) 서재진, 『주체사상의 형성과 변화에 대한 새로운 분석』(서울: 통일연구원, 2001), 2-4쪽.

21) 조동일, 『우리 학문의 길』(서울: 지식산업사, 1993), 183쪽.

22) 정혜정, “동학과 주체사상의 비교를 통한 탈분단시대의 교육이념 연구,” 『정신문화연구』 94(2004), 193~199쪽.

마다 주체사상에 내포된 민족주의가 확장되고 표면화 됨으로써 기존 체제의 유지나 변화를 정당화 한다고 보았다. 결국 북한의 민족주의는 권력세습의 정당화 한반도 통일을 위한 주도권 확보 그리고 반제국주의와 글로벌리제이션의 비판논리로 활용되었다고 보았다.²³⁾

박요한은 북한의 건국부터 현재까지 전쟁이 상시화 된 체제와 세계관을 파악하기 위해서는 분단공간이 아닌 시간 역사를 을 중심축으로 보아야 한다고 주장한다. 해방 이전에 분단이 있었고, 분단이후에 전쟁이 초래되었고, 분단과 해방과 건국의 시공간을 결정한 그 주체들은 강대국(미,소,중)이었고, 한국전쟁이후 북한은 주체사상, 즉 김일성 유일사상체계 국가로 올라갔다는 것. 따라서 역사적 맥락과 국면에서 김일성, 국가 조직패턴의 양상으로서 체제, 권력구조 시스템으로서 국가와 민족형식의 구조의 관점과 입장을 파악해야 한다고 주장한다.²⁴⁾ 따라서 김일성·김정일·김정은 3대에 걸쳐 완성된 북한 핵무력의 정체성은 주체사상의 물리적 구현이라는 결론으로 집약된다고 보았다.²⁵⁾ 북한을 지탱하는 내구력은 김일성유일사상체계 집단정체성이며 북한주민의 체제에 대한 충성과 신뢰는 자발적 성격인 성격으로 한민족 고유의 전통적인 것이라 보았다.²⁶⁾ 김상일은 주체사상이 마르크스의 사상으로부터 일탈에서 시작한다는 주장을 사이드의 오리엘탈리즘의 맥락에서 이해하였다²⁷⁾.

김일성 주체사상은 「한(韓)」사상의 변형적인 형태로 볼 수 있다. 기존에 한반도에 면면히 유지되어온 「한(韓)」사상을 모태로하여 마르크스 레닌의 사회주의 인간중심철학을 받아들이며 출발하였다고 볼 수 있다. 그 후 유일사상체계가 제시되고 「한(韓)」사상의 ‘인격신(人格神)’을 변형시킨 ‘수령론’이 등장하면서 유일사상체계가 구축되었다고 볼 수 있다.²⁸⁾

2. 분석틀

가. 「한(韓)」사상을 중심으로 본 김일성 주체사상 분석틀

「한(韓)」사상의 특징을 중심으로 김일성 주체사상의 발달과정과 그 특징을 분석하기 위해 시기별구분을 하면 다음과 같다. 김일성 주체사상 발달시기 구분은 건국, 한국전쟁 전후(1945-1955년), 유일사상체계 구축(1956-1970년), 김일성·김정일 공동정권(1971-1992년), 사상체제 위기와 핵무력 개발(1993-2006년), 한반도 핵체제 구현(2006-현

23) 차남희, “주체사상과 민족주의-북한사회 통치이념의 항상성과 변용성,” 『담론201』 제15권, 4(2012), 109-140쪽.

24) 박요한, “북한의 주체시간 생성과 구축에 관한 소고” 『2014 북한연구학회 동계학술회의』 2014.12, 282-284쪽.

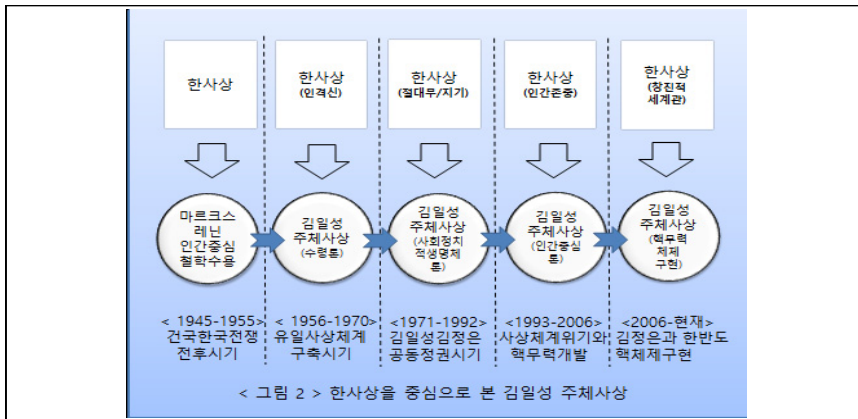
25) 박요한, “김정은 최후의 도박: 핵무력이 네트워크하는 산유국” 『2015 북한 연구학회 춘계학술회의』 2015.4, 253-256쪽.

26) 이현주, “경제난 이후 북한주민 충성도의 유지와 변화에 대한 연구,” 『북한연구학회보』, 제16권 2호 (2012), 135-171쪽; 이현주, (2016a), 277-310쪽; 이현주, 2017(a), 27-28쪽.

27) 김상일, “주체사상과 단군-통일로 가는 퍼지 가도-,” 고조선단군학 2(2000), 145-146쪽.

28) 박요한·이현주, (2017a), 27-28쪽

재)이다. 시기별 특징은 건국, 한국전쟁 전후 「한(韓)」사상의 마르크스 레닌 인간중심 철학 수용시기, 유일사상체계 구축시기의 「한(韓)」사상 인격신의 변형인 수령론 형성 시기, 김일성-김정일 공동정권시기의 「한(韓)」사상의 절대무(지기)의 변형인 사회정치적 생명체론 형성 시기, 사상체계 위기와 핵무력 개발시기의 「한(韓)」사상의 인간존중과 유물론적 인간중심론 변형시기, 한반도 핵체제 구현의 「한(韓)」사상의 창진적 세계관과 김일성 주체사상의 핵무력체제 구현시기이다. 「한(韓)」사상을 중심으로 본 김일성 주체사상은 <그림 2>와 같다.



Ⅲ. 한(韓)사상을 중심으로 본 김일성 주체사상의 발달단계

1. 「한(韓)」사상과 마르크스 레닌의 인간중심철학 수용(건국한국전쟁 전후시기: 1945-1955년)

주체철학의 기원은 고대로부터 시작되어 중세기까지 서양문명사를 가로지른다. 주체는 '인간과 세계를 끌어가는 주인이 누구인가'라는 고뇌에 대한 해답이며 인류문명사는 주체철학 고뇌사라고 해도 과언이 아니다. 르네상스와 근대 산업혁명 이후 신중심의 세계관은 인간중심철학으로 대체되고 자유민주주의라는 체제와 제도로 현시화 된다. 인간과 물질의 변증법적 전개과정인 인간중심철학이 북한에 이식되기 위한 매개적 토양은 바로 전통적인 한(韓)사상과의 결합이었다. 한(韓)사상은 동양에서는 보기 드문 다차원의 초월적 세계관을 포용할 수 있는, 즉 기독교의 창조주와 인격신 그리고 미래에 대한 비전이, 풍부한 전설과 신화로 축적되어 전승되어 왔다. 따라서 한(韓)사상은 인간과 신이 서로 주반(주도자와 반려자)이 되어, 때로는 분리되고 때로는 한 몸이 되어 공진하는, 한민족 특유의 사상체계로 이미 역사화 되어 있다(박요한·이현주, 2017, 7). 김일성은 헤겔-마르크스의 변증법에 반하는 새로운 변증법을 스스로 창

했다고 주장한 바 있다. 주체사상의 세계관은 사람을 단순히 세계의 한 부분으로서가 아니라 세계를 지배하는 주인으로 내세움으로써 종래와는 달리 세계의 주인인 사람을 중심으로 세계와 그 변화 발전에 대하는 새로운 세계관이라는 것이다(이현주 2017c, 30). 그러나 김일성이 제시한 주체사상은 기존에 한반도에 면면히 유지되어 온 한(韓) 사상을 토대로 마르크스 레닌의 인간중심철학을 받아들이며 출발하였다고 볼 수 있다(박요한·이현주, 2017, 8).

한반도에 인간존중의 홍익인간이라는 고유의 관념을 전하는 문헌은 13세기 후반에 편찬된 <삼국유사>와 <제왕운기> 등 두 사서이다. 두 문헌은 동국 역사의 첫머리에 단군의 건국이 있었다는 사실을 [고기]나 [본기] 같은 고기록들을 인용하여 전하고 있는데, 단군신화로 불리는 이 고기록 안에서 홍익인간이 언급되고 있다. “널리 인간을 이롭게 하라”로 번역하는 ‘홍익인간’에 대한 기왕의 해석방식은, ‘홍’에 대한 자전상의 해석이 ‘클 홍’이라는 점을 고려하여 새롭게 조정될 필요가 있다고 생각한다. “인간을 크게 행복 하게 하라”가 좀 더 본래취지에 가까운 해석이라 보는 것이다. 그리고 신화 속의 홍익인간은 신시를 개창하고 운영하는 지침이나 목적이라는 차원에서 제기되고 있다는 점을 특별히 고려해야 한다고 생각한다. 그것은 국가와 정치의 성격과 사명에 대해 언급한 정치적 명제였던 것이다. 홍익인간은 국가와 권력의 존재이유는 다른 어떤 것이 아닌 인간을 행복하게 만드는 데에 있다고 선언한다. 홍익인간은 인간을 행복하도록 도와주는 것이며, 그렇게 행동하도록 권고하는 지침이다. 홍익인간은 인간과 인간의 행복을 다른 어떤 가치보다 중시하는 사상이다. 모든 것은 인간행복을 위해 봉사해야 한다고 본다²⁹⁾.

홍익인간사상의 핵심은 인간의 행복을 최상의 목표가치로 간주하고, 모든 것은 그를 위해 봉사해야 한다고 보는 생각일 것이다.³⁰⁾ 최상의 존재에 대한 무한한 존경과 존중은 우리민족이 가지고 있는 보편적인 가치라 볼 수 있다.

화성시숙 시절 김일성은 민족주의와 함께 동학의 영향을 받았다. 그러나 김일성이 동학의 인내천사상에 영향을 받아 김일성 주체사상이 형성되었다고 볼 수는 없다. 인내천사상의 영향으로 의식 속에 ‘주체’가 형성되었다고 보는 것이 타당하다. 이러한 ‘주체’의 의식은 후에 김일성이 북한의 지도자가 되는 사상의 밑거름이 되었다고 볼 수 있을 것이다. 김일성의 의식 형성에는 민족주의와 함께 동학의 ‘한(韓)사상’에 영향을 받았다고 볼 수 있다.

2. 「한(韓)」사상의 인격신과 김일성 주체사상의 수령론(유일사상체계 구축시기: 1956-1970년)

북한에서 ‘주체’가 처음 등장한 시기는 1955년 12월 28일이다. 또한, 유일사상체계 확립이 결정적인 전기가 되는 시기는 바로 1966년 당 대표자회 부터이다.³¹⁾ 이때는

29) 정영훈, “홍익인간 사상에 대한 새로운 해석,” 『고조선 단군학』 34권 2016.6, 150-152쪽.

30) 정영훈, 위의 논문, 177-178쪽.

31) 『조선로동당력사』(조선로동당출판사, 1991), 430쪽.

당적사상체계라는 말로 쓰이고 있었다. 이후, 1967년에는 ‘유일한 당적 사상체계’가 등장하였다.³²⁾ 1967년 12월 16일 최고인민회의 제4기 제1차 회의에서 ‘주체사상’이 처음 등장한다.³³⁾ 당시 ‘주체’의 의미는 북한식 사회주의를 형성해 가는 과정에서 화두로 제시되었다고 볼 수 있다.

한(韓)사상의 인격식(人格神)은 ‘사람 속에’ 또는 ‘사람 가운데’에 천지가 하나가 된다는 뜻이니 ‘인중천지일(人中天地一)’로써 사람 속에 천지가 하나로 녹아들어가 천·지·인(天·地·人)의 융화가 이루어진다는 것을 뜻한다. 다시 말해서 내재적 본성인 신성(‘하나’)을 깨달음으로써 천인합일(天人合一)을 체득하게 되었다는 것이다. 이는 곧 천·지·인 삼신일체(三神一體)가 인간 존재 속에 구체적 형태로 나타난 것으로 인간의 자기실현을 말한다(최민자 2015, 115). 북한에는 수령이 인격신으로 나타나고 있다. 북한의 모든 주민은 인격신인 수령의 지시와 명령에 따라 사회정치적 생명체의 존재로 살아가야 하는 의무를 갖는다. 김일성의 역사적 지위는 고조선의 단군, 고구려의 주몽과 같은 건국의 시조와 같은 역사의 설립자로서 추앙되고, 그의 사망과 함께 주체력(self-calender)을 탄생시켜 사회적 생명으로써 시간성을 연장한다. 그의 강시는 영생불멸하는 역사 속의 전쟁의 화신(化神)으로서 만수산 궁전에서 존속되고, 주체사상연구소, 전 가정에 걸린 아버지 수령의 초상화, 마을 단위의 생활 현장마다 존치된 주체사상연구소와 동상의 형태로 부활하여, 인민들과 삶에 함께 일상화된다(박요한·이현주, 2017, 12).

김일성 주체사상의 핵심은 수령관이다. 북한의 조직관, 군중관도 수령관에서 집중적으로 표출된다고 한다. ‘인민’에 대한 충실성, 혁명에 대한 충실성은 결국 수령에 대한 충실성으로 집중적으로 표출된다고 한다. 이러한 수령관은 끝없는 수령에 대한 숭배를 통해서 ‘머리’라 아니라 ‘가슴’으로 체득되는 것이라고 한다.³⁴⁾

전쟁이 끝난 지 60년이 지났지만 북한은 여전히 전쟁의 공포에 사로잡혀 있고 그것으로부터 벗어날 수 없으며 또 깊은 전쟁 후유증을 앓고 있다. 따라서 전쟁과 폭력이 어떻게 북한의 전쟁체제를 형성하고 진화시켰는지 그리고 얼마나 북한의 많은 부분에 지속적으로 고통을 주고 있는지 보여준다(이현주 2017c, 172). 전쟁으로 폐허가 된 북한체제에서 수령은 등장 할 수밖에 없는 존재였다고 본다. 그러나 수령의 정당성은 수령이 인민을 위한 존재인가 여부에 달려 있다고 볼 수 있다. ‘10대 원칙’의 내용은 지도자에 대한 끝없는 신화와 충성과 복종이다. 사회주의체제에서 김일성 독재체제로 변형되면서 충성의 대상이 사회주의 전체 인민에서 이를 대표하는 지도자로 변형되었다고 볼 수 있다. 1974년 김정일의 ‘온 사회의 주체사상화’와 유일사상체계확립의 10대 원칙이 선포되면서 주체사상에 대한 이론적 정립과 체계적인 교양학습이 실시되었고 그 결과 주체사상은 수령론으로 발전했다.

32) 리능훈, 「군중노선 구현에서의 당사업체계와 사업방법」, 『근로자』 (1967년 2호).

33) 『김일성 저작 선집』, 제4권, 533쪽.

34) 사회과학출판사 편, 『주체사상의 지도적 원칙』(주체사상 총서 3, 서울: 백산서당, 1985, 1988 재판), 12-3쪽; 사회과학출판사 편, 위의책(1985), 177쪽; 정영철, 『김정일 리더십 연구』(서울: 선인, 2005), 87쪽.

3. 「한(韓)」사상의 절대무(지기)와 김일성 주체사상의 사회정치적 생명체론 (김일성·김정은 공동정권시기: 1971-1992년)

‘한(韓)사상’의 절대무(지기)는 물(物)과 심(心)을 이원(二元)으로 보지 않고 오직 일원(一元)인 지기(至氣)의 운동에 의하여 물과 심이 생겼다고 본다. 따라서, 존재 문제를 유심과 유물로 나누어 설명하지 않고, 오직 지기일원실재체(至氣一元實在體)인 한울에 귀착되는 것으로 파악한다. 지기는 무한한 대립상극의 모순을 극복하고 조화일치의 통일력을 속성으로 하는 유일한 실재라고 보는 것이다. 최제우(崔濟愚)는 “지(至)는 지극한 것을 가리키고, 기(氣)는 허령(虛靈)이 가득하여 일마다 간섭하지 않음이 없고 명령하지 않음이 없는 것이며, 형상이 있으나 표현하기 어렵고 소리가 있는 듯하나 듣기가 어려우니 이것이 혼원한 하나의 기운이다.”라고 하였다. 한 마디로 말한다면 유심과 유물의 대립모순을 일원적인 유일실재의 관점으로 통합시킨 입장이라 할 수 있다.³⁵⁾

‘수령론’은 김정일의 「주체사상 교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여」에서 사회정치적 생명체론과 결합된다.³⁶⁾ 사회정치적 생명체론은 김일성·김정일에 충성하는 수령관과 집단주의 생활원리를 이론적으로 결합한 것으로, 이 사회정치적 생명은 영생한다고 주장한다. 개개인은 죽음으로 사라져버리는 유한한 존재이지만 사회는 개인을 초월해서 영원히 존재한다는 사회의 영원불멸설을 주장함으로써 집단주의 속에서 개인의 존재의미를 찾고 있다. 영생의 발견은 구성원 개개인들에게 삶의 의미를 부여하며 북한이 완전한 자기충족적 사회로 완성되는 계기가 됐다. 주체사상을 새롭게 이론화한 ‘사회정치적 생명체론’은 수령·당·대중이 하나로 결합된 통일체로써 자주적 생명력을 가지고 영생을 한다고 주장하기 때문이다(김병로 2016, 102). 이로써 김일성 주체사상은 종교로 완성되었다고 볼 수 있다(박요한 2015a, 11-31).

사회정치적 생명체론은 ‘수령-전사 공동체’라 표현할 수도 있을 것이다³⁷⁾. 김정일은 조직의 공고화를 위해 모든 당원들에 대한 당생활지도의 강화와 김정일이 도입한 당 생활총화의 강화 등을 포함한 당을 중심으로 모든 근로자, ‘인민’들에 대한 전면적인 조직화 의식화를 실행한다. 이를 위해서 김정일은 이제까지와는 다른 방식의 군중노선을 펼쳐가는데, 그것은 당적 지도를 중심으로 한 3대혁명소조운동이나 3대붉은기쟁취운동 등이다. 이를 통해 주민들에 대한 의식화와 조직화를 강화하고, 당원을 철저히 전사화(戰士化)시키고자 하였다. 여기서 사회정치적 생명체의 사상 이론적, 조직적 기반이 마련된다. 사회정치적 생명체론은 어느날 갑자기 제기된 것이 아니라, 구체적인 조직의 공고화 과정에서 발전하고, 총화되면서 이론화한 것이다. 이러한 수령 절대화, 사상의 체계화, 온 사회의 의식화·조직화는 현재까지도 북한 사회주의를 유지하고 특징짓는 근본적인 원칙이자 사회주의 건설과 발전의 총적 목표의 내용이 되고 있다.

35) 한국민족문화대백과사전, “지기일원론,” http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents_id=E0054099. (2017년 11월 5일 검색)

36) 정영철, 위의 책(2005), 85-86쪽.

37) 정영철, 위의 책(2005), 47쪽.

그리고 이는 결국 ‘통일단결된 사회’를 위한 지렛대인 것이다. 그들에게 있어서 ‘통일 단결된 사회’란 다른 아닌 전 사회가 ‘수령-전사’의 관계로 형성되고 하나의 사상, 정도의 유일성, 통일된 행동으로 형성되는 것을 의미한다.³⁸⁾

김정일은 1970년대 전 기간 동안 수령제 사회주의의 완성을 위해 크게 3가지를 제도화시켜나간다. 수령의 절대화, 사상의 정식화, 의식화·조직화의 공고화가 그것이다. 수령의 절대화는 수령 김일성에 대한 신격화, 절대화, 신조화, 무조건성이라는 소위 ‘충실성의 4대 원칙’을 생활화, 신념화하고, 일상생활에까지 규율화하는 것을 의미한다. 반면, 사상의 정식화는 지금까지 각론 수준으로 논의되던 주체사상을 하나의 전일적인 사상·철학으로 체계화하는 것을 의미한다. 이는 곧 주체사상이 이제 순수이데올로기로 자리매김 되는 것을 의미한다. 또한 주체사상을 ‘김일성주의’의 핵심으로 두면서 모든 사고, 행동의 원칙을 여기에 둔다는 것을 의미한다. 다른 한편, 이는 곧 김정일의 이데올로기 해석권이 확립되었음을 의미하기도 한다. 이렇게 시작된 ‘주체’의 발견은 사상개혁으로, 발전전략으로, 정치담론으로, 사회이론으로, 철학으로, 종교수준으로까지 발전하게 되었다.³⁹⁾

사회정치적 생명체론은 개인을 초월해서 영원히 존재한다는 사회의 영원불멸을 주장한다. 따라서, 사회정치적 생명체론은 「한(韓)」사상의 유심과 유물의 대립모순을 일원적인 유일실재의 관점으로 통합시킨 것이다. ‘이 넓고 넓은 우주에는 하나(一)가 있다. 이것이 사방에 가득 차 있는데 그것은 발생도 소멸도 하지 않는다. 그러면서 처음도 끝도 없다. 그 안에 무수한 물체가 있어서 모든 것이 거기에 의하여 발생한다. 또 모든 물체가 거기에 의하여 받은 천성(天性)이 있다. 이것이 모든 만물의 원천이며 근본이다.’

그러나 사회정치적 생명체론은 최고 뇌수인 수령의 지시를 절대적이고 무조건적으로 따를 때만 사회정치적 생명을 소유할 수 있다고 설명한다. 수령·당·대중이 하나로 결합된 통일체로서 자주적 생명력을 가지고 영생을 한다고 주장하는데 수령·당·대중의 명목적으로는 수평적이나 실제로 수직적 명령체계로 실행된다. 따라서, 「한(韓)」사상의 절대무(지기)와 다르다.

4. 「한(韓)」사상의 인간존중과 김일성 주체사상의 인간중심론(사상체계위기와 핵무력 개발시기: 1993-2006)

김일성이 인간존중사상에 영향을 받게 된 계기는 화성의숙시절 화성의숙 숙장인 최동호나 숙감인 강제하를 비롯한 천도교인들을 통해 「한(韓)」사상을 접하게 되면서였다고 볼 수 있을 것이다. 최제우가 창시한 동학은 서학(西學)에 대립된 것으로서, 그는 “나 또한 동쪽에서 태어나 동도(東道)를 받았으니 도(道)는 비록 천도(天道)이나, 학(學)은 동학(東學)이다”(논학문)라고 하였다. 그의 사상에서 천주(天主)는 따로 존재

38) 정영철, 위의 책(2005), 48쪽.

39) 김병로, 『북한 ‘조선’으로 다시 읽다』(서울대학교출판문화원, 2016), 97-98쪽.

하는 것이 아니라 인간 안에 있다. 천주를 마음속에 모시고 있는 인간은 신분이나 빈부(貧富), 적서(嫡庶), 남녀(男女) 등의 구분에 관계없이 모두 평등하고, 수행을 하면 모두 군자가 될 수 있다는 것이다. 그는 시천주(侍天主)의 방법으로는 마음을 잃지 않고 기를 바르게 하는 ‘수심정기(守心正氣)’를 강조하였다.⁴⁰⁾

나는 길림시절 강병선과 함께 <개벽>에 실린 글들을 읽고 독후감을 자주 나누었으며 동학의 지위와 교리에 대한 문제를 걸고 논쟁도 하곤 하였다. 강병선은 <ㄹ.ㄷ>성원들 가운데서 천도교에 제일 정통한 사람이었다. 그는 공산주의를 열렬히 신봉하면서도 자기가 숭상하던 동학사상과 천도교조직에 상당한 애정을 품고 있었다. 강병선의 고향인 창성과 의주, 벽동, 삭주 지방에는 천도교도들이 많았다. 강제하, 최동호, 공영 등은 모두 그 평북도지방의 천도교 사회에서 주역을 담당했던 애국지사들이었다. 강병선은 천도교줄을 타고 1930년대 후반기 평안북도지방에 조국광복회 하부조직들을 많이 늘이었다. 천도교 소장파혁신세력이 대체로 그러하듯이 그도 처음에는 동학당란으로부터 시작하여 우리 나라의 반침략반봉건투쟁에서 천도교가 논 역할을 거의 절대시하면서 민족의 운명개척에서 제기되는 모든 대소사가 천도교를 통해서만 해결될 수 있는 것처럼 생각하였다.⁴¹⁾

그러나 김일성은 동학의 교리가 ‘하늘을 맹목적으로 숭배하는 것을 반대하였다. 단지 사람자체를 믿어야 한다는 것을 주장하고 있는 점과 봉건적 사회제도를 반대하는 점에서 인간존중과 평등을 주장하는 진보적인 종교’로 보았다. 그리고 그는 애국애민성이 강한 민족종교로서의 천도교의 위치와 역할에 대해서 전적으로 긍정하였다.⁴²⁾ 김일성은 식민지나라들에서의 진정한 민족주의와 진정한 공산주의 사이에는 사실상 깊은 심연도 차이도 없다고 하였다. 한편에서는 민족성에 대하여 좀 더 역점을 두고 다른 편에서는 계급성에 대하여 좀더 강조하고 있을 따름이지 사실은 이념도, 지향도, 애국애족의 감정도 같다고 보아야 한다는 것이다.⁴³⁾

1970년 조선 노동당 제 5차 대회 때부터 주체사상을 당의 지도 이념으로 결정하여 이때부터 주체사상을 공식화시켜 체계적으로 이론화하였다. 1980년대에는 주체사상의 철학적 측면의 체계화가 일단락된 후 인간중심 철학이 더욱 강조됐다. 김정일은 1982년 3월 「주체사상에 대하여」라는 논문에서 주체사상을 주체철학으로 발전시켰다. 즉 주체사상의 철학적 원리와 사회역사원리, 지도적 원리를 제시하고, ‘사람이 모든 것의 주인이며 모든 것을 결정한다’는 사람 위주의 철학적 세계관에 근거하여 인민대중 중심의 사회역사원리와 자주적 입장 및 창조적 입장에 기초한 지도적 원칙을 도출함으로써 인류보편적 가치로의 발전을 시도했다. 남한에 널리 알려진 자주성, 창조성, 의

40) [네이버 지식백과] 최재우 [崔濟愚] (두산백과)(검색일자:2017.11.5.일).

41) 『김일성저작집』 5권, 조선로동당출판사, 387쪽.

42) 『김일성저작집』 5권, 조선로동당출판사, 391쪽.

43) 『김일성저작집』 4권, 조선로동당출판사, 462쪽.

식성에 입각한 인간중심 철학으로서의 주체사상은 이 시기에 체계화된 것이다. 그러나 황장엽의 인간중심의 철학론은 「한(韓)」사상의 인간존중사상과는 엄격히 다르다.

인간의 행동을 전적으로 구속하는 객관적인 필연적 법칙이란 존재하지 않는다. 그것은 인간이 객관적 필연적 법칙에 대해서도 주동적, 능동적으로 작용할 수 있는 자유를 가지고 있기 때문이다. 주동적, 능동적으로 작용할 수 있는 인간의 자유는 인간 자신의 자주성과 창조성의 발전수준에 의하여 규정된다. 인간은 자주적이며 창조적인 생활력이 장성함에 따라 객관적 법칙에 주동적, 능동적으로 작용할 수 있는 인간의 자유는 더욱 증대되게 된다.⁴⁴⁾

주체사상의 인간관은 사람을 단순히 세계의 한 부분으로서가 아니라 세계를 지배하는 주인으로 내세운다. 세계의 주인인 사람을 중심으로 세계와 그 변화 발전에 대하는 세계관이다. 주체사상은 ‘수령론’에 의하여 물질과 정신이 잘 조화된 이상적 인간인 ‘수령’에 의해서 영도를 받아야 하는 존재로 인민 대중의 창조성과 자유선택의 권리를 한정한다. 따라서 「한(韓)」사상의 모든 물체가 가지고 있는 천성(天性)에 대해 보편적으로 인정하는 인간존중과 다르다. 「한(韓)」사상의 인격식은 ‘사람 속에’ 또는 ‘사람 가운데’에 천지가 하나가 된다는 뜻이니 ‘인중천지일’(人中天地一)로서 사람 속에 천지가 하나로 녹아들어가 천·지·인(天·地·人)의 융화가 이루어진다는 것을 뜻한다. 다시 말해서 내재적 본성인 신성(‘하나’)을 깨달음으로써 천인합일(天人合一)을 체득하게 되었다는 것이다. 이는 곧 천·지·인 삼신일체(三神一體)가 인간 존재 속에 구체적 형태로 나타난 것으로 인간의 자기실현을 말한다.⁴⁵⁾

김일성 주체사상의 인간관은 사람을 단순히 세계의 한 부분으로서가 아니라 세계를 지배하는 주인으로 내세운다. 세계의 주인인 사람을 중심으로 세계와 그 변화 발전에 대하는 세계관이다. 그러나 주체사상은 ‘수령론’에 의하여 물질과 정신이 잘 조화된 이상적 인간인 ‘수령’에 의해서 영도를 받아야 하는 존재로 인민 대중의 창조성과 자유선택의 권리를 한정한다. 주체사상의 인간중심철학은 유물론적인 인간중심철학이다. 따라서 「한(韓)」사상의 모든 물체가 가지고 있는 천성(天性)에 대해 보편적으로 인정하는 인간존중과는 다르다. ‘한(韓)사상’의 사회변혁의 실천상은 무한한 절대적 존재로서 인간이 자신과 사회에 대한 자아성취를 의미한다. 개인적인 성취를 넘어서서 사회를 변혁시켜 새롭게 건설할 수 있는 존재로서의 인간상을 체득한 존재임을 말한다.

44) 황장엽, 『인간중심철학원론』(서울: 시대정신, 2008), 64쪽.

45) 동학·천도교의 창시자인 최수운(1824-1864)은 조선의 양반사회에서 소수 특권층이 담당했던 보국안민의 과제를 아래로부터 널리 민중의 것으로 만들었고 소외되었던 민중들을 내면적으로 ‘한울님을 모신’, ‘군자’로 거듭 탄생케 하였다. 해월 최시형은 양천주(養天主)라는 말을 통하여 수운의 한걸음 더 나아갔다. ‘사람은 곧 하늘이다’라는 인내천(人乃天)사상을 주창하였다. 천도교의 인내천(人乃天)사상은 인간은 누구나 다 각자의 성품 속에 한울님을 모시고 있고 이 한울님을 스스로 발견하고 깨치면 자기 자신이 한울님이 된다는 것이다. 이렇게 볼 때 천도교의 인내천(人乃天)사상은 무엇보다도 인간중심적이다. 김영두, “「한(韓)」사상과 민중종교에서 본 남북상생철학,” 『원불교사상과종교문화』, 제32권(2006), 284쪽; 「한(韓)」사상은 19세기 중반에 동학, 증산교, 원불교, 대종교로 구현되어 나타나고 있다. 『천부경-삼일신고 참전계경』 최민자주해, (서울: 모시는사람들, 2015), 115-116쪽.

5. 「한(韓)」사상의 창진적 세계관과 김일성 주체사상의 핵무력체제 구현(김정은과 한반도 핵체제시기: 2006-현재)

핵무력은 세계 2차대전의 종결자이자 절대성을 지닌 무력으로써 전쟁의 양상을 철 제전쟁과 핵제전쟁으로 뒤바꾸어 놓았다. 북한 핵무력의 기원은 제국주의(미국)와의 전쟁과 김일성이라는 주도자의 선택, 그리고 분단 한반도의 전시체제라는 환경에서 비롯된다. 항일빨치산 투쟁시기를 지나 북조선 정부를 수립한다(박춘대 2013, 244). 핵은 입자물질(thing)이자 파동원리(becoming)이 공진하는 무궁무진한 생성 과정이다. 생성은 관계의 지속성과 축적성, 연속성의 통일적인 융합 과정이다. 우주동학으로 부터 발원한 핵무력의 물성은 우주적인 자기 충분성을 함유하고 있기 때문에, 인간의 힘으로는 통제할 수 없는 한계점에 존재한다(박요한 2016b, 96).

북한 핵무력이란 백두혈통체제를 계승시켜 준 핵심역량을 발휘하고, 한반도의 평화를 물리적으로 강제화하는 항상적(恒常的)인 안보무력에 해당한다. 즉, 김정은 정권이 제시하는 ‘핵무력’의 함의는 핵무력 보유와 진화는 한반도의 영구적인 평화가 유지되고 영세중립국으로써의 자주적이고 자위적인 안보능력이 구축된다는 데 있다고 볼 수 있다(박춘대 2013, 168). 북한 핵무력의 성격은 역사적 국면과 맥락 속에서 구명될 수 있다. 북한 핵무력은 중국의 노선 선화와 구소련 연방의 해체 속에서 착상되었고, 부시 미 행정부와 중국 주도 6자회담이라는 자양분 속에서 양육되었고, 부시·노무현, 이명박·오바마 정권 10년 동안 진화를 거듭했다. 북한 핵은 중국에게는 ‘핵을 보유한’ 변강 오랑캐 국가의 탄생이었고, 미국에게는 태평양 안보권의 직접적인 위협이며, 핵 프로그램 개발 욕망이라는 마력의 지구적 확산의 출발점에 해당한다. 현실적으로 북한 핵은 한반도에 물리적으로 전쟁의 억지 권력을 구축했고, 중-미 관계의 새로운 지위와 역할에 대한 재조립을 강제한다. 동시에 북한 핵무기체제 현실화는 UN헌장, IAEA, NPT의 관련 규정의 재조립을 강요한다(박요한 2016b, 145).

「한(韓)」사상의 세계관은 창조적으로 전진하며 발전을 거듭하는 창진적 세계관을 특징으로 한다. ‘과정철학’을 수립한 화이트헤드의 현대과학 개념을 철학에 응용하여 과정철학과 한국사상에 대해 연구하였다. ‘한(韓)사상’은 하나의 말 속에 일(一)과 다(多)가 동시에 포함되어 비과학적이거나 한국인의 무분별한 사고방식의 소산인 양 취급되어 왔으나 신과학의 원리와 개념으로 볼 때 한(韓)사상의 범위는 전 우주를 포괄한다고 볼 수 있다. 과정철학자 화이트헤드는 ‘창조성’, ‘일’, ‘다’의 셋을 ‘궁극적 범주(Category of Ultimate)’에 넣고 있는데 ‘창조성’이란 일이 다가 되고 다가 일이 되는 과정이라고 정의하고 있다(화이트헤드 1929, 58). 화이트헤드에게서 ‘창조성(Creativity)’이란 개념은 불교의 ‘무(無, Sunyate)’와 비슷한 개념으로써 완전 유기체적인 개념이다. ‘한’의 사전적 의미 속에 ‘일’과 ‘다’의 개념이 모두 포함돼 있다는 것이 화이트헤드의 ‘창조성’ 개념과 일치한다는 것을 알 수 있다(김상일 1993b, 48).

주체철학의 기원은 고대로부터 시작되어 중세기까지 서양문명사를 가로지르는 기독교 바울신학으로 정리된 신중심의 세계관이다. 바울은 창조주 하나님, 예수그리스도, 보

혜사 성령님 삼위일체를 세계관의 주체로 제시했다. 르네상스와 근대 산업혁명 이후, 신중심의 세계관은 인간중심 철학으로 대체되고 자유민주주의라는 체제와 제도로 나타난다. 그러나 '소유권'이 그 핵심 고리인 자유주의는 인간의 자본독점과 노동력 착취라는 치명적인 모순을 낳고, 마르크스 레닌은 '물질 배분의 평등'을 본질로 하는 공산주의 폭력혁명에 성공, 인간과 공산당이 주인이 되어 세상을 전복하려 한다. 따라서 성공한 소련 공산혁명을 신생 독립국가인 분단 북한에 이식하는 '1945~1948년' 시공간 속에서, 북한의 기독교 교회와 사상은 송두리째 뽑혀 소멸되는 운명은 필연적이다. 요컨대, 주체사상이란 기독교 신 중심, 즉 '바울 세계관'에 맞선 마르크스의 인간중심 철학의 도전과 전복에 그 기원이 있다. 마르크스 주체사상은 소련 공산혁명을 분단 북한에 이식하는 과정에서 한사상과 결합된 뒤 김일성 주체사상으로 변형된다. 인간과 물질의 변증법적 전개과정인 인간중심 철학이 북한에 이식되기 위한 매개적 토양은 바로 전통적인 한사상과의 결합이었다. 한사상은 동양에서는 보기 드문 다차원의 초월적 세계관을 포용할 수 있는, 즉 기독교의 창조주와 인격신 그리고 미래에 대한 비전이, 풍부한 전설과 신화로 축적되어 전승되어왔다. 따라서 한사상은 인간과 신이 서로 주반(주도자와 반려자)이 되어, 때로는 분리되고 때로는 한 몸이 되어 공진하는, 한민족 특유의 사상체계로 이미 역사화 되어 있다.

김상일이 제시한 한사상의 세가지 특징인 인격신(人格神), 절대무(지기), 사회변혁의 실천상은 통합사상이란 켄 윌버의 통합사상론과 홀론적 세계관과 같이 신과 인간, 물질의 현상과 (영혼의 세계를 포함한)정신관계를 분리하지 않고, 다양성과 전체성이 모두 유기적으로 융합·통합되는 통일된 체계로 바라본다. 윌버에 따르면, 신은 창조주이자 인간의 형상을 하고, 미래상으로 통합된, 마치 성부·성자·성령의 삼위일체적 성격과 모습으로 인지될 수 있다. 김상일과 켄 윌버의 세계관과 이론에서는 공히 다차원적 홀로그램의 세계, 즉 통합적이고 유기체적이며 다차원적으로 생동하는 통일된 생명체계에 대한 존엄성과 외경심을 상징한다.

북한의 집단정체성은 주체사상을 중심으로 하는 '유일사상체계(유일사상 10대원칙)'의 결과 형성된 김일성유일사상체계 집단정체성이라 정의할 수 있다(이현주 2015; 2016a; 2016b). 김일성 유일사상체계 집단정체성의 자발적 성격인 체제에 대한 충성과 신뢰가 나타나고 있는바, 이는 한민족 고유의 전통적인 것이라 볼 수 있다.(이현주 2015a, 33-52; 2016a, 277-310). 김일성 주체사상은 한(韓)사상의 북한식 변형으로 북한의 사회, 정치, 경제, 문화 등 모든 북한의 체제를 하나로 통합시켜 시대와 권력구조의 변동 목적과 수단에 따라 수령론, 사회정치적 생명체론, 인간중심론으로 변형되었고 핵무력체제의 구현에 까지 이르렀다고 보기 때문이다.

IV. 결론 및 시사점

김안기는 「한」의 철학사상소고에서 「한」의 정치관을 다음과 같이 말한다. 한 국가가 형성하기 위하여는 국가의 중심되는 정치이념이 반드시 수반된다. 우리나라의 고대 정치이념을 살펴보면 민주주의 정치의 발상지라고 볼 수 있을 정도로 그 정치의 이념이 민의적임을 알 수 있다. 그런데 이 근거는 「한」의 이념에서 근원을 찾을 수 있다.⁴⁶⁾ 그러므로 「한(韓)」사상은 한민족의 과거와 현재, 그리고 미래를 파악하고 삶의 의미, 가치와 표준, 힘과 꿈을 주는 사상을 의미하며 철학, 종교, 윤리, 도덕, 그 밖의 정치, 경제의 모든 면에 사상적인 토대를 이루고 있다.

본 연구는 북한이 이루어낸 체제 안정과 군사적 위업인 핵무력 체제 구현의 사상적 모태는 한반도에 면면히 흐르고 있는 「한(韓)」사상임을 주장하고 이를 위해서 김일성 주체사상을 ‘전통적인 「한(韓)」사상의 계승과 종교적·정치적 변형과정’이라는 관점에서 새롭게 조명하였다.

북한은 공산권의 몰락이후에도 마르크스 레닌 사회주의의 한계를 극복하고 핵무력의 군사적 위업을 달성할 수 있었던 것은 「한(韓)」사상의 변형인 김일성 주체사상으로 체제를 결집시켰기 때문이다. 그러나 김일성 주체사상은 통합된 「한(韓)」사상과는 달리 변형된 형태로 월버가 지적한 문제점을 가지고 있다. 즉, 독재자에 의해 사회체제가 병리적 또는 지배자적 계층구조로 변화되었다고 볼 수 있다. 월버는 홀라키체제가 독재자라든가 외부의 기형적인 힘의 왜곡은 전체를 변형시키고 암과 같이 전체를 위협으로 몰고 갈 수 있다고 경고하였다. 현재 북한은 핵무력의 군사적 위업을 이루었으며 사회시스템 및 환경이 안정적으로 유지되고 있다. 그러나 월버의 4상한(앞의 표)에서 좌상상한의 자아 및 의식과 좌하상한의 문화 및 세계관은 균형 잡힌 통합적 발달을 이루지 못하고 있다. 북한이 김일성 주체사상 이외의 어떠한 사상도 인정하지 않기 때문이다. 이제 북한은 핵무력체제의 위업을 달성하였고 그동안 미루어왔던 경제와 사회문화 부분의 성장과 발달을 이루기 위해서는 외부와 교류가 불가피하다. 당장 5월달에 북미간 정상회담이 예정되어있다. 북한체제유지의 관건은 「한(韓)」사상의 변형인 김일성 주체사상이 외부와의 교류시 다양한 사상과 가치관을 어떻게 수용하느냐에 달려있다고 볼 수 있다. 김일성유일사상체제를 어떻게 지탱시킬 것인가가 외부와 교류를 앞두고 있는 북한이 선결해야할 과제이다.

46) 최민홍, “한국철학의 중심사상,” 『철학탐구』, 3(1970), 8~9쪽.

참고문헌

1. 국문단행본

- 『김일성저작집제4권』. 조선로동당출판사. 1991. 533쪽.
- 『김일성저작집제5권』. 조선로동당출판사. 1991. 387쪽; 391쪽.
- 『조선로동당력사』. 평양:조선로동당출판사. 1991. 430쪽.
- 『조선말대사전 제3권』. 평양:사회과학출판사. 1985.
- 『천부경-삼일신고 참전계경』 최민자주해. 모시는사람들. 2015. 115-116쪽.
- 고익진. 『하느님과 관세음보살』 일승보살회. 1988.
- 김동수. “주체사상에서 본 민족” 『통일과 민족 교회의 신학』. 한울. 1980. 150쪽.
- 김병로. 『주체사상의 내면화 실태』. 민족통일연구원. 1994.
- 김병로. 『북한사회의 종교성: 주체사상과 기독교의 종교양식 비교』. 통일연구원. 2000.
- “한국 사회의 이념갈등-평화적 공존의 길.” 『평화에 대한 기독교적 성찰 III-한국사회와 평화』. 한반도평화연구원. 2015. 13-37쪽.
- 김동수. “주체사상에서 본 민족” 『통일과 민족 교회의 신학』. 한울. 1980. 150쪽.
- 김병로. 『북한 사회의 종교성: 주체사상과 기독교의 종교양식 비교』. 통일연구원. 2000. 8-270쪽
- 『북한 ‘조선’ 으로 다시 읽다』(서울대학교출판문화원). 7-10쪽; 99-112쪽. 2016.
- 김상일. 『화이트헤드와 동양철학』. 서광사. 48쪽. 1993.
- 김재범. “華嚴一乘法界圖와 「한(韓)」 사상,” 『한국학논집』 제 57권. 2014. 177.쪽.
- 박요한. 『시간과 인간의 운명정체성』 행복에너지. 2016. 78-81쪽.
- 전성우. 『막스베버 종교사회학 선집』 나남. 2015. 78-81쪽.
- 정약용(丁若鏞). (1990). 『여유당전서(與猶堂全書)』 여강출판사. 19권. 1990.
- 정영훈. “홍익인간 사상에 대한 새로운 해석,” 『고조선 단군학』 34권. 2016. 174쪽.
- 정영철. 『김정일 리더십 연구』. 선인. 2005. 48쪽; 85-87쪽.
- 황장엽. 『인간중심철학원론』. 시대정신. 2008. 64쪽.
- 최민홍. 『한국철학』. 성문사. 1987. 160쪽.
- A. N. Whitehead. *Process and Reality*. Princeton Press. 1987. p. 58.
- Wilber. K.(1977). *The spectrum of consciousness*. 박정숙 역. 의식의 스펙트럼. 경기: 범양사, 2006.
- Wilber. K.(1979). *No boundary : Eastern and western approaches to personal growth*. 김철수역. 무경계. 서울: 무수, 2008.
- Wilber. K.(1983). *Eye to eye : The quest for the new paradigm* 김철수 역. 아이 투 아이. 서울: 대원출판, 2004.
- Wilber. K.(1996). *The brief history of everything*. 조효남 역. 모든 것의 역사. 서울: 대원출판, 2005.
- Wilber. K.(1998). *The marriage of sense and soul : Integrating science and religion*. 조효남역. 감각과 영혼의 만남. 경기: 범양사, 2007.

2. 국문논문

- 김상일. “한국철학의 자생성(自生性)은 존재하는가,” 『정신문화연구』 16권 3호, 1993. 27-44쪽.
- 김상일. “주체사상과 단군-통일로 가는 퍼지 가도,” 「고조선단군학」 제2권, 고조선단군학회, 2000.
- 김영두. “「한(韓)」 사상과 민중종교에서 본 남북상생철학,” 「원불교사상과종교문화」, 제32권, 2006. 284쪽.
- 리능훈. 「군중노선 구현에서의 당사업체계와 사업방법」, 『근로자』 (1967년 2호).
- 이현주. “북한의 집단주의 특성요인과 심리적 분석에 관한 연구,” 고려대학교 박사학위논문, 2011(b).
- 이현주. “북한 집단주의 정치사회화의 심리적 요인에 관한 연구,” 『북한연구학회보』, 제15권, 제2호, pp. 291-325, 2011(a).
- 이현주. “경제난 이후 북한 주민 충성도의 유지와 변화에 대한 연구,” 『북한연구학회보』, 제16권, 제2호, 2012. pp. 135-171.
- 이현주. “북한 주민의 정치적 분리와 불안,” 『북한연구학회보』, 제17권, 제1호, pp. 147-177, 2013.
- 이현주. “북한의 집단정체성과 한반도 미래세대 사회통합정체성,” 『아태연구』 23권 2호, 2016(b).
- 이현주. “켄 월버의 통합심리학 관점에서 본 김일성유일사상체계 집단정체성과 한반도 사회통합,” 『아태연구』 24권 1호, 2017(c).

3. 기타

- 박요한. “오래된 미래: 핵무력이 강제하는 영세중립국,” 「2014 북한연구학회 춘계학술회의」 2014.
- 박요한. “북한의 주체시간 생성과 구축에 관한 소고,” 「2014 북한연구학회 동계학술회의」 2014.12. 257-296쪽.
- 박요한. “김정은 최후의 도박: 핵무력이 네트워킹하는 산유국,” 「북한의 경제핵 병진노선 2년 평가와 남북관계 발전 방향」, 북한연구학회 2015춘계학술회의(2015.410), 239-271쪽
- 이현주. “김일성 유일사상체계 집단정체성에 대한 조사연구,” 『2015북한연구학회동계학술회의』, 북한연구학회, 2015(a).
- 이현주. “북한의 김일성유일사상체계 집단정체성과 한반도 사회통합사상: 켄월버의 통합사상관점을 중심으로,” 『한반도국제포럼 2016 통일·북한학 학술대회』, 97-115쪽, 2016(a).
- 이현주. “김일성 주체사상과 「한(韓)」 사상-켄 월버의 통합심리적 접근을 중심으로,” 「새정부 대북정책과 새로운 남북관계의 모색」, 북한연구학회 2017하계학술회의(2017.6.23.) 211-230쪽, 2017(b).
- 이현주. “김병로의 “조선,” 한반도 통일과 통합의 근거,” 『정치와 평론』, 20권, 2017(a). 169-177쪽.

[http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents_id=E0054099\(2017/11/5 검색\)](http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents_id=E0054099(2017/11/5 검색))

한국전쟁과 북한의 마을사회변동연구

권태상(동국대)



한국전쟁과 북한의 마을사회변동연구

권태상(동국대학교)

1. 서론

이 연구는 한국전쟁시기 북한의 국가와 마을 관계 변화를 연구하는 것을 목적으로 한다. 해방 이후 조선의 공산주의자들은 전국적 범위의 인민위원회 선거, 토지개혁, 농업현물세 징수, 민주개혁, 민주선전실 설치를 진행하였다. 이를 통해 마을단위까지 근대적 통치체제를 만들어갔다. 하지만 미소공동위원회의 결렬과 한반도에서 유일한 정통성을 가진 국가수립을 둘러싼 남과 북 사이의 무력분쟁의 결과로 한국전쟁이 발발하게 된다.

한국전쟁시기 인천상륙작전 이후 북한은 유엔군과 국군에 의해 점령된다. 기존 조선노동당의 통치질서는 부정되고 새로운 통치질서가 형성되었다. 이 과정은 폭력과 약탈 그리고 학살을 수반한 것이었다. 우선 인천상륙작전 이후 유엔군과 국군이 38선을 넘어 진격하는 상황에서 북한의 각 마을의 사회주의자들은 ‘예비검속’을 실시하였다. 지주출신이거나, 기독교를 믿었지만 월남을 선택하지 않은 ‘우익’마을주민들은 마을 당 조직이나 치안조직으로부터 예비검속을 당하였다. 어떤 마을에서는 이런 ‘예비검속’에 저항하여 ‘우익폭동’ 혹은 ‘반공의거’가 일어나기도 하였다.

이 과정에서 당원이거나 당원의 가족들이 학살당하고 약탈당하기도 하였다. 결국 유엔군과 국군이 북한지역을 점령하게 되었다. 이 과정에서 월남했던 마을의 ‘우익’들이 국군을 따라 ‘서북청년단’으로 자기 고향에 돌아와 치안권을 행사하였다. 이 과정에서 후퇴하지 못하고 마을에 남아있었던 사람들은 살아남기 위해 그들의 통치에 순응했다. 어떤 사람들은 본인이 빈농출신으로 토지개혁을 통해 큰 이익을 얻었지만 살아남기 위해 서북청년단의 앞잡이가 되어 조선노동당 당원들을 학살하고 폭력을 행사하는데 앞장서는 경우도 많았다.

이런 학살극 이후 영토를 회복하게 되지만 마을에 대한 지방통치체제는 무기력해지고 단지 전시 체제의 하부로서 전시 농업체제만 작동하였다. 이를 극복하기 위해 조선노동당은 새롭게 지방간부들을 재편성하고 행정구역을 개편하여 마을에 대한 영향력을 다시 강화하려 하였다. 이런 작업과 더불어 경제적으로 전시농업체제를 형성하여 생산을 정상화하고 공동작업반과 같은 형태의 공동노동을 조직하여 마을에 침투하려 하였다. 마지막으로 유급 민주선전실장을 배치하여 마을에 대한 장악력을 높이고자 하였다.

이러한 시도에도 불구하고 마을의 농민들은 협력과 저항을 통해 조선노동당의 시도에 대응하였다. 기존의 소위 ‘반동’세력들은 전쟁을 거치면서 월남을 선택하거나 그리고 조선노동당은 이들을 ‘반동’으로 규정하여 사회적으로 배제하는 방식으로 마을을 분할지배 하려 하였다. 하지만 마을내부에서 이런 시도는 무력화되었다.

이런 상황에서 마을의 통치 질서를 복원하기 위해 조선노동당은 마을 장악을 위한 새로운 주체세력을 형성하였다. 전쟁 이전시기 국가가 마을에 침투하는 과정에서 빈농과 고농들이 중심이 되었다면 한국전쟁 시기부터 여성, 제대군인, 인민군 후방가족, 피학살자 유가족, 외부 이주민 등이 중심이 된다. 이들은 상대적으로 마을의 소수자 혹은 주도권을 가지고 있던 집단이 아니었다. 조선노동당을 이들을 활용하여 전시 공동노동을 조직하였다. 폭격과 방화 그리고 노동력 부족으로 인해 농업생산력이 떨어지게 되면서 농민들은 적극적으로 조선로동당이 주도하는 공동노동에 결합하게 된다. 이 과정을 통해 마을의 농업 생산 분야에서 점차 조선로동당의 영향력이 높아지게 되었다. 이들이 새로운 마을장악의 주체로 등장하면서 조선로동당의 마을 장악 시도는 새로운 단계에 들어서게 되었다.

2. 본론

(1) 전쟁이전 국가와 마을의 관계

② 해방직후 북한의 국가-마을관계

1945년 8월 15일 일본의 항복 선언 이후 제국주의 통치질서가 무력해진 상황에서 조선의 공산주의자들은 새로운 통치질서를 형성해야 했다. 공산주의자들은 우선 일제가 물려간 행정·치안기구를 장악하였다. 이를 통해 행정단위의 말단까지 장악하고자 한 것이다. 토지소유와 소작권을 매개로 마을의 일상적 권력을 행사하던 지주들을 토지개혁을 통해 몰아내고 빈농(貧農)과 고농(雇農)이 다수인 마을 당 조직과 인민위원회로 그 자리를 대신하려 하였다. 미신타파 운동을 통해 전통적 내세관과 자연신에 대한 숭배현상을 몰아내고 그 빈자리에 과학적 세계관과 당의 영도를 채워 넣고자 하였다. 즉, 마을사회를 정치, 경제, 사회, 문화적 전 영역에서 장악하고자 하였다.⁴⁷⁾

그런데 식민권력이 물려난 상황에서 그 빈자리를 메우려고 했던 조선 공산주의자들의 시도는 당시 성공하지 못하였다. 사회주의자들의 역량이 양적으로나 질적으로나 모두 부족하였다. 마을 내부는 토지개혁을 통해 마을을 지배하고 있던 지주계급을 무력화 하려 하였지만 이런 시도는 실패하였다.

빈농과 고농들은 토지개혁 실시과정에서 각 마을에서 농촌위원회를 건설하여 적극적으로 공산주의자들과 연대하고 토지개혁을 추진하였다. 하지만 이들 중 일부는 자신의 원래 지주들에게 그 해의 수확물을 소작세로 납부하는 경우도 있었다. 일부 지역에서는 토지개혁을 수행하던 지역 당 위원장이 지주들의 공격을 받는 경우도 있었고 이런 지주들의 공격을 피해 다른 지주들의 집에 숨기도 하였다. 미신과 제사와 같

47) 권태상, “사회주의 이행기 북한의 국가-마을관계 연구” (서울: 동국대학교 일반대학원 북한학과 박사학위논문, 2017), p. 34.

은 전통적 의식들은 여전히 마을에서 실시되고 있었다. 토지개혁의 수혜를 입었던 빈농과 고농들은 이후 마을의 새로운 주도세력이 되어서 인민위원회와 당 위원회의 핵심적 역할을 수행하기도 하지만 막상 농업현물세 납부와 양곡수매사업과정에서 지주들과 협력하여 저항하기도 하였다.⁴⁸⁾

조선민주주의 인민공화국은 1948년 건국되었고 행정조직이 리 단위까지 설치되었다. 또한 농업현물세를 비롯한 조세정책이 작동하고 마을 별로 설치된 민주선전실을 통해 문맹퇴치운동, 미신, 제사와 같은 전근대적 문화를 없애고 사회주의적 근대문화가 전파되고 있었다. 하지만 실질적으로 마을내부는 여전히 마을공동체의 자치적 질서가 강하게 작동하고 있었다. 조선민주주의인민공화국의 역량은 아직 마을내부를 완벽하게 장악하고 있는 상황은 아니었다. 지주를 중심으로 한 전통적 마을질서와 조선노동당이 추진했던 ‘근대적’마을질서는 서로 팽팽한 균형을 이루고 있었다.

(2) 한국전쟁시기 국가-마을관계

① 마을의 분열

유엔군과 국군이 북한지역을 점령한 시기 북한의 마을사회는 마을통치체제가 무너지면서 권력의 공백 현상이 발생하게 된다. 우선 지역 통치체제를 구성하던 당원들과 지역 인민위원회 주요간부들은 대부분 후퇴하였다. 후퇴를 하지 못하고 지역에 남겨진 당원들은 북한 지역으로 진격하던 유엔군과 국군 그리고 ‘서북청년단’을 비롯한 우익청년단들에 의해 학살당했다. 운 좋게 살아남은 당원들은 당원증을 소각, 매몰해서 당원임을 숨기려고 하거나 적극적으로 점령군에게 협력하여 죽음을 모면하려 한다. 즉 마을단위의 권력은 전면적으로 교체되었다. 당시 북한의 지방 통치질서 자체가 그리 안정적이지 않다. 면 단위 이하의 당위원회와 인민위원회는 마을의 자치적 질서⁴⁹⁾에 맡겨져 있었던 상황에서 마을 내부 구성원들은 ‘생존’을 최우선과제로 삼았고 새로운 질서에 적극 협력했었다.

이런 마을 내부의 상황과 관련하여 한국전쟁 이후 수복지구인 ‘양양’을 다룬 한 선행 연구에 따르면 해방직후 양양군의 마을사회는 토지개혁 이후부터 소위 ‘흰패’와 ‘붉은패’로 나뉘어 있었다. 흰패는 흰패끼리 서로 목시적으로 소통했으며 붉은패와는 상종하지 않았다. 흰패들은 토지개혁 과정에서 토지를 몰수당한 자들로, 성분상으로는 지주, 소시민, 유산자계층이었다.

48) 권태상, 앞의 논문, p. 34

49) 서동만에 따르면 첫 인민위원회 선거에서 리 단위 인민위원회 선거는 마을주민들에 의해 후보자가 추천되었다. 즉, 리 인민위원회 선거 후보자는 북조선 민주주의민족통일전선에서 정치적 결정을 통해 추천한 후보가 아니라 마을주민들의 뜻을 모아 선출하였다는 것을 의미한다. 또한 당선자에 대한 찬성투표율을 86.63%, 반대율은 13.37%였다. 면 인민위원회의 경우, 입후보자에 대한 찬반 투표 중 96.2%가 찬성투표, 3.8%가 반대투표를 하였다. 리 인민위원회의 경우, 입후보자가 정원을 초과하고 반대표도 상당수 나온 것은, 리 인민위원회에 대해서는 중앙으로부터의 통제가 관철되지 않았기 때문이며 아직 리 수준까지 행정은 촌락자치의 성격이 강했었다. ; 서동만, 『북조선사회주의 체제성립사 1945~1961』(서울: 선인, 2005), p. 186.

북한에서 출세가 불가능 했던 이들은 남쪽에 우호적인 태도를 가지고 기회를 봐서 월남하거나 이남 방송을 들으며 정국의 변화를 꿈꾸었다. 또 같은 흰패의 월남을 돕기도 하였다. 전쟁 이전 북한 사회에서는 흰패와 붉은패가 남한에서처럼 전면적으로 충돌하지는 않았지만, 물과 기름처럼 서로 소통하지 않는 국민과 비국민으로 존재하고 있었다. 흰패는 소수였지만 양양군의 모든 마을에 존재했으며 흰패가 다수였던 한 마을은 38선 이남과 정보를 교류하고 있었다. 이 마을의 리 인민위원장이나 리 당위원장은 ‘사과’라고 불렸는데, 이는 겉은 빨강지만 속은 하얗다는 의미였다. 이 마을의 ‘사과’들은 유엔군과 국군이 점령했을 당시 서북청년단에 의한 학살을 면했다.⁵⁰⁾

면 단위 이하의 마을들이 자치적 질서에 의해 리 인민위원장이나 리 당위원장을 선출하는 상황에서 많은 이들이 기회주의적 처신을 하였을 것이다. 앞서 농업현물세와 수매사업의 진행과정에서 리 인민위원장이나 리 당위원장이 농업현물세가 과중하다고 마을 주민들을 선동했던 사례와 농민들과 리 인민위원장이 공모하여 수확량을 속이고 경작면적을 속였던 사례에서 볼 수 있는 것과 같이 많은 농민들은 생존과 자신의 이익을 위해 조선로동당에 협력하면서 동시에 불만을 가지고 있었다.

마을단위에서는 여전히 지주-소작관계에 기반 한 전통적 질서와 ‘근대적 질서’가 팽팽하게 대립하고 있었으며 전쟁의 발발과 유엔군과 국군의 점령으로 인해 마을의 지도자들은 기회주의적 행동을 선택한 것으로 보인다. 국군과 유엔군의 점령시기 북한의 마을에서 토지개혁의 수혜를 입었던, 그래서 조선로동당에 의해 새로운 마을의 주도세력으로 떠받들어졌던 빈농과 고농들이 유엔군과 국군에게 적극 협력하고 다른 동료 당원들을 직접 학살하는 경우도 많았다. 소위 ‘근대적 질서’의 붕괴상황이 되었다.

이런 현상과 관련하여 황해남도 재령군 장수면 장국리 미록동의 인민위원장 이었던 47세 김인혁의 사례를 살펴보자. 김인혁은 인민군의 퇴각이 결정되고 유엔군과 국군이 38선을 넘어 진격한다는 소문이 퍼지면서 반공폭동이 발생하던 당시 마을 상황과 관련하여 다음과 같이 진술한다.

나는 미록동의 인민위원장(Mayor of Village)으로 마을 자위단의 대장이었다. 1950년 10월 16일 공산주의자들은 내가 기독교인이었기 때문에 체포하려 하였지만 나는 스스로 내 과수원에 숨었고 그들은 나를 찾지 못했다. 1950년 10월 17일 U.N군이 왔을 때 나는 숨었던 과수원에서 나와서 마을 자위대를 조직하였다. 우리는 내무서(Police Station of the Communist's)를 갔었다. 그때 나는 약 40구의 시체를 보았다.⁵¹⁾

50) 김영미, “수복지역 양양 주민들의 한국전쟁 경험 -어느 한약방 주인의 생애와 선택,” 『역사비평』 2010년 겨울호 93호 (역사비평사, 2011), pp. 365~366.

51) RG 153, International Affairs Division, War Crimes Branch, Investigation of Atrocities Against POW's in Korea, 1952-54 I Series, Records of the Office of the Judge Advocate General (Army) Record Group, RC 108A Office of the Judge Advocate General(Army), 김인혁 진술서, http://www.nl.go.kr/nl/search/bookdetail/online.jsp?contents_id=CNTS-00053797957 (검색일: 2016.1.20.)

김인혁은 당시 리 인민위원장이었지만 기독교인이었고 본인 소유의 과수원을 소유하고 있던 인물로 조선노동당원들은 그를 예비검속하려 하였다. 그는 진술서에서 자신은 해방 후 인민들의 추천으로 면에서 일하면서 인민을 위해 일하고 싶었지만 상부의 지시에 의해 그럴 수 없었다고 주장하며 겉으로는 열성인 것처럼 지시를 집행했지만 실제로는 형식적이었음을 고백했다.⁵²⁾ 이를 통해서도 당시의 마을단위까지 지배력이 미치지 못하였음을 다시 확인 할 수 있다.

즉, 전쟁 당시 지방통치체제의 수준은 마을단위에서 좌익과 우익으로 갈려 팽팽하게 대립하고 있음을 확인할 수 있다. 하지만 이런 통치체제의 내부에 들어가 보면 완전히 마을단위에서 잠복하고 있던 갈등을 모두 해결하지 못하였다. 지방통치체제의 구성원의 일부는 생존을 위해 마을 내에서 역할 맡고 있었을 뿐 중앙의 권력에 완전히 종속되어 있었던 것은 아니었다. 그결과 소위 ‘근대적 질서’의 붕괴가 이뤄지면서 기존의 지주-소작관계, 대성씨가 지배하는 가문에 의한 전통적 질서가 다시 복원되었다.

마을생활세계의 공론장은 여전히 전근대적 질서에 기초하고 있었다. 전쟁이전 이러한 마을생활세계에 침투하여 ‘식민화’하려했던 체계(사회주의 근대국가)는 전쟁과정에서 영향력을 상실하게 된다. 그 결과 전근대적 마을의 공론장구조는 그대로 복원되었다. 새롭게 북한에 형성된 체계(자본주의 근대국가)는 아직 마을의 생활세계에 침투하여 장악하려는 시도를 할 여유가 없었으며 그 빈자리는 기존의 전근대적 마을생활세계의 공론장이 메우게 된 것이다.⁵³⁾

1950년 9월 30일 전황이 바뀌고 인민군이 후퇴에 후퇴를 거듭하며 물러나는 상황에서 황해도 신천, 재령 그리고 안악지역에서 반공조직의 폭동이 벌어지게 된다. 신천에서부터 폭동이 시작되고 봉화를 타고 재령, 은율, 안악, 봉산일대로 확대되었다. 재령읍에서는 유엔군의 접근 소식이 전해지자 반공단체인 ‘광복회’ 회원들이 주동이 되어 유엔군을 재령으로 안내하기 위해 모든 교통을 차단하고, 중심가 극장에서는 남한 노래를 부르며 반공대회를 개최하였다.

이들은 군내 인민위원회 건물을 점령하고 노동당 당사에 불을 질렀고 공산주의자들을 발견하는 즉시 즉결재판을 실시하였다. 또 각지의 노동당원과 인민위원회에서 활동하는 사람들의 집에 방화하고 수색했으며 노동당원들과 교전을 벌이기도 하였다.⁵⁴⁾ 재령군 청천면에서도 10월 13일 경 부천, 망월, 천천, 원내 신곳, 송암 등 6개 리 내에서 폭동이 발생하였다. 해당 지역의 리 인민위원장, 세포위원장, 여맹위원장 등의 집이 습격 받았고 화재가 발생하였다.⁵⁵⁾ 함경남도 풍산군 천남면, 봉산군, 함경남도

52) 앞의 자료, RC 108A / Office of the Judge Advocate General(Army), 김인혁 진술서, http://www.nl.go.kr/nl/search/bookdetail/online.jsp?contents_id=CNTS-00053797957 (검색일: 2016.1.20.)

53) 권태상, 앞의 논문, p.119.

54) RG 153, Records of the Office of the Judge Advocate General (Army) Record Group, International Affairs Division; War Crimes Branch; Investigation of Atrocities Against POW's in Korea, 1952-54 I Series, KWC 222, Office of the Judge Advocate General (Army), 김동화 진술서, http://www.nl.go.kr/nl/search/bookdetail/online.jsp?contents_id=CNTS-00053797951# (검색일: 2016.1.18.)

55) RG 153, Records of the Office of the Judge Advocate General (Army) Record Group,

라진군 연청면 등지에서 반공조직들이 폭동을 일으켜 공산주의자들을 학살하였다.⁵⁶⁾

이에 대한 대응으로 면단위 당 위원장, 인민위원장, 세포위원장, 리 서기장 등으로 '특별자치대'를 구성하였으며 이들은 인민군과 함께 후방 치안유지사업과 반동분자 처리를 담당하였다. 재령군 청천면의 경우 면당위원장 최춘석과 면 인민위원장 강재식은 조선인민군 측과의 협의를 통해 당성이 입증된 리 세포위원장과 민주청년동맹원들을 동원하여 각 마을에 파견하여 폭동관련자들을 수색하고 검거하여 훈방 혹은 처형하기도 하였다.⁵⁷⁾

유엔군의 상륙 이후 인민군이 후퇴를 거듭하고 결국 북한 지역이 유엔군과 국군에 의해 점령되는 상황에서 북한의 마을단위에서는 반공폭동이 발생하여 공산주의자들을 처형하고 방화를 하는 일들이 발생하였다. 이에 대한 대응으로 지역의 조선로동당원들은 후퇴에 앞서 각 지역의 반공주의자 즉, '흰패'들을 예비검속하여 학살하였다. 이 상황에서 북한지역을 점령한 유엔군과 국군 특히 이들과 함께 각 지역을 점령한 우익 반공청년단이 새로운 통치체제를 형성하게 된다.

황해도 신천군의 경우 미군이 신천군을 지나 북으로 진격한 이후 미8군 민사처 관할 하에 있었지만 미군은 군 단위까지 민정 담당자를 파견하지 못하였다. 남한 정부 역시 행정관할권을 확보하지 못한 상황이었으며, 결국 우익단체에 의해 치안이 유지되었다.⁵⁸⁾ 그 결과 신천 지역에서 공산주의자로 의심되는 사람들에 대한 학살이 전개되었다. 조선로동당의 통치체제가 제어하고 있던 흰패와 붉은패의 갈등이 전쟁을 기점으로 폭발한 것이다. 유엔군과 국군이 마을에 대한 새로운 통치체제를 구축하지 못한 상황에서 등장한 지역의 우익청년들에 의한 새로운 통치체제는 살인과 강력한 처벌에 기반하고 있었다. 하지만 처벌에 대한 공포만으로 작동하는 통치체제는 아니었다.

일부지방들에서는 적들의 기만정책에 의하여 근로성분을 가진 인민들이 적의 편으로 넘어가 직접적으로나 간접적으로 조국과 인민을 반역한 범죄적 죄악을 범한 사실들의 있다. 일부 지역들에서는 극소수의 사실이었지만, 토지개혁의 혜택을 받은 농민들 중에서 일부 락후한 농민들이 적의 편에 가담하여 로동당원들과 그 가족들을 학살한 사실도 있다. 일부 지방들에서 우리 당일꾼들은 적의 학살로부터 인민의 구호를 받지 못하고, 비참히 희생을 당하게 된 사실도 있었다.⁵⁹⁾

International Affairs Division: War Crimes Branch: Investigation of Atrocities Against POW's in Korea, 1952-54 I Series, KWC 176-NK, Office of the Judge Advocate General (Army), 강재식 진술서, http://www.nl.go.kr/nl/search/bookdetail/online.jsp?contents_id=CNTS-00053795102 (검색일: 2016.1.18.)

56) 황윤희, "인민군 후퇴기 북한 지역 학살 양상-한국전쟁범죄조사부 자료를 중심으로-", 『한국문화연구』 25호 (이화여자대학교 한국문화연구원, 2013), p. 187.

57) 앞의 자료, KWC 176-NK / Office of the Judge Advocate General (Army), 강재식 진술서, http://www.nl.go.kr/nl/search/bookdetail/online.jsp?contents_id=CNTS-00053795102 (검색일: 2016.1.18.)

58) 한성훈, 『전쟁과 인민 : 북한 사회주의 체제의 성립과 인민의 탄생』(파주: 돌베개, 2012), p. 295.

59) 박창욱, "현단계에 있어서 대중정치사업의 강화," 『근로자』 1951. 2호 (평양: 조선로동당출판사, 1951), pp. 96~97.

당시 조선로동당의 선전선동부장이었던 박창옥의 위와 같은 글에서 볼 수 있듯이 점령기간 일부 인민들은 자발적으로 유엔군과 국군의 점령정책에 호응했으며 적극적으로 마을의 안위에 위협이 될 수 있는 조선로동당원들을 적발하고 처벌하는데 협조했음을 알 수 있다. 이런 사례를 보여주는 내무성 자료가 있다.

박길용은 자기가 당원으로서 당원가족 김여수에 가족 처단할 때에 가서 불등잔을 잡고서 댕기여서 가택수색하여서 여수를 잡아내었다고 하는 여론이 있다. 박길용을 단단히 취급하여 주시오.⁶⁰⁾

리종식 당원

리종식이라는 자는 당원으로서 후퇴전에도 우리 조국을 반대하다가 그 악독한 미군이 들어오니까 필박하여 미군보다 더 강력하게 노갔습니다. 면당에서 법저그로 처단하여 주심.⁶¹⁾

이런 상황에서 붉은패들은 학살극에 앞장서거나 당원증을 소각하거나 땅에 묻어버리는 방식으로 생존을 도모하였다. 하지만 우익 청년단에 의한 새로운 통치체제도 오래 지속되지는 못하였다. 곧 중국인민지원군이 참전함에 따라 유엔군과 국군이 후퇴를 하게 되었고 북한지역은 중국인민지원군과 조선인민군에 의해 다시 수복되었다.

국군과 유엔군이 북한을 점령한 기간 동안 전근대적 질서에 기초한 마을질서는 복원되었다. 새롭게 복원된 마을질서에서 생존은 최고의 가치였으며 이를 위해서 다른 마을 구성원에 대한 학살도 기회주의적 처신도 꺼리지 않았다. 짧은 국군과 유엔군의 점령이 끝나고 다시 중국인민지원군과 조선인민군에 의해 수복되었다. 하지만 앞서 살펴본 것과 같이 조선로동당의 역량은 전쟁 이전 수준으로 마을에 대한 장악력을 회복하지 못하였다.

② 지방통치질서 회복시도

전쟁이 발발하고 양 측에 의한 학살극이 지나가고 지방통치 질서는 무너졌다. 젊은 남성들은 모두 전쟁에 참여했고 마을에 남아있는 주민들은 여성, 노인, 아이뿐이었다. 이런 상황에서 북한 지도부는 지방통치 질서를 복원하는 작업과 더불어 특히 농업생산을 정상화하는 작업에 주력한다. 농업생산 정상화를 위한 정책은 국가의 요청에 부합하는 농산계획을 수립하여 리까지 내려 보내는 체계를 만드는 것으로 시작되었다. 그리고 축력과 노력 부족에 대응하기 위해 소겨리반, 품앗이반, 농촌 외부의 노력협조대를 구성하는 것이 결정되었다. 특히 소겨리반과 품앗이반은 원래 마을 내에서 자치적으로 운영하던 시기에는 계절적으로 필요할 때 구성했지만 이를 상시화 하는 것으로 결정되었다.

60) 정보관계서류집(1951, 목감면분주소) 국사편찬위원회 엮음, 『북한관계사료집 16권』(과천: 국사편찬위원회, 1993) p. 598.

61) 정보관계서류집(1951, 목감면분주소) 국사편찬위원회 엮음, 앞의 책, 1993, p. 606.

평안남도의 사례를 살펴보면 1952년 기준으로 33,523개의 품앗이반에 평안남도 농가의 고정노동력 357,715명이 망라되어 있었으며 26,151개의 소거리반이 조직 운영되고 있었다.⁶²⁾ 평안남도에서는 전쟁 시기 소거리반, 품앗이반은 당의 지도아래 애국열사 유가족, 후방 가족, 무축 농가, 영세 농민들을 중심으로 활발하게 전개되었다.

황해도 신천군 석봉리는 전시에 231명이 학살당한 지역이다. 당원, 애국자, 여성, 아이들까지 무차별적으로 학살당한 지역으로 50% 이상의 가정에 여성, 노인, 아이들만 겨우 살아남은 지역이었다. 221정보의 농경지가 파괴되었고 수문이 파괴되고 49%의 역축, 90%의 돼지가 약탈되고 148호의 가옥이 소각되었다. 마을 노동가능인구의 85%가 여성이었고 남자는 15%였는데 그나마 노인이거나 장애가 있었다.⁶³⁾

이런 상황을 극복하고 농업생산을 정상화하기 위해 이들은 품앗이반을 조직하여 농사를 짓기 시작하였다. 신천군 석봉리 은천 부락의 하은동의 사례를 살펴보면 집안의 남자는 모조리 학살당한 주원순, 오천오와 같은 여성들과 남편을 잃은 류의진, 아내를 학살당한 후방가족인 박두만 등의 27호가 모여 품앗이반을 조직하였다. 이들을 리당 부위원장하면서 리 민주선전실장이었던 김옥찬이 교양하고 사업을 지도하였다.⁶⁴⁾

다른 지역의 사례를 살펴보면 양강도 운흥군 운총리의 경우 한국전쟁이 발발하자 수십 명의 청장년들이 참전하였다. 마을에 남은 여성들이 오빠 혹은 남편 몫의 농사일을 해야 했다. 이런 상황에서 국군과 유엔군 점령시기에 많은 당원들과 농민들이 학살당했고 소, 돼지, 닭 등을 약탈당하게 되었다. 이런 상황에서 군 당위원회의 지도하에서 품앗이반과 소거리반을 구성하여 농사를 짓게 되었다. 이금녀, 김철옥, 김옥순 등의 여성들도 후방가족으로 전선에 나간 남편을 대신하여 보잡이를 하며 농사를 지었다. 이런 과정을 통해 서로 협동하여 일하는 기풍이 조성되었다.⁶⁵⁾

함주군 흥보리의 사례는 전시 농업생산체제하에서 성공적으로 농업생산량을 높였던 사례이다. 함경남도 함주군 흥보리의 경우 1950년 10월 16일부터 12월 13일까지 유엔군과 국군이 점령하고 있는 동안 52명의 애국자와 무고한 인민들이 학살당하였다. 이중에는 젖먹이 아이와 70세 노인도 있었다고 한다. 또한 점령기간 동안 20여 두의 소, 70여 두의 돼지를 비롯한 가축들과 농기구, 식량, 종곡들을 약탈당하였다. 유엔군과 국군이 후퇴한 이후 30여개의 소거리반과 품앗이반을 구성하고 함포사격을 피하기 위해 논밭에 대피호를 파고 소에는 위장을 한 상태로 1952년에는 전년 대비 20%의 증산을 이루었다.⁶⁶⁾

62) 리상준, “조선로동당의 농업협동화 정책과 평안도에서의 그의 승리적 실현,” 『역사논문집-사회주의 건설 역음』(평양: 과학원출판사, 1960), p. 353.

63) 조근원, “새 날을 위한 애국 열사 가족들의 첫 봉화,” 조선로동당 중앙위원회 농업·협동조합 경험집 편집위원회 역음, 『농업협동화 운동의 승리 - 개인농 경리로부터 협동경리로』1권, 1958, p. 78.

64) 조근원, “새 날을 위한 애국 열사 가족들의 첫 봉화,” 조선로동당 중앙위원회 농업·협동조합 경험집 편집위원회 역음, 앞의 책, 1958, pp. 78~79.

65) 강신림, “산간시대 농민들의 생활 향상을 위한 당의 정책을 받들고,” 조선로동당 중앙위원회 농업·협동조합 경험집 편집위원회 역음, 앞의 책, 1958, p. 120.

66) 김종익, “함주별 협동화의 선구자,” 조선로동당 중앙위원회 농업·협동조합 경험집 편집위원회 역음, 앞의 책, 1958, 국사편찬위원회 역음, pp. 221~222.

이와 같은 상대적인 후방의 사례와 더불어 전선의 최전방에 있었던 마을들의 경우에는 유격대 활동과 공동생산조직이 결합된 형태로 만들어 졌다. 강원도 철원군 백로산 농업협동조합의 경우가 이러한 사례이다. 이 마을은 일본제국주의 말기에는 경기도 연천군 삭녕면의 소재지였던 지역으로 1951년 여름 마을을 각각 임진강대대와 백로산 대대라는 유격대로 재편하고 중국인민지원군과 협력하여 전쟁을 수행하였던 지역이다. 1952년 2월에는 유격대를 전선 공동작업대로 개편하여 농업생산을 병행하였다.⁶⁷⁾

삭녕리의 전선 공동작업대는 앞선 후방에서의 소거리반이나 품앗이반의 조직과는 달리 강한 규율을 가지고 조직되었다. 이 전선 공동작업대는 5장 20조의 자체규약을 가지고 있었는데 개인농 경리를 최대한 전선공동작업대로 통합하려 하였다. 규약에 따르면 토지를 통합하며 역축, 농기기 등 생산 수단을 공유화하고 수입 분배를 노동의 결과 양에 의하여 실시하는 높은 수준의 규약을 가지고 있었다. 백로산 대대의 구성원은 남자 122명, 여성 52명으로 구성되어 있었으며 당시 마을의 총인구는 212명이었는데 이중 노동당원은 82명이었다. 노인들과 아이들은 후방으로 소개되었고 주로 단신으로 마을에 남아있었다.⁶⁸⁾

앞서 인용한 사례들에서 확인할 수 있듯이 전시에 청장년들이 참전을 하거나 학살로 인해 노동력이 부족한 상황이었다. 또한 축력이나 가축들이 약탈당하거나 몰살당하는 바람에 농사를 짓는 것이 어려운 상황에 놓이게 되었다. 이를 극복하기 위해 품앗이반과 소거리반을 만들었다.

품앗이반이나 소거리반은 앞서 사례에서 볼 수 있듯이 피학살자 유가족, 여성, 노인, 인민군 후방가족, 제대군인 등으로 구성되어 있다. 이중 피학살자 유가족이나 인민군 후방가족의 경우 전쟁의 과정에서 가족을 잃거나 적과 싸우는 가족이 있는 상황이기 때문에 적극적으로 당의 지도를 수행하였다. 여성의 경우 피학살자 유가족이거나 인민군 후방가족이었으며 특히 당시 상대적으로 사회적 약자였던 여성들에게 의미 있는 역할이 많이 부여됨에 따라 적극적으로 활동하였던 것으로 보인다.

당시 마을의 주민들은 현실적으로 노동력이 부족하였고 가족의 생계와 전쟁수행을 위해 농업생산력을 복원해야 하는 조건 속에서 적극적으로 품앗이반과 소거리반을 조직하였다. 특히 대부분 여성으로 이뤄진 피학살자 유가족과 인민군 후방가족 등이 이를 주도하였으며 이들에 대한 사업 지도는 제대군인이 담당하였다. 황해남도 신천군의 사례를 살펴보면 좀 더 명확하게 드러난다.

은천부락의 하은동에서도 남자라고는 어린애들까지 몽땅 학살당한 주원순, 오천오 아주머니들과 남편을 잃은 류의진 동무, 안해를 학살당한 박두만 후방 가족, 림선영 등 27호가 모여서 품앗을 하며 농사를 지었다. 중략…… 당에서는 이들

67) 리록영, “전쟁의 불길속에서 조직된 전선공동작업대의 토대 위에서 - 강원도 철원군 백로산 농업협동조합,” 조선로동당 중앙위원회 농업·협동조합 경험집 편집위원회 엮음, 앞의 책, 1958, 국사편찬위원회 엮음, pp. 43~51.

68) 리록영, 조선로동당 중앙위원회 농업·협동조합 경험집 편집위원회 엮음, 앞의 책, 1958, 국사편찬위원회 엮음, pp. 51~52.

을 백방으로 도와 주고 품앗이반 사업을 꾸준히 지도해 주고 동시에 그들을 협력과 공동 노력의 정신으로 교양해 나갔다. 이러한 사업은 선동원들을 통하여 진행되기도 했지만 주로 리 당부위원장이며 민주 선전실장이었던 김옥찬 동무를 통해서 진행되었다.⁶⁹⁾

황해북도 금천군 친선 농업협동조합의 경우도 전시 품앗이반을 제대군인인 마을 당 세포위원장을 중심으로 운영한 사례이다.

전시에 이 마을에 있어서도 가장 큰 애로는 로력, 축력 및 농기구 등의 부족이었다. 청장년들은 대부분 총을 쥐고 전선에 출동하고 마을에 남은 로력자란 부녀자나 늙은이들 뿐이었다. 마을 전체 200여 명의 로력자 중 140여 명은 여자가 차지하고 남자로력은 60명에 불과하였는데 그 중에서도 40명 이상은 늙은이 또는 미성년들이었다. 중략…… 당세포 위원장으로 사업하던 고창남동무였다. 이 동무는 전쟁시에는 전선에서 용감히 싸워 국기 훈장 제3급과 군공메달을 수여받았고 1953년에 제대된 후는 고향 마을에 돌아와 당세포위원장으로 농민들을 증산투쟁에 조직 동원하는데 항상 선두에 서 있었다.⁷⁰⁾

이처럼 조선로동당은 제대군인, 피학살자 유가족, 인민군 후방가족, 외부 이주민 등을 통해 소거리반과 품앗이반을 조직하여 적극적으로 농업생산체계를 복구하려 하였다. 이에 대하여 마을의 구성원들은 적극적으로 이에 동조한 것으로 보인다. 앞서 언급한 황해북도 금천군 친선농업협동조합의 경우를 다시 살펴보자

1951년에는 은행에서 대부받은 영농자금으로 구입한 소 몇 마리를 중심으로 소거리반을 조직하였다. 다음해에는 소를 적절히 포치하는 원칙 밑에서 다섯 개의 품앗이반을 조직하고 기경, 파종, 이앙, 중경, 제초, 추수, 탈곡 등 주요 농산작업을 공동으로 진행하였다. 반원들의 노동은 공수로 계산하고 연말에 호상 청산하되 과부족이 있을 경우에는 한 공수에 벼4.5키로그램씩 지불하게 하였다. 이러한 공동 작업은 확실히 각자가 제각기 흠어져 일하는 것보다 능률을 올렸다. 적들의 맹폭과 로력 및 축력이 부족한 조건하에서도 공동작업 실시 이후에는 그 이전보다 능률을 올렸다.⁷¹⁾

이처럼 개인농에 비해 협동노동의 효율성이 높음을 확인 할 수 있다. 평안북도 룡천군 전진 농업협동조합의 사례를 살펴보자

69) 조근원, “새 날을 위한 애국 련사 가족들의 첫 봉화”, 조선로동당 중앙위원회 농업·협동조합 경험집 편집위원회 엮음, 앞의 책, 1958, pp. 78~79.

70) 김승준, “품앗이반으로부터 선진적 농업협동조합의 대렬에 들어 서기까지-황해북도 금천군 친선농업협동조합,” 조선로동당 중앙위원회 농업·협동조합 경험집 편집위원회 엮음, 앞의 책, 1958, pp. 254~256.

71) 김승준, “품앗이반으로부터 선진적 농업협동조합의 대렬에 들어 서기까지-황해북도 금천군 친선농업협동조합,” 조선로동당 중앙위원회 농업·협동조합 경험집 편집위원회 엮음, 앞의 책, 1958, pp. 254~255.

리 당단체의 지도 밑에 소갈이반, 품앗이반들이 나타나기 시작한 것은 1950년 가을부터였다. 이때는 병호, 룡화, 황초, 로평 등 네 개의 자연부락마다에서 1-2개 썩의 품앗이반들이 조직되었다. 초기의 이 품앗이반들은 역축이 있고 비교적 로력이 충실한 농민들이 망라되어 모내기 혹은 추수 탈곡 때에만 운영되곤 한 것이 특징이었다. 1952년도에 들어 서면서 품앗이반과 소결이반은 눈에 띄우게 많아졌다. 벌써 이때에 와서는 황초평에 도합 80여개의 품앗이반이 운영되었다. 중략…… 1953년도에 와서는 117개의 소결이반과 품앗이반들이 운영되었는데 거기에는 520여호의 농가가 망라되었던 것이다. 그 중에서 약30%는 년간을 통하여 운영되었고 나머지는 약 70%는 여전히 계절적인 호조 형태였다.⁷²⁾

하지만 조선로동당의 시도에 적극적으로 호응하기만 한 것은 아니었다. 마을생활세계 침투의 주도세력으로 육성하려 했던 제대군인, 피학살자 유가족, 인민군 후방가족, 외부 이주민들을 소거리반과 품앗이반을 만드는 과정에서 배제하는 사례도 있었다.

넷째, 품앗이반 소결우반을 옮겨 조직하려는 당적 관심이 미약한데서 아직도 소결우반들이 옮겨 조직되지 못하고 있다. 특히 평남도 강서군내 많은 리들에서는 결우반이 조직은 되었으나 후방가족을 비롯한 빈농민들이 결우반에서 제외되고 있으며 황해도 평야지대 시, 군들에서는 결우반내 과중한 보수제도가 존속되어 소결우반에 참가한 농민들도 소가진 농민들에게 높은 보수를 지불하고있는 실상들이 허다히 있다.⁷³⁾

이처럼 조선로동당은 공동노동조직을 통해 적극적으로 지방통치질서를 회복하려 하였다. 하지만 이런 시도는 성공적이지 못하였다. 아직 전쟁은 진행 중이었고 조선로동당의 역량은 부족하였다.

③ ‘사회적 배제’를 통한 장악시도에 대한 주민들의 대응

중국인민지원군의 참전으로 유엔군과 국군을 밀어내고 북한지역을 수복하게 되었다. 이후 지방통치체제를 재구축하는 과정에서 앞서 살펴본 것과 같이 적극적으로 공동노동을 조직하면서 마을의 통치질서를 재구축하려 하였다. 이에 대해 마을의 주민들은 일정부분 순응하면서 동시에 저항하는 방식으로 대응하여 왔다.

이는 앞서 일시적 점령시기 마을에서 벌어졌던 학살극에 대한 후속조치 과정에서도 나타난다. 조선로동당은“토지개혁의 혜택을 받은 농민들 중에서 일부 락후한 농민들이 적의 편에 가담하여 로동당원들과 그 가족들을 학살한”⁷⁴⁾반동’들에 대한 사회적 처벌을 시도 하였다. 사회적 처벌을 통해 마을 주민들 스스로 배제와 감시를 통해 조선로동당의 마을 장악 시도에 순응하도록 유도한 것이다.

72) 리심숙, “황초평이 황금평으로-평안북도 룡천군 전진농업협동조합,” 조선로동당 중앙위원회 농업·협동조합 경험집 편집위원회 엮음, 앞의 책, 1958, pp. 189~190.

73) 조선로동당 중앙위원회, “1953년 춘기파종 준비! 진행에 대한 내각결정 집행정형과 그와 관련한 당 단체들의 사업강화에 대하여(조직위원회 제127차회의 결정서 1953년 2월24일),” 『결정집-1953년도 전원회의, 정치, 조직 상무위원회』(평양: 조선로동당중앙위원회, 1953), p. 67.

74) 박창옥, “현단계에 있어서 대중정치사업의 강화,” 앞의 책, 1951, pp. 96~97.

‘반동’들을 처리하는 과정에 대해 김일성은 “조선로동당 중앙위원회 제3차 전원회의에서 한 결론”에서 다음과 같이 지적하였다.

지금 일부 지방들에서 반동단체에 가담한 사람이라고 하여 덮어놓고 숙청하는데 그렇게 하면 많은 군중을 적으로 만들 수 있습니다. 반동단체에 가담한 사람이라고 하여 되는데로 망탕 처리하면 결국은 우리의 력량을 강화하는데 지장을 주게 됩니다. 그렇기 때문에 반동단체에 가담한자들의 문제를 심중히 처리하여야 합니다.

각급 당단체들은 반동단체 가담한자들을 일률적으로 처리하지 말고 주동분자와 피동분자를 구분하여 주동분자는 고립시키고 피동분자는 쟁취하는 원칙에서 처리하여야 합니다. 다시말하여 주동분자, 악질분자는 엄격히 처벌하며 기만당한 자, 피동분자는 관대히 용서하고 쟁취하여야 합니다. 악질적 만행을 한자라 하더라도 망탕 처리하지 말고 군중에게 그의 죄상을 알려주어 군중자체로 악질분자들을 심판처리하도록 하여야 합니다.⁷⁵⁾

즉, 현실적으로 유엔군과 국군의 점령정책에 협력한 사람을 다 골라내는 것이 어려웠기 때문에 법적 처벌보다 사회적 처벌을 강조한 것이다. 사회적 처벌의 형태는 ‘두문별’이라고 하였다. 이것과 관련하여 당시 함경남도 함흥시에서 정치보위 업무를 담당했던 김석형은 법적으로 정할 것도 없이 수복한 순간 이미 마을 사람들 사이에 ‘반동’이 누구인지 갈려 있었다고 증언한다.

우리가 일단 후퇴했다가 나오게 되면 우리가 입을 놀리고 뭐 법으로 다 정하기 전에 인민들이 딱 갈려요. “누구누구는 부역했다. 누구누구는 중립을 지켰다. 누구누구는 일선에 설라무네 후퇴를 했다.” 그래서 이 자기네끼리 다 알아요. 인민들이 더 잘알아요. 심판은 그사람들이 내리는 거예요. 우리가 할 사이가 없어요. 종략……

두문은 이제 집 밖에 나가는 것두 허락해요. 허락하는데 반드시 저 두문이라는 거 가슴팍에 달고 나가게 돼 있어요. 杜門이라는건, ‘못나간다’ 그런 소리지만, 문問자하고, 출입하지 못한다 하지만, 다 허해주고, 나가서 일도 하고, 농촌에서 일 해야 되지 않겠습니까? 아무 제재가 없어요. 그저 사회적으로 볼 적에만 “아 저 사람 저거 부역한 사람이구나” 이렇게 그저 사회적 제재를 주는 거지. 뭐 법적으로 무슨 제재가 없고, 벌금도 없고, 형기도 없고 하략……⁷⁶⁾

김석형은 ‘두문별’이 사회적 형벌이라고 증언하며 단지 사회적으로 고립시키는 수단이라고 증언한다. 이러한 두문은 리·면 총회에서 선정한 심판장과 참심원으로 구성하고 리 인민위원장이 소집하였다. 심판은 처벌을 받을 자의 범행지에서 진행하며 군중들은 직접 증거를 제출할 권한이 있었고, 심판회 결정은 죄의 유무 및 제재 정도에 관해 군중토의를 거친 다음 채택됐다. 형벌은 적용하지 않고 두문·근신 등의 사회적 제재를 적용했다.⁷⁷⁾ 이런 리 단위의 인민들을 동원하여 스스로 적과 아를 구분하게

75) 김일성, “조선로동당 중앙위원회 제3차 전원회의에서 한 결론,” 『김일성저작집 6권』 p. 219.

76) 김석형 구술, 이향규 녹취·정리, 앞의 책, 2001, p. 350.

77) 한성훈, 앞의 책, 2012, p. 269.

하는 정책을 통해 소위‘반동’들을 사회적으로 격리시키고 고립시켜 권력을 빼앗았던 것이다. 이와 관련하여 김석형은 수복 이후 정치보위 사업을 하기 더 편했다고 증언한다.

51년 초에, 적들이 다 달아났지요. 그래서 우기가 여기서 지금 얘기할 것이 주민들 문제예요. 주민들, 주민들 자기가 다 파내 가지고, 크게는 두 파로 갈리고, 적아가 다 갈렸어. 나와보니까. 적이 누구고, 아편이 누군디, 이거 적아가 다 갈렸더라. 우리가 법적으로 하기 전에 다 갈렸어. 그리고 은신하고 있는, 자기 몸보신한 사람들 이런 사람들 다 갈라서서, 우리 일하기가 좀 험했다우요. 오히려 전쟁 전에는 이거 뭐이 뭐인지 잘 몰랐거든. 근데 전후에는 딱 갈리워 가지고 하니까. 일하기는 오히려 더 험하더라우요.⁷⁸⁾

유엔군과 국군의 점령을 기점으로 흰패와 붉은패가 다 드러나게 되었다. 흰패들은 재빨리 유엔군, 국군과 함께 월남을 선택하였다. 월남 하지 못한 부역자들은 두문이라는 사회적 제재를 받으며 마을단위에서 사회적으로 배제되었다. 그런데 두문 처벌을 받은 사람들 중 일부는 사회적으로 복권되기도 하였다. 김석형의 증언에 따르면 부모는 피 점령시기 부역하였지만 자식이 인민군으로 참전하여 훈장을 받기도 하는데, 이런 경우에는 사회적 처벌이 무력화되기도 하였다고 한다.

두문법도 만들긴 만들었는데 그거 인차 해체했어. 왜 그런가 하면, 인민군대 나가 가지고 전선에 나갔다가 이제 전쟁이 휴전이 되고, 집에 돌아와 보니까, 자기 얼마나 아빠가 갖다가 아 이 ‘두문’이라는 빨간 딱지를 붙이고 있거든. 그래 가지고 아 어드러겠나?

우리도 그런거 있었는데. 넷째 누님의 아들이, 모범군인이어서 훈장까지 받았거든. 그런 아인데 와보니까. 자기 사촌동생이 부역했던 말이야. 미군부대 저 국방군에 지원해 가지고서 그랬단 말이야. 그러니까 이제 해방돼서 우리가 다 돌아오니 부락민들이 와! 와! 해서 우리 누님도 그렇고 또 자기 아빠도 그렇고 다 이거 처벌 받게 됐단 말이야. 이제 그런 모순이 나왔지요. 그래서 인차 그거 다 해체됐어. 그런게 왕왕 나오기 때문에 다 해체했어.⁷⁹⁾

또한 유엔군과 인민군의 권력 공백기를 채운 조선로동당이 현실적으로 간부의 부족으로 인해 지방통치체제가 제대로 작동하지 못하게 되었다. 그 결과 지방에 따라 군중심판을 통해 두문근신 처분을 받은 사람들이 반항하는 경우가 발생하기도 하였다. 황해도 장연군 내무서의 장내감 제624호“군중심판 받은 자들의 감시투쟁 강화에 대하여”에 따르면 내무원이 두문처벌을 받은 사람과 같이 술을 마시는 등의 사례를 지적하고 있다.

78) 김석형 구술, 이향규 녹취·정리, 앞의 책, 2001, p. 358.

79) 김석형 구술, 이향규 녹취·정리, 앞의 책, 2001, p. 350.

이 범죄자들을 처단함에 있어 악질적 행위자들을 전부 체포하여 수감중에 있으며 경미한 범죄자는 인민심판에 회부하여 인민대중으로 하여금 처벌들을 하고 있는바 여기서 내무기관은 이를 감시할 책임이 국가로부터 부여되었음에도 불구하고 무경각하고도 계급을 위하여 승리를 위하여 혁명적 적개심이 결여된데서 두문자와 서로 음주 교제하며 융화하는 내무원으로서 수치서로우며 증오스러운 행사까지 하고 있으며 또 감시 방법이 형식적이며 방문하는데로부터 국가 법령이 옳게 집행되지 않고 있음은 각 면 분주소 공통한 사실이다.⁸⁰⁾

이러한 비판과 함께 구체적으로 몇 가지 사례를 들고 있다.

- (1) 군중심판에서 두문근신을 받은 자들이 법령을 옳게 집행하지 않고 대문에다 두문이라고(주자)로 써부친 것을 떼버렸거나 가슴에 두문이라고 써부친 것을 떼버린 자들에 대하여서는 주권기관 또는 정당 사회단체를 발동시켜 다시(주자)로 크게 써부치게 함과 동시에 내무원들은 직접 감시할 것이다.
- (2) 두문근신 받은 자들이 자유로 연민 제사집 또는 외출하는 것을 금지함과 동시에 의뢰인의 출입도 역시 감시하여야 할 것이며 분주소에서는 감시원을 널리 포치하고 수시로 감시하면서 각 리위원회와 인민반을 통하여 전 인민적으로 감시사업을 할 것이다.⁸¹⁾

인용문에 따르면 사회적 배제의 수단이었던 ‘두문’이란 표찰을 임의로 제거하거나 마음대로 외출하는 현상이 발생한다는 것이다. 이런 현상은 리 단위 이하의 마을들이 대체로 동성마을이거나 해방 이전부터 지속적인 관계를 유지하고 있던 안면관계가 작동한 것으로 볼 수 있다. 실제로 북한의 지도부도 이를 인식하고 내무기관에 강하게 대처할 것을 요구한다. 1951년 7월 25일 황해내감 제282호 “군중심판 받은 자들 감시 강화에 대하여”를 살펴보자.

조국과 인민을 반대한 반역도배들은 인민 앞에서 자기의 죄악을 내놓고 인민의 면전에서 처단을 받았으며 이들은 아직도 자기의 죄악을 은폐하고 숨어다니며 기회만 있으면 자기들의 만행을 만회하려고 가진 음모와 책동을 하고 있으며 이들을 법적으로 사회적 제재를 주겠음에도 불구하고 군중심판회가 정상적으로 진행되지 않고 있는 현상은 각 시군의 공통한 실례이며 이 사업이 상부가 요구하는 방향에서 진행되지 않은 원인은 지방주권기관 정당 사회단체 특히 분주소 일군들의 지방적 관료와 친척 친구 또는 고대로부터 한 장소에 생장한 관료와 여자에게 매수되는 등 정치적 안목이 무디고 승리에 대한 확고성이 약한데로부터 반동들과 융화 타협하기를 공화국이 망하면 내가 너를 살려주고 미국놈이 드러오면 네가 나를 살려단다는 등 말할 수 없는 추악한 사실들이 일부 시 군에서는 발호되고 있으며 반동들을 체포 처단 감시하는 사업들이 활발히 진행되지 못하고 미약하게 진행되고 있다.⁸²⁾

80) “장내감 제624호 (군중심판 받은 자들의 감시투쟁 강화에 대하여).” 국사편찬위원회 엮음, 앞의 책, 1993, p. 309.

81) “장내감 제624호,” 국사편찬위원회 엮음, 앞의 책, 1993, p. 309.

82) “황해내감 제282호 (군중심판 받은 자들 감시 강화에 대하여).” 국사편찬위원회 엮음, 앞의 책, 1993, pp. 366~367.

김석형도 이와 비슷한 사례를 증언하고 있다.

우리 조카보고…… 봉관인데 나보다 2년이 많아. 그때 “야 우리 부락은 다 편안해?” “다 편안해요…… 근데 집이 딱 한 채 불붙었습니다.” 그거야 난 부락 다 알고 있으니까. “그 누구 집이야? 우리 집이요?” 하 하 하. “우리 집이 너무 주목받고 있었기 때문에 우리집이 아니오?” 김홍길이라고 있어요. 조카뻘 되는 사람인데, 그게 군대나갔어. 나가서 집이 비었는데, 그 홍길이네 집에 불 났습니다. 김재갑이라는 놈이 충동해 가지고 불질러 났다는거야. “아 그 왜 우리집에다 안 놓고 홍길이네 집에다 났는가?”하니깐 “아니지요 큰집에다가 불 놓게 되면 그 불꽃이 자기네 집에 튀지 않겠습니까?”응. 그럴듯하구나. 그랬는데 우리가 재진공해 나오니까 재갑이가 어떻게 됐는가 하게 되면, 뭐고 없단 말이야. 종락…… 내 그런 야망이 어디서 나왔는가 하는데 그 집이 내 형님뻘이거든. 종락…… 거기 갔단 말이야. 가서 “참 전시에 아주 수고를 하고 또 재갑이가 이렇게 망하게 굴어 가지고 홍길이네 집이 불이 났는데 그 거 얼마나 놀랐겠습니까?”그러니까 “거 불 낮이 없다우.” “그건 그거니까, 지금 재갑이 어디 갔는지 와서 살라고 그러시오.” “아니 와서 살면 안 되는데, 부락에서 큰일난대는데.” “아 내 말만 믿고, 어디 갔는지 모르겠지만 좌우간 오라고 그러시오.” 그래서 그 다음 번에 가니까 벌써 왔어. 와 가지고 이제 자기 딸하고 와서 부락에서 살고 있었는데……⁸³⁾

장연군 내무서의 문건이나 김석형의 구술에서 볼 수 있듯이 동성마을의 경우 일가 친척이라던지 학연 등의 이유로 사회적 처벌도 제대로 집행되지 못하고 있는 모습을 확인할 수 있다. 이와 관련하여 1954년 1월 조선로동당 정치위원회는 다음과 같은 결정으로 사회적 처벌조치 무의미하게 되었음을 확인한다.

당과 공화국정부의 정당하고 관대한 정책에 의하여 적의 일시적 강점시기에 적들에게 맹종하여 협력한 자들에 가하였던 일시적인 사회적 제재인 “두문” “근신” 벌들은 해제되었으며 범죄형을 받았던 자들은 그 절대다수가 대사령에 의하여 석방되었다. 그리하여 이들은 자기의 과오를 회개하고 후방에서 열성을 발휘하여 로력하였으며 그중에서 일부는 자기의 죄가를 피로써 시츠려고 전선에 자원 참군하여 조국보위의 초소에서 적극 투쟁하였다.

특히 적의 일시적 강점시기에 적들에게 협력한 범죄로 말미암아 법적 사회적 처벌과 제한을 받고 있던 자들 중에는 영광스러운 인민군대에 참가하여 조국과 인민을 위한 정의의 투쟁에서 애국적 헌신성을 발휘한 자식과 남현 형제를 가진 자들도 적지 않게 있다.⁸⁴⁾

이는 김일성이 조선로동당 중앙위원회 제3차 전원회의 결론에서 강조했던 군중처벌의 방식이 현실적으로 모든 부역자에게 적용될 수 없는 현실을 보여주는 결과였다. 모든 부역자를 처벌할 수 없었던 한계는 당시 마을의 권력관계가 이러한 사회적 처벌이 작동할 수 없는 구조라는 것에 기인한 것이기도 하고 당시 수복직후 지방통치체제가

83) 김석형 구술, 이향규 녹취·정리, 앞의 책, 2001, pp. 371~372.

84) 정치위원회, “자료1: 조선인민군 복무자와 그 가족들이 적의 일시적 강점시기에 범한 죄과로 인하여 받은 법적 및 사회적 제한을 특면시킬데 대하여 -정치위원회 제1차 회의 결정서 1954년 1월 19일,” 『북한관계자료집 30』(과천: 국가편찬위원회, 1998), p. 556.

무너진 상황이라는 두 가지 요인이 모두 작용한 것이다.

유엔군과 국군에 의한 점령시기에 마을에서 그들의 점령정책에 동조해서 당원들을 학살하고 농민들을 약탈했던 사람들과 그 가족들이 있었다. 하지만 당시 중앙 권력은 이런 학살의 결과를 정리할 수 있는 능력이 없었다. 전선에 있는 조선인민군 장병들의 가족이 마을에서는 반동이 되어 있는 상황에서 함부로 후방의 가족들을 처벌할 수 없었던 것이다. 가족들이 처벌받을 경우 군내 반란의 가능성도 있었으며, 이와 지방통치체제가 무너진 상황에서 앞서 살펴본 것과 같이 내무성을 비롯한 행정기관이 제대로 작동하지 않았기 때문이다.

따라서 사회적 처벌을 통해 마을의 통치질서를 회복하려 하였지만 마을내부의 기본적인 행정기능이 제대로 작동하지 않는 상황에서 이런 시도는 제대로 집행되지 않았다. 같은 집안이어서, 아는 사람이라서, 처벌 대상자의 가족이 인민군으로 참전하고 있어서 등 다양한 ‘사회적’ 이유로 처벌은 유야무야 되었다. 그 결과 사회적 ‘낙인찍기’를 통해 피학살자 유가족과 인민군 후방가족, 제대군인, 외부 이주민 등을 통해 마을의 주도권을 장악하려 했던 시도는 실패로 돌아가게 되었다.

3. 결론

한국전쟁이전 제도적이거나 형성되었던 마을에 대한 통치질서는 전쟁을 거치면서 완전히 붕괴되었다. 통치질서가 무너지고 새로운 통치질서가 형성되는 과정에서 북한의 마을공동체는 좌우익간의 학살극으로 인해 무너지게 갈라지게 되었다. 유엔군과 국군이 물러난 이후 새롭게 마을에 대한 통치질서를 회복해야 하는 상황에서 북한정부는 마을에 대한 장악력을 높이기 위한 시도를 한다. 그 시도의 일환으로 갈라진 마을에 대한 분할 통치를 시도한다. 유엔군과 국군에 대한 협력자들을 사회적 처벌을 통해 마을공동체에서 분리시키는 방식으로 마을에 대한 장악력을 높이려 하는 것이다. 이러한 시도는 실패하게 된다. 마을 구성원들이 전통적인 질서에 기반한 가문과 학연, 지연 등이 작동하게 되면서 사회적 처벌이 제대로 이뤄지지 못하게 된다. 이는 북한정부의 의도와 달리 사회적 약자인 여성과 아이들에 대한 배제의 과정에서 이뤄지기도 한다.

북한의 마을은 전쟁을 거치면서 조선민주주의 인민공화국의 통치질서가 무너지게 된다. 이렇게 무너진 통치질서는 한국전쟁이 휴전이 한 이후 회복되게 된다. 북한정부는 전쟁이전 마을의 주도세력으로 세우고 있었던 빈농과 고농이 마을내부의 계급투쟁에 앞장서기 어렵다는 것을 유엔군과 국군 점령시기를 통해 인식하게 되었다. 그 결과 전쟁시기 가족이 학살당한 피학살자 유가족, 인민군 후방가족 그리고 제대군인들을 마을의 새로운 주도세력을 세우려고 한다. 이들을 통해 마을에 대한 통치질서를 회복하려 한다. 북한정부는 이들을 중심으로 전시작업반 혹은 전시공동노동을 진행한다. 그리고 이러한 시도를 토대로 한국전쟁이후 이들을 중심으로 농업협동화를 추진한다.

제1회의

〈자유패널 3〉

“김정은 정권의 변화와 국가정체성”

◆ 사회 : 차문석(통일교육원)

북한 김정은 시대의 당·군·정 관계 :
선군정치의 약화와 내각의 부상

이상숙(국립외교원)

북한 김정은 시대의 당·군·정 관계 : 선군정치의 약화와 내각의 부상

이상숙(국립외교원)

I. 서론

김정은 위원장은 2011년 12월 북한 최고지도자의 자리에 오른 이후 ‘경제와 핵무력 건설’ 병진 노선을 천명하였다. 이중 핵무력 건설에 대해서는 뚜렷한 성과를 보여주어 장거리 미사일(ICBM)을 발사하고 잇따른 핵실험으로 위력적인 핵무기를 가졌다는 점을 확인하고 있다.

병진노선의 또 다른 목표인 경제 발전에 대해서는 일치되지 않은 평가들이 있지만 핵무력 건설만큼 확실한 성과를 보여주지 못하고 있는 것이 사실이다. 물론 김정은 시대에 들어서서 시장을 활성화하고 인센티브제를 도입하면서 북한 경제가 낮은 수준이지만 점진적 성장을 해왔다는 점을 부인할 수 없다. 또한 평양의 건설이 활성화되면서 여명거리나 과학자거리 등의 고층 건물이 들어서고 물류와 유통 시설이 갖추어지면서 사람과 물품의 이동이 대폭 늘어난 것은 경제 건설의 성과라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 경제와 핵무력 건설의 병진 노선을 양측면에서 비교해보면 후자의 성과가 더 큰 것은 자명하다. 핵무력 건설이 확대되는 것은 이전 김정일 시대의 선군정치와 연계되어 있으며, 이 점은 김정일 시대 선군정치의 지속과 강화로 해석할 수 있는 여지를 남기게 된다. 북한의 핵무력 건설에 대한 국제사회의 강력한 경제제재가 시행되고 있는 상황에서 북한 경제가 더 하락할 것이라는 전망은 김정은 시대의 병진노선이 성공하지 못할 것이라는 평가를 가능하게 한다.

그러나 김정은 시대의 중요한 변화인 당의 기능 정상화와 위상 강화이라는 점에서 보면 선군정치의 지속과 강화로만 설명할 수 없는 부분이 존재한다. 북한의 경우 최고지도자에게 모든 권력이 집중되는 수령중심의 권력체제를 구축하고 있기 때문에 수령 이외의 부분에 대한 논의는 집중하지 못한 부분이 존재한다. 김정은 시대의 당의 기능 정상화는 이전 김정일 시대의 선군정치와는 다른 모습으로 당의 기능 정상화와 위상 강화에 대한 주장들이 등장하였다. 이 글은 당·군 관계가 고정된 것이 아니라 시기와 상황에 따라 변화한다는 데에 주목하여 당의 통제가 지속되는 상황에서도 당·군 관계의 변화가 발생한다는 관점을 채택한다.

기존 김정은 시대의 당군관계에 대한 연구들은 당권 강화에 주목하고 있다. 상대적으로 군부의 인력 변화가 크고 주요 인사들의 퇴진과 숙청이 많았다는 점은 상대적으로 군부의 영향력 약화로 이어질 수 있다는 점도 놓칠 수 없는 부분이다. 북한 체제를 지탱하는 큰 두 기둥이 당과 군대이기 때문에 당군관계에 초점을 맞추고 북한 권력기관의 상관관계를 연구하는 것은 유의미한 분석이다. 김정일 시대의 국방위원회 체제가 김정은 시대에 어떻게 변화했는지를 추적하는 것은 흥미로운 사실들을 발견해 주고 있다.

이에 비해 상대적으로 내각이 중심인 ‘정’의 변화에 대한 연구는 부족한 것이 사실이다. 그동안 북한 권력기관 관계에서 정은 상대적으로 정책 집행의 기능으로 설명되어졌기 때문에 ‘정’에 대한 연구가 미흡하였다. 이것은 사회주의의 특징인 ‘당-국가 체제’라는 본질적 특징 때문에 ‘정’의 변화에 주목하지 않은 것이다.

그런데 김정일 시대의 국방위원회가 김정은 시대의 국무위원회로 대체된 것은 당의 기능 정상화와 당권 강화로만 해석하기 어려운 부분이 존재한다. 김정일 시대의 국방위원회가 선군정치에 꽃이라고 한다면, 김정은 시대의 국무위원회는 어떻게 정의하느냐에 따라 김정은 시대의 선군정치에 대한 분석이 달라질 수 있다. 단순히 국방위원회가 국무위원회로 대체된 것인지, 아니면 국무위원회의 특성과 역할이 더해진 것인지 분석할 필요성이 있다.

이에 따라 이 글은 김정은 시대의 당군정 관계를 통해 김정일 시대의 선군정치의 지속과 변화의 여부와, 그 원인을 분석하는 것이 주요한 목적이다. 이를 위해 김정일 시대의 당군정 관계와 비교 분석하고, 다른 사회주의 국가들의 사례와의 비교를 중심으로 한다. 특히 국무위원회의 구성과 특성을 중심으로 김정은 시대의 특징을 분석하고자 한다.

물론 이 글은 한계를 많은 한계를 가지는 것이 사실이다. 사회주의 체제의 당군관계와 군정관계를 논한 기존 연구들은 많이 소개되어 있으나 당군정 관계를 본격적으로 분석한 연구는 찾아보기 어렵다. 이러한 한계로 인하여 김정은 시대의 당군정 관계를 분석함에 있어서 먼저 당군관계와 군정관계를 검토하고 이를 토대로 당군정 관계를 분석하기로 한다.

II. 사회주의 당·군 관계 및 군·정 관계

1. 당·군 관계 이론

가. 사회주의 일반의 당·군 관계 이론

당·군 관계 연구를 체계화한 것은 헌팅턴(Samuel Huntington)의 민-군 관계(civil-military relations) 연구에서 시작되었다. 헌팅턴에 따르면 민간의 군 통제방

법으로 군의 힘을 제도적으로 제한하는 주관적 통제(subjective control)와, 군을 전문화하는 객관적 통제(objective control)로 구분하였다. 주관적 통제는 통제장치를 통해 군사문제에 개입하고 정치적 교정을 하는 것이다. 반면 객관적 통제는 군사 교유의 과제인 외부 적에 대처하는 문제를 군제 맡기는 것으로 군 직업주의와 군의 실질적 자율성을 최대한 허용하는 것이다. 즉, 주관적 통제 모델은 군을 정치화함으로써 군이 국가의 목표를 실현하는 모범적 조직이 되도록 하는 것이라면, 객관적 통제모델은 군을 직업주의화(professionalism)하여 국가의 도구로 남아 있도록 하는 것이다.⁸⁵⁾

이를 바탕으로 사회주의 체제의 당·군 관계에 대한 연구를 발전시킨 대표적 연구로는 구소련의 당·군 관계 특성에 대한 다음과 같은 세 가지 입장이 있다. 우선 로만 콜코비츠(Roman Kolkowicz)의 갈등모델이다. 이 모델은 소련공산당과 군부 간에 빚어지는 사고방식 및 이해관계에 있어서의 긴장과 갈등에 주목한다. 독점적인 정치권력을 행사하고 있는 소련 공산당은 시민에 대한 제도화된 불신, 잠재적 적대자에 대한 공포로 인해 절대권력 행사에 장애가 되는 개인이나 직업집단을 제거해왔다. 이 때문에 공산당은 군도 그 권력 독점에 대한 잠재적 도전자로 간주하므로 공산당은 군이 당의 권력으로부터 자립을 추구하는 것을 인정하지 않는다. 반면 군은 군대라는 조직적 이익과 특성이 따로 존재하기 때문에 전문적 자율성을 추구하며 당의 통제를 약화시키려는 경향을 나타낸다. 따라서 당은 군을 철저히 통제하려는 경향이 있다.⁸⁶⁾

두 번째 접근방법은 오돔(William Odom)의 제도조화모델(institution congruence model)이다. 제도조화모델은 양자를 공생적인 관계(symbiotic relationship)로 파악하여 전반적으로 군부는 당이 결정한 정책을 집행하는 역할을 담당한다고 본다. 그는 당과 군은 사회주의 건설이라는 같은 이익과 목표를 가지고 있기 때문에 당군관계가 갈등이 있을 수 있지만 그것은 대립이 아니라 당 내부 또는 군 내부의 대립이라는 것이다. 군대는 당과 경쟁하는 위치에 있지 않으며, 당과 분리되어 있는 조직도 아니고 당의 행정적 기관이라고 본다.⁸⁷⁾

세 번째 접근방법인 콜톤(Timothy Colton)의 참여모델(participatory model)은 당이 최고 권력을 장악하고는 있지만 당이나 군 어느 한쪽이 절대적 지배력을 행사하지 않는다고 주장하였다. 그는 군인이 직업적 전문성을 바탕으로 주로 군대와 관련한 정책결정과정에 참여하거나 당과 협상을 하는 과정에서 두 제도는 각자의 영역을 뛰어넘어 상호 지지와 동맹의 망을 형성한다고 하였다. 즉, 물리적 강제력 이외의 다른 수단을 통하여 군부의 영향력이 중요한 의미를 갖거나 유효하게 행사될 수 있음을 밝혔다.⁸⁸⁾

85) Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State* (Cambridge: Harvard University Press, 1981), pp. 83-84.

86) Roman Kolkowicz, *The Soviet Military and the Communist Party* (Princeton: Princeton University Press, 1967); "Interest Groups in Soviet Politics: the Case of the Military," Dale R. Herspring & Ivan Volgyes(eds.), *Civil-Military Relations in Communist Systems* (Boulder Westview Press, 1978), pp. 9-16.

87) William Odom, "The Party-Military Connection: A Critique," Dale R. Herspring & Ivan Volgyes(eds.), *Civil-Military Relations in Communist Systems*, pp. 35-41.

88) Timothy Colton, *Commissars, Commanders and Civilian Authority* (Cambridge: Harvard

위의 세 모델과 달리, 헬스프링(Dale Herspring)은 당·군 관계의 변화를 포함하는 발전모델을 제시하여 군이 당의 가치를 수용하는 정도를 통해 당과 군의 갈등을 설명한다. 즉 군의 수용의 폭이 확대될수록, 당의 군부통제에 대한 필요성은 축소된다. 이에 따라 당·군 관계는 고정된 것이 아니며 시간과 상황에 따라 변화하고, 이를 이해하기 위해서는 전체 체계와의 관련 속에서 파악해야 한다.⁸⁹⁾ 따라서 사회주의 국가의 체계, 특히 권력기관 간의 관계 속에서 당·군 관계를 파악해야 한다.

나. 중국의 당·군 관계론

중국의 당군관계에 대한 이론을 체계적으로 정리한 엘리스 요페(Ellis Joffe)는 중국의 당군관계를 당의 통제(party control), 공생(symbiosis), 직업주의(professionalism)를 구분하여 세 가지 접근법을 종합적으로 고려할 것을 주장하였다. 이를 통해 그는 중국군은 중국적 특성을 가지는 당군(party-army)라고 주장하였다.⁹⁰⁾ 또한 데이비드 샴바우(David Shambaugh)는 중국의 당군관계에 대한 공생이론도 지지하나 근본적으로 중국 공산당의 통제가 군을 지배하는 것으로 보는 당의 통제론을 주장하였다.⁹¹⁾

이에 대해 김태호는 요페의 세 가지 접근법에 대하여 다음의 세 가지로 설명하였다.⁹²⁾ 첫째, 당의 통제 모델은 당의 절대영도 원칙, 군의 정치교육을 통한 정치화 및 군조직 내 당위원회를 포함한 다양한 통제장치를 강조하며, 이같은 구조적 제약으로 인해 중국군은 내부적 단결이 어렵고 이익집단의 가능성이 없는 것으로 판단한다.

둘째, 공생모델은 당의 통제이론에 비해 보다 다양한 시각을 포함하는데 당지도부는 중국의 정치과정에 군을 끌어들여 일당독재를 유지한다는 것이다. 고위직 군인사에 대한 당의 주요 요직 안배, 당의 군·정 고위직 겸임제 및 과거 ‘군-정치지도자’, ‘정치-군지도자’와 같은 개념은 모두 중국의 당군관계가 별개 조직간의 관계가 아닌 동일 조직 내 관계임을 보여주는 사례라고 주장한다. 그러나 1990년대 이후 최고지도자의 위상 변화, 당과 군 지도부의 분리 및 세대교체, 그리고 군 지도부의 결합 약화 현상으로 인해 당군 간의 공생관계는 점진적이거나 분명히 약화되는 추세를 보이고 있다고 주장한다.

셋째, 직업주의 모델은 헌팅턴의 민군관계 이론을 바탕으로 중국 당군관계의 최고 쟁점은 ‘군의 전문화 대 군의 정치화’로 규정한다. 또한 중국군은 전문화가 지속되더라도 군의 형성과정 및 경험 그리고 당·국가인 중국의 성격으로 인해 헌팅턴이 정의

University Press, 1979), p. 14.

89) 하용출, “중국, 북한, 베트남의 당-군관계,” pp. 256-257.

90) Ellis Joffe, “Party-military Relations in China: Retrospect and Prospect,” *The China Quarterly*, 1996, pp. 299-314.

91) David Shambaugh, “The Soldier and the State in China: The Political Work System in the PLA,” *China Quarterly*, No. 127 (September 1991), pp. 527-568.

92) 김태호, “중국의 당-군관계와 군의 역할 변화,” 『현대중국정치론』(서울: 박영사, 2005), pp. 212-214.

한 서방국가 군의 전문성과 조합주의와는 다른 성격과 양상을 지니게 될 것이라고 전망한다.

중국의 당군관계 변화는 권력승계 문제와 밀접한 관련이 있으며 1990년대 후혁명 지도부의 등장으로 당군관계의 뚜렷한 변화가 있었다. 마오쩌둥과 덩샤오핑에 비해 혁명을 경험하지 않은 제3세대 정치지도자들은 군경험이나 군과의 유대가 일천하였다. 이로 인해 마오쩌둥, 덩샤오핑과 같은 군·정치지도자의 사실상 부재는 군의 정치적 연루, 혹은 당에 대한 ‘군의 정치화’ 가능성을 감소시켰다. 또한 1990년대 군의 직업주의 성향이 크게 제고되어 군조직 하부의 당조직 하부와의 분리가 점차 심화되는 추세를 보이고 있다.⁹³⁾

이와 같이 중국의 당군관계 연구에 대한 다양한 시각이 존재하나 중국의 당군관계는 동일한 특성을 지속하기 보다는 지도자의 변화에 따라 당군관계 역시 변화되어왔다고 보는 것이 바람직하다. 혁명 세대인 마오쩌둥과 덩샤오핑 시기의 당군관계와 후혁명 세대의 지도자 시기의 당군관계가 동일할 수 없다. 이러한 논의는 앞서 헬스프링의 시각과 같이 발전 모델과 맥락을 같이 하는 것으로 군이 당의 가치를 수용하는 정도에 따라 당군관계가 변화된다는 것을 알 수 있다. 또한 지도자의 특성과 권력승계 과정은 당군관계의 변화가 중요한 요인이라는 점을 주목해야 한다.

2. 사회주의 체제 개혁과 군·정 관계

일반적으로 사회주의 체제 개혁을 위한 정치기구의 개편은 인력 재배치를 통해 나타나고 지도자 교체 시기에 두드러진다. 사회주의 사회에서는 경제 건설에서 군의 역할이 자본주의 국가보다 증대되어 있는 사례를 자주 발견할 수 있는데, 이러한 군이 경제와 분리되어 전문화되는 것은 개혁, 개방의 중요한 계기가 될 수 있다.

중국의 경우 1980년 8월 18일 덩샤오핑은 중국공산당 중앙정치국 확대회의에서 “당과 국가 영도제도 개혁” 담화를 통해 제도의 중요성을 강조하고 국가기구 개혁의 필요성을 천명하였다.⁹⁴⁾ 이후 중국은 경제개혁정책의 영향으로 각 국가기구들, 특히 행정부가 경제 및 행정을 직접 관장하게 되었다. 당은 공장, 기업, 학교, 연구소 등 직능조직에 직접적으로 개입하는 것이 아니라, 사상교육과 지도력을 통해 개입하도록 되어 있다. 국가 및 경제조직들은 상대적으로 자율성을 가지고 행정과 경영을 실천할 수 있게 되었다.

당정분리는 당정이 기능별로 분리되는 것, 당조직이 구체적으로 국가기관이나 인민단체의 업무를 관리하지 않는 것, 당의 간부와 국가공무원 및 인민단체 성원이 분리하여 관리하는 것, 당의 역량을 집중시켜 당풍과 당기율을 관리하고 직접

93) 김태호, “후진타오 시대 중국의 당-군관계 전망,” 『중소연구』, 통권 100호(2003/2004), pp. 54-55.

94) 이계만, “중국 국가기구의 조직화 및 운영의 기본원칙 연구,” 『한국동북아논총』, 제15집(2000), pp. 6-7.

적으로 법률과 정부기율 문제를 처리하지 않는 것 등이다.⁹⁵⁾

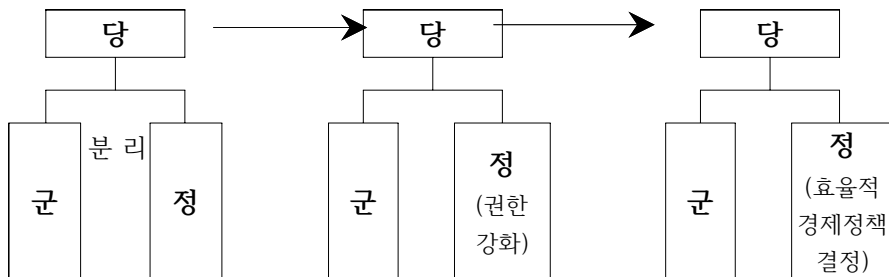
1987년 10월 중국공산당 제13차 전국대표대회는 당의 영도를 개선하기 위한 방안으로 각급 당위원회는 정부 내 직책을 맡지 않으며 정부업무를 관장하는 전직서기, 당위를 다시 설립하지 않고, 당 위원회의 사무기구중 정부기구와 중첩되는 부분을 철폐하고 행정관리사무는 국가기구에 전속시키며, 국가 기구내 설립된 당조를 철폐하고, 당의 기강과 당풍을 관리한다는 등의 당정분리(党政分工的) 조치를 취하였다.

베트남의 경우 1992년 개정헌법에서 국회의 입법 및 감독기능을 강화하는 한편 당과 정부의 역할을 헌법이 정한 범위 내로 구체화하였다. 당은 여전히 정부와 군을 통솔하지만 그 역할은 1992년 헌법에서 감소하였다.

베트남공산당은 권력을 분산시키면서 당과 행정부의 기능을 분리시켰다. 이 때문에 당의 경제개혁 정책을 이슈로 당과 국가관료 집단 간의 이익갈등이 있었다. 대표적인 예로 트링 친은 개혁이 심화되는 1986년 6차 당대회에서 당중앙위원회에 보내는 정치보고서를 통해 당과 관료간의 경제개혁 정책을 중심으로 견해의 차이가 노출되었음을 드러내었다.⁹⁶⁾ 이 때문에 당은 경제정책 결정을 기업단위로 분산시켜 관료들의 기득권 수호 폐단을 시정하였다. 이러한 당과 정부간의 갈등은 당정 분리의 산물이다. 또한 국가주석이 군사와 외교를 담당하게 하였고 군부책임자를 두어 군사 부분을 행정부와 분리시켜 경제 정책에 대한 군의 개입을 최소화하였다.

이런 의미에서 본다면 군의 전문화와 경제 분야와의 상관관계가 개혁·개방을 위한 정치기구 개혁에 중요한 변수가 된다. 중요한 것은 군과 경제의 분산, 다시 말하면 정과 군의 분산이다. 따라서 정권교체기에 이루어지는 정치기구의 변화와 인력배치에서 정과 군이 분리될수록 개혁·개방정책의 채택 가능성은 높아진다.⁹⁷⁾

<그림 1> 군·정 관계의 변화와 개혁·개방정책의 연계성⁹⁸⁾



95) 朱光磊, 『当代中国政府过程』(天津: 天津人民出版社, 1995), p. 76.

96) 계경문·김종욱·이경희·Nguyen Thi Thanh Xuan(2009), p. 104.

97) Gerald Segal, *Openness and foreign policy reform in communist states*(London: Routledge, 1992), p. 11.

98) 이에 대한 논의는 이상숙, “개혁·개방 시기 중국과 베트남의 정치기구와 권력구조 변화 비교,” 『북한학연구』, 제8권 제1호(2012) 참조.

중국과 베트남의 사례를 통해 확인할 수 있는 것은 사회주의 내 경제 개혁·개방이 심화되는 시기에 군정관계 혹은 당정관계의 변화가 나타난다는 점이다. 특히 군정을 분리시켜서 경제 개혁을 정이 주도적으로 할 수 있도록 군의 경제 개입을 최소화한다는 것이다. 이것은 정의 위상 강화와 관련이 있으며 최고정책 결정에 정의 영향력이 확대되는 것을 의미한다.

Ⅲ. 김정은 시대의 당군 관계

1. 김정일 시대의 당군 관계와 국방위원회의 부상

북한의 권력체계는 당이 국가기관을 지도하는 체제로 일반적인 사회주의 체제인 ‘당-국가체제’를 기반으로 하고 있다. 그러나 당우위 국가체제에서도 수령 1인에 모든 권력이 집중되어 있는 ‘절대적 중앙집권제’를 핵심으로 하고 있어 ‘유일지배체제’로 지칭되고 있다. 수령은 인민대중을 하나로 통일시키는 존재이고 인민대중의 운명을 개척하기 위한 혁명투쟁을 지도하기 때문에, 수령의 유일적 영도체계란 수령의 사상을 지도지침으로 하여 혁명과 건설을 수행하며 수령의 사상과 명령, 지시에 따라 정당·정군·전민이 하나로 움직이는 체계로 규정하고 있다.⁹⁹⁾

1980년 10월 개최된 제6차 당대회에서 김정일은 대외적으로 후계자 지위를 공식화하였다. 이 때 조선노동당 중앙위원회가 폐지되고 정치국 상무위원회가 신설되어 김일성, 김일, 오진우, 김정일, 리종옥의 5명이 정치국 상무위원회 위원으로 선출되었고, 김정일 비서는 당중앙위원회 군사위원회 위원에도 선출되었다. 1982년 6월 당중앙위원회 군사위원회를 소집하여 당과 군대 내의 사업질서를 새롭게 하는 조치를 취하고 그해 11월경 ‘당중앙위원회 군사위원회’를 ‘당중앙군사위원회’로 개칭하였다. 1987년경에는 군통수권을 제외한 당·군·정의 실질적 권력을 행사하였다. 즉 김일성 시대인 김정일 후계체제 구축과정에는 당의 당중앙군사위원회를 통해 김정일이 군을 장악하였음을 확인할 수 있다.

이후 1990년 5월 최고인민회의의 제9기 제1차 회의에서 중앙인민위원회¹⁰⁰⁾ 산하 국방위원회가 격상되어 김일성 주석과 김정일 비서가 각각 위원장과 제1부위원장에 임명되었다. 이후 1991년 12월 당중앙위원회 전원회의에서 군에 대한 최고 책임자 자격인 조선인민군 최고사령관에 추대되어 군 통수권을 확보하였다.

국방위원회는 북한 고유의 제도가 아니라 사회주의 체제에서 발견되는 국가기구이다. 소련의 경우 1937년 인민위원회에 대해 책임을 지는 상위 기구로서 소련 국방위원회(Committee of Defence)로 격상하였다. 1941년 6월 독일의 소련 침공으로 내전

99) 김구섭·차두현, 『북한의 권력구조와 권력엘리트』(서울: 한국국방연구원, 2004), pp. 29-30.

100) 국가주권의 최고지도기관으로 최고인민회의의 휴회 기간에는 최고주권기관이다. 모든 국가기관과 국가사업들에 대한 주권행사 및 주권적지도와 감독을 한다. 『조선말대사전(1)』(평양: 사회과학출판사, 1992), p. 334.

기 전시동원, 군수지원 기능을 강화하기 위하여 국가방위위원회(State Committee of Defence)를 도입하였다. 국방위원회는 정치, 외교문제 뿐 아니라 전시경제 등의 전시 국가최고 정책결정 기관이었다.¹⁰¹⁾ 종전 후인 1945년 9월 소련최고회의 간부회의 지시에 따라 해체되었다가, 1977년 헌법 개정 때 ‘소련 국방위원회(Presidium of the Supreme of the USSR)’로 헌법에 명문화되었다.¹⁰²⁾

이러한 구소련의 국방위원회는 평시가 아닌, 전시라는 위기 상황을 대처하기 위하여 탄생한 것으로 전시에 국가의 정치, 경제, 사회, 문화 분야를 포괄하는 사회 전체의 국가 최고정책결정기관이다. 이에 따라 국방위원회를 군만을 영도하는 군사 분야의 기관으로 보는 것보다는 국가 최고기관으로 보는 것이 정확하다. 여기에 국방위원회의 수장인 국방위원장은 전시기관 국가 최고지도자로서 간주되며 당·군·정을 모두 포괄하는 지도자인 셈으로 평시에 국가주석의 개념과 유사하다.

1994년 김일성 주석 사망 이후 김정일 위원장은 3년간의 유훈통치 기간을 거친 후 예야 1997년 당 총비서직에 취임하였고 1998년 국방위원장에 재추대되어 본격적인 김정일 시대를 대내외에 공식화하였다. 1997년 김정일 시대에 들어서서 국방위원회가 중요한 역할을 하게 되면서 외형상으로 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각에 분산되어 있는 구조를 형성하였다.

그러나 실제로는 김정일을 국방위원장에 재추대하면서 이 자리를 ‘국가수반’으로 규정하고 북한에서 사실상 최고 통치자의 직책이 되었다.¹⁰³⁾ 1992년 4월 9일 헌법 개정으로 군사 문제는 주석의 권한에서 제외되었고 국방위원회는 위원장, 제1부위원장, 부위원장, 위원으로 구성되며 위원장이 일체 무력을 지휘, 통솔한다고 규정되었다. 최고사령관이라는 명칭은 헌법에서 사라졌다. 국방위원장은 계속해서 김일성의 자리였으며 김정일은 제1부위원장이었다.¹⁰⁴⁾ 이로써 제도적으로 1992년부터 국방의 최고 권한은 국방위원장에게 넘어갔다.

김정일 시대의 국방위원회가 국가 최고기관으로 격상된 것은 김정일이 지도자로 등장한 시기가 북한의 체제 위기 상황이라는 점을 드러내는 것이다. 구소련의 국방위원회가 전시라는 위기 상황 대처 기구인 것처럼, 북한의 체제위기에 대한 대처를 위하여 군을 중심으로 하는 국방위원회에 국가 권력을 집중시킨 것으로 분석된다.

101) 이대근, “북한 국방위원회의 기능: 소련, 중국과의 비교를 통한 시사,” 『국방연구』, 제47권 제2호 (서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2004), pp. 151-152.

102) 정성장, 『현대 북한의 정치』, p. 365.

103) 이후 2009년 4월 국방위원장의 지위를 ‘조선민주주의인민공화국의 최고 영도자와 조선인민군의 최고 사령관’으로 명문화하고 국방위원회 중심의 국정 운영 조직을 구축함으로써 사후 제도화를 결정하였다.

104) 와다 하루끼, 서동만·남기정 역, 『북조선』(서울: 돌베개, 2002), p. 247.

2. 김정은 시대의 당군관계

가. 당기능 정상화와 위상 강화

2010년 9월 북한당국은 제3차 당대표자회를 개최하였다. 제3차 당대표자회는 크게 두 가지 목적이 있었는데, 하나는 2009년 1월 후계자로 결정한 김정은에게 당의 핵심 요직을 부여하는 것이었다. 다른 하나는 당 지도부를 개편하고 당의 위상을 높이면서 당의 역할을 정상화하는 것이었다.

김정일 위원장이 갑자기 사망한 직후인 2011년 12월 김정은은 ‘최고사령관’ 지위에 오름으로써 군 최고 통수권자가 되었고 포스트 김정일 체제 지도자라는 점을 대내외에 공식화하였다. 이후 북한 조선노동당은 2012년 4월 11일 제4차 당대표자회를 개최하여 김정일 위원장을 ‘영원한 총비서’로 추대하고, 후계자 김정은을 당 제1비서로 추대하여 김정은은 조선노동당의 최고 지위에 올랐다. 제3차 당대표자회에서 김정은을 당중앙위원회 위원과 당중앙군사위원회 부위원장직에 선출하였고 초고속으로 ‘대장’에 임명하였다.

당조직이 비정상적으로 운영되었던 김정일 시대와는 달리, 김정은 시대에는 당조직의 기능이 정상화되었다. 당중앙군사위원회 구성원은 1980년 제6차 당대회 개최 이후 19명으로 출발했으나, 1994년 7월 김일성의 사망 이후 당중앙군사위원들의 병사, 퇴임 등으로 그 인원이 계속 줄어들고 이에 대한 충원이 이루어지지 않았다. 그러나 김정은 시대 들어서서 당조직을 정비하고 당 중앙위원 및 정치국 위원을 확충하였다. 그동안 공석으로 있던 당조직의 인력을 충원한 것은 실질적으로 당의 기능 정상화를 가져왔다.

그리고 2016년 5월 26년만에 제7차 당대회를 개최하여 명실상부한 당의 정상화를 회복하였다. 1980년 제6차 당대회를 개최한 이래 북한은 사회주의권의 체제 변화와 이에 따른 경제난으로 인하여 당대회 개최를 하지 못하였다. 물론 당대표자회라는 이름으로 후계자 문제 등의 주요 결정을 한 바 있으나, 전국적 규모의 당대회 개최를 통해 김정은 위원장은 당이 중심이 되는 정책 노선의 체계화를 선포한 것이다.

또한 김정은 위원장이 2013년 ‘당의 유일사상체계 확립을 위한 10대 원칙’을 39년 만에 ‘당의 유일영도체계 확립을 위한 10대원칙’으로 개정한 것 역시 당의 각 부문의 통제를 확고히 한 것으로 분석된다. 김정일 위원장이 유일사상체계 확립을 통해 당의 사상 해석권으로써 후계자 지위를 확고히 하였다면 김정은 위원장은 당의 통제권을 회복함으로써 후계자 지위를 공고히 한 것이다.

이에 따라 국방위원회를 통해 각 부문을 직할 통제한 김정일 시대와는 달리, 김정은 시대에는 당중앙위원회 정치국 회의에서 중요 정책결정이 이루어지는 특징을 보이고 있다. 2011년 12월 31일 정치국 회의를 통해 “위대한 령도자 김정일 동지의 유해를 받들어 강성국가건설에서 일대 양양을 일으킬 데 대하여” 결정서를 채택하여 김정일 시대의 계승을 선포하였다.

김정일 시대와 비교할 때 김정은 시대의 국가기관의 변화는 당조직의 위상 강화로 표현될 수 있다. 김정은 위원장은 군 내부의 파워 엘리트 지형을 변화시켜서 김정일 시대에 선군정치 강화로 인해 비대해지고 강화된 군 엘리트들을 견제하였다. 이를 통해 김정일 시대의 엘리트가 아닌, 김정은 시대의 엘리트들로 변화시켜 자신의 권력을 공고화한 것이다. 무역권을 포함한 군의 경제력이 강화되고 이를 토대로 한 각 분야의 이권이 군에 집중되면서 발생하는 부작용들을 억제하기 위하여 군에 대한 견제의 필요성이 높아졌다.

나. 당중앙군사위원회의 부상

김정은 시대에는 당중앙군사위원회의 위상이 강화되면서 당의 군 통제가 강화된 것을 확인할 수 있다. 원래 당중앙군사위원회는 1962년 12월 당중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에서 당 중앙위원회에 ‘군사위원회’에서 출발하였다. 당시 당 규약 제3장 27조는 “당중앙위원회 군사위원회는 당 군사정책 수행방법을 토의·결정하며, 인민군을 포함한 전무장력강화와 군수산업 발전에 관한 사업을 조직·지도하며 우리나라의 군대를 지휘한다”라고 그 기능을 설명하였다. 이후 1982년 11월부터 ‘당중앙군사위원회’로 개칭되었다.¹⁰⁵⁾

당중앙군사위원회는 당군사정책 수행방법을 결정하고 인민군을 포함한 전 무장력 강화, 군수산업 발전사업을 조직·지도하고 군대를 지휘하게 되어 있다. 인민군이 당의 군대이며 김정일 위원장 시기에 당중앙군사위원회는 매우 중요한 역할을 해왔다.¹⁰⁶⁾

중국의 경우에도 당중앙군사위원회가 막강한 권력의 원천이기 때문에 중국 지도자들은 모두 이 권력을 포기하지 않으려고 노력하였다. 덩샤오핑(鄧小平)은 1987년 다른 당의 지위로부터 퇴임했지만 당중앙군사위원회 위원장은 2년을 더 역임하여 사실상 1989년부터 1994년까지 지도자로 남아있었다.¹⁰⁷⁾ 덩샤오핑이 당주석 으로부터 당중앙군사위원회 위원장을 분리하였기 때문에 장쩌민은 이러한 제도적 선례를 따랐다. 장쩌민은 총비서 퇴임 이후에도 당중앙군사위원회 위원장직을 유지하였다.¹⁰⁸⁾

중국에서와 마찬가지로 북한에서도 김정은 시대에 당중앙군사위원회의 위상과 역할이 확대되었다. 2010년 개정된 당규약에는 “조선로동당 총비서는 당중앙군사위원회 위원장으로 된다”는 조항을 추가하였다. 그리고 당중앙위원회가 “당대회와 당대회 사이에 당의 모든 사업을 조직지도”하는 것처럼, 당중앙군사위원회도 “당대회와 당대회 사이에 군사 분야에서 나서는 모든 사업을 당적으로 조직지도”한다는 조항을 추가하

105) 권오윤, “조선로동당의 조직과 역할,” pp. 420-421.

106) 이대근, “조선로동당의 조직체계,” 세종연구소 편, 『북한의 당·국가기구·군대』, p. 186.

107) Gang Lin, “Leadership Transition, Intra-party Democracy, and Institution Building in China,” *Asian Survey*, Vol. 44, No. 2(Mar/Apr 2004), p. 260.

108) Ibid., pp. 260-261.

여 당중앙군사위원회의 높아진 위상을 확인하였다.¹⁰⁹⁾ 김정일 시대의 국방위원회의 권한 확대는 당중앙군사위원회의 권한을 축소시켜 전반적 무력 지휘 권한이 사라진 명목기구에 불과했으나, 김정은 시대에는 당중앙군사위원회의 권한을 확대하여 전반적 무력에 대한 권한을 명시하였다.

이러한 당중앙군사위원회의 강화는 김정은 시대에 당의 위상 회복과 맥락을 같이 하고 있다. 김정일 시대에 당은 여전히 북한 정책 결정의 핵심이었지만, 국방위원회의 부상으로 인하여 국방위원회가 군내부의 사안을 넘어서서 국정 of 중요사안까지 담당하고 국방위원장이 직할통치하는 구조였기 때문에 당은 군에 대한 통제 필요성이 상대적으로 적었다.

그러나 김정은 시대에는 당이 군부에 대한 통제 필요성이 높아졌다. 최고지도자는 당을 통해 군을 통제하는 시도를 하였고 당에 의한 군부 통제가 절실한 상황에서 당 위상의 정상화를 통해 제도적 리더십을 부여하였다.

3. 선군정치와 당군 관계

김정일 시대 국방위원장은 국가의 최고령도자로서 국방위원회 사업은 물론 국가의 전반 사업을 지도할 뿐 아니라 국방위원들을 비롯한 중요 군사간부들을 임면할 권한을 보유하며, 전시상태와 동원령 선포는 물론 비상사태 선포 권한까지 장악하는 위상으로 격상되었다. 특히 김정일 체제 출범 이후 국방위원장이 사실상 북한 최고 통치자 역할을 하고 선군정치를 강조함에 따라 상대적으로 당의 기능과 역할이 종전에 비해 약화되고 군의 위상이 강화되었다.

이에 따라 김정일 시대 당 조직은 김정일 권력승계 이후 많이 변형되어 운용되었는데, 당의 정책결정기구인 정치국이 사실상 기능이 정지되고 회의체 및 감독기구로 전환하여, 집행기구로서의 기능만 작동되었다. 대신 당 비서국의 활동과 당중앙군사위원회의 명령 발동이 종종 이어져 정치국의 권한이 제한되었다.

김정일 시대에도 당-국가체제의 성격이 유지되었으나, 단지 당 위에 수령인 김정일이 유일지배체제를 형성하고 있었으므로 김정일-당-국가기관의 과정으로 정책을 결정하고 지시하는 형태였다. 이중에서 군사분야의 정책결정 과정은 김정일의 명령과 지시를 무조건성의 원칙에 따라 집행하는 ‘지시-집행’ 단계로 단순화되어 있었다.

그러나 김정은 체제는 북한의 권력 구조에서 가장 비대해진 군부를 효과적으로 통제하기 위하여 당의 기능을 정상화시켰다. 헬스프링의 주장처럼 당·군 관계가 고정된 것이 아니라 변화하는 발전 모델로 본다면 군이 당의 군부통제에 대한 필요성이 확대될수록 당의 군에 대한 통제는 강화된다. 김정은 시대에는 당의 군부 통제에 대한 필요성이 강화된 것이고 당의 기능 정상화를 통해 이와 같은 목적을 이루는 것이다.

109)

또한 당군관계가 당의 통제와 군의 수용 정도에 따라 변화하는 관계라는 시각에서 김정일 시대 당군관계는 당과 군의 공생 모델에 가까웠다면 김정은 시대 당군관계는 당의 통제 모델에 가까우며 이와 동시에 군의 직업주의화가 초보적으로 시작되고 있다고 분석된다.

결국 김정은 시대의 당·군 관계는 김정일 시대의 당적 영도가 지속되는 점은 지속성이나, 김정일 시대에 비해 군에 대해 당이 강한 통제를 행사하고 있는 당·군 관계로 변화하였다는 차이점이 있다.

IV. 김정은 시대의 군·정 관계

1. 김정일 시대의 군정 관계

1998년 9월 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 김정일을 국방위원장으로 재추대하면서 국방사업은 “조국의 부강·번영과 인민의 행복, 혁명의 승리적 전진을 담보하는 국가정치의 첫째가는 중대사이며 혁명의 승패와 민족의 흥망을 좌우하는 생명선”이라고 설명하고, 국방위원장은 “나라의 정치, 군사, 경제 역량의 총체를 통솔 지휘”하며, 이 직책은 “국가의 최고직책”이라고 선언하였다. 국방은 “단순한 군사문제가 아니고 정치, 경제, 군사와 문화, 외교, 사회생활 등 민족의 생활영역 전반에 비끼게 되는 거대한 창조사업을 민족번영과 사회진보를 이룩하는 것을 최대의 과제로 지향하는 국사 중의 최대국사”이기 때문이라고 설명하였다.¹¹⁰⁾

따라서 국방위원회에 주어진 국방사업의 범위는 점차 확대되었다. 김정일은 당시 선군정치를 앞세우면서 군을 전 사회의 모범으로 삼는 정책을 이어나갔다. 이에 국방사업 전반을 지도하는 국방위원회의 국방사업은 경제사업과 사상사업, 그리고 대외관계까지 모두 국방사업과 연계되기 때문에 국방위원회 사업은 내각의 사업을 모두 포괄하였다.

이에 따라 내각에서 개혁적으로 추진한 2002년 ‘7.1 조치’가 시행되었으나 2005년부터 보수적 군 세력의 반대로 시장의 기능과 물질적 보상 정책을 축소하여 7.1 조치의 개혁 정책이 후퇴한 상황이 나타났다.¹¹¹⁾ 7.1 조치는 내각이 과거 경험에서 내놓은 개혁안을 김정일 위원장이 선택한 것이었고, 시장의 장려는 공급부족 문제를 해결하기 위한 내각의 건의안이었다. 당시 박봉주 총리가 경제개혁 정책을 추진하였으나 개혁이 후퇴하는 과정에서 실각하였다.

‘7·1 조치’의 시행과 후퇴 과정은 김정일 시대의 내각으로 대표되는 ‘정’의 낮은 위상을 상징적으로 보여주었다. 개혁적 경제개혁을 추진할 수 있는 ‘정’의 위상이 강화

110) 김구섭·차두현, 『북한의 권력구조와 권력엘리트』, p. 34.

111) 이에 대한 논의는 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치,” (경남대학교 박사학위 논문, 2009)를 참조함.

되지 않는 상황에서 북한의 경제개혁은 좌초될 수밖에 없다. 따라서 김정일 시대에는 정의 위상 강화가 뒤따르지 못하여 경제개혁이 장기적으로 추진되지 못한 한계를 겪었다.

2. 국무위원회의 창설: 국방위원회와의 비교

2016년 6월 북한은 조선민주주의인민공화국 국무위원회를 창설하였고 초대 위원장을 김정은 위원장으로 추대하였다. 국무위원회는 국가 최고통치기관이며 국무위원회에서 개최하는 회의는 국무회의이며 정기국무회의와 임시국무회의가 개최된다. 역할은 국정 계획과 정부의 일반정책, 대내외정책을 심의하고 이러한 정책들이 사회주의 헌법에 명시된 조항을 심의하는 헌법상의 심의기관이다. 중요한 것은 2016년 6월 29일에 개정된 사회주의 헌법에 의해 조선민주주의인민공화국 국방위원회를 대체하여 설치되었다.

당시 국무위원회 부위원장에 황병서, 최룡해, 박봉주를 선출하였고, 위원은 김기남, 리만건, 김영철, 리수용(이상 조선노동당 중앙정무국 부위원장 겸 당 중앙위원회 정치국 위원), 리용호, 박영식, 김원홍, 최부일(이상 당 중앙위원회 정치국 후보위원), 내각 각 부의 상과 부상은 당연직 국무위원에 포함되었다. 부위원장 구성을 보면 군, 당, 정을 대표하는 3인으로 구성되어 당군정의 균형을 이루었다. 위원 구성을 보면 당을 대표하는 부위원장 3인과, 외무상, 인민무력부장, 국가안전보위부장, 인민보안부장, 내각 각부의 상과 부상으로 구성되어 당의 주요 인물과 대외정책 총괄 책임자, 북한의 체제 유지 및 통제를 담당하는 세 부서의 장들이 포함되어 있어 명실상부한 최고 권력기관이다.

정기국무회의와 임시국무회의를 개최한다는 것은 정기적으로 회의를 개최한다는 것으로 상설 기능이 있음을 알 수 있다. 2017년 9월 21일 북한은 국무위원회 위원장 명의의 최초 성명을 발표하였다. 미국 트럼프 대통령의 전날 UN 총회 연설에 대한 비난과 이에 대한 '사상최고의 초강경대응조치' 단행을 고려한다고 강경 대응을 선포하였다. 이 성명은 미국 트럼프 대통령의 전날 UN 총회 연설에 대해 나온 것이기 때문에 특정 사안에 대한 임시국무회의를 통해 성명을 결정하였을 것으로 분석된다.

또한 북한은 최근 타국 지도자에 대한 축전도 국무위원회 위원장 명의로 발송하였다. 2018년 3월 18일 중국 시진핑 주석에 보낸 축전을 보면 중화인민공화국 주석, 중화인민공화국 중앙군사위원회 주석인 시진핑 동지에게 축전을 보냈으며, 2018년 3월 19일 푸틴 러시아연방 대통령에게 재선을 축하하는 축전을 보냈다.

<표 1> 북한의 국가 최고 지도기관의 변화



북한의 개정헌법 103조에 따르면 국무위원장의 권한과 임무는 “국가의 중요 간부를 임명 또는 해임한다”로 규정되어 있다. 이전 국방위원회는 “국방 부문의 중요 간부를 임명 또는 해임한다”로 규정되어 있던 것에 비해 국가, 즉 내각에 대한 임면권을 포괄적으로 규정하였다. 국방 부문에 대한 언급은 구체적으로 없으나 국무위원회의 인민무력부장, 국가안전보위부장, 인민보안부장 등이 포함되어 있다.

또한 국무위원회는 역할은 국가의 전반 사업을 지도하고, 국무위원회 사업을 지도하고 타국가와 맺은 비준 또는 조약을 폐기하는 것이 포함되어 있어 대외적 역할도 포함되었다.

특히 중요한 것은 전시에 ‘국가방위위원회를 조직한다’는 부분을 추가하여 이전 국방위원회의 기능을 축소시켜 전시에 비상기구인 ‘국가방위위원회’에 부과하였다. 이것을 국무위원회가 조직할 수 있도록 했기 때문에 전시에 국방위원회의 기능 일부를 가져온 것으로 분석된다. 이 때 국가방위위원회는 이전 국방위원회의 다른 이름으로 상설 기구가 아닌, 비상설기구인 것이다.

내각은 최고 주권의 행정적 집행기관이었으나, 국무위원회는 국가 주권의 행정적 집행기관으로 정의하여 일반적인 ‘국가 주권’의 존재를 인정하고 이를 국무위원회를 통해 행사한다는 점을 분명히 한 것이다.

특히 국방위원회 소속이었던 인민무력부뿐만 아니라 국가안전보위부, 인민보안부가 포함되었다는 점에서 ‘보위’부문까지 망라되었다는 점에서 국방위원회의 확대 개편되었다는 점을 확인할 수 있다.

<표 2> 국방위원회와 국무위원회의 비교

구 분	국방위원회	국무위원회
정의	국가 주권의 최고 국방기관	국가주권의 최고 정책적 기관
임무 및 권한	선군혁명로선을 관철하기 이한 국가의 주요정책을 세 움	국방건설사업을 비롯한 국가의 중요정책 토의·결정함
임면권	국방 부문의 중요 간부의 임명 또는 해임	국가의 중요 간부의 임명 또는 해임
전시	전시와 평시 동일	국가방위위원회 조직 권한
특징	인민무력부 포함 제2경제 부문 권한 포함	인민무력부, 국가안전보위부, 인민보안부

국무위원회가 국방위원회를 대체하는 기관이긴 하나 그 차별성을 검토해보면 김정은 시대의 당군정 관계의 특징을 확인할 수 있다. 우선 국방위원회가 평시가 아닌 위기를 포함한 전시의 최고권력기관이었다고 한다면 국무위원회의 변화는 북한이 체제 위기를 벗어난 상황이라는 점을 포함하고 있다고 분석된다. 국무위원회 구성이 군중심이 아닌, 당군정의 조화라는 점에서 그러하다. 특히 박봉주 총리의 국무위원회 부위원장 임명은 정의 위상 강화로 해석될 수 있다. 박봉주 총리의 위상 강화는 2016년 6월 당 정치국 상무위원에 임명되었다는 점에서도 확인할 수 있다.

둘째, 국무위원회의 임무 및 권한에서 ‘선군혁명로선’의 관철이라는 내용이 삭제되었다는 점이다. 국무위원회는 선군정치를 구현하였던 국방위원회와는 달리 선군정치를 전면에 내세우지 않고 ‘국방건설사업’으로 표현함으로써 선군의 색채를 약화시킨 점이 특징이다.

셋째, 인민무력부를 비롯하여 보위기관이 모두 포함되어 이 기관들에 대한 직할통치가 약화되었다는 점이다. 보위기관으로 불리는 인민무력부를 비롯한 국가안전보위부, 인민보안부는 김정일 시대에는 직할통치가 이뤄졌던 기관들이다. 그러나 국무위원회에 이들이 다 포함됨으로써 김정은 위원장의 직할통치가 아닌 국무위원회를 통한 제도화된 통치가 가능해졌다.

<표 3> 국방위원장과 국무위원장의 비교

구 분	국방위원장	국무위원장
지위	조선민주주의인민공화국의 최고 영도자와 조선인민군 의 최고 사령관	조선민주주의인민공화국의 최 고 영도자
임무 및 권한	국방위원회 사업은 물론 국가의 전반 사업을 지도	국가의 전반 사업 지도
임면권	국방위원들을 비롯한 중요 군사간부 임명 또는 해임 권한	국가의 중요 간부 임명 또는 해임 권한
전시 및 비상 시	전시상태와 동원령 선포는 물론 비상사태 선포 권한	전시상태와 동원령 선포는 물론 비상사태 선포 권한

<표 3>과 같이 국방위원장과 국무위원장의 지위와 권한을 비교해보면 국방위원장의 모든 권한을 동일하게 승계하였다. 차이점은 국방위원장은 국방을 먼저 앞세우고 국가 사업 전반을 포괄하는 반면, 국무위원장은 국가 사업 전반에 중점을 두고 있어 평시 정상적 국가 운영에 대한 것을 중점으로 전시 및 비상사태에 대한 권한을 포괄한다. 이것은 김정은 시대의 북한은 정상국가로 자리매김하기 위한 특성을 반영한 것으로 보인다.

국무위원회의 출범은 김정일 시대를 마감하고 김정은 시대를 열기 위해 김정은에게 새로운 직책이 필요했다는 의미도 있으나 국무위원회의 조직에서 알 수 있듯이 정의 위상 강화의 특성을 보이고 있다.

3. 김정은 시대의 군·정관계

당의 우위가 상수인 가운데 당의 통제 필요성 강화가 당군관계의 핵심이라고 한다면 김정은 시대의 군은 당의 통제 필요성이 강화된 상황에서 군의 약화, 즉 선군정치의 약화로 설명할 수 있다. 그러나 여전히 남는 의문은 북한의 핵역량 강화와 ICBM 기술 발달로 북한의 무장력 강화는 선군정치의 강화로 보인다는 점이다.

이를 위해서는 북한 전략군의 발전을 확인할 필요가 있다. 북한 전략군은 북한의 육해공군에 이어 ‘제4군’으로 불리는 전략로켓군이 2014년 5월 ‘전략군’으로 명칭이 바뀌면서 사령관 계급이 별 1개에서 별 3개로 격상되었다. 북한의 핵무장력 강화는 바로 이 전략군의 성과이며 이 점에서 북한의 다른 육해공군의 위상은 상대적으로 약화되었다고 평가된다. 김정은 시대의 핵무장력 개발 진전이 전략군을 통해 이루어졌으며 이 전략군이 당중앙군사위원회 직속이라는 점에서 전략군 중심의 북한군 재편이 당의 군에 대한 통제 강화 필요성이 높인 것이다. 전략군은 물론 군의 기관이나 과학 기술적 지식을 가진 테크노크라트들이 중심이 되었을 것이고 사회주의 군을 ‘홍’과 ‘전’으로 구분한다면 ‘전’에 속하는 이들이다.

이에 대비하여 기존 군 엘리트들은 ‘홍’의 위상이 높았다. 이러한 선군시대의 군을 전략군 중심으로 재편하는 과정에서 군의 중요 인물을 숙청하였다. 이러한 북한군의 전략군 중심 재편은 중국의 사례와 유사하다. 19차 당대회 이후 3월 개최된 중국인민정치협상회의 제13기 전국위원회 제1차회의와 제13기 전국인민대표대회 제1차회의에서 당중앙군사위원회 중 웨이펑허(魏凤和) 중앙군사위원회 위원이자 로켓군 사령관이 국방부장에 임명되었다. 중국군의 현대화 전략에 따라 로켓군 전력 강화가 중요해지고 있어 육해공군이 아닌 로켓군 최고책임자가 국방부장에 임명됨으로써 군의 중심이 되었고 군의 대한 당의 통제는 강화되고 있는 추세이다.

김정은 시대 북한군은 김정일 시대의 선군정치로 정치화된 군인사에서 전략군 중심으로 위상 강화가 이루어짐에 따라 이전 군 엘리트들에 대한 숙청이 강화되었다. 김정은 위원장은 전략군 중심으로 군을 재편하는 과정에서 선군정치를 약화시켰고 이는 당의 군에 대한 통제 강화로 이어졌다. 말하자면 북한식 국방개혁을 단행하면서 전략군을 제외한 군의 위상 약화가 초래되었다. 이것은 중국의 당군정관계에서 이야기하는 군의 직업주의화(professionalism)가 시작되었다고 분석된다.

이와 동시에 김 위원장은 국무위원회를 통해 정의 위상을 강화시킴으로써 군의 경제정책에 대한 개입을 약화시켰다. 박봉주 총리 중심의 내각은 경제정책을 책임지며 보다 유연하고 개혁적으로 시행하고 있다고 분석된다.

V. 결론

이 글은 김정은 시대의 당군정 관계를 통해 김정일 시대의 선군정치의 지속과 변화의 여부와, 그 원인을 분석하였다. 이를 위해 김정일 시대의 국방위원회와 비교하여 국무위원회의 특성을 중심으로 김정은 시대의 당군정 관계를 분석하였다.

당군관계가 당의 통제와 군의 수용 정도에 따라 변화하는 관계라는 시각에서 김정일 시대 당군관계는 당과 군의 공생 모델에 가까웠다면 김정은 시대 당군관계는 당의 통제 모델에 가까우며 이와 동시에 군의 직업주의화가 초보적으로 시작되고 있다고 분석된다. 김정은 시대의 당·군 관계는 김정일 시대의 당적 영도가 지속되는 점은 지속성이나, 군에 대해 당이 강한 통제를 행사하고 있는 당·군 관계로 변화하였다는 차이점이 있다.

그리고 김정은 시대의 국무위원회는 당군정의 조화로 비상시의 국가 통치가 아닌 정상국가로의 국가 통치를 상징한다. 비상시의 국가 통치는 ‘국가방위위원회’라는 국방위원회의 변형인 임시 조직 구성을 한다는 점을 명시하였다. 특히 국무위원회는 선군정치를 구현한다는 국방위원회의 목적을 삭제하여 선군정치의 약화를 가져왔다. 이에 비해 정의 위상은 강화되고 경제 정책에 대한 핵심적 역할을 하고 있는 것으로 평가된다.

이와 같은 김정은 시대의 당군정 관계는 당 기능 정상화, 선군의 약화와 정의 위상 강화로 요약할 수 있다.

김정은 시대의 핵무장력 개발 진전이 당중앙군사위원회 직속의 전략군을 통해 이루어졌다는 점에서 전략군 중심의 북한군 재편이 당의 군에 대한 통제 강화 필요성을 높인 원인이다. 전략군은 물론 군의 기관이나 과학기술적 지식을 가진 테크노크라트들이 중심이 되었고 사회주의 군을 ‘홍’과 ‘전’으로 구분한다면 ‘전’에 속하는 이들이다.

김정은 위원장은 전략군 중심으로 군을 재편하는 과정에서 선군정치를 약화시켰고 이는 당의 군에 대한 통제 강화로 이어졌다. 말하자면 북한식 국방개혁을 단행하면서 전략군을 제외한 군의 위상 약화가 초래되었다. 이것은 중국의 당군정관계에서 이야기하는 군의 직업주의화가 시작되었다고 분석된다.

이와 동시에 김 위원장은 국무위원회를 통해 정의 위상을 강화시킴으로써 군의 경제정책에 대한 개입을 약화시켰다. 박봉주 총리 중심의 내각은 경제정책을 책임지며 보다 유연하고 개혁적으로 시행하고 있다고 분석된다. 결론적으로 북한의 경제와 핵무력 건설 병진노선은 아직도 유효하며 전자의 경제 건설을 위한 행보에 주목할 필요가 있다.

참고 문헌

- 강성운 외, 『김정일과 북한의 정치』(서울: 선인, 2010).
- 김구섭·차두현, 『북한의 권력구조와 권력엘리트』(서울: 한국국방연구원, 2004).
- 김달중·스칼라피노 공편, 『아시아 공산주의의 지속과 변화』(서울: 법문사, 1989)
- 김유민, 『후계자론』(서울: 신문화사, 1984),
- 박명규 외, 『북한 후계체제: 구축과정·엘리트·정책·안정성』(서울: 서울대 통일평화연구원, 2011).
- 세종연구소, 『북한의 당·국가기구·군대』(파주: 한울, 2007).
- 오경섭, 『김정일과 김정은의 권력승계 비교: 제도와 리더십의 동학을 중심으로』(성남: 세종연구소, 2012).
- 와다 하루끼, 서동만·남기정 역, 『북조선』(서울: 돌베개, 2002).
- 윤대규 역음, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』(파주: 한울, 2008).
- 이대근, 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나』(파주: 한울, 2009).
- 정성장, 『중국과 북한의 당중앙군사위원회 비교 연구』(성남: 세종연구소, 2011).
- , 『현대 북한의 정치』(파주: 한울, 2011).
- 김윤권, “중국 중앙행정부의 행정기능과 행정기구 및 그 변화.” 『한국행정학보』. 제39권 제1호, 2005.
- 배성인, “북한의 권력구조 개편과 김정일 정권의 권력 엘리트.” 『북한연구학회보』. 제4권 1호, 2000.
- 변종현, “북한 정치체제 변동에 관한 체계론적 접근.” 『통일정책연구』. 제15권 1호, 2006.
- 이기동, “제3차 노동당 대표자회 이후 북한 권력구조 확립의 쟁점 및 과제.” 『한국과 국제정치』. 제26권 제4호, 2010.
- 이대근, “북한 국방위원회의 기능: 소련, 중국과의 비교를 통한 시사,” 『국방연구』. 제47권 제2호(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2004).
- 이한우, “베트남에서 개혁의 확대와 정치적 일원주의의 완화: 제10차 당대회 결과 분석.” 『신아세아』. 14권 1호, 2007.
- 장윤미, “개혁, 개방에 관한 비교사회주의 연구.” 『한국과 국제정치』. 제23권 4호, 2007.
- 정성장, “북한노동당 제4차 대표자회와 파워 엘리트 변동,” 『정세와 정책』(2012년 5월호).
- 조영남, “중국 개혁 시기(1978-1998) 전국인민대표대회, 중국공산당, 국무원의 권력관계 분석.” 『국제정치논총』. 제39집 2호, 1999.
- 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치,” (경남대학교 박사학위 논문, 2009).
- , “김정은 체제의 새로운 권력 구도의 특징 평가,” 국가안보전략연구소 2012

년 학술회의 『김정은 체제 권력구도 변화에 따른 북한의 대내외 정책 전망 (자료집)』(2012).

Chen Hsiao-shih, *Party-Military Relations in the PRC and Taiwan: Paradoxes of Control*. Boulder, San Francisco & Oxford: Westview Press, 1990.

Colton. Timothy, *Commissars, Commanders and Civilian Authority*. Cambridge: Harvard University Press, 1979.

Ellen. Jones, *Red Army and Society: A Sociology of the Soviet Military* Boston: Allen & Unwin, Inc., 1985.

Herspring. Dale R. & Volgyes. Ivan (eds.), *Civil-Military Relations in Communist Systems*. Boulder Westview Press, 1978.

Huntington. Samuel P., *The Soldier and the State*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

Kolkowicz. Roman, *The Soviet Military and the Communist Party*. Princeton: Princeton University Press, 1967.

Lin Gang. "Leadership transition intra-party democracy, and institution building in China." *Asian Survey*. Mar/Apr, 2004.

浦兴祖编. 『中华人民共和国政治制度』. 上海: 人民出版社. 1999.

谢庆奎. 『当代中国政府』. 沈阳: 辽宁人民出版社. 1991.

朱光磊, 『当代中国政府过程』. 天津: 天津人民出版社, 1995.

**한반도 핵체제시대,
남북한 국가정체성 변동에 대한 재인식**

박요한(숭실대)

한반도 핵체제 시대, 남북한 국가정체성 변동에 대한 재인식 : 핵무력이 주도하는 북미 협상 및 북한의 정상국가 출구전략

박요한(숭실대학교)

I. 문제의 제기

본 연구는, “핵무력의 정체성은 무엇인가, 핵무력은 국가운명 정체성을 어떻게 바꾸었는가. 북한 핵 폐기를 위한 중국 주도 6자회담은 왜 실패했는가. 반면 남한의 북미회담 중매는 어떻게 가능한가. 앞으로 북미회담에 의해 한반도 비핵화는 가능한가? 가능하지 않다면 어떤 미래노선을 예측할 수 있는가“, 라는 질문들에서 비롯된다. 따라서 본 연구의 목적은 핵무력이 강제하는 한반도 평화체제구축 시대를 설명하는 데 있다. 핵무력의 정체성은 국제무력이자 전쟁 절대무력으로써 국제외교의 강대적 행위자임을 밝히고, 북한 핵무력은 세계무력으로써 한반도 핵체제를 구축했다. 또 핵무력은 북한 국가정체성을 최소한 방어적 안보강국(small brother) 지위에 올려 놓았고, 스스로는 북한의 국가운명정체성을 세계 안보강국(nuclear academy nation)으로 비월시켰다는 현실, 결론적으로 한반도 핵체제 시대(핵무력이 강제하는 평화체제)의 도래와 그 미래를 구명하는 데 있다.

그 입증사례로서 중국주도 6자회담이 성과를 거두지 못한 채 사실상 폐기된 이유와 최근 성사된 남북정상회담, 북미회담의 성사와 전개과정의 주요 행위자(actor)는 오직 완성된 북한 핵무력의 외교역량이다. 또 향후 전개될 북미 회담은 핵무력의 지위와 역량과 기능이 주도하는 수평적 안보외교 관계라는 점도 설명한다. 나아가 남북한 국가정체성 연구 근간은 전통적인 방식으로는 이념노선, 정치체제, 경제체제, 안보체제였다. 그러나 한반도 핵체제 시대에는 ‘북한핵무력’을 한 축으로 삼아야만 설명력을 얻는다는 점을 강조하고자 한다.

모름지기 학자는 전공분야에서의 미래에 대한 예측이 가능해야 한다고 보면, 결론적 예측을 제시해야 한다. 북한의 국가 목표는 핵무력이 강제하는 한반도 영구평화체제이다. 따라서 북미 회담 전개과정과 결론은 두 갈래의 길로 확정되어 있다 할 수 있다. 첫째 선택지는 북미 평화협정 체제와 수교, 그리고 북한 핵의 북미 공동관리 체제의 길이다. 둘째 선택지는 북미 회담의 사실상 협상의 결렬과 대결노선의 재확인이다. 본 연구는 어떤 경우든 한반도 비핵화는 불가능하지만, ‘미국이 공동관리하는’ 한반도 핵체제 시대의 도래를 검토하고, 시사점을 제시하려 한다.

II. 분석틀

1. 전통적 분석요인 : 정치, 경제, 안보, 사상체계 4대 축 비교

한국사(남북)를 논하려 할 때 먼저 규명되어야 할 용어와 개념이 있다. 일부학계에서 마치 일반화 되어 사용되는 것 같은 해방공간이라는 용어는 역사적 사실의 실체와 논리적 내구성을 획득하지 못하는 반쪽의 조작적 개념에 불과하다. 사실 한반도와 한민족은 일제로부터 해방(1945.8.15.)되기 이전, 미국과 소련 등 강대국회의(1943-1945.7)에 의해 이미 분할 통치라는 형태로 분단이 결정·구획되었다. 강대국의 결정 구조에 따라 소련군은 한반도 38도선 이북(1945.8.10.)에 진주하였음에도 남진하지 않았고, 뒤이어 미군은 9월 15일에 38도선 이남에 진주했으면서도 북진하지 않는다. 미소 양국에 의한 남북 분할통치 결정과 분단선 획정이 먼저 이뤄졌고, 해방이전에 소련군은 북한 진주를 실행했으며, 미군이 진주하면서 사실상 38도 분할선이 현실화된 과정, 즉 분단의 시간은 해방 공간의 분단을 앞서 주도하고 있다.

따라서 일본의 무조건 항복과 동시에 ‘도둑처럼 찾아온 것 같은’ 해방공간이 있기 이전에 미 소 등 강대국들에 의해 ‘주도면밀하게 계획·추진된’ 분단의 시간이 현실화 되어 있었다는 점을 인정해야 한다. 즉 일부 학계에서 전통적이고 자연스럽게 기술해 온 해방공간이라는 용어는 분단과 해방의 시공간으로 대체되어야 그 개념의 명확성과 포괄성이 획득된다.

분단과 해방의 시공간 속에서, 남과 북은 미국과 소련군정 하에서 각각 즉 의회, 입헌, 정부수립 절차를 전개한 뒤 한국전쟁(1950.6.25.)의 참화에 휘말리게 된다. 건국의 과정은 레닌의 말처럼 미국과 소련의 정치체제를 모판으로 하여 한반도 남북 시공간에의 이식과정에 다름 아니었다. 따라서 분단과 해방의 시공간은 1945년 이전 국제협약기(1943-)로 소급해서 올라가 단독 정부수립 시기(1948.8.15.)까지 연장되어야만 남북한 건국기의 시공간과 사건의 인과성의 고리가 질서있게 엮일 수 있다.

남북한 국가정체성을 비교 연구하는 전통적인 방식은 이념노선, 정치체제, 경제체제, 안보체제로 거의 정형화되어 있다. 1980년대 말 구소련 연방해체, 1988년 남한의 올림픽개최와 함께 체제경쟁에서 북한에 승리했다는 관점과 입장이 모두 냉전체제 대결의 이분법에서 비롯된다.

자유주의 체제 대 공산주의, 자유시장경제 대 국가통제경제, 한미동맹 대 북·중·북·소 동맹에서 모두 승리했다는 관점이다. 1990년대 초반 남한은 OECD국가군으로 편입되면서 국력이 상승했고, 북한은 김일성 사망과 심각한 경제난을 맞아 고난의 행군과 핵 개발선언을 통해 체제위기를 극복한다. 1993년 북한이 핵개발 의지를 천명했을 때 만 해도, 미국과 남한은 물론 국제사회는 공산권 마지막 남은 독재체제의 유지를 위한 ‘최후의 몸부림’ 정도로 치부했다. 그러나 북한 권력은 김일성에게서 김정일로 계승되었고, 고난의 행군과 2000년 남북정상회담과 경협을 통해 위기를 극복해 나간다. 2001년 조지 W 부시 대통령의 당선과 함께 클린턴의 방북, 즉 북미 정상회담이

취소되고, 부시정권이 북한을 ‘악의 축’국가로 지명하자, 북한은 2003년 핵 개발 재추진을 선언하게 된다.

북한은 2006년 10월 노무현 정권 때 제 1차 핵실험을 강행하고, 이명박 정권 때 2차 핵실험을, 이어 박근혜정권 때 제3,4,5차 핵실험을 강행하고, 문재인정권에 들어와 6차 핵실험을 강행하여 사실상, 핵 실험을 완결 짓는다. 사실상 2013년 제 3차 핵실험 및 인공위성 발사 이후 북한 핵은 고도화단계에 이르고, 북한 김정은 체제는 핵무력과 경제 병진노선을 천명하고 핵무력을 헌법에 명시하여, 국가운명 노선의 중심축으로 삼게 된다. 이로써 북한의 국가정체성은 이념, 정치,경제, 안보체제 이외에 핵무력이라는 5대 축이 형성되었다. 북한의 국가정체성은 이념노선상 김일성 주체사상, 정치면에서는 변형된 사회주의 왕조적 독재국가, 경제노선에서는 국가통제 세계 최빈국, 안보면에서는 전쟁상시화 체제 국가, 핵무력면에서는 세계 최강의 핵무력 보유국가로 정체화 되게 된다. 남한 학계로서는 핵무력의 정체성과 핵무력이 국가정체성에 미치는 영향에 대한 반성과 개념 획득이 절실히 요구되는 시점이 되었다.

1. 새로운 분석틀 : 핵무력의 운명정체성

다. 정체성: 패권무력의 현상적 실체

우주적 차원과 지구적 단위, 즉 이 세상 모든 생명관계는 시작과 끝이 있다. 우주적 차원에서의 생명계통에는 물론이요, 지구적 단위인 인간사회의 모든 조직, 기업이든 국가든 간에 알파(A,탄생)와 오메가(Ω,죽음)가 있다. 그 생명의 알파와 오메가의 전개과정의 통괄적 형태가 운명이다. 정체성이란 생명의 탄생에서 죽음에 이르는 운명 전개과정의 집결 양상이다. 전개된 운명의 양상과 구조의 꼴(얼굴,진면목)이라 할 수 있다. 운명과정은 정체성으로 구현되고, 정체성은 역량(행위)과 속성(기능)에 따라 변화한다. 따라서 운명과 정체성은 구조와 양상과 같은 불가분의 관계다. 정체성은 행위자의 속성과 행위역량(지위, 역할, 기능)을 드러낸다. 정체성은 나(주도자)의 과거의 모습을 설명하고(원형), 현실적 삶을 드러내주고(현재), 그리고 미래의 모습을 예측케 해준다(미래상).¹¹²⁾ 운명정체성의 파악이 핵심이다.

핵무력이라는 존재는 전쟁의 화신(化神)이다. 핵무력의 정체성 즉 지위는 세계 제 2차대전을 종식시킨 절대무력이다. 절대무력은 전쟁의 양상을 철제전쟁이라는 인간의 전쟁에서 핵체제 전쟁이라는 지구적 생멸 차원으로 확장시켜버렸다. 핵무력은 인간의 손에 의해 개발되었으나, 완성된 후에는 인간과 국가의 지위를 비월해 버린다. 역할면에서 핵무력은 공식적으로는 유엔상임이사 5개국(미,소,중,영,프)만이 보유가 인정된 지구적 차원의 전쟁무력이다. 따라서 핵무력은 세계무력, 국제전쟁무력이자 외교권력으로서 절대적 역할 역량을 자랑한다. 핵무력은 지구적 단위의 전쟁을 억제·통제·예

112) 박요한, 『북한핵무력의 동학과 네트워크』, 84쪽, 숭실대, 2013. 박사학위 논문. 본 연구는 이 설명 체계를 운명정체성이론으로 집약했다. 줄지 『북한핵무력의 운명정체성』, 『시간과 인간의운명정체성』(행복에너지, 2016)을 참조하라.

방·관리한다. 기능면에서 핵무력은 전쟁의 양상을 철제전쟁에서 핵체제전쟁이라는 다차원적 수준으로 변화시킨다. 핵무력 국가간에는 상호 불가침의 법칙이 적용된다. 따라서 핵무력을 보유한 국가는 전쟁국면에서 최소한 침략을 당하지 않는 국가가 된다. 인도, 파키스탄, 이스라엘 등은 국가들의 역사정체성의 특수성상, 비밀리에 개발에 성공했고, 미국과 국제사회로부터 비공식 핵보유국임을 인정받았다.

라. 역량: 지구적 단위의 전쟁종식 절대무력

상대성이론과 양자역학으로 시작된 현대물리학은 혼돈 속의 질서chaosmosing로서의 시간관을 제시하여, 공간중심cosmos의 뉴턴물리학을 전회시켰다. 핵무력은 혼돈 속에서 탄생한 우주생성 원리의 물리적 구현체이다. 핵무력은 전쟁이라는 혼돈chaos의 세계를 종식시키고 평화라는 질서cosmos를 구현하기 위한 명분과 목적 속에서 탄생한 돌이킬 수 없는 지구적 파괴력을 가진 무력체제이자 전쟁 화신의 출현이다. 핵무력은 지구적 단위에서, 인류중심의 시간을 천지창조 이전의 차원으로 무화(無化)시켜버릴 수 있는, 파괴의 신, 절대무력에 해당한다. 핵무력은 세계 2차대전을 종결시킨 절대적 행위자이자, 전쟁의 양상을 철제전쟁과 핵체제전쟁으로 전회시킨 역량과 기능을 입증했다.¹¹³⁾

1945년 8월, 지구와 인류를 대량살상과 총력전쟁의 도가니로 몰아 넣었던 제 2차대전은 일본의 무조건 항복과 함께 끝났다. 그 전쟁을 종식시킨 주도 행위자는 다름 아닌 두개의 원자폭탄 ‘똥보(fatman)’와 ‘꼬마(littleboy)’으로서 일본열도의 유서 깊은 두 도시 히로시마와 나가사키를 괴멸(殲滅, death zone)시키는 전대미문의 사건이 현실 속에서 발생했다. 물론, 승전국인 미국은 태평양권의 안보패권을 확보하고 기축통화국으로서 세계경제의 중심축을 이루며 소련과 양극체제를 이뤘다. 미국의 힘은 2차대전이라는 재래식 무기체제의 철제전쟁이 갖는 대량살상과 총력전쟁의 성격과 양상을 뒤엎어버린 ‘찰라적’ 대량 괴멸역량과 그 피폭 범위의 불가측성에 있었다.

그러나 미국이 전 세계의 중심 축 국가로서 서는 순간, 핵무기는 ‘핵무력’으로 진화하여 인간과 국가의 통제의 손을 벗어나 절대무력의 행위자, 전쟁의 신으로 등극했다. 잇따라 소련, 영국, 프랑스, 중국 등 강국들은 앞을 다투어 핵무력 체제 안보무력으로 네트워크링 한 것은 주지의 사실이다. 이와 함께 미국과 소련의 주도로 UN 안보리 상임이사국, 국제원자력기구(IAEA), 핵확산금지조약(NPT)등의 국제체제상의 제도와 기구를 갖추면서 지구적 차원에서 핵 프로그램 개발 억제 구조화를 강화했다.¹¹⁴⁾

113) 존 벨러미 포스터(John Bellamy Foster), “미국의 새로운 제국적 거대전략”, MONTHLY REVIEW 1, 펄맥 MR편집팀 편역, (서울: 펄맥, 2007), pp.40-49.; 함형필, 『Nuclear Dilemma: 김정일체제의 핵전력 딜레마』, (서울: KIDA Press, 2009), pp.64-66.; 데니스 플로리그(Dennis Florig), 『미국의 힘과 패권주의』, 김희명, 김수연 역, (서울: 매봉, 2005), pp.47-60. ; Noam Chomsky, *HEGEMONY or SURVLIVA: America's Quest for Grolbal Dominance*. 2003, 황의방, 오성환 옮김, 『패권인가, 생존인가: 미국은 지금 어디로 가는가』, (서울: 까치, 2004), pp.19-26.; 안준호, 『핵무기와 국제정치』, (서울: 열린책들, 2011), p.151, p.161. ; Noam Chomsky, *HEGEMONY or SURVLIVA: America's Quest for Grolbal Dominance*. 2003, 황의방, 오성환 옮김, 『패권인가, 생존인가: 미국은 지금 어디로 가는가』, (서울: 까치, 2004), pp.301-302. “참략의 권리는 미국과 미국이 선택할 수 있는 우방국들에게만 주어져야 한다.”

114) 황영채, 『NPT, 어떤 조약인가』, 서울: 한울 아카데미, (1995) pp.15-19. ; 김승국, 위의 책, (1991), pp.25-27, p.74-76.

핵무기는 처음에는 인간과 국가가 주도하여 우주생성 원리를 발견하여 조립한 일종의 전쟁용 폭탄이었다. 그러나 인간화된 절대 무력(物性)은 거대 연결망 덩어리인 물질계의 리바이어던으로 재탄생하여 국제체제의 중심을 주도하는 역전현상이 일어났다. 즉, ‘국제관계는 무정부상태다’라고 말한 국제케네시 월츠(Kenneth Waltz)의 명제를 역설적으로 원용한다면, 인간과 국가, 그리고 전쟁이 계속되는 한 절대무력성을 지닌 핵무력의 운명과 생명력은 국제체제로서 영생불멸하게 된다.¹¹⁵⁾

개별 국가들로서는 핵무력을 보유하는 한 외세의 안보위협으로부터 안전하여 질 수 있다는 역설에 도달하게 된다. 즉 핵무력은 사실상의 국제체제이자 안보무력기구로써 집단 연결망 체제를 통해 ‘나름의 방식대로’ 강대국, 약소국가들과 원격작용하고 자발적인 충성경쟁을 벌이게 유도하면서 세계 안보 관리를 주도한다. UN의 최상위 핵클럽 안전보장이사회 상임이사국 5개국(미국, 러시아, 영국, 프랑스, 중국)은 모두 ‘핵무력 국가’로서 UN과 IAEA와 NPT를 통해 핵무력 세계안보권력을 행사하고 있다.¹¹⁶⁾ 그러나 이들 5개국의 공통점인 ‘핵무력’을 행위자의 지위로 귀환시켜 놓고 본다면 개념과 역할이 전혀 달라진다. 알고 보면 이들 5개국과 정부 대표들은 모두 ‘핵무력의, 핵무력에 의한, 핵무력을 위한’ 핵무력의 대리행위자(agent)에 불과하면서 국제 전쟁 관계를 통제, 관리, 개입, 하는 ‘발칙한’ 권한 과점그룹으로 규정될 수 있다.¹¹⁷⁾

사실 핵무기란 용어는 인간이나 국가의 통제와 관리가 가능한 것처럼 여겨지는 잘못된 용어이다. ‘핵무력’은 인간의 통제가 사실상 불가능하고, 오히려 인간이 원격조정을 당하는 전쟁무력의 신(神)에 해당한다. 예를 들어 1945년 선별적 타격이 불가능했던 히로시마, 나가사키의 괴멸적 참상, 체르노빌과 후쿠시마의 인간 전지전능 신화의 몰락은 행위자로서 핵무력의 절대적인 존재성을 인정하지 않을 수 없게 한다. 인간과 국가가 인정하든 안하든 핵무력은 절대무력으로서 국가를 상위하는 국제체제이자 기구에 해당한다.¹¹⁸⁾ 문수언은 핵무기는 “인류를 파멸시킬, 사용할 수 없는 무력”으로 규정했고,¹¹⁹⁾ 최영은 1970년대 초반에 이미 핵은 “국제체제이자 국제기구”임을 갈파한 바 있다.¹²⁰⁾

“ 핵무기는 실제로 전투에는 사용되어 질 수 없는 무력이고, 이를 대체할 확실한 파괴를 보장할 무기는 없다.”(문수언)

115) 신현실주의 정치 패러다임에서 “국제체제는 무정부상태”라는 케네시 월츠의 명제는 영원불멸성으로 수용된다.

116) 황영채, 『NPT, 어떤 조약인가』, (서울: 한울아카데미, 1995), pp.15-19.

117) Latour, Bruno, “탈냉전시대의 좌파정치”, 『진보의 패러독스』, (서울: 당대, 1997), p.390. 라투르는 인간이든 비인간이든 행위자는 모두가 평등한 민주주의적으로 권리와 지위와 역할을 행사한다는 사실을 역사의 맥락과 국면들이 말해준다면 이를 미래의 진보적 민주주의라고 명명했다.

118) 황영채, 위의 책, (1995), pp.25-29.

119) 문수언, “러시아의 새로운 억지정책과 핵전략”, 『슬라브학보』 제 15권 1호, (2000) p.279., p.291.

120) 최영(崔榮), 『現代核戰略理論』, 서울: 일지사 (1977) p.3. 최영은 한국 최초의 핵전략 이론가라고 할 수 있다. 그는 70년대 후반에 이미 한반도의 핵 딜레마를 통찰하여 철학적 이론적 기초를 제시했다.

“핵(核)이라는 인간이 만든 거대한 기구(機構)는 인간과 인간사회 집단들의 조건을 평준화하여 간다.”(최영)

따라서 어느 국가나 집단에 의해 핵무력이 완성되면, 국가안보의 사활을 결정하는 운명적인 시스템으로 자리잡고, 기존의 재래식 철제무력 체제에 의해 규정된 국가안보 개념은 허무하여 진다. 핵무력화 된 정부와 비핵 정부의 안보 외교역량의 차이는 비교조차 할 수 없게 되고, 양 국가의 정부가 실행해야 하는 안보태세의 과정들은 그 수준과 차원이 전혀 달라진다.¹²¹⁾

마. 기능 : 전쟁 양상의 전회, 재래식 철제전쟁과 핵무력 체제

본 연구는 1945년 8월 이전과 이후 전개되는 전쟁의 양상을 재래식 무기체제의 개념인 철제전쟁과 핵무력 체제 전쟁으로 구분한다.¹²²⁾먼저 핵무기와 핵무력의 개념부터 정립되어야 한다. 핵무기(nuclear weapon)란, 세계 제 2차대전 까지 사용된 재래식 무기(weapon)체제의 개념이다. 핵무기라는 용어는 미소 양극체제이후 핵무기 개발과 군비경쟁이 본격화되면서 부터는 ‘공포의 파괴력’을 의미하는 ‘bigpower’로 확장하여 적용하고 있다. 이러한 용어의 개념과 용법은 모두 뉴튼적 세계관에 입각한 근대성의 연장선상에서 도출된 관념적인 번역방식에 따른 것이다.¹²³⁾

그러나, 핵은 아인슈타인과 양자역학 이후 현대물리학의 성과로서 세계 제 2차대전이란 전쟁 속에서 탄생하였다. 재래식 철제무기체제 하의 무력의 개념에서 볼 때, 재래식 폭탄과 핵무력은 ‘small power’와 ‘big power’라는 파괴력의 양적 차이가 존재할 뿐이다. 따라서 우리는 핵이라는 현대과학적인 존재를, 근대적인 개념을 적용하여 지칭하는 오류를 범하고 있는 점을 지적코자 한다.

반면, ‘무력(武力)’이란 총체적 군사역량의 개념이다. 세계 1차대전 부터 전쟁의 전개 양상은 총력전의 성격으로 변모했다. 총력전이란 육.해.공군과 물자 등 모든 군사력을 총칭하는 개념이자, 전쟁수행을 위해 동원되는 산.학.연, 즉 민간과 국가의 전쟁수행을 위한 합동 동원체제의 역량결집을 의미한다. 따라서 무력이란 좁게는 군사력을 의미하고, 넓게는 전쟁을 지원하는 민간차원의 지원구조까지 포함된다.

본 연구는 정리한다. 핵무력이라고 함은 핵, 핵무기, 핵무력, 전술 핵은 물론 핵 파괴력의 기폭수단과 운반수단까지를 포괄하여 총칭하는 개념이다. 본 연구는 핵무력을, 재래식무기 체제하에서 수행된 철제 전쟁에서 사용된 무기체제와는 전혀 다른, 절대적 전쟁무력 체제와 기구로 규정하고 있다.¹²⁴⁾

121) 김승국,『한국에서의 핵문제,핵인식론』,(서울: 일빛,1991),pp.27-29.

122) 황영채, 위의 책,(1995),pp.19-25.; 김승국,『한국에서의 핵문제,핵인식론』,(서울: 일빛,1991),pp.42-50. ;피터헤이즈, 류바 자르스키.윌든 벨로, 『핵무기는 가라! : 미국핵전략과 한반도 평화』, (서울: 민중사,1988),pp.110-115.

123)박홍서, “월츠가 아인슈타인일 만날 때:상대성이론을 통한 신현실주의 이론의 재해석”,『국제정치논총』제 51집 3호,(2011)p.28.;p.36.

124) 이순영, 『원자력과 핵은 다른 건가요?』, (서울:한세,1995)pp.158-164. 핵무기란, 일반적으로 핵연료의 핵분열이나 핵융합 반응으로 발생하는 막대한 에너지를 이용해서 만든 살상파괴가 가능한 무기를 총칭한다. 현재 원자폭탄의 원료로 사용되는 것은 우라늄.플루토늄. 리튬등이다. 핵무기는 넓은 의미로는 원자폭탄을 지칭하지만, 핵물질의 반응방식에 따라 원자폭탄, 수소폭탄, 중성자탄의 세종류로 분

[표 1] 재래식 철제 전쟁과 핵무력 체제 전쟁 양상 비교¹²⁵⁾

	재래식 철제 무력전쟁 체제	핵무력 체제 전쟁 양상
①성격 확정성 불확정성	패권강국 군산복합체 생산공급 구성, 소모, 변경, 이동, 개량, 폐기 기획·조정·통제·관리 가능	상대적 속지성(원자력발전소) 환유, 전이, 확산, 전방위·생성 조정·통제·관리·예측 불가능
②파괴력 수준 가측성	시공 제한적, 규모적, 방법적, 선택적, 국지적, 초토화,	절대적·시공초월 빅뱅력 무제한 괴멸성(Death-Zone)化
③구성요소 행위자	육·해·공군, (산·학·연) 군산복합체 운동·이동수단, 에너지와 숫덩이(총·군·쇠)	핵물질과 원자력 발전소 기폭수단 운송수단
④결과 복구가능성	자연환경, 외교관계 전환, 협력가능·삶의 회복과 치유가 가능	전지구적 핵 전쟁확산 가능성 치유 불가능
⑤주체 주도행위자	패권 강대국 중심 단위·연합국가 미국 단극체제 주도 지역연합지원	핵 카르텔 국가외 3국 (미,러,영,프,중,인,이,파) UN헌장,IAEA,NPT 등 국제기구
⑥지위와 역할 명분과 목적	Bigbrother, Great Giant, 세계 안보질서 유지, 미국 이익수호	핵무력 보존·상호불가침의 법칙 핵무력 원격조정과 진화성 핵보유국 평등국가화·충성경쟁
⑦전쟁의 함의 의미분석	승자독식 게임 패자박멸 게임 물리적 지배 게임	Minus-sum game (인류, 전지구 궤멸게임) Nuclear Logos game
⑧철학적 기초	뉴튼적 자연법칙적·공간성 바탕 근대적 개념의 국가론	현대물리학적, 빛의 시간성 주도 현대적 개념의 네트워크 총화
⑨이론적 배경	현실주의, 자유주의, 구성주의 인간, 국가가 주인이자 지배자	ANT와 과학기술주의 핵무력 네트워크의 원격조정

재래식 무기 체제는 숫덩어리를 기반으로 하여, 칼과 화살에서 총알, 폭탄으로 진화되었다. 재래식 무기체제하에서 이뤄지는 철제전쟁의 개념은 인간이 주도하는 시간성과 공간성에서 볼 때 ‘인간의, 인간에 의한, 인간을 위한’ 전쟁을 수행하기 위해 계획과 통제와 조정이 가능한 양적 차원의 문제이다. 따라서 양을 기반으로 하는 질적 체계라고 할 수 있다. 특히 재래식 무기체제하에서 수행되는 전쟁에서는 인간의 정체성은 변하지 않는다. 시간과 노력에 따라 환경적 복원이 가능하고 정신적 상처의 치유도 가능하기 때문이다.

‘핵무력’ 체제전쟁의 경우 무력개념의 근본적인 질적 전화를 의미한다. 핵무력은 파괴세계의 신(神)의 구현태, 즉 물리적 절대파괴성의 ‘화신(化身)’을 의미한다. 중국

류된다. 그 외에도 사용목적에 따라 전략핵무기, 전역핵무기,전술핵무기로, 위력에 따라 대형, 소형 핵무기로 분류되고, 통상 무기분류기준에 준하여 핵미사일, 핵폭탄,핵지뢰,핵어뢰,핵기뢰 등으로 분류된다. 본 연구는 이 모든 개념을 총 망라하여 핵무력으로 통칭한다.

125) 박요한, 위의 책,

은 1964년 핵실험에 성공한 뒤 핵을 신의 무기(神 武器)라고 명명했다.¹²⁶⁾ ‘핵무력성’은 재래식 무력의 개념을 하늘과 땅만큼, 양적 질적으로 뒤바꾼다. 핵무력의 괴멸역량은 모든 생명있는 것의 유전자와 인간의 정체성을 뒤바꾸어 버린다. 핵무력의 본질과 파괴력은 인간으로 하여금 생존욕구를 자극하는 물리적 구현태로서 힘의 마력을 갖는다. 그리고 물리적으로 구현된 절대무력은 환유성, 지속성, 전이성, 확산성, 전방위성, 속지주의적인 생성 네트워크를 엮어간다.

사회주의 저개발 약소국가로서 핵무기를 보유한다는 것은 형편없는 도전자인 ‘피그미’가 아니라 최소한 ‘작은 형(smallbrother)’으로서 해결사인 ‘큰 형님(bigbrother)’과 동등한 유전적, 안보적 반열에 오르는 역전의 상황이자, 물성전쟁 세계의 슈퍼파워(Superpower, 化神) 세계로의 진입에 해당한다.¹²⁷⁾ 핵무력 체제 전쟁은 현재적 인간과 생명과 자연의 괴멸 뿐만 아니라 인간의 미래적 물성의 성격을 뒤바꾸어 버린다. 재래식 무기체제하에서 전개되는 철제 전쟁의 개념은 인간의 계량화가 가능하고 승자가 존재하는, 기껏해야 제로 썸(Zero-Sum Game) 게임이다. 그러나 핵 무력을 전제하는 전쟁이란 계량화가 불가능하고 확률로서만 존재하는, 모두가 공멸하고 환경적 복구가 불가능한 ‘마이너스 썸(Minus-Sum Game)’ 게임 체계를 의미한다.

핵무력의 성격을 정리하면, 첫째, 3차원적 현상계의 시공을 초월한 절대적 무력이다. 둘째, 마이너스썸, 즉 모두의 궤멸적, 확률적 차원의 게임체계이다. 셋째, 전지구적 차원의 공포적 가치를 지닌다. 넷째, 끊임없는 생성력과 환유성,확산성,전이성, 전방위성을 갖는다. 다섯째, 속지주의적 상대성을 갖는다.¹²⁸⁾

126) 저우언라이(周恩來) 성명문, (1974.10.7).

127) George. Orwell, *Big Brother is Watching You*.1949. 이기한 옮김. 『조지오웰 1984』(서울: 웅진코리아,2009)p.29. ; John J Mearsheimer. *The Tragedy of Great Power Politics*. (2001.W.W. Norton & Company). 이춘근 역. 『강대국 국제정치의 비극』. (서울: 자유기업원.나남출판. 2001).pp.288-291.p.258.pp.259-270.

128) 황영채. 『NPT, 어떤 조약인가』.(서울: 한울 아카데미.1995)pp.15-19를 참조하라. ; John J Mearsheimer. 앞의 책, (2001)pp.273-276.

[그림 1] 핵무력의 블랙박스화와 원격조종¹²⁹⁾

본 연구는 핵무력의 정체성, 즉 세계권력으로서 외교적 지위를 네가지 측면으로 집약하여 정의하고자 한다.

첫째, 핵무력은 국제관계의 행위자(actor)이다. 핵무력은 공포의 파괴력 때문에 보유할 수는 있으나 사용할 수는 없는 무력으로 규정되어 오고 있다.¹³⁰⁾ 그러나 사용할 수 없는 무력은 절대무력성에서 나오는 괴멸력에 대한 심리적인 공포감으로 현실적인 전쟁권력을 현상화한다.¹³¹⁾ 따라서 핵을 둘러싼 검증의 최전선 격돌은 말과 행동을 동반하고, 정부와 지도자에 대한 정체성과 행위성을 공격하는 로고스게임(logos game)격돌의 양상으로 전개된다. 로고스게임이란 핵 실력의 유무를 가르는 일종의 진리성 입증게임이다. 완성된 핵무력은 핵 자기보존의 법칙과 상호 불가침의 법칙, 상호공명의 법칙에 의해 핵무장 국가 간에는, 국지전은 발생할 수 있으나 국가의 운명을 건 전면전 성격의 전쟁은 발생하지 않는다.

둘째, 핵무력은 자신이 속한 국가의 국제안보적 지위와 정부의 외교역량을 격상시킨다. 냉전체제하에서 미-소 핵무력은 제국주의의 핵심역량이자, 패권이란 용어의 현상적 실체에 해당하였다. 1945년 8월 일본의 히로시마와 나가사키, 두 도시를 소멸시켜버린 미국의 원자폭탄은 미국의 국가성을 세계 제 2차대전의 종결행위자이자 절대무력을 지닌 세계 패권국가로서 그 지위와 역할을 새롭게 진화시켰다.

129) 본 연구는 ANT에 입각하여 국내연구로는 김승국의 『한국에서의 핵문제.핵인식론, 황상익의『핵전쟁과 인류』,황상규의『위험한 에너지 핵』을 참고하여 도해로 도출하였음을 밝혀둔다. ; 안준호,『핵무기와 국제정치』,(서울: 열린책들,2011),pp.195-219. 이스라엘, 인도, 파키스탄의 핵개발, 핵보유 과정을 참조하라.

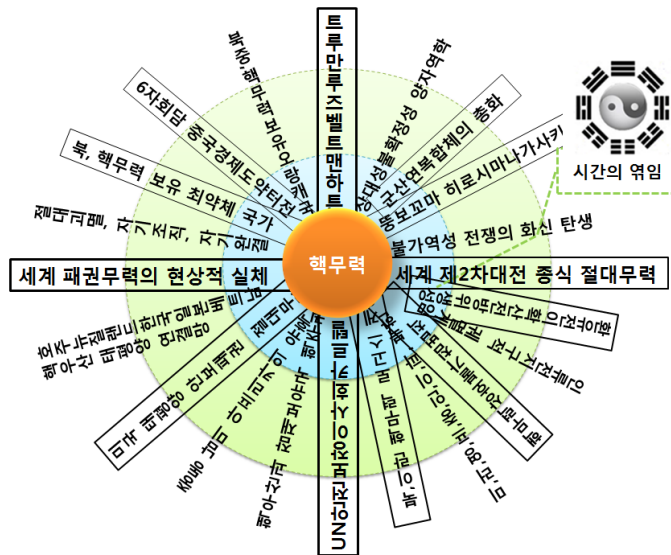
130) 문수언, “러시아의 새로운 억지정책과 핵전략”,『슬라브학보』제 15권 1호.(2000)p.279.

131) John J Mearsheimer. *The Tragedy of Great Power Politics*. (2001.W.W. Norton & Company). 이춘근 역. 『강대국 국제정치의 비극』. (서울: 자유기업원.나남출판. 2001),pp.288-291.

셋째, 핵무력은 세계체제이자 기구의 위상을 갖고 보유 국가들의 편재성을 추구한다. 핵무기 관련 딜레마는 미국과 러시아, 중국 등 인준된 핵보유국가들 외에도 UN 안보리의 핵심 의제이며, IAEA와 NPT를 통해 핵 개발 의지를 원천적으로 통제하고 개발행위를 구조적으로 제한한다.

넷째, 핵무력의 전쟁 억지력은 패권무력을 무의미화 시키고, 보유국간의 지위를 수평화, 평등화를 강요하며, 핵 무장 국가간에는 핵무력 자기 보존의 법칙과 핵무력 상호불가침 관계의 법칙이 작용된다. 패권무력의 특징은 군사력과 경제력의 군산 복합이라는 작동기제(메카니즘)을 구동하는데, 핵이라는 절대무력은 이 작동기제의 구동력을 축소시키거나 무의미화 시킨다.¹³²⁾

바. 핵무력의 기원과 운명정체성 도해



[그림 2] 핵무력의 기원과 운명정체성 도해

Ⅲ. 미국핵무력과 북한 핵무력의 운명정체성 진화과정

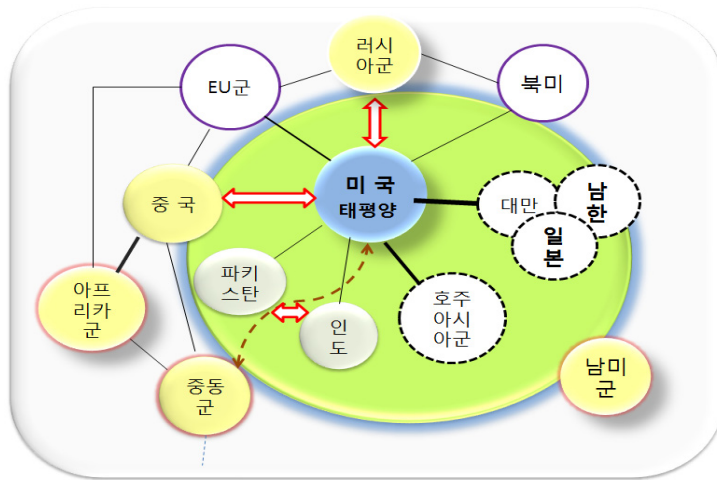
1. 도전: 미국 핵무력이 주도하는 한반도 안보체제(분단과 해방의 시공간과 건국, 한국전쟁과 정전체제

132) 월츠, 앞의 책, pp.186-187. 월츠는 핵무력 외에도 강대국들은 핵무력을 능가하는 신무기를 개발했을 것이라고 주장한다. 『국제정치이론』, 박건영 옮김, (서울:사회평론, 2000), p.278-281. ; 한인택, “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계”, 『한국과 국제정치』 제 27권 제 1호, (2011년 봄, 통권 72호), p.87, p.92., p.98, p.102.

가. 미국핵무력 : 패권무력의 현상적 실체

미국 핵무력은 패권무력의 현상적 실체이다. 1945년 출현한 미국 핵무력은 국제관계의 힘의 구심점을 미국중심으로 집중시켰고, 1990년대 구소련 연방의 해체이후에는 중국 핵무력 포위전략을 전개하여 왔다. 중국은 러시아-인도-파키스탄-북한 핵과 일본-남한-대만-베트남-호주-뉴질랜드의 미국 핵우산으로 포위되어 있다.

나. 1945년 이후 미국의 태평양 안보 세력관계



[그림3] 1945년 이후 미국의 태평양 안보 세력관계 도해

[그림3]는 1945년 종전이후 미국과 국제관계의 도해에 해당한다. 그 함의는 1990년대 초 소련연방해체와 독일통일을 미국의 승리라고 주장하는 일군의 견해들이 핵무력과 국제관계에는 전혀 해당되지 않는 현실을 적시하여 준다. 제 2차 세계대전 이후 미국은 미국달러의 기축통화를 기반으로 하고 일본과 한국과 대만, 호주와 아시아권을 핵우산 안보동맹화 함으로써 태평양 권력의 안보와 이익을 사실상 독점적으로 유지하여 오고 있는 사실은 두말할 나위가 없다. 아시아 대륙에서는 잠재력을 가진 중국은 인도와 파키스탄, 러시아의 핵무기 무력권역에 의해 포위되었고, 태평양권으로는 일본, 남한, 대만, 호주는 미국의 핵우산이 존재하기 때문에 중국의 태평양 진출을 자동적으로 저지하고 있는 형세이다. 1990년대 구소련 해체이후 중국흥기론이 제기되면서 펼쳐진 중국 포위전략의 핵심적 역량은 핵무력 체제였다.

이와 같이 미국에게 핵무력은 외교역량을 창출하면서 무정부상태의 국제체제를 핵무력 중심으로 번역하면서 관계를 재조립하여가는 절대무력의 성격을 지닌 집단 네트워크의 총화이자, 현재진행형의 집합 인물성(人物性, human-things) 네트워크에 해당한다고 하지 않을 수 없겠다¹³³⁾. 핵무력은 곧 국제체제이자, 기구이며, 현실적인 안보

133) Nick Richie, *Relinquishing nuclear weapons: identities, networks and the British bomb*. Blackwell Publishing Ltd/The Royal Institute of International Affairs.86:2 (2010)

역량의 총화에 해당한다. 케네시 월츠의 국제체제는 무정부상태라는 명제는 재검증이 불가피하다.¹³⁴⁾ 한마디로 핵무력은 인간화된 전쟁역량의 총화로서 세계 무력체제이자 권력기구이다. 미국 핵무력은 패권무력의 현상적 실체이다.

1. 응전 : 1993, 2003, 2013 북한 핵의 세계무력 네트워크(냉전해체와 김일성 사망, 2013핵 인공위성 발사성공)

가. 북한 핵무력의 기원: 한국전쟁과 정전체제

역사적 맥락historical streamings으로 볼 때 북한에게 미국 핵무력의 정체성은 세계 제 2차대전의 종결무력이자 제국주의 미국 패권의 물리적 파괴력이었다. 또 한국전쟁을 공포의 심리전장으로 몰아넣은 로고스 게임logos game의 진원이자, 한국전쟁이후부터는 끊임없이 김일성 체제를 공포bonus fear 속으로 위협한 패권무력의 현상적 실체로 규정된다.¹³⁵⁾ 따라서 북한 핵무력의 기원은 미국 핵무력에 있고, 한국전쟁과 냉전을 거치면서 소련과 중국 핵무력이 미국 핵무력을 대리 억제하여 주었으나, 냉전와해와 함께 자생적, 독자적으로 개발하여 보유해야하는 자위적 안보무력으로 그 지위와 역할이 주어진다.¹³⁶⁾

한국전쟁은 핵무력 체제 전쟁이었고, 중공군과 북한군은 핵무력의 절대무력적 성격이 빚어내는 공포의 심리전bonus fear의 위력을 절감해야 했고¹³⁷⁾, 이때의 학습과 경험은 구소련연방의 해체와 함께 북한이 1992년 핵개발의지를 선언하고, 대미국 공갈과 협박, 도발과 침묵, 협상과 지연전술을 펼치면서 핵개발과 진화를 위한 시간 쟁탈전쟁 양상, 즉 진리성 입증게임logos game으로 재현된다. 그 양상은 전반기는 북한이 핵개발 능력이 있는가?라는 공방전(북-미 직접협상,1994-2002년)으로 나타났고, 후반기는 북한이 핵무력 진화와 로켓실력이 있는가?의 게임양상(6자회담,2003-2013)으로 전개되었다.

465-487.pp.467-468.

134) 케네시 월츠의 '국제체제의 무정부성'개념은 국제정치학의 영원성을 갖는 금과옥조로 여겨지고 있다. 우리나라에 최영이라는 학자가 있다. 서울대와 정치학과를 나온 뒤 그는 육사교수였던 그는 1977년에 이미 핵은 국제체제이며 기구라고 갈파한 바 있다. 최영의 이론에 따르면 월츠의 무정부이론은 1977년에 이미 무너진 셈이 된다. 최영, 『현대 핵전략이론』,서울,일지사,1977.

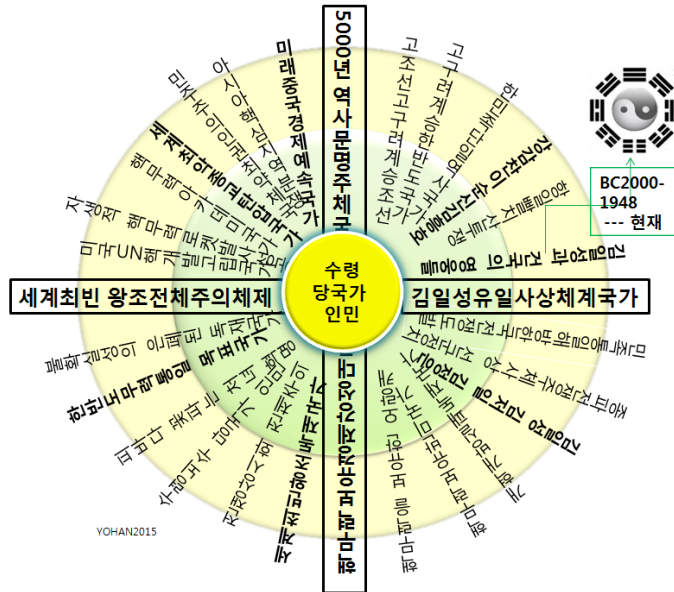
135) 김기현, "북한 김책공대 62학번들 머리-눈썹빠지며 핵개발",동아일보,(2006년10월17일). Nick Richie, *Relinquishing nuclear weapons: identities, networks and the British bomb*. Blackwell Publishing Ltd/The Royal Insititute of International Affairs.86:2 (2010) 465-487.pp.467-468.;로버트 옹크는 핵무기의 불가역성에 주목하여 '무자비한 길'로 강조한다. 옹크, 『원자력 제국』,이필렬 옮김,(서울: 도서출판 따님,1993),pp.21-23. ;김명자,『현대사회와 과학』,(서울:동아출판사,1992),pp.75-77. ;김승국,『한국에서의 문제.핵인식론』,(서울:도서출판 일빛,1991),pp.27-29.

136) 양무진, "한반도 신뢰프로세스와 남북대화", 『북한사회의 새로운 흐름과 한반도 '신뢰'의 정치』,2013년 북한연구학회 동계학술회의, 서울: (사)북한연구학회, 2013.p.44.;John J Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power*. W.W. Norton & Company. 이춘근 역, 『강대국 정치의 비극』, 서울: 자유 기업원·나남출판. 2001. pp.288-291.

137) Peter Hayes, *American Nuclear Dilemmas in Korea*, 1991.『핵 딜레마』, 고대승·고경은 옮김, (서울: 도서출판한울, 1993),p.73.;Goldhamer, *Communist Reaction*,.p.10.

나. 핵무력의 북한 국가정체성 구축

미국은 1945년 이후 제 2차 대전 종식과 전후 세계중심축 국가로서의 지위와 역할에 미국의 국가의 운명노선vector이 획정되어 있었다. 중국의 노선선회와 냉전해체 사태라는 중대한 국제정세의 변화에 따라, 북한 김일성-김정일 체제는 자생적인 핵개발을 통해 1991년 이후 내외적인 체제몰락 위기에 대처하고,¹³⁸⁾ ‘핵을 가진 경제강성대국’이라는 국가목표를 새롭게 운명화했다.



[그림 4] 핵무력의 북한 국가운명정체성 구현 도해

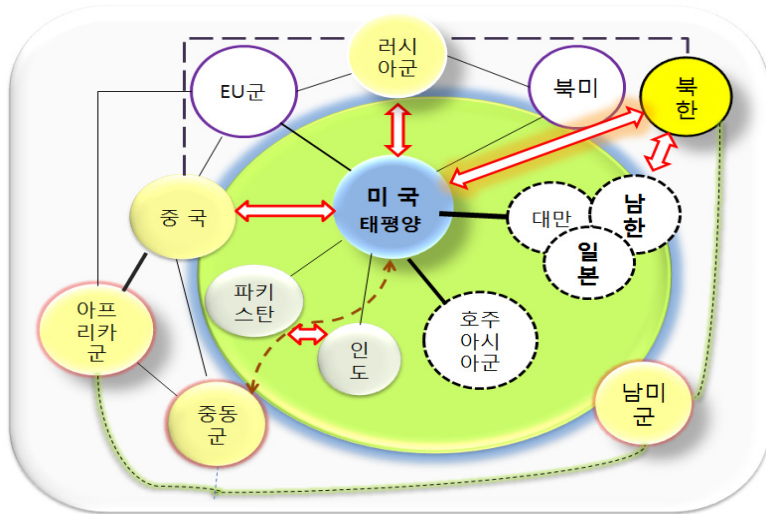
북한 핵무력은 ① 김일성 주체사상의 물리적 구현체로서 철학과 물리력으로 융합되었고, ② 완성된 핵무력은 전 지구적 차원의 핵 아카데미국가로 네트워킹을 시도하고 ③ 북한 핵은 북-미관계에서 “미국 핵과 운명을 함께(with)하겠다”는 미래 벡터를 자증하고 있는 물성적인 네트워킹의 총화에 해당한다.

핵무력은 북한 국가운명의 미래 벡터를 ‘핵무력 아카데미 국가(Nuclear academy nation)’로 그 네트워킹되는 지위를 부여한다. 북한 핵무력의 운명정체성의 미래상은 “핵을 보유한 경제강성대국”이라는 북한의 국가목표이자 벡터로 디자인하여, 미래를 자증하여 주고 있다. 북한의 미래상은 주체사상(=선군사상)과 핵무력 국가, 그 다음은 경제회생이다. 결국, 북한의 미래 국가이념은 “핵무력을 보유한 경제강성대국”이고, 1945년 미국이 그랬던 것 처럼, 2013이후 북한 핵무력은 한반도의 평화 안보를 위한 물리적 체제이자, 기구라는 기본적인 인식을 기반으로 하고 있다.

138) 조성렬, “3차 핵실험후 동북아 안보구도의 변화: 전략적 핵균형의 관점에서”, 『2013 북한연구학회 춘계학술회의』, p.83.

다. 북한 핵무력의 세계권력 약진

북한 핵은 안보를 기반으로 한 태평양의 세력균형과 국가이익 관계에 크나큰 상수의 출현을 의미한다. 중국으로서는 ‘핵무력 북한’이란 국가성은 ‘역사적 혈맹의 동지 국가’에서 역사적으로 “중국을 위협할 수 있는 상수(常數)”로서의 ‘핵을 가진 변강 오랑캐 국가’의 영구화에 해당한다. 새로운 변방국가는 자주적 외교노선과 안보역량에 따라 기본적으로 ‘친미연중노선(親美聯中路線)’을 설정하고, 이 노선에 따라 중국과 미국 간의 갈등적 편승외교를 펼친다면 중국으로서는 최악의 변강(邊疆)상황이 발생하게 된다.



[그림 5] 핵 변강(오랑캐)국가의 출현과 태평양 세력균형 변동 도해

미국으로서는 딜레마이다. 미국에게는 ‘핵무력을 보유한 북한’이란 체제는 ‘침공할 수 없는 강한 안보국가’에 해당한다. 그렇다고 북한의 핵을 인정할 경우에는 남한과 일본, 대만의 핵무장의 대의명분을 제공하게 되는 현실적 뺄진성이 맞닿아 있다. 따라서 미국은 북한과 대화하면서 중장기적 관점과 입장에서 핵동결과 공동관리 체제를 이끌어내는 전략으로 전환할 수 밖에 없다. 왜냐하면, ‘핵무력 북한’은 태평양권에서의 미국의 사활적 국가이익에 대한 현실화된 위협으로 전환되었다. 나아가 미국이 상대적으로 소홀하고, 취약할 수 있는 중동국가군이나, 아프리카 국가군, 남미의 국가군으로 북한의 핵기술과 노하우, 혹은 핵 프로그램과 노하우가 학습되고, 전수되고, 이동되는 상황이 발생한다면 전 지구적인 핵 편재화라는 딜레마에 봉착할 수 있다.

핵무력은 북한에게 미국을 우호적인 대화와 협상국가로 선택할 수 있다는 지위와 권력에 대한 자신감을 부여했다. 현재 미국은 북한 핵을 인정하지 못하고 폐기시키겠다는 입장이고, 중국은 북한 핵을 자신들이 핵수레가 되어서 싣고 가겠다는 입장에 설 수 밖에 없다. 미국은 미-중-러-영국-프랑스 등 기존 핵 카르텔 국가들의 핵무력만을 인정하고, 이들에 의한 핵 독점관리의 원칙을 갖고 있다. 이같은 미국의 전략은

모든 힘이 미국으로 향한다는 점에서 구심형적 패권의 성격을 띤다. 따라서 핵무력은 북한에게 동북아 안보와 세력균형에 새로운 국면의 생성이자, 새로운 맥락으로의 전환이라는 지위와 역할을 부여하고 있다. 북한 자신조차도 초기에는 이와 같은 핵무력이 지닌 국제무력으로서의 외교적 역량과 잠재적 위력을 알지는 못하였던 것으로 보인다.¹³⁹⁾

요컨대 북한 핵이 미국패권에 미친 함의는 ① 전쟁의 성격의 전환, ② 군산복합체의 무의미화, ③보병군사력의 무의미화 ④태평양권 세력변동이라는 환유적 학습을 낳고 있다. 중국에게는 북한 핵 폐기를 위한 목적으로 구성된 6자회담을 주도하는 동안 중국이 의장국으로서 홀로 누려왔던 국가이익에 대한 반성적 국면이 도달했다고 할 수 있다.

중국의 변강사적 역사에서 볼 때 ‘북한의 핵보유’는 중화민족을 거스르는 ‘핵을 가진 변강 오랑캐 국가’의 출현을 의미한다.¹⁴⁰⁾ 김정일 국방위원장의 유서에도 적시되었듯이 북한체제는 공시적인 적으로 미국, 통시적인 적의 개념으로 중국을 표적화한 이 유도 중국에 대한 역사적 긴장관계와 김정은에 대한 경고적 성격을 담고 있다.¹⁴¹⁾

2. 도전 : 2017년 북한 핵 완료이후 국가운명 정체성의 변동(미국과 수평적관계의 핵무력 아카데미 지위 획득)

가. 미래상 : ‘핵무력을 보유한 경제 강성대국’

북한의 국가 운명정체성과 그 벡터는 표면적으로는 미국의 침략위협으로부터 자위적 자생적 안보인 핵무력을 보유한 뒤 경제적 강성대국을 실현한다는 데 있다.¹⁴²⁾

2009년 2차 핵실험 단계에 이르면 “한반도 안보의 주도권을 전 행위자는 누구인가?”라는 질문에 봉착하게 된다. UN 등 국제기구와 유엔헌장과 부속 협약에 따르면 미국은 한반도에 주권을 주장할 수 없다. 즉, 행위자로서 북한 핵무력은 한반도의 안보 주도권을 주한미군에게서 빼앗아서 북한에게로 넘겨버린 것 아닌가?라는 여설적인 질문과 분석이 제기된다. 강조하자면, 핵무력은 자기충분적이고 자기조직적이며, 전쟁의 절대무력적 위력을 가진 안보체제이자 기구이다.¹⁴³⁾

김일성-김정일-김정일 체제의 핵개발과 보유는 지구차원에서 핵무력과 핵무장 국가의 지위와 역할과 기능에 대한 재인식이라는 거대한 학습효과를 불러 왔다. 북한에

139) 북한의 NPT가입과 IAEA가입 등의 절차가 너무 쉽게 이뤄졌다는 점에서 북한의 핵무기에 대한 인식수준의 단계가 지적되기도 한다.

140) 변강국가란 역사적인 맥락에서 볼 때 ‘오랑캐 국가’, 즉 북한은 핵을 가진 동쪽 오랑캐 국가에 해당한다.

141) 정진단, 『뉴스』, “김정일, 핵개발 계속....미래에 中 경제유연”, (2012.4.13).

142) 심충적, 역사적으로는 대륙패권 중국에 대한 경계 때문이다.

143) 홍민(통일연구원)은 이와관련 2015년 8월 흥미로운 연구를 진행하고 있어 주목된다.. 핵무력과 경제 병진노선이라는 골격은 국가운명노선의 근간이라는 점에서 중대성을 갖는다. 나아가 북한의 기구, 헌법, 제도, 군사체제가 모두 핵 보유국 패러다임 국가로 전개되고 있다고 지적하고 있다. 요컨대 육,해,공군에 핵무력 전략군이 신설되고, 각군과 지휘체계에 핵무력 전략군의 개념이 신설되고 재편된다. 홍민, “북한 핵무기체계의 정치경제.” 동국대 학술회의, 2015.8.26.

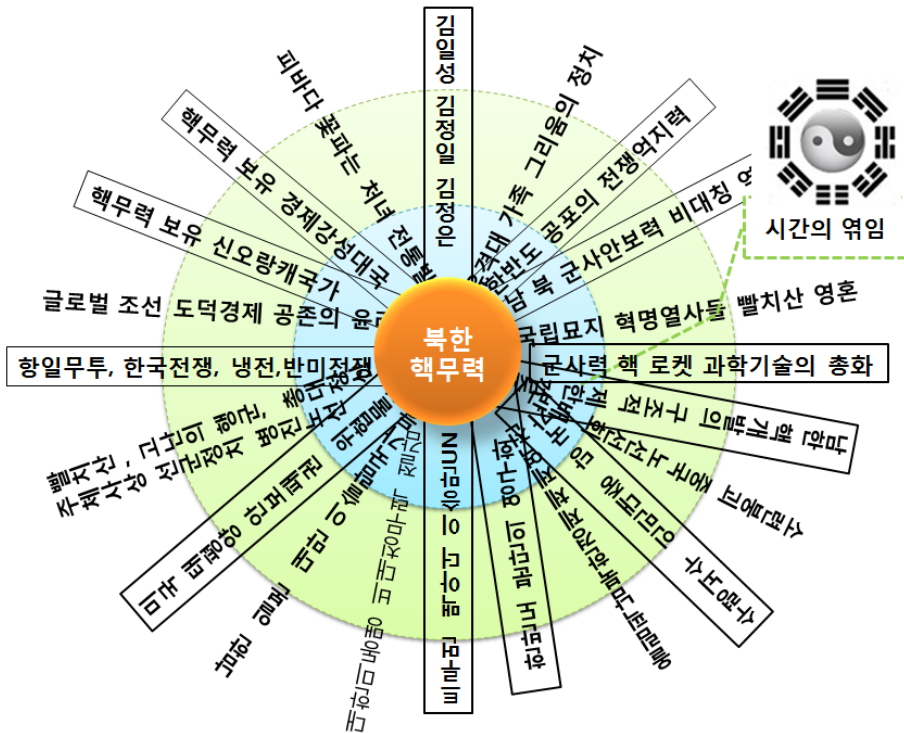
대한, 남한의 주도권과 영향력은 ‘민족’에 천착하여 갈 때에만 직접 연관된다. 자칫하면 남한은 국제정치의 정세 속에서 국가정체성의 보트-피플(boat-people) 신세로 전락할 수도 있다. 핵무력이라는 거대 행위자와 결합한 북한은 북-미간, 북-중간, 북-러간 외교역량을 강화하여가는 동시에, 한반도의 안보 주권 역량을 강제화할 경우, 남한은 고립된 반쪽의 섬 isolated island, half-korea이 될 수 있다. 행위자로서 시간과 핵무력은 북한 핵역량을 묵시적으로 인정하고 한반도 안보 주도권자로서 북한을 세울 가능성이 없지 않다. 미국은 북한과의 직접 대화의 시간과 기회를 늘려 갈 수 밖에 없고, 자칫하면 20, 30년이 지나면 남한으로선 한미동맹과 민족이란 고리를 모두 놓치고 ‘국가운명 정체성의 초토화’를 초래할 수 있다.

본 연구의 기초대로 라면, 북한은 핵실력을 입증한 뒤 이제 미국에게 말과 행동을 강요하는 단계에 이르고 있다. 그 질문은 “미국은 북한 핵을 인정하느냐, 안 하느냐”라는 질문의 단계를 넘어서, “미국은 북한 핵과 함께(with)갈 것이냐, 아니면 내버려둘 것이냐”라는 핵보유국 관리체제를 묻고 있다. 이 질문은 북-미간의 핵실력 최전선 격돌의 마지막 단계이자, 핵무력 공명의 시작이라고 할 수 있다. 그리고 미국으로선 북한 핵무력을 인정하지 않을 방법이 없다. 북한을 침공할 수도 없고, 북한 체제는 지난 20년간 무너지지 않았다. “북한 핵무력은 주체사상의 물리적 구현으로 정의된다. 핵무력은 주체사상의 현실화(Realizing), 구현(Embodying), 생성(Becoming)”을 의미한다. 생성에는 언제나 현재진행형인 ‘going’를 붙여야 한다.

특히 부시 행정부와 김정일체제 간에 전개된 최전선 격돌양상은 ‘시간은 우리편’이라는 북-미간의 진리성 검증과정에 해당한다. 미국은 “시간이 흐르면 북한체제는 무너진다”는 가설을 세워놓았고, 북한은 “시간이 흐르면 핵은 진화하고 미국은 협상의 장으로 나오게 되어 있다”는 정반대의 냉전종식 최전선 격돌과정이었다. 그리고 시간은 일단 북한의 편으로 입증되었다. 따라서 한반도에서 북-미 안보 관계의 주도권은 북한에게 돌아갔다. 그 증거가 트럼프의 북미정상회담 수용이다.

나. 핵무력, 김일성 김정일 김정은 3대 세습 결정 권력

북한 핵무력은 김정일에게서 김정은으로의 권력승계 작업을 결정적 행위자에 해당한다. 1994년 7월 8일 김일성의 사망과 함께 김정일은 유신통치를 내세워 3년간의 독자적인 시간을 축적하고 1998년 김정일은 국방위원장 재신임과 함께 북한 통치의 전면에 나섰다. 김정일에게서 김정은으로의 승계는 김일성-김정일의 경우와 비교할 때 훨씬 강력하고 간소화되었다. 자유민주주의 체제의 보통국가에서는 27세의 청년이 권력을 승계받다는 것은 상상하기 어려운 사건에 해당한다. 새파란 김정은이 승계받을 수 있었던 힘의 원천이자 결정적 행위자는 바로 핵무력체제 때문이다.

[그림 6] 북한 핵무력의 국가성 네트워킹 총화¹⁴⁴⁾

김정일은 2006년 10월, 2009년 5월 두차례의 핵실험을 강행하여, 북한이 핵프로그램을 완성하고 핵무기 네트워킹을 진화시켜 가고 있음을 세계 속에 각인시켰다. 북한 핵무력은 미국이나 남한 등 외세의 침공이나 선제타격을 근본적으로 ‘억지’한다는 점에서 속성과 행위성에 있어서 몇가지 함의를 갖는다.

첫째, 북한의 권력 엘리트 층으로서는 권력기반과 조직역량이 강화되고, 체제 내부의 저항세력이 생기는 것을 근본적으로 제한시킨다.

둘째, 인민과 군의 삶의 현장에서 남한에 대한 무력적 우월감과 자긍심을 고취시켜 전쟁불안감을 해소하고 인민의 심리적 안정을 기할 수 있다.

144) Latour, Bruno, *Science in Action, How to follow Scientists and Engineers through Society*, (Cambridge: Harvard University Press, MA, 1987). p.34, pp.38-44<재구성>, 권현익, 정병호, 『극장국가 북한: 카리스마 권력은 어떻게 세습되는가』, (서울: 창비, 2013), pp.13-15. 권현익, 정병호의 이 연구는 ANT에 입각한 북한의 국가성(속성, 정체성, 행위성)이 카오스모싱(chaosmosing)과 역사적 네트워킹(historical streaming)의 일체화 과정을 꿰뚫어 총람할 수 있는 역작으로 평가된다. “유격대국가, 가족국가, 그리움의 정치, 꽃파는 처녀, 피바다, 전통의 재발명, 선군정치이론, 총대철학, 북한의 국립묘지, 만주 빨치산의 정치적 사후세계, 글로벌 조선, 북한 예외론, 고난의 행군, 공존의 윤리” 등은 북한 연구에 있어서 한결같이 일반 국제정치 패러다임이론이 적용을 회피하여온 주제들에 해당한다. 이 모든 요소들은 ANT에서는 북한의 속성을 구성하고, 행위성을 결정하는 ‘물성-네트워크의 총화’에 해당하며, 이들의 총화가 곧 북한 핵무력의 정체성으로 나타난다. [그림5-2]는 라투르의 시간의 축적에 따른 사건과 사실의 구성과정과 권현익, 정병호의 연구성과를 융합하여 재구성하였다.

셋째, 남한은 꿈조차 꾸지 못할 제 9대 핵 클럽 가입은 국가적 자긍심으로 연결되고 지도자에 대한 신뢰감과 외경심을 고취한다. 특히, 모든 국가의 네트워크를 통해 핵무력의 인물성역량은 김일성+김정일+북한의 역사과정(historical stream-ings)의 산물이라는 사실, 즉 북한에게 ‘핵무력’은 곧 김일성.김정일이며, 인민대중이며, 당 국가이며, 북한의 운명임을 강조하며 반복하여 강조한다.

이와 같은 토대위에서, 후계의 자격기준을 제시하여 적합지 않은 요소를 가진 인물을 걸러내는 소위 ‘모순배제의 법칙’을 적용하면, 세워지는 사람도 후보자 자격요건에서 남게 되는 사람도 27세의 김정은 한사람 뿐이다. 북한 핵무력의 체제성은 핵실험 검증 최전선 격돌 과정에서 김일성에서 김정일로 승계를 원활하게 권력을 행사했고, 17년 뒤에는 훨씬 안정적으로 김정일에게서 김정은으로의 후계체제를 근본적으로 강제하였다.

4. 응전 : 한반도 핵체제, 안보주도권의 역전사태(남북미 안보공동체와 북한의 친미국가화)

가. 동맹과 민족 : ‘자주의 역설’의 폐기

한반도라는 분단공간에는 ‘자주의 역설’이 적용된다. ‘자주의 역설’이란 한미관계와 남북관계 간에 발생하는 안보딜레마 현상을 의미하는 것으로 튼튼한 한미동맹이 남북관계와 북미관계를 증진시킨다는 한미동맹 최우선론에 해당한다.¹⁴⁵⁾ 그 역설이란 북한이나 미국이 선택하기에 따라서는 오히려 통미봉남(通美封南)¹⁴⁶⁾이나 미국의 거대 전략 속에서 한국이 자주성을 잃고 미국이나 북한에게 끌려다니게 된다.

북한이 미국과 맞상대하여 갈등적 편승전략을 펼치고 미국이 이를 용인하는 경우의 수가 있다. 북미관계는 북한과 미국은 ‘두 몸이자 한마음처럼’ 주도와 반력을 겸하는 외교전술을 펼치게 되는데, 한미관계는 설자리가 없어지게 된다. 또 미국이 통괄적, 지구적, 독자적인 차원에서 전략을 설립하여 대북핵 정책에 적용하여 갈 경우라면, 남한은 편승의 형태로 미국에 끌려다닌다.

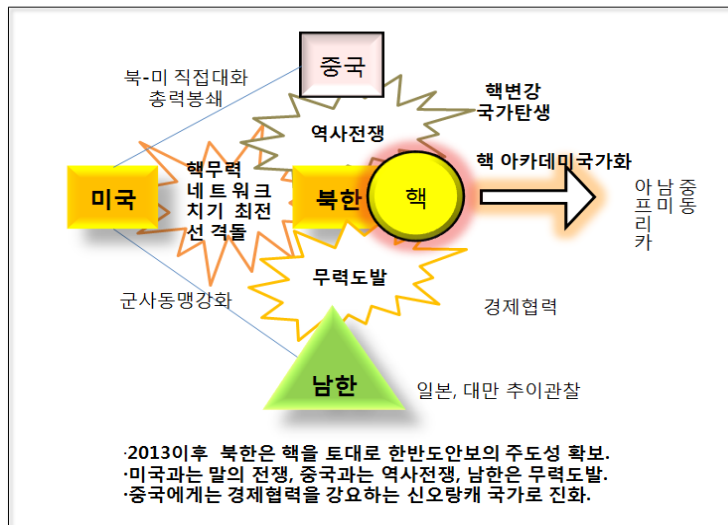
핵무력은 남북관계를 ‘민족 대 동맹’의 적대적 담론과 대결양상을 희화화comedy의 대상으로 소거시켜버린 대목을 지적하고 싶다. 핵무력은 남북관계라는 미래지향적인 ‘민족’과 ‘한미동맹’이라는 현실적인 기구를 모두 현전적인 존재로서 함께(with) 상호작용과 공명, 융합과 교직feedback loop을 통해 관계망을 엮어 가는 현지진행형going의 관계임을 강제화한다.

145) 장달중.이정철.임수호, 앞의 책, pp.222-223.

146) 통미봉남이란 북한이 남한을 배제한 채 미국과의 실리적 통상외교를 지향하면서 대미관계에서 남한 정부의 참여를 봉쇄하는 북한의 외교전략을 지칭하는 말이다. 이 말은 1993년 핵무기비확산조약(NPT) 탈퇴 선언을 한 북한이 핵 개발을 무기로 미국과 막후 협상을 벌이는 과정에서 김영삼정부를 배제시키고 진행하여 1994년 미국으로부터 중유 및 경수로를 제공받기로 한 제네바합의를 체결하면서부터 등장했다. 우리 정부는 협상 과정에서 별다른 영향력을 행사하지 못한 채 북한의 경수로 건설 비용을 부담하게 되었다. 이후에도 북한은 핵문제와 관련한 협상에서 통미봉남의 태도를 보여왔으나, 북한의 정책기조라고 볼 수는 없다.

북한은 국제관계 연착륙을 위한 출구전략의 벡터를 남한이라는 ‘민족’으로 설정할 수 밖에 없다. 남한의 한반도 평화의 기축은 한미동맹에 있고, 미국의 현실적인 평화 유지 전략은 북미관계에 있다. 이 3자의 이해관계가 맞물려 돌아가며 협상의 시간이 획득된다는 사실, 즉 핵무력은 한반도에 공간의 전쟁과 평화의 시간이 공존(with)하는 상시화체제를 강제화하고 있다. 한마디로 공간의 전쟁과 시간의 평화가 공진한다. 이제 북한의 국가정체성이 핵무력 국가로 바뀌면서 자동적으로 발생한 한미관계, 한미동맹의 지위와 역할의 변동관계의 딜레마를 포착한다.

- ① 핵무력은 남한과 북한의 한반도 안보주권의 역전 내지 평등화를 의미한다.
- ② 한·미동맹은 남한의 핵개발을 구조적으로 제한하는 군사적 기구이다.
- ③ 핵무력이 강제하는 북-미관계의 궤도와 벡vector터는 남북미 공동 안보동맹뿐이다.



[그림 7] 2013 이후 북한 핵 벡터와 한미동맹

나. 핵무력, 미국의 중국 포위전략과 북한 동맹전 전략을 강요

2002년 9월 백악관은 부시 행정부의 안보철학을 담은 「국가안보전략」을 발표했다.¹⁴⁷⁾ 그리고 미국의 동아시아 전략도 변화했다. 부시 미 행정부의 동아시아 전략은 중국위협론을 바탕에 깔고, 중국을 ‘전략적 경쟁자’로 규정하고, 아시아 중시정책의 핵심은 대 중국전략, 즉 중국의 위협을 상정한 미래전 전략이었다. 중국위협론은 2002년 7월 12일 발표된 「미·중 안보 검토보고서(U.S.-China Security Review)」에서 공개적으로 드러났다.¹⁴⁸⁾

147) 조성열, 위의 책, p.145.

148) 조성열, 위의 책, p.148. 「2001」국방기획서에서는 반테러 국제연대에서 중국의 협조가 필요하다는 정치적 판단 때문에 중국 위협론이 공개적으로 거론되지 않았다.

그러나 미국의 아시아·태평양 군사전략은 2001년 1월 부시 미대통령의 연두교서에서 북한에 대한 ‘악의 축’ 규정으로 한반도의 위기설이 증폭되고, 2002년 10월 제임스 켈리의 북한 방문 및 이후 ‘농축우라늄 개발과 보유 의혹의 사실확인’ 기자회견 이후부터는, 클린턴과 부시 미 행정부의 기조인 대중국 팽창 억지전략이라는 지구적 단위의 전략이 왜소화되었다.

중국에게 오히려 북핵 폐기를 위한 책임자로 지목하여 6자회담 의장국의 지위를 부여, 전략적 동반자로 전환(?)시켜버린 전략적 패착을 낳았다. 그 결과 2006년 10월 북한은 제 1차 핵실험을 강행하고, 2013년 장성택의 처형과 함께 6자회담은 사실상 실종되고 말았다.

핵무력은 북한에게 미-중 관계에 전혀 다른 차원의 딜레마와 기회를 부여하고 있다. 북한 핵무력은 지구적 단위에서 아시아·태평양 권역에 불확실성을 증가시키고, 미국으로 하여금 새로운 차원에서 아시아·태평양에 대한 전략을 재조정할 것을 강요하고 있다.

따라서 미국으로서는 북한 핵무력을 물리적인 선제공격을 통해 완전히 폐기하는 전쟁을 택하거나, 평화적인 외교협상을 통해 영구적으로 억지해야 하는 양자택일의 갈림길에 봉착했다.

즉 북한 핵무력은 미국에게 평화협정체제와 수교를 넘어서 북한과 전략적 동반자관계, 즉 한-미동맹과 동시에 북-미 안보동맹, 혹은 남북미 한반도 안보동맹을 맺어야 한다는 엄연한 현실을 강요하고 있다. 아니면, 국가 운명화된 북한 핵은 폐기될 수 없고, 미국은 한반도에서 전쟁도 불사해야 한다.¹⁴⁹⁾

반대로, 중국은 북한과의 관계를 가일층 강화하여 갈 수 밖에 없다. 왜냐하면 핵무력을 보유한 북한 체제를 붕괴시킨다는 발상은 있을 수도 없다. 자칫 북한이 생존을 위해 갈등적 편승전략을 선택하여 중국을 배제하고 북-미관계를 남한과 동시 전략적 동반자 관계로 주도해 나가는 외교전략 전환의 벡터를 가동시킬 수 있기 때문이다.

따라서 핵무력은 미국과 중국과 북한 3각 관계에 ‘동맹전이의 역설’을 제기한다. 동맹전이의 핵심은 미국이 동맹의 확장을 통해 중국을 포위하여 중국의 팽창을 억지하는 대중국 팽창억지 전략이다.

부시 미 행정부는 북한 핵처리의 중국위탁, 즉 주요 행위자를 교체하는 치명적 오류를 범했던 경험이 있다. 반면, 북한 핵무력은 미국에게 “우리 북한을 통해 중국 대륙패권의 태평양 팽창을 억지하라”고 강요하는 역설적 형국으로 재귀되었다. 이 동맹전이의 역설은 남북은 물론, 북미관계 협상 테이블 상에는 새로운 동기부여 요인이 될 수 있다.

본 연구자는 북-중관계를 ‘동맹’이 아닌 ‘역사적 긴장관계’로 규정하고 있다. 미국과 패권 역사전쟁에 나선 중국은 국제정세를 고려하여 볼 때 ‘핵무력을 보유한 새로운 오랑개국가’인 북한¹⁵⁰⁾을 최대한 존중할 수 밖에 없는 ‘역조공 관계’가 성립되었다고 분석할 수 있다.¹⁵¹⁾

149) 후나바시요이치, 앞의 책, (2007), pp.598-602.

150) 본 연구는 핵무력을 보유한 오랑개국가로 명명함.

151) 본 연구에 따르면, 중국은 북한의 식량과 에너지 딜레마를 원조하고 협력하여 줄 수 밖에 없다.

다. 북한의 출구전략, 핵무력이 강제하는 한반도 영구 평화체제

핵무력은 북한의 국가운명 정체성으로 네트워크되어 한반도와 동북아의 세력균형과 안보 권력 질서를 재편하고 있다. 북한 핵무력은 남한, 미국, 중국 등 관련국들에게 인식의 전환과 새로운 대응책의 모색을 강요하고 있다.

첫째, 한반도에 더 이상 냉전적 사고와 전략, 그리고 철제무력 체제하의 전쟁의 개념이 적용되지 않는다. 한반도는 핵무력체제가 강제하는 평화, 공포의 역지가 구축되었다.

둘째, 북한핵은 남한에게는 종이호랑이에 불과하다. 북한 건국의 목적과 역사적 과정(historical stream-ings), 국가의 운명과 인민의 삶의 맥락이 지향하는 핵심주제 key-word이자 양대축은 '민족'과 '령도자(김일성.김정일)'의 유훈'에 있다. 그 요지는 "민족을 때리면 이겨봐야 공멸"이라는 게 핵심골자이다. 남한 김대중 정권은 이와 같은 김정일 체제 목표와 그 벡터의 키워드를 정확히 읽어내고 민족과 김일성의 유훈이라는 북한 고유의 '정치사상'을 읽어내고, 남-북 관계보다는 '북-미관계 우위 전략'을 내세웠다. 그 결과 남,북, 미간에 창진적인 네트워크 국면을 생성되어, 클린턴의 방북 계획이 결정되었다.

셋째, 북한 '핵무력'은 '동맹전이의 역설'을 통해 미-중 관계의 재설정을 강요하고 있다. 북한을 미국의 대중국의 동맹전이세력으로 편입시킬 것인가? 아니면, 한반도의 안보주도권을 북한에게 넘겨주거나 양자택일을 강요하고 있다.

넷째, 북한 핵무력은 미국에게 핵무력의 남한 전이, 일본 확산, 대만 확산을 환유. 환기.유혹.경고하고 있다. 북한 핵무력은 중국에게도 어떤 경우이든지 간에 이로울 것이 없고, 참견할 수도 없는 국제관계의 핵심적 변동 요인이다.



[그림 8] 핵무력과 경제병진노선의 출구전략 도해¹⁵²⁾

152) 김일성, “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적평화통일을 이룩하자”, 『김일성저작집』제14권.(평양: 노동당출판사, 1998.4.18).

IV. 결론

핵무력의 정체성은 세계 제 2차 대전을 종식시킨 절대무력이며, 강대국의 패권을 현상화한 실체이며, 국가가 존재하는 한 영생불사 하는 파괴의 물신(物神)으로써, 국가와 지도자를 원격조종한다고 설명했다. 핵무력은 국제관계의 절대적인 행위자이다. 북한 핵무력은 김일성 주체사상의 물리적 구현으로써, 북한의 국가운명과 일체화되었다. 따라서 핵무력을 완성한 김정은체제의 목표는 핵무력이 주도하는 한반도의 평화와 경제 병진노선에 있다. 따라서 유엔 안전보장 상임이사국의 핵무력 폐기가 없는 한, 북한 핵의 폐기, 즉 한반도 비핵화란 있을 수 없다는 논거를 입증했다. 다만, 한반도의 핵체제화를 달성한 김정은의 자신감은 좀 더 넓은 지평을 바라보고 있을 가능성이 높다. 김정은은 북미평화협정, 북미수교, 북한의 정상국가화를 넘어, 한반도의 남북미 안보체제구축 가능성이다. 즉 미국이 함께 들여다 보고, 함께 관리하는 북한 핵무력 체제 노선이다. 북한의 출구전략이다. 북한 김정은 체제는 핵무력이 강제하는 한반도 영세중립국의 길을 걸어가고 있다.

압축하자면, 트럼프와 김정은간 북미 정상회담의 테제는 한반도 비핵화가 아니다. 즉 북미회담의제 조율에서 북한 핵무력의 CVID(완전하며, 검증가능하며, 불가역적인) 폐기란 있을 수 없다. 핵무력은 김일성 유일사상체제의 물리적 구현이자, 반외세 자주적 안보무력의 구축이자, 북한의 국가운명으로 영세불멸의 생명력으로 정체화되었기 때문이다. 북한 핵무력은 김일성 유일사상체계 속에서 구현된 ‘오래된 미래’이다. 미국과 북한은 쌍방간에 상대를 너무도 잘 알고 있다.

반면 한반도 비핵화, 혹은 북한 핵무력 폐기를 전제로 협상한다면, 북한은 북미정상회담을 포기하고 제갈길을 선택할 가능성이 높다. 바로 이 지점에 문재인 정권의 딜레마가 있다. 그러나 이런 협상 전제는 있을 수 없다.

요컨대, 남북은 ‘시간은 하나다’라는 인식의 공유를 진리화 해야 한다. 한반도의 공간은 분단되었으나, 시간은 분단되지 않았음을 재인식해야 한다. 국제체제인 UN은 공간적으로 1991년에 이미 분단된 한반도와 두 개의 국가를 인정했다. 공간구조를 프레임으로 삼으면, 우리는 영원히 분단된 두 개의 나라를 벗어나지 못하는 역설의 감옥에 갇히게 된다.

5000년 역사운명 공동체라는 시간을 중심축으로 한민족과 한반도를 볼 때에만, 남과 북의 하나된 운명공동체적 정체성이 스스로 드러난다. 시간성 속에서 진리는 스스로 증명될 뿐, 인간이 입증할 수 있는, 그 무엇이 아니다.

김정은 시대 탄소하나(C1)
석탄화학에 대한 연구

박종철(경상대학교)

김정은 시대 탄소하나(C1) 석탄화학에 대한 연구 : 석유 제재 국면에서 어떻게 연료문제를 해결하고 있나

박종철(경상대학교)

I. 서론

유엔 안보리 결의에 북한의 석유 수입을 제재하고 있지만,¹⁵³⁾ 연료부문 등의 문제가 심각하게 대두되지 않고 있고, 휘발유 가격 등도 어느 정도 안정적으로 보이고 있다. 2018년 북한을 여행한 외국인들이 버스와 택시, 자가용의 운행이 전년도와 비교하여 증가하고 있다고 주장하고 있다.¹⁵⁴⁾

김정은은 연료, 원료, 설비의 국산화를 강조하며, 김정은은 탄소하나 화학산업을 창설을 주창하고 있다. 특히 석탄은 북한의 전력과 발전, 제철, 화학 등 모든 북한의 핵심이 되고 있다. 원유가 생산되지 않던 시기 석탄은 ‘검은 다이아몬드’로 불리웠다. 2017년 평양에서 출판한 ‘조선경제’에는 최근 제재에도 불구하고 북한 경제가 유지되는 원인을 원료, 연료, 설비와 국산화에 있었다고 주장하는데, ‘적대세력의 봉쇄속에서 국산화를 사활적’이라고 설명하고 있다.

이는 해방후부터 석탄화학산업을 중심으로 산업을 성장시켜야 하다는 것은 김일성, 김정일, 김정은도 동일한 인식을 하고 있다.

“적대세력의 가장 악랄한 고립봉쇄속에서 경제건설을 다그치고 있는 우리나라의 조건에서 원료와 연료, 설비를 국산화하는 것은 경제강국건설의 운명과 관련되는 사활적인 문제이다. 원료와 연료, 설비의 국산화를 실현하여야 적대세력의 온갖 도전을 물리치고 경제강국건설을 안전하고 전망성있게, 최대의 속도로 다그칠수 있다.... 원료와 연료, 설비의 국산화를 실현하여야 그 어떤 세계적인 경제파동에도 끄떡없이 그 어떤 경제제재에도 끄떡없이 늘어나는 수요를 원만히 보장할 수 있다.”¹⁵⁵⁾

한국은행은 다른 연구기관에 비하여 보수적으로 북한의 경제성장을 추정하는데도 불구하고 2016년 경제성장률을 3.9%로 추정하고 있다. 특히 북한 경제를 선도하는

153) 2017년 9월, 제6차 핵실험에 대한 제재 조치로 유엔안보리 결의 제2375호가 통과되었고, 2017년 12월, 화성15호 발사에 대한 제재조치로 유엔안보리 결의 제2397호가 통과되었다.

154) 2017년 타이완 출신 린지호 박사(2017. 서울)도 평양, 마식령, 원산 등을 방문했는데 차량 운행이 있었고, 자동차가 목탄차, 석탄차에서 고급 세단까지 매우 다양한 형태로 운영되고 있었다고 사진과 영상을 보여주며 설명하였다. 제6차 핵실험 이후 북한을 방문한 2017년 재미언론인 진찬규 기자(전 한겨레 신문기자이며 수차례 방북 취재경험이 있음)이 JTBC에 출연하여 북한 사진을 보여주었는데, 여기에서도 차량이 증가했다. 2018년 1월 26일, 필자는 모스크바대학 올레그 키리야노프 박사와 면담(북경)을 했는데, 1월 20일부터 몇 일간 신의주를 방문했는데, 택시, 버스 등의 운행이 증가하며 증거로 사진과 영상을 제시하여 주었다.

155) 조선민주주의인민공화국 경제개황, 조선출판물수출입사, 평양, 2017, 47쪽.

분야가 에너지 22%의 성장이다. 그 외 국제기구와 민간연구소들은 북한 경제성장을 7-9% 이상으로 추정하고 있다. 연료와 에너지 문제를 해결한 핵심적인 자원은 '석탄'이다.

2016년 5월, 제7차 로동당대회에서 “석탄가스화에 의한 탄소하나화학공업을 창설” 하자는 말로 제시되었고,¹⁵⁶⁾ 2017년 5월에 탄소하나화학공업창설을 위한 대상건설이 시작되었다. 약 1년간의 준비기간이었다. 2017년과 2018년 신년사 등에서 김정은은 '탄소하나 공업은 쉽게 이야기 하면 석탄에서 휘발유를 뽑아내는 화학'이라고 설명하고 있다. 이러한 실제 이러한 공업기술은 이미 20세기초부터 활발하게 개발되었고, 제2차 세계대전 나치독일과 일제는 석탄 액화와 가스화 공정을 통하여 휘발유, 항공유 뿐만 아니라 다양한 화학제품을 조달하였다. 현재 상업적으로 가장 성공한 기업은 남아프리카공화국의 사솔이다. 김일성 주석도 석유화학은 외부에서 반입되지 않을수도 있으니 석유화학을 경계하고, 상시적으로 석탄액화와 가스화의 발전을 강조하고, 아오지공장 2.8비날론공장, 흥남비료공장 등의 중요성을 강조하였다.

세계적으로 이러한 석탄화학 산업이 1940년대에 활용되다가 1945년 미국이 세계 대전에서 승리하면서 전세계에 값싼 원유를 공급하면서 석탄화학 산업이 매우 축소되었다. 그러나 미국의 제재를 받으며, 더불어 석탄 매장량이 무제한적인 북한과 같은 국가에서 석탄화학 산업을 생명선이라고 볼수 있다. 탄소하나의 대표적 생산물이 인조석유는 비전통석유의 하나이다. 저급석탄에서 건류를 통하여 수분과 불순물을 제거해 고급탄(반성코크스)으로 변경한후 수소, 일산화탄소 등으로 가스화해서 휘발유, 가스, 화학제품 등 다양한 에너지와 합성물로 변경을 한 것이라고 정의할 수 있다. 따라서 탄소하나 화학의 대표적인 기업소로는 석유를 정제하는 피현군 봉화화학(피현군), 남흥화학(라선시)과 승리화학(안주시), 석탄 액화와 가스화를 하는 2.8비날론연합기업소, 흥남비료공장, 아오지공장 등이 있다. 석탄을 건류하여 제철소에 사용하고 있으므로 김책제철소, 성진제강도 등도 이에 포함이 되며, 더불어 이들 기업소에서 발생하는 오염물질을 집적하여 다시 합성화합물질로 생산하고 있다. 이들 화학콤비나트가 가동되기 위하여 대량의 전기가 필요한데, 석탄을 주로 이용하고 있고, 특히 석탄의 화력을 높이기 위하여 탄광뿐만이 아니라 화력발전소에 건류화 공정이나 가스화 공정 설비를 건설하고 있다는 점에서 탄광과 화력발전소 역시 탄소하나 산업에 포함된다고 분석할 수 있다. 2018년 2월 20일 탈북자 K씨는 북한에 산재한 석탄화학 가스화 공정에서 연유를 생산하고, 일부 중국에서 설비를 수입하여 인조석유를 생산하는 사영기업도 있다고 주장하고 있다.¹⁵⁷⁾

이 논문의 서론에서 석탄, 탄소하나 화학, 발전소, 제철소 등 매우 유기적인 상관관계를 설명하였지만, 석탄을 중심으로한 국제사회의 제재에도 불구하고 북한의 경제

156) 조선로동당 제7차대회에서 당중앙위원회 사업총화보고를 하시는 김정은원수님(조선중앙통신). 2016.4. 제7차 로동당 당대회 김정은원수님께서서는 조선로동당 제7차대회에서 전력소비를 줄이고 공해를 없애는 방향에서 화학공업의 기술개선을 다그치며 국내자원에 의거하는 새로운 화학제품생산기지들을 전망성있게 건설할데 대하여 밝히시고 국가경제발전 5개년전략수행기간(2016년-2020년)에 탄소하나화학공업을 창설할데 대한 과업을 제시하시였다.

157) 탈북자 K씨와의 인터뷰 2018.2.(서울)

가 성장하고 있다고 필자는 주장하고 있다. 이를 기술적으로 논증하기 위하여, 다음과 같이 탄소하나 화학의 생산기술과 산업현황을 중심으로 논문을 구성하도록 한다. 첫째, 일제시기의 석탄액화 인조석유 생산기술을 소개하고, 이와 더불어 ABIP(러시아 외무성 대외정책문서보관소)에 보관된 소련군정이 작성한 해방전후의 화학생산량을 인용하도록 한다. 이는 현재 북한 탄소하나 산업의 기원이 되고 있다. 둘째, 2016년 12월에서 2017년 1월, 노동신문에 게재된 김일성종합대학 강좌장(학장) 김태문 교수의 해설 그리고 조선과학원 함흥분원의 김류성 박사와 신동철 박사의 해설 등을 통하여,¹⁵⁸⁾ 북한 탄소하나 산업의 역사, 주요 생산물, 원유 대체로서 석탄의 역할 등을 검토하도록 한다. 이와 더불어 조선과학원 김철 연구원의 국제사회의 석유 제재의 돌파구로서 석탄의 역할에 대한 주장도 검토하도록 한다.

II. 일제시기 인조석유 생산의 3가지 기술

석탄화학 연구서만이 아니라 인터넷 상에도 인조석유, 석탄액화, 반성코크스 등을 검색하면 인조석유 생산기술에 대하여 자세히 이해를 할 수 있다. 그러나 이 논문의 핵심내용인 당시 아오지, 흥남, 무순 등 조선북부와 만주에서 생산기술에 대한 이해를 돕기 위하여 당시 인조석유 생산설비를 학계에서 지원한 도쿄제국대학의 오시마(大島義清) 교수와 1939년 3월 일본 중의원 예산 총회의에서 요나이(米内) 해군상의 설명을 중심으로 정리하도록 이 논문을 읽는 독자의 이해를 높이도록 한다.¹⁵⁹⁾ 독일을 중심으로 유럽의 인조석유 개발은 주로 아래와 같이 3가지 방법으로 인조석유 생산기술이 발전했다고 설명하고 있다.

건류는 coal carbonization이나 dry distillation으로 석탄(갈탄)이나 유혈암을 공기와의 접촉을 끊고 가열해서 반성코크스, 코울타르, 석탄가스 등을 얻는 방식이다.

이를 영어로 Hydrogenation라고 하는데, 일제는 “독일은 석탄에 끓이고 직접 수소를 주입해서 원유(Paste와 같은 죽 상태)와 같은 상태로 만드는 기술을 ‘직접 액화 기술’이라고 이해했고, 아오지에 직접액화 설비를 건설하였다.

노동신문과 경제연구 등에는 석탄 ‘액화’라는 단어가 거의 나오지 않고 있다. 해군성이 아오지에 건설한 설비가 액화였는데, 현재 북한은 이러한 방식을 사용하지 않는 것으로 추정되는 대목이다.

첫째, 건류법(乾溜法, dry distillation),¹⁶⁰⁾ 2차려 건류방식에 의한 타르와 휘발

158) 류병수 연출, 탄소하나화학공업과 인민생활(과학영화), 조선기록과영화촬영소 제작, 2017년 제작. 이 영상은 김류성 박사와 신동철 박사의 지도하에 함흥화학공업종합대학이 후원하여 제작되었다.

159) “液体燃料自給自足 近く完成を見ん 人造石油事業採算化：衆議院予算總會 米内海相答弁,” 大阪毎日新聞, 1939 (昭和14).3.21.

160) 석탄 건류, 石炭乾溜, coal carbonization. 석탄을 공기와의 접촉을 끊고 가열해서 코우크스, 코울타르, 석탄가스 등을 얻는 조작. 건류방법은 가열온도에 따라 1) 저온건류(500~700°C), 2) 중온건류(700~900°C), 3) 고온건류(1100~1200°C)로 나누며, 또 가열방식에 따라 용기의 외부에서 가열한 외열식과 석탄층 중에 가열가스를 통과시키는 내열식이 있다. 내열식은 중온 및 저온건류에 많다. 저온

유, 항공유 추출, 유혈암에서 인조석유 추출의 2가지 방법 : 석탄을 저온에서 건류(乾溜)하여 대량의 타르(Tar)를 회수하는 방법이다. 19세기말부터 유럽에서 개발되기 시작했고, 1차 저온 건류방식으로 열을 가하여, 저온건류 코크스(semicoke 또는 coalite)로 가공하여 고화력의 난방용 고체연료로 사용하였다. 2차 고온 건류하여 반성코크스(김정은 시기 북한에서 많이 이용)로 가공하기도 한다. 이때 생산된 타르(역청(瀝靑, liqing), 아스팔트 피치)에 수소(수소첨가법)를 첨가하여 항공유 등을 생산하기도 하였다. 그래서 당시 아오지나 무순에 저온건류로와 수소첨가법을 위한 내열로가 운송이 용한 가까운 위치에 설치된 것이다. 이와 더불어 조선 북부와 만주에 산재한 셰일석유인 유혈암(기름돌, shale)도 저온 건류에 의하여 인조석유, 즉 셰일오일로 만들 수 있다.

둘째, 수소첨가법(水素添加法, 베루기우스 법): 내열강철통에 석탄을 잘게 분쇄하여 넣고 직접 고온고압을 가하여 수소를 첨가하는 액상화 방법(즉 압력솔에 넣고 끓이는 방식)이다. 독일의 프리드리히 베루기우스(Friedrich Bergius, 1884-1949)가 1913년 개발하였다. 일본질소산업 등 전문화학회사는 주로 수소첨가법을 인조석유공정에 도입하였다. 해군성, 노구치의 일본질소가 아오지에 건설한 설비로서 당시 일본은 극비사항으로 간주하였고, 미국은 독일과 일본의 이러한 기술을 극비로 간주하고 자료를 봉인하였다. 현재 상업적 석탄액화를 성공한 남아프리카공화국 사솔의 핵심기술이며 대규모 설비를 보유하고 있다. 탈북자 증언에 의하면 북한에서 개인들이 일부 설비를 갖추고 직접 생산하고 있다. 즉 셰일오일로 만들 수 있다. 북한에서 코크스가 거의 채탄되지 않으므로 저렴한 발전용 석탄을 수출하고, 값비싼 코크스를 수입하여 강철을 생산했다. 그러나 만리마 속도 시기 ‘주체철’을 생산한다고 주장을 하고 있는데, 주체철은 외국에서 수입한 값비싼 코크를 사용하지 않고 있다. 저온건류로 만든 반성코크스를 이용하고 있다. 따라서 북한에서 최근 대폭 석탄 수요가 증가하는데 한몫을 하고 있는 것이다. 더불어 고난의 행군 시기 북한에서 제철소를 사용 중단하면서 대부분 가동력이 하락하였다. 따라서 철을 값싸게 수출을 하고, 비싼 철강을 수입하는 구조로 산업이 변경되었다. 그러나 김정은 시기 제철소 복구가 이루어짐에 따라서 북한 내에서 강철 생산이 가능하게 되면서, 철과 석탄, 전기 등의 수요가 급증하게 되었다.

셋째, 가스화(Fischer-Tropsch synthesis process, 피샤 도로프 방법): 석탄을 일산화탄소와 수소($H_2 + CO$)로 가스화하여, 촉매(철)를 이용하여, 탄화수소로 인조석유를 만든다. 이때 다양한 화학생산물을 제조하는 방법이다. 1921년 독일 가이자 빈루에르무 연구소 석탄부분이 기초기술을 개발하고, 1923년 인조석유를 추출하였다.

건류에서는 석탄의 불안정부분이 열분해를 받아 저온건류 가스, 저온타르와 반성코우크스(코우라이트)가 얻어진다. 저온건류가스는 보통 발열량이 낮다. 저온타르에는 산성유가 많고 불안정한 성분이 많으나 타르의 흡율은 고온 타르보다도 많다. 고온 건류에서는 석탄은 탄소분을 남기고 거의 분해하며 또 저온에서의 분해생성물도 2차분해하여 고온건류가스, 암모니아 등과 고온타르, 고온코우크스가 얻어진다. 고온건류가스는 발열량이 높다(일반적으로 약 $5000KCal/m^3$). 고온타르에는, 방향족탄화수소, 복소환식화합물(複素環式化合物), 페놀류 등 저온타르보다 안정한 성분이 많다. 고온건류에는 제철용 코우크스를 주목적으로 하는 경우와, 석탄가스를 주목적으로 하는 경우가 있다.

미쓰이 등 재벌은 주로 가스화 공정을 도입하였다.¹⁶¹⁾ 해군성은 독일방식과 달리 주로 ‘철’계의 촉매를 활용한 촉매화학의 방식이다. 이러한 ‘철’계 촉매를 활용한 기술은 일제시기부터 현재까지 흥남비료공장의 석탄화학과 인조석유 공정에서 주로 이용하는 방식이며, 북한의 소규모 탄광에서 가스화 공정을 이용하여 화학생산물과 인조석유를 생산하고 있다.

당시 독일 기술을 기반으로 당시 일제도, 1950년대부터 석탄액화 인조석유를 상업적으로 대량 생산하는 남아프리카공화국 사솔도, 현재 김정은 시대의 북한도 이상의 기술을 기반으로 하고 있다.

해방공간에서 김일성 측이 확보한 조선 북부의 석탄 등을 이용한 탄소하나 공업의 자료를 소개하도록 한다. 일제는 국방목적으로 대부분의 자료를 기밀취급하였고, 해방 후 미국은 나치 독일과 일제의 석탄 탄소하나 산업을 폐쇄시키거나 관련 자료를 기밀로 비밀 처리하였다. 자료가 상당히 부족하지만, 소련군정이 작성한 조선 북부의 석탄을 이용한 탄소하나 공업의 “1946년 6월 1일자 북한 상황 보고”¹⁶²⁾를 통하여 해방 전후의 석유와 인조석유 생산현황을 이해할 수 있다.

표: 해방전후 조선 북부의 화학공업의 주요 지표

일련 번호	공업 부문 및 개별 기업소들	기업소 소재지	기업소 수			제품 형태	단 위	연간 생산량			노동자 수		비고
			합 계	가동 상황				계 획	45년 8월 15일 이전	46년 6월 1일 현재	45년 8월 15일 이전	46년 6월 1일 현재	
				45년 8월 15일 이전	46년 6월 1일 현재								
3	카바이드- 시안아미드 공장	Дзюн сен-1 삭주-1	2	2	2	칼슘 카바이드	"	22,000	15,000	16,800	3,200	3,100	
						칼슘 시안아 미드		20,000	12,000	7,200			
6	합성연료 및 유기물 공장	아오지 (Кайк ан)-1 예안(Э йан)- 1	2	2	-	메탄올 과 에탄올	"	25,000	5,000	-	5,000	2,000	연료 생산량 은 아오지 공장의 경우에 만 표시되 어 있음.
						윤활유		10,000	35,000				
						석탄 연료		50,000	42,000				
						포르말 린		확정 안 됨.	확정 안 됨.				
						우로트 로핀		확정 안 됨.	확정 안 됨.				

161) 金城徳幸, 宮寺博, 柿本雅明. エネルギー環境分野の技術潮流: 石炭液化技術の経緯と発展(Technology Trend in Energy and Environment : History of Coal Liquefaction Technology), 잡지이름, 출판사, 2008. 오시마 교수는 1915년부터 2년간 프린스턴 대학에 유학했고, 1918년 귀국하여 저온건류에서 발생하는 저온 타운, 일반 타르, 부산물(폐기물) 등의 이용에 관한 연구를 하였다.

162) АВПР(러시아 외무성 대외정책문서보관소), ф.0480, оп.2, п.2, д.7.

일련 번호	공업 부문 및 개별 기업소들	기업소 소재지	기업소 수			제품 형태	단 위	연간 생산량			노동자 수		비고
			합 계	가동 상황				계획	45년 8월 15일 이전	46년 6월 1일 현재	45년 8월 15일 이전	46년 6월 1일 현재	
				45년 8월 15일 이전	46년 6월 1일 현재								
7	석유증류 공장	원산	1	1	보조 작업장 작업	직접 증류한 벤진	"						태평양 함대가 관리하 는 공장의 석유제 품 생산량 은 가공되 는 원유의 총량에 따라 표시되 어 있다.
						등유							
						디젤 연료		18,000	15,000	-			
						윤활유		-	-	-			
						정제 알콜		-	1,600	1,500	1,500	700	
						세탁비 누		-	450	300	-	-	
						코크스		-	-	1,500	-	-	
					파라핀 초	개	-	-	300,00 0	-			
8	주정 공장	평양-1 원산-1	2	2	2	정제 알콜	[판 독 불 가]	[판 독 불 가]	3,600	2,800	270	250	[판 독 불 가]

Ⅲ. 김정은 시기 석탄 가스화를 기반으로 하는 탄소하나 산업

김일성종합대학 강좌장 김태문 교수의 해설이 주목을 끌고 있다. 현재 북한의 탄소하나 화학은 앞 장에서 설명한 오시마 교수나 요나이 해군상이 설명한 석탄의 건류, 가스화를 기반으로 하고 있고, 1930년대에 비하여 상당한 진전을 이루것으로 분석되면, 비날론뿐만 아니라 특히 제철소에서 폐가스를 재활용하는 기술이나 발전소에서 착화유를 석탄에서 생산하는 기술 등을 독자적으로 개발한 것으로 평가된다. 1946년 소련군정이 북한 화학산업과 비교하면 대규모 설비는 위치가 유사하지만, 한국전쟁과 고난의 행군 시기 상당부분 파괴가 되었다는 점에서 전면적으로 다시 재건한 시설이 많은 것으로 추정이 된다. 그렇다하더라도 김정은 시대의 탄소하나 산업이 일제의 석탄화학을 기반으로 하고 있고, 당연한 일이지만 1940년대 비하여 석탄의 건류와 가스화가 상당한 수준으로 발전했다고 분석할 수 있다. 이하에 나오는 로동신문 등과 비교해보면, 수소첨가법에 기반하여 아오지에 건설된 설비방식은 김정은 시대 북한 언론에 거의 나오고 있지 않다. 김일성 시기 아오지 방식의 석탄화학 산업의 재건을 강조하였지만, 일제나 도쿄의 최고사령부와 같이 기밀처리해서 북한에서 공개를 하고 있지 않거나, 혹은 수소첨가법의 기술개발보다는 건류와 가스화 방법을 중심으로 탄소하나 화학을 육성하고 있는 것으로 추정이 된다.

로동신문은 당 기관지 이면서, 일반 인민대중을 상대로 하고 있고, 탄소하나 화학 공업 현황에 대하여 일반인 대상으로 매우 쉽게 해설하였으므로, 이 논문에 요약 정리하도록 한다. 그리고 최근 해외 언론이 주목하는 조선사회과학원 김철 소장의 '제재에도 불구하고 인민경제가 안정적이다'는 2018년 1월 조선신보의 인터뷰를 요약정리하도록 한다. 김철 소장은 국제사회의 제재에도 불구하고 경제가 성장하는 제재의 역설의 이유로 국산화, 석탄, 탄소하나 산업의 상관관계를 설명하고 있다.

1. 탄소하나 화학이란?¹⁶³⁾

탄소하나 화학산업이란 석탄, 기름돌 등을 건류, 액화, 가스화 공정과 촉매(특히 철과 니켈 등)를 통하여 휘발유 등 다양한 유기화합물을 합성하는 공정을 의미한다. 해방 이후부터 김일성은 석유화학의 발전을 반대하고 석탄화학을 기반으로 하는 화학 산업을 발전시킬 것을 주장하였다. 특히 김일성은 1970년 2차례의 석유위기 시기 전 세계 원유 공급과 수송망을 장악하고 있는 미국의 세력권에 편입되는 것을 우려하여 모든 원료, 연료, 설비의 국산화를 강조하였다.

탄소하나 화학에 대하여 필자가 발견한 북한에서 최초의 문건은 1991년 12월 천리마에서 김정일 동지가 강조했다는 내용으로 김정은의 탄소하나의 정의와 동일하다.

“수학, 물리학, 화학, 생물학을 비롯한 기초과학을 발전시켜 그것이 나라의 과학기술을 발전시키는데 더 잘 이바지하도록 하여야 한다. 탄소하나화학이란 탄소원자가 1개로 된 물질인 일산화탄소나 메탄올 그리고 메탄과 같은 화합물로부터 여러가지 화학제품들을 만들어내는 기술을 말한다. 공업적으로는 석탄이나 천연가스에서 일산화탄소와 수소가 혼합된 합성가스를 뽑아내고 이것을 여러가지로 가공하여 에틸렌글리콜, 에타놀, 초산, 탄화수소 등 유기화학제품을 만들어내는 기술공정이다. 이런 유기화합물은 석유로 만들어 냈지만, 원유자원이 제한이 있다.

탄소하나화학이라는 용어가 생긴 것은 최근이지만, 연구역사는 오래되었다. 이미 1913년 메타놀을 합성하여 공업화하였고, 그 이후 일산화탄소와 수소의 합성가스를 가지고 인조석유를 만들어 냈다. 이 부분은 1970년대 본격적으로 발전하였다. 원유로 얻어내던 아닐론을 비롯한 화학섬유와 합성고무, 폴리에틸렌수지 등을 석탄이나 천연가스에서 생산되고 있다.”¹⁶⁴⁾

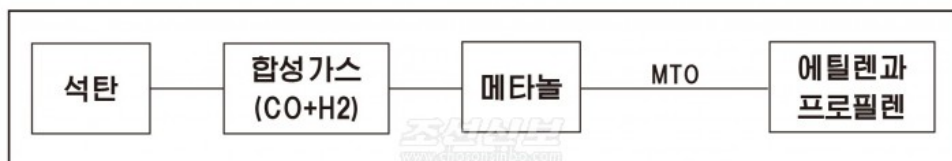
이러한 김일성의 석탄화학산업과 동일한 방식으로 김정은도 역시 “인민경제의 자립성과 주체성을 보장하는데서 중핵적인 문제는 원료와 연료, 설비의 국산화”를 강조하고 있다. 김정은은 탄소하나 화학산업에 대하여 “전략수행기간 석탄가스화에 의한 탄소하나화학공업을 창설하고 갈탄을 이용하는 석탄 건류공정을 꾸리며 회망초(灰芒硝)를 출발원료로 하는 탄산소다공업을 완비하여 메탄올과 합성연유, 합성수지를 비롯한 화학제품생산의 주체화를 높은 수준에서 실현하여야 합니다.”고 했다.

163) 탄소하나화학공업에 대하여(1): 탄소하나화학공업에 대한 리해, 로동신문, 2016년 12월 4일,

164) 김용현, 탄소하나 화학이란, 천리마, 1991년 12월.

탄소하나 화학의 개발은 전세계적인 추세이다. 일반적으로 유기화학은 원유나 천연가스를 원료로 하여 에틸렌이나 프로필렌 등의 기본 원료를 생산하고 있다. 그러나 원유나 천연가스는 매장량이 한계가 있기 때문에, 석탄, 기름돌 등을 이용하여 탄소화합을 생산하고 있다. 이러한 화합물로는 일산화탄소, 탄산가스, 메탄, 메탄올, 포름알데히드 등이 있다. 이런 화합물 분자는 모두 탄소원자를 하나씩만 가지고 있어서 탄소하나 화합물이라고 한다. 이들 탄소하나에 탄소를 붙여서 탄소 2개 또는 그 이상의 탄소 X개를 가진 유기화합물이나 고분자화합물을 합성할 수 있다. 예를 들어, 탄소하나(C1)이 들어있는 일산화탄소와 수소를 촉매를 이용하여 반응을 시키면 휘발유가 된다. 탄소하나를 가진 화합물에서 가스화 공정과 촉매를 이용하여 복잡한 화합물을 합성하는 합성화학이 연구되고 있다. 이런 합성화학에서 핵심 물질이 석탄에서 생산한 탄소하나이므로 이를 ‘탄소하나 화학’이라고 정의하고 있다. 이처럼 탄소하나 화학은 일산화탄소, 메타놀과 같이 분자안에 한개의 탄소를 가지고있는 화합물로부터 2개이상의 탄소를 가진 유기화합물을 만드는 합성화학이다

1980년 전후 탄소하나 화학이라는 용어가 사용되기 시작했다. 1975년 어느 한 나라의 잡지에 “탄소수 1의 화학”이라는 특집이 나오면서 이 용어가 처음으로 사용되었다. 20세기초 일산화탄소를 이용한 유기합성화학은 석탄화학공업에서 개발되었다. 그 당시 일산화탄소와 수소를 합성하여 메탄올과 휘발유 등을 생산하는 기술이 공업화되었다. 그러나 저렴한 원유가 공급되면서, 현재는 일부 국가에서만 제한적으로 석탄화학 연구를 진행하고 있다. 즉 원유는 처리하기 쉽다는 점에서 화학공업의 가장 적당한 원료로 되었다. 그러나 1970년대 두 차례의 원유위기를 겪으며 세계 화학공업은 원료문제에서 심각한 도전에 부딪치게 되었다. 세계적으로 원유자원이 고갈되어 가고 화학공업원료에 대한 수요가 증가하면서 화학공업의 기본원료원천으로 되어온 원유를 대신하는 석탄과 기름돌 등을 다시 주목하게 된 것이다. 현재 석유와 천연가스 채취 상태로 볼 때 매장량이 50년 정도이지만, 석탄을 화학공업에서 이용할 수 있는 기간은 250년 이상이다.



2. 석탄 가스화와 촉매화학의 역사¹⁶⁵⁾

석탄이나 기름돌(유혈암, 셰일) 등을 석유로 합성하거나 화학공업의 원료로 사용하며, 가스화 공정을 거쳐 다양한 촉매를 사용해야 하는데, 유기화학물의 합성방법을 탄소하나 화학산업이라고 한다. 인간은 오래전부터 농산물, 목재 등 천연 유기화합물을 원료로 하고, 이런 원료를 발효와 건류 등의 방법으로 유기화합물을 생산하였다.

19세기 후반기부터 유기화학공업은 석탄과 타르를 원료로 하여 새로운 유기화합물을 합성하기 시작하였다. 20세기초 서유럽을 중심으로 일산화탄소와 수소로부터 다양한 유기화합물들을 합성하기 위한 다양한 연구개발이 이루어졌다. 1918년 독일에서 메탄올의 합성에 대한 연구가 성공되고 1923년에는 공업화에 성공했다. 메탄올 합성을 기반으로 1936년 휘발유의 대량 생산이 시작되었다. 1930년부터 1941년사이, 일산화탄소를 이용하는 유기화합물 합성이 매우 발전하였다. 당시 탄소하나 화학의 기본이 되는 석탄 가스화 공정에서 메탄올 생산과 초산으로의 합성은 핵심 연구였다.

메탄올에서 초산으로 합성기술로서 1941년 바스프법이 개발되어 1960년 공업화되었다. 이후바스프법의 결함을 극복하는 기술로서 로디움 촉매를 이용한 몬산토법이 나왔다. 로디움 촉매는 생산량이 적고 값이 비싸기 때문에 그후 로디움촉매를 대체하여 이리디움 촉매가 개발되었으며 1980년이후에는 니켈 촉매가 연구되었다.

1970년 메탄올로부터 초산비닐을 합성하는 공정이, 1974년 메탄올로부터 프로피온산을 합성하는 공정이, 1983년 초산합성 과정에 생산되는 부생성물로부터 초산무수물을 합성하는 공정이 건설되어, 메타놀로부터 저급올레핀(에틸렌, 프로필렌과 부틸렌)을 제조하는 공정도 확립되었다.

메탄올에서 포름알데히드로의 합성기술은 많은 국가에서 공업화되었고, 최근 포름알데히드를 정제하여 폴리포름알데히드수지를 합성하는 것도 공업화되었다. 가스화에서 생산된 메탄올을 이용하여 휘발유를 제조하는 공정(MTG)이 1983년에 건설되었고, 최근 합성가스에서 직접 휘발유를 생산하는 공업화가 시작되었다. 1985년 합성가스로부터 직접 에틸렌글리콜과 글리세린을 합성하는 기술의 공업화가 실현되었다. 탄산가스로부터의 메탄올 합성에 대한 연구는 지구온난화문제와 관련하여 중요한 의의를 가지고 있다. 1980년대부터 연구가 시작된 탄산가스로부터의 메탄올 합성은 현재 일산화탄소로부터의 메탄올 합성 수준에 도달하였다. 여기에서 특히 액상착체 촉매가 주목되고 있다. 이밖에도 메틸아민, 할로겐화합물 등 많은 화합물들이 탄소하나화학에 기초하여 공업적으로 생산되고 있으며 규모가 확대되고 합성 생산물의 품종도 다양해지고 있다. 탄소하나 화학의 획기적인 합성법이 새롭게 개발되면서 연료와 다양한 화학제품이 생산되고 있다.

165) 탄소하나화학공업에 대하여(2): 탄소하나화학공업의 역사, 노동신문, 2017년 1월 8일 일요일

3. 원료, 연료, 설비의 국산화¹⁶⁶⁾

탄소하나 산업은 원유 수입이 어려운 상황으로 핵심은 국산화이다. 김일성은 “인민경제의 자립성과 주체성을 보장하는데서 중핵적인 문제는 원료와 연료, 설비의 국산화를 실현하는 것입니다.”라고 강조하고 있다.

탄소하나 화학의 기초물질은 일산화탄소(CO)이다. 일산화탄소와 수소를 석탄에서 가스화하여 핵심원료인 합성가스를 생산하는 것이다. 전세계 약 70가지 종류의 석탄 가스화 공장이 있다. 석탄과 마찬가지로 천연가스와 기름돌에서도 합성가스를 생산할 수 있다.

이밖에 밀폐식 카바이드로에서 나오는 가스(일산화탄소와 탄산가스), 용광로와 전기로에서 나오는 폐가스도 모두 원료로 활용하고 있다. 최근 제철소 등 공업의 부산물이나 오염물질로 간주된 용광로나 전기로의 폐가스 등을 이용하여, 메틸알콜, 에틸알콜, 초산 등 유기화합물들의 생산에 사용하고 있다.

대표적인 생산물은 연유(휘발유, 디젤유), 초산과 그 유도체, 에타놀을 비롯한 저급알콜, 에틸렌글리콜과 글리세린을 비롯한 다가알콜, 개미산과 그 유도체, 에틸렌과 프로필렌을 비롯한 저급올레핀, 벤졸과 톨루올을 비롯한 방향족탄화수소, 고급파라핀, 연료첨가제, 히드록시산과 그 유도체 등이 있다. 탄소하나 화학산업의 핵심은 석탄을 가스화 공정으로 합성가스를 생산하여 탄화수소를 합성하는 것으로, 다양한 촉매제를 이용하여 화학제품을 생산하는 것이다.

4. 독자적인 가스화 공정 개발과 대규모 공업화¹⁶⁷⁾

북한은 가스화 공정을 통하여 유기화학의 기초이며 핵심이 되는 에탄올과 메탄올을 대량 생산하고 있다. 1923년, 일산화탄소와 수소를 반응시켜 탄화수소를 합성하는 반응은 독일의 피쉴러와 트롭슈라는 학자가 발명하였고, 이를 피쉴러-트롭슈반응이라고 한다. 이 반응에 의하여 포화탄화수소와 산소를 포함하는 여러가지 유기화합물 등이 생산할 수 있다.

일산화탄소와 수소로부터 화학공업의 핵심 원료인 에틸렌을 선택적으로 생산할 수 있고 또한 합성가스로부터 메탄올을 직접 생산할 수 있다.

1918년 합성가스에서 메탄올로의 합성방법이 최초로 개발되었다. 석탄가스화 공정에서 저온 저압 공정으로 메탄올 합성기술을 개선하여 생산원가를 낮추고 석탄소비량을 줄이는 연구를 진행하고 있다. 즉 가스화공정에서 합성설비 대규모화와 다양한 촉매의 개발이 핵심사안인 것이다.(필자: 이는 일제때도 마찬가지로 가장 큰 난제였다.

166) 탄소하나화학공업에 대하여(3): 탄소하나화학공업의 원료원천, 로동신문, 2017년 1월 22일 일요일

167) 탄소하나화학공업에 대하여(4): 합성가스로부터 직접 만들수 있는 화학제품들, 로동신문, 2017.1.29.

석탄 합성가스로부터 탄소수가 각각 다른 알코올을 합성하고 있다. 탄소수가 1부터 5까지의 알코올들은 휘발유첨가제로 사용되고 있고, 석탄으로부터 직접 휘발유를 얻는 공정도 소유하고 있다. 이 공정에서는 피쉴르 - 트롭슈합성법과 메타놀로부터 휘발유를 얻는 모빌법의 단점을 극복하고, 북한은 두 방법의 장점만을 살린 직접법을 개발하였다.

그리고 메틸 3급 부틸에테르를 합성하고 있는데 휘발유첨가제이면서 그 자체로 내연기관 연료로 사용하고 있다. 1985년 합성가스로부터 직접 에틸렌글리콜과 글리세린을 합성 기술이 공업화되었다. 또한 옥소합성으로 올레핀에 합성가스를 작용시켜 탄소수가 1개 더 많은 알데히드를 생산하고 있다. 알데히드로부터 고급알코올을 만들어 가소제, 계면활성제 등 여러가지 유기화학제품을 생산하고 있다. 이와 더불어 염화비닐과 같은 할로겐화합물, 메틸아민 등도 대규모로 공업 생산하고 있다.

5. 메탄올 생산품: 섬유, 수지, 농약, 의약품, 휘발유 등¹⁶⁸⁾

북한은 석탄에서 추출한 메탄올을 용매로 섬유, 수지, 농약, 의약품, 휘발유 등과 같은 유기화학제품을 합성하고 있다. 메탄올을 생산하는 방식은 기술적으로 쉽고, 비용면에서 저렴하고, 원료(석탄)와 에너지 소비를 줄일수 있다는 장점이 있다. 북한은 주로 가스화 공정을 이용하고 있는데, 저온 저압법으로 메탄올을 합성하고 있다.

메탄올로부터의 화학제품들로서는 초산과 그 유도체, 탄소수가 2부터 4까지의 저급 올레핀, 방향족 탄화수소, 디메틸에테르, 메틸 3급 부틸에테르, 포름알데히드, 합성휘발유, 에타놀 등이다. 메탄올에서 초산을 합성하여, 초산으로 비닐론과 같은 합성 섬유, 농약, 칠감용매 등의 생산하고 있다. 일반으로 초산을 카바이드나 원유에서 추출하고 있는 국가와 달리 석탄을 의존하고 있다. 더불어 메탄올에서 저급올레핀과 방향족탄화수소를 합성하고 있다. 저급올레핀에 속하는 에틸렌과 프로필렌은 석유화학 공업의 출발물질로서 폴리에틸렌과 폴리프로필렌, 아크릴산, 아닐론, 스티롤, 염화비닐수지 등을 합성하고 있다. 벤졸과 톨루올, 크실롤과 같은 방향족탄화수소로 농약이나 물감, 합성섬유, 페놀 등을 합성하고 있다. 2017년 초 북한은 방향족탄화수소의 대량생산을 목표로 하고 있다.

메탄올로부터 디메틸에테르와 메틸 3급 부틸에테르를 합성하고 있다. 디메틸에테르는 내연기관 연료로 사용되는 화합물이며 메틸 3급 부틸에테르는 휘발유첨가제이면서 그자체가 발동기연료로 사용하고 있다. 메타놀로부터 포름알데히드를 얻는 기술은 많은 국가에서 채택하고 이미 공업화되었고, 최근 북한에서 포름알데히드를 좀더 정제하여 폴리포름알데히드수지를 생산하고 있다. 에너지문제와 관련하여 메탄올로부터 MTG공정 공업화를 통하여 휘발유를 생산하고 있다.

168) 탄소하나화학공업에 대하여(5): 메타놀로부터 만들수 있는 화학제품들, 노동신문, 2017년 2월 12일

6. 제재의 역설¹⁶⁹⁾

북한의 대표적인 싱크대표 조선사회과학원 경제연구소의 김철은 외신에 자주 출연하는데, 현재 북한을 비교적 이해하기 쉽게 해설하는 역할을 하고 있다. 조총련 기관지 “조선신보”는 김철 소장과의 평양에서 인터뷰 ‘조선이 쇠퇴가 아닌 상승의 길을 걷는 리유’를 게재하였다. 경제제재와 경제성장, 탄소하나 화학산업과 석탄의 관계를 중심으로 요약하도록 한다. 2016년 8월 20일, 김철 소장은 교도통신과의 평양 인터뷰에서 동일한 논리의 “자립경제이기에 유엔 안보리 제재 영향 적다”고 주장을 하였다.

국제사회의 강도 높은 경제 제재에도 불구하고, 조선노동당 제7차대회에서 제시된 국가경제발전 5개년전략(2016~2020년)을 수행할수 있다며 몇 가지 근거를 제시하였다. 북한은 해방 이후 민족경제노선을 시종일관 실현했는데, 이는 다른 국가에 의존하지 않는 자력갱생을 의미한다. 건국이후 지속적으로 제재를 받아져서, 이에 극복한 방법을 개발했다. 국제사회가 북한의 외화수입을 막으면 경제가 침체된다고 전망하지만, 대외경제의존이 낮고 국산화율이 높아서 외화가 많이 필요없다.

에너지 부문의 경우, 화력발전소는 국내에 원전이 없는 석유 대신 자체에 풍부한 석탄을 원료로 하고 있으며, 전국 각지의 크고 작은 수력발전소들을 건설했다. ¹⁷⁰⁾ 화력발전소에서도 새로운 과학기술 성과를 도입하여 대북제재에 파열구를 내고 있는데, 대단히 큰 발전설비를 신설하는 공사가 마무리단계에 들어선 평안북도 북창화력발전소의 경우, 국가과학원 열공학연구소에서 개발한 산소착화기술을 도입해 종전 보일러 점화에 중유를 쓰던 방식을 벗어나 중유를 전혀 쓰지 않게 된다. 이러한 착화기술을 다른 화력발전소에 보급하면 중유소비 비중을 줄일수 있다.¹⁷¹⁾

금속공업에서도 국내 무연탄에 의거한 주체철 생산을 보다 적극적으로 진행하면서 종전에 수입 코크스로 용광로를 운영하던 것에서 탈피, 황해북도 황해제철연합기업소가 개발한 코크스를 쓰지 않는 산소열법 용광로에소 싯물을 대량생산하고 있다. 같은 방식이지만 생산능력이 더 큰 용광로가 함경북도 김책제철연합기업소에 건설되고 있다. 제재가 강화되는 가운데 철강재 생산에 필요한 내화물이나 첨가재의 국산화도 이루어지고 있다고 한다. 풍부한 철광석을 이용하여 주체철을 생산하고 있다.¹⁷²⁾

국가경제발전 5개년 전략기간에 석탄에 의거한 탄소하나(C1)화학공업이 창설되면 원료와 자재의 생산량이 증가를 목표로 하고 있다. 탄소하나화학을 통해 석탄에서 휘

169) 김지영(평양 인터뷰), 사회과학원 경제연구소 김철소장: 조선이 쇠퇴가 아닌 상승의 길을 걷는 리유, 조선신보, 2018.1.5. 그 외 조선신보 - 사회과학원 경제연구소 김철 인터뷰가 있음. 설명 추가.

170) 2017년 경제개괄에도 최근 200여개의 소규모 화력발전소와 수력발전소를 건설했다고 기술하고 있다.

현재 북한 역사상 가장 대규모인 단천발전소가 2017년 함경남도에 건설이 시작되어 국가경제발전 5개년 전략기간에 완공하기로 되어 있는데, 수백km의 물길굴(수로 터널)을 형성하고 장진강과 허천강, 가림천을 비롯한 강과 하천의 물을 효과적으로 이용하기 위해 기본 언제(댐)과 발전소들이 건설중이다.

171) 북한 화력발전소는 석탄을 기본 연료로 하고 있지만, 착화유의 경우 중유가 필요한데 이를 줄이는 기술과 더불어 발전소 주변에 건류공정이나 가스화 공정 설비를 건설하였다.

172) 북한은 탄소하나의 하나인 건류방식으로 반성 코크스를 생산하여, 외국에서 수입하는 코크스를 대체하고 있고, 수 차례 조선중앙방송에 보도되었다.

발유를 생산하는 나라들이 많은데, 국가과학원 함흥분원 메타놀(메탄올)연구소에서 오래전부터 연구하고 시험적인 생산도 진행하는 등 자체로 할 수 있는 기술준비가 되어 있다.

고난의 행군 시기 불가피하게 원료와 자재를 다른 나라에서 수입했는데, 이후 외화가 늘어나면서 원료와 자재를 쉽게 조달하려고 한 결과 외국제품이 많아져 말그대로 수입병에 걸린 것이라면서 지금의 “국산화바람은 비정상상의 정상화”이다. 고난의 행군 시기와 달리, 현재 조선경제는 성장하여 궤도에 들어섰다. 이에 대한 증거로 제재가 강화되고 있는데도 불구하고, 환율과 물가가 비교적 안정되어 있다.

7. 대상사업소

남흥청년화학연합기업소(평안남도)와 2.8비날론연합기업소(함경남도)

남흥청년화학연합기업소에서는 석유성분인 나프사를 수증기분해하여 에틸렌, 프로필렌을 만들었다. 그런데 석탄가스화에 의한 탄소하나화학공업이 창설되게 되면 석유에 의존하지 않고서도 에틸렌, 프로필렌을 얻고 이미 꾸려져있는 고압폴리에틸렌수지 생산공정, 에틸렌옥시드생산공정, 아닐론생산공정을 만부하로 돌릴수 있게 된다. 이렇게 되면 경공업공장들에서 요구하는 갖가지 박막들과 PP수지, PP섬유, 세척제, 아닐론, 인견사 등을 마음대로 생산할수 있게 된다.¹⁷³⁾

2.8비날론연합기업소의 첫 생산공정은 석탄과 석회석으로부터 카바이드를 만드는 것인데 이 공정에는 전기가 많이 들고 공해도 적지 않다. 탄소하나화학공업이 창설되면 이 공정이 없어지게 된다. 즉 전력소비를 크게 줄이고 석회석을 쓰지 않는것으로 하여 자금도 절약할수 있다. 앞으로 2.8에서는 전기문제로 인한 지장을 받음이 없이 각종 화학제품과 비날론을 팡팡 생산할수 있게 된다.¹⁷⁴⁾

IV. 결론: 석탄과 제재의 역할

일부 국내 국책기관은 국제사회의 대북 제재로 인하여 심각한 타격을 입었다고 주장하기도 하지만, 해외 연구소들은 상반된 주장을 하며 북한 경제가 어느 정도 안정되어 있다고 주장하고 있다. 유엔 결의안의 석탄 금수와 석유 금수는 상보적 관계이며, 실제로 2018년 연초, 김정은 신년사 등 북한당국은 여전히 석탄이 부족하며 석탄 증산을 독려하고 있는 상황이다. 즉 석탄을 해외에 수출을 하지 못하고 있는데도 불구하고, 지속적으로 증산을 요구하고 있는 것이다. 대부분의 국가는 탄소 화합물을 석유를 분해하여 얻는데 비하여, 북한은 석탄을 액화 혹은 가스화 과정에서 촉매를 이

173) 김지영, “조선에서의 탄소하나화학공업의 창설, 김화식 화학공업성 부상 인터뷰,” 조선신보 2017.11.20. [www.??? 검색일:2018.3.16.](#)

174) 김지영, “조선에서의 탄소하나화학공업의 창설, 김화식 화학공업성 부상 인터뷰,” 조선신보 2017.11.20. [www.??? 검색일:2018.3.16.](#)

용하여 탄소 화합물을 생산해 내고 있다. 김정은 시기 이를 ‘탄소하나 화학’이라고 정의하며 이런 산업을 창설해야 한다고 주장하고 있다.

그러나 실제로 탄소하나 산업은 이미 19세기 말부터 유럽에서 발전시켰고, 특히 북한 지역은 일제시기 아오지, 흥남비료공장 등에서 일본군이 사용할 많은 항공유, 휘발유 등을 생산해 냈다. 해방후, 원유 입수가 제한적이었던 북한은 김일성의 지시에 따라서 지속적으로 석탄화학을 발전시켰다. 고난의 행군 시기와 그 이후, 국내 산업이 붕괴되면서 물자는 해외에 의존했다. 그러나 김정은 시기 국산화가 강조되면서 원료, 연료, 설비의 국산화가 진행되고 있다. 전력과 발전, 탄광, 제철 등 전분야에서 가스화 공정을 설치하여 연료와 완료가 석탄과 기름돌에서 추출한 탄소하나 화합물, 특히 메탄올에 기반하여 복합 탄소합성물을 생산하고 있다. 이는 국제사회의 제재에 북한 산업이 적응한 결과이다. 즉 2017년 유엔 안보리의 석탄과 석유 제재가 강화되었지만, 북한 물가가 일정정도 유지되고 있는 동력이 되고 있는 것이다. 이는 제2차 대전 당시 나치 독일과 일제와 유사한 방식이며, 아파트헤이트 문제로 영미의 석유 제재를 받던 남아프리카공화국이 선택한 산업전략과 유사하다.

김정은 시기 석탄화학을 대규모화 하면서, 국제사회의 석유 제재에 대비하였다. 즉 제재의 역설로 현재 북한 경제는 일정한 성장을 하고 있는데, 경제성장의 원동력은 원유를 대체한 석탄화학, 즉 탄소하나 산업이다.

제1회의

〈대학원패널 1〉

◆ 사회 : 정영철(서강대)

**체제 간 언어통합의 역사와 사례,
그리고 의미**

김주성(연세대)

윤소정(겨레말큰사전)

김완서(겨레말큰사전)

체제 간 언어 통합의 역사와 사례, 그리고 의미

김주성·윤소정·김완서(겨레말큰사전 남북공동편찬사업회)¹⁾

I. 서론

남과 북의 사람들은 스스로를 오랫동안 단일 국가를 유지해 온 하나의 민족으로 여기고 있다. 이런 인식 속에서 분단이라는 현실은 부자연스러운 것으로, 단일 민족이라면 마땅히 공유해야 할 우리말이 군사 분계선을 경계로 이질화의 정도가 심해지고 있다는 지적은 근심으로 다가온다. 하나의 민족은 오로지 하나의 국가를 이루어야 하며 동시에 단일한 언어를 써야 한다는 생각은 국가의 통일이나 언어 통합을 추구하는 정책과 운동의 원동력이 되어 왔다. 그런 이유로 남북 관계가 경색되었던 지난 10여 년 동안에도 ‘《겨레말큰사전》 편찬 사업’은 남과 북을 이어주는 가늠지만 질긴 명주실의 역할을 해 온 것이다.

그러나 ‘하나의 민족 = 하나의 국가 = 하나의 언어’라고 하는 등식이 일반화된 것은 역사 속에서 그리 오래된 일이 아니며, 우리 사회는 이러한 단일언어주의를 가장 철저하게 실현한 예외적 사례에 해당된다. 대부분의 정치 체제들은 1민족/다민족, 1국가/다국가, 1언어/다언어로 이루어지는 경우의 수에, 정도를 달리하면서 분포해 있다. 화교와 만주족이 일부 존재했지만 한일병합 이전의 대한제국이 1민족·1국가·1언어에 대체로 부합하는 경우이며, 하나의 유럽을 지향하는 유럽 연합은 다민족·다국가·다언어의 보기이다. 이를 보면, 통일이 ‘언어 통합’까지도 견인해야 한다는 믿음이란 어찌면 민족주의에 침식되어 온 낡은 관념에 지나지 않을지도 모른다.

대북 정책 영역에서 거의 유일하게 추진되고 있는 《겨레말큰사전》 편찬 사업이 사회 과학 분야에서는 제대로 다루어지지 못했던 것이 사실이다. 그것은 정책의 공론장에서 해당 사업을 주로 관장하는 언어 관련 종사자들의 활동이 뜸했었던 데 원인이 있다고 본다. 그러므로 이 글이 통일 정책에 있어서 언어 통합이 갖는 실질적 중요성을 환기하는 동시에 학제 간 소통의 기회가 될 수 있으리라 본다.

이 글은 국제 사회의 언어 통합 사례를 살펴 그 함의를 파악하고, 이를 통해 남북 언어 통합의 방향성을 제시하는 것을 목적으로 한다. 우선 남북 언어 정책의 역사를 개괄하고, 정치 체제 및 언어의 통합을 경험했거나 시도 중인 독일, 중국 대륙과 대만, 베트남, 유럽 연합 등의 선례가 남북 언어 통합 작업에 던지는 시사점이 무엇인지 짚어 볼 것이다. 또한 그동안의 ‘1민족=1국가=1언어’라는 고정 관념에서 벗어나 남북 언어 통합의 근거를 거시적인 안목에서 새롭게 제시하는 데 그 의미가 있다.

1) 겨레말큰사전 남북공동편찬사업회에서 연구원으로 재직하고 있다. 이 글의 내용은 글쓴이들이 속한 기관의 공식 입장이 아니라 필자들의 견해를 밝힌 것이다.

II. 남북 언어 정책의 역사

20세기 초반, 주시경의 문법 이론을 기반으로 그와 동료들이 《말모이》라는 사전의 편찬을 시도하였으나 주시경의 요절로 결실을 맺지 못했다. 일제 강점기에는 조선어 학회에서 최현배의 이론을 바탕으로 1933년 〈한글 맞춤법 통일안〉을 제정하였다. 이는 현재 남북 어문 규정의 토대가 되고 있다. 어문 규범의 제정은 조선어 사전 편찬에 큰 힘을 실어 주었다. 그러나 조선어학회 사건으로 사전 편찬자들이 투옥되면서 일체의 사업이 중단된 채로 해방을 맞이한다. 해방 이후 조선어 사전 편찬은 재개되었지만 남북 분단으로 인해 남쪽에서만 ‘큰 사전’이란 이름으로 총 6권이 완간되었다. 민족어 사전 편찬이 남쪽 단독으로 진행됨에 따라 사전 편찬으로 완성되는 민족어 수립의 과제는 온전히 수행해 본 적이 없게 되었다.

남북 분단으로 인한 단절은 언어의 사상적 배경에도 차이를 가져왔다. 남한은 ‘언어는 사고의 도구인 동시에 사고는 곧 언어’라고 보는 반면, 북한은 ‘우리말 우리글은 사회주의 건설의 힘 있는 무기’라는 사상적 배경을 취하였다. 또한 남한에서는 서울말을 중심으로 하는 표준어의 기초를, 북한에서는 평양말을 중심으로 한 문화어를 표준언어로 규정하였다. 이로 인해 온전한 민족어의 수립은 수행하기 어려운 과제로 남아 있는 상태이다.

분단 직후 남과 북은 일제 잔재 청산과 한글 전용이라는 공통된 언어 정책을 폈으나 그 구체적인 양상에서는 다소 차이가 있었다. 남한의 한글 전용은 공문서에만 국한하고, 필요한 경우 한자를 병용할 수 있다고 한 반면, 북한은 1949년 한자를 전폐하고 한글 전용을 실시한 것이다. 북한은 1948년에 〈조선어 신철자법〉을 공포하면서 어두에 ‘ㄴ, ㄹ’을 쓰고, 불규칙 음운 변동 현상까지 규칙적인 표기로 나타내려고 새로운 문자 여섯 개를 만들었다. 또한 사잇소리 표기를 위해 어깨점을 표시하였다. 그러나 급진적인 〈조선어 신철자법〉에 문제가 많다고 하여 1954년 9월 새로운 철자법을 제정하였다. 1988년과 2010년에는 〈조선말규범집〉을 수정하였는데, 형태주의 원칙을 고수하면서 표음주의 원칙을 일부 수용하는 양상을 보인다.²⁾ 남한은 80년대에 들어 국어연구소가 어문규정 개정 사안을 한글학회로부터 인수 받아 1988년에 〈한글 맞춤법〉과 〈표준어 규정〉 등의 개정안을 확정하였다.

사전 편찬은 일제 강점기와 광복 직후, 분단 이후로 나누어 살펴볼 수 있다. 일제 강점기와 광복 직후에 편찬된 사전으로는 심의린 편인 《보통학교 조선어사전》(1925), 문세영 편인 《조선어사전》(1938), 이윤재·김병제 편인 《표준 조선말 사전》(1947), 조선어학회 편인 《조선말 큰 사전》 1, 2권(1947, 1949)이 있다. 분단 후 남한에서는 1957년에 한글학회에서 《큰 사전》을 완간하였다. 이 사전은 《조선말 큰 사전》의 이름을 바꾼 것이며 이후 한글학회의 《우리말 큰사전》(1992)으로 이어졌다. 정부에서 간

2) 〈조선말규범집〉의 총칙은 다음과 같다. “조선말맞춤법은 단어에서 뜻을 가지는 매개 부분을 언제나 같게 적는 원칙을 기본으로 하면서 일부 경우 소리나는대로 적거나 관습을 따르는것을 허용한다.” 조선민주주의인민공화국 국어사정위원회, 『조선말규범집』, 평양: 사회과학출판사, 2010, p. 5.

행한 사전으로는 국립국어원 편 의 《표준국어대사전》(1999)이 있다. 대학에서도 사전을 편찬하였는데 연세대학교는 소사전으로 1998년에, 고려대학교는 대사전으로 2009년에 편찬을 하였다. 북한에서는 사회과학원 언어학연구소 주도로 사전을 편찬하였고, 첫 사전은 《조선어소사전》(1956)이었다. 이후 대사전 규모의 《조선말사전》을 1962년에 출판하였다. 1960년 중반부터는 주체사상을 반영한 사전을 편찬하였는데, 《현대조선말사전》(1968/1981), 《조선문화어사전》(1973)이 그것이다. 1992년에는 33만 어휘를 수록한 《조선말대사전》을 편찬하였고, 2006년에는 증보판을 편찬하였다.

남과 북의 언어 정책은 서로 다른 사상적 배경 아래 남한은 서울말을 표준어로, 북한은 평양말을 문화어로 추진하면서 어문규정 역시 남북이 각각 다른 양상을 보이고 있다. 또한 북한에서는 주체사상을 토대로 대사전이 발간되었다. 남한의 사전보다 더 많은 다듬은말이 올림말로 수록되었고, 일부 올림말의 경우, 김일성과 김정일의 저작집을 먼저 인용한 뒤 풀이를 주는 경우가 있다. 이런 올림말의 예구나 예문 역시 ‘사회주의 건설의 힘 있는 무기’라는 사상적 배경에 맞추어 보이고 있다.³⁾ 반면 백과사전의 성격을 띤 남한의 사전은 일반적이고 중립적인 풀이와 관련어를 통해 올림말의 쓰임새를 보여주고 풀이의 이해에 도움을 줄 수 있는 예문과 예구를 보인다.

글말에서 남과 북의 대표적인 차이는 ‘두음법칙, 사이시옷’ 등이 있다. 입말 역시 ‘두음법칙’은 여전히 남과 북의 큰 차이로 남아 있다. 아울러 어휘 쓰임새의 차이 또한 적지 않은 것이 사실이다. 남한은 극장에 영화관이 포함되지만 북한은 극장과 영화관을 구분하여 사용하는 것이 그 실례이다. 또한 ‘트랙도르’와 ‘트랙터’같이 남과 북이 냉전 시절 동맹을 맺은 나라가 구소련이나 미국이나에 따른 차이도 여전히 존재한다.

이와 같이 다양한 측면에서 드러나는 남과 북의 차이는 언어 통합에 있어서 상당한 문제가 될 수 있다. 다행히 소련과 동구권의 몰락으로 냉전 체제가 와해되면서 남북 관계에도 숨통이 트이게 되어 1990년대에 들어서는 언어학자들의 교류도 시작되고 2005년에는 거래말큰사전 남북공동편찬사업회가 조직됨에 따라 《거래말큰사전》 편찬 사업이 본격적으로 추진되었다. 이는 분단으로 좌절되었던 언어 통합의 문제를 화해와 협력 속에서 극복해 보려는 노력이라 평가할 수 있다.

남과 북이 추구해야할 언어 통합은 상호 존중과 다양성을 인정하는 원칙 아래 진행되어야 한다. 한쪽으로의 일방적 흡수는 통합이 아니라 통일이며, 이는 통일 이후 정치 경제 사회적 갈등과 더불어 언어로 인한 남북의 갈등을 야기하게 될 것이다. 그러므로 언어 통합은 상호 이해를 바탕으로 한 서로의 언어를 유지하는 방향으로 전개되어야 한다. 이런 측면에서 남과 북의 발음, 어휘, 문장, 의미 차원에서 차이를 파악하고, 신어와 외래어 사용 실태 등을 조사하는 것은 남북 언어 통합에 있어 반드시 필

3) 《조선말대사전》 ‘혁명’의 풀이를 보이면 아래와 같다.

혁명¹ [형-] (革命) [명]

《혁명은 본질에 있어서 인민대중의 자주성을 옹호하고 실현하기 위한 조직적인 투쟁입니다.》(《김일성 저작집》 37권, 192페이지) 인민대중의 자주성을 옹호하고 실현하기 위한 조직적인 투쟁 또는 그 투쟁을 통한 사회발전에서의 근본적인 변혁.

예구: 사회주의 ~.

예문: 계급투쟁과 사상투쟁이 없이는 혁명을 할수 없다.

요하다. 그러나 흡수 통일을 전제로 하여 북한 거주민을 남북 언어 상호 이해의 주체가 아닌 표준어의 피교육 대상으로 한정하면 언어의 다양성은 지켜질 수 없다. 언어 사용의 다양성을 인정하고 그 이후 상호 언어 사용 실태를 이해해 나가는 것이 언어 통합에서 일어날 수 있는 부작용을 줄일 수 있다는 사실을 다음 절의 사례들에서 확인할 수 있다.

Ⅲ. 언어 통합의 해외 사례

1. 독일

독일은 1871년에 비로소 근대적 의미의 통일 국가 성립을 선포한다. 역사적으로 독일의 중심지는 여러 지역의 작은 나라들로 계속 옮겨갔기 때문에 현재도 각 주(Land)들은 자치적 성격을 강하게 띠고 있다. 그런 까닭에 각지의 언어문화가 상이하게 발달해 왔으나, 글말에서는 상호 소통이 가능한 표준 독일어의 구상이 일찍부터 시도되었다. 이러한 움직임의 정점에 16세기 마르틴 루터의 독일어 성서 번역이 있었다. 루터는 독일 동중부 지역인 작센의 문법을 모체로 성서를 번역하였고, 이 성서가 인쇄술의 발달과 종교 개혁의 열기 속에 전국적으로 보급되면서 글말의 틀로 자리 잡은 것이다.⁴⁾

한편, 강력한 민족국가 수립을 추진했던 독일 제국은 민족 교육을 뒷받침하기 위하여 1901년 단일 맞춤법을 제정하였다. 이는 통일 시기까지도 존재했던 프로이센, 바이에른, 작센 같은 주요 지역의 고유한 맞춤법들을 하나로 만든 것이었다. 당시 독일의 어문 규범은 매우 느슨하고 포괄적인 형태였기 때문에 구체적인 지침은 맞춤법 사전이었던 《두덴(Duden)》이 제공하였다. 《두덴》은 19세기 후반 처음 출판되었는데, 분단 전까지는 독일 동부 라이프치히에서 발간되다가 동서독 분단 후 14번째 개정판부터는 동독 라이프치히와 서독 만하임에서 따로 발간되었다. 그리고 재통일 이후 1991년이 되어서야 통합 개정판인 20번째 《두덴》이 출판되었다. 이처럼 독일은 매우 오랜 시간에 걸쳐 동서독 분단 이전에 이미 맞춤법과 규범 사전을 완성하고 보급함으로써 언어적 근대와 글말 독일어의 통합을 완성하였다.

1970년대 동독에서는 동서독의 독일어가 서로 다른 언어라고 주장된 바가 있다. 서독의 독일어는 영어와 제국주의에 물들었다는 것이 그 이유였다.⁵⁾ 그러한 주장에도 불구하고 동서독은 《그림(Grimm) 사전》 편찬과 맞춤법 개정에 공동으로 참여했다.

4) 김태성, “루터 성서의 언어 형태,” 『독일어문학』, 55호 (2011), pp. 25~47. 참조.

5) “언어의 공통성이 해체되고, 인문주의 사상으로 가득 찼던 괴테, 실러, 레싱, 마르크스, 엥겔스의 언어가 제국주의에 의해 물들었다. 서독의 언어는 동독의 언어와 너무나 다르다.” (Ulbricht, 1970:4) “동독의 독일어는 서독의 독일어와 다르다. 이제 동독어는 서독, 스위스, 오스트리아의 독일어 등과 함께 ‘국어 형태의 변이형’으로 발전되었다.” (Lerchner, 1974:264)

최경은, “통일 독일의 언어 통합,” 『겨레말 통합을 위한 국제 학술회의 논문집』, (2015), pp. 55~56. 재인용.

〈그림 동화〉로 유명한 그림 형제는 독일 전역의 지역어를 수집하고 1852년부터 사전
을 편찬하였는데, 그 규모가 방대하였기 때문에 108년 후인 1960년이 되어서야 동서
독의 협력 속에 사전이 완성된다. 또한 1996년 발표된 개정 맞춤법을 만드는 일에는
통일 전부터 동독과 서독, 오스트리아, 스위스 등 독일어를 공용어로 사용하는 국가의
사람들이 함께 참여하였다.

이렇게 글말의 규범이 완성된 반면, 입말은 지역마다 다른 양상을 보인다. 이러한
지역적 차이는 대체로 동서보다는 남북에서 두드러지는데, 남부는 알프스 산맥에 가
깝고 북부는 해안 지대인 지리적 영향이 컸던 것으로 보인다. 발음의 경우 19세기 후
반 Siebs가 주로 북부 독일어를 기반으로 표준화를 진행하였다.⁶⁾ 그런데 통일 후 독
일의 동부는 북부 전반의 독일어를, 서부는 북서부 지역의 독일어만 바른(correct) 말
로 여기는 것으로 드러났다. 이러한 현상은 서독 사람들이 동독 작센 지역의 강한 말
투에 낙인을 찍고 그것을 동독 전체 이미지로 확대 적용시켰던 심리에 기인한다.⁷⁾

여기에서 이른바 언어 태도(language attitude)의 문제가 발생한다. 언어 태도란
“언어와 화자에 대하여 특정한 방식으로 생각하고, 느끼고, 행동하려는 학습된 성향”
이라고 할 수 있는데, 이러한 태도는 말소리와 문법, 어휘는 물론이고 화법, 표기 등
의 차이에 대해서도 생기기 마련이다. 그런데 독일어와 같이 주로 문법과 표기 등으
로 이루어지는 글말에서 동서 간 차이가 크지 않은 경우에는, 말소리나 화법과 같은
입말의 요소들이 언어 태도에 큰 영향을 미칠 수밖에 없다. 작센의 글말과 입말의 경
우, 문법은 표준으로 정착되었지만 입말은 전체 독일어의 변종 가운데 가장 부정적인
평가를 받고 있는 것이 그 한 예라 할 수 있다.

옛 동독 지역 할레의 마르틴 루터 대학에는 언어 상담소가 세워졌는데, 그 주된 기
능은 서독 언어에 대한 동독 사람들의 궁금증을 해결해 주고 동독인들을 대상으로 서
독의 언어와 관련된 상담과 교육 프로그램을 진행하는 것이었다. 동독에서 자란 많은
사람들은 서독 사회로부터 낙인찍힌 자신들의 동독식 말투를 부끄러워했다. 반대로
서독 사람들은 동독의 언어에 별다른 관심을 기울이지 않았다. 상대방의 언어에 대한
학습 부담은 일방적으로 동독 사람들에게 지워진 것이다. 이것은 단지 발음이나 어휘
만의 문제는 아니었고, 각 체제의 문화를 반영하는 텍스트 장르, 의사소통의 관습 등
을 포괄하는 광범위한 현상이었다.

통일 후 동독의 언어 정책은 경제적 우위를 바탕으로 한 서독의 언어 정책으로 흡
수되는 양상을 띤다. 통일된 독일의 언어 정책 관련 협의체들은 기존의 서독 기관을
중심으로 운영되었는데 독일 언어 의회(Deutscher Sprachrat)는 서독의 독일 언어
학회, 독일 학술 교류처, 독일 문화원, 독일어 연구소가 주축이 되었다. 또한 외국어
로서의 독일어를 위한 상시 협의회(Ständige Arbeitsgruppe Deutsch als
Fremdsprache)의 활동은 사회주의권에 대한 동독의 독일어 교육을 완전히 대체하였

6) 정동규, “독어의 표준 발음에 대한 고찰,” 『독어학』, 9호 (2004), p. 9.

7) 자세한 내용은 Dailey-O'Cain, J. The Perception of Post-Unification German Regional
Speech, In Handbook of Perceptual Dialectology, Vol. 1. Edited by D. Preston, PA: John
Benjamins Publishing Company, 1999. 참조.

다. 통독 후 독일어 정책의 통합은 한마디로 서독 언어 정책으로의 일방적인 통일이었다고 규정할 수 있다.

이러한 일방적인 언어 통합 상황 속에서 언어 문제와 관련하여 발생한 사회 현상이 있다. 그것은 동서독 간 갈등의 원인이 언어 차이에 있다고 하는 담론의 유행이었다. 베를린 장벽의 붕괴를 절정으로 한 민족주의적 기대감은 막대한 통일 비용으로 인한 사회 경제적 부담으로 곧 수그러들었는데, 이러한 사회 경제적 불평등 문제가 오로지 언어 이질화의 문제로 치환되는 현상이 나타난 것이다. 이 과정에서 동독인들의 언어적 정체성이 무시되는 동시에 소외받는 한편 일부 사람들은 동독식 언어 사용을 고수하면서 불평등에 저항하였다. 일방적인 언어 통일이 사회의 내적 통합을 저해하는 요인으로 작용한 것이다.⁸⁾

통일 전 동서독 언어 통합의 환경은 비교적 잘 마련되어 있었다. 글말 문법에 있어서 표준 독일어의 근간은 동독 지역에 있었다. 또한 독일은 분단 전에 맞춤법과 규범 사전을 완성함으로써 민족적 상징물을 갖추어 놓았고, 분단 후에도 방언 조사와 사전 편찬, 맞춤법 개정에 대한 동서독의 공동 참여 등의 교류를 통해 동서독 사람들의 공통된 언어 정체성을 유지해 온 것이다. 독일은 분단 시기에도 서로의 매체를 접할 수 있었고, 상호 방문과 이주가 가능하였으며, 좌익과 반전 평화 운동을 통해 사상적인 유연성을 지니고 있었으므로 언어 통합의 가능성이 한반도보다 높았다고 볼 수 있다.⁹⁾

그러나 이러한 조건들이 오히려 언어 문제를 너무 가볍고 협소하게 보는 원인이 된 듯하다. 표준 독일어 문법의 역사적 뿌리는 동독에 있었을지언정 경제적 패권을 쥐고 있던 서독은 통일 후 자신들의 언어 정책과 문화를 동독에 강요해 나갔다. 맞춤법에 반영된 문법은 이미 오랜 시간에 걸쳐 보급되면서 지역적 의미가 사라졌다. 그러나 일반화되지 않은 동독 지역의 발음, 사회 문화적 차이를 반영하는 어휘와 언어의 여러 요소들은 서독 사회로부터 버려야 할 잔재로 치부되었다. 이러한 언어 통합의 일방성은 소수 집단의 정체성에 상처를 냄으로써 결국 사회 갈등을 심화시키고 만 것이다.

2. 베트남

베트남은 현재 인도차이나 반도의 동쪽 해안을 따라 남북으로 길게 이어진 영토를 갖고 있는데, 이는 이웃한 라오스와 캄보디아를 대상으로 전쟁을 벌여 계속해서 남쪽으로 영토를 확장한 결과이다. 현재와 비슷한 국경은 18세기에 들어서야 완성된다. 베트남은 16세기 이후 대부분의 시간 동안 남북 왕조로 분리되어 있었고, 19세기 후반부터 20세기 중반까지는 프랑스의 식민지였다. 프랑스 강점 시기 베트남의 중심지는 남부 사이공(호찌민)이었다. 그리고 제2차 세계 대전 후 독립과 동시에 다시 남북

8) 통일 후의 동서독 언어 문제와 관련된 담화 분석에 대해서는 Stevenson, P. Language and German Disunity. Oxford University Press, 2006. 참조.

9) 최경은, “통일 독일의 언어 통합,” 『겨레말 통합을 위한 국제 학술회의 논문집』, (2015), pp 59~60.

으로 분단되었다가 베트남 전쟁에서 사회주의 진영이 승리하면서 1975년에 통일되었다.

베트남의 오랜 분리의 역사와 식민지 경험은 현재 베트남이 갖고 있는 언어 문제를 이해하는 데 도움을 준다. 베트남은 재통일 직후 문화어(cultural language)라는 규범 언어를 규정하고 이를 표준화하는 일에 집중하였다. 따라서 베트남의 언어적 근대화는 1975년 이후에 본격적으로 진행되었다고 할 수 있다. 문화어는 하노이를 중심으로 한 북부 베트남어를 기반으로 한다. 현재 베트남에서는 하노이 방언을 표준 언어의 근간으로 정한 이유로 하노이가 11세기 이후 대부분의 시간 동안 베트남의 수도로서 문화적 용광로의 기능을 했다는 점, 많은 문학 작품과 매체가 북부 방언을 채택해 왔다는 점 등을 들고 있다.¹⁰⁾

그러나 근대 시기 남 왕조의 중심지는 중부 방언 지역인 후에(Hue)였었고, 근대화가 급격하게 진행된 프랑스 식민지 시기에는 남부 방언 지역인 사이공이 수도였다는 사실 등을 상기해 보면 북부 방언을 문화어의 기반으로 삼는 것에 대해 문제를 제기할 수 있다. 예를 들어 베트남어는 남부 방언과 북부 방언의 성조 개수가 각각 6개와 5개로 차이를 보이는데, 이는 성조로 말의 의미가 달라지는 베트남어에서 중요한 차이이다. 심지어 남부 방송에서는 대체로 문화어 발음을 사용하지 않는다. 따라서 베트남 국내에서도 발음의 표준화는 매우 어려운 것으로 인정되고 있다.¹¹⁾

표기와 어휘 측면에서도 남부 방언은 여전히 강한 영향력을 가지고 있다. 하노이 방언 중심의 문화어를 중시하는 관점에서 남부 신문에서 발견되는 낱선 표기들은 ‘오류’로 규정된다. 그러나 이것은 언어학적으로 성조와 음소 체계의 차이에서 비롯되는 자연스러운 현상일 뿐이지 결코 잘못은 아니다. 한편 외래어 고유 명사에 대한 표기법은 남부의 방식을 문화어 표기법으로 받아들이기도 했다. 어휘 사용의 측면에서 특히 입말의 경우 남부 어휘가 북부에서 사용되는 현상이 발견되고 있지만, 공문서는 북부 어휘 중심의 문화어로 작성할 것을 강제한다. 그럼에도 불구하고 북부 방언에 없는 어휘들은 문화어로 인정되기도 한다.

현재 베트남어의 표준화는 전문 용어 사업을 중심으로 이루어지고 있다. 프랑스로부터의 해방 이후 남과 북의 베트남은 각각 따로 전문 용어 구축과 정비에 매진하였다. 남베트남에서는 통일 이전까지 프랑스어-베트남어 비교를 중심으로 50여 권의 전문 용어 사전이 편찬되었다고 한다. 한편 북베트남에서는 러시아어/영어/중국어/프랑스어-베트남어 비교의 형태로 전 분야의 전문 용어 체계를 완성하였다. 두 지역의 전문 용어 정비 원칙이 달랐기 때문에 통일 이후 전문 분야 소통에 어려움을 겪고 있는데, 지금은 정확성, 체계성, 자연성, 민족성, 대중성 등의 기준을 참조하면서 통합 작업을 진행 중이다.¹²⁾

10) 응우옌반히에우, “통일 이후 베트남어 표준화와 관련된 몇 가지 쟁점들,” 『체제 통합과 언어 문제 국제 학술 대회 논문집』, (2011), pp. 96~98.

11) 응우옌반히에우, “통일 이후 베트남어 표준화와 관련된 몇 가지 쟁점들,” 『체제 통합과 언어 문제 국제 학술 대회 논문집』, (2011), pp. 100~101.

12) 전수태, “남북 통일 시대의 국어 교육의 방향,” 『국어교육』, 131호 (2010), pp 7~8.

베트남은 재통일 이후에 본격적으로 언어적 근대화를 추진하였다. 베트남의 통일이 사회주의 진영인 북베트남의 승리로 이루어진 것은 규범 언어의 근간 지역을 하노이로 설정하는 데에 일정한 영향을 미친 것으로 보인다. 남부와 북부의 언어는 상호 이해 가능하지만 오랜 남북 분리의 역사와 식민지 경험으로 인해 각각의 언어적 전통이 따로 유지 발전되고 있었다. 이러한 상황에서 진행된 북부 방언 중심의 문화어 정책은 남부 방언 사용자들에게 온전히 스며들지 못하였다. 그럼에도 베트남의 경우에서 주목할 것은 전문 분야의 교육과 발전이라는 실용적인 목적을 위해 전문 용어 표준화 사업을 중심으로 언어 통합을 추진하고 있다는 점이다.

3. 중국 대륙과 대만

원래 오스트로네시아어족 원주민이 살고 있던 대만은 17세기 청나라 병합 이후 지리적으로 가까운 푸젠과 광동의 한족이 대거 이주하였고, 19세기 후반에는 청일 전쟁에서 승리한 일본의 영토가 되었다. 그리고 태평양 전쟁 후인 1949년, 국공 내전에서 패배한 국민당은 대륙의 난징에 있던 중화민국 정부를 대만으로 옮겨 왔다. 이후 대만에서는 줄곧 국민당이 군정을 통해 독재하다가 1996년 국민이 직접 총통을 선출할 수 있도록 제도가 바뀌었다. 2000년 선거에서 민주진보당의 천수이볜이 총통으로 선출됨에 따라 처음으로 정권 교체를 이루었고, 이후 국민당과 민주진보당이 번갈아 가며 집권하였다.

국공 내전에서 승리하여, 대륙을 지배하게 된 중국 공산당은 베이징을 수도로 하는 중화인민공화국을 세웠고, ‘하나의 중국’이라는 원칙에 따라 대만에 대한 영유권을 주장하며 중화민국과 대립하였다. 그러다가 2008년 대륙 정부와 대만 정부가 정보 통신과 무역, 왕래를 허용하는 삼통(三通)에 전격 합의함으로써 본격적인 교류가 시작되었다. 이러한 상황에서 언어 정책 부분 역시 교류가 시작되어 대륙과 대만 양안(兩岸)은 2009년 <중화 어문 기본서> 편찬을 약속하였다. 이에 따라 단계적으로 올림말 수를 늘려가면서 《양안상용사전》, 《양안통용사전》이 출판되었고, 2016년에는 10만 어휘 규모의 《중화어문대사전》(시험판)이 나왔다.

양안은 글말에서 큰 차이가 있다. 대륙은 기존의 복잡한 변체자를 간소화한 간체자(簡體字)를 쓰는 반면 대만은 정체자(正體字)를 쓰고 있다. 이러한 차이는 소위 ‘문자 전쟁’이라고 표현될 정도로 간극을 좁히기 어렵다. 대만은 이 문제를 문화적 정통성 수호의 측면에서 접근한다.¹³⁾ 그런 까닭에 양안이 공동으로 작업하고 있는 <중화 어문 기본서>에서는 대륙의 간체자와 대만의 정체자를 나란히 적는 것으로 이 문제를 해결하였다.

위와 같은 글말에서의 노력에도 불구하고 대륙과 대만의 양안 언어관은 그 방향과 목적성에서 결을 달리하고 있는데, 이는 대만의 언어 정책과 몇 편의 논문을 통해 확인할 수 있다.

13) 장상관, “타이완의 국어에 대한 신화 해체,” 『제체 통합과 언어 문제 국제 학술 대회 논문집』, (2011), pp 145~146.

증천부는 대만 언어 정책의 연혁을 네 단계로 나누어 설명한다.¹⁴⁾ 첫 단계는 1945년에서 1949년 사이로, 이때에는 국어 교육의 시행을 당면 목표로 삼고 언어를 포함한 문화 정책 전반에서 일제 잔재 청산 작업에 돌입한다. 일문판 신문, 잡지를 없앴고, 대만 작가의 일어 창작과 학교에서의 일어 사용을 금지했다. 두 번째 단계는 1949년부터 1986년까지로, 이 시기에는 방언 사용을 제한하는 데 중점을 두었다. 세 번째 단계는 1987년 이후로, 38년간의 계엄이 해제되고 민주화와 본토화에 대한 요구가 제기됨에 따라 학교 과외 시간의 향토 언어 학습이 허용되었다. 주목할 만한 점은, 1993년부터 일어난 언어 정책의 변화인데, 1993년 4월 교육부는 모어 교육을 초·중등학교의 선택 수강 방식으로 허용하였고, 1994년 8월에는 <초등학교 향토 교육 활동 과정 표준>을 통과시켰으며 마침내 1996년에는 모어 교육을 정식으로 교과 과정에 포함시키기에 이른다. 다언어 정책은 미디어에도 영향을 미쳐 1993년 7월에는 입법원이 방언 사용을 제한했던 기존의 방송법에서 “소수 민족 언어의 방송 기회 보장”으로 조문을 수정한다. 네 번째, 국민당 정권이 민진당으로 교체된 2000년대 이후로는, 더 강한 본토 언어, 모어 교육, 향토 언어의 주장이 대두됨에 따라 대만의 언어 정책은 기본적으로 국어 독주를 포기하고, 다언어 사용을 원칙으로 삼게 된다.

전체적으로 대만 언어 정책은 일제 잔재의 청산과 국어 교육을 강화하는 데서 점차 방언 사용을 허용하고, 더 나아가 다언어 정책을 추진하는 쪽으로 흘러왔음을 알 수 있다. 실제 학교에서는 기존의 국어 위주로 수업이 진행되지만, 정책적으로 여러 소수 민족의 언어에 차별을 두지 않고 있다는 점에서 남북 언어 통합에 시사하는 바가 크다.

한편, 대륙에서는 양안 언어의 뿌리와 기원이 같음을 강조하고, 양안 공통어의 일관성, 일치성을 저해하는 요소로 여겨지는 ‘언어 평등론’, ‘향토 언어 교육론’ 등에 대해 강한 논조로 비판하는데, 관련 내용을 보면 다음과 같다.

“‘대만 국어’와 대륙의 ‘보통화’는 한민족(漢民族) 공통어에서 발전해 나온 두 개의 변체이며, 대륙과 대만의 민족 공동체 의식과 문화 정체성의 굳센 연결 고리로, 강력한 응집력을 가진다. 바로 이러한 점이 민족의 공통 언어를 바탕으로, 각종 분열 세력이 그들의 목적을 쉽게 달성할 수 없게 하며, 대륙과 대만이 구축하고 있는 ‘중화어문 공동체’를 쉽게 가르지 못하게 하는 힘이다. 각종 분열 세력을 저지하기 위해, 우리는 반드시 우리의 민족 공통어를 유지·보호하는 데 한 걸음 나아가야 한다. 우리 공통어의 일관성을 높이고, 통용성을 확장하며, 조국 평화 통일을 위해 견고한 문화 기초를 다져야 한다.”¹⁵⁾

14) 증천부, “대만의 언어 정책과 국어교육 현황,” 『국어교육연구』, 28호 (2011), pp. 271~276.

15) “台湾国语”和大陆“普通话”，是由汉民族共同语发展来的两个变体，是维系两岸民族认同和文化认同的坚强纽带，具有割不断的最强大的凝聚力。正是依靠我们民族的共同语言，才使各种分裂势力不能轻易得逞，无法割裂两岸共同构建的“中华文化共同体”。为了遏制各种分裂势力，我们必须进一步维护我们的民族共同语，提高我们共同语的一致性，拓展它的通用性，使之更好地服务于两岸的和平发展，为祖国和平统一夯实牢固的文化基础。

李行健，仇志群，“促进两岸民族共同语的融合统一，是遏制“台独”的有效手段。”《语言文字应用》6 (2017) 中。

대륙의 입장에서는, 대만 국어가 대만 사회를 단결시키고, 이를 통해 하나의 중국을 실현하는 발판으로써 작용해 주기를 기대하는 것이다. 따라서 대륙은 민족 정체성 회복과 국가의 통일을 기치로 삼아 양안 언어의 불일치를 해소하고 융합하는 작업에 힘을 쏟고 있다. 양안 언어 대조 연구와 학술 연구를 강화하여 양안 언어의 차이를 모으고, 이를 융합하는 정책들을 고민하는 것이다.

대륙과 대만의 입장과는 별개로 김리란(2013)은 대륙으로 이주한 대만 상인의 귀속감 변화 여부를 살핀 일이 있는데, 자녀의 대륙 네트워크 확보를 위해 자녀의 진학 과정에서 대만이 아닌 대륙의 중국 공민 교육을 택하는 ‘현지화’ 현상이 점증되고 있음을 보고하였다. 이 연구는 경제적 실리성 앞에서 민족적·국가적 정체성은 어떤 의미를 갖는가 하는 의문을 들게 한다. 즉, ‘하나의 민족’, ‘하나의 국가’, ‘하나의 언어’라는 공식이, 정치적 이상 외에 갖는 의의가 무엇인지에 대해 고민하게 되는 것이다.

종전 시대의 논의와 같이 하나의 민족이라는 미명 아래 균질한 하나의 언어를 만든다고 가정할 때, 경제적 우위에 근거한 언어의 차별적 위상, 상대적으로 우위적 입지를 점하지 못한 언어와 그 언어를 쓰는 사람, 문화에 대한 차별 등에 대해서 어떻게 풀어나가야 할 것인지 고민하고 논의할 필요가 있다.

4. 유럽 연합

체제 간 언어 통합의 마지막 해외 사례로 유럽 연합의 언어 정책을 살피고자 한다.¹⁶⁾ 사실 유럽 연합은 국가 연합의 국제적 성격이 강하기 때문에 앞서 살펴본 경우들처럼 대내적 성격이 더 강한 체제와 동일선상에 놓고 볼 수가 없다. 그러나 유럽 연합이 경제적 실리 추구라는 현실적 목표를 내세우면서 국가 간 통합을 추진하고 있고, 또 이러한 과정 속에서 언어 정책이 중요한 역할을 담당하고 있다는 점에서 함께 다루어 볼 만하다. 유럽 연합과 마찬가지로 남북한의 통합은 국민 정체성의 통합이라고 하는 사회적 문제이기도 하면서 동시에 현실적 이익을 담보할 수 있는냐의 경제적 문제와도 직결되기 때문이다.

현재 유럽 연합은 28개국의 회원국, 5억 이상의 인구가 있는 거대한 정치 경제 공동체로 성장하였다. 유럽 연합은 1957년 프랑스, 독일, 이탈리아, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드 6개국이 로마 조약을 체결함으로써 시작되었는데, 이후 1992년 유럽 경제 공동체가 마스트리히트 조약을 맺으면서 유럽 연합으로 발전하였다. 또한 1997년 암스테르담 조약, 2007년 리스본 조약을 등을 통해 최종적으로 하나의 유럽을 지향하면서 사회, 정치, 경제, 안보 공동체의 성격을 뚜렷이 하였다. 특히 언어 정책은 각국의 문화 정체성을 유지 발전시키는 동시에 유럽 시민들 사이의 연대감을 조성하기 위해 문화 간 대화를 지속적으로 추진해 왔다.

16) 이복남, “유럽 연합의 언어 정책,” 『새국어생활』, 24(2)호 (2014), pp. 1~16. 참고.

유럽 연합의 언어 정책은 다언어주의와 평등주의의 원칙 아래 개발되고 집행된다. 언어에 대한 시민적 권리는 유럽 연합 기본권 헌장 제22조에 “유럽 연합은 문화, 종교, 언어의 다양성을 존중한다.”라고 명시되어 있을 만큼 무겁게 다루어진다. 또한 회원국들의 국가 정체성을 보장하기 위하여 각 국가들의 공용어는 유럽 연합의 공용어로 모두 인정된다. 이에 따라 유럽 의회 관련 자료는 24개 공용어로 번역되어 제공되고 있다. 한편 유럽 연합의 시민들은 모어와 더불어 2개의 외국어를 구사하도록 권장받고 있는데, 이것은 자유로운 시장 경제 활동과 문화 간 교류를 뒷받침하는 원동력이 된다.

유럽 연합의 목적은 새로운 단일 유럽 민족이나 국가를 만드는 것이 아니다. 민족적 감수성이나 당위론이 아니라, 현실에서의 정치 경제적 이익과 합리적인 사회 통합을 전면에 내세운다. 그렇기 때문에 회원국은 유럽 연합에서의 활동이 국가 이익과 부합하지 않으면 그에 알맞은 경제적 대가를 지불하고 탈퇴할 수 있는 것이다. 최근 영국의 유럽 연합 탈퇴 결정이 그 예이다(Brexit). 그러나 대체로 유럽 연합은 회원국들의 현실적 이익에 복무하기 때문에 꾸준히 그 기능을 강화해 왔으며, 이것을 지속 가능하게 만드는 연대와 신뢰의 힘은 언어 정책을 중심으로 하는 문화 다양성의 정책 기조로부터 온다고 평가할 수 있다.

IV. 남북 언어 통합 정책의 근거와 재구성

앞 절에서는 체제 통합과 언어 문제에 관련된 역사들을 두루 살펴보았다. 본 절에서는 이러한 사례들이 앞으로의 남북 언어 통합 정책에 줄 수 있는 시사점들을 정리해 볼 것이다. 글 첫머리에서 우리는 지금까지 남북 언어 통합을 지지해 왔던 생각이 ‘1민족=1국가=1언어’ 이념에 갇혀 있었다고 지적했었다. 그러나 언어 통합 정책이 민족주의적 감수성에만 의지하기에는 분단이 너무 오래고, 그 사이 사회 환경에도 많은 변화가 생겼다. 따라서 우리는 언어 통합의 근거가 앞으로 어떤 설득력을 갖추어야 하며, 또 그 정책은 어떠한 가치들을 고려하여 구성되어야 하는가에 초점을 맞추어 논의를 계속해 나가기로 한다.

1. 남북 언어 통합 정책의 근거

현대사회에 들어, 권력 집단의 이익이나 가치를 관철시키기 위해 약자들을 억압했던 근대 사회의 폭력성이 비판받으면서 개체나 소수자의 의미를 광범위하게 존중하는 다원주의가 설득력을 얻게 되었다. 이에 따르면 사회 통합은 상대방을 제압하거나 지배함으로써 이루는 것이 아니라, 다양성의 인정과 사회적 상호 작용을 통한 연대감을 바탕으로 성취되는 것이다. 이때 중요한 것은 구성원들이 지니고 있는 정체성을 존중하여 이것을 최대한 조화롭게 조정해 내는 능력이다. 집단에 대한 소속감은 정체성 확립의 중요 조건으로, 개인은 이를 통해 존재의 안정감을 확보한다.

언어 역시 정체성을 이루는 주요 요소 가운데 하나이다. 언어는 서로 의사소통이 가능한 사람들 사이에 연대감을 생성하는 사회적 상징으로 기능하기 때문이다. 그런 이유로 언어적 연대감이 상상된 최대치를 민족(nation)으로 보는 견해도 등장하게 된 것이다. 그러므로 개인과 집단의 언어 정체성(language identity)을 존중하고, 이를 조화시키는 것이 사회 통합에 있어서 매우 중요하며, 이는 유럽 연합의 다언어주의 정책을 통해 확인할 수 있다.

언어 정체성의 통합이 균형감 있게 이루어지면 언어로 인한 갈등 비용을 최소화시켜 사회의 지속적인 발전에 힘을 보탬 수 있다. 남북한의 경우처럼 극도의 긴장 상태로 인해 과도한 국방비와 사회적 불안이 계속해서 발생하는 관계에서는 사회적 비용 절감과 안정적 발전이 요구된다. 이때 상호 존중을 기반으로 한 언어 통합 작업은 양 집단 간의 갈등을 해소해 주는 기본적인 토대가 된다. 남과 북의 유대감이란 공통된 언어를 바탕으로 한 것인데, 분단 70여 년의 시간을 보내면서 겪어 온 갈등의 깊이만큼 언어적 정체성도 얼마간 달라진 것이 사실이다. 언어 동질성에 기초하면서도 서로의 차이를 존중하는 통합 정책은 화해와 협력의 모델로서 기능할 수 있다.

통일 후 서독 사회는 동독인들에게 일방적인 서독 언어문화의 학습을 강요함으로써 동독인들의 소외감을 배가시켰다. 또한 베트남은 오랜 남북 분리의 역사를 무시하고 북부 하노이 방언 중심의 언어 표준화를 추진하였음에도 남부 방언 사용자들은 나름의 특징적인 언어 사용을 계속하고 있다. 이처럼 흡수 형식의 통일을 추구할 경우 일방의 언어문화를 상대방에게 강요함으로써 정체성 상실감에 따른 소수 집단의 저항이 발생한다. 반대로 유럽 연합이 시도하고 있는 다원주의에 기초한 언어 통합 정책은 상호 존중과 신뢰를 통해 내적 통합을 이끌어 내고 해당 사회의 지속 가능한 발전을 보장할 것으로 기대된다.

이러한 다원주의적 언어 통합의 사회적 가치와 더불어 남북 언어 통합이 구체적으로 어떠한 경제적 이익을 발생시킬 수 있을지에 대해 살피는 일도 필요하다. 우리는 개성 공단에서의 언어 혼용(code mixing)이 원활한 의사소통을 유도하여 생산성 향상에 기여했다는 소중한 경험을 갖고 있다.¹⁷⁾ 이를 통해 전문 용어 통합이 각종 학술, 산업 현장들의 시장을 하나의 체계로 수렴하여 일정한 경제적 효과를 가져다 줄 것이라고 예측할 수 있다. 물론 이러한 경제적 이익의 극대화는 역시 다양한 언어 정체성을 존중하여 마련한 안정적 사회 통합에서 비롯될 것이다.

2. 남북 언어 통합 정책의 재구성

다원주의적인 남북 언어 통합 정책이 내적 사회 통합에 기여하고, 이것이 다시 산업 현장에서의 생산성 증가와 각종 전문 분야의 시장 통합을 추동한다고 할 때, 새로운 언어 통합 정책은 구체적으로 어떠한 원리에 의해 재구성될 수 있을까. 여기에서

17) 김용태, “전문 용어 통합의 경제적 효과,” 『겨레말 통합을 위한 국제 학술회의 논문집』, (2015). 참조.

는 우리의 인식을, 통일에서 통합으로, 균질에서 혼종으로, 연구에서 실천으로 전환할 것을 촉구함으로써 풀어 나가고자 한다. 각각의 주제들은 모두 앞서 살핀 해외 사례로부터 도출된 시사점으로, 우리는 이것들을 남북한의 상황에 적절히 적용하면서 설명할 것이다.

첫째, 언어 통합 정책은 통일(unification)에서 통합(integration)으로 관점이 재구성되어야 한다. 이것은 다음과 같은 입장들을 반영한다. ① 남북의 하나 됨이 일회적인 사건(event)이 아니라 단계적인 과정(process)으로 추진되어야 한다. ② 추상적 개념인 민족(nation)보다는 구체적 단위인 사회(society)를 정책의 대상으로 삼아야 한다. 민족주의에 호소하거나 전쟁이라는 막대한 대가를 지불하면서 추진되었던 독일과 베트남의 흡수식 통일은 의식적으로든 무의식적으로든 소수 집단 배제라는 후과를 낳았다. 서독으로의 일방적인 언어 통합, 하노이 방언의 강요 등은 최대한 빠르게 하나가 되어야 한다는 정치적 조급증을 여실히 드러낸다.

그러나 회원국의 정치적·경제적 실리를 우선하는 유럽 연합은 언어 시민권을 수호한다는 원칙 아래 언어 정책을 차별하게 추진하면서 구성원들의 이탈을 최소화하였다. 또한 양안은 적은 올림말을 수록한 소사전에서부터 중사전, 대사전 순의 편찬 작업을 통해 단계적인 언어 통합을 진행하고 있다. 한편 남북의 《겨레말큰사전》은 처음부터 30만 올림말 규모의 대사를 계획을하였는데, 남북의 불안정한 정세로 공동 편찬 회의가 예정대로 개최되지 않음에 따라 결과물을 언제 내놓을 수 있을지 장담하기 어려운 실정이다. 따라서 앞으로의 남북 언어 통합 정책은 합리적인 계획 아래 현실적인 세부 목표들을 수립하여 추진되어야 할 것이다. 아울러 《겨레말큰사전》의 편찬 이후에도 증보를 위한 작업이 계속 진행되어야 하며, 남과 북의 언어 다양성을 살린 특색 있는 각종 사전의 편찬도 필요하다. 예를 들어 《남북 어휘 사용 빈도 사전》, 《남북 어휘 의미 차이 사전》 등의 특색 있는 사전의 편찬이 그것이다.¹⁸⁾

둘째, 언어 통합 정책은 균질(homogeneity)에서 혼종(heterogeneity)으로 관점이 재구성되어야 한다. 권위적인 사회일수록 언어 규범이 당연시되고, 또 그것을 일방적으로 강요하는 경향이 있다. 그러나 언어는 본래 다양성을 본질로 삼으며 소통 가능한 방언들은 원천적으로 위계적인 것이 아니다. 이러한 사고를 전제로 할 때 상대방의 언어문화는 제압되어야 할 것이 아니라 존중받아야 하는 대상이라는 것을 인식할 수 있다.

언어 균질화의 관점은 혼종성과 다양성을 포괄할 수 있는 느슨한 규범의식으로 대체될 필요가 있다. 이 과정에서 어문 규범 정책의 주도권은 국가에서 민간으로 다시 이양되어야 한다. 어문 규범을 국가가 관리하는 곳은 세계적으로도 드물다. 대체로 어문 규범은 권위 있는 민간단체나 그 단체가 출판한 사전 등을 통해 관리되고 있다. 남한의 경우도 1988년 전까지는 한글학회 어문 규범의 권위가 인정되었었다. 무엇보다 양측의 정부 대표를 중심으로 어문 규범을 협상하게 되면 각 측의 공식적인 입장

18) 《남북 어휘 사용 빈도 사전》은 ‘채소/남새’, ‘사주(使喉)/사촉(唆囑)’ 등의 단어 중에서 북은 ‘남새, 사촉’을 더 많이 사용한다는 정보를 담은 사전이고, 《남북 어휘 의미 차이 사전》은 앞에서 언급한 ‘극장’과 같이 남은 영화관이 포함되고 북은 포함되지 않는다는 정보를 담은 사전이다.

을 양보하기가 몹시 어려워진다. 따라서 어문 규범과 관련하여 민간단체인 겨레말큰사전 남북공동편찬사업회의 역할이 더 확대되어야 할 것이다.

더불어 상호 간의 다른 언어 체계를 충분히 고려하고 인정하는 태도도 필요하다. 국가 주도의 획일적인 관점을 넘어설 때 다양한 유형의 언어 사용이 틀린 것이 아니라 다른 것으로 받아들여질 수 있다. 맞춤법의 통합을 예로 들어, 만약 남북이 사전 편찬 과정 중에서 사이시옷은 ‘시넷가’처럼 남측 방식대로 합의하고 두음 법칙은 ‘로동’처럼 북측 방식대로 ‘ㄹ, ㄴ’을 표기하는 것으로 결론을 지었다고 가정해 보자. 이러한 표기법이 남북의 기존 방식과 더불어 제3의 방식으로 등장했을 때, 남북의 통합적 가치를 추구하는 개인이나 매체 등이 이 표기법을 선택하여 쓸 수 있는 사회적 분위기가 조성되어야 한다.

사회 언어학에서는 언어의 특정 요소가 사용자의 사회적 의미를 발생시킬 때 이 요소를 ‘사회적 표지(social marker)’라고 부른다. 남한 출신의 한국어 사용자는 ‘勞動’을 ‘로동’이라고 표기하는 것을 보면 대개 이질감을 느끼는데, 이때 한자어 첫머리에 두음 법칙을 적용하지 않은 ‘ㄹ’ 표기가 사회적 표지가 된다. 사회적 표지는 이렇게 수용의 방식으로만 기능할 뿐 아니라 표현의 방식으로도 기능할 수 있다. 가상의 예이기는 하지만 자신의 정체성이 남과 북을 아우른다면 앞서 제시한 가상의 맞춤법에 따라 글을 씀으로써 정치적 입장을 드러낼 수 있는 것이다. 이것은 표기, 발음, 문법, 어휘, 화용 등 언어의 모든 부문에 해당된다. 이러한 관점에 기초한 혼종 언어의 사용은 사회 통합에 기여할 것으로 판단된다.

우리는 앞선 사례들에서 힘이 강한 국가가 일방적, 또는 상호적 언어 통합을 추구하는 경향을 확인하였다. 반면 힘이 약한 국가는 분리와 통합 사이에서 정도 차를 보이는데 북한은 이 국가들 중에서 언어 통합에 대한 열망이 가장 높다. 이때 남한이 북한의 언어 정체성을 존중하는 방식으로 통합을 추진할 경우 그 효과가 가장 극대화될 것으로 예측할 수 있다. 여기에 중국 양안이 사전 편찬에서 간체자와 정체자의 표기를 상호 인정한 태도를 참조할 만하다.

셋째, 언어 통합 정책은 연구(research)에서 실천(practice)으로 관점이 재구성되어야 한다. 그동안 남북 언어와 관련하여 광범위한 분야의 수많은 연구물들이 축적되어 왔다. 그러나 대부분의 경우는 연구로 그치고 뚜렷한 결과물로 빛을 보지 못한 측면이 있다. 이것은 남북의 교류가 안정적으로 보장되지 않는 상황에서 불가항력적 부분일 수도 있으나 분명 연구 성과는 구체적인 결과물을 낼 수 있는 정책으로 이어져야 한다. 동서독의 맞춤법 개정 공동 참여와 《그림 사전》 편찬 협력, 베트남 정부의 전문 용어 표준화 사업, 중국 양안의 〈중화 어문 기본서〉 편찬 등이 구체적 성과물의 좋은 사례들이다.

《겨레말큰사전》은 분명 그러한 가시적인 시도 중의 하나이며, 그 성과물은 교과서나 매체, 종교 경전 등의 영역으로까지 확장되어야 할 것이다.¹⁹⁾ 한 민간 출판사에서 통일을 염두에 둔 국어 교과서 개발을 진행하고 있고 검인정까지 추진할 계획이

19) 김주성, “한국어 성서의 언어사회학적 의미와 전망,” 『기독교사상』, 689호 (2016), pp. 37~40.

다. 이 사업에는 북한 연구 인력의 빈자리를 중국 동포들이 주로 채우고 있다.²⁰⁾ 북한 출신 한국인을 위한 일련의 언어 교육 자료들의 출판도 있었는데, 외국어로서의 한국어(조선어) 교육과 수어, 점자 등의 영역에서는 아직 그 연구조차 미미한 실정이다. 외국어로서의 한국어(조선어) 교육은 시장 이익이 예상되는 분야로 경제 협력의 의미도 갖는다.²¹⁾

실천적 관점에서 중시되어야 할 영역으로는 담론 투쟁을 들 수 있다. 독일의 경우 통일 후 동서독 집단 간 갈등이 증폭되었는데 이것을 단지 언어 차이로 인한 문제로 좁게 보고 동독의 언어 유산은 버려야 할 것으로 치부되었다. 심지어 동서 간 언어 차이는 남북 간 독일어 차이보다 적은 것이었음에도 불구하고 이러한 편견이 퍼졌던 것이다. 이는 객관적 사실과는 상관없이 담론의 흐름에 따라 대중들의 인식이 왜곡될 수 있음을 보여 준다. 양질의 남북 언어 통합 결과물이 생산되었을 때, 이것이 냉전적 사고에 의한 편견으로 인해 사장되지 않도록 학술적, 대중적 담론 투쟁을 펼쳐야 할 것이다.

일련의 실천적 노력들은 반드시 통일이나 통합 이전에 이루어져야 하는 것들이다. 체제 통합 이후의 노력은 큰 의미가 없다. 서로의 차이를 인정하되 동질성의 담론에 좀 더 집중하여 유대감을 높이고, 실제 교류 경험으로 상대방에게 갖고 있던 편견들을 불식시켜야 한다. 또한 실제 결과물을 생산해 낼 수 있는 구체적인 공동의 목표를 설정하고 이 목표를 위해 남북의 구성원이 한 자리에서 함께 노력해야 한다. 그럴 때에만 추상적인 연구 차원에서 맴돌기만 하던 언어 통합이 실제 개인의 삶과 사회로 스며드는 수준으로 발전할 수 있고, 갈등 처리에 급급했던 악순환이 미래 지향적인 관계로 발돋움하게 될 것이다.

V. 결론

그동안 남북한 언어의 통합은 체제의 통일만큼이나 마땅히 그래야 하는 것으로 받아들여져 왔다. 하나의 민족은 하나의 국가를 이루어야 하며 단일한 언어를 써야 한다는 생각이 언어 통합을 당연시하는 이유가 되어 온 것이다. 그러나 우리는 이러한 지배적 이념에 의문을 품고 언어 통합의 근거를 현재의 시점에서 다시 고민해 보았다. 그 결과, 다원주의적인 남북 언어 통합 정책이 남북한 구성원의 내적 사회 통합에 기여할 수 있고, 이것은 국민 생산성의 증가와 시장 통합을 추동한다는 결론을 내릴 수 있었다. 물론 여기에서의 방점은 개별 언어 정체성의 존중을 통한 안정적인 사회 통합에 찍힌다.

20) 통일국어교육연구회, 『통일 초등 국어 교과서 개발 기초 연구』, 서울: (주)미래엔, 2017. 참조.

21) 김주성, “한국어 교육과 조선어 교육의 통합에 대한 시론,” 『한국어교육학회 제285회 전국 학술 대회 논문집』, (2018), pp. 181~195.

이어서 앞으로의 남북 언어 통합 정책은 어떠한 가치들을 고려하면서 재구성되어야 할지를 정리하였는데, 그것은 이 문제에 대한 우리의 관점을 통일에서 통합으로, 균질에서 혼종으로, 연구에서 실천으로 전환함으로써 풀어 나가야 한다는 것이었다. 남북 언어의 통합은 민족보다는 사회를 대상으로 일정한 계획에 따라 단계적으로 추진되어야 하고, 다양성을 포괄할 수 있는 느슨한 규범주의를 통해 사회 통합에 기여할 수 있어야 한다. 또한 언어 통합 활동은 구체적인 성과물을 생산해 내는 일에 집중해야 하며, 적극적인 담론 투쟁에 의해 결과물의 보급 효과를 극대화시켜야 할 것이다.

물론 이러한 일련의 정책들이 또 다른 강제나 억압으로 기능하지 않도록 하는 세심한 주의도 필요하다. 대륙으로 이주한 대만 상인이 자녀의 글로벌 시장으로의 진입로를 보다 수월하게 확보하기 위해 자녀의 진학과정에서 대만의 학교가 아닌 중국 공민 교육을 택한다는 보고를 상기해 볼 때, 이러한 언어 선택도 마땅히 존중받아야 할 시민적 권리에 해당되기 때문이다.

독일 통일 전후에 언어 통합 연구를 주도했던 언어학자 헬만(Hellmann)은 동서독의 의사소통 갈등 상황을 다루면서 다음과 같이 반문하였다. “우리 자신들이 원래 함께할 수 있기 위해 얼마나 통일적이어야만 혹은 동일해야만 하는가?” 그러면서 독일이 언어적으로 균질했던 적은 단 한 번도 없었다면서 서독의 언어문화를 일방적으로 강요하지 말고 서로의 “다른 존재를 인정”함으로써 동서독의 언어적 갈등을 해결해야 한다고 주장한다.²²⁾ 진정한 의미의 통합적 발전이란 다수 집단이 소수 집단을 강압적으로 동화시키는 것이 아니라, 다양한 요소들을 인정하고 융합함으로써 더 크고 성숙한 것을 만들어 내는 과정인 것이다.

22) 최경은, “통일 독일의 언어 통합,” 『겨레말 통합을 위한 국제 학술회의 논문집』, (2015), pp. 55~73.

참고문헌

1. 국문 단행본

- 조선민주주의인민공화국 국어사정위원회. 『조선말규범집』. 평양: 사회과학출판사, 2010.
- 중국조선어사정위원회. 『조선말규범집』. 연길: 연변교육출판사, 2016.
- 통일국어교육연구회. 『통일 초등 국어 교과서 개발 기초 연구』. 서울: (주)미래엔, 2017.
- 통일국어교육연구회. 『통일 초등 국어 교과서 개발 기초 연구 학술 대회』. 서울: (주)미래엔, 2017.

2. 영문 단행본

- Dailey-O'Cain, J. The Perception of Post-Unification German Regional Speech, In Handbook of Perceptual Dialectology. Vol. 1. Edited by D. Preston. PA: John Benjamins Publishing Company, 1999.
- Edwards, J. Language and Identity. Cambridge University Press, 2009.
- Stevenson, P. Language and German Disunity. Oxford University Press, 2006.

3. 국문 논문

- 김리란. “상하이 거주 타이완 상인의 양안에 대한 인식.” 『중국학논총』. 38호 (2013).
- 김병문. “겨레말큰사전의 역사적 의미에 대하여.” 『말과글』. 146호 (2016).
- 김용태. “전문 용어 통합의 경제적 효과.” 『겨레말 통합을 위한 국제 학술회의 논문집』. (2015).
- 김주성. “한국어 성서의 언어사회학적 의미와 전망.” 『기독교사상』. 689호 (2016).
- 김주성. “한국어 교육과 조선어 교육의 통합에 대한 시론.” 『한국어교육학회 제285회 전국 학술 대회 논문집』. (2018).
- 김태성. “루터 성서의 언어 형태.” 『독일어문학』. 55호 (2011).
- 김하수. “체제 통합과 언어 문제.” 『체제 통합과 언어 문제 국제 학술 대회 자료집』. (2011).
- 김하수. “해방과 분단 그리고 언어 환경의 변화.” 『새국어생활』. 25(2)호 (2015).
- 리성젠. “중화어문대사전의 양안 공동 편찬 과정과 성과.” 『겨레말 통합을 위한 국제 학술회 의 논문집』. (2015).
- 응우옌반히에우. “통일 이후 베트남어 표준화와 관련된 몇 가지 쟁점들.” 『체제 통합과 언어 문제 국제 학술 대회 논문집』. (2011).
- 이관규. “남북한 어문 정책의 동질성 회복 방안에 대한 연구.” 『국어국문학』. 176호 (2016).

- 이기동. “북한의 언어 정책과 연구 내용에 대한 고찰.” 『우리어문연구』. 31호 (2007).
- 이복남. “유럽 연합의 언어 정책.” 『새국어생활』. 24(2)호 (2014).
- 이원경. “독일 통일기의 독어 교육.” 『국어교육』. 131호 (2010).
- 이진희. “독일의 맞춤법 개정 과정과 교훈.” 『새국어생활』. 23(1)호 (2013).
- 이찬규 외. “남북 언어 통합 종합 계획 수립.” (국립국어원 보고서) (2014).
- 장상관. “타이완의 국어에 대한 신화 해체.” 『체제 통합과 언어 문제 국제 학술 대회 논문집』. (2011).
- 전수태. “남북 통일 시대의 국어 교육의 방향.” 『국어교육』. 131호 (2010).
- 정동규. “독어의 표준 발음에 대한 고찰.” 『독어학』. 9호 (2004).
- 증천부. “대만의 언어 정책과 국어교육 현황.” 『국어교육연구』. 28호 (2011).
- 최경은. “통일 독일의 언어 통합.” 『겨레말 통합을 위한 국제 학술회의 논문집』. (2015).
- 최용기. “남북한 국어 정책 변천사 연구.” 『국어학논집』. 18호 (2008).
- 한용운. “20세기 이후 편찬된 우리말 사전의 사회적 기능.” 『한국사전학회 제31차 전국 학술대회 논문집』. (2017).

4. 중문 논문

- 李行健, 仇志群. “促进两岸民族共同语的融合统一,是遏制“台独”的有效手段.” 『语言文字应用』. 6 (2017).

**북한의 “년로자” 관련 로동신문 보도
분석 : “혁명선배”를 중심으로**

박수현(동국대)

북한 “년로자” 관련 로동신문 보도 분석 : “혁명선배”를 중심으로

박수현(동국대학교)

I. 서론

《세월이야 가보라지》에서는 “로동당의 은덕으로 황혼기도 청춘이니, 세월이야 가보라지 우리 마음 늙을소냐” 라고 노래한다. 2014년 작곡된 이 곡은 공화국에서 살아가는 노인의 삶을 즐거이 만끽하며 주요 공연 레퍼토리로 자리 잡았다.

문학작품이나 영화 등 문학예술이 아니라 당 기관지 로동신문에서 노년계층의 이야기가 시작된 것은 북한이 경제적인 난관에 처한 1990년대 중반부터 시작한다. 이는 화목한 대가정이 ‘풍습의 윤리’로써 유지될 수 있었던 최저한도의 경제적·사회적 버팀목이 무너졌음을 의미하겠으나, 다른 한 편으로는 그만큼 오랜 시간동안, 북한에서의 사회는 노인을 배제한 나머지의 세대로 구성되어왔음을 의미한다.

최근 한국사회의 중요한 화두는 저출산과 고령화의 문제이다. 한국은 2000년 고령화 사회에 진입한지 17년 만인 2017년에 고령사회에 도달했다. 그리고 인구구조의 고령화가 주는 사회경제적 부담을 주요 과제로 수많은 연구가 진행되고 있다. 북한 역시 2004년 고령화 사회에 접어들었고 2016년 기준으로 고령인구는 9.9%에 달하고 있다. 통일을 하더라도 2030년에는 고령사회, 즉 65세 이상 고령인구 비중 14%이상인 국가에 들어설 것으로 예측되고 있다.¹⁾ 즐거운 노래가사와는 달리, 북한에서도 노년은 일종의 재난처럼 그저 ‘대비’해야 할 무엇이 되었다.

로동신문에서 ‘년로자’는 1963년도 기사 “년로한 로동자들도 기술학습에 열심”을 통해 처음 언급되었다.²⁾ 기사의 내용에 따르면 당시 학습자들의 평균 연령은 44세로, 현재의 관점에서 본다면 ‘년로자’가 아닌 성인학습자 수준이라고 할 수 있다. 그러나 47년 만에 다시 등장한 ‘년로자’ 기사에서는 올해 100세와 92세를 맞이한 노부부의 일화가 보도되었다.³⁾ 그렇게 시대에 따라 ‘년로자’의 의미는 변화해왔다.

김일성 시대의 노인은 조선 말기에서 일제 강점기에 태어나 처음으로 근대적인 형태의 국가를 맞이한 세대였다. 사회주의적 이념에 따라 남녀노소를 불문하고 ‘혁명주의적’사고를 고취시키기 위한 재사회화와 다양한 교육이 수반되었다. 또한 국가주도 책임의 사회보장정책이 마련되었으며, 이로 인해 노년의 삶에 대한 개인의 노력은 최소한 경제적인 측면에서라도 면제되었다고 볼 수 있다.

1) 최지영, “북한 인구구조의 변화추이와 시사점,” 「BOK 경제연구」 2015년 18호, p.16.

2) “년로한 로동자들도 기술학습에 열심,” 「로동신문」 1963년 9월 22일, 4면.

3) “우리 제도가 좋아 무병장수한다요,” 「로동신문」 2010년 10월 1일, 5면.

김정일 시대의 노인은 전쟁 시기 조국을 수호하고, 전후복구와 경제건설의 빛나는 경험을 했던 마지막 세대였다. 1995년 12월 김정일이 유신헌치의 과정에서 노인세대를 ‘혁명선배’로 호명하고 연로자에 대한 법제 정비를 가속화했다. 그리고 1960년대 주창한 ‘60청춘 90환갑’의 담론을 소환하여 일하는 노인에 대한 형상을 고착화했다.

김정은 시대에 들어와서야 노인은 본격적으로 하나의 인구집단으로서 이름을 올리 기 시작했다. UN에서 지정한 세계노인의 날을 ‘국제노인의 날’로 기념하고 관련 행사를 진행한다. 노년의 삶의 질을 증진하고자 하는 학술 세미나를 개최하고, 양로원을 시찰하며 노인에게 고개를 숙이는 인덕정치를 과시한다.

어느 나라에서도 국가의 정책적 고려에서 인구집단의 크기나 구조는 실질적으로 제약을 행사하는 요인이다. 그러나 이 인구현상이 구체적인 문제로 등장하게 되는 것은 인구집단 자체로써가 아니라 그 국가의 사회적 조직의 형태나 제도적 장치가 무엇인가에 달려있다.⁴⁾ 다시 말해 국가가 노인문제를 어떻게 다루고 있는가 하는 사회 정책적 상황은 곧 국가가 노인을 어떻게 보고 있는가를 의미한다.

따라서 본 연구에서는 북한 사회의 대표적인 공적 담론의 장인 「로동신문」을 통하여 북한이 그들의 노년계층을 어떠한 시선으로 바라보고 있는가를 탐색해 보고자 하며, 이를 통해 두 가지 연구질문에 대한 답을 얻고자 한다.

첫째, ‘혁명선배’와 ‘년로자’는 어떠한 의미구조로 연결되어 있는가.

둘째, 북한의 공식담론이 이야기하는 노인의 모습은 무엇인가.

주지하다시피 로동신문에서 ‘년로자’에 관련한 보도는 최근에 집중되는 경향을 보이기 때문에 자료의 양이 풍부하다고 보기는 어렵다. 따라서 연구의 범위는 로동신문 발행 이후부터 2017년까지의 전체 기간을 포괄하였고, 통일부 북한자료센터의 색인을 통해 “년로자”, “혁명선배”, “로년”, “로화”, “보양소” 등의 키워드 검색을 사용하여 자료를 추출하였다. 이를 통하여 현재 북한 사회에서 ‘년로자’가 가지는 사회적 담론의 성격을 이해하고자 한다.

II. 북한의 연로자 정의와 규모

1. 북한에서 연로자의 정의

북한에서는 사람의 나이를 생리적 나이와 사회적 나이로 구분하여 판단하며, 사회적 나이는 사람이 사회와 인민을 위하여 공헌한 기간을 의미한다. 그리고 북한에서의 노인은 자본주의사회에서의 노인과는 달리, 몸은 비록 늙었으나 혁명과 건설을 통하

4) 존 마일즈 저, 김혜순 역, 『북지국가의 노년』 (서울:한울아카데미, 1992), 159쪽.

여 단련된 세대로서 사회정치적 생명을 계속 빛내려는 요구와 이해관계를 가진다고 해석하고 있다.⁵⁾ 북한에서 일반적으로 사용되는 ‘늙은이’라는 표현은 ‘젊은이’, ‘어린 이’ 등과 상대적인 개념이다. 따라서 ‘늙은이’는 비속어가 아니다. 사회과학적으로 연령 개념을 부여한 표현으로는 ‘년로자(年老者)’가 있다. 북한에서 노인의 사전적 정의는 ‘나이가 많은 늙은 사람’이지만, 노인에 대한 법적 정의는 노동력의 유무와 관련이 되어있다. 노년기의 기준은 1946년 6월에 채택한 “북조선 노동자, 사무원에 대한 노동법령” 제25조, 1948년 9월 조선민주주의인민공화국 헌법 제17조, 1972년 12월 사회주의 헌법 제 58조, 1978년 4월 조선민주주의인민공화국 사회주의 노동법, 마지막으로 2007년에 채택된 ‘년로자보호법’에서 찾아볼 수 있다. 북한은 2000년 이후 고령화문제에 대하여 지속적인 관심을 표명해왔으며, 2003년 4월 30일 ‘조선년로자방조협회’(현재 조선년로자보호련맹)를, 2007년에는 「년로자보호기금」을 설립했다. 또한 같은 해 4월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2214호로 제정된 「년로자보호법」은 노인에 대한 북한 최초의 독립법령이라는 것에 의의를 두고 있으며, 연로한 노인에 대한 국가의 보호를 명시하고 있다.⁶⁾

노동법령은 노인을 연로한 노동자 및 사무원으로 규정하였고, 사회주의 헌법은 노쇠하여 노동능력이 없는 늙은 사람으로 정의하고 있다. 즉 북한에서 노인의 법적 정의는 남자 60세, 여자 55세 이상의 연로보장자들을 일컫는다.

다만 여기에서 년로자보호법 제5조항을 특기할 필요가 있다. 제5조 공로있는 년로자의 특별보호원칙에서는 “국가는 혁명투사와 혁명투쟁공로자, 영웅, 전쟁로병, 영예군인, 공로자 같은 조국수호와 사회주의건설에서 공로를 세운 년로자를 사회적으로 특별히 우대하며 그들의 생활을 따듯이 보살펴주도록 한다.”고 명시함으로써, 북한이 내세우는 ‘년로자 보호정책’의 보편성과 특수성을 다시금 일깨워준다.

2. 북한 연로자의 인구규모

2008년 당시 북한 중앙통계국의 인구센서스를 보면, 만 65살 이상 인구가 209만 7,000명으로 전체 인구 2,405만 2,000명의 8.7%를 차지했다. 북한 역시 남한처럼 고령화사회(65세 이상 고령인구 비중 7% 이상)에 진입한 셈이다.⁷⁾ 가장 최근의 보고인 국제노동기구(ILO)에 따르면 지난해 북한 인구는 2,515만 5,000명을 기록했다. 북한의 인구 규모는 전세계 238개국 중 51번째로 많은 편에 속했지만 증가율은 157위에 머물렀다.⁸⁾ 특히 출산율도 1,000명당 14.5명으로 134위에 그쳤다. 65세 이상 인구

5) 리재순, 『심리학개론』 (평양:과학백과사전출판사, 1988), p.432.

6) 북한의 가족법은 배우자와 부모자녀 등 같이 사는 가정성원이 제1차적 부양의무를 부담하며, 부양능력이 있는 가정성원이 없을 경우에는 따로 사는 부모와 자녀, 조부모와 손자녀, 형제자매가 제2차적 부양의무를 부담하되, 앞에서 지적된 부양자가 없는 경우에는 국가가 부양의무를 부담하도록 규정하고 있다.(가족법 제37조) 즉 여기에서 북한의 가족법은 국가를 제3차 부양의무자로 규정하며, 국가를 제3차적 부양의무자로 규정하고 있다. 김영규, “북한 가족법의 공법적 특성,” 『국방연구』 제52권 제2호, 2009, p.178.

7) 2008년 기준으로 남한의 고령인구 비중은 10.3%

비율도 9.9%로 2008년에 비해 1.2% 상승했다.

<표 1> 1985~2015 북한 60세 이상 인구 비율

연도	연령구간별(총 인구대비 비율) ⁹⁾		
	60세 이상 인구	65세 이상 인구	80세 이상 인구
1985	1,169,000(6.2%)	734,000(3.9%)	84,000(0.4%)
1995	1,829,000(8.4%)	1,114,000(5.1%)	133,000(0.6%)
2005	2,837,000(11.9%)	1,771,000(7.4%)	182,000(0.8%)
2015	3,202,000(12.7%)	2,448,000(9.7%)	309,000(1.2%)

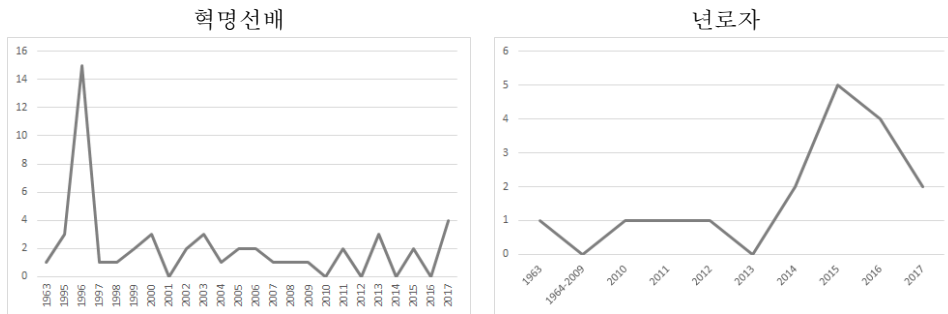
상기의 표는 2017년 UN에서 발표한 세계인구전망(World Population Prospects)을 발췌한 것으로, CIA의 추계와는 약간의 오차가 있다. 그러나 북한에 베이비붐이 일었던 기간으로 추정되는 1955~63년 사이 태어난 260만 명의 인구 수를 감안하면 향후 고령인구의 비율은 더욱 상승할 것으로 보인다.

Ⅲ. 연로자에 관련한 노동신문 보도 유형

통일부 북한자료센터의 노동신문 전 기간 색인 중에서 ‘혁명선배’ 키워드는 49건, ‘년로’, 또는 ‘년로자’ 키워드는 15건, ‘로년’ 2건, ‘로화’ 1건 등 총 67건의 기사가 검색되었다. ‘보양생’, ‘로인’ 등은 검색 결과가 없거나 주제 연관성이 부족하여 대상의 범주에서 제외하였고, ‘전쟁로병’과 ‘영예군인’, ‘로당원’ 등의 경우 미담형태의 기사는 다수 존재했으나 직접적인 주제 연관성이 높은 기사는 이미 타 키워드에 포함된 바 다루지 않았다. 또한 ‘양로원’ 등 노인휴양시설 관련은 다음 절에서 다룰 예정이므로 포함하지 않았다. 이 장에서는 1990년대와 2000년대, 2010년대로 시기를 나누어 시기별 특징을 조망하도록 한다. ‘혁명선배’와 ‘년로자’ 두 중심 키워드의 연도별 노출 빈도는 아래 그림과 같다.

8) CIA, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> 검색일: 2018년 3월 4일자.

9) UN, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2017 Revision, <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>, 북한통계, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IZGI01_104&conn_path=I3 재인용, 검색일: 2018년 3월 5일자.



[그림 1] 주요 키워드의 연도별 기사 빈도

1. 1990년대

기술한 바와 같이, 연로자에 관련한 보도는 1963년의 단신보도를 제외하면 전무라고 할 수 있다. 로동신문의 시선이 윗세대를 향해 돌려진 것은 주지하다시피 1995년 12월 25일의 노작을 통해 시작되었다. 신문은 1995년을 ‘도덕의리의 해’로 명시하고 ‘혁명력사는 의리의 력사’라고 강조한다.¹⁰⁾ 다만 이 시기의 보도에서는 혁명선배의 대상이 명확히 강조되기 보다는 ‘새 세대를 교양하는’ 존재를 도덕의리으로써 배신하지 않을 것을 강조하는 기사가 주를 이룬다.

“청소년들에게 혁명의 1세, 2세들이 간고한 항일혁명투쟁시기와 조국해방전쟁시기, 전후복구건설과 사회주의건설의 어려운 시기에 당과 수령을 어떻게 받들었으며 혁명의 난국을 뚫고 나가는 길에서 어떻게 살며 투쟁하였는가 하는 것을 똑바로 알려주어야 합니다.”¹¹⁾

“사회주의배신자들은 로동계급의 수령들과 혁명선배를 모독하는 행위를 서슴지 않고 있다. 로씨야에서 사회주의배신자들이 로동계급의 수령인 레닌을 모독하다 못해 그의 시신을 다른 곳에 매장해 버리려고 책동하고 있다.”¹²⁾

1990년대의 기사에서 ‘혁명선배’의 대상은 다소 혼란스럽다. 가장 모범적인 혁명선배로 상징하는 대상은 ‘김일성’이며, 그 다음으로 혁명의 1, 2세대, 레닌과 스탈린, 그리고 혁명렬사릉에 안장된 항일무장투쟁가들이 주로 언급되고 있다. 반대로 혁명의 배신자로 상징하는 인물군은 흐루쇼프나 고르바초프와 같은 이전 사회주의 국가의 인물들로 표현하고 있다.

10) “송고한 도덕의리의 귀감,” 「로동신문」 1996년 1월 12일자, 4면.

11) “혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 송고한 도덕의리이다,” 「로동신문」 1995년 12월 25일자, 2면.

12) “혁명선배들에 대한 비렬한 모독행위,” 「로동신문」 1999년 9월 17일자, 6면.

<표 2> 노동신문의 연로자 관련 보도기사 목록(1963-1999)

보도일자	기사 제목
1963.09.22	년로한 노동자들도 기술학습에 열성
1995.12.25	혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이다
1995.12.30	혁명선배들에게 청춘의 꽃다발을
1995.12.30	후대들을 위하여 모든 것을 바쳐 투쟁한 혁명선배들을 존대하는 것은 후세대 사람들이 마땅히 지켜야 할 혁명적 의리이며 숭고한 도덕적 의무로 됩니다.
1996.01.04	김정일 동지는 수령과 혁명선배를 내세우시는 인간윤리도덕의 최고화신입니다
1996.01.06	혁명선배들에 대한 도덕의리를 지키는 것은 우리 혁명의 전통이며 우리 사회의 고상한 도덕기풍입니다.
1996.01.06	혁명선배에 대한 태도는 혁명에 대한 태도
1996.01.08	혁명선배의 최고 대표자는 수령이며 수령에 대한 충실성은 혁명적 의리의 최고 표현입니다
1996.01.09	수령과 혁명선배들의 업적은 지워버릴 수 없다
1996.01.12	혁명선배를 존대하는 것은 혁명의 요구이며 혁명가들이 지켜야 할 숭고한 도덕의리입니다.
1996.01.16	수령과 혁명선배들의 업적을 말살하여 사회주의를 붕괴시킨 죄악
1996.01.22	혁명선배를 존대하는 것은 혁명의 요구이며 혁명가들이 지켜야 할 숭고한 도덕의리입니다
1996.01.31	혁명선배들은 영원히 이날을 안고산다
1996.02.11	수령은 혁명선배의 최고대표자
1996.02.12	혁명선배들에 대한 도덕의리를 지키는 것은 우리 혁명의 전통이며 우리 사회의 고상한 도덕기풍입니다
1996.03.03	인민에 대한 사랑과 혁명선배들에 대한 존경
1996.06.29	혁명선배의 최고대표자는 수령이며 수령에 대한 충실성은 혁명적 의리의 최고표현입니다
1996.08.11	김정일 동지는 혁명선배들을 존중하는 아주 좋은 품성을 지니고 있습니다.
1996.09.03	혁명선배들을 존대하는 우리 사회의 고상한 도덕기풍
1997.06.11	혁명선배들에 대한 악랄한 모독행위
1998.12.01	혁명선배들에 대한 존대와 사회주의의 운명
1999.09.17	혁명선배들에 대한 비렬한 모독행위
1999.12.20	혁명선배들에게 바치는 뜨거운 지성

2. 2000년대

1990년대와 2000년대 보도에서 가장 특기할만한 차이점은 논조와 대상이라고 할 수 있다. 2000년대에서는 이전 시기보다 ‘혁명선배’의 의미가 구체화되는 것은 물론, 해외사례를 비판하는 논조나 사회적 기풍을 강조하는 기사보다는 실존하는 ‘혁명선배’와의 미담 사례가 두드러진다. 대표적인 사례는 보건의료인력들의 정성운동을 통해 전쟁로병의 곤란함을 돌보는 유형이 주를 이루며, ‘혁명선배’의 당사자 역시 실존하는 주변부의 인물로 표현되고 있다.

“우리가 누리는 오늘의 행복이 그 로인과 같은 혁명선배들이 피흘려 싸워 이루어진 것이 아니겠습니까, 그런 혁명선배들을 존대하고 위해 주는 것이야 말로 우리들의 마땅한 도리이고 의무가 아니겠습니까” 13)

“(중략)…높으신 뜻을 받들어 혁명선배를 존대하는 사업에서 의료일군의 본분을 다하자. 이것이 혁명선배들을 위해 진심을 바쳐가는 길에 남포시 고려병원 의료일군들이 가슴마디에 더욱 확고히 새긴 신념이었다.” 14)

위의 사례와 같이, 2000년대에 들어와서 ‘혁명선배’는 일상에 존재하는 영예군인, 전쟁로병, 각 사업단위에서 공훈을 받은 노인들로 구체화된다. 2005년 개편된 「공산주의 도덕」 교과서 역시 ‘혁명선배에 대한 의리’ 항목을 새롭게 추가하면서 혁명선배의 대상범위를 넓힌 바 있다.

혁명은 한 세대에 끝나는 것이 아니며 세대와 세대를 이어 가면서 계속됩니다. 대를 이어 계속되는 혁명의 길에서는 세대교체가 있기 마련입니다. 여기서 혁명의 전 세대 사람들을 선배라고 하고 다음세대 사람들을 후배라고 합니다. (중략) 우리 혁명위업은 혁명의 1세대에 의하여 개척되고 2세대에 의하여 꽃꽂이 이어졌으며 오늘은 3세, 4세대에 의하여 빛나게 계승되고 있습니다. 그러므로 혁명의 1세, 2세대들은 물론 3세, 4세대들도 다 우리의 선배들입니다. 15)

<표 3> 노동신문의 연로자 관련 보도기사 목록(2000-2009)

보도일자	기사 제목
2000.01.28	청춘기에도 로년기에도 한 모습
2000.06.25	혁명선배들에 대한 추억
2000.07.14	혁명선배들에 대한 새 세대의 의리
2000.08.31	혁명선배들을 위하는 뜨거운 마음
2002.04.29	혁명선배를 위하는 마음
2002.10.11	혁명선배들을 위해 바쳐온 7년
2003.06.13	혁명선배들을 위해 바치는 뜨거운 정성
2003.09.25	혁명선배들을 존대
2003.11.02	혁명선배들을 존대하는 미풍
2004.12.13	혁명선배들을 위하는 마음
2005.01.29	혁명선배들을 위해 바치는 지성
2005.07.15	혁명선배들을 위하는 고결한 도덕의리
2006.04.27	인생의 로년기에 꽃을 피워주셨습니다.
2006.05.04	혁명선배들을 끝없이 존대하시며

13) “혁명선배를 위하는 마음,” 「로동신문」 2002년 4월 29일자. 4면.

14) “혁명선배를 위해 바치는 지성,” 「로동신문」 2005년 1월 29일자. 4면.

15) 고등중학교 2학년 『공산주의 도덕』 제10과 pp.25-27. 2002.06. 중학교 2학년 『사회주의도덕과 법』 제6과 혁명선배에 대한 의리 2005.03 발행. 내용 동일.

2006.05.24	혁명선배들과 한 약속을 잊지 않고
2007.06.11	혁명선배에 대한 숭고한 의리
2008.01.17	사회적문제로 되고 있는 인구로화
2008.07.24	혁명선배들을 존대하는 아름다운 생활기풍
2009.07.16	혁명선배들을 잊지 않으시고

3. 2010년대

위의 표에서 알 수 있듯이 ‘혁명선배’의 경우 1995년 노작이 발표된 이후 지속적인 보도 양상을 보이고 있으나, ‘년로자’에 관련한 기사는 1963년의 보도 이후 30여 년 간 단 한 번도 직접적으로 보도된 바가 없다. ‘년로자’는 2000년의 미담 기사 1건 이후 2010년 10월 1일 “당과 국가의 인민적 시책은 년로자의 생활에도” 기사를 통해 국제로인의 날과 ‘조선년로자련맹 중앙위원회’를 소개하면서 본격적으로 등장했다.

여기에서 로동신문의 논조는 2015년을 기준으로 약간의 변곡점을 가지는데, 2012년의 보도에서는 ‘혁명선배들과 년로자들’로 분리되어 서술하고, 2015년 이후의 보도에서는 “년로자들을 혁명선배로서” 동일시하는 보도형태가 더욱 명확해 진다.¹⁶⁾¹⁷⁾

김정일 동지께서는 온 나라에 혁명선배들을 존대하고 내세우는 혁명적 도덕기풍을 세워주시고 당의 년로자보호정책이 철저히 집행되도록 온갖 로고와 심혈을 기울이시였다고 그는 말하였다.¹⁸⁾

...(중략) 로작 《혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이다》를 발표하시어 조선혁명가들의 도덕의리가 어떤 것인가를 힘있게 선언하신 위대한 장군님, 년로자들의 권리와 리익, 보람있고 행복한 삶을 보장해주는 조선년로자보호련맹 중앙위원회를 내오도록 하시고 《조선민주주의인민공화국 년로자보호법》도 채택하도록 하심으로써 그들에게 보다 훌륭한 생활조건을 마련해 줄 수 있는 법적 담보도 튼튼히 마련해주신 위대한 장군님의 따뜻한 보살피심 속에 년로자들의 생활과 건강을 국가가 전적으로 책임지고 돌보아주는 인민적시책들은 행복한 나날에나 고난의 나날에나 변함없이 실시되어 왔고 온 사회에는 늙은이들을 존경하고 우대하는 사회적기풍이 더욱 활짝 꽃피나게 되었다.¹⁹⁾

16) “년로자보호에 대한 사회적 관심을 높여,” 「로동신문」 2012년 10월 1일자, 6면.

17) “혁명선배, 그 부름과 함께,” 「로동신문」 2015년 10월 1일자, 5면.

18) “황해북도양로원 준공식 진행,” 「로동신문」 2017년 9월 15일자.

19) “사회의 존경과 믿음속에 울리는 값높은 부름 혁명선배,” 「로동신문」 2015년 3월 16일자, 4면.

<표 4> 노동신문의 연로자 관련 보도기사 목록(2010-2017)

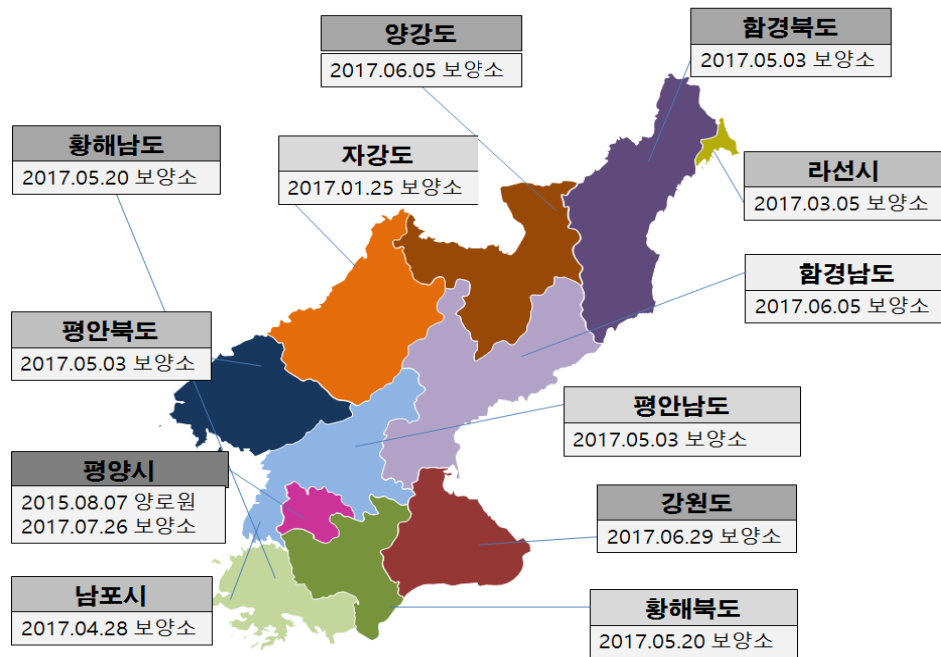
보도일자	기사 제목
2010.10.01	당과 국가의 인민적 시책은 년로자들의 생활에도
2011.04.28	혁명선배들을 존대하는 기풍이 차넘치도록
2011.05.02	년로자들을 위한 인민적 시책과 사회적 기풍 속에
2011.10.01	혁명선배들에 대한 도덕의리를 지켜
2012.10.01	년로자보호에 대한 사회적 관심을 높여
2013.09.19	혁명선배들을 존대하며
2013.09.19	혁명선배들을 존대하는 숭고한 도덕의리의 화폭
2013.11.24	혁명선배들을 존대하는 숭고한 도덕의리의 화폭
2014.06.08	인디아에 가는 조선년로자보호련맹대표단 출발
2014.06.19	인디아에 갔던 조선년로자보호련맹대표단 귀국
2015.03.11	평양시안의 녀성년로자들과 외국녀성들의 친선모임
2015.03.16	사회의 존경과 믿음 속에 울리는 값높은 부름 혁명선배
2015.08.06	우리 당의 년로자보호정책을 철저히 관철하자
2015.08.08	우리 당의 인민사랑, 년로자보호정책이 빛나게 구현된다
2015.10.01	시간이 갈수록 더욱 치열해지는 년로자들의 배구경기
2015.10.01	혁명선배, 그 부름과 함께
2015.10.02	년로자들 국제로인의 날을 기쁨 속에 맞이
2016.03.28	존경받는 년로보장자들
2016.10.01	년로자들을 존경하고 보호하는 우월한 사회제도
2016.10.02	년로자들 국제로인의 날을 즐겁게 맞이
2016.10.05	젊음으로 약동하는 년로자들의 체육경기
2017.03.10	당의 령도를 충직하게 받들어온 혁명선배의 숭고한 정신세계를 따라배우고 있다.
2017.07.20	혁명선배를 존대하는 마음
2017.07.27	혁명선배를 위하는 마음
2017.09.29	평양시년로자들의 민족료리경연과 바드민턴경기 진행
2017.10.01	혁명선배, 그 부름앞에 떳떳하리
2017.10.02	년로자들 국제로인의 날을 기쁨속에 맞이

4. 노인 휴양 시설의 개건 보도

다음으로 노동신문에 보도되었던 노인휴양시설은 별도로 주목할 필요가 있다. 이는 현 시점에서 가장 최근에 두드러진 행보이고, 북한이 자랑하고 있는 ‘년로자보호정책’의 가시적인 업적이기 때문이다. 김정은은 집권 이후 위락시설, 복지시설, 주택 등 다양한 건축물을 세움으로써 집권 첫 해 약속한 ‘사회주의 부귀영화’를 과시하고 있다. 이 중에서도 노인을 대상으로 하는 복지시설 건설도 다양하게 진행되었으며, 2017년 7월에 기하여 각 도에 1개 이상의 노인휴양시설을 완공하였다.

김정은 집권 이후 2018년 3월 현재까지 건설된 노인휴양시설은 총 13개로, 평양시 2개, 라선시와 남포시에 각 1개, 그리고 각 도별 1개 시설이 건립되었다. 이 중에서 김정은은 2015년 처음으로 노인복지시설을 현지지도하면서, 평양양로원의 건설 과정은 물론 완공 이후까지 재시찰하며 노인에게 고개를 숙여 인사를 하고 노인이 ‘사회적으로 돌보아야 할 대상’임을 언급했다. 관련 시설의 준공 시기는 아래의 표와 같다.

<표 5> 2010년 이후 건설된 노인요양시설



신규 노인요양시설	건설지역	준공일자
평양양로원	평양직할시 대동강구역	2015년 8월 7일
자강도전쟁로병보양소	자강도 성간군	2017년 1월 25일(보도일)
라선시전쟁로병보양소	라선시 선봉지구 하회동	2017년 3월 5일
남포시전쟁로병보양소	남포시 와우도구역	2017년 4월 28일
함경북도전쟁로병보양소	함경북도 회령군	2017년 5월 3일
평안남도전쟁로병보양소	평안남도 평원군 석암리	2017년 5월 3일
평안북도전쟁로병보양소	평안북도 신의주시	2017년 5월 20일(보도일)
황해남도전쟁로병보양소	황해남도 벽성군	2017년 5월 20일(보도일)
황해북도전쟁로병보양소	황해북도 사리원시	2017년 5월 20일(보도일)
함경남도전쟁로병보양소	함경남도 함주군	2017년 6월 5일(보도일)
양강도전쟁로병보양소	양강도 삼수호 인근	2017년 6월 5일(보도일)
강원도전쟁로병보양소	강원도 시중호 인근	2017년 6월 29일
평양시전쟁로병보양소	평양시 룡악산 인근	2017년 7월 26일

※ 순서는 준공식 일자를 기준으로 하며 이탤릭체의 경우 노동신문의 보도일자를 기준하였음.

다음 특이사항으로는 평양양로원을 제외하면 모든 시설이 전쟁로병보양소에 집중되어 있다는 것과 준공 시기가 2015년부터 2017년이라는 다소 단기간에 걸쳐 준공된 점을 들 수 있다.

지금까지의 보도를 통해 유추할 수 있는 것은 두 가지 정도로 압축할 수 있다.

첫째, 2015년 이후 북한이 ‘노인우대’ 정책을 대내외적 체제선전의 일환이자 목표로서 접근하고 있다는 점이다. 주지한 바와 같이, 2015년은 노동신문이 ‘국제로인의 날’을 공식적인 기념일로서 보도한 첫 해이기도 하며, 북한 전역에 노인휴양시설 개건이 시작된 해이기도 하다. 평양양로원은 건설 과정과 시설을 상세히 보도함과 더불어 현재 외국인의 평양방문 시 체제과시용 관광코스의 하나가 되어 있고, 국제구호기구 역시 노인복지시설 건립과 노인대상 복지지원사업을 확약함으로써 노년계층을 위한 국제인도적지원도 진행 중에 있다.²⁰⁾²¹⁾

둘째, 위의 ‘노인우대’ 정책 보편복지로서 평등한 노인복지정책으로 볼 수 없다는 것이다. 잠시 다른 취약계층의 예시를 들어보자면, 북한은 장애인에 관한 복지 및 연금체계를 이분적인 구조로 운용하는데 있어서 영예군인 등 ‘공훈에 의한 장애’는 최대인 반면, ‘선천적인 장애’에 대한 보호는 최소에서 개선 중인 수준이라고 요약할 수 있다.²²⁾ 그런 의미에서 현재 북한이 추진하고 있는 ‘노인우대’의 정책도 장애인 정책과 유사한 함의의 궤를 같이하고 있다. 즉, 일반적인 사회보장보다 사회보훈이 앞서는 형태로서 사회적 공훈과 사회적 계층이 앞서는 노년계층으로 복지정책이 집중되고 있다는 점이다.

IV. 노동신문 보도의 유형과 담론 분석

1. “년로자” 보도의 주요 유형

노동신문에 보도되는 연로자 관련 기사는 대체로 다섯 가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫째, ‘년로자’ 또는 ‘혁명선배’를 대우하자는 사회적 기풍을 논하는 기사이다. ‘혁명선배존대기풍’의 근간인 1995년 노작을 기반으로 하며, 국가에 대한 충성심과 뒷세대를 대우하는 효성심, 이를 아우르는 ‘도덕의리’를 강조하는 형태로 이어지고 있다.

두 번째 유형은 북한의 연로자 우대 정책을 선전하거나 이러한 인민적 시책에 감사하는 지도자에 대한 찬양 기사이다. 주로 지도자 일가에서 나이 많은 노당원과 선대 혁명가들을 높이 대우하고 보살피는 미담 형태의 일화를 중심으로 구성되며, 여기에서 김일성은 혁명선배의 근간이며 김정일은 혁명선배를 대우하는 도덕의리의 전형으

20) KBS Radio, “카리타스, 북한서 노인복지·온실건설 확대 추진,” http://world.kbs.co.kr/special/northkorea/contents/news/news_view.htm?No=53062&lang=k 검색일: 2018년 3월 8일.

21) Voakorea, “프랑스 NGO, 북한 노인 복지 사업 시작,” <https://www.voakorea.com/a/3817368.html>, 검색일: 2018년 3월 11일.

22) 이철수, 『긴급구호, 북한의 사회복지』 (서울:한울아카데미, 2012), p.252.

로 표현된다.

세 번째 유형은 미담 기사이다. 미담의 경우 다시 3가지 유형으로 나눌 수 있는데, ㉠ 연로자 보호제도를 비롯한 시책을 받은 일반인이 사회주의제도에 감사하는 찬양의 유형 ㉡ 보건의료일꾼이나 기업소 노동자들이 영예군인가족과 연로자를 위해 노력하는 정성운동 유형, ㉢ 은퇴 후 년로보장을 받은 근로자가 다시 근로현장에 뛰어들거나 후학을 지도하는 등의 후방지원을 하는 ‘모범적인 혁명선배’로서의 유형을 들 수 있다.

네 번째 유형은 해외 사례 비판 기사로, 주로 일본이나 미국, 남한을 대상으로 한다. 일본의 고령화 실태와 노령범죄율의 증가, 남한에서의 가족 해체 정황, 미국의 의료비 과다부담 등을 다루며 ‘자본주의 국가의 노년의 삶’을 비판하는 유형이다.

마지막 유형은 행사나 관련 시설 건립에 관한 기사이다. 이 유형은 로동신문에서 ‘년로자’가 새로운 키워드로 보도된 이후 나타난 유형이므로 2010년 이전 기사는 전무하다고 볼 수 있다. 주로 ‘국제로인의 날’에 연계한 보도나 조선년로자보호련맹의 행사 및 참관 기사로 이루어진다.

2. 로동신문의 노년 담론 : 혁명선배의 재생산

북한에서 혁명선배는 1946년부터 언급되었지만 1995년 김정일의 노작에 의해 다시금 수면위로 떠오른 개념이다.²³⁾ 초기에 언급된 혁명선배의 의미는 맑스와 레닌, 그리고 항일무장투쟁의 선임자들을 지칭하는 의미로 통용되었다. 하단의 인용은 당시 언급된 김일성저작집의 문건에서 발췌하였다.

지난날 항일유격대는 상하가 참다운 혁명적의리로 완전히 일치단결되어있었습니다. 항일유격대에서 지휘원들은 대원들을 혁명동지로, 진정한 전우로 아끼고 사랑하였으며 대원들은 지휘원들을 혁명선배로 존경하고 진심으로 따랐습니다.²⁴⁾

물론 우리는 맑스나 레닌과 같은 혁명선배들로부터 혁명투쟁의 이론과 방법을 배웠습니다. 그러나 그들이 내놓은 혁명 이론과 방법을 영원히 교조적으로 집행할수는 없습니다.²⁵⁾

김정일동지는 혁명선배들을 존중하는 아주 좋은 품성을 지니고있습니다.

그는 지난날 항일혁명투쟁에 참가하여 나와 함께 싸운 로혁명가들을 존경하고 내세워주며 그들의 사업과 생활을 극진히 돌봐주고있습니다.²⁶⁾

23) 김일성, “훌륭한 정치간부가 되라,” 『김일성저작집』 1권, 1946년 4월 29일.

24) 김일성, “혁명군대를 건설하기 위하여,” 『김일성저작집』 1권, 1946년 10월 7일자.

25) 김일성, “자주성을 견지하자,” 『김일성저작집』 1981년 9월 7일자.

26) 김일성, “사회주의 위업의 계승완성을 위하여,” 『김일성저작집』 11992년 3월 13일, 1993년 1월 20

위에서 알 수 있듯이, 처음 언급된 1946년 이후부터 1995년의 노작을 통해 재조명 되었을 당시의 의미는 항일무장투쟁 경험자, 맑스와 레닌과 같은 ‘선구자’²⁷⁾, 혁명군대의 선임, 혁명렬사릉에 안장된 공로자, 한국전쟁시기 위훈을 세운 특류영예군인들이 주로 언급되었다. 물론 이 중에서도 혁명선배의 가장 상징적인 존재는 김일성 수령이며, 김정일은 혁명선배를 존경하고 내세워주는 품성만으로도 지도자로서의 역량이 갖춰진 인물임을 명시한다.²⁸⁾²⁹⁾

2000년에 이르러 혁명선배의 의미는 일반 영예군인과 전쟁로병으로 확대된다. 물론 북한에서 영예군인은 특정 시기를 불문하고 대우받고 있다. 영예군인에 대한 처우에 대해서는 당사자와 해당 가족에 이르기까지 ‘특별한 관심과 배려’를 해야한다고 인민보건법에서부터 강조되어왔다. 그들은 문학예술에서 영화에 이르기까지 중요한 인간군상으로 다루어지고 있으며, 다른 장애인들과 달리 구별하여 국가에서 마땅히 돌보아주고 존대해야 할 존재로 인정하는 북한 내부의 담론 구조가 자리잡고 있다.³⁰⁾

이후 2010년대에 들어서면 ‘혁명선배존대기풍’은 노년계층을 대우하는 의미와 동시에 이상적인 노인의 형상을 통칭하는 의미로 확대된다. 로동신문은 “‘내 생이 다할 때 까지 조국을 위하여!’ 이것이 이 땅 어디서나 들을 수 있는 우리 년로자들의 한결 같은 심정이다”³¹⁾라고 노인이 나아가야 할 길을 제시하고 있다. 하단의 인용에서도 알 수 있듯이 “년로보장을 받았음에도 혁신자의 길로” 나서는 노인이 될 것을 촉구하며, 생리적 나이는 늙더라도 사회적 나이로 복무하라는 의미인 것이다.

“로인들은 이미 축적한 풍부한 지식과 기술, 경험을 가지고 있는 것으로 하여 사회경제발전을 추동하는데 기여할 수 있다. 로인 인구는 소년아동인구와 같이 순 소비계층이 아니며 일정한 로동생산능력을 가지고 있다. 이것은 사회적 생산을 보다 늘일 수 있는 가능성으로 되고 있다.”³²⁾

“로년인구는 관심을 가지고 보호해야 할 특수한 소비자일 뿐 아니라 무시할수 없는 인적자원이다. 사회적인간으로서 사람은 일생동안 창조적인 활동을 진행한다. 로인들은 오랜기간 축적한 풍부한 지식과 경험을 전 생존기간에 사회와 인류를 위해 바치게 된다.”³³⁾

일, 3월 3일자.

27) 1995년 12월 25일 김정일의 노작 “혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이다”의 영문판에서 혁명선배는 “Forerunners of the revolution”, 즉 혁명의 선구자로 번역되었다.

28) “수령은 혁명선배의 최고지도자,” 「로동신문」 1996년 2월 11일자, 2면.

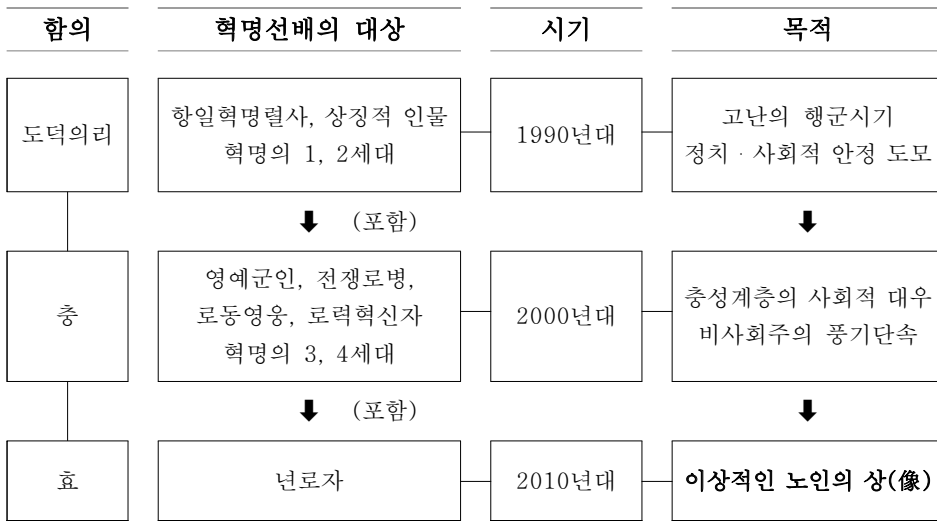
29) “김정일 동지는 혁명선배들을 존중하는 아주 좋은 품성을 지니고 있습니다,” 「로동신문」 1996년 8월 11일자, 2면.

30) 김석향, “북한의 공식담론에 나타나는 영예군인과 그를 돌보는 여성이야기의 사회적 의미 분석,” 「현대북한연구」 13(2), 2010, p.9.

31) “혁명선배, 그 부름과 함께,” 「로동신문」 2015년 10월 1일자, 5면.

32) “인구고령화 문제와 대책,” 「로동신문」 2013년 10월 1일자, 6면.

33) 리기성 외, 『인구학개론』 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1996), p.256.



[그림 2] 혁명선배의 의미 확장

위의 그림은 지금까지 나열했던 시기별 의미변화를 간략하게 도식화한 것으로, 현재에 가까워질수록 혁명선배의 의미가 확장되어 노년계층을 포괄하고 있음을 알 수 있다. 함의에서 보이는 도덕의리의 의미는 사회적으로 당면한 문제를 해결하기 위해 인민의 도덕적 선의지를 확충하기 위한 구호에 가깝다. 여기에서 도덕의리는 충과 효를 모두 아우르는 개념으로 사용되고 있으나, 혁명선배들의 희생에 대한 보도일 때는 충을, 연로자를 보살피는 새 세대의 헌신을 보도하는 미담기사일 경우에는 효를 강조하는 양상으로 나타난다.

북한사회에서 효의 개념은 이중적 의미구조를 가지고 있다. 그 하나는 효가 자식들이 육체적 부모에 대하여 지녀야 하는 마음가짐과 행해야 하는 도리라는 문맥에서 갖는 의미이고, 다른 하나는 효가 전체 인민이 ‘사회정치적 생명의 아버지’인 수령에 대하여 지녀야 하는 마음가짐과 행해야 하는 도덕의리라는 문맥에서 가지는 의미이다.³⁴⁾ 즉, 가정의 효가 국가의 충으로 확대되고, 효가 확대된 충이 다시 효를 포괄하는 사회적 과정을 ‘도덕의리’의 의지로 순환시키는 것이다.³⁵⁾

34) 이태건, “북한의 ‘효(孝)개념 정치화에 관한 연구,” 『국민윤리연구』 제59호, 2003, p.372.

35) 강진웅, 『주체의 나라 북한』, (서울:오월의봄, 2018), p.98.

V. 결론

북한의 인구집단 중에서 노년인구는 한국의 연구에서도 북한의 정책에서도 가장 대우받지 못했던 집단이라고 할 수 있다. 그러나 노년인구는 통일정책에서도 사회보장 비용을 가장 많이 차지할 계층이고, 대북지원정책에서의 취약계층이며, 향후 통일의 과정에서 가장 많은 사회적 의제를 점할 수밖에 없는 집단이다. 이를 위해서는 북한 사회에서 ‘노년계층’이 가지는 사회적 위치와 성격을 이해하는 작업 역시 수반되어야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 북한의 당 기관지 「로동신문」에서 보도되는 북한 노년계층의 기사를 분석하여 그 의미를 얻고자 하였다.

상기에 서술한 바에 의하면, 북한에서는 노년계층과 경로우대문제의 출발을 단순한 복지정책이 아니라 ‘혁명의 선배와 후배들 사이의 문제’로 인식하고 있다. 북한은 사회주의 개혁과 전통적 가치의 긴장관계에서 정치적 전략에 따라 전통적인 문화와 질서를 선택적으로 활용해왔고, 1960년대 본격화되어 1970년대에 두드러진 권력의 윤리화는 유교문화를 정치적으로 호명한 결과였다. 또한 이러한 사회적 담론은 개인, 가족, 국가의 내재적 순응관계에서 비롯된 세포가족과 가족국가의 통합을 반영하는 것이었다.³⁶⁾ 그러나 최고지도자가 ‘아버이’가 되고, 당이 ‘어머니’로 명명되는 거대한 가족국가의 문화에서 오히려 실제하는 아버지인 노년계층은 어디에 위치해야 하는지 묻지 않을 수 없다.

살펴본 바와 같이, 로동신문은 2010년부터 노년계층에 대한 보도를 지속적으로 늘려가고 있다. ‘로세대’, ‘로당원’, ‘년로자’, ‘로혁명가’로 호명되는 이들은 청년도 아동도 여성도 아닌 새롭게 탄생한 인구집단인 양, 이전의 공백을 빠르게 메우고 있다. 이에 더하여 ‘혁명선배’의 의미는 1995년부터 확장을 거듭해 지금에 이르렀다.

지금까지의 분석으로부터 얻을 수 있는 결론은 다음과 같다.

첫째, ‘혁명선배’와 ‘년로자’는 동일시되는 개념이 아니다. 협의적 의미로서의 ‘혁명선배’는 ‘사회적으로 공훈을 세운 년로자’라는 과거의 정의 그대로라고 할 수 있다. 그러나 일반 ‘년로자’에 덧씌워진 ‘혁명선배’의 의미는 현재 북한사회가 요구하는 이상적인 노인의 상(像)을 뜻한다고 할 수 있다. 요컨대 ‘년로보장에도 다시 혁신자의 길로’ 나아가 ‘대우받을 가치가 있는 노인’이 될 것을 요구하는 것이다.

둘째, 북한은 로동신문을 중심으로 노년의 삶에 관하여 문화적·정치적 각본을 구성하고 노년의 담론 환경을 이끌어 가고 있다. 따라서 북한의 미디어에서 노년계층에 대한 보도는 점차 다방면화 될 것으로 예상된다. 이는 취약계층의 인권보호를 위시는 국제 인권적 측면과, 상징적인 복지시설 확충을 통한 대내외적 홍보를 위함은 물론이고, 북한 사회가 요구하는 사회적 기풍에 맞물려 있기 때문이다.

마지막으로, 북한의 노년세대는 세대 간 격차는 물론 노년계층 내부에서도 차별의 가능성이 있을 것이라고 조심스럽게 유추해볼 수 있다. 다시 말해 로동신문이 ‘년로자

36) 강진웅, 『주체의 나라 북한』, (서울:오월의봄, 2018), p.91~100.

를 대우하라'는 사회적 기풍을 반복한다는 것은 북한의 현실이 그렇지 못함을 반증하는 의미로도 읽을 수 있다는 의미이다. 실제로 북한은 2011년부터 '명예 당원' 제도를 통해 60세 이상의 노령 당원을 당 생활에서 배제시키는 작업을 진행 중에 있다.³⁷⁾ 노년계층 내부의 문제도 마찬가지이다. 영예군인이나 전쟁로병을 필두로 하는 '혁명선배'가 우선시되는 '년로자 보호정책'은 우리가 이해하는 보편적 사회복지로서의 노약자보호 정책과는 궤를 달리한다. 결국 노년계층 내에서도 '수훈자'와 '수훈 받지 못한 자'가 나누어지고 있음을 뜻한다.

언변으로 방어해야만 하는 노년은 불행한 것이며, 영예로운 삶을 살았다면 인생의 마지막 시기는 영향력이라는 마지막 열매를 거둘 것이라고 키케로는 말했다.³⁸⁾ 마치 《세월이야 가보라지》의 한 구절과 같다. 그가 살았던 시대와는 많은 것이 달라진 지금, 북한 사회에서 '노인'은 어떠한 의미를 가지는가.

37) https://www.rfa.org/korean/in_focus/labor_party-03222011111223.html, 검색일: 2018년 3월 12일.

38) 키케로, 『노년에 대하여』 (서울: 궁리출판, 2002), p.95.

참고문헌

1. 북한 자료

고수길·정혜숙, 『공산주의 도덕: 고등중학교 2학년』 (평양:교육도서출판사, 2002)
 김완선, 『공산주의 도덕: 고등중학교 2학년』 (평양:교육도서출판사, 1995)
 리기성 외, 『인구학개론』 (평양:과학백과사전종합출판사, 1996)
 리재순, 『심리학개론』 (평양:과학백과사전종합출판사, 1988)

『김일성저작집』
 「로동신문」
 「민주조선」

2. 국내 자료

1) 단행본

강진웅, 『주체의 나라 북한』 (서울: 오월의 봄, 2018)
 라인홀드 니버 저, 이한우 역, 『도덕적 인간과 비도덕적 사회』 (서울: 문예출판사, 2015)
 이철수, 『긴급구호, 북한의 사회복지』 (서울: 한울아카데미, 2012)
 정영철 외, 『북한 인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의』 (서울: 한국 보건사회연구원, 2011)
 정진웅, 『노년의 문화인류학』(제2개정판) (서울: 한울아카데미, 2012)
 존 마일즈 저, 김혜순 역, 『복지국가의 노년』 (서울: 한울아카데미, 1992)

2) 논문

김석향, “북한의 공식담론에 나타나는 영예군인과 그를 돌보는 여성 이야기의 사회적 의미 분석.” 『현대북한연구』 제13권 2호(2010). 7~46쪽.
 김영규, “북한 가족법의 공법적 특성.” 『국방연구』 제52권 제2호(2009). 161~186쪽.
 민기채, “북한 사회복지 연구 동향.” 『사회복지연구』, 제42권 제3호(2011). 5~32쪽.
 민기채, “북한 노인의 삶의 변화에 관한 연구: 노후소득보장 실태를 중심으로.” 『KGF2016』 발표논문집(2016). 116~138쪽.
 민기채, “북한 복지체제의 성격변화에 관한 연구.” 「비판과 대안을 위한 사회복지학회」 학술대회 발표논문집(2014). 866~902쪽.
 박정원·장창수, “북한의 노인복지 법제 분석.” 『법학논총』 26(3)(2014). 173~205쪽.
 송미순·이은옥, “남북한 노인생활 및 복지실태 비교연구.” 『한국노년학』 제12권 2호(1992). 23~40쪽.
 이철수, “북한 「년로자보호법」의 의의와 한계: 타 법령과의 비교를 중심으로.” 『북한연구학회보』, 제19권 제1호(2015). 57~88쪽.
 이태건, “북한의 ‘효’개념 정치화에 관한 연구.” 『국민윤리연구』 제59호(2003). 351~375쪽.
 정유석·이철수, “2000년 이후 북한 사회복지법제 동향.” 『현대북한연구』, 제19권 2호(2016). 7~36쪽.
 정향진, “북한 가족주의 체제의 모성적 토대.” 『통일과 평화』 6집 1호(2014). 81~117쪽.
 조성은·민기채, “북한 노후소득보장에서 가족의 역할에 대한 연구.” 『한국가족복지학』 제56호(2017). 135~167쪽.
 최지영, “최근 북한 인구구조 평가.” 『현대북한연구』, 제20권 1호(2017). 7~45쪽.

제2회의

〈기획패널 2〉

**“3차 남북정상회담과 한반도
평화전략”**

◆ 사회 : 양운철(세종연구소)

3차 남북정상회담과 한반도 비핵화 전략

김동엽(북한대학원대)

3차 남북정상회담과 한반도비핵화 전략¹⁾

- 북핵에 대한 인식과 해법 -

김동엽(경남대극동문제연구소)

1. 북한의 핵개발: 미친(Mad), 나쁜(Bad), 합리적인(Rational)

북한은 김정은 집권 이후에만 4차례, 총 6번의 핵실험을 실시했다. 특히 2016년부터 2017년까지 2년 여간 3차례의 핵실험과 함께 진행된 미사일 발사 실험은 이루 헤아릴 수 없다. 결국 2017년 11월 29일 대륙간탄도미사일(ICBM)인 화성 15형을 발사하고 난 직후 ‘핵무력 완성’을 선포했다. 북한의 핵 관련 발걸음에 거침이 없어 보인다.

북한이 핵실험을 하거나 미사일을 발사하고 나면 사람들이 모인 대형 모니터가 있는 공공장소에서 가장 쉽게 들을 수 있는 단어가 ‘미친’(mad)이다. 북한의 핵·미사일 실험을 미친 행동쯤으로 여기는 것이다. 시민들이 무심코 던지는 말에 심각한 의미를 부여하는 것은 아니지만 북한의 행동을 예 측 불가능하고 비정상적이라고 보는 것은 많은 전문가도 마찬가지다.

미친 사람은 살인을 해도 감옥에 가지 않는다. 법적인 제재 대신 의학적인 조치를 받는다. 북한의 핵실험이나 미사일 발사를 미친 행동으로 본다면 결국 제재로는 해결할 수 없는 문제가 되어버린다. 중요한 것은 미친 사람의 행동에는 이유가 없고 예측할 수도 없다는 점이다. 결국 대응할 수 없게 되어버린다.

북한의 핵개발이 미친 짓은 아니라 할지라도 우리 입장에서 잘못된 행동으로 보는 것은 지극히 정상일 수 있다. 서해교전이나 연평도 포격사건 등 엄연히 북한의 무력도발이 있었기 때문이다. 그러나 전과가 있는 범죄자라고 해서 모든 행동이 나쁜 것은 아니다. 북한의 핵실험과 미사일 발사가 악의에 기반 해 있다고 당연시하는 것은 미친 행동으로 보는 것과 별반 다르지 않다. 이미 나쁜 행동이라고 단정 지어 놓은 상황에서는 진짜 의도를 알고자 하는 의지가 생기지 않는다. 어쩌면 지금까지 북한을 실성했거나 악당으로 치부함으로 인해 북한의 핵개발을 예측하지 못했고 적절하게 대응하지도 못했는지도 모른다.²⁾

북한이 핵무기를 개발하기 시작해 지금까지 온 것은 실성했거나 악당이라서가 아니다. 오히려 지극히 정상적인 합리적 행위자이기에 가능했다. 북한을 합리적이라고 평가하는 것에는 이견이 많다. 어떻게 북한을, 특히 핵무기를 개발하는 것을 합리적이라고 할 수 있느냐는 비판이다. 그러나 이는 합리적인 것은 선하고 비합리적인 것은 악

1) 이글은 『창작과 비평』 2018년 봄호에 실린 “북핵의 과거, 현재 그리고 미래를 보완한 것임.

2) 북한을 보는 다양한 패러다임의 특성과 문제점을 분석한 글은 Hazel Smith, “Bad, mad, sad or rational actor?: Why the securitization paradigm makes for poor policy analysis of north Korea,” *International Affairs*, Vol. 76, No. 3(2000.7)을 참조.

하다는 편견에서 비롯된 오해다. 합리적 선택이란 득실을 따져 논리적이고 계획적으로 행동하는 것을 말하지 선택의 문제로 볼 것이 아니다.

선택의 구분이 아니더라도 많은 사람들이 북한은 늘 비합리적인 선택을 한다고 이야기한다. 핵실험과 미사일 발사로 인한 대북제재로 북한경제가 더 힘들어질 수밖에 없었고, 실험 비용으로 식량을 구입하면 북한 주민의 굶주림을 조금이라도 해소할 수 있으니 잘못된 선택이라는 것이다. 그러나 북한이 핵·미사일 실험으로 인한 추가 제재 쯤은 충분히 예상했을 것이다. 또 핵·미사일 실험에 돈이 필요한 것은 사실이지만, 우리의 희망만큼 대북제재의 효과가 엄청나게나 큰 비용이 들지는 않았을 것이다. 대북제재의 효과나 시험 비용의 과장을 차치하더라도 우리는 북한이 잃는 것만 강조한다. 오히려 북한이 얻는 것이 북한이 의도이자 목적에 가까울 수 있음에도 이를 외면하고 있는 것이 아닐까.

합리적인 것이란 선택을 통해 얻는 것과 잃는 것의 함수이다. 이득이라고 판단되면 선택하고 손해라고 생각되면 포기한다. 그러나 이러한 선택이 반드시 예측한 결과대로 이루어지는 것은 아니다. 고려해야 하는 모든 변수와 변화 가능성을 고려해 완벽하게 합리적 선택을 하기란 사실상 불가능하다. 상대가 있는 경우 가져다줄 결과는 더욱 예측하기가 어렵다. 상대의 대응 전략에 따라 의도한 바와는 전혀 다른 방향으로 진행될 수도 있다.

그렇다 하더라도 북한의 핵·미사일 개발 역시 철저히 계산된 합리적 선택임에는 분명하다. 북한의 북핵 개발 의도에 대한 우리의 과소평가와 무시 때문이건 아니면 북한의 치밀한 시간 끌기 전략 때문이건 간에 북한의 핵능력이 잠재적 영역에서 실재의 영역으로 확산되었다. 북한이 비합리적이라는 일부의 주장과는 달리 오히려 지금까지의 상황만 봐선 북한의 선택이 틀리지 않은 듯하다.³⁾ 북핵문제에 대한 접근은 북한의 핵개발 의도와 목표에 대한 올바른 판단과 이해에서 출발해야 한다.

2. 북핵에 대한 인식: 필사의 핵, 절망의 핵

북한이 언제 어떠한 이유로 핵개발을 시작했는지는 아직까지 확실히 밝혀지지 않았다. 한국전쟁 시기부터 북한은 미국의 핵위협에 시달려왔다.⁴⁾ 북한은 소련과 1956년 ‘핵에너지 평화 이용 협력협정’을 체결하고 핵기술 연구 인력을 파견했다. 이후 핵물리연구를 위한 연구기관을 설립하고 1960년대에는 소련으로부터 실험용 원자로를 지원받아 운용한 것이 북한 핵개발의 시작으로 보인다. 그러나 이것만으로 처음부터 핵무기 개발을 염두에 두었다고 단정하기는 어렵다.

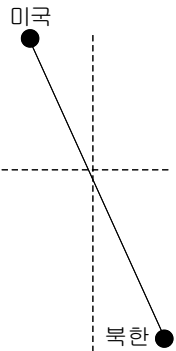
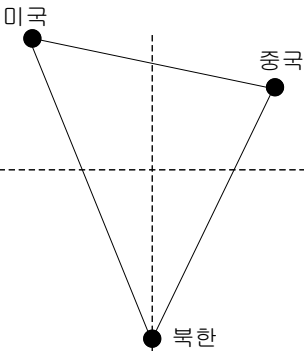
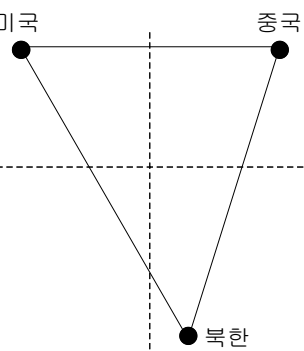
3) 북한의 5차 핵실험 이후 ‘북한은 미치기는커녕 지극히 합리적’이라고 한 뉴욕타임즈 기사 참고. “North Korea, Far from Crazy, Is All Too Rational,” *New York Times*, 2016.9.10.

4) 1951년 맥아더는 트루먼 대통령에게 원자폭탄 사용을 승인해 줄 것을 요청했고, 1953년 초에 아이젠하워 대통령도 원자폭탄 사용을 고려하였다. 돈 오버도퍼·로버트 칼린, 『두 개의 한국』(길산, 2014), 382면.

지금까지 북한의 핵개발 의도와 목적은 다양한 방식으로 분류되고 평가되어왔다. 일반적으로 군사적 억지 차원, 외교적 협상전략 차원, 내부 체제적 차원 등이 있다. 군사적 억지 차원은 미국이나 남한 등 외부의 안보위협을 차단하고 억지하기 위한 것이다. 핵무기를 가짐으로써 상대가 느끼게 될 견디기 힘든 피해에 대한 우려와 심리적 공포를 이용한 핵억지 전략을 바탕으로 하고 있다. 외교적 협상전략 차원은 미국과의 포괄적 타결 수단으로 활용하려는 의도이다. 내부체제적 차원은 북한 주민들에게 자긍심을 부여하여 체제결속을 강화하고 정권의 안정을 도모하기 위함이다.

이처럼 북한의 핵개발 과정을 보면 그 의도를 하나로 특정 짓기는 어렵다. 초기에는 대외안보 요인이 핵개발 동기로 작용했다. 차츰 남북한 경제력 격차와 전력불균형이 심화되면서 대남 군사요인이 추가되었다. 1990년대 사회주의 붕괴 이후에는 체제유지를 위한 필요성과 함께 미국을 비롯한 국제사회 협상력 제고 등 복합적 의도 하에 핵개발이 추진된 것으로 평가할 수 있다.

북한이 핵을 개발하는 근본적인 의도와 최종 목표가 '정권 생존'과 더불어 국제사회에 '정상국가'로 나서기 위해서라는 점에는 이견이 없다. 그러나 북한이 변화하는 국제관계의 역학 속에서 핵을 이용해 누구에게 어떠한 방식으로 정권의 생존을 보장받을 것인지에 따라 북핵 게임의 규칙은 변해왔다. 미국이나 중국이 아니라 북한의 주도로 이미 두 번의 '북핵 게임 체인지'가 이루어졌고 현재는 세 번째 게임이 진행 중이다.

북핵 제1게임	북핵 제2게임	북핵 제3게임
1994년 제네바 합의	6자회담 개시 이후부터 2008년 김정일 와병 전까지	2008년 김정일 와병과 2009년 미중 전략경제대화 개시 이후
		
북·미 대립형	미·중 사이의 북·중·미 부등변 역삼각형	중국에 치우친 북·중·미 부등변 역삼각형
억지용 = 협상용(수단)	협상용(수단) > 보유용(목적)	협상용(수단) < 보유용(목적)
대외(미)위협 차단	미국을 향한 미·중사이 줄타기	My Way
평화체제 > 비핵화	평화체제 > 비핵화	평화체제 < 비핵화

첫 번째 북핵 게임은 1차 북핵 위기가 발생한 1993년과 1994년 제네바합의부터 2003년 6자회담 이전까지 이르는 기간이다. 동구권 붕괴와 함께 소련과 중국으로부터도 안전보장을 받을 수 없었던 상황에서 북한은 핵을 통해 미국과 양자 간 게임을 진행했다. 두 번째 북핵 게임은 6자회담 기간으로 중국을 포함한 다자의 틀 속에서도 미국을 통해 생존을 모색하는 북·미·중 간 불균형 게임이었다. 이 시기 북한은 중국의 중요성을 인식하고 미국과 중국 사이에서 줄타기 가능성을 조심스레 모색했다.

2008년 후반기 북한은 6자회담(2.13, 10.3)을 통해 진행중이었던 북핵시설의 폐쇄, 봉인과 불능화 과정을 전면 중단하고 복원하였다. 6자회담 역시 2008년 12월 수석대표회의를 마지막으로 10여년동안 개최되지 않고 있다. 사실상 6자회담을 통해 합의된 것들이 파기되었다. 당시 6자 회담이 중단되고 합의사항 파기된 이유에 대부분 검증에 대한 이견때문으로 보는 견해가 많다. 그러나 실제로는 2008년 김정일 와병과 미중관계라는 안보 환경 변화로 북한의 핵에 대한 인식의 변화가 근본적인 원인으로 보인다. 2008년 여름 김정은 와병 이후 현재까지 진행 중인 세 번째 북핵 게임은 한마디로 미중관계에서 핵을 움켜쥐고 독자적인 길을 걷겠다는 것이다.

2009년 미중전략경제대화호 시작을 알린, G2로 대변되는 미중관계 등 주변 안보환경 변화에 적응하기 위해 핵을 체제생존을 위한 수단이 아니라 목적 그 자체로 인식하고 핵개발 및 보유에 대한 전략 변화를 기한 것으로 보인다. 북한은 협상용과 보유용의 이중성을 지닌 핵개발에 대해 과거에는 미국으로부터 생존을 보장받기 위한 협상용에 무게를 두었다면 이제 보유용으로 무게중심이 이동했다. 일면 더 이상 미국이 아닌 중국에 기대어가는 듯 하나 중국에 완전히 편승하지도 않고 핵과 미중관계를 이용해 스스로 체제보장을 확보하려는 시도인 것이다. 그렇게 해서 나온 것이 바로 ‘경제건설과 핵무력 건설의 병진노선’이다.

일부에서는 북한이 핵무기를 개발하는 것이 한반도 전쟁 발발 시 미군의 개입을 차단하고 적화통일을 달성하기 위한 공격무기로 사용하기 위해서라고 주장하기도 한다. 북한의 대남 전략 기조는 불변이며, 대남적화통일이라는 목적을 달성하기 위해 군사도발을 자행하고 핵미사일도 개발하고 있다는 것이다. 북한이 핵무기부터 사용한 뒤 남침할 수 있다는 주장이나, 북한이 지금은 불안하고 경제적으로 약하지만 다시 힘을 키우면 대남적화의 본색을 드러낼 것이라는 주장 등이 여기에 해당한다. 이 주장들은 논리적 추론보다는 악당론에 근거하고 있다. 핵무기가 실제 사용 가능한 것인지에 대한 논란을 차치하더라도 북한이 과연 먼저 핵무기를 사용하고 남침한다는 것은 불가능하다. 한반도에서 핵무기가 사용된다면 남북 모두 패자가 될 수밖에 없다.

어떠한 경우이건 북한이 핵무기를 사용한다면 북한은 지도상에서 지워 지게 될 것이다. 북한이 핵을 개발한 궁극적인 목표가 생존이라면 죽기 위해 핵을 사용한다는 것은 모순이다. 따라서 많은 사람들은 북한이 핵무기를 절대 사용할 수 없다고 이야기한다. 그러나 사용할 가능성도 있다. 죽음에 직면한 상황이라면 살기 위해 핵무기도 사용할 것이다.

다음과 같은 이야기를 예로 들어보자. 사업 실패로 길거리에 나앉은 사람이 있다. 신용불량자에 돈도 없고 가진 것이라곤 주머니에 칼 한 자루 뿐이다. 며칠간 먹지도 못해 굶어 죽기 직전까지 이르렀다. 주변을 둘러보니 보안시설이 제법 잘된 집이 한 채 있을 뿐, 다른 집까지는 하루를 걸어가야 할 상황이다. 망설이다 집의 초인종을 누르자 곧 건장한 주인이 대문을 열고 나왔다. 기다렸다는 듯이 주머니에 있던 칼을 주인에게 들이대고 “먹을 것 좀 내 놔”라고 위협적으로 소리친다.

만약 집주인이 들이댄 칼만 보고 놀라 자기 집을 빼앗기라도 하는 양 겁을 먹고 문을 달아버렸다면 칼을 든 사람은 이제 굶어 죽을 수밖에 없게 된다. 죽음에 내몰린 사람은 그 집 앞에서 자해소동을 벌일 수도 있고 칼을 들고 담장을 넘을 수도 있다. 자해소동이 벌어지면 집주인도 편안하게 지낼 수 없다. 법적인 책임은 없더라도 도덕적으로 비난을 받을 수 있다. 그자가 작심하고 담을 넘어 집 안으로 들어온다면 들고 있던 칼로 무슨 일을 저지를지 모르는 일이다. 같은 칼임에도 불구하고 처음 집주인에게 들이댄 칼은 필사의 칼이자 절체절명의 칼이었다. 그러나 그 이후에는 절망의 칼이자 자포자기의 칼로 바뀌는 것이다.⁵⁾

따라서 북한이 핵을 절대 사용할 수 없다고 단정적으로 말하는 것은 잘못이다. 북한이 핵무기를 사용하느냐 마느냐가 아니라 우리가 북한으로 하여금 핵을 사용하게 만드느냐 마느냐의 문제일 수 있다. 북한에게 핵이 필사의 핵이 될지 절망의 핵이 될지는 우리가 북한의 행동을 어떻게 이해하고 인식하느냐에 달려 있다. 초인종을 누른 사람이 집주인과 일면식도 없는 타 인이라 하더라도 쉽게 넘길 수 있는 일이 아닐진대 만약 형제간이라면 어떻게 생각해보자. 어찌면 북한의 핵은 아직은 필사적으로 살려는 자가 든 칼과 같다. 북한을 궁하필위(窮下必危), 궁지에 몰려 고양이를 물게 만들 수 있는 상황으로 몰아 절망의 핵으로 이끌어서는 안 된다. 북핵문제 해결을 위한 기회의 창은 아직 열려 있다.

3. 주고받기: 북핵 위협과 북한의 안보우려

북한이 핵무력 완성을 선포한 상황에서 동결을 입구로 한 비핵화라는 2단계론 만으로 북핵문제 해결은 불가능하고 비핵화와 평화체제의 맞교환은 비현실적이다. 이미 1994년 제네바합의에서 동결을 경험했고, 2005년 9·19공동성명과 2007년 2·13 및 10·3 합의를 통해 폐쇄/봉인, 불능화라는 좀 더 세부적이고 단계적인 접근법을 진행한 적이 있다. 그리고 당시 ‘비핵화를 위한 평화체제 구상’에서 말하는 비핵화는 북한이 핵을 가지기 이전의 이야기라는 점에서 이제 비핵화와 평화체제가 등가인지에 대해서도 고민이 필요하다. 북핵문제를 해결하기 위해서는 ‘등가’나 ‘순차적’보다 상호수준에 맞는 ‘교환’이 이루어져야 한다. 일방적으로 어느 한쪽에만 요구해서도 안되지만 등가의 맞교환 방식을 고집해서도 안 된다. 북핵을 통해 우리가 받는 위협을 제거

5) 이 상황은 Thomas Schelling의 게임이론인 Desperate 모델을 변형했다. 토마스 셸링, 『갈등의 전략』(서울: 한국경제신문사, 2013), p. 44.

하고자 한다면 반대로 북한이 받는 위협도 함께 제거되어야 한다. 북한의 핵개발은 경제적으로 약하고 국제적으로 고립된 상황에서 오는 합리적 안보우려(reasonable security concerns)의 결과이기 때문이다.⁶⁾

현재 북한이 가진 핵 능력과 위협의 정도가 얼마 큰인지 정확하게 이야기 하기는 어렵다. 이를 가능해보기 위해서는 우리가 받는 북핵 위협을 과거(이미 만들어놓은 핵탄두), 현재(핵시설), 미래(핵실험과 미사일 발사 등)로 구분할 필요가 있다.

일반적으로 핵탄두를 몇 개나 보유하고 있는지를 기준으로 한 국가의 핵 무력 수준을 평가한다.⁷⁾ 핵탄두의 보유수는 핵물질을 얼마만큼 가지고 있는가에 따라 결정된다. 핵폭발을 일으키는 물질은 플루토늄(Pu-239 93%)과 고농축우라늄(HEU, U-235 90%) 두 가지 뿐이다. 그러나 플루토늄은 천연상태에 존재하지 않는다. 우라늄을 연료로 원자로를 돌려야만 얻을 수 있다. 천연에서 채취된 우라늄 역시 U-235의 비율이 단지 0.7%(U-238이 99.3%)밖에 되지 않아 그대로는 핵분열이 불가능해 핵탄두 재료로 사용할 수 없다. 이른바 농축이라는 과정을 거쳐 U-235의 비율을 90% 이상으로 올려야 하는데 이를 위해 통상 이용하는 것이 바로 원심분리기이다.

국방부는 북한이 약 50kg의 플루토늄을 보유하고 있고 고농축우라늄 프로그램도 상당한 수준으로 개발한 것으로 평가하고 있다.⁸⁾ 핵탄두 하나를 만드는 데 플루토늄 4~6kg이 필요하기 때문에 약 10여개의 핵탄두를 만들 수 있는 양이다. 북한이 고농축우라늄을 얼마나 보유하고 있는지 분명하지 않다는 점에서 북한이 보유 가능한 핵탄두의 숫자를 단정하기는 어렵다. 그러나 가지고 있는 모든 핵물질을 핵탄두로 만들어둔 것이 아니라 하더라도 이미 핵실험에 성공했고, 핵탄두를 만들 수 있는 일정량의 핵물질이 있다는 점에서 이미 완성되어 있는 과거 핵의 위협이 존재한다.

핵무력의 정도를 평가하는 핵탄두의 수는 핵물질인 플루토늄과 고농축 우라늄의 양에 따라 늘어난다. 현재 북한이 보유하고 있는 핵탄두가 수적으로 충분하지 않을 수 있다. 그러나 북한에는 원자로를 비롯한 재처리시설과 핵연료봉 공장 등 많은 핵 관련 시설물이 있다. 이러한 핵시설물이 중단되지 않고 계속 돌아간다는 것은 현재 핵물질이 증가하고 있다는 것을 의미한다. 북한 핵 위협의 양적 증가를 가져올 현재 핵의 위협이 상존하는 것이다.

북한 영변에 있는 5MWe 원자로의 경우 연료봉 8000개를 3~4년 가동 후 재처리하면 플루토늄을 약 20~25kg까지 추출할 수 있다. 연간 1개 이상의 핵탄두가 늘어나는 셈이다. 아직 소재 및 규모는 불분명하지만 우라늄 농축시설인 원심분리기도 2000대를 운영한다고 가정했을 때 연간 핵탄두 2개를 추가로 만들 수 있는 30~40kg의 고농

6) 2009년 7월 제1차 미·중 전략 및 경제 대화에서 중국의 왕광야(王光亞) 외교부 상무부부장이 북핵문제의 해결을 위해 '합리적인 안보우려'를 제기하고 '미·북 직접대화'를 미국에 촉구하였다. "China urges U.S. to accommodate DPRK's 'reasonable security concerns'," *Xinhua*, July 29, 2013.

7) 2017년 7월 스웨덴 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)의 보고서에 따르면 핵탄두 보유의 수가 가장 많은 국가는 러시아로 7,000개, 미국이 6,800개, 프랑스 300개, 중국 270개, 영국 215개, 파키스탄 130~140개, 인도 120~130개, 이스라엘 80개이며, 북한은 10~20개 정도로 보고 있다.

8) 국방부, 『2016 국방백서』(서울: 국방부, 2016), p. 27.

축우라늄 생산이 가능하다. 미국 존스홉킨스대학의 북한 핵문제 전문 분석 웹사이트인 ‘38노스’(38 North)는 “2020년까지 최대 100개까지 늘어날 가능성이 있다”는 견해를 나타내기도 했다.⁹⁾ 100여기의 핵탄두를 갖는다는 것은 실질적인 핵억지력인 ‘2격 능력’(the second strike capability)까지 확보함을 의미한다.

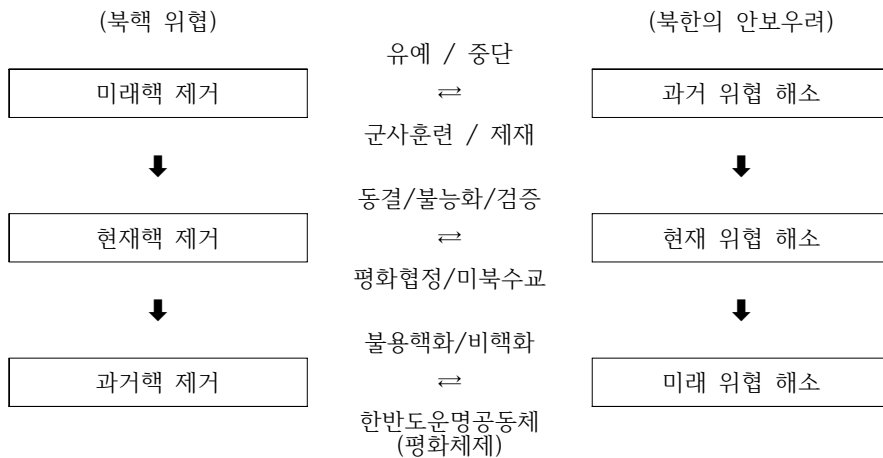
북한이 6차례나 핵실험을 실시했고, 그 과정에서 핵폭발을 일으키는 데 성공했다는 것만으로 핵무기를 가졌다고 할 수는 없다. 핵무기란 핵폭발 장치와 투발수단이 결합하여 원하는 목표지역에 정확히 전달될 수 있어야 비로소 완성된다. 북한이 탄도미사일 개발에 매진하는 것도 바로 핵폭발 장치를 필요한 장소까지 운반하는 수단이기 때문이다. 이미 만들어놓은 핵탄두와 함께 매년 핵물질 증가로 핵무력이 양적으로 증가한다 하더라도 원하는 목표에 떨어뜨릴 수 없다면 아무런 의미가 없다.

북한은 2017년 11월 29일 화성 15형을 시험발사한 뒤 ‘핵무력 완성’을 선포했다. 2018년 1월 1일 신년사를 통해서도 핵무력 완성을 재차 강조했다. ‘핵무력 완성’이란 핵무기를 가지려는 국가가 그 목적을 달성할 수 있는 수준의 능력을 가지게 되었다는 의미다. 북한이 저리도 핵을 가지려고 몸부림치는 것은 자신이 안고 자폭하려는 것은 아닐 것이다. 분명 어딘가로 쏘고 싶어 하는 데 그곳은 바로 미국이다.¹⁰⁾ 따라서 핵무력 완성의 참뜻은 핵폭탄을 미사일에 실어 미국에 투사할 능력을 보유하게 되었다는 것이다. 그러나 미국 본토에 이를 정도의 사거리를 지닌 대륙간탄도미사일을 발사했다고 지금 당장 사용 가능한 핵무기를 보유했다고 보기는 어렵다.

북한이 이미 핵무력 완성을 선포한 만큼 기술적으로 상당한 수준까지 이르렀음에는 틀림없다. 그러나 대륙간탄도미사일이라고 주장하는 화성 14형과 15형을 고각발사가 아닌 정상각도로 발사한 적이 없다는 점에서 기술적 완성 평가는 유보적이다. 더구나 대기권 재진입 기술은 아직까지 완전하게 보유하지 못한 것으로 보인다. 2018년 신년사에서 언급된 것처럼 실제 운용 가능한 핵무기를 완성하기 위해서는 추가적인 탄도미사일 시험발사를 통해 기술 고도화가 필요해 보인다. 핵무력의 질적 향상을 위해 좀 더 경량화·소형화하여 다탄두화하기 위해서는 추가적인 핵실험이 실시될 가능성도 있다. 북한 핵무력의 실전배치 및 운영을 위해 향후 추가 시험을 통해 현재의 기술적 미비점을 보완하고 정교한 질적 향상을 보일 수 있다는 점에서 미래에 나타날 핵 위협이다.

9) <https://38north.org/wp-content/uploads/2015/02/NKNF-NK-Nuclear-Futures-Wit-0215.pdf>

10) ‘화성 15형’는 고각발사를 통해 최대고도 4475km에 950km 거리를 53분간 비행했다. 정상각도로 발사했다면 예상되는 비행거리는 12,000km 이상으로 미본토 어디든 도달 가능한 거리이다.



이상이 북한 핵의 과거, 현재, 미래라면 북한이 느끼는 안보우려 역시 과거와 현재, 미래로 구분할 수 있다. 북한이 가지고 있는 과거 위협은 국제사회에서 정상적으로 활동할 수 없는 국가라는 점이다. 북한 스스로 자초한 일이기도 하지만 과거 미소냉전의 산물이기도 하다. 오랜 기간 제재에 시달리면서 그로부터 벗어나기 위한 발버둥으로 또 다른 제재를 당하는 악순환의 딜레마에 빠져 있었던 것이다. 북한은 경제발전과 인민생활 향상을 위해 무엇보다 국제사회에서 정상적인 활동을 필요로 하고 긍정적이고 안정적인 대외여건이 제공되어야 한다. 특히 북한이 신년사에서 밝힌 것처럼 2018년은 김정은 정권에 중요한 해가 될 가능성이 높다. 2016년 5월 초 36년 만에 개최한 제7차 당대회가 2년여 지난 시점에서 경제문제나 인민생활 향상에 가시적인 성과를 내야만 한다. 북한이 최근 평창 동계올림픽이라는 기회를 통해 남북관계 개선에 적극적으로 나선 것도 인민들을 안심시킬 수 있는 안보환경과 좀 더 나은 대외활동 여건을 조성하는 것이 중요하기 때문이다. 이를 바탕으로 최상의 합리적인 해결책을 제시하면 다음과 같다.

북핵문제의 해결은 북한의 미래핵 위협의 제거와 북한의 과거 안보 우려를 해소하는 노력으로부터 시작할 수 있다. 북한의 미래핵인 핵실험 미사일 발사 유예와 대신 북한의 과거 안보우려인 한미군사훈련 일시중단과 제재 완화를 교환하는 것이다. 중국이 제안한 쌍장정중단(suspension for suspension)과 비교해 핵실험과 미사일 발사의 완전 중단과 제재완화로 한 단계 더 나아가 다음 단계로 넘어갈 수 있는 여건을 마련할 필요가 있다. 추가적인 핵·미사일 실험을 중단하는 것은 북한 핵무력의 질적 확대를 차단 한다는 점에서 의미가 크다. 이미 북한의 올림픽 참가에서 시작해 남북관계가 진전된 상황을 고려할 때 자연스럽게 우리는 올해 한미군사훈련의 잠정 중단을, 북한은 핵실험과 미사일 발사 유예를 선언할 수 있다. 이를 계기로 북한에 대한 제재는 국제사회와의 협의를 통해 단계적으로 완화해나가는 방안이 가능하다.

북한이 현재 직면하고 있는 위협은 선제타격과 같은 미국의 군사적 행동 가능성이 다. 이를 해소하기 위해서는 평화협정 체결과 북미수교가 필요하다. 대부분 이러한 상황을 평화체제의 완성으로 보고 이를 북핵의 완전 폐기 즉 비핵화와 등가로 보지만 실상은 그렇지 않다. 평화협정과 평화체제에 대한 명확한 구분과 정리가 필요하다. 사실 비핵화-평화협정의 교환은 새로운 것은 아니며, 2005년 9·19공동성명의 합의사항이었다. 그러나 13년이 지난 2018년의 상황은 크게 변했다.

북핵문제의 해결책으로 많은 사람들이 평화체제를 언급한다. 얼마 전까지만 해도 그 말이 틀리지 않았을 것이다. 그러나 현재 시점에서 보면, 마치 평화체제만 구축되면 북핵문제는 저절로 해결될 것이라고 보거나 반대로 북한이 핵을 폐기하기만 하면 평화체제가 구축될 거라고 보는 것은 순진한 생각이다. 오히려 상황이 이 지경이 되도록 방치해두거나 악화시키는 데 일 조한 사람들조차 비핵화와 평화체제를 연결시킨다. 이제 와서 단순히 북핵 위기를 한반도 평화체제 구축의 기회로 삼자는 말은 무책임한 수사일 뿐이다. 과연 평화체제가 북한 비핵화의 만병통치약인지 의심스럽다.

최근 ‘코피작전’(Bloody Nose)과 같은 미국의 군사적 옵션이 거론되고 있는 상황에서 북한이 핵을 포기할 가능성은 높지 않다. 평화협정이 체결되고 북한이 미국·일본과 관계정상화를 이루어 당면한 안보우려가 해소되더라도 여전히 북한이 체제와 정권의 붕괴위험을 느끼고 있는 상황에서 핵무기를 포기할 가능성은 없어 보인다. 핵을 포기할 경우 다시 되돌리기가 훨씬 더 어렵다는 비가역성의 불리함을 북한이 인식하고 있기 때문에 비핵화가 더 어려워진 것이다. 이미 핵무력 완성까지 선포한 상황에서 비핵화를 위한 조치가 지나칠 경우 북한 측으로서는 수용할 수가 없고 비가역성의 상대적 불리함을 감수할 이유는 적어졌다.

북한이 현재 처한 안보 우려는 북한의 현재핵과 교환하는 것이 현실적이다. 북핵 프로그램 동결과 평화협정체결을 통해 신뢰와 안정을 만들어나가는 노력이 가장 실현 가능한 대안이라 할 수 있다. 북한의 핵시설을 동결하고 불능화하는 대신 평화협정과 북미수교를 맺는 것이다. 핵시설을 되돌릴 수 없도록 불능화하고 검증한다면 북한의 핵탄두가 늘어나는 것을 차단해 핵무력의 양적 확대를 막을 수 있다. 결국 문제는 이러한 정책 대안을 한·미·일 3국이 수용할 수 있느냐다.

4. 한반도 운명공동체를 위하여

이번 대북 특사단의 결과발표에 따르면 북한 김정은은 “군사적 위협이 해소되고 체제안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다”고 밝혔다. 또 “비핵화 문제 협의 및 북미관계 정상화를 위해 미국과 허심탄회한 대화를 할 수 있다”고 언급했다. ‘한반도 비핵화’가 선대의 유훈으로 여전히 유효하다는 말을 김정은에게 직접 들은 것은 북한의 비핵화 의지 확인 차원에서 분명 의미 있는 일이다. 그러나 지금까지 북한 김정은 정권은 한반도비핵화라는 선대의 유훈을 포기하거나 부정한 적이 없다. 지금까지도 북한이 이야기해온 비핵화는 한반도(조선반도) 비핵화이다. 이를 위해 지난 2016년 7

월 6일 정부 대변인 성명으로 5가지의 ‘조선반도 비핵화’ 원칙을 제시했다. ① 남쪽에 있는 핵무기 공개, ② 남쪽의 모든 핵무기 철폐 및 검증, ③ 핵타격수단(전략자산) 한 반도 전개 금지, ④ 북한에 대한 핵공갈 및 공격 금지, ⑤ 주한미군 철수가 그 내용이다.¹¹⁾

이번에 북한이 언급한 비핵화가 과연 어떠한 비핵화인지 또 무엇보다 북한이 이야기하는 군사적 위협 해소와 체제안전 보장이 과연 무엇인지에 대한 질문이 빠졌다. 또 이는 미국이나 우리가 평가하는 것이 아니라 북한 스스로 판단하는 것이다. 역설적으로 미국이나 우리가 아무리 군사적 위협이나 제제 안정에 문제가 없다고 이야기해도 북한 스스로 인정하지 않는다면 북한의 핵 보유는 정당화될 수밖에 없다.

실제 북한이 비핵화와 북미관계 정상화를 등가로 생각하고 있는지도 의문이다. 북한은 이미 여러 차례 핵이 북미관계 정상화를 위한 거래의 수단이 아니라는 점을 밝혔다. 리비아와 우크라이나 사례를 생각하면 북한은 북미관계 정상화가 핵을 가질 필요가 없는 군사적 위협 해소와 체제안전 보장을 완전히 해결할 수 있다고 보지 않기 때문이다. 약소국이 강대국을 무기로는 이길 수는 없다. 북한도 핵무기로 미국을 이기려하는 것이 아니다. 결국 의지와 전략의 문제이다.

우리의 대북특사가 돌아와 6개항의 구체적인 언론발표문을 공개했지만 북한은 그에 앞서 노동신문에 사진과 함께 김정은 위원장이 “북남관계를 적극적으로 개선시키고 조선반도의 평화와 안정을 보장하는데서 나서는 문제들에 대하여 허심탄회한 담화”를 나누었고 “우리 민족끼리 힘을 합쳐 세계가 보란듯이 북남관계를 활력있게 전진시키고 조국통일의 새 역사를 써나가자는 것이 우리의 일관하고 원칙적인 립장이며 자신의 확고한 의지”라고 언급한 내용을 보도했다. 그것이 전부이다. 대미특사 방문 이후 트럼프마저 흥분케 한 북미정상회담 발표를 생각하면 고개를 갸우뚱할 만큼 분명 온도차가 있다.

예상보다 빠른 4월말 조기 개최는 어떤 이유에서건 정상회담을 서둘렀다는 느낌에서 북한이 남북관계에 올인(all in)하고 있다는 방증이다. 우리의 중매로 북미정상회담이란 혼담이 오가게 되니 북한이 남북관계를 통해 워싱턴으로 접근하려는 통남통미 전략을 쓰고 있다는 평가가 보다 설득력을 지닌다. 과연 그럴까? 정작 김정은은 여전히 트럼프에 무관심한 듯하다. 문재인 대통령이 트럼프 대통령을 설득해 북미대화를 성사시켜 준다면 좋은 것이고 그렇지 않더라도 상관없는 일종의 ‘꽃놀이패’이다. 오히려 남북관계를 부여잡고 2018년을 넘어 트럼프 남은 3년마저 버릴 수 있다는 각오로 어썬면 2021년으로 예상되는 ‘제8차 당 대회’까지 내달리려는 전략적 선택으로 보인다.

북한이 이처럼 미국을 밀치고 남북관계에 집중하는 것에 대해 결국 미국의 최대의 압박과 제재나 군사적 옵션이 먹힌 것이 아니냐는 평가가 있다. 그만큼 북한 내부사정이 어렵다는 것이다. 그러한 면도 분명 없지는 않겠지만 전적으로 동의하지도 않는다. 김정은 정권 이후 특히 지난 2년간 북한의 행동을 되돌아보면 나름의 로드맵을 가지고 가고 있는 것으로 보인다.

11) 『로동신문』, 2016년 7월 6일.

김정은이 직접 북미대화나 북미관계 개선에 나설 의향은 없겠지만 북미대화를 절실히 요구하는 남쪽을 방해할 이유는 없다. 오히려 남북관계가 속도를 내기 위해서는 한미관계와 북미관계가 선순환 관계까지는 아닐지언정 부정적인 영향을 미쳐서는 안 된다는 것을 김정은은 잘 알고 있을 것이다. 문재인 정부가 트럼프 행정부를 북미대화의 테이블로 유인하기 위해 진짜로 필요한 카드는 북한이 내놓아야 하기 때문이다.

김정은은 대북 특사단에 비핵화와 북미대화 의지를 표명하고, 핵과 미사일 실험을 중단하겠다고 했다. 심지어는 한미연합 훈련에 대해 이해한다는 의사도 밝혔다고 한다. 문재인 정부가 트럼프 정부를 향해 받을 뻔을 여백을 만들어 주었다. 다행스럽게 트럼프 대통령도 "한국과 북한에서 나온 발표들이 매우 긍정적"이라고 평가했다. 북한이 만든 보기 좋은 장식(decoration)이 트럼프 대통령의 취향과 맞아떨어진 것일까? 대미 특사단을 통해 트럼프 대통령을 초대하는 김정은의 메시지가 전달되었고, 트럼프 대통령도 5월 이내에 만나자고 바로 수락했다. 예비와 탐색의 단계 없이 정상회담으로 바로 가게 되었으니 뛰어난 중매술도 있었겠지만 김정일의 트럼프의 취향을 제대로 저격한 듯하다.

4월 남북정상회담과 5월 이내 북미정상회담을 개최하기로 합의한 상황에서 지금 북한이 이처럼 조용한 이유가 궁금하다. 이에 대해 3가지 해석을 한다. 첫 번째는 북한의 전략적 선택으로 정교함과 신중함을 기하고 있기 때문이다. 두 번째는 직접 미국과 상대하지 않고 한국을 통해 만들어 가소 있다는 점에서 굴복하는 자세를 보인 것도 아니고 향후 책임에 문제에서도 자유로울 수 있다. 세 번째는 중국과의 관계를 고려한 것이라고 본다. 현 미중관계에서 과거와 같이 북한이 미국에만 접근해 문제를 완전하게 해결할 수는 없다. 군사적 위협과 제재 문제를 해결하고 경제적으로 국제사회에서 정상적인 국가로 거듭나기 위해서는 미국의 역할이 절대적이지만 이제 북한이 당면한 체제안전보장을 위해서는 중국의 도움이 없이는 불가능하다는 사실을 북한은 정확히 인식하고 있다. 그래서 이번 북미관계도 한국의 중매를 통해 이루어졌고 이를 크게 확대해서 보도하지 않는 것이라고 본다.

이미 북한은 핵보유국임을 선언하면서 핵무력 완성을 선포했다. 경제-핵 무력 병진 노선을 지속하겠다고 강조하면서 지금까지는 핵보유는 더 이상 어떤 것과도 교환 등가성을 가지지 않는다는 것을 분명히 하고 있다. 선택폐기론은 물론이고 중국의 비핵화-평화체제 병행론도 수용하지 않고 있다. 북한 역시 평화협정을 제안하고는 있지만 평화협정과 비핵화를 분리하겠다는 것이다.¹²⁾ 북한은 평화협정은 언제든지 파기하면 그만 아니냐며 과거 리비아와 우크라이나 사례를 언급한다. 북한이 요구하는 안보와 생존은 현재만이 아닌 미래까지 보장받는 것이다.

지금까지 북한의 핵 협상의 과정이 핵무력 완성을 위한 시간끌기와 되돌리기의 반복이었다면 핵무력 완성을 선언한 지금부터는 실제 무엇인가를 얻기 위한 협상에 나설 가능성이 높다. 그리고 그렇게 합의해서 얻은 것이라면 핵무력 완성을 내세워 다

12) Benjamin A. Engel, Jaesung Ryu, and Young-Hwan Shin, "Bridging the Divide: South Korea's Role in Addressing Nuclear North Korea," *EAI Issue Briefing*, April 26, 2016.

시 잃거나 되돌리지 않으려고 할 가능성이 높다. 북핵만 CVID가 아닌 북한의 취한 것과 해소한 안보우려 역시 완전하고(Complete), 검증 가능하고(Verifiable), 되돌릴 수 없도록(Irreversible) 만들려고 할 것이다.

북한이 이미 만들어놓은 핵탄두와 보유하고 있는 핵물질인 과거 핵위협까지 제거하기 위해서는 북한의 미래 안보 우려를 해소해야 한다. 이미 완성된 핵탄두와 핵물질에 대해서는 인정도 부정도 할 필요도 없다. 북한이 핵을 사용하지 않도록 만들면 된다. 내 몸속에 암을 잘 관리해 더 이상 커지지도 않고 전이되지도 않아 건강과 생명에 지장이 없다면 굳이 메스를 댈 필요가 없는 것처럼 말이다. 언젠가는 암 덩어리가 자연스레 사라지고 치유될 것이라는 희망을 가지고 운명공동체로 살아가는 것이 좋을 지도 모른다. 누군가 잘 모르는 외부인의 손에 맡겨 도려내려다 오히려 자신의 생명까지 위협받을 수 있다. 북핵도 마찬가지다. 잘 관리할 수 있다면 무리한 비핵화보다 사용되지 않게 하는 우선의 불용핵화가 현실적인 대안일 수 있다. 북핵문제는 상호 주고받는 시간차를 인정하고 공존을 대비해야만 진전이 가능하다.

지금까지 북핵 문제를 해결하기 위해 완전하고(Complete), 검증 가능하고(Verifiable), 되돌릴 수 없는(Irreversible) 북핵 폐기(Dismantlement)를 강조해왔다. 이제 북한에게 CVID를 요구하기 위해서는 우리도 CVID를 시행해야 한다. 북한이 지닌 안보우려에 대해서도 역시 완전하고, 검증가능하고, 되돌릴 수 없는 감소(decrease)가 있어야 한다. 또 무엇보다 변하지 않는 일관성 있는 대북정책이 지속(duration)되어야 할 것이다. 이제는 정권이 교체될 때마다 대북정책이 뒤집히고 남북 간 합의가 지켜지지 않음으로써 남북관계와 북핵문제가 부침을 되풀이해서는 안 된다. 존중과 계승을 바탕으로 한 일관된 대북정책과 남북 합의의 제도화를 통해 지속가능한 남북관계와 북핵문제에 진전을 이루어 가야 할 것이다.

북한이 해소하고자 하는 미래 위협은 단순히 리비아와 우크라이나와 같은 상황만을 염두에 둔 것은 아니다. 미중관계 속에서 미국과 중국 간의 거래 가능성이라는 유형도 존재한다. 무엇보다 가장 큰 것은 남쪽에 의한 흡수통일에 대한 걱정이다. 북한의 미래 안보 우려는 미래에 닥칠 걱정이라기보다 현재진행형이다. 북한이 직면한 과거의 안보우려를 해결할 주체가 국제사회라면 현재를 해결할 열쇠는 미국이 쥐고 있다. 그러나 북한의 미래 열쇠를 가진 것은 바로 우리 남한이다. 만약 미국과 중국이 평화협정과 수교를 뒤집고 북한에 충구를 돌린다면 그 앞을 가로막고 나설 자신이 있어야 한다. 그것이 바로 운명공동체이다. 운명공동체는 하루아침에 이루어지지 않는다. 향후 15년간은 완전하고(Complete), 검증 가능하고(Verifiable), 되돌릴 수 없는(Irreversible) 대북정책이 지속(Duration)되어야 가능한 그림이다.

3차 남북정상회담과 남북관계 발전 전략

김용현(동국대)

2018 남북정상회담과 남북관계 발전 전략

김용현(동국대)

1. 2018 남북정상회담 의의

- 0 판문점은 제2의 몰타. 제2의 냉전 종식 공간. 거기엔 문재인, 김정은, 트럼프가 있음
- 0 토론 중심, 대화 집종의 남북정상회담
- 0 금번 남북, 북미정상회담은 남북관계와 북핵문제의 선순환 구도를 핵심으로 하는 문재인 대통령의 정책 시험대이자 실현 과정
 - 문재인 대통령의 ‘중매’ 역할이 직접적인 성과를 거두는 기회이자 순간으로 만남 과정에서 상호 신뢰 구축을 추구
- ※ 단계별로 결과를 예정하고 나아가는 것이 아니라, 단계별로 상황을 돌파하면서 판 만들어 가는 과정. 즉 만남의 과정에서 상호 신뢰 쌓아가는 것 추구. 단계별 결과 예정하고 나아가는 것이 아니라, 단계별 상황 돌파하면서 판 만들어 가는 과정
 - top-down 방식의 새로운 실험으로 특히, 한국이 다자외교의 중심에서 북한과 미국을 비롯한 주변국을 조율하는 최초의 시도
- 0 남북정상회담은 북미정상회담 위한 징검다리, 디딤돌 역할. “북미관계 빛나게”
 - 남북정상회담과 5월 북미정상회담이 단계적으로 이뤄지나 실질적 동시 개최 및 의제 설정
 - 1, 2차 정상회담과 확연히 다른 성격으로 북핵 평화체제 이슈 부각, 남북관계 이슈는 부차적
- 0 1회성 회담 아님. 남북정상회담의 정례화 및 상시 정상회담의 토대 마련. 판문점 개최는 당일 회담·출퇴근회담 등 상시회담 조건에 부합

- 정상 간 핫라인 설치의 수시 통화를 의미. 남북관계 모든 일을 언제든지, 수시로 협의한다는 것이 핵심
- 0 한편, 북미정상회담은 냉전의 북미관계와 강대강(強對強) 대결의 북미관계가 탈냉전의 북미관계로 진입하는 계기이자 세계사적 사건

2. 남북정상회담 의제 : 비핵화 평화체제, 남북관계 발전

1) 비핵화·평화체제

- 0 남북정상회담에서는 비핵화와 평화체제 구축을 위한 구체적 협상에 착수할 필요
- 최종적인 평화협정 체결은 핵 폐기 완료 단계에서 추진한다는 것이 기존 문재인 정부 입장이나 그보다 상당히 진전된 수준에서 평화체제 논의 필요
- ※ 전체 비핵화 평화체제 완료 시점을 2022년 문재인 정부 임기 내로 설정하고, 한·미·중·일·러 공동안 마련에 집중
- 종전선언도 본격 논의할 주제이며, 남북정상회담에서 의견 조율 후 미중이 참여하도록 추진할 필요
- ※ 판문점 또는 제주 등에서 북미정상회담이 열릴 경우, 남북미정상회담을 통해 우선 3개국 종전선언 추진도 가능
- 0 “비핵화·평화체제”를 주요 의제화하여, 북미정상회담에서 구체적인 논의와 합의를 이끌어내는 마중물로서의 성과를 거두는 것이 중요
- 0 지금까지 비핵화 등 북한이 내놓을 “선물”만 요구했다면, 이제는 남북, 북미 정상회담에서는 비핵화 진전 시 북한에 줄 수 있는 구체적 “선물”도 고민할 필요
- 북한이 도발하지 않고 비핵화 대화에 참가하는 동안, 북한의 제재 완화 요구에 대해 유엔 안보리 차원에서 유류 50% 제한 조치 점진 해제

- 비핵화 대화 초기단계부터 평화체제 논의 병행
- 평화체제 논의 구체화 과정에서 주한미군 주둔 성격을 대북 억제용에서 동북아 군사적 균형자 역할로 변화시키는 데 합의

2) 남북관계 발전

- 0 남북정상회담 정례화, 서울 평양 연락사무소 상호 설치 등에 합의
- 정상간 합의 사항의 상호 법제화 추진을 목표로 하는 남북기본합정 체결은 향후 과제
- 0 서해 NLL 및 휴전선상의 군사적 긴장 완화를 위한 군사회담 조기 개최 및 정례화
- 우선 군 통신선 복원, 상호 확성기 방송 중단 등 합의, 군사 최고당국자 간 핫라인 설치
- 0 남북 간 단절의 물꼬 트고 국제적 평화 분위기 지속 차원에서 공동 문화예술 체육 행사 진행
- 0 이산가족 상봉 정례화 등 인도적 문제 이외 경험 문제 등은 남북, 북미정상회담에서 비핵화 평화체제 논의 후 북한에 대한 단계적 제재 해제를 통해 추진

3. 향후 정책 대응

- 0 북미관계가 빛나게. 트럼프식 접근. 미국이, 트럼프가 내 아이디어라고 생각하고 말하게 할 필요
- 트럼프 대통령이 오면 판문점이 얼마나 빛나겠나?
- 판문점은 유엔사, 미국 관할구역. 트럼프가 오면 역사의 현장에서 세계 언론의 주목 받음
- 0 대북 제재는 단계적으로 해제, 그러나 약간의 지원 필요

0 빈틈없는 한미공조체제 구축을 포함한 중, 일, 러 등 주변국과의 긴밀한 공감대 형성에 주력

- 중국과는 북중관계, 미중관계까지 고려한 전략적 대응과 공감대 형성이 필요

※ 시진핑 주석에게는 김 위원장을 견인하고, 트럼프 대통령을 붙잡아 두는 능력을 기대 가능

- 아베 총리와 트럼프 대통령의 관계를 고려해 일측과 이해 공유 및 공감대 형성 필요한 바, “Japan passing” 프레임은 지양

※ 미뤄지고 있는 한중일 3국 정상회담을 북미 정상회담 직후 조속히 개최

- 푸틴대통령 취임식 VIP 참석 등 적절한 시기 한러정상회담 개최

0 남북정상회담 → 한미정상회담(한일정상회담) → 북미정상회담(남북미정상회담) → 한중일정상회담(한러정상회담) 순으로 한반도문제 해결 위한 릴레이정상회담 개최 (4~6월)

※ 남북미정상회담을 문제인 정부가 적극 추진하기보다는 미국이 추진하게 만들어야

- 북중, 북러, 북일 정상회담 등 개최도 적극 지지

- 아울러, 남북, 북미정상회담 후속 조치로 비핵화를 위한 6자회담 발의, 종전선언 및 평화체제 논의를 위한 남북미중 4자회담 병행 추진

0 북핵문제 해결과 남북관계 개선, 북핵 평화체제 로드맵 수립, 국제 협력 등을 종합적으로 추진하기 위해 청와대 국가안보실 내 ‘북핵 평화체제 전략 추진단(TF)’ 상시 설치

0 정상회담 추진과정에서 국민의 다양한 우려와 지적을 겸허한 자세로 수용, 국민과의 소통 노력 배가를 통해 ‘국민과 함께 하는 2018 남북정상회담’ 실현

- 국민의 대북인식 변화, 특히 2030세대 가치와 요구 등 직시

제2회의

〈기획패널 3〉

**“평화협정이 평화를 보장하는가? –
비교연구와 한반도에 주는 함의”**

◆ 사회 : 서보혁(서울대)

북아일랜드 평화프로세스 평가와 시사점

황수환(고려대)



북아일랜드 평화프로세스 평가와 한반도¹⁾

황수환(고려대학교)

I. 서론

북아일랜드의 분쟁은 영국의 신교도계 연합주의자들이 아일랜드의 구교도계 민족주의자를 차별하고 억압하는 정책으로 인해 신교 대 구교 간의 종교문제와 연합주의 대 민족주의 간의 민족문제가 중첩되어 발생했다. 아일랜드의 대부분을 구성하고 있는 민족은 기원전 5세기 경 이주한 켈트계이다. 기원전에는 로마인, 9세기 노르만족, 12세기 앵글로 색슨족 등 외세의 침입을 계속 받아왔다. 1171년 영국의 헨리 2세가 아일랜드를 침공하면서 13세기 중반까지 아일랜드의 4분의 3가량이 영국령이 되었고, 16세기 초 헨리 8세 시기에는 영국 내 종교개혁이 실시되면서 아일랜드에 대한 영국의 지배와 탄압은 심화되었다. 아일랜드에서 갈등이 심화된 계기는 17세기 초 영국정부의 비호 하에 신교도들이 전통적인 구교도 국가인 아일랜드의 북부 얼스터 지역으로 이주하면서부터이다. 1801년 영국의 연합법(act of union) 제정으로 아일랜드는 영국의 식민지로 편입하게 되어 구교도인 아일랜드인과 영국계 신교도들 간에 갈등과 대립은 더욱 심화됐다. 1919년경부터 준군사조직인 아일랜드공화군(Irish Republic Army: IRA)을 비롯하여 아일랜드국민당(Irish Nationalist Party: INP)과 신페인당(Sinn Fein) 등이 독립운동을 전개하면서 영국과의 무력분쟁이 본격적으로 발생하게 됐다. 결국 1922년 아일랜드의 남부 26개 주(county)는 아일랜드공화국(Republic of Ireland)으로 독립하였고, 북부 6개 주는 영국의 통치를 받는 북아일랜드(Northern Ireland)로 분단됐다(테오 W. 무디·프랭크 X. 마틴 2009, 49-366). 이후 구교도계 IRA와 신페인당은 무장독립투쟁운동을 전개했고, 이에 신교도계 영국 연합주의자들은 얼스터방위연합(Ulster Defense Association: UDA)을 조직하여 IRA에 대한 반대투쟁 선포하면서 북아일랜드에서의 갈등과 대립이 테러라는 폭력적인 형태로 나타나게 됐다.²⁾ 북아일랜드 갈등은 종교적 원인과 함께 영국의 일부로 남기를 원하는 영국계 신교도들과 아일랜드공화국과 재통일을 원하는 아일랜드계 구교도간의 민족적 갈등이라 할 수 있다(송대성 2000, 103; Barnes 2005, 59).

1) 본 발표문은 황수환, 2017, “북아일랜드의 평화구축 과정: 평화협정을 중심으로” 「국제지역연구」 제 21권 4호의 내용을 수정·보완했습니다.

2) 1969년부터 1998년 ‘성금요일 협정’이 체결되기까지 북아일랜드는 IRA와 아일랜드민족해방군(Irish National Liberation Army: INLA)과 같은 민족주의 계열 준군사조직과 영국군 및 왕립얼스터경찰(Roy Ulster Constabulary: RUC) 같은 공권력과 함께 연합주의 계열의 준군사조직인 얼스터의용군, 얼스터방위연대(Ulster Defense Regiment: UDR)등 간 폭력사태가 발생하여 총 3,451명에 달하는 사망자가 발생하게 되었다(김정노 2015, 159).

극심했던 북아일랜드 분쟁이 1998년 '성금요일 협정'과 2006년 '성앤드류 협정' 등의 평화협정이 체결되면서 어느 정도 평화상태가 구축되고 있다는 평가를 받고 있다. 만네이는 북아일랜드의 평화과정이 성공할 수 있었던 이유를 다음과 같이 파악했다(Maney et al 2006). 우선 북아일랜드 평화협상 과정에서 IRA와 같은 호전적인 세력을 포함한 모든 참가자들에게 평화 프로세스에 참여할 수 있는 기회를 제공했다. 또한 '성금요일 협정'을 통해 남북아일랜드의 일방적인 통일이 아닌 국민의 의사를 존중하는 방향으로 정책을 추진하기로 합의했고, 북아일랜드에서 권력공유정부를 구성하여 각 세력 간 신뢰가 형성되도록 하는 제도적 장치를 마련했다. 물론 준군사조직의 무장해제 문제와 관련하여 '성금요일 협정' 체결 이후 합의가 지켜지지 않고 권력공유정부의 운영에 차질이 발생하였으나, 2006년 '성앤드류 협정' 체결과 2009년 준군사조직인 얼스터 의용군의 무장해제 완료가 확인된 이후 북아일랜드의 평화정책에 가시적인 진전이 이뤄졌다고 평가했다(Maney et al. 2006; Archick 2015, 7-9). 그리고 2011년 이후 구성된 제4차 권력공유정부가 비교적 안정적으로 운영되고 있어 북아일랜드의 평화 구축과정이 성공적이라 평가하기도 한다(김정노 2015, 244).

그렇다면 북아일랜드의 평화구축과정에서 어떠한 평화협정이 체결되었고, 그 평화협정들은 어떠한 역할을 담당했는지에 대한 질문을 제기할 수 있다. 또한 '성금요일 협정' 이후 비교적 안정적인 평화상태가 구축되었다면 해당 평화협정은 과거 다른 평화협정과 무슨 차이가 존재하는지에 대한 질문을 제기할 수 있다. 왜냐하면 평화협정은 분쟁을 해결하기 위한 합의, 원칙, 기준 등을 담고 있는 고도의 정치적 합의의 결과물인데, 평화협정이 체결되었다더라도 반드시 평화의 상태가 보장되지 않았고 여러 평화협정이 체결되었기 때문이다. 단순히 하나의 평화협정이 체결되어 평화가 구축되었다는 이상적 접근이 아닌 분쟁해결과정 속에서 각 국면마다 그 내용과 특징을 달리하는 다수의 평화협정이 체결될 수 있다는 현실적 접근이 필요한 것이다. 즉 평화협정들에 대한 속성을 분석한다면 평화를 구축하는 과정에서 나타난 특징들을 파악하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

본 글에서는 분쟁을 해결하고 평화를 구축하기 위해 체결된 북아일랜드의 평화협정들을 성격을 구분하고 유형화하여 특성을 파악하고자 한다. 북아일랜드의 평화구축 과정에서 체결된 평화협정으로는 1985년 '앵글로-아이리쉬 협정', 1993년 '다우닝가 선언', 1995년 '북아일랜드 신 기본협정', 1998년 '성금요일 협정', 2006년 '성앤드류 협정' 등을 분석대상으로 하여 살펴본다. 이들 평화협정들은 총리급 이상의 대표가 서명한 합의 문서들로 정부조직을 대표하고 한 국가의 행정 수반을 담당하기에 대표성을 인정할 수 있다는 공통점이 있다.

Ⅱ장에서는 평화협정의 유형을 3가지로 구분하여 소개하고, Ⅲ장에서는 북아일랜드의 평화협정들이 체결되는 과정과 합의 내용을 살펴보겠다. Ⅳ장에서는 북아일랜드의 평화협정들에 대해 유형별 특징을 분석하고, Ⅴ장은 결론을 대신하여 한반도의 시사점에 대해 제언하겠다.

II. 평화협정의 유형 구분³⁾

평화협정이란 부차적인 의정서나 이행 합의서를 제외한 둘 혹은 그 이상의 분쟁 당사국 간 전쟁 및 분쟁을 공식적으로 종결하고 모든 당사자가 합의의 조건에 따라 의무를 준수하도록 하는 공식적인 협정으로 정의할 수 있다(Vinjamuri & Boesenecker 2007, 5). 하지만 이는 평화협정에 대한 법적인 결과를 강조한 것으로 평화구축의 과정을 파악하기 위해서는 보다 넓은 의미로 파악할 필요가 있다. 이에 본 논문에서는 평화협정이란 분쟁 당사자 간 무력분쟁을 종결하고 화해와 공존을 제도화하는 평화구축과정에서 관련된 모든 당사자들의 평화가 보장될 수 있도록 하는 포괄적인 합의문으로 정의하여 사용한다. 즉 평화협정의 개념을 단순히 분쟁의 종결에 따른 결과적 의미가 아닌 분쟁을 해결하는 과정 속에서 체결되는 포괄적인 의미로 정의하고자 한다.

평화협정은 전쟁이나 분쟁을 종결짓는 데 역사적으로 중요한 역할을 담당했다. 16, 17세기에는 전체 전쟁의 3분의 1정도가, 18세기에는 절반 이상이, 19세기에는 3분의 2가, 제1차 세계 대전 이전에 발생한 전쟁의 대부분은 평화협정을 통해 종식됐다. 18세기 이후부터 국제사회에서는 평화협정을 통해 전쟁이 종식되는 관행이 자리잡기 시작했다고 볼 수 있다. 탈냉전 이후에는 민족, 종교, 인종 등 새로운 갈등 구조로 인해 내전(civil war)의 형태로 나타난 분쟁이 전체의 3분의 2를 차지했으며, 이 중 절반가량은 평화협정의 체결을 통해 해결됐다(Bell 2008, 27). 역사적으로 평화협정은 분쟁국 간 갈등을 해결하고 평화를 지속적으로 보장하기 위한 법적, 정치적 장치로 사용되었다. 이러한 평화협정에는 분쟁 상대국 간에 기초적인 합의를 위한 선언 형식의 성격을 지닐 수 있고, 군사적인 입장에서 전쟁을 멈추기 위한 정전협정부터 법·정치적으로 전쟁을 종결하고 구체적인 평화 실행 조건을 나열한 평화협정이 있을 수 있다. 평화협정은 전쟁을 종료하는 군사적 성격뿐만 아니라 적대관계와 폭력의 전면적 종식, 절충, 포기를 통한 분쟁 당사자 간의 상충된 주장의 해소, 안정을 보장하는 새로운 질서의 수립이라는 미래 지향적 합의를 포함한 항구적 평화 상태로 나아가기 위한 정치적 성격을 지니고 있다(Morriss 1996, 814; 최철영 2007, 153).

평화협정은 분쟁 당사자 간 다양한 형태로 존재하는 갈등을 해결하고 평화를 실현하기 위한 형식적인 틀이라 한다면, 그 성격에 따라 다양한 유형으로 구분할 수 있다. 우선 평화협정의 유형 분류를 위해 분쟁국 간 갈등해결을 위한 협상(negotiation) 차원에서 그 성격을 단계별로 구분한 연구를 살펴볼 필요가 있다. 미첼(C.R. Mitchell)은 분쟁국 간 갈등을 해결하기 위한 협상의 과정을 예비 협상(Preliminary Bargaining), 대면 협상(Face-to-face Negotiation), 이행(Implementation) 등 3가지로 구분했다(Mitchell 1981, 207). 예비 협상은 실질적인 주제에 대해 공식적인 협상을 시작하기로 관련 분쟁 당사국 간에 동의하는 시기이다. 대면 협상은 다양한 전략과 전술을 사용하여 당사자 간 서로가 동의하고 만족할 수 있는 협상 결과를 얻기 위해 노력하는 시기이

3) 본 장은 (황수환 2016)의 'II. 평화협정의 이론적 관점', 'III. 평화협정의 유형 분류'를 요약, 정리하였음을 밝힌다.

다. 이행은 우선 협상이 진행되는 과정에서 미진했던 나머지 부분을 처리한 뒤 협상의 내용이 잘 실천되도록 서로 동의하고 보장하는 시기이다. 미첼은 3단계 협상의 진행과정은 이상적인 것이며 대부분의 협상이 예비 협상단계를 넘어서지 못하고 실패한다고 보았다. 벨(Christine Bell)은 평화협정의 체결과정에서 나타난 유형을 법적(legal) 성격에 따라 사전협상 협정(pre-negotiation agreement), 기본·실질 협정(framework/substantive agreement), 이행 협정(Implementation agreement) 등 3가지로 구분했다(Bell 2008, 56-63). 사전협상 협정은 각종 갈등 상황을 극복하기 위해 준비하는 잠정적인 단계로 설정했다. 기본·실질 협정은 평화협정의 원칙과 과정에 대한 지침을 정하는 단계이며, 이행 협정은 기본·실질 협정에 따라 세부적으로 이행사항을 마련하고 협정의 내용에 대한 검증과 모니터링을 하는 단계로 규정했다.

평화협정에 대한 법·정치적인 포괄적인 정의와 함께 협상 및 법적인 기존연구의 유형을 바탕으로 본 논문에서는 평화협정의 유형을 3가지로 정의하여 사용하고자 한다. 첫째, 예비적 기초협정(preliminary basic agreement)이다. 실질적인 평화구축을 위한 협정을 체결하기 앞서 분쟁 당사국 간 상호 수용 가능한 갈등의 문제를 해결하기 위한 의제의 방향을 설정하는 예비적 기초형태의 협정이라 할 수 있다(Yawanarajah and Julian 2003). 주로 분쟁국 간의 갈등을 해결하려는 의지 및 의도를 탐색하는 시기에 협상 상대방의 태도와 자세를 파악하고, 이후 실질적인 협상을 진행하는 방향을 모색하고 상호 신뢰를 형성하기 위한 목적으로 체결된다. 즉, 분쟁 당사국 간의 평화와 안정을 위한 논의 의제를 설정하고 서로 평화를 구축하기 위한 공감대를 형성하기 위한 합의를 진행하며, 국제적인 중재자의 역할이 강조되기도 한다. 예비적 기초협정은 실질적인 평화협정을 체결하기 위한 준비단계, 평화예비기(peace preliminaries)에 체결된다. 주로 합의서, 공동선언 등의 형태로 나타난다.

둘째, 실질적 기본협정(actual fundamental agreement)이다. 실질적으로 갈등을 해결하기 위한 합의안이 도출되고 이를 실행하기 위한 세부적인 조치들이 마련되어 실천되는 시기에 체결되는 평화협정이다. 분쟁당사자 간 갈등을 해결하고자 하는 의지가 적극적으로 발생하여 포괄적인 협정안과 적극적인 실천안이 체결되는 제도화 단계라 할 수 있다. 실질적 기본협정은 분쟁 당사자 간 더 이상의 무력충돌이 발생하지 않도록 안정적인 평화상태를 형성하기 위한 제도를 만들어 갈등이 발생한 원인을 해결하고 분쟁상태를 항구적으로 정지하는 것을 목적으로 체결된다. 실질적 기본협정은 전문, 개별조문, 부속합의서 등의 법적인 구조와 형태를 갖춘 합의문으로 보통 ‘평화협정’으로 불리는 경우라 할 수 있다(최철영 2007, 166-167).

셋째, 보완적 이행협정(complementary practiced agreement)이다. 실천적인 합의안이 도출된 후 이를 이행하는 시기에 나타나는 문제점을 개선하고 보완하는 시기에 체결된다. 합의안에 따라 실질적인 갈등을 해결하는 과정에서 나타난 각종 문제점을 재협상을 통해 수정하고 재조정하여 합의·실천하는 이행화 단계라 할 수 있다. 보완적 이행협정은 실질적 기본협정의 실천과정에 나타난 당사자 간 이견을 조정하고 협정의 세부 이행 지침을 마련하는 특징을 지닌다.

<표 1> 평화협정의 유형과 특징

유형	특징
예비적 기초협정	- 평화협정의 의제 설정 및 방향 설정 - 상호 실체인정, 신뢰 구축, 공감대 형성 - 필요에 따라 제3자의 개입에 따른 중재 - 실질적 평화협정 체결을 준비하는 잠정적 성격
실질적 기본협정	- 분쟁의 본질적이고 근본적인 문제 해결 - 새로운 법·정치적 제도 구축 - 필요에 따라 제3자의 개입에 따른 중재 - 포괄적이고 구조적인 성격
보완적 이행협정	- 세부적 이행, 실천사항 마련 - 협정의 사항에 대한 제3자의 검증 및 모니터링 - 재협상을 통한 새로운 합의사항 도출 - 합의사항을 이행하는 미시적 성격

Ⅲ. 북아일랜드 평화협정의 체결과정과 내용

1. 평화구축 과정

북아일랜드의 평화구축 과정을 역사적으로 다섯 단계로 구분할 수 있다(모종린 2000, 115-116; 분리통합연구회 편 2014, 125-126).

첫 번째 단계는 1972년 ‘피의 일요일’(Bloody Sunday)의 발생부터 1980년대까지의 시기로 영국의 직접통치가 시작되어 1960년대 말부터 시작된 폭력의 악순환이 지속된 시기이다. 1968년 10월 5일 북아일랜드의 런던-데리(London-Derry)에서 발생한 폭력 사태로 인해 갈등이 견잡을 수 없이 심화되자, 영국은 1972년부터 북아일랜드 의회해산, 군대파견, 북아일랜드에 대한 직접통치를 실시했다. 이에 북아일랜드의 구교도들은 영국의 대한 불만의 감정이 폭발하여 시위를 벌였고, 영국이 이를 진압하는 과정에서 1972년 1월 30일 소위 ‘피의 일요일’로 불리는 대규모 유혈 폭력사태가 발생하게 되었다.⁴⁾ 이러한 폭력사태에도 불구하고 1973년 3월 영국은 아일랜드공화국과 함께 권력공유의 형태로 행정부를 구성하여 평화를 구축하는 북아일랜드 헌법 초안을 발표하고 그 해 12월 ‘써닝데일 협정’(Sunningdale Agreement)을 체결했다. ‘써닝데일 협정’은 북아일랜드에서 권력공유행정부를 구성하고 아일랜드 위원회를 설립하여 북아일랜드와 아일랜드공화국 간 협력을 강화하는 장치를 마련하자는 것이 주요 내용이다. 하지만 권력공유행정부 구성에 대한 연합주의자들의 반발과 얼스터 노동자 위원회(Ulster Worker's Council)의 총파업 등으로 ‘써닝데일 협정’은 1974년 5월 파기됐다(송대성

4) ‘피의 일요일’사건은 1972년 1월 30일 북아일랜드 런던-데리에서 영국군이 북아일랜드 구교도(가톨릭) 시위대를 진압하는 과정에서 총을 발포하여 14명이 사망하고, 13명의 중상자가 발생한 사건이다. 이 사건을 계기로 IRA이 본격적인 무장투쟁에 나서게 되었다.

2000, 110-111; 구갑우 2012, 206).

두 번째 단계는 1980년대에서 1993년 4월 ‘흄-아담스 선언’(Hume-Adams Declaration)이 발표되는 시기로 IRA이 새로운 전략을 모색함으로써 민족주의 진영의 강경파가 무력 투쟁의 한계를 인식하기 시작한 시기이다. 1981년 투옥된 IRA 정치범들이 단식투쟁을 통해 정치범 대우 부활, 평상복 착용, 감옥 내 결사의 자유 허용, 노역 금지 등 죄수들의 처우개선을 요구하는 과정에서 10여명의 죄수들이 사망하는 사건이 발생하게 된다. 이 사건으로 IRA는 국제적 약자의 이미지를 영국은 탄압자의 이미지를 갖게 된다. 또한 아일랜드 신페인당이 북아일랜드 구교도 내 제1정당으로 급부상하면서 국내적으로 영국의 정치적 입지는 더욱 줄어들게 되었다. 영국은 이를 타개하기 위해 1985년 11월 15일 ‘앵글로-아이리시 협정(Anglo-Irish Agreement)’을 체결하면서 아일랜드와 협상을 진행하게 되지만 별다른 합의점을 찾지 못하고 종결된다. 1990년대 들어서자 북아일랜드 내 테러가 고조되고 이를 해결하기 위한 영국과 아일랜드 간의 평화협정 체결을 위한 노력이 활발하게 진행되어 1993년 4월 10일 아일랜드인의 자결권을 선포한 ‘흄-아담스 선언’(Hume-Adams Declaration)을 발표했다.

세 번째 단계는 주변국이 아일랜드의 자결권을 인정하고 미국과 협상을 통해 국제적 해결을 모색하는 시기로 1993년 4월부터 1994년 8월 IRA가 제1차 휴전을 선언한 시기이다. 아일랜드인의 자결권을 선포한 ‘흄-아담스 선언’ 발표 이후 1993년 12월 15일 북아일랜드 내 아일랜드인들의 자결권 인정, IRA의 무장해제를 조건으로 신페인당을 협상에 참여시키기로 하는 ‘다우닝가 선언’(Downing Street Declaration)을 발표한다. 이에 1994년 8월 31일 IRA는 제1차 휴전을 선언하면서 분쟁 해결을 위한 평화회담을 진행했다.

네 번째 단계는 1994년 8월부터 1997년 IRA가 제2차 휴전을 선언한 시기까지로 상호 신뢰 구축이 모색되어 공식적 협상이 재개된 시기이다. IRA의 제1차 휴전선언 이후 분쟁 당사자 간 평화회담이 개최되어 1995년 2월 22일 영국과 아일랜드 공화국 간 ‘북아일랜드 신 기본협정’(A New Framework Agreement)을 체결하면서 분쟁 해결의 기본 틀에 합의했다. 하지만 영국은 ‘선 무장해제, 후 협상개시’라는 입장을 고수하고 1995년 11월 28일 북아일랜드 분쟁을 해결하기 위한 특사로 파견된 미첼(George J. Mitchell) 미국 전 상원의원이 IRA등 준군사조직의 전면 무장해제를 내용으로 하는 ‘미첼 원칙’(Mitchell Principles)을 발표하자, IRA는 이에 반발하여 1996년 2월 9일 제1차 휴전을 종료하고 런던 동쪽의 카나리 와프(Canary Wharf)지역에서 폭탄 테러를 감행하면서 다시 갈등이 발생했다. 오랜 기간 동안 발생한 테러에 대한 환멸과 북아일랜드 사태의 정치적 해결을 원하는 여론이 증가하게 되면서 결국 1996년 6월 영국, 아일랜드 공화국, 북아일랜드 내 6개 정파⁵⁾ 간 평화협상을 개최했다. 하지만 북아일랜드 분쟁의 핵심원인인 신페인당이 평화협상에 배제되고, 신·구교도 간 테러는 계속 발생하고, 영국은 1997년 선거에서 보수당의 재집권이 어려워질 것이라는 예측이 나오면서 평화

5) 신페인당을 제외한 평화협상에 참여한 북아일랜드 내 6개 정파는 신교계의 얼스터연합당(UUP), 진보연합당(PUP), 얼스터민주당(UDP)과 구교계의 사회민주당노동당(SDLP), 중도계의 연합당(AP), 여성연맹 등이다.

협상은 더 이상 진행되지 못했다. 하지만 1997년 5월 2일 총선에서 압도적 승리를 거둔 토니 블레어 총리는 같은 해 5월 16일 IRA의 정치조직인 신페인당과 협상을 재개하여, 영국-아일랜드 간 협의기구 구성 등을 내용으로 하는 '북아일랜드 기본정책'을 발표하면서 평화협상이 다시 시작됐다. 블레어 총리는 IRA가 다시 휴전을 선언한다면 평화협상에 신페인당의 참여를 보장할 것임을 약속했으며, 이를 미국이 공식, 비공식 채널을 통해 보장함과 동시에 휴전협정 불이행시 신페인당을 제외한 상태에서 평화협상을 추진해 나갈 것임을 경고함으로써 블레어 총리의 구상을 적극적으로 지원했다(김성한 1998). 이에 신페인당은 블레어 총리의 평화회담 및 무장해제 방안 논의 제안을 수용하여 1997년 7월 18일 제2차 휴전을 발표했다.

다섯 번째 단계는 북아일랜드에서 휴전이 어느 정도 안정되는 기미를 보이는 1997년부터 분쟁의 당사자들이 본격적으로 공식 협상을 진행하여 1998년 4월 10일 '성금요일 협정'(Good Friday Agreement)이 체결되는 시기이다. 영국 및 아일랜드 정부는 IRA가 제2차 휴전선언 이후 테러를 중단하자 평화협상 준비 작업의 일환으로 신·구교도계 테러단체들의 무장해제를 관장할 국제위원회 설치에 대한 협정에 서명하고, 신페인당을 평화협상에 공식 초청함으로써 평화협상이 본격적으로 진행됐다.⁶⁾ 신페인당은 타 정당과 같은 조건으로 협상 참여, 6개월 내에 협상 완결, 협상 이전에 무기반납 불가 등 제시한 조건이 수용되자 1997년 9월 15일부터 평화협상에 참여했다. 1997년 12월 북아일랜드의 유혈사태가 발생하여 평화협상이 결렬될 위기를 맞이하게 되지만, 결국 1998년 4월 10일 영국, 아일랜드 공화국, 북아일랜드 신교계 정당들 및 구교계 정당 대표들이 서명한 북아일랜드 평화협정인 '성금요일 협정'(Good Friday Agreement)을 체결하여 분쟁의 종식과 평화의 이행과정이 시작됐다.

'성금요일 협정' 체결 이후 이행과정에서 IRA가 무장해제를 실천하기로 한 합의사항을 수차례 반복함에 따라 북아일랜드의 권력공유정부의 운영이 중단과 재개를 반복하게 되어 협정의 이행에 차질이 발생하게 되었다. 결국 '성금요일 협정'의 이행이 중단되는 사태를 막고 합의사항들의 이행을 위해 2006년 10월 13일 '성앤드류 협정'(Agreement at St. Andrews)을 체결하였고, 이후 2011년부터 북아일랜드에서는 제4차 권력공유정부가 구성되어 평화를 구축하는 노력이 진행되고 있다.

6) 북아일랜드의 평화협상이 새로운 전기를 마련할 수 있었던 것은 신페인당의 협상참여에 대해 회의적이었던 메이저 정부와는 달리 블레어 정부가 미국의 신페인당 협상 참여안을 받아들이는 전향적 결단을 내렸기 때문으로 판단된다. 특히 영국의 분열을 막기 위해 미국식 연방국가로 탈바꿈해야 한다고 생각하는 블레어 정부가 지방분권화 계획에 따른 북아일랜드 내 자치의회 구성안에 대해 긍정적 입장을 보인 점에 기인하였다고 볼 수 있다.

2. 평화협정의 내용과 유형

(1) 앵글로-아이리쉬 협정(Anglo-Irish Agreement)

1985년 초 영국과 아일랜드공화국 정부는 비밀협상에 착수하여, 1985년 11월 15일 영국의 대처(Margaret Thatcher) 총리와 아일랜드의 피츠제럴드(Garret Fitzgerald) 총리가 힐스보로(Hillsborough)에서 ‘앵글로-아이리쉬 협정’을 체결하게 된다. 이 협정의 주요 합의내용은 북아일랜드의 지위, 국제적 합의, 정치·안보·법적문제, 정치·경제·사회·문화에 대한 협력 문제 등이다. ‘앵글로-아이리쉬 협정’의 서문에서 연합주의계와 민족주의계 간 진정한 화해와 대화 조건은 상호 인정과 권리에 대한 수용이 필요하며, 북아일랜드의 두 공동체의 정체성과 각자가 평화적이고 합헌적인 수단을 이용하여 자신들의 열망을 추구할 권리를 인정하고 존중한다고 밝히고 있다.⁷⁾ ‘앵글로-아이리쉬 협정’의 제1조에서 주민 과반수의 동의없이 북아일랜드의 위상에 변화가 있을 수 없다는 점을 분명히 하여 주민의 의사에 반하는 통일이나 제도 변화가 없음을 밝히고 있다(김정노 2015, 207). 또한 북아일랜드 주민의 대다수는 현재 변화를 선호하지 않는다는 사실을 인정하면서 향후 어느 시점에 통일아일랜드에 대한 양측 주민들의 분명한 요구가 있을 경우 영국과 아일랜드 의회는 즉시 이를 실현시키기 위한 법령을 제정해야 한다는 점을 명시하여 제도적 변화의 틀을 두었다.

‘앵글로-아이리쉬 협정’의 핵심은 영국의 북아일랜드 장관과 아일랜드의 외무장관 사이에 북아일랜드 문제를 비롯한 다양한 차원에서 양국관계를 정기적으로 논의하기 위한 ‘정부간 회의기구’를 설립하여 협의의 역할을 인정한 것에 있다(Bew 2007, 531-547). 북아일랜드 문제에 아일랜드 정부가 관여할 수 있는 제도적 토대를 마련한 것이다. 아일랜드 정부는 정부 간 회의기구를 통해 공동정부 구성과정에서 소수파의 이익을 반영시킬 수 있게 되었다. 즉 권력공유정부가 궁극적으로 정책목표의 공유를 전제로 한다는 사실을 감안할 때 이 협정은 권력공유를 위한 첫걸음이라 할 수 있다.

‘앵글로-아이리쉬 협정’을 통해 아일랜드는 북아일랜드 문제 해결을 위해 영국의 파트너가 되었고, 정부 간 정기적 회의를 통해 영국과 아일랜드의 고위공직자간 의견을 교환하고 조율할 수 있게 되었다. 또한 연합주의자들의 반발을 의식하여 협정의 조항 제1조 북아일랜드의 지위에서 ‘북아일랜드의 모든 지위 변동은 북아일랜드 인민 대다수의 동의에 의해서만 이루어질 것’이며, ‘북아일랜드는 주민 대다수가 찬성하지 않는 한 영국의 일부분으로 남을 것’이라는 입장을 표명함으로써 북아일랜드의 연합주의 지도자들로 하여금 권력 공유를 수용하게 했다. ‘앵글로-아이리쉬 협정’에서 분쟁의 당사자인 북아일랜드의 대표들은 참여하지 않은 점과 연합주의자 및 영국계 신교도 정당인 민주연합당(Unionist Party: DUP)과 얼스터연합당(Ulster Unionist Party: UUP) 등이 반

7) ‘앵글로-아이리쉬 협정’의 주요 내용은 http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IE-GB_851115_Anglo-Irish%20Agreement.pdf를 참고하시길 바랍니다(검색일: 2017.5.6.).

발한 한계를 지니고 있지만, 이 협정은 북아일랜드 문제를 푸는 중요한 기반이 되었다. 비록 ‘평화와 화해’라는 목적을 달성하지 못했으나 신페인당의 부상과 IRA의 준동을 막는데 부분적으로 성공했다고 할 수 있다(송대성 2000, 111-112). ‘앵글로-아이리쉬 협정’은 북아일랜드에서 평화의 정착과 화해를 촉진하고 향후 점진적 권력 이양을 추진하는 데 목적을 둔 합의문서로 평가할 수 있다. 따라서 영국과 아일랜드공화국은 정부 간 회의기구를 통해 북아일랜드 문제를 비롯한 평화협정의 의제 등을 논의할 토대를 마련한 점에서 예비적 기초협정의 유형을 지니고 있다.

(2) 다우닝가 선언(Downing Street Declaration)

영국의 메이저(John Major) 총리와 아일랜드 레이놀즈(Albert Reynolds) 총리가 1993년 12월 15일 서명한 ‘다우닝가 선언’은 영국과 아일랜드가 역사상 처음으로 북아일랜드 내 아일랜드인들의 민족자결권을 인정하여 북아일랜드의 헌법적 지위를 인정한다는 내용과 함께 폭력을 멈추면 모든 정파들의 협상 참여를 허용하겠다는 공식 합의문서이다.⁸⁾ 이는 흄-아담스 회담에서 아일랜드 통일에 대한 결정은 민족자결로 이루어져야 한다는 합의사항을 지지하고, 영국 정부는 북아일랜드의 대다수 인민이 영국과의 연합(Union)을 지지할 것인지 독립국가인 통일 아일랜드(sovvereign united Ireland)를 지지할 것인지에 대한 모든 결정은 남북아일랜드 주민에 의해 이루어져야한다는 내용을 재차 확인한 것이다. 또한 ‘다우닝가 선언’ 이전에는 연합주의자들이 IRA를 거느린 신페인당과 같은 테러리스트 집단과는 대화를 거부하여 모든 협상에서 제외되었는데, 테러와 같은 폭력행위를 포기하는 모든 정파들은 협상에 참여할 수 있다고 밝혀 최초로 신페인당이 평화협상의 대화상대로 참여할 수 있는 가능성을 제공했다. 하지만 연합주의자들은 신페인당 및 IRA와의 대화를 하는 전제조건으로 무장해제를 요구했고, IRA의 입장에서 무장해제는 평화협상과정에서 다루어질 핵심문제라는 점을 강조한 계기가 되었다.

‘다우닝가 선언’은 아일랜드 국민만이 민족자결의 권리를 행사할 수 있고 아일랜드의 통일에 대한 결정은 남북아일랜드 주민에 의해 이루어져야한다고 밝히면서, 1970년대의 ‘서닝데일 협정’과 1980년대 ‘앵글로-아이리쉬 협정’의 문제점을 보완하였다는 점에서 발전된 형태의 합의문서라 할 수 있다. 역사상 처음으로 영국과 아일랜드가 북아일랜드 내 아일랜드인들의 민족자결권을 인정하고 북아일랜드의 헌법적 지위를 인정하여 향후 평화협정의 논의과정에 대한 의제 및 방향을 설정하였다는 점에서 예비적 기초협정의 유형이 나타났다. 또한 본 선언은 폭력적 수단에 대한 무력행위를 포기하는 모든 정파들을 평화협상의 대상자로 참여하기를 허용하였다는 점에서 분쟁 당사자 간 상호 실체인정 및 신뢰구축을 위한 토대를 마련한 점에서도 예비적 기초협정의 성격을 지니

8) ‘다우닝가 선언’의 주요 내용은

http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IE-GB_931215_Downing%20Street%20Declaration.pdf를 참고하시길 바랍니다(검색일: 2017.5.6.).

고 있다. ‘다우닝가 선언’은 북아일랜드 주민다수의 합의와 동의를 전제로 한 아일랜드 국민 전체의 민족자결을 명시하고 있다. 이러한 견지에서 본 선언은 연합주의자들이 가지고 있는 두려움, 자신들의 정체성에 대한 북아일랜드 소수민족의 불안감, 아일랜드 민족주의 전통이라는 세 요소 사이의 균형 유지에 초점을 맞춘 방안으로 평가될 수 있다 (김정노 2015, 216).

(3) 북아일랜드 신 기본협정(A New Framework Agreement)⁹⁾

영국과 아일랜드 정부는 북아일랜드의 헌법과 제도적 문제를 해결하기 위한 ‘북아일랜드 신 기본협정’을 1995년 2월 22일에 체결했다. 메이저 영국 총리와 브루턴(John Bruton) 아일랜드 총리는 ‘다우닝가 선언’의 원칙에 따라 아일랜드 공화국과 북아일랜드 간, 영국과 아일랜드 공화국 간, 북아일랜드 내부 문제 등 새로운 정치적 구조를 위한 계획에 대해 합의했다. ‘북아일랜드 신 기본협정’의 서문에서 영국, 아일랜드, 북아일랜드 간 과거 역사의 잔재를 극복하기 위해 갈등의 원인을 제거하여 분열을 해결하는 것이 가장 중요한 시급한 사항이라 밝히고 있다. 또한 영국-아일랜드와 아일랜드 내의 오래된 비극적인 관계의 역사에 유감이 잔존하고 있음을 인식하고 이제는 모두가 존엄성과 관대함을 갖고 과거의 실수를 종식시킬 때가 되었다고 밝히고 있다. ‘북아일랜드 신 기본협정’의 주요내용으로 비례대표 선거를 통해 선출된 90명의 의원으로 의회를 구성하고, 제안된 새로운 기구에서 공동체의 신뢰를 유지하기 위한 견제와 균형체제를 구축하기로 했다.¹⁰⁾ 새로운 기구는 아일랜드의 평화를 위해 정치, 사회, 경제적 상호연계를 적절히 보조하고, 양측 관계가 협력적이고 건설적인 관계로 발전하기 위해 각료급 인사가 포함된 남북 기구(North/South Institutions)와 정부 간 회의(Intergovernmental Conference)를 구성하기로 했다. 그리고 아일랜드 정부는 문제가 되고 있는 북아일랜드에 대한 법적, 영토적 요구 권리 조항인 헌법의 제2항과 3항을 개정하기로 하였고, 영국도 ‘자결’이라는 북아일랜드의 권리를 인정하고 대다수의 동의가 있으면 통일을 인정할 것이라는 기존 입장을 재확인했다(송대성 2000, 116).

‘북아일랜드 신 기본협정’은 ‘다우닝가 선언’의 원칙에 따라 영국, 아일랜드공화국, 북아일랜드 간의 문제와 북아일랜드 내부 문제를 해결하고 새로운 정치구조의 틀을 마련하기 위한 계획을 세우는 합의문서이다. 평화를 구축하기 위한 새로운 기구를 마련하여 영국, 아일랜드공화국, 북아일랜드 간 신뢰를 조성하고 유지하기 위한 제도적 장치를 마련하기로 합의했고, 아일랜드공화국은 북아일랜드에 대한 법적, 정치적 권리조항인 헌법에 대한 수정의사를 밝혀 평화협정의 의제 설정 및 공감대 형성에 기여했다. 또한 북

9) ‘북아일랜드 신 기본협정’의 부제는 ‘북아일랜드 정당이 참여하는 논의와 협상 지원을 위한 영국정부와 아일랜드정부 간 공동 양해서’이며, 영문명은 ‘A New Framework Agreement-A Shared Understanding between the British and Irish Governments to Assist Discussion and Negotiation Involving the Northern Ireland Parties’이다.

10) ‘북아일랜드 신 기본협정’의 주요 내용은
http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IE-GB_950222_A%20New%20Framework%20Agreement.pdf를 참고하시길 바랍니다(검색일: 2017.5.9.).

아일랜드의 정치적 해결을 위해 모든 분쟁 당사자들이 참여하는 회담을 가질 수 있는 토대를 마련했다. 따라서 ‘북아일랜드 신 기본협정’은 향후 실질적 기본협정의 체결을 위한 방향을 설정하고 상호 의견을 조율하는 예비적 기초협정의 유형을 지니고 있다.

(4) 성금요일 협정(Good Friday Agreement)¹¹⁾

‘성금요일 협정’은 1998년 4월 1일 영국, 아일랜드공화국, 북아일랜드 8개의 정당¹²⁾ 간 체결한 평화협정문이다. ‘성금요일 협정’의 주요 내용은 북아일랜드 의회 구성, 북아일랜드·아일랜드 간 각료회의 구성, 북아일랜드·아일랜드·영국 간 의원회의기구 구성, 아일랜드 헌법 개정, 준군사조직 무장해제 등이다.¹³⁾ 북아일랜드 의회는 1998년 6월 비례대표제 선거를 통해 108명의 의원을 선출하고, 재정, 경제발전, 보건, 교육, 복지, 환경, 농업을 담당하는 내각을 구성하기로 했다. 북아일랜드와 아일랜드의 각료들 간 정보 교환 및 협력방안을 논의하는 회의기구를 구성하고, 영국의 의원을 포함한 의원들 간 회의기구도 구성하기로 했다. 북아일랜드를 아일랜드의 영토로 규정한 아일랜드 헌법 제2조와 3조를 개정하고¹⁴⁾ 영국도 아일랜드 관련법을 수정하기로 하였다. 협정 당사자들은 준군사조직의 전면적 무장해제와 2년 이내에 모든 무기에 대한 사용을 중지하는 의사를 재확인했다.

‘성금요일 협정’은 두 개의 서로 연계된 합의문으로 이루어져 있는데, 하나는 북아일랜드 민족주의와 통합주의 정당들 사이에 체결된 다자간 협정으로 협상에 참여한 모든 정당과 정파들 간에 이루어진 정치적 합의의 성격을 지니고, 다른 하나는 영국과 아일랜드 정부 사이에 체결된 국제적인 협정으로 법률적 합의의 성격을 지닌다(김정노 2015, 282). 다자협정은 1998년 5월 22일 남북아일랜드에서 동시에 실시된 국민투표에 의해 채택되었고, 영국과 아일랜드 정부 간 협정은 양국 의회의 인준절차를 거쳐 1999년 12월 2일 법적 효력을 지니게 되었다. 현재 영국의 일부로서 북아일랜드가 가지고 있는 헌법적 지위와 자치정부의 체제는 ‘성금요일 협정’에 근거를 두고 있다.

11) 북아일랜드 평화협정인 성금요일 협정은 협정이 체결된 날이 부활절 이틀 전인 성금요일(Good Friday)이었기 때문에 ‘성금요일 협정’(영어: Good Friday Agreement, 아일랜드어: Comhaontú Aoine an Chéasta, 얼스터 스코트어: Guid Friday Greeance)이라고 불리며, 북아일랜드 벨파스트(belfast)에서 체결되어 ‘벨파스트 협정(Belfast Agreement)’으로 불리며, 벨파스트 교외지역에 있는 북아일랜드 의회의 별칭 스톨몬트(stormont)를 딴 ‘스톨몬트 협정’(Stormont Agreement)’으로도 불린다.

12) 북아일랜드의 주요 정당 가운데 민주통합당(DUP)을 제외한 얼스터통합당(UUP), 진보통합당(PUP), 얼스터민주당(UDP), 사회민주당(SDLP), 신페인당(Sinn Féin), 아일랜드노동당(Workers Party of Ireland), 북아일랜드동맹당(NIAP), 북아일랜드여성연합(Northern Ireland Women's Coalition) 등 8개의 북아일랜드 정당이 서명했다.

13) ‘성금요일 협정’의 주요내용은 http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IE%20GB_980410_Northern%20Ireland%20Agreement.pdf를 참고하시길 바랍니다(검색일: 2017.5.9.).

14) ‘성금요일 협정’에 명시된 새로운 헌법조항은 다음과 같다. 제2조: 아일랜드 섬에서 태어난 모든 개인은 아이리쉬 구성원으로서의 권리를 누린다. 제3조: 아일랜드 섬의 통일은 평화적인 방식으로 이루어져야 하며, 이에 대한 아일랜드 공화국 및 북아일랜드 국민의 동의가 필요하다.

‘성금요일 협정’은 1973년 12월 권력공유를 문제제기로 하는 2차 대전 이후 아일랜드 최초의 평화협정이었던 ‘썬데일 협정’과 근대 아일랜드 역사에서 가장 극적인 순간의 하나로 평가되기도 하는 1985년 ‘앵글로-아이리쉬 협정’, 아일랜드 통일에 대한 민족자결 원칙에 합의한 1993년 ‘다우닝가 선언’이 진일보한 내용으로 결합된 형태로 평가할 수 있다(구갑우 2013, 198). ‘성금요일 협정’에서는 영국과 아일랜드 간 첨예한 갈등의 요인으로 작용하였던 북아일랜드에 대한 영토권, 통치권을 철회하고, 북아일랜드 주민 자치원칙을 준수하기로 합의하였다. 평화협상과정에서 연합주의 신교계 정파들은 계속 영국령으로 남을 수 있는 협정안을 원했고, 민족주의 구교계 정파들은 언젠가는 아일랜드 공화국과 통일할 수 있는 안을 원하였기에 북아일랜드가 장래에 영국과 아일랜드 중 어느 쪽에 남을지가 최대 쟁점이었다. 결국 ‘성금요일 협정’을 통한 신·구교간 정치적인 타결은 북아일랜드의 영국 직할통치 체제를 끝내고, 신설된 북아일랜드 의회 등을 통해 주민 스스로가 북아일랜드의 문제를 정하고 해결할 수 있는 자치통치 체제의 길을 열었다는 데 의미를 둘 수 있다.

‘성금요일 협정’에서 설치한 북아일랜드 의회, 남북각료위원회, 영국-아일랜드 위원회, 영국-아일랜드 정부 간 회의 등 제도적 장치들은 서로 연계되고 상호의존적으로 구성되어 새로운 법과 제도를 구축한 실질적 기본협정의 유형이 나타난다.¹⁵⁾ 또한 ‘성금요일 협정’은 IRA 등 준군사조직의 무장해제를 통해 유혈 투쟁의 종식을 위한 기틀을 마련했다. 이는 분쟁의 본질적이고 근본적인 문제를 해결하기 위한 시도로 실질적 기본협정의 유형이 나타나고 있다. 하지만 합의이행과정에서 준군사조직의 무장해제가 원활하게 이뤄지지 않았다.

(5) 성앤드류 협정(Agreement at St. Andrews)

‘성앤드류 협정’은 2006년 10월 13일 영국, 아일랜드 정부와 민주통합당(DUP), 신페인당 등 북아일랜드 주요 정당 대표들이 스코틀랜드 앤드류에서 ‘성금요일 협정’의 합의사항을 이행하기 위한 협상을 진행하여 체결된 합의문이다.¹⁶⁾ 특히 ‘성금요일 협정’에 반대하여 참석하지 않았던 민주통합당이 ‘성앤드류 협정’에 당사자로 참석하여 북아일랜드 자치정부를 재가동하는 것에 대해 모든 참여세력의 이익이 일치하는 실질적인 다자간 합의를 실현했다.

15) 남북각료위원회의, 영국-아일랜드 위원회, 영국-아일랜드 정부 간 회의의 합의사항에 대한 이행 효력은 1999년 3월 8일 더블린(Dublin)에서 ‘Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Ireland establishing a North-South Ministerial Council’, ‘Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland establishing a British-Irish Council’, ‘Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland Establishing Implementation Bodies’가 서명되어 시작하였다.

16) ‘성앤드류 협정’의 주요 내용은
http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GB_061013_Agreement%20at%20St.Andrew%27s.pdf를 참고하시길 바랍니다(검색일: 2017.5.9.).

‘성금요일 협정’의 합의내용에 따라 영국이 북아일랜드에 통치권을 위임하는 권력공유정부의 운영과 준군사조직의 무장해제가 병행하여 이뤄져야 하는데, 준군사조직의 무장해제 선언이 몇 차례 반복되자 권력공유정부의 운영이 중단됐다. 권력공유 정부의 운영이 중단되는 기간에 북아일랜드 자치정부의 권한은 영국정부의 북아일랜드실로 귀속되어 영국의 직접통치를 받게 되었다. 이후 영국과 아일랜드공화국 정부는 얼스터통합당, 신페인당 등 ‘성금요일협정’의 지지세력과 회담을 갖고 권력공유정부의 재건을 시도하는 과정에서 ‘성앤드류 협정’을 체결하게 되었다. 따라서 ‘성앤드류 협정’은 성금요일협정사항의 원활한 이행을 위해 체결한 보완적 이행협정의 성격을 지닌다. ‘성앤드류 협정’을 통해 영국과 아일랜드공화국 양국 정부와 민주통합당, 신페인당 등 각 대표들은 의회의 재개, 구교도와 신교도간 권한 분담을 보장하는 북아일랜드의 새로운 자치정부인 북아일랜드 행정부(Northern Ireland Executive)의 출범에 합의하였다. 새로운 자치정부의 출범에도 불구하고 강경 통합주의 조직의 무장해제가 바로 이루어지지 않아 준군사조직의 무장 테러공격이 완전히 해소되지 않았고, 여전히 얼스터의용군과 같은 강경단체들의 테러행위는 불안요소로 남아있는 불안정성이 존재했다.

〈표 2〉 북아일랜드 평화협정의 내용과 유형

체결일	협정문	주요 내용	유형
1985.11.15	앵글로-아일랜드 협정 (Anglo-Irish Agreement)	• 영국과 아일랜드공화국 간 정부 간 기구 구성 • 북아일랜드 문제에 아일랜드공화국이 관여할 수 있는 제도적 기반 마련 • 한계) 북아일랜드의 당사자 소외	예비적 기초협정
1993.12.15	다우닝가 선언 (Downing Street Declaration)	• 북아일랜드 내 아일랜드인의 민족자결권 인정 • 북아일랜드 헌법적 지위인정 • 폭력행위를 포기하는 모든 정파들에 대해 협상 참여 허용 • 한계) 북아일랜드 민족주의계에 대한 무장해제 요구 반발 및 테러발생	예비적 기초협정
1995.2.22	북아일랜드 신 기본협정 (A New Framework Agreement)	• 영국과 아일랜드공화국 간, 아일랜드공화국과 북아일랜드 간, 북아일랜드 내부 문제 등 새로운 정치적 구조 계획 합의 • 아일랜드공화국의 헌법개정 가능 시사 • 영국은 북아일랜드의 민족자결권 인정 및 주민대다수 동의에 의한 통일 시사 • 한계) IRA의 무장해제 우선원칙으로 논의 교착	예비적 기초협정
1998.4.1	성금요일 협정 (The Good Friday Agreement)	• 북아일랜드 의회, 북아일랜드-아일랜드 간 각료회의, 북아일랜드-아일랜드-영국 정부 간 회의기구 구성 • 아일랜드 헌법 개정 • 준군사조직 무장해제 • 국민투표로 국내인준절차 완료 • 한계) 준군사조직의 무장해제절차 이행 난항에 따른 권력 공유정부 운영차질	실질적 기본협정
2006.10.13	성앤드류 협정 (Agreement at St. Andrews)	• 북아일랜드 새로운 자치정부 즉 권력공유정부 재운영 합의 • 한계) 준군사조직의 무장해제 불이행에 따른 불안요소 상존	보완적 이행협정

IV. 북아일랜드 평화협정의 유형별 분석

1. 예비적 기초협정

(1) 의제방향 설정

‘앵글로-아이리쉬 협정’은 북아일랜드에서 평화의 정착과 화해를 촉진하고 향후 점진적 권력 이양을 추진하는 데 목적을 둔 합의문서이다. 이 협정을 통해 영국과 아일랜드 공화국은 정부 간 회의기구를 통해 북아일랜드 문제를 비롯한 평화협정의 의제 등을 논의할 토대를 마련했고, 영국과 아일랜드공화국 입장에서는 권력공유정부의 형태로 북아일랜드 문제를 풀기 위한 방향으로 의제를 설정했다. 하지만 ‘앵글로-아이리쉬 협정’에 대해 민족주의계와 연합주의계가 서로 차이를 보였다(Dixon 2008, 192-203). 연합주의자들은 ‘서닝데일 협정’에는 북아일랜드가 영국의 일부라는 문구가 있었지만 ‘앵글로-아이리쉬 협정’에는 그 문구가 없다고 불만을 제기했고, 영국이 장기적으로 북아일랜드에서 철수하기 위해 역진 불가능한 장치를 만들었다고 생각했다. 또한 ‘앵글로-아이리쉬 협정’에서 북아일랜드의 현재 지위에 대한 정의가 없다는 점과 협상과정에서 영국정부가 연합주의계와 교감하지 않은 것에 대해서도 불만을 표출했다. 반면, 민족주의자들은 보다 강력한 아일랜드적 관점이 도입되면서 연합주의자들이 권력공유를 둘러싼 협상에 참여할 수 있는 계기를 만들었다고 판단하여 이 협정을 긍정적으로 평가했다(구갑우 2012, 208). ‘앵글로-아이리쉬 협정’은 권력공유정부를 구성하는 방안 및 북아일랜드 문제에 대해 아일랜드공화국이 관여할 수 있는 제도적 토대를 마련하는 등 기초적인 의제를 설정한 점에서 의의를 둘 수 있지만 각 세력 간 협정에 대한 해석의 차이와 의견대립은 여전히 존재했다.

‘다우닝가 선언’은 영국과 아일랜드가 역사상 처음으로 북아일랜드 내 아일랜드인들의 민족자결권을 인정하여 북아일랜드의 헌법적 지위를 인정한다는 내용을 담고 있다. 아일랜드 통일에 대한 결정은 민족자결로 이루어져야 하며 아일랜드 국민만이 민족자결의 권리를 행사할 수 있고 통일아일랜드에 관한 모든 결정은 남북아일랜드 주민에 의해 이루어져야한다는 내용에 대해 합의하여 향후 아일랜드 평화협상에서 논의하게 될 의제와 방향 등을 설정했다고 볼 수 있다.

‘다우닝가 선언’에서 합의된 사항들은 1995년 2월 22일 ‘북아일랜드 신 기본협정’을 통해 아일랜드공화국과 북아일랜드 간, 영국과 아일랜드공화국 간, 북아일랜드 내부 문제 등 새로운 정치적 구조를 위한 계획 등에 합의하면서 구체화됐다. ‘북아일랜드 신 기본협정’에서 아일랜드 정부는 북아일랜드에 대한 법적, 영토적 요구 권리 조항인 헌법의 제2항과 3항을 개정하기로 하였고, 영국 정부도 북아일랜드의 자결권을 인정하고 주민 대다수의 동의가 있으면 아일랜드의 통일을 인정할 수 있다는 입장을 밝혀 평화협상의

의제를 더욱 구체화했다. ‘북아일랜드 신 기본협정’은 권력을 공유하는 북아일랜드 의회와 행정부 그리고 상당한 행정, 자문, 조화 기능을 가진 남북아일랜드 기구의 건설을 담고 있기에 연합주의자들은 갈등당사자의 이해관계를 비대칭적으로 반영하고 있는 이 협정에 대해 아일랜드 통일을 위한 경로 설정이라 판단했고, 영국과 아일랜드 정부는 IRA의 휴전상태를 지속시키려 했다고 볼 수 있다(구갑우 2012, 210). 폭력적인 방식이 아닌 평화로운 방식으로 북아일랜드 문제를 해결하려고 의제를 설정하고 합의를 이끌어내려는 노력이 진행된 것이다.

〈표 3〉 북아일랜드 분쟁의 평화협상 참가자 입장비교

구분	인식	목표
영국 연합주의자, 신교계 정당	• IRA의 무력투쟁으로 인한 민간인 피해 및 사회불안	• IRA의 무장해제 • IRA와의 평화협상 타결
북아일랜드 민족주의자, 구교계 정당	• 북아일랜드 구교계들에 대한 사회적 차별	• 북아일랜드 독립 • 북아일랜드 내 아일랜드인들의 민족 자결권 인정
중립 정당, 신·구교 중산층	• IRA의 무력투쟁으로 인한 민간인 피해 및 사회불안	• 영국과의 관계 유지 • 북아일랜드인들에 대한 차별정책 철폐

출처: 외교통상부 평화외교기획단 2009, 229.

(2) 신뢰구축 및 공감대 부분적 형성

‘앵글로-아이리쉬 협정’ 제1항을 보면, 주민 과반수의 동의없이 북아일랜드의 위상에 변화가 있을 수 없다는 점을 분명히 하여 주민의 의사에 반하는 아일랜드의 통일이거나 제도 변화가 없음을 밝히고 있다.¹⁷⁾ 또한 아일랜드는 북아일랜드 문제 해결을 위해 영국의 파트너가 되었고, 정부 간 정기적 회의를 통해 영국과 아일랜드 정부의 고위공직자간 의견을 교환하게 되면서 북아일랜드 문제를 해결하기 위한 공감대를 형성했다. 하지만 ‘앵글로-아이리쉬 협정’에 대해 연합주의자들은 영국정부가 북아일랜드 의회와 아무런 상관없이 아일랜드 정부에게 북아일랜드 문제에 간여할 수 있는 권한을 부여한 점에 문제를 제기했고, 민족주의계인 사회민주노동당과 북아일랜드동맹당은 협정에 찬성하는 등 양쪽 간 의견을 달리했다(Dixon 2008, 192-203; 구갑우 2013, 208). 연합주의계인 민주연합당과 얼스터연합당은 아일랜드공화국과 북아일랜드의 통일을 추구하는 북아일랜드 연합주의자들 입장에서는 영국이 자신들과 논의 없이 아일랜드공화국이 북아일랜드 문제에 간여할 수 있는 권한을 독단적으로 부여했다고 반발하여 항의시위, 파업, 시민불복종 운동을 통해 강력히 반대했다. 결국 1986년 6월 북아일랜드 의회가 강제로 폐쇄되자 연합주의계인 얼스터 의용군과 얼스터 방위연합은 ‘앵글로-아이리쉬 협

17)

http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IE-GB_851115_Anglo-Irish%20Agreement.pdf
(검색일: 2017.5.9.)의 p.3 “A STATUS OF NORTHERN IRELAND” ARTICLE 1의 (a), (b)를 참고하시길 바랍니다.

정'의 파기를 위한 무장투쟁에 들어갔고, 이에 대처 총리가 강경대응으로 맞서자 북아일랜드 전역에서 유혈사태가 발생하는 등 혼란한 상황이 나타나 여전히 상호 신뢰 구축을 통한 공감대 형성 및 반발세력의 설득작업에 대한 한계가 나타났다.

'다우닝가 선언'은 폭력적 수단에 대한 무력행위를 포기하는 모든 정파들을 평화협상의 대상으로 참여하기를 허용하였다는 점에서 분쟁 당사자 간 상호 실체인정 및 신뢰구축을 위한 토대를 마련했다. 이는 평화협상 당사자에서 제외된 신페인당에 대해 평화협상에 참여하기 위해서는 폭력적인 방식이 아니더라도 자신들의 정치적인 목적을 달성할 수 있다는 것을 인식시키는 계기로 작용했다. 하지만 신페인당의 강경파 정치세력인 IRA는 무장해제를 자신의 주장을 관철시키지 못하고 항복하는 것으로 간주하여 테러 공격을 감행하면서 신뢰구축과 상호 공감대 형성이 단기적으로 해결하기 어려운 문제라는 점을 잘 보여주었다.¹⁸⁾

'북아일랜드 신 기본협정'은 아일랜드 정부가 북아일랜드에 대한 법적, 영토적 요구 권리 조항인 헌법의 제2항과 3항을 개정하기로 한다는 점과 영국이 북아일랜드의 자결권을 인정한다고 밝히는 점에서 신뢰구축을 위한 노력으로 볼 수 있다. 북아일랜드의 자결권을 인정하는 것과 함께 주민 대다수의 동의 속에서 통일이나 제도적 변화를 인정한다는 점에서 신뢰를 구축하기 위한 과정으로 파악할 수 있다.

(3) 국제적 중재 및 참여

북아일랜드 평화프로세스의 예비적 기초협정 단계에서는 미국의 개입에 따른 국제적 중재가 중요한 역할을 담당했다. 클린턴 미국 대통령은 1992년 대선 기간에 미국이 북아일랜드 평화과정에 개입하고 신페인당 대표에게 미국비자를 제공할 수 있다고 발언하는 등 북아일랜드 문제를 해결하기 위한 중재노력을 펼쳤다. 특히 1993년 '다우닝가 선언'을 위한 협상 과정에서 클린턴 미국 대통령은 직접 전화를 걸어 타결을 독려하는 등 적극적으로 평화협상에 개입하기도 했다(외교통상부 평화외교기획단 2009, 233). 1994년 1월 신페인의 당대표인 아담스(Gerry Adams)는 미국을 방문했고, 같은 해 8월 IRA는 휴전선언을 하는 등 미국의 중재 노력이 작용했다. 또한 클린턴은 미국 대통령으로서 처음으로 1995년 11월 북아일랜드를 방문했다(테오 W. 무디 & 프랭크 X. 마틴 2009, 430-437).

영국과 아일랜드공화국은 '다우닝가 선언'을 통해 폭력행위를 포기하는 모든 정파들에 대해 협상에 참여를 허용하기로 했지만, 클린턴의 중재 노력에도 불구하고 여전히 영국은 IRA의 무장해제를 신페인의 평화회담 참석에 대한 전제조건으로 제시하면서 논의가 진전되지 못했다. 무장해제 문제를 해결하기 위해 영국과 아일랜드 정부는 미첼

18) 연합주의자들은 신페인 및 IRA와의 평화협상을 진행하기 위한 전제조건으로 무장해제를 요구하였으나, IRA는 이에 반발하여 1994년 3월 13일부터 5일간 영국 히드로 공항에 모두 3차례에 걸쳐 12발의 박격포탄 공격하여 '다우닝가 선언'에 반발하는 테러를 감행하였다. 「연합뉴스」, 1994년 3월 14일, "런던 히드로공항 등 IRA 포탄공격 경고로 한때 폐쇄"; 「연합뉴스」, 1994년 3월 31일, "IRA, 평화협상 위한 3일간의 일방적 휴전 발표".

(George Mitchell) 전 미국 연방 상원의원을 위원장으로 하는 국제위원회를 구성하여 1996년 1월 22일 ‘미첼원칙’을 발표했다. 이 원칙에는 북아일랜드 각 정파의 정치적 문제를 민주적이고 평화적인 수단으로 해결해야 하며, IRA 등 준군사조직의 전면적인 무장해제와 모든 정파의 무력행위를 금지해야 한다는 내용을 담고 있다(Darby and MacGinty 2000, 70-71). 미첼원칙은 무장해제와 관련해서 평화협상 이전에 모든 정파들의 무장해제가 해결되는 것이 아니라, 협상이 진행되는 동안 무장해제를 병행하는 타협안을 제시한 것이다. 미첼의 중재는 북아일랜드 평화협상의 교착상태 해결의 실마리를 제공한 것으로 볼 수 있다(김정노 2015, 224). 미첼 상원의원은 IRA의 경우 무장해제는 가능하지만 평화협상 이전에 먼저 무장해제할 의사가 없다는 점을 인식하였고, 협상기간 동안에라도 무장해제할 경우 협상에 참여할 수 있다는 중재안을 제시한 것이 결국 북아일랜드 평화협정을 체결하게 된 계기로 작용하게 되었다. 하지만 연합주의자들은 IRA의 테러와 휴전의 반복적 상황으로 인해 신뢰를 가지기 어려웠다는 점에서 제3자 혹은 국제적 중재의 노력과 함께 당사자 간 신뢰구축의 과정이 중요하다는 점을 보여준다.

2. 실질적 기본협정

(1) 쟁점사항 부분적 해결

폭력행위를 포기하는 모든 정파들에 대해 협상에 참여를 허용한다는 입장을 밝힌 ‘다우닝가 선언’ 이후 처음으로 분쟁 당사자 간 협상테이블에서 평화협상을 진행하여 영국, 아일랜드공화국과 북아일랜드의 연합주의계 정당인 얼스터통합당, 진보통합당, 얼스터민주당, 민족주의계 정당인 사회민주노동당, 신페인당, 아일랜드노동당, 중도적 입장의 정당인 북아일랜드동맹당, 북아일랜드여성연합 등 8개의 북아일랜드 정당이 당사자로 참여하여 1998년 ‘성금요일 협정’을 체결했다. 북아일랜드의 민주통합당을 제외한 모든 정파들이 참여하여 평화협정을 체결했지만, 협정의 체결 과정에서 쟁점사항은 IRA가 주장하는 ‘선 평화협정 후 무장해제’와 영국과 아일랜드공화국이 주장하는 ‘선 무장해제 후 평화협정’의 문제였다. 결국 ‘성금요일 협정’에서 무장해제와 관련하여 협정의 합의를 위해 평화협상과 무장해제를 동시에 진행하자는 미첼원칙의 절충방안으로 ‘국제무장해제위원회(IICD)’를 구성하여 민족주의계와 연합주의계 각각 준군사조직의 무장해제를 검증, 확인하기로 합의했다. 하지만 무장해제와 관련하여 단지 “IICD와 함께 건설적이고 성실하게 작업을 계속하여 북아일랜드와 남아일랜드의 국민투표에 의한 협정 추진일로부터 2년 이내에 무장해제와 관련된 작업을 성실하게 이행하고 모든 준군사조직의 무장해제 위해 모든 영향력을 행사한다”고 규정하였을 뿐이다.¹⁹⁾ 구체적인 이행사항에 대해 언급이 없어 실천이 더디게 진행되었고 ‘성금요일 협정’에서 합의한 권력공유정부의

19) ‘성금요일 협정’ 제7조 3항을 참고하시길 바랍니다.

http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IE%20GB_980410_Northern%20Ireland%20Agreement.pdf(검색일: 2017.5.9.).

운영은 준군사조직의 무장해제 문제로 인해 원활하게 이루어지지 않은 한계가 존재한다.

(2) 제도화 마련

‘성금요일 협정’의 제3~5장에서는 협정이행기구의 구성과 운영방식을 제시하고 있다. 제3장은 북아일랜드의 정부체제와 지위를 보장하는 기구로써 비례대표제 선거를 통해 북아일랜드 의회의 구성을, 제4장은 북아일랜드와 아일랜드공화국 간의 관계를 위한 남북각료위원회의 구성을, 제5장에서는 영국과 아일랜드공화국 간 위원회 및 정부 간 회의 기구 구성에 관한 내용을 담고 있다. 그리고 제6장에서는 모든 사회구성원 사이의 상호존중, 정치적·종교적 자유, 민주적 권리 등을 보장하게 위한 북아일랜드 인권위원회를 설립하기로 했다.²⁰⁾ 북아일랜드 의회는 자치정부 내 10개 부처²¹⁾의 관할에 속하는 업무에 관한 입법권 및 행정권을 행사하며 영국정부 소속의 북아일랜드 사무소의 치안 유지, 안보정책, 법무, 국제관계 등의 사항에 대한 통치권을 이양받도록 했다. 남북각료 위원회는 북아일랜드 자치정부 대표, 아일랜드공화국 대표가 참석하여 연 2회 총회를 실시하고 정기적인 장관급 회담을 개최하는 역할을 담당하기로 했다. 영국, 아일랜드공화국, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 자치정부 대표로 구성된 영국과 아일랜드공화국 간 위원회 및 정부 간 회의기구에서는 남북각료위원회와 마찬가지로 연 2회 총회를 실시하고 장관급에서 정기적으로 회의를 실시하여 농업, 교육, 환경, 교통분야 등에서 공동정책을 추진하기 위한 교류 및 협력을 증진하는 역할을 담당하기로 했다.²²⁾ 이와 같은 이행기구를 마련하여 영국, 아일랜드공화국, 북아일랜드 자치정부 간 협력메커니즘을 구축하여 점차적으로 원활한 통치권 이양을 추진하고자 했다.

‘성금요일 협정’에서 완벽하게 합의되지 않은 무장해제와 관련하여 평화협정의 합의를 위해 평화협상과 무장해제를 동시에 진행한다는 미첼위원회의 절충으로 1997년 8월 설립한 ‘국제무장해제위원회’(IICD)를 통해 준군사조직의 무장해제에 대한 지속적인 검증작업을 실시하기로 했다(구갑우 2012, 213).

20) ‘성금요일 협정’ 제3조에서 제6조의 내용에 대해서는

http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IE%20GB_980410_Northern%20Ireland%20Agreement.pdf pp.7-21을 참고하시길 바랍니다 (검색일: 2017.5.9.).

21) 북아일랜드 자치정부(Northern Ireland Executive)는 총리와 부총리를 비롯하여 농림부, 문화부, 교육부, 노동부, 통상 및 무역부처, 환경부, 재경부, 보건복지부, 지역개발부처, 사회개발부처 등 10개의 정부부처로 구성되어 있다.

22) 자세한 내용은 ‘성금요일 협정’의 3. Strand One: Democratic Institutions in Northern Ireland, 4. Strand Two: North/South Ministerial Council, 5. Strand Three: British - Irish Council/British - Irish Intergovernmental Conference, 6. Rights, Safeguards and Equality of Opportunity을 내용을 참고하시길 바랍니다.

http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IE%20GB_980410_Northern%20Ireland%20Agreement.pdf(검색일: 2017.5.9.).

(3) 국제적 중재 및 참여

북아일랜드 평화프로세스 중 실질적 기본협정인 ‘성금요일 협정’을 체결하는 데 미국의 중재외교가 결정적인 역할을 담당했다. 미국 클린턴 대통령은 1994년 초 북아일랜드 신페인당의 대표인 게리 애덤스(Gerry Adams)에 대해 미국 방문을 허가하고 클린턴 대통령이 직접 애덤스를 만나 신페인당을 평화협상의 당사자로 인정하면서 영국정부와 신페인당 사이의 간격을 좁히는 데 결정적인 역할을 했다. 클린턴 대통령의 중재와 함께 조지 미첼 전 미국 연방상원의원은 ‘성금요일 협정’을 체결하기 위해 신페인당을 포함한 북아일랜드 7개 정파와 영국 및 아일랜드 정부가 참여한 평화협상이 본격적으로 진행되는 동안 준군사조직의 무장해제를 추진하는 국제위원회 위원장 역할을 담당하여, 평화협상이 비폭력민주주의 원칙을 실현하는 방향으로 논의되는 데 중재자 역할을 담당했다. 그는 북아일랜드의 문제해결을 위한 민주적이고도 평화적인 방안 강구, 모든 준군사조직의 전면 무장해제, 협상과정이나 결과에 영향을 미치기 위한 무력행위 및 위협 배제, 평화협상의 합의사항에 대해 존중하고 혹시 동의하기 어려운 사항에 대해서는 그 변경을 위해 민주적이고 평화적인 방법으로 해결 등 소위 ‘미첼 원칙’(The Mitchell Principles)을 제시하여 평화협상 과정에서 테러 등 폭력적 수단을 배제하고 비폭력적 민주주의 원칙을 통해 논의가 진행되도록 유도했다. 미첼 전 미국 연방 상원의원은 각 협상 대표들에게 협상기간 동안만이라도 준군사조직이 무장해제를 할 경우 유관 정당의 협상 참여를 허용하는 중재안을 제시했고, 무장해제는 별도의 의제로 하고 먼저 모든 정당 간 정치협상을 진행하자는 타협안을 제시하여 협상 타결을 유도했다. 또한 구교도 정파들에게는 준자치권을 부여하고, 신교도 정파들에게는 영국이 협의체를 통해 어느 정도 영향력을 행사할 수 있도록 하여 평화를 통한 공존의 중재 방안을 제시했다. 이는 ‘성금요일 협정’에서 미첼 전 미국 연방 상원의원의 중재안에 의거하여 북아일랜드와 아일랜드공화국의 대표로 구성되는 남북아일랜드 각료회의를 통해 남북아일랜드의 연결 고리를 마련하되 영국의 영향력을 상당부분 남기기로 하는 타협안으로 나타났다(김성한 1998, 1-2).

3. 보완적 이행협정

(1) 합의사항 이행 노력

‘성금요일 협정’을 체결이후 1998년 5월 22일 북아일랜드에서는 성금요일 협정에 대한 찬반을, 아일랜드공화국에서는 성금요일 협정에 따른 아일랜드 헌법 제2조와 3조를 개정하는 수정조항 제19조의 찬반을 묻는 국민투표를 각각 실시했다. 국민투표 결과 북아일랜드에서는 80.98%의 유권자가 투표하여 이 중 71.12%가 찬성했고, 아일랜드공화

국에서는 56.30%의 유권자가 투표하여 이 중 94.39%가 찬성했다(O'Neill 1999, 171). 국민투표 결과에 따라 '성금요일 협정'이 1998년 12월 2일 영국과 아일랜드 정부가 각각 국내 인준절차를 완료하면서 효력을 지니게 되어 이행하게 되었다.

'성금요일 협정'을 이행함에 있어 가장 큰 쟁점이 된 사항은 준군사조직의 무장해제 문제였다. 무장해제가 이루어지지 않는 상황에서 언제든지 폭력이 재발되어 다시 분쟁 상황이 도래할 수 있기 때문이다. 또한 권력공유정부의 구성이 준군사조직들의 무장해제가 이행되어야함을 전제로 한 것이기에 무장해제가 해결되지 않으면 '성금요일 협정'의 이행은 이뤄지지 않게 된다. IRA는 '성금요일 협정'에 명시된 최종시한인 2000년 5월에 이르러서야 무장해제를 착수하면서 다시 권력공유정부가 재운영되었으나, IRA가 무장해제 약속이행을 2001년 10월, 2002년 4월, 2002년 10월 등 세 차례에 걸쳐 반복하면서 권력공유정부가 중단과 재운명을 반복했다. 무장해제 문제로 인해 권력공유정부의 운영이 중단과 재운명을 반복하게 되면서 자치정부 운영이 중단되는 상황에 이르게 되자 2006년 10월 '성앤드류 협정'을 통해 자치정부를 재가동하는 데 합의하여 2007년 5월 제3차 권력공유정부를 출범하게 된다. 제3차 권력공유정부가 출범한 뒤에도 무장해제는 즉시 이루어지지 않았으나, 결국 2009년 6월 얼스터의용군, 2010년 1월 얼스터방위협회, 2009년 9월 IRA가 공식적으로 무장해제를 선언한 뒤 국제무장해제위원회(IICD)에 의해 확인되면서 무장해제가 완료되어 평화협정 사항이 이행되었다. 무장해제가 완료되면서 2010년 4월 12일 영국 의회로부터 북아일랜드 의회로 치안권과 사법권의 위임이 완료되어 같은 해 5월 총선을 통해 제4차 권력공유정부가 출범했다. 제4차 권력공유정부에서는 '성금요일 협정'의 합의사항에 대해 비교적 안정적으로 이행되어 남북각료위원회를 중심으로 남북 아일랜드 간 화해와 협력이 진행되고 있다(김정노 2015, 240-244). 대부분 준군사조직들이 권력공유정부의 원활한 운영을 위해 무장해제를 완료했지만, 여전히 얼스터의용군과 같은 일부 연합주의계 강경세력들이 타협안에 반발하고 있으며 극단적인 일부 민족주의계 조직에서는 북아일랜드의 완전한 독립을 요구하고 있어 불안한 평화가 유지되고 있다.

(2) 검증 및 모니터링

특별 EU프로그램 담당기구(Special European Union Programmes Body: SEUPB)는 1998년 '성금요일 협정'과 1993년 3월 '이행 기구 설립을 위한 영국 정부, 북아일랜드 정부, 아일랜드 정부간협정'²³⁾에 의해 설립된 기구이다. 특별 EU프로그램 담당기구는 아일랜드 평화과정을 위해 '북아일랜드 및 아일랜드 접경지역에서의 평화와 화해를 위한 EU 프로그램'(The EU Programme for Peace and Reconciliation in

23) 1999년 3월 8일 아일랜드 더블린에서 체결된 '이행 기구 설립을 위한 영국 정부, 북아일랜드 정부, 아일랜드 정부간협정'(AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND AND THE GOVERNMENT OF IRELAND ESTABLISHING IMPLEMENTATION BODIES)의 부속서 1(ANNEX 1)의 제4조 '특별 EU 프로그램'(Special EU Programmes)에서 이행기구의 목적과 내용을 규정하고 있다.

Northern Ireland and the Border Region of Ireland, 이하 PEACE 프로그램)이라는 특별 프로그램과 북아일랜드와 스코틀랜드 국경지역 및 스코틀랜드 서부지역을 대상으로 하는 '지역 간 협력'(Interregional Cooperation, 이하 INTERREG 프로그램) 등 두 개의 프로그램을 운영하고 있다(김정노 2015, 304-308). PEACE 프로그램은 아일랜드 평화과정에서 EU집행위원회가 약 75%를, 나머지 25%를 영국과 아일랜드 두 정부가 나누어 부담하며, 북아일랜드가 평화롭고 안정된 사회로 발전하도록 지원하며, 교육, 인프라, 경제개발 등 경제 및 사회적 측면에서 발생하는 기회를 활용해 연합주의와 민족주의자 간 화해 및 통합을 돕는 목적으로 사용된다(김정노 2015, 309). INTERREG 프로그램은 국경을 서로 접하거나 일정한 지리적 구역에 존재하는 유럽 내 지역 간 협력을 촉진시키기 위해 EU가 만든 63개의 프로그램 중 하나로 초국경 협력 프로그램, 국가 간 협력 프로그램, 지역 간 협력 프로그램으로 구분한다. 이 두 프로그램에 따라 EU는 북아일랜드 평화과정의 이행과 감독을 담당하고 기타 협력적 사업을 진행한다.

(3) 이행기구 시행

'성금요일 협정'의 합의사항을 이행하기 위해 북아일랜드 의회, 남북각료위원회, 영국-아일랜드 위원회 및 정부 간 회의기구 등 다양한 기관과 기구를 구성했다. 북아일랜드 의회는 북아일랜드 내부의 기관이며, 남북각료위원회는 아일랜드공화국과 북아일랜드 간 화해와 협력을 증진시키기 위한 공동기구라 할 수 있다. 그리고 영국-아일랜드 위원회, 영국-아일랜드 정부간 회의기구는 영국과 아일랜드공화국 양국 정부가 참여하는 국제기구의 성격을 지니고 있다.

남북각료위원회는 '성금요일 협정'의 이행합의 사항으로 1999년 12월 2일 설립됐다. 남북각료위원회는 아일랜드공화국과 북아일랜드 자치정부 간 권한이 허용되는 범위에서 양측의 공동관심사인 관광산업, 환경보호, 소수민족 보호, 마약 통제 등에 대한 합의 내용을 초국경적 기반 위에서 아일랜드 전체를 대상으로 상호 대화와 협력을 확대해 나가는 데 목적을 두고 있다. 남북각료위원회와 북아일랜드 자치정부는 한쪽이 없는 다른 한쪽도 존재할 수 없는 상호의존적 관계에 있으며, 만약 북아일랜드 자치정부의 운영이 중단될 경우 제반 협력 분야에 대한 남북각료위원회의 권한이 영국과 아일랜드 사이의 범정부 합동회의로 전환된다. 남북각료위원회는 아일랜드공화국과 북아일랜드 자치정부 장관들이 참여하는 공동회의체 성격을 지니며, 12개의 정책분야를 관장하고 이 중 6개 분야에서는 각각 해당 분야에 신설된 남북공동이행기구를 통해 합의사항을 이행한다.²⁴⁾ 남북각료위원회는 2007년 7월부터 2014년 10월까지 총 18회의 전체회의를 진행하여 영국정부로부터 권력의 위임작업을 완료했다(김정노 2015, 296-297).

24) 남북공동이행기구는 아일랜드 수로위원회(Waterways Ireland), 식품안전증진위원회(Food Safety Promotion Board), 고유언어보존기구(The Language Body), 아일랜드 무역기구(Inter Trade Ireland), 포일·칼링포드 지역 호수 및 아일랜드 연안 등대위원회(Foyle, Carlingford and Irish Lights Commission), 유럽연합 특별프로그램 담당기구(Special European Union Programmes Body: SEUPB) 등이 있다.

V. 결론: 한반도의 시사점

결론을 대신하여 북아일랜드의 평화 프로세스 사례로 평화협정을 일반화하기 어렵다는 점, 한반도의 상황과 비교하여 적용하기에는 좀 더 면밀한 검토와 연구가 필요하다는 점을 인식하며 한반도에 대한 시사점을 도출해보도록 하겠다.

첫째, 북아일랜드의 평화프로세스를 한반도 상황에 적용해보면 한반도에서도 평화협정이 체결되었다는 점이다. 북아일랜드 평화협정문을 보면, ‘성금요일 협정’이 실질적 기본협정을 성격을 지니고 있고 나머지는 예비적 기초협정, 보완적 이행협정의 성격을 지닌다. 한반도에서도 이러한 유형으로 기존에 체결된 남북, 북미 혹은 6자간 합의문을 통해 평화협정으로 구분할 수 있다. UN peacemake에 따르면 한반도에서 체결된 평화협정으로 7.4 남북공동성명(1972), 남북기본합의서(1991), 한반도 비핵화 선언(1992), 1994년 북미제네바합의(1994), 6.15 공동선언(2000), 10.4 정상선언(2007)으로 분류한다.²⁵⁾ 평화협정의 성격으로 본다면 대부분 예비적 기초협정으로 분류할 수 있다. 특히 ‘남북기본합의서’의 경우 정치, 군사, 경제, 사회문화 등 포괄적을 남북 간 화해, 불가침, 교류협력 등의 내용을 담고 있기에 향후 남북 간 평화협정의 준거점이 될 수 있겠다. 더불어 한반도의 비핵화와 평화체제 구축을 위해 합의한 9.19 공동성명(2005), 2.13 합의(2007)도 평화협정의 한 부분으로 분류가 가능하다.

둘째, 진정한 한반도 평화를 구축하고 실질적인 제도화를 위한 합의를 위해서는 충분한 기초적 예비단계가 필요하다. 앞서 언급한 한반도에서 체결된 여러 평화협정들이 예비적 기초협정을 지니고 있지만, 의제의 연속선상에서 상호신뢰 구축과정과 핵심 쟁점에 대한 의제조율 등 충분한 예비적 기초협정 단계가 필요하다는 점이다. 북아일랜드의 경우 ‘앵글로-아이리쉬 협정’, ‘다우닝가 선언’, ‘북아일랜드 기본협정’ 등 다수의 예비적 기초협정을 통해 평화를 이행하는 과정에서 시행착오를 보완, 수정하여 충분한 상호신뢰 구축 과정을 진행했다. ‘다우닝가 선언’, ‘북아일랜드 기본협정’ 등 예비적 기초협정 단계에서 북아일랜드의 헌법적 지위를 인정하거나 아일랜드의 헌법 개정에 대한 가능성을 시사함으로써 상호 신뢰 구축을 모색했고, 실질적 기본협정인 ‘성금요일 협정’을 통해 아일랜드 헌법 개정을 합의했다.

셋째, 평화구축의 과정이 어느 하나의 평화협정 체결로 완성되는 것이 아니라 이해관계가 있는 각 당사자 간 여러 협정이 체결된다는 점이다. 북아일랜드의 평화프로세스를 보더라도 단순히 하나의 상징적인 평화협정으로 평화에 도달하는 것이 아니라 상호실체 인정, 신뢰구축, 제도마련, 이행기구 설치 등 다양한 형태와 내용이 담긴 여러 성격을 지닌 평화협정이 체결될 수 있다. ‘성금요일 협정’을 통해 분쟁의 근본문제를 해결하기 위한 제도화를 구축했고, 준군사조직의 무장해제 절차 이행의 문제로 인한 권력공유정부 운영의 차질 등 완전히 해결되지 않은 부분은 보완적 이행협정인 ‘성앤드류 협정’을

25)

[https://peacemaker.un.org/document-search?keys=korea&field_padate_value%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&field_pacountry_tid=\(검색일: 2018.2.15.\)](https://peacemaker.un.org/document-search?keys=korea&field_padate_value%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&field_pacountry_tid=(검색일: 2018.2.15.))

통해 해결하려 했다. 즉 평화협정이 체결되었다고 하더라도 이를 보완하고 이행하기 위한 후속 합의들이 보장받을 수 있는 또 다른 제도적 장치가 필요하며 끊임없는 의견 조율과정과 합의사항의 이행노력이 필요하다는 점이다.

넷째, 평화협정 체결의 당사자 문제에 대한 집착보다는 이해당사자 간 핵심 쟁점 사항 해결에 집중해야 하겠다. 즉 평화협정의 당사자에 집착하기 보다는 여러 당사자들이 연관된 문제를 해결하기 위한 과정 속에서 평화를 구축하는 방법의 하나로 인식할 필요가 있다. 한반도에서도 남북, 북미, 북일 등 양자간 평화협정이든 남북미중, 남북미중일러 등 한반도와 이해관계가 있는 4자 혹은 6자가 모두 참석하여 체결되는 평화협정이든 모두가 한반도 평화협정의 한 부분으로 인식할 필요가 있다. 당사자 문제 등 평화협정의 체결 방식 문제에 집착하기보다는 한반도의 평화구축과 실현방법에 집중할 필요 남북한 주도하에 한반도 평화체제를 추진해 나가되, 주변국의 역학관계와 전략적 이해관계 등을 면밀히 검토할 필요가 있다.

다섯째, 평화협정 체결 자체보다는 이행과 실천 의지가 중요하다. 평화협정은 분쟁을 종결하고 평화의 길로 나아가는 필요조건의 역할을 한다고 보면, 평화협정은 전쟁의 종결이라는 사실을 확인하는 역할뿐만 아니라 부단한 평화의 과정 속에서 분쟁을 최소화하는 장치적 역할 담당한다. 즉 평화협정이 체결되었다 하더라도 반드시 평화가 보장되는 것이 아니라 협정을 어떻게 이행하고 실천하느냐의 과정이 더욱 중요하는 점이다. 북아일랜드에서 보완적 이행협정의 성격을 지닌 ‘성앤드류 협정’이 체결된 과정을 보면 잘 알 수 있다.

이상의 시사점을 종합해보면, 한반도에서는 남북 혹은 남북미중러일 간 평화협정 관련 수많은 제의와 몇 차례 합의는 존재하지만 항구적인 평화정착을 위한 실질적인 진전이 이뤄지지 않은 것이 사실이다. 불안정한 한반도 및 동북아 정세와 평화협정의 제안 및 논의 과정, 현재의 비핵화 방향에 대한 입장차이 등을 비춰볼 때 한반도 평화구축은 험난한 과정 속에서 엄청난 시간이 소요될 것으로 보인다. 한반도 평화체제는 한반도에서 평화가 완전히 정착된 상태를 뜻하는 결과적 상황보다는 평화를 제도화하여 긴장상태를 완화, 제거하여 북핵 등의 쟁점사항에 대한 해결을 위한 과정으로 파악해야 한다. 또한 한반도 평화협정의 논의는 남북한뿐만 아니라 동북아 주변국 차원에서 기존 군사안보적 차원의 협의의 평화가 아니라 정치·외교적 대결과 상호갈등을 해소하여 상호이해와 공존을 통한 안정적 평화를 정착시키기는 포괄적인 과정으로 추진해야 하겠다.

참고문헌

- 구갑우. 2012. “탈식민지적 분단국가의 재생산: 남북한과 아일랜드-북아일랜드의 사회적 장벽 비교.” 『한국과 국제정치』 제23권 3호(통권 78호).
- _____. 2013. “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제29권 3호(통권 82호).
- 김성한. 1998. “탈냉전기 미국의 국제분쟁 중재외교-북아일랜드 평화협상을 중심으로.” 외교안보연구원. 『주요국제문제분석』 제18호.
- 김정노. 2015. 『아일랜드 평화 프로세스』 서울: 늘봄플러스.
- 모종린. 2000. “보스니아, 북아일랜드 평화협정 사례연구: 북아일랜드의 “성금요일(Good Friday)” 평화 협정.” 한국전략문제연구소. 『전략연구』 통권 제18호.
- 분리통합연구회 편. 2014. 『분단-통일에서 분리-통합으로』 서울: 사회평론아카데미.
- 송대성. 2000. 『평화체제 구축 국제적 경험과 한반도: 중동 및 북아일랜드 경험을 중심으로』 서울: 세종연구소.
- 외교통상부 평화외교기획단. 2009. 『외국 평화협정 사례 연구』 서울: 외교통상부.
- 존 폴 리더라크 지음, 김동진 옮김. 2012. 『평화는 어떻게 만들어지는가』 서울: 후마니타스.
- 최철영. 2007. “국제법상 평화조약과 한반도평화협정.” 『민주법학』 통권35호.
- 테오 W. 무디 랭크 X. 마틴 지음, 박일우 옮김. 2009. 『아일랜드의 역사』 서울: 한울아카데미.
- 황수환. 2016. “평화협정의 유형 분석: 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결 과정을 중심으로.” 『국제관계연구』 제21권 2호(통권 제41호).
- _____. 2017. “평화협정의 의미와 사례: 한반도에의 시사점.” 고려대 일민국제관계원 IIRI Online Series(WorkingPaper), No. 40.
- Archick, Kristin. 2015. “Northern Ireland: The Peace Process.” *Congressional Research Service(CRS)*. March 11, 2015.
- Badran, Ramzi 2014. “Intrastate peace agreements and the durability of peace.” *Conflict Management and Peace Science*. Vol. 31, no. 2.
- Barnes, L. Philip. 2005. “Was the Northern Ireland Conflict Religious?” *journal of contemporary religion*. Vol 14, no.1.
- Bell, Christine. 2008. *On the Law of Peace-Peace Agreement and the Lex Pacificatoria*. New York: Oxford Press.
- Bew, Paul. 2007. *Ireland: The Politics of Enmity 1789-2006*. Oxford: Oxford University Press.
- Darby, John and Roger MacGinty, eds. 2000. *The Management of Peace Processes*. Houndmills: Macmillan Press Ltd.
- Dixon, Paul. 2008. *Northern Ireland: The Politics of War and Peace*. Basingstoke: Palgrave.
- Harbom, Lotta and Stina Hogbladh and Peter Wallensteen. 2006. “Armed Conflict and Peace Agreements.” *Journal of Peace Research*. Vol. 43, No.5.
- Hogbladh, Stina. 2006. “Patterns of Peace Agreements-presenting new data on Peace

- Processes and Peace Agreements.” Paper presented at the 47th Annual Convention of the International Studies Association, San Diego, CA, 22-25 March.
- Maney, Gregory., Ibtisam Ibrahim., Gareth I., Higgins and Hanna Herzog. 2006, “The Past’s Promise: Lessons from Peace Processes in Northern Ireland and the Middle East.” *Journal of Peace Research*. Vol. 43, no. 2.
- Morriss, David M. 1996. “From War to Peace: A Study of Cease-Fire Agreements and the Evolving Role of the United Nations.” *Virginia Journal of International Law*. Vol. 36.
- O'Neill, Michael. 1999. “'Appointment with history': The referenda on the Stormont peace agreement, May 1998.” *West European Politics*. Volume 22, Issue 1.
- Ruane, Joseph and Jennifer Todd, eds. 1999. *After the Good Friday Agreement: Analysing Political Change in Northern Ireland*. Dublin: University College Dublin press.
- Vinjamuri, Leslie and Aaron P. Boesenecker. 2007. *Accountability and Peace Agreements Mapping trends from 1980 to 2006*. The Centre for Humanitarian Dialogue in Geneva.
- Wolff, Stefan. 2001. “Content and Context: Sunningdale and Belfast Compared.” Rick Wilford, ed. *Aspects of the Belfast Agreement*. Oxford: Oxford University Press.
- Yawanarajah, Nita and Julian Ouellet. 2003. *Beyond Intractability*. Peace Agreements. <<http://www.beyondintractability.org/essay/structuring-peace-agree>>. 검색일: 2017.5.9.)

Conflict and Politics in Northern Ireland. <http://cain.ulst.ac.uk/>.

Northern Ireland Executive. <http://www.northernireland.gov.uk>.

UCDP Peace Agreement Project. <http://www.pcr.uu.se>.

UN peacemaker. <http://peacemaker.un.org/document-search>.

이스라엘 - 팔레스틴 평화프로세스 평가와 한반도

정상률(명지대)



이스라엘-팔레스타인 평화프로세스 평가와 한반도

Israel-Palestine Peace Process Assessment and the Korean Peninsular

정상률(명지대학교)

I. 서론

오랜 역사성을 가진 이스라엘-팔레스타인 분쟁(이하 이-팔 분쟁)은 탈근대 4차산업혁명 시대로 접어드는 현재에도 그 해결 기미가 보이지 않고 있다. 2017년 12월 6일, 미국의 트럼프 대통령은 ‘예루살렘은 이스라엘의 수도이고, 주 이스라엘 미국 대사관을 예루살렘으로 이전한다’는 ‘예루살렘 선언’을 함으로써 이-팔 분쟁의 해결은 더욱 더 어렵게 되고 있다.

‘이-팔 분쟁의 시작 시점은 언제부터인가’에 대한 질문에 분석자마다 다른 대답을 내놓을 수 있다. 왜냐하면 분쟁의 심도에 대한 기준(갈등~전쟁), 민족적 판단 기준, 종교적 판단 기준에 따라 그 시점이 달라질 수 있기 때문이다.

이에 반해 최초 평화협정 체결 시점은 명확하다. 1993년 오슬로협정이 최초로 당사자인 이스라엘과 팔레스타인 대표였던 PLO 간에 조인되었기 때문이다. 당시 PLO는 일종의 망명정부였고 그 대표는 아라파트였다. PLO와 반이스라엘 양대 산맥을 형성하고 있던 하마스는 오슬로협정에 반대했다. 오슬로협정은 그 이행 과정에서 우여곡절을 겪었고, 지금은 무용지물의 죽은 문서로 남아 있다. 평화협정 이행 프로세스에서 점차 사문화되어 오다가 결국 완전히 죽은 문서가 되어버렸다.

그렇다면 오슬로협정이 왜 사문화되었는가? 그리고 오슬로 협정의 체결과 이행 과정 및 실패가 과거 DJ정부, 노무현정부가 추진했고, 현 문재인 정부가 추진하려고 하는 한반도 평화프로세스에 어떠한 시사점을 주는가?

결론부터 간단하게 말한다면, 필자는 ‘신뢰의 위기’ ‘정체성의 위기’에 실패 원인이 있다고 판단한다.

II. 이-팔 분쟁 및 평화협정 체결 과정 개요

탈냉전 시기에도 중동에서는 끊임없이 분쟁이 발생했고, 이러한 분쟁을 해결하기 위한 노력, 즉 ‘분쟁의 평화적 해결’을 위한 노력이 있어왔다. 이러한 일련의 ‘분쟁의 평화적 해결 노력’은 일부 성공한 사례도 있고,¹⁾ 시도했으나 실패한 사례도 있으며,²⁾ 평화과정

1) 1978년 이스라엘-이집트 캠프데이비드 협정(1978.9.17. 미국 카터 대통령의 중재로 이집트 사다트 대통령과 이스라엘의 베긴 수상이 서명함), 1994년 이스라엘-요르단 평화조약(1994.10.26. 미국의 클린턴 대통령의 중재로 이스라엘 라빈 총리와 요르단의 후세인 국왕이 서명함)

2) 1991년 마드리드 다자회의 이후(multilateral Madrid Conference of 1991), 1990년대와 2000년대

(peace process) 또는 평화협정의 이행 과정에서 실패한 사례도 있다.³⁾

중동지역에 대한 심층적 이해를 위해서는 서구의 식민통치 경험, 부족주의, 이슬람과 이슬람 종파, 석유지대주의(Oil Rentierism), 세계적 차원과 중동지역 차원의 패권경쟁, 국내 정치변동, 소수 민족의 독립국가 건설 노력, 다양한 이념(이슬람주의, 사회주의와 자본주의, 아랍민족주의, 부족주의, 민주주의⁴⁾) 등 많은 변수들을 종합적으로 이해해야 한다. 이러한 변수들은 특정 사안에 따라, 시기에 따라 더 중요한 변수와 덜 중요한 변수가 있고, 대부분의 사건은 여러 변수가 혼합되어 발생하기 때문에 종합적 분석을 요한다. 이-팔 분쟁의 원인과 평화적 해결 노력에 대한 분석도 이러한 다양한 변수를 고려해야 할 것으로 판단된다.

탈냉전기 중동에서 발생한 ‘전쟁과 평화’ 이슈들을 정리하면 다음 그림과 같다. 그 중에서 이스라엘과 팔레스타인 관련 이슈는 역사적으로 이스라엘이 처음으로 전쟁에 패했다고 평가되는 2006년 이스라엘과 레바논 전쟁, 2012년 11월 29일 UN총회에서 결의된 PA의 ‘유엔 비회원 옵서버 국가(UN Non Member Observer State)’로의 승인, 2017년 12월 미국 트럼프 대통령의 ‘예루살렘을 이스라엘의 수도로 인정하고 주 이스라엘 미국 대사관을 텔아비브에서 예루살렘으로 이전한다’는 선언 등이 있다. 이러한 일련의 이-팔 관련 사건들은 탈냉전으로 가는 과정에서 있었던 1993년 오슬로 평화협정과는 직접적 관련성이 없어 보인다.

<그림1> 탈 냉전기 중동의 ‘분쟁과 평화’

1991년 걸프전쟁	1993년 이스라엘-PLO 간 오슬로 평화협정
2001년 911 슈퍼테러, 아프간전쟁	2003년 미국-이라크 전쟁
2006년 이스라엘-레바논(헤즈발라) 전쟁	2011년 Arab Spring (시리아내전, 이라크내전, 예멘 내전)
IS의 발흥과 시리아 내전	2012년 PA의 UN Non Member Observer State
2014년 이란 핵협상 타결(JCPOA)과 트럼프의 부정적 인식	2017년 사우디아라비아 등 카타르와 단교사태
사우디 내 정치변동 (MBS의 궁정 쿠데타)	살레 전 예멘 대통령의 피살 (2017.12.4)
트럼프, 예루살렘을 이스라엘의 수도로 인정(2017.12.4)	이란/사우디/터키/이집트/카타르의 중동 패권경쟁
이스라엘/이집트/요르단, PA 포위 현상	석유/가스 및 파이프라인을 둘러싼 경쟁과 분쟁

에 터키나 미국의 중재로 이스라엘의 골란고원 철수를 매개로 하는 이스라엘-시리아 간 평화조약 체결이 시도되었으나 평화협정으로까지 가지 못함.

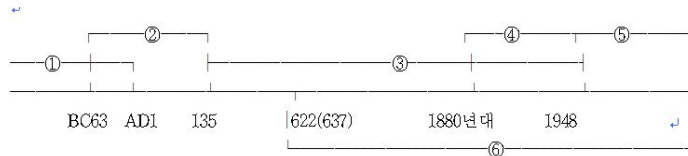
3) 1993년 이스라엘-팔레스타인 평화협정과 그 이후 2000년까지 여러 차례 후속 협정 및 여러 중재안에도 불구하고 2018년 현재까지 그 평화협정은 형해화되었으며, 10여년의 협상 끝에 2015년 7월 14일 E3/EU+3(P5+1, 유엔 안보리상임이사국 5개국과 독일)과 이란 간에 맺은 포괄적공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)은 2017년 당선된 미국의 트럼프 대통령의 JCPOA에 대한 부정적 인식으로 위기에 처해있음.

4) 2010년 말 튀니지에서 시작된 ‘아랍의 봄’은 빈곤, 장기 권위주의 정권의 부정부패, SNS 등 다양한 원인이 복합적으로 작용하여 2011년에 여러 나라에서 권위주의 리더십이 몰락함으로써 중동에 민주주의가 들불처럼 번졌으나 내전, 또 다른 권위주의 등장 등 반혁명적 상황이 벌어졌음.

본 장에서는 이스라엘 - 팔레스타인 분쟁 역사와 1993년 오슬로협정에서 시작된 평화협정 체결 과정에 대해 언급한다.

먼저, 팔레스타인에서 아랍인과 유대인 사이에 갈등(이스라엘-팔레스타인 분쟁)은 어느 시점에서 시작되었고, 왜 그 갈등은 계속되고 있는가? 그리고 어떠한 갈등구조를 갖고 있는가? 또한 평화적 공존방안은 없는 것인가?(정상률 2000, 103-104).

<그림2> 팔레스타인 지역의 갈등사 시대구분



- ① 구약성서기: 유대인 '향토(homeland)의식' 형성기
- ② 로마식민시기(로마의 팔레스타인 지역 통치는 614년까지 지속되었음)
- ③ 유대인 유랑기(디아스포라)
- ④ 유대인의 팔레스타인으로의 알리아(이주) 시기: 시오니즘, 아랍-팔레스타인 민족주의 형성·발전기. 서구 제국주의 침투기
- ⑤ 유대인·아랍인 직접 대결기(폭력적 갈등 및 전쟁기)
- ⑥ 이슬람 문화 및 아랍인 정체성의 형성·발전·정착 시기(637년에 아랍군대가 팔레스타인을 점령. 637~1948년, 즉 1300여 년 간은 팔레스타인은 아랍인의 땅이었다)

팔레스타인 지역에서 유대인과 팔레스타인 아랍인 간 분쟁이 언제부터 시작되었는가에 대한 논란이 있을 수 있지만, 디아스포라(이산) 상태에 있던 유대인들이 1880년대부터 유대인들이 고향(homeland)이라고 여겼던 '젓과 꿀이 흐르는 땅' 시온, 즉 팔레스타인 지역으로 이주하면서부터 갈등은 시작되었고, 1차 세계대전 전후에 그 갈등은 심화되었으며,¹⁾ 2차대전 직후인 1948년에 이스라엘이라는 새로운 근대 국민국가가 건설되자마자 이스라엘과 아랍 국가들 간의 전쟁에서 분쟁은 최고조에 달했다.²⁾

1) 1917년 11월 2일 발표된 영국 외상 발포어(Arthur Balfour)가 당시 유대인 유력자였던 로스차일드(Walter Rothschild)에게 보낸 서한 내에 작성한 선언임. 그 내용은 다음과 같음.

"His Majesty's government view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of this object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country."

이 내용은 후세인-맥마흔 서한과는 달랐기 때문에 후에 큰 논란이 됨.

2) 갈등(분쟁, 전쟁)이란 무엇이고, 사람들은 왜 갈등하는가? 갈등은 '경쟁'과 달리 양립할 수 없는 목표를 추구하고, '긴장'과 달리 '의식적 대립관계'에 빠져 있는 상태이며, 인간 간에 혹은 인간집단 및 그 확대된 형태로서의 국가 간의 상호작용관계에서 발생하지만, 심리학적 관점에서 개인 간 또는 개인 내 부적인 현상까지도 갈등 개념에 포함해야 할 것이다. 한편, 분쟁(dispute)·갈등(conflict)·전쟁(war) 개념을 구분하기는 쉽지 않다. 배링거(Richard Barringer)와 라머스(Robert K Ramers)는 분쟁 → 갈등 → 전쟁의 3단계로 구분했고, 구영록 교수는 갈등 → 분쟁 → 전쟁의 3단계로 구분했다(이철기 2001). 구영록 교수의 논리대로 판단한다면, 분쟁은 갈등의 가속·확대의 결과이고, 전쟁은 분쟁의 가속·확대의 결과이다(이철기 2001; 정상률 2015, 67-68 재인용).

사실 이민국가인 이스라엘 건설은 많은 우여곡절을 겪었다.

오스만 제국이 기울어가던 1880년 팔레스타인 지역의 총인구는 약 48만 명이었고, 그 중 아랍인은 총 45만 6천 명으로 전체 인구의 95%, 유대인은 약 2만 4천 명으로 전체 인구의 5%를 차지하고 있었다. 1882년 러시아 및 동유럽으로부터 제1차 유대인의 귀향(제1차 Aliya)이 있었고, 제1차 세계대전과 제2차 세계 대전, 그리고 탈냉전기인 1990년대에 많은 유대인들이 팔레스타인 지역으로 이주했다. 1914년 팔레스타인 지역의 총 약 65만 명이었으며, 그 중 유대인은 중 5만 ~ 6만 명으로 전체 인구의 10 ~ 11%였다.

현대 팔레스타인 갈등의 원인은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 영국의 외교정책의 이중성과 강대국들 간 거래이고, 다른 하나는 아랍 국가들 간, 그리고 아랍의 유력 가문 간 경쟁과 갈등이다. '유럽의 환자(the sick man of Europe)'였던 오스만 제국이 제1차 세계대전 중에 독일 측에 가담하여 영·프·러 협상국 측에 맞서 싸움으로써 전승국 중의 하나인 영국은 전쟁 중 오스만제국을 분할하기 위해 프·러와 콘스탄티노플 협정(1915년 3~4월), 프·러·이와 런던비밀회의(1915년 4월)를 개최했다. 영국이 비옥한 초승달(Fertile Crescent) 지역, 특히 팔레스타인 지역과 관련하여 맺은 주요 서한, 선언으로는 ①1915~16년 사이에 교환된 후세인-맥마흔 서한, ②1916년 4월~10월의 사이크스-피코 협정, ③1917년의 발포어 선언 등이 있다. 이러한 문서들은 식민제국주의의 절정기에 영국이 자국의 이익을 극대화시키기 위한 대중동 정책의 산물이었다. 영국의 대중동 정책의 결과는 현재의 팔레스타인 갈등에 결정적 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

1920년대 ~ 1930년대에 아랍 공동체와 당시 이민 온 유대 정착민들 간에 폭력 사태는 수와 정도에 있어서 심화되었다. 1936년 4월 13일 유대인 이민자 카잔(Israel Khanzan)이 아랍군대인 카삼軍(Qassamites)에 의해 살해되었고, 텔아비브에서 있었던 장례식이 끝난 후 유대인과 아랍인 간에 싸움이 발생했다. 4월 20일 자파의 아랍 지도자들은 영국정책에 항의하여 팔레스타인인들이 총파업을 할 것을 선동했다. 며칠 안에 총파업은 전 아랍사회로 번졌다. 폭동은 진압되었으나 1937년 영국은 필 위원회(Peel Commission) 보고서를 발표하여 더 이상 위임통치는 유효하지 않고 팔레스타인 지역은 두개의 국가, 즉 유대국가와 아랍국가로 양분되어야 한다고 제안했다.³⁾ 그러나 1939년 영국백서는 10년 내에 영 제국과 동맹관계인 하나의 독립된 국가가 될 것이라고 선언했다.⁴⁾ 그러나 이 선언은 앞으로 5년여 동안 유대인민을 7만 5천 명으로 제한했기 때문에 유대인들에게 매우 불리한 선언이었다. 유대인들의 입장에서 보면 이것은 발포어선언과 위임통치가 파기된 것이었고 아랍인의 입장에서는 환영할 만한 제안이었다. 따라서 유대인들은 분개하여 위임통치 당국과의 협조를 거부했다.⁵⁾

3) 필(Lord Robert Peel)은 왕립위원회(Royal Commission) 의장으로 팔레스타인 지역을 조사하기 위해 팔레스타인에 파견되었다. 1937년에 보고된 이 필 위원회 보고서(Peel Commission Report)는 최초로 유대-아랍 국가 분리안을 제시했다는 데에 큰 의미가 있다(2국가론). 필의 분할 안에 의하면, 텔아비브, 야파, 나자렛, 하이파 등 북부 지역에 유대국가(33%)를, 예닌, 나블루스, 예리코, 헤브론, 가자, 비르사바 등을 포함한 남부지역에 아랍국가를 건설하고, 예루살렘, 베들레헴에서 텔아비브 인근까지를 영국 위임통치지역으로 남겨놓는 것이었다. 이 안이 아랍인, 유대인 양측으로부터 반대에 직면하여 1938년에 영국은 우드헤드위원회(Woodhead commission)를 보내 새로운 안(plan A, B, C)을 제안했지만 역시 양측으로부터 반대에 직면했다. 그래서 영국은 1939년 1월에 유대인의 이주와 토지획득을 논의할 것을 유대인, 아랍인 양측에 제안했다.

4) 아마도 아랍-유대 연합국가를 상정한 듯하다.

5) 벤 구리온(Ben-Gurion)은 나중에 "We shall fight the war(World War II) as if there were no White Paper;"

1939년 제2차 세계대전이 시작되면서 영국은 아랍, 유대 양 공동체의 협조를 필요로 했다. 따라서 영국은 1939년 백서는 물론 발포어선언 약속을 지킬 수 없는 입장에 서게 되었다.

제2차 세계대전 동안과 직후에 유대-아랍인간에는 테러와 폭력이 계속되었다. 제2차 세계대전 기간에 합법, 불법적인 유대인 이민은 계속되었고, 두 공동체는 더욱 양분되었다. 유럽에서의 대학살 기간에 영국과 미국은 유대인들을 받아들여려 하지 않았기 때문에 그들의 유일한 희망은 팔레스타인 땅이었다. 그 결과 1947년에 팔레스타인 내 유대인 인구는 전체 인구의 31%에 이르렀다. 이 기간에 유대인들은 아랍인들로부터 많은 땅을 구매했다. 1918년 유대인들은 팔레스타인 땅 2%를 소유하였으나 1935년에는 5.5%를 소유했다.

1947년 초 영국은 팔레스타인 문제를 UN에 넘긴다고 발표했고, 5월에 영국 대표는 UN 총회에서 연설을 통해 이를 확인한 직후에 UN은 11명으로 구성된 유엔 팔레스타인특별위원회(UNSCOP, UN Special Committee on Palestine)를 구성했다. 이 위원회는 1919년 이후 11번째로 구성된 공식조사위원회였다. UNSCOP는 8월 말까지 보고서를 작성하기 위해 1947년 6월에 팔레스타인을 방문하여 7월까지 정보와 증거들을 수집했다. 이 위원회는 두 개의 제안서 제안하였고, 이를 검토하기 위해 9월에 임시 위원회(Ad-Hoc Committee)를 개최했다. 첫 번째 안은 팔레스타인을 유대국가, 아랍국가로 분리하고, 예루살렘과 그 인근 지역을 국제관리(international Corpus Separatum administration) 하에 두기로 했다. 이 안은 UNSCOP 위원 다수의 지지를 받았다. 두 번째 안은 모리슨-그래디 안과 유사한 것이었으며 UNSCOP 위원 소수의 지지를 받았다. 임시위원회는 유대국가에 팔레스타인 영토의 56.47%, 팔레스티니안 국가에 42.88%, 그리고 국제 관리지역에 약 0.65%를 할당한 다수안(첫 번째 계획)을 채택했다. 다수안에서 제안된 유대국가 내 거주 인구는 총 90만 5천 명 - 유대인 49만 8천 명, 아랍인 40만 7천 명 - 이었고, 팔레스티니안 국가 거주 인구는 아랍인 72만 5천 명, 유대인 1만 명이었으며, 예루살렘 지역 거주 인구는 유대인 10만 명과 아랍인 10만 5천 명이였다. 이 다수안은 1947년 11월 29일 유엔 총회에서 '유엔 결의 181'로 채택되었다.

1948년 5월 14일 오후 4시(위임통치 종료 2시간 전) 영국의 위임통치가 끝났을 때 하임 바이스만(Chaim Weizmann)은 다윗의 기를 올리고 새로운 이스라엘 국가를 선포하였다. 아랍인들은 국제연합의 분리계획에 의한 아랍국가 건설 계획을 거부하였다. 그리고 새로 탄생한 유대국가를 파괴하기로 결정하였다. 따라서 이스라엘 국가가 탄생한지 몇 시간 후 요르단, 시리아, 이집트, 레바논, 이라크의 아랍군대가 이스라엘을 공격함으로써 제1차 중동전쟁이 발생했다.⁶⁾ 제1차 중동전쟁 이후 1956년, 1967년, 1973년에 이스라엘-아랍 전쟁이 발생

we shall fight the White Paper as if there were no war!"라고 선언했다.

6) 유대인-팔레스타인 아랍인 간 분쟁이 국제적 요인과 민족 내부 요인에 의한 것이고, 남북한 간 분쟁 요인도 국제적인 요인과 한민족 내부 요인이 작용한 것으로 이해한다면, 이-팔 분쟁과 남북한 분쟁 요인은 유사성을 갖고 있다고 할 수 있다.

했고, 1970년대 후반부터 평화협상 국면으로 진입했다.

<지도1> 중동 분할 점령: 사이크스-피코 협정(1916)

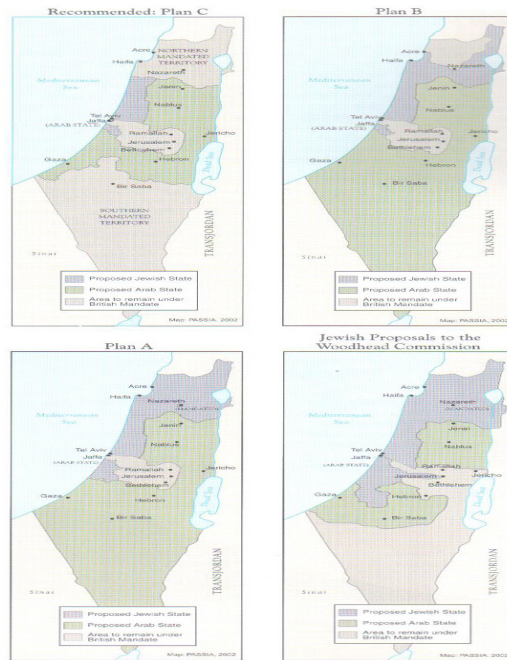


<지도2> 영국 위임통치 지역(1923~1947)⁷⁾



7) 제1차 세계대전 종결에 이어 개최된 파리평화회의(Paris Peace Conference, 1919)에서 입안된 베르사이유 조약(The Treaty of Versailles)에 따라 1920년에 영국이 팔레스타인을 위임통치하기로 결정되었음. 1920년 산 레모 회의(San Remo Conference)에서 팔레스타인에 대한 영국의 위임통치가 공표되었으나 1923년에 국제연맹이 이를 승인하고 위임통치 기간을 비준했기 때문에 실질적인 위임통치는 1923년부터 시작되었음.

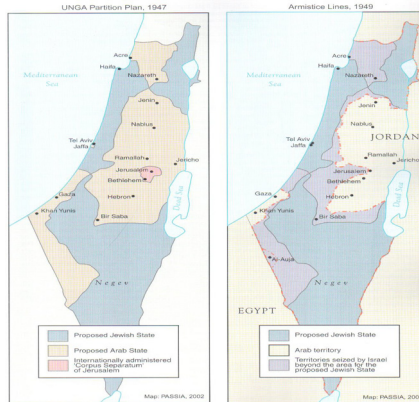
<지도3> 필위위원회 분리안(1937), 우드헤드위원회 분리안(1938)



<지도4> 모리슨-그래디 분리신탁통치계획(1947)



<지도5> 1947년 UN분할안과 제1차 중동전 이후 1949 휴전선



<지도6> 1947~2017년 실질적 통제지역 변화



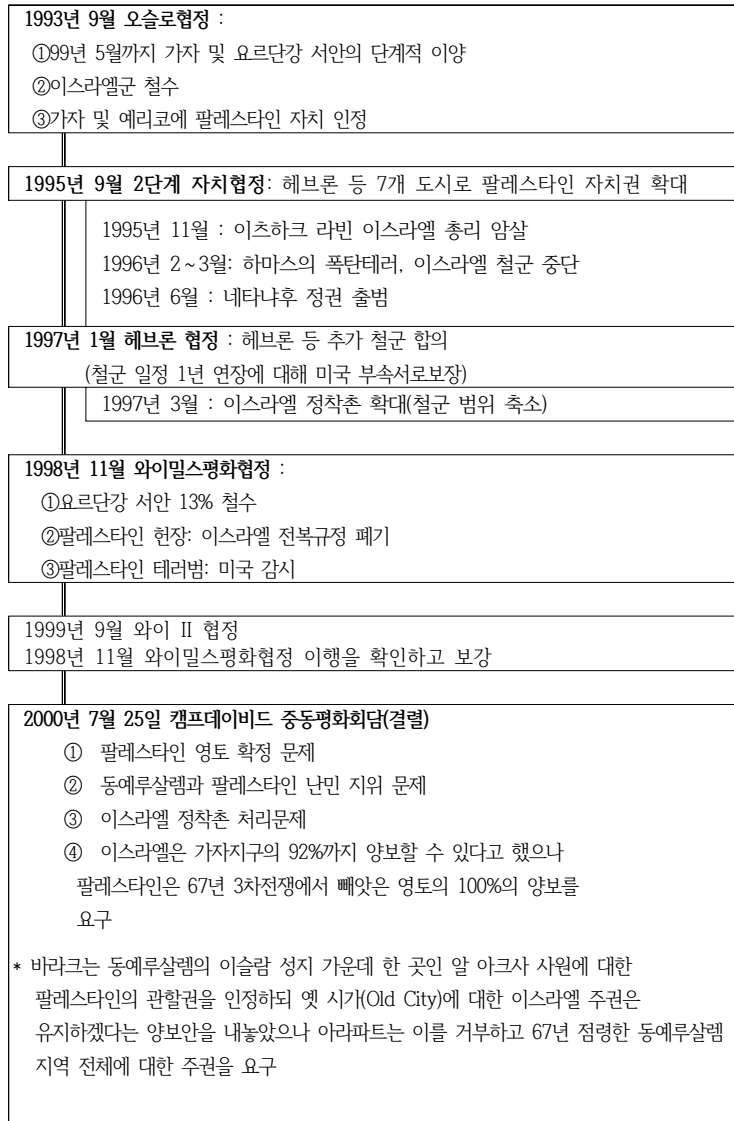
III. 오슬로 평화협정과 이행 프로세스

미국의 조지 부시 대통령은 1991년 3월 6일 미 의회 하원 연설에서 ‘땅과 평화의 교환’이라는 대 아젠다를 제시한 지 7개월 여 만인 11월 이-팔 평화 협상이 마드리드에서 시작되었다. 그러나 9개월 여 간의 마드리드 협상과 몇 차례 후속 협상에도 불구하고 이스라엘과 PLO 간 입장 차이로 인해 합의에 이르지 못했다. 1993년 9월 13일, 노르웨이와 미국의 중재로 역사상 처음으로 이스라엘과 팔레스타니안의 대표로 인정받은 PLO⁸⁾ 간 맺어진 오슬로 협정은 2000년 7월 25일 캠프데이비드 중동평화회담이 결렬되면서 완전히 실패한 것으로 판명되었다. 그 이후 여러 차례 새로운 평화안

8) 팔레스타인해방기구(PLO)는 팔레스타인 민족주의, 즉 세속주의 민족주의 이념을 기반으로 국가 건설을 목표로 하는 조직으로서 이슬람국가(Islamic state) 건설을 목표로 하는 하마스와 ‘협력적 경쟁 관계’에 있는 조직이며, 오슬로협정 이후 PLO의 대표인 아라파트를 중심으로 임시자치정부(interim self-government, PA)를 구성하여 2018년 현재 까지 PA의 중심세력 역할을 하고 있음.

들이 제안되었지만 2018년 현재까지 모두 실패한 것으로 판단된다.

<그림3> 1993년 오슬로 협정과 후속 협정 및 주요 내용



‘땅과 평화의 교환’이라는 대 아젠다를 기초로 하여 여러 아젠다를 주제로 하여 줄다리가기 지속되다가 최종적으로 ‘요르단강 서안과 가자’에 팔레스타인인들의 5년 임시 자치 정부(interim self-government)를 수립한다는 선에서 오슬로 협정이 맺어졌다. 팔레스타니안들과 임시자치정부의 최종 지위에 대해서는 이후 협상으로 미루어졌다.

이스라엘과 PLO간 수 차에 걸친 평화협정(peace process)의 주요 의제는 다음과 같다.

첫째, 1967년 제3차 중동전쟁에서 이스라엘이 차지한 영토, 특히 가자지구와 요르단강 서안의 단계적 이양 문제

둘째, 헤브론, 예리코 등 7개 정도 도시의 자치권 확대 문제

셋째, PLO현장에서 이스라엘 전복 규정 폐기 및 팔레스타니안 테러범 미국 감시문제

넷째, 팔레스타니안 죄수 350여 명의 석방 문제

다섯째, 팔레스타니안 난민(약 400만 명)의 귀환과 보상 문제

일곱째, 동예루살렘의 주권문제

여덟째, 안보 및 주변국과의 관계설정 및 협조 문제.

2000년 7월 25일 캠프데이비드 평화회담이 결렬된 이유는 동예루살렘의 지위문제였다. 아랍 국가들로부터 이슬람 성지를 포기하지 말라는 압력을 받고 있던 PA의 대표인 아라파트는 이스라엘이 67년에 점령한 동예루살렘 지역 전체에 대한 주권 회복을 주장했다. 이스라엘의 대표인 바라크 총리는 동예루살렘의 이슬람 성지 중 알 아크사 모스크에 대한 PA의 관할권을 인정하되 옛 시가에 대한 주권은 이스라엘이 계속 유지하겠다고 주장했다. 1988년 11월 15일, 당시 PLO의 지도자 야세르 아라파트는 일방적으로 팔레스타인 아랍국가 수립을 공식 선언한 바 있으나 구두선에 그친 바 있다. 그 이후 그는 팔레스타인 독립을 선포하겠다고 공언해 왔으나 99년 5월, 2000년 9월 13일, 2000년 11월 15일, 2000년 12월 31로 계속 연기했다. 2004년 11월 19일 아라파트가 사망했고, 결국 그는 자신의 꿈이었던 팔레스타인 독립국가 건설을 보지 못했다. 2012년 11월 29일 유엔총회에서 '비회원 옵서버 국가(non-member observer state)'의 지위를 얻게 되었으나 국제사회로부터 아직 정회원 국가로 승인받지 못하고 있다.⁹⁾

동예루살렘의 주권문제를 둘러싼 양 당사자 간 주장이 팽팽하게 맞서있는 과정에서 2000년 9월 28일 이스라엘 리쿠드당의 당수인 아리엘 샤론이 동예루살렘에 있는 이슬람 성지 알 아크사 사원을 방문해 동예루살렘의 이스라엘 주권을 주장하면서 2000년 인티파다는 시작되었고 오슬로협정으로 시작된 일련의 평화협정들은 실패하게 되었다.

오슬로 평화과정이 실패한 이후 2002년 6월 사우디 평화안(Saudi Initiative), 2002-2003 U.S 로드맵(Road map), 2007년 아나폴리스 선언 등 지속적으로 중재안과 이에 대한 이스라엘, PA의 대응이 있었으나, 모두 성공하지 못한 것으로 평가된다. U.S 로

9) 1947년 11월 29일 유엔 총회는 '팔레스타인 영국 위임통치령'이었던 팔레스타인 지역을 유대인 국가와 아랍 국가로 분리하기로 결정한 이후 65년 만에 PA는 '비회원 옵서버 국가' 지위를 얻었음. 193개 유엔회원국 중 138개국 찬성, 기권 41, 반대 9개국이었음.

드맵은 미국, EU, 러시아, UN이 공동으로 제안한 평화안이었으며,¹⁰⁾ 미 국무부 외교관(U.S. Foreign Service officer)이었던 블롬(Donald Blome)이 초안을 작성했고, 2002년 6월 24일 부시(George W. Bush) 대통령이 행한 한 연설에서 처음으로 원칙과 윤곽이 드러났다. 부시 대통령은 이 연설에서 “평화롭게 이스라엘과 나란히 살고 있는 독립 팔레스타인 국가(an independent Palestinian state living side by side with Israel in peace)”라고 언급했다. 부시 대통령은 이 연설에서 “로드 맵은 두 국가, 즉 안전한 이스라엘 국가와 생명력 있고(생존가능하고), 평화로운 민주적 팔레스타인이라는 두 국가 비전을 성취하기 위한 출발점을 제시하고 있다. 그것은 중동에서 지속적인 평화와 안전을 지향하는 발전을 위한 틀이다.”고 언급했다.¹¹⁾ U.S. 로드맵의 핵심 내용은 3년 내에 팔레스타인 국가를 창설하는 것이었으며, 1947년 두 국가안으로 회귀한 것이었다. 영구 국경은 2005년에 설정하기로 했으나 국경을 ‘67년 이전의 휴전선’으로 명시하지는 않았다. 양측의 국경 획정 문제에 대한 첨예한 이견 때문이었다. 예루살렘의 지위 문제도 이때 논의, 결정할 것으로 예측되었다. 쉬운 문제에 대한 선행 조치를 통해 신뢰를 회복하고, 신뢰 회복을 통해 국경문제, 예루살렘 지위문제 등 예민한 문제를 해결하겠다는 단계적 조치였다고 할 수 있다. 중동평화를 위한 U.S. 로드맵의 주요 내용은 다음 <표1>과 같다.

<표1> U.S. 로드맵의 의제와 주요 내용

<1국면>	팔레스타인 측 이행사항 (1단계: 2002.10~2002.12)	① 이스라엘과의 안보협력 ② 모든 폭력을 종식하고 과격단체 해체 ③ 헌법 제정 및 선거법 개정
	이스라엘 측 이행사항 (2단계: 2003.1~2003.5)	① 유대인 정착촌 건설 중지 ② 2001년 3월 이후 건설된 정착촌 해체 ③ 2000년 9월 이후 점령해 온 팔레스타인 영토로부터 이스라엘 군 철수 ④ 팔레스타인에 대한 적대행위 중단 ⑤ 세금반환 및 국경폐쇄 철폐
<2국면> 과도기	① 팔레스타인 선거를 출발점으로 3년 내 잠정적 국경과 주권을 가진 팔레스타인 국가 창설 ② 팔레스타인 경제 회복, 수자원, 환경, 무기 통제, 아랍-이스라엘 관계 복원 등에 관한 1차 국제회의 개최	
<3국면> 국가지위 부여	① 2004년 개최될 2차 국제회의를 시작으로 양측 첨예한 현안 논의 ② 예루살렘 지위, 팔레스타인 난민 복귀, 2005년 영구 국경 설정 ③ 팔레스타인 개혁 및 안정 강화 ④ 이스라엘과 시리아·레바논 간 갈등해소를 위한 포괄적 진전 모색	

10) 4개 주요 행위자의 중재로 만들어진 안이었기 때문에 “4중창의 중재인(Quartet of mediators)”이라고도 불림

11) “The Roadmap represents a starting point toward achieving the vision of two states, a secure State of Israel and a viable, peaceful, democratic Palestine. It is the framework for progress towards lasting peace and security in the Middle East.”

이러한 미국을 중심으로 하는 매우 영향력 있는 네 행위자들의 제안에 대해 이스라엘과 PA는 일단 수용하였으며 PA의 당시 신임 압바스 총리는 이의 실현에 적극적이었다. 그러나 압바스 총리는 당시 팔레스타인 자치정부의 수반(대통령)이었던 아라파트와 권력투쟁 양상을 보이고 있었고, 압바스 내각 출범 이후 이스라엘에서 수차례 자살폭탄테러가 발생하는 등 지속적인 유혈사태로 인해서 이-팔 평화체제 구축과 팔레스타인 독립국가 건설과정의 전도는 그렇게 낙관적이지 못했었다.

평화협정 체결과 이행 → 평화체제 구축 → 팔레스타인 국가 건설이라는 단계적 평화안들은 2018년 현재까지 모두 실패한 것으로 보인다.

첫 단계인 평화체제 이행 단계에서 ‘상호 불신의 행동’ 즉 이스라엘의 서안지역으로의 정착촌 확대 및 보안장벽(분리장벽)의 지속적인 확대와 PA 측(하마스 등 이슬람원리주의 그룹 포함)의 테러, 양측의 국경선 및 예루살렘의 지위 문제에 대한 극단적 대립으로 영구 평화체제 구축을 어렵게 해왔기 때문이다.

<표2> 이-팔 평화안들에 대한 평가

주요 쟁점	주행위자	오슬로협정 (1993~2000) 이-팔 직접협상	사우디 평화 안(2002) ¹²⁾	미 로드맵 (2002~2003) ¹³⁾	아나폴리스 선언(2007)	총 합
1. 팔레스타인 국가 건설 문제	이스라엘	'임시 자치정부'란 용어에 합의함	의견 없음	외적으로는 수용 입장 표명	2003년 중 동 평화 로 드 맵 에서 합의한 내 용을 성실 히 이행하 기로 합의 한 일종의 '이행합의 서'	각 시기와 상황에 따라 입장이 약간씩 다름
	PA		찬성 및 수용	수용		2011.8 현재 UN총회 에서 독립국 선언 추진 중
	미국, 국제 사회		아랍국가들: 찬성 미국: 의견 없음	수용 입장		미국은 팔 독립국 건설 찬성 입장이나 이스라 엘과의 선 협의를 강조 함.
2. 국경 획 정 문제	이스라엘	동예루살렘을 수 도로 하는 가자지 역 및 서안에 팔 국가 건설하는 문 제를 논의했으나 결국 합의 못함	의견 없음	단계적으로 잠정 적, 영구 국경 설정 수용.		'1967년 이전 국 경'에 대해 일단 반대 입장
	PA		팔, 아랍국: 67년 6월 4 일 이전 국경	67년 이전 국경 문제 언급 없었 음		'1967년 이전 국 경' 수용 입장
	미국, 국제 사회		의견 없음	제3국면에서 결 정하는 안을 수 용		오바마 정부는 '1967 년 이전 국경' 주장
3. 동예루 살렘 지 위 문제	이스라엘	귀환 반대	의견 없음	제3국면에서 결 정하는 안을 수 용		'동예루살렘 지위' 문제에 대해 당사자들 간 이해관계 참여함
	PA		팔, 아랍국: 팔 국가의 수 도	제3국면에서 결 정하는 안 수용		
	미국, 국제 사회		의견 없음	제3국면에서 결 정하는 안 수용		
4. 팔 난 민 문제	이스라엘	귀환 주장	팔, 아랍국: 귀향권 주장	제3국면에서 결 정하는 안 수용		'팔 난민 귀환' 문제 에 대해, 이, 팔 간에 이견 참여함
	PA	이-팔의 합의에 의존	팔, 아랍국: 귀향권 주장	제3국면에서 결 정하는 안 수용		
	미국, 국제 사회	이-팔의 합의에 의존	팔, 아랍국: 귀향권 주장	제3국면에서 결 정하는 안 수용		
5. 유대인 정착촌 철폐 문 제	이스라엘	제한적 철폐(실제 로 확대함)	언급 없음	정착촌 해체 수 용 입장(이스라엘 은 애매한 입장)		이, 팔 간 입장과 이해 가 참여함(서안 정착촌 에 약 30만 명의 유대 인이 살고 있음)
	PA	전면 철폐	팔, 아랍국: 구체적인 언 급 없으나 철폐 수 주장 한 것임	정착촌 해체 수 용 입장(이스라엘 은 애매한 입장)		
	미국, 국제 사회	중재, 조정 입장	팔, 아랍국: 구체적인 언 급 없으나 철폐 수 주장 한 것임	정착촌 해체 수 용 입장(이스라엘 은 애매한 입장)		
6. 중동 지 역 평화 정책 문 제	이스라엘	수용	언급 없음	이-팔-주변 국 가들의 포괄적 안보협력 수용		당사자 모두 수용 입장
	PA		팔, 아랍국: 이스라엘과의 평화(안보) 협 정 맺는 것 수용	이-팔-주변 국 가들의 포괄적 안보협력 수용		
	미국, 국제 사회		팔, 아랍국: 이스라엘과의 평화(안보) 협 정 맺는 것 수용	이-팔-주변 국 가들의 포괄적 안보협력 수용		

IV. 오슬로 평화 프로세스 실패 요인

1991년 마드리드협상에서 시작된 이-팔 평화안들은 모두 실패하고, 2012년 11월 29일 유엔총회에서 PA는 표결권이 없는 옵서버 단체 지위에서 유엔 비회원 옵서버 국가(UN non-member observer state)의 지위로 승격되었다. 유엔 정회원국이 되려면 다음 조건을 갖추어야 한다.

- 12) 사우디 평화안은 사우디아라비아 압둘라 왕세자가 제안하고, 아랍연맹이 동의했으며, 이에 기초하여 PA 지도자들이 의견을 제시했으나 이스라엘과의 합의에 이르지 못한 안임. 따라서 이스라엘 입장 표명은 없었다고 보아야 함.
- 13) 미국, EU, 러시아, UN이 제안한 팔 독립국 건설 평화안이었고 이, 팔이 US 로드맵을 일단 수용하는 입장이었기 때문에 주요 쟁점에 대해 이견이 없었음.

. 유엔 회원국이 되기 위해서는 현장 의무 이행을 수락하고, 이러한 의무를 수행 할 능력과 이 의무를 기꺼이 수행하고자하는 평화애호국이어야 한다.

. 이러한 국가가 유엔 회원국으로 허용 받으려면 안보리 추천과 총회의 결정이 있어야 한다. 안보리의 추천은 안보리 상임이사국 전체의 찬성(거부권 없음)을 포함하여 안보리 15 개 이사회 국가 중 9개국 이상의 찬성이 있어야 하며, 유엔 안전 보장 이사회의 추천을 받아 UN회원국 총회에서 3 분의 2 이상의 다수 표결로 승인받아야한다.

2012년에 PA는 유엔 안보리 상임이사국인 미국의 거부권 행사로 정회원국이 되지 못했다. 최근(2017년 12월) 트럼프 미국 대통령의 ‘예루살렘의 이스라엘 수도 인정 및 주 이스라엘 미국 대사관의 예루살렘으로의 이전(2018년 5월)’ 발언으로 또 다시 분쟁의 불을 피운 꼴이 되었다. 2018년 3월 현재 전쟁 수준의 갈등은 아니지만 팔레스타인 지역에는 ‘분쟁의 항상성’이 존재하고 있다.

<표2> 팔레스타인 독립국 수립과 평화 시나리오

안보리상 임이사국 5 개 국 포함 15 개 이사 국 중 9 개국 이 상 찬성 및 추천	UN총회 과 반 수 미달	평 화 유 지	①이-팔 평화협상 및 팔 국가 수립 협상 지 속		
		분쟁 발 생 및 확산	②팔레스타인 내부 분쟁(파타게-하마스계 간 갈등)		
			③이-팔 분쟁 확산(테러와 테러에 대한 보복 반복)		
	UN 총 회 과반 수 이상 찬성으로 독립국 수립 선 언	미, 이 등이 독립국 정	팔 국가 수립	④이-팔 간 평화, 팔 내부 안정과 평화	
				분쟁 발생	⑤정치권력을 둘러싼 팔레 스타인 내부 분쟁 ⑥팔 국가 수립을 둘러싼 이스라엘 내부 분쟁
		미, 이 등이 독립국 인정	국 제 적 명 분 은 확 보 하 나 실질 적인 주 권 국가 수 립 에 난관 봉 착	⑦평화	유지: 지속적인 평화협상 ⑧지속적인 평화협상
				분쟁 악화	⑨전쟁 수준의 분쟁

위 <표2> ④의 경우가 가장 이상적 시나리오이고, ⑨의 경우가 최악의 시나리오가 될 것이다. ⑧의 경우가 가장 가능성 있는 시나리오이며, 2018년 현재 분쟁과 평화가 교차하고 있는 시기이다.

주요 쟁점이 되는 문제에 대한 합의가 이루어지지 않았고,¹⁴⁾ 가까운 미래에도 합의에 도달할 가능성이 매우 낮으며, 오바마 대통령의 ‘이-팔 국경은 이스라엘과 팔레스타인 양측의 협상을 통한 합의’원칙, 트럼프 정부의 미국 우선주의와 친이스라엘 발언 및 정책,¹⁵⁾ 몇 가지 주요 쟁점에 대한 이스라엘의 ‘기존 입장 고수’ 등은 ④의 시나리오를

14) 이-팔 문제의 주요 쟁점은 국경 획정문제, 예루살렘 주권문제, 이스라엘의 정착촌 건설과 철수 문제, 팔레스타인 난민 귀환문제라 할 수 있다. 이러한 문제들, 그 중에서도 국경 획정문제는 협상과 합의에 가장 큰 난관이 되고 있다.

15) 예루살렘의 이스라엘 주권, 주 이스라엘 미국 대사관의 예루살렘으로의 이전 결정, ‘세기의 협상’일

불가능하게 만드는 요인들이다. 또한 4차에 걸친 전쟁, 지속적인 테러와 테러에 대한 공격, 이스라엘-이란 긴장 속의 대치 등은 이스라엘 국민들에게 ‘전쟁 피로 현상’을 초래해 왔다. 따라서 ⑨와 같은 ‘전쟁 수준의 갈등 시나리오’ 가능성은 낮을 것으로 판단된다.

최근에 트럼프 대통령이 계획하고 있는 ‘세기의 협상(deal of the century)’에 사우디아라비아와 이집트가 지지하고 있고, 하마스에 대해서도 미국, 이스라엘, 이집트, 요르단이 연대하고 있으며, 동지중해 지역의 대규모 천연가스전의 발견과 개발 사업 및 가스 파이프라인 설치에 주변 아랍국들(이집트, 요르단)이 미국, 이스라엘에 협력하는 대신에 PA를 배제하는 등 PA는 더욱 고립되어 가는 양상이다.

요약하자면, 분쟁 원인의 근본적이고 오랜 역사성, 이스라엘과 PA 내부에서의 분쟁, 중동 및 세계적 차원의 강대국들의 이해 관계 등으로 1991년부터 시작된 평화협상은 평화체제로 발전하지 못한 채 한 발자국도 나아가지 못했다. 결국 이스라엘과 PA 간 평화협상은 실패했고 평화체제 구축은 더욱 요원하다고 할 수 있다.

이-팔 지역의 평화체제 구축과 팔레스타인 국가 건설은 요원한 일임에도 불구하고 최소한 평화롭게 더불어 살아가기 위해서는 갈등 원인에 대한 철저한 분석에서부터 시작해야 할 것으로 생각한다.

앞서 논한 바와 같이 이-팔 지역의 분쟁, 그리고 평화체제 구축 실패 요인은 ①근본적인 문제인 존재론적 문제(종교, 종족, 민족 문제)와 이념문제(유대주의와 이슬람주의, 유대 민족주의와 팔레스타인 민족주의), ② ‘영토(향토)’를 둘러싼 갈등문제, ③이스라엘과 아랍인간 힘 투쟁, ④강대 세력들의 이해관계에 따른 개입과 지배 등 다양하다고 할 수 있다.

첫째, 근본적 갈등문제인 존재론적 문제의 해결방안은 존재론적 문제를 해소하는 데에 있을 수밖에 없다. 종족과 민족의 문제는 그들이 같은 셈계에서 파생되었고, 아브라함을 그들의 조상으로 간주하고 있다는데서 근본적인 문제에 대한 조그마한 해결방안을 찾을 수 있다. 그러나 ‘유대인’과 ‘아랍인’이란 용어를 사용하는데서 보는 바와 같이 양 민족은 자신들의 민족적 정체성을 이질적인 것으로 정체화시켜 왔다. 따라서 민족문제를 근본적으로 해결할 수 없을 것이다.

종교문제에 있어서도 유일한 사상, 이웃에 대한 사랑과 나눔 등 교리의 주요 내용이 같다는데서 갈등 해결방안을 강구해 볼 수 있으나 오랜 기간 동안의 종교생활의 차이로 인해서 상이한 종교문화·종교문명을 형성했기 때문에 유대인과 (팔레스타인)아랍인 간의 갈등은 ‘문명 충돌의 성격’을 띠고 있다.

둘째, 매우 현실적인 문제인 ‘영토(토지)’에 대한 문제가 오늘날 주요 갈등 원인 중의 하나가 되고 있다. 토지문제(정체성, 공동체, 국민 등의 개념을 포함)에 대한 전통적인 해결방안으로 ①이-팔 지역을 분할하여 각각의 국민국가를 구성하는 것(2민족 2국민 2국가론), ②연방제 형태의 다민족 일국가를 구성하는 것(2민족 1연방국가론), ③일방의 우세 하에서 일국가를 구성하는 것(2민족 1국가론), ④제3세력의 세력권 내에서 공존하는 것(과거 식민지 시

것으로 주장하는 최근 트럼프 대통령의 ‘평화계획’의 주요 내용(PA의 자치 만을 인정하는 안), 이란 핵협상 결과인 JCPOA에 대한 부정적 인식 등은 팔레스타인 지역 내에 팔레스타니안들의 주권국가 건설에 동의하지 않는다는 것을 적극적으로 표현한 것임.

기), ⑤타 지역에 유대국가 또는 팔레스타인 아랍국가를 건설하는 것 등을 상정해볼 수 있다.

①1947년 UN총회의 분할 두 국가 안은 국제기구가 최초로 결정한 분할 2국가안이었다. 1947년 이전에도 1937년 필위원회분리안(Peel Commission Partition Proposal), 1938년 우드헤드위원회분리안(Woodhead Commission Partition Proposal), 1946년 모리슨-그래디 분리신탁통치계획(Morrison-Grady Partitioned Trusteeship Plan) 등이 제안되었었다.

1947년 당시 유대인들은 UN총회의 분할 2국가 안을 받아들였고, 아랍인들은 이 안을 거부했다. 6일전쟁 이후, 팔레스타인의 일부 주요 세력은 이 안을 받아들이기 시작했고, 2012년 9월 UN을 통한 팔레스티니안 독립국가 수립 시도도 2국가안을 수용하고 있다. 이스라엘과 팔레스티니안의 일부 세력은 이 안을 거부하는 것으로 알려지고 있다. 또한 어느 지역에, 어느 정도의 영토를 가진 팔레스티니안 국가를 건설할 것인가에 대해 이해 당사자들 및 미국 등 강대국들의 합의 도출이 매우 어렵다. 2000년의 인티파다 사건도 동예루살렘의 주권 문제로 촉발되었었다.

②연방제 형태의 다민족 일국가 구성안은 현재 어느 쪽도 주장하고 있지 않으나 지구촌화 현상이 가속화되고 민족국가 체계가 약화될 경우 구상해 볼 수 있는 안이다. 최근 아주 소수의 팔레스티니안들도 1국가안을 주장했다는 보도도 있었으나 현재의 상황으로 보아 상당 기간 내에 실현되기 어려운 안이다. 평화적 공존공생의 논리에 가장 적절한 방법이긴 하지만 민족, 종교가 상이하고 역사적으로 많은 갈등을 경험한 두 세력이 이런 형태의 체제를 수용하기는 매우 힘들 것이다.

③일방의 우세하의 1국가 형태는 현재의 이스라엘-팔레스타인 관계가 예일 것이다. 이스라엘과 PLO는 일부지역에서의 아랍인 자치에 대해 합의를 했고¹⁶⁾ 자치행정부의 구성을 위한 선거도 있었다. 현실주의 이론이나 헤게모니 안정성 이론의 축소판이라고 할 수 있다.

④제3세력의 세력권 내에서의 공존 형태는 1922년부터 1945년까지 영국의 위임통치기간의 형태에 해당된다. 이러한 안은 제국주의 시대에 있었던 형태라고 할 수 있다. 이러한 유형의 변형으로 UN통제하의 공존공생 형태를 상정해볼 수 있다.

⑤타 지역에 유대인 또는 아랍인 국가를 건설하는 안은 과거 영국이 제안했던 형태이다. 이 안은 과거 식민제국주의 시대에나 가능한 안이라 할 수 있다.

이러한 다양한 안들은 과거에 제안되기도 했고 실제로 시험되기도 했으나 아직 팔레스티니안 독립국가 건설과 갈등문제는 해결되지 않고 있다. 1990년대에 와서 기존의 냉전체제가 완전히 와해되고 새로운 국제체제유형에 대한 논의가 활발히 논의되고 있는 가운데 유대인과 아랍인간의 갈등도 침체국면으로 접어들어 평화협정을 맺고 일부 사항에 대해서는 실천하기도 했으나 2000년대 들어 또 다시 격렬한 갈등상황으로 접어들었으며, 1993년 오슬로 협정 이후 25년이 지난 현재에도 팔레스타인 문제는 거의 진전이 없다. PA의 유엔 비회원 옵서버국가 자격을 얻은 정도의 진전이 있었을 뿐이다.

셋째, 강대 세력들의 개입과 지배의 결과, 그리고 이스라엘과 아랍 간 힘(국력)의 대결 결과에 현재의 갈등 원인이 있다. 따라서 갈등 해결책은 강대 세력의 개입 및 지배를 저지하

16) 1993년 오슬로협정으로 가자지역과 서안 지역에 '임시 자치정부(interim self-government)'가 구성되었다.

고, 양 당사자 간 직접적인 힘의 대결 상황을 없앤다면 갈등은 해소될 것이다. 강대 세력의 개입으로 평화가 유지될 수도 있다. 문제는 강대 세력의 정책이 어떠한 기초에 바탕을 두고 집행되는가가 중요하다. 미국의 개입으로 1990년대 이-팔 지역에서 일시적이긴 했지만 평화 유지가 가능할 수 있었다. 한편으로 팔레스타인에서의 평화유지가 미국의 국익에 도움이 되기 때문이고, 다른 한편으로는 이스라엘인과 팔레스타인 아랍인들 양당사자 주도세력의 이익에도 부합하기 때문인 것으로 판단된다.

V. 한반도 및 동북아 평화체제 구축에 주는 시사점

이스라엘-팔레스타인 분쟁 요인이 다양하고 오랜 역사성을 가지고 있는 만큼 분쟁을 해결하고 평화협정을 통한 평화체제 구축도 매우 어려운 문제이다. 이스라엘-팔레스타인 분쟁과 한반도 분쟁 원인은 유사점과 차이점이 있다. 그만큼 평화체제 구축에도 유사점과 차이점이 있다고 할 수 있다. 이스라엘-팔레스타인 평화협정과 평화체제 구축 실패가 한반도 평화협정 및 평화체제에 주는 함의는 무엇인가? 원론적 측면에서 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

우선, 정체성 회복 및 형성에 양측이 노력해야 한다. 70년 이상 동안 여러 측면(언어, 이념, 체제, 문화....등)에서 남북한 이질화는 평화체제 구축에 가장 큰 장애 요인이다.

둘째, 한국전쟁과 같은 또 다른 분쟁이 발생한다면 평화체제 구축과 평화통일의 길은 그만큼 멀어질 것이다. 따라서 분쟁 억지, 또는 소통과 대화를 통한 분쟁 해결 노력을 해야 할 것이다.

셋째, 상호 신뢰 회복의 길을 다시 시작해야 하고, 이를 위해서는 다양한 측면에서 상호의존성의 심화가 필요하다고 생각한다. ‘퍼주고 퍼오자’는 시각으로 다양한 소통을 지속적으로 한다면 상호의존성은 심화될 것이다.

2018 평창동계올림픽을 통해 남북, 북미 간 화해 무드로 가는 전환점이 만들어졌다고 생각한다. 이러한 전환점이 정전협정을 평화협정, 나아가 평화체제 구축과 평화통일로 갈수 있도록 남북 및 주변 주요 행위자들이 협력해야 할 것이고 그렇게 하도록 문재인 정부는 중재외교를 잘 하고 있다고 생각한다. 이스라엘-PA 간 평화협정 및 평화체제 구축 실패가 2018년 현재 우리에게 주는 함의는 매우 크다고 생각한다.

콜롬비아 평화협정의 성과와 과제

차경미(부산외대)

콜롬비아의 평화협정의 성과와 과제

차경미(부산외국대학교)

I. 들어가는 말

1940년대 중반 자유와 보수 양당의 갈등격화로 확산된 정치폭력사태를 계기로 등장한 불법무장조직은 이후 쿠바혁명의 영향으로 세력이 확대되고 조직화 되어 오늘에 이르고 있다. 기존 기득권층을 타파하고 사회주의 정권수립을 목적으로 활동하던 좌익반군조직은 1970년대 중반부터 무력으로 정부를 위협하였다. 또한 이들은 1980년대부터 마약조직과 연계하여 활동자금을 지원 받아 조직을 유지하고 있다. 납치, 요인 암살과 같은 일상범죄는 물론 석유, 광산, 금과 같은 지하자원의 약탈 및 마약거래 등 지하경제를 장악하고 있다.

1990년대 콜롬비아의 무력분쟁은 정부군과 좌익반군 그리고 반군소탕을 목적으로 정부에 의해 양산된 우익무장조직 등 3자 상호대립 속에 더욱 격화되었다. 지난 30여년간 콜롬비아 정부는 다양한 반군조직과 정전협정 체결 등 무력분쟁 종식을 위한 다각적인 노력을 기울였다. 그러나 정부의 노력은 별다른 성과를 가져오지 못했다.

이러한 상황아래 2002년 등장한 우리베(Álvaro Uribe) 보수 정권은 반군과의 평화협상 불가를 선언하고 미국의 군사적 지원 아래 힘에 의한 대 반군소탕작전에 돌입했다. 정부의 반군에 대한 강경책은 가시적 성과에도 불구하고 오히려 무력분쟁을 확산하는 결과를 초래했다. 국내 최대 반군조직 FARC(Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia:콜롬비아무장혁명군)는 유엔 중재안을 거부한 채 정권교체를 주장하며 무력분쟁을 일삼았다. 또한 정부의 공격을 피해 국경지대로 이동한 반군의 활동으로 콜롬비아의 내전이 인접국가로 확대되는 결과를 초래했다.

2011년 집권한 산토스 대통령은 장기 내전종식을 목표로 국가안보정책을 추진하며 FARC와 평화협상을 진행하였다. 우선 정부는 반군과 대화가 가능한 인사들로 협상팀을 구성하여 반군의 신뢰회복을 통한 접근을 시도하였다. 협상은 일부 쟁점사안에 대한 양측의 견해 차이로 난항을 거듭하였다. 결국 예상보다 3개월 연장된 2016년 6월 23일 정부와 FARC 쌍방이 정전 합의문에 서명함으로써 평화협상이 종결되었다.

그러나 반세기 이상 지속된 내전으로 인한 희생자 및 가족들 그리고 일부 보수층은 여전히 반군에 대한 반감을 지니고 있어서 평화협정은 새로운 사회 갈등요인으로 작용하고 있다. 또한 평화협정에 반대하여 조직으로부터 이탈한 FARC 대원들은 제2의 반군과 공생을 모색하며 세력을 유지할 가능성이 농후하여 평화협정은 또 다른 형태의 내전을 유발할 수 있다는 우려를 낳고 있다. 이 글은 콜롬비아의 평화협정 체결과 정과 협정이행에 대한 평가를 중심으로 콜롬비아 평화협정의 성과와 한계에 대해 재고해 보고자 한다.

II. 콜롬비아 반군형성의 배경

2-1. 토지분쟁과 지역갈등

19세기 중반 보수주의 라파엘 레예스(Rafael Reyes)정권은 경제개발과 산업화를 추진하며 수출상품의 다각화를 위해 노력하였다. 정부는 전통적인 수출상품에서 벗어나 커피 중심의 산업화를 중심으로 토지개발에 집중하였다. 이러한 과정에서 커피재배지 확장을 위해 밀림과 산악지역 불모지가 농민에게 분배되었다. 서부 산악지역 안티오키아(Antioquia)를 중심으로 확장된 커피경제는 콜롬비아 경제의 중심이 동부에서 서부지역으로 이동하는 계기가 되었다.¹⁾ 커피재배지 팽창과 이동은 지역주의 강화와 함께 지역분쟁의 주요 원인으로 작용하였다.

동부지역 지주계급은 카카오 재배와 면직물 수공업을 통해 자본을 축적하였다. 그러나 1850년 이후 카카오 생산이 감소하고 면직물 가격이 하락하여 지주들은 커피경제로 전환하였다. 대농장 아시엔다(Hacienda)가 발전한 산탄데르(Santander)와 쿤디나마르카(Cundinamarca)지역 지주계급은 커피경작과 수출에 몰두하였다. 콜롬비아의 상인과 수출업자는 근본적으로 지주계급으로부터 파생하였다. 산탄데르를 중심으로 노르테 데 산탄데르(Norte de Santander), 톨리마(Tolima) 그리고 쿤디나마르카 등 동부지역 커피농장주는 자본주의 기업가로 성장하였다.²⁾

1870년대 산탄데르와 쿤디나마르카 지역은 국내 커피생산의 80%를 차지하며 경제적으로 중요한 위치를 차지했다. 특히 쿤디나마르카 지역은 다양한 방식으로 노예제와 유사한 커피 아시엔다 경제가 정착하였다. 백인 농장주는 비옥한 토지를 독점하였으며, 소농은 가족의 노동력을 토대로 산악지대 불모지 개간을 통해 커피재배지를 확장해 나아갔다. 이러한 과정에서 커피경작과 원두 판매권을 둘러싼 지주계급과 소농사이에 갈등이 발생하였다. 이것은 콜롬비아의 토지소유권 분쟁의 기원이 되었다. 19세기 중반 산탄데르와 쿤디나마르카 지역은 토지소유권을 둘러싸고 폭력의 중심지로 변모하였다.³⁾

당시 콜롬비아 사회에는 토지권리증명서가 문서로 존재하지 않았다. 미개간 불모지에는 지역 간 분계선도 없었다. 이러한 상황 아래 농민은 자신이 개간한 토지에 대한 사용은 물론 소유권도 주장할 수 있었다. 이러한 과정에서 농민과 불모지 개발권을 소유한 상인 사이에 격렬한 분쟁이 야기되었다. 상인은 국가로부터 일부지역의 광활한 불모지를 양도 받아 토지를 축적하였다. 1920년대 말~1930년대 초 불모지 토지소

1) Jaime Valencia Gordillo(2002), *Café y Crecimiento Económico Regional en Antiguo Caldas: 1870-1970*, Colección Ernesto Gutiérrez Arango, Serie: Historia Regional, pp.49-66.

2) Renzo Ramirez Bacca(2008), *Historia Llaboral de una Hacienda Cafetera: La Aurora, 1882-1982*, Carreta Editores, pp.35-57.

3) Charles W. Bergquist(1999), *Café y Conflicto en Colombia, 1886-1910: la Guerra de los Mil Días, Sus Antecedentes y Consecuencias*, Banco de la República, pp. 25-30.

유권을 둘러싸고 농민과 대농장주 그리고 상인사이에 무력폭력이 발생하였다.

토지분쟁은 1934-1936년 국가의 중요한 문제로 변모하였다. 토지소유권 갈등은 농민운동과 공산당 형성의 영향을 미쳤다. 그리고 급진자유주의 세력의 개혁사상에 토대가 되었다. 또한 지역주의 강화와 함께 자유와 보수 양당주의에 기초한 정치적 분쟁을 야기하였다. 동부 산탄데르와 쿤디나마르카 지역은 자유당지지 세력의 거점지로 발전했으며, 서부의 안티오키아와 칼다스(Caldas)지역은 보수당 세력의 중심지로 성장하였다.⁴⁾

한편, 20세기 접어들어 콜롬비아 정부는 경제개발이라는 미명하에 농업의 산업화를 추진하였다. 이러한 과정에서 정부는 농민 토지에 대한 강탈을 합법화 하였고 지주계급의 이해에 충실한 정책을 반영하였다. 소작농은 국가통제력이 미치지 않는 불모지를 개척하며 폭력을 동원하여 토지를 확보해 나아갔다. 그리고 자신의 재산과 신변보호를 위해 자위대를 조직하였다. 농촌지역을 중심으로 무력분쟁은 확산되었다. 농민 자위대의 거점지역인 수마파스(Sumapaz), 테켄다마(Tequendama)와 톨리마(Tolima) 그리고 우일라(Huila)지역은 전통적인 무력폭력의 중심지로 성장하였다.⁵⁾ 오늘날 이러한 지역은 FARC를 포함한 다양한 반군의 활동거점지로 발전하였다.

2-1. 정치적 폭력사태

1946년 콜롬비아는 대선을 계기로 전통적인 자유와 보수 양당간의 갈등이 첨예화 되고 국내의 소요사태로 인한 정치적 불안이 가중되었다. 대선결과 16년간 유지되어 온 자유당 패권은 종식되고, 정권으로 돌아온 보수당은 강압정치로 자유당세력에 대한 탄압을 시작하였다. 1948년 도시노동자 절대다수의 지지를 받던 급진주의 지도자 가이탄(Jorge Eliecer Gaitán)이 암살되자 민중의 분노는 폭력으로 표출되었다. 집권당은 대규모의 민중 폭력 사태로 사회통제 능력을 상실하여 권력 기반이 불안정하게 되자 강도 높은 정치적 탄압을 시작했다. 이러한 상황아래 자유당파 정치인과 지식인 그리고 학생을 중심으로 반군이 형성되었다.⁶⁾

군부는 도시를 중심으로 확산된 폭력사태와 반정부 반군의 활동을 계기로 정치적 개입을 시작하였다. 보수당의 사병으로 전략한 경찰은 자유당에 대한 가혹한 폭력적 탄압에 동원되었다. 자유당파 반군의 활동은 점차 확산되었고, 집권당은 폭력사태에 대한 효과적인 진압을 목적으로 군과 경찰의 보수화를 진행하였다. 자유당파 군부세력은 자유당지지 민중시위 진압에 군이 동원된 사실에 반발하여 훈련된 불법무장단체

4) Daniel Pécaut(2001), *Orden y Violencia: Evolución Socio-Política de Colombia Entre 1930 y 1953*, Grupo Editorial Norma, pp. 70-75.

5) José Afranio Ortiz Bernal(1999), *El Mundo Campesino en Colombia, Siglo XX: Historia Agraria y Rebelión Social*, Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes del Tolima, pp. 166-170.

6) María Victoria Uribe(2007), *Salvo el Poder Todo es Ilusión: Mitos de Origen :las Fuerzas Revolucionaria de Colombia*, Pontificia de la Universidad Javeriana, pp. 72-75.

를 조직하였다. 그 결과 군내부의 갈등관계는 형성되었다.⁷⁾

민중지도자의 암살로 확산된 폭력사태이후 파면된 자유당파 군부와 경찰 그리고 보수당 독재 체제에 반발한 지식인들의 적극적인 지원으로 조직적인 반군 활동은 본격화되었다. 공산당 역시 농촌을 거점으로 농민 자위대를 조직하여 농민의 급진화를 촉진했다. 1946년 이후 쿤디나마르카, 산탄데르, 안티오키아, 카우카(Cauca), 칼다스(Caldas), 바제(Valle)지역은 반군의 중심지가 되었다. 또한 남부 톨리마와 수마파스, 비오타(Viota)는 공산당계 반군 활동의 본거지가 되었다. ⁸⁾

1950년 8월 7일 의회는 봉쇄되었고, 계엄령이 선포되었다. 이러한 상황아래 진행된 대선에서 신변에 위협을 느낀 자유당 후보는 사퇴하고 보수당의 고메스(Laureano Gómez) 후보가 단독으로 출마하여 정권을 장악하였다.⁹⁾ 자유와 보수 양당의 반목은 심화되었다. 농촌지역에서는 양당의 이름으로 소모적인 폭력이 지속되었다.

1946부터 형성된 자유당파 자위 무장집단은 정부군의 공격에 대항 할 수 있는 조직적인 반군으로 변모했다. 1952년 로페스(Alfonso López)와 카마르고(Carlos Lleras Camargo) 자유당 대표는 농촌지역을 중심으로 확산된 무력폭력과 이에 따른 혼란정국 수습을 위해 보수정권과 협상을 시작하였다. 자유당은 정부와의 협상내용을 중심으로 반군과 대화를 시도하였다. 그러나 별다른 성과를 거두지 못했다.¹⁰⁾

2-3. 양당의 정치협약체제 형성

1953년 보수정권은 군부에 대항한 반군의 직접적인 공격으로 7명의 군인이 사망하자 자유당세력에 대한 폭력적 탄압을 강화하였다. 양당의 정치적 갈등으로 국가 행정력은 마비되었고, 사회는 붕괴위기에 직면했다. 이러한 상황아래 군부는 정치적 개입을 시작하였다. 6월 피니아(Gustavo Rojas Pinilla)장군은 쿠데타로 고메스 보수정권을 몰아내고 정권을 장악했다.¹¹⁾ 콜롬비아는 중남미의 다른 국가들에 비해 문민우위의 전통이 강한 나라지만, 반군에 의한 사회적 불안이 확산되자 군부의 영향력이 증대되었다.

피니아 군사정권은 반군의 활동을 진압하고 경찰을 군의 일부로 개편하며 국내치안 회복에 주력하였다. 그 결과 국내 폭력사태는 일시 소강상태를 유지했다. 그러나 군부에 의한 강압정치는 정치적 위기 극복의 근본적인 대안은 아니었다. 오히려 보복적 성격의 양당의 갈등은 반복적으로 발생하고 심화되었다. 농촌지역은 멕시코 혁명이후

7)Adolfo León and Atehortua Cruz(1994), *El Estado y Fuerzas Armadas en Colombia*, Tercer Mundo, pp. 188-189.

8)Daniel Pécaut(2003), *Violencia y Política en Colombia: Elementos de Reflexión*, Hombre Nuevo Editores, pp. 58-62.

9)Daniel Pécaut(2001), 앞의 책, pp. 577-580.

10)Alvaro Tirado Mejía외(1989), *Nueva Historia de Colombia:Historia Política, 1946- 1986*, Planeta, pp. 82-98.

11)Adolfo León Atehortúa Cruz(2010), "El Golpe de Rojas y el Poder de los Militares", *Folios*, Segunda época, N.o 31, pp. 39-43.

라틴아메리카지역 최대 농민세력이 동원된 시위가 지속되었다. 도시에서도 공산당과 콜롬비아노동조합을 중심으로 군사정권에 대한 시위와 폭력은 확산되었다.

1948-1953년 사이 전개된 콜롬비아의 사회적 폭력은 보복적 성격의 계급 투쟁적 특징을 나타내며 전개되었다. 불안해진 자유와 보수 양당 지배계급은 연합전선을 구축하며 위기를 모면하려고 노력하였다. 1948년 이미 보수정권은 정국혼란 수습을 위해 자유당 온건파와 제휴하여 연립내각을 구성한 경험을 가지고 있었다. 이러한 과거의 경험은 양당 엘리트들의 정치협약체인 국민전선(Frente Nacional)구축의 토대가 되었다.

1958년 자유와 보수 양당 엘리트들은 장기 폭력사태의 종식을 선언하며 국민전선을 형성하였다. 정치폭력사태로 인한 과두지배체제의 위기는 정치협약체인 국민전선 형성의 계기가 되었다. 국민전선은 국민의 정치적 참여를 제한하며 엘리트들의 정치적 독점을 강화 하는 제도적 장치였다. 국민전선은 자유와 보수 양당이 4년마다 교체 집권하는 정치협약체로서 1958-1962년 자유당 카마르고(Alberto Lleras Camargo) 정권을 시작으로 1970-1974년 보레로(Misael Pastrana Borrero)자유당 정권까지 16년 동안 유지되었다¹²⁾.

국민전선형성으로 양당의 정치적 폭력은 일시 중단되었다. 그리고 자유당파 반군은 무기를 반납하며 사회로 복귀하였다. 그러나 도시 중간계층과 지식인을 중심으로 형성된 급진세력에 의한 사회적 갈등은 확산되었다. 급진세력은 정치적 참여에 대한 권리를 주장하며 폭력시위를 주도하였다. 이러한 과정에서 좌파계열 반군이 성장하였다. 협약을 통한 엘리트들의 정치적 독점은 무력폭력 확산의 원인으로 작용하였다. 특히 농촌지역을 중심으로 폭력은 자신의 권리를 주장하는 유효한 수단이 되었다. 그 결과 정치적 신념과 가치로부터 더욱 멀어지는 불법무장 조직이 성장하고 확대되었다.

III. 평화협정 체결과정

3-1. 콜롬비아 주요 반군조직

안데스 중앙에 위치한 콜롬비아는 국토의 70%가 산악지대로 구성되어 있다. 이러한 지리적 조건은 반군 활동의 유리한 기반이 되었다. 반군은 주로 국가 행정력이 제대로 발휘되지 못하는 농촌지역을 기반으로 정부군을 대신하여 주민을 통제하였다. 더욱이 반군 활동 거점지는 사회적 소수자인 흑인과 원주민 밀집거주지로서 반군이 지역민과 협력관계 형성에 유리하게 작용하였다.

12)Paredes, Zioly y Díaz, Nordelia(2007), "Presente y Pasado, Orígenes del Frente Nacional en Colombia", *Revista de Historia*, N° 23, Enero-Junio, pp.187-188.

콜롬비아에서 활동했거나 활동 중인 주요 반군은 1965년 결성된 것으로 추정되는 ELN(Ejército de Liberación Nacional:민족해방군)과 1964년 결성된 FARC(Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia:콜롬비아무장혁명군), 1967년 소련과 중국분쟁의 영향인 공산당의 분열로 형성된 EPL(Ejercito Popular de Liberación:자유민중군) 그리고 1973년 도시 지식인을 중심으로 결성된 M-19(Movimiento de 9 de Abril:4월 19일 운동)등이 있다.¹³⁾

FARC는 콜롬비아 및 남미 최대 규모의 조직적인 반군단체로서 반미주의를 표방하며 기존 정부와 기득권층을 타파하고 좌익정부 수립을 목적으로 형성되었다. 1920년대 공산주의 사상의 확대와 함께 형성된 대표적인 좌파 무장조직이다. 콜롬비아 남부와 동부지역 불법작물재배지를 중심으로 활동하는 FARC는 군자금과 대외 협상력을 높이기 위해 주요 도로와 공공건물을 파괴하였다.

또한 FARC는 정부요인과 민간인에 대한 납치를 통해 막대한 금액의 몸값을 요구하였다. 그리고 마약단체와 연계하여 자금을 지원 받아 조직을 유지하였다. FARC와 마약카르텔들은 남부지역을 중심으로 정부의 통치를 벗어나 세력을 확장하였다. FARC의 거점지역은 아마존(Amazona), 푸투마요(Putumayo) 그리고 태평양 밀림지역으로서 이러한 지역은 국가의 행정력이 제대로 발휘되지 못하여 FARC가 지역 및 주민에 대한 통제권을 장악할 수 있었다.

현재 FARC는 불법작물재배지에서 생산되고 유통되는 모든 작물에 대해 20%의 세금을 징수하고 있다. 보호비 명목으로 징수되는 세금은 전투장비 구입용으로 활용되고 있다. 그리고 현지의 농민이나 정부군보다 훨씬 많은 액수로 지불되는 조직원의 월급으로 이용되고 있다. FARC는 정부의 공격으로 마약거래의 주요 루트였던 아마존 지역이 폐쇄되자 2002년 이후 태평양지역으로 이동하였다. 태평양 지역은 콜롬비아 사회에서 배제와 소외의 대상인 흑인과 원주민으로 구성된 지역으로서 가정폭력, 기회박탈 그리고 어려운 경제상황 속에 살아가는 지역민은 FARC 조직과 공생관계를 형성하였다.¹⁴⁾

콜롬비아 제 2의 반군 ELN은 토레스(Camilo Torres) 신부의 지휘아래 지식인과 대학생 등 도시중간계층의 참여로 조직된 도시무장조직이다. 마오-마르크스-레닌주의를 기본이념으로 추종하며 민족주의를 표방한다. 그리고 산업시설 국유화, 토지몰수 및 농촌개혁 등을 통한 인민정부 성립을 목적으로 창설되었다. ELN는 정치폭력사태가 확산되었던 1940년대 중반 폭압적인 보수 독재체제에 반발하여 동부평원지역을 거점으로 활동한 자유당파 무장조직을 지원한 세력으로부터 유래한다.

ELN는 20세기 초 콜롬비아 국내진출 해외독점자본에 대한 항 마달레나 메디오(Magdalena Medio)석유노동자들의 무장투쟁을 주도하며 라틴아메리카의 주요 불법

13)Nhorys Torregrosa Jiménez, Rodolfo Torregrosa Jiménez(2013), "Violence and Colombian Politics", *Verba Iuris* 29, Enero-junio, pp. 97-109.

14)Luis Alberto Villamarín Pulido(2015), *El Cartel de las Farc (I): Finanzas del Terrorismo Comunista contra Colombia 1978-1966*, Ediciones Luis Alberto Villamaría Pulido, pp. 125-129.

무장 세력으로 성장하였다. 국민전선 시기에는 도시 민중 저항세력을 규합하여 제2의 쿠바 혁명의 가능성을 모색하였다. 시위도중 군과 무력충돌로 사망한 토레스 신부의 활동은 1970년대 라틴아메리카지역 가톨릭 성직자와 학생운동의 직접적인 영향을 미쳤다.¹⁵⁾

또한 ELN은 1980년대 초 콜롬비아 정치와 경제의 중심인 안티오키아주 북동쪽에서부터 아라우카(Arauca)주 동쪽까지 세력을 확장하였다. FARC가 마약 밀매를 통해 활동자금을 조달한 반면 ELN은 주로 해외노동자 및 주요인물 납치와 고문을 통해 자금을 확보하고 있다. 마약 밀매에도 관여하고 있으며 현재 베네수엘라 국경지경을 거점으로 활동하고 있다. 특히 석유자원 해외유출을 반대하여 석유송유관 폭발 및 도시 하부구조 파괴와 같은 과격행동을 서슴지 않고 있다.

3-2. 평화협정체결과정

1980년대 접어들어 FARC와 M-19의 무력공격은 절정에 달했다. 1982년 취임과 동시에 베탄쿠르(Belisrio Betancur)대통령은 반군에 대한 사면조치를 통해 무력분쟁 종식을 위해 노력하였다. 정부는 주요 반군과 대화를 시도하며 협상에 적극적인 반군의 안정적인 사회복귀를 위해 지원하였다. 반군원에 대한 사면조치와 함께 정치참여의 기회도 부여하였다. 이러한 정부의 노력에 힘입어 다수의 반군이 정부와 정전협정을 체결하는 등 세력이 약화되었다.¹⁶⁾

1989년 M-19는 정부와 평화협정을 체결하였다. 정부는 대부분이 도시 지식인으로 구성된 M-19 조직원에 대한 안정적인 사회복귀 및 정치참여를 보장하였다. 그 결과 이듬해 총선에서 M-19사령관 울프(Navarro Wolf)가 나리뇨(Nariño)주 지사에 당선되어 제도권 진입에 성공하였다.¹⁷⁾ 그러나 정치에 참여한 전직 반군 출신 정치인이 우익 암살단에 의해 살해되자 세력이 약화되었던 반군은 다시 무력으로 정부를 위협하기 시작하였다.

1990년대 접어들어 콜롬비아 정부는 최대 반군 FARC 그리고 ELN를 대상으로 평화협상을 적극적으로 추진하였다. 파스트라나(Andrés Pastrana)보수정권은 ‘협상’과 ‘진압’이라는 이중전략을 전개하였다. 그는 게릴라와 대화를 시도하는 동시에 미국의 지원 아래 적극적인 좌익 반군 소탕작전을 지휘하였다. 특히 정부는 FARC의 통제 하에 있던 남부마약재배지의 5개 자치구를 대상으로 긴장완화지역을 조성하고, 공권력 철수를 통해 3년간 협상을 추진했다. 그러나 정부를 신뢰하지 못한 FARC와 ELN의

15)Francisco Gutiérrez Sanín, María Emma Wills(2006), *Nuestra Guerra sin Nombre: Transformaciones del Conflicto en Colombia*, Grupo Editorial Norma, pp. 254-260.

16)Roberto González Arna, Luis Fernando Trejos Rosero외(2016), *Fin del Conflicto Armado en Colombia?*, Universidad del Norte, Baranquilla, Colombia, p.148.

17)Fundación Foro Nacional por Colombia(2007), *Revista Foro*, 61-64호, p.215. 이후 M-19계 정치인이 다수 배출되었으며, 전직 보고타 시장 페트로(Gustavo Petro)는 진보 지식인층의 폭넓은 지지를 확보하며 야권의 유력한 대선후보 성장하였다.

폭력은 더욱 격화되었다. 18)

2000년 들어 미국은 반마약-테러정책인 '플랜 콜롬비아(Plan Colombia)'를 통해 내전 종식을 위한 콜롬비아 정부의 정책을 지속적으로 지원하였다. 미국의 지원에 힘입어 2002년 게릴라와 평화협상 불가를 선언하고 마약퇴치 및 반군에 대한 강경책을 선택한 우리베(Álvaro Uribe)정권이 등장하였다. 우리베 대통령은 미국의 군사적 지원 아래 힘에 의한 국가안보정책을 추진하며 강도 높은 게릴라 진압작전을 전개하였다.¹⁹⁾ 그 결과 우리베 대통령은 국가안보정책의 가시적인 성과에 힘입어 2006년 재집권에 성공하였다. 콜롬비아 역사상 114년 만에 탄생한 연임대통령이라는 신화창조였다.

그러나 남부 마약재배지를 기반으로 활동하는 FARC는 유엔 중재안을 거부한 채 정권교체를 주장하며 테러와 무력분쟁을 일삼았다. 정부의 공격을 피해 국경지대로 이동한 반군들은 접경지역 주민에 대한 위협을 일상화함으로써 콜롬비아의 폭력이 인접국가로 확대되는 결과를 초래했다. 또한 부족한 공권력을 보완하기 위해 정부에 의해 양산된 우익 무장단체 AUC(Autodefensas Unidas de Colombia:콜롬비아 연합자위대)가 양민에 대한 무차별적인 폭력을 자행함으로써 강제 실향민 및 난민은 급증하였다.

민병대와 AUC에 의해 자행된 양민학살과 만행으로 우리베 정권의 국가안보정책은 대내외적인 비난에 휩싸였다. 이러한 상황을 고려하여 2006년 우리베 대통령은 AUC와 민병대에 대한 무장해체를 추진하였다. 그러나 해체된 우익 무장단체들은 과거 거점지역을 중심으로 신흥불법무장단체를 조직하였다. 더욱이 신흥조직은 마약밀거래에 개입함으로써 콜롬비아의 마약 거래량은 오히려 증가하였다.²⁰⁾

이러한 상황아래 2011년 집권한 산토스(Juan Manuel Santos)대통령은 장기 내전 종식을 목표로 2012년 10월 FARC와의 협상개시를 공식 선언하였다. 전 정권에서 국방부 장관을 역임한 산토스 대통령은 집권과 동시에 반군과 적극적인 대화를 시도하였다. 산토스 정부는 FARC가 신뢰할 만한 인사들을 협상 팀으로 구성하여 반군의 신뢰회복에 기반 한 접근을 시도하였다. 전 부통령 까예(Humberto de la Calle)를 중심으로 구성된 협상 팀은 2012년 9월 4일부터 FARC측 대표 칼라르카(Marcos Calarcá) 그리고 파이스(Andrés París)와 평화협상을 지속해 왔다.

쿠바의 아바나와 노르웨이 오슬로에서 장기간에 걸쳐 진행된 평화협상은 별다른 성과를 거두지 못했다. 2015년 9월 산토스 대통령은 직접 FARC 사령관 론도뇨(Rodrigo Londoño)와 아바나에서 회동하여 협상을 추진하였다. 양측은 10월 23일까지 평화협정에 최종 서명하기로 합의했다. 그러나 일부쟁점 사안에 대하여 양측의 입

18)Diego Felipe Ariza(2014), *La Zona de Distensión del Caguán:Análisis de los Factores Económicos, Políticos y Sociales a Partir del Concepto de Estado Fallido*, Universidad Clegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, pp.7-17.

19)차경미(2009), 「콜롬비아 우리베(Uribe)정권의 국가안보정책의 한계」, 『국제지역연구』, 제13권 제2호, 한 국외국어대학교 국제지역연구센터, pp. 429-432.

20) 차경미(2009), 앞의 논문, pp.435-441.

장이 참여하게 대립하여 협상은 난항을 거듭했다. 결국 2016년 6월 양측이 포괄적인 정전 합의에 서명함으로써 콜롬비아의 평화협상이 타결되었다. ²¹⁾

한편, 산토스 정부는 FARC와 평화협상을 진행하는 동시에 2013년 5월부터 제 2의 반군 ELN와 납치자 전원석방을 조건으로 대화를 시도하였다. 2016년 2월 ELN가 정부와 휴전을 촉구하는 미주기구(OAS)의 의견을 수용하면서 표류하던 양측의 대화는 활기를 띠었다. 평화협상은 에콰도르, 베네수엘라, 브라질, 칠레, 노르웨이 그리고 쿠바 등 국제사회의 지원 아래 베네수엘라 카라카스에서 지속되었다. 그러나 장기간에 걸친 협상과정에서 ELN측은 정부의 납치자 전원석방에 대한 요구를 수용하지 않음으로써 양측의 관계는 악화되었다. ²²⁾

2016년 정부와 FARC의 평화협상이 체결되자 ELN는 납치한 정부인사 및 정치인을 석방하고, 정부와의 대화에 적극적인 자세로 임했다. 2017년 1월 ELN측은 전 상원의원 산체스(Odín Sánchez)를 석방하였고 이에 대해 정부는 ELN측 지도자 마르티네스(Eduardo Martínez) 및 구에야르(Juan Carlos Cuellar)에 대한 사면조치를 단행하였다. 그러나 협상이 진행되는 과정에도 ELN에 의한 외국인 납치 및 까노 리몬-코베냐스(Caño Limón-Coveñas)송유관에 대한 테러는 지속되었다. 결국 대화는 중단되었고, 2017년 9월 교황의 콜롬비아 방문을 계기로 ELN는 정부와 102일간 휴전에 합의하였다. ²³⁾

IV. 평화협정 이행 과정 및 평가

콜롬비아 정부는 막대한 재원과 시간을 투자하여 FARC와 평화협정 체결을 위해 노력하였다. 예상보다 지연된 평화협정체결은 협상과정에서 정부로부터 더 많은 양보를 얻어내려는 FARC측의 전략에서 비롯되었다. 평화협정의 주요내용은 토지개혁, FARC의 정치참여 보장, 마약 근절 및 밀매 퇴치, 내전 희생자 보상 그리고 무장해제 및 영구적 쌍방정전으로 구성되어 있다.

산토스 정부는 평화협상 이후 안보, 정의 그리고 민주주의라는 3대 목표를 중심으로 2018년까지 국가발전계획(PND)을 추진한다. 이러한 목표는 무력분쟁 희생자 권리 회복, 시민안전 그리고 빈곤감소를 위한 제도적 장치마련과 함께 구체화되고 있다. 2012년부터 효력이 발생한 무력분쟁 희생자에 대한 통합적 보상 및 토지 반환법을 통해 내전으로 양산된 실향민의 안정적인 귀환 및 정착을 지원하고 있다. 또한 정부는 2018년 차기 정권의 평화협정 무효화 가능성을 방지하기 위해 관련 국내법 제정 논의를 지속하고 있다.

21)El Tiempo, "Con apretón de manos, Santos y 'Timochenko' acuerdan fin de la guerra" 23 de julio de 2016.

22)El Espectador, "El procesos de paz con ELN", 29 de enero de 2018.

23) El País "El cese bilateral al fuego con el ELN, un hecho histórico, 03 de octubre de 2017.

쌍방의 정전 합의는 즉각적인 평화를 의미하지 않았다. 7천 200명에 달하는 FARC 반군은 최종 평화협상이 타결된 다음 날부터 FARC는 6개월 이내에 점진적으로 무장을 해제하였다. 협정체결일로부터 90일까지 무기의 30%를 반납하고 120일까지 나머지 30% 그리고 150~180일까지 모든 무기를 반납하였다. 그리고 FARC 조직원은 평화지대 기능을 담당할 23개 소규모 농촌 구역과 8개 캠프로 이동하였다. 농촌구역은 도시지역, 불법작물재배지역, 국립공원, 원주민 보호구역 및 광산과 떨어진 지역에 형성되었다. 캠프는 민간인 출입은 전면 통제되며 최대 4 헥타르 규모로서 FARC 조직원들 체류용으로 활용되었다.²⁴⁾ 콜롬비아 정부군은 반군들이 무기를 반납하고 일상의 삶으로 돌아가도록 보호하는 역할을 했다.

그러나 평화협정에 반대하는 일부 정부군과 우익 민병대가 반군을 공격할 가능성을 배제 할수는 없었으며 실제로 무력충돌이 발생하였다. 보수 세력은 FARC의 무기반납이 결코 내전종식을 의미하지 않다고 언급하며 평화협정에 대한 비난여론을 형성하였다. 그리고 “지나치게 관대한 정부의 희생”으로 성사된 이번 평화협정은 또 다른 무력 분쟁의 시작이라고 주장하며 분쟁종식에 대한 회의적인 입장을 표명하였다.²⁵⁾

국내 방송사를 장악하고 있는 우리베 전 대통령은 평화협정 반대 세력을 이끌며 이번 평화협정이 반군에게 단지 ‘면죄부’를 부여한 행위라고 주장하였다. 언론은 산토스 대통령의 정책적 무능과 실정을 집중적으로 부각시켜 평화협정 찬반 국민투표를 산토스 정책 전반에 대한 평가 투표로 변질시켜버렸다. 결국 평화협정 찬반을 묻는 국민투표는 부결되었다.

평화협정의 주요 쟁점인 농촌개발사업은 정부가 도로 확충 및 대체작물 판매 전략 등에 대한 정책적 고려와 함께 농민들에게 대체작물 보급 및 금전적 지원을 병행하여 운영하고 있다. 그동안 콜롬비아의 마약경제는 석유보다 더 많은 이윤을 안겨주었다. 반군은 마약범죄 집단과 공생관계를 유지하며 경제적 이윤을 획득해 왔으며 이러한 관계 속에서 농민은 불법작물재배를 통해 일정부분 경제적 이윤을 추구할 수 있었다. 불법작물재배 지역 농민들은 코카재배이외에 그 어떠한 대안도 없는 실정이다. 현재 농민들은 정부지원 아래 대체작물로 커피를 재배하고 있다. 그러나 커피보다 더 많은 수입이 보장되는 불법작물재배는 여전히 농민들에게 매력적일 수밖에 없다.

토지개혁은 토지소유 불균등 문제해결과 FARC 사회복귀 대원들의 일자리 제공을 목적으로 추진된다. FARC측은 정부의 토지개혁을 통해 독립공간을 확보하고 자신들이 선출한 지도자 아래 독자적인 집단농업경제 체제를 구축한다. FARC와 정부의 협정문에 의하면 8백만 헥타르에 이르는 독립공간은 식량생산 지역과 함께 형성될 것이다. 농민영토로 불리는 독립공간은 정치와 행정, 경제와 사회 및 문화 등 모든 면에서 자치적으로 운영된다. 정부의 토지개혁 및 개발은 주로 보호지, 미개발지 및 비생산적인 대농장 토지를 대상으로 진행되며 이러한 토지는 소작농과 원주민 경제와 밀

24) Semana, "Pulla de César Gaviria a Juan Manuel Santos", 20 de enero de 2018.

25) El Tiempo, Polarización del país, reflejada en resultados del escrutinio, 2de octubre de 2016.

접한 관련을 맺고 있다. 협정이행에 따른 토지개혁은 토지문제를 둘러싸고 농민과 원주민 중심의 새로운 사회 갈등요인이 되고 있다.²⁶⁾

'티모첸코'라고 불리는 FARC의 수장 론도뇨(Rodrigo Londoño)는 콜롬비아의 대표 주간지 세마나(la Revista Semana)와 인터뷰에서 평화협정을 체결 후 국내정치에 참여하고 다른 정당과도 제휴를 모색할 것이라고 말했다. 그리고 "콜롬비아에게 기회를 주자"며 FARC가 주축이 된 정당이 2018년 국회의원 선거와 대통령 선거에 참여할 계획이라고 덧붙였다. 정부는 FARC의 정치활동 지원을 위해 특별 임시제한구역을 설정하고 국가예산을 증액할 것이다.

한편, 산토스 정부는 사회재통합을 위해 반군거점지역을 중심으로 대대적인 캠페인을 통해 반군의사회복귀를 적극적으로 지원하고 있다. 개인 안전과 치안 향상은 물론 건강, 교육, 가족재회와 같은 일상복귀 프로그램 및 사회하부구조재건을 통해 무장해제 반군의 기초생존권 보장을 위한 투자를 확대해 나아가고 있다. 이와 같은 투자기금을 조성하기 위해 콜롬비아 정부는 국제사회의 지원을 요청하고 있으며, 국제기구 및 많은 국가가 이에 동참하고 있다. 그러나 국제적 지원금만으로는 투자예산을 충당하지 못함으로써 일각에서는 세제개편에 대한 필요성을 제기하고 있다.

내전과정에서 발생한 양측의 전쟁범죄 심판 특별 전범재판소에 대한 인적구성에 관하여 양측은 합의 하였다. 재판의 공정성을 위해 양측이 공감하는 중립적인 재판관이 선정돼야 한다는 입장을 유지하였다. 또한 양측은 FARC 대원 중 15세 이하 청소년 21명이 평화협정 체결 이전에 사회로 복귀시키고, FARC 대원 중 14~18세 청소년들은 특별한 경우를 제외하고는 모두 사면하기로 합의했다.

현재 협정이행 과정에서 가장 주요한 사회적 갈등 요인으로 작용하고 있는 것은 희생자 보상과 관련된 문제이다. 과연 내전의 희생자는 누구인가?라는 문제를 둘러싸고 무력충돌로 인한 직접적인 희생자 및 가족뿐만 아니라 FARC 반군 역시도 자신을 내전의 희생자라고 주장하고 있다. 내전 희생자에 대한 범위를 놓고 갈등이 유발되고 있다.

정부는 피해자 보상 문제 해결을 위해 정부는 국제사회의 지원으로 투자자금을 조성하고 있다. 그러나 예산을 충당하지 못하고 있는 실정이다. 또한 외부에 취약한 콜롬비아 경제구조와 경제위기는 반군의 사회재통합에 필요한 재원확보를 더욱 어렵게 만들고 있다. 세제개편을 통한 증세정책으로 투자자금을 마련해야하는 정부는 차기 대선과 총선에 미칠 영향도 고려해야하는 입장에 놓여있다. ²⁷⁾

한편, 불법작물을 통한 수입에 의존해온 FARC는 평화협정 체결 후에도 불법작물과 무기거래로 인한 수입을 포기하기란 쉽지 않을 것이다. 만약 FARC 통제 지역에서 불법작물생산이 중단 된다면 페루, 브라질, 에콰도르, 베네수엘라 등 인근국가로 생산지가 이동할 것이다. 조직명을 개칭하여 거점지 이동을 통해 조직 활동은 국제화 될

26) ONIC(Organización Nacional Indígena de Colombia), Pueblos y territorios indígenas víctimas del conflicto armado en tiempos de paz, 31 de enero de 2018

27) El País, El gobierno de Colombia y las FARC acuerdan el cese de fuego bilateral y definitivo, 23 de Junio de 2016.

가능성이 있다. FARC 최고 위원회 역시 마약밀매가 조직운영의 가장 중요한 원천이 되고 있다는 사실을 알고 있다. FARC는 다른 게릴라 동맹세력과 함께 마약재배에 대한통제권을 장악하고 있다. 그러나 거래는 중앙이 아닌 일선 지휘관에 의해 통제되고 있다. 만약 FARC 지도부에서 마약밀매를 통제 한다면 일부 하부조직들의 불법조직화는 피하기 어려울 것이다. 이러한 과정에서 무력분쟁이 발생할 것이다.

실제로 2006년 우리베 정권의 우익 무장조직 AUC에 대한 사면조치와 사회복귀지원으로 무장조직의 무기반납은 성공적으로 마무리 되었으나 해체된 AUC와 민병대는 과거 거점지역을 중심으로 신흥반군을 결성하여 마약밀거래를 주도하였다. 2008-2012년 말 신흥반군들이 활동하기 시작했으며, 이들은 경쟁조직과 지배권을 둘러싼 격렬한 전쟁을 통해 세력을 확장하였다. 신흥조직의 핵심이자 최고 지휘부는 군사적으로 훈련되고 능력 있는 전직 게릴라 출신들로 구성되었다.

최근 FARC와 멕시코 마약카르텔의 긴밀한 동맹활동이 표면화되고 있다. 멕시코 카르텔은 미국시장에 대한 공급권을 장악하고 있으며 현재 콜롬비아 카르텔보다 더 강력한 조직력을 발휘하고 있다. FARC의 무장해체로 남부 마약재배지가 폐쇄된다면 조직원들은 신흥조직을 형성하여 미국시장 일변도에서 벗어나 유럽 및 브라질과 아르헨티나 등 인접 국가를 대상으로 새로운 시장 확보에 관심을 기울일 것이다. 신흥조직은 범죄경력과 군사훈련 및 지역공동체의 지지확보능력을 바탕으로 세력을 확대해 나아갈 것이다

더욱이 제2의 반군 ELN가 FARC에서 이탈한 새로운 인력을 충원하여 세력을 확대할 개연성도 매우 높다. ELN은 FARC의 공백기에 다른 게릴라 세력과의 동맹도 모색할 수 있으며 이를 통해 대화보다는 무력으로 자신의 입지를 강화할 것이다. 분명 FARC조직 내에는 정부와의 평화협정에 반대하는 세력이 존재하며 이들은 ELN에 합류하거나 신흥무장단체를 조직하여 재무장 할 것으로 우려된다. 산토스 정부는 이러한 상황을 고려하여 2017년 3월부터 ELN와 평화협상을 시도했다. 그러나 대화가 진행되는 과정에서도 ELN에 의한 언론인 납치 및 테러는 지속되었다. 위에서 살펴본 바와 같이 콜롬비아의 평화협정은 또 다른 형태의 내전으로 발전할 가능성이 매우 높은 실정이다.

참고문헌

- 차경미(2009), 「콜롬비아 우리베(Uribe)정권의 국가안보정책의 한계」, 『국제지역연구』, 제13권 제2호, 한국외국어대학교 국제지역연구센터, pp. 429-432.
- Adolfo León and Atehortua Cruz(1994), *El Estado y Fuerzas Armadas en Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá, Colombia, pp. 188-189.
- (2010), "El Golpe de Rojas y el Poder de los Militares", *Folios*, Segunda época, No. 31, pp. 39-43.
- Alvaro Tirado Mejía, Jorge Orlando Melo, Jesús Antonio Bejarano(1989), *Nueva Historia de Colombia: Historia Política, 1946- 1986*, Planeta, Bogotá, Colombia, pp.82-98.
- Diego Felipe Ariza(2014), *La Zona de Distensión del Caguán: Análisis de los Factores Económicos, Políticos y Sociales a Partir del Concepto de Estado Fallido*, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Colombia, pp. 7-17.
- Mayra Buvinic, Andrew Morrison, Michael Shifter(2010), *Violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia Para la Acción*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. D.C, p.6.
- Jaime Valencia Gordillo(2002), *Café y Crecimiento Económico Regional en Antiguo Caldas: 1870-1970*, Colección Ernesto Gutiérrez Arango, Serie: Historia Regional, Caldas, Colombia, pp.49-66.
- Renzo Ramírez Bacca(2008), *Historia Laboral de una Hacienda Cafetera: La Aurora, 1882-1982*, Carreta Editores, Colombia, pp.35-57.
- Charles W. Bergquist(1999), *Café y Conflicto en Colombia, 1886-1910: la Guerra de los Mil Días, Sus Antecedentes y Consecuencias*, Banco de la República, Colombia, pp. 25-30.
- Daniel Pécaut(2001), *Orden y Violencia: Evolución Socio-Política de Colombia Entre 1930 y 1953*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, Colombia, pp.70-75.
- (2003), *Violencia y Política en Colombia: Elementos de Reflexión*, Hombre Nuevo Editores, Bogotá, Colombia, pp.58-62.
- José Afranio Ortiz Bernal(1999), *El Mundo Campesino en Colombia, Siglo XX: Historia Agraria y Rebelión Social*, Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes del Tolima, Colombia, pp.166-170.
- María Victoria Uribe(2007), *Salvo el Poder Todo es Ilusión: Mitos de Origen: las Fuerzas Revolucionaria de Colombia*, Pontificia de la

- Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, pp.72-75.
- Nhorys Torregrosa Jiménez, Rodolfo Torregrosa Jiménez(2013),"Violence and Colombian Politics", *Verba Iuris* 29, Enero-junio, Bogotá, Colombia, pp.97-109.
- Francisco Gutiérrez Sanín, María Emma Wills(2006), *Nuestra Guerra sin Nombre: Transformaciones del Conflicto en Colombia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, Colombia, pp.254-260.
- Paredes, Zioly y Díaz, Nordelia(2007),"Presente y Pasado: Orígenes del Frente Nacional en Colombia", *Revista de Historia*, N°23, Enero-Junio, Bogotá, Colombia, pp.187-188.
- Luis Alberto Villamarín Pulido(2015), *El Cartel de las Farc (I): Finanzas del Terrorismo Comunista contra Colombia 1978-1966*, Ediciones Luis Alberto Villamaria Pulido, New York, pp.125-129.
- Roberto González Arna, Luis Fernando Trejos Rosero(2016), *Fin del Conflicto Armado en Colombia?*, Universidad del Norte, Baranquilla Colombia, p.148.
- Fundación(2007) "Foro Nacional por Colombia", *Revista Foro*, 61-64 ,Bogotá, Colombia, p.215.

언론자료

- ONIC(Organización Nacional Indígena de Colombia), "Pueblos y territorios indígenas víctimas del conflicto armado en tiempos de paz", 31 de enero de 2018.
- Semana," Pulla de César Gaviria a Juan Manuel Santos" , 20 de enero de 2018.
- El Tiempo, Polarización del país, reflejada en resultados del escrutinio, 2de octubre de 2016.
- El Tiempo, "Con apretón de manos, Santos y 'Timochenko' acuerdan fin de la guerra" 23 de julio de 2016.
- El Espectador, "El procesos de paz con ELN", 29 de enero de 2018.
- El País "El cese bilateral al fuego con el ELN, un hecho histórico, 3 de octubre de 2017.

유럽의 헬싱키 프로세스와 한반도/동북아

홍기준(경희대)

유럽의 헬싱키 프로세스와 한반도/동북아

홍기준(경희대학교)

I. 서론

헬싱키 프로세스는 1972년 11월 22일, 미국과 캐나다를 포함한 35개 유럽국가들이 헬싱키 근교 디폴리에서 최초로 다자간 준비회의(Multilateral Preparatory Talks)를 시작하여 1975년 8월 1일, 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)의 기본문서인 헬싱키 최종협약(Helsinki Final Act)을 채택함으로써 시작된 범유럽 다자안보협력 과정을 의미한다. 헬싱키 프로세스는 1980년대 말에 유럽에서 냉전구조를 극복하는데 기여함으로써 결과적으로 독일의 통일을 가능하게 한 것으로 평가되고 있다.

그동안 헬싱키 프로세스의 경험을 동북아에 적용하려는 다양한 제안과 논의가 이루어져 왔다. 특히 미국은 2004년 북한 인권법을 채택하면서 헬싱키 프로세스의 경험을 명시적으로 언급한 바가 있으며,¹⁾ 2007년 노무현 대통령은 헬싱키 프로세스와 유사한 동북아 다자안보협력 프로세스를 ‘제주 프로세스’라는 이름으로 제안한 바 있다.²⁾ 한편 북한의 핵문제를 해결하기 위한 6자회담은 2007년 2.13 합의문을 채택하면서 동북아 평화안보 체제에 관한 워킹그룹(Working Group on a Northeast Asia Peace and Security Mechanism)의 구성을 합의한 바 있다. 박근혜 정부는 ‘아시안 패러독스’ (Asian Paradox)의 문제점을 부각시키며 연성이슈 분야에서 우선적으로 협력을 도모하기 위한 ‘동북아 평화협력 구상’을 추진한 바가 있다. 문재인 정부는 북한의 비핵화와 한반도 평화기반 확대를 위한 ‘동북아플러스 책임공동체’의 실현을 위해 평화의 축으로 ‘동북아 평화협력 플랫폼’ 구축과 함께 ‘신남방정책’과 ‘신북방정책’을 추진하고 있다.

그러나 현재 동북아 다자안보협력에 관한 논의는 최근 북한의 핵개발 시도에 의해 크게 위협을 받고 있다. 북한은 2017년 제 5차 핵실험을 강행하였고 이에 대하여 유엔 안보리는 대북제재결의안 2397호를 만장일치로 채택함으로써 현재 국제사회와 북

1) 이에 대한 연구로는 허만호, “‘나선형 5단계론’으로 본 북한의 인권정책: 헬싱키 프로세스의 적용,” 『국방연구』 제 51권 제 1호 (2008), pp. 29-63.

2) 제주 프로세스는 2007년 8월 23일 “동북아의 평화와 번영-유럽경험의 탐색”이라는 주제 하에 개최된 제 4회 제주평화포럼에서 ‘제주 평화선언문’이 채택되면서 공식적으로 가시화되었다. 헬싱키 프로세스와 제주 프로세스를 비교론적 관점에서 연구한 논문으로는 진행남, “제주 프로세스와 대북정책,” 제주평화연구원 (편), 『제주 프로세스와 동북아 평화 번영』 제주: 제주평화연구원, 2008; 박인휘, “제주 프로세스: 실현가능성과 주요 과제,” 제주평화연구원 주제 학술회의 “제주 프로세스의 추진: 이상과 현실” 발표논문, 2009년 6월 12일, 제주; 최종건, “동북아 다자협력의 특성과 유형: 제주 프로세스 현실화를 위한 함의,” 제주평화연구원 주제 학술회의 “제주 프로세스의 추진: 이상과 현실” 발표논문, 2009년 6월 12일, 제주 등이 있다.

한 간에 대결국면이 지속되고 있다. 이러한 상황 속에서 동북아 다자안보협력의 제도적 근간으로 간주되어 오던 6자회담은 2008년 12월 이후로 좌초 상태에 머물러 있다. 또한 트럼프 행정부가 미국우선주의와 신고립주의 정책에 기반한 ‘인도-태평양 전략’을 추구함으로써 미·중간의 패권경쟁이 가속화되고 있다. 한편 2018 평창올림픽에 북한이 참여를 계기로 남북 간에 대화가 재개되고 있고 4월 남북정상회담이 합의가 됨으로써 한반도와 동북아에 새로운 국면이 전개되고 있다. 이러한 변화가 북미 간 대화로 이어지고 한반도 비핵화에 획기적 성과가 이루어진다면 6자회담의 재개 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 시점에서 본 논문은 동서 냉전 구도 하에 1975년 ‘헬싱키 최종협약’ (Helsinki Final Act)의 체결을 가능하게 했던 조건을 살펴보고 이 협약이 유럽안보에 어떠한 기여를 하였는지 살펴봄으로써 향후 한반도와 동북아 평화협력 체계 구축에 함의를 도출하고자 한다.

II. 헬싱키 프로세스의 초기조건과 효과

1. 초기조건

유럽안보협력기구(The Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)는 미국과 캐나다를 포함하는 유럽 56개 국가로 구성되어 있는 범 유럽 안보 레짐이다. OSCE는 포괄적 안보개념에 기초하고 있고 협력안보를 지향하고 있기 때문에 군비통제, 예방외교, 신뢰구축조치, 인권, 선거감찰, 경제 및 환경안보 등의 다양한 안보문제를 다루고 있다. OSCE는 현재 역내의 조기경보, 갈등방지, 위기관리, 분쟁이후의 평화구축을 위한 주요 안보기구로서 기능을 수행하고 있다.

1972년 이른바 ‘헬싱키 프로세스’가 시작되어 1975년에 유럽안보협력회의가 출범한 이래로 CSCE는 냉전시대에서 후기냉전시대를 거치면서 레짐의 ‘출현’(emergence), ‘동요’ (fluctuation), ‘이행’(transition), ‘전환’(transformation)의 일련의 과정을 거쳐 OSCE로 진화했다.³⁾ 국제레짐은 외부적 환경요인의 변화와 내부적 갈등요인으로 인해 끊임없이 변화해 가는 동태적인 존재라는 관점에서 CSCE/OSCE 레짐동학(regime dynamics)은 매우 흥미로운 연구사례가 아닐 수 없다.⁴⁾ 이러한 연구를 위하여 본 논문에서는 여섯 가지 결정요인을 중심으로 설명한다.⁵⁾

3) 헬싱키 프로세스의 제도적 변화에 대한 연구는 Ki-Joon Hong, "A Path from the CSCE to the OSCE: Focusing on Institutional Change," 『유럽연구』제 26권, 1호 (2007), pp. 193-222; 서보혁, "다자안보협력의 제도화 경로: C/OSCE의 경험과 동북아 적용방안 연구," 『국제정치논총』 제 49집, 2호 (2009), pp. 7-32; 이인배, "제도와 행위자간의 상호작용에 관한 연구: '다자간 협력안보' 사례로서 CSCE를 중심으로," 『국제정치논총』 제 41집, 1호 (2001), pp. 95-113 참조.

4) 이에 대한 연구는 홍기준, "CSCE 레짐동학 (1972-1994) 분석: 권력, 이익, 지식을 중심으로," 『국제정치논총』 제 46집, 3호 (2006), pp. 55-76 참조.

5) 이에 대한 이론적 연구로는 Andreas Hasenclever, Peter Mayer, and Volker Rittberger, "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes," *Mershon International Studies Review* 40, (1996), pp. 177-228 참조; 경험적 연구는 Ki-Joon Hong, *The CSCE*

(1) 국제환경

헬싱키 프로세스가 시작되었던 1970년대 초반의 국제환경은 데탕트로 규정된다. CSCE의 태동을 가능하게 했던 제2 데탕트시기의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다.⁶⁾ 첫째, 이 시기에 여러 유형의 안보레짐이 등장하기 시작하였다. 1962년의 쿠바 미사일위기 이후에 동·서간의 긴장을 완화하기 위해 1963년 6월 20일, 미국의 백악관과 소련의 크렘린 간에 핫라인이 설치되었다. 또한 1963년 8월 5일, 미·영·소 3국은 제한적 핵무기실험금지조약에 서명하였고 1968년 7월에는 최초의 핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty)을 체결하였다. 이 핵확산금지레짐은 97개국이 가입하고 47개국이 비준을 마침으로써 1970년 3월 5일부로 효력이 발생되었다. 이와 같은 배경하에 UN 산하의 IAEA(International Atomic Energy Administration)가 비엔나에 설치되어 국제검증레짐이 확립되었다. 한편 1969년 11월 17일, 미·소간에 최초의 핵무기감축협상이 시작됨으로써 1972년 5월 6일 SALT I(Strategic Arms Limitation Talks)이 조인되었고 이것은 군비통제레짐의 효시를 이룬다. 바로 이와 같은 안보레짐들의 형성과정에서 축적된 경험이 CSCE라는 포괄적 안보레짐을 태동시키는데 초석을 이루었다고 볼 수 있다.

둘째, 이 시기의 또 다른 특징으로는 미·소를 중심으로 한 양극체제에 변화가 생기기 시작했다는 점이다. 이와 같은 현상은 두 가지 요인 즉 제3세력의 등장과 미·소를 중심으로 한 군사블록 내의 응집력이 약화되기 시작하였다는 사실로 설명될 수 있다. 우선 독자적으로 핵무기개발에 성공한 중국의 영향력이 증대되었고, 회원국을 확대한 EC가 유럽문제에 있어서 독자적인 목소리를 내기 시작했으며, 탈식민주주의의 경향에 따라 신생국들이 비동맹 중립노선을 지향하여 국제사회에서 이들의 존재가 점차 부각되면서 양극체제가 흔들리기 시작했다. 한편 1966년 프랑스가 나토에서 탈퇴함으로써 나토 내에서 미국의 리더십이 손상되었고, 중·소분쟁의 심화, 1968년 알바니아의 바르샤바 조약기구 탈퇴와 1968년 8월 바르샤바조약 회원국들의 체코침공은 동구권국가 내에서 소련의 영향력을 퇴색시켰다. 이와 같은 양극체제의 변화 속에서 1972년 다자간 유럽안보협력을 위한 CSCE협상이 시작되었던 것이다.

셋째, 제2 데탕트시기에서 무엇보다 중요한 사건은 ‘독일문제’의 해결이라 볼 수 있다. 독일의 코나드 아데나워수상이 서구식의 자유선거와 폴란드, 체코슬로바키아와의 국경선변경을 독일통일의 전제조건으로 고수함으로써 해결의 실마리를 찾지 못하다가 1966년 12월 빌리 브란트가 ‘동방정책’을 시작함으로써 1972년 12월 21일 동·서독은 ‘관계기초조약(Treaty on the Basis of Relations)’을 맺고 1973년 9월 유엔에 동시 가입 하였다. 한편 1970년 12월, 서독은 폴란드의 오데르 나이세 라인(Oder-Neisse

Security Regime Formation: An Asian Perspective (London: Macmillan, 1997); Seung-Keun Lee, "The Experience of the CSCE/OSCE: Its Implications for the Establishment of a Multilateral Security Regime in Northeast Asia," 『유럽연구』 제 19권 (2004), pp. 269-293.

6) 홍기준, "OSCE와 ARF 사례연구를 통해서 본 동북아 지역안보협력의 방향," 『국방논집』, 제 40호 (1997), pp. 171-207에서 재인용.

Line)을 국경선으로 인정하는 조약을 체결하였고,⁷⁾ 1973년 12월, 체코슬로바키아와 슈데텐랜드(Sudetenland)에 대한 조약을 체결하여 이 지역이 체코슬로바키아의 영토임을 인정하였다. 이와 같은 독일문제의 해결은 유럽에서 다자안보협력을 시작하기 위한 선행적 조건이 되었다.⁸⁾

(2) 힘의 배분

CSCE는 군사동맹체인 나토와 바르샤바 조약기구 간 협상의 산물이다. 미·소가 양극체제를 이루었던 냉전체제 하에서 양 국가의 리더십은 다자안보협력에 있어서 매우 중요한 요인이었다. 협상의 초기단계에서 미국의 리더십은 나토 내에서 차지하는 힘의 집중도에 비해 제한적이었는데 이것은 CSCE가 기본적으로 소련에 대한 양보의 성격을 띠고 있다고 판단한 데에 기인한다. 미국은 협상 중에 소련을 자극하지 않으려 노력하였다. 그러나 미국은 점차 리더십을 회복하였다. <표 1>은 미국과 소련이 나토와 바르샤바 조약기구 내에서 각각 차지하고 있는 군사력의 집중도를 보여준다.

<표 1> 미국과 소련의 군사력 집중도

년도	1970	1971	1972	1973	1974	1975
미국	74.5	71.9	71.2	69.5	68.6	67.0
소련	91.1	90.7	90.7	90.4	90.1	89.7

출처: SIPRI 군사비 지출자료 합산

반면 소련은 미국이 나토 내에서 리더십을 발휘한 것보다 더 강력한 리더십을 바르샤바 조약기구 내에서 발휘한 것으로 평가 받고 있다. 소련의 리더십으로 인하여 바르샤바 조약기구 회원국들은 일사분란하게 협상에 임할 수 있었다. 따라서 “동맹체 내에서 헤게모니 국가의 높은 군사력 집중도는 회원국들의 응집력을 제고함으로써 안보레짐 형성을 위한 협상의 일관성을 높인다”는 가설은 유효한 것으로 판단된다.

한편 미·소간 전략무기 보유현황을 비교해 보면 열세에 있었던 소련이 미국을 따라 잡아 1969년에 미·소가 거의 균형을 이루고 있음을 알 수 있다. 예컨대 1969년에 미국은 1054기의 ICBM과 656기의 SLBM을 보유한 반면 소련은 1050기의 ICBM과 160기의 SLBM을 보유하여 거의 전략적 균형을 이루었다. 이와 같은 전략적 균형은 1972년에 동서간의 긴장완화에 결정적인 요인으로 작용하여 CSCE협상의 초기조건을 형성하였다.

7) Gert Krell, "West German Ostpolitik and the German Question," *Journal of Peace Research* 28, 3 (August 1991), pp. 311-323; Ki-Joon Hong, "The Oder-Neisse Line: Contingency, Path Dependence and Emergent Property," *International Area Review*, Vol. 11, No. 2 (Fall 2008), pp. 75-91.

8) 이 문제에 대한 보다 구체적 연구는 홍기준, “데칼로그 협상과 독일문제: 동북아 다자안보협력에 주는 함의,” 『한국과 국제정치』, 제 24권, 제 4호 (2008), pp. 197-220 참조.

(3) 가치체계

CSCE 협상에 참여하였던 국가들의 상반된 이념과 가치체계로 인해 협상과정은 난항을 거듭하였다. 이와 같은 갈등은 특히 인권 개념과 민족자결권 개념과 관련하여 부각되었다. 우선 인권과 데탕트의 관계와 관련하여 동구측은 인권분야의 진보는 데탕트의 진보에 달려있다고 주장한 반면 서구측은 데탕트의 진보가 인권의 존중에 달려있다고 보았다.⁹⁾ 민족자결권과 관련하여 서구측은 투표를 통해서 표출된 과반수 이상 유권자의 집단적 의지로 본 반면 동구측은 프롤레타리아 독재에 의해 표출된 인민의 권리로 보았다. 또한 동구측의 관점에서 민족자결권은 식민통치로부터 비차치적 인민을 해방시키는 것으로 보았다.¹⁰⁾ 이와 같은 인식의 차이는 협상에 큰 장애로 작용하였으나 ‘유엔헌장’(United Nations Charter)이나 ‘친선관계에 관한 유엔선언’(UN Declaration on Friendly Relations)과 같은 보편적 원칙이 기본적 준거틀로 원용됨으로 해서 견해 차이를 좁혀나갈 수 있었다.

(4) 이해관계

CSCE 협상에 참여하였던 35개 국가들은 큰 틀에서 범유럽 안보협력의 필요성을 공감하였다고 볼 수 있으나 사안에 따라 이해관계는 상반되었다. 우선 소련은 CSCE를 통하여 제 2차 세계대전 이후 발생한 지정학적 변화를 인정받는 것과 동서간 경제협력을 가장 큰 협상 목표로 삼았다. 반면 미국은 인도적 문제의 해결에 주안점을 두었다. 이러한 상반된 이해관계는 협상의 전반에 걸쳐 부정적 영향을 미쳤다.

(5) 기술적 진보

냉전시대를 거치면서 동서 양 진영은 재래식무기와 전략무기에 있어서 질적 양적 측면의 군사적 기술진보를 이룩함으로써 군비경쟁을 야기하였다. 이것은 결과적으로 유럽안보관계에 있어서 안보딜레마를 심화시켰다. 이와 같은 상황은 역으로 동서 양 진영 간 안보협력의 필요성을 제고하였고 결과적으로 범 유럽안보협력을 위한 대화의 시작을 가능하게 하였던 것이다. 이러한 측면에서 군사적 기술의 진보는 군비경쟁을 촉발함과 동시에 안보협력의 필요성을 높이는 양 측면이 있는 것이다.

(6) 국내외 압력

회원국의 국내에서 일어났던 일련의 사건들, 특히 경제적 압박이 CSCE의 협상과정

9) John J. Maresca, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975* (London: Duke University Press, 1985), p. 129.

10) Thomas Buergenthal (ed.), *Human Rights, International Law and the Helsinki Accord* (Montclair/New York: Allanheld, Osmun & Co., 1979), pp. 85-6.

에 영향을 미쳤다. 예를 들면 1972년 11월에 있었던 선거에 즈음하여 닉슨과 키신저는 베트남전쟁을 명예롭게 종식시키라는 반전론자들의 압력에 직면하게 되었다. 의회는 이 전쟁에 소요되는 천문학적 전비를 삭감하겠다는 위협을 가하고 있었다.¹¹⁾ 이러한 상황에서 미국은 북베트남에 압력을 행사할 수 있는 소련·중국과 친선관계를 유지할 필요성을 느끼게 되었다. 이러한 필요에 의해 닉슨은 1972년 2월에는 북경을, 5월에는 모스크바를 각각 방문하였고 그 결과 대탕트의 시대가 열리게 되었다. 이러한 동서 긴장완화의 분위기에서 CSCE 협상의 초기조건이 형성되었던 것이다.

2. 효과

1975년 헬싱키 최종협약이 채택됨으로 해서 유럽안보관계는 동서 양진영의 대결에서 협력으로 전환되었다. 2년 주기로 개최되었던 재검토회의는 헬싱키 최종협약의 이행여부에 대해 검토함으로써 연속성을 갖게 되었다는 점이 중요하다. 제 1 바스켓에서 군사적 안보 측면에서 채택되었던 신뢰구축조치 (CBMs)는 스톡홀름과 비엔나 재검토회의를 거치면서 보다 군사적으로 의미 있는 신뢰안보구축조치 (CSBMs)로 진화되었다. 신뢰안보구축조치는 자발적 규정이었음에도 불구하고 회원국들은 이 조항을 성실히 이행한 것으로 평가된다. 신뢰안보구축조치를 이행함으로써 회원국들의 군사행위는 투명성과 예측가능성을 확보할 수 있었다. 또한 신뢰안보구축조치와 병행하여 재래식무기 감축조치 (CFE, CFE1A)가 이루어짐으로써 회원국 간 기습공격의 가능성이 획기적으로 축소되었다.

헬싱키 최종협약의 가장 큰 효과는 제 1 바스켓의 인권조항과 제 3 바스켓의 자유로운 이동 조항에 의해 일어난 것으로 평가된다. 제 1 바스켓은 국제관계를 규정하는 10개의 원칙을 채택하였는데 이 중 제 7원칙에서 인권을 국제관계를 규정하는 중요한 의제로 합의하였다. 이 조항에 의해 인권문제는 더 이상 내정불간섭의 문제로 간주되지 않게 되었다. 헬싱키 최종협약에 채택된 이후 소련과 동구권의 인권단체들과 반체제 세력들은 이 조항을 근거로 반체제 운동을 활발히 전개하였고 서방 국가들의 인권단체들도 공산국가들의 인권유린 현황과 헬싱키 최종협약의 이행여부를 감시하기 시작했다. 예컨대 소련에서 1976년 ‘모스크바 헬싱키 그룹’ (Moscow Helsinki Group)이 결성되었고 이와 유사한 단체가 동구권 국가들에서 결성되었다. 미국에서는 1975년 ‘유럽 안보협력 위원회’ (Commission on Security and Cooperation in Europe)가 미국의회와 국무부의 협력으로 설치되었고 1982년에는 ‘국제헬싱키 인권연맹’ (International Helsinki Federation for Human Rights)이 비엔나에 설치되었다. 이 기구의 회원은 44개 국가로 확대되면서 헬싱키 인권운동의 허브로서의 역할을 담당하였다. 이와 같은 초국가적 연대가 활성화되면서 동구권 국가들에서 반체제 운동이 활성화되었고 결국 1989년에 일어났던 동구권 붕괴의 단초를 제공하게 되었다. 헬싱키 최종협약이 채택될 당시 어느 누구도 예상치 못했다는 의미에서 ‘의도되지

11) Maresca (1985), p. 8.

않은 결과’ (unintended consequences)로 평가된다.

1990년 냉전체제가 붕괴된 이후 유럽에서 이념적 대립에 의한 군사적 충돌은 일어나지 않았으나 민족분규가 발생하게 되었다. CSCE는 파리 정상회담에서 새로운 안보 위협에 대처하기 위하여 제도적 장치를 도입하기로 결정하였다. 1990년 파리 정상회담은 프라하에 CSCE 사무국, 비엔나에 분쟁예방센터 (Conflict Prevention Center), 부다페스트에 민주제도와 인권 사무소 (Office of Democratic Institutions and Human Rights)를 설치하였고 1991년 인권문제에 보다 효과적으로 대처하기 위하여 ‘비엔나 메커니즘’을 ‘모스크바 메커니즘’으로 보완 강화하였다. 또한 군사적 충돌과 같은 위급한 상황에 신속히 대처하기 위한 ‘베를린 메커니즘’ (mechanism for consultation and cooperation with regards to emergency situations)이 도입되었다. 1992년 헬싱키 재검토회의에서 소수민족 고등판무관 (High Commissioner on National Minorities) 제도를 도입하였고 평화유지군을 파견할 수 있는 가능성을 열어 놓았다. CSCE는 이러한 제도를 도입함으로써 분쟁의 해결보다는 예방에 목표를 두는 협력안보레짐으로서의 위상을 확립하였다고 볼 수 있다.

II. 동북아 다자안보협력의 전제조건

동북아 다자안보협력에 있어서 가장 중요한 장애는 무엇보다 북한의 핵문제라 볼 수 있다. 남북관계의 획기적 개선과 북미 간 대화를 통해 한반도 비핵화를 위한 협상이 재개된다면 동북아 다자안보협력의 제도적 틀은 6자회담이 될 가능성이 크다. 이러한 조건이 성숙된 이후에 6자회담이 재개된다면 포괄적 안보의제를 다루는 제도적 틀이 될 수 있는 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 전제하에 CSCE의 사례에 비추어 동북아 다자안보협력의 전제조건을 살펴보기로 하겠다.

(1) 국제환경

2017년에는 북한의 계속된 미사일발사와 핵실험, 트럼프 행정부의 출범에 따른 아시아 지역에서의 미국 우선주의 외교정책 실시, 2017년 12월 18일 발표된 미국의 ‘신국가안보 전략’ (NSS: National Security Strategy)에서 중국과 러시아에 대한 경쟁국 지명, 미국이 남중국해에서 수행하고 있는 ‘자유항해작전’과 이에 일본 함정의 참여, 한국에서의 사드(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense)배치 완료와 이로 인한 한·중관계의 악화, 더욱 긴밀해 진 미·일 공조와 중국의 반발 등으로 인해 한반도와 동북아의 안보환경은 그 어느 때보다도 위기감이 고조되었다. 이러한 대결국면은 동북아 다자안보협력에 불리한 여건으로 작용할 수밖에 없다. 그러나 북한의 평창올림픽 참가 결정으로 인해 한반도와 동북아에 새로운 긴장완화 국면이 조성되고 있다. 북한대표단의 방남으로 조성된 긴장완화가 북미대화로 이어지고 북한이 협상테이블로 복귀하게 된다면 비핵화 실현을 위한

제도적 틀은 6자회담이 될 가능성이 높다. 북핵문제는 북미 양자 간 문제일 수 없으며 동북아 지역국가들의 참여 없이는 궁극적 해결이 어렵기 때문이다. 따라서 국제환경이라는 조건만 보았을 때는 동북아 다자안보 협력을 위한 새로운 전기가 마련될 수 있다고 판단된다.

(2) 힘의 배분

동북아 국가들 간의 역학관계는 헬싱키 프로세스에 참여하였던 국가들 간의 역학관계와 본질적으로 다르다. 헬싱키 프로세스가 기본적으로 군사동맹체 간의 협상이었고 비동맹·중립국들이 중개자의 역할을 하였다면 동북아 6개국은 미국이라는 초강대국 중국, 일본, 러시아와 같은 지역강대국, 한국이라는 중위권 국가, 북한이라는 약소국가로 구성되어 있다. 이 중 미국과 일본, 미국과 한국은 군사동맹 관계를 유지하고 있고 한국, 미국, 일본 3국은 대북정책에서 협력관계를 유지하고 있으나 북한, 러시아, 중국은 전통적 의미의 군사동맹 관계가 소멸된 상태이다. 따라서 엄밀한 의미의 블록 간 협상관계라고 볼 수 없다. 6자회담은 북한의 핵문제를 해결하기 위한 협상이라는 점에서 북한이 여타 5개국을 상대하는 비대칭적 역학구조를 가지고 있다 하겠다. 한편 미국, 중국, 러시아가 핵보유국이고 북한이 핵을 보유하고 있다는 점을 고려할 때 전략무기 보유 측면에서도 비대칭적이다. 특히 한반도의 관점에서 보았을 때 남북 간 전략무기는 비대칭적 상황 하에 놓여 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 일각에서는 한국의 핵무장을 주장하고 있으나 국제적 여건상 용인되기 쉽지 않다. 따라서 이러한 역학구조 내에서 수평적 협상을 통한 다자안보협력체 구축은 쉽지 않은 과제라 볼 수 있다.

(3) 가치체계

동북아 국가들의 가치체계는 매우 이질적이라 볼 수 있다. 우선 경제체제 측면에서 동북아는 자본주의 시장경제체제를 유지하고 있는 미국, 일본, 한국과 이행경제체제에 있는 중국과 러시아, 폐쇄적인 계획경제 체제하에 있는 북한으로 구성되어 있다. 정치체제의 측면에서 동북아는 자유민주주의를 유지하고 있는 미국, 일본, 한국, 일당 독재체제에서 다당적 민주국가로 체제전환 중에 있는 러시아, 여전히 공산당에 의한 일당 독재체제를 유지하고 있는 중국, 주체사상에 입각하여 국가권력을 세습화하고 있는 북한으로 구성되어 있다. 문화적 측면에서 유교적 문화를 공유하고 있는 한국, 중국, 일본, 기독교적 문화를 기초로 하여 건국되었으나 다원주의적 가치를 추구하는 미국, 러시아 정교의 문화적 전통을 유지하고 있는 러시아, 유교문화에 뿌리를 두고 있으나 가부장적 권위주의 문화로 변질된 북한으로 구성되어 있다. 이와 같이 이질적인 가치체계의 공존은 협상을 통한 공동규범의 창출에 장애요인이 될 것으로 예상된다.

(4) 이해관계

탈냉전기 동북아지역은 역내 국가들 간에 내재하고 있는 다양한 갈등관계와 잔존하는

안보위협 때문에 오래전부터 다자안보협력체 구축의 필요성이 제기되어 왔다. 북핵문제 해결을 위한 6자회담이 진행되면서 이에 대한 제안이 구체화되어 2.13 합의에서 일정한 조건이 충족되면 6자 외무부장관 회의를 갖기로 하였다. 뿐만아니라 동북아 안보평화체제 워킹 그룹이 구성되어 새로운 다자안보협력을 위한 제도적 장치를 연구할 것을 합의하였다. 이렇게 보았을 때 동북아 지역국가들이 거시적 차원에서 다자안보협력의 필요성에 공감하고 있다고 볼 수 있다. 이것은 헬싱키 프로세스의 초기조건과 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 보다 구체적으로 각 국가들의 입장을 들여다보면 이해관계가 복잡하게 얽혀 있음을 알 수 있다.

우선 도널드 트럼프 미국 행정부는 제1 국정운영의 원칙으로 미국 우선주의 (America First)를 천명하고 이를 추진하기 위해 미국 우선 에너지 계획, 미국 우선 외교정책, 일자리 회복과 성장, 미군 재건, 법질서 구축, 모든 미국인을 위한 무역협정 등의 6대 국정기조를 추진하고 있다. 이에 따라 미국은 미국의 이익과 안보에 초점을 둔 힘을 통한 평화를 추구하고 있다. 트럼프의 대 아시아 정책의 핵심은 대 중국 봉쇄정책 (containment policy)에 있다. 이를 위해 한·미·일 안보협력의 강화와 중국을 견제하기 위한 인도·태평양 전략을 추진하고 있다. 또한 북한에 대한 제재의 수위를 점차 높힘으로써 북한으로 하여금 협상의 장으로 나오도록 압박을 강화하고 있으나 새롭게 조성된 남북 간 대화국면을 지지하는 중국과 러시아와 마찰을 빚고 있다.

집권 2기를 맞은 중국의 시진핑은 19차 당대회 정치보고에서 ‘신시대 중국특색 사회주의’를 천명하면서 ‘신형 국제관계’와 ‘인류 운명 공동체’를 외교정책의 기조로 강조하였다. ‘신형 국제관계’는 기존 ‘신형 대국관계’의 개념이 확대된 것으로 이는 기존의 대국외교뿐 아니라 주변외교, 개도국외교, 다자외교, 공공외교를 포함하고 있다. 이것은 중국이 과거 어느 때보다 강한 국력을 확보하고 강대국 지위를 가시적으로 바라보는 시점에 이르러 중국이 강대국과의 세력경쟁이나 갈등에 쉽게 휘말리지 않겠다는 신중함을 드러낸 것으로 볼 수 있다.¹²⁾ ‘인류 운명 공동체’는 미국의 고립주의, 영국의 브렉시트 등 국제사회의 기존 서구중심적 리더십이 한계를 보이는 가운데 중국이 국제무대에서 리더십을 확보하겠다는 의지의 표명이라 볼 수 있다. 이를 위해 중국은 아시아 인프라투자은행 창립, 실크로드 기금 설립, 일대일로 정상포럼 개최, 항저우 G20 정상회의 개최 등은 통해 지역협력의 주도권을 확대해 나가고 있다. 이렇듯이 오늘날 중국의 중화민족의 위대한 부흥을 향해 나가는 과정에 있고 미국도 ‘미국우선’과 ‘위대한 미국 재건’에 나선 상황에서 양국 간 갈등과 마찰의 여지는 상존하고 있다. 중국은 2018년 3월에 개최된 전국인대에서 국방예산을 8.1% 증액하고 2050년까지 세계 1위 군사강국이 되겠다는 강군몽(強軍夢)을 천명함에 따라 미국과의 군사패권을 본격화할 것으로 풀이된다.¹³⁾ 특히 북핵을 둘러싼 첨예한 입장 차이는 동북아 국제환경에 부정적 영향을 끼치고 있다고 볼 수 있다.

2012년 12월 재집권한 일본의 아베 신조는 헌법해석 변경을 통한 집단적 자위권 확대 해석, 미·일 신방위협력지침 체결, 안보법제 통과 등을 통해 보통국가화를 위한 노선을 강

12) 서정경, “시진핑 2기 정부의 외교 전망: 중국공산당 19차 전국대표대회 정치보고를 중심으로”, 『국가전략』제 24권 1호, 2018, pp. 5-33.

13) 동아일보 2018년 3월 6일자.

력하게 추진하고 있다. 또한 아베 정권은 2010년 센카쿠 열도 사태 이후 악화된 중·일 관계를 관리하는 정책을 추진 중이며, 한·일 관계의 개선, 한·미·일 안보협력의 증진에 관심을 보이고 있다. 또한 2014년 우크라이나 사태 이후 소원해진 일·러 관계 개선을 모색하고 있다. 대북정책에 있어서도 고강도 대북제재 조치를 선제적이고 공세적으로 추진하고 있으며 특히 북한의 핵·미사일 위협에 따른 한반도 긴장을 한반도 위기론으로 조성하여 일본의 재무장 구상을 단계적으로 현실화하고 있다.¹⁴⁾

러시아의 푸틴 또한 2012년 집권 시 ‘강한 러시아 재건’을 선언하면서 옛 소련의 영광을 되찾기 위한 강력한 정책을 추진해 오고 있다. 푸틴은 우크라이나의 크림반도를 강제 병합하여 옛 소련권의 재통합을 시도하였으며, 2015년부터 이슬람국가 적결을 명분으로 시리아 내전에 군사적으로 개입하여 러시아의 힘을 과시하였다. 러시아는 2014년 개정된 신군사독트린에서 주요 군사위협으로 NATO의 동진, 미국에 의해 주도되고 있는 MD체계의 확장 등 서방측의 군사 행위를 지목하였다. 2015년 12월 개정된 국가안보전략에서는 서방과의 대립을 전제로 공조의 가능성을 남겨두고 있다. 러시아는 또한 국제정치·경제의 중심이 서구에서 아태지역으로 이동하고 있다고 보고, 이 지역에서 입지확보에 주력하고 있고 동아시아 중시 정책으로 변화를 추구하고 있다.¹⁵⁾

2017년 출범한 한국의 문재인 정부는 한반도 평화공존과 공동번영을 실현하기 위해 북핵문제 해결과 항구적 평화정착, 지속가능한 남북관계 발전, 한반도 신경제공동체 구축을 3대 목표로 설정하고 이를 위한 전략으로 단계적 포괄적 접근, 남북관계 북핵문제 병행진전, 제도화를 통한 지속가능성 확보, 호혜적 협력을 통한 평화적 통일기반 조성을 제시하였다. 문재인 정부는 한반도의 평화를 우선적으로 추구하고 과정으로서의 통일을 추구하고 있다. 즉 북한의 붕괴나 인위적 방식의 통일이 아니라 남북교류와 협력을 통해 평화를 확보하고 확대된 평화의 여건 위에서 교류와 협력 활성화를 유도하는 ‘경제와 평화의 선순환적 구조’를 한반도에 창출하고 이를 동북아에 확대하고자 하는 것이다.¹⁶⁾ 문재인 정부는 또한 국정과제의 하나로 동북아 플러스 책임공동체를 제시하였는데 이것은 평화의 기반을 확대하는 ‘평화의 축’으로 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하고 동북아를 넘어서는 남방·북방 지역을 ‘번영의 축’으로 삼는 신남방정책과 신북방정책을 의미한다. 동북아 평화협력 플랫폼은 다자협력의 전통이 없으며 동맹질서가 지배적인 동북아 상황에서 한국 주도의 다자협력 외교를 통해 대결구조를 완화하는 것이다. 신남방정책은 해상전략으로 아세안, 인도와의 관계를 강화하는 것이며, 신북방정책은 대륙정책으로 러시아, 몽골, 유라시아와 협력을 강화하는 것이다. 특히 신북방정책은 남북러 3각 협력 추진기반 구축 및 한-EAEU FTA 추진 및 중국 일대일로 구상에의 참여까지 포괄하고 있다. 이러한 구상은 모두 북핵문제와 긴밀히 연관되어 있어서 한국으로서는 북핵문제 해결이 최우선 선결과제로 부각되고 있다.

14) 백병선, “트럼프 집권기 주변 4강의 리더십간 역학관계 전망 및 한국의 해양안보,” 『국가전략』제 23권 2호, 2017, pp. 147-178.

15) Ibid., p. 159.

16) 김연철, “베를린 구상의 의의와 대북정책 과제,” 『평화와 번영의 한반도를 위한 문재인 정부의 국가전략』(제 34차 세종국가전략포럼 발표 자료, 2017년 10월 24일).

(5) 기술적 진보

여기서는 북한의 군사적 기술진보가 동북아 안보환경에 미친 영향을 언급하고자 한다. 아래 표에서 보는 바와 같이 북한은 6차례 핵실험을 통해 핵미사일 능력을 고도화하고 있다.¹⁷⁾

구분	1차	2차	3차	4차	5차	6차
시기	2006.10.9	2009.5.25	2012.2.12	2016.1.6	2016.9.9	2017.9.3
지진파	3.9	4.5	4.9~5.2	4.8	5.0~5.2	5.7~6.3
위력(추정)	0.8kt	4kt	8~20kt	6~7kt	10~20kt	50~200kt

북한은 6차 핵실험 직전 장구형 기폭장치(핵융합형) 및 화성 14형 핵탄두의 도면까지 공개하고, 핵실험 후 ‘대륙간탄도로켓 장착용 수소탄 시험 성공’이라고 발표한 바 있다. 현재 북한은 핵무기 제작에 필요한 핵분열 물질 중 플루토늄(Pu)은 약 40kg(약 핵탄두 10개), 고농축우라늄(HEU)은 약 200~800kg(약 핵탄두 10~40개)로 전체적으로 20~50여개의 핵탄두 보유가 가능할 것으로 추정된다. 2016년에 이어 2017년에도 운반수단인 다양한 사거리의 탄도미사일 개발을 가속화하면서 핵탄두와 결합 가능한 수준에 도달한 것으로 평가된다. 이와 같은 북한의 군사적 기술의 진보는 주변국가에 큰 위협이 되고 있어서 핵도미노의 우려를 심화시키고 있는 것이다. 역으로 핵공포의 확산은 역내국가들 간에 다자안보협력의 필요성을 높이고 있다.

(6) 국내외 압력

현 상황에서 국내적 압박을 가장 많이 받고 있는 국가는 북한이다. 2017년 두 차례 ICBM급 탄도미사일을 발사함에 따라 유엔제재 결의 2371호가 채택되었다. 2371호가 충실히 이행된다면 북한당국의 가용 외화가 현저히 줄어들게 된다. 이미 2016년 2270 결의가 북한의 주력 수출품목인 금, 석탄, 바나듐광, 티타늄광, 희토류 수출을 규제한 데다 이 결의는 북한의 석탄, 철광석, 납, 납광석 수출을 전면 금지했다. 처음으로 해산물도 수출품목이 되었다. 안보리는 해외 북한노동자들의 외화수입이 궁극적으로 북한의 핵과 미사일 활동지원에 사용됨을 우려하여 각 회원국의 노동허가를 현행수준에서 동결하였다. 제 6차 핵실험 이후 채택된 유엔결의 2397호는 대북 석유정제 제품 공급 한도를 결의 2371의 연간 200만 배럴에서 50만 배럴로 줄였고, 유엔 회원국들이 북한의 해외 파견 노동자 6만 명을 앞으로 2년 내 추방하도록 하였고 추가 핵실험이나 ICBM 발사 시 차단할 것이라 경고하였다. 미국은 평창 올림픽 폐막을 앞두고 독자적인 추가 제재를 단행하여 선박들끼리 석유와 석탄 등을 옮겨 싣는 불법 환적 혐의로 북한과 중국 등 9개국의 선박 28척과 해운, 무역회사 24개사, 대만사업가 1명 등 56개 대상을 무더기로 제재 리스트에 올리고 사실상 김정은 정권에 대한 해상차단에 돌입하였다. 북한은 국제사회의 다양한 제재에 직면하여 돌파구를 마련하기 위해 평창 올림픽 참여를 통해 국면을 전환하려 한 것으로

17) 김동엽, “북한 6차 핵실험의 기술적 의미와 정치적 의도,” IFES현안진단, No. 66, 2017년 9월 6일.

보이며 남북정상회담의 카드를 제시한 것으로 보인다. 결국 남북정상회담의 선결 조건인 북미 간 비핵화 대화의 성사 여부에 따라 6자 회담이 재개될 것인지 귀추가 주목되는 상황이다.

IV. 결론 : 6자회담 재개의 조건

우리는 위에서 헬싱키 프로세스의 초기조건과 현재의 동북아 안보환경을 여섯 가지 결정요인을 가지고 비교하여 보았다. 비교 결과 알 수 있는 사실은 헬싱키 프로세스의 초기 조건에 유리하게 작용하였던 대부분의 결정요인들이 동북아의 현재 상황에 불리하게 작용하고 있다는 점이다. 이것은 현재의 상황에서 동북아 다자협력의 시작되기가 어려움을 의미한다. 문제의 핵심은 북한이 북·미 간 대화를 통해 비핵화 의지를 밝히고 6자 회담에 다시 참여하느냐의 여부에 달려있다.

지금까지 북한의 핵실험과 관련하여 대외적 협상 카드용이나 아니면 핵 보유용이나를 놓고 많은 논란이 있었다. 북한은 이미 핵보유국을 헌법에 명시한 상태이고 어떠한 경우에도 핵을 포기할 수 없음을 누차 강조해 왔다. 그럼에도 불구하고金正은이 비핵화 의지를 밝힌 것은 국제사회의 압력이 지속된다면 체제유지가 더 이상 어렵다는 판단에 도달한 것으로 추측해 볼 수 있다. 4월 남북정상회담을 통해 김정은의 비핵화 의지가 재확인되고 북미 간 대화가 순조롭게 진행되어 어느 수준에서 비핵화가 실현된다면 동북아 다자안보협력의 새로운 돌파구가 마련될 가능성을 조심스럽게 점쳐볼 수 있다. CSCE의 경우도 독일문제가 해결됨으로써 다자간 협상이 가능했다는 사실을 상기해 볼 필요가 있다. 유럽의 경험에 비추어 6자회담의 재개 조건을 아래와 같이 유추해 볼 수 있다.

첫째, 북한이 6자회담에 복귀하기에 유리한 국제환경의 변화를 유도하여야 한다. 현재 북·미간 양자회담의 개최가 예상되고 있고 남북관계가 점차 복원되고 있어서 일단 국제환경이 유리하게 전개될 것으로 추측된다. 가장 중요한 것은 북한의 비핵화 의지이며 미국의 북한에 대한 체제보장이다. 북·미 간에 신뢰가 회복된다면 양국 간 국교 정상화가 전혀 불가능하지 않은 것으로 보인다. 남북정상회담을 통해 정정협정 종식이 선언되고 한반도 평화협정까지 이어진다면 한반도와 동북아는 새로운 전기가 마련될 것이다.

둘째, 북한의 6자회담 복귀를 위해서는 현재의 상태 (status quo)를 인정할 필요가 있다는 사실이다. 이것은 핵을 가지고 있는 북한의 실체를 인정하지 않을 수 없다는 현실적 판단에 근거한다. 인정은 용인과 다른 의미를 가진다. 북한이 핵을 보유하고 있다는 사실을 전제로 협상이 시작될 수 있다. 북한이 핵을 포기하더라도 북한 외부 요인으로 인해 체제가 붕괴되지 않을 것이라는 믿음을 갖기 전에는 실질적 비핵화를 달성하기 어려울 것이다.

셋째, 동북아 국가들의 가치체계는 북한을 제외하고 민주주의와 시장경제, 그리고 인권과 같은 보편적 가치체계로 수렴되는 과정에 있다. 따라서 북한이 이러한 가치를 수용할 수 있는 여건을 만들어 주는 것이 필요하다. 가장 우선적으로 북한의 경제체제가 개방경제로 나아갈 수 있는 여건을 조성해 줄 필요가 있다. 이것을 위해서는 북·미, 북·일 관계를 정상화하고 적절한 수준의 경제 지원을 제공하며, 한반도 평화체제를 구축하여야 할 것이다. 또한 헬싱키 프로세스의 전례와 마찬가지로 장기적으로 6자회담의 제도적 틀 내에서 민주주의와 인권이라는 보편적 가치가 일반 원칙으로 확립되는 것이 중요할 것이다. 이것을 위해서 동북아 6개 국가의 전략목표를 모두 협상 테이블에 올려놓고 일괄타결을 시도할 필요가 있다. 재개되는 6자회담은 전례와 같이 핵만을 다루는 것이 아닌 포괄적 안보레짐으로 정착될 필요가 있다.

넷째, 동북아 국가들의 이해관계는 큰 틀에서 동북아의 평화와 안정을 바란다는 차원에서 수렴되고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 한반도 비핵화가 전제되어야 한다는 점에서도 동의하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위한 수단에 대해서는 각 국가들의 이해가 다를 수 있다. 그러나 헬싱키 프로세스의 예를 볼 때 이해의 차이는 협상의 전략과 리더십에 의해 극복될 수 있다고 본다. 특히 6자회담이 복원되기 위해서는 북·미 양자 간에 이슈 연계전략(issue linkage strategy)을 통한 큰 타협(grand comprise)이 필요하고 국제사회의 협력이 절대적으로 필요하다.

다섯째, 북한의 미사일과 핵무기 기술의 진보가 핵위기를 조성하고 있고 동북아 다자안보협력에 장애요인이 되고 있다고 언급한 바 있다. 이론적으로 이러한 장애요인을 제거하는 것이 필요하다 하더라도 기술적 자기발전은 불가피한 상황이다. 따라서 기술적 진보는 또 다른 기술적 진보로 대응할 수밖에 없는 것이다. 핵무기를 핵무기로 응수하는 것은 현실적으로 가능하지도 바람직하지도 않다고 본다면 기술적 진보에 의한 핵위협을 방어할 수 있는 방어체계를 수립하는 것이 유일한 방안이 될 것이다. 따라서 한국형 전략미사일방어체계(MD)나 공중발사 레이저(AirBorne Laser)를 이용한 미사일요격 체계의 수립 등을 고려해 볼 필요가 있다.¹⁸⁾ 북한이 가지고 있는 핵의 유효성이 상실된다면 협상 외에는 다른 대안이 없기 때문이다.

여섯째, 북한의 대내외적 경제압박이 유리한 국면을 조성하고 있다. 북한이 실질적 비핵화를 실천하기 전까지 기존의 제재를 일정기간 유지할 필요가 있을 것이다. 앞서서도 언급한 바와 같이 북한은 제 5차 핵실험으로 높여 놓은 협상력을 경제력으로 보상받고자 시도할 것이다. 이 때 6자회담의 회원국들은 북한이 핵을 포기하였을 때 얻을 수 있는 경제적 보상이 무엇인지 명확히 제시할 필요가 있다. 그리고 이것이 6자회담의 복귀를 통해서 가능하다는 조건을 제시하여야 할 것이다.

요컨대 동북아 다자안보협력에 위해서는 북·미간 양자회담을 통한 북핵문제의 재협상, 남북관계의 획기적 개선, 북한의 6자회담 복귀를 위한 국제사회의 적극적 중재 노력 등이 전제되어야 한다. 동북아 다자안보협력의 북핵문제의 다자적 해결을 통해서 도달할 수 있는 목표라고 볼 때 헬싱키 프로세스의 초기조건에 대한 연구는 적지 않은 함의를 제공하고 있다고 결론내릴 수 있다.

18) 중앙일보 2009년 6월 24일 자.

참고문헌

- 박인휘. “제주 프로세스: 실현가능성과 주요 과제.” 제주평화연구원 주체 학술회의 “제주 프로세스의 추진: 이상과 현실” 발표논문, 2009년 6월 12일, 제주.
- 문순보, “유엔안보리 결의안 1874호 현황과 한국의 딜레마,” 『정세와 정책』 2009년 9월 호 (통권 161호).
- 문정인. 제주평화연구원 창립3주년 기념 학술회의 “제주평화연구원의 발전방향과 제주 프로세스의 추진방향” 기조연설문.
- 서보혁. “다자안보협력의 제도화 경로: C/OSCE의 경험과 동북아 적용방안 연구,” 『국제 정치논총』 제 49집, 2호 (2009).
- 신성호. “부시와 오바마: ‘핵 테러’에 대한 두 가지 접근.” 『국가전략』 제 15권 1호 (2009).
- 양기호. “일본의 동북아정책과 한반도.” 코리아연구원 특별기획 제25-3호.
- 유진숙. “러시아의 동북아정책과 한반도.” 코리아연구원 특별기획 제25-4호.
- 이인배. “제도와 행위자간의 상호작용에 관한 연구: ‘다자간 협력안보’ 사례로서 CSCE를 중심으로.” 『국제정치논총』 제 41집, 1호 (2001).
- 진행남. “제주 프로세스와 대북정책.” 제주평화연구원 (편). 『제주 프로세스와 동북아 평화 변영』 제주: 제주평화연구원, 2008.
- 주장환. “중국의 동아시아정책과 한반도,” 코리아연구원 특별기획 제25-2호.
- 최종건. “동북아 다자협력의 특성과 유형: 제주 프로세스 현실화를 위한 함의.” 제주평화연구원 주체 학술회의 “제주 프로세스의 추진: 이상과 현실” 발표 논문, 2009년 6월 12일, 제주.
- 허만호. “‘나선형 5단계론’으로 본 북한의 인권정책: 헬싱키 프로세스의 적용.” 『국방연구』 제 51권 제 1호 (2008).
- 홍기준. “CSCE 레짐동학 (1972-1994) 분석: 권력, 이익, 지식을 중심으로.” 『국제정치논총』 제 46집 3호 (2006).
- “데칼로그 협상과 독일문제: 동북아 다자안보협력에 주는 함의.” 『한국과 국제정치』 제 24권 제 4호 (2008).
- “OSCE와 ARF 사례연구를 통해서 본 동북아 지역안보협력의 방향.” 『국방논집』 제 40호 (1997).
- 홍익표. “신년사를 통해 본 2009년도 북한 및 남북관계 전망,” 코리아연구원 특별기획 제 25-5호.
- 조선일보 2009년 6월 13일자.
- 중앙일보 2009년 6월 24일자.
- Buergenthal, Thomas, eds. *Human Rights, International Law and the Helsinki*

- Accord*. New York: Allanheld, Osmun & Co. Publishers, INC, 1979.
- Chunsi, Wu. "The Six-Party Talks: A Good Platform for Broader Security Cooperation in Northeast Asia." *The Korean Journal of Security Affairs*, Vol. 12, No. 2 (December 2007).
- Lee, Seung-Keun. "The Experience of the CSCE/OSCE: Its Implications for the Establishment of a Multilateral Security Regime in Northeast Asia," 『유럽연구』 제 19권 (2004).
- Hasenclever, Andreas, Mayer, Peter and Rittberger, Volker. "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes," *Mershon International Studies Review* 40 (1996).
- Krell, Gert. "West German Ostpolitik and the German Question," *Journal of Peace Research* 28-3 (August 1991).
- Hong, Ki-Joon. *The CSCE Security Regime Formation: An Asian Perspective*. London: Macmillan, 1997.
- , "A Path from the CSCE to the OSCE: Focusing on Institutional Change." 『유럽연구』제 26권 1호 (2007).
- , "The Oder-Neisse Line: Contingency, Path Dependence and Emergent Property." *International Area Review*, Vol. 11, No. 2 (Fall 2008).
- Maresca, John J. *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*. London: Duke University Press, 1985.
- Swenson-Wright, John. "The Strategic Mind Set of the Obama Administration and U.S. Policy toward Northeast Asia." 한국국제정치학회 국제학술회의 “미국 오바마 정부의 한반도 정책” 발표논문, 2009년 4월 21 일, 서울.
- Zhongying, Pang. "The Six-Party Process, Regional Security Mechanism, and China-U.S. Cooperation: Toward a Regional Security Mechanism for a New Northeast Asia." A Research Paper, The Brookings Institution, Center for Northeast Asian Policy Studies, March 2009.

제2회의

〈자유패널 4〉

“통일국가의 건설과 그 이후”

◆ 사회 : 양문수(북한대학원대)

통일 이후 남북한 고령화 추세와 시사점

최지영(한국은행)

통일 이후 남북한 고령화 추세와 시사점¹⁾

최지영(한국은행)

분단 이후 남북한의 인구구조는 유사한 추이를 보이며 변해왔다. 한국전쟁 이후에는 베이비붐이 발생했으며, 1970년대에는 남한과 북한이 모두 출산율을 억제하는 정책을 시행한 결과, 생산가능인구 비중이 급격히 상승하여 그 과정에서 인구보너스를 향유한 바 있다. 남북한의 생산가능인구 비중은 1990년 이후 70% 안팎으로 높은 수준을 유지해 왔으며, 2020년을 전후로 정점에 이른 뒤 하락할 것으로 전망된다. 특히 저출산 문제가 심각한 남한의 하락 속도가 더욱 빠를 것으로 예상된다.

북한의 합계출산율(TFR, Total Fertility Rate)이 남한에 비해 높다는 사실에 비추어, 통일로 인한 남북한 인구통합이 남한의 저출산·고령화 문제를 부분적으로 해결할 것이라는 기대가 있다. 그러나 북한도 이미 2004년 고령화 사회에 진입했고, 출산율 또한 인구유지에 필요한 대체출산율(replacement level fertility)²⁾ 이하로 하락한 상태라는 것에 유의할 필요가 있다. 물론, 북한의 인구구조가 상대적으로 젊기 때문에, 남북한의 인구를 단순 통합하는 경우 남한인구만을 고려한 경우보다 고령화 수준이 낮아지는 효과가 있다. 그러나 통일로 인한 사회경제적 여건 변화는 출산과 사망, 국제이동 등의 변화를 통해 인구 구성 및 분포에 영향을 미치는 여러 변수에 충격을 미칠 수 있다. 독일의 경우 통일 직후 동독지역의 합계출산율이 절반 수준으로 하락하는 출산율 충격(fertility shock)이 발생했으며, 통일 이후 25년이 경과하면서 동서독 간 기대여명 격차도 해소되었다. 남북한의 경우 출산율과 기대여명의 격차가 통일 당시 동서독에 비해 매우 확대되어 있기 때문에, 출산율과 기대여명이 변할 경우 독일에 비해 인구구조의 변화가 보다 급격하게 나타날 수 있다.

본 연구에서는 통일 이후 독일에서 나타났던 출산율과 기대여명의 변화를 토대로, 남북한 통일 이후 출산율과 기대여명 변화에 대한 다양한 시나리오를 구성하여, 각 시나리오별로 남북한의 통합 인구를 추계하는 한편, 고령화의 전개양상을 비교하고자 한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 북한인구와 관련된 통계 현황을 검토하고, 3장에서는 유엔인구전망 자료를 이용하여 남북한 인구구조의 변화추이를 살펴본다. 4장에서는 독일 통일 이후 국내 인구가동, 출산율 변동, 기대여명 상승에 따른 고령화 전개양상을 분석한다. 5장에서는 독일 통일 경험을 바탕으로 남북한 통일 이후 출산율과 기대여명 변화에 대한 시나리오를 설정하고, 코호트 요인법(Cohort Component Method)으로 남북한 통합 인구를 추계하여 각 시나리오별 결과를 비교하고자 한다. 6장은 요약 및 시사점이다.

1) 북한연구학회 춘계학술회의 발표용 원고로 BOK 경제연구 2017-24호를 수정·보완한 글입니다. 이 연구내용은 집필자 개인의견이며 한국은행의 공식견해와는 무관합니다. 따라서 본 논문의 내용을 보도하거나 인용할 경우에는 집필자명을 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.

2) 인구가동과 사망률의 변동이 없을 경우 현 수준의 인구규모를 유지하는 데 필요한 출산율 수준으로 합계출산율이 2.1명인 경우를 의미한다.

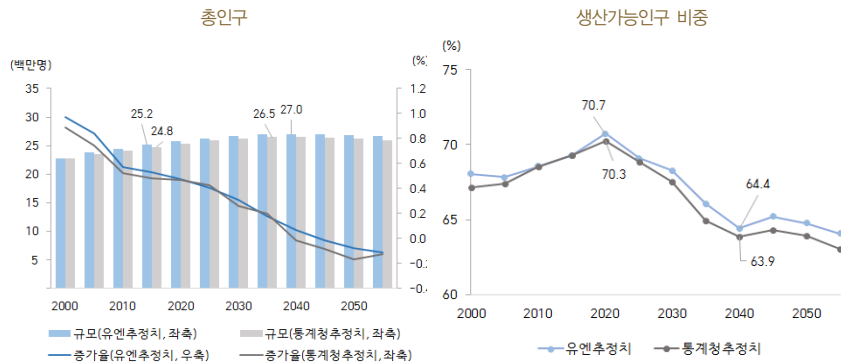
II. 통계 현황

인구현상을 파악할 수 있는 대표적인 자료는 국가단위에서 체계적으로 집계하고 생산하는 등록자료와 인구총조사(센서스) 자료이다. 등록자료에 속하는 인구통계는 대부분 국가의 신분등록체계로부터 도출되는데, 주로 국적과 거주권을 규정하는 자료와 주민의 출생, 혼인, 사망, 이동 사건을 등록하는 자료들을 의미한다. 한편, 센서스는 한 국가의 영토 안에서 특정시점에 거주하고 있는 모든 사람의 주요 특성에 대한 정보를 집계, 평가, 공표, 분석하는 전체 과정을 가리킨다. 통상 법령에 의해 주기적으로, 일정기간에 걸쳐 이루어진다(박경숙, 2017).

북한에 대한 인구자료도 등록자료인 공민등록통계와 1993년과 2008년 두 차례 실시된 센서스 자료로 구분할 수 있다. 북한의 공민등록제도는 1946년에 도입되었으며, 공민등록법에 따라 주민의 출생, 혼인 및 이혼, 사망, 전입과 전출 등의 사실을 등록하게 되어있다. 북한의 공민등록통계는 1989년 말 북한이 유엔인구기금과 북한에 대한 인구센서스 실시를 논의하는 과정에서 외부세계에 알려지기 시작했다. 당시 북한은 1946~1987년 기간중 공민등록통계를 유엔인구기금에 제출한 바 있다. 북한에 대한 인구센서스는 조선중앙통계국과 유엔인구기금이 두 차례(1993년, 2008년) 실시하였으며, 2018년에도 실시될 예정이다.

우리나라 통계청과 유엔인구국은 북한에 대한 인구자료를 토대로 북한의 추정인구와 추계인구를 발표하고 있다.³⁾ 두 기관의 발표치는 이용자료의 범위, 출생, 사망, 이동과 관련된 가정에 따라 차이를 보인다. 우리나라 통계청의 경우 공민등록통계는 이용하지 않고, 1993년과 2008년 인구센서스만을 이용하여 1993~2008년 기간중의 인구를 추정하고, 2008~2050년까지의 인구를 추계하고 있다. 유엔의 북한 인구추계는 세계인구전망(World Population Prospects)에 포함되어 있으며, 공민등록통계와 두 차례 인구센서스 자료를 모두 이용하여 1950~2015년의 기간에 대해서는 인구변동을 추정하는 한편, 2015~2100년 인구변동을 추계하여 발표하고 있다.

3) 인구통계는 과거인구를 소급한 추정인구(estimated population)와 인구변동(출생, 사망, 국제이동)별 가정에 따라 추계한 장래 인구규모인 추계인구(projected population)로 구분된다. 2015년 개정판의 경우 1950~2015년 기간의 인구를 추정, 2016~2100년 인구를 추계하고 있다.

〈그림 1〉 통계청과 유엔의 북한인구¹⁾ 비교

주: 1) 통계청과 유엔 추정치 모두 중위출산율 기준임

출처: 유엔인구전망(2015), 통계청(북한통계)

<그림 1>과 같이 통계청과 유엔의 북한인구 통계를 총인구 규모와 생산가능인구 비중 측면에서 비교한 것이다. 총인구 규모의 경우 통계청이 추정하는 북한인구의 규모가 유엔추정치에 비해 작고, 총인구가 정점에 이르는 시기도 4년 정도 빠른 것으로 나타난다.⁴⁾ 생산가능인구 비중의 경우에도 통계청 추정치가 유엔추정치에 비해 전반적으로 낮게 나타난다. 통계청은 2019년에 북한의 생산가능인구 비중이 70.3%에 이를 것으로, 유엔은 2020년 70.7%로 정점에 이른 뒤 하락할 것으로 전망하고 있다.

본 연구에서는 가장 최근에 발표된 유엔의 세계인구전망(World Population Prospects) 2015년 수정판에 포함된 북한인구 자료를 이용하고자 한다. 유엔이 발표하는 인구추계는 통계청 인구추계에 비해 출산율 시나리오가 다양하고, 연령별 출산율, 연령별 사망률(기대여명)에 대한 통계도 포함하고 있다. 본 연구에서는 유엔 세계인구전망에 포함된 남북한의 연령별 출산율, 연령별 사망률, 출생성비 등을 이용하여 북한인구추계에 필요한 시나리오를 설정하였다.

Ⅲ. 남북한의 인구구조 변화추이

이 절에서는 남한과 북한의 인구구조 변화추이를 비교하는 한편, 현재 유엔의 중위출산율 기준 인구추계를 이용하여 남한과 북한 인구를 단순 통합하였을 경우 고령화 전개과정을 살펴보고자 한다.⁵⁾

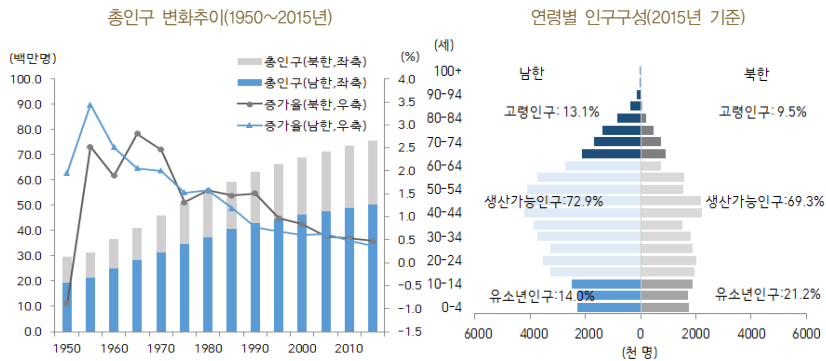
4) 유엔은 2041년 27백만명으로, 통계청은 2037년 26.5백만명으로 총인구가 정점에 이른 뒤 감소할 것으로 예상하고 있다.

5) 이 장은 남한과 북한의 인구구조 변화추이의 특징을 설명하기 위해 기존연구(최지영, 2015)의 일부를

1950년 이후 남한과 북한의 인구구조는 유사한 추세를 보이며 변화하고 있다. 한국 전쟁 직후 베이비붐이 발생하였으며 1970년대에는 남한과 북한 모두 출산율 억제 정책을 실시함에 따라 총인구 증가율이 빠른 속도로 하락하였다. 북한의 합계출산율은 남한에 비해 높은 수준을 유지했기 때문에 1990년대 초반까지는 북한의 총인구 증가율이 남한에 비해 높았으나 1990년대 중반 심각한 식량위기를 겪으면서 북한의 총인구 증가율도 1% 미만으로 하락하였다. 2015년 기준 남한과 북한의 총인구 증가율은 0.5% 미만을 기록하고 있다.

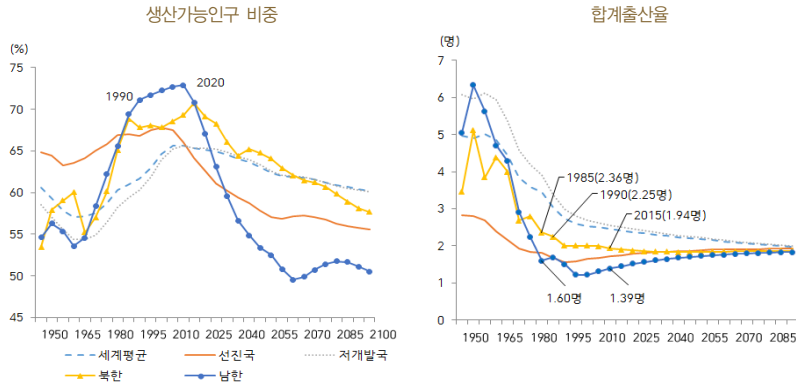
연령별 인구구성의 측면에서는 북한은 남한에 비해 유소년 인구 비중이 상대적으로 높고, 고령화 수준도 남한에 비해서는 낮다. 북한도 2004년 고령화 사회에 진입하였으나, 2015년 기준 고령인구의 비중은 9.5%로 고령사회에 근접한 남한(13.1%)에 비해서는 젊은 인구구조를 갖고 있다.

〈그림 2〉 남북한 총인구 및 연령별 인구구성



주: 1) 통계청과 유엔 추정치 모두 중위총산율 기준임
출처: 유엔인구전망(2015), 통계청(북한통계)

요약하였다. 인용 자료 가운데 유엔의 세계인구전망 자료의 경우 기존연구는 '2010년 수정판'을 이용했으나, 이 장에서는 '2015년 수정판'에 포함된 자료를 이용했다.

〈그림 3〉 남북한의 인구구조 변화추이⁶⁾

주: 1) 선진국은 유럽, 북미, 호주, 뉴질랜드, 일본, 저개발국은 아프리카, 아시아(일본 제외), 남미 등
출처: 유엔인구전망(2015)

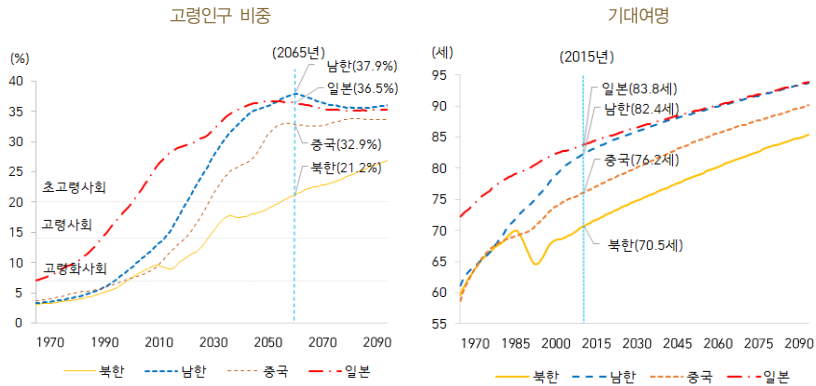
북한인구가 남한인구에 비해 상대적으로 젊은 이유는 북한의 합계출산율이 남한에 비해 높고, 기대여명은 훨씬 낮기 때문이다. 합계출산율의 변화추이를 살펴보면, 1980년 이후 남한의 출산율이 북한에 비해 낮아지기 시작하여 1985년 이후에는 인구 유지를 위해 필요한 대체출산율(2.1명) 이하로 감소하였다. 북한의 합계출산율은 남한에 비해서는 높은 편이나, 2015년 기준 1.94명으로 대체출산율 이하로 하락하였으며 세계평균, 저개발국 평균에 비해서도 낮은 편이다.

남한과 북한은 합계출산율이 하락하였던 1970~1990년 기간중 생산가능인구 비중이 급증하였으며, 지난 30년 동안 70% 안팎을 유지함으로써 인구보너스의 혜택을 누렸다. 그러나 2020년을 정점으로 생산가능인구 비중이 하락하고 있으며, 특히 남한의 하락세는 매우 가파르다.

북한의 고령화 수준이 남한에 비해 낮은 이유는 남북한의 기대여명 격차가 확대되어 있기 때문이기도 하다. 남북한의 기대여명은 1990년까지는 유사한 속도로 상승하였으나 1995~1998년 기간중에는 식량난으로 북한의 기대여명이 하락하면서 기대여명 격차가 확대되었다. 2015년 기준 북한이 기대여명은 70.5세로 1990년의 69.9세를 상회하는 수준으로 회복되었으나, 남한과의 기대여명 격차는 11.6세에 이른다.⁶⁾ 북한의 기대여명은 중국에 비해서도 5세 정도 낮으며, 이러한 격차를 유지하면서 상승할 전망이다. 반면, 남한의 경우 기대여명이 일본 수준으로 수렴하면서 2060년을 전후하여 고령인구 비중이 일본에 비해 높아질 것으로 전망된다.

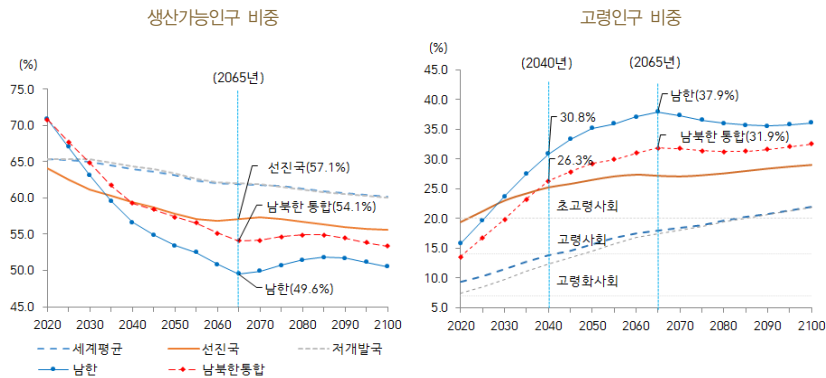
6) 유엔의 세계인구전망의 북한인구 추계는 북한의 공민등록통계와 두 차례 이루어진 센서스(1993년, 2008년) 자료를 이용하고 있다. 북한에 대한 센서스는 2018년에도 이루어질 전망이다. 이를 준비하는 과정에서 2014년 북한에 대한 인구 표본조사(2014년 북한 사회경제, 인구, 건강조사)가 실시되었다. 2014년 조사에 따르면 북한의 기대여명은 남성이 68.2세, 여성이 75.6세로, 평균 기대여명이 72.1세로 파악되었다.

〈그림 4〉 남북한의 고령인구 비중 및 기대여명 변화추이¹⁾



주: 1) 선진국은 유럽, 북미, 호주, 뉴질랜드, 일본, 저개발국은 아프리카, 아시아(일본 제외), 남미 등
출처: 유엔인구전망(2015)

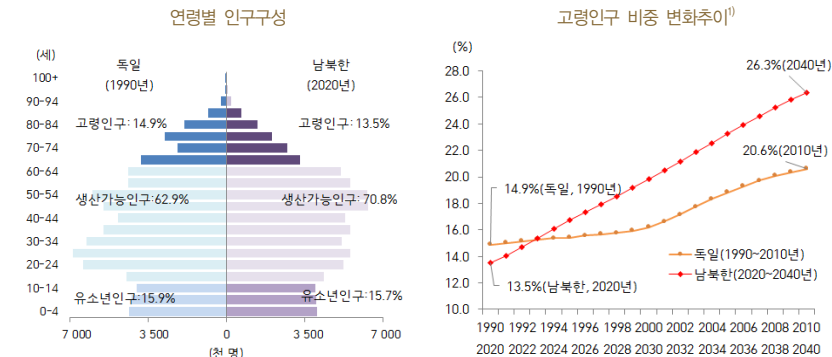
이와 같이 북한은 남한에 비해 합계출산율과 유소년인구 비중이 높고, 기대여명이 낮기 때문에, 남북한의 인구가 통합될 경우 고령화 수준은 남한인구만을 고려한 경우보다 낮아질 것으로 예상된다. <그림 5>와 같이 2020년 기준으로 남북한 인구가 통합될 경우 현재 북한의 유소년인구가 생산가능인구에 편입되면서 생산가능인구 비중은 남한인구만을 고려한 경우보다 상승하여, 2065년 기준 최대 4.5%p 증가하는 효과가 있다. 한편, 남한인구만을 고려한 경우 고령사회와 초고령사회 진입시점은 각각 2017년과 2026년이지만, 북한인구가 남한에 통합되는 경우에는 각각 2021년과 2031년으로 고령화 진행 속도가 4~5년 지연되는 효과가 있다. 그러나 남한의 고령화 진행 속도가 매우 빠르기 때문에 남북한 인구가 통합되더라도 2040년 이후 고령화 수준은 선진국 평균을 넘어설 것으로 전망된다.

〈그림 5〉 남북한 통합시 인구구조 변화추이¹⁾

주: 1) 선진국은 유럽, 북미, 호주, 뉴질랜드, 일본, 저개발국은 아프리카, 아시아(일본 제외), 남미 등 출처: 유엔인구전망(2015)

다음으로 남북한 인구가 통합될 경우, 연령별 인구구성과 고령화 추이를 독일 사례와 비교해보면, 다음 <그림 6>과 같다. 현재 남북한의 인구를 통합한 경우 총인구 규모 및 연령별 인구구성은 독일 통일 당시의 인구구성에 가까운 모습으로 변하고 있다. 1990년 통일당시 독일의 총인구는 약 7천 9백만명이었으며, 고령인구 비중은 14.9%에 이르러 고령사회에 이미 진입한 상태였다. 남북한의 경우 2020년 인구가 통합된다고 가정했을 때, 총인구의 규모는 7천 7백만명, 고령인구 비중은 13.5%에 이를 것으로 전망된다. 이와 같이 현 시점에서는 남북한의 총인구 규모와 연령별 인구구성이 통일 당시 독일과 유사한 모습이지만, 통일 이후 고령화 진행 속도는 남북한이 독일에 비해 매우 빠를 것으로 전망된다. 통일 이후 20년 동안 고령인구 비중의 증가 추이를 보면, 독일의 경우 1990~2010년 기간중 고령인구 비중이 14.9%에서 20.6%로, 5.8%p 증가했지만, 남북한의 경우 2020~2040년 기간중 고령인구 비중이 12.8%p 증가할 것으로 예상된다.

〈그림 6〉 독일과 남북한의 인구구조 비교



주: 1) 독일의 경우 이민배경(migrant background)을 가진 인구를 제외할 경우, 2011년 약 21.5%로 증가(외국인 가운데 고령인구 비중은 9.3%)

출처: 유엔인구전망(2015)

지금까지 살펴 본 남북한 통합 이후 인구구조 변화추이는 유엔의 남한과 북한 인구 추계를 단순 합산한 결과이다. 유엔의 중위출산율 가정에 따르면, 북한의 합계출산율이 남한에 비해 높은 수준을 유지하며⁷⁾ 남북한의 기대여명 격차도 큰 변화가 없을 전망이다. 그러나 통일이라는 사건이 발생한 이후 남북한의 출생, 사망과 관련된 인구 변수는 크게 달라질 수 있다. 독일 통일 이후 동독지역의 인구변동 추이에 비추어 보면, 남북한 통일 이후 북한지역의 합계출산율과 기대여명이 달라질 가능성이 높는데, 이는 통일된 한반도의 고령화 진행 수준 및 속도에 영향을 미칠 것으로 보인다. 본 연구에서는 독일 통일 이후 출산율과 기대여명 등 인구변동의 주요 요인들을 살펴보고, 이를 토대로 남북한 통일 이후 인구변동 시나리오를 설정하고자 한다.

IV. 독일 통일 이후 인구고령화의 전개양상

2015년 기준 독일의 고령인구 비중은 21.1%로 독일은 초고령사회에 이미 진입한 상태이며, 서유럽국가들 가운데 고령화 수준이 가장 높다.⁸⁾ 통일 이후 지난 25년간

7) 유엔의 중위출산율 기준에 따르면, 남북한 합계출산율은 북한이 2015~2020년 기준 1.94명에서 2045~2050년 1.82로 하락, 남한이 1.33명에서 1.60명으로 상승하지만 북한의 합계출산율 수준이 남한에 비해서는 높다.

유엔 중위출산율 기준 남북한 합계출산율

	2015-2020	2020-2025	2025-2030	2030-2035	2035-2040	2040-2045	2045-2050
남한	1.33	1.39	1.45	1.50	1.54	1.57	1.60
북한	1.94	1.90	1.87	1.85	1.83	1.82	1.82

8) 유엔의 세계인구전망(2015년) 추정치에 따르면 서유럽의 고령인구 비중은 2015년 기준 19.8%으로 초고령사회에 거의 다다른 상태이다. 서유럽 각국의 고령화 수준을 보면, 오스트리아와 프랑스가 각각 18.8%, 프랑스가 19.1%로 고령인구 비중이 상대적으로 높은 편에 속한다. 네덜란드, 벨기에, 스위스의 고령인구 비중은 18.0~18.2% 정도이며, 룩셈부르크의 경우 고령인구 비중이 14%로 상대적으로

독일은 고령사회에서 초고령사회로 이동하였는데, 통일로 인한 출생, 사망의 인구변수 변화는 고령화를 심화시키는 요인으로 작용하였다. 특히, 통일 이후 동독지역⁹⁾의 출산율이 하락하여 서독지역 수준으로 회복되는 데 18년 정도가 소요되었는데, 출산율 하락으로 인한 인구손실은 고령화 수준을 상대적으로 증가시킨 원인으로 볼 수 있다.

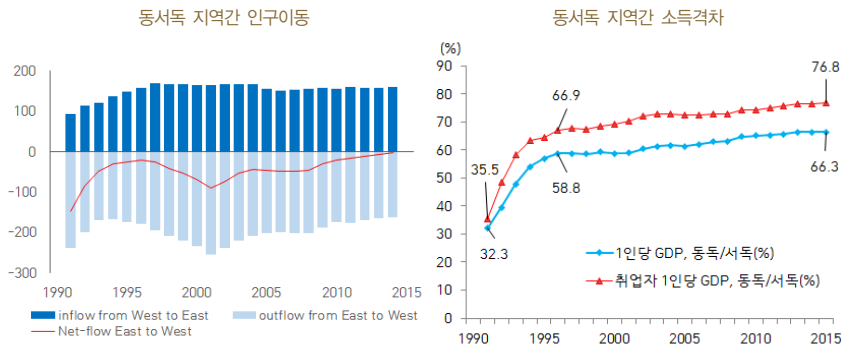
이 장에서는 독일 통일 이후 인구고령화에 영향을 미친 요인을 크게 국내 인구이동, 출산율, 기대여명 측면에서 각각 살펴보고, 독일 통일 25년간 동독지역과 서독지역의 인구고령화 전개양상을 비교하고자 한다.¹⁰⁾

1. 독일 통일 이후 인구고령화의 주요 원인

1.1. 국내 인구이동

독일 통일 이후 두드러진 국내 인구이동(internal migration)은 주로 동독지역에서 서독지역으로의 이동과 동독지역내에서의 도시화 진행에 따른 이동으로 구분할 수 있다. 한 국가의 연령별 인구구성은 출생, 사망, 국제적 이동에 의해 좌우되며, 국내 인구이동 자체가 고령화 수준에 영향을 미치는 것은 아니다. 그러나 독일 통일 이후 동독지역에서 서독지역으로 이루어진 인구이동은 동독지역의 출산율 급감을 초래하여 고령화의 원인이 되었기 때문에 살펴볼 필요가 있다.

〈그림 7〉 통일 이후 동서독 지역간 인구이동과 소득격차 변화¹⁾



출처: BBSR and IWH, Matthias Wieschemeyer(2016)

출처: 독일연방통계청

낮은 편이다.

9) 이 장에서 동독지역은 구독일민주공화국 소속 4개 연방(작센, 작센-안할트, 메클렌부르크-포어포머른, 브란덴부르크)를 의미하며, 서독지역은 독일 통일 이전 11개연방(베를린은 제외)을 가리킨다. 동독지역은 신연방(New Länder), 서독지역은 구연방(Old Länder) 혹은 이전 영토(Former Territory)로 불리기도 한다.

10) 본 연구의 대상기간(1991~2015년)은 인구학적인 측면에서 독일 통일이 완성되는 시기로 볼 수 있다. 2015년을 전후하여 인구학적 특성을 설명하는 주요 지표인 출생(합계출산율)과 사망지표(기대여명)간의 동서독간 격차가 상당 부분 해소되기 때문이다.

통일 이후 동독지역과 서독지역간의 인구이동을 살펴보면, 지난 25년 동안 동독지역에서 서독지역으로의 인구 순유출(net flow)이 지속적으로 발생한 것으로 나타난다. 1991~2015년 기간 중 동독지역에서 서독지역으로의 누적 인구이동 규모는 약 470만 명으로, 이는 1991년 기준 동독인구의 32.8%에 이른다. 순유출 규모로 보면 약 110만명으로, 1991년 기준 동독인구의 7.6%가 서독으로 이동한 것으로 볼 수 있다. 서독지역으로의 인구이동 규모는 통일 직후 동서독 소득격차가 비교적 빠르게 축소되었던 1991~1995년 기간중 두드러지게 감소하여, 1996년에는 연간 순유출 규모가 약 2만명까지 축소되었지만, 1997년 이후 다시 증가하기 시작하였으며 2011년 이후 연간 순유출 규모가 3만명 이내로 축소되었다.

동독지역에서 서독지역으로 이동한 인구의 특성을 살펴보면, 연령별로는 18~30세의 젊은 인구의 비중이 높으며, 남성에 비해 여성의 이동이 더 활발했던 것으로 나타난다. 서독지역에서의 동독지역으로의 전입을 차감한 동독인구의 순유출 통계를 보면, 남성과 여성 모두 18~30세 연령구간의 비중이 높은 것으로 나타난다. 특히, 여성의 경우 18~25세 연령구간이 비중이 여성 전체 동독 순유출의 41.5%를 차지하는 것으로 나타났는데, 이는 동독지역의 출산을 하락과 인구감소로 이어졌다.

〈표 1〉 동독 이주자 연령별·성별 구성: 1991~2015년 누계¹⁾

	동독→서독 ²⁾ 이주자				동독순유출 (서독에서의 전입 차감)			
	남성		여성		남자		여자	
	(천명)	(%)	(천명)	(%)	(천명)	(%)	(천명)	(%)
18세 이하	299	(18.0)	298	(17.3)	120	(22.9)	127	(18.5)
18~25세	447	(26.9)	562	(32.6)	184	(35.1)	286	(41.5)
25~30세	331	(20.0)	273	(15.8)	113	(21.7)	96	(14.0)
30~50세	430	(25.9)	403	(23.4)	107	(20.5)	151	(21.9)
50~65세	107	(6.4)	109	(6.3)	5	(1.0)	28	(4.1)
65세 이상	46	(2.7)	80	(4.7)	△5	(△1.0)	1	(0.1)
전체	1,661	(100.0)	1,725	(100.0)	523	(100.0)	689	(100.0)

주: 1) 1991~2007년 통계는 김창권(2010, p. 38)을, 2008~2015년 통계는 독일연방통계청 자료를 이용하였음

2) 동서독 모두 베를린은 제외

출처: 독일연방통계청, 김창권(2010, p. 38)

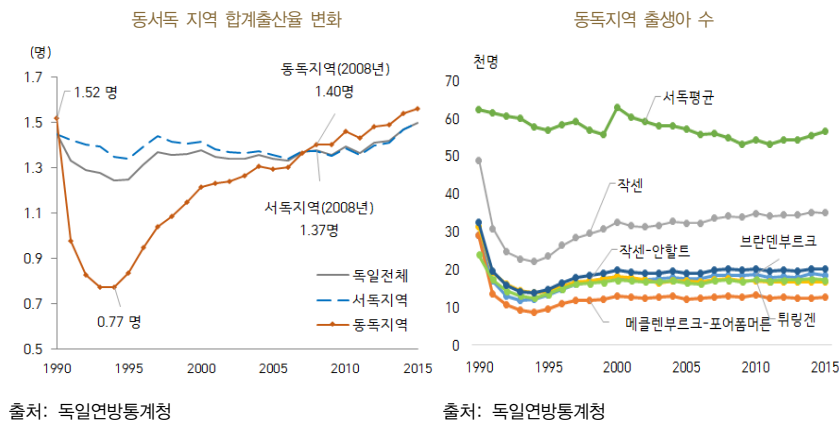
1.2. 출산율

통일 직후 동독지역은 체제전환을 경험한 구사회주의 국가들과 마찬가지로 합계출산율이 급락하는 출산율 충격(fertility shock)을 경험했다.¹¹⁾ <그림 8>은 통일 이후

11) 공산주의 붕괴이후 출산율 급락은 20세기 마지막에 나타난 가장 놀랄만한 인구학적 현상 가운데 하나로, 거의 모든 동유럽 국가들에서 공산주의 붕괴이후 유례없는 출산율 하락을 경험한 바 있으며, 이는Eberstadt (1994) 등 여러 연구를 통해 다루어진 바 있다.

동서독 지역의 합계출산율과 출생아수를 각각 나타낸다. 서독지역과 달리 동독지역의 합계출산율은 통일 직후 약 5년간 급격하게 하락하는 것으로 나타나는데, 이러한 변화는 동독지역 각 연방의 출생아수에서도 잘 나타난다. 동독지역에 속한 연방 가운데 가장 인구가 많은 작센주의 경우, 1990년 출생아수가 약 5만명 정도였으나, 1994년에는 2만2천명으로 절반 이하로 감소한 것으로 나타난다. 인구규모가 가장 적은 메클렌부르크-포어폼머른주의 경우 출생아수 급감도 가장 두드러졌는데, 1990년 약 2만9천명에서 1994년 약 9천명으로, 30% 수준으로 줄어든 것으로 나타났다. 동독지역의 합계출산율은 2007년경 서독지역 수준으로 회복되는 것으로 나타나지만, 출생아수는 1990년 수준으로 회복되지 못하고 있는데 이는 장기간 젊은 인구의 순유출이 발생한 결과이다.

〈그림 8〉 통일 이후 동서독 지역의 출생/출산 변화



통일 이후 동독지역의 합계출산율 변화 과정은 크게 세 기간으로 구분된다. 통일 직후 합계출산율이 급락한 기간(1990~1994년)과 합계출산율이 서독지역 수준으로 수렴하는 기간(1995~2008년), 그리고 합계출산율이 서독지역 수준을 상회하여 상승하는 2008년 이후의 기간이다.

통일 직후 합계출산율이 절반 수준으로 급락한 기간을 살펴보면, 1990년 동독지역의 합계출산율은 1.52명으로 서독지역(1.45명)에 비해 약간 높았으나, 1994년 동독지역의 합계출산율은 0.77명으로 하락한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 젊은 여성인구가 서독지역으로 이동한 것이 주요 원인이지만 통일 초기 동독지역내 출산 및 육아와 관련된 시스템이 잘 정비되지 않은 것도 원인 중의 하나로 지적된다. 이러한 출산율 충격은 비단 동독지역에서만 발생한 것은 아니다. 구사회주의권 국가들의 합계출산율은 체제전환 이전에는 대체로 1.8~2.1명 수준이었으나, 체제전환 이후 약 5년동안 1.2~1.6명 수준으로 출산율이 하락하였다(<표 2> 참조). 동독의 경우, 다른 구사회주의 국가들에 비해 합계출산율이 낮은 편이긴 했으나, 통일 이후 거의 절반 수준으로

하락하였다. 대부분의 구사회주의 국가들은 1인당 소득 감소와 출산을 하락을 함께 경험하였지만, 동독지역의 경우 통일로 인하여 1인당 소득이 오히려 증가하였음에도 불구하고 출산을 충격이 더욱 두드러진 것이 특징적이다.

〈표 2〉 독일 통일 전후 합계출산율 변화(국제비교)

OECD 국가들						체제이행국들					
	1989	1995		1989	1995		1989	1995		1989	1995
USA	2.1*	2.0	네델란드	1.5	1.5	폴란드	2.1	1.6	라트비아	2.0*	1.3
호주	1.9*	1.9	일본	1.5*	1.5	헝가리	1.8	1.6	러시아	2.0	1.3
핀란드	1.8*	1.8	오스트리아	1.5*	1.4	리투아니아	2.0*	1.5	체코	1.9	1.3
영국	1.8	1.8	포르투갈	1.5	1.4	에스토니아	2.0*	1.4	불가리아	1.9	1.2
덴마크	1.6	1.8	서독	1.4	1.4	우크라이나	1.9*	1.4	동독	1.6	0.8
스웨덴	1.9	1.7	그리스	1.4	1.4	벨라루시	1.9	1.4			
프랑스	1.8	1.7	스페인	1.3	1.2						
벨기에	1.6	1.6	이탈리아	1.3	1.2						
스위스	1.6*	1.5									

주: *1990년

출처: Pohl et al. (1992), Unicef (1993.12), Waker (1995), Zakharov (1997)

동독지역의 합계출산율은 1995년부터 다시 상승하기 시작하여, 2007년 서독지역 수준으로 회복되었으며, 2008년에는 동독지역의 합계출산율이 1.40명으로 서독지역 수준(1.37명)을 상회하는 것으로 나타난다. 기존연구에 따르면, 동독지역의 합계출산율이 서독지역 수준으로 회복되는 과정에서, 동서독 여성의 연령별 출산율 패턴이 유사해지는 현상이 발견되었다. 1989년 동독과 서독의 연령별 합계출산율을 비교하면, 동독의 경우 출산율이 가장 높은 연령구간이 22~26세로 서독(26~30세)에 비해 낮았으나, 통일 이후에는 서독과 같이 26~30세 연령구간에서 가장 높은 출산율을 보였다(Lencher, 2001). 이러한 변화는 동독지역의 출산패턴이 서독지역으로 수렴하는 현상으로 이해되었으나, 2001~2008년 기간중 동독지역과 서독지역의 출생순위별 합계출산율(order-specific TFR), 출생순위별 모(母의) 연령(mean age at childbirth by birth order)등을 분석한 결과, 동독여성의 첫째 자녀 출산율이 서독지역에 비해 높고 첫째 자녀를 출산하는 모의 연령이 1세 가량 낮은 것으로 나타났다. 또한, 동독지역은 서독지역에 비해 자녀가 1명인 가정의 비율은 높지만, 서독지역에 비해서는 아이가 없는 가정의 비율은 낮은 것으로 나타났다. 동독지역과 서독지역간의 이러한 차이는 동독지역의 합계출산율이 서독지역을 약간 상회하는 결과로 나타났는데, 이는 동독지역의 소득수준이 서독지역에 비해 전반적으로 낮은 것을 감안했을 때 다소 특이한 현상으로 지적되었다(Goldstein and Kreyenfeld, 2011).

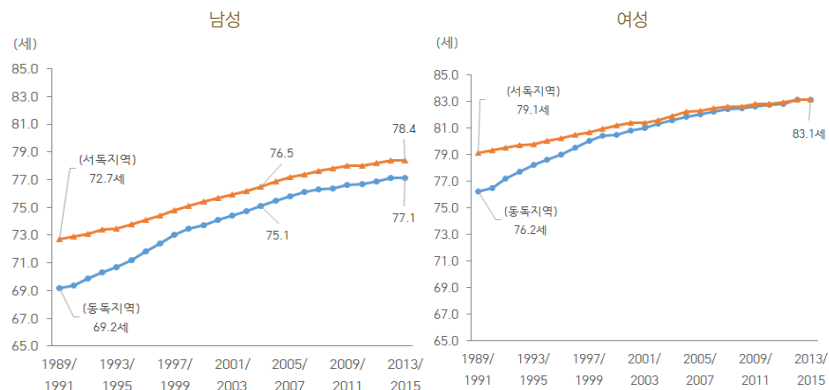
1.3. 기대여명

언급했듯이, 지난 25년 동안 독일은 고령사회에서 초고령사회로 이동했다. 지난 25

년 동안 독일인구의 기대여명은 평균적으로 약 5.7세 정도 상승했는데, 동서독 지역을 구분하여 살펴보면, 동독지역의 기대여명 상승 속도가 더 빨랐다. 서독지역의 기대여명은 남성과 여성이 각각 5.7세, 4.0세 상승한 반면, 동독지역의 기대여명은 남성과 여성이 각각 7.9세, 6.9세 상승하였다.

동독지역의 기대여명이 상대적으로 빠르게 상승함에 따라, 동서독의 기대여명 격차는 점차 축소되었다. 특히, 여성의 경우 통일 초기 기대여명의 격차가 남성에 비해 적었을 뿐만 아니라 기대여명의 수렴 또한 빠르게 나타나, 2015년에 작성된 생명표에 따르면 동서독간 기대여명의 격차가 해소된 것으로 나타났다. 그러나 남성의 경우 2015년에도 1.3세 정도 기대여명의 격차가 존재하는 것으로 나타났다.

〈그림 9〉 통일 이후 기대여명¹⁾ 변화(동독지역 vs. 서독지역)



주: 1) 0세 인구(출생시) 기대여명을 의미함

출처: 독일연방통계청

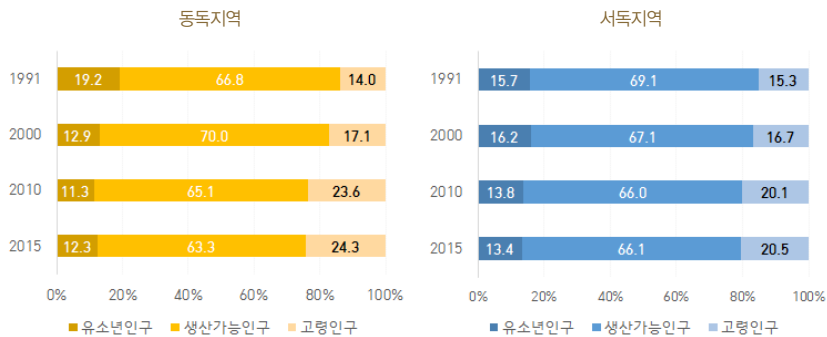
동서독 지역간 기대여명 격차 축소는 통일로 인하여 서독의 사회보장제도가 동독지역에 이식된 결과라고 볼 수 있다. 특히, 통일 이후 동독지역의 의료 장비 및 병원시설 현대화를 위한 재정지원 확대는 동독지역의 사망률을 현저하게 감소시키는 데 기여한 것으로 잘 알려져 있다(Luy, 2004, p. 104). 의료와 관련된 투자 이외에 연금, 퇴직수당 등 공공지출의 증가도 동독의 기대여명을 상승시킨 요인이다. 동독 화폐를 고평가하여 1:1 교환비율을 적용한 경우에도 통일 이전 동독의 연금 수준은 서독의 40% 수준, 1인당 의료비 지출도 서독의 30% 수준에 불과했다. 그러나 이러한 격차는 통일 이후 빠르게 축소되었고, 이는 동독지역의 기대여명이 서독지역 수준으로 수렴하는 데 기여했다(Vogt and Kluge, 2015).

2. 독일 통일 이후 인구고령화의 전개양상: 동독지역 v.s 서독지역

이 절에서는 독일 통일 이후 25년간 동독지역과 서독지역(구연방)¹²⁾의 인구고령화 전개양상을 살펴보고자 한다. 통일 직후인 1991년 독일의 고령인구 비중은 15.0%로 이미 고령화 사회에 진입한 상태였으나, 동독지역의 고령인구 비중은 14.0%로 서독지역(15.3%)에 비해서는 고령화 수준이 낮았다(<그림 10> 참조). 통일 이전 동독의 합계출산율은 1.52명으로 서독(1.45명)에 비해 약간 높았고 기대여명은 남성이 3.5세, 여성이 2.9세 정도 낮았기 때문이다.

그러나 통일 이후 동독지역의 고령화가 상대적으로 빠르게 진행되어 동독지역의 고령화 수준이 더 높아졌을 뿐만 아니라, 고령화 수준의 동서독간 격차 또한 확대되었다. 2000년 동독지역의 고령인구 비중은 서독지역에 비해 0.4%p정도 상회하는 데 그쳤으나, 2010년과 2015년에는 격차가 각각 3.5%p와 3.8%p로 확대되었다. 언급했듯이, 동독지역의 고령화는 젊은 인구의 서독으로의 유출과 통일 직후 출산율 급락, 기대여명의 상승으로 인한 것인데, 특히 앞의 두 가지 요인은 통일 직후 5~10년 동안 집중적으로 발생한 것으로 나타난다. 동독지역의 연령별 인구구성을 보면, 유소년인구 비중이 1991년 19.2%에서 2000년 12.9%로 큰 폭으로 하락한 것으로 나타나는데, 이는 통일 직후 생산가능인구의 서독으로의 이주와 동독지역의 급격한 출산율 하락으로 인한 결과이다. 2000년 이후에도 동독지역의 유소년 인구비중은 여전히 서독지역에 비해 낮은 수준을 나타내고 있는데, 이는 동독지역의 출산율 충격이 통일 이후 약 15년 동안 발생하였고, 2007년에 이르러서야 서독지역 수준으로 수렴하였기 때문이다.

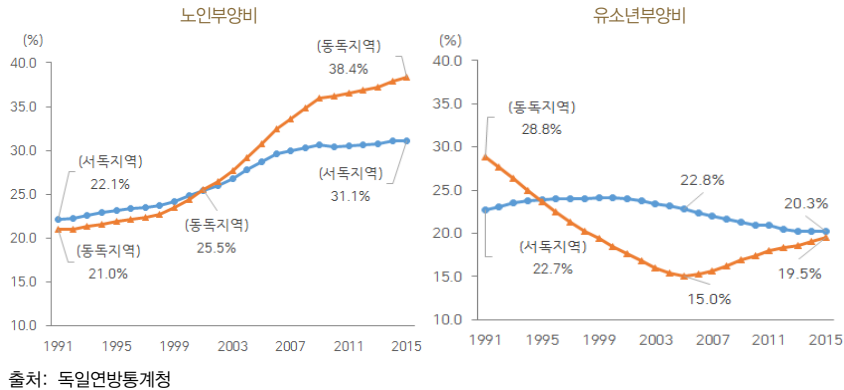
12) 이 장에서 동독지역은 구독일민주공화국 소속 4개 연방(작센, 작센-안할트, 메클렌부르크-포어포머른, 브란덴부르크)를 의미하며, 서독지역은 독일 통일 이전 11개연방(베를린은 제외)을 가리킨다. 동독지역은 신연방(New Länder), 서독지역은 구연방(Old Länder) 혹은 이전 영토(Former Territory)로 불리기도 한다.

〈그림 10〉 연령별 인구구성(동독지역 v.s 서독지역)¹⁾

출처: 독일연방통계청

한편, 통일 이후 동독지역에서는 기대여명의 상승과 출산을 하락이 함께 발생했기 때문에, 노인부양비(고령인구/생산가능인구)가 더 빠르게 상승하는 것으로 나타났다. 특히, 1990~1995년 기간중 출생인구가 생산가능인구에 편입되기 시작한 2005~2010년 기간중 노인부양비가 급격하게 상승하는 것은, 1990~1995년중 출산을 충격으로 동독지역 출생아수가 절반 이하로 하락했기 때문이다. 노인부양비의 동서독간 격차는 지속적으로 확대되어, 2015년 기준 동독의 노인부양비는 38.4%로 서독(31.1%)에 비해 7.3%p 높다. 한편, 동독지역 유소년부양비(유소년인구/생산가능인구)는 통일 이후 출산을 충격으로 인한 유소년인구의 감소와 서독으로의 이주로 인한 생산가능인구의 감소를 반영하여 줄곧 하락하다가 2005년 이후 다시 상승세로 전환하여 2015년에는 동서독간 격차가 크게 축소된 것으로 나타났다. 이는 동독지역의 합계출산율이 서독지역 수준으로 수렴한 결과로 볼 수 있으며 이러한 현상은 노인부양비의 동서독간 격차가 확대되는 것과는 상반된 것이다. 2005년 이후 출생한 유소년 인구가 생산가능인구로 편입되는 2020년 이후에는 노인부양비에 있어서도 동서독간 격차는 다소 완화되리라고 예상된다.

〈그림 11〉 부양비 변화추이(동독지역 v.s 서독지역)¹⁾



지금까지 독일 통일 이후 인구고령화의 전개양상을 살펴보았다. 통일 이후 동독지역의 출산율과 기대여명 변화는 남북한 통일에도 시사하는 바가 많다. 구소련 및 동유럽 체제전환국과 달리 동독지역은 통일로 인하여 소득수준이 전반적으로 상승하였음에도 불구하고, 인구이동 및 사회적 혼란으로 출산율이 급감한 바 있다. 또한, 통일 이후 보건의료혜택 및 생활수준 개선은 동독지역의 기대여명이 서독지역 수준으로 빠르게 수렴하는 데 기여한 것으로 나타났다. 독일의 경우, 통일로 인한 인구학적 변화는 고령화 속도를 촉진하는 요인으로 작용했던 것으로 나타났다. 본 연구에서는 독일 통일 사례에서 발생한 출생, 사망의 인구학적 변화를 토대로 남북한 통일 이후 발생할 수 있는 출산율과 기대여명 변화 시나리오를 제시하고, 통일이 인구고령화에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

V. 남북한 통일 이후 인구고령화의 변화추이

이 장에서는 독일 통일 사례를 토대로 남북한 통일 이후 출산율과 기대여명 변화에 대한 다양한 시나리오를 설정하고, 각 시나리오별로 남북한 인구를 추계하여 통일로 인한 인구고령화에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

통일 이후 남북한 인구추계를 시도한 기존연구 가운데, Stephan (2013)은 북한지역에 독일과 같은 출산율 충격이 발생하는 상황을 시나리오로 도입하였다. 동 연구는 2015년 남북한의 통일이 이루어진다고 가정했으며, 출산율 충격이 발생하여 북한지역의 합계출산율은 통일 직후 5년 동안 2.0명에서 1.58명으로 하락한다. 합계출산율이 급감한 이후 출산율 변화에 따라 시나리오는 세 가지로 구분되는데, 2049년까지 합계출산율이 1) 1.0명까지 떨어지는 시나리오(low) 2) 1.58명으로 유지되는 시나리오(medium) 3) 1.9명까지 상승하는 시나리오(high)로 구분된다. 이러한 시나리오에 따라 남북한 인구를 추계하면, 출산율이 1.0명까지 하락하는 시나리오에서 고령인구의 비중은 33.8%로 출산율 충격이 발생하지 않는 경우(30.9%)에 비하여 고령인구 비중이 2.9%p 증가하는 것으로 제시하였다.

Stephan의 연구는 통일 이후 북한지역의 출산율 충격을 도입하여 인구고령화 수준의 증가를 추계했다는 데 의의가 있다. 그러나 출산율 변화 시나리오가 단순하고, 기대여명 수렴을 고려하지 않았다는 측면에서 한계가 있다. 동 연구에서 도입한 출산율 변화 시나리오는 통일 직후 출산율이 급감한 이후 30년 동안 지속적으로 하락, 유지, 상승하는 것으로 단순하게 설정되어 있는데, 이는 독일 통일 사례와 차이가 있다. 출산율이 다시 상승하는 시나리오는 독일 통일 사례와 유사하나, 독일의 경우 동독지역의 출산율이 서독지역 수준으로 수렴하는 데 소요된 기간이 18년으로 짧고, 최근에는 서독지역을 상회하는 것으로 나타났기 때문에 Stephan이 도입한 시나리오는 독일 통일의 경험을 반영하는 데 한계가 있다.

본 연구는 다음과 같은 측면에서 기존연구를 보완하였다. 첫째, 독일 통일 사례를 참고하여 남북한 통일 이후 북한지역의 출산율 변화에 대한 시나리오를 설정하였다. 모든 시나리오에서 북한지역의 합계출산율은 급락했다가 회복되는 추이를 보이지만, 수렴 수준에 차이를 두었으며, 출산율 충격 없이 북한지역의 출산율이 상승하는 경우도 고려하였다. 둘째, 기존연구와 달리 북한지역의 기대여명이 현재 유엔의 전망에 비해 빠르게 상승하여, 남북한의 기대여명 격차가 축소될 경우를 시나리오에 도입하였다.

1. 기본가정, 이용자료 및 추계방법

본 연구에서는 남북한 통일로 인한 인구통합 시점을 2020년으로 가정하였으며, 유엔인구전망(2015년 수정판)을 이용하여 통일 이후 남북한 인구를 추계하였다. 남북한 통일이 평화적으로 이루어져, 통일과정에서 인구손실이 발생하지 않는다고 가정하였

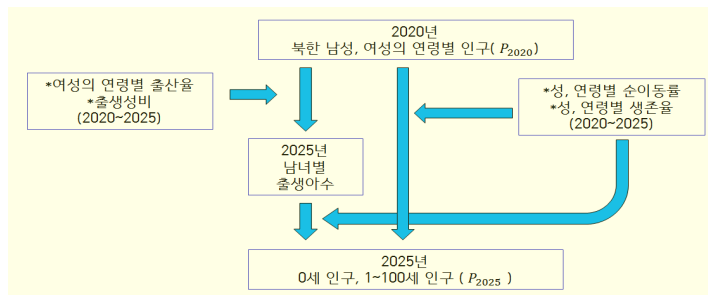
기 때문에, 인구통합 시점인 2020년의 남북한 총인구 규모는 유엔인구전망의 중위출산을 기준 남한과 북한의 총인구 규모의 합계와 같다.

통일 이후 남북한 인구변동은 다음의 가정에 근거하여 추계하였다. 우선, 남한인구의 변동은 현재 유엔인구전망의 중위출산을 기준 인구추계에 적용되는 합계출산율, 기대여명, 국제적 이동에 대한 가정에 따라 이루어진다. 즉, 유엔의 중위출산율 기준 인구추계와 동일하다. 반면, 북한인구의 합계출산율과 기대여명은 통일로 인하여 현재의 전망을 벗어난다고 가정하였다. 이러한 가정은 통일로 인한 인구변수의 변화가 주로 북한인구에 대해서만 발생한다고 단순화한 것이며, 이는 독일 통일 이후 동서독 인구변동의 추이를 반영한 것이다.¹³⁾ 북한인구의 합계출산율과 기대여명 변동에 대한 가정은 독일 통일 이후 동독인구의 변동을 토대로 시나리오를 설정하였다.

추계방법은 인구변동요인(출생, 사망, 이동)에 대한 가정을 토대로 향후 인구의 성장과 변동을 추계하는 코호트요인법(Cohort Component Method)을 적용하였다. 코호트요인법은 출생, 사망, 국제이동의 장래 변동 수준에 대한 가정을 바탕으로 추계의 시발점이 되는 성별, 연령별 기준인구에 출산과 국제순이동을 더하고, 사망을 제하는 인구균형방정식(Demographic Balancing Equation)에 의해 다음 해 인구를 산출하는 방식이다(통계청, 2011).¹⁴⁾

본 연구에서는 남북한 인구를 4개 그룹(남한여성, 남한남성, 북한여성, 북한남성)으로 구분하고, 연령별 인구구성은 0세, 1~4세, 5~9세, ..., 75~79세, 80세 이상으로 구분하였다.¹⁵⁾ 또한 2020년을 시작으로, 5년 단위로 2100년까지의 인구변동을 추계하였다. 남한여성과 남한남성의 인구변동은 중위출산율 기준의 유엔인구추계를 그대로 따른다고 가정하였기 때문에, 코호트요인법에 의한 인구추계는 북한여성과 북한남성에 대해서만 이루어졌다.

〈그림 12〉 북한인구 추계 과정



13) 통일 이후 서독지역의 합계출산율도 소폭 하락하였으나, 서독지역의 합계출산율은 30여년간 1.4명 안팎에서 큰 변동을 보이지 않은 것이 특징이다. 따라서 통일로 인한 출산율 충격이 서독지역에는 발생하지 않았다고 보았다.

14) 통계청, 장래인구추계(2010년~2060년), p. 20.

15) 유엔 세계인구전망에 포함된 요약생명표(Abridged Life table)의 연령구간 구분과 동일하다. 연령구간별 생존율(survival ratio) 적용을 위해, 동일한 구분을 적용했다.

<그림 12>을 이용하여 북한인구의 추계과정을 설명하면, 인구통합 시점인 2020년에 북한남성과 북한여성의 연령별 인구(P_{2020})를 토대로 2020~2025년 기간중 북한여성의 연령별 출산율과 출생성비를 적용하면, 2020~2025년중 북한의 남녀별 출생아수($B_{2020, 2025}$)가 결정된다. 또한, 북한여성과 북한남성의 2020~2025년 기간중 연령별 생존율과 연령별 순이동률을 적용하면 2020~2025년 기간중 사망자수($D_{2020, 2025}$)와 국제순이동자수($M_{2020, 2025}$)가 결정된다. 2020년 북한여성 인구와 북한남성 인구 규모에 출생아수와 국제순이동자수를 더하고 사망자수를 제하면, 2025년 기준 북한인구가 계산된다. 이러한 과정을 2095~2100년까지 반복하여, 통일 이후 북한인구 변동을 추계하였다.

본 연구에서는 “Country Cohort Component Model (Tim Chapin, 2011)”을 이용하여, 북한여성 인구와 북한남성 인구를 각각 추계하고 남한 인구추계 자료와 통합하였다. Tim Chapin (2011)이 작성한 모형은 인구그룹이 4개(White Females, White Males, Non-White Females, Non-White Males)로 구분되어 있으며, 2000년을 기준으로 5년 단위 인구를 2030년까지 추계하고 있다. 본 연구에서는 Tim Chapin (2011)의 모형을 토대로, 북한 인구변동에 필요한 변수(연령별 출산율, 출생성비, 생존률, 이동률)를 적용하였으며 이를 2100년까지 확장하여 북한인구를 추계하였다. 북한 인구변동에 필요한 변수는 각 시나리오에 따라 달라지도록 설정하였는데, 본 연구에서는 북한여성의 연령별 출산율과 북한인구의 기대여명(연령별 생존율)이 달라진다고 가정하였다. 국제순이동률에 대한 가정은 현재 유엔인구전망과 동일하다.

2. 시나리오 설정

본 연구에서 북한인구 추계에 적용한 시나리오는 <표 3>과 같다. 우선, 각 시나리오 결과를 비교하는 기준이 되는 Baseline 시나리오는 유엔인구전망의 중위출산율 기준 북한인구 추계를 이용하도록 하겠다. 유엔인구전망의 중위출산율 기준에 따르면 북한의 합계출산율은 2020년 1.94명에서 2100년 1.83명으로 소폭 하락하고, 기대여명은 71.7세에서 85.3세로 상승한다.

시나리오 1~3은 모두 독일 통일 이후 동독지역의 합계출산율 또는 기대여명 변화를 반영한 시나리오이다. 통일 직후 출산율 충격은 시나리오 1~3에 동일하게 반영되었으며, 합계출산율이 회복되는 수준에 차이를 두었다. 한편, 북한인구의 기대여명이 남한 수준으로 수렴하는 가정은 시나리오 2~3에 반영되었다.

시나리오 1~2는 북한의 합계출산율이 통일 직후 5년 동안(2020~2025년) 0.97명으로 급감한 이후, 2035~2040년까지 남한의 합계출산율 수준(1.5명)으로 수렴하는 것을 가정하고 있다. 이는 독일 통일 직후 동독지역의 합계출산율이 절반 수준으로 하락했다가, 서독지역 수준으로 수렴했던 사례를 적용한 것이다. 독일 통일의 경우 동독지역의 합계출산율은 1990년 1.5명에서, 1994년 0.77명으로 하락했고, 2008년에 서독지역 수준으로 수렴했다. 통일 직후 약 5년 동안 출산율 충격이 발생했고, 이후 회복되

는 과정에 약 13년이 소요된 것으로 볼 수 있다. 시나리오 1과 시나리오 2는 출산을 충격이 5년 동안 발생하고, 출산율이 회복되는데 10년이 소요된다고 가정하고 있다.

〈표 3〉 시나리오별 북한의 합계출산율 및 기대여명 변화

	합계출산율 변화	기대여명 변화
Baseline 시나리오	유엔 전망(중위출산율) 1.94명(2020년)→1.83명(2100년)	유엔 전망(중위사망률) 71.7세(2020년)→85.3세(2099년)
시나리오1	출산율 급감 이후 남한 수준으로 수렴 1.94명(2020년)→0.97명(2025년) →1.50명(2035년)→1.76명(2100년)	유엔 전망(중위사망률) 71.7세(2020년)→85.3세(2099년)
시나리오2		
시나리오3	출산율 급감 이후 남한 수준을 상회 1.94명(2020년)→0.97명(2025년) →1.50명(2035년)→1.83명(2100년)	남한 수준으로 수렴 71.7세(2020년)→91.9세(2075년) →93.7세(2099년)
시나리오4	출산율 상승(유엔인구전망, 고위출산율) 1.94명(2020년)→2.29명(2025년) →2.35명(2035년)→2.33명(2100년)	

한편, 시나리오 4는 남북한 통일 이후 북한지역의 인구학적 변화가 독일 통일 이후 동독지역의 변화와는 다를 가능성을 고려한 가정이다. 즉, 북한지역에 출산율 충격이 발생하지 않고, 출산율이 고위출산율 수준으로 상승하는 경우를 고려하였다. 현재 북한지역의 보육 환경 및 보건의료 여건은 통일 이전 구동독의 여건보다는 매우 열악하기 때문에, 남북한 통일로 인하여 출산과 관련된 환경이 상당 부분 개선될 여지가 있고, 이는 출산율 상승으로 이어질 수 있음을 감안한 것이다. 시나리오 4에서 기대여명의 수렴에 대한 가정은 시나리오 2~3과 동일하다.

Baseline 시나리오와 시나리오 1~2의 출산율 가정을 연령별 출산율(Age Specific Fertility Rate) 변화로 나타내면 <그림 13>과 같다. 연령별 출산율은 가임구간 내 속한 연령구간(x 세에서 $x+n$ 세)의 여성인구 대비 그 구간여성이 출산한 출생아수를 의미하는데, 이는 해당 연령구간에 있는 여성의 1년간의 평균 출산율로 이해할 수 있다. Baseline 시나리오 경우, 2020년 기준 북한여성의 연령별 출산율은 25~29세 구간에서 0.96명으로 가장 높은 반면, 남한여성의 연령별 출산율은 30~34세 구간에서 0.64명으로 가장 높다. 유엔의 중위출산율 가정에 따르면 북한여성의 경우 출산율이 가장 높은 연령구간이 높아지고, 출산율은 하락하는 것으로 나타나고 남한여성의 경우 현재와 같이 30~34세 연령구간에서 출산율이 높아질 전망이다. 2100년 기준 북한여성의 연령별 출산율은 30~34세 구간에서 0.65명, 남한여성의 출산율은 0.85명인 것으로 나타났다.

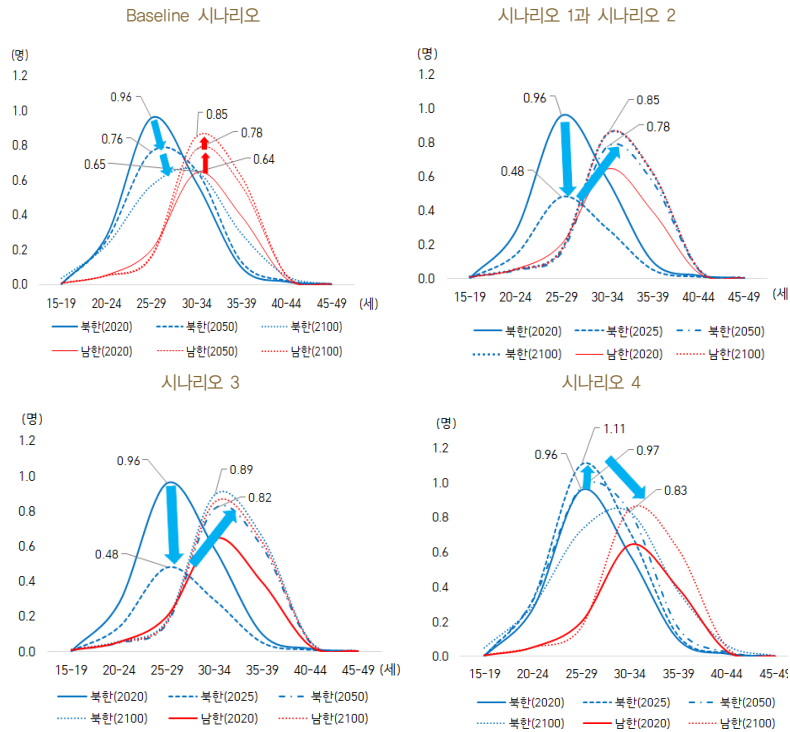
시나리오 1과 시나리오 2에서는 통일 직후 합계출산율이 급락했다가 남한수준으로 수렴한다고 가정했다. 2025년 모든 연령구간에서 출산율이 절반 수준으로 하락하고, 이후 합계출산율이 남한수준으로 수렴하는 과정에서 출산율이 가장 높은 연령구간이

30~34세 구간으로 이동하는 것으로 가정하였다. 시나리오 3의 경우 출산율이 급감한 이후 2035년경 남한 수준으로 수렴한다는 점은 시나리오 1~2와 동일하지만, 수렴한 이후 남한 수준을 상회하여 합계출산율이 상승한다는 점에서 차이가 있다. 시나리오 3의 2050년과 2100년 북한의 연령별 출산율을 보면, 출산율이 가장 높은 구간인 30~34세 구간에서 시나리오 2에 비해 출산율이 더 높은 것으로 나타나는데¹⁶⁾, 이는 북한의 출산율이 남한 수준을 상회하여, 원래 유엔인구전망(2015년)의 북한 중위출산율 가정 수준으로 회복된다고 가정한 데 따른 것이다.

시나리오 1~3은 독일 통일 이후 동독지역의 사례를 토대로 통일 직후 북한의 합계출산율이 급락한 이후 상승하는 상황을 가정하고 있다. 그러나 남북한 통일로 인하여 북한지역의 보건의료 여건이 개선되고 소득수준이 전반적으로 증가할 경우 북한의 합계출산율이 출산율 충격 없이 높아지는 상황도 발생할 수 있다. 따라서 시나리오 4에서는 통일 이후 북한의 출산율이 현재 유엔인구전망의 고위출산율 가정에 따라 상승한다고 가정하였다. <그림 13>에서 시나리오 4의 연령별 출산율을 보면, 25~29세 구간에서 북한의 출산율은 통일 이후 1.11명으로 더 높아지고, 이후 출산율이 가장 높은 연령구간이 30~34세 구간으로 이동하지만, 고위출산율 가정에 따르면 모든 연령구간에서 출산율이 전반적으로 높다. 유엔의 고위출산율 가정을 따를 경우 북한의 합계출산율은 2025년 2.29명으로 상승, 2035년에는 2.35명까지 상승했다가 점진적으로 2.3명 수준에서 큰 변동을 보이지 않는 것으로 나타난다.

16) 시나리오 3의 경우 2050년과 2100년의 30~34세 연령구간의 출산율이 각각 0.82명, 0.89명으로 시나리오 2(2050년, 0.78명, 2100년 0.85명)에 비해 높다.

〈그림 13〉 남북한 연령별 출산율 가정



통일 이후 북한인구의 기대여명 수렴에 대한 시나리오는 다음과 같다. 시나리오 1은 북한인구의 기대여명이 현재 유엔인구전망의 중위 사망률 가정에 따라 상승한다고 가정하지만, 시나리오 2~4에서는 북한인구의 기대여명이 통일 이후 빠르게 상승하여 2075년경 남한 수준으로 수렴한다고 가정하였다.¹⁷⁾ 이와 같이 남한 수준으로 기대여명이 수렴할 경우 2075년 기준 북한의 기대여명은 91.9세로 현재 유엔인구전망(81.9세)에 비해 10세 정도 상승하는 것이다. 독일 통일의 경험을 보면, 통일 시점에 동독 지역과 서독지역의 기대여명은 3세 정도의 격차를 보였지만 통일 이후 25년이 경과하면서 동서독간 기대여명 격차가 크게 해소되었다. 남북한의 기대여명 격차는 2020년 기준 11.6세로 통일 당시 독일에 비해 기대여명 격차가 매우 확대되어 있기 때문에 북한지역의 기대여명이 남한지역 수준으로 수렴하는 데, 55년이 소요된다고 가정하였다.

기대여명이 수렴하는 시나리오 2~4에서, 각 시점별 기대여명 변화는 <표 4>와 같다. 2020년 기준 북한남성과 북한여성의 기대여명은 남한의 1988년 수준과 유사하다. 따라서 통일 이후 북한의 기대여명은 1988년 이후 남한의 기대여명이 상승한 경로를

17) 남한인구의 기대여명은 출산율 변화와 마찬가지로 유엔의 중위 가정에 따라 변동한다고 가정했다.

따른다고 가정하였다. 즉, 2025년 북한인구의 기대여명은 남한의 1995년 수준으로 수렴, 2050년에 북한인구의 기대여명이 남한의 2020년 수준으로 수렴한다고 가정하였다. <표 4>의 기대여명은 0세 출생아의 평균생존연수를 의미하며, 북한인구 추계과정에서는 유엔인구전망의 해당 연도별 남성과 여성의 연령별 생존율(survival rate)을 이용했다.¹⁸⁾

〈표 4〉 북한의 기대여명¹⁾ 변화에 대한 가정(시나리오 2~4)

	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년
남성	67.5	68.7	71.7	73.8	76.5	77.9
여성	74.5	77.0	78.7	80.8	83.2	84.6
남한과 비교 ²⁾	1988년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년
	2050년	2055년	2060년	2065년	2070년	2075년
남성	79.5	80.6	81.5	84.0	86.0	87.8
여성	85.7	86.7	87.6	90.0	92.1	93.9
남한과 비교 ²⁾	2020년	2025년	2030년	2045년	2060년	2075년

주: 1) 0세 인구(출생시) 기대여명을 의미함

2) 2025년 이후 북한의 기대여명을 가정할 때 도입한 남한의 시점을 의미(2025년의 북한인구의 기대여명은 남한인구의 1995년 기대여명을 적용)

3. 시나리오별 남북한 인구고령화 변화추이

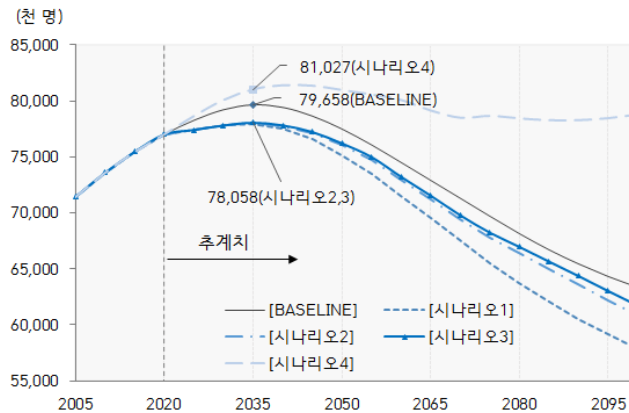
이 절에서는 각 시나리오에 따른 남북한 인구추계 결과를 소개하고자 한다. 본 연구에서는 독일 통일 사례를 감안하여 통일로 인한 충격이 북한지역의 출산율을 하락시키는 한편, 기대여명을 상대적으로 빨리 상승시키는 경우를 주요 시나리오로 고려하였다(시나리오 1~3).

각각의 시나리오에서 총인구와 연령별 인구구조가 어떻게 변화하는 지 살펴보고, 특히 저출산과 기대여명 상승으로 인한 인구고령화 심화 정도를 비교하도록 하겠다. 또한, 또한, 북한지역의 출산율이 하락하지 않고 상승하는 경우(시나리오 4) 어느 정도 고령화를 경감시키는 효과가 있는지도 비교하고자 한다.

먼저, 시나리오별 인구추계 결과를 총인구 측면에서 비교한 결과는 <그림 14>와 같다. 총인구 규모는 기대여명이 수렴하지 않고, 출산율 충격만 발생하는 시나리오 1에서 가장 작다. 시나리오 2는 시나리오 1과 출산율 변화에 대한 가정은 같으나, 기대여명이 남한 수준으로 수렴하여 총인구 규모가 시나리오 1에 비해 많다. 시나리오 2~4는 기대여명의 수렴에 대한 가정은 동일하나, 출산율 변화에 대한 가정에서 차이가 있다. 시나리오 3에서는 북한의 출산율이 통일 직후 출산율 급락하지만 통일시점에서 15년이 경과하면 남한 수준으로 수렴하고, 그 이후에는 오히려 남한 수준을 상회한다고 가정하였다. 시나리오 3에서는 2035년 이후 북한의 합계출산율이 시나리오 2보다 높아지기 때문에, 총인구 규모 또한 시나리오 2에 비해 증가한다.

18) 인구균형방정식을 이용하는 경우, 각 시점의 사망자수는 연령별 생존율을 적용하여 계산된다.

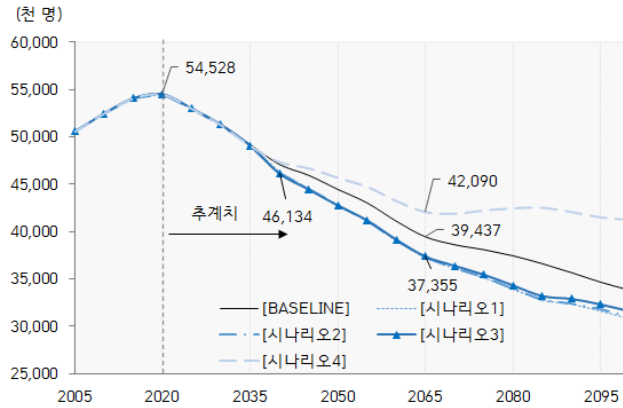
〈그림 14〉 시나리오별 총인구 변화추이



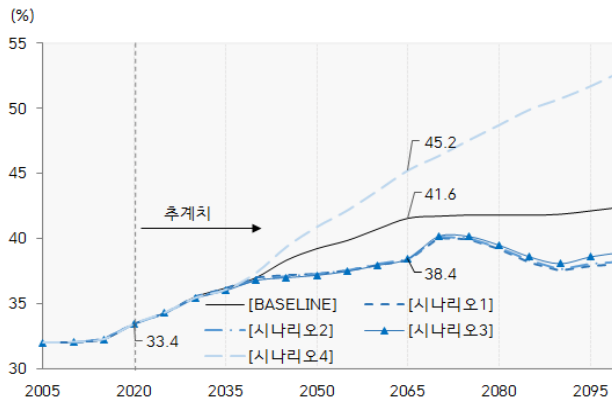
통일 직후 출산율 충격이 발생하는 시나리오 1~3의 총인구 규모는 유엔인구전망의 총인구 규모인 Baseline 시나리오에 비해 모두 작은 것으로 나타난다. 총인구가 정점에 이른 시점인 2035년의 총인구 규모는 Baseline 시나리오에서 79,658천명, 시나리오 2와 시나리오 3에서 78,058천명으로 약 160만명 정도 차이를 보인다. 반대로 통일 직후 출산율 충격이 발생하지 않고, 북한의 합계출산율이 유엔의 고위출산율 가정에 준하여 상승한다고 가정한 시나리오 4에서는 총인구의 규모가 Baseline 시나리오에 비해 약 140만명(2035년 기준, 81,027천명) 증가하는 것으로 나타났고, 총인구가 정점에 이르는 시점도 5년 연기되어, 2040년 81,394천명으로 추계되었다. 한편, 기대여명이 남한 수준으로 수렴하는 시나리오 2~3에서는 통일 이후 시간이 경과할수록 총인구 규모가 Baseline 시나리오 수준에 가까워진다. 기대여명이 수렴하지 않는 시나리오 1의 경우 출산율 충격에 의한 인구감소가 지속되지만, 기대여명이 수렴하는 경우 출산율 충격에 의한 인구손실이 부분적으로 회복되는 것으로 나타났다.

통일 이후 인구의 연령별 구조를 보면, 먼저 생산가능인구의 변화추이는 <그림 15>와 같다. 저출산과 기대여명 저하로 인하여 고령화가 심화되는 시나리오 1~3에서는 생산가능인구의 규모가 Baseline 시나리오에 비해 적은 것으로 나타난다. 생산가능인구의 규모는 2020년에 약 5천4백만명으로 정점에 이른 이후 지속적으로 하락하는 추세를 나타내는데, 북한지역의 출산율이 증가하는 시나리오 4에서는 2065년 기준 약 4천 2백만명으로 생산가능인구 규모의 감소가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

〈그림 15〉 시나리오별 생산가능인구 변화추이



〈그림 16〉 생산가능인구중 북한지역 인구 비중(시나리오별)

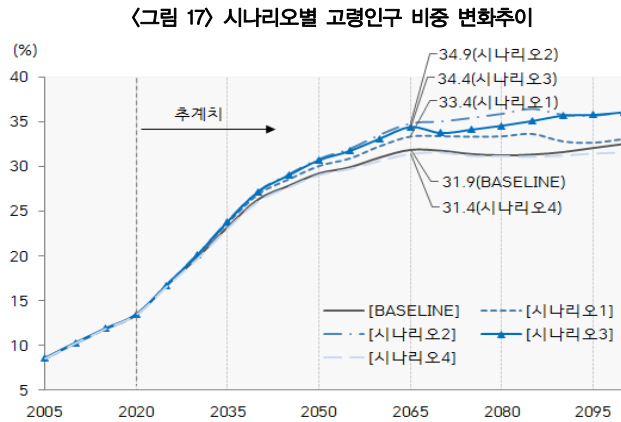


한편, 모든 시나리오에서 전체 생산가능인구 가운데 북한지역의 인구가 차지하는 비중이 높아지는 경향을 보인다(〈그림 16〉 참조). 2020년 기준 전체 생산가능인구에서 북한지역 인구 비중은 33.4%이나, 저출산과 기대여명 증가를 감안하더라도 2065년 기준 38.4% (시나리오 3)까지 상승할 전망이다. 통일 이후 북한지역의 출산율이 상승하는 경우(시나리오 4) 전체 생산가능인구에서 북한지역 인구 비중이 45.2%까지 상승하는 것으로 나타났다. 북한의 합계출산율과 유소년 인구 비중이 남한에 비해 상대적으로 높기 때문에, 향후 전체 생산가능인구에서 북한지역 인구가 차지하는 비중이 높아지는 것은 불가피한 현상이다.

다음으로 시나리오별 고령화 진행추이를 비교해보자(〈그림 17〉 참조). 독일 통일 사례를 적용한 시나리오 1~3에서는 고령인구 비중이 Baseline 시나리오에 비해 증가하는 것으로 나타난다. 즉, 통일 이후 북한지역의 출산율 충격과 기대여명 수렴은 모두 인구고령화를 심화시키는 요인으로 작용한다.

유엔의 중위출산율 기준 인구추계(Baseline 시나리오)에 따르면, 남북한 인구가 단순 통합될 경우 고령인구 비중은 2065년 31.9%에 이를 것으로 전망되는데, 출산율 충격과 기대여명 수렴

을 가정할 경우 고령화 수준은 증가한다. 통일로 인한 출산을 충격만을 고려하는 시나리오 1에서는 고령인구 비중이 33.4%(2065년), 기대여명 수렴을 함께 고려하는 시나리오 2에서는 34.9%(2065년)이다. 즉, 시나리오 1과 2에서 고령인구 비중은 Baseline 시나리오 대비 각각 1.5%p, 3.0%p 높은 것으로 나타난다.



시나리오 1~2에서는 북한의 합계출산율이 하락한 이후 남한 수준으로 회복되는 것을 가정했으나, 독일의 경우 2008년 이후 동독지역 합계출산율이 서독지역 수준을 상회하여 상승하는 것으로 나타났다. 이를 반영하여, 북한지역의 합계출산율이 남한 수준을 상회하여 회복되는 경우를 가정한 시나리오 3에서는 고령인구 비중이 2065년 기준 34.4%로 시나리오 2에 비해 소폭 경감(0.5%p)되는 것으로 나타났다.

마지막으로, 통일 이후 북한의 합계출산율이 상승하는 경우¹⁹⁾, 남북한 기대여명 격차가 해소되더라도 고령화 경감 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 시나리오 4의 고령인구 비중은 2065년 기준 31.4%로 Baseline 시나리오 대비 0.5%p 낮아지며, 출산을 충격이 발생하는 시나리오 2~3 대비 3%p 이상 낮아지는 것으로 나타났다.

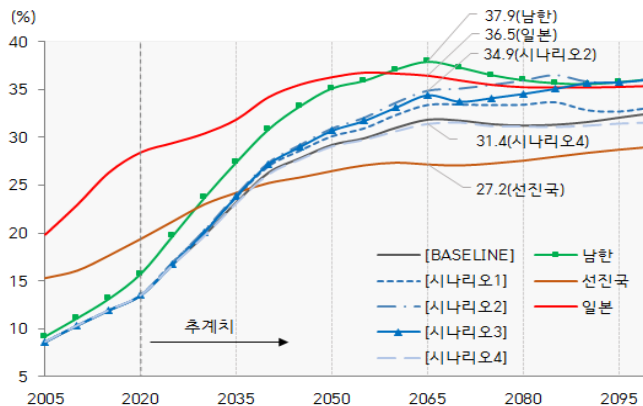
통일 이후 북한의 출산율 및 기대여명 변화에 따른 고령화의 전개과정을 남한인구만을 고려한 경우와 비교하면 <그림 18>과 같다. 우선, 통일로 인하여 남북한 인구가 통합할 경우 고령화 수준은 남한인구만을 고려한 경우보다 전반적으로 낮아지는 것으로 나타난다. 남한인구만을 고려한 경우 고령인구 비중은 2065년 37.9%로 정점에 이르며, 일본의 고령화 수준(36.5%)을 초과하는 것으로 나타난다. 그러나 통일로 인하여 남북한 인구가 통합될 경우 모든 시나리오에서 2065년 기준 고령인구 비중은 남한인구만을 고려한 경우보다 낮아진다(<표 5> 참조). 고령화 수준이 가장 높아지는 시나리오 2에서도 2065년 기준 고령인구 비중은 34.9%로, 일본에 비해 고령화 수준이 낮아지는 것으로 나타난다.

19) 시나리오 4는 북한의 합계출산율이 대체출산율 이상으로 상승하여 2.3명 정도를 유지하는 경우를 상정하고 있다.

한편, 시나리오 2와 시나리오 3에서는 남북한 인구통합으로 인한 고령화 경감 효과가 장기적으로 소멸하는 것으로 나타났는데, 이는 북한지역의 출산율 및 기대여명이 남한 수준으로 수렴한 결과이다. 시나리오 2~3에서 북한지역의 출산율은 통일 이후 15년이 경과하면 남한수준으로 수렴하거나 혹은 남한수준을 상회하여 상승한다. 또한, 본 연구에서는 남북한의 기대여명 격차가 11.6세로 크게 확대되어 있는 점을 감안하여, 기대여명 수렴에 소요되는 기간을 55년으로 설정했다. 이에 따라 기대여명이 수렴하는 2075년 이후 통일 한국의 고령화 수준은 원래 남한의 고령화 추세를 따라가는 결과가 도출되었다. 이는 남북한 지역간 합계출산율과 기대여명의 격차가 해소되면서 남북한 인구추계 결과가 원래 남한인구추계 수준으로 수렴한 것으로 볼 수 있다.

통일로 인한 고령화 경감효과는 시나리오 1과 시나리오 4에서만 장기적으로 발생한다. 특히, 시나리오 4에서는 기대여명 격차가 해소되더라도 고령화 경감 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 통일로 인하여 북한지역의 기대여명이 빠르게 상승하는 것을 고려할 경우 북한지역의 출산율 제고를 통해 인구고령화를 완화시킬 수 있다. 그러나 시나리오 4에서도 2040년 이후 고령인구 비중은 선진국 평균보다 높아지는 것으로 나타났다.

〈그림 18〉 시나리오별 고령인구 비중 변화추이



주: 1) 남한, 일본, 선진국(유럽, 북미, 호주, 뉴질랜드, 일본을 지칭)의 고령인구 비중은 유엔인구전망 중위출산율 기준 인구추계 결과이며, 시나리오 1~4의 고령인구 비중은 본 연구의 결과임

출처: 유엔인구전망, 저자시산

〈표 5〉 시나리오별 고령인구 비중 변화

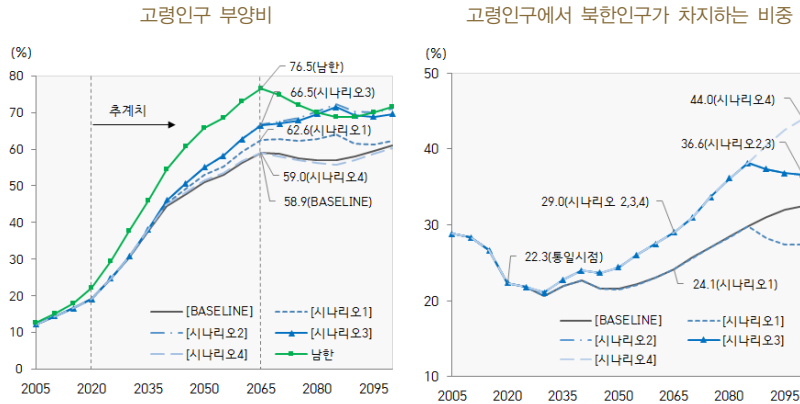
	주요 가정		추계결과(고령인구 비중)	
	출산율	기대여명	2065년	남한(37.9%)대비 ¹⁾
Baseline	유엔 전망(중위)	유엔전망	31.9%	6.1%p ↓
시나리오1	급감→수렴	유엔전망	33.4%	4.5%p ↓
시나리오2	급감→수렴	수렴	34.9%	3.0%p ↓
시나리오3	급감→수렴→상승	수렴	34.4%	3.5%p ↓
시나리오4	유엔 전망(고위)	수렴	31.4%	6.5%p ↓

주: 1) 남한의 고령화 수준이 정점에 이르는 2065년 기준 고령인구 비중과 비교

고령인구 부양비(고령인구/생산가능인구)의 변화추이를 시나리오별로 비교하면, 남한인구만을 고려한 경우 고령인구 부양비는 2065년 76.5%로 최대가 되나, 통일이 이루어질 경우 부양비는 66.5% 이하로 줄어든다(<그림 19, 좌측> 참조). 기대여명이 남한수준으로 수렴하는 시나리오 2와 시나리오3에서 고령인구 부양비는 2085년 71.5%로 정점에 이르는 것으로 나타나, 부양비가 정점에 이르는 시점이 20여년 연기되는 효과가 있다. 한편, 출산율이 상승하는 시나리오 4의 경우 2065년 이후 고령인구 부양비가 55~60% 수준을 유지하는 것으로 나타났다. 남한인구만을 고려한 경우 2045년경 고령인구 부양비가 60.7%에 이를 것으로 예상되기 때문에, 통일 이후 북한인구의 출산율이 상승하는 시나리오는 고령인구에 대한 부담을 상당 부분 완화시키는 효과가 있는 것으로 나타났다.

다음으로, 전체 고령인구에서 북한인구가 차지하는 비중의 변화추이를 시나리오별로 비교하면, <그림 19, 우측>과 같다. 통일시점인 2020년을 기준으로 보면, 전체 고령인구에서 북한인구가 차지하는 비중은 22.3%이지만, 북한의 기대여명이 남한수준으로 수렴하면서 그 비중은 상승하는 추세를 보인다. 유엔인구전망의 중위 사망률 기준을 따라 북한지역의 기대여명이 남한지역과 약 10세 정도 격차를 유지하면서 상승하는 시나리오 1의 경우, 2065년 기준 전체 고령인구에서 북한인구가 차지하는 비중은 24.1%로 통일시점인 2020년에서 1.8%p 상승하는 데 그친다. 그러나 시나리오 2~4와 같이 통일로 인하여 남북한 지역간 기대여명 격차가 해소되는 것을 가정하면, 2065년 고령인구에서 북한인구가 차지하는 비중은 29%로 증가한다. 북한의 출산율과 기대여명이 함께 상승하는 경우인 시나리오 4에서는, 통일 이후 기간이 경과할수록 전체 고령인구에서 북한인구가 차지하는 비중이 증가하는 것으로 나타난다. 2100년 기준 시나리오 4에서 전체 고령인구 대비 북한인구의 비중은 44%로, 시나리오 2~3(36.6%)에 비해 7.3%p 높은 것으로 나타난다.

〈그림 19〉 시나리오별 고령화 전개양상



VI. 요약 및 시사점

본 연구는 남북한 통일 이후 북한지역 인구의 출산율과 기대여명 변동에 대한 시나리오를 설정하고, 각 시나리오별 인구고령화의 전개양상을 비교하였다. 주요 시나리오는 독일 통일 사례를 토대로 설정하였으나, 남북한 통일의 특수성을 감안하여 독일 통일과 달리 통일 이후 북한지역의 출산율 충격이 발생하지 않고 상승하는 경우도 시나리오로 도입하였다.

독일 통일 이후 출산율 충격은 동독지역을 중심으로 발생하였으며, 서독지역의 출산율은 상대적으로 안정적인 추세를 유지했다. 동독지역의 출산율이 서독지역 수준으로 수렴하는 데에는 통일 이후 18년 정도가 소요되었으며, 그 이후에는 오히려 서독지역 수준을 상회하는 것으로 나타났다. 통일 당시 동서독의 기대여명은 서독이 약 3세 정도 높았으나, 지난 25년간 동독지역의 기대여명이 상대적으로 빠르게 상승하여 2015년에는 여성의 경우 동서독 지역간 기대여명 격차가 사라졌으며, 남성의 경우 1.3세 정도로 기대여명 격차가 줄어든 것으로 나타났다.

유엔인구전망의 중위출산율 가정에 따르면 2020년 남한과 북한의 합계출산율은 각각 1.33명, 1.94명으로, 북한의 합계출산율이 남한에 비해 높으며, 기대여명은 남한이 북한에 비해 11.6세 정도 높다. 본 연구에서는 통일로 인하여 남북한 인구가 통합될 경우, 북한지역의 출산율과 기대여명이 현재 유엔인구전망을 벗어나 변동한다고 가정했는데, 시나리오 1~3는 독일 통일 사례를 적용하였으나 시나리오 4에서는 통일 이후 북한지역의 보건 의료 여건 및 보육 환경 개선 등의 요인을 고려하여 출산율이 상승하는 상황을 감안했다.

북한지역의 출산율 변동에 대한 시나리오는 통일 직후 5년 동안 합계출산율이 급감한 이후 남한수준으로 수렴하는 경우(시나리오 1~2), 남한수준을 상회(시나리오 3)하는 경우

와 충격 없이 상승하는 경우(시나리오 4)로 구분하였다. 남북한의 기대여명의 격차 해소와 관련하여서는 기대여명이 수렴하지 않는 경우(시나리오 1)와 기대여명이 수렴하는 경우(시나리오 2~4)로 구분하였다. 단, 남북한의 기대여명 격차가 동서독에 비해 매우 확대되어 있는 점을 감안하여 북한인구의 기대여명이 남한수준으로 수렴하는 데 55년이 소요된다고 가정하였다.

중위출산율 기준 유엔인구전망의 남한인구와 북한인구 추계를 단순 합산한 Baseline 시나리오와 출산율과 기대여명 변화에 대한 가정을 도입한 여타 시나리오에 따른 남북한 인구추계 결과를 비교하면 다음과 같다. 우선, 출산율 충격이 발생하는 시나리오 1~3은 Baseline 시나리오에 비해 총인구가 감소하고 고령화 수준이 높아진다. 시나리오 2~3에서는 북한의 기대여명이 상승하면서 총인구의 손실이 일부 보전되지만, 고령인구의 비중도 함께 증가하는 것으로 나타났으며, 북한지역의 출산율이 남한수준을 상회하여 상승하는 시나리오 3은 시나리오 2에 비해 고령화 수준이 낮아지는 것으로 나타났다. 한편, 통일 직후 출산율 충격이 발생하지 않고, 북한의 출산율이 상승하는 시나리오 4에서는 기대여명이 남한수준으로 수렴하더라도 고령화 경감효과가 장기적으로 지속되는 것으로 나타났다. 생산가능인구의 측면에서는 출산율 충격을 가정하는 시나리오 1~3에서 생산가능인구의 규모가 감소하는 것으로 나타났지만, 전체 생산가능인구에서 북한지역 인구가 차지하는 비중은 모든 시나리오에서 점진적으로 증가하는 것으로 나타났다. 현재 북한의 출산율과 유소년 인구의 비중이 높아, 향후 생산가능인구로 편입되는 인구가 더 많기 때문이다.

남북한 인구가 통합된 경우를 상정한 모든 시나리오에서 고령화 수준은 남한인구만을 고려한 경우보다는 전반적으로 낮아지는 것으로 도출되었다. 그러나 장기적으로 남북한 지역간 출산율과 기대여명 격차가 축소되는 시나리오 2~3에서는 2080년 이후 고령화 수준이 남한인구만을 고려한 경우와 유사해진다. 북한의 출산율이 급락하지 않고 대체출산율 이상으로 상승하는 시나리오 4에서만 남북한 통합으로 인한 고령화 경감 효과가 장기적으로 지속되는 것으로 나타났다.

본 연구의 주요 결과를 요약하면 다음과 같다. 독일이 통일 과정에서 겪은 출산율 변화와 기대여명 수렴이 남북한 통일 이후 발생할 경우, 이는 인구고령화를 심화시키는 요인으로 작용한다. 그러나 통일 이후 북한지역의 출산율이 상승하는 경우 기대여명이 남한수준으로 수렴하더라도 고령화를 상당 부분 완화하는 것으로 나타났다. 따라서 통일로 인한 인구고령화를 방지하기 위해 통일과정에서 북한지역의 출산율이 하락하지 않도록 사회경제적 혼란을 최소화하는 한편, 출산 및 보육 관련 정책을 잘 정비할 필요가 있다. 체제전환국들이 겪은 출산율 충격은 소득 감소와 실업을 증가로 인한 것이기도 하지만, 구사회주의 체제에서의 출산 및 보육제도가 후퇴한 것도 주요 원인으로 지적되기 때문이다. 북한의 경우 1990년대 중반 경제위기 이후 계획경제가 상당부분 와해되면서, 교육, 의료, 보육 등 사회보장시스템이 잘 작동하지 않는 것으로 알려져 있다. 이러한 사회보장시스템 확충을 위한 공공지출이 통일을 계기로 확대된다면, 북한지역의 출산율이 크게 상승할 가능성도 있다.

또한, 생산가능인구의 측면에서는 전체 남북한 생산가능인구에서 북한지역 인구가 차지하는 비중이 점진적으로 증가한다는 점에 유의할 필요가 있다. 이는 통일 이후 양적인 측면에서 노동력 공급의 상당 부분을 북한지역의 인구가 담당한다는 의미로, 남북한 노동력의 생산성 격차가 수렴되지 않을 경우 성장잠재력에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

한편, 본 연구에서는 시나리오로 도입하지는 않았지만, 통일 이후 남한지역의 출산율이 오히려 하락하거나 북한지역의 출산율이 남한의 저출산 패턴으로 동조화될 경우 이는 인구고령화를 심화시키는 요인으로 작용할 수 있기 때문에, 통일과정에서의 출산율 충격이 확산되지 않도록 유의할 필요가 있다.

참고문헌

- 김창권, “독일 통일 이후 구동독지역 인구가동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점,” *경상논총*, 제28권 제1호, 2010, 28-55.
- 박경숙, 『인구학 방법: 인구동태의 측정과 모형』, 2017, 서울대학교출판부.
- 최지영, “북한 인구구조의 변화추이와 시사점,” BOK 경제연구, 제18호, 2015.
- Eberstadt, Nicholas. (1994), “Demographic shocks after Communism: Eastern Germany, 1989-93,” *Population and Development Review*, Vol. 20(1), pp. 137-152.
- Goldstein, J. and M. Kreyenfeld (2011), “Has East Germany Overtaken West Germany? Recent Trends in Order-Specific Fertility,” *Population and Development Review*, Vol. 37(3), pp. 453-472.
- Lencher, M. (2001), “The Empirical Analysis of East German Fertility after Unification: An Update,” *European Journal of Population*, Vol. 17, pp. 61-74.
- Luy, Marc (2004), “Mortality Differences between Western and Eastern Germany before and after Reunification”, *Genus*, Vol. 60, No. 3, pp. 99-141.
- Vogt, Tobias and Fanny A. Kluge (2015), “Can Public Spending Reduce Mortality Disparities? Findings from East Germany after Reunification,” *The Journal of the Economics of Ageing*, Vol. 5, pp. 7-13.
- Matthias Wieschemeyer (2016) “Internal Migration after German Reunification - Economic and Demographic Effects,” 대외경제정책연구원 한독 통일경제정책 세미나 발표자료.
- Statistische Ämter der Bundes und der Länder, 25 Jahre Deutsche Einheit
- Stephan, E. H. (2013), 『Demography of a Reunified Korea』, Center for Strategic and International Studies.
- Tim Chapin (2011), “Country Cohort Component Model(Applied Demographic Tool Box)” <http://u.demog.berkeley.edu/~eddieh/toolbox.html>
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015), “World Population Prospects: The 2015 Revision.”

**통일연방국가 권한과 예산확보 방안 :
연합형 연방제를 중심으로**

최양근(숭실대)

통일연방국가의 권한과 예산(재정)확보방안 : 연합형 연방제를 중심으로

최양근(숭실대학교)

I. 서론

한민족은 2018년 현재 해방 73년, 분단 73년을 맞이하고 있다. 그동안 남한은 남한입장에서 북한은 북한입장에서 통일을 포기하지 않고 계속 노력하고 있는 상태이다. 그리고 현재 남북정상회담과 북미정상회담을 통해 한반도 문제인 평화협정 및 평화체제 구축, 한반도 비핵화, 민족분단 해소를 해결하기 위해 우리들의 지혜를 모아야 할 시점이다. 우리민족은 통일을 포기할 수 없다고 판단한다. 즉, 한민족의 미래와 비전을 한 단계 업그레이드시키기 위한 방법은 민족통일에서 나온다고 보기 때문이다.

그러나 한반도가 재통일하기에는 남북관계 뿐만 아니라 동북아 국제질서가 복잡다난한 구조를 가지고 있어 어려운 과제이다. 이 논문은 한반도 통일방법으로 무력통일, 흡수통일, 평화공존통일이 있는데 통일의 후유증을 최소화하고 통일의 시너지를 극대화할 수 있는 방법이 평화공존통일이라 판단하여 이에 근거한 연구물이다.

그리고 통일의 시기를 단기적, 급진적 통일과 단계적 점진적 통일로 분류해 볼 수 있는데 이 논문은 단계적 점진적 통일로 장기적 관점에서 통일을 접근해야 후유증을 최소화하고 통일의 시너지를 극대화할 수 있다고 판단하여 이에 대한 근거에 입각한 연구물이다.

그 이유로 남북한 분단 상황에 대한 진단을 해 볼 필요가 있다. 남북한은 현재 제 4중 분단 상태에 놓여 있다고 본다. 1945년 해방과 동시에 찾아온 남북한이 자유롭게 상호 왕래가 어려운 상태가 되었다. 이를 제 1중 분단인 지역분단이라 칭하고자 한다. 그리고 1948년 남북한 지역정부가 각각 서울과 평양을 중심으로 수립되었다. 그래서 정치적으로 평양과 서울을 중심으로 각각 원심력과 구심력이 발휘된 제 2중 분단인 정치적 분단으로 남북한은 서서히 멀어져 가면서 전운이 짙어져 갔다.

그리하여 결국 1950년 6월 25일에 발발한 한국전쟁으로 남한에서 약 130만 명의 사상자가 발생하였다. 북한은 약 300만-400만 명의 사상자가 발생하였다. 그 결과로 상층부의 분단만이 아니라 남북한 민중들까지 상호 미움과 증오, 불신 그리고 공포심 등으로 심리적 분단을 초래하였다. 이를 제 3중 분단인 민족분단이라 명하고자 한다.

그리고 1991년 남북한은 각각 UN에 동시 가입하였다. 국제법적으로 볼 때 남북한은 별개의 국가이다. 그래서 남북한의 어느 한 쪽이 한 쪽을 무력침공을 했을 때 내전이 아닌 외전이 되어 한반도 주변 4강이 개입할 수 있는 소지가 많다. 즉, 국제전으로 변질 것이다. 이를 제 4중 분단인 국제적 분단이라 칭하고 싶다. 이와 같이 남

북한은 우리 내부적 모순과 외부적 요인에 의해 쉽게 분단이 되었지만, 다시 통합하기는 쉽지 않는 내부적 요인과 외부적 요인을 동시에 가지고 있다.

이 논문은 우리의 상황을 냉철히 인정하면서 통일 없이 한민족의 더 큰 발전이 어렵다는 관점에서 준비되었다. 우리의 상황과 주변을 살펴 볼 때 남북한은 점진적 단계적 접근을 통해 통일을 달성하여야 한다. 그리고 통일방법론도 무력통일, 흡수통일이 배제된 평화공존통일이 되어야 한다는 시각에서 준비된 연구물이다.

이 논문의 연구방법으로 재정학, 행정학, 헌법학, 북한학, 정치학, 국제정치학, 군사학 등 학제간 연구방법을 사용하고자 한다.

이 논문의 서술은 제1장에서 이 논문의 문제제기와 연구방법에 대해 서술하고, 제2장에서는 예산(재정)에 대한 일반적 설명을 하고자 한다. 그리고 제3장에서 각 국가의 예산 확보방안에 대한 외국사례로 유럽연합, 중국 등에 대해 살펴보고자 한다. 제4장에서 단계적 통일연방국가의 업무에 대해 기술하고자 하며, 그리고 제5장에서 이 논문의 핵심인 단계적 연방국가의 재정 확보방안에 대한 대안을 제시하고자 한다. 그리고 제6장은 결론으로 되어 있다.

II. 예산의 개념과 기능

1. 예산의 개념

예산의 개념을 크게 보면 전통적 의미의 예산과 현대적 의미의 예산으로 나누어 볼 수 있다.

1) 전통적 의미의 예산개념

전통적 예산개념은 예산의 기능의 변화에 따라 시대적으로 변화해 왔다. 먼저 19세기 말에 내려진 개념부터 고찰해 보면, 독일의 경제학자인 바그너(Adolph Wagner)는 “예산은 수자적인 개념”이라고 정의하였다. 이렇게 예산을 수자적인 개념으로만 파악한 것은 예산규모가 크지 않았고 근대적인 예산제도가 확립되지 않았던 시기여서 통제기능만을 고려하였기 때문이다. 근대적 예산제도가 성립되었으나 아직 케인즈 이론이 나오기 전인 1920년대 말의 예산개념은 예산의 관리적 기능에 관심을 표시하고 있다. 미국의 재무행정학자인 박크(Arthur E. Buck)는 1929년에 “예산은 한 국가의 재정정책이 수립되고 채택되며 그리고 집행되는 과정”이라고 정의하였다.¹⁾

2) 현대적 의미의 예산개념

예산의 기능이 통제기능에서 관리기능을 거쳐 계획기능으로 옮겨옴에 따라 예산의

1) 박영희, 『재무행정론』서울: 다산출판사, 1983, pp.17~18 참조.

개념도 변화되었다. 이러한 약점을 보완하여 디мок 부부(Marshall E. Dimock & Gladys O. Dimock)는 “예산이란 다음 1년 동안에 정부가 어떤 사업에 얼마를 지출할 것인가를 나타내는 문서이며, 수입과 지출의 균형을 어떻게 이룩할 것인가를 예견하는 문서이며, 또한 이러한 조치들이 과거와 미래에 어떻게 연관되는가를 보여주는 문서”라고 정의하였다. 린취(Thomas D. Lynch)는 “예산이란 일정 기간내에 있어서 국가의 목표를 성취하는 데 필요한 여러 사업들을 수행하기 위한 계획이며, 이 계획은 전후년도의 수요를 감안하면서 소요자원과 가용자원의 추계를 포함하는 것이어야 한다”고 정의하였다. 예산은 1년 단위로 편성되지만, 한 해의 예산은 자원의 효과적 인 활용을 위하여 장기계획이나 최소한 중기계획에 입각하여 계획에 연계되어 편성되는 것임을 린취의 정의는 강조하고 있다. 지금까지 소개한 예산개념의 변천과정을 종합하여 보면, 초기의 예산개념은 공공자금으로 무엇을 사는가, 다음에는 무엇을 이룩하는가에, 그리고 현대에 와서는 무슨 목표를 성취하는가에 정의의 초점이 놓여 있음을 알 수 있다.²⁾

2. 예산의 기능

예산의 기능은 관점에 따라 여러 가지로 나눌 수 있으나 아래와 같이 정치적 기능, 법적 기능, 경제적 기능, 행정적 기능으로 나누어 고찰하고자 한다.³⁾

1) 정치적 기능

예산은 국민이 그 대표기관인 의회를 통하여 정부를 통제하는 수단이라는 점은 누이 설명한 바와 같다. 예산제도는 의회제도와 병행해서 발달한 제도이며, 어떤 의미에 있어서 의회제도 자체가 재정의 민주적 통제를 위하여 발달하였다고 해도 과언이 아니다. 의회제도가 통제지향의 예산제도에서 관리지향의 예산제도로나 계획지향의 예산제도로 발전하여 감에 따라 의회에 의한 행정부의 통제라는 측면이 다소 그 중요성을 상실한 감이 있으나 아직도 예산의 가장 중요한 기능의 하나임에는 틀림이 없다.

2) 법적 기능

미국이나 영국에 있어서는 예산을 법률의 형식으로 성립시키고 있으나 일본이나 우리나라에 있어서는 예산은 예산의 형식으로 의결된다. 이와 같이 예산은 법률이 아니지만 예산은 의회에 의한 행정부예의 재정권부여의 형식이라고 하겠다.

세출예산의 효력은 항의 금액까지는 지출을 허용하는 것을 의미하는데 이것은 반드시 그 금액까지 지출하라고 명령하는 것은 아니다. 세출 중 지출할 필요가 없는 것이 발생했을 때에는 결코 사용해서는 안되며, 지출에 있어서도 일정한 성과를 올리기 위

2) 박영희, 1983, pp.18~19 참조.

3) 유 훈, 『재무행정론』, 서울: 법문사, 1985, pp.75~82 참조.

하여 최소의 경비를 투입하도록 하여야 한다.

세출예산과는 달리 세입예산은 세입의 추계에 지나지 않는다. 예산회계법 제46조의 규정에 의하여 조세 기타의 세입은 법령의 정하는 바에 의하여 징수 또는 수납하는 것이다. 따라서 실제의 세입이 예산을 초과해도 무방하며 세입예산에 미달해도 무관하다.

세입의 징수는 조금도 세입예산의 제한의 받지 않는다면 무엇 때문에 세입세출예산이라 하여 세입도 함께 국회의 의결을 거치도록 하고 있는가 하는 문제가 여기에 제기된다.

예산을 재정권부여의 형식으로 생각하는 경우, 그 중요성이 세출에 있음은 더 말할 것도 없으나 세출을 지출하기 위해서는 반드시 이것을 지변하기에 족한 재원이 있음을 전제로 하여야 한다. 이리하여 예산회계법은 세입도 세출과 함께 예산에 계상할 것을 요구하고 있는 것이다.

3) 경제적 기능

경제적 기능은 여러 관점 속에서 나눌 수 있으나, 이 논문에서는 경제안정 기능, 경제성장 촉진기능, 소득재분배 기능, 자원 배분 기능으로 나누어 설명하고자 한다.

첫째, 경제안정 기능

예산의 가장 중요한 기능의 하나는 그것이 국민경제의 균형인자의 역할을 하는데 있다. 정부의 세입은 민간경제활동이나 소득에 대하여 현저한 영향을 주게 마련이며 정부의 세출은 민간경제활동의 종류, 그의 수준 등에 대하여도 영향을 미치는 것이다. 따라서 예산이란 단순한 행정운영의 계획 이상의 것이라고 할 수 있다. 오늘날 세계 어느 나라를 막론하고 예산이 국민경제에 미치는 영향을 인식하고 있지 않는 나라는 없으며 어느 나라에 있어서든지 예산은 재정정책의 도구로 사용되고 있다.

예산을 도구로 하는 재정정책이 제2차대전 후 미국·일본을 위시한 여러 국가에 있어서 경제안정에 많은 공헌을 했으며, 아직도 개선의 여지가 많기는 하나 경제안정을 위한 도구로 어느 정도 원숙성을 보이기 시작했다고 할 수 있겠다.

둘째, 경제성장 촉진 기능

발전도상국가 뿐만 아니라 선진국에 있어서도 경기변동의 방지가 어느 정도 가능해짐에 따라 경제정책의 관심이 점차로 단기적인 경기대책으로부터 장기적인 성장정책으로 이행하게 되었으며 성장정책의 도구로서 예산이 중요성을 지니게 되었다.

제2차대전 후 계속적으로 경제계획을 수립 집행함으로써 고도성장을 지속했던 프랑스나, 제2차 대전 후 다른 그 어떤 선진국보다 높은 성장률을 보였던 일본의 고도성장 과정에 있어서 예산이 지극히 중요한 역할을 다했던 것이다.

셋째, 소득재분배 기능

예산의 중요한 기능의 하나로서 소득재분배 기능을 들지 않을 수 없다. 특히 누진 소득세·상속세 등과 이전지출이 소득의 재분배에 기여하고 있다는 것은 우리가 잘 아

는 사실이다. 미국의 경우를 본다면 소득의 재분배에 적극적으로 기여하는 소득보장을 위한 경비의 비중이 급증하고 있다.

넷째, 자원배분 기능

Musgrave는 예산의 경제적 기능 중에서 자원배분 기능을 제일 먼저 들고 있다. 소비의 비경합성과 비배제성을 지니는 국방·치안유지 등을 위시한 공공재의 수요공급은 시장기능에 맡길 수 없으며 정부가 개입할 수밖에 없다. 정부가 예산이라는 메카니즘을 통하여 조세를 징수하여 공급할 수밖에 없는 것이다. 이와 같이 고찰할 때 재정을 강제획득경제라고만 볼 것이 아니라 자원배분의 조정이라는 관점에서도 볼 수 있다는 것을 알 수 있다.

4) 행정적 기능

행정적 기능을 세분화하면 관리적 기능과 계획적 기능으로 나누어 볼 수 있다. 이를 자세히 설명하면 아래와 같다.

첫째, 관리적 기능

예산제도를 통하여 중앙예산기관은 매년 각 부처의 예산수요를 검토할 권한을 지니게 된다. 각 부처의 모든 사업계획·행정계획·관리방법 등은 매년 중앙예산기관의 사정을 받게 되는 것이다. 미국의 중앙예산기관이 전통적인 예산기능 외에 행정관리와 법제업무까지 담당하고 있을 뿐만 아니라 1970년에 그 명칭을 예산국에서 관리예산처로 바꾼 이유도 바로 여기에 있는 것이다.

미국의 경우에 있어서 예산의 관리적 기능이 강조되게 된 것은 1930년대의 일이라고 하겠다. 1939년 재무성산하에 있던 예산국이 대통령직속으로 이관되었으며 1940년대 초에는 예산국의 기구와 기능이 크게 확대되어 40명 내외였던 예산국의 정원이 500명 이상으로 증원되었고 예산의 관리적 기능이 부각되게 된 것이다.

둘째, 계획적 기능

예산의 개념에서 언급한 바와 같이 예산은「1회계연도간의 재정계획」이다. 따라서 모든 예산제도하에서 예산은 계획적 요소를 지니며 계획기능을 수행한다고 할 수 있다. 예산은 그 자체가 계획기능을 수행하고 계획적 수요를 지니고 있을 뿐만 아니라 국가계획과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 이리하여 Robert S. Herman은 예산을 염두에 두지 않은 계획은 실용성이 적은 학문적 유희에 지나지 않으며 국가계획과의 관련을 무시한 예산편성은 국가자원의 낭비를 초래하고, 국가목표의 달성을 향한 전진을 저해하는 요인이라고 했던 것이다.

이와 같이 모든 예산제도하에서 예산은 계획적 기능을 수행하나 3년 내지 5년 정도의 장기적 시계를 지니는 PPBS하에서 예산의 계획적 기능이 더욱 중요성을 지닌다고 할 수 있겠다. 각국에서 채택하고 있는 중기재정계획도 예산의 계획적 기능을 제고하는 제도의 하나라고 할 수 있겠다.

Ⅲ. 예산확보 각국 사례

1. 유럽연합의 직무영역과 예산 확보

유럽연합은 1952년 ECSC를 설립하여 석탄, 철강공동체를 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크 등 6개국이 발족시켰다. 그리하여 1957년 EEC와 유럽 원자력에너지기구를 이어서 발족시켰다. 그리고 1967년 EC라는 유럽공동체를 발족시켰으며, 1992년 마스트리히트조약을 통해 유럽연합이라는 기구를 출범시켰다. 예산은 그 국가가 가지고 있는 공적영역인 국가목표를 실현하는 수단이다. 유럽연합도 예외는 아니다. 아래 기술은 유럽연합의 공동목표와 유럽연합의 권한 및 예산 확보사례를 알 필요가 있다고 생각하여 기술하고자 한다.⁴⁾

1) 유럽연합의 업무 및 조직기구

(1) EU의 공동목표

유럽연합창설의 공동목표를 구체적으로 예를 들면 아래와 같다.⁵⁾

첫째, 연합의 목표는 평화, 그 가치 및 인민의 복지를 증진하는 것이다.

둘째, 연합은 역외국경의 통제, 망명, 이민 및 범죄의 예방과 대응에 관한 적절한 조치를 취함으로써 사람의 자유이동이 보장되는 시민들에게 역내국경이 없는 자유, 안전 및 사법지대를 제공한다.

셋째, 연합은 역내시장을 설립한다. 연합은 균형이 잡힌 경제성장 및 물가안정을 기초로 하는 유럽의 지속가능한 발전, 완전고용 및 사회진보를 목표로 하는 고도의 경쟁력을 가지는 사회적 시장 경제, 또한 고도의 환경보호 및 환경의 질적 수준의 개선을 목표로 노력한다. 연합은 과학기술의 진보를 증진한다. 연합은 사회적 배제와 차별에 대항하고, 사회적 정의와 보호, 남녀평등, 세대간 연대 및 아동의 권리 보호를 증진한다. 연합은 경제적, 사회적·영토적 결속 및 회원국간 연대를 증진한다. 연합은 그 풍부한 문화적 및 언어적 다양성을 존중하고, 유럽의 문화유산의 보호와 발전을 확보한다.

넷째, 연합은 유로를 통화로 하는 경제통화동맹을 설립한다.

다섯째, 다른 세계와의 관계에 있어 연합은 연합의 가치와 이익을 유지·증진하고, 연합 시민들의 보호에 기여한다. 연합은 평화, 안전, 지구의 지속가능한 발전, 인민들 간 연대와 상호 존중, 자유롭고 공정한 무역, 빈곤의 타파 및 특히 아동의 권리를 포함한 인권의 보호에 기여한다. 또한 연합은 국제연합헌장의 제원칙의 준수를 포함한 국제법의 엄격한 존중과 발전에도 기여한다.

4) 최양근, 『한반도 통일연방국가 연구: 동북아를 넘어 유라시아로』, 서울:선인, 2014, pp.145~152 참조.

5) 유럽연합조약 제3조 참조.

여섯째, 연합은 제조약에서 연합에게 양도된 권한을 행사함으로써 적절한 수단에 의해 그 목표를 추구한다.

(2) EU의 활동에 대한 법적 근거

유럽연합은 유럽연합회원국가와 별개의 법인격을 부여받고 있고 또 유럽연합회원국자들이 가지고 있지 않는 배타적인 권한과 공유적 권한을 가지고 있다.⁶⁾ 그러하기에 그러한 권한을 행사하려면 구체적인 근거가 필요하게 되는데 이러한 활동의 법적인 근거를 들면 아래와 같다.⁷⁾

첫째, 본조약은 연합의 운영에 대해 정하고, 연합의 관할권의 분야, 구분 및 행사에 관한 세칙을 정한다.

둘째, 조약 및 유럽연합조약은 연합의 기초가 되는 조약이다. 양조약은 법적으로 동일한 가치를 가지며, “제조약”이라고 부른다.

셋째, 제조약의 의정서 및 부속서는 제조약의 필수불가결한 구성부분⁸⁾이다.

즉 위에서 살펴보듯이 유럽연합의 법적근거는 유럽연합조약과 유럽연합운영에 관한 조약, 기타 제조약의 의정서 및 부속서이다.⁹⁾

(3) EU의 활동 및 권한 (EU의 직무영역)

EU는 회원국과 관계에서 배타적 권한, 공유적 권한, 지원·조정·보충 등에 대한 권한을 가지고 있다. 상세히 기술하면 아래와 같다.¹⁰⁾

가. EU의 배타적 권한

유럽연합은 특정 분야에 대해 배타적 권한을 부여하고 있는 때는 연합만이 법적으로 구속력있는 행위를 제정하고 채택할 수 있다. 다만 회원국은 연합으로부터 그에 대하여 수권을 받은 때 혹은 연합의 (입법)행위를 시행하기 위해서만 행동할 수 있다. 이러한 배타적 권한의 원칙에서 유럽연합만이 가지고 있는 내용으로 아래와 같은 권한들이 있다.¹¹⁾ 첫째, 관세동맹, 둘째, 역내시장을 운영하는데 필요한 경쟁규칙의 결정, 셋째, 유로를 통화로 하는 회원국들을 위한 통화정책 넷째, 공동어업정책의 범위 내 해양생물자원의 보전, 다섯째, 공동통상정책, 여섯째, 게다가 연합은 그 자신의 내부 권한을 행사할 수 있도록 국제협정의 체결이 필요한 때, 또는 국제협정의 체결이 공동규칙을 해하거나 혹은 그 효력이 미치는 범위를 변경할 가능성이 있을 때는 국제협정을 체결할 배타적 권한이 있다.

나. EU의 공유적 권한

제조약이 연합에게 특정 분야에 대하여 회원국과 공유권한을 부여하고 있는 때에는

6) 유럽연합조약 제47조 참조.

7) 유럽연합운영에 관한 조약 제1조 참조.

8) 유럽연합조약 제51조 참조.

9) 최양근, 위의 책, 2014, p.147 참조.

10) 최양근, 위의 책, 2014, pp.148~151 참조.

11) 유럽연합운영에 관한 조약 제3조 참조.

연합 및 회원국은 이 분야에 대하여 법적으로 구속력있는 행위를 제정하고 채택할 수 있다. 회원국은 연합이 그 권한을 행사하지 않은 경우에 한하여 자신의 권한을 행사한다. 회원국은 연합이 자신의 권한을 행사하지 않는다고 결정한 경우에 한하여 자신의 권한을 새롭게 행사한다. 위에서 언급한 공유권한으로 아래와 같은 권한을 유럽연합과 가입 회원국들이 공유하고 있는데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.¹²⁾

첫째, 연합은 자신에게 제조약이 유럽연합의 배타적 권한(제3조) 및 유럽연합의 조정·지원·보충에 대한 권한(제6조)에 열거되어 있는 분야 이외에서 권한을 부여하고 있는 때에는 그 권한을 회원국과 공유한다. 둘째, 연합과 회원국간 공유권한은 아래의 주요 분야에 적용된다. 역내시장(a호), 본조약에 정의된 제측면에 관한 사회정책(b호), 경제적, 사회적 및 영토적 결속(c호), 환경(e호), 소비자보호(f호), 운송(g호), 유럽횡단 네트워크(h호), 에너지(i호), 자유, 안전 및 사법지대(j호), 본조약에 정의된 제측면에 관한 공중위생 분야에서의 공동안전관심사항(k호) 등이다. 셋째, 연구, 기술개발 및 우주항공 분야에서 연합은 조치를 강구할 권한, 특히 계획을 수립하고 실행할 권한이 있다. 단, 이 권한의 행사는 회원국이 자신의 권한을 행사하는 것을 방해할 수 없다. 넷째, 개발협력 및 인도적 지원 분야에서 연합은 조치를 강구하고 공동정책을 실시할 권한이 있다. 단, 이 권한의 행사는 회원국이 자신의 권한을 행사하는 것을 방해할 수 없다.

다. 지원·조정·보충 등에 대한 권한

제조약에 의해 규정된 특정분야 및 조건에 있어 연합은 회원국의 조치를 지원하고 조정하며, 또는 보충하기 위한 조치를 실시할 권한이 있다. 단, 이 분야에서의 연합의 권한은 회원국의 권한을 대체할 수 없다. 이 분야에 관한 제조약이 규정에 기초하여 채택된 법적으로 구속력있는 연합의 행위는 회원국의 법률 혹은 규정의 조화를 포함할 수 없다. 이와 같이 유럽연합은 보충, 지원, 조정의 권한을 가지고 있는데 이를 구체적으로 나열하면 다음과 같다.¹³⁾ 하나, 사람의 건강보호 및 증진, 둘, 산업, 셋, 문화, 넷, 여행, 다섯, 일반교육, 직업교육, 청년 및 스포츠, 여섯, 시민보호, 일곱, 행정협력 등이다.

(4) EU의 기구(통치기구)

위에서 언급된 유럽연합의 권한행사와 유럽시민권자들의 권리를 보호하기 위해서 필요한 기관들을 두고 있다. 유럽의회(유럽연합조약 제14조 제1,2,3,4항, 유럽연합운영에관한조약 제223조-제236조), 유럽이사회(유럽연합조약 제15조), 이사회(유럽연합조약 제16조, 제26조 제2항), 유럽위원회(유럽연합조약 제17조), 연합공동외교안보정책고위대표(유럽연합조약 제18조 제1항, 제27조, 제36조), 유럽연합사법재판소(유럽연합조약 제19조, 유럽연합운영에관한조약 제251조-제281조), 유럽중앙은행(유럽연합운

12) 유럽연합운영에 관한 조약 제4조 참조.

13) 유럽연합운영에 관한 조약 제6조 참조.

영에관한조약 제282조-제284조), 자문기구로 경제사회위원회와 지역위원회(유럽연합 운영에관한조례 제300조), 회계감사원(유럽연합운영에관한 조약 제285조-제287조), 유럽방위청(유럽연합조약 제42조-제45조)과 유럽경찰청을 두고 있다.¹⁴⁾ 이해의 편의를 위해 유럽연합의 권한 및 운영기구들의 소재지에 대해 이해 편의를 위해 표<1>과 표<2>로 나타내면 아래와 같다.

<표1> 유럽연합 주요기구의 권한¹⁵⁾

기 구		소재지 (개최지)	권한	
집행위원회		브뤼셀	공동결정 (대부분의 초국가 정책)	· 의제제안권 · 예산집행, 행정, 대외업무 · 일부 초국가정책의 결정과 집행(무역, 경쟁, 지역 및 단일시장정책)
유럽의회		스트라스부르크		· 예산 승인권 · 집행위원회 정책 모니터링 · 대외조약 체결 비준권
이사회	각료이사회	브뤼셀		· 회원국간 협력 · 정책결정(외교, 안보, 내무사법정책)
	유럽이사회	6개월마다 변경		· 최고 정치적 의결기관
사법재판소		헤이그	· 조약해석과 판결	
회계감사원		룩셈부르크	· 예산·회계감사	
지역위원회		브뤼셀	· 지역정책 관련 보고서 및 주장 제기	
경제사회위원회		브뤼셀	· 노조, 사용자집단의 이익대표	
유럽중앙은행		프랑크푸르트	· 독립적인 통화정책 수행	

14) 최양근, 위의 책, 2014, p.152 참조.

15) 김시홍, 박노호외 3인 공저, 『유럽연합의 이해』, 서울: 높이깊이, 2006, p. 58 참조.

<표2> 집행위원회 총국¹⁶⁾

정책 및 대외관계	내무서비스
· 농업	· 유럽반부패관리국(OLAF)
· 경쟁	· 유럽통계국(Eurostat)
· 경제 및 통화	· 언론 및 통신
· 고용 및 사회	· 출판국
· 교육 및 문화	· 일반사무
· 기업 및 산업	· 예산
· 환경	· 정책자문그룹
· 어업 및 해양	· 정보
· 보건 및 소비자보호	· 인프라 및 물류 (브뤼셀과 룩셈부르크에 소재)
· 정보화사회	· 내부감사
· 단일시장	· 통역
· 공동연구개발센터(JRC)	· 법적 서비스
· 내무(자유, 안전, 정의)	· 인력 및 행정
· 지역정책	· 번역
· 연구개발	
· 조세 및 관세	
· 운송 및 에너지	
· 대외개발	
· 확대	
· 지원 및 협력국	
· 대외관계	
· 인권지원국(ECHO)	
· 무역	

2) 유럽연합의 예산의 의미와 예산 수입원

유럽연합은 회원국의 GNP를 모두 합친 금액의 약 1%정도를 예산으로 사용하고 있다. 이러한 회원국 국민 한 사람이 약 235유로 정도를 부담하는 규모이다. 보다 정확히 환산하면 회원국의 GNI를 모두 합친 금액이 1.24%가 유럽연합의 예산이다. 일반적인 국가와 마찬가지로 유럽연합의 예산 중 많은 부분이 농업, 어업, 인프라, 환경 등 다양한 정책에 사용되고 있다.¹⁷⁾ 아래에서는 유럽연합이 어떻게 자체예산을 확보하고 있는지 설명하고자 한다.¹⁸⁾

16) 김시흥, 박노호외 3인 공저, 위의 책, 2006, p. 59 참조.

17) 이종서, 송병준 공저, 『유럽연합을 이해하는 20가지 키워드』, 서울: 높이깊이, 2008, p. 77 참조.

18) 이종서, 송병준 공저, 위의 책, 2008, pp. 79~81 참조.

(1) 유럽연합의 자체예산 확보

유럽연합이 관료들을 고용하고, 공동정책을 시행하기 위해서는 많은 예산이 필요하다. 1957년 이후 오랫동안 유럽경제공동체는 회원국들이 내는 단순 기여금으로 유지되었다. 당시 유럽연합의 숙원 중 하나는 자체예산의 확보였다. 유럽연합이 자체예산을 확보해야만 회원국의 간섭에서 좀 더 자유롭고, 안정적으로 공동정책을 운영할 수 있기 때문이다. 많은 논란 끝에 유럽연합은 1971년 1월부터 회원국의 단순 기여금으로 운영하던 기존 구조를 벗어나 자체예산을 확보하게 되었다.

유럽연합은 관세, 회원각국의 부가세에서 일정 비율 징수, 회원국 GNI 대비 기여금 등 크게 4가지 재원으로 운영된다. 2007년의 경우 유럽연합의 예산수입은 1,164억 유로로 GNI가 69%, 관세와 부가가치세가 각각 15% 그리고 기타수입이 1% 정도를 차지한다.

가. 관세(농산품과 설탕수입세 포함)

관세는 농산물을 제외한 수입 상품에 부과하는데 유럽통합 초기부터 징수하던 오래된 수입원이다. 또한 유럽연합은 여타 공산품과는 별도로 비유럽연합 국가들로부터 들어오는 농산물에 수입관세를 부과하고 있다. 이러한 전통적인 수입원은 역외 국가와 FTA를 속속 체결하면서 점차 비율이 감소하고 있다. 관세수입은 1996년에 유럽연합 전체 예산의 19%를 차지했으나 2007년에는 15%선으로 약 173억 유로로 줄어들었다.

나. 부가가치세

유럽연합은 회원국이 징수하는 부가가치세에서 약 1%정도를 예산으로 확보하는데 1980년대와 90년대까지만 해도 수입의 가장 큰 부분을 차지하였다. 1996년의 경우 부가가치세에서 확보한 재원이 유럽연합 전체예산의 51%까지 점하였다가 2002년에는 38.4%까지 내려가고 이후에도 비율은 계속 감소하여 2007년에는 15%선인 178억 유로 정도이다.

각국마다 세율과 경제구조가 다르고, 경제상황에 따라 징수액의 편차가 있어 안정적인 예산확보에 어려움이 따라 그 비율이 줄어들었다.

다. GNI

유럽연합은 각 회원국의 GNI 중 0.73%를 예산으로 충당하는데 2007년의 경우 유럽연합 총 예산의 69%인 800억 유로에 달해 가장 큰 재원이다. 2002년에 전체 예산의 43%수준이었다는 점을 감안하면 비율이 괄목하게 확대되었다고 할 수 있다.

라. 기타 수입

이외에 예산은 유럽연합 관료들의 봉급에서 징수하는 세금, 비유럽연합 회원국으로부터의 기여금 그리고 유럽연합이 부과한 벌금 등인데 2007년의 경우 전체 예산의 약 1%선인 13억 유로 정도에 불과하다.

(2) 예산 지출

2007년에는 1,291억 유로의 예산이 배정되었으며 크게 다음의 6가지 항목으로 구성되어 있다. 구체적으로 서술하면 아래와 같다¹⁹⁾

가. 경제성장과 고용촉진

유럽연합의 가장 중요한 업무로 전체예산의 44%가 배정되었는데, 낙후지역 개발을 위한 지역정책을 비롯해 지식기반경제 구축 등 다양한 사회경제정책이 포함되어 있다.

유럽연합이 점차 농업부분의 예산을 줄이고 경제성장과 고용확대를 위한 정책을 늘리면서 이 부분의 예산이 갈수록 증가추세에 있다. 실제로 2002년에 지역개발 부분에 약 34%의 예산이 배정된데 비하여 괄목하게 예산이 증가하였다.

나. 자연환경 보호와 시장기능 지원

시장친화적인 농업환경 구축과 고품질의 농산물 생산 이외에 농촌지역 개발과 어업 및 환경정책 등에 전체 예산의 43%가 배정되었다. 2002년에 농업부분에 약44.9%의 예산이 배정되었다는 점을 고려하면 비율감소폭이 획기적으로 크지는 않다.

다. 행정관리비용

행정비용을 위시한 관리운영비용으로 6%의 예산이 배정되었다. 2002년도 전체 예산에서 차지하는 행정관리비용의 비중이 약 5.3% 정도로 큰 변동 없이 일정한 지출 규모를 보이고 있다.

라. 대외협력

대외협력은 6%의 예산이 배정되었다. 통상 대외협력은 크게 재난 혹은 분쟁지역에 대한 지원과 제3세계에 대한 오래된 대외지원정책으로 나뉜다. 유럽연합의 대외지원은 주로 유럽연합 회원국들의 구식민지인 아프리카, 카리브와 태평양 도서지역에 집중되어 있다. 이외에도 지중해 및 발칸지역 개발을 위한 여러 프로그램 예산이 소요된다.

마. 유럽시민권 및 자유안전

보건, 소비자보호, 사회적 대화 등 사회정책에 1%의 예산이 배정되었다.²⁰⁾

19) 이종서, 송병준 공저, 위의 책, 2008, pp. 79~83 참조.

20) 이종서, 송병준 공저, 위의 책, 2008, pp.77~83 참조.

유럽연합의 예산 수입과 지출은 표<4>와 같다.

<표3> 유럽연합의 예산 수입과 지출²¹⁾

예산 수입(2007년)		예산 지출(2007년)	
항 목	비율(%)	항목	비율(%)
관 세	15	경제성장과 고용촉진	44
부가가치세	15	자연환경보호 및 시장기능 지원	43
GNI	69	행정관리비용	6
기타 수입	1	대외 협력	6
-	-	유럽시민권 및 자유안전	1

2. 중국

1) 중국의 체제전환과 예산제도 변천

1949년 10월 10일 중화인민공화국을 수립하여 오늘에 이르고 있다. 중국은 1978년 13기 3중전회 시 개혁개방을 표명하였다. 개혁개방을 표명한 이유는 중국의 경제정책은 계획경제 중심에서 시장경제로 서서히 이행하였다. 따라서 국가예산제도도 초기 시장경제에 맞는 예산제도와 1994년 이후 예산제도의 변화를 시도할 수밖에 없었다. 아래 기술은 초기 시장경제에 맞는 제1단계 예산제도인 총수총지재정체제와 1994년 이후 채택된 제2단계 분세제재정체제에 대해 서술하고 중앙정부예산, 지방정부예산 확보에 대해 서술하고자 한다.²²⁾

(1) 개혁개방 이후 제1단계 총수총지재정체제

1980년부터 1992년 기간 동안 중국은 개혁개방과 경제제도를 바꾸기 시작하였다. 이 시기에 중국의 재정정책은 총수총지재정체제를 취하였다. 총수총지재정체제란 “조세제도를 개혁.개방정책에 상응하는 조세제도로 전환하는 것이 주요 임무”²³⁾이다. 즉, 총수입과 총지출이 균형을 맞춰야 한다는 개념이다. 개혁의 주요 특징은 행정성 분권을 실행하는 것인데, 원래의 중앙집권적인 권력을 지방의 하급정부에 이양하고 국유기업에 넘겨줘야 할 부분적 권력을 기업에게 넘겨주는 것이다. 이런 배경에서 재정에 산관리제도는 예산수입제도면에서도 여러 차례 중대한 조정을 거쳤는데 그 기본적인 구상도 권력을 하급기관에 이양하고 지방정부와 기업의 적극성을 불러 일으키는 것이다.

21) 이종서, 송병준 공저, 위의 책, 2008, pp. 83 참조.

22) 한상국, 『체제전환기의 중국 조세정책과 북한에의 시사점』, 서울:한국조세연구원, 2003, pp.62~114
참조: 김윤곤, 『중국의 행정과 공공정책』, 서울: 법문사, 2008, pp.206~216 참조;

23) 한상국, 위의 책, 2003, p.72 참조.

가. 중앙과 지방의 재정관계 조정

중앙과 지방의 재정관계를 조정하는 동기는 두 가지로, 하나는 문화대혁명의 경제적 퇴폐가 가져온 재정적자가 개혁개방에 따라 점차적으로 나타난 것이고, 또 하나는 기업이 자주권을 확대하고 임금을 높이고 상여금을 지급하면서 재정균형에 대한 압력을 증가시킨 것이다. 이런 재정상황을 변화시키기 위해 중앙과 지방의 재정관계를 조정하기 시작하여 지방정부의 수입을 늘리고 지출을 줄이는 적극성을 불러 일으켰다. 그 주요내용은 다음과 같다.

가) 1980년부터 1984년까지, 수지를 구분하고 분급청부제도를 실행

첫째는 경제관리체제규정에 따른 종속관계인데, 명확히 중앙과 지방의 수지범위를 구분했다. 중앙과 지방에 소속된 기업의 수입을 각각 중앙과 지방재정의 고정수입으로 하고, 공상세금은 중앙과 지방의 조정수입으로 한다. 둘째는 합리적으로 지방재정의 수지기준량과 상해(上解)(하급재정부문에서 금년도의 재정수입을 상일급의 재정부문에 보고하는 것), 보조액을 확정하는 것이다. 지방수입이 지출보다 큰 지역에서는 잉여분에 일정 비례에 따라 중앙에 상납하고 지출이 수입보다 많은 지역에서는 재력이 부족한 부분에 대해 공상세수에서 일정한 비례에 따라 지방에 넘겨준다. 원칙적으로 5년 동안 변하지 않고 지방수입이 많으면 많이 지출할 수 있고, 적으면 상응하게 지출을 줄여 평형을 스스로 도모한다.

셋째는 노소변경지구(혁명근거지였던 지역), 소수민족지역, 변경지역, 낙후지역에 대하여는 중앙에서 경제미발달지역발전자금을 설립하여 특별비용보조를 지급한다.

나) 1985년에서 1987년 사이에서는 “세금종류를 구분하고 수지를 사정하며 분급청부”하는 재정체제를 실시

제2단계의 “이윤을 세금으로 바꾸는” 제도에 따라 이후의 세금 종류의 설계에서는 새로 각급지방정부의 재정수입관계를 조정하였는데, 1985년 1월 1일부터 전국 29개 성과 지역에서 실행하기 시작하였다. 이 제도는 세금종류구분을 위주로 하는 철저한 ‘분가해서 밥 먹는’ 재정제도로 내딛는 첫걸음이다.

기본내용은 세금종류에 따라 국가재정수입을 중앙고정수입, 지방고정수입, 중앙과 지방 공유수입 세 가지로 나누는 것이다. 중앙과 지방 지출구분은 기본적으로 원래의 구조를 유지한다. 동시에 국무원에서는 경제개혁 중에서 여러 변화요소가 많은 사항을 고려하여 1985~1986년 2년 동안 여전히 총액배분 방법을 과도기의 방법으로 취하기로 결정하였는데, 즉 지방예산고정수입과 중앙지방공유수입을 지방예산수지와 연결시켜 배분비례를 확정하고 총액배분을 실행하는 것이다.

다) 1988~1993시기로 재정전면청부제를 실시

1986년 이후, 여러 원인으로 재정수입이 국민수입에서 차지하는 비중이 대폭 줄어, 총액배분을 실행하는 재정체제의 운영에서 비교적 뚜렷한 문제로 대두되었다.

첫째는 중앙재정수입이 전국재정수입에서 차지하는 비중이 부단히 줄어들면서 연속으로 비교적 큰 적자가 나타나 거시적 조절통제능력이 약화되었다.

둘째는 상해지구의 적극성을 충분히 불러일으키지 못하여 상해지구에서 ‘방수양어’하는 현상이 있다. 그래서 중앙에서는 경제체제개혁의 총체적인 진행에 따라 우선적으로 어떻게 지방을 동원하여 수입을 조직하는 적극성문제를 해결할 것인가에 대하여 1988년부터 1990년 사이에 전면청부재정체제를 실행하여 원래의 체제에 대해 조정을 실시했다.

하나는 세액이 산발적이고 세원이 분산되며 시효성이 강하고 징수난이도가 큰 13종의 ‘소세’를 지방고정수입으로 넘겨 지출에 충당하였다. 다른 하나는 부분적 상해지구의 재정제도를 개선하여 여러 형식의 재정청부체제를 실행하였다. 전국 37개 성, 시, 자치구와 단독 경제 계획을 행하는 도시를 모두 청부체제에 납입시켜 각각 6가지의 다른 청부방법을 실행하였다.

나. 정부와 기업간 재무관계 조정

중앙과 지방의 재정관계에 대하여 조정을 진행하는 동시에 권리를 하급정부에 이양하고 기업에 이익을 양도하는 개혁구상에 따라 정부와 기업사이의 재무관계에 대한 조정을 진행한다. 조정의 내용에는 세 가지 방안이 포함된다.

첫째, 1978년 말부터 시작해 국유기업에 대해 선후로 기업기금방법, 각종 형식의 이윤잉여배분방법과 손익청부방법을 시행하였다. 둘째, 1980년부터 시작해 일부 국유기업에 대해 이윤상납을 징세제로 바꾸는 시범실시를 시행하였다. 1984년부터 1986년 걸쳐 “이윤을 세금으로 바꾸는” 개혁을 전면적으로 추진하였다. 당시의 이윤을 세금으로 바꾸는 개혁은 다른 소유제의 기업에 대해 각각 다른 징세방법을 취하였다.

예를 들면, 소형국유기업소득세는 7%~55%까지의 8급 누진세율징수로 하고, 대형, 중형국유기업의 기업소득세는 55%의 고정통일세율로 징수하며 외자기업의 법정세율은 33%로 하고, 경제특구는 15%로 줄이며, 그 외에 ‘2면 3감’의 우대정책을 실시한다. 비록 이윤에서 세금으로의 변화는 하나의 실질적 진보이지만 이런 다른 대상에 대한 각각의 다른 세수정책대우는 세금부담평등의 원칙에 어긋나고, 시장기제의 작용을 교란했다.

셋째, 1987년 이후, 국유기업에서는 보편적으로 “상납확보하고, 초과수입을 많이 남기고, 덜 받은 수입은 스스로 보충하는” 기업청부제를 실행하였다. 이런 강한 격려, 약한 구속의 제도하에서 영리를 책임지고 손해는 부담하지 않아 국가세수가 점용당하는 심각한 상황을 야기했다. 통계에 의하면 1987~1991년 동안 청부기업에서 덜 받은 수입총액이 51억 원에 달하고 그 중에 37%, 즉 19억 원만이 기업에서 자체적으로 보충하고 나머지 32억 원은 모두 재정예산의 결손으로 처리되었다.

이상 두 가지 방면의 재정예산제도개혁은 과거의 지나치게 융통성이 없는 관할을 타파하고 책임, 권리, 이익을 서로 연결시켜 각급정부의 수입을 증가하고 지출을 줄이는 적극성과 기업의 생산을 확대하는 적극성을 불러일으켰다. 정부 사이와 정부와 기

업 사이의 배분경제를 규범화하여 계획경제의 재정예산제도가 타파되기 시작하여 시장경제의 재정예산제도로 향해 첫걸음을 내딛게 하였다. 이뿐만 아니라 당시의 재정예산제도개혁은 경제체제개혁의 중요한 조치로 기타 각종 개혁조치의 출시를 보장하였고, 개방적이고 활발한 개혁국면의 형성을 위해 공헌하였다.

그러나 이런 개혁은 사실 초보적인 탐색이었다. 이런 계획 조치의 실시가 시장경제 재정예산제도의 과학적인 설계에 착안점을 두지 않았기 때문에 그 기본적인 지향점은 단지 지방과 기업의 적극성을 불러 일으키는 것 뿐이었다. 그래서 한쪽으로는 구체제의 폐단을 제거할 수 없고, 다른 한쪽으로는 행정성 분권에 따라 또 일련의 새로운 폐단이 나타나게 되었다.

지금에 와서 보면 그 당시에 지방정부의 수입을 증가하고 지출을 줄이는 면에서 적극적인 작용을 일으켰다 할지라도 자원배치에서 보면 그것이 야기한 부작용도 아주 크다. 물론 이런 대가의 지출은 개혁과정에서 필연적인 것이기도 하다. 구체적으로 말해 그것이 폭로하는 제도적 결함은 주로 아래의 네 가지 방면에서 나타난다.

첫째, 기형적 재정격려제도를 이루었다. 중앙과 지방의 배분은 역사적 데아터에 기초해 지방과 중앙과의 협상을 통해 결정하는데, 각 지역사이에 ‘노력과 성과 불일치’와 ‘달리는 소에 채찍질’하는 상황을 야기하였다. 어떤 지역에서는 기준이 낮고 발전이 빠르면 이런 체제를 통해 얻는 이익도 많아진다. 반대로 일부 낡은 공업기지는 기준이 높고 개혁개방 이래의 발전이 느려, 이전 제도에서 손해를 보게 되었다.

둘째, 통일된 대시장의 형성을 방해한다. 당시의 ‘분가하여 밥 먹는’ 체제하에서 행정소속관계에 따라 국유기업이윤과 기업소득세의 귀속을 나누기 때문에, 각급 정부는 수입을 증가하기 위해 한 쪽으로는 온갖 수단을 다해 기본건설의 규모를 확대하고, 행정역량을 추진하여 낮은 수준의 중복건설을 대규모로 진행해, 각 지역의 경제구조가 비슷해지고 경제적 효과와 이익이 떨어지는 현상을 초래하였다.

또 한편으로는 지방경제의 이익을 구하기 위해 비교우위의 경제원칙을 위반하여 행정수단을 통해 지역무역장벽을 세워 ‘자기’ 기업을 보호하고, 지방보호주의가 성행하며, 시장붕쇄 분할국면이 전국에 만연하였다.

셋째, 중앙재정보장능력이 빠르게 하강하였다. 재정청부체제는 애써 지방재정관리의 적극성을 초래하였지만 상응한 효과적인 구속체제를 구축하지 못하였다. 또한 이런 체제의 불안전, 비규범, 불공평으로 인해 체제의 설계와 운영 면에서 상당히 큰 공공권력의 공간을 남겨 지방정부가 자체적이익을 추구하는 동기를 고무하였다. 그 결과 1986년 이후 중앙예산수입이 지속적으로 감소하여 1992년에 이르러는 중앙재정수입이 전부 재정수입에서 자치하는 비중이 28.12%로 감소하였고, 중앙재정의 지방재정에 대한 지지능력, 공공서비스에 대한 보장능력이 대대적으로 감소하였다.

넷째, 재정경제규율의 이완과 재정경제질서의 혼란을 초래하였다. 재정공급범위의 비교범화로 인해 당시의 체제하에서 맹목적으로 개별부서의 세수발굴을 적극적으로 하기 위해 일부 재정보장에 속하던 지출도 부서로 떠넘겨 그들이 스스로 모집하고 스스로 수익을 창출함으로써 해결하게 하여 명목이 많은 비용징수를 초래하게 되었다.

각 부서에서는 ‘비밀금고’를 무분별하게 설립하여 예산외 수지규모가 지속 확대되어 재정경제규모가 아주 혼란스러웠다.

바로 여기서 나타나는 제도적 폐단과 경험교훈으로 인해 사람들은 시장경제재정에 산제도의 본질에 대해 점차적으로 깊은 인식을 갖게 되고, 정책적 결정자들로 하여금 재정예산제도에 대해 다음 단계의 보다 깊은 변혁을 실행하도록 결심하게 하였다.

(2) 개혁개방 이후 제2단계 분세제재정관리체제

1992~1998년 시기로 초기효과를 얻었다고 하는 것은 주로 1993년에 실시하기 시작한 분세제 개혁이 중국재정수입제도로 하여금 시장경제의 방향으로 실질적인 진전을 하였기 때문이다. 이 시기에 중국의 재정정책은 분세제재정관리체제를 취하였다. 분세제재정관리체제란 “중앙정부에 의한 재정수입의 집중관리에서 중앙과 지방의 재정수입원을 분리해서 중앙과 지방간의 재정배분제도를 규범화하는 제도”²⁴⁾를 말한다.

가. 분세제개혁의 주요 정신

분세제개혁은 중국 1990년대 경제체제개혁의 중대 조치 중 하나라 할 수 있다. 분세제개혁의 근본목표는 사회주의시장경제체제의 건설과 발전을 추진하고 사회경제의 지속적이고 안정적이며 건강한 발전을 촉진하는 것이다. 1993년 11월, 중공 14회 3중전회 “사회주의시장경제체제의 일부 문제의 결정에 대하여”에서 분세제개혁의 4대 주요 정신을 발표했다.

첫째, 정확하게 중앙과 지방의 배분관계를 처리하여 두 가지 적극성을 불러일으키고 국가재정수입의 합리적인 성장을 촉진한다. 지방재정청부제를 합리적으로 중앙과 지방의 세수징수체계를 구축하는 것을 명확히 한다.

국가 권익과 가시적 조절통제를 실시하는 데 필요한 조세유형을 중앙세로 하고 경제발전과 직접적으로 연결되는 주요한 세종을 공유세로 하며 지방 조세 유형을 충실히 하고 지방수입을 증가시킨다. 경제를 발전시키고 경제적 효과이익을 제고하며 재원을 확대하는 것을 통하여 점차적으로 재정수입의 국민생산총액에서 차지하는 비중을 높이고 합리적으로 중앙재정수입과 지방재정수입의 비례를 확정한다. ‘두 가지 비중’(재정수입이 국민생산총액에서 차지하는 비중과 중앙재정수입이 전체 재정수입 중에서 차지하는 비중)을 제고하는 것은 이번 분세제개혁의 주요한 지향점의 하나이다.

둘째, 합리적으로 중앙과 지방 사이의 재력배분을 조절한다. 중앙재정의 지방에 대한 반환과 이전지불제도를 실행하여 배분구조와 지역구조를 조절한다. 특히 경제가 발달하지 않은 지역의 발전과 낮은 공업기지의 개조를 지원한다.

셋째, 통일적인 정책과 분급관리의 상호결합을 견지한다. 조세유형 구분시 중앙과 지방의 수입배분을 고려해야 할 뿐만 아니라 세수의 경제발전과 사회배분에 대한 조절작용도 고려해야 한다. 중앙세, 공유세 및 지방세의 입법권을 모두 중앙에 집중시켜 중앙정령의 통일을 보장하고 전국의 통일적 시장과 기업의 평등한 경쟁을 보호한다.

24) 한상국, 위의 책, 2003, p.95 참조.

넷째, 통일된 세법, 공평한 세금부담, 간이세제와 합리적 분권원칙에 따라 세수 제도를 개혁하고 건전히 하며 세수제도가 경제체제의 변혁에 점차적으로 적응하게 하고 국제적으로도 통용되는 방법에 점차적으로 연결시킨다.

나. 분세제개혁의 기본틀

중공중앙의 “사회제시장경제체제를 구축하는 일부 문제에 관한 규정”에 근거하여 1994년 1월 1일부터 전국적 범위로 실행하는 분세제의 기본구조는 다음과 같다.

첫째, 정부와 기업의 직책을 분리시킨 토대 위에 성, 형, 향 정부의 기능을 명확히 하고 직능에 따라 각급 정부의 직권을 나눈다. 둘째, 직권을 나눈 기초에서 재정지출의 범위를 구분한다. 중앙재정은 주로 국가안전, 외교와 중앙국가기관 운영에 필요한 경비, 그리고 국민경제구조를 조절하고 지역적인 발전을 조정하며 거시적 조절통제를 실시하는 데 필요한 지출과 중앙에서 직접적으로 관리하는 사업발전지출을 부담한다. 지방재정에서는 주로 해당지역 정권기관이 운영에 필요한 모든 지출 그리고 해당지역의 경제사업발전에 필요한 지출을 부담한다.

셋째, 수익적 성격과 징수관리의 유효성 원칙에 따라 합리적으로 세종수입을 구분한다. 국가권익을 수호하고 거시적 조절통제를 실시하는 데 필요한 세종을 중앙세로 구분하고 경제발전과 직접적으로 관련되는 주요 조세유형은 중앙과 지방의 공유세로 구분하며 지방에서 징수관리하기 적당한 조세유형은 지방세로 구분하며 지방 조세유형을 충실히 하고, 지방세수수입을 증가한다.

넷째, 점차 중앙원 지방에 대한 이전지불제도를 구축하여 점차적으로 지역간 정부 서비스 수준의 차이를 줄인다.

다섯째, 중앙의 지방에 대한 세수반환을 실시한다. 지방의 기존 이익구조를 유지하면서 점차 개혁목표를 이루기 위해 분세제체제에서는 세수반환방법을 제정하였다. 즉, 1993년을 기준으로 하여 분세제를 실시한 후의 순수 지방에서 중앙에 넘긴 수입액을 중앙의 지방에 대한 세수반환기준으로 하여 기준량 전액을 지방에 반환한다.

1994년부터 세수반환과 소비세와 부가가치세 75% 증가율을 연결시켜 해마다 체증반환하며, 체증률은 각 지역에서 중앙금고에 납부하는 ‘두 가지 세금’ 증가율의 1 : 0.3 비율로 확정한다.

여섯째, 원래의 체제에 잔존하는 문제를 적절히 처리한다. 분세제 이후 본래 청부체제의 재정보고와 보조는 기본적으로 변하지 않았다. 원래의 정액 재정보고를 실시하던 지역은 여전히 확정액에 따라 정액 상납하고, 원래부터 체증 재정보고를 실시하던 지역에서는 1995년부터 1994년에 실시하던 재정보고액에 따라 정액 재정보고를 실시한다.

다. 세수제도개혁의 주요내용

분세제 개혁은 통일적 세법, 공평한 세금부담, 간이세제, 합리적 분권원칙에 따라 세수제도를 규범화시키고 시정경제의 요구에 부합되는 세수제도를 구축해야 한다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 부가세를 주체로 하는 유통세 제도를 추진한다. 개혁 후의 유통세는 부가가치세, 소비세, 영업세로 구성되어 통일적으로 각종의 기업에 적용된다. 일반 부가가치세 세율을 부가가치의 17%로 설정하고 다른 하나는 14%의 우대세율을 설정한다.

재정수입의 고무효과로부터 볼 때, 부가가치세 유형의 설계에서는 생산형 부가가치세를 채택하였는데 즉 모든 매입된 고정자산가격 대금에 대하여는 공제하지 않는다.

둘째, 내자기업소득세를 통일한다. 서로 다른 경제성분의 기업소득세 세율을 간소화하고 합병한다. 모든 내자기업, 국유기업, 단체기업, 사영기업 그리고 회사제와 기타 형식의 공동기업을 포함하여 모두 통일적인 기업소득세를 실시한다.

셋째, 개인소득세를 통일한다. 개혁의 중점은 당시에 실시하던 개인소득세, 개인수입조절세, 도시와 향개인공상업자의 소득세를 합병하여 통일적 개인소득세를 구축하는 것이다. 개인소득세수입은 초과액누진제를 취한다.

라. 분세제개혁의 성과

1994년부터 시작한 분세제 재정체계는 시장경제에 적응하는 예산수입제도를 구축하고, 공평경쟁의 시장 환경을 육성하며, 중앙예산과 지방예산 사이의 관계를 개선하고, 국가와 기업의 배분관계를 규범화하는 면에서 비교적 좋은 효과를 얻었다.

첫째, 하나의 뚜렷하고 안정적이며 통일된 체제구조를 확정하였다. 분세제 재정체계는 재정체제의 통일을 실현하고 안정화됨으로써 장기적으로 각 지역사이에 재정체제가 서로 다르고 비규범적인 국면을 종결지었다.

둘째, 중앙재정수입의 양호한 성장제도를 구축하여, ‘두 가지 비중’의 제고를 위해 기초를 마련하였다. 조세유형 구분 시 부가가치세의 75% 부분, 소비세 그리고 일부 세원이 안정적이고 증수의 잠재력이 큰 세수를 중앙에 귀속시켰다.

이리하여 처음으로 재정수입의 일차적인 배분에서 “중앙이 큰 부분을 차지하는” 배분구조를 이루어 중앙재정수입의 안정적인 성장제도를 형성하였다. 동시에 재정수입의 2차 배분에서는 증량배분에 대한 조절을 통하여 중앙의 “양세”수입의 증량에서 ‘큰 부분’을 가질 수 있도록 보장하였다.

이리하여 주요 세수항목의 증량에서 주도적 지위를 차지하게 되어 청부제 하의 중앙수입이 주로 지방상납에 의지하고 증가가 완만한 곤경에서 벗어나게 하여 누진제의 중앙재정수입증가제도를 형성하였다. 바로 이런 제도적 보장 하에서 재정수입은 1995년에 관성적으로 미끄러지던 데로부터 1996년에는 폭락에서부터 반등으로 넘어와 증가의 추세는 해마다 강해졌다. 또한 재정수입이 GDP에서 차지하는 비중 그리고 중앙재정수입이 전체재정수입에서 차지하는 비중이 해마다 상승하게 되었다. 전국재정수입이 GDP에서 차지하는 비중은 2004년에 22.5%에 이르러 1996년보다 11.6%나 제고되었다. 그리고 중앙재정수입이 전체재정수입에서 차지하는 비중은 2004년에 이르러 57.2%에 달하여 1996년보다 7.8% 제고되었다.

셋째, 지방재정수입이 신속하게 증가하는 유리한 기제를 구축하였다. 분세제를 실행하여 각급 정부의 재권과 사권을 명확히 하였고 합리적으로 각급 정부의 재정수입과

지출범위를 확정하였다. 또한, 각급 정부가 지배적으로 재산관리를 하는 적극성을 충분히 불러일으켰다. 각 지방정부는 영업세, 부가가치세(25%)를 기간으로 하는 새로운 수입시행점을 형성하여 도시와 진의 토지사용세, 개인소득세, 외상투자기업과 외국기업소득세, 자원세 및 기타 수입 등 분산된 세수를 중요한 구성부분으로 하는 세수증가기제를 형성하였다.

넷째, 새로운 자원배치 기제를 구축하여 전국의 통일적인 시장의 형성을 촉진하였다. 분세제 개혁을 실행하여 기업소득세를 제외하고 기본적으로 기업소속관계에 따라 수입을 나누는 방법을 개변시켰는데 이는 낡은 세수체제의 가장 큰 폐단을 제거하였다고 할 수 있다.

기업소속관계와 지방재정수입 사이의 관계를 약화시키는 것을 통하여 국가가 세수의 지렛대를 보다 잘 운영하여 각급 정부, 각 부문이 스스로 종적과 횡적인 분할과 지역봉쇄를 타파하였다. 그래서 자원의 합리적인 배치와 자유로운 유통을 실현하고 점차적으로 전국의 통일적인 대시장의 구조를 형성하도록 하였다.²⁵⁾

마) 문제점

분세제로의 개혁이 중국 세제 전체 문제를 해결한 것은 아니고 아직까지 문제점이 존재한다. 자세히 서술하면 다음과 같다. 첫째, 총세수가 GDP에서 차지하는 비중이 여전히 낮고, 둘째, 세제 구조 및 세부담 구조가 국민경제구조 변화를 따라가지 못하고 있으며, 셋째, 현행 세제가 아직까지 합리성이 부족하고, 사회주의 시장경제체제의 요구에 완전히 부합되지 못하며, 넷째, 입법과 집행, 집행과 사법, 정책과 행정의 관계가 아직 순조롭지 못하며, 중앙과 지방간의 과세권의 구분이 명확하지 않으며, 징수기관에 대한 적절한 통제 및 감독 메카니즘이 결여되어 있고 월권적인 감면과 지방정부의 간섭 현상이 아직 두절되지 않았으며, 입법, 법의 집행, 사법 간의 상호 독립 및 상호견제의 메카니즘이 확립되지 않았다. 다섯째, 조세의 조절작용을 지나치게 강조함에 따라 감면세에 의지해서 기업의 곤란을 해결하려는 관념이 여전히 철저하게 개선되지 않고 있다는 점이다.²⁶⁾

2) 중국의 중앙 및 지방정부 예산

분세제 개혁에 의해 안착된 중국의 현행 조세는 그 성질과 작용에 따라 유통세류, 자원세류, 소득세류, 특정목적세류, 재산세류, 행위세류, 농업세류 등으로 크게 7가지로 분류할 수 있으며, 과세권의 주체로 분류하면 중앙세, 지방세 그리고 중앙과 지방의 공동세원으로 공항세로 나눌 수 있다.

국가권익을 보호하고 거시경제조절 기능을 수행함에 있어서 꼭 필요한 세목을 중앙세에, 경제발전과 직접 관련 있는 주요 세목을 공항세에, 지방의 징수관리에 적합한 세목을 지방세에 귀속시킨다. 구체적으로 분류하면 아래와 같다.²⁷⁾

25) 김운권, 『중국의 행정과 공공정책』, 서울: 법문사, 2008, pp.206~216 참조.

26) 한상국, 『체제전환기의 중국조세정책과 북한에의 시사점-남북경제통합 관련 조세, 재정분야 기초연구』, 서울: 한국조세연구원, 2003, p.97 참조.

(1) 중앙세에 속하는 것

하나, 관세
 둘, 소비세(세관에서 대리징수하는 소비세, 증치세를 포함함)
 셋, 지방은행, 외자은행 및 은행 이외의 금융기구의 기업소득세
 넷, 철도부문, 국가우편, 중국공상은행, 중국농업은행, 중국건설은행, 중국은행, 국가개발은행, 중국농업발전은행, 중국수출입은행, 해양석유천연가스기업이 납부하는 소득세
 다섯, 선박톤세
 여섯, 차량구치세

(2) 지방세에 속하는 것

하나, 영업세(철도부문, 각 은행의 본점, 각 보험회사가 집중 납부하는 영업세는 제외)
 둘, 성진토지사용세
 셋, 잠정 징수 정지한 고정자산투자방향조절세
 넷, 성시유호건설세(철도부문, 각 은행 본점, 각 보험회사가 집중 납부하는 부분은 제외)
 다섯, 방산세
 여섯, 인화세(주식거래인지세는 제외), 경지점용세, 계세, 토지증치세 등

(3) 공항세에 속하는 것

하나, 증치세 75%는 중앙정부, 25%는 지방정부에 귀속된다.
 둘, 자원세 중 해양석유자원세는 중앙정부에, 기타는 지방정부에 귀속된다.
 셋, 기업소득세
 넷, 개인소득세
 다섯, 증권(주식)거래에 대하여 징수하는 인지세
 여섯, 자원세 등

(4) 조세증가율 및 구성비

분세제 조세체제 도입 이후 재정규모의 절대 총액은 꾸준히 증가하고 있다. 1994년에서 2000년사이의 중앙재정수입과 지방재정수입의 증가율 및 구성비를 표로 나타내면 아래와 같다.

27) 한상국, 『주요국의 조세제도-중국편』, 서울:한국조세연구원, 2009, pp.29~30 참조

<표4> 1994-2002년의 중앙·지방재정수입의 증가율 및 구성비²⁸⁾

(단위: 억원, %)

연도	재정수입(A)			증가율			구성비율		A	B
	합계	중앙(B)	지방	합계	중앙	지방	중앙	지방	GDP	GDP
1994	5,218.10	2,906.50	2,311.60	19.99	203.55	-31.84	55.70	44.30	11.2	6.22
1995	6,242.20	3,256.62	2,985.58	19.63	12.05	29.16	52.17	47.83	10.7	5.57
1996	7,407.99	3,661.07	3,746.92	18.68	12.42	25.50	49.42	50.58	10.9	5.39
1997	8,651.14	4,226.92	4,424.22	16.78	15.46	18.08	48.86	51.14	11.6	5.68
1998	9,875.95	4,892.00	4,983.95	14.16	15.73	12.65	49.53	50.47	12.6	6.16
1999	11,444.08	5,849.21	5,594.87	15.88	19.56	12.26	51.11	48.89	13.9	7.07
2000	13,395.23	6,989.17	6,406.06	17.04	19.49	14.50	52.17	47.82	15.0	7.82
2001	16,386.04	8,582.74	7,803.30	22.33	22.80	21.81	52.38	47.62	17.1	8.82
2002	18,903.64	10,388.64	8,515.00	15.36	21.04	9.12	55.00	45.00	18.0	9.91

- ※ 1. 국가재정수입에는 국내외 채무수입은 포함되지 않음
 2. 중앙수입은 지방상납분이 포함되지 않은 순수 중앙수입분이며, 지방수입은 중앙상납분을 상납하지 않은 상태의 수입임.

3. 남한의 예산수입

남한은 공적 영역을 원칙적으로 세금에 의존하고 있다. 경제체제가 자본주의와 시장경제질서로 운영되고 있는 사회이다.

제2장에서 살펴보았듯 예산은 정치적 기능, 법적 기능, 그리고 경제안정 기능, 경제성장촉진 기능, 소득재분배 기능, 자원배분 기능 등 경제적 기능과 관리적 기능, 계획적 기능을 포함한 행정적 기능을 수행하고 있다. 남한의 예산 기능 역시 예외는 아니다. 예산기능을 성실히 수행하기 위해서는 그에 맞는 예산수입이 있어야 할 것이다.

남한은 1948년 8월 15일 대한민국이라는 정식 정부가 구성되었다. 대한민국은 개인주의를 원칙으로 하고 예외적으로 집단주의 즉, 공동체의식을 추구하는 국가이다. 이후 점차 더 개인주의가 발달하여 국가가 소유하는 재산비율은 점차 감소되는 경향에 있다. 즉, 대부분 재산을 개인이 소유하는 형태의 자본주의국가이다. 그렇지만 한 개인이 감당할 수 없는 공적영역이 넓혀지고 있다. 이와 같은 공적영역을 감당하기 위해서는 예산확보가 아주 중요한 영역이다. 그래서 예산수입은 공적영역을 담당하기 위해 필수불가결한 조건이 남한사회이다. 아래에서는 남한의 예산수입원이 어떻게 구성되어 있는가를 살펴보려고 한다.

1) 중앙정부 예산(국세)

남한의 예산수입은 크게 국세 14가지와 지방세 16가지 조세로 구성되어 있다. 국세 14가지를 크게 나누면 직접세, 간접세, 목적세, 관세로 나누어 분류할 수 있다. 직접세는 다시 소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 재평가세, 부당이득세로 나눌 수 있다. 그리고 간접세는 부가가치세, 특별소비세, 주세, 증권거래세, 인지세로 세분할 수 있고 국세의 목적세는 교육세, 교통세, 농특세로 분류할 수 있으며, 나머지는 관세이다.

28) 한상국, 위의 책, 2003, p.122 참조.

2) 광역자치단체 예산(도세 등)

지방자치제도를 활성화시키기 위해 자체 예산 수입원을 가지고 있다. 우리나라 지방자치제도는 광역자치단체, 기초자치단체로 구성되어 있고 광역자치단체는 도와 특별시 및 광역시로 나눌 수 있으며 기초자치단체는 시군과 자치구로 나눌 수 있다. 그래서 각각 자체재원인 예산수입원을 가지고 있다. 그리고 도자치단체는 보통세로 취득세, 등록세, 레저세, 면허세가 있으며 목적세로 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세가 있다.

3) 기초자치단체 예산(시군구세)

시군의 자체수입원으로 보통세와 목적세가 있는데 보통세로 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 도축세, 담배소비세가 있고 목적세로 도시계획세, 사업소득세가 있다. 그리고 특별시 및 광역자치단체의 자체수입원으로 취득세, 등록세, 공동시설세, 도시계획세, 주민세, 주행세, 도축세, 레저세, 지역개발세, 지방교육세, 자동차세, 농업소득세, 담배소비세 등 13가지 자체 예산수입원을 가지고 있다.

더불어 자치구도 자체 예산수입원을 가지고 있는데 면허세, 재산세, 사업소득세 등 3가지 자체 예산을 가지고 있다. 위 설명을 도표로 나타내면 아래와 같다.

<표5> 우리나라의 예산수입(조세) 체계

조 세 의 체 계				
국가세입(14)		지방세입(16)		
직접세		도세(7)	시군세(9)	
· 소득세 · 법인세 · 상속·증여세 · 재평가세 · 부당이득세		보통세	보통세	
		· 취득세 · 등록세 · 레저세 · 면허세	· 주민세 · 재산세 · 자동차세 · 주행세 · 농업소득세 · 도축세 · 담배소비세	
			목적세	목적세
			· 광역시설세 · 지역개발세 · 지방교육세	· 도시계획세 · 사업소세
				광역시세입(13)
· 취득세 · 등록세 · 공동시설세 · 도시계획세 · 주민세 · 주행세 · 도축세 · 레저세 · 지역개발세 · 지방교육세 · 자동차세 · 농업소득세 · 담배소비세		· 면허세 · 재산세 · 사업소세		
			· 교육세 · 교통세 · 농특세	
				관세

4. 북한의 예산수입

1) 북한사회의 변천과정

북한은 1948년 9월 9일 조선민주주의인민공화국을 수립하였다. 즉, 집단주의를 원칙으로 하고 예외적으로 개인주의를 인정한 사회주의를 지향한 국가를 설립하였다. 1953년 7월 27일 정전협정과 더불어 한국전쟁이 끝나고 급격히 개인주의가 소멸하고 집단주의가 흥행하는 사회로 변화되었다. 한국전쟁기간 중 북한지역에서 약 3백만 명에서 4백만 명의 사상자가 발생하여 일손이 부족한 상태에 직면하였다. 이를 해소하기 위해 농업분야에서 첫째, 개인소유권을 인정한 상태에서 공동노동을 장려한 정책을 수행하여 개인소유권에 해당하는 배당액과 공동노동에 대한 배당액을 구분하여 지불하는 정책을 시행하였다. 다른 한편에서는 개인소유권에 대한 배당을 인정하지 않고 노동에 대한 배당만 인정하는 정책을 시행하였다. 세 번째 방법으로 개인소유권을

과거와 같이 인정하고 소유권에 대한 배당을 전적으로 인정하면서 일당을 주는 생산 방법으로 나누어 볼 수 있다. 시간이 흐르면서 두 번째 방법인 개인소유권에 대한 배당을 인정하지 않고 노동에 대한 배당만 인정하는 정책으로 북한이 변화되어 갔다. 즉, 개인주의가 소멸되고 집단주의로 넘어가게 되었던 것이다.

1958년에는 개인 수공업 및 상업분야에서도 개인 소유권을 인정하지 않고 노동에 대한 대가만 인정하는 협동조합 형태로 북한사회가 변화되었다. 그리하여 북한은 이를 1972년 사회주의헌법에서 북한사회를 사회주의국가로 명명하였다.

2) 북한의 중앙정부와 지방정부 예산수입

북한헌법 25조 “조선민주주의인민공화국은 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기활동의 최고원칙으로 삼는다. 세금이 없어진 우리나라에서는 늘어나는 사회의 물질적부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려진다. 국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다.”²⁹⁾라고 쓰여져 있다. 즉, 북한사회는 세금이 없는 사회라는 것을 선포하고 있는 조항이다. 북한도 국가이기 때문에 공적영역이 반드시 필요로 한다.

그런데 공적영역을 담당하기 위해서는 남한을 비롯한 자본주의국가는 세금을 반드시 징수하여야만이 확보된 예산수입원으로 공적영역을 국가가 수행할 수 있는 구조이다. 그런데 북한을 비롯한 사회주의국가는 대부분 국가의 부를 국가와 협동농장 또는 협동조합이 소유하고 있다. 그렇다면 어떻게 공적영역을 담당할 수 있는 자금을 확보할 것인가가 궁금하다. 중국 예를 들면 1978년 개혁개방이전에 중국 역시 국가의 부를 국가와 인민공사 및 협동조합이 소유하고 있었다. 그러나 개혁개방 이후 국가의 부와 인민공사 및 협동조합 소유의 일부 자산을 개인들에게 환원하는 과정에 있다. 그래서 중국의 세금제도는 점차 발전하고 있는 실정이다.

북한 역시 2002년 7.1경제관리조치와 더불어 2014년 5.30조치로 시장경제가 활성화되고 있다. 그러나 아직도 북한은 세금이라는 제도가 없다. 그렇지만 공적영역을 담당하기 위해서는 예산이라는 제도는 필요하고 북한도 있다. 북한의 중앙정부예산은 “중앙경제 부문에서 창조된 순소득 또는 소득을 기본수입원천으로 한다.”³⁰⁾ 우리로 말하면 법인세와 개인소득세에 상응하는 개념이라 생각한다. 지방정부의 예산수입원은 “지방예산은 지방경제부문에서 창조된 순소득 또는 소득을 기본수입원천으로 한다.”³¹⁾ 이외에 수수료라는 명칭으로 장마당과 각종 매대를 통해 수수료를 받고 있다. 이것이 북한수입원의 원천 중 하나로 추가되고 있다.

이와 같은 경향은 평양에 2016년도 북한 당국의 허가를 정식으로 받아 법적으로 운영되는 상설시장이 약 450개에 달한다는 주장이 나왔다. 북한개발연구소 문영순 연구원은 2016년 11월 21일 서울상공회의소에서 열리는 연구소 주최 북한시장화 진행 상황에 대한 과제 세미나에서 이와 같이 발표하였다. 지역별로는 평안남도 67개로 가

29) 2016년 북한헌법 25조 참조.

30) 조선민주주의인민공화국 재정법 제21조 참조.

31) 조선민주주의인민공화국 재정법 제22조 참조.

장 많았고 함경북도 63개, 평안북도 59개 등이 뒤를 이었다. 주요도시별 시장면적은 사리원시가 가장 넓었고, 청진시, 남포시, 순천시가 각각 2위에서 4위를 차지하였다. 또 주요도시 가운데 인구수 대비 상인수가 가장 많은 도시는 사리원이었으며, 가장 적은 도시는 신의주였다고 발표하였다.³²⁾

그러나 2016년에 발표된 개정헌법에서도 “세금은 없다”라는 조항을 계속 유지하는 것을 보면 시장에 대한 허가를 법적으로 허용하면서도 수수료로 공적영역에 필요한 자금의 일부를 확보하고 있지 않는가라는 추정을 하고 있다. 그러나 북한도 시장화가 진행되면 북한재정법 제21조, 제22조에서 말한 수입원과 수수료만으로 부족하고 세금 제도가 발달하리라고 본다.

IV. 단계적 통일연방국가 권한(업무)

연구자는 북한의 고려민주연방제창립방안과 남한의 민족공동체통일방안이 남북간 상황과 동북아 상황을 비추어 볼 때 실현가능성이 희박하다고 판단하였다. 그리하여 대안적 통일방안으로 단계적 연방제 통일방안을 무력통일과 흡수통일을 배제하고 평화공존통일에 입각하여 제시하였다. 단계적 연방제 통일방안은 편의상 3단계로 구분하였다. 제1단계 연합형 연방제, 제2단계 연방제, 제3단계 완전한 통일국가인 세부화된 연방제로 나누었다. 즉, 남북한 지역정부권한을 현실에 맞게 순차적으로 연방국가에 이양하는 방법을 채택하자고 주장하였다.³³⁾

그래서 아래에서는 제1단계 연합형 연방국가의 권한에 한정하여 구체적으로 서술하고자 한다.³⁴⁾

1. 제1단계- 연합형 연방제 권한

한반도는 너무나 큰 이질성을 가지고 있기 때문에 연방구성국가의 구성원은 남한과 북한의 2개국이어야 한다. 연합형 연방제에서 연방국가의 배타적 권한은 초기에는 한반도의 평화와 안정에 초점을 두어야 하고 마지막으로 후유증 없는 완전한 평화통일의 달성을 위한 기반 조성이 되어야 한다. 그리하여 유럽연합과 유럽연합회원국과의 권한을 배분할 때 응용된 권한배분의 원칙에 따른 유럽연합의 배타적 권한³⁵⁾, 공유적 권한³⁶⁾ 및 보충·지원·조정³⁷⁾에 관한 권한으로 통일연방국가와 남북한 구성국가의 권한배분을 설정하고자 한다.

32) 연합뉴스, 2016년 11월 21일 참조.

33) '단계적 연방국가론에 입각한 통일헌법 연구', 서울: 동국대학교 북한학과 박사학위논문, 2011.

34) 『단계적 연방통일헌법 연구: 한민족 미래와 비전』, 서울: 선인, 2011, pp.311~319 참조.

35) 유럽연합만이 갖는 권한을 말한다.

36) 유럽연합과 유럽연합회원국이 공동으로 갖는 권한을 말한다.

37) 유럽연합회원국이 원칙적으로 조정, 지원, 보충 권한을 가지고 있다. 유럽연합회원국이 행사를 하지 아니할 때 예외적으로 보충성 원칙과 비례원칙에 입각하여 유럽연합이 권한을 행사한다.

1) 연방국가의 권한

(1) 통일연방국가의 권한(배타적 권한)

유럽연합리스본조약과 독일헌법 및 미국헌법, 소련헌법의 분석을 통해 한반도의 평화통일에 기여할 수 있도록 창조적으로 응용해도 될 사항과 한반도 특수성을 고려하여 통일연방국가의 배타적 권한을 설정하고자 한다.

첫째, 비무장지대의 관리권

비무장지대(demilitarized zone: DMZ)란 국제법상 국가가 군사병력의 주둔과 군사시설의 유지를 하지 아니할 의무를 지는 그 국가의 영토와 영해, 하천, 운하 그리고 그 의 상부 공역을 포함하는 특정 지역이나 구역을 말한다.³⁸⁾

남북한 군사력은 비무장지대를 중심으로 남북한 군사력의 약 70-80%가 집중되어 언제 어떻게 예기치 못한 사고로 남북한 군사력이 충돌할지 예측할 수 없는 상황이 1953년 7월 27일 정전협정 이후 약 60년을 대치해 오고 있다. 경우에 따라 한민족이 회복 불가능한 상태로 갈 수 있는 상황이다. 그래서 군사분계선(MDL)을 중심으로 남북이 각각 2km를 후퇴하여 4km를 비무장지대로 설치하여 군사적 충돌을 방지하는 노력을 계속 해 오고 있다. 그리고 비무장 관리주체를 정전협정 당사자인 한국전쟁 당시 참가한 16개국(UN사)과 북한, 중국이 군사정전위원회를 구성하여 비무장지대를 관리해 오고 있다.³⁹⁾ 그러나 이것은 일시적인 평화를 유지하기 위한 조치일 뿐 영구적인 평화유지 조치라 판단되지 아니한다. 그리고 민족의 자존심과 향후 해양시대와 더불어 대륙시대를 열어야 하는 민족발전 차원에서 역시 문제점을 많이 안고 있다. 그래서 지금 비무장지대 관리권을 가진 정전위원회의 권한을 통일연방정부가 관리하여 영구적인 한반도의 안정과 평화에 기여하고 나아가 해양시대와 더불어 대륙시대를 열어 한 단계 업그레이드된 한민족 발전에 기여하여야 할 것이다.

둘째, UN사와 북한간에 합의하지 못한 서해지역의 관리권

한국정전협정에는 서해에 대한 군사분계선의 합의사항이 존재하지 않았다. 즉, 서해에는 공식적인 군사분계선(MDL)이 없는 것이다. 현실적으로 NLL만이 존재하고 있다. 그러다보니 지금 남북이 서해바다에서 1999년 제1차 연평해전, 2002년 제2차 연평해전, 2009년 대청도해전, 2010년 천안함 사건, 연평도포격 사건 등 크고 작은 무력충돌이 벌어지고 있다. 남한은 NLL을 실질적으로 군사분계선(MDL)으로 삼고자 하고 있으며, 북한은 새로운 서해바다 군사분계선(MDL)을 일방적으로 남한과 UN을 대표

38) Jost Delbrück, "Demilitarization," in R. Bernhardt(ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Installment 3(Amsterdam: North-Holland, 1982), p. 150.

39) 1953년 7월 27일 판문점에서 서명하고 발효된 한국정전협정(국제연합군 최고사령관을 일방으로 하고 북한인민군최고사령관 및 중국인민지원군사령원을 다른 일방으로 하는 한국군사정전에 관한 협정) 제1조 제1.2, 6, 7, 10, 11항 등 내용을 참조.

하고 있는 미군에게 통보하였다. 북한이 주장하고 있는 군사분계선은 남한이 지배하고 있는 서해 5개도서(우도, 연평도, 소청도, 대청도, 백령도)에 접근할 수 있는 제1수로, 제2수로만 설정하여 서해바다는 북한지역이라고 주장하고 있다. 이와 같은 의견 대립이 위에서 지적한 서해바다 무력충돌의 주요인의 하나로 본 논문은 주장하고 싶다. 이와 같은 상황을 해소하려면 현재 서해바다에 설정된 NLL과 북한이 주장하고 있는 서해바다 군사분계선(MDL) 사이를 통일연방국가의 배타적 권한으로 설정하면 지금 상황보다는 평화와 안정이 확보되고 평화통일의 기반조성에 기여할 것이다.

셋째, 개성공업지구, 금강산관광지구 등 휴전선 인접지역에 대한 민.형사 문제에 대한 일부 관리권

남과 북은 미미하지만 그동안 합의했던 사항을 실천하기 위하여 노력한 결과 휴전선 인접지구에 해당하는 금강산관광지구와 개성공업지구를 만들어 남과 북이 화해 협력과 상생할 수 있는 토대를 마련하였다. 그러나 지금 현재 남북관계는 지체되는 상황에 이르렀다. 그 대표적인 사건이 2008년 금강산에서 발생한 박왕자 사건도 그 중 하나이다. 남과 북은 상호 노력으로 여러 합의를 금강산관광지구와 개성공업지구 활성화를 위하여 체결하였다. 그러나 합의서 내용에 대한 해석에 따른 차이점과 합의서 내용의 부족으로 합법적인 해결책이 보이지 않고 있다. 만약 개성공업지구나 금강산지구에서 일어난 남한주민과 북한주민 또는 남한주민과 북한당국 간에 발생한 민.형사 사건에 대한 조사권, 수사권과 재판권을 통일연방정부가 제한적으로 가지고 있다면 한반도의 평화와 안정 및 교류협력의 활성화를 통한 평화통일의 기반조성에 크게 기여할 것이다.⁴⁰⁾

넷째, 동티모르 평화유지군, 레바논 평화유지군 등 국제평화활동 파견

지금도 세계 여러 곳에서는 자연적 재난과 대소규모의 무력충돌로 신음하는 지역들이 많이 있다. 2009년 아이티 지진사태로 아이티국민들이 큰 고통을 지금도 겪고 있다. 지금은 해결되었지만 동티모르 분리독립운동으로 희생된 동티모르 사태와 레바논 사태 역시 많은 인적 물적 피해를 보았다. 이를 남의 나라라고 방치만 할 수 없는 게 인권적 관점에서 당연하다고 판단한다. 그리하여 우리나라에서는 동티모르와 아이티에 평화유지군과 재난구제단을 각각 파견한 바 있다. 이와 같은 국제적 인권문제와 재난문제에 통일연방정부 이름으로 파견한다면 한민족에 대한 자긍심이 증대되고 또한 한반도 평화통일의 국제적 환경개선에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

40) 현재 남북간에는 4대보장합의서를 포함하여 13개합의서가 효력을 발휘하고 있다. 그러나 해석상 문제로 제대로 남북간에 실천이 되지 않고 있다. 개성공단 문제를 개성지역에 특별재판소를 구성하여 풀자라는 제안이 있다. (배국열, “개성공단 가동중지로 본 법제도 보완방안 고찰-분쟁해결제도를 중심으로”, 『북한학연구, 제9권 제1호』, 2013, pp.37-57), 참조. 그러나 이는 북한이 사법주권을 포기해야만 가능한 문제로 현실적으로 실현가능성이 부족하다. 오히려 통일연방국가의 제1단계 연합형 연방 국가의 대법원 등을 구성하여 푸는 것이 더 현실적이라 판단한다.

다섯째, 민족의 공동이익에 관한 외교권 및 남북한 지역정부의 새로운 국제조약에 대한 협의권

제1단계 연합형 연방제에서는 외교권과 군사권을 각각 독립적으로 인정해야 된다고 생각한다. 그러나 민족의 공동이익이 걸려 있는 새로운 국제조약에 가입할 때는 남북한 정부는 통일연방정부와 협의⁴¹⁾를 거쳐 민족대통합에 기여하도록 할 필요가 있다.

여섯째, 남북한 체육대회 개최권 및 아시안게임, 세계선수권대회, 올림픽 공동참가권

남북한은 1945년 지역분단이 된 후 약 70년간 분단상태를 지속해 오고 있으며, 체제 또한 달라 같은 민족이어서 공통점도 많이 남아 있지만 분단상태로 차이점 또한 동시에 존재하고 있다. 현재 남북한은 1년에 한번씩 각각 전국체육대회를 남북한 정부 책임하에 열고 있다. 이와 같이 열린 전국체육대회가 끝나고 나서 통일연방정부가 남북한 체육대회와 남북한 체육대회를 통해 우수한 선수들을 중심으로 선발하여 아시안게임, 세계선수권대회, 올림픽 등을 통일연방정부 이름으로 참가한다면 그동안 누적된 차이점을 극복하고 한반도에 평화와 안정 그리고 후유증 없는 평화통일 환경 조성에 크게 기여하리라 확신하는 바이다.

일곱째, 비무장지대를 중심으로 건설될 것으로 보이는 연방수도, 생태관광도시, 국제평화공원, 평화도시 건설과 관리에 대한 입법권, 행정권, 사법권 등 일체의 통치권 행사

연방수도와 생태관광도시, 평화도시 등은 연방헌법과 연방법률이 직접 적용되어 이용될 필요가 있다. 그래서 남북한 정부와 국민들이 연방헌법과 연방법률을 익히는 학습장으로 활용할 필요가 있다.

여덟째, 기타(관세동맹, 공동통상정책, 통일연방정부의 UN가입)

남북한 통일은 경제교류 및 경제통합을 배제하고는 생각할 수 없는 상황이라고 판단한다. 결국 통일은 정치적 통합과 경제적 통합이 달성될 때 진정한 의미의 완전한 통합이라고 본다. 제1단계 연합형 연방제에서는 남북한 자유무역지대와 관세동맹, 제한적 공동시장 정도의 경제통합이 필요하다고 본다. 이를 위해서는 공동통상정책⁴²⁾이 필수적이다. 그리고 UN에 1991년 남북한이 동시에 가입하여 지금 각각 활동을 활발히 하고 있는데 민족통합을 증진시키고 민족의 자긍심을 높이기 위해 별도로 통일연방정부 이름으로 UN에 가입하여 남북한과 더불어 활동할 수 있게 하는 것이 민족발전을 위해 필요하다고 판단한다.⁴³⁾

41) 연방국가에 승인을 요청하는 승인권이 아닌 단순한 협의권을 말한다.

42) EU연합과 한-EU FTA를 맺었는데 이는 EU연합회원국 28개국에 똑같은 효력을 미친다.

43) 구소련 당시 UN에 소련과 우크라이나, 백러시아 등이 각각 UN에 가입한 바 있다.

아홉째, 기본권 보장

기본권보장으로 제1단계 연합형 연방제에서는 원칙적으로 제한지역에서 자유권적 기본권을 보장하나 예외적으로 비무장지대 내에 건설될 연방수도, 생태관광도시, 환경도시, 국제평화공원 등에 한해서는 연방정부가 자유권적 기본권, 정치적 기본권, 청구권적 기본권, 사회적 기본권을 보장해야 한다.

(2) 통일연방국가의 공유적 권한

제1단계 연합형 연방제에서는 연방정부와 남북한 지역정부가 공동으로 권한을 법률상 가지고 있지만 원칙적으로 유럽연합과 유럽연합회원국의 권한배분처럼 공유적 권한은 원칙적으로 연방정부의 권한이고 예외적으로 연방정부가 나서지 아니할 때 남북한지역정부가 개입하는 형태가 되어야 할 것이다.⁴⁴⁾

첫째, 농업 및 어업. 둘째, 환경보호. 셋째, 시베리아나 만주를 통과하는 필수적인 TKR(한반도횡단철도). 넷째, 우주항공분야 등 기술개발. 다섯째, 기타(민족공동발전에 필요한 사항) 등이다. 여섯째, 한반도종합개발기본계획수립⁴⁵⁾

(3) 통일연방정부의 조정·지원·보충권한

유럽연합에서는 유럽연합의 조정·지원·보충권한을 원칙적으로 유럽연합회원국에 부여하고 있다. 그러나 유럽연합 회원국들이 권한 행사를 하지 아니할 때 예외적으로 유럽연합과 유럽연합 시민을 보호하기 위하여 조정·지원·보충 권한을 행사할 수 있도록 법적으로 명시하고 있다. 유럽연합처럼 아래의 통일연방정부의 조정·지원·보충권한을 남북한 지역정부의 고유적 권한으로 제1단계 연합형 연방제에서는 명시해야 할 필요가 있다.

첫째, 남북한 주민의 건강보호 및 증진 둘째, 산업 셋째, 문화창달 넷째, 국내외 여행 다섯째, 일반교육, 직업교육 여섯째, 남북한 주민 보호 일곱째, 외국과의 행정협력 등이다.

2) 남북한 지역정부의 권한

연방국가에 이전되지 아니하는 외교권, 군사권 등 모든 권한을 남북한 지역정부가 가진다. 결과적으로 제1단계 통일연방정부는 국가연합에 가까운 형태이나 민족통합과

44) 유럽연합과 유럽연합회원국과의 권한행사에서 유럽연합은 공유적권한을 현재 원칙적으로 유럽연합 권한이지만 현실적으로는 유럽연합이 공유적 권한을 행사할 때는 보충적 원칙과 비례의 원칙이 적용되어 제한을 받고 있다.

45) 한반도종합개발기본계획수립을 남북한이 공동으로 하자는 견해가 있다. (이상준외 2인,『북한 국토개발을 위한 남북협력 100대 과제와 추진방향』, 서울: 국토연구원, 2012, 참조). 이는 한반도의 효율적 개발을 위해서 비현실적이라 판단한다. 그래서 연합형 연방국가가 기본계획을 수립하고 이를 구체화시키는 관리계획은 남북한 지역정부가 담당하는 것이 합리적인 것이다.

한반도의 평화와 안정 나아가 후유증 없는 평화통일을 제도화시키는데 이바지할 수 있는 사항에 대해서만 권한을 가지는 단계라 할 수 있을 것이다.

V. 통일연방국가의 재정확보방안(연합형 연방국가를 중심으로)

연합형 연방국가의 재정의 확보방안은 구체적으로 서술하면 아래와 같다.

1. 남북한 부담금

남북한이 부담금으로 연방재정을 확보하는 것이다. 방법으로 첫째, 인구비례에 의한 부담금, 둘째, 경제력에 의한 부담금, 셋째, 인구비례와 경제력을 종합적으로 감안한 부담금으로 나누어 볼 수 있겠다. 연구자는 남북한 부담금은 경제력에 의한 부담금으로 되어야 한다고 주장하고 싶다.

2. 관세

유럽연합처럼 통상 관세는 유럽연합에서 나가고 유럽연합에 들어오는 관세에 대해 유럽연합 구성국 28개 국가가 똑같은 관세를 적용하고 있다. 그리하여 유럽연합의 예산의 하나로 관세가 정착되어 있는 상태이다. 이와 같이 한반도에서 나가고 들어오는 물품에 대한 관세가 연합형 연방제 국가의 재정이 되어야 할 것이다.

3. 비무장지대 등 관광세

남북한은 1945년 38도선을 중심으로 분단이 되었다. 그리하여 북한에서는 조선민주주의인민공화국이 수립되었고, 남한에서는 대한민국정부가 수립되어 정치적으로 분단을 맞이하였다(제2중 분단 정치적 분단). 결국 1950년 한국전쟁으로 말미암아 약 3년간의 동족상잔과 국제전의 전쟁터가 되었다. 1953년 휴전 이후 휴전선을 중심으로 4킬로미터 비무장지대를 형성하여 68년째 인간이 접근 통제지역이 되어 생태가 복원되어 세계적인 생태군락지를 형성하고 있다. 그래서 비무장 일대를 조성한다면 세계적인 관광지가 될 것이다. 이와 같이 조성된 생태공원을 활용하여 외국인 및 남북한 주민에 대한 관광세 및 수수료 징수를 하여 연합형 연방국가 재정으로 활용한다면 재정확보에 도움이 될 것이다.

4. 국채

EU 연합은 부족한 재원을 국채를 발행하여 부족한 재정에 충당하고 있다. 이와 같이 통일연방정부가 발행하는 국채로 부족한 재정을 충당하여 연합형 연방국가가 추진하고자 하는 업무를 지원할 필요가 있다고 생각한다. 국채에 대한 보증인으로 남북한 정부가 나선다면 훌륭한 재정 확보수단이 될 것이다.

5. 새로 건설될 평화도시 지역 거주민에 대한 법인세, 개인소득세 등

분단이 휴전선을 중심으로 고착화되었다. 그런데 남북한 화해협력을 통한 평화공존 통일을 이루는데 분단 시초가 휴전선이었듯이 통합의 시초로 휴전선을 중심으로 한 비무장지대를 활용한다면 남북한 화해와 평화공존통일을 달성하는데 도움이 되리라 본다.

비무장지대를 나눈다면 크게 서부권, 중부권, 동부권으로 나누어 볼 수 있겠다. 이 지역에 각각 1개의 평화도시 조성하여 이 지역에서 나오는 모든 세금을 연합형 연방제의 예산에 편입을 시켜 연합재정이 확보되어야 한다고 주장하고 싶다.⁴⁶⁾

6. 차관

연합형 연방국가가 남북한 및 세계 여러국가를 상대로 부족한 재원을 확보하기 위해 차관 도입을 적극 고려할 필요가 있다고 생각한다.

7. 상품권(복권)

연합형 연방국가가 국가 이름으로 발행하는 상품권이나 복권을 활용하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다고 생각한다.

VI. 결 론

남북한이 통일하는데 있어 3가지 방법이 있다. 무력통일, 흡수통일, 평화공존통일이라는 통일방법이다. 이 논문 서론에서 이미 밝힌 바와 같이 무력통일은 1950년대 한국전쟁 사례에 비추어 볼 때 한민족이 재건할 수 없을 정도의 피해가 예상되므로 현실적이지 아니한다고 밝혔다. 흡수통일은 남한의 경제력이 북한을 감당할 수가 없다라고 판단하였다. 나머지 평화공존통일만이 한반도 통일에 유효한 방법이라고 생각한다. 단점으로 통일의 시기가 점진적이며 단계적이어서 장기화된다는 점이다. 그러나 남북한이 현재와 같이 남북갈등을 계속하면서 지속해 간다면 남북한 모두 미래의 비전이 없다고 판단하였다. 그래서 이 논문은 평화공존통일에 입각한 논문이다.

예산은 국가가 필요로 한 공적영역을 감당하기 위한 수단이다. 이 논문은 점진적 단계적인 통일을 전제로 한 논문이고 북한 역시 중국처럼 주변 상황이 안정되면 개혁과 개방으로 나온다는 전제하에 쓰여진 연구물이다. 그래서 중국이 초창기에 세금이 거의 없이 국가가 운영되었지만 지금은 자본주의 사회 못지 않게 각종 세금이 도입되고 있음을 이 논문에서 이미 밝혔다. 북한도 그러한 과정을 거칠 것이다.

통일과정 및 통일 이후에도 지방자치단체는 존재하여야 한다. 그래서 통일연방국가가 역시 연방국가적 차원에서 공적영역과 남북한 정부 차원에서 공적영역, 시·군·구

46) 최양근(2014), p. 361, 자세한 사항은 남북한 조세 및 재정전문가들이 심도 있는 논의가 필요한 사항이다.

차원에서 공적영역이 필요로 한다. 즉, 연방국가도 예산의 수입원인 연방국가 조세가 필요하고 남북한 역시 조세가 필요하다. 그리고 각 자치단체 역시 조세가 필요하다고 판단하고 있다.

조세를 걷는 방법에서 중국처럼 결합주의와 분리주의를 세금의 종류에 따라 적용할 필요가 있을 것이다. 유럽연합은 형성과정이 단계적이고 점진적인 과정을 거치고 있다. 그래서 처음 1952년 도입한 ECSC에만 자체재원을 가지고 있었다. 그러나 1957년에 도입된 EEC, 유럽원자력에너지기구, 1967년에 만들어진 EC 등에는 자체재원이 없었다. 그러나 1992년 마스트리히트 조약에 의해 EU(유럽연합)가 3기동 체제로 출범하였다.

그 이후 EU는 자체재원이 확보되어 가는 과정을 거쳤다. 즉, 이제까지 각 국가의 분담금에만 의존하였지만 부가가치세, 관세, 기타 등으로 자체재원과 유럽연합이 필요로 한 예산 수입원을 넓혀 갔다. 특히, 유럽집행위원회 위원장이었던 들로르가 제시한 들로르 I, 들로르 II 재정계획이 발표되어 좀 더 안정적인 유럽연합예산확보 노력을 하였다.

통일 한반도 역시 단계적 점진적 통일인 평화공존통일을 지향하고 있기 때문에 첫 단계인 연합형 연방제, 두 번째 단계인 연방제, 세 번째 단계인 세분화된 연방제로 구분하였다. 그래서 단계적 연방국가 권한 확보는 남북한 지역정부에서 단계적 연방국가로 점진적 단계적으로 권한을 이양하는 방식을 채택하여 연구하였다. 즉, 연방국가의 공적영역이 점진적 단계적으로 확대된다는 의미이다. 그러기에 단계적 연방국가의 예산 역시 단계적 점진적으로 증대되는 과정을 상정하고 있다.

이 논문에서 첫 단계인 연합형 연방제 권한은 아주 미미하기에 예산 역시 수입원도 적고 예산액도 크지 않는 예산 확보방안을 제시하였다. 하나, 남북한 분담금, 둘, 조세, 셋, 부가가치세, 넷, 평화공존통일에 필수적인 비무장지대를 중심으로 한 평화도시 및 생태공원에 거주한 주민들에 대한 세금, 다섯, 국채, 여섯, 차관, 일곱, 상품권(북권) 등으로 통일연방국가의 첫 단계인 연합형 연방국가의 예산 확보방안으로 제안하였다.

북한은 이미 70내지 80%가 시장경제로 경제가 돌아가고 있다. 이와 같은 경향은 증대되리라 본다. 즉, 체제전환을 중국처럼 하게 될 것이다. 그리하여 연합형 연방제를 넘어 제2단계 연방제, 제3단계 세분화된 연방제로 가게 되면 시장경제체제가 완전히 확립될 것으로 판단하고 있다. 즉, 남북한 경제체제가 같아질 것으로 예측하고 있다. 남북한 경제가 같아지면 연방국가의 권한 및 재정 확보 역시 증대될 것이다.

참고문헌

I. 한국자료

1. 단행본

- 권태형, 『중국 조세와 회계제도』, 서울: 도서출판 시그마, 2003.
김윤권, 『중국의 행정과 공공정책』, 서울: 법문사, 2008
김시흥, 박노호외 3인, 『유럽연합의 이해』, 서울: 높이깊이, 2006.
박영희, 『재무행정론』서울: 다산출판사, 1983
안병익, 『글로벌 금융위기와 유럽연합 예산』, 서울: 높이깊이, 2010.
유 훈, 『재무행정론』, 서울: 법문사, 1985
이상준외 2인, 『북한 국토개발을 위한 남북협력 100대 과제와 추진방향』, 서울: 국토연구원, 2012
이종서, 송병준, 『유럽연합을 이해하는 20가지 키워드』, 서울: 높이깊이, 2008.
이종서, 『유럽연합(EU) 유럽화·제도·공동통상정책 입안과정을 중심으로』,
서울: 한국학술정보(주), 2006.
최양근, 『단계적 연방제 통일헌법 연구-한민족 미래와 비전』, 서울: 선인, 2011.
최양근, 『한반도 통일연방국가 연구-동북아를 넘어 유라시아로』, 서울: 선인, 2014.
_____, 『한반도형 남북연합과 단계적 연방국가 건설: 한반도와 동북아 평화의 씨앗』, 서울: 선인, 2017.
한상국, 『체제전환기의 중국 조세정책과 북한에의 시사점』, 서울: 한국조세연구원, 2003.
_____, 『주요국의 조세제도: 중국편』, 서울: 한국조세연구원, 2009.
_____, 『중국의 재정제도와 당면과제』, 서울: 한국조세연구원, 1997.

2. 논문

- 박진완, “독일 기본법상의 조세배분과 재정조정에 대한 검토”, 서울: 공법학연구 제14권 제2호.
배국열, “개성공단 가동중지로 본 법제도 보완방안 고찰-분쟁해결제도를 중심으로”, 『북한학연구, 제9권 제1호』, 2013.
최양근, “단계적 연방국가론에 입각한 통일헌법 연구”, 동국대학교 박사학위 논문, 2011.

3. 기타

한국정전협정
리스본 조약
2004년 유럽헌법조약
유럽연합운영에 관한 조약
2016년 북한헌법
조선민주주의인민공화국 재정법
연합뉴스

II. 해외 자료

Jost Delbrück, "Demilitarization," in R. Bernhardt(ed.), Encyclopedia of Public International Law, Installment 3(Amsterdam: North-Holland, 1982), p. 150.

**북한 채무관련 유동화 채권
처리방안 연구**

탁용달(한반도평화포럼)

제2회의

〈대학원패널 2〉

◆ 사회 : 송영훈(강원대)

**김정은 시대 북한의 통일인식에 관한
연구 : 김정은 집권기 출간된 도서
내용분석을 중심으로**

나정원(고려대)

김정은 시대 북한의 통일인식에 관한 연구 : 김정은 집권기 출간된 도서 내용 분석을 중심으로

나정원(고려대학교)

1. 서론

2018년 평창올림픽·패럴림픽을 계기로 남북간 단절되었던 다양한 채널의 통신, 그리고 기존의 육로, 해로, 항로에서의 교류·협력의 길이 복원되고 있다. 2차례의 삼지연관현악단 남측공연과 태권도 모범출연, 올림픽과 패럴림픽에 참가하는 선수단 및 응원단, 그리고 대회를 계기로 고위급 대표단과 행사 준비를 위한 사전회의에 이르기까지 남북 교류협력은 그 어떤 시기보다 활발하게 이뤄지고 있다고 볼 수 있다. 여기에 대북특사의 방북과 북측 지도자의 입에서 직접 나온 비핵화 발언, 그리고 판문점에서의 정상회담을 추진하겠다는 약속은 공적으로 선대 수령이자 사적 관계에서 아버지의 약속을 지킨 후계자이자 아들의 도리로 볼 수 있겠다. 가히 혁명적 속도라고 할 정도의 남북관계 개선은 남북한 당국의 사전 물밑접촉이 역할을 하였겠으나, 손바닥도 마주쳐야 소리가 나는 법이라는 점을 감안했을 때 북측의 통일에 관한 인식변화가 전제되지 않았다면 불가능했을 것은 분명하다.

지금까지 남북이 가까워질 수 없었던 원인에는 남북간 통일에 관한 좁힐 수 없는 인식의 차이가 있어왔다고 할 수 있다. 여기에는 북측의 통일에 관한 민족대단결 원칙과 외세배격의 경직성이 남측의 미군주둔과 한미연합훈련을 용인하지 않은 것을 원인으로 볼 수 있을 것이다. 이외에도 북측이 과거 시기 견지해온 통일과 관련된 경직된 입장은 남북관계 개선의 장애물이 되었을 것임은 물론이다.

본 연구는 김정은 시대 북한의 통일에 관한 인식, 입장 등을 북한에서 출판된 도서의 내용에 근거하여 내재적인 접근을 위한 목적으로 진행된 연구로서 의미를 가진다고 할 수 있다. 북한에서는 김정은 집권 초기였던 2012년도에『민족통일의 바른길』도서가 출판된 바 있다. 그리고 어느 정도 안정을 찾게 된 2016년과 2017년도에『문답으로 보는 통일이야기』와『통일의 이정표로 빛나다』의 도서를 출판하게 되었다. 김정은 집권시기 ‘통일’이라는 같은 주제로 하는 연속적 출판은 그 의미를 재정리하고 명확히 하자는데 있을 것이다.

본 연구에서는 각 도서들에서 공통적으로 제시하는 내용들을 정리하고, 이어 도서별 차이점들을 제시하고자 하였다. 나아가서 각론으로는 각 도서들의 특징과 내용구성 등을 살펴보고 북한 당국의 통일에 관한 인식 흐름을 파악하고자 시도하였다.

2. 통일과 관련된 공통된 시각

김정은 시기 출간된 도서들에 공통적 시각, 지향을 의미하는 부분은 통일에 관한 원칙, 그리고 현장으로까지 발전되는 부분으로 한정할 수 있다. 조국통일3대원칙의 제시와 조국통일3대현장으로의 발전은 북한의 통일에 관한 기본입장이자 줄기로서 이어져오는 부분이다.

우선 통일 관련 정책에 많은 내용을 할애하고 있는 도서는 2012년도에 출판된『민족통일의 바른길』을 들 수 있다. 김정은이 집권한 첫 해 출판된 도서로서 아직 후계체제가 공고화되지 않은 불안정한 시기라는 부분이 도서의 내용 곳곳에 나타나 있다. 주로 도서에서는 기존에 북한에서 중요하게 고수하고 있는 조국통일3대원칙에 관한 내용들을 중심으로 서술되어 있다.

김정은 집권기 제작된 도서 3권 모두에서 공통적으로 제시하고 있는 조국통일 3대현장에서 또한 조국통일3대원칙을 첫 자리에 두고 있다. 나아가서 “조국통일3대원칙과 전민족대단결10대강령, 고려민주연방공화국 창립방안은 김일성동지께서 위대한 주체사상과 조국통일을 위한 투쟁과정에 이룩하신 고귀한 경험에 기초하여 조국통일의 근본원칙과 방도들을 전일적으로 체계화하고 집대성한 조국통일의 3대현장이다.”라고 부연하고 있다.¹⁾

대체로 동어반복의 의미로 다가오는 북한의 문헌 특성상 북한의 통일정책 또한 자주, 평화, 민족대단결의 조국통일3대원칙의 내용들이 반복되어지는데, 김정일이 조국통일현장에 기초하여 조국통일위업을 이룩하기 위한 근본문제들 다음 4가지로 공통적으로 정리를 하고 있다.²⁾

- 나라의 통일문제는 어디까지나 민족자주의 원칙에서 해결하여야 한다.
- 온 민족이 민족대단결의 기치아래 굳게 뭉쳐 조국통일의 주체적력량을 튼튼히 마련하여야 한다.
- 조국통일을 무력행사에 의거하지 않고 평화적방법으로 실현하려는 것은 우리의 원칙적립장이며 우리 당의 변함없는 로선이다.
- 우리 조국의 통일문제를 순조롭게 해결하기 위한 가장 합리적인 방도는 연방제방식에 기초하여 나라의 통일을 실현하는 것이다.

조국통일3대현장에서 제시하고 있는 조국통일3대원칙, 전민족대단결10대강령, 고려민주연방공화국창립방안 간 연관성을 정리한 부분에서도 이러한 흐름은 지속되어지고 있다.³⁾ 첫째, 자주, 평화통일, 민족대단결의 3대원칙을 구현하는 것이 고려민주연방공

1) 김혜연,『민족통일의 바른길』, (평양출판사, 2012), pp.136-137' 박혁철·김영범·강천,『통일의 리정표로 빛나다』(평양출판사, 2017), p.16; 김혜연·김성호,『문답으로 보는 통일이야기』, (평양출판사, 2016), pp.31-35

2) 박혁철·김영범·강천(2017), p.16; 김혜연(2012), pp.137-138

화국창립방안 이라는 것이다. 이념과 체제상 차이를 절대화하지 않고 민족을 우선시하는 입장에 서서 남과 북이 연합으로 상호 힘을 합치고 지혜를 모아 민족의 이익과 염원에 맞게 통일을 실현하는 연방국가창립방안은 자주의 원칙을 완전히 구현하고 있는 것으로 정의한다. 남과 북이 사상과 제도의 차이를 상호 용납하고 있는 것 만큼 어느 일방이 타방에 대해 자기 이념과 체제를 강요할 필요가 없게 됨은 물론이다. 남과 북의 대표가 동등하게 참가하는 통일정부를 수립하는 것만큼 어느 일방이 통일정부에서 우위를 차지하려는 시도도 실현할 수 없게 하고, 대립과 불신을 없애고 평화적 분위기를 마련함으로써 조국통일을 평화적 방법으로 실현할 수 있게 하는 것을 의미한다.

둘째, 조국통일3대원칙은 전민족대단결10대강령에서도 기본을 이루고 있다. 민족의 대단결은 철저히 민족자주의 원칙에 기초하여야 하며 애국애족의 기치, 조국통일의 기치 밑에 온 민족이 단결하며 북과 남 사이 관계를 개선하며 북과 남, 해외의 온 민족이 서로 래왕하고 접촉하며 대화를 발전시키고 연대연합을 강화하는 것을 기본내용으로 한다고 명시하고 있다. 민족대단결의 가치를 구체화하여 설명하고 있는 것이 전민족대단결10대강령이다. 이 원칙은 추후 김정일에 의하여 민족대단결5대방침으로 다시 제시되어지고 있으나, 내용 부분에서 큰 차이는 발견되지 않는다.

셋째, 고려민주연방공화국창립방안은 전민족대단결10대강령에서 제시하는 통일의 총적목표로, 전민족대단결을 통일의 근본방도로 제시하고 대단결 실현에서 나서는 완벽한 해명하게 되는 것으로 보고 있다. 강령에서 명시하는 범민족통일국가의 창건은 고려민주연방공화국의 창건을 의미하는 것이다. 나아가서 공존·공영·공리를 도모하고 모든 것을 조국통일에 복종시키는 민족대단결의 원칙은 연방제방식의 통일국가수립의 요구를 구현한 것이라고 주장한다. 연방제 통일방안에서 중요한 내용으로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 용납하는 바탕 위에 상호 연합하여 하나의 민족통일국가를 형성하는 것임을 다시금 강조하고 있다. 보다 상세하게 서술하는 부분에서는 남과 북이 동등하게 참가하는 민족통일정부 밑에서 상호 같은 권한과 의무를 지니고 각기 지역자치제를 실시하는 것으로 정의하고 있다. 이렇게 되면 남과 북은 하나의 통일국가의 테두리 안에서 지역자치제를 실시하면서 공존·공영·공리를 도모해갈 수 있다는 인식이 공통적으로 제시되고 있다.

3. 각 도서별 특징 정리

김정은 집권기 ‘통일’을 주제로 하는 도서가 지속 발행되고 있다는 사실은, 통일에 관한 북한 당국의 관심을 보여주는 것으로 볼 수 있다. 김정은 집권 초기인 2012년과 2016년과 2017년의 도서별 특징을 살펴보는 것은 집권 초기 시기와 최근 북한의 통일에 관한 인식변화를 알아볼 수 있는 계기로 되는 것을 의미하게 된다.

3) 김혜연(2012), 143-146

1) 민족통일의 바른길(김혜연, 2002년 作)

김정은 2012년에 집필된 본 도서는 민족통일3대원칙을 중심으로 내용이 서술되고 있다. 주로 북측의 기존 통일 입장들을 설명하는 것에 상당 부분을 할애하고 있으며 크게 5개의 장으로 내용이 구성되어 있다.

1. 민족공동의 조국통일3대원칙
2. 북에서의 조국통일3대원칙구현과정
3. 남측의 조국통일3대원칙부정의 논리와 반통일방안
4. 조국통일3대원칙을 기초로 한 6.15공동선언
5. 우리민족의 과제

본 서에서 가장 먼저 제시되는 부분이 조국통일 3대원칙에 관한 부분으로 7.4공동성명이 발표되어지는 전 과정을 상세히 서술하는데 많은 내용을 할애하고 있다. 2장에서 또한 조국통일3대원칙이 구현되는 전 과정을 상세하게 설명하고, 6.15공동선언이야말로 새세기 통일을 위한 민족의 대진군을 더 한층 고조시켜 나갈 수 있게 하는 이정표로써 평가하고 있다.

3장에서는 남측이 조국통일3대원칙을 부정하고 있다고 기정사실화하고, 남측의 논리를 일방적으로 반통일방안으로 규정하고 있다. 우선 자주·평화·민족대단결을 부정하고 자주·평화·민주의 3원칙으로 하는 논리가 자유민주주의 체제에 기초한 체제통일을 지향하는 것이라고 주장한다. 나아가서 어느 일방도 타방에 의하여 흡수되는 것을 결사적으로 거부할 것만은 자명하다고 부연한다. <연방제 시비반론>은 남측의 조국통일 3대원칙 부정의 대표논리로써 제시되고 있다. 그에 따르면 “상반되는 두 체제를 결합시킨다는 점에서 역사에 전례없는 유형이며 전혀 상이한 이념과 체제를 가진 두 개의 이질화된 사회를 하나의 민족국가로 통합하자면 우선 이질화를 해소해야 한다.”는 주장을 비판하고 있다. 나아가서 반통일기조론, 기능주의, 체제우위론에 대한 비판적 기초를 이어가기 있다. <기능주의>와 관련해서는 “기능주의론은 본질적으로 정치적문제이며 그래서 정치적성격을 띠는 통일문제를 비정치적문제로 이끌어내어 정치문제와 분리시킴으로써 현 분단상태를 고착시키고 나아가서 분열을 영구화하려는 반통일적 논리”로, “기능주의론을 우리 나라에서 통일문제에 적용하려는 것은 남과 북을 완전히 독자적 성격을 가지는 2개의 독립국가로 간주하고 유럽공동체와 같은 공동체를 형성하려는 그릇된 논리”로 규정한다. <체제우위론> 역시 “통일을 이룩하려면 체제통일, 즉 자유민주주의체제 하의 통일로 되어야 한다고 주장하는데 있다.”고 비난하며, “체제상 차이 때문에 통일이 이뤄지지 못하는 것이 아니라 우리 나라의 분열이 외세 작용에 의해 이뤄졌으며 오늘까지 통일이 성취되지 못하는 원인도 외세의 지배와 간섭에 기인되고 있음은 주지의 사실이다.” 라는 주장을 이어가고 있다. “진심으로 민족적 화해와 단합을 바라고 통일을 바라는 사람은 남과 북에 존재하는 사상과 체제를

시비하거나 상대방을 자극하는 논의를 하지 말아야 한다. 어느 일방이 다른 일방에 자기 사상이나 제도를 강요해서는 절대 안되며, 이는 통일에 백해무익하다.”라는 일관적인 주장을 하고 있다.

4장에서는 6.15공동선언을 조국통일3대원칙을 기초로 하였다는 부분을 강조하고 있다. 우리 민족끼리 통일을 실현하기 위한 자주평화통일선언, 화해협력선언으로서 조국통일3대원칙을 구현하고 있으며, 7.4공동성명관을 계승하고 있음에 대하여 서술한다.

마지막으로 5장에서는 6.15 부정의 책동을 행해온 지난 남측 보수정권의 정책과 미국 패권주의를 비난하면서, 특히 천안호 사건과 5.24조치, 그리고 연평도사건에 이르기까지 그 책임을 남측의 잘못으로 돌리고 있다.

결과적으로 2012년도 북측의 통일에 관한 입장은 7.4남북공동성명을 계기로 마련된 조국통일 3대원칙에 근간을 두고 매우 수세적 입장을 취하고 있다고 볼 수 있다. 각 장마다에서는 민족통일3대원칙에서 강조하는 ‘민족대단결’의 원칙이 강조되어지고 있으며, 6.15공동선언 또한 ‘우리민족끼리’의 정신에 입각한 것이라는 견지를 취하고 있다.

2) 문답으로 보는 통일이야기(김혜련·김성호 作, 2016)

본 서의 특징으로는 41개 질문과 이에 대한 답변으로 구성된 문답형 구성을 들 수 있다. 문답 형태의 책자 구성은 보다 주제에 관하여 보다 구체성을 띄고 상세하게 설명하고자 하는 의도를 가진 것으로 볼 수 있다. 과거 김정일 집권기에는 2004년 발간된 《우리식 사회주의 100문 100답》, 2008년 출간된 《선군정치문답》등의 출판물이 있어 왔다. 아래의 41개 질문 내용 중 주요 주장 5가지를 발췌하여 북한의 통일에 관한 시각에 관하여 살펴보고자 한다.

1. 민족의 분열을 더 이상 지속시켜서는 안되며 우리 대에 반드시 조국을 통일해야 할 근거는 어디에 있는가? pp.13-16

통일의 당위성을 주장하는 부분이다. 70여년 동안 외세에 의하여 분열의 고통과 불행을 겪고 있다는 것은 참을 수 없고 용납할 수 없는 민족의 수치라는 입장으로, 어부지리 일화를 소개하면서 민족분열이 공멸로 이어지게 될 것이라고 경고하고 있다. 나아가서 통일이 세대를 넘기지 말아야 할 이유로 “인간이라면 다음 세대와 미래를 위해 사는 존재”임에 대하여 서술하면서, “분열된 조국을 통일하지 못하고 후대들에게 그 무거운 짐을 그대로 넘겨준다면 민족통일 그 자체가 더욱 어려워지게 될 것인즉 이것이 과연 될 말인가.” 라고 반문하고 있다. 본문의 논지는 분단의 원인이 외세에 의한 것이며, 우리 민족의 미래 세대에 분열된 조국을 물려줄 수 없다는 입장을 취하고 있다.

5. 조국통일3대헌장을 일관하게 틀어쥐고 조국통일의 앞길을 열어나가는 것이 왜 정당하며 그 민족사적의의는 어디에 있는가? pp.31-35

조국통일3대헌장의 정당성을 설명하는 부분이다. 조국통일의 가장 합리적이고 현실적인 원칙과 전략, 방도와 방식으로 전면적으로 제시하여 주고 있는 것으로 통일국가의 참모습과 민족의 양양한 전도에 대해서 뚜렷이 밝혀줌으로써 나라의 통일을 진심으로 바라는 사람이라면 그가 누구이든 다 공감하고 접수할 수 있는 가장 올바르고 현실적인 조국통일대헌장으로 된다고 주장하고 있다. 조국통일3대원칙과 전민족대단결 10대강령, 고려민주연방제 창립방안을 포괄하는 헌장과 관련한 내용은 위에서 설명하고 있으므로 생략하기로 한다.

25. 공화국의 핵의 사명과 역할은 무엇인가? pp.111-113

통일을 외세의 문제와 연관하여 접근하는 부분이다. 미국의 지배주의적이고 패권주의적인 핵능력의 정책이 변함이 없다는 것이 날이 갈수록 명백해지고 있으며, 공화국의 핵보유는 미국의 계획적이고 집요한 대조선 적대시정책이 초래한 필연적인 결과물이라고 주장하고 있다. 나아가서 미국과는 절대로 말이 통할 수 없으며 오직 자위적 핵억제력을 비상히 강화하여 막강한 열핵위력으로 맞서야 한다는 것이 공화국의 의지라고 밝히고 있다.

30. 북과 남이 화해하고 신뢰하기 위한 출발점, 전제는 무엇인가? pp.134-137

통일을 위한 첫 단계인 화해·신뢰에 필요한 출발점, 전제에 관한 사전적 의미⁴⁾를 명확히 하고 그 조건을 명확히 제시하고 있다. 김정은의 당 제7차대회에서의 발언에서 “상대방을 인정하고 존중하는 것은 북과 남이 화해하고 신뢰하기 위한 출발점이며 전제입니다.” 라고 밝히고 있듯이, 서로의 사상과 제도를 인정하는 기초 위에서만이 공존·공영·공리를 도모하면서 통일을 위해 함께 나아갈 수 있음을 표현하고 있다.

41. 조국이 통일되면 우리 나라는 어떻게 되는가? pp.173-175

통일의 미래상을 제시하는 부분이다. 본문에서는 8천만의 인구와 막강한 국력을 가진 세계적인 강대국으로, 민족의 강요한 정신과 뛰어난 슬기로 세계를 앞서나가는 선진문명국, 동북아시아와 세계평화를 선도하는 정의의 강국으로 그 존엄과 위용을 만방에 떨치게 될 것이라고 서술하고 있다. 지난 시기 핵과 미사일 실험의 성공에 대한 서술은 핵과 장거리미사일을 보유한 통일강국의 실현을 암시한다. 골드만삭스의 통계

4) 출발점이란 말은 어떤 일이 처음 시작된 점을 의미하며 전제라는 것은 무엇이 성립하게 하기 위하여 먼저 내세우고 풀어나가려고 하는 것을 의미한다. (김혜련·김성호, 2016)

를 인용함으로써 통일의 결과 GDP 규모가 프랑스, 도이칠란드, 일본 등을 능히 따라 앞서게 됨에 따라 세계경제대국으로 발전할 것에 대하여 전망하고 있다.

위의 5개 핵심주제를 정리해보면 북측의 통일인식에 관한 변화가 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다. 민족대단결 원칙에 입각한 외세에 관한 부정적 입장은 그대로 유지되는 한편, 통일을 후대에 넘기지 않겠다는 입장을 명확히 하고 있다. 나아가서 북과 남이 화해하고 신뢰하기 위한 출발점과 전제가 상호인정과 존중에 입각한 것이라는 점도 밝히고 있으며, 통일의 미래상 또한 골드만삭스의 통계를 인용하여 제시하면서 그 미래가 밝고 창창할 것이라는 점을 강조한다.

3) 통일의 리정표로 빛나다(박혁철·김영범·강천 作, 2017)

본 서는 기존의 통일에 관한 입장과 시각을 최소화하여 서술하는 한편, 남북간 화해와 협력에 관한 내용들을 위주로 정리하는 형식으로 내용을 구성하고 있다. 전체 230페이지의 분량 중에서 30페이지 정도만이 조국통일3대헌장과 민족대단결 원칙을 서술하는데 할애하고 있으며, 나머지 부분은 민족통일대축전으로부터 시작하고 6.15 공동선언과 10.4선언으로 발전된 과정들을 설명하는데 집중하고 있다.

초반 부분은 기존의 입장인 조국통일3대헌장에 관한 서술이 주를 이루고 있으며, 전민족대단결10대강령의 비슷한 흐름선 상에서 민족대단결 5대방침의 내용을 추가로 제시한다. 이 부분 역시 민족대단결을 설명하기 위하여 상당한 내용을 수록하고 있으나, ①민족자주의 원칙, ②애국애족의 기치, ③조국통일의 기치 밑에서의 온 민족의 단결, ④외세의 지배와 간섭을 반대하고 외세와 결탁한 반통일세력을 반대, ⑤온 민족이 서로 래왕하고 접촉하며 대화를 발전시키고 연대연합 강화의 5가지로 정리할 수 있다.

다만 추가적으로 민족주의를 보다 체계적으로 서술하고 있다는 점을 특이점으로 볼 수 있다. 민족주의에 관한 보편성을 서술하고 그에 입각하여 애국애족 사상으로 발전시키고 민족의 이익을 중요하게 여기는 것이 민족의 한성원으로서의 공통된 사상감정이라고 보는 것이다. 그에 따르면 민족주의 역시 나라와 민족의 이익을 옹호하는 애국애족의 사상이다. 마지막으로 민족의 이익을 옹호하는 사상, 애국애족의 사상인 민족주의가 6.15통일시대의 민족단합의 강령이며 조국통일의 대강인 우리 민족끼리의 이념을 옹호고수하고 실현하기 위한 사상이론적 기초로 된다고 정리하고 있다.

이후의 부분들에서는 조국통일3대헌장 등에서 제시하는 이론적 구조와는 별개로, 6.15남북정상회담의 준비과정부터 극적인 합의도출, 공동선언 이후의 다양한 남북교류 사례들을 자유롭게 서술하고 있다. 예컨대 북남수뇌상봉을 위한 접촉이 여러 차례 진행되었고 2000년 6월 12일부터 14일까지 방문예정이었으나 일정이 하루 연기되어 6월 15일 공동선언이 도출된 사연, 2007년 민족 평화번영의 길을 밝힌 10.4선언, 21차의 상급회담과 13차의 경제협력추진위원회 회의, 8차의 적십자회담과 6차의 장령급 군사회담을 비롯하여 무려 140여 차 회담과 접촉이 진행되었으며 거의 모든 회담들

에서 매년 합의문건이 채택되었음을 강조하고 있다.

지난 기간 분야별 남북간 사업들을 정리하여 서술하는 부분들도 빼놓지 않고 있다. 경제협력과 관련한 부분은 경제특구, 농업, 어업, 산림 분야 사업 내용들을 담고 있다. 2000년 8월 제2차 북남상급회담의 결과 제도적 조건보장을 위한 사업을 추진시켜 투자보호, 2중과세방지, 세관, 통신, 검역, 거래상품의 원산지확인 등과 관련한 합의서가 채택발효 되었으며, 2005년 7월 개성에서 북남수산협력분과 1차회의에서는 서해상에서의 공동어로문제, 수산물생산 및 가공, 유통분야에서의 협력사업문제, 수산 부문 기술교류문제, 3국어장 진출을 위한 협력문제 등을 담은 합의문을 담은 합의문을 발표한 것으로 소개하고 있다. 2005년 8월 개성에서 북남농업협력위원회 제1차회의에서는 농업기자재 지원문제, 농업과학기술분야 협력문제, 축산·과수·남새·잡곡·공예 분야에서의 협력문제, 토지 및 생태환경보호를 위한 양묘장조성과 산림병해충 구제를 위한 협력문제 등을 담은 합의문을 발표하였으며, 나아가서 북남경제협력추진위원회 회의와 임진강 수해방지분과 회의들에서 합의한대로 수해방지를 위한 큰물통보체계수립 및 산림조선묘목 제공문제를 추진해 나가기로 한 것을 서술하고 있다. 이외에도 정주영 현대그룹 일행과의 일화와 개성공업지구가 생겨나게 된 배경 등에 관하여 상당한 분량을 할애하고 있다.

도로, 철도 등 SOC분야에 관한 내용들 또한 서술되어 있다. 2002년 4월 평양을 방문한 남측 특사를 접견한 김정일의 북남철도, 도로 연결문제와 관련한 일화를 소개하면서 “특사가 신의주-서울 사이 철도와 개성-문산 사이 도로연결 문제를 언급하자, 신의주-서울 사이 철도만 연결할 것이 아니라 동해선 철도도 연결하여야 한다. 그래야 조선반도 평화와 안전을 보장할 수 있다.”라고 한 김정일의 언급을 인용하고 있다. 그 결과 “쌍방은 동해지구에서 새로운 동해선철도 및 도로를, 서해지구에서 신의주-서울사이 철도 및 개성-문산사이의 도로를 빨리 연결하기로 하였다”고 합의한 공동보도문 셋째 조항의 내용을 소개하고 있다. 이후 2003년 2월 동해선 임시도로가 완공되어 금강산 육로관광을 위한 시험답사가 진행되었으며, 개성-문산사이 임시도로가 개통되어 개성공업지구 건설을 위한 현지답사가 진행되었다. 6월 14일에는 동해선과 서해선철도연결행사를 북과 남이 공동으로 동시 진행되었으며, 그로부터 4년 후인 2007년 5월 17일 북남철도연결구간 열차시험운행이 있게 되었다.

체육 및 문화예술교류 분야로는 2002년 9월말 제14차 부산아시안게임에서의 공동점화 및 공동입장, 2005년 9월말 금강산에서 진행된 남북 강원도 주민들 사이 진행된 민족문화축전, 6.15 이후 각종 통일행사들에 참가하여 진행된 학생소년예술단, 평양교예단, 국립교향악단을 비롯한 여러 예술단과 통일음악단의 공연활동 등이 소개되어지고 있다.

정리하자면 본서에서는 민족대단결의 원칙을 민족주의 이론을 기본으로 하는 애국애족 사상으로 해석하고자 하였다. 민족대단결이나 애국애족 사상이나 다를 바 없는 것처럼 보이지만 북측에서 또한 애국애족이라는 사상을 통해 외세를 배격하고 우리 민족끼리만의 원칙만을 강조하는 민족대단결 원칙의 경직성을 완화하고자 시도한 것

으로 보인다. 애국애족 사상은 국가와 민족을 사랑하자는 원칙에서 시작하는 것으로써, 민족간 화해와 협력에 관한 여러 사례들을 소개함으로써 이론적 경직성의 수평선을 유지하기보다 현실에서의 교류사업들의 가능성에 보다 중점을 두고 있다는 해석이 가능할 것이다.

4. 내용 정리 및 결론

본 연구에서는 김정은 집권기 통일을 주제로 출판된 도서들을 중심으로 북한의 통일에 관한 인식, 입장 등을 파악하기 위한 노력을 진행하였다. 이 중 공통점으로 제시되는 부분은 출간된 도서 모두 조국통일3대헌장을 기본으로 한다는 점이다. 조국통일3대원칙과 전민족대단결10대강령, 고려민주연방공화국 창립방안으로 구성된 3대헌장은 ‘민족대단결’이라는 큰 줄기를 통하여 통일 정책의 기본적인 방향을 제시하고 있다. 다만 시기적으로 볼 때 강조의 수위 정도, 그리고 출판된 시기 및 도서의 종류에 따라 차이점은 존재하는 것으로 보인다.

가장 큰 차이점은 조국통일3대원칙에 접근하는 시각 차이를 들 수 있을 것이다. 2012년 출간된 《민족통일의 바른길》에서는 전반적인 내용들이 조국통일3대원칙을 중심으로 서술되어지고 있다. 여기서 3대원칙 중에서 자주와 평화의 원칙은 남북이 모두 동의하는 것이지만, 민족대단결은 북측에서 지속적으로 강조해 온 부분이라고 할 수 있다. 김정은 집권 첫해인 2012년도 북측의 불안정한 상황은 ‘민족대단결’을 중심으로 하는 통일을 이룩해야 한다는 일관된 주장으로 내용이 구성되어 있다. 동시에 남측에서 진행되는 통일논의의 부당함에 대하여 비판적인 입장으로 수세적으로 접근하고 있다.

2016년도에 출간된 《문답으로 보는 통일이야기》에서는 41개의 문항을 통하여 북측 당국의 통일에 관한 입장, 인식을 구체적으로 전하려는 의도가 반영된 도서로 볼 수 있다. 조국통일3대원칙에 입각한 민족대단결의 원칙은 어부지리의 일화를 통하여 그 정당성을 설명하고 있다. 나아가서 민족분열의 원인을 외세로 돌리는 동시에 미래 세대에 분열된 조국을 물려줄 수 없다고 설명함으로써 조속히 통일을 이룩해야 함을 주장한다. 다만 조국통일3대헌장을 전면에 내세우고 핵의 사명과 역할을 제시한 것은 차이점으로 볼 수 있다. 책에서는 조국통일3대헌장은 조국통일의 가장 합리적이고 현실적인 원칙과 전략, 방도와 방식으로 전면적으로 제시하여 주고 있는 것으로 설명하고 있다. 여기에서는 북과 남이 화해하고 신뢰하기 위한 출발점, 전제에 대하여 사전적 의미까지 아주 명확하게 제시하고 있다. 상대방을 인정하고 존중하는 것이 북과 남이 화해하고 신뢰하기 위한 출발점이며 전제라는 것이다. 민족대단결 만을 무조건 강조하기 보다는 상호간 체제를 인정하는 속에 통일을 이룩해 나가야 함을 주장하고 있다. 핵의 사명과 역할을 서술한 부분에서는 핵보유가 미국의 대조선적대시 정책의 산물로 규정하고 있다.

2017년도 출간된《통일의 이정표로 빛나다》에서는 기존의 통일에 관한 입장, 인식 부분은 30페이지 정도로 간소화하고, 기존의 남북 화해 및 신뢰가 이뤄진 역사적 사건, 현장들을 묘사하는데 집중되어 있다. 조국통일3대헌장 부분과 추가로 민족대단결 5대방침의 내용을 제시하고 있으며, 민족주의에 입각한 애국애족 사상을 강조하고 있다. ‘민족대단결’의 원칙을 민족주의를 이론적 기반에 두고 애국애족 사상으로 발전시킨 것으로 볼 수 있는 것이다. 민족대단결이 일관적으로 견지하는 외세배격에 대한 경직성 대신, 남북 화해와 신뢰의 상징적 사례들을 통일의 이정표로 제시하는 흐름을 보이고 있다.

정리 하자면 김정은 정권 시기 통일에 관한 인식은 집권 초기 수세적인 민족대단결의 입장을 고수하였으나, 이후 화해·신뢰를 위한 출발점으로 상호간 인정 및 존중을 전제로 하여, 민족주의에 입각한 애국애족 사상을 제시하고 있다. 남북간 좁힐 수 없는 간극으로 존재하는 외세배격과 우리민족끼리의 원칙의 기초를 제공하는 ‘민족대단결’의 경직성이 다소 완화되는 흐름을 보이고 있는 것이다. 이것은 곧 통일에 관한 북한의 인식이 상호존중과 인정 속에서 남북간 교류와 신뢰의 회복을 지향하게 되는 것임을 의미한다고 볼 수 있다.

참고문헌

- 김혜연, 『민족통일의 바른길』, (평양출판사, 2012)
김혜련·김성호, 『문답으로 보는 통일이야기』, (평양출판사, 2016)
박혁철·김영범·강천, 『통일의 리정표로 빛나다』(평양출판사, 2017)

남북한 경제협력지대 활용방안 연구 :
개성공단과 QIZ-OPZ
사례 비교를 중심으로

손유나(동국대)

남북한 경제협력지대 활용방안 연구

- 개성공단과 해외 QIZ·OPZ 사례 비교를 중심으로

손유나(동국대학교)

I. 서 론

남북한은 동일한 언어를 사용하고 같은 민족구성원으로 구성되었으며 지리적으로 인접하여 있다. 이처럼 본질적으로 특수한 관계에 놓인 남북한은 다자주의 국제경제 체제에서 독특한 경제협력관계를 형성하고 있다. 이러한 배경 아래 개성공단은 약 10여 년간 한반도 지역의 평화를 정착시키기 위한 수단이면서 동시에 경제적 이익을 도모하는 남북 교류의 핵심 중추 역할을 담당하고 있다.

현재 개성공단은 2016년 4차 핵 실험과 광명성-4호 발사의 영향으로 전면 가동 중단된 상태이다. 이러한 시점에서 개성공단의 지난 과거를 환기해봄으로써 개성공단이 직면했던 문제가 무엇이었는지를 인식하고 다양한 활용방안을 모색해볼 필요가 있다. 중단조치 이전부터 개성공단이 내재하고 있는 한계를 파악해보는 것은 개성공단이 재가동이 될 경우 적용 가능한 새로운 함의를 찾는데 기여를 할 것이다.

본 발표문에서는 역외가공지역으로서 개성공단의 특징에 주목하여 이와 비슷한 정치·경제적 배경을 갖고 있는 해외 경제협력지대 사례인 특화산업지역(Qualifying Industrial Zone)¹⁾과 역외가공지역(Outward Processing Zone)을 통해 역외가공지역으로서 개성공단의 지속가능성을 짚어보았다. 2국 이상의 협력이 이루어지는 경제협력지대인 특화산업지역(QIZ)과 역외가공지역(OPZ)에서 생산된 제품들은 자유무역협정(FTA) 체결을 통해 일정한 조건 아래 수출 시 역내산 원산지를 부여받는다. 이와 같이 국경 밖에서 생산된 제품에 예외적 혜택을 주는, 즉 역외가공이 인정된 해외 경제협력지대 사례로는 요르단과 이집트의 특화산업지역과 싱가포르·인도네시아의 역외가공지역 등이 있다.

역외가공 중심의 해외 경제협력지대 사례들은 국가 간 경제적 상호의존성을 높이려는 시도로 형성되었으며, 미국, 유럽과 같은 거대 경제권과의 FTA 체결을 통해 역외가공을 중심으로 한 경제협력지대로서 성장해왔다. 이는 결과적으로 역외지역의 경제성장을 촉진하였고 동시에 역내의 정치적 안정이라는 이중의 목표를 달성하는데 도움을 주었다.

따라서 역외가공 중심의 해외 경제협력지대의 사례분석은 향후 개성공단이 당면할 수 있는 문제에 유연하게 대처하는 데 기여할 수 있을 것이다. 개성공단보다 한 단계

1) 기존 선행연구들은 Qualifying Industrial Zone을 특화산업지대, 특화산업지구, 특화산업지역 등으로 각자 다르게 해석하고 있다. 본 논문에서는 경제협력지대의 일종으로서 QIZ를 특화산업지역이라고 통칭한다.

선행해 있는 역외가공 중심의 해외 경제협력지대의 사례분석은 향후 개성공단이 당면할 수 있는 문제에 유연하게 대처하는 데 기여할 수 있을 것이다.

II. 역외가공(Outward Processing)의 개념 및 유형

오늘날의 세계경제에서는 비교우위에 따른 분업체계로 인하여 일반적으로 생산 공정의 세계화가 일어난다. 어느 한 국가에서 처음 생산(production)에서부터 제조(manufactures), 그리고 가공(processing)까지 완벽하게 이루어지는 경우는 거의 없으며, 생산의 세계화로 어떤 상품의 원산지를 간단명료한 하나의 기준으로는 결정하기 매우 어려워졌다.²⁾ 따라서 WTO에서는 원산지규정을 정립하여 다국 간 무역 발생 시 적용가능한 생산품의 원산지 판명 기준을 마련하였다.

원산지규정은 자유무역협정(FTA) 체결 상대국이 아닌 국가에서 생산된 물품의 우회수입을 방지하고, 특혜관세 부과에 따라 체결국 간의 교역을 확대하는 역할을 수행한다. 원산지규정에 속하는 항목인 역외가공 인정 조항은 FTA 당사국이 아닌 제3의 역외지역에서 생산·가공한 제품을 역내 당사국에서 타방 당사국으로 수출할 경우, 역내산 원산지로 인정³⁾해주는 예외적 방식이다.

FTA에서 활용하고 있는 역외가공 인정 조항은 크게 두 가지의 방식으로 정리할 수 있다. 첫째, 역외가공(OP) 방식으로 FTA 일방 당사국에서 원·부자재를 역외로 수출하여 추가 제조·생산을 거치고 다시 역내로 재수입한 상품이 규정한 원산지판정기준에 부합할 시 역외가공을 인정한다.⁴⁾ 통상 FTA에서 인정하는 일반적인 원산지규정은 역외가공이 이루어지기 전 단계의 생산과정을 역내 부가가치에서 제외한다. 그러나 OP 방식은 이를 인정하기 때문에 역내에서 창출된 부가가치비율을 쉽게 충족시켜 역외가공 상품의 인정 범위를 넓힌다.

둘째, ISI 방식으로 FTA 양 당사국의 합의로 협정문에 열거한 품목들이 FTA 타방 당사국으로 수출될 경우, 실제 원산지 여하를 불문하고 역내산으로 인정한다. ISI 방식은 OP 방식에 비해 포괄적으로 상품의 역외가공을 인정하며, 주로 FTA 타방 당사국의 개방정도가 높거나 관세가 낮은 경우에 사용된다.⁵⁾

역외가공이 이루어지는 국경 밖의 특정 지역을 지칭하는 역외가공지역(OPZ)은 FTA 체결 시 양 당사국이 아닌 제3국에서 생산된 물품의 역외가공 인정이 이루어진

2) 강진석, “주요국의 FTA 원산지규정에 관한 연구,” 『창업정보학회지』 제9권 제4호(한국창업정보학회, 2006), p. 69.

3) 류건우·유인혜, “남북경제협력방안으로서 자유무역협정(FTA)의 전략적 활용방안,” 『관세학회지』 16권 2호(2015), p. 151.

4) OP 방식은 역내에서 1차 생산 공정을 거친 뒤 역외지역에서 2차 생산 공정 후 반제품을 다시 역내로 수입하여 완제품을 생산했을 경우 1차와 3차 생산 공정을 역내 부가가치로 인정하여 원산지판정기준의 부가가치 원칙을 좀 더 쉽게 충족하는 데 기여한다.

5) 황기식, “한-EU FTA 발효에 따른 역외가공지역 규정의 유럽적 인식,” 『통일정책연구』 제20권 제2호(통일연구원, 2011), p. 103~104.

지역이다. 원칙적으로 역외가공은 국토면적이 협소하여 초기에서 최종단계까지의 제품 생산 공정이 한 국가 내에 존재할 수 없거나, 최종 완제품의 생산까지 필요한 원재료 및 반제품이 지역적으로 인접한 국가들 사이에 자유롭게 넘나들 수 있는 경우에만 인정된다.⁶⁾ 그럼에도 역외가공이 인정된 지역에서 생산 및 수출되는 모든 상품에 역내산 원산지를 부여하는 것은 아니다. 각 국가에서 체결한 FTA의 역외가공 인정 기준에 따라 역내산으로 인정되는 제품의 범위가 달라진다.

역외가공이 일어나는 경제협력지대인 특화산업지역(QIZ)은 노동집약적 산업구조의 저개발국가에서 대외 개방초기단계에 시행했던 수출가공지역(EPZ)⁷⁾의 발전된 형태이다. 특화산업지역은 분쟁이 빈번하게 발생하는 이스라엘의 주변국가인 요르단과 이집트에 미국-이스라엘 FTA를 확대 적용하여 경제적으로 특혜를 부여한 경제협력지대이다. 요르단과 이집트의 특화산업지역에서 생산된 제품을 미국으로 수출할 시 특혜관세를 제공하였고 수출용 제조업을 집중적으로 유치하는 효과를 불러일으켰다. 미국과 이스라엘은 요르단과 이집트에게 경제적 성장을 보장함으로써 중동의 평화적 중재자 역할을 담당하게 하였고 정치적 안정을 꾀하였다.

Ⅲ. 역외가공 중심의 해외 경제협력지대 사례 분석

1. 요르단과 이집트의 특화산업지역(Qualifying Industrial Zone)

(1) 해외 특화산업지역(QIZ)의 개발배경

특화산업지역의 설치는 요르단과 이집트의 경제 성장이 중동 지역의 정치적 안정을 보장할 수 있다는 기능주의적 사고에 입각한 조치였다.⁸⁾ 1997년 10월 요르단-이스라엘 간 특화산업지역협정이 체결되어 최초의 특화산업지역이 지정되었고, 2004년 12월 이집트-이스라엘 간 특화산업지역협정이 체결되어 이집트 내 특화산업지역이 추가적으로 지정되었다.

특화산업지역에서 생산된 제품이 대미수출 시 관세 면제·무관세 적용받기 위해서는 특정한 원산지규정을 충족해야 한다. 첫째, 요르단 강 서안지구(West Bank)·가자지구(Gaza Strip)·특화산업지역·이스라엘에서 생산된 제품으로 미국으로 직접 수출되어야 한다.

둘째, 다른 지역에서 생산된 제품이 특화산업지역을 단순 경유하여 미국으로 수출되는 가능성을 차단하기 위해, 수출제품은 전적으로 이 지역에서 제조되거나 또는 이스라엘 등에서 수입한 원·부자재를 이들 지역 내에서 새롭게 변형한 것이어야 한다.⁹⁾

6) 한국무역협회, http://www.kita.net/jsp/wiki/WIKI002.R02.cmd?charSet=Y&n_dirid=1&n_index=104503(검색일: 2016. 4. 8)

7) 수출가공지역(EPZ: Export processing Zone)은 수출품 제조만을 위해 조성된 특별산업단지로 세제상의 혜택을 제공함으로써 해외자본을 유치하고, 수출품의 가격경쟁력을 도모하는 국내차원의 산업정책이다. 주요르단 대사관, “요르단내 QIZ 운영과 우리의 시사점,” 2006년 3월 5일, p. 1.

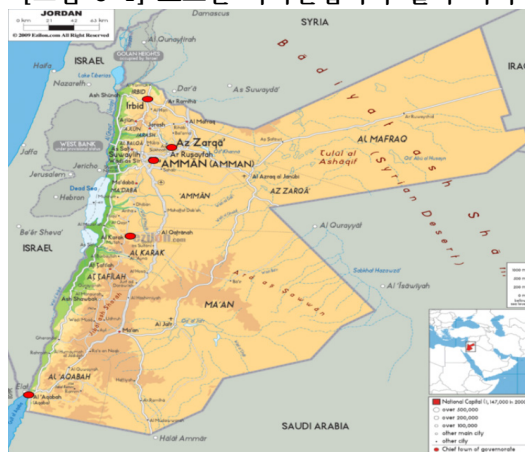
8) 주요르단 대사관, 위의 글, p. 2.

보다 구체적으로 이집트의 경우 수출제품 평가가치의 최소 35%가 특화산업지역 내에서 이루어졌거나, 이집트와 이스라엘의 생산자가 각각 최소 20%의 생산비용을 부담해야 한다.¹⁰⁾ 이와 같은 원산지규정을 충족할 경우 최고 30%에 이르는 미국으로의 수입관세가 면제되었기 때문에 요르단과 이집트의 대미수출액은 특화산업지역이 지정된 시점을 기준으로 급격하게 증가하였다.

(2) 요르단 특화산업지역(QIZ)의 경제적 효과

1997년 10월 16일 요르단-이집트 간 특화산업지역(QIZ) 협정¹¹⁾이 체결되고, 1998년 3월, 이르비드(Irbid) 주의 알 하산 산업단지(Al- Hassan Industrial Estate)가 최초의 요르단 특화산업지역으로 지정되었다.¹²⁾ 요르단의 주요 특화산업지역은 수도인 암만(Amman)과 이스라엘과 접근성이 용이한 접경지역 근처에 위치하고 있다. 접경지 중에서도 물류의 이동과 원·부자재 수입, 완제품 수출에 용이한 지역인 이르비드(Irbid) 주, 카라크(Karak) 주, 아카바(Aqaba) 주 인근의 특화산업지역에 다수의 기업들이 입주하고 있다.

[그림 3-1] 요르단 특화산업지역 설치 지역



출처: <http://www.ezilon.com/maps/asia/jordan-physical-maps.html>(검색
일: 2016. 4. 5)

특화산업지역이 갖고 있는 수출용 제조업에 대한 이점으로 많은 공장들이 이전하면서 특화산업지역에 대한 수요가 빠르게 증가하였다.¹³⁾ 1999년 4개의 특화산업지역이

9) 주요르단 대사관, 위의 글, p. 4.

10) Protocol Between The Government of The Arab Republic of Egypt and The Government of the State of Israel on Qualifying Industrial Zones, Annex D, Article II "QIZ JOINT COMMITTEE".

11) 자세한 내용은 'Agreement Between The Hashemite Kingdom of Jordan And Israel on Irbid Qualifying Industrial Zone' 참조.

12) Ghoneim and Awad, "Impact of Qualifying Industrial Zones on Egypt and Jordan: A Critical Analysis," UNCTAD's Virtual Institute on Trade and Development(2009), p. 18.

13) Ghoneim and Awad, *Ibid*, p. 18.

추가로 설치되었으며 2011년 요르단 내 특화산업지역은 총 13개로 확대되었다. 이중 3개는 공공산업단지이고 나머지 10개는 민간부문의 소유이다.¹⁴⁾

특화산업지역 지정 이후 요르단의 전체 대미수출액은 특화산업지역 수출이 발생하기 전인 1999년 0.31억 달러에서 급등, 2006년 12억 달러를 넘어섰으며 미국은 요르단의 제1수출시장으로 부상¹⁵⁾하였다. 그러나 2001년 12월 요르단-미국 FTA(이하 JUSFTA)가 발효되어 10년 이내에 요르단과 미국 간의 거의 모든 거래에 대한 관세 장벽을 제거¹⁶⁾하기로 합의하였다. JUSFTA의 특혜관세 최소 부가가치조건에는 이스라엘산 재료 투입에 관한 규정이 없었기 때문에¹⁷⁾ 원·부자재의 비용 절감 측면에서 QIZ 수출보다 더욱 유리하였다.

JUSFTA의 완전한 관세 철폐¹⁸⁾가 이루어지자 특화산업지역의 중요성이 상대적으로 하락하기 시작했다. 2010년 JUSFTA의 완전 발효로 특화산업지역을 통한 수출만이 갖고 있던 관세 혜택의 가치가 낮아지면서 특화산업지역의 대미수출액은 전년도 1/3 수준인 2억 달러에 불과하였다. 반면에 2010년 JUSFTA를 통한 대미수출액은 전년도에 비해 약 3배 정도 늘어난 6억 달러로 결과적으로 요르단의 대미수출이 FTA 체제로 편입된 것으로 해석 가능하다.

2002년 요르단-미국 FTA 수출이 시작되었을 때 요르단 전체 대미수출액의 89.5%의 비중을 차지했던 QIZ 대미수출액은 2015년 기준 1%의 비중에 불과하다. 현재 대부분의 특화산업지역 내 기업들은 상품의 비용 절감하기 위해 FTA를 통한 수출로 전환¹⁹⁾하였다.

14) Al- wadi·Azzam·Assaf·Khrais, "Reasons for Worker's Refrain to work in the Qualified Industrial Zones(QIZ) - A case of Jordan," Journal of Al-Quds Open University for Research and Studies, 23-2(2011), p. 12.

15) 주요르단 대사관, 앞의 글, p. 6.

16) 박순찬·김진오·김흥종·박영곤·김균태·권기수·권율, 『FTA의 득과 실: 사례분석을 중심으로』(서울: 대외경제정책연구원, 2004), p. 107.

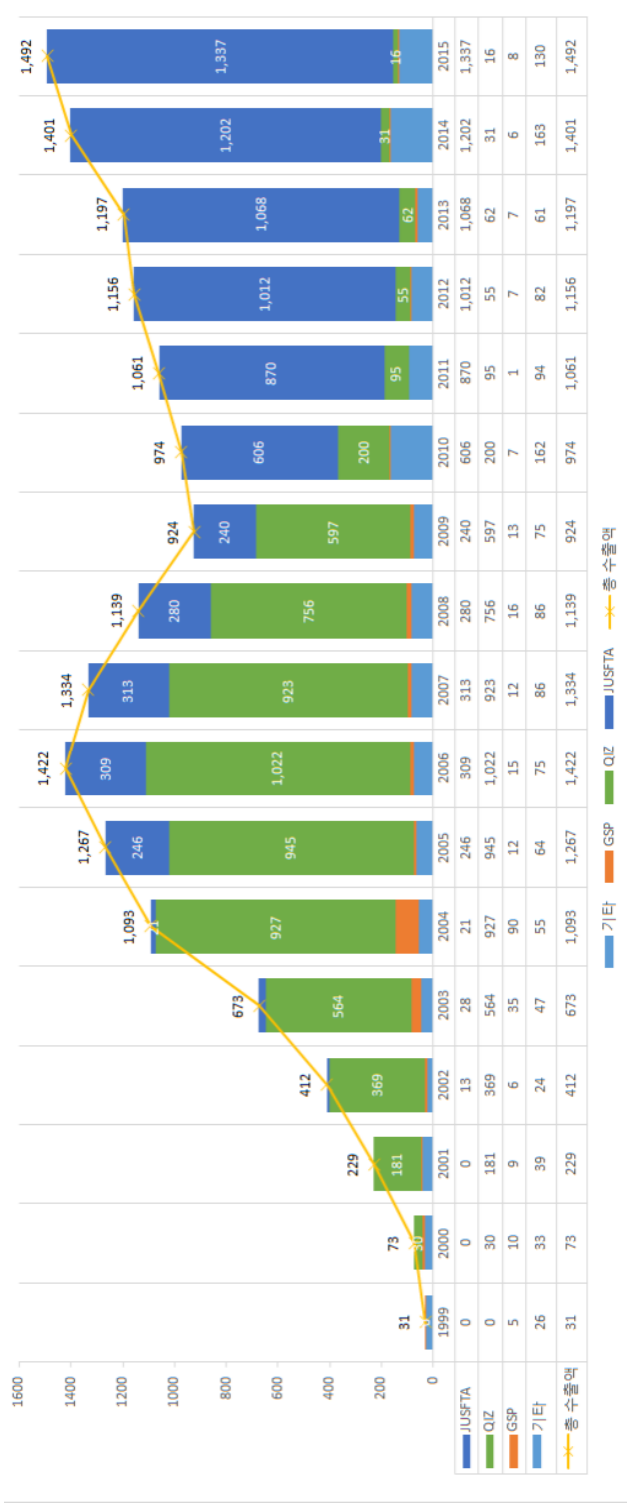
17) USAID, "Apparel Exports to the United States- A Comparison of Morocco, Jordan, and Egypt," Nathan Associates Inc(October, 2008), p. 6.

18) The Royal Scientific Society of Jordan·Friedrich-Ebert-Stiftung Amman Office, "The Future of Jordan's Qualified Industrial Zones(QIZs)," Royal Scientific Society/FES Amman(2013), p. 11.

19) World Trade Organization, "Trade Policy Review·Jordan," World Trade Organization(October, 2015), p. 54.

[그림 3-2] 요르단의 유형별 대미수출액

(단위: US 백만 달러)



GSP: 일반특혜관세제도

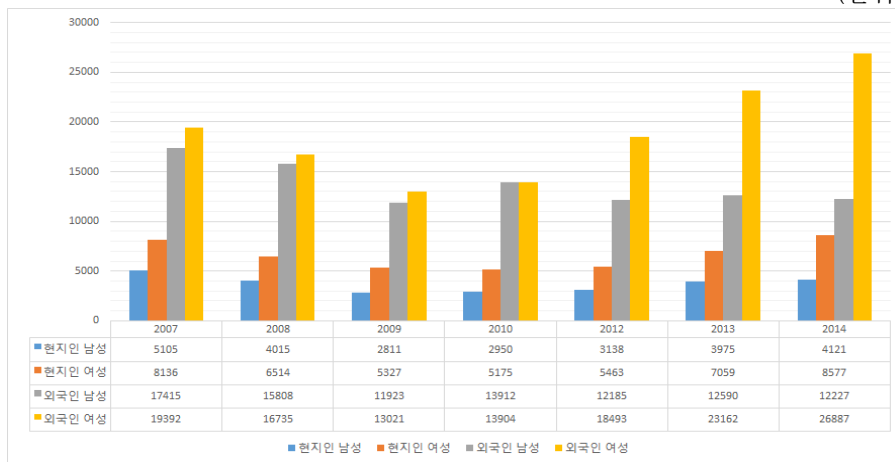
JUSFTA: 요르단-미국 FTA

출처: U.S. International Trade Commission Interactive Tariff and Trade Dataweb을 토대로 필자 재구성(검색일: 2016. 7. 4).

요르단 대미수출 유형의 다각화에도 불구하고 섬유·의류 제품 위주의 대미수출은 특화산업지역 지정 이후 현재까지 큰 변동 없이 유지되고 있다. 요르단 특화산업지역 내 대부분의 투자 기업들은 노동집약적 2차 산업인 섬유·의류 부문의 중·소규모 외국 기업²⁰⁾이고, 2014년 기준 요르단 특화산업지역 총 투자의 90% 이상의 비중을 차지하고 있다.²¹⁾

[그림 3-3] 요르단 특화산업지역 성별·국적별 노동자 변화 추이

(단위: 명)



출처: Ministry of Labour, 2007 التقرير السنوي(Annual Report), p. 31; 2008 التقرير السنوي(Annual Report), p. 99; 2009 التقرير السنوي(Annual Report), p. 105; 2010 التقرير السنوي(Annual Report), p. 119; 2011 التقرير السنوي(Annual Report), p. 111; 2012 التقرير السنوي(Annual Report), p. 144; 2013 التقرير السنوي(Annual Report), p. 134; 2014 التقرير السنوي(Annual Report), p. 140 을 토대로 필자 재구성.

특화산업지역 내 노동집약적 섬유·의류 기업들은 저숙련 중심의 대규모의 노동인력을 필요로 하였고, 산업단지가 발전하면서 지속적으로 특화산업지역 내 전체 고용자 수는 늘어났다. 그러나 요르단 현지인의 취업자 수는 계속 감소하고 있는 반면, 외국인 노동자는 증가하고 있는 추세이다. 이러한 원인으로는 먼저 요르단의 종교적 특이성으로 여성의 경제활동 참여에 대한 사회적 거부감이 심하여 대규모의 여성 노동력을 얻기 어려웠던 점에 있다. 또한 요르단 내 남성 노동자의 근로의욕이 주변 국가에서 유입되는 외국인 노동자에 비해 현저히 낮은 수준이어서 노동력 공급이 수월하지 못하였다.²²⁾

따라서 요르단 특화산업지역에 투자한 외국 기업들은 주변 저소득국가 출신의 값싼 외국인 노동자들을 고용²³⁾하였다. 또한 요르단 정부가 특화산업지역의 공장 내 외국인 노동자 비율에 제한을 두지 않았던 것에서도 원인을 찾을 수 있다.²⁴⁾

20) Ghoneim and Awad, *Ibid*, p. 19.

21) World Trade Organization, *Ibid*, p. 55.

22) KOTRA·KIET, 『남북협력지구 심화·확장·발전 전략』 (서울: KOTRA, 2013), p. 413.

23) Shamel Azmeh, "Labour in global production networks: workers in the qualifying industrial zones (QIZs) of Egypt and Jordan," *Global Networks*, 14-4(2014), p. 505.

요르단 특화산업지역의 높은 외국인 노동자 고용률은 특화산업지역의 고용 창출 효과를 반감시켜 장기적으로 국내 실업자율 감소에 악영향을 미치고 있다. 특화산업지역은 실질적으로 요르단의 실업 문제를 완화하는 데 아주 최소한의 기여²⁵⁾만하고 있는 것으로 해석 가능하다.

정치적 안정을 위한 경제적 보상 측면에서 요르단의 특화산업지역은 일정부분 이익 창출의 효과를 보였다. 요르단 내 특화산업지역의 지정으로 요르단 제품은 전 세계에서 가장 큰 시장인 미국으로 진출하는 기회를 얻었으며, 선진국으로부터의 기술이전이 발생하였다. 그리고 요르단 지역의 투자환경개선으로 다수의 외국 투자를 유치했으며, 국내·국제 시장에서 요르단 상품의 경쟁력을 높였다는²⁶⁾ 긍정적인 측면이 존재한다. 그러나 장기적인 관점에서 요르단 특화산업지역 내 특정 산업구조의 독점은 결국 요르단의 경제적 이득을 감소시킬 우려가 있다.

(3) 이집트 특화산업지역(QIZ)의 경제적 효과

이집트는 이스라엘 남쪽 국경의 가자지구와 경계가 맞닿아 오랫동안 중동 분쟁의 피해를 고스란히 받고 있었다. 1979년 이스라엘-이집트 평화협정이 체결되었지만 중동 지역의 정세는 여전히 불안정했다. 미국은 요르단과 이집트를 특화산업지역으로 포함하여 중동의 평화협정을 경제적으로 지원하려 했지만, 당시 이집트는 아랍 국가들과 반목하고 있는 이스라엘과의 경제협력 추진에 우려를 나타내었다. 주변의 아랍 국가들과의 대외 관계도 문제였지만, 이집트 자국민들의 적대적 감정에 어긋난 것이었기 때문이다.²⁷⁾ 이스라엘과의 성급한 경제협력은 오히려 이집트 정부에게 역효과를 불러올 가능성이 있었기 때문에 특화산업지역 창설에 소극적인 입장을 견지하였다.

2004년 말 개발도상국에서 섬유·의류 제품을 선진국으로 수출할 시 제한적인 쿼터량을 부과²⁸⁾하던 다자간 섬유협정(MFA)²⁹⁾의 종료로 이집트 산 섬유 제품에 주어지던 쿼터가 사라지게 되었다. 당시 이집트 자국 섬유 수출의 46%를 차지하였던 대미수출이 타격을 받을 것이라는 우려가 뒤따랐다.³⁰⁾ MFA의 종료는 미국과 이스라엘에게는 원래 추진하고자 했던 정책적 목표를 달성할 수 있는 좋은 기회였다. 반면 이집트는 특화산업지역 협정 체결을 통해 국내 시장의 섬유 쿼터를 양보함과 동시에 기존의 미

24) Shamel Azmeh, *Ibid*, p. 505.

25) Ghoneim and Awad, *Ibid*, p. 19.

26) Al- wadi·Azzam·Assaf·Khrais, *Ibid*, p. 14.

27) 임채익, “이집트, 이스라엘간 QIZ협정체결 놓고 고민,” KOTRA, http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWOMAL020M.html?BBS_ID=10&MENU_CD=M10103&UPPER_MENU_CD=M10102&MENU_STEP=3&ARTICLE_ID=1163060&ARTICLE_SE=20302(검색일: 2016. 5. 16)

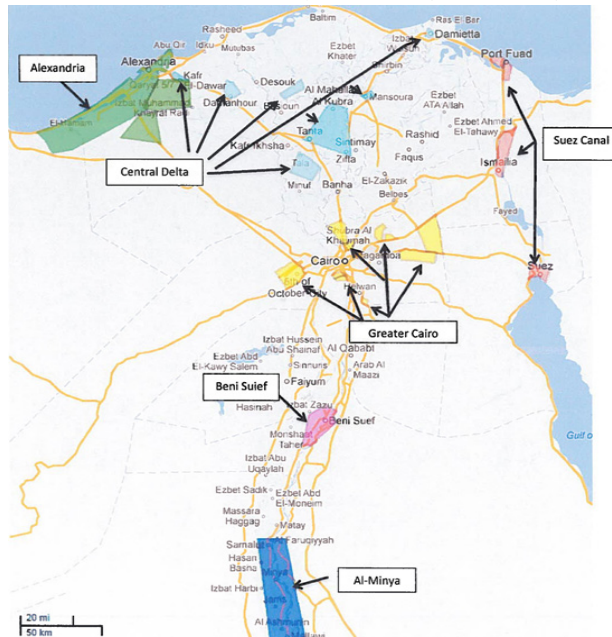
28) Marwa Al Nasa'a·John Chin·Shawn Leonard·Claudia Munoz·Brooke Reily, “The Jordan-U.S. Free Trade Agreement: Eight Years Later,” Gerald R. Ford School of Public Policy at the University of Michigan(March, 2008), p. 16.

29) 다자간 섬유협정(Multi-Fiber Agreement: MFA)는 1974년부터 2005년까지 선진국들이 개발도상국들의 의류·섬유 산업 수출 물량을 제한했던 WTO의 협정이다. 이는 자국 의류·섬유 산업을 보호하고자 상품의 대량 유입을 막기 위해 실시했던 개발도상국을 대상으로 한 수출 쿼터제였다. 최은경, “국제규제와 지역성장: 세계생산네트워크 관점에서 본 다자간 섬유협정,” 『공간과 사회』 제25권 제2호(한국공간환경학회, 2015), p. 53.

30) Ghoneim and Awad, *Ibid*, p. 6.

국 내 의류·섬유 제품 시장점유율을 유지하려 했다. 결과적으로 이집트는 자국의 중추 산업인 섬유·의류 산업의 경제적 신장을 고려하여 2004년 12월 이스라엘과의 특화산업지역 협정³¹⁾을 체결하였다.

[그림 3-4] 이집트 특화산업지역 설치 지역



출처: Ministry of Trade and Industry, QIZ EGYPT(검색일: 2016. 5. 12)

2004년 이집트, 이스라엘 그리고 미국 간에 체결된 특화산업지역 협정은 2005년 2월 16일부터 본격적으로 시행되었다. 2005년 미국 USTR은 이집트 내 최초의 특화산업지역으로 대카이로, 수에즈 운하, 알렉산드리아를 지정³²⁾하였고, 현재 2009년 포함된 어퍼 이집트에 속하는 베니 수에프 지역과 미니아까지 총 6개의 특화산업지역이 지정되어 있다.

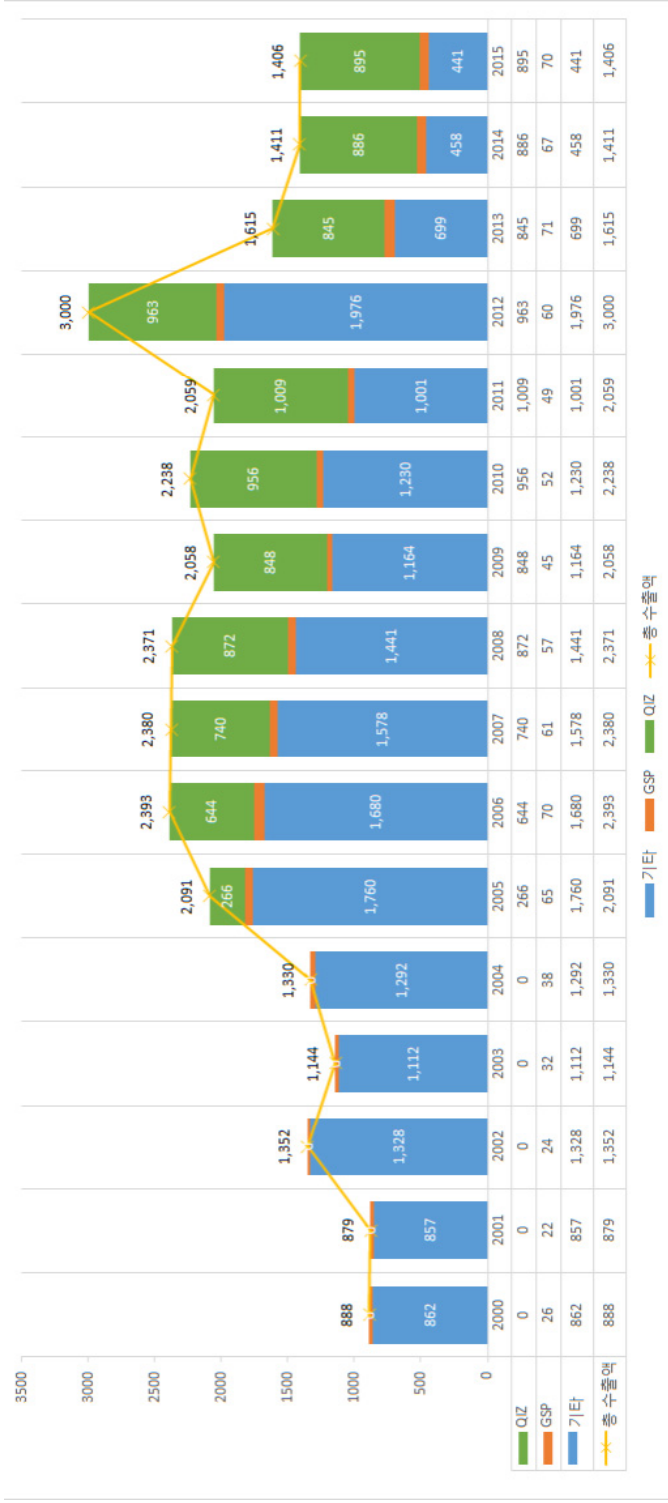
이집트 특화산업지역 내 입주 기업은 최초 397개에서 2014년 12월 기준으로 600개 사로 증가하였고, 현재 이집트 특화산업지역 내 600개 사는 비교적 입지 여건이 월만한 지역에 위치하고 있다. 물류이동이 용이한 항만 인근의 알렉산드리아(Alexandria)에 가장 많은 131개 사가 입지, 소비시장이 넓고 수도 카이로 근처인 대카이로 지구(Greater Cairo Area) 내 라마단 공단(10th of Ramadan)에 93개 사, 쇼브라 공단(Shoubra El Kheima)에 54개 사가 입주해있다.

31) 자세한 내용은 'Protocol Between The Government of The Arab Republic of Egypt and The Government of the State of Israel on Qualifying Industrial Zones' 참조.

32) Mary Jane Bolle-Alfred B. Prados-Jeremy M. Sharp, "Qualifying Industrial Zones in Jordan and Egypt," CRS Report for Congress(July, 2006), p. 4.

[그림 3-5] 이집트의 유형별 대미수출액

(단위: US 백만 달러)



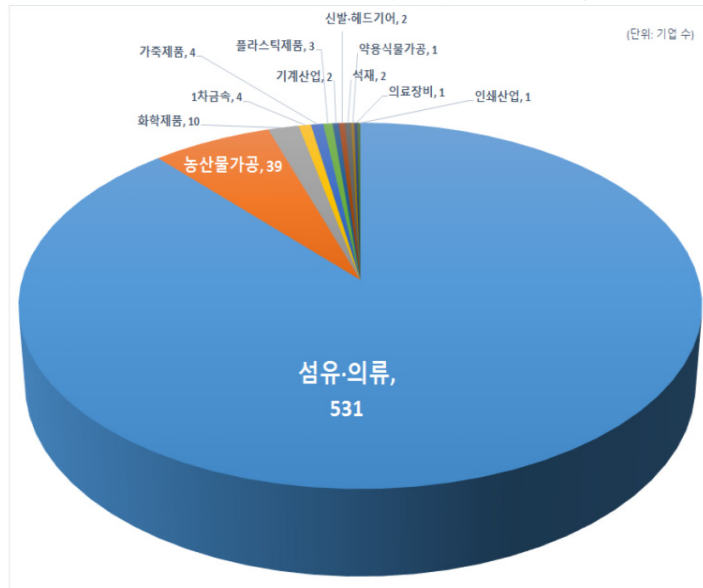
GSP: 일반특혜관세제도

출처: U.S. International Trade Commission Interactive Tariff and Trade Dataweb을 토대로 필자 재구성(검색일: 2016. 7. 4).

이집트 특화산업지역 지정은 전체 대미수출 확대에 긍정적인 영향을 끼쳤다. 이집트 특화산업지역의 수출액은 처음 시행된 2005년 약 2억 6천만 달러에서 2011년 10억 달러를 기록하였고, 이집트의 전체 대미수출액은 특화산업지역 설치 이전 2000년 8억 8천만 달러에서 이집트 특화산업지역 설치 이후 2012년 30억 달러로 상승하였다.³³⁾

특화산업지역의 수출액은 초기부터 2008년까지 매년 15%~18% 이상 증가하며 높은 성장세를 보였다. 2011년 말에는 15% 이상의 성장을 보이며 QIZ 지정 이래로 가장 많은 수출액을 달성하였다. 현재 특화산업지역의 수출규모는 이집트 대미수출의 63.6%이고 전체 이집트 수출의 2%의 비중을 차지³⁴⁾한다. 최근 QIZ 수출의 감소추세에도 불구하고 여전히 이집트 특화산업지역은 이집트의 전반적인 수출을 지탱하고 이끌어 나가는 중요한 역할을 담당하고 있다.

[그림 3-6] 이집트 특화산업지역 입주기업의 업종별 분포



출처: Ministry of Trade and Industry, QIZ EGYPT 토대로 필자 재구성
(검색일: 2016. 5. 12).

한편 이집트 특화산업지역이 지정되기 이전부터 전통적으로 양질의 면화 생산을 주도해왔던 이집트의 섬유 산업은 전체 국내산업 생산의 27%를 점유하고 있었다. 이집트 내 노동력의 약 25%가 섬유 산업에 종사하였고, 섬유 산업의 연간 수출규모는 총 수출의 24%를 차지하였다.³⁵⁾ 이집트 특화산업지역은 자국 내에서 섬유 산업과 관련

33) USAID(2015), *Ibid.* p. 4.

34) American Chamber of Commerce in Egypt, http://www.amcham.org.eg/resources_publications/Trade_Resources/egypt_us_relations/QIZs11new.asp(검색일: 2016. 4. 18)

35) 유병우, “이집트 섬유산업, QIZ설립 후 봉제분야 중심으로 급성장,” KOTRA, <http://www.globalwi>

한 원부자재 조달이 요르단 특화산업지역보다 용이하였다. 따라서 이집트 특화산업지역은 설치 초기부터 민간 부문의 의류 제조 기업들이 근간을 이루어 대미수출을 주도하였다.

현재 이집트 특화산업지역 내 입주기업들의 대부분이 섬유·의류 제조업체이며, 그 외의 기업들도 대체로 노동집약적 성격의 제조업이다.³⁶⁾ 2005년부터 2014년까지 이집트 특화산업지역의 주요 수출품 중 섬유·의류 부문 HS 2 Code 62(Woven Clothing)·61(Knitted Clothing) 품목은 이집트 특화산업지역 총 수출액의 약 88%³⁷⁾를 담당하였다.

이집트 특화산업지역에서도 다양한 제품군의 수출이 이루어지지 않았기 때문에 섬유·의류 산업을 제외한 다른 분야의 성장이 나타나지 못했다. 현재 특화산업지역의 더딘 수출성장세를 고려하여, 어퍼 이집트(Upper Egypt)에 섬유·의류 산업 이외의 선진 기술 중심의 제조업의 도입을 추진하고 있다.³⁸⁾

이집트 특화산업지역 내 입주기업들은 대부분 수도 인근이나 항만 근처 대도시에 입지하고 있다. 입지적 특이성으로 특화산업지역에 위치한 기업들은 이집트 국내 노동자를 확보하기 어려웠다. 이 지역의 거주자들은 대부분 높은 임금의 제조업이나 사무직 아니면 정부기관의 일을 선호했기 때문이다. 결국 특화산업지역의 입주기업들은 시골이나 빈곤한 외곽 지역, 이웃한 주에서 국내 노동자들을 데려오기 위하여 운송서비스를 제공할 수밖에 없었다.

이러한 과정에서 노동자의 출퇴근 시간이 평균 2시간으로 늘어나게 되어 근무시간에 부정적인 영향을 끼쳤다. 또한 요르단과 마찬가지로 이집트 여성노동자가 일을 구하기 위해 이동하는 것을 꺼려하는 지배적인 문화 규범 때문에 국내 여성노동자를 구하기도 어려웠다.³⁹⁾

따라서 이집트 특화산업지역에 고용된 외국인 노동자 비율은 높은 편이다. 그렇지만 이집트는 특화산업지역 입주기업의 외국인 노동자 채용을 10% 이내에서 규제하고 있어, 요르단과 달리 이집트 내 고용 창출에 일정부분 기여한 것으로 보인다.⁴⁰⁾

2. 싱가포르·인도네시아 간의 역외가공지역(Outward Processing Zone)

(1) 해외 역외가공지역의 개발배경

자유무역협정(FTA) 체결 시 원산지규정의 역외가공(OP) 방식이나 ISI 방식을 채택할 경우, 역내산 제품 지위를 인정받을 수 없는 제품에 포괄적인 원산지가 부여된다. 이렇듯 원산지규정의 보충원칙인 역외가공 인정을 도입하여 역내산 원산지 지위를 부

ndow.org/gw/overmarket/GWOMAL020M.html?BBS_ID=10&MENU_CD=M10103&UPPER_MENU_CD=M10102&MENU_STEP=3&ARTICLE_ID=2102832&ARTICLE_SE=20302(검색일: 2016. 4. 5)

36) KOTRA·KIET, 앞의 글, p. 417.

37) USAID(2015), *Ibid*, p. 8.

38) USAID(2015), *Ibid*, P. 6.

39) Shamel Azmeh, *Ibid*, p. 502.

40) KOTRA·KIET, 앞의 책, p. 418.

여받은 제품이 생산되는 지역⁴¹⁾을 역외가공지역(OPZ)이라 통칭한다. 대표적인 사례로는 FTA를 통해 역외가공지역의 성격을 내포하게 된 싱가포르와 인도네시아 바탐·빈탄 공업지구가 있다.

싱가포르의 매우 협소한 지리적 특성으로 인해 산업의 모든 생산 공정이 국내에서 이루어지기 어려웠다. 이를 극복하기 위한 대안으로 주변 국가들에 생산기지를 설치함으로써 자국의 산업을 분산시켰다.⁴²⁾ 1989년 싱가포르 리관유 수상과 인도네시아 수하르토 대통령이 싱가포르-인도네시아 간 경제협력 협정을 체결하여, 싱가포르의 금융, 고급인력, 물류, 기술과 인도네시아의 저렴한 노동력, 풍부한 토지 및 천연자원을 이용하여 양국이 공동으로 산업단지를 개발하기로 합의⁴³⁾하였다. 이 협정의 결과로 싱가포르에서 자본을 제공하고 인도네시아에서 노동력과 토지를 공급하는 산업단지로 인도네시아 리아우(Riau) 지역의 바탐(Batam)·빈탄(Bintan) 섬이 지정되었다.⁴⁴⁾

[그림 3-7] 인도네시아 바탐·빈탄 산업단지 위치



출처: BATAMINDO: 김준성, “바탐·빈탄 생산단지 구축으로 아세안 시장 공략,” KOTRA(2015), http://www.globalwindow.org/gw/overinvest/GWOIFS020M.html?BBS_ID=17&MENU_CD=M10302&UPPER_MENU_CD=M10301&MENU_STEP=2&ARTICLE_ID=5026312에서 재인용(검색일: 2016. 6. 15).

바탐 산업단지는 인접국에 비해 안정적이고 저렴한 인적 자원을 보유하고 있으며 싱가포르로부터 해로로 20km 거리에 위치하는 등 우수한 접근성을 가지고 있다. 또한 바탐 항 나딤 국제공항(Batam Hang Nadim Airport)과 바투 암파르(Batu Ampar) 항구를 보유하고 있어 수출품 및 원자재 물자 수송에 매우 유리하다. 빈탄

41) 산업연구원·고준성, 『개성공단 활성화를 위한 FTA 원산지 특례규정 협상 대응 방안』(서울: 산업연구원, 2007), p. 48.

42) Yeoh, Caroline. Wilfred Pow Ngee How and Ai Lin Leong, “Created’ Enclaves for Enterprise: An Empirical Study of Singapore’s Industrial Parks in Indonesia, Vietnam and China,” *Entrepreneurship & Regional Development: An International Journal*, 17(2005), pp. 479-480.

43) 외교통상부, 『인도네시아 개황』(서울: 외교통상부 남아시아태평양국 동남아과, 2010), p. 49.

44) KOTRA 싱가포르KBC, “싱가포르,” 2009년 12월 31일, p. 90.

산업단지는 싱가포르로부터 남방 50km에 위치하고 있으며, Batam 산업단지로부터는 동방 13km 지점에 자리 잡고 있다. 이 지역도 산업단지 내 자체 항구를 보유하고 있어 물자 수출 및 수송에 유리하다.⁴⁵⁾

1990년 초 Batam·Bintan 산업단지의 준공이 시작되었다. 양국 공동의 노력으로 산업단지에 많은 투자가 이루어졌지만, 1997년 경제위기를 거치면서 인도네시아 지역의 임금상승과 사회간접자본의 상승으로 인해 중국, 베트남 등 인근 국가 대비 지역경쟁력이 저하되었다.⁴⁶⁾ 또한 2004년 Batam·Bintan 산업단지 내 약 26개의 회사가 도산하여 2만 3000여 명의 실업자들이 발생했다. 이러한 상황으로 산업단지의 지역경쟁력을 확보할 필요성이 대두되어 2007년 자유무역지역(FTZ)⁴⁷⁾ 설정에 대한 논의가 시작되었다.

<표 3-1> 싱가포르-인도네시아 간 역외가공지역

구분	Batam 산업단지 (BIP, Batam Industrial Park)	Bintan 산업단지 (BIE, Bintan Industrial Estate)
준공연도	1990년	1994년
면적	320 헥타르(ha) (100% 가까이 개발완료)	270 헥타르(ha)
거리	20km(싱가포르~Batam) 45분(페리 소요시간)	45km(싱가포르~Bintan) 75분(페리 소요시간)
인프라	- 전기: 130MW - 용수: 20,000m ³ /일 - 하수처리: 48,000명 - 폐수처리: 10,000m ³ /일 - 통신: 2,500회선	- 전기: 21MW - 용수: 7,500m ³ /일 - 하수처리 : 13,000명 - 폐수처리 : 2,000m ³ /일 - 통신: 1,000회선

출처: KOTRA 싱가포르KBC, 앞의 글, p. 91.

2006년 6월 ‘싱가포르-인도네시아 경제특구(Special Economic Zone) 기본협정’이 체결되면서 싱가포르 투자를 통한 경제개발이라는 좀 더 넓은 의미의 경제구역이 Batam·Bintan 산업단지에 설정되었다.⁴⁸⁾ 경제특구(SPZ)⁴⁹⁾란 해외자본, 특히 싱가포르의 자본을 적극 활성화하기 위한 대안으로 각종 규제를 완화시킨 지역이다. 경제특구의 지정은 인도네시아의 넓은 영토에 비해 낙후된 산업 인프라 문제로 인해 특정지역을 우선 개발하여 경제성장에 활력을 불어넣을 의도였다. 이미 중국, 인도 등에서 경제특

45) 김준성, “Batam·Bintan 생산단지 구축으로 아세안 시장 공략,” KOTRA(2015), http://www.globalwindow.org/gw/overinvest/GWOIFS020M.html?BBS_ID=17&MENU_CD=M10302&UPPER_MENU_CD=M10301&MENU_STEP=2&ARTICLE_ID=5026312(검색일: 2016. 4. 14)

46) 외교통상부, 앞의 책, p. 49.

47) 자유무역지역(Free Trade Zone)은 무역 기능을 중심으로 한 경제특구이다. 자유무역지역은 자국 내의 다른 지역들과 공간적으로 분리된 일정 지역이며, 지역 내에 반입된 수입품에 각종 규제를 면제한다. 이러한 반입품들은 저장·분류되거나 지역 내 입지한 공장에서 가공·조립되어 자유롭게 수출 가능하다.

48) 외교통상부, 앞의 책, p. 49.

49) 경제특구(Special Economic Zone)는 자유무역지대나 보세구역, 산업공단, 휴양지, 주거지 등 모든 개념을 포함할 수 있는 개념이다. 생산 측면에서는 가치사슬의 모든 단계를 지역 내에 유치하는 것을 목적으로 한다. 특별경제지역 내 투자자에게는 각종 세제 및 비세제 혜택이 주어진다. 김종일·윤미경, 『인도네시아의 산업분야 개발협력 방안』(서울: 대외경제정책연구원, 2013), p. 69.

구 개발 경험이 풍부한 싱가포르와의 협력이 이 지역의 고용 창출, 수출증대, 기술이전 확대를 불러올 것이라고 여긴 것이다. 2006년 6월 25일 인도네시아 대통령과 싱가포르 수상이 Batam·Bintan·Karimun섬의 개발을 위한 기본협정에 서명을 하면서 경제특구 개발을 위한 양국 간의 협력이 시작되었다.⁵⁰⁾

이와 같이 인도네시아 Batam·Bintan 산업단지는 처음부터 역외가공지역의 기능을 수행한 것은 아니었다. 싱가포르와 인도네시아의 경제협력지대인 Batam·Bintan 산업단지에서 생산된 제품을 역내산으로 수출하기 위해서 싱가포르는 제3국과의 FTA 체결을 통해 인도네시아에서 생산되는 제품에 대한 역외가공 인정을 협의하였다. 전형적인 경제특구에 FTA로 역외가공의 성격이 더해져 Batam·Bintan 산업단지는 역외가공지역으로서 역할을 담당하게 되었다.

(2) 싱가포르·인도네시아 역외가공지역(OPZ)의 경제적 효과

인도네시아 Batam·Bintan 산업단지의 법인세율은 25%이며 수출산업의 부가세와 원자재·생산 장비에 대한 수입관세를 대부분 면제하고 있다. 현지 법인에 대한 100% 외국인 소유가 가능하며, 일반 특혜 관세 제도(GSP)에 따라 WTO 회원국으로 수출 시 일부 항목에 대한 면세를 적용받는다. 또한 싱가포르 역외가공지역의 주력 생산품목이자 혜택품목인 전기·전자·부품과 관련한 제조업체의 투자를 활성화하기 위한 관세면세정책을 시행하고 있다.⁵¹⁾

2006년 기준으로 Batam 산업단지 내 가장 큰 비중을 차지하고 있는 산업은 전기·전자 부문이고, 미국, 독일, 일본, 싱가포르 등 73개의 외국 기업이 전기·전자·제약·정밀 부품 부문에 투자하고 있다. 또한 Batam 산업단지에서 고용한 노동력은 총 5만 7000명에 달한다. 2006년 기준 Bintan 산업단지 역시 전기 부문의 산업이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 입주기업의 수는 Batam 산업단지의 1/3 수준이다. 2015년 Bintan 산업단지 내 진출해있는 기업은 19개 사이며 주요 진출 산업은 조선해양·항공 기자재·전기·전자·정밀 부품 등으로 Batam 산업단지보다 다양한 산업 부문으로 구성되어 있다.⁵²⁾

인도네시아의 풍부하고 저렴한 노동력은 산업단지로의 외국 투자를 유인하는 중요한 조건이다. 인도네시아와 비슷한 투자환경을 가지고 있는 도시별 인건비 현황 조사에서 Batam과 Bintan의 인건비가 가장 경쟁력이 있는 것으로 나타났다. 2006년 JETRO의 조사에 따르면, Batam·Bintan의 인건비⁵³⁾는 월 108~112 달러로 방콕(164 달러), 홍콩(169 달러), 자카르타(177 달러), 쿠알라룸푸르(221 달러), 뉴델리(245 달러) 등에 비해 매우 저렴하게 책정되었다.

50) 김현철, “인도네시아 자유무역지대와 특별 경제구역 추진현황,” KOTRA(2007), http://www.globalwindow.org/gw/overinvest/GWOIFS020M.html?BBS_ID=17&MENU_CD=M10302&UPPER_MENU_CD=M10301&MENU_STEP=2&ARTICLE_ID=2040098(검색일: 2016. 5. 30)

51) 양금승, “한국 경제특구의 성과분석 및 투자활성화 과제,” 『한국경제연구원 정책연구』 제15권 제35호(한국경제연구원, 2015), p. 58.

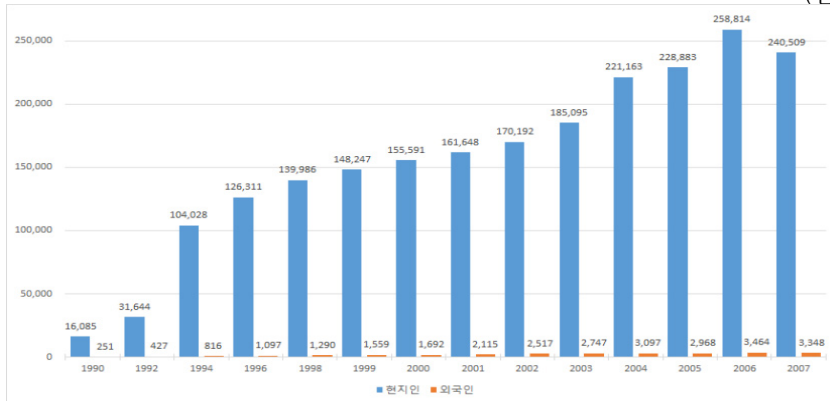
52) 김준성, “Batam·Bintan 생산단지 구축으로 아세안 시장 공략,” KOTRA(2015), http://www.globalwindow.org/gw/overinvest/GWOIFS020M.html?BBS_ID=17&MENU_CD=M10302&UPPER_MENU_CD=M10301&MENU_STEP=2&ARTICLE_ID=5026312(검색일: 2016. 4. 14)

53) 인건비=최저임금+사회보장성 비용+보너스

이와 같이 인도네시아 바탐·빈탄 현지 인력의 저임금 현상은 타국 대비 투자비용을 크게 절감시켜 외국 자본의 투자유치를 불러오는 주요 요인으로 작용하였다.⁵⁴⁾ 2015년 기준 인도네시아 최저 임금은 월 214 달러로 여타 아시아 지역 대비 저렴한 임금 수준을 유지하고 있다. 또한 인도네시아 바탐 섬의 인구는 약 117만 명으로 매년 증가⁵⁵⁾하고 있어 노동력의 안정적이 공급이 가능하다.

[그림 3-8] 바탐 산업단지의 국적별 노동자 변화 추이

(단위: 명)



출처: Batam Labour Office; Wong Poh Kam-Ng Kwan Kee, *Ibid*, p. 43을 토대로 필자 재구성.

인도네시아 바탐·빈탄 산업단지는 자국 내 노동력의 안정적인 공급이 가능하기 때문에 외국인 노동자의 유입이 적은 편이다. 전체 노동자의 55% 이상이 바탐 산업단지 내 전기·전자 부문⁵⁶⁾에서 일하고 있다. 2007년 기준으로 바탐 산업단지의 전기·전자 부문의 생산량은 약 12억 5,700만 달러⁵⁷⁾로 전체 총 생산량의 52.9%에 달하였다. 한편 싱가포르-인도네시아 경제협정 체결 초기인 2007년 바탐 산업단지에서 발생한 총 수출액은 52억 달러였으나 2014년 기준 110억 달러 이상을 기록하며 2배 이상의 수출액을 달성하였다.⁵⁸⁾

바탐 산업단지와 마찬가지로 빈탄 산업단지의 노동자들도 전기·전자 부문에 가장 많이 종사하고 있다. 2006년 기준 전체 빈탄 산업단지 총 생산량 3,860억 달러에서 전기·전자 부문 생산량은 2,350억 달러⁵⁹⁾로 전체 대비 61%의 비중을 차지하였다. 즉,

54) 윤성희, “싱가포르, 역외가공지 바탐·빈탄 공단 현황,” KOTRA(2008), http://www.globalwindow.org/gw/overinvest/GWOIFS020M.html?BBS_ID=17&MENU_CD=M10302&UPPER_MENU_CD=M10301&MENU_STEP=2&ARTICLE_ID=2045603(검색일: 2016. 5. 29)

55) 김준성, “바탐·빈탄 생산단지 구축으로 아세안 시장 공략,” KOTRA(2015), http://www.globalwindow.org/gw/overinvest/GWOIFS020M.html?BBS_ID=17&MENU_CD=M10302&UPPER_MENU_CD=M10301&MENU_STEP=2&ARTICLE_ID=5026312(검색일: 2016. 4. 14)

56) Wong Poh Kam-Ng Kwan Kee, “Batam, Bintan and Karimun - Past History and Current Development Towards Being A SEZ,” Asia Competitiveness Institute, National University of Singapore(2009), p. 51.

57) Wong Poh Kam-Ng Kwan Kee, *Ibid*, p. 55.

58) 양금승, 앞의 글, p. 57.

인도네시아 바탐·빈탄 산업단지는 전기·전자부문을 중심으로 운영되고 있음을 알 수 있다.

인도네시아 바탐·빈탄 산업단지는 싱가포르 인접국 중에서도 가장 풍부하고 저렴한 노동자원을 보유한 지역이다. 또한 싱가포르와의 접근이 매우 용이하고 산업단지 내 국제공항과 항구가 위치해있어 수출제품의 수송이 뛰어나다는 이점이 있다. 인도네시아는 이와 같은 조건들을 투자유치의 재원으로서 활용하고 있다. 따라서 싱가포르뿐만 아니라 유럽, 미국 등 다수의 외국기업이 바탐·빈탄 산업단지로 진출해있다.⁶⁰⁾

(3) 자유무역협정(FTA)에서의 역외가공지역(OPZ) 인정

싱가포르는 지형적 특수성과 수평적 산업구조의 특성⁶¹⁾을 감안하여 FTA 체결 시 역외가공을 인정받고 있으며, 특히 싱가포르는 인도네시아의 바탐·빈탄 산업단지에 설치한 생산시설을 대상으로 역외가공 제도를 활용하고 있다. 싱가포르의 역외가공을 인정하고 있는 대표적인 FTA로는 유럽자유무역연합(EFTA)-싱가포르 FTA(이하 ESFTA)와 미국-싱가포르 FTA(이하 USSFTA), 그리고 한국-싱가포르 FTA(KSFTA) 등이 있다.

2003년 1월 체결된 EFTA-싱가포르 FTA(이하 ESFTA)는 Annex 1의 제13조에서 ‘역외가공(Outward Processing)’ 조항의 내용은 다음과 같다. “어느 당사국으로부터 수출되고 그 후 당해 국가로 재수입 된 재료(materials)에 대해 당해 당사국 밖에서 수행된 작업이나 가공은 원산지 지위의 획득에 영향을 미치지 않는다. 다만 이를 위해서 Appendix 3에 규정된 요건을 충족해야 한다.”⁶²⁾ 역외가공 조항의 적용을 위한 자세한 단서는 Annex 1에 부속된 Appendix 3(Outward Processing)에서 구체적인 5개항과 역외가공 적용 품목을 리스트⁶³⁾로 상세히 규정하고 있다.

Appendix 3에 규정된 60여개의 품목 리스트에 포함된 제품의 경우, 역외에서 투입된 재료의 총 가치가 최종제품의 공장도 가격의 50%를 초과하지 않으면 역내산으로 인정한다. 반면에 이 리스트에 포함되지 않은 그 밖의 품목들에 대해서는 역외가공에서 얻은 총 부가가치가 10%를 초과하지 않을 경우에 역내산 원산지 특례를 인정받을 수 있다. 전자는 포괄적인 원산지 위치를 부여하는 ISI 방식에 의한 것이고 후자는 역외가공(OP) 방식에 속한다. 즉, ESFTA의 원산지인정 특례규정은 적용대상 품목을 2가지의 원산지규정으로 나누어 각기 역외가공 인정 요건을 달리 부과하고 있다.⁶⁴⁾

59) Batam Labour Office; Wong Poh Kam·Ng Kwan Kee, *Ibid.* p. 58 재인용.

60) 김준성, “인도네시아 바탐(Batam), 빈탄(Bintan) 생산단지 구축으로 아세안 시장 공략,” 『World&Cities』 9호(2015), p. 82.

61) 안영효, “미-싱 FTA의 위법환적 역제협력에 따른 싱가포르의 통관협력 조치 및 영향 분석,” 2007년 2월 15일, p. 29.

62) 고준성, 『개성공단 활성화를 위한 FTA 원산지 특례규정 협상 대응방안』 (서울: 산업연구원, 2007), p. 52.

63) 보다 자세한 내용은 EFTA-Singapore FTA Annex 1-Appendix 3 Article 1의 원문 참조 : <http://www.iesingapore.gov.sg/Trade-From-Singapore/International-Agreements/fr-ee-trade-agreements/ESFTA>(검색일: 2016. 5. 28)

64) 고준성, 앞의 책, p. 54.

Appendix 3에 기재된 60여개의 품목은 대부분 기계·전자 제품이다. HS Code 39로 시작하는 플라스틱과 그 제품과 HS Code 84로 시작하는 기계류와 그 부품, 그리고 HS Code 85로 시작하는 전지·배터리·볼베어링 등이 해당된다.⁶⁵⁾

다음으로 미국-싱가포르 FTA(이하 USSFTA)는 2003년 5월 6일 FTA 공식 서명 후 2004년 1월 1일부로 발효되었다. USSFTA에는 상이한 두 가지 유형의 원산지 인정 특례규정을 포함⁶⁶⁾하고 있는데, 첫째, USSFTA 협정문 Chapter 3: 원산지규정(Rules of Origin) 제3.2조(Treatment of Certain Products)에 따라 Annex 3B에 명시되어있는 ISI 방식이다. 협정문에 명시된 전자기기, 기계류, 의료기기 등 모두 266개에 달하는 품목은 싱가포르에서 제조되지 않았어도 싱가포르를 거쳐 미국으로 수출될 경우 원산지규정 적용 자체를 면제함으로써 역외가공을 인정한다.⁶⁷⁾ 싱가포르는 바탐·빈탄 산업단지의 주력 생산품인 전기·전자, 기계류, 정보기술 및 의료기기 제품수출을 확대하기 위해 ISI 적용 품목⁶⁸⁾에 포함하였다. 여기에 해당되는 품목은 인도네시아에서 생산되더라도 싱가포르에서 선적되어 미국으로 수출될 경우 USSFTA에 따른 관세혜택이 주어진다.⁶⁹⁾

둘째, USSFTA Chapter 5: 섬유와 의류(Textiles and Clothing)에서는 원산지규정의 부가가지 기준을 적용하여 역외가공을 인정하고 있다. 제5.11조(Definitions) 역외가공약정 조항을 규정하여 싱가포르에 등록된 섬유·의류 제조업체가 영토 밖에서 제품의 보조적 혹은 단순 가공을 할 경우 싱가포르 산으로 인정한다고 명시하였다.

2004년 USSFTA 체결 이후 양국 간의 교역규모는 1년 만에 11.9% 증가하여 약 663억 달러에 달하였으며, 교역 규모의 증가뿐만 아니라 미국 자본의 싱가포르에 대한 직접투자도 증가하였다. 또한 싱가포르 수출업자들은 물품 취급수수료의 면제로 매년 2,500만 달러에서 3,000만 달러를 절감하고 있다.⁷⁰⁾

3. 특화산업지역(QIZ)과 역외가공지역(OPZ) 비교 분석

(1) 특화산업지역(QIZ)과 역외가공지역(OPZ)의 성공요인

원재료의 가격과 노동임금, 그리고 지대 수준은 최종 생산품의 가격결정에 영향을 미치는 중요한 원천이다. 이러한 요소들의 가격수준이 저렴하게 책정될수록 국제무역에서 얼마만큼의 이윤이 발생하는지가 결정된다. 값싸고 풍부한 노동력과 저렴한 지대를 가진 국가는 노동집약적 제조업 위주의 경제특구 형성으로 투자를 유도한다. 그러므로 이러한 경제적 특성을 고려하여 지정된 특화산업지역과 역외가공지역에서 생

65) 고준성, 위의 책, p. 55.

66) Norio Komuro, 『Outward Processing Scheme under FTAs “Domine, QuoVadis?”』 (서울: 산업연구원, 2009), p. 51.

67) 안영효, 앞의 글, p. 12.

68) 해당 품목에 대한 자세한 리스트는 United States-Singapore FTA Annex 3B 참고: <http://www.iesingapore.gov.sg/Trade-From-Singapore/International-Agreements/free-trade-agreements/USSFTA>(검색일: 2016. 5. 28)

69) 고준성, 앞의 책, p. 56.

70) 안영효, 앞의 글, p. 17~18.

산된 제품은 국제시장에서 충분한 가격경쟁력을 가질 수 있다.

따라서 경제협력지대 내 생산이 용이한 품목이 핵심 수출품목이 될 수 있도록 경제협력지대 개발단계에서부터 전략적으로 입주산업⁷¹⁾을 구성하는 것이 중요하다. 해외 경제협력지대 사례 모두 주력으로 생산하는 품목과 수출품목의 일치로 역외가공 인정 조항을 활용한 관세 상 혜택을 받고 있다. 이와 같이 역외산 제품이 역내산으로 인정되어 협정당사국에서 생산된 제품과 같은 무역혜택을 받으며 상대방사국으로 수출되는 것은 국제무역관계에서 이윤에 차이를 발생시키는 중요한 요인이다. 한편 미국, 유럽 등 거대 경제권으로의 안정적인 수출판로를 확보하였던 해외 경제협력지대들은 수출형 제조업의 성장을 견인하였다.

(2) 특화산업지역(QIZ)과 역외가공지역(OPZ)의 제한요인

특화산업지역의 주요 기반산업인 섬유·의류 산업은 지역의 성공요인이자 제한요인이다. 특화산업지역 형성 초기에는 단순가공 중심의 노동집약적 2차 산업이 매우 효과적으로 작용하였다. 그러나 점차 국제무역의 규모가 늘어나고 지역 내 투자자본이 커지면서 더 이상 개발도상국 초기만큼의 생산조건이 유지되지 못하였다. 특화산업지역의 지대와 임금수준은 점차 상승하였고 이로 인해 외국인 노동자 유입률이 상승하여 자국 내 고용률이 감소하였다.

또한 특화산업지역 진출 기업의 90% 이상이 섬유·의류 산업에 종사하고 있는 상황에서 전반적인 산업의 성장과 대규모 자본 및 첨단 신기술의 유치는 더딜 수밖에 없었다. 섬유·의류 산업과 같은 단순 제조업은 단기간 내에 빠른 경제성장을 보여주지만 장기적인 성장에는 악영향으로 작용할 수 있다. 저임금 중심의 노동집약적 2차 산업은 결국 특화산업지역에 투자한 외국 자본들의 단기이익창출에는 효과적일지 몰라도 전체 경제에는 지속적인 이익으로 남기 어렵다.⁷²⁾

한편 요르단과 이집트가 미국과 자유무역협정을 체결하면서부터 점차 특화산업지역의 대미수출액이 감소하고 FTA를 통한 수출로 대체되었다. 이는 장기적인 관점에서 특정 산업분야에 특화된 특화산업지역보다 다양한 산업에 걸쳐 무역혜택을 부여하는 양국 간 자유무역협정이 국가 전체의 경제성장에 더욱 효율적이었기 때문이다.⁷³⁾

다음으로 특화산업지역 지정으로 이스라엘과 인접한 저개발 지역인 요르단 강 서안 지구, 팔레스타인 지역으로 투자하던 기업들이 요르단으로의 투자전환을 일으켰다. 즉 특화산업지역으로 새로운 투자가 일어난 것이 아니라 외국 투자 자본 유치를 위해 이스라엘 주변 국가들 사이에서 발생한 제로섬 게임(Zero-Sum Game)⁷⁴⁾의 성격이 강했다.⁷⁵⁾

71) KOTRA·KIET, 앞의 책, p. 326.

72) 김은혜, “자유무역협정에 따른 개성공단 역외가공 활용 및 개선방안 연구: 개성공단과 요르단 QIZ 비교분석을 중심으로,” 성균관대학교 무역학과 석사학위논문(2015), p. 49.

73) 주요르단 대사관, 위의 글, p. 9.

74) 제로섬 게임(Zero-Sum game)이란 복잡한 국제관계를 이해하고 분석하기 위해 사용하는 게임이론으로 ‘협조’와 ‘배반’ 두 가지 행동을 통해 한쪽의 이익이 다른 쪽의 손실이 되는 상황을 의미한다. 박희락, “남북관계의 제로섬적 본질 회귀와 한국의 정책방향 분석,” 『국제관계연구』 제14권 제1호 (고려대학교 일민국제관계연구원, 2009), p. 89.

IV. 개성공단의 역외가공지역(OPZ) 구상과 한계

1. 개성공단의 현황 및 경제적 효과

현재의 개성공단은 1단계가 한창 건설 중이던 2007년 12월 수준에 멈춰있다. 1단계 계획의 일부였던 100만 평의 약 40%의 대지에 공장이 들어서있고 124개의 가동기업이 운영되고 있으며, 60%의 공간은 공장을 짓다만 상태이거나 아예 비어있는 공간으로 방치되어 있다.

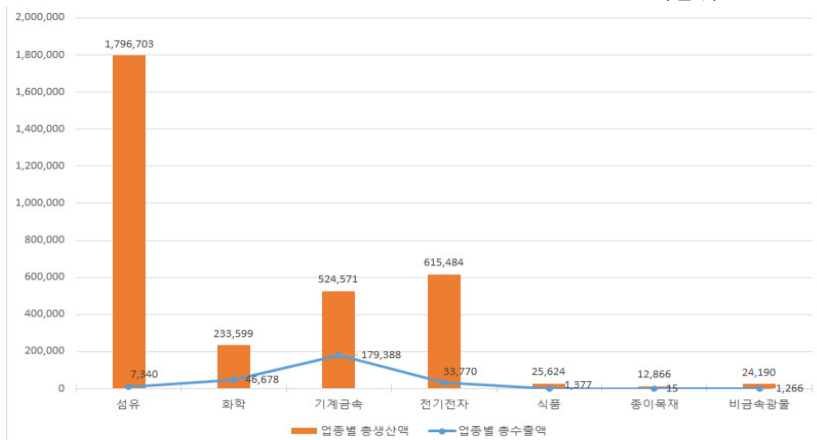
2015년 기준 개성공단은 총 239개 사에 토지를 분양하였지만 실제 가동기업은 124개에 불과하다. 이는 기존에 입주한 기업을 제외하고 2008년 이후 개성공단으로의 추가적인 투자와 신규 입주를 동결했기 때문이다.⁷⁶⁾ 그럼에도 불구하고 2008년 개성공단의 총생산액은 5억 달러를 넘어섰으며 2010년에는 10억 달러를 돌파하는 등 개성공단의 양적 성장은 계속되었다.

2015년 기준으로 개성공단은 1단계 개발의 노동집약적 제조업 수준에 머무르고 있다. 개성공단 내 섬유부문 입주업체 수는 2015년 기준 64개 사로 전체 입주기업의 58%를 차지하였다. 섬유부문은 개성공단의 총생산액에서도 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 2015년 기준으로 섬유 업체 64개 사가 총생산액의 53.5%를 담당하였다.⁷⁷⁾

2005년부터 2015년까지 개성공단 총생산액의 55.6%를 차지하는 섬유부문은 총생산액 대비 총수출액 비중이 0.4% 에 불과하다. 반면에 기계·금속 부문은 낮은 총생산액에도 총수출액 비중은 34.2%로 개성공단 전체 총수출액의 1/3을 차지하고 있다.

[그림 3-9] 개성공단 업종별 총생산액 대비 총수출액(2005~2015)

(단위: US 1,000달러)



출처: 개성공업지구관리위원회, 『개성공업지구통계자료』를 토대로 필자 재구성.

75) 주요르단 대사관, 앞의 글, p. 11.

76) 김진향·강승환·이용구·김세라, 『개성공단 사람들』 (장수군: 내일을여는책, 2015), p. 46~48.

77) 나승권·홍이경, 『개성공단의 국제경쟁력 강화방안 연구』 (서울: 대외경제정책연구원, 2014), p. 34.

따라서 개성공단 전체 총생산액의 절반을 차지하는 섬유부문보다 기계·금속부문이 실질적으로 개성공단의 수출을 담당하고 있는 것을 알 수 있다. 이와 같은 결과는 섬유산업이 수출산업으로서의 역할을 거의 담당하지 못하였음을 의미한다. 즉 개성공단은 한국의 내수용 생산기지 역할을 담당해왔던 것으로 사료된다. 따라서 차후 수출기지로써 개성공단의 장기적인 발전을 위해 기술집약적 산업구조의 생산규모 확대로 개성공단 생산부문의 다변화가 요구되며 개성공단의 주력 생산부문과 수출부문을 일치시킬 필요성이 있다.

2. 역외가공지역(OPZ)으로서 개성공단과 한계

개성공단 생산품을 남한과 북한이 아닌 그 이외의 국가로 수출할 경우 개성공단에서 생산된 제품의 원산지는 한국과 타방 당사국 간 FTA 상의 원산지규정에 따라 결정된다. 한국이 체결한 다수의 FTA에서 개성공단은 민족 내부 간 거래라는 특수한 배경을 인정받아 역외가공지역의 성격을 갖게 되었다. 한국이 FTA에서 개성공단을 고려한 역외가공 인정조항을 채택하기 시작한 시점은 2005년 한국-싱가포르 FTA부터였으며, 현재 발효된 FTA 중 칠레를 제외한 나머지 14개의 발효상대국에서 한국의 역외가공 인정조항을 규정하고 있다.

한국의 FTA에서 나타나는 역외가공 인정방식은 역외가공(OP), ISI, 한반도역외가공지역위원회(OPZ)으로 나뉜다. 다수의 FTA 타방 당사국들은 역외가공 인정기준으로 OP 방식을 선택하고 있으며 구체적인 원산지판정기준의 정도는 각 국가마다 조금씩 차이가 있다. 역외가공을 허용하는 지역 또한 FTA 협정문별로 다르게 지정되었다.

각 FTA 협정문에 따르면 싱가포르, EFTA, ASEAN, 인도, 페루, 콜롬비아는 한국의 역외가공 인정에 대한 구체적인 지역과 품목, 원산지판정기준을 규정하였다. 반면에 미국, EU, 터키, 호주, 캐나다, 뉴질랜드와의 FTA에서는 한반도역외가공지역위원회를 설립한 후 구체적인 역외가공지역과 품목, 원산지판정기준에 대해서는 차후 검토하기로 하였다.⁷⁸⁾

한편 한국의 FTA에서 특징적으로 나타나는 역외가공 인정방식으로 한반도역외가공지역위원회 설치가 있다. 이는 양 당사국이 한반도역외가공지역위원회를 먼저 설치하고 자세한 역외가공 인정기준은 차후 협의를 통해 규정하는 것이다. OPZ 방식은 한-미 FTA에서 북한과의 정치적 특수 관계를 고려하여 처음 등장하였으며 보편적인 원산지규정 방식은 아니다.

78) 이영달·이신규, “개성공단 생산품의 FTA 활용 방안 연구,” 『관세학회지』 16권 2호(2015), p. 123.

<표 3-2> FTA별 '한반도역외가공지역위원회' 방식

대상국	협정문 내 한반도역외가공지역위원회 관련 사항
미국	- 한반도역외가공지역위원회에서 결정 - 역외가공지역 지정기준(예시): ① 한반도 비핵화 진전 ② 역외가공지역이 남북 관계에 미치는 영향 ③ 역외가공지역 내 일반적인 환경기준, 노동 기준 · 관행, 임금 관행, 영업 및 경영 관행(단, 북한 지역의 일반적인 상황 및 관련 국제 규범을 참조).
EU	- 한반도역외가공지역위원회를 구성하여, 역외가공지역 운영에 관한 세부사항을 결정하도록 함(양국 공무원으로 구성, 협정발효 1년 후 개최 - 매년 1회 개최 또는 양국 합의 시 수시 개최 가능)
터키	- 한-EU FTA와 동일(한반도역외가공지역위원회)
뉴질랜드	- 한-미, 한-EU FTA와 유사(한반도역외가공지역위원회)
호주	- 개성공단 등에서 생산되는 제품의 한국산 원산지 인정을 위한 역외가공지역 조항을 도입(부속서 3-나) - 협정발효 후 6개월 이내에 역외가공지역 위원회 회의 개최, 이후 연 2회 회의 개최, 개성공단이 역외가공 대상임을 각주로 명시
캐나다	- 한반도역외가공지역위원회를 설치, 역외가공지역 설립 및 개발을 통한 추가적 경제개발에 적절성을 검토 함(협정 발효 1주년이 되는 날 또는 그 전에 회합하며, 그 후 매년 최소 1회 또는 상호 합의하는 때 회합함)
중국	- 한반도 역외가공지역은 한국과 중국 모두 설치할 수 있음 - OP 방식과 한반도역외가공지역위원회 설치 방식 모두 사용

출처: 산업통상자원부 각 FTA 협정문들을 바탕으로 작성됨; 안덕근·박정준, “WTO체제에서의 남북한 교역과 개성공단 관련 통상쟁점 연구,” 『국제지역연구』 23권 4호(2014), pp. 164-165에서 재인용.

2012년 발효된 한국-미국 FTA에서 일반적인 역외가공 인정조항이 아닌 한반도역외가공지역위원회(Committee on Outward Processing Zones on the Korean Peninsula)를 설치하는 방식을 채택하였다. 양국은 긴 협상 끝에 개성공단 제품이 한국산과 동일한 관세를 부여받을 수 있는 제도적 틀로서 한반도역외가공지역위원회를 설치하기로 합의하였다. 이에 따라 개성공단에서 생산된 제품이 미국으로 수출될 시 한국산과 동일한 관세특혜를 부여받을 수 있는 제도적 틀이 협정문 최종 조항의 부속서 22-나에 규정되었다.⁷⁹⁾

한-미 FTA 부속서 22-나에서는 역외가공지역을 지정할 수 있는 근거를 마련하였다. 이와 함께 지정된 역외가공지역에서 생산된 상품을 역내산 원산지로 간주하기 위해 사전에 충족되어야 하는 선결조건 3가지를 제시하였다. ①한반도 비핵화의 진전, ②역외가공지역 지정이 남북관계에 미치는 영향, ③역외가공지역 내 일반적인 환경기준, 노동 기준 및 관행, 임금 관행과 경영 관행 등의 국제 규범 수준 도달⁸⁰⁾이다. 그러나 역외가공지역이 선결조건들을 충족하였는지에 대한 여부를 위원회가 판단하고 제시한 3가지 기준 외에도 다른 기준이 수립될 수 있다는 내용을 삽입⁸¹⁾하여 경제적 문제가 정치적 사안에 따라 이용될 가능성을 남겨두었다.⁸²⁾

79) 이는 협상 막판까지 합의가 이루어지지 않았던 쟁점을 양측이 FTA 협정 발효 후 다시 논의하도록 규정한 것을 뜻한다. 윤기관·이남기·김보민, “남북경제협력 활성화 측면의 전략물자수출통제제도,” 『북한연구학회보』 제12권 제2호(북한연구학회, 2008), p. 260.

80) 한국-미국 FTA 협정문 부속서 22-나 제3항.

81) 한국-미국 FTA 협정문 부속서 22-나 제4항.

사실상 한-미 FTA에서는 개성공단을 역외가공지역으로 설정할 수도 있다는 가능성만 열어놓고 있으며, 구체적인 논의는 모두 한반도역외가공지역위원회에 위임하고 있다.⁸³⁾ 결과적으로 한-미 FTA의 한반도역외가공지역위원회 설립 방식은 추후 북한과의 정치·외교적 관계 정상화의 후속조치로서 경제적 협력방안을 추진해 나감을 밝힌 것으로 해석할 수 있다.⁸⁴⁾

한반도역외가공지역위원회 설립과 관련한 내용을 추상적으로 규정하여 역외가공 인정 논의를 잠정 보류했던 사례들과 달리, 한국-중국 FTA에서는 역외가공 인정에 대한 한층 발전된 규정이 포함되었다. 한-중 FTA에서는 OP 방식과 한반도역외가공지역위원회 설립방식을 동시에 규정하여 실행가능성을 보다 확대하였다.

역외가공 인정 보충원칙인 OP 방식을 적용하여 부속서 3-나에 열거된 품목이 양 당사국 영역 밖의 지역, 즉 역외가공지역에서 가공될 시 규정된 원산지판정기준을 충족하면 역내산으로 인정된다. 또한 역외가공지역을 한-중 FTA 협정이 서명되기 전부터 한반도에서 운영되고 있는 기존 산업단지 지역으로 한정하였다. 즉, 역외가공지역으로 개성공단을 염두에 두고 있음을 의미하는 조항을 삽입하였다.

부속서 3-나에서는 HS Code 6단위 기준 310개⁸⁵⁾의 역외가공 인정 품목을 열거하고 있다. 또한 OP 방식의 원산지판정기준에서 개성공단의 임금을 역외투입 요소에서 제외하여 기존에 체결된 FTA들에 비해 역외가공 인정조항을 유리하게 조정하였다.⁸⁶⁾ 한-중 FTA의 역외가공 인정 조항은 대체적으로 ASEAN·인도·페루 등과 비슷하나, 이들 FTA에 비해 역외가공 인정 품목을 약 200개 이상 지정하였으며 매년 양국의 합의로 대상 품목을 개정할 수 있다.⁸⁷⁾

다음으로 한반도역외가공지역위원회를 설립하여 기존 역외가공지역의 확대와 추가 역외가공지역 지정을 검토하는 논의를 진행하기로 합의하였다. 여기서 명시한 추가 역외가공지역은 한반도 내에 있는 공업지역을 의미한다고 규정하여, 차후 북한의 다른 지역도 역외가공지역으로 포함될 가능성을 열어두었다.⁸⁸⁾

결론적으로 한반도역외가공지역위원회 방식을 선택한 상대국들은 거대 경제권의 입장에서 개성공단의 역외가공지역 설치를 보류하려는 양상을 띠었고, 따라서 FTA 발효 후에도 역외가공지역의 설치에 관한 논의가 쉽게 진행되지 못하고 있다.

82) 역외가공 인정을 위한 선결조건과 관련한 조항들을 살펴보면, 향후 북한 내 특정 지역을 역외가공지역으로 설정하기 쉽지 않을 것으로 예측할 수 있다. 민주사회를 위한 변호사 모임 편, 『한미 FTA 협정문 분석 보고서』 (서울: 민주사회를 위한 변호사 모임, 2007), p. 106.

83) 채형복·황해륙, “한-EU FTA 원산지규정에 관한 연구,” 『법학논고』 제32권(경북대학교 법학연구소, 2010), p. 622.

84) 김현정, “한중 FTA 체결에 따른 북한의 역외가공지역 활성화 방안,” 『분쟁해결연구』 제13권 제1호 (단국대학교 분쟁해결연구소, 2015), p. 190.

85) 부속서 3-나에 열거한 310개의 품목 중 24개 품목은 협정이 발효한 후 바로 관세가 철폐되며, 나머지 품목은 5년에서 20년의 기간을 두고 관세가 철폐된다.

86) 김현정, 앞의 글, p. 191.

87) 이영달·이신규, 앞의 글, pp. 127-128.

88) 한국-중국 FTA 제3장 “원산지규정 및 원산지 이행 절차” 제3.3조.

3. 국제적 경제협력지대로서 개성공단의 과제

(1) 거대 경제권과의 역외가공지역(OPZ) 인정 문제

미국, EU, 일본 등의 거대 경제권 국가들은 WTO 비가입국인 북한에 최혜국대우를 부여하지 않고 있기 때문에 이들 국가로의 북한산 제품 수출은 매우 제한적일 수밖에 없다. 특히 미국은 비정상 교역국인 북한에 정상교역관계에 놓인 국가에 부여되는 일반 관세율보다 최소 두 배에서 최대 110배까지 높은 관세율을 부과하고 있다.⁸⁹⁾ 한국이 다수의 거대 경제권 국가들과의 FTA에서 개성공단의 역외가공 인정을 위한 한반도역외가공지역위원회 설치에 합의하였지만 사실상 역외가공 인정을 구체적으로 규정하지 않았음을 의미한다. 따라서 개성공단 제품의 역외가공 인정이 이루어지지 않는다면 북한산 제품에 대한 높은 관세가 부과되어 수출을 가로막는 장벽이 될 것이다.

앞서 살펴본 해외 경제협력지대 사례에서 거대 경제권으로의 안정적인 수출시장 확보의 중요성을 확인하였다. 개성공단에서 생산된 제품이 역외가공을 인정받는 동시에 거대 경제권이라는 안정적인 수출시장을 확보하는 것은 개성공단의 지속 가능한 성장을 위한 필수조건이다.⁹⁰⁾ 그러므로 미국, EU 등으로의 수출 판로가 확보되지 않는다면 개성공단의 절대적 생산규모 수준은 제한될 수밖에 없다.⁹¹⁾

그러나 개성공단의 역외가공 인정문제를 거대 경제권과의 협상을 통해 해당 국가의 FTA 관련 조항의 개정 의지를 이끌어낼 수 있을지는 미지수이다. 이와 같이 미국, EU 등과 같은 강대국과의 협상은 여타 FTA 체결 국가의 정책결정에 영향을 미침과 동시에 향후 개성공단이 수출기지로 성장하고 지속 가능한 발전을 위한 토대가 될 수 있음을 직시해야한다.

기발효된 FTA 중에서 한반도역외가공지역위원회 규정과 관련하여 실현 가능성이 높은 한-중 FTA를 주목할 필요가 있다. 한-중 FTA는 개성공단을 역외가공지역의 범위에 포함하고 있으며, 개성공단 제품의 역외가공 인정을 위해 OP 방식을 동시에 규정하여 생산품목의 수출 가능성을 보다 확대하고 있다. 차후 국제사회의 경제제재를 비롯해 북한 내부의 불안정한 상황을 해소하기 위한 남북중의 협력을 기대해 볼 수 있는 부분이다.

(2) 역외가공 상품의 수출 활용률 제고

개성공단 생산품의 역외가공 인정이 2005년 한-싱가포르 FTA에서 처음 합의된 후부터 지금까지 발효된 모든 FTA 협정문에는 역외가공 인정과 관련된 규정이 포함되어 있다. 이와 같이 한국-타방 상대국과의 FTA에서 역외가공 인정조항이 나타난 지 약 10년 이상이 지났지만, 역외가공지역으로서 개성공단의 역할은 거의 드러나지 않았다.

89) 양문수, “개성공단 사업의 성과와 과제,” 『안보통상연구』 1권 1호(2007), p. 90.

90) 최승환, “북미관계의 개선이 남북경협에 미치는 영향에 관한 법적 고찰,” 『通商法律』 84권(2008), p. 28~29.

91) 양문수, 앞의 글, p. 90.

지난 10여 년간 개성공단의 주요 수출대상국은 중국, 러시아, 호주, 유럽, 중동, 일본 등 6개국이었다. 개성공단의 주요 수출국 중에서 한국과 FTA를 맺은 국가는 호주와 중국, 유럽이며, 이들 국가에서는 협정문 상의 역외가공 인정 조항을 한반도역외가공지역위원회 설치 방식으로 규정하고 있다. 그러나 한반도역외가공지역위원회 방식은 역외가공 인정에 대해 실질적으로는 미온적 성격이 강하고, 이들 국가와 한국과의 FTA 협정도 비교적 최근인 2014년과 2015년 발효되었다.

또한 FTA를 통해 개성공단의 역외가공 인정조항을 2000년대 중반부터 규정했던 싱가포르, EFTA, ASEAN 등의 국가들은 개성공단의 주요 수출국에 포함되어있지 않다. 즉, 지난 10여 년간 수출된 개성공단 제품이 역외가공 인정으로 관세혜택을 받지 못한 경우가 대부분일 것임을 예상할 수 있다.⁹²⁾ 또한 지난 10여 년간 개성공단의 주요 수출국이었던 중국, 러시아, 중동 등은 북한의 전통적인 우호국으로 북한산 수출품에 별다른 차별적 규제를 적용하지 않는 시장⁹³⁾이었기 때문에, 이들 국가로의 수출은 개성공단에서 생산된 북한산 제품에 대한 수출이 대부분을 차지했음을 알 수 있다.

따라서 역외가공지역으로서 개성공단의 과제는 주요 수출국에 대한 역외가공 제품의 활용률을 제고하는 것이다. 개성공단 주요 수출국 중 FTA를 맺은 호주, EU 등을 중심으로 역외가공 상품 수출을 단계별로 늘려나감을 고려할 필요가 있다. FTA를 활용하여 역외가공 상품 품목을 단계별로 확대하는 것은 개성공단의 전체 수출 역량을 제고할 수 있는 중요한 과제이다.

(3) 수출역량 강화를 위한 산업구조 조정

개성공단의 역외가공 수출이 일어나지 않는 몇 가지 근원적인 문제가 있다. 먼저 역외가공 인정으로 관세혜택을 얻기 위해서는 각각의 FTA별로 다르게 요구하는 역외가공 인정조항에 따라 생산 방식을 달리해야 한다. 그러나 기존 개성공단 입주기업들은 대부분 생산 규모가 작은 기업들이기 때문에 국가별로 상이한 원산지규정에 맞추어 생산방식을 변경하거나 원·부자재 비율을 조정함으로써 발생하는 추가비용 부담에 어려움이 있었다.

또한 FTA 협정별로 다른 역외가공 인정조항을 활용할 만큼 입주기업의 수출 역량이 받쳐주지 못하기 때문에 개성공단 기업들은 특혜관세를 받을 수 있는 역외가공 인정 규정을 포기하는 경우가 발생하였다.⁹⁴⁾ 따라서 차후 개성공단의 재가동 시 이러한 역외가공 인정조항의 이행에 대한 정부의 적극적인 지원 노력이 필요하다. 이미 체결된 FTA의 역외가공 규정의 활용률을 높이기 위한 민간과 정부 간의 지속적인 노력은 차후 진행될 FTA에서 자국의 이해를 반영한 최적의 역외가공 인정조항을 일원화하는데 도움을 줄 것이다.

92) 박지연·이효영, “한국 자유무역협정(FTA)의 역외가공 관련 규정과 활용에 관한 연구,” 『아태연구』 22권 3호(2015), p. 67~68.

93) 이상희, “전략물자 반출입에 대한 법제도적 문제와 정책방안: 개성공단사업을 중심으로,” 『외법논집』 18권(2005), p. 86.

94) 김한성·조미진·정재완·김민성, 『한국 FTA 원산지규정의 특성 및 활용전략』 (서울: 대외경제정책연구원, 2008), p. 175.

한편 또 다른 문제는 역외가공 인정품목과 상대국에서 FTA 혜택을 받을 수 있는 품목의 불일치 현상이다. 개성공단의 주요 생산품목인 섬유제품이 FTA에서 역외가공 인정품목으로 지정된 사례는 싱가포르, EFTA, ASEAN, 인도 등 다수 존재하지만, 상대국에서의 혜택품목에 섬유제품이 포함된 경우는 한 건도 없다. 즉, FTA에서 섬유제품이 역외가공 인정품목에 포함되었을지라도, 협정 상대국에서 섬유품목에 대한 비교우위가 낮아 역외가공 수출이 이루어지지 않는 것이다.⁹⁵⁾

<표 3-3> FTA 혜택 품목·역외가공 인정 품목·개성공단 주요 품목 비교

	싱가포르	EFTA	ASEAN	인도	페루
FTA 혜택 품목	금융, 서비스업	가공식품, 수송 장비	자동차, 건설	석유화학, 선박, 합성수지	자동차 합성수지, 철강
역외가공 인정 품목	플라스틱 제품, 원자로·보일러 부분품, 선박, 수상 구조물, 광학기, 의료용 기기	플라스틱 제품, 원자로·보일러 부분품, 선박, 수상 구조물, 의류, 신발 등	의류, 반도체, 디바이스 등 기계류	채소, 과일, 모피, 의류, 신발	플라스틱, 페인트, 고무, 가죽제품, 신발, 원자로·보일러 부분품
개성공단 주요 생산품목	섬유·의류, 전기·전자, 기계금속				

출처: 박지연·이효영, 앞의 글, p. 70.

따라서 개성공단의 산업구조의 조정을 통해 주력 생산품목을 변경하지 않는 이상, FTA를 통한 역외가공 인정조항의 실질적인 활용률을 높이기 어려워 보인다. 그러므로 체결된 FTA의 역외가공 인정조항을 활용 가능한 기업들을 모집하는 방향을 고려해야 한다. 개성공단의 주요 생산 분야인 섬유부문의 기업 이외에도 수출이 용이한 기술집약적 산업 위주의 기업유치가 필요하다.⁹⁶⁾

개성공단의 생산액 대부분을 섬유업체들이 점유했던 근본적인 원인은 미국의 전략 물자수출통제(Export Control)⁹⁷⁾ 규정으로 미국산 기술이 포함된 기계류 및 기술반입이 불가했기 때문이다. 미국이 북한을 테러지원국⁹⁸⁾으로 지정하여 미국산 부품이나 제조기술이 10% 이상 포함된 제품을 수출하는 경우를 통제⁹⁹⁾함에 따라, 북한의 테러능력을 향상시키는 제품과 기술, 소프트웨어 등이 북한으로 수출되는 것이 금지되었다. 장기적인 시각에서 전략물자수출통제 문제는 역외가공 수출기로서 개성공단의

95) 박지연·이효영, 앞의 글, p. 70.

96) 박지연·이효영, 앞의 글, p. 42.

97) 김강녕, “전략물자 수출통제체제: 현황과 과제,” 『동북아연구』 24권 2호(2009), p. 14.

98) 김주연·신옥희, “신고전적 현실주의로 본 미국의 북한 테러지원국 해제 결정과정,” 『韓國 政治 研究』 24권 2호(2015), p. 182.

99) 이상욱, “한국의 전략물자 수출통제제도의 문제점과 효율적 이행방안,” 『통상정보연구』 13권 3호(2011), p. 357.

발전을 저해한다. 개성공단을 포함해서 남북경협을 통해 북한이 기대하는 첨단기술의 이전과 외국 투자를 제약하는 요인으로 작용¹⁰⁰⁾하기 때문이다.

산업의 발전과정에서 노동집약적 산업에서 기술집약적 산업으로의 이전은 자연스러운 현상이므로, 적은 노동력으로 높은 생산성을 확보할 수 있는 기술집약적 산업부문으로의 이전이 요구된다. 개성공단의 산업구조 개편은 수출기지로서 개성공단의 역할을 강화하고 장기적으로 역외가공지역 지위를 효과적으로 활용할 수 있는 주요 과제 중의 하나이다.

V. 결론을 대신하여

결론에 앞서 본 발제문은 단순 사례분석 연구로서 개성공단과 비슷한 정치·경제적 환경에 놓인 해외 경제협력지대 사례의 흠어져있는 자료를 수집하는데 일차적 목적을 두었다는 것을 밝힌다. 따라서 이론적 기틀을 충분히 다지지 못한 상황에서 비교사례 분석을 실시했으며 따라서 전적으로 사례 서술적인 면이 다분하다. 차후 본 발제문에서 수집한 데이터를 이론적 연구와 함께 발전시킬 수 있을지 고민하는 것을 과제로 남겨두려 한다.

지금까지 개성공단의 지속 가능한 발전 과제를 제시하기 위해 역외가공 중심의 해외 경제협력지대 선행사례를 살펴보고 역외가공지역으로서 개성공단이 기존에 내포하고 있었던 한계를 짚어보았다.

개성공단은 한국의 FTA 체결을 통해 역외가공지역으로 인정받았으나 몇몇의 제약 조건으로 인하여 활용되지 못하고 있는 측면이 강했다. 본 발제문에서 제안한 개성공단의 역외가공 인정을 보류한 거대경제권과의 FTA 제고, 역외가공을 인정하는 FTA의 활용, 수출중심의 산업구조 개편과 같은 문제의 선차적인 해결을 통해서 개성공단의 지속 가능한 발전을 이어나갈 수 있을 것임을 밝힌다.

남북한 관계성에 대한 인식의 변화가 일어나고 있는 지금, 보다 창의적인 남북한 경제협력지대의 구상이 필요할 것으로 보인다. 남한의 자본과 기술, 북한의 노동력의 제공이라는 기존의 이분법적 사고에서 한걸음 나아가, 새로운 비전을 중심으로 공존 공영할 수 있는 모델을 모색해보아야 할 것이다. 서로가 다름에도 함께할 수 있음을 남북한 모두가 배우는 학습의 장으로서의 경제협력지대, 다양한 형태의 교류협력과 분화된 주체들이 참여하는 경제협력지대 구상의 필요성을 제안하며 마치려 한다.

100) 윤기관·이남기·김보민, 앞의 글, p. 263.

참고문헌

1. 국내 단행본 및 논문

- 김종일·윤미경. 『인도네시아의 산업분야 개발협력 방안』 서울: 대외경제정책연구원, 2013.
- 김진향·강승환·이용구·김세라. 『개성공단 사람들: 날마다 작은 통일이 이루어지는 기적의 공간』 장수군: 내일을여는책, 2015.
- 김한성·조미진·정재완·김민성. 『한국 FTA 원산지규정의 특성 및 활용전략』 서울: 대외경제정책연구원, 2008.
- 나승권·홍이경. 『개성공단의 국제경쟁력 강화방안 연구』 서울: 대외경제정책연구원, 2014.
- 민주사회를 위한 변호사 모임 편. 『한미 FTA 협정문 분석 보고서』 서울: 민주사회를 위한 변호사모임, 2007.
- 박순찬·김진오·김흥종·박영곤·김균태·권기수·권을, 『FTA의 득과 실: 사례분석을 중심으로』 서울: 대외경제정책연구원, 2004.
- 산업연구원·고준성. 『개성공단 활성화를 위한 FTA 원산지 특례규정 협상 대응방안』 서울: 산업연구원, 2007.
- 외교통상부. 『인도네시아 개황』 서울: 외교통상부 남아시아태평양국 동남아과, 2010.
- KOTRA-KIET. 『남북협력지구 심화·확장·발전 전략』 서울: KOTRA, 2013.
- Norio Komuro. 『Outward processing scheme under FTAs: "Domine, Quo Vadis?"』 Seoul: Korea Institute for International Economic Policy, 2009.
- 강진석. "주요국의 FTA 원산지규정에 관한 연구." 『창업정보학회지』 제9권 제4호(한국창업정보학회, 2006).
- 고준성. "개성공단 활성화를 위한 FTA 원산지 특례규정 활용방안." 『안암 법학』 제28호(안암법학회, 2009).
- 김강녕. "전략물자 수출통제체제: 현황과 과제." 『동북아연구』 제24권 제2호(조선대 동북아연구소, 2009).
- 김은혜. "자유무역협정에 따른 개성공단 역외가공 활용 및 개선방안 연구: 개성공단과 요르단 QIZ 비교분석을 중심으로." 성균관대학교 무역학과 석사학위논문(2015).
- 김주연·신옥희. "신고전적 현실주의로 본 미국의 북한 테러지원국 해제 결정과정." 『韓國 政治 研究』 제24권 제2호(서울대학교 한국정치연구소, 2015).
- 김현정. "한중 FTA 체결에 따른 북한의 역외가공지역 활성화 방안." 『분쟁해결연구』 제13권 제1호(단국대학교 분쟁해결연구소, 2015).
- 류건우·유인혜. "남북경제협력방안으로서 자유무역협정(FTA)의 전략적 활용방안." 『관세학회지』 제16권 2호(한국관세학회, 2015).
- 박지연·이효영. "한국 자유무역협정(FTA)의 역외가공 관련 규정과 활용에 관한 연구." 『아태연구』 제22권 제3호(경희대학교 국제지역연구원, 2015).
- 박희락. "남북관계의 제로섬적 본질 회귀와 한국의 정책방향 분석." 『국제관계연구』 제14권 제1호(고려대학교 일민국제관계연구원, 2009).
- 안영효. "미-싱 FTA의 위법한적 억제협력에 따른 싱가포르의 통관협력 조치 및 영향 분석." 2007년 2월 15일.
- 양금승. "한국 경제특구의 성과분석 및 투자활성화 과제." 『한국경제연구원 정책연구』 제15권 제35호(한국경제연구원, 2015).
- 양문수. "개성공단 사업의 성과와 과제." 『안보통상연구』 제1권 제1호(한국안보통상학회, 2007).
- 이상욱. "한국의 전략물자 수출통제제도의 문제점과 효율적 이행방안." 『통상정보연구』 제13권 제3호(한국통상정보학회, 2011).
- 이영달·이신규. "개성공단 생산품의 FTA 활용 방안 연구." 『관세학회지』 제16권 제2호(한국관세학회, 2015).
- 윤기관·이남기·김보민. "남북경제협력 활성화 측면의 전략물자수출통제제도." 『北韓研究學會報』 제12권 제2호(북한연구학회, 2008).
- 이장희. "전략물자 반출입에 대한 법제도적 문제와 정책방안: 개성공단사업을 중심으로." 『외법논집』 제18권(한국외국어대학교 외국학종합연구센터 법학연구소, 2005).
- 채형복·황해록. "한-EU FTA 원산지규정에 관한 연구." 『법학논고』 제32권(경북대학교 법학연구소,

- 2010).
- 최승환. “북미관계의 개선이 남북경협에 미치는 영향에 관한 법적 고찰.” 『通商法律』 제84권(법무처, 2008).
- 최은경. “국제규제와 지역성장: 세계생산네트워크 관점에서 본 다자간 섬유협정.” 『공간과 사회』 제25권 제2호(한국공간환경학회, 2015).
- 황기식. “한-EU FTA 발효에 따른 역외가공지역 규정의 유럽적 인식.” 『統一 政策研究』 제20권 제2호(통일연구원, 2011).
- KOTRA 싱가포르KBC. “싱가포르.” 2009년 12월 31일.

2. 해외 논문 및 인터넷 자료

- Al- wadi·Azzam·Assaf·Khrais. “Reasons for Worker’s Refrain to work in the Qualified Industrial Zones(QIZ) - A case of Jordan.” *Journal of Al-Quds Open University for Research and Studies*, 23-2(2011).
- Ghoneim and Awad. “Impact of Qualifying Industrial Zones on Egypt and Jordan: A Critical Analysis.” *UNCTAD’s Virtual Institute on Trade and Development*, 2009.
- Ibrahim Saif. “The Socio-Economic Implications of the Qualified Industrial Zones in Jordan.” *Center for Strategic Studies at University of Jordan*, 2006.
- Marwa Al Nasa’a·John Chin·Shawn Leonard·Claudia Munoz·Brooke Reily. “The Jordan-U.S. Free Trade Agreement: Eight Years Later.” *Gerald R. Ford School of Public Policy at the University of Michigan*(March, 2008).
- Mary Jane Bolle·Alfred B. Prados·Jeremy M. Sharp. “Qualifying Industrial Zones in Jordan and Egypt.” CRS Report for Congress(July, 2006).
- Shamel Azmeh. “Labour in global production networks: workers in the qualifying industrial zones (QIZs) of Egypt and Jordan.” *Global Networks*. 14-4(2014).
- The Royal Scientific Society of Jordan·Friedrich-Ebert-Stiftung Amman Office. “The Future of Jordan’s Qualified Industrial Zones(QIZs).” *Royal Scientific Society/FES Amman*, 2013.
- USAID. “Apparel Exports to the United States- A Comparison of Morocco, Jordan, and Egypt.” Nathan Associates Inc(October, 2008).
- . “Jordan-United States Free Trade Agreement Economic Impact Study: Searching for Effects of the FTA on Exports, Imports and Trade Related Investments.” Chemonics International Inc(June, 2006).
- Wong Poh Kam·Ng Kwan Kee. “Batam, Bintan and Karimun - Past History and Current Development Towards Being A SEZ.” *Asia Competitiveness Institute. National University of Singapore*, 2009.
- World Trade Organization. “Trade Policy Review-Jordan.” World Trade Organization(October, 2015).
- Yeoh. Caroline. Wilfred Pow Ngee How and Ai Lin Leong. “Created’ Enclaves for Enterprise: An Empirical Study of Singapore’s Industrial Parks in Indonesia. Vietnam and China.” *Entrepreneurship & Regional Development: An International Journal*, 17(2005).
- American Chamber of Commerce in Egypt. <http://www.amcham.org.eg/>
- 바탐자유무역지구청. <http://www.bpbatam.go.id/eng/index.jsp>
- 주요르단 대사관 홈페이지. <http://jor.mofa.go.kr/korean/>
- 코트라(KOTRA). <http://www.kotra.or.kr/>
- 한국무역협회(KITA). <http://www.kita.net/>
- Jordan Industrial Estates Company. <http://www.jiec.com/>
- Jordan's Trade and Investment Information System. <http://jorinfo.dos.gov.jo/>
- QIZ EGYPT. <http://www.qizegypt.gov.eg/>

탈북 난민들의 적응에 대한 연구
: 캐나다 토론토 거주자 사례를 중심으로

손명희(이화여대)

탈북 난민¹⁾들의 적응에 대한 연구

: 캐나다 토론토 거주자 사례를 중심으로

손명희(이화여자대학교)

1. 서론: 연구의 의의 및 연구목적

북한이탈주민의 해외체류는 주로 자발적 선택이기보다 북한으로부터 탈출하는 과정에서 부득이 경험할 수밖에 없는 현실이었다. 탈북 루트를 바다로 선택하지 않는다면 갈 수 있는 곳은 국경을 맞대고 있는 중국뿐이다. 때문에 공안의 눈을 피해 오래도록 중국에 체류하다 남한으로 오는 경우가 많았고,²⁾ 이후 기획탈북이 생겨나면서 러시아, 몽골, 라오스, 태국 등 동남아 등의 다양한 루트를 거쳐 망명을 신청하고 한국으로 오는 경우가 늘어나면서³⁾ 중국에서 체류하는 기간은 이전에 비해 줄었다. 하지만 중국에서 이들의 신분은 여전히 불법체류자이기 때문에 숨어 지내야만 하는 상황이다. 게다가 북한에서 중국으로 넘어가기 위해 북한 여성들은 인신매매, 사기 등 다양한 경로로 중국으로 팔려가기도 한다.⁴⁾ 이러한 현실 인식에서 기인해 그간의 해외체류 탈북자들에 대한 연구는 탈북자들이 중국에서 체류하면서 겪게 되는 상황에 대한 인권적 차원의 연구가 주를 이뤘고, 이들의 난민으로서의 법적지위 등에 대한 연구가 진행되었다.⁵⁾

- 1) 각국에서 난민을 신청했을 때, 난민신청자의 지위와 난민을 인정받은 후 지위, 영주권자로서의 지위가 다르다. 본 논문에서는 난민신청자와 난민 지위를 인정받고 영주권까지 받은 자들을 따로 구분하지 않고 탈북 난민이라고 명칭하기로 한다.
- 2) 중국내 탈북자는 불법체류자로 간주하는 중국정부의 입장으로 정확한 규모를 확인할 수는 없다. 그러나 인권단체, 연구자 등에 의해 알려진 규모는 2006년에는 10만명 정도였고, 2008년 이후로는 북한 당국의 처벌이 강화되고 중국정부의 단속이 심화되면서 그 수가 줄어들어 2008년 기준 2만명에서 4만명 정도가 체류하고 있는 것으로 추산됐다. (정기웅, “중국내 탈북자 문제 해결을 위한 한국의 전략 선택-한중 협상게임의 적용” (21세기정치학회보 22(2), p.301. 각주 참조. 그러나 그 수는 이후로 다시 늘어나 현재는 최소 10만 명에서 최대 30만 명에 이를 것으로 추정되고 있다.(이종원, 2016:106) 중국 거주 탈북자 규모는 조사단체별로 다르게 발표되는데 그 이유는 탈북자의 유형 중 어디까지를 ‘난민’에 포함시키느냐 하는 기준이 모호하기 때문이며, 같은 시점에 동시조사가 이루어지지 않기 때문이다. (정기웅 재인용.)
- 3) 2008년 조선TV에서 ‘천국의 국경을 넘다’라는 제목으로 탈북자들의 탈북 여정을 다큐멘터리로 제작해 방송한 것을 시작으로 탈북루트가 대중에게 공개되었다. KBS에서는 탈북자들의 한국행을 위한 탈북루트 1만Km를 동행 취재해 2015년 5월 방송하기도 했다.
- 4) 2017년 3월 19일 미국의소리(VOA) 방송에 따르면, 유엔 여성지위위원회(UNCSW)가 지난 17일 뉴욕에서 주최한 토론회에서 “많은 탈북 여성들이 중국 내 인신매매 조직을 통해 남성들에게 팔리고 있으며 20대 여성은 미화로 4천달러(약 452만원), 40대 여성들은 2천달러(226만원) 정도에 거래되고 있다”고 2008년 탈북한 이소연 한국 뉴코리아여성연합 대표가 증언했다.
- 5) 최대석·조영주(2008)의 “탈북자 문제의 주요 쟁점과 전망”, 양운철(2009)의 “북한인권 문제의 국제적 쟁점”, 조양현(2009)의 “재중 탈북자 문제의 국제인권법적 해결방안:국제인권조약 이행감독장치를 중심으로”, 윤여상(2008)의 “해외 탈북자 실태와 대책”, 원재천(2008)의 “재중 탈북자 문제의 국제법적 인 고찰: 관련국과 국제기구의 공조체제 속에 적극적인 인도적 해결책을 강구” 등이 있으며, 단행본으로는 박영호, 이금순, 김수암, 홍우택(2009)의 『북한인권: 국제사회의 동향과 북한의 대응』, 이금순

그런데 2000년 중반 이후로 탈북자들에게서 새로운 현상이 발견된다. 해외에 체류하면서 난민 신청을 하는 탈북 난민의 수가 국가마다 수십에서 수백에 이르게 된 것이다.⁶⁾ 북한 내부에서조차 거주 이전의 자유가 없고 국경을 넘기 위해서는 목숨까지도 걸어야하는 현실적 제약 가운데 해외에 나가 망명 신청을 한 북한인들은 도대체 누구인가에 대해 몇몇 학자들의 관심으로 해외 체류 탈북자에 대한 시선은 중국에서 유럽연합, 미국, 러시아, 일본 등으로 좀 더 넓게 확장된다.⁷⁾ 국가별로 차이가 있지만 탈북 난민의 난민신청수는 2000년대 후반에서 2010년대 초반까지 정점을 보이다 점차 줄어들었고, <표1 참조> 이들 중 많은 수는 다시 한국으로 되돌아왔다.⁸⁾ 비록 그 수가 현저히 줄었지만 통계자료에 따르면 아직도 북한 출신의 망명신청은 이어지고 있고, 탈남했던 탈북난민들 중에는 그 나라에서 망명신청이 받아들여지지 않았음에도 한국으로 돌아오지 않고 불법체류자가 되어 살거나 이 나라에서 저 나라로 디아스포라가 되어 살고 있기도 하다.⁹⁾ 게다가 탈남의 목적지는 이제 제3국뿐만 아니라 ‘북한’까지도 포함되어 재입북하는 사례도 어렵지 않게 발견된다.¹⁰⁾ 한국에서 제3국으로 여행가듯 떠나는 탈북인의 수는 줄었지만, 재입북 역시 ‘탈남’현상의 일환으로 우리사회에서 ‘탈남’은 여전히 진행중이라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 탈남행렬이 잇따르고 난민신청이 쏟아지던 당시, 캐나다에 주목했다. 2005년 1명에 불과했던 탈북 난민이 망명 신청수는 이듬해인 2006년 갑자기 125명으로 늘어난다. 이후 다시 신청자 수는 수십 명으로 줄었다가 2010년 177명으로 늘어난 뒤 매해 두 배 이상씩 늘어 2012년에는 719명이 난민신청을 하는 등 급격한 증가세를 보였기 때문이다. 한국사회에서 ‘탈남’하게 된 북한이탈주민을 통해 이들이 왜 한국을 떠났는지, 왜 캐나다로 오게 됐는지, 캐나다 사회에서 어떻게 적응하고 있는지를 살펴보고 적응요인에 대한 분석해 보고자 한다.

(1995)의『북한 이탈주민 대책 연구: 해외사재를 중심으로』 등이 있다.

- 6) 각 국에 도착한 탈북자는 난민을 신청하고 여러 번의 인터뷰와 심사를 통해 난민지위를 인정받는데, 이때 난민신청자로서의 지위, 난민은 인정받았을 때의 지위, 영주권자로서의 지위는 다르다. 이에 대해서는 송영훈, (2010), “해외탈북이주 현상의 현황과 쟁점”에서도 언급하고 있다.
- 7) 송영훈, “해외탈북 이주 현상의 현황과 쟁점”(JPI정책포럼, 2012), 박명규·김병로·송영훈·양운철, 『노스 코리아 디아스포라: 북한 주민의 해외탈북이주와 정착실태』(서울대학교 통일평화연구원, 2011)참조.
- 8) 본 연구를 위한 첫 면접이 진행된 시점인 2014년 8월과 두 번째 면접 시점인 2015년 2월 사이에도 상당수의 탈북자들이 한국으로 되돌아갔으며, 면접을 진행한 탈북 난민들 중에도 곧 한국으로 돌아가는 사람이 여럿 있었다.
- 9) 2017년 9월 5일, KBS 1TV '시사기획 창'에서는 '분단의 방랑자들'편으로 캐나다와 영국에서 불법 체류 상태로 지내는 탈북민들에 대한 내용이 방송되었고, 세계일보에서는 “우리는 고아같아요” 해외를 떠도는 탈북민들 (2017.10.11.)이 보도된 바 있다.
- 10) 재입북과 관련해 가장 주목받았던 사례는 종합편성채널 탈북민 프로그램에 출연한 바 있는 임지현씨다. 임지현 씨는 재입북한 뒤 북한 대외선전 매체에 여러 차례 등장해 한국생활이 지옥같았다고 언급했다. 이후로도 남한을 떠나 재입북해 북한 매체에 등장해 남한생활을 비판하는 사례가 늘고 있다. 2017년 10월 23일 통일부가 확인한 재입북자 수는 총 23명이다.

<표1> 2000년 ~ 2016년 북한 국적자의 해외 난민 신청 추이

(단위:명)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
캐나다	3	3	5	5	-	1	25	109	30	43	177	385	719	146	2	1	129
러시아	-	-	-	-	-	1	7	11	26	59	21	67	64	27	32	38	31
독일	92	84	82	24	25	8	3	3	3	5	4	1	7	88	27	35	29
영국	-	-	-	15	27	42	61	602	273	56	54	30	30	51	38	49	14
프랑스	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25	18	37	11	11
미국	1	1	3	9	1	1	8	7	1	4	4	4	4	2	1	5	7
스웨덴	-	-	1	-	-	-	4	3	6	4	9	8	1	6	5	2	5
호주	5	1	2	-	1	6	9	5	17	13	32	26	2	1	5	3	*
아일랜드	2	2	1	-	-	-	2	1	-	3	-	1	-	-	-	2	*
쿠웨이트	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	*
네덜란드	12	2	4	6	8	6	11	4	2	3	7	8	59	140	8	1	*
벨기에	2	-	-	4	2	2	3	6	2	4	18	89	107	38	2	1	*
우크라이나	-	3	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*
뉴질랜드	-	-	-	-	1	1	-	-	2	-	-	2	-	4	1	2	-
덴마크	-	-	1	-	1	-	1	-	1	2	5	2	3	4	1	1	-
헝가리	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
핀란드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	1	1	4	-	-
벨라루스	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-
스위스	-	-	2	1	10	1	1	12	2	-	2	1	3	9	1	-	-
체코공화국	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
앙골라	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
룩셈부르크	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	1	4	10	-	-	-
스페인	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	2	-	-	-
남아프리카 공화국	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
터키	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
노르웨이	-	-	-	-	1	1	26	72	23	8	9	3	3	-	-	-	-
키르기스 탄	-	-	-	-	-	2	3	3	1	-	-	1	1	-	-	-	-
폴란드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-
오스트리아	-	-	-	1	1	-	3	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-
카자흐스탄	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
일본	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
예멘	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
이집트	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
이스라엘	-	-	-	-	1	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
필리핀	-	-	73	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
멕시코	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: UNHCR Online Population Statistics Date 2000-2016, *는 집계 수정중(Redacted value)

2. 연구의 범위 및 연구방법

본 연구에서 면접한 탈북 난민은 모두 캐나다에 체류하는 탈북 난민으로 토론토 거주자들이다. 외교부에서 2017년에 발표한 재외동포현황자료에 따르면 캐나다는 중국, 미국, 일본 다음으로 재외동포가 많이 거주하는 국가이다.<표2 참조>

<표2> 재외동포 다수거주 국가현황

(단위:명)

순위	국가명	2017
1	중국	2,548,030
2	미국	2,492,252
3	일본	818,626
4	캐나다	240,942
5	우즈베키스탄	181,077
6	호주	180,004
7	러시아	169,638
8	베트남	124,458
9	카자흐스탄	109,133
10	필리핀	93,093
11	브라질	51,531
12	독일	40,170
13	영국	39,934

<표3> 한인들의 캐나다 지역별 거주 현황

(단위:명)

지역별	2013	2017년
주토론토(총)	113,058	123,912
주밴쿠버(총)	80,773	101,802
주몬트리올(총)	9,567	12,135
주캐나다(대)	2,595	3,093

또한 토론토는 캐나다에서 가장 인구수가 많은 온타리오 주에 있는 도시이며, 경제 활동을 가장 활발히 하는 도시이다. 다만 한인 이민자의 경우, 토론토뿐만 아니라 밴쿠버에도 많이 정착하고 있다.<표3>참조. 이같은 점 때문에 연구를 진행함에 있어 밴쿠버 탈북난민들도 같이 면접을 진행하려고 했으나 면접 시점인 2014년, 2015년엔 밴쿠버에 있던 탈북난민들은 자취를 거의 감춘 상태였다. 또한 토론토에 정착한 탈북 난민과 면접에 따르면 탈북 난민들은 대부분 밴쿠버가 아닌 토론토로 들어와 정착을 시도했다는 것을 알 수 있었다.¹¹⁾ 다음은 면접자들이 밝힌 내용이다.<표5>참조.

11) 본 연구를 위해 연구자가 거주한 지역은 밴쿠버였는데 6개월이 넘도록 탈북자들을 수소문했지만, 1-2명 정도만 살고 있다는 정도의 정보만을 얻을 수 있었으며, 소수의 인원 또한 자신을 드러내고 있지 않고 있어 만나기 어려웠다. 의사소통이 어렵고 일상생활에서 교회 등의 도움을 많이 받는 이들의 특성상 한인과의 교류는 필수적임에도 불구하고 탈북 난민들이 밴쿠버 한인교회 등에서 모습을 감춘 지 수 개월이 지난 상태였기 때문에 탈북 난민을 밴쿠버에서는 만날 수 없다고 결론짓고 토론토 체류 탈북 난민만을 대상으로 연구를 진행하였다.

사례10: 밴쿠버로 들어오면 토론토로 보냈다고 하더라고.. 뭐 난민들 한 곳으로 모는게 낫겠지. 전에는 밴쿠버에서 경유해야하는데.. 그리고 밴쿠버가 더 낫다고 하더라고..

사례12: 토론토는 세관검사도 심하지 않고 단체관광으로 들어오면 쉽게 들어올 수 있으니까 그렇게 오곤 했어요.

면접 내용처럼 캐나다에서 난민들을 한 곳으로 안내한 것이 사실인지에 대해서는 위와 같은 내용을 캐나다 정부 정책방향이냐 이민국의 공식적인 발표가 있지 않았기 때문에 사실여부를 확인할 수는 없었다. 하지만 적어도 탈북난민 사이에 이러한 소문이 돌면서 이들은 밴쿠버보다는 토론토를 선호한 것으로 보인다.

캐나다에 난민 신청한 수와 그 중 인정은 수, 거절된 수, 포기나 철회 된 건수는 아래의 <표4>와 같다. 개괄하자면, 2006년 125명, 2007년에는 109명이 난민신청을 했지만 인정을 받은 수는 2006년 0건, 2007년 1건이었다. 그래서인지 백명 이상이었던 난민신청자수는 수십명으로 줄어들었다. 하지만 2010년에는 신청자 수가 177명으로 급증하게 되고 2011년에는 385명의 난민신청자 중 42명, 2012년에는 719명의 신청자 중 230명이 인정을 받게 된다.

<표4>캐나다 난민신청자수와 인정 및 거절 현황

(단위:명)

	신청건수	인정건수	거절	기타(포기 및 철회)	최종심사완료
2000	3	1	3	0	4
2001	3	0	4	2	6
2002	5	0	1	0	1
2003	2	1	1	3	5
2004	0	0	0	2	2
2005	1	1	0	0	1
2006	125	0	0	0	-
2007	109	1	0	9	10
2008	30	7	1	22	30
2009	43	66	8	41	115
2010	177	42	2	14	58
2011	385	117	12	41	170
2012	719	230	18	42	290
2013	146	21	86	150	257
2014	2	1	113	401	515
2015	1	0	1	0	1
2016	129	-	*	*	-

자료: UNHCR Online Population Statistics Date 2000-2016, *는 집계 수정중(Redacted value)

본 연구를 위해 진행한 연구방법은 심층면접으로 2014년 3월부터 2015년 2월까지 1년간 캐나다에 거주하며 탈북자들의 동향을 살폈으며, 2014년 8월과 2015년 2월에

캐나다 토론토에 거주하는 탈북자 총 14명과 만나 면접을 진행했다. 또한 탈북자들이 캐나다에 정착하는데 도움을 준 한인 2명, 종교인 3명과 시민단체 인사 3명 총 8명도 함께 인터뷰를 했다.¹²⁾ 탈북 난민 면접 대상자에 대한 정보는 다음과 같다.

<표5> 탈북 난민 면접자의 일반적 특성

구분	나이	성별	학력	최종탈북일	한국입국시기	캐나다 입국시기
사례1	34	남	대학교졸업	2007	2007	2013
사례2	47	여	고등중학교 졸	2002	2003	2008
사례3	31	여	고등중학교 졸	2007	2007	2013
사례4	43	여	고등중학교 졸	2001	2003	2010
사례5	40	여	전문학교 졸	2004	2009	2010
사례6	31	여	고등중학교졸	2009	2009	2012
사례7	37	여	고등중학교 졸	2004	2010	2012
사례8	74	여	학교 다닌적 없음	2009	2010	2012
사례9	40	여	전문학교	2005	2006	2012
사례10	40대후반	남	고등중학교 졸	2007	2009	2011
사례11	40대후반	남	대학교 졸	2008	2009	2010
사례12	80	남	석사졸	1999	2008	2012
사례13	41	여	고등중학교 졸	1999	2009	2012
사례14	36	남	고등중학교 졸	2008	2009	2010

면접을 진행한 14명 중 5명이 남자, 9명이 여자였으며, 20대는 없으며, 30대가 5명, 40대가 7명, 70대가 1명 80대가 1명이었다. 캐나다 오기 전 한국에 거주한 적 있는가에 대한 질문에는 14명 모두 한국에 체류하다 캐나다로 왔다는 답을 들을 수가 있어 14명 모두 탈남행렬의 일원이었음을 알 수 있었다. 이들의 캐나다 입국 시기는 2008년 1명, 2010년이 4, 2012년 6명, 2013년이 3명으로 앞서 설명했던 탈북 난민이 가장 많이 입국했던 시기인 2012년 입국한 사람이 가장 많았다.

3. 이론적 배경 및 기존연구 검토

한 지역에서 다른 지역으로 이동하면서 다른 문화적 배경을 가진 사람이 새로운 문화권으로 진입하는 이주에 대한 연구는 서구권에서 먼저 활발히 이루어져 왔다.¹³⁾

12) 한인단체 3 곳 중 한 곳인 한인여성회는 담당자와 직접 만나지 못해 이메일로 내용을 주고 받았으며, 나머지 7명은 모두 대면하여 인터뷰를 진행하였다.

13) Gardner, G.H.(1962), Corss-cultural communication. Journal of Social psychology, 58,241-256., Graves, T. D.(1967). Psychological acculturation in a tri-ethnic community. Southwestern Journal of Anthropogy, 23. 337-350., Brein, M. and David, K. H.(1971). Intercultural communication and the adjustment of the sojourner'. Psychological Bulletin, 76, 215-230., Dphrenwend, B. S. and Dohrenwend, B.P.(1978). some issues in research in stressful life events. Journal of Nervous and Mental Disease, 166, 7-15., Brewin, C.(1980). Explaining the lower rates of psychiatric treatment among Asian immigrants ti the United Kingdom: A preliminary study. Social psychiatry, 15, 17-19., Berry, J.W. and Blondel, T.(1982). Psychological adation of Vietnamese refugees in Canada, Canadian Journal of community Mental Health, 1, 81-88, Church, A. T. (1982). Soojourner adjustment. Rpsychologocal Bulletin, 36. 631-639.,Bochner, S. (1986). Coping with unfamiliar cultures: Adjustment or culture learning?. Australian Journal of Psychology, 38. 347-358, Fontaine,

20세기 후반에 들어서면서 사람들의 문화 간 접촉이 기하급수적으로 증가하였고, 이념 및 종족간의 분쟁으로 대량 난민이 발생해 제3국으로 가서 정착하였으며, 자발적인 이민도 폭발적이라 할 정도로 급증했다.¹⁴⁾ 이주자연구는 주로 정착과정에 초점이 맞춰진 경우가 많다. 본 연구에서 주목하는 탈북난민 역시 이주자 연구의 일환이다. 탈북자는 본인이 선택해서 제3국을 갔다는 점에서 이주민이지만, 스스로 난민신청을 해 난민으로서의 지위를 얻고자 한다는 점에서 이들의 지위가 ‘난민’이라는 차이가 있다. 탈북 난민 연구의 경우, 중국이 아닌 해외거주 탈북난민에 대한 연구는 많이 진행되지 않았으며, 해외연구는 더욱 찾아보기 어렵다. 때문에 기존연구 및 이론적 고찰을 3단계로 살펴보고자 한다. 우선은 이들의 이동이 스스로 이주하는 형태이기 때문에 이주자 적응연구에 대한 연구 동향을 보고, 국내 탈북자 적응 연구를 별도로 살펴봄으로써 탈북자들을 이주자의 시각으로 살핀 연구들과 일반 이주 적응연구에서 다루는 시각의 차이점이 있는지 살폈다. 또한 탈북자들이 국내에 적응하는데 있어 일반적으로 나타나는 특징이 있는 지도 살펴보았다. 마지막으로 해외체류 탈북자에 대한 연구를 고찰하였는데 중국 등에 체류한 탈북자들을 대상으로 하는 인권적 차원을 다루는 연구를 제외한 제3국에 체류하는 탈북자들에 대한 연구들만을 살펴보았다.

1) 이주자 적응에 대한 연구 동향

근대사회로 들어오면서 한국 역시 외국과의 접촉이 점차 증가했고 ‘세계화’의 열풍 속에서 외국과의 접촉과 교류도 증가했다. 뿐만 아니라 2007년 국내 체류 외국인이 100만 명을 넘어섰고 2016년 최초 200만 명을 넘어선 이후 여전히 국내 체류 외국인이 200만 명을 넘고 있다.¹⁵⁾ 이주자에 대한 연구는 ‘적응’에 대한 논의가 주를 이룬다. 이주자연구는 정착 과정에서의 문화적 적응, 문화변용, 스트레스, 정체성 변화 등에 대해 많은 연구가 주로 지속되어왔다. 특히 심리학자들에 의한 연구가 많아 정서적, 인지적 측면을 포함한 연구가 활발했다. 본 연구에서 살펴보고자 하는 ‘적응’의 개념 역시 이와 같은 맥을 하고 있다. 개인적 차원에서 이들의 심리적 문화적응(psychological acculturation)과 적응(adaptation)을 살펴보고자 한다. 또한 미국과

G.(1986). Roles of social support in overseas relation: Implications for intercultural training. *Intercultural Journal of Intercultural Relations*, 10, 361-378., Betty, J.W., Kim, U. Minde & Mok, D.(1987). Comparative studies of acculturative stress. *International Migration Review*, 21, 491-511., Beiser, M., Barwick, C. & Berry, J. W.(1988). Mental health issues affecting immigrants and refugees. Ottawa: Health and Welfare Canada., Beise, M.(1994). Longitudinal study of Vietnamese refugee adaptation, Toronto: Clarke Institute of Psychiatry., Aycan, Z. and Berry, J.(1996). Impact of employment-related experiences on immigrants' psychological well-being and adaptation to Canada, *Canadian Journal of Behavioral Science*, 28, 240-251., Ataca, B.(1996, August). Psychological and sociocultural adaptation of Turkish immigrants, Canadians and Turks. paper presented at the XIII congress of the International Association for Cross-cultural Psychology, Montreal, Canadian. 등

14) 정진경, 양계민, “문화 적응 이론의 전개와 현황”, 『한국심리학회지』, 23권 1호.(2004)참조.

15) 법무부 보도자료.(2007.9.12., 2016.7.27.)

유럽 등에서는 이주민이나 난민의 연구가 이주민이나 난민의 사회통합에 대한 연구가 이미 오래전부터 진행되어져 왔는데, 하렐본드는 사회통합을 기존 거주자와 난민이 사회 내의 한정된 자원을 가지고 공생할 수 있는 상태라고 정의한다.(Harrell-Bond, 1986)¹⁶⁾, 또한 이주민 사회적응 연구에서 많이 사용되는 분석틀로 Berry의 문화적응 모형이 있다. Berry는 문화적응의 상태를 주류사회와의 관계 유지를 하는지 여부와 문화적 정체감 특성을 유지하는지 여부로 나누어 4가지 결과로 범주화해서 통합, 동화, 분리, 주변화로 나누어 설명하고 있다.¹⁷⁾

국내에서 연구된 이주민들에 대한 연구는 크게 두 가지로 나눌 수 있는데 이주민들의 사회 적응을 심리적, 경제적, 사회문화적 요인으로 구분해 종합적으로 살펴보는 경우와 적응요인으로 하나만을 선정해 이를 독립변수로 삼아 ‘적응’에 미치는 영향을 살펴보는 연구들이 있다.¹⁸⁾ 또한 하나의 요인만을 살펴보는 연구 중에는 사회문화적 적응을 살펴보는 논문이 많았다. 임석희(2009)의 결혼이주여성의 지역사회 적응실태와 적응변인 분석에서는 이주자들의 사회인구학적 속성, 결혼이주 배경, 결혼이주과정, 가정생활, 문화이해 및 수용, 자아정체성을 설문을 통해 분석하고 있으며, 김경미(2012)의 결혼 이주여성의 인터넷 이용과 한국사회 적응(2012)에서는 언어적 적응, 사회수준 참여, 생활만족도를 분석틀로 로지스틱회귀분석을 시도했다. 박순희 외(2008) 다문화가족 자녀의 사회적응과 관련변인 연구에서는 자아정체성, 의사소통기술, 문화이해 및 수용의 차이와 사회적응을 분석하고 있다. 이상노 외(2014), 결혼이주여성의 한국생활 적응에서는 현상학적 분석방법(Giorgi)으로 결혼생활 적응, 일상 생활 적응, 자녀문제 적응, 한국고유문화 적응, 다문화 가정 적응이라는 5가지 주제로 의미단위를 통합해 설명하고 있다.

16) 정진화, 손상희, 《여성 북한이탈주민의 경제적 적응》(서울대학교출판문화원, 2015) p.8 재인용.

17) Berry, J. W., "Acculturation as varieties of adaptation." In A. M. Padilla(Ed), *Acculturation: Theories, models and findings*,(Boulder, CO: Westview, 1990), pp. 9-25, Berry, J. W., "Psychology of acculturation: Understanding individuals moving between culture." in R.Brislin(Ed.), *Applies cross-cultural psychology*, (Newbury Park, CA: Sage, 1990), pp.232-253., Berry, J. W., "Immigration, acculturation and adaptation," *applied Psychology:An International Review*, 46,pp.5-34.

18) 김두섭, 중국인과 한국인 이민자들의 소수민족사회 형성과 사회문화적 적응: 캐나다 밴쿠버의 사례 연구, 한국인구학 제21권 제2호, (1998), pp.144-181., 최운선, 국제결혼 이주 여성의 사회문화 적응에 관한 연구, 아시아여성연구 46(1), 2007, pp. 141-181., 박순희, 조원탁, 이주희, 다문화가족 자녀의 사회적응과 관련변인 연구, 한국지역사회복지학 27, (2008), pp.53-76., 박은미, 이곤수, 다문화사회와 지역사회적응: 여성결혼 이민자의 사례, 한국행정논집 21(2), 2009, pp.307-431., 이윤경, 결혼이주 여성의 적응과 정체성 구성, 전남대학교 세계화상문화연구단 국제학술회의, (2010), pp.123-131., 김경미, 결혼이주여성의 인터넷이용과 한국사회적응, 한국사회학회 사회학대회 논문집, (2012), pp. 15-24., 설진배, 김소희, 송은희, 결혼이주여성의 사회적 연결망과 초국가적 정체성-한국생활 적응과정을 중심으로, 아태연구 20(3), (2013), pp.229-260., 이용승, 국제이주의 동기에 관한 연구, 디아스포라 연구 8(1), (2014), pp.119-144., 이상노, 이현심, 결혼이주여성의 한국생활 적응, 한국지역사회복지학 49, (2014), pp.105-136., 티탄란, 베트남 결혼이주 여성의 한국사회적응과 초국적가족형성 고찰, 전남대학교 세계한상문화연구단 국내학술회의, (2016.7), pp.37-58.참조.

2) 북한이탈주민 적응에 대한 선행연구

북한이탈주민을 이주자의 관점에서 다루는 논문들 또한 이들의 적응이 주된 관심이었다. 북한이탈주민 적응에 관한 연구 형태 역시 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 실태 및 현황을 살펴보는 연구이며, 다른 하나는 북한이탈주민들의 심층 면접을 통해 얻은 내용을 이론적 틀을 통해 설명하는 것이다. 이때 사용되는 이론은 베리(Berry)의 문화변용론이나 근거이론이나 현상학적 분석방법을 통해 살펴보고 있다. 연구의 내용은 현황을 파악과 심리 적응과정에서 나타나는 스트레스 등 심리적 적응, 경제적 적응, 그리고 남한에 적응과정과 정책에 관한 연구 등이 있다.¹⁹⁾

그 중 윤인진(1998)에 따르면 북한이탈주민의 남한 사회 적응은 무직이나 임시직으로 인한 소득의 불안정성으로 인한 물질적 측면의 실패와 한국사회에 대해 약자층에게는 전혀 배려를 하지 않는 비인간 사회로 인식하고 있는 정신적 측면의 실패로 적응이 어렵다고 지적하고 있다. 이후 2006년 윤인진은 다시 한 번 북한이탈주민의 사회적응을 정치사상적 적응, 경제적 적응, 문화적 적응, 사회관계적 적응, 심리적 적응, 건강수준 등을 통해 설명하고 있는데, 8년여가 지난 기점의 연구 역시 정규직의 낮은 비율, 취업자 중 생산직, 서비스직에 종사하는 탈북자는 저임금, 고용불안정, 발전 가능성 부재 등이 있으며, 우리나라 최저생계비와 북한이탈주민의 개인 월평균 수입을 조사한 것을 근거로 이들의 절대 다수가 최저 생계비에 못 미치는 절대빈곤층이라고 지적하였다. 그리고 경제적 적응이 잘 이루어지지 않으면 심리적 적응도 기대하기 어렵다는 지적을 하였다. 또한 사회관계적 적응에서는 남한 주민과의 어울림에 대한 조사에서는 ‘잘 어울린다’고 보고한 사람은 한 명도 없었고, 이들의 사회활동이 가장 활발한 것은 종교활동이라고 하였다. 마지막으로 심리적 적응에서는 북한이탈주민이 심리적 적응을 어렵게 만드는 요인에는 이들 스스로의 심리적 특성, 즉 일상생활의 문화차이 및 매너차이 등으로 빚어지는 갈등에 대한 개선노력보다는 자존심으로

19) 윤인진, 탈북 북한 동포의 남한사회 적응실태와 지원대책, 한국사회학회 사회학대회 논문집, 1998.12. pp.130-142., 박현선, 여성 북한이탈주민의 한국 사회 재사회화-경제력 재사회화 과정을 중심으로, 한국사회학회 사회학대회 논문집, (2000), pp.237-246., 이기영, 북한출신 남한주민의 사회적 적응 척도의 개발과 적용에 관한 실증적 연구, 한국정신보건 사회복지학회 학술발표 논문집, (2001), pp.125-146., 조영아, 전우택, 탈북여성들의 남한 사회 적응 문제-결혼 경험자를 중심으로, 한국심리학회지:여성, 10(1), 2005, pp.17-35., 윤인진, 유지웅, 북한이탈주민 사회적응과 사회통합, 한국사회학회 기타 간행물, 2006. 12, pp.131-166., 이금순, 여성이주자의 사회적응과정 연구-북한이탈주민 사례를 중심으로, 아시아여성연구, 45(1), (2006), pp. 191-234., 임석희, 결혼이주여성의 지역사회 적응실태 연구와 적응변인분석, 대한지리학회 학술대회논문집, (2009), pp.23-26., 광정래, 북한이탈주민의 커뮤니케이션 활동과 사회적응에 관한 연구-사회적 가치 수용, 삶의 질 평가, 시민성 형성을 중심으로, 한국언론학회 학술대회 발표논문집, 2010, pp.134-135., 김성경, 북한이탈주민 일상연구와 이주연구 패러다임 신고찰, 아태연구 제18권 제3호, (2011), pp.1-21., 김학순, 최대석, 탈북이주민 정착정책의 인식과 과제, 통일정책연구, 제20권 2호, (2011), pp.37-73., 김재녀, 이형하, 북한이탈주민의 지역사회 적응과정과 유형에 관한 질적연구, 한국지역사회복지학회 학술대회, (2013), pp.101-104., 허성호, 박은미, 박준성, 정태연, 탈북 새터민 대학생의 사회적응 : 복합 외상후스트레스 장애 진단 도구를 이용한 사례연구, 대한스트레스학회, 스트레스研究 21(3), 2013, pp.193-202., 문승일, 송영민, 이광옥, 북한이탈주민의 여가활동과 사회적응과의 관계에 대한 실증적 연구, 관광연구저널 29(3), (2015), pp.19-28., 김기창, 북한이탈주민의 지역사회적응 경험에 관한 연구-여성을 중심으로, 한국사회복지질적연구, 9(1), (2015), pp.201-225. 참조.

일관함으로써 이웃과의 교류를 힘들게 하고 있고, 남한 주민들의 북한에 대한 부정적 태도가 이탈주민들에 대한 고정관념으로 연계되는 점 때문에 이들이 심리적 적응을 하는데 어려움을 겪고 있다고 지적하였다. 본 연구에서는 이러한 연구와 비교해 탈북 난민들이 제3국에서의 적응은 이와 어떤 점에서 다른지에 초점을 두고 심리적 적응, 경제적 적응, 사회적 적응을 중점적으로 살펴보고자 한다.

마지막으로 분석 대상이 되는 탈북자들은 해외보다는 국내 체류하는 탈북자들, 즉 북한이탈주민에 대한 연구들이 주를 이룬다. 따라서 해외체류 탈북 난민에 대한 기존 연구들도 살펴보고자 한다.

3) 해외체류 탈북 난민에 대한 선행연구

2012년까지도 해외체류 난민에 대한 선행연구는 많지 않았다. 글의 서두에서 언급했듯이 해외체류 탈북자들에 대한 연구는 주로 중국 등에 체류하고 있는 탈북자들에 대한 연구가 대부분이다. 2000년을 기준으로 이전과 이후의 탈북발생 원인과 성격의 변화와 탈북자들의 해외 체류 형태와 인권침해, 주요 관련국들과 국제사회의 입장에 대해서만 집중적으로 연구되었다. 이와 관련한 논문에는 최대석·조영주(2008)의 “탈북자 문제의 주요 쟁점과 전망”, 양운철(2009)의 “북한인권 문제의 국제적 쟁점”, 조양현(2009)의 “재중 탈북자 문제의 국제인권법적 해결방안:국제인권조약 이행감독장치를 중심으로”, 윤여상(2008)의 “해외 탈북자 실태와 대책”, 원재천(2008)의 “재중 탈북자 문제의 국제법적인 고찰: 관련국과 국제기구의 공조체제 속에 적극적인 인도적 해결책을 강구” 등이 있으며, 단행본으로는 박영호, 이금순, 김수암, 홍우택(2009)의 『북한인권: 국제사회의 동향과 북한의 대응』, 이금순(1995)의 『북한 이탈주민 대책 연구: 해외사례를 중심으로』 등이 있다. 이에 비해 제3국, 서구에 정착한 탈북자들에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 해외체류 탈북난민에 대한 글들이 발표되기 시작한 건 2010년 이후였다. 전명희·윤지예·송근주(2010)의 “영국에 거주하는 탈북자들의 기독교 신앙 경험에 관한 질적 연구”를 시작으로 2012년에 3편의 유미한 논문이 발표되었다. 송영훈(2012), “해외탈북이주 현상의 현황과 쟁점”은 해외탈북이주를 본격적으로 다루고 있다. 탈북 후 국내정착이 당연한 탈북 현상이라는 가정의 틀을 벗어나고 있다고 지적하고 있다. 같은 해 엄태완(2012)의 “탈북난민의 미국 초기 적응에 관한 사례연구”, 전명희(2012)의 “미국으로 간 탈북자들의 정착과 적응에 관한 질적 연구”가 발표되었다. 당시 서구사회에 정착한 탈북난민의 연구가 전무한 상황이었기 때문에 현황을 추론할 수 있게 할 논문이었다는 점에서 논문의 의의가 있다 하지만 엄태완(2012)의 논문의 경우, 3명의 탈북자들과의 심층면접을 통해 탈북난민의 초기 적응과정을 탐색해 이들의 일상적 삶에 관한 실천적, 정책적 이슈를 제기했으나, 연구자 스스로 밝히고 있듯 심층면접 대상자가 3명으로 너무 적으며, 심지어 그 중 2명은 부부이다. 다양한 난민들의 문화적응과 초기 적응형태에 관한 체계적 이론 연구를 위한 탐색적 시도를 위한 논문이었다. 또 전명희(2012)의 논문은 탈북자들의 정착지 결

정과 적응과정에서 어떤 경험들을 하게 되는 지를 8명의 탈북자와의 심층면접을 통해 살펴보고 있다. 8명과의 면접 대상자를 살펴보면, 20대부터 50대까지 연령층은 다양하게 구성하고자 노력했으나, 성별에서는 여자가 7명, 남자가 1명으로 구성하고 있어 아쉬움을 갖게 한다. 그러나 미국 입국사례가 많지 않은 상황에서 최종 선정한 8명의 면접 대상자이며, 최대한 이들의 면접을 패러다임 모형에 따른 범주화를 통해 구분해 의미를 추출하는 방법을 사용하는 등 연구의 한계를 보완하려는 노력을 확인할 수 있다. 또 미국의 난민정착과 관련된 정보와 내용들을 이해하기 위해 정착 기관에서 일하는 담당자와 보조적 면접도 추가 진행되었음을 밝히고 있어 논문의 한계를 극복하고자 했고, 심층면접의 결과를 근거이론으로 분석함으로써 이론적 설명을 하고자 했다. 2012년에 출판된 책인 박명규, 김병로, 김수암, 송영훈, 양운철, ‘노스코리안 디아스포라’(서울:서울대학교 통일평화연구소, 2011)는 당시 국내에서 해외로 나가는 탈남 현상에 주목해 북한이탈주민의 해외이주를 배출-흡인 모델의 작동으로 설명하고 탈북이주를 전망하는 등 분석적인 연구결과를 내놓았고 탈북이주민의 국제적 분포현황과 정착실태까지 개괄적으로 다루고 있다. 이후 2013년부터는 해외체류 탈북자들에 대한 연구가 점차 심도깊게 이루어진다. 이희영(2013)은 “(탈)분단과 국제이주의 행위자 네트워크: ‘여행하는’ 탈북 난민의 삶과 인권에 관한 연구”에서 탈북 여성들의 구술사 분석을 통해 주제적 행위자로서 이들의 이주 전략을 규명하고 있으며, 정병호(2014)는 “냉전정치와 북한 이주민의 침투성 초국가 전략”을 통해 탈북 난민의 이동을 ‘침투성 초국가 전략’으로 설명하면서 초국가적 네트워크라는 개념으로 통해 불법적 송금과 연쇄 이주를 일상화하는 현상에 주목하고 냉전적 시각으로 이해하지 못했던 북한 이주민의 초국적 이주의 사회문화적 특성을 설명했다. 이수정·이우영(2014)은 “영국 뉴몰든 코리아 타운 내 남한이주민과 북한난민 간의 관계와 상호인식”을 통해 영국이라는 제3의 공간에서 남한 이주민과 북한난민 사이에 어떤 사회적 관계를 맺고 상호작용하며 서로에 대해 어떠한 인식을 형성하고 있는지, 이에 영향을 주는 요소들은 무엇인지를 설명하고 있다. 마지막으로 이희영(2016)은 “국제인권장치와 비극의 서사-탈북 난민들의 독일 이주에 대한 사례연구를 중심으로”를 통해 국제탈북난민의 형성과정을 추적하면서 탈북 난민들은 독일사회에서 스스로를 어떻게 재현하고 있으며, 이들의 삶이 내포한 특징과 의미를 설명하고 있다.

그 후로는 제3국 체류 탈북 난민에 대한 연구는 문귀남, 김경배, 강신영(2018년)의 “여가 활동과 사회적응과의 관계에 대한 연구”가 유일하다. 이 논문은 새로운 문화에 적응하고 스스로의 정체성을 찾아가는 과정에서 정착에 도움을 줄 수 있는 요인으로 ‘여가’를 꼽고 이를 캐나다에 정착한 탈북 난민들 8명을 인터뷰 했다. 이 논문에서는 콘텐츠 분석을 통해 언어 장벽을 해소하고 현지인과 교류하고, 문화에 공감하게 되는 것이 난민정착에 도움이 될 것이라는 결론을 지으며 정책적 여가 기회제공을 통한 사회 적응을 도와야한다고 주장하였다. 위 논문 외 기존 연구 중 전 세계 난민 신청자 수가 가장 많았던 캐나다에 대한 연구는 더 이상 없었다.

앞 선 연구들 중 이수정·이우영(2014)의 영국 사례에서는 탈북난민들이 상당히 안

정적인 생활을 하고 있고, 남한이주민과 북한난민과의 관계에서도 상호의존성이 보이거나 북한 난민들이 남한에서와 달리 상대성 평등성을 느끼고 있다고 한 점에 주목하였다. 캐나다 체류 탈북 난민들의 사회 적응은 이와 차이가 있는지를 살펴보고자 했다. 또한 사회적응을 단순히 그 유형만을 살펴보는 것이 아니라 이주 원인과 과정, 정착과정에서의 복잡한 상호 작용의 역학을 포착해 내고자 했다.²⁰⁾

4. 탈남한 탈북 난민의 배경

1) 탈남 원인에 대한 논의: 그들은 왜 탈남 하는가

탈북 난민이 북한을 탈출해 캐나다 등 제 3국으로 들어가 난민신청을 한 것이 아니기 때문에 이 질문은 더욱 중요해진다. 목숨을 걸고 국경을 넘어 한국으로 들어온 이들이 왜 국경을 넘어 다시 새로운 국가, 그것도 말도 통하지 않는 나라로 가려는 것일까? 면접 내용을 토대로 단순히 이들이 한국사회에서 적응하지 못하기 때문이거나 한국에서 받은 차별때문이라는 단선적인 해석에서 벗어나보고자 한다. 동일한 상황과 이유 때문에 모든 사람이 탈남(이주)를 선택하지 않기 때문이다. 탈남을 한 탈북자들과의 면접을 통해 이들이 왜 이주를 선택했는지를 보다 심층적으로 설명하려고 한다. 심층면접을 진행한 탈북 난민들에게 한국을 떠난 이유에 대해 물었고, 답변은 중복이 가능하되, 우선순위 순서대로 표기하도록 했다.

<표6> 캐나다 체류 탈북 난민이 한국을 떠난 이유

구분	한국체류 기간	한국을 떠난 이유1	한국을 떠난 이유2	한국을 떠난 이유3
사례1	6년	한국사회차별	정치적 성향이맞지 않아 (통일을 생각지 않음)	2영어 등 나은 교육위 해(자식)
사례2	6년반	아들이 장애인(캐나다는 장애인친국이라 들었다)	한국사회 차별 편견	
사례3	6년	캐나다거주하고 싶어서	캐나다 국적 갖고싶어서 (탈북자 자식이라는 걸 벗기고싶어서)	한국사회 차별/편견
사례4	7년	영어교육	돈벌이	
사례5	1년8개월	아이들이학교적응못해서		
사례6	3년8개월	영어 교육		
사례7	6년4개월	영어 교육	아이 아파서	
사례8	2년8개월	자녀들이 오자고해서		
사례9	5년5개월	아이까지탈북자꼬리표이 어질것같아서		
사례10	2년8개월	한국사회의 차별		
사례11	비공개	신변위협(본인)		

20) 최근의 이주 연구는 단순한 이주의 원인과 이주민의 정착과정에만 초점을 두는 것이 아니라 이주의 원인, 과정, 그리고 정착 과정에서의 복잡한 상호 작용을 설명하려는 경향이 있다. 김성경(2011), '북한이탈주민 일상연구와 이주연구 패러다임 신고찰' 참조.

사례12	5년4개월	돈벌이		
사례13	3년	남편따라		
사례14	10개월	신변위협(북한내가족)		

인구의 국제이주를 설명하는 분석틀로 배출-흡인모형(push-pull model)이 사용되는데 인구가 이동하는 지역에서는 인구배출요인이, 옮겨가는 지역에서는 인구흡인요인이 작용하여 인구이동을 발생시킨다는 설명의 인구이동모델이다.²¹⁾ 심층면접을 통해 확인한 캐나다로 이동한 이들의 흡인요인과 배출요인은 다음과 같다.

◎흡인요인

-영어 등 보다 나은 교육
-차일드 베네피트, 난민 지원금, 노인 연금 등 복지혜택
-군중심리:주변인의 이동

◎배출요인

-영어 등 자녀 교육부담
-탈북자에 대한 차별
-자녀의 학교생활 부적응
-신변위협(본인 혹은 북에 있는 가족)

① 자녀 교육문제, 자녀 미래에 대한 불안감

탈북을 하는 이유 중의 하나로 요즘 주목되고 있는 이유는 자신들의 아이를 위한 선택이라는 소위 유학형 탈북일 것이다.²²⁾ 탈북 난민의 경우도 이와 유사한 이유로 자녀를 위해 탈남을 한 사실을 위 표를 통해 확인할 수 있었다. 총 17명의 탈북자 중 6명이 자녀를 위해 탈남 했다고 답했고, 구체적으로는 영어교육을 위해서라거나 한국에서 자녀가 학교에 적응을 하지 못해서, 또는 장애를 가진 자녀에게 더 나은 삶을 주기 위해 탈남했다는 이야기를 들을 수 있었다.

사례 4: 솔직히 한국서는 매일매일이 근심이었어요. 애가 어리고 셋이나 되니까 돈이 계속 들어가고 보험도 많이 들어가고.. 그런 걱정 캐나다는 없다고 하고 애들 사교육 시킬 필요도 없다고 하고 하니 에이 그냥 가야겠다 생각한거예요.

사례 5: 우리 딸이 학교 갈 나이가 돼서 유치원에서 학교 등록하라고 하더라고요. 근데 제가 한국에서 학교를 가봤겠어요? 덜컥 겁이 나더라고요. 저는 한국에 대해서 아무것도 모르고 위축이라는게 있잖아요. 애도 막 위축되는 것 같고.. 들은 건 또 많잖아요. 듣고보니까 공부도 시켜야 되고, 들어도 뭐가 뭔지 잘 모르겠고, 보내고도 케어를 많이 해줘야하더라고요

사례13: 여기 학교시스템을 보면 애들 인성교육 시켜주는 게 한국하고는 철저하게 달라요. 돈이 물려줄 것도 아닌데 한국에서 교육시켜봤자 애들 버려요. 지금 유치원 애들도 니들 집 평수가 몇 평이냐고.. 그게 애들이 할 얘기가냐고.. 여긴 그런 거 고민 안해요.

21) 이금순(2005), “북한 주민의 국제이동 실태:변화와 전망” (서울:통일연구원, 2005).박명규 외, 《노스 코리안 디아스포라》(서울대학교 통일평화연구원, 2011), p.64.,

22) YTN, “탈북자 3만 명 시대...’생계형 탈북에서 유학형 탈북으로’”(2016.10.17.일자).

또 하나 주목되었던 점은 한국체류 기간과 상관없이 유학형 탈남을 하는 사람이 많았다는 점과 한국 체류가 길어지면서 한국사회내의 차별을 견디지 못해 때문에 떠났다고 답하기보다는 오랜 기간 한국에서 지낼수록 차별에 대해서는 견디지고 적응이 되었지만 그에 더해 자식 등 다른 이유로 탈남을 하게 됐다는 답변이 있다는 점이었다.

② 한국 사회에 대한 불신

탈북 난민들이 탈남한 이유 중 한국사회의 차별 때문에 탈남했다고 답한 사람은 단 3명이었다. 한국에서의 생활을 하며 차별을 경험하지 않았다는 것은 아니지만 그 이유가 탈남한 이유의 우선순위를 따질 때 1순위는 아니었다고 답했다. 하지만 자신들을 움직이게 하는 도화선은 분명히 됐다고 말했다. 그것은 언론을 장식하는 간첩사건이 될 수도 있고, 아이가 학교에 적응 잘 하지 못하고 놀림을 받는 등의 일이 될 수도 있었다. 각기 다른 사건이었지만 그러한 일들을 겪으면서 이 사회에서 앞으로 계속 산다고 생각했을 때, 지금 내가 마주한 이 문제는 미래에는 자녀의 문제라고 인식하고 한국사회에서 더 이상 이러한 문제들이 해결될 수 없다는 불신과 그에 대한 확신이 들었을 때 탈남을 행동으로 옮겼다.

사례13: 한국에 오서 한 일주일 만에 노가다를 나갔는데 아침 5시에 나가가지고 아파트 짓는 지하에 들어가서 일했어요. 지하 4층 5층 이렇게 들어갔어요. 그 뭐 햇빛도 안보이지 막 눈물나더라고.. 거기다 한국말 들어보기가 어려웠어요. 대부분 필리핀, 베트남, 중국사람이었어요, 한국 사람들 팀장은 한국말 하는 데 들을 수 있는 거는 빨리해라. 왜 이렇게 하나. 이런 말뿐이에요... 점심 때 밥 먹을라고 차에 들어갔는데 막 화가 나가지고 이게 탈북자의 현실이구나 지하에 들어가서 필리핀 애네하고 같이 사는기가. 난 한국 올 때 사실은 그렇게 살자고 온 건 아니에요. 저희 애들이 두 살 세 살 이런데.. 한국 살면 애들이 그 지하에 들어가서 꼭 그렇게 되는 거 아니에요. 애가 무슨 죄가 있어가지고. 북한에서 태어났을 뿐인데 내가 설 자리가 없는 거예요

사례 3: 사실 차별을 받는 것도 사실이지만 한국생활 5년이면 그런 건 어느 정도 적응했다고 봐야죠. 그런데 아이 생각하니까 안되겠더라고요.

사례4: 2008년도가 그 때 영국으로 간다는 소리가 많았어요. 그때 나도 영국갈까 생각했어요. 사실 처음에 한국 왔을 때 사람들이 자살한다는 소리들으면 대체 왜 자살하나. 한 달 별면 수입이 있고 그런데.라고 생각했어요. 한국사회에 대해서는 잘 모르니까 너무 좋은 거예요. 대체 정신 상태가 어떻길래 하루 나가별면 그만큼 돈을 벌 수가 있는데 왜 죽어 했는데 그게 살다보니까 이래서 이 세상에는 또 이렇게 죽겠다고 하면서 사는 거구나 했어요.

사례12: 한국에 처음 들어가면 참 좋아요. 좋은데 그제 내가 살아갈 공간이 있겠나. 싶은 거죠. 거기 아무사람이나 탈북자들이 처음엔 좋다 그래요 그러다 3년 지나가면 고민이거든요. 그걸 넘기고 그냥 사는 사람들이 있는 거고, 차라리 한국을 나가자 하는 사람들이 있는 거죠

③ 군중심리: 다른 사람들을 따라가야 할 것 같은 불안감

캐나다로 이주한 사람들과의 면접에서 눈에 띄었던 점은 이들이 삶의 터전 나의 모든 기초를 옮기는 일인데도 불구하고 캐나다로 이주할 생각을 하고 그것을 실제로 행동해 옮겨 출국하기까지의 시간이 얼마 걸리지 점이었다. 캐나다로 이동하기까지 1년을 고민했다는 사례는 단 1명뿐이고 6개월 1명, 나머지는 나가야겠다는 생각을 한 지 한 달이 채 되지 않아 출국했다. 심지어 출국 전 날 아이의 여권을 받았다는 사례도 있었다. 주변에서 하나 둘씩 해외로 떠나는 시기였던 2000년대 후반에는 브로커 뿐만 아니라 해외에 먼저 나간 탈북 난민들이 국내에 있는 사람들에게 더 늦기 전에 빨리 나오라며 해외에 나올 것을 종용했다.

사례1: 아는 지인이 캐나다 얘기를 하는데 너무 좋은 것 같은 거예요. 고민하고 한 달도 안되서 떠났어요. 바로 사표내고.. 나한테 얘기한 사람보다 제가 먼저 나왔어요.

사례5: 아는 친한 언니가 있었는데 우리 한동네에서 컸거든요. 근데 그 언니가 여기 와가지고 얘기하는 거예요. 그 언니한테 참 많이 의지했었거든요. 그 언니 나온 지 얼마 만에 캐나다 바로 저도 나왔어요. 뭐 애 공부에도 캐나다 좋다고 하고..

사례7: 여기 이미 먼저 온 탈북자들도 많고, 내가 아는 지인도 안보였는데 그 언니랑 한 달 만에 연락이 됐는데 외국인거예요. 어디 갔냐고 하니 캐나다라는데 와있다고 하더라고요. 한국에서 3년 동안 스트레스가 많았어요. 알아가는 과정이었을 거고 고비는 넘겼는데 애들 때문에 온 거죠. 여기 올 때 큰애가7살, 둘째는 두돌이 안 되서 유모차 끌고 왔어요. 언니가 캐나다 산다고 들은 지 일주일 만에 왔어요.

정보의 폐쇄성을 가진 북한에서 탈출한 이들은 한국에 와서도 공식적인 정보보다는 비공식적 정보에 더 민감해 하고 더 신뢰하는 성향을 보였다. 이 때문에 캐나다에 가는 방법, 난민 신청 가능여부 등에 대해 공식적인 정보를 찾아보기 보다는 그들끼리의 비공식적 정보들을 더 신뢰하고 그에 따라 움직이는 성향을 보였다.²³⁾

2) 탈남 목적지에 대한 논의: 왜 캐나다였는가.

① 대안적 장소로써의 선택

서론에서도 언급했듯 탈남한 탈북 난민들은 처음엔 독일과 영국으로 몰렸다. 하지만 2009년 후반부터는 캐나다로 넘어와 난민신청을 하는 이들의 수가 급격하게 증가한다. 2009년 캐나다 신청자가 급격하게 늘어나게 된 1차적인 원인은 그 이전까지 탈북 난민 신청자가 가장 많았던 영국의 난민심사가 까다로워진 영향이 큰 것으로 보인다.²⁴⁾ 영국의 난민신청자 수를 살펴보면 2007년 영국에는 602명의 난민신청자가 있

23) 정병호(2014)에 따르면 북한이탈주민들은 일상생활 공간에서 자신의 정체성이 가시적으로 드러나는 것을 꺼려 그들만의 보이지 않는 커뮤니티가 형성되어 있다고 언급하고 있다.pp.71-77.

있는데 그 중 223명이 인정을 받았고, 2008년에는 273명이 난민 신청을 해 그 중 289명이 인정을 받았다. 하지만 2009년에는 56명이 신청한 가운데 그 중 4명만 인정을 받고 2010년은 7명이 인정받는 등 10명을 넘지 못했다. 영국에서 난민신청에 대해 불인정 사례를 살펴보면 2006년 8명이 거절된 이후 점차 그 수가 늘어 2010년에는 141명이 거절받기까지 했다.<표7>참조. 이렇듯 많은 탈북난민의 이동했던 영국의 난민 신청에 대해 거절되는 사례가 늘어나자 기존의 탈북 난민들과 국내에 있던 탈남하려고 하던 북한이탈주민들은 다른 나라로 이동하려고 했을 가능성이 있는데, 그 곳이 캐나다였던 것으로 보인다. 그 이유는 2008년 이후 난민신청수가 급격하게 증가한 나라는 캐나다가 유일하기 때문이다. <표1>참조.

<표7> 영국 난민신청자 수와 인정 및 거절에 대한 통계

(단위:명)

	신청건수	인정건수	거절	기타(포기 및 철회)	최종심사완료
2003	15	0	0	1	1
2004	27	17	36	13	66
2005	42	16	12	5	33
2006	61	31	8	4	43
2007	602	223	19	15	257
2008	273	289	77	68	434
2009	56	4	60	42	106
2010	54	7	141	28	176
2011	30	12	46	8	66
2012	30	9	15	4	28
2013	51	12	25	1	38
2014	38	7	23	3	33
2015	49	0	43	9	52
2016	14	0	21	6	27

② 지인추천의 영향력

그렇다면 왜 다른 나라가 아닌 캐나다를 목적지로 선택했는지를 탈북 난민들에게 질문했고 그에 대한 답은 다음의 <표7>과 같다.

<표8> 캐나다로 입국한 이유

	캐나다를 목적지로 선택한 이유
사례1	출국 준비하는 지인추천
사례2	본인선택-장애인에게 좋은 나라
사례3	남편선택
사례4	캐나다 거주 지인이 추천
사례5	캐나다 거주 지인이 추천
사례6	영국 난민신청 어렵고 캐나다는 괜찮아해서 넘어옴

24) 영국에서는 급작스럽게 탈북 난민이 몰리자 이에 대한 조사가 이루어졌고, 한국을 경유한 탈북자 여부를 확인하기 위해 한국으로부터 지문정보를 받았다.

사례7	복지 잘 되어 있다고 해서
사례8	자녀들이 오라고 해서
사례9	미국에서는 안 받는다고 해서, 여기가 살기 괜찮다고 해서
사례10	다들 캐나다 오는 분위기라서
사례11	미국은 안 되겠고 캐나다가 제일 낫다고 해서
사례12	연금이 잘되어 있어서
사례13	캐나다 교육이 좋다고 해서
사례14	다들 캐나다로 오고 좋다고 해서

심층면접을 통해 캐나다에 체류하고 있는 탈북 난민들은 탈남의 목적지를 선택함에 있어 주변 지인들로부터 영향을 많이 받았다는 것을 알 수 있었다. 15명 중 8명이 주변지인, 캐나다에 거주하고 있는 지인, 남편의 영향으로 캐나다에 들어왔고, 나머지 3명은 캐나다가 난민지위를 쉽게 받을 수 있는 국가라는 정보나 연금과 복지제도가 잘 되어 있다고 해서 들어왔다고 했지만 결국 이러한 정보의 출처는 주변지인들이었다. 그 외 자녀의 장애로 그에 맞는 나라는 찾다가 온 사례가 1명, 미국에 가고 싶었으나 받지 않아서 가까이로 왔다는 응답이 2명이었다. 따라서 심층면접을 한 탈북난민들 대부분은 지인추천의 영향으로 목적지를 선택했음을 알 수 있었다.

사례5: 아는 언니도 애 교육에 좋단니까 짐싸고 나온 거더라구요. 거기다 한국처럼 있는 사람없는 사람 구분이 없고, 한국은 학용품도 일일이 신경 써 줘야하는데.. 사실 나도 한국에서 적응해야 하는데 이런 거 저런 거 어떻게 내가 맞춰주나 싶더라구요. 거기다 여기는 왕따같은 거 없다는 말도 좋았구요. 어쨌든 사람 사는데 일하면 먹고 살겠지 하는 마음으로 가방 하나 지고 놀라 왔다가 놀러 앉은 거예요. 동생한테 짐부치라고 하고.

③ 차일드 베네프트, 연금 등 복지혜택으로 인한 경제적 안정성 추구

캐나다를 선택한 이유 중에는 경제적 이유를 꼽는 사람들도 있었는데 연금이나 복지혜택이 잘 되어 있어서라고 답하는 사람들도 있었다. 뿐만 아니라 지인 추천의 이유 역시 아이들 교육 다음으로는 경제적으로 지원을 받기 때문에 큰 어려움 없이 지낼 수 있다는 점을 들어 추천하는 경우가 많았다. 면접을 한 대상자들은 모두 가족이 있었는데, 특히 부부만으로 구성된 가족이 아닌 자녀가 있는 가족이었다.²⁵⁾ 캐나다에서는 난민신청을 하면 아이들에 대한 차일드 베네프트로 아이의 연령에 맞추어 경제적 지원이 된다. 또 노인연금 등이 잘 되어 있어 자신이 크게 원하지 않음에도 불구하고 자식들의 요청에 의해 같이 캐나다로 오게 되었다고 답하기도 했다.

25) 면접자들이 캐나다에 입국할 당시에는 엄마가 아이들만 데리고 들어오는 경우도 있었지만, 결국에는 현지에서 탈북 난민과 결혼하거나, 한국에서 아빠가 캐나다로 입국했다.

사례14: 언니 들어오라. 이렇게 얘기 데리고 들어오면 이만한 생계비 주는데 봉사하면 봉
사금이 나오고 뭐 하면 뭐 나오고 이렇게 이렇게 돈이 나오니까 꽤 살만은 하다.
그리고 여기와서 보니까 한인 타운도 있고 뭐 말 몰라도 뭐 다 된다고. 학교 무
상으로 보내주지 그러니까 괜찮다 들어와라 그러는거예요. 그래가지고 내가 가야
겠다고 마음을 먹었어요.

사례9: 난 아니오겠다고 했지. 경로당 다면서 말트는 사람들도 있었는데.. 안가겠다고 하
는데 내좋은데 혼자 살자고 남아있겠는가. 아들이 나 데리고 여기 왔지.

5. 캐나다에서의 적응

사회적 의미로서의 적응은 한 개인이 사회의 다양한 상황이나 조건과 잘 어울리는
상태 및 과정을 의미한다. 구체적으로 개인의 내적·심리적 욕구와 외적·사회적 환경과
의 사이에 조화를 이루어 일상생활에서 좌절감이나 불안감 없이 만족을 느끼는 상태
를 가리킨다.²⁶⁾ 앞서 기존연구에서 살펴봤듯이 이주민 연구에서의 적응은 출신국이나
종교 등 인구사회학적 특성과 자아정체성, 의사소통 기술, 문화이해 및 수용, 사회연
결망, 가족관계, 사회참여와 문화정체성 등으로 적응을 살펴보고 있으며, 북한 이탈주
민의 적응에 대한 연구에서는 체제적응, 생활적응, 심리적응의 차원으로(박종철·김영
윤·이우영, 1996) 또는 정치사상적 적응, 경제적 적응, 심리적 적응으로 구분하고 있
다.(전우택, 1997)²⁷⁾ 그 밖에 성인지적 차원에서 북한이탈주민 여성이주자의 적응을
살펴보거나(이금순, 2006), 커뮤니케이션 활동이나 (곽정래, 2010), 여가활동으로(문승
일·송영민·이광옥, 2015, 문귀남·김경배·강신영, 2018) 사회적응을 살펴보는 연구도 있
다. 본 연구에서는 적응을 살펴보기 위해서 기존의 북한이탈주민 적응연구에서 사용
된 심리적, 경제적, 사회문화적 차원으로 적응을 살펴보고자 한다.

1) 심리적 적응

윤인진·유지웅(2006)의 국내에 거주하는 탈북자들에 대한 심리적 적응 연구를 살펴
보면, 남북한간 문화와 사고방식의 차이, 남한 사람들의 북한이주민에 대한 편견과 부
정적 태도 등으로 북한이탈주민들이 심리적 어려움을 겪고 있다고 봤고, 북한이탈주
민 자신들도 한국사회적응정도에 대해 긍정보다는 부정적으로 평가하는 경우가 더 많
았다. 윤인진(1998)의 연구에서도 북한이탈주민들은 한국사회가 약육강식의 논리가
지배하고 물질만능주의가 팽배한 사회로 인식하고 있어 특히 자신들과 같은 사회의
약자층에는 전혀 배려를 하지 않는 비인간적 사회로 인식하기 때문에 남한 사회에 적
응을 시도하다 좌절하면서 느끼는 심리상태는 소외와 주변화라고 언급하고 있다. 이
를 비교하기 위해 토론토 거주 탈북 난민들에게 자신이 캐나다 생활에 대해 얼마나

26) 윤인진, 유지웅, “북한이주민의 사회적응과 사회통합,” 한국사회학회 기타간행물, (2006), p.142.

27) 윤인진, 유지웅, (2006), p.142.

만족감을 느끼고 있는지를 매우만족, 만족, 보통, 불만족, 매우 불만족으로 구분해 물었다.

면접에 참여한 탈북 난민들이 캐나다에 체류한 기간은 1년 미만부터 7년(만6년 7개월)까지 다양하다. 캐나다 생활에 대한 만족도에 대해 질문에 모두 만족(3명)과 매우 만족(11명)이라고 답했다. 주목되는 점은 난민신청의 결과가 거부된 사례나 난민심사를 아직 기다리고 있는 사례, 영주권 인정받은 사례 모두 자신의 생활을 만족 또는 매우 만족한다고 답했다.

<표9> 캐나다 생활에 대한 만족도와 영주권 여부

	캐나다 체류기간	심리적 적응	난민 인정 및 영주권 획득 여부
사례1	2년 6개월	만족	거절
사례2	6년 7개월	매우만족	영주권 획득
사례3	2년 6개월	매우만족	거절
사례4	4년 7개월	만족	영주권 획득
사례5	4년 4개월	매우만족	거절
사례6	2년 4개월	매우만족	거절
사례7	2년 11개월	만족	거절
사례8	2년 5개월	매우만족	거절
사례9	5년 1개월	매우만족	난민 심사 거절 후 다시 인도주의 이민신청 후 대기중
사례10	3년 3개월	만족	난민심사 대기중
사례11	10개월	만족	난민심사 대기중
사례12	1년 10개월	매우만족	난민심사 거절 후 다시 인도주의 이민신청 후 대기중
사례13	1년 9개월	매우만족	난민 심사 대기중
사례14	4년	매우만족	영주권 획득

캐나다에서 각자 다른 지위임에도 불구하고 이들이 자신의 생활에 대해 모두 만족 또는 매우 만족한다고 답한 이유에 대해서는 심층면접을 통해 추론해볼 수 있었다. 우선 한국에서 5년 이상 살았던 그룹의 경우, 한국에서만 고생하면 여기서도 잘 살 수 있을 거라는 스스로에 대한 믿음이 있었다. 때문에 캐나다에 와서 지내는 동안에 마주하는 어려움 등은 이미 스스로 예상하고 있는 상황이었다.

사례1: 북에서 빈 손으로 왔잖아요. 빈손에 와서 뭐 한국에서 상위급은 아니지만 우리 또래 중에서 한국 본토박이 애들보다도 내가 결혼하고 전셋집이나마 있고 사니까, 이만큼 살았는데, 캐나다가서도 5년만 고생하면 되겠지 그 생각이었어요.

또 한 가지 추론해 볼 수 있는 것은 새로운 문화권에서 심리적 적응을 하는 데는 그 나라의 새로운 이민자, 혹은 난민에 대한 사회적 수용여부 주요한 요인이 된다는 점이다. 이는 비단 국가적 차원에서 이들을 받아들이는 문제가 아니라 진입하려는 사회의 구성원들이 새로 들어오려는 구성원들에 대한 인식과 수용의 문제라고 할 수 있

다. 캐나다는 세계에서 가장 난민을 많이 받아들이는 국가 중의 하나로 인구의 20%가 외국태생으로 다양한 이민자와 난민으로 구성된 다문화 사회이다. 캐나다는 이민자를 국가 발전의 동력으로 인식하고 매년 전체 인구 3천 5백만의 0.7%수준인 25만 여명을 이민자로 수용하고 있으며, 작년 2016년에 이어 2017년에 연간 이민자의 목표치를 30만 명으로 올렸다.²⁸⁾ 때문에 캐나다는 유입되는 난민들을 기존 거주인들과 구분하는 시선이 없으며, 이민 및 난민자들이 사회에 빨리 정착할 수 있도록 다양한 프로그램을 운영하고 있다.²⁹⁾ 이러한 사회적 분위기는 한국에서 차별, 구분하거나 거리를 두는 시선³⁰⁾을 경험한 탈북 난민들로 하여금 심리적 만족감, 안정감에 대한 만족도를 높게 느끼기에 충분했을 것으로 여겨진다.

사례1: 캐나다는 다 이민국가잖아요. 그러니까 차별이 없어요. 여기 누가 누구를 차별할 처지가 못 되는 곳이에요. 뭐 상위급으로 올라가면 갈수록 차별은 있겠죠. 그런데 일반 생활에서는 차별이 없는 거예요. 한국에서 우리는 2등 국민이에요. 그런데 여기는 다 이민자들이니까 그걸 느끼지 못하고 사는 거예요 마음이 편한 건예요.

사례 7: 여기는 코리아 아니라 아무 사람이나 다 친구예요

이러한 복합적인 이유로 탈북난민들이 심리적 적응은 어느 정도 이루어졌다고 볼 수 있다.

2) 경제적 적응

북한 이탈주민의 사회적응에서 가장 심각한 문제로 경제적 적응이 꼽힌다.³¹⁾ 경제적 적응은 탈북자의 직업과 소득현황으로 경제적 적응여부를 판단하는데 우선, 심층 면접을 진행한 캐나다 토론토 거주 탈북 난민의 경우, 정규직으로 고정적으로 일하고 있는 사람은 없었다.³²⁾ 그렇다면 이들의 수입원은 어떻게 되는 것일까. 이에 관한 질문에 답한 내용을 토대로 캐나다 주 수입원에 따른 유형을 구분하자면 다음과 같다.

28) 주 캐나다 대한민국 대사관 사이트 참조.

29) 각 지역마다 있는 도서관을 활용해 새로 진입한 난민들을 대상으로 하는 다양한 사회참여 프로그램이 운영되고 있다.

30) 지난해인 2017년 4월 서울시가 북한이탈주민을 대체할 명칭을 공모하고, 새로운 꿈을 키우기 위해 탈북한 이들을 잘 상징한다는 이유로 '새꿈주민'이라는 용어를 선정했다. 하지만 북한이탈주민들의 반응은 따로 구분되고 싶지 않다. 별난 호칭을 사절한다는 반응이었다. (중앙일보, 2017.9.18.)

31) 윤인진, 유지웅, (2006) p.145참조.

32) 토론토 거주 탈북자가 모두 비고정적 일만을 하는 것은 아니다. 탈북 난민이 그나마 많이 일하고 있는 한인 상점인 갤러리아의 경우는 탈북 난민 중에서도 정식으로 직원을 고용된 경우도 있었다.

(1) 정부지원형

면접을 진행한 15명 중 영주권을 받은 4명을 제외하고는 모두 정부지원이 캐나다에서의 주 수입원이었다. 캐나다에서는 난민신청을 하면 매달 받을 수 있는 지원금이 나와 그 돈으로 집세를 내고, 아이들이 있는 경우, 차일드 베네프 금액이 따로 나온다. 난민신청자의 경우, 워크 퍼밋, 즉 워킹비자가 나와 정식으로 일을 할 수 있지만, 면접을 봤다는 확인서를 제출하고 통장에 아무 수입이 없다는 것을 증명하면 매달 고정적인 돈이 통장에 입금된다.

사례7: 여기서는 매달 아이들 검사비도 따로 나와요. 정부로부터 받는 돈은 1,450불, 그중에 렌트비로 900불 정도 써요

(2) 캐시잡³³⁾형

난민신청자만 되어도 정부에서 지원금이 나와 집세 등은 목돈은 해결되지만 남은 돈이 얼마 되지 않아 생활비로 충당하기엔 여유가 없는 편이었다. 때문에 일을 해야 하는 상황이었는에도 불구하고 고정직으로 일을 하는 사람은 드물었다. 그 이유는 특히 난민신청자에게 발급하는 일을 할 수 있는 워킹 비자를 발급받았음에도 일을 하게 되면 지원금이 끊기기 때문에 정식으로 일하는 것을 원치 않았기 때문이다. 영주권을 받은 3사람 모두 영세민 지원금을 받고 있었는데, 아이 때문에 일을 하지 못하는 경우가 2명이었고, 다른 한 사례도 고정직으로 일하기보다는 비고정직으로 딜리버리나 인테리어 일을 하고 있었다. 영주권을 받지 못한 사람들 중에서도 비정기적으로 일을 하는 사람들은 6명 정도였는데 대부분이 캐시잡으로 일을 하고 있었다. 탈북 난민들은 캐시잡으로 돈을 받게 되면 받은 돈을 은행계좌에 넣는데 이때 사용하는 이름이 캐나다 이민국에 등록한 이름과 다르다고도 말했다.

사례1: 제가 이름이 3개예요. 북한이름은 김동호(가명)고, 한국이름이 김지훈(가명), 여기 이름은 김선일(가명)이에요. 취업을 해서 돈을 벌어서 통장에 넣고 하면 정부에서 지원해주는 돈이 안나오거나 줄어요. 그래서 한국이름 등 다른 이름으로 계좌를 개설하고 거기에 돈을 넣어요 물론 캐나다에 난민신청할 때 이름과는 달라요.

탈북난민들이 주로 하는 캐시잡의 형태는 남자들은 인테리어이며 식당에서 디시워셔(설거지)나³⁴⁾ 차를 소유한 경우에는 딜리버리(배달)로도 일을 하고 있었다. 또한 여자들의 경우는 주로 청소나 식당에서 요리 등을 하고 있었다.³⁵⁾

33) 캐나다에서 정식으로 일을 하게 되면 pay-check을 받아 은행에 넣는 형식으로 급여를 받는데에 캐시잡(Cash-job)은 급여를 현금으로 받은 대신 정상 급여보다 더 낮게 책정된다. 현지에서 '캐시잡'이라는 용어가 사용되기 때문에 그대로 용어를 살리게 되었다.

34) 캐나다 한인 식당에서 설거지(디시워셔) 등의 일을 구할 때는 주로 남자를 선호한다.

35) 예외적으로 한 탈북난민의 경우는 북한식 두부를 직접 만들어 한인교회 교인을 상대로 장사를 하기도 했다.

(3) 종교단체 의지형

초창기 교회를 통해 정착하는 경우, 교회가 이들에게 경제적 지원을 해주는 경우가 있었다. 면접자들 중에 직접 종교단체를 통해 생활비를 지원받는다고 말한 사람은 없었지만, 현지 교회 목사님들을 통해 탈북난민들이 캐나다에 들어오던 초창기에는 많은 교회들이 이들을 위한 지원금이 있었다는 이야기를 들을 수 있었으며, 여전히 일부 교회에서는 소액의 금액이 지원된다는 이야기를 들을 수도 있었다. 하지만 그 금액이 월 100불-150불 정도에 그쳐 이것만으로 생활비를 충당한다기 보다는 보조적인 수단으로 활용했다. 하지만 탈북자들이 많아지고 탈북 난민들이 한국에서 넘어온 위장 난민³⁶⁾임을 알게 되면서 캐나다 한인사회의 시선이 좋지 않아지고 너무 많은 탈북 난민이 캐나다에 들어왔기 때문에 이들을 모두 지원해줄 수 없는 등의 이유로 교회들은 이들에 대한 지원을 거의 끊게 된다. 이러한 과정에서 탈북자들은 경제적 지원을 해주는 교회로 옮겨다는 등의 일도 잦아 한인사회에 좋지 않은 인식을 갖게 했다.

(4) 방관자형

한국에서 캐나다로 몰려들던 시기에는 브로커들도 많이 생겨났는데, 이들은 북한 이탈주민들에게 탈남하기 전 국내에서 대출사기, 명의 위임 등의 여러 수법으로 목돈을 만들 수 있다고 부추겼다.³⁷⁾ 이 때문에 탈북 난민들 중에는 목돈을 가지고 캐나다에 입국한 사례가 적지 않았다. 가지고 들어온 목돈도 있는데, 난민신청자로 정부지원금도 받는데다가 아이가 있는 경우는 차일드 베네핏이라는 명목으로 또 돈이 나오기 때문에 형편이 넉넉한 사람들도 있었다. 때문에 이러한 사람들 중에는 일자리를 알아보는 등의 적응을 위한 노력은 하지 않고 모여 살면서 향락을 즐기거나 도박을 하러 다니는 이들도 많았다.

사례14: 근데 카나다가 나쁜 점이 있어요. 탈북자들이 너무 몰리다노니까 대출받아오고 뭐.. 정부에서 주는 돈 가지고 살다나니까 남자들이 돈 있고 하니 맨날 앉아서 패치고 카지노 다니고 또 그러지 않으면 마약하고.. 그 다음에는 부아방탕하고..

결론짓자면, 탈북 난민의 캐나다에서의 주 수입은 대부분 정부지원이었으며, 여성의 경우는 아이 등의 이유로 일을 할 수 없는 등 형편이 되지 않았고, 대부분 고정적인 일보다는 비정기적인 일을 캐시잡 형태로 비공식적으로 해오고 있었다. 또한 이들 중에는 교회 등 종교단체로부터 지원을 받는 경우로 있었으며, 경제활동을 할 의지가 없이 쓰기만 하는 방관형도 있었음을 알 수 있었다.

36) 캐나다에 들어와 난민 신청을 할 때, 한국에서 정착하고 한국 국적을 가졌다는 사실을 숨긴 채 북한을 탈출해 왔다고 설명하는데 법적으로 이미 한국 국적자라면 더 이상 난민신청을 할 수 없기 때문에 이를 숨긴채 난민 신청한 이들을 '위장난민'으로 부른다.

37) 연합뉴스, “불법대출받아 해외 위장망명 기도 탈북자들 덜미,” 연합뉴스, 2013.6.5일자.

3) 사회문화적 적응

(1) 언어능력 및 활용

북한이탈주민의 국내 적응연구에서는 살펴볼 수 없는 적응요인 중에는 의사소통이나 언어능력이 있다. 이주연구에서는 이 부분을 다루고 있는데 박순희·조원탁·이주희(2008)연구를 살펴보면 다문화가족 자녀의 사회적응을 살펴보면서 측정도구로 의사소통 기술을 포함하여 척도화하고 있다. 또한 최운선(2007)의 연구에도 국제결혼 이주 여성의 사회문화 적응에 살펴보면서 한국어 능력을 한국어 능력을 포함시키고 있다. 이처럼 다른 언어권에서의 정착에서 언어능력은 필수적이라고 할 수 있을 것이다. 탈북 난민 역시 캐나다에 와서 가장 처음 맞닥뜨리는 어려움은 언어장벽일 것이다. 아이들의 영어 교육 등의 문제로 한국을 떠나 캐나다로 왔지만 캐나다 사회에 정착하고 적응하기 위해 영어공부는 필수적임에도 불구하고, 또 현지에서 영어를 무료로 배울 수 있는 여러 방법들이 있음에도 불구하고³⁸⁾ 꾸준히 영어공부를 하고 있는 탈북 난민을 만나기는 어려웠다. 그 원인에는 개인적 차원의 문제 즉 끈기, 배움에 대한 선호도 등도 영향이 있겠으나, 현실적으로 토론토 지역의 특성상 중심 도심지가 아니면 이동하는데 장시간이 걸리고, 차가 없다면 대중교통을 이용해야 하는데 배차 시간도 길고 여러 번 갈아타야하는 경우도 있어 현실적 제약도 분명히 존재했다.

사례7: 지금 ESL Level 2예요 근데 40분 걸어가야 배우는데 있어서 지금은 안 해요

뿐만 아니라 캐나다에서는 가족 단위의 난민들이 많았는데 아이를 캐나다에서 낳거나 돌이 안 된 아이 같이 어린 아이들을 데리고 있는 엄마들의 경우는 아이를 맡기고 영어를 들으러 가기 어려운 부분도 있었다.³⁹⁾ 또 정부지원의 난민을 위한 영어 교육프로그램이 자율성에 기초하고 있어 강제성이 없었기 때문에 가야할 동기를 스스로 잃어버리는 경우도 있었다. 난민 신청을 위한 서류를 작성하고 정부의 지원금 받기 위한 신청서를 신청하고 제출하는 등 일상생활을 하며 부딪치는 영어사용 활용 기회가 있는데 이 부분을 모두 한인여성회 등 단체의 도움을 받거나 교회로부터 도움을 받고 있었다. 또한 많은 탈북 난민들이 아파트를 쉼어하는 공동생활을 하고 있거나 교회 주변에 모여살고 상점도 한인가게를 많이 가는 등 영어를 사용할 기회보다는 한국말을 사용할 기회가 더 많았다. 그러다보니 꼭 지금 영어를 배워야 할 이유가 있지 않기도 했다.

38) 정부에서 운영하는 난민을 대상으로 하는 영어를 배우는 프로그램도 무료일뿐만 아니라 교회 등 종교단체에서도 무료로 영어 교육을 하는 경우가 있었으며, 사회 약자층, 난민 등에 대한 자원봉사가 활발한 현지의 분위기가 있어 영어를 배우려고만 한다면 기회는 영어 선생님을 구할 길은 많다.

39) 한국의 어린이집 같이 데이케어같은 시스템이 있지만, 비용을 지불해야하고, 이를 위해 영어로 된 서류작업을 해야하고 이를 위해 도움을 받아야하는데 거기에 다시 비용이 든다는 점 등 때문에 아이 엄마들은 거의 영어 등의 언어 능력을 키우는 데 관심이 별로 없었다.

사례5: 일주일에 4-5일정도 오전타임만 해요. 내가 일이 있을 때는 이러이러해서 좀 쉬겠다 그럼 쉬었다가 다시 할 수 있어요. 언제까지 가야하고 기간이 있는 게 아니에요. 총 level7까지 있고 레벨테스트해서 올라가는데 지금은 레벨 4예요.

사례10: 이 나라에서 요구하는 거는 하나예요. 세금 바쳐라, 이 나이는 적응할 수밖에 없어요. 적응 안하면 내가 죽으니까 언어 못해도 그냥 적응할 수밖에 없어요.

사례13: 처음에 와서 영어 좀 뭐 배워야하지 않겠나 해서 어슬렁어슬렁 했어요. 근데 뭐 오면 다 잊어버리고 해서.. 일해도 뭐 한국사람들이랑 일하는 거죠.

(2) 사회참여

이민자의 나라인 캐나다는 난민의 사회정착을 위한 사회참여 프로그램이 많은 나라이다. 영어가 모국어가 아닌 난민들을 위한 영어 프로그램이 도서관, 커뮤니티 센터 등에서 상시 운영되고 있고, 지역 정보를 나누는 프로그램부터 지역을 위한 자원봉사 활동, 영어가 모국어가 아닌 사람들을 대상으로 영문 소책자 소절 등을 읽고 자신들의 생각을 영어로 나누어 보는 프로그램 등도 운영된다. 이러한 다양한 프로그램을 통해 단순히 영어를 배우는 것이 아닌 지역 사회 활동에 참여함으로써, 주변의 관계망을 넓히는 기회를 주고 있다. 그런데 탈북 난민들이 지역사회활동을 하는 사례는 거의 찾아보지 못했다. 다만, 대부분의 탈북 난민들이 종교활동을 하고 있었는데, 현지 캐네디언 교회가 아닌 한인교회를 다니고 있었기 때문에 이 내용은 다음 절에서 다뤄보고자 한다.

(3) 사회적 연결망

설진배·김소희·송은희(2013)에 따르면 사회적 연결망은 관계적 인간관에 기반을 둔 개인들 사이의 신뢰의 관계망이기 때문에 연결망 구축은 서로 의지할 수 있는 대등한 관계의 확장을 의미한다고 설명하고 있다. 이주한 사회에서 사회연결망을 확장하며 소속감, 심리적 안정감 등을 획득하게 되는 것처럼 본 연구에서도 캐나다에 이주한 탈북 난민들이 사회연결망을 확장시키는가를 살펴보고자 한다.

① 한인사회와의 네트워크

캐나다 거주 탈북 난민들 대부분은 비고정적인 일을 하고 있었는데, 한인들과의 관계는 지속적인 것이 아닌 캐시잡을 하면서 형성되는 단기적인 관계에 그치고 있었다. 그럼에도 불구하고 탈북난민들이 한인과의 네트워크를 끊고 캐나다 사회에서 살아가는 건 불가능했다. 한인과의 관계는 이들이 캐나다 땅을 밟는 순간부터 시작되기 때문이다. 탈북 난민들이 캐나다에 도착하면 이곳으로 오도록 추천하거나 연결해준 브로커, 지인들은 교회의 목사님들과 연결시켜주었고 이것이 그들의 마지막 역할이었

다. 하지만 브로커와 교회간의 일종의 연결이 있다기보다는 브로커들도 대부분 자신들이 이곳에 탈북 난민으로 들어온 사람들이 많았기 때문에 자신들이 난민신청하면서 도움을 많이 받았던 곳들을 소개했다. 사회참여를 거의 하지 않는 탈북 난민들이 한 인과의 접촉이 일어나는 곳은 크게 교회와 일터에서 만나는 두 가지 경우이다.

ㄱ. 개인적 차원: 고맙지만 불편한 관계

캐나다에서 한인들과 처음 만나게 되고 지속적인 관계를 맺는 것은 종교이다. 하지만 탈북난민과 종교인들과의 관계는 단순한 신도-목사 사이가 아니었는데 대부분 탈북 난민들이 교회에서 생활의 기본적인 부분을 도움받고 있었기 때문이다. 예를 들어 교회(목사)는 가지고 있는 집들을 탈북 난민들에게 렌트해주고 돈을 받고 있었고, 식료품들을 사기 위해서는 걸어갈 수 없고, 차로 이동을 해야 하는 토론토의 생활권에서 탈북자들은 대부분 차가 없었다. 대중교통을 이용하는 방법이 있지만 배차시간은 길고, 거리도 가깝지 않은 데다 자녀까지 있다면 선택은 목사님의 차를 이용하는 것뿐이다. 그런데 이들이 목사님의 차를 이용할 때는 기름값 등을 지불해야 했다. 이는 단순히 식료품을 사기 위해서 이동할 때뿐만 아니라 난민 심사 인터뷰를 위해 이동하거나, 병원을 가야할 경우에도 목사님 차를 이용하면서 돈을 지불했다.⁴⁰⁾ 교회에서 받는 무료봉사에 익숙한 이들이 종교인에게 일일이 돈을 지불해야하는 상황이 된 것이다. 이는 처음엔 낯선 곳에서 자신들을 도와주는 것에 대한 고마움에서 뭔가 불편한 감정으로 변해가는 경우가 많았다.

사례3: 여기 오게 해준 브로커가 저희를 OO교회 목사님한테다가 인계해주더라고요. 근데 원래 여기 오면 헬터에 가서 살기도 한다는데, 거기는 공동으로 생활하는건데 저희는 애가있기 때문에 살기가 힘들다는 거예요. 그래서 저희가 그 목사님 집에서 살아야 된다. 그래서 저희가 900불씩 한 달에 렌트비 내고 살았어요... 그 목사님 의도가 진짜 진실성 있게 이게 봉사라면 저희가 막 고맙고 막 그럴텐데.. 렌트비 받고, 따져가면서 막 돈을 받는 거예요..사실 그래도 고마우니 인사는 드리려 가야되는데.. 안 가요 가고 싶지가 않아요 마음은.

사례14: 우리 목사님 잘 안봐요. 여기 들어왔은 사람들 중에서 내가 제일 돈이 없이 들어왔어요. 목사님은 처음에 우리 사람으로 안봤어요 돈이 없어서.. 우리가 돈없이 들어왔다고 소문났었거든요 그래서 그런가 목사님이 우리 일 크게 잘 안해줬어요. 한국 식품점 좀 가자 하니까 혼자서는 안 되요. 뭐하면 안 되요. 그레 끝내 나를 안데려가더니 다른 집은 또 제까닥... 내가 밤에 올라가 아빠한테 전화했어요. 내가 싫어서 못 살겠다 안되겠다. 한국가자. 나 히어링도 안하고 가요. 나는 목사님 보고 아(애) 때문에 간다고 했는데 내가 속으로는 목사님 때문에 나가는 겁니다. 아빠도 없고 옆에 사람들도 다 가고 있는데 내 그래서 나갑니다.

40) 캐나다 사회에는 할부의 개념이 없이 일시불로 대부분의 상품을 지불한다. 물론 차와 같은 고가 상품의 경우는 할부가 가능하기도 하지만 첫 이민자들은 대부분 크레딧이 없어 할부도, 리스도 없이 현금으로 구입해야하는 경우가 대부분이다. 차량 구입이후 드는 보험료 등 부수적인 금액을 차지하고라도, 캐나다에서 운전면허를 따는 것은 한국만큼 간단하지 않다. 기간도 6개월 이상이 걸리며, 여러 번의 테스트를 거친다. 때문에 탈북 난민이 차량을 구입하는 것은 생각만큼 간단치 않다.

ㄴ. 경제적 차원: 작정하고 스치는 관계

탈북 난민들이 한인들과 접촉할 수 있는 두 번째 장소는 일터이다. 앞서 경제적 적응에서 살펴보았듯 탈북 난민의 대부분은 고정적인 일자리를 가지고 있지 않았다. 언젠든 일을 하다가도 그만 두기도 하는 등 경제활동이 유동적이었는데 이런 상황은 한인들과의 지속적인 교류를 통한 깊이 있는 관계 형성을 하지 못하게 하는 원인이 됐다. 이렇듯 표면적으로는 접촉 기회가 부족하기 때문이지만, 이들의 심층면접을 통해 드러난 사실은 탈북 난민들이 캐나다에 와서도 한국을 떠나기 전 가지고 있던 한인들에 대한 불신이 계속 되고 있다는 점이다. 이는 이수정·이우영(2014)의 연구에서 처럼 영국 뉴몰든 코리아 타운 내에서 볼 수 있었던 노골적 분단문화로부터 직접적인 영향을 덜 받는 것과는 다르게 나타는 현상이었다.

사례 1: 그 사람들 입장에서는 우리도 뜨내기고, 뭐 그 사람들도 뜨내기겠지만. 그렇겠쇼. 굳이 깊게 어울리거나 교류 안해요.

사례4: 한국사람들하고는 깊게 알려고 안해요 그래서 부딪칠일도 없어요.

이러한 현상은 이희영(2016)의 독일연구에서도 동일하게 나타는데, 영국 런던의 뉴몰든 지역의 코리아 타운과는 다르게 경제적 이해관계에 기초한 한인 공동체가 없다는 차이를 가지고 있는 독일과 같은 맥락으로 볼 수 있을 것이다.

ㄷ. 근원적 불신을 갖고 있는 관계

탈북 난민이 한인들을 모두 불신을 갖고 바라보는 것은 아니다. 비정기적으로라도 한인 교회와의 연계가 있거나 현재 난민 신청 심사를 기다리고 있고, 그 준비를 도움 받고 있는 경우에는 일단 신뢰를 보내고 관계형성을 하려고 한다. 하지만 친밀해지거나, 가까운 사이더라도 갈등이 생기면 이를 개인의 문제로 보지 않고 ‘한국 사람들’의 문제로 바라보며 ‘역시’의 반응으로 불신을 드러냈다.

사례4: 한국 사람 그나마 얘기하는 언니가 있는데 나 이러이러해서 한국가겠다 그랬더니 그래가 그러더라구요 가지마 그러는게 아니라.. 거기다 솔직히 북한 사람들이 여기 와서 문제일키고 영주권도 얼마나 쉽게 받아하면서 아주 불만적으로 얘기하시더라구요. 한국사람들도 이렇게 생각하는 사람도 있겠구나 처음 알았어요.

사례12: 북한 사람들은 한국 사람들 믿지 않아요

사례 13: 어떤 한국사람이 그러더라구요. 내가 한국국적으로 난민이 통과된거예요. 그러니 니가 한국을 얼마나 이 나라에서 잤냐.. 직접적으로는 아니지만 돌려서 그렇게 말하더라구요. 그 사람이 나는 한국을 10개월, 12개월정도 그리 오래 살지도 않았고, 깔 일도 없고, 까지도 않았다고 이 나라 이민법에 부합했기 때문에 인정을 받은 거다 이렇게 말했어요.

위에서 살펴보았듯 탈북 난민들은 한인에 대해 고맙지만 불편하고, 걱정하고 스치고 싶은, 근원적 불신을 갖고 있는 대상이었다. 이러한 인식은 토론토에서 탈북 난민들이 한인들과의 관계를 단선적인 네트워크 차원에 그치게 한 원인이 되었을 것으로 생각된다.

② 탈북난민들 간의 네트워크

한국에서 탈북자들이 많이 사는 지역으로 목동 양천구, 인천 남동구 등 이렇게 대표적인 지역이 있는 것처럼⁴¹⁾ 탈북자들이 캐나다에서 많이 사는 지역도 있다. 물론 한국과는 다르게 이들은 캐나다에서 난민신청자 신분이기 때문에 난민 신청을 한 뒤 쉼터에 머물 수 있고, 자신들이 집을 구해 나가고 정부에 비용을 신청할 수도 있다. 즉 꼭 모여 살아야 할 이유가 있는 것이 아니지만 탈북 난민들은 몇몇 지역에 모여 살고 있었는데⁴²⁾ 적지 않은 수는 동네에 모여 사는 것에서 나아가 집을 쉼터하는 방식으로 돈을 벌며 공동생활을 하고 있었다. 캐나다에 오게 된 것부터가 이들 간의 네트워크에 의지한 것이 많았던 만큼 낮은 환경 안에서 서로간의 의존도는 더욱 높아질 수밖에 없는 구조가 되었다. 하지만 심층면접을 통해 이들이 가지고 있는 서로 대한 인식의 이중적인 면도 발견할 수 있었다.

가. 개인적 차원: 외로움으로 모여들어 정보 공유하는 관계

자신의 모국을 떠나 새로운 국가에 정착할 때면 자신들이 그 지역으로 오는 데 도움을 준 사람들의 영향을 많이 받게 된다. 실제로 탈북 난민의 경우는 캐나다에 거주하는 지인이나 브로커를 통해 캐나다에 오게 되는데, 도착 후 이민국에 가서 난민신청하고 이후 면접을 하는 과정은 영어서류 작성, 통역 등의 역할이 필요하기 때문에 영어활용이 어려운 브로커들이 할 수 있는 부분은 거의 없다.

하지만 처음 캐나다에 들어왔을 때 이민국에 난민신청을 하고 쉼터에 가서 임시숙소를 배정받아야하는데, 그날 배정받지 못하면 잠조차 잘 곳이 없게 된다. 이럴 경우 집이 있는 브로커나 지인들은 단기적으로 새로 캐나다에 온 탈북 난민들에게 자신들에게 숙소를 쉼터하고 일정 정도의 집세 및 생활비를 받고 있었다. 이렇게 함께 살게 된 후 다른 지역을 추천하거나 교회로 소개를 시켜주는데 그 곳 또한 이전에 탈북 난민이 살고 있는 같은 아파트나 같은 구역이며, 아파트 한 채 내에 주인은 거실을 사용하고 방 2개는 각각 렌트를 주는 식으로 살고 있기도 하다. 이렇게 모여 살면서 이

41) 국민일보, "국내 최대 새터민 거주지, 인천 남동구 모여살지만 그들이 모이지 않는 이유" (2011.3.3.), 양천구에는 서울 전체 5700여명의 탈북자 가운데 1191명이 살고 있는 최다지역이다.(한겨레, 수해당한 양천구 탈북자에 '마일리지 모금' 기사 중 (2011.8.12))

42) 토론토 탈북자가 모여사는 지역은 이슬링턴 지하철역 근처와 이슬링턴 교회주변, 던밀 근처, 핀치 5900번지 아파트, 이라는 것을 심층면접을 통해 알 수 있었다.

들은 자신들이 알고 있는 정보들을 공유하고 재확산하고 있었다. 이렇게 공유되는 정보들 중에는 정확하지 않은 정보나 불법적인 정보들도 들어있었지만 북한에서 공식적인 정보보다 비공식정보를 유통하고 소비하는 것에 익숙한 이들은 이러한 비공식 정보에 더 큰 신뢰를 보였다.⁴³⁾ 아이들의 차일드 베네핏을 신청할 때 우유 알레르기가 있다고 신청하면 돈이 좀 더 나온다는 정보 등이 퍼지면서 탈북 난민은 모두 우유 알레르기가 있냐는 질문을 받을 정도였다고 한다.

ㄴ. 경제적 차원: 생계를 위해서 이용해야 하는 관계

탈북 난민들은 서로 비공식적인 정보를 주고 받으며 굳은 신뢰가 있는 사이인 것 같지만 오히려 생계를 위해 이를 역이용하는 경우도 많음을 알 수 있었다. 캐나다에 숙소를 잡는 것부터 해서 소개비용이 오고 갔기 때문에 더욱 자신에 대한 신뢰를 이용하는 경우가 생겼다. 또 캐나다로 들어오라고 했던 지인들마저도 이러한 경우들이 적지 않았다. 즉 국내에 있는 북한이탈주민이 캐나다에 있는 지인에게 전화했을 경우, 너무 좋다고 하면서 빨리 들어오라고 하지만 막상 들어왔을 때 정착을 하는 데 도움을 거의 받을 수 없을 뿐만 아니라 정작 오라고 한 지인들은 짐을 싸는 경우들도 있었다.

사례11: 좀만 설명 잘하면 자기판에는 눈이 돌아가게 한다고 생각했죠. 사람들 많이 끌어들었다는 사람들은 10명이상씩 끌어들었는데 한 사람당 1,000불, 2,000불 받았다고 하면 만불이 넘을 거예요. 그러니 한국에다 전화해서 여기 좋다. 빨리 와라 하는 거죠.

사례1: 우리를 여기로 안내해 준 사람이 우리가 여기 오고 나서 3개월만에 한국으로 들어갔어요. 우리 도착한 날부터 간다고 하더라구요. 집팔고 다 정리하고 오라고 하더니.. 배신감을 많이 느꼈죠.

사례3: 그 아파트에다가 사람들을 입주시켜주면 150불씩 그 집에 나오는 가보더라구요. 그니까 우리를 거기에 넣으려고.. 장 볼때도 있고, 학교도 가깝고 좋다는 소리를 또 하는 거예요. 근데 저희는 딱 봐야 뭐.. 거기는 완전 북한 동네예요. 건물도 너무 낡았고..

ㄷ. 회피하고 싶은 관계

서로가 긴밀하게 연결되어 비공식 정보를 주고 받으면서도 그 안에서 거짓말로 경제적 손해를 보는 사례들이 생기다 보니 탈북 난민들은 모여 살면서 서로의 도움으로 살아가고 있으면서도 서로를 회피하고 싶어하고, 또 실제로 같은 아파트에 여러 탈북 난민 가정이 있음에도 교류하지 않고 산다는 이야기 하는 것을 들을 수 있었다.

43) 예를 들어 심충인터뷰 시점에는 2014년 12월에 영주권을 기존에 받은 사람들까지 재조사 들어가고 추방시킨다는 소문이 돌고 있었는데 이에 대한 캐나다 정부 측의 공식 발표는 전혀 없는 상태였다.

사례14: 이런데 탈북자들하고 묻혀있으면 그저 먹고 노는 거 밖에 배우는 게 없고 쌍소리나 하는 거밖에 배우는 게 없고, 고조 본새가 북한 사람들 남자들 본성이 나오는 것밖에 없고 그러니까 자기는 차라리 다른 데 가서 일하겠더라구요.

사례10: 여기 탈북자들 자체가 정신이 바뀌어야 해요. 북한에 살다보면 자존심밖에 안 남기는 한데. 다 맞춰줄 수가 없다고.. 내가 전에 여기 온 탈북자들 도와줬다고 그랬잖아요. 10번 도와주고 한 번 안도와주잖아요? 이 새끼 저 새끼 하고 뒤에서 욕을 하고 다니고. 힘들어요

사례1: 같은 아파트에 사는 북한 사람들도 교류가 없어요. 참 아이러니하게 가끔 아파트에서 내려다 보이거든요 북한애들 노는 거. 말하는 거 들어보면 북한애들이에요. 그런데 교류하는 집은 하나도 없어요.

위에서 살펴본 것처럼 탈북 난민들 서로간의 네트워크를 살펴보면 모여 살면서 공식적인 정보부터 비공식 정보까지 공유하는 사이로 긴밀한 관계인 것처럼 보이지만, 생계를 위해 서로를 이용함으로써 경제적 이득을 취하는 관계가 되다보니 서로 회피하고 싶어하는 이중적인 네트워크가 됨을 알 수 있었다.

6. 결론: 캐나다 탈북난민의 적응의 특징

UNHCR의 자료에 따르면 2007년에도 캐나다에 100명 이상의 탈북 난민 신청자가 있었지만, 2010년 177명의 탈북 난민이 난민 신청한 것을 시작으로 이후로 2년간 캐나다에는 탈북난민 신청자 수가 100%이상의 증가세를 보였다 특히 2012년에는 719명이 난민신청을 해 탈북 난민이 전 세계에 해외 난민 신청한 이래로 가장 많은 난민 신청자가 나왔다. 이에 본 연구에서는 탈북 난민들이 체류한 국가 중 캐나다를 주목하였다. 또한 이들 대부분이 한국을 떠난 탈남 행렬의 일부였기 때문에 왜 한국을 떠났으며, 왜 캐나다를 선택했는지를 알아보는 것과 캐나다에서 어떻게 적응하며 살고 있는지를 살펴보는 것이 이 연구의 목표였다. 캐나다 토론토에서 만난 14명의 탈북 난민들을 대상으로 심층 면접을 한 내용을 토대로 분석한 결과는 다음과 같다. 우선 한국을 떠난 이유를 살펴보면, 자녀 교육 문제와 자녀의 미래에 대한 불안감이 가장 큰 원인으로 작용하였고, 두 번째 한국사회에 대한 불신, 세 번째는 군중심리였다. 그렇다면 왜 굳이 캐나다를 목적지로 선택했는지에 대해서는 대안적 장소로서의 선택, 지인추천의 영향력, 그리고 차일드 베네프, 연금 등 복지혜택으로 인한 경제적 안정성을 추구했기 때문인 것으로 볼 수 있었다. 마지막 캐나다에서의 적응은 심리적 적응, 경제적 적응, 사회문화적 적응으로 구분해서 살펴보았다.

각 적응을 분석한 결과로 찾을 수 있는 탈북 난민의 캐나다 적응의 특징은 다음과 같다. 첫째, 캐나다에는 가족형 탈북 난민이 많았으며, 가족구성원에는 꼭 아이가 포

함되어 있었다. 인터뷰 한 탈북난민 중에 싱글은 단 한명도 없었고, 가족구성원은 부부와 아이이거나, 엄마와 아이들만 같이 입국하는 형태였다. 물론 캐나다로 탈북난민이 들어오던 초창기에는 싱글들도 들어왔었다는 증언을 탈북난민을 정착을 도왔던 시민단체 담당자들을 통해 들을 수는 있었지만, 캐나다에 탈북 난민이 폭발적으로 입국하던 시점에는 가족형 입국이 압도적으로 많았음을 확인할 수 있었다. 이는 한국을 떠난 이유에서 살펴봤듯 캐나다로의 흡인요인 중 가장 큰 요인이었던 영어 등 자녀 교육과 차일드 베네프, 난민 지원금, 노인 연금 등의 복지 혜택이 있었기 때문이었음을 알 수 있다.

둘째, 캐나다 토론토 탈북 난민들은 심리적 적응에서는 모두가 만족감을 보이며 적응이 성공적으로 되고 있음을 보여주는데 반해 경제적 적응이나 사회문화적 적응에서는 실패하고 있음을 확인할 수 있었다.

셋째, 경제적 적응을 살펴보자면, 탈북 난민들 대부분이 고정적이지 않은 일을 하고 있거나 아이의 베네프와 난민지원금으로 생활을 하고 있었다. 이들이 주로 활동하는 인테리어 등의 일자리는 고정적인 일을 찾기 쉽지 않지만, 딜리버리나 한인마트에서의 정규직 일자리 등 고정적인 일자리를 찾으려고 하면 한국에 비해 비교적 쉽게 일자리를 구할 수 있음에도 불구하고 일의 대가로 지급된 급여가 통장으로 들어가게 되면 정부의 지원금이 끊기게 되는 것 때문에 고정적 일자리를 구하는 것을 기피하는 모습을 볼 수 있었다. 또한 가족형 난민이 많았기 때문에 엄마들의 경우는 아이 때문에 일자리를 구하는데 있어 현실적인 제약이 분명 있었지만, 정부지원금으로 인해 일을 꼭 지금 해야겠다는 의지는 크게 보이지 않았다.

넷째, 사회 문화적 적응 부분에서도 적응에 실패하고 있음을 확인할 수 있었는데 다른 언어를 사용하는 문화권에 정착하기 위해서는 필수적으로 해결되어야 하는 언어 문제에 있어 배우려는 노력과 끈기가 부족한 모습을 볼 수 있었고, 영어를 잘 활용할 수 있는 사람도 드물었다. 또 이민자의 나라인 캐나다의 사회적 특성상 새로운 이민자나, 난민들이 정착에 도움을 주는 프로그램들이 많이 운영되고 장려되고 있음에도 이러한 커뮤니티에 들어가려는 노력을 찾아보기는 힘들었다. 사회적 연결망으로 살펴 보더라도 탈북 난민들은 적응에 실패하고 있었다. 한인과는 종교인들과는 고맙지만 불편한 관계로, 일터에서 만나는 한인들과는 깊이 있는 인간관계를 맺거나 장기적인 만남을 갖지 않으려는 경향을 보였다. 또 한인들에 대한 근원적 불신을 갖고 있는 모습 또한 보이고 있었는데 이는 결국 탈북 난민의 연결망은 한인의 연결망으로 확장되지 못하고 있음을 보여주고 있다. 또한 탈북난민들끼리의 연결망을 살펴보면 개인적 심리적인 차원에서는 외롭고 정보공유의 필요성 때문에 근거리거주를 하면서 비공식적 정보를 교류하는 모습을 볼 수 있었지만 경제적 차원에서는 생계를 위해 서로를 이용하면서 경제적 이득과 손해를 경험하고 있었고 탈북 난민 연결망을 느슨하게 하고 있었고, 탈북 난민들 스스로의 주변 사람들을 회피하고 싶어하는 경향도 가지고 있음을 발견할 수 있었다.

다섯 번째 특징은 이들이 경제적 사회문화적 적응에 실패하고 있고 또한 영주권이

나 난민인정을 받지 못하고 거절되고 있음에도 심리적 만족감을 보였는데 그 이유는 캐나다로 온 주요한 이유였던 아이들의 영어 교육 때문인 영향이 큰 것으로 보인다. 탈북난민 심사를 받는 과정에서 1-2년 이상이 소요되었고 난민 신청자 아이들은 그 기간 동안 학교에 다니며 영어 교육을 받을 수 있다. 또한 캐나다에서 지내며 한국에서 느꼈던 차별적이고 구별되던 시선에서 벗어나 한인들과 탈북 난민들이 동등하게 대해지는 경험을 해볼 수 있는 점도 심리적 만족감을 높이는데 영향을 끼친 것으로 생각된다.