

ISSN 1229-6112

제24권 2호 2015

통일정책연구



제24권 2호 2015

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연 2회 발간됩니다.

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

발행인 : 최진욱
편집인 : 박종철
등록일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발행처 : 통일연구원
발행일 : 2015년 12월 30일

(우 06578) 서울특별시 서초구 반포대로 217
TEL : 02)2023-8209, 2023-8000
FAX : 02)2023-8298
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>
E-mail : kinups@kinu.or.kr

© 통일연구원 2015

편집위원장 : 박종철

편집위원 : 조정아
도경옥
박영자
현승수

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

편집간사 : 박청문

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바뀐 드립니다.

■ 기획논문

북한 핵문제 전개과정과 해결방안 / 구본학	1
북한의 경제발전전략 70년의 회고와 향후 전망 / 양문수	33
미국-쿠바 국교 정상화와 북-미관계의 구조적 한계와 변화 가능성 / 황지환	67

■ 일반논문

남북 간 역사인식의 간극과 해소방안: 한국전쟁에 관한 역사서술을 중심으로 / 정일영	89
북한의 상업활동 변화와 2000년 이후 상업법 개정 / 김영희·김병욱	117
북한의 해양관광자원 현황과 평가: 주요 대상지의 개발 우선순위 도출을 중심으로 / 윤인주	143
두만강 삼각주 국제관광합작구 건설에 관하여 / 림금숙	165
통일 대비 북한의 원유·가스 탐사개발계약에 관한 법정책적 고찰 / 오일석·윤수진	201
무정의 정치노선 연구 / 안문석	229
남북통합과 통일한국의 정치제도 디자인 / 김종갑	257



■ Special Articles

Development of North Korea's Nuclear Issues and Lessons to be Learned

Bon-Hak Koo

70 Years of Economic Development Strategy in North Korea:

Retrospect and Prospect

Moon-Soo Yang

U.S.-Cuba Diplomatic Normalization and U.S.-North Korean Relations

Ji-Hwan Hwang

■ General Articles

**A Comparison of the historical understanding of South and North Korea
on the Korean War**

Il-Young Jeong

**Changes of Commercial Activities in North Korea & Revisions on Commerce
Laws After New Millenium**

Young Hui Kim & Byeong Uk Kim

Current Status and Evaluation of Marine Tourism Resources in North Korea:

An Analysis of Development Priority

In-Joo Yoon

**The Construction of International Tourism Cooperation Zone
in Tumen River Delta**

Jin-Shu Lin

**Law and Policy Review on the Oil and Gas E&P Contracts concluded
by North Korean government to prepare for Korean Reunification**

Il-Seok Oh and Sue-Jin Yoon

A Study of Moo Jung's Political Line

Mun-Suk Ahn

Designing a Political System for Unified Korea

Jong-Gab Kim

북한 핵문제 전개과정과 해결방안

구 본 학*

- I. 서론
- II. 북한 핵위기 전개과정
- III. 북한의 핵개발 동기 및 협상전략
- IV. 북한 핵협상 실패의 원인
- V. 북한 핵문제 해결 방안
- VI. 결론

국문요약

북한 핵문제를 해결하기 위한 제네바합의가 타결되지 20여년이 지났지만 북한 핵문제 해결은 더 어려워졌으며, 장거리미사일 문제까지 더해졌다. 국제사회의 압박에도 불구하고 북한은 세차례의 핵 실험을 강행했다.金正은 경제건설과 핵무력의 병진정책을 선언하면서 핵계획을 포기하지 않을 것임을 천명했다. 북한은 핵무기의 소형화와 다중화를 추진하고 있으며, 미국의 연구기관들은 향후 5~6년 내에 북한이 100여개의 핵탄두와 미국을 직접 타격하는 장거리미사일을 보유하게 될 것이라고 경고하고 있다.

북한이 핵무기와 장거리미사일 능력을 가지게 된 배경에는 장기간에 걸친 북한 정권의 강력한 의지가 있었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 미국은 대테러전으로 인해 북핵문제 해결에 대해 적극적 관심을 집중시킬 수 없었고, 남북관계 개선을 추구했던 김대중-노무현 정부는 북한의 핵개발을 협상용

이라고 믿었고, 이명박-박근혜 정부는 금강산, 천안함, 연평도 등 끊임없는 북한의 도발로 인해 협상의 분위기를 만들 수 없었다. 미중 전략적 관계에서 북핵문제를 접근했던 중국은 북한이 국제적 제재를 회피할 수 있는 기회를 제공했다.

이런 핵협상이 타결된 상황에서 국제사회는 북한 핵문제 해결에 관심을 집중해야 한다. 오바마 대통령의 전략적 인내는 북핵문제를 해결하는데 도움이 되지 않는다. 북한의 핵보유는 동아시아 국제질서에 불안정성을 높일 것이며 핵도미노 현상을 야기할 수도 있다. 북한의 비핵화를 위해 제재와 압박, 정치·경제적 지원 및 보상, 그리고 북한체제를 개혁과 개방으로 유도하는 다양한 방안들을 모색해야 한다.

주제어: 북핵문제, 6자회담, 미·북협상, 북핵합의, 남북관계

* 한림국제대학원대학교

I. 서론

2015년 7월 14일 이란과 주요 6개국(유엔 안전보장이사회 5개 상임이사국 + 독일)은 이란의 핵개발 중단 협상에 합의했다. 지난 2002년 8월 이란 반정부단체인 국민저항위원회(NCRI)에 의해 비밀 우라늄농축시설의 존재가 폭로되는 등 이란의 핵개발 의혹이 제기된 이후 13년 만에 협상이 타결되었다.¹ 비록 이란 핵합의에 대해 이스라엘이 강력히 반대하고 있지만, 협상에 참여한 국가들이 중국과 러시아를 포함한 유엔 안보리 상임이사국 및 독일이었고 미국이 협상을 주도했다는 점에서 합의가 파기될 가능성은 낮다.

이란 핵합의는 북한 핵문제 해결방안 모색에 강력한 모멘텀으로 작용할 것으로 생각된다. 물론, 이란은 핵개발 과정에 있는 반면, 북한은 이미 핵무기를 개발하고 세차례에 걸쳐 핵실험을 진행했다는 점에서 북한의 비핵화는 이란 핵합의와는 다른 기술적 문제들이 내포되어 있는 것이 사실이다. 또한, 북한의 김정은 정권은 핵·경제 병진노선을 주장하면서 핵폐기를 거부하고 있지만, 이란 핵합의에서 보듯이 유엔 안보리 상임이사국의 강력하고도 단합된 의지가 있을 경우 북한이 비핵화를 거부하기는 쉽지 않을 것이다.

북한 핵문제는 한반도는 물론이며 동북아 최대의 불안정 요인이다. 1989년 북한이 영변의 핵시설에서 플루토늄을 추출한 이래 최근까지 20kg~40kg의 플루토늄을 추출한 것으로 추측되고 있다. 올해 초 미 국방부는 북한이 미사일에 장착할 정도로 핵무기의 소형화에 성공한 것으로 평가하고 있다.² 미국 존스홉킨스대학 조엘 워트 연구원은 북한이 2020년까지 최소 20개에서 최대 100개의 핵무기를 보유할 수 있을 것이며, 노동미사일과 대포동 2호 미사일에 핵탄두를 탑재할 수 있는 능력을 갖추고 있다고 평가했다.³ 2006년 첫 번째 핵실험에 성공한 이후 북한은 지속적으로 핵능력을 확대해 왔고, 국제사회의 대북제재는 북한의 수직적 핵확산을 억제하는데 효율적이지 못했다.

이러한 상황에서 본고는 북한 핵문제의 전개과정을 살펴보면서 북한이 핵개발

¹ 두 차례에 걸쳐 미국 상원 공화당 의원들이 이란 핵합의 불승인 결의안을 상정했지만 모두 부결되어 이란 핵합의가 효력을 발휘하는데 장애요인은 거의 사라졌다.

² 윌리엄 고트니 미국 북부사령관은 지난 8월 7일 “북한이 대륙간탄도미사일 KN-08 미사일을 배치했고 핵무기를 이 미사일의 탄두에 장착할 정도로 소형화해 미국 본토로 발사할 능력을 갖추었다고 (미 정보기관이) 평가하고 있다”고 했다. *chosun.com*, 2015.4.8., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/04/08/2015040800584.html> (검색일: 2015.9.21.).

³ *chosun.com*, 2015.2.26., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/02/26/2015022600248.html?related_all> (검색일: 2015.9.21.).

에 관심을 가지게 된 이유가 무엇인지, 그리고 어떠한 방법을 통해서 미국 및 관련국들의 핵폐기 노력을 회피해 나갔는지를 설명하고, 북한과의 핵협상이 타결되지 못한 원인은 무엇이며, 그 해결방안은 무엇인지를 모색하고자 한다.

II. 북한 핵위기 전개과정

1. 핵위기의 태동

북한의 핵개발 동기에 대해 학자들 간에 많은 논쟁이 있었다. 북한 핵문제가 등장한 1993년부터 북한이 1차 핵실험을 강행한 2006년 9월까지 북한의 핵개발은 ‘핵무기를 생산·보유할 목적’이라는 주장과 북한은 핵무기를 개발할 의지도 없고 능력도 없으며, 오로지 미국과의 관계개선을 위한 ‘협상용’이라는 주장이 팽팽하게 맞섰다. 2006년 1차 핵실험 이후 북한의 핵보유는 기정사실화되었지만 일부 학자들은 여전히 북한의 핵개발은 협상용이라고 주장한다.

북한의 핵개발 역사는 1950년대부터 시작한다.⁴ 1955년 3월 북한과학원 제2차 총회에서 ‘원자 및 핵물리학연구소’ 설치를 결정했고, 1956년 3월 구소련과 ‘연합 핵연구소’ 설립에 관한 협정을 체결하여 「드브나」 다국적 핵연구소에 30여명의 연구원을 파견했다. 1958년 1월 구소련은 북한의 길주 인근에 원자력 훈련센터 건설을 지원하였고,⁵ 1959년 9월 「조·소 원자력 평화적 이용에 관한 협정」을 체결하였다. 북한은 1962년 11월 영변에 원자력연구소를 설치한 후 1963년 연구용 원자로 IRT-2000의 건설을 시작하여 1965년 완공했다. 또한 매년 약 200여명의 원자력관련 연구원을 「드브나연구소」에 파견하여 핵기술을 습득하였다.

1970년대에 들어와 북한은 영변의 핵시설들을 확장하는 동시에 방사능 이용기술 개발에 주력하였으며, 1974년 IAEA에 가입하여 선진 원자력기술 습득에도 관심을 기울였다. 1970년대 말에는 북한 전역에 걸쳐 자체 우라늄광 탐사를 실시하여 2,600여 만톤에 달하는 우라늄 매장량과 400여 만톤의 가채량을 발표하기도 했다.⁶ 또한, 1980년부터 영변에 5MW급의 실험용 원자로 건설을 시작하여 1986년 완공했다.⁷ 1985년에는 폐연료봉에서 핵무기용 플루토늄을 추출하기 위한 방

⁴ 조재길, 『북핵 위기와 한반도 평화의 길』 (서울: 한울, 2006), p. 352.

⁵ 장준익, 『북한 핵미사일 전쟁』 (서울: 서문당, 1999), p. 116; 조성복, 『탈냉전기 미국의 외교안보 정책과 북한의 핵정책』 (서울: 오름, 2011), p. 211에서 재인용.

⁶ 신범철 외, 『평화공동체 추진구상』 (한국전략문제연구소 통일정책용역연구보고서, 2011.11.), p. 92.

사회화실험실을 건설하기 시작했다.⁸

북한은 1980년대 초부터 1990년까지 약 73회의 핵뇌관 실험을 통하여 핵폭발 장치를 개발하는 등 핵무기를 생산할 만반의 준비를 완료하였다.⁹ 북한은 1985년 12월 12일 NPT에 가입하면서 IAEA에 영변 핵시설의 존재를 통보했으나, 1989년 프랑스의 상업위성(SPOT)에 의해 영변 핵시설의 사진이 공개되면서 비로소 핵개발 의혹이 불거졌다. 1990년 이라크의 핵개발 은폐 사실이 알려진 이후 미국은 북한의 핵무기 개발 가능성에 대해서도 우려하기 시작했다. 그러나 동유럽 공산정권과 구소련 공산당 정권이 붕괴된 상황에서 남북간 고위급회담이 추진되고 있었고, 1991년 12월 31일 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’이 채택됨으로써 한국과 미국 등 관련국들은 북한의 핵개발에 대한 의지를 과소평가했다.¹⁰

2. 1차 북핵 위기

북한은 NPT가입(1985년) 후 18개월 이내에 의무적으로 체결해야 하는 IAEA 안전조치협정을 거부하다가 1992년 4월 10일에야 핵안전협정을 체결하고, 5월 4일 16개 핵시설에 관한 최초보고서를 제출했다. 최초보고서에서 북한은 90g의 플루토늄을 생산했다고 신고했으나, IAEA는 북한이 신고한 양보다 더 많은 수kg의 플루토늄이 추출됐다는 의혹을 제기하면서 북한에 대한 특별사찰을 요구했다. 북한은 이에 강력히 반발하면서 IAEA의 특별사찰을 거부했고, 3월 9일 팀스피리트 한미연합훈련이 시작되자 NPT 탈퇴와 준전시상태를 선언함으로써 1차 북핵 위기가 시작되었다.¹¹

이에 유엔 안보리는 1993년 5월 11일 북한의 NPT 복귀를 촉구하는 결의안 제 825호를 채택했고, 미국은 미·북 고위급회담을 통해 북한의 NPT 탈퇴를 보류시키

⁷ 이 원자로는 흑연감속, 천연금속우라늄 핵연료를 사용하는 영국의 칼더홀 원자로를 모델로 개발되었고, 핵무기 개발에 매우 편리하도록 설계되었다. 전문가들은 북한이 이 원자로를 이용해 1994년 제네바합의 이전에 플루토늄 10~12kg을 추출했을 것으로 추정한다. 『chosun.com 매거진』, 2002.12.26., <http://weekly1.chosun.com/site/data/html_dir/2002/12/23/2002122377032.html> (검색일: 2015.9.21.).

⁸ 이상우, 『북한정치 변천: 신정체제의 진화과정』 (서울: 오름, 2014), p. 275.

⁹ 김민석, “북한 핵무기 개발현황,” 『북한연구』, 제3권 2호 (1992년 여름), pp. 42-44.

¹⁰ ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’에서 남북한은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용하지 않을 뿐만 아니라(제1조), 핵재처리시설과 우라늄 농축시설까지도 보유하지 않을 것(제3조)을 약속했다. 통일원 남북대화사무국, 『남북기본합의서』 (팜플렛 자료, 1992.3.), p. 13.

¹¹ chosun.com, 2002.12.12., <http://news.chosun.com/svc/content_view/content_view.html?contid=2002121270454> (검색일: 2015.9.21.).

면서 양측의 상이한 입장을 조정해 나가고자 했다. NPT 연장 검토회의를 앞두고 북한의 NPT 탈퇴를 묵인할 경우 NPT 연장에 문제가 발생하기 때문이었다. 미·북간 고위급협상이 개최되었으나, 미국은 북한 핵시설에 대한 IAEA의 사찰을 요구했고 북한은 미국의 대북 적대시정책 포기를 요구함으로써 협상은 난항을 거듭했다.

1993년 11월 12일 북한 외무성 제1부부장 강석주는 ‘미국이 대북 적대정책을 포기한다면 국제적 핵 안전조약을 준수하겠다’는 일괄타결 방안을 제시했으나, IAEA의 사찰을 둘러싼 양국의 이견은 좁혀지지 않았다. 1994년 6월 13일 북한은 IAEA 탈퇴를 선언하면서 ‘유엔의 제재를 전쟁선포로 받아들인다’는 등 강경한 입장을 고수했다. 미·북회담이 파국으로 치닫던 6월 15일 『지미 카터』 전 미 대통령이 평양을 방문하여 김일성과 두차례 면담하였고, 김일성으로부터 미국이 경수를 제공하고 핵선제 불사용을 보장할 경우 핵개발 프로그램을 중단할 것이며 NPT 탈퇴선언을 철회할 것이라는 약속을 받았다.¹²

1994년 7월 8일 김일성의 갑작스러운 사망으로 카터-김일성 회담의 약속은 이행되지 못했으나, 10월 21일 제네바에서 개최된 미·북 고위급회담에서 제네바합의(Geneva Agreed Framework)가 체결되어 북한은 NPT 탈퇴선언을 철회하고 핵시설을 동결(freeze)하며 IAEA의 사찰을 수용하는 대신 미국은 북한에 대해 매년 50만 톤의 중유를 제공하고 1,000MWe 경수로 2기(발전용량 2백만kw)를 건설해 주기로 약속했다. 미·북 제네바합의에 의해 북한의 NPT 탈퇴선언으로 인한 핵위기는 일단락되었다. 한국은 북한 핵문제의 평화적 해결에 기대를 가지게 되었고,¹³ 1997년 8월 19일 함경남도 신포에서 경수로 건설공사에 착수했다.

3. 2차 북핵위기

미·북간 제네바합의에 의해 북한 핵문제가 순조롭게 해결될 것으로 기대했으나, IAEA의 사찰에 대한 북한의 비협조와 남북관계의 긴장고조로 경수로 사업은 차질을 빚기 시작했다. 북한이 한국형 경수로를 거부하면서 경수로 공급협정이 지연되었고, 1996년 9월 동해안 잠수함 침투사건, 1998년 8월 대포동 미사일 시험발사, 1999년 6월 NLL 침범에 따른 서해교전 등 남북간 군사긴장의 고조는 경수로 사

¹² chosun.com, 1994.6.19., <http://news.chosun.com/svc/content_view/content_view.html?contid=1994061970103> (검색일: 2015.9.22.); chosun.com, 2003.4.1., <http://news.chosun.com/svc/content_view/content_view.html?contid=2003040170352> (검색일: 2015.9.21.).

¹³ 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용 방안』 (통일연구원 KINU 연구총서 11-07, 2011.12.), pp. 16~17.

업의 원만한 진행을 어렵게 만들었다.

1998년 대포동 1호의 시험발사는 미·북관계에 미사일문제라고 하는 새로운 의제를 제공했다. 미국은 핵문제와 미사일문제를 동시에 해결해야 하는 이중고에 처하게 되었다. 그러나, 1999년 9월 미·북 베를린합의에 의해 북한은 미사일 시험발사를 유예(모라토리엄)하는 대신 미국은 북한에 대한 경제제재 해제를 약속함으로써 북핵 및 미사일 문제가 동시에 해결되는 듯했다. 2000년 10월 북한 국방위원회 부위원장 조명록 차수가 미국을 방문했고, 이에 대한 답방으로 미국의 올브라이트 국무장관이 평양을 방문했다. 미·북 고위당국자의 상호 방문으로 미·북관계는 한층 좋아졌고, 클린턴 대통령의 방북계획도 논의가 되었다. 그러나, 클린턴 정부의 대북정책이 너무 유화적이며 북한의 협박에 대해 보상으로는 근본문제를 해결할 수 없다고 주장하는 공화당의 부시 후보가 대통령에 당선되면서 양국관계는 다시 악화되기 시작했다.

2002년 1월 부시 대통령은 북한을 ‘악의 축’으로 지목했고, 이후 북한을 포함한 불량국가에 대한 예방공격 가능성까지 거론했다. 2002년 발간된 핵태세검토보고서(NPR)에서 미국이 북한을 핵무기 공격 대상국으로 지목하자 미·북관계는 또 다시 악화되었고,¹⁴ 북한은 IAEA 사찰 및 감시 활동을 의도적으로 방해하면서 경수로의 핵심부품 인도 이전 북한의 모든 핵시설 및 핵물질에 대한 IAEA 검증이 완료되어야 한다는 미국의 요구를 거부했다.¹⁵

2002년 10월 3일부터 5일까지 평양을 방문한 미국 국무성 동아태차관보 제임스 켈리(James Kelly)는 북한의 우라늄 농축 장비에 대한 통관서류를 제시하면서 북한의 핵활동 의혹을 제기했고, 북한은 ‘이(플루토늄 핵무기) 보다 더 강력한 무기’도 있다고 하면서 우라늄 농축계획의 존재를 시사함으로써 북한 핵문제는 또 다시 파국으로 치닫게 되었다.¹⁶ 미·북간 제네바합의는 사실상 파기되었고, 한·미·일

¹⁴ 조성복, 『탈냉전기 미국의 외교·안보정책과 북한의 핵정책』, p. 184.

¹⁵ 1998년 8월 미국 NYT는 “북한 금창리 지역에 대규모 지하 핵시설이 만들어지고 있다”고 보도했다. 미국은 인공위성 사진을 제시하면서 핵시설일 가능성이 높다고 했다. 이후 4개월에 걸친 협상을 통해 미국은 60만톤의 식량을 지원하고 현장사찰을 실시했으나 대규모 땅파기 공사만 확인했다. *chosun.com*, 2005.5.1., <http://news.chosun.com/svc/content_view/content_view.html?contid=2005050170308> (검색일: 2015.9.22.). 금창리 의혹은 북한의 핵시설 공사가 사전에 탐지되어 중단되었을 가능성도 있으나, 미국의 과민한 반응이었을 수도 있고, 북한의 의도적 의혹 부풀리기 또는 미국의 관심을 금창리에 집중시킴으로써 핵개발을 지속하는 시간벌기 전략일 수도 있다.

¹⁶ 북한은 파키스탄의 압둘 카디르 칸 박사로부터 우라늄농축 기술과 원심분리기 설계를 전수받은 것으로 알려졌다. *chosun.com*, 2009.5.27., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2009/05/27/2009052702160.html> (검색일: 2015년 9월 21일); 북한은 2010년 미국의 해커 박사

3국은 대북 중유공급과 경수로 사업 중단을 결정했다. 이에 대한 반발로 북한은 12월 22일 영변 핵시설의 8,000여개의 폐연료봉 및 방사화학실험실의 봉인을 제거하고 감시카메라의 작동을 중지시켰으며, 12월 31일에는 IAEA 사찰요원을 추방했다. IAEA는 2003년 1월 6일 북한이 핵사찰 규정을 위반했다는 결의안을 채택했고, 북한은 1월 11일 또 다시 NPT 탈퇴를 선언했다.¹⁷

IAEA는 2003년 2월 12일 북핵문제를 유엔 안보리에 이관하는 결의안을 채택했고, 북한이 우라늄 농축 및 모든 핵무기 프로그램의 신속하고 검증 가능한 방법에 따라 폐기할 것을 요구했다. 이와 동시에 미국은 영해 및 영공에서 불량국가들의 대량살상무기, 마약, 위조지폐 등을 실은 운송수단의 검문검색을 추진하는 ‘대량살상무기 확산방지구상’(PSI: Proliferation Security Initiative)으로 북한을 압박했다. 이에 대응해 북한도 2월 17일 정전협정 파기 가능성을 언급했고, 북한 전투기가 NLL을 침범하였으며, 3월 4일에는 미그-29 등 전투기 4대가 공해상에서 미 정찰기에 접근하여 공격태세를 취하기도 했다. 또한, 2월 24일과 3월 10일 두 차례에 걸쳐 지대함 미사일을 발사하는 등 대미 압박의 수위를 높여나갔다.¹⁸

미국과 북한이 극한대립을 계속하자 중국의 제안에 의해 2003년 4월 23일 북경에서 미국, 중국, 북한의 3자회담이 개최되었다. 미국은 북한에게 “완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 핵폐기(CVID, Complete, Verifiable, and Irreversible Dismantlement) 원칙”의 수용을 요구하면서 북한이 먼저 핵폐기를 이행할 경우 과감한 대북정책을 추진할 용의가 있다고 했으나, 북한은 미국의 ‘선핵폐기’ 요구를 거부하는 대신 미국에 ‘선체제보장’을 요구했다. 6월 30일 북한은 폐연료봉 재처리 작업이 완료됐음을 시사했고, 10월 2일 외무성 담화를 통해 북한은 미국에 대한 핵 억제력의 수단으로 핵무기를 개발하게 되었다고 주장했다. 2004년 1월 북한은 지그프리드 헤커 박사를 포함한 미국의 민간 전문가들을 평양으로 초청하여 5MW 원자로와 폐연료봉이 인출된 빈 수조, 플루토늄 옥산살 분말과 200g의 플루토늄을 공개했다.¹⁹

이행을 초청하여 원심분리기 일부를 공개했다. Robert Carlin and John W. Lewis, “Review U.S. Policy toward North Korea,” *washingtonpost.com*, November 22, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/21/AR2010112102276_pf.html> (검색일: 2015.9.30.).

¹⁷ 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화』, p. 17; 이상우, 『북한정치 변천』, p. 276; 이호령, “북핵문제 경과와 북한의 의도,” 한림국제대학원대학교 외교안보정책연구소/현대중국연구소, 『미중관계 변화와 한국의 대미/대중 외교안보전략 방향』 (2005년 국방부 정책과제보고서, 2005.11.), p. 41.

¹⁸ 이호령, “북핵문제 경과와 북한의 의도,” pp. 42~43.

베이징에서의 3자회담이 교착상태에 빠지자 미국은 미국, 중국, 러시아, 일본 및 남북한으로 구성되는 6자회담을 제안했고, 2003년 8월 27일 베이징에서 첫 6자회담이 개최됐다. 2차 6자회담에서 북한을 제외한 5개국은 북핵문제의 CVID 원칙에 동의하는 의장성명을 발표했다. 그러나 부시 대통령의 김정일에 대한 부정적 인식, 미 상원의 북한인권법 통과, 라이스 국무장관의 ‘폭정의 전초기지’(outpost of tyranny) 발언 등이 미·북관계의 악화로 이어지면서 핵문제 해결은 진전을 보지 못했다. 2004년 6월 제3차 6자회담에서 미국은 북한이 고농축우라늄 계획(UEP)을 포함한 모든 핵계획을 포기할 경우 최종단계에서 수교하는 방안을 제시했으나, 북한은 미국의 대북 적대시정책 우선적 철회를 주장하면서 미국의 제안을 받아들이지 않았다.²⁰ 2004년 9월 최수현 북한 외무성 부상은 유엔 연설에서 북한은 이미 폐연료봉을 재처리하여 ‘무기화’했음을 선언했고, 2005년 2월 10일 북한 외무성은 공식적으로 ‘핵보유’를 선언했다.²¹ 6자회담과는 관계없이 북한의 핵개발 계획은 차근차근 진행되고 있었던 것이다.

핵보유 선언 이후 북한은 6자회담이 핵군축회담으로 전환되어야 한다고 주장하였으며, 미국이 북한 핵문제를 유엔 안보리로 가져가 제재를 취하는 즉시 선전포고로 간주하겠다고 하면서 갈등의 강도를 높였다. 그럼에도 불구하고 북핵문제의 평화적 해결을 위한 6자회담은 지속되어 2005년 9월 19일 제4차 6자회담에서 북핵문제의 평화적 해결을 위한 공동성명이 채택되었다. 동 공동성명에서 북한은 모든 핵 개발 및 프로그램을 포기(abandon)하는 대신 6자회담 참여국들은 대북 에너지 지원 및 경제협력을 약속하였으며, 한반도 평화와 관련된 직접 당사국들은 별도의 포럼에서 한반도 평화체제를 논의하기로 합의했다.²² 이로써 북한 핵문제가 단계적 경로를 통해 순조롭게 해결될 것으로 기대되었다(<표 1> 참조).

¹⁹ 조선중앙통신 외무성 대변인 담화, 2004.1.10.; 이호령, “북핵문제 경과와 북한의 의도,” p. 43에서 재인용. 해커 박사는 2010년 1월 13일 워싱턴 DC에서 개최된 미국물리학회 세미나에서 당시 북한이 공개한 플루토늄이 담긴 용기를 직접 확인했다고 언급했다. 『연합뉴스』, 2010.2.26., <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=sec&sid1=&oid=001&aid=0003142347>> (검색일: 2015.9.23.) 참조.

²⁰ 북한이 모든 핵프로그램을 폐기하면 미국은 대북 불가침 의사 전달 및 다자 차원의 안전보장을 제공하고(1단계), 북한에 에너지를 지원하며(2단계), 테러지원국 명단에서 제외하고 경제제재 해제를 협의하며(3단계), 마지막 단계에 수교협상을 개시한다는 방안을 제시했다. 『조선일보』, 2004.6.26.

²¹ 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화』, pp. 18~19; “2기 부쉬행정부의 대조선적대시 정책에 대처한 입장 천명,” 『조선중앙통신』, 2005.2.10.; 이호령, “북핵문제 경과와 북한의 의도,” p. 44에서 재인용.

²² 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화』, p. 19.

<표 1> 「9·19 공동성명의 단계적 이행 예상경로」

이슈/단계	여건조성단계 (2004~2006)	핵폐기 이행단계 (2006~2010)	핵폐기 완료 단계 (2010~2020)
핵폐기 이행	• 북 NPT/IAEA 복귀	• IAEA의 핵사찰 및 검증 • 검증 및 폐기 준비 • 핵폐기 신고 및 동결	• 핵폐기 완료
에너지 지원	• 핵폐기와 에너지 지원 절차 합의 • 대북 중유 제공 • 대북 전력송전 협의	• 경수로 제공 논의 • 대북 전력 송전 시작	• 경수로 건설 시작 • 경수로 완공시 대북 전력지원 중단
한반도 평화체제	• 한반도 평화포럼 구성을 위한 여건 조성	• 한반도 평화포럼 구성	• 한반도 평화협정 체결 • 국제적 보장
미·북관계	• 북 테러지원국 해제 • 대북 경제제재 해제	• 미·북 연락사무소 개설 • 대북 경제지원	• 미·북 국교정상화
일·북관계	• 수교협상 재개	• 일·북 무역대표부 개설 • 대북 경제지원	• 일·북 국교정상화
남북관계	• 경협확대 논의	• 남북 정상회담 • 남북 군비통제	• 남북 군축 • 평화체제 제도화

출처: 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화』 (통일연구원 KINU 연구총서 11-07, 2011.12.), p. 20.

그러나 「9·19 공동성명」이 채택된 직후부터 북한의 핵폐기와 대북 경수로 지원을 둘러싼 미국과 북한의 입장 차이가 표출되기 시작했다. 북한은 경수로 제공은 신뢰조성의 물리적 담보라고 하면서 ‘선경수로지원’을 주장했고, 미국은 북한의 IAEA 및 NPT 복귀와 사찰이 신뢰조성을 위한 우선적인 조치라고 하면서 북한에 대한 불신을 표출했다. 또한, 「9·19 공동성명」 직후 발생한 방코델타아시아(BDA)은행의 북한계좌 동결 사건은 「9·19 공동성명」을 좌초시키게 되었다. 미국은 북한의 마약밀매 및 달러위폐 등에 대한 대책으로 BDA의 북한계좌를 동결했으나, 북한은 미국의 금융제재가 「9·19 공동성명」에 위배되는 것이라고 반발했다. 미국의 BDA 제재와 「9·19 공동성명」의 이행 순서를 둘러싼 미·북간의 이견으로 인해 북핵문제 해결은 교착상태에 빠지게 되었고, 2005년 11월 개최된 제5차 6자 회담은 아무런 성과없이 종료되었다.

북핵협상의 교착상태가 장기화되자 북한은 미사일 카드를 내밀었다. 2006년 7월 5일 북한은 중단거리 미사일과 함께 장거리미사일인 대포동 2호 미사일을 발사했다. 대포동 2호 미사일은 발사후 42초 만에 추락했지만 3,200km 이상을 비행한 것으로 알려졌다. 북한이 핵개발과 함께 핵탄두를 탑재한 미사일로 미국 본토

를 위협할 수 있는 가능성을 시사한 것이다. 북한은 불과 몇개의 핵탄두와 장거리 미사일만 가지게 되면 체제안전을 보장할 수 있다고 판단한 것이다.²³

7월 15일 유엔 안보리는 북한의 미사일 발사를 규탄하고 6자회담 복귀를 촉구하는 안보리 결의안 1695호를 채택했다.²⁴ 비록 중국의 반대로 북한에 대한 군사적 제재를 포함하지는 못했지만 북한과의 무역제재조치가 포함된 경제제재에 중국과 러시아의 동참을 이끌어냄으로써 북한에 대한 국제적 제재가 시작되었다.

4. 북한 핵실험 이후

대포동 2호 미사일 발사 후 국제사회의 대북제재에 반발한 북한은 2006년 10월 9일 첫 번째 핵실험을 강행함으로써 북핵문제는 최악의 상태로 진입하게 되었다. 북한의 핵실험은 「9·19 공동선언」을 사실상 사문화시키는 동시에 미국이 주도하는 NPT체제에 대한 전면 도전이었다. 유엔 안보리는 대북 제재결의안 1718호를 채택하여 북한에 대한 경제제재를 가하였고,²⁵ 한국은 남북교류협력사업을 축소하였다. 그럼에도 불구하고 미국은 비확산체제 유지와 북한 비핵화 달성을 위해 북한과의 대화를 추구하지 않을 수 없었다. 2006년 11월 부시 대통령은 “북한이 핵을 포기할 경우 한국전쟁의 종료를 선언할 수 있다”고 언급하면서²⁶ 미국의 대북 적대정책 종료와 정상적 국가관계로의 전환을 시사했다.

미국의 북한에 대한 태도변화와 중국의 적극적인 중재로 13개월간 중단되었던 6자회담이 재개되었다. 그러나, 미국은 「선북핵폐기 후안전보장 및 경제지원」을 주장한 반면, 북한은 「선관계개선 후핵군축협상」을 되풀이함으로써 대화는 교착 상태에서 벗어나지 못했다.

2007년 2월 미국이 북한 비핵화를 위한 새로운 수정안을 제시함으로써 북핵문

²³ 이춘근, “북핵실험의 군사·외교적 함의,” (한국프레스센터, 2009 상반기 국가안보전략연구소 학술회의 발표 논문집, 2009.6.18.), p. 76.

²⁴ 북한에 대한 미사일 관련 부품 및 기술의 이전을 금지했으며, 대량살상무기의 제조와 관련된 금융자산의 이동을 금지하였음.

²⁵ 유엔 안보리 대북제재결의안 1718호는 북한에 대한 재래식 및 대량살상무기와 관련된 거래를 금지하였을 뿐만 아니라 북한에 대한 사치품 수출도 금지하였다. 『이데일리』, 2006.10.15., <<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JH11&newsid=01394006580013248&DCD=A00801&OutLnkChk=Y>> (검색일: 2015.9.23.).

²⁶ 베트남 하노이에서 개최된 노무현 대통령과의 정상회담에서 부시 대통령은 북한이 핵을 포기할 경우 한국전쟁의 종료를 선언할 수 있다고 언급했다. 『연합뉴스』, 2006.11.20., <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001471855>> (검색일: 2015.9.23.).

제 해결은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 미국은 BDA에 동결되어 있는 북한의 예금 인출을 승인하는 대신 북한의 영변 원자로 가동 중단과 IAEA 사찰관 수용을 요구했고, 북한이 이를 받아들임으로써 「2·13 합의」가 도출되었다. 「2·13 합의」는 이전의 「9·19 공동성명」보다 더 구체적인 비핵화조치들을 포함하고 있는 바, 북한은 영변의 핵시설을 폐쇄(shut down) 및 봉인(seal)하고 IAEA의 감시를 수용하는 대신 미국은 북한에 60일 내에 중유 5만 톤을 제공하고 핵불능화(disablement) 완료까지 95만 톤을 추가로 제공하는 등 단계적인 이행순서를 명시하였다. 또한 한반도 비핵화, 미·북 관계정상화, 일·북 관계정상화, 경제 및 에너지 협력, 동북아 평화안보체제 등 5개의 실무그룹을 구성하기로 합의하였다(<표 2> 참고).

<표 2> 「2·13 합의」 주요 내용

	북한	한미일 및 국제사회	비고
30일 이내	<ul style="list-style-type: none"> • 핵불능화 협의 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵불능화 협의 	<ul style="list-style-type: none"> • 실무그룹회의 개최
60일 이내	<ul style="list-style-type: none"> • IAEA 사찰단 복귀 • 영변 핵시설 폐쇄/봉인 	<ul style="list-style-type: none"> • 한·미·일·중·러, 북에 중유 5만 톤 제공 • 미·북/일·북 관계정상화 위한 양자회담 개시 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵폐기 대상 목록 협의 • 5MWe 가동 중단 • 원자로 이외 폐쇄/봉인 • 감시카메라 설치 • IAEA 요원 상주 • 대북 쌀 40만 톤 지원 • 대북 옥수수 5만 톤 지원 • 중유 5만 톤 지원 • 양자회담 개최
이후	<ul style="list-style-type: none"> • 현존 핵시설 불능화 • 모든 핵시설 신고 	<ul style="list-style-type: none"> • 중유 95만 톤 제공 • 대북 경수로 지원 협의 • 대규모 대북 경제지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 평화포럼 개최 • 미·북/일·북 관계정상화

「2·13 합의」에 의해 IAEA 사찰단이 영변에 복귀하여 핵시설의 폐쇄와 봉인 조치들을 실시하였고, 미국은 북한에 중유 5만 톤과 쌀 40만 톤을 제공하였다. 그러나 「2·13 합의」는 영변 이외의 지역에 존재하는 핵시설과 이미 추출된 플루토늄 및 고농축우라늄 등에 대한 의혹들을 해소하지 못했고, 핵활동에 대한 검증조치도 누락되었으며, 핵불능화의 개념이 명확하게 정의되지 않았다는 문제점들을 가지고 있었다. 이에 따라 미국과 북한은 또 다시 협상을 추진하여 「10·3 합의」를 도출하였다. 「10·3 합의」에 따라 북한은 5MW 원자로와 재처리시설 및 연료봉공

장의 불능화에 동의하였고, 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하고 적성국 교역법의 적용을 종료하였으며 중유 100만 톤 상당의 대북 경제/에너지를 지원하기로 약속하였다.

『10·3 합의』 이후 미국은 대북 중유 및 쌀 지원을 재개하였고, 2008년 6월 27일 북한은 영변 핵시설의 냉각탑을 폭파하는 장면을 전 세계에 생중계하였다. 이로써 북핵 불능화는 순조롭게 진행되는 듯했다. 그러나 미국의 핵불능화 검증 요구에 대한 북한의 거부로 북한의 비핵화는 또 다시 교착상태로 진입하게 되었다.

『10·3 합의』의 이행이 중단되자 미·북관계는 악화되었고, 대선정국의 미국은 북한 핵문제에 관심을 집중할 수 없게 되었다. 2009년 1월 출범한 오바마 정부가 대테러전의 조기 종식에 관심을 기울이는 사이 북한은 2009년 4월 5일 장거리미사일을 시험발사했고, 이어 5월 25일 제2차 핵실험을 감행했다. 이에 대해 유엔 안보리는 대북제재결의안 1874호를 채택하여 북한에 대한 무기금수 및 수출통제, 화물검색, 금융 및 경제제재 등 대북제재를 더욱 강화하였다.²⁷ 북한은 이명박 정부 출범 이후 금강산관광객을 피격 사망케 하여 남북관계를 경색시켰고, 2010년 3월 26일 천안함 폭침과 11월 23일 연평도 포격 등 무력도발을 일으킴으로써 북한 비핵화를 위한 남북대화 및 미·북대화를 불가능하게 만들었다. 이명박 정부는 북한의 도발에 대한 진정성 있는 사과를 전제로 6자회담 재개를 천명했지만 북한은 조건없는 대화 재개만을 주장함으로써 북핵문제 해결의 접점을 찾을 수 없었다.

남북대화 와 미·북대화가 중단된 상황에서 2011년 12월 김정일의 사망과 김정 은의 권력승계는 대화를 통한 북핵문제 해결을 더욱 어렵게 만들었다. 2012년 2월 23일부터 24일까지 베이징에서 3차 미·북 고위급회담이 개최되었고, 북한은 장거리미사일 발사를 유예하고 우라늄 농축을 중단하며 IAEA 사찰단의 복귀를 수용하는 대신 미국은 1년간 매월 2만 톤의 영양지원을 제공하기로 약속하는 『2·29 합의』를 발표했다. 그러나 북한은 2012년 4월 3일 핵보유를 헌법 전문에 명기했고, 4월 13일 장거리미사일을 발사했다. 이에 대해 오바마 대통령은 북한과의 협상에 의한 핵과 미사일 문제의 해결은 불가능하다고 판단하고 대화보다는 제재를 강화하는 정책을 추진했다.

국제사회의 경고에도 불구하고 2012년 12월 12일 북한이 장거리미사일을 발사하고 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 강행하자, 미국은 유엔 안보리를 통해 대북

²⁷ 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화』, p. 23.

제재결의안 2087호와 2094호를 채택하여 북한에 대한 제재를 더욱 강화했으며, 중국도 북한의 지속된 도발에 반대하면서 대북제재결의안 채택에 적극적으로 동참했다. 이에 대해 김정은은 2013년 3월 ‘핵 무력과 경제건설 병진노선’을 채택하여 핵무기를 절대로 포기하지 않을 것임을 대내외에 천명하면서 강력히 반발했다.

이후 북한은 핵무기의 소형화 및 다중화를 언급하면서 핵무기를 더욱 늘려나가겠다는 의지를 천명하고 있다. 동시에 핵무기의 투발수단인 장거리미사일과 잠수함발사미사일(SLBM) 개발에도 진전이 있는 것으로 평가되고 있다. 미국의 윌리엄 고트니 북부사령관은 “북한이 대륙간탄도미사일 KN-08 미사일을 배치했고 핵무기를 이 미사일의 탄두에 장착할 정도로 소형화해 미국 본토로 발사할 능력을 갖추었다고 평가”했으며, 존스홉킨스대학 한미연구소의 조엘 위트는 북한이 2020년까지 최대 100개의 핵무기를 제조할 수 있고 미 본토를 사정권 내에 두는 대륙간탄도미사일을 20~30기까지 보유할 수 있다고 분석했다.²⁸ 이제 협상에 의한 북핵문제 해결은 더욱 어려워지게 된 것으로 볼 수 있다.

Ⅲ. 북한의 핵개발 동기 및 협상전략

1. 핵개발 동기

1993년 북한의 NPT 탈퇴선언으로 북한 핵문제가 본격 제기되었을 때, 우리 사회 내에서는 북한이 핵개발을 위한 것이 아니라 협상용이라고 평가하는 경향이 있었다. 북한은 핵무기를 만들 수 있는 경제적 및 기술적 능력도 없으며 그러한 시설도 없다는 주장도 있었다. 일부는 북한의 경제 및 기술 능력을 평가절하했으며, 일부는 북한이 우리 민족을 공멸의 위기로 몰아갈 수 있는 핵무기를 만들 정도로 부도덕한 국가가 아니라고 평가했다.

그러나 북한의 핵개발 역사를 살펴보면, 북한의 의도를 짐작할 수 있다. 북한은 6·25 직후부터 핵개발에 관심을 가졌던 것으로 보인다. 적화통일 일보직전 미국의 개입으로 목적을 달성하지 못했을 뿐 아니라 자칫 지구상에서 사라질 수도 있었던 위기에 처하기도 했다. 따라서 한반도를 적화통일하기 위해서는 미국의 개입을 차단해야 하며, 이를 위해서는 미국을 위협할 수 있는 핵무기가 필요하며, 또한 대남정책에서 결정적 군사우위를 확보하고 북한의 국제적 위상을 높이기 위해서

²⁸ 『조선일보』, 2015.4.8.

도 ‘핵보유국 지위’를 확보하는 것이 필요하다고 김일성은 판단했을 것이다.²⁹

북한의 핵개발이 협상용이라고 주장하는 근거는 다음과 같다. 첫째, 북한은 경제적으로 매우 어려운 처지에 있기 때문에 핵무기를 개발할 정도의 재정 능력이 없다고 주장한다. 특히, 1980년대 중반 이후 동유럽 공산정권의 붕괴로 인해 사회주의 형제국들과의 경제교류 및 협력은 급감하였고, 구소련 및 중국으로부터의 지원도 감소했을 뿐만 아니라 1970년대 후반부터 국내 경제성장도 계획에 미치지 못했기 때문에 핵무기를 개발할 경제적 능력이 없다는 것이다. 둘째, 북한이 핵무기를 개발할 수 있는 능력이 없음에도 불구하고 미국이 북핵 의혹을 증폭시키는 것은 북한을 정치경제적으로 더욱 압박하고 고립시켜 북한 정권을 붕괴시키는데 목적이 있다고 주장한다. 셋째, 북한의 핵개발 프로그램은 군사적 목적이 아니라 평화적 목적의 원자력 에너지를 개발하기 위한 것이므로 이를 중단시키려면 북한이 핵개발을 통하여 획득하려는 에너지 이상의 충분한 경제적 보상을 해야 한다고 주장한다. 넷째, 그럼에도 불구하고 북한이 핵무기를 개발한다면 그것은 한국을 무력으로 협박하거나 사용하려는 것이 아니고 미국의 핵공격에 대비하기 위한 것이라고 주장한다.

그러나, 북한의 핵개발 과정을 보면 북한의 핵개발이 원자력의 평화적 이용보다는 핵무기를 개발하기 위한 것임을 알 수 있다. 북한은 1956년 구소련의 『드브나』 다국적 핵연구소 창설에 참여했고, 1962년 영변에 원자력연구소를 설치한 후 1965년 연구용 원자로를 도입했으며, 1986년 자체기술로 제작한 5MW 연구용 원자로를 가동하기 시작했다. 영변의 5MW 원자로가 핵무기 개발을 위한 플루토늄 추출에 유리한 흑연감속로이고, 1985년부터 재처리시설을 건설하기 시작했으며, 1980년대 초반부터 1990년까지 약 73회의 핵뇌관 실험을 실시한 것 등은 북한의 핵개발이 발전용이 아니라 핵무기 개발용이었음을 입증하는 것이다.³⁰ 김일성에게 있어서 핵무기는 한반도 유사시 한미연합군의 압도적 군사적 우위를 상쇄할 수 있는 강력한 무기로 인식되어 있었던 것이다.

둘째는 정치체제의 안정성을 제고하기 위한 것으로 생각된다. 북한의 핵개발은 김일성-김정일체제의 생존과도 직결되어 있었다. 지속적인 경제성장의 부진과 심화되고 있던 남북간 경제력 격차, 구소련 및 동구 공산정권의 붕괴 이후 가속된 외교적 고립감, 구동독의 붕괴 이후 구서독에 의한 흡수통일 등을 보면서 김일성

²⁹ 이상우, 『북한정치 변천』, p. 275.

³⁰ 김민석, “북한 핵무기 개발현황,” pp. 42~44.

과 김정일은 북한체제의 앞날에 대해 불안감을 떨쳐버릴 수 없었을 것이다. 이러한 상황에서 김일성과 김정일은 핵무기는 전체주의 1인 독재체제를 지켜줄 수 있는 최후의 보루라고 생각했을 것이다.³¹

셋째, 북한이 핵무기 개발을 목표로 했지만 협상카드로 활용하여 최대의 경제적 이익을 획득하려 했던 것도 부인할 수는 없다. 북한은 경제적, 외교적 어려움을 돌파할 수 있는 협상카드로 활용하기 위해 핵의혹을 증폭시켰을 가능성도 있다. 핵협상을 미끼로 하여 한국과 미국을 비롯한 서방선진제국으로부터 최대한 많은 반대급부를 얻어내려 했을 가능성도 있다.

그러나, 북한이 단지 협상카드로 활용하기 위해서 핵개발을 시도하지는 않았을 것이다. 핵의혹이 발생하지 않았다면 북한은 한국과의 경제확대를 비롯하여 서방과의 경제협력을 활발하게 진행할 수 있었기 때문이다. 따라서, 북한의 핵개발은 체제안전과 생존을 위한 군사적 목적과 김일성-김정일 독재체제의 안정성을 위해 시도되었을 것으로 판단된다. 북한이 협상에 임하고 IAEA 사찰관을 수용한 것은 국제사회의 강력한 제재와 압박을 회피하면서 핵개발에 필요한 충분한 시설, 장비 및 재료를 확보하기 위한 ‘시간벌기’였을 가능성이 높다.

2. 북한의 협상전략

가. 모호성(ambiguity) 유지

1993년 북한의 NPT 탈퇴선언 이후 미국과 국제사회의 핵의혹 제기에도 대한 북한의 대응은 모호성(ambiguity)을 유지하는 것이었다. 핵무기를 개발할 기술도 자본도 없으며, 단지 원자력의 평화적 이용을 위한 것이라고 주장한 것이다. IAEA의 사찰에 의해 북한의 핵개발 실태가 조금씩 알려지게 되었음에도 불구하고 핵무기 개발에 대해서는 모호한 입장을 취하였다.

1994년 『제네바합의』는 핵개발에 대한 국제사회의 의혹을 회피하기 위한 전략이었다고 할 수 있다. 즉, 북한은 자신의 핵개발 계획이 결코 핵무기 개발을 위한 것이 아님을 강변하면서도 IAEA의 사찰에는 반발해왔다. 그렇게 함으로써 북한이 핵개발 계획을 포기했는지 아니면 핵무기 개발을 지속하고 있는지에 대해 명확한 판단을 내리지 못하도록 한 것이다. 북한이 핵무기 개발에 대해 모호한 입장을 취한 것은 2005년 2월 10일 ‘핵보유 선언’까지 지속되었다.

³¹ 구분화, “북한의 핵문제와 남북한 군비통제,” 『한반도 군비통제』, 제12집 (1993), pp. 108~109.

나. 업포(bluffing)와 벼랑끝 전술(brinkmanship strategy)

벼랑끝 외교는 일방이 타방을 위협하거나 위기를 조성함으로써 상대방의 양보를 유도하고 자신의 이익을 최대화하려는 모험적이고 도발적인 행동이다. 북한은 핵협상 과정에서 미국이 더 이상 협상의 의지를 보이지 않거나 기존의 방식으로 자신의 목적을 관철할 수 없다고 판단할 경우 상황을 최악의 위기로 몰아가면서 미국으로 하여금 협상에 임하도록 하거나 양보를 하도록 강요했다. 이를 위해 업포, 협박, 벼랑끝 전술 등을 적절히 활용했다.

1993년 3월 NPT 탈퇴를 선언하면서 IAEA의 사찰을 거부하고 준전시상태를 선포한 것은 한반도에 6·25 이후 초유의 위기를 조성함으로써 미국을 협상태이블로 유도하여 IAEA의 사찰을 완화시키려는 목적이었다. 북한이 준전시상태를 선포한 것은 벼랑끝 전술인 동시에 일종의 업포라고도 할 수 있다. 준전시상태 선포를 남침의도로 인식하게 함으로써 한국과 미국에 대해 자신들의 입장은 확고하며 물러서지 않겠다는 의지를 전달하는 동시에 한국 국민들에게는 엄청난 전쟁의 공포를 야기함으로써 사회혼란과 갈등을 생산하고 북한의 요구를 일부 수용하여 전쟁을 방지해야 한다는 여론을 조성하려는 목적이라고 할 수 있다. 이후 북한은 회담이 교착되거나 불리한 상황이 전개될 경우 이를 타개하기 위해 업포와 벼랑끝 전술로서 위기를 재생산함으로써 미국과의 새로운 협상을 이끌어 내는데 성공했다.

북한은 핵협상의 중요한 계기 때마다 핵위협을 수위를 높이면서 협상력을 높여왔다. 2002년 북한의 우라늄농축 계획에 대한 의혹이 증폭되자 2003년 미·북·중 3자회담에서 리군 외무성 부국장은 켈리 차관보에게 ‘핵무기를 보여줄 수 있다’고 했고, 2003년 8월 1차 6자회담에서는 ‘자위적 핵 억제력 강화에 박차를 가할 것’이라고 한 것³² 등은 업포를 가해 상대를 위축시키거나 상황을 악화시키기 위한 전략이라고 판단된다.

또한, 북한이 유엔 안보리에서 대북제재결의안이 논의될 때마다 자신에 대한 ‘제재는 선전포고’라고 주장한 것도 업포라고 할 수 있다. 북한은 업포를 통해 위기를 더욱 고조시키고 상황을 최악으로 몰아갔고, 벼랑끝 전술을 구사할 수 있는 상황을 만들어 위기에서 탈출하는 동시에 위기 해소에 대한 보상을 획득하려 했다. 지금까지 북한이 이러한 전략을 매우 효과적으로 구사해 왔다고 할 수 있다.

³² chosun.com, 2005.2.11., <http://news.chosun.com/svc/content_view/content_view.html?contid=2005021170203> (검색일: 2015.9.25.).

다. 기만(deception)

북한은 핵개발 과정에서 합의사항을 파기하고 상대방을 기만하는 전략을 지속해 왔다. 협상이 자신에게 불리하게 전개되면 일단 원칙에 합의한 후 합의사항에 대한 해석을 달리하거나 세부사항 이행시 새로운 조건을 제시하는 등 한국과 미국을 기만해 왔다. 1991년 12월 북한이 ‘한반도 비핵화공동선언’에 합의한 후에도 핵개발을 지속했던 것은 우리를 기만한 것이다. 2004년 6월 3차 6자회담에서 김계관 외무성 부상은 “핵무기를 더 이상 만들지 않고, 수출하지 않으며, 실험하지 않겠다”³³고 했지만 그 약속은 미국의 양보를 유도하기 위한 기만에 지나지 않았다.

특히 미·북 미사일 협상에서 북한이 미사일 발사 모라토리움에 합의한 후 ‘장거리미사일 발사’를 ‘로켓 발사’라고 강변한 것은 대표적인 기만 사례로 꼽힌다. 2012년 2월 23일부터 24일까지 미국과 북한은 베이징에서 고위급회담을 개최하고 북한의 우라늄농축계획 및 장거리미사일 발사 유예(모라토리움)과 미국의 대북 영양지원에 합의하고 2월 29일 합의문을 발표했다. 그러나 불과 2주 후 3월 17일 북한은 장거리미사일 발사를 선언했다. 북한은 한편으로는 IAEA 사찰단의 방북을 요청하는 등 합의 이행을 추진하는 척하면서 다른 한편으로는 인공위성을 위장한 장거리미사일을 발사한 것이다. 이행할 의도가 없는 조건에 합의한 후 자신은 합의 내용을 이행하지 않으면서 상대에 대해 이행을 요구하는 것이 북한의 전형적인 협상전술이었다. 국제적 고립과 경제제재로 인해 대내외적으로 어려운 상황에 처한金正은 미국과 합의를 통해 경제지원을 획득하는 대신 자신은 합의사항을 이행하지 않음으로써 북핵문제 해결에 재선 여부가 달려있는 오바마 대통령에게 압박을 가한 것이다.

북한의 핵과 미사일 개발을 중단시키기 위한 협상은 순차게임(sequential game)의 성격을 가진다. 협상의 일방(first mover)이 먼저 상대방(second mover)의 요구를 들어주면 두 번째 행위자인 상대방(second mover)은 그 상황 다음에 행동하게 된다. 따라서 두 번째 행위자는 약속을 지키지 않을 가능성이 있으며, 첫 번째 행위자는 항상 상대방이 약속을 지켜주기를 바라고 있는 불리한 입장에 처하게 된다.³⁴ 이와 같이 북한과의 협상에서는 합의를 먼저 이행하는 측이 항상 불리한 입장에 처하게 되어 있다.³⁵

³³ chosun.com, 2005.2.11., <http://news.chosun.com/svc/content_view/content_view.html?contid=2005021170203> (검색일: 2015년 9월 25일).

³⁴ 한순구, “북핵은 ‘퍼스트 무버’가 지는 순차게임,” 『조선일보』, 2012.4.2., B7.

북한의 기만은 대남관계에서 더욱 두드러진다. 특히, 김대중 정부와 노무현 정부의 햇볕정책 시기 북한은 민족공조를 내세우면서 핵무기를 개발할 의도가 없음을 표방했으며, 핵실험 이후에도 한국을 위협하기 위한 것이 아니라 미국의 핵위협을 억제하기 위한 것이라고 했다. 그러나 이제는 ‘이제까지 보지 못했던 위력’ 등 우리를 핵무기로 위협하는 발언을 공공연하게 하고 있다.

라. 기정사실화

북한은 2006년 10월 9일 첫 번째 핵실험에 앞서 2005년 2월 핵보유를 선언했다. 핵보유를 기정사실화한 것이다. 2013년 2월 3차 핵실험 이후에는 핵무기의 ‘소형화’와 ‘다종화’를 지속적으로 강조하고 있다. 소형화는 자신들이 개발한 핵무기가 미사일에 탑재할 만큼 경량화 및 소형화되었다는 의미로서 오키나와와 괌의 미군 기지는 물론이며 하와이와 미국 본토까지 타격할 수 있는 능력을 보유했음을 의미한다. 다종화란 플루토늄을 이용한 핵무기뿐만 아니라 농축우라늄을 이용한 핵무기의 개발에도 성공했음을 의미한다. 미국으로서는 북한과의 핵협상이 더욱 어려워지게 되었으며, 북한으로부터 핵능력을 제거하는 것은 불가능하게 되었음을 의미하는 것이다.

북한은 협상에 앞서 자신들이 추구하고 있는 목표를 이미 달성했다고 주장함으로써 미국이 저지하려는 것을 이미 보유했음을 기정사실화한 후 협상에 임했다. 그 이유는 대체로 3가지로 설명할 수 있다. 첫째는 협상력을 제고하기 위한 것이다. 북한이 핵보유와 소형화 및 다종화를 기정사실화하려는 것은 벼랑끝 전술을 통해 협상에서 유리한 고지를 확보하려는 것이다. 둘째는 새로운 협상틀을 마련하기 위해서이다. 북한의 목적은 핵협상을 통해 미·북관계를 정상화하려는 것이다. 따라서 기정사실화를 통해 기존의 6자회담 구도를 양자회담 구도로 전환하려는 것이다. 셋째는 외부의 간섭을 배제하고 내부 결속력을 강화하기 위한 것이다. 핵보유 또는 소형화 및 다종화를 기정사실화하는 것은 경제적 및 외교적 반대급부를 확보하기 위한 것이라기보다는 정권에 대한 주민들의 충성을 강요하는 동시에 내부 결속을 강화하기 위한 것이라고 할 수 있다.³⁶

³⁵ 구분학, “북한의 미사일발사 배경과 북한체제 전망,” (프레스센터 국제회의장, 북한민주화네트 워크 주최 세미나 발표 논문, 2012.4.18.), p. 7.

³⁶ 구분학, “북한 핵문제와 한국의 외교정책,” 『북한 핵문제와 한국외교의 진로』 (한국외교협회 주최 한림국제대학원대학교 합동세미나, 2005.5.6.), pp. 56~57.

마. 일관성 유지

북한의 첫 핵실험은 2006년에 있었지만 핵개발의 역사는 1960년대로 거슬러 올라가며, 그 이전부터 김일성은 핵개발에 관심을 가졌을 것으로 추측된다. 김일성은 1945년 2차 세계대전을 끝낸 결정적 계기가 된 핵무기의 위력을 실감했고, 6·25 전쟁 중 미군의 군사개입으로 패전의 벼랑끝으로 내몰리기도 하면서 체제안전의 최후 보루로서 핵무기의 필요성을 절감했을 것이다. 그래서 구소련의 다국적 원자력연구소 창설에 참여했고, 연구인력을 지속적으로 확보했다. 그 결과 1980년 자체기술로 연구용 원자로를 제작하기 시작했고 재처리시설까지 완공한 것이다. 핵무기를 만들 수 있는 시설과 기술을 확보하기 위해 20년 이상 공을 들인 것이다.

핵무기 개발을 위해서는 기술과 자본 외에 최고 지도자의 의지가 있어야 한다. 김일성 사후 김정일도 핵무기 개발이 체제와 정권의 생존에 결정적이라고 생각하고 핵무기 개발에 전력을 다했다. 김정일의 ‘대를 이은 핵무기에 대한 집착’이 핵개발의 결정적 원동력이었다.

IV. 북한 핵협상 실패의 원인

1. 북한 핵개발에 대한 인식 부족

북한의 핵보유를 저지하지 못한 가장 근본적인 원인은 북한의 핵개발에 대한 인식 부족이라고 할 수 있다. 1993년 북한이 NPT 탈퇴를 선언했을 때 한국과 미국의 대다수 전문가들은 북한이 핵무기를 개발하기 위한 것보다는 협상을 통해 경제적 이득을 취하기 위한 것이라고 평가했다. 북한은 핵무기를 개발할 기술적 능력도 없으며 재정적 능력도 없다고 판단한 것이다. 심지어 대북정책 수립에 깊이 관여했던 미국의 고위 정책당국자조차 북한의 핵개발 능력을 의심했으며, 북한이 1~2년 내 붕괴될 것으로 믿었다고 한바 있다.³⁷ 즉, 핵개발에 대한 북한의 능력과 의지를 평가절하 함으로써 적절한 대응책을 내놓지 못했고, 초기에 핵개발을 저지하는데 실패한 것이다.

한국과 미국 정부의 당국자 외에도 많은 북한 전문가 및 학자들도 북한의 핵프

³⁷ 1994년 제네바합의 미측 수석대표 로버트 갈루치의 발언, “북핵 20년, 미 북한에 이해 부족,” YTN, 2014.10.22., <http://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201410220007454861> (검색일: 2015. 9.26.).

로그래를 협상용이라고 인식하는 경향이 있었고, 따라서 북한에 대한 적절한 경제적 보상으로 핵개발을 중단시킬 수 있을 것으로 믿었다. 북한에 대한 이러한 희망적이며 낙관적인 사고로 인하여 북한에 대한 정치외교적 및 경제적 압박은 효율적으로 작동할 수 없었고, 북한은 국제적 제재를 회피해 나가면서 핵개발을 지속할 수 있었다.

또한, 북한의 기만전술을 예상하지 못했고, 북한을 정상국가 또는 진실된 '신사의 나라'로 착각했다. 즉, 핵협상 초기 미국은 북한이 합의사항을 성실하게 이행할 것으로 예상했던 것 같다. 그러나 북한은 애초부터 합의사항을 이행할 의지가 없었으며, 합의는 단지 불리한 상황을 회피하거나 핵개발에 필요한 시간을 벌기위한 수단으로만 활용하였다.

2. 또 다른 합의를 필요로 하는 합의 양산

그 동안 몇 번에 걸친 북한과의 핵합의에서 얻은 중요한 교훈 중 하나는 북한은 그들이 유리한 합의에 대해서는 미국과 한국의 이행을 강요했고, 반면, 그들에게 불리한 합의에 대해서는 합의의 구체적 이행을 위한 또 다른 협상을 요구했다는 사실이다. 1994년 제네바합의 이후 금창리 의혹이 제기되자 북한은 사찰과 검증을 둘러싼 이견을 제기하고 핵동결이 진행되지 못하게 방해했다. 2005년 『9·19 공동성명』에 합의한 이후에는 사찰에 이견을 제시함으로써 공동성명의 이행을 불가능하게 만들었다. 또한, 2007년 『2.19 합의』와 『10·3 합의』에 의해 핵불능화가 시작되었으나, 검증문제에 대한 이견을 제기하여 핵불능화 조치를 중단했고, 2012년 『2·29 합의』 이후에는 장거리미사일 도발로 미국과 대립함으로써 비핵화는 원점으로 돌아갔다.

이러한 북한의 전략은 장기적 차원에서 목표를 달성하기 위한 매우 정교한 전략이라고 할 수 있다. 일단 핵동결 또는 핵불능화라고 하는 원칙에 동의한 후 검증, 사찰 등 핵불능화에 관련된 사안들에 대한 이행을 거부함으로써 새로운 협상을 이끌어내고, 그 과정에서 합의파기 등과 같은 엄포 또는 긴장고조 등의 수단을 통하여 협상을 최대한 장기적으로 끌고간 것이다. 그렇게 함으로써 자신들의 핵개발 시간계획에 맞추어나간 것으로 보인다.

3. 북핵을 둘러싼 한·미간 이견

제네바합의 이후 미국과 북한이 갈등을 보이기 시작한 것은 경수로 건설을 위

한 기초공사가 거의 마무리될 때부터다. 이때부터 경수로 건설에 필요한 핵심부품들이 북한에 인도되어야 하고 북한은 과거 핵활동에 대한 완전한 검증을 마쳐야 했다. 그러나 북한은 검증을 회피했고, 금창리 의혹이 제기되었다. 이후 한국에 김대중 정부가 출범하면서 북한에 대한 한·미간 인식 차이가 노정되기 시작했고, 북핵문제 해결을 위한 접근방법에서도 차이를 나타내게 되었다. 김대중 정부에 이은 노무현 정부에 와서 북한과 북핵문제에 대한 양국의 시각 차이는 더욱 커졌다.

김대중 정부와 노무현 정부의 기본적인 대북정책은 화해협력 정책이었다. 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 끌어내기 위해서는 북한의 급속한 체제변화 또는 붕괴를 막아야 하며, 이를 위해서는 북한에 대한 경제지원과 남북교류협력을 확대해 나가야 한다는 것이다. 이런 정책에 입각하여 김대중-노무현 정부는 북한에 대한 포용정책과 남북공조를 추진했던 것이다. 반면, 미국은 북한에 대한 국제적 압박과 핵포기에 대한 보상으로 북한의 핵개발을 저지하려 했다. 북한이 핵개발을 포기하도록 하기 위해서는 정치외교적 및 경제적 압박이 필수적이라는 입장에서 제재와 협상을 병행해 나갔다.

미국은 노무현 대통령의 북핵에 대한 인식에 매우 실망했던 것으로 보인다. 노무현 대통령은 북한의 핵개발은 대남 공격용이 아니라 북한체제의 안전을 보장하기 위한 것이며, 따라서 북한의 핵개발이 ‘일리가 있다’고까지 언급했다. 또한, 한국의 안보를 위협하는 것은 핵문제 자체가 아니라 미·북간의 갈등과 이로 인한 한반도 전쟁 가능성이라고 인식했다. 이러한 인식은 북한 핵문제 해결에 있어서 한·미공조와 양국간의 신뢰를 심각하게 약화시키는 것이었다. 이를 이용해 북한은 합의를 이행하지 않는 기만과 시간벌기 등으로 핵실험에 성공했고, 우라늄농축 프로그램까지 확보하게 된 것이다.

4. 한국 및 미국의 대북정책 일관성 부족

북핵문제 해결을 위한 미국의 기본원칙은 첫째, CVID를 통한 북핵 폐기, 둘째, 나쁜 행동에 대한 경제적 및 정치적 보상 금지, 셋째, 북핵문제의 순차적 해결, 넷째, 6자회담을 통한 평화적 해결 추구하고 PSI를 통한 압력의 병행 등이었다. 제네바합의 이후 북한 핵문제는 순조롭게 해결되는 듯 했으나, 1998년 8월 북한의 미사일 발사와 미국의 대북 경제제재로 인한 미·북갈등은 북핵문제를 교착상태에 빠뜨렸다. 클린턴 대통령은 윌리엄 페리 전 국방장관을 대북정책 조정관으로 임명하여 북핵문제 해결을 시도했다. 1999년 5월 평양을 방문한 페리 대북정책조정관

은 조명록과 회담했고, 이후 10월 미국과 북한이 상호 위협을 줄이면서 신뢰를 구축하여 핵문제를 해결하려는 3단계의 「페리 프로세스」를 발표했다. 「페리 프로세스」는 제1단계에서 북한은 미사일 발사를 중지하고 미국은 대북 경제제재를 해제하며, 제2단계에서 북한은 핵과 미사일 개발을 중단하며, 제3단계에서 미·북 및 일·북 관계정상화와 한반도 평화체제 구축을 권고했다.³⁸

「페리 프로세스」는 미·북간의 점진적인 신뢰구축 과정에서 북핵문제를 해결하고 한반도 평화체제를 구축한다는 장기적 목표를 지향하였으나, 검증과 사찰을 둘러싼 북한의 부정적 태도 및 우라늄계획에 대한 의혹 등으로 인해 제대로 추진되지 못했다. 이후 부시 대통령 기간 중에는 대테러전으로 인해 북핵문제에 대한 관심이 약화됐고, 미국은 강경과 온건 사이를 오가면서 정책의 일관성을 잃음으로써 북핵문제 해결은 우선순위에서 밀려났다.

9·11 테러 이후 미국의 북한에 대한 관여(engagement)는 사실상 중단되었고, 6자회담이 시작되어 「9·19 공동성명」이 채택될 때까지 북한의 핵개발을 억지할 수 있는 수단은 없었다. 또한, 노무현 정부의 햇볕정책 추진으로 북한의 핵개발을 저지할 수 있는 강력한 압박이 불가능해지자 미국은 ‘의도적 무시’(benign neglect) 정책을 추진했고, 북한에 대한 다자적 압박의 효용성을 강조한 오바마 대통령의 전략적 인내(strategic patience) 정책도 북한의 핵개발을 억지하는데 효과적이지 못했다.

이와 같이, 대북정책을 둘러싼 한국과 미국의 일관성 결여는 북한 핵문제 해결에 걸림돌로 작용하였다. 한국과 미국의 대북정책은 ‘당근과 채찍’ 사이를 오갔고, 정치 지도자와 외교관들은 국민들에게 북한 비핵화에 긍정적인 사인을 주려고 했다. 그들은 대화와 협상은 비핵화에 긍정적인 예고(good sign)로 인식하는 경향이 있었다. 북한은 이러한 인식을 적극 활용하여 핵무기 개발에 필요한 시간을 확보한 것이다. 북한의 핵실험과 미사일 시험발사 직후에는 북한에 대한 제재와 압박이 강화되기도 했지만, 시간이 흐를수록 정치인과 외교관들은 장기적인 협상의 교착과 대화의 단절은 비핵화에 도움이 되지 않는 것으로 생각했다.³⁹

³⁸ 『문화일보』, 2008.1.7., <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20080107010304231110020>> (검색일: 2015.9.30.).

³⁹ Koo Bon Hak, “A New Thinking for Resolution of the North Korean Nuclear Issue,” 김영재·최진욱·박인휘 편, 『한반도 평화통일, 어떻게 만들 것인가? 제네바합의 이후 20년의 교훈과 과제』 (한국정치학회 논문집, 2014.12.), p. 192.

5. 미·중 전략적 관계로 인한 북핵 해법의 복잡성

북핵문제의 해결이 실패하게 된 또 다른 원인은 미국과 중국간 경쟁과 협력의 이중구도에서 북한이 차지하는 전략적 가치 때문이다. 과거부터 북한과 중국관계는 순치관계로 불리면서 북한은 외부세력의 중국에 대한 공격을 완충시키는 역할을 수행하는 전략적 자산으로 인정되었다. 즉, 북한은 해양세력인 미국과 일본이 대륙으로의 진출을 차단하는 역할을 수행하는 동시에 미국 및 일본과 중국의 이해관계가 직접 충돌하는 것을 방지하는 완충지대(buffer zone)의 역할을 수행하는 것으로 이해되었다.

중국은 등소평의 개혁과 개방 이후 30년 이상 고도의 경제발전을 지속해 왔는 반면, 미국은 냉전체제 붕괴 이후 세계 유일 초강대국의 위치를 유지하고 있었으나, 대테러전으로 인해 천문학적인 재정적자와 만성적인 무역적자로 인해 세계 도처에서의 도전에 직면해 있다. 21세기에 들어와 미국이 군사적으로는 여전히 초강대국이지만, 테러리즘, 인종분규, 민족분규, 종교갈등, 금융위기, 해적행위, 기후변화 등 범세계적 도전을 미국 혼자 감당하기는 역부족이다. 미국이 범세계적 도전에 대처하기 위해서는 중국의 협력이 필수적이며, 북핵문제 해결도 예외는 아니었다.

북한과 동맹관계에 있는 중국으로서는 북한체제가 붕괴되거나 북한이 미국이 원하는 방향으로 정책을 수정하는 것은 중국의 이익에 도움이 되지 않는 것이다. 한반도에 대한 중국의 기본 입장이 ‘평화와 안정의 유지’이기 때문에 6자회담의 장국이면서 북한에 가장 강력한 영향력을 행사할 수 있는 국가임에도 불구하고 북핵문제 해결에 있어서는 우리가 기대하는 만큼의 역할을 수행하지 않았다. 중국은 북한의 도발과 핵개발에 대해 제재와 압박을 선택하기 보다는 대화와 협상을 우선시한 것이다.

이러한 북한과 중국간의 전략적 관계로 인하여 중국은 미국의 유엔 안보리 대북제재 결의안에 대해 부정적 또는 유보적 입장을 취하여 제재의 강도를 약화시키거나 무력화시키려 했다. 국경을 서로 접하고 있는 북한과 중국관계에서 중국의 협조가 없는 한 대북 경제제재는 효과를 발휘할 수 없었다. 또한 김일성시대부터 자력갱생을 선언하면서 외부세계와의 경제교류를 최소화해왔던 북한에 대한 경제제재는 북한을 압박하는 수단으로서 별 의미가 없었고, 북한은 중국을 통해 필요한 모든 것을 확보할 수 있었기 때문에 유엔 안보리의 대북 제재결의안이 북핵문제를 해결하는 데는 근본적인 한계가 있을 수밖에 없었다.

북한의 3차 핵실험 이후 중국의 북한에 대한 인식에 변화가 감지되고 있고, 중국

의 학자 및 언론이 북한의 핵 및 미사일 개발을 비난하는 강도가 높아지긴 했지만 경쟁과 협력이라는 미중간 이중구도의 틀 속에서 북한은 여전히 중국의 전략적 자산으로 기능하고 있다. 이로 인해 북한에 대한 강력한 국제적 제재는 북한이 감내할 수 있는 수준에서 결정될 수밖에 없었고, 그 실효성도 보장될 수 없었다. 이러한 상황이 북한의 핵개발을 저지할 수 없게 만들었다고 할 수 있다.

V. 북한 핵문제 해결방안

앞에서 살펴본 바와 같이, 양자회담과 6자회담 등 협상을 통한 북핵문제의 해결, 유엔 안보리의 대북제재 등 국제적 압박에 의한 북핵문제의 해결, 그리고 식량 및 에너지 지원 등 보상을 통한 북한 핵문제 해결을 모색했으나 북핵문제 해결은 성공하지 못했다. 국제사회의 반대와 비난에도 불구하고 북한은 세차례의 핵실험을 강행했고, 이제 수직 확충과 소형화 및 다종화라고 하는 수직적 확산을 추진하고 있다. 이러한 상황을 저지하지 못할 경우, 북한의 핵문제는 동아시아 지역에 핵도미노 현상을 야기할 수 있으며, 지역 정세를 더욱 불안정하게 할 것이다. 따라서, 한국, 미국, 중국 등 관련국은 북핵문제의 조속한 해결을 위한 다양한 방안을 모색해야 한다.

북핵문제 해결방안에는 군사적 강도의 순서에 따라 크게 ① 영변 핵시설을 직접 타격(surgical strike)하는 방안, ② 군사적 위협과 압박을 포함한 강압적 방안, ③ 경제적 제재와 압박을 통한 외교적 방안, ④ 경제적 지원을 통해 핵을 포기하도록 하는 협력적 위협감소(CTR, cooperative threat reduction) 방안, ⑤ 북한 체제의 근본적 변화를 유도함으로써 핵을 스스로 포기하게 하는 자발적 폐기 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

이상 다섯가지 방안 중에서 가장 확실한 것은 영변 핵시설을 타격하여 북한의 핵개발 능력을 제거하는 것이다. 그러나 북한의 군사적 대응으로 인한 한반도에서의 전면전 가능성, 중국 및 러시아의 반대, 한국 및 미국 국내의 부정적 여론 등으로 인해 실행하기 쉽지 않다. 영변 핵시설에 대한 타격은 북한의 핵도발을 유발할 수 있는 반면, 영변 핵시설을 파괴한다고 해도 숨겨진 우라늄농축 시설을 제거할 수 없으며, 이미 생산하여 보유 중인 핵무기를 제거할 수도 없다. 따라서 핵시설에 대한 타격에도 불구하고 북한의 핵능력을 완전히 제거하는 것은 불가능하다.

1. 일괄타결 동시이행

그 동안 핵협상의 경험으로 볼 때, 경제적 및 군사적 지원과 제재 그리고 양자 및 다자간 협상 등을 통해 북한체제의 변화를 유도하여 스스로 핵개발을 포기하도록 하는 방안이 가장 적절한 방안이라고 생각된다. 북한이 원하는 궁극적인 목표는 미국과의 평화협정 체결과 국교정상화이다. 북한은 비핵화를 위한 전제조건으로 미국과의 관계개선을 우선적인 과제로 주장해 온 반면, 미국은 북한이 비핵화를 위한 선제적 조치를 취할 경우 관계개선을 위한 미·북대화를 재개할 수 있다고 천명했다. 북한의 「2·29 합의」 파기 이후 오바마 대통령은 북한과의 대화에 관심을 보이지 않았으며, 비핵화를 위한 전제조건을 우선순위를 두고도 양국이 이견을 좁히지 못함으로써 북한 비핵화는 진전을 보지 못했다.

따라서 미국과 북한은 중요한 쟁점을 모두 협상 테이블에 올려놓고 일괄타결하는 방식을 고려할 필요가 있다. 「9·19 공동성명」에서 이미 비핵화원칙에 합의했고, 「2·13 합의」와 「10·3 합의」를 통해 구체적 일정까지 합의한 바 있으므로 미·북간 양자협의를 통해 이를 재확인하고 동시에 이행하는 방법을 추진할 경우 문제가 해결될 수 있을 것으로 생각된다.

2. 채찍과 당근의 조화

북한과의 협상 또는 합의의 이행을 위해서는 일방적인 강압 또는 지원 보다는 강압과 지원을 적절히 조화시켜야 한다. 일방적인 대북 제재 및 강압은 북한의 반발을 초래할 수 있으며, 중국이 협조하지 않을 경우 실효성도 담보할 수 없다. 따라서 북한이 순응할 수 있도록 유인하는 다양한 지원 방안을 제시하고 북한이 순응하지 않을 경우 제재 및 강압적 방법을 동원하는 지원과 강압의 적절한 조화가 필요하다.

북한 핵문제의 포괄적 해결에 있어서 핵심요소는 북한에 대한 안전보장이다. 북한이 핵무기를 포기하더라도 안보를 확실하게 지킬 수 있다는 믿음이 있을 경우 북한 비핵화가 가능해 진다. 따라서 북한이 안전보장에 대한 확실한 믿음을 가질 수 있는 대안을 제시하면서 구체적인 정치경제적 보상을 제안할 필요가 있다.⁴⁰ 반면, 북한에 대해서도 비핵화를 위한 세부 이행 절차 및 목록을 제시하여 비핵화 조치의 실천을 담보해야 한다. 북한이 합의사항을 실천하지 않을 경우 구체적 제

⁴⁰ 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화』, p. 149.

재 및 강압의 수단과 방법에 대해 관련국들과 사전 협의하여 동의를 구하는 것도 북한의 합의사항 이행을 담보하는 방안이 될 수 있을 것이다.

3. 양자 및 다자간 정책공조

북한 비핵화가 성공하지 못한 가장 큰 이유 중의 하나는 한·미간 정책공조의 부재였다고 할 수 있다. 특히 김대중-노무현 정부와 부시 정부간의 대북 인식에 대한 차이와 이로 인한 대북 정책에 대한 공조부재는 북한 비핵화에 심각한 걸림돌로 작용하였다. 부시 정부는 대북 화해협력이 민족간의 문제라고 주장하는 김대중-노무현 정부의 입장을 이해하지 못했고, 부시 정부의 대북 압박과 제재는 햇볕 정책으로 인해 효과를 발휘할 수 없었다. 반면, 김대중-노무현 정부는 미국의 대북 압박이 핵문제 해결에 도움이 되지 않는다는 인식 하에서 대북 경제지원과 남북 교류협력사업들을 지속했다. 이러한 상황에서 북한 핵문제를 해결하는 것은 불가능했다.

북한체제의 변화를 유도하여 핵문제를 해결할 수 있다고 가정했던 햇볕정책은 목적을 달성하지도 못했고, 오히려 남북관계에서 ‘긴장의 악순환’을 초래했다. 2000년 남북정상회담 이후 금강산관광사업이 활성화되었고, 개성공단사업이 추진되었으며, 남북교역이 증대되는 등 정치·경제·사회·문화적으로 남북교류가 증대되었다. 또한 정부 및 민간 차원에서의 대북지원 등 북한에 대한 지원도 증대되었다. 그러나 남북간 군사관계에는 별 진전이 없었던 것은 남북관계의 본질적 문제를 해결하지 못했음을 의미한다.⁴¹

북한 비핵화를 위해서는 한·미간 정책공조가 필수적이며, 한·미공조의 바탕 위에 다자간 협력체제가 구축되어야 한다. 북한에 대해 정치·경제적으로 실질적 압박을 가할 수 있는 중국의 협조가 있어야 하며, 러시아 및 일본의 협조도 필요하다. 상호간의 입장 차이를 극복하고 북한 비핵화에 공통의 이해관계를 수렴해야 강력한 대북 압박이 가능해질 것이다. 즉, 한·미간의 정책공조와 동시에 관련국들간의 긴밀한 협조와 정책공조가 있어야 비핵화에 대한 북한의 태도를 변화시킬 수 있다.

⁴¹ 구본학, “북한의 도전: 배경, 전망, 한국의 대응,” 『국제관계연구』, 제14권 제2호, 통권 제27호 (2009년 가을), p. 14.

4. 북한의 개혁개방 유도

북한의 비핵화는 북한이 체제변화를 추구하지 않는 한 해결되기 매우 어려운 과제이다. 2000년 남북 정상회담 이후 한국은 남북 교류협력의 활성화는 남북관계에 변화를 가져올 수 있으며, 이를 통해 한반도에 평화체제를 구축하며, 궁극적으로 통일에 기여할 것이라 기대했다. 평화통일이 실현되면 북한 핵문제는 저절로 해결된다는 인식이었다. 북한이 세차례 핵실험을 한 상황에서 우리의 기대가 실현될 수 있을 것인지는 의문이지만, 북한의 체제변화를 통해 스스로 핵개발을 포기하도록 하는 것이 가장 바람직한 방법이기도 하다.

21세기의 정보화 시대에 북한정권이 주민들을 외부의 정보에서 완전히 차단하는 것은 불가능하다. 북한에도 휴대전화의 보급률이 지속적으로 증가하고 있으며, 북한 당국이 인터넷을 통한 정보의 유입을 완전히 차단하는 것도 불가능하다. 중국을 왕래하는 주민들을 통제하는 것은 점점 더 어려워질 것이며, 북한을 방문하는 외국인들의 숫자도 증가할 것이다. 즉, 김정은 체제가 외부세계의 정보유입을 완전히 통제하는 것은 불가능하며, 정보의 유입은 더욱 많아질 것이다. 따라서 북한이 비록 매우 느린 속도지만 변화하지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 외부세계의 정보 유입이 북한의 개혁과 개방으로 연결되지 않을 것이다. 남북간 체제경쟁의 상황에서 북한은 체제의 생존을 우선시 할 것이며, 체제생존에 위기를 초래할 수 있는 어떠한 변화도 거부할 것이다.

따라서 북한의 변화를 유도하기 위해서는 투명성이 보장될 경우에만 대북 지원 사업을 허가하거나, 인도적 지원사업은 북한의 인권개선과 연계하는 등 북한의 변화를 유도할 수 있는 정교한 접근이 필요하다. 또한, 남북 교류협력사업들은 한국의 자본과 기술에 대한 북한의 의존성을 심화시키는 방향으로 추진하여 북한의 경제구조를 자력갱생에서 상호의존으로 전환시킬 수 있는 전략적 고려가 필요하다. 북한의 고립을 심화시키거나 북한체제의 경쟁력을 강화시키는 대북정책 보다는 유연하고 개방적인 체제로 전환하는 정책을 추진해야 한다.

VI. 결론

북핵문제가 등장한지 20여년이 지났지만 아직도 해결의 실마리를 풀지 못하고 있다. 북한은 국제사회로부터 핵보유국의 지위를 인정받으려 하나, 미국과 국제사회는 이를 인정하려 하지 않는다. 국제사회의 지도국으로의 대접을 원하는 중국도

북한의 핵보유를 반대하고 있다. 천안함과 연평도 사건 이후 남북관계는 회복될 기미를 보이고 있지 않다. 한반도를 둘러싼 이러한 정세는 대화를 통한 북핵문제 해결을 어렵게 만들고 있다.

교착상태에 있는 북핵문제 해결을 위해서는 보다 현실적인 방안을 마련할 필요가 있다. 북한이 핵포기 의지가 없는 한 6자회담 등 대화를 통한 북핵문제 해결은 비현실적인 희망일지도 모른다. 김정은 정권에 근본적인 변화가 없는 한 단순한 협상을 통해서 북핵문제를 해결하는 것은 불가능할 것이다. 북한이 원하는 것과 우리가 원하는 것이 무엇인지는 냉정하게 판단하고 비핵화 방안을 추진해야 한다. 북한이 원하는 것은 체제안전과 경제발전이고 우리가 원하는 것은 비핵화와 체제 변화이다. 따라서 이들 사이에서 타협이 이루어질 경우 북핵문제가 해결될 수 있을 것이다.

현상유지적 정책은 북한 비핵화에 도움이 되지 않고, 북한의 핵시설을 타격하는 것도 현실성이 없는 대안이다. 따라서 우리가 선택할 수 있는 대안은 경제지원, 관계개선, 평화협정 체결 또는 미·북관계 정상화, 체제전환 유도 등이 될 것이다. 결국 단기적으로는 핵무기를 보유한 북한과의 공존을 전제로 장기적인 북한 비핵화를 추구할 수밖에 없다.

북한의 최종 목표는 미·북관계 정상화와 평화협정 체결이다. 대북 경제지원과 CTR 방식은 미·북 관계정상화와 평화협정 체결 과정에서 인센티브로 활용될 수 있다. 북한의 체제전환은 그 과정에서 지속적으로 추구되어야 하며, 미·북 관계정상화 및 평화협정 체결과 연계하여 추진할 수 있다. 따라서 북한 비핵화를 위한 단계적 이행순서와 미·북 관계정상화 및 평화협정 체결을 위한 이행순서를 구체적으로 명시한 로드맵을 만들어 협상을 추진할 필요가 있다. 어느 한쪽이 선제적 조치를 취해야 한다고 주장할 것이 아니라 양측이 동시이행을 추진하도록 서로 양보해야 모두가 윈-윈할 수 있다.

1993년 북한은 핵무기를 보유하지 않았고, 고농축우라늄계획도 없었으며, 미국 본토를 위협할 수 있는 장거리미사일도 가지지 못했다. 그러나 지금은 플루토늄 핵무기와 고농축우라늄 핵무기를 모두 보유한 것으로 추정하고 있으며, 미국 본토를 타격할 수 있는 장거리미사일의 시험발사도 성공했다. 최근에는 잠수함발사 미사일(SLBM) 개발을 추진 중이다. 이제 북한의 핵개발을 멈추게 할 수 있는 방법은 사실상 없다고 해도 과언이 아니다. 20여년간 한국과 미국은 압박과 포용 사이를 전전하다가 북한의 핵개발을 억제하는데 실패했다. 만약 북한의 핵개발이 그들이 주장하는 바와 같이 미국의 핵공격을 억제하기 위한 것이며 방어용이라면 협

상으로 폐기시킬 수 있을 것이지만, 그것이 한국 또는 미국을 공격하기 위한 것이 라면 협상을 통한 북핵 폐기하기는 어려울 것이다.

그럼에도 불구하고 북한이 핵개발을 포기하도록 유도해야 한다. 북한을 협상의 장으로 끌어내야 하고, 핵개발을 중단하는 조치를 우선적으로 취하도록 해야 하며, 궁극적으로 핵개발을 포기하도록 해야 한다. 이를 위해 제재와 압박뿐만 아니라 다양한 정치·경제·안보적 지원 및 보상을 제공하는 유인책을 강구해야 한다. 현재의 교착상태를 타개할 수 있는 돌파구를 마련해야 하며, 상대를 배려한 진정성 있는 로드맵을 제시하는 것이 문제 해결의 단초가 될 것이다. 북핵문제 해결에 한국은 물론이며 미국 및 중국의 적극적인 관심과 의지가 무엇보다 중요하다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 11월 11일

참고문헌

1. 단행본

- 박종철 외. 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용 방안』. 통일연구원 KINU 연구총서 11-07, 2011.12.
- 신범철 외. 『평화공동체 추진구상』. 한국전략문제연구소 통일정책용역연구보고서, 2011.11.
- 이상우. 『북한정치 변천: 신정체제의 진화과정』. 서울: 오름, 2014.
- 장준익. 『북한 핵미사일 전쟁』. 서울: 서문당, 1999.
- 조성복. 『탈냉전기 미국의 외교·안보정책과 북한의 핵정책』. 서울: 오름, 2011.
- 조재길. 『북핵 위기와 한반도 평화의 길』. 서울: 한울, 2006.
- 통일원 남북대화사무국. 『남북기본합의서』. 팜플렛 자료, 1992.3.

2. 논문

- 구본학. “북한의 도전: 배경, 전망, 한국의 대응.” 『국제관계연구』. 제14권 제2호, 통권 제 27호, 2009년 가을.
- _____. “북한의 핵문제와 남북한 군비통제.” 『한반도 군비통제』. 제12집, 1993.
- _____. “북한의 미사일발사 배경과 북한체제 전망.” 북한민주화네트워크 주최 세미나 발표 논문, 2012.4.18.
- 김민석. “북한 핵무기 개발현황.” 『북한연구』. 제3권 2호, 1992년 여름.
- 이춘근. “북핵실험의 군사·외교적 함의.” 2009 상반기 국가안보전략연구소 학술회의 발표 논문집, 2009.6.18.

이호령. “북핵문제 경과와 북한의 의도.” 한림국제대학원대학교 외교안보정책연구소/현대중국연구소. 『미중관계 변화와 한국의 대미/대중 외교안보전략 방향』. 2005년 국방부 정책과제보고서, 2005.11.

한순구. “북핵은 ‘퍼스트 무버’가 지는 순차게임.” 『조선일보』. 2012.4.2.

Koo Bon Hak. “A New Thinking for Resolution of the North Korean Nuclear Issue.” 김영재·최진욱·박인휘 편. 『한반도 평화통일, 어떻게 만들 것인가? 제네바 합의 이후 20년의 교훈과 과제』. 한국정치학회·민주평화통일자문회의·통일연구원 공동주최 국제학술회의 논문집, 2014.12.

Robert Carlin and John W. Lewis. “Review U.S. Policy toward North Korea,” *washingtonpost.com*. November 22, 2010, <<http://www.washingtonpost.com>>.

3. 기타 자료

『문화일보』.

『연합뉴스』.

『이데일리』.

『조선일보』.

chosun.com.

Abstract

Development of North Korea's Nuclear Issues and Lessons to be Learned

Bon-Hak Koo

Though more than two decades have passed since the U.S. and North Korea agreed on the Geneva Agreed Framework in October 1994, the North Korean nuclear issue has become more difficult to be resolved than before. In spite of international sanctions, North Korea has implemented three nuclear test explosions and successfully launched long-range missiles. The North Korean young leader, Kim Jung Un, declared a parallel policy of economic and nuclear development at the same time. It is clear that North Korea has tried every efforts to miniaturize and possess various kinds of nuclear bombs. North Korean watchers in the U.S. warned in early this year that North Korea would hold more than 100 nuclear bombs and long-range missiles which can target the U.S. main land.

North Korea successfully possessed nuclear and long-range missile capabilities by a strong political willingness of political leaders for more than two decades. The U.S. unfortunately could not focused on the North Korean nuclear issue due to the war of anti-terrorism. Presidents Kim Dae Jung and Rho Mu Hyun, pursuing exchange and cooperation between the North and the South, believed that the North's nuclear development as means to negotiate with the U.S. The Presidents Lee Myung Bak and Park Geun-hye did not have opportunities to talk with the North due to continuous military provocations by the North. China provided an opportunity for North Korea to evade international sanctions imposed on the North by utilizing the nuclear issue to enhance its strategic position vis-a-vis the U.S.

After the Iranian nuclear negotiation reached an agreement, international community must pay attention to resolve the North Korea nuclear issue. President Obama's policy of "strategic patience" may not resolve the North's nuclear enigma. The North Korean nuclear program will increase instability and nuclear domino in the region. Therefore, international community must make every effort to denuclearize the North with such various measures as sanctions and pressure, political and economic support and compensation, measures to induce the North toward reform and openness, and so forth.

Key Words: North Korean Nuclear Issue, Six-Party Talks, U.S.-North Korean Negotiations, North Korean Nuclear Agreement, South-North Relations

북한의 경제발전전략 70년의 회고와 향후 전망*

양 문 수*

- I. 머리말
- II. 냉전 시기 북한의 경제발전전략
- III. 탈냉전 시기 북한의 경제발전전략
- IV. 탈사회주의 시기 북한의 경제발전전략
- V. 향후 북한의 경제발전전략 전망
- VI. 맺음말

국문요약

이 글의 목적은 한반도 분단 이후에 북한 경제가 지난 70년 동안 걸어온 길을 간단히 요약, 평가함과 동시에 미래를 전망해 보는 것이다. 다만 지면의 제약으로 인해 이 글은 경제발전전략이라는 국가적 과제에 초점을 맞추어 정리하고, 아울러 이를 세계적 맥락에서 평가·전망하는 작업을 병행하기로 한다.

냉전 시기인 1960년대에 북한경제발전전략의 원형이 완성되어 이후에 약간의 변형, 퇴색은 있었지만 기본적인 틀은 유지되었다. 이 전략의 대부분은 구소련의 경제발전전략 혹은 스탈린의 공업화모델에서 온 것이다. 북한은 1970년 초중반의 동서 대타격을 배경으로 해서 기존의 경제발전전략을 수정해서 최초로 서방세계를 향해 대외개방정책을 폈지만 이 정책으로 인해 큰 낭패를 당하면서 곧 기존의 자력갱생전략으로 회귀했다.

사회주의권의 붕괴 여파로 심각한 경제위기를 맞게 되었던 북한은 1990년대부터 기존의 경제발전전략을 고수하기가 어려워 제한적이거나 개혁·개방을 확대하고자 노력했다. 변화의 방향에 초점을 맞춘다면, 즉 장기적인 관점에서 본다면 북한은 중국·

베트남과 마찬가지로 탈사회주의 또는 체제이행이라는 커다란 세계사적 물결에 휩쓸려가고 있다고 볼 수 있다. 반면 변화의 폭, 깊이, 속도에 초점을 맞춘다면, 즉 중단기적 관점에서 본다면 북한은 탈사회주의 또는 시장경제로의 체제이행이라는 커다란 세계사적 물결에 역행하거나 한참 뒤져 있다고 평가할 수 있다.

얼핏 장기와 중단기의 부정합성으로도 볼 수 있는 이러한 추세는 앞으로도 크게 변하기 어렵다. 향후 북한의 경제발전전략은 여전히 큰 틀로 보면 그럭저럭 버티기에 머물러 있을 것으로 보인다. 다만 그 속에서 경제발전전략을 소폭 개선하고자 하는 노력은 충분히 있을 수 있다. 본격적인 개혁·개방은 여전히 많은 시간을 필요로 한다. 다만 매우 제한적인 수준에서 조심스럽게 개혁·개방적 조치의 확대를 모색하는 움직임은 당분간 지속될 것으로 보인다.

주제어: 북한, 경제발전전략, 70년, 세계적 맥락, 개혁·개방

* 이 연구는 2015학년도 북한대학원대학교 교내연구비 지원으로 이루어졌음.

** 북한대학원대학교

I. 머리말

국민경제를 발전시키는 것은 모든 나라의 공통된 핵심 과제이다. 더욱이 경제적으로 낙후된, 그리고 새롭게 태어난 신생국가의 지도부에게 경제발전이란 정권의 운명이 걸려 있는 지상목표라고 해도 과언이 아니다.

1945년 해방과 더불어 소련군의 지원을 등에 업고 한반도 북부에 들어와 권력을 장악한 김일성 정권은 해방과 분단으로 인한 혼란을 수습하고 어려운 여건 하에서 경제를 일으켜 세워야 하는 과제를 안고 있었다. 한반도의 해방은, 비록 식민지 경제라는 취약성이 있었음에도 불구하고, 기존에 일본과 맺고 있던 경제적 분업연관관계가 파괴됨을 의미했고, 게다가 분단으로 인해, 기존에 한반도 남부와 북부 사이에 존재했던 분업연관관계조차 끊어졌다. 나아가 한국전쟁으로 인해 엄청난 인적·물적 피해가 초래되었다.

그러한 어려운 초기 조건을 안고서 북한은 자신들의 경제발전전략을 수립, 실행에 옮겼다. 한때는 남한을 압도할 정도로 고도성장을 구가했지만 언제부터인가 경제가 활력을 잃기 시작했으며, 더욱이 ‘고난의 행군’으로 대변되는 심각한 경제위기를 비롯해 슬한 우여곡절을 겪으면서 오늘에 이르고 있다.

이 글은 한반도가 남과 북으로 분단된 지 만 70년이 지난 시점에서 북한 경제가 그동안 걸어온 길을 되돌아보면서 간단히 정리, 평가하면서 미래를 전망해 보는 것을 목적으로 한다. 다만 지면의 제약 등을 고려하여 경제발전전략이라는 국가적 과제에 초점을 맞추어 정리하고, 아울러 이를 세계적 맥락에서 평가·전망하는 작업도 병행한다.

II. 냉전 시기 북한의 경제발전전략

1. 1940년대 후반 및 1950~1960년대 북한경제의 전개과정

해방 직후 북한정권에게 주어진 최대의 경제적 과제는 사회주의 경제체제의 토대 마련과 이에 기초한 경제의 복구·발전이었다. 사회주의 경제체제 구축을 위해 북한은 먼저 토지개혁에 착수했다. 1946년 3월 토지개혁법령을 공포하고 무상물수 무상분배에 의한 토지개혁을 실시해 단 20여 일만에 매듭지었다. 이어 같은 해 8월에 주요 산업 국유화 법령을 발표해 주요 공장, 기업소, 광산, 발전소, 운수, 체신, 은행, 상업 및 문화기관을 국유화하는 조치를 단행했다. 그 결과 전체 산업

의 90% 이상인 1,034개소의 산업시설이 사회적 소유로 전환되었다.

이렇게 해서 사회주의경제의 토대를 마련한 북한은 1947년부터 2차례에 걸친 1개년 경제계획과 2개년 경제계획을 실시했다. 물론 이 시기는 제대로 된 경제발전전략이 수립된 때도 아니었고, 따라서 사회주의 경제의 대표적인 경제계획인 5년 내지 그 이상의 장기경제계획이 등장하지도 않았다.

북한은 해방후 일본인 철수, 국토 분단의 혼란으로 인해 1946년의 공업생산이 1944년에 비해 71.7%나 감소했으나 1947~49년에 연평균 49.9%의 높은 성장률을 기록하면서 해방 전의 공업생산수준을 거의 회복했다. 이 시기의 고성장은 구소련으로부터의 자본과 기술의 원조, 비교적 풍부한 전력사정 등에 힘입은 바 크다.¹

한국전쟁이 끝난 1953년에 공업총생산은 전쟁 전(1949년)의 64% 수준, 농업총생산은 76% 수준으로 크게 떨어졌다. 이에 따라 전후복구 3개년 계획(1954~1956년)은 산업생산에 있어서 전쟁 이전 수준을 회복하는 것을 목표로 삼았다. 전후복구를 비교적 성공리에 끝낸 북한당국은 1957년부터 최초의 장기경제계획인 5개년 계획(1957~1960년)에 착수하면서 사회주의 공업화의 토대를 구축하고 주민들의 의식주 문제를 해결한다는 목표를 내걸었다.

이 시기에 북한은 중공업 우선정책을 내세웠다. 중공업 우선정책은 1953년 8월 당 중앙위원회 제6차 전원회의에서 채택된 이후 줄곧 북한의 경제개발의 기본노선으로 추진되었다. 북한은 또한 이 시기에 이른바 생산관계의 사회주의적 개조를 완료했다. 1954년부터 농업의 집단화 등에 나서 1958년 8월에 농업의 협동화, 수공업 및 중소상공업의 협동화 등 생산수단의 사회주의적 소유화를 매듭지었다. 이에 따라 사회주의 경제체제의 틀 속에서 본격적인 경제발전을 도모할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다.

3개년 계획과 5개년 계획은 연평균 공업성장률이 30~40%에 달하는 큰 성과를 거두었다고 북한당국은 발표했다(<표 1> 참조). 특히 5개년 계획은 국민소득, 공업총생산, 농업총생산 등의 면에서 성장률이 목표치를 크게 웃돌아 전체적으로 계획목표를 2년 앞당겨 달성한 것으로 발표되었다. 외부의 관찰자들도 이 시기의 북한경제의 고도성장에 대해서는 별다른 이의를 제기하고 있지 않다. 이 시기의 고

¹ 북한정부가 단편적으로 발표한 공식 통계를 한국정부 및 한국의 연구기관이 모아서 정리한 것으로서는 국토통일원, 『북한경제통계집(1946~1985년)』(서울: 국토통일원, 1986); 통일원, 『북한경제통계집』(서울: 통일원, 1996); 한국개발연구원, 『북한경제지표집』(서울: 한국개발연구원, 1996)이 대표적이다. 한편 모든 사회주의 국가의 공식적인 경제통계가 그렇듯이 북한의 공식 경제통계도 얼마만큼 신뢰할 수 있는가 하는 것이 항상 논란의 대상이다.

성장은 전후복구기라는 특수한 시대적 성격도 있겠지만 구소련, 중국 등 사회주의 국가들의 대규모 원조와 천리마 운동 등 광범위한 대중동원체계에 힘입은 바 크다고 할 수 있다.

<표 1> 북한의 주요 경제계획의 목표와 실적

(단위: %)

경제계획	국민소득증가율		공업생산증가율		곡물생산증가율	
	목표	실적	목표	실적	목표	실적
3개년 계획 (1954~1956년)	20.5	30.1	37.5	41.8	10.8	7.1
5개년 계획 (1957~1960년)	17.1	20.9	21.1	36.6	5.6	7.2
1차 7개년 계획 (1961~1970년)	15.2	7.5	18.1	12.8	8.2	2.7
6개년 계획 (1971~1976년)	10.3	9.2~10.3	14.0	16.3	5.8~7.0	8.2
2차 7개년 계획 (1978~1984년)	9.6	8.8	12.1	12.2	2.4	2.4
3차 7개년 계획 (1987~1993년)	7.9	-	9.6	-	4.9	-

주: 북한 발표치로서 연평균증가율.

자료: 통일부

1960년대는 북한 경제발전전략의 원형이 완성된 시기이다(후술). 북한은 1950년대 경제계획을 통해 구축된 공업기반을 더욱 공고히 하고 주민생활을 향상시킨다는 목표를 내걸고 1961년부터 제1차 7개년 계획에 착수했다. 1950년대에 경제개발의 중요한 축의 하나였던 중공업 우선정책은 1960년대 초에 약간 완화되는 듯했으나 1962년 10월의 쿠바사태 이후 다시 강화되었다.

더욱이 이 때부터 4대 군사노선과 국방·경제 병진노선이 등장하면서 전반적인 경제발전에도 부정적 영향을 미치기 시작했다. 우선 군사비 지출 부담이 더 늘어났다. 또한 북한의 전후복구기가 종료된 데다 중소 분쟁의 영향 등으로 사회주의 국가들의 대북한 원조가 사실상 중단되었다.

이에 따라 1966년 10월 당 대표자회의에서 경제계획 기간을 3년 연장기로 결정했다. 그럼에도 불구하고 당초 계획목표는 전반적으로 미달된 상태에서 계획은 종료되었다(<표 1> 참조). 북한정부가 그동안 어느 정도 발표해왔던 경제통계의 발

표를 갑자기 중단한 것도 바로 이 시기부터라는 사실로부터도 이 시기의 경제적 어려움을 유추할 수 있다.

2. 북한 경제발전전략 원형의 완성

경제발전전략²이란 발전목적과, 그 목적을 실현하기 위한 수단·정책의 체계를 총칭하는 것이다. 정책은 크게 보면 제도·조직에 관한 정책과 자원배분과 관계가 있는 정책이 있다.

우선 북한에서 경제발전의 목적이 무엇인지 살펴보기로 하자. 북한체제의 장기적인 목표는 ‘사회주의의 건설’과 ‘체제의 생존’으로 요약할 수 있으며, 따라서 경제발전의 목적은 군사력의 확보·강화와 경제적 국력의 향상이라고 할 수 있다.

공식적으로도 “사회주의공업화³는 사회주의의 완전승리의 필수적 조건으로 된다. 사회주의 공업화는 사회주의의 물질·기술적 토대를 창설·강화하고 나라의 경제적 자립성을 보장⁴하는 것으로 규정된다. 구소련도 그랬듯이 혁명후 탄생한 사회주의정권에게 체제·정권의 생존은 절실한 문제였다. 북한도 예외가 아니었다.

그러면 이러한 목적을 달성하기 위해 북한이 취해 온 수단·정책, 즉 제도, 조직, 자원배분정책 등은 다음과 같은 것들로 압축된다. 중앙집권적 계획제도, 자력갱생, 정신적 자극 우선, 고(高)축적·강(強)축적, 중공업 우선 발전전략이다. 즉 중앙집권적 계획제도라는 제도적 기반 하에 소비 희생의 강제저축 메커니즘을 통해 높은 수준의 자본축적을 달성한 뒤 이 자본을 중공업에 우선적으로 투자해 경제성장을 도모하는 것이다. 그리고 이러한 경제성장은 대외적으로는 자력갱생의 방식에 의해, 대내적으로는 정신적 자극을 통해 주민들을 동원함으로써 달성하고자 한 것이다(서재진 외 2004: 104-105).

중앙집권적 계획제도는 말 그대로 중앙에 권한이 집중되어 있으며 국민경제의 자원배분을 계획에 의해 실현하고자 하는 제도이다. 북한의 국가적인 경제운영 기구, 즉 계획관리기구는 단순화해서 보면 중앙의 계획당국 — 정부의 산업관련 각 부처(省, ministry) — 기업이라는 위계제(hierarchy) 구조로 되어 있다. 즉 위

² 필자는 기존에 경제개발전략이라는 개념을 사용했으나 이 글에서는 『통일정책연구』의 기획 의도에 맞추어 경제발전전략으로 대체하기로 한다. 경제개발전략과 경제발전전략은 엄밀히 따지면 상이한 개념이지만 큰 틀에서 보면 같은 개념으로 간주해도 큰 무리는 없다.

³ 북한에서는 다른 사회주의국가와 마찬가지로 ‘사회주의건설’을 위해 공업화에 우선순위가 주어졌기 때문에 경제발전은 사회주의공업화와 거의 같은 말이다.

⁴ 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1970), pp. 66~67.

계제의 정점에는 경제전체를 컨트롤하는 중앙의 계획당국(국가계획위원회)이 있고 위계제의 최말단에는 생산 단위인 기업이 있다.

미시적으로는, 즉 기업 차원에서는 1961년부터 도입된 ‘대안의 사업체계’가 기업관리의 가장 중요한 축을 이루고 있다. 이는 한마디로 말해 종전의 지배인유일관리제 대신에 공장당위원회에 의한 집단지도체제를 기업 관리운영의 중심에 둔다는 것이다. 아울러 거시적으로는, 즉 국민경제 차원에서는 1964~1965년부터 도입된 ‘계획의 일원화·세부화’가 국민경제 계획화의 기본 축을 이루고 있다. 계획의 일원화란 전국에 뻗어 있는 국가계획기관과 계획세포가 하나의 계획화체계를 형성하여 국가계획위원회의 통일적인 지도하에 계획화의 유일성을 철저히 보장하도록 하는 것을 의미한다. 계획의 세부화는 국가계획기관이 직접 전반적 경제발전과 기업의 경영활동을 밀접히 연결시키는, 즉 중앙으로부터 지방과 기업에 이르기까지 국민경제의 부문간, 기업간 및 지역간 그리고 그것들 내부 상호간의 모든 경제활동을 세부에 이르기까지 계획에 구체적으로 맞물리게 하는 방법이다(양문수 2001: 86-87).

“중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킨다”는 원칙은 1953년 8월 이후 줄곧 북한의 공식방침으로 되어 왔다. 다만 실제로는 중공업 우선전략을 취해왔다고 할 수 있다. 공식문헌은 “우리 당은 경제건설의 기본노선에 따라 중공업을 우선적으로 발전시키는 원칙을 일관되게 견지했으며 중공업에 자금과 자재, 설비와 노동력을 집중했다”고 밝히고 있다.⁵ 또한 김일성은 “사회주의적 공업화의 중심은 중공업의 선차적 발전에 있다”⁶고 분명히 한 바 있다.

냉전체제 하의 사회주의 국가들은 대체로 중공업을 우선 발전시킴으로써 선진 공업국을 추월하고자 하는 정책의지를 가지고 있었다. 사회주의 국가들은 미국을 위시한 서방국가와 정치·군사적으로 대립하는 위치에 있었다. 이러한 상황은 당시 사회주의 국가의 지도자들로 하여금 신속한 경제발전을 통하여 세계 여러 민족들 속에서 자립하는 것을 국가와 민족의 존망에 관계되는 시급한 문제로 판단하도록 하였다. 이들은 급속한 중공업화의 실현이 곧 경제발전이며 빈곤과 낙후를 벗어나는 지름길로 판단하였다(이일영·양문수 2001).

북한에 있어서도 중공업 우선발전을 위한 저소비·고축적 전략은 경제발전전략의 기본골격을 형성했다. 즉 소비보다 축적에 우선적 의의를 두면서 축적을 보다

⁵ 사회과학원 주체경제학연구소, 『경제사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 425.

⁶ 『김일성 저작선집 1』 (평양: 조선로동당출판사, 1967), p. 489.

급속하게 증가시키려는 목표가 설정되었다. 이것은 자금이 보다 많이 축적에 돌려질수록 생산은 보다 빠른 속도로 증가하고 인민의 생활은 보다 빨리 향상될 것이라는 논리에 의해 합리화되었다.

북한의 경제발전전략에서 빼놓을 수 없는 것이 자력갱생 및 자립적 민족경제 건설이다. 이는 1950년 후반에 등장해 1960년대에 강화되었다. 북한의 공식문헌은 자력갱생에 대해 “자국의 혁명을 기본적으로 자기의 주체적 역량에 의거해 이루고자 하는 철저한 혁명적 입장이며 자국의 건설을 자국민의 노동과 자국의 자원에 의해서 추진하고자 하는 자주적 입장”이라고 설명하고 있다. 자력갱생론은 자립적 민족경제건설의 원칙으로 이어진다. 자력갱생의 원칙을 기초로 자국민의 힘과 자국의 자원을 동원하여 자신의 기술과 자급에 의거할 때에만 자립적 민족경제건설이 가능하다는 것이다. 물론 자력갱생론이 대외무역을 부정하는 것은 아니다. 하지만 북한에서는 대외무역을 자립적 민족경제건설과 그 발전에 철저히 복무해야 하고, 따라서 자립적 민족경제의 토대에 입각해서 대외무역을 발전시키게 되어 있다. 이렇게 해서 자력갱생론의 원칙하에 대외무역은 제한된 범위 내에서 이루어지게 되었다.⁷

이러한 북한의 경제발전전략의 원형은 1950년대에 태동해 1960년대에 완성되었다고 할 수 있다. 그리고 최소한 공식적으로는 50년 이상이 경과한 지금까지 유지되고 있다. 물론 1970년대부터 때로는 북한정부가 의도적으로, 때로는 북한정부의 의도와는 무관하게 경제발전전략의 수정이 이루어지거나 의미가 퇴색되기도 했다.

3. 북한 경제발전전략 원형에 대한 평가

앞에서 보았듯이 북한은 군사력의 확보·강화와 경제적 국력의 향상이라는 목적을 실현하기 위해서 중앙집권적 계획제도라는 제도적 기반 위에 자력갱생, 정신적 자극 우선, 고축적·강축적, 중공업 우선발전과 같은 수단을 가지고 경제발전전략을 전개했다.

특히 중앙집권적 계획제도는 고축적·강축적, 중공업 우선발전과 같은 자원배분, 분배정책을 전개하는데 딱 들어맞는 제도였다. 실제로 구소련, 중국 등의 사회주의제국은 이들 3가지 전략이 하나의 패키지로써 추진되었고 북한도 예외가 아니

⁷ 자력갱생 및 자립적 민족경제 건설에 대한 북한의 공식적인 설명에 대해 보다 자세한 것은 『경제사전 2』, pp. 206~210 참조.

었다. 이것 하나만 놓고 보더라도 북한의 경제발전전략은, 전부는 아니라 하더라도 대부분은 구소련의 경제발전 전략 혹은 스탈린의 공업화 모델에 매우 가깝다고 할 수 있다(서재진 외 2004; 양문수 2001).

물론 북한의 전략이 스탈린 모델의 단순 모방에 지나지 않는다고는 잘라 말할 수 없다. 오히려 북한지도부는 1950년대 말 이후 자기네 전략의 독자성, 독창성을 강조하여 왔다. 물론 어느 정도 독자성이 있는 것은 부정하기 어렵다. 첫째, 다른 사회주의국가와 마찬가지로 중앙집권적 계획제도를 도입하였지만 보다 집권도가 강한 집권제를 추진한 것, 둘째, 구소련과 달리 ‘자력갱생’을 강조하여 온 것,⁸ 셋째, 물질적 자극보다 정신적 자극을 우선시킨 것 등이다.

하지만 경제발전전략에서 핵심적 요소는 중앙집권적 계획제도, 고축적·강축적, 중공업 우선성장과 같이 자원배분의 기본틀과 관련된 정책이다. 결국 북한의 경제발전전략은 북한의 독자성을 인정한다고 해도 전략의 대부분이 스탈린의 그것에 꽤 가깝다는 것을 뒤집을 정도는 아니라고 볼 수 있다.

실제로 1940~1950년대에 사회주의 국가들에게 있어서 이념·정치·군사·경제 등의 면에서 압도적인 능력을 갖고 있었던 구소련의 영향력은 대단한 것이었다. 소련은 경제성장을 위한 사회주의적인 길을 개척하여 성공을 거두었다. 최초의 두 개의 5개년 계획에서 소련은 급속한 공업화, 빠른 경제성장, 경제구조의 뚜렷한 전환을 실현했다. 더욱이 소련은 나치스의 맹공에 훌륭히 견디어 냈을 뿐 아니라 오히려 그 침공을 되받아쳐서 결국 제 2차 세계대전에서 연합국이 승리하는 데 일정 정도 기여했다.

사회주의제국의 일반적인 경험에서 보면 급속한 공업화, 군사력 강화의 필요성은 첫째, △신생 사회주의국가의 대부분이 경제적으로 낙후된 상태에서 출발, 경제적 후진성을 없애는 것이 중요한 과제였다는 것, 둘째, 주위가 ‘적’ (자본주의국)으로 둘러싸여 있었다는 사실로부터 제기되었다. 북한도 제 2차 세계대전의 종전 직후에 등장한 저개발 신생독립국이고 정권 수립 후, 미국·한국과의 대치상태가 지속되었기 때문에 급속한 공업화, 군사력 강화의 필요성은 꽤 컸다. 북한의 입장에서 보면 구소련의 경험은 하나의 ‘모델’이 되기에 충분한 것이었다(양문수 2001: 97-100).

더욱이 북한의 경우, 김일성 정권의 수립에 있어서 소련의 역할은 결정적이며

⁸ 다만 구소련도, ‘자력갱생’ 정도는 아니지만, 소극적인 무역정책을 전개했고 또 수입대체를 강조했었다.

노동당과 국가기구가 소련군의 점령을 기초로 출현하였다. 북한 지도부가 소련 모델의 많은 요소들을 수용한 것은 당연하고 자연스러운 일이었다.

Ⅲ. 탈냉전 시기 북한의 경제발전전략

1. 1970~1980년대 북한경제의 전개과정

북한은 1971년부터 6개년 계획에 착수했다. 이 기간 중 가장 특기할 만한 사실은 1972년부터 74년까지 서방세계로부터 대규모 차관 등을 통해 대량의 기계·플랜트를 도입한 것이다. 그런데 1974년의 ‘오일쇼크’의 여파로 북한의 수출은 큰 타격을 받게 되었고 이에 따라 북한은 서방세계에서 도입한 차관 등을 제때 상환하지 못하게 되었다. 이를 계기로 북한의 외채문제가 표면화⁹되었고 이는 갈수록 심각해졌다. 특히 북한이 1985년부터는 이자마저 상환하지 못하게 되자 서방세계 채권단은 1986년 북한을 ‘파산국가’로 지정하기에 이르렀다.

이러한 문제들로 인해 당초 계획목표의 달성이 힘들게 되었다. 북한은 1975년 8월에 갑자기 6개년 계획 목표를 1년 6개월 앞당겨 달성했다고 발표했으나 실제로는 철강, 시멘트 등 일부 분야에서는 실적이 부진했던 것으로 전해지고 있다. 이에 따라 북한은 그 이후 무려 2년간의 완충기를 설정, 미진한 부분을 보충하는데 주력함으로써 사실상 계획기간을 1년 연장했다.

북한은 인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 기본과업으로 설정하고 1978년부터 제2차 7개년 계획에 착수하였다. 그런데 북한은 계획의 마지막 년도인 1984년이 다 가도록 이 계획의 추진결과에 대해 일체의 발표가 없다가 1985년 2월 16일에 갑자기 제2차 7개년 계획이 1984년 말을 기해 완료되었다고 뒤늦게 발표하였다. 이에 대해 외부세계의 관찰자들은 이 기간 중의 북한의 공식통계의 신뢰성에 대해 강한 의문을 제기하고 있다. 그리고 이 계획도 종료된 뒤 다음의 경제계획에 착수하기까지 2년간의 완충기를 거쳐야 했다.

⁹ 북한의 대외채무 불이행사태가 발생, 북한의 대외부채문제가 표면화한 것은 1974년경으로 알려져 있다. 이해 7월 북한은 대일 철강재 수입계약금을 지불하지 못했고 이에 따라 철강재의 선적이 중단되었다. 이 소식이 알려지면서 일본 및 유럽국가들로부터 플랜트수입에 대한 대금지불 독촉이 잇따랐다. 이에 북한은 국제금융시장에서 차관 등의 형태로 자금을 조달하려 했으나 서방세계의 금융기관으로부터 거절당해 결국 1975년 6월 이후 주요채권국들과 직접 지불연기를 교섭하게 되었다. 그리고 채권국들은 이후 북한에 대해 여러 가지 경로로 채무상환 압력을 넣기에 이르렀다.

제3차 7개년 계획(1987~1993년)은 계획목표가 몇 개 분야를 제외하고는 이전의 경제계획보다 하향 책정되어 있는 점이 특징이다. 이는 북한의 경제상황이 그만큼 어려워졌으며 이러한 상황을 타개할 뚜렷한 방안을 찾아내지 못했음을 보여주는 것이다.

2. 경제발전전략의 수정 시도 및 회귀

가. 대외경제 분야

북한은 1960년대 말까지 대외무역정책의 기조로서 자력갱생 원칙에 의한 자립적 민족경제건설노선을 고수해 대외무역을 최소의 범위·규모로 제한하여 왔다. 또한 정경일치의 원칙에 의해 주로 사회주의국가들과 무역을 했는데 특히 구소련·중국과의 무역이 압도적이었다.

이러한 무역정책의 기조는 1970년대에 들어서면서 변화의 조짐을 보이기 시작했다. 1972년부터 일본, 프랑스, 독일, 영국 등 서방세계와의 무역 확대를 시도했는데 이들 국가로부터 대규모의 차관 등을 토대로 대량의 기계·플랜트 등 자본재를 들여온 것이다. 당시의 북한으로서는 획기적인 정책이었다.

1972년부터 급격히 확대되기 시작한 서방세계와의 무역은 1974년에 피크에 달했다.¹⁰ 이 해는 자본주의국가들로부터의 수입이 전체무역에서 차지하는 비중이 53.7%를 기록, 사상 처음으로 사회주의국가들로부터의 수입을 앞질렀다. 그러나 1975년 이후 선진 자본주의 국가들로부터의 수입은 급속히 줄었다.¹¹

그런데 1970년대 전반 서방세계와의 무역확대정책은 커다란 문제를 발생시켰다. 북한정부의 기대와는 달리 엄청난 무역수지 적자가 발생한 것이다. 1974년의 경우, 무역수지 적자액(6.2억 달러)은 같은 해 수출총액(6.8억 달러) 규모에 근접했다. 그리고 이러한 무역수지 적자의 급증은 북한의 대외채무 상환 불이행을 초래했고, 더욱이 북한의 외채문제를 발생시키는 직접적인 계기로 작용했다. 외부기관의 추정 결과를 종합해 보면 북한의 외채문제가 표면화되고 2년 정도 경과한 시점인 1976년 말의 외채규모는 20억~24억 달러인 것으로 추정되고 있다(경남대학교 극동문제연구소, 1979: 520-521). 그리고 외채규모는 그 이후에 눈덩이처럼 계

¹⁰ 북한은 자국의 무역통계를 발표하지 않고 있다. 그래서 북한의 무역에 관한 통계는 무역상대국이 발표한 통계로부터 역추정하는 방식으로 정리하고 있다. 이 글에서는 한국의 통일부가 추정한 결과를 이용하기로 한다.

¹¹ 다만 일본은 북한의 주요한 수입상대국으로서의 지위를 상당기간 유지하였다.

속 늘어났다.

이후 북한은 외화난에 허덕이게 되었고 이는 북한으로 하여금 대외무역, 나아가 대외개방의 확대를 보다 진지하게 고민하게 만들었다. 이를 배경으로 1984년에는 합영법이 등장했다.¹² 이것은 북한의 역사상 획기적인 사건이었다. 그때까지 북한의 대외경제관계는 어디까지나 무역이 중심이었다. 외국의 투자를 끌어들이는 적은 있으나 소련이나 중국 등 사회주의 국가들과 손을 잡았었다. 그러던 북한이 이제는 자본주의 국가들로부터 투자를 유치하겠다고 나섰다. 외채의 누적 및 대외신용도 추락으로 서방세계로부터의 차관도입이 불가능해지자 새로운 대안으로서 원리금 상환 부담이 없는 외국인 직접투자에 눈을 돌리기 시작했다.

하지만 외국인 투자 유치는 간단하지 않았다. 합영법이 공포된 지 1년 반이 다 되어도 실적을 올리지 못하자, 특히 일본, 프랑스 등 비교적 북한과의 경제교류에 우호적이던 자본주의국가들로부터의 투자유치가 별다른 성과를 거두지 못하자 북한은 재일동포의 자본유치쪽으로 방향을 굳히게 되었다.

1986년 2월 28일, 평양을 방문한 재일본조선인 상공연합회 결성 40주년 기념단에 김일성은 합영사업에의 참여를 강도높게 요구했다. 이것이 조조(朝朝)합영사업의 강령이 된 ‘2·28 교시’였다. 그리고 이를 계기로 조조합영사업이 본격화되면서 북한이 야심작으로 내놓은 합영사업은 이른바 조조합영으로 쪼그라들었다(신지호 2000: 90-95). 실제로 1984년의 합영법 발표 이래 1992년 7월까지 북한이 외국 기업과 투자유치계약을 체결한 것은 140건으로 이 가운데 116건, 1억 5천만 달러는 조총련 동포가 투자한 사업이고 당시 조업중인 66건 가운데 85%인 56건이 조총련계 기업이었다.¹³ 구소련·중국은 물론 서방세계의 투자는 극히 미미한 수준이었다.

나. 국내경제 분야

북한은 경제성장 둔화 추세가 뚜렷해지는 1980년대에 들어 국내경제 분야에서 경제발전전략의 수정을 모색하기 시작했다. 1981년에는 중앙집권적 계획체도의 문제점에 대해 지방분권화라는 방식으로 대처해 보고자 도(道)경제지도위원회

¹² 북한은 1984년 9월, 최고인민회의 상설회의에서 ‘합영법’을 제정, 시행에 들어갔다. 북한은 이러한 합영법에 근거해 탄생하는 합영기업에 대해 “한 나라의 회사·기업소와 다른 나라의 회사·기업소가 공동투자, 공동경영, 이익의 공동분배, 손실에 대한 공동부담을 전제로 창설하는 기업”이라고 규정하고 있다.

¹³ 통일부, 『북한개요』(서울: 통일부, 2000), p. 383.

를 신설, 공업관리체계를 (공업)부문별 관리에서 지역별 관리로의 전환을 시도했다. 하지만 이는 실시 2년 만에 좌절되었다.

그 다음 단계에 등장한 조치가 1985년 연합기업소의 전면적인 도입이다. 연합기업소 제도는 북한 공업관리의 핵심적 제도로써 그동안 우여곡절이 있었지만 지금도 유지되고 있다. 이는 기존의 시스템을 ‘개혁’하려는 것이라기보다는 ‘개선’하려는 것, 즉 집권적 계획경제라는 큰 틀은 온존시킨 상태에서 경제관리의 효율을 높이고자 한 시도이다. 아울러 북한의 연합기업소는 ‘분권화’의 요소와 ‘집권화’의 요소를 동시에 지니고 있다.

이 시기의 정책적 조치로서 주목할 만한 것은 1984년부터 시작된 ‘8·3인민소비품창조운동’이다. 이는 북한이 생활필수품 부족을 타개하기 위해 진행시킨 소비품 생산증대운동이다. 즉, 각 기업, 가정에 조직된 생활필수품 직장·작업반, 가내작업반에서 기업의 부산물, 폐기물, 지방의 차원에서 모은 유휴원료·자재를 이용해 소비품을 생산하는 것이다. 그리고 그 생산에 필요한 원료·자재, 설비, 노동에 관해서는 국가(중앙)가 전혀 지원을 해주지 않는, 즉 지방 차원에서 자체해결하게 되어 있다는 점에 큰 특징이 있다. 중앙의 계획경제의 범위 밖에 존재하는 시장경제적 존재를 인정한 것이다. 또한 이는 지방의 당조직과 행정기관, 나아가 개별기업에까지 자율성이 부여되고 있다는 점에서 경제개혁적 요소를 가지고 있다고 평가할 수 있다. 그러한 점에서 ‘8·3인민소비품창조운동’은 획기적이다.

또한 이 시기에는 제도적으로 독립채산제를 강화하고자 하는 일련의 조치가 취해졌다. 1984년 6월에는 사무기관을 제외한 비생산부문 기관·기업소를 완전독립채산제 또는 반독립채산제에 의해 관리·운영하는 획기적인 조치가 취해졌다고 한다. 아울러 1985년, 연합기업소의 전면적 도입과 함께 연합기업소 차원의 독립채산제와 개별기업 차원의 독립채산제가 동시에 실시되는 2중 독립채산제가 도입되기에 이르렀다. 하지만 1986년부터는 이러한 개혁적분위기가 갑자기 냉각되면서 개혁과 관련된 논의도 자취를 감추게 되었다.

3. 경제발전전략 수정 시도 및 회귀에 대한 평가

북한은 왜 1970년대 초에 기존의 경제발전전략을 수정해 서방세계와의 경제관계 확대정책을 폈을까. 70년이나 되는 북한의 역사에 있어서 사실상 최초의 대외 개방이라고도 평가할 수 있는, 이 시기의 정책적 결단은 여러 가지 요인의 복합작용에 의해 이루어졌다.

당시는 동서 데탕트의 시기였다. 1969년 미·소간 전략무기제한협약(SALT), 1971년 미·중간의 이른바 핑퐁외교 및 키신저 국무장관, 닉슨 대통령의 베이징 방문, 1972년 닉슨 대통령의 모스크바 방문 등으로 자본주의 진영과 사회주의 진영의 관계는 빠른 속도로 개선되고 있었다. 때마침 경제성장 둔화로 고민하고 있던 동유럽 국가들은 동서 데탕트 무드에 힘입어 서방세계로부터의 자본 도입에 적극 나섰다.

게다가 중국과 미국, 중국과 일본의 관계가 급속히 개선됨에 따라 굳게 닫혀있던 중국의 문이 열리기 시작했다. 그 다음은 북한이 아니겠느냐는 관측이 나오는 것은 당연했을 것이다. 실제로 북한은 1970년대 초에 여러 유럽 국가들과 국교관계를 수립하거나 무역사무소를 설치하는 등 대외관계 개선을 위해 종전보다 훨씬 적극적인 움직임을 보였다. 여기에서 1972~1973년은 전 세계적으로 금융 과잉상태였다. 국제자본은 북한에게 돈을 빌려주겠다고 나설 정도였다.

다른 한편으로 북한은 6개년 계획(1971~1976년)의 목표달성에 신경이 쓰이지 않을 수 없었다. 직전의 1차 7개년 계획(1961~1970년)이 여러 가지 어려움으로 인해 당초 계획기간을 3년 연장하지 않을 수 없었던 기억이 아직도 남아 있었다. 더욱이 사회주의 국가와의 경제협력만으로는 6개년 계획을 기간 내 달성하기 어려울 수도 있다는 사실에까지 생각이 이르렀다. 또한 1971년부터 한국과의 대화가 시작되어 1972년에는 7·4공동성명이 탄생했다. 그런데 한국은 외국으로부터의 설비 도입에 열을 올리면서 경제개발에 박차를 가하고 있었다. 이러한 한국을 의식하지 않을 수 없었다.

그렇다면 빌려온 돈을 어떻게 갚을 것인가. 1972, 1973년은 오일쇼크가 발생하기 직전 시기이다. 북한의 주된 수출상품인 금, 은, 납, 아연 등의 국제가격이 천정부지로 치솟던 때였다. 그래서 북한은 나름대로 자신이 있었을 지도 모른다. 결국 이러한 제반 조건이 맞물리면서 북한은 서방세계로부터의 차관 등에 입각해 대규모 플랜트를 들여와 경제개발을 추진하는 쪽으로 방향을 잡게 되었다. 그런데 전혀 예상치도 못했던 오일 쇼크가 발생하면서 북한도 큰 충격을 받게 되었다.

사실 북한이 역사상 처음으로 외부세계에 대해 문을 열었던 바로 그 시점에 외부세계가 재앙에 휩싸이게 되었고 북한도 그 재앙의 직격탄을 맞게 되었다는 사실은 부인하기 어렵다. 북한 입장에서는 크나큰 불운이었다. 그리고 이러한 쓰라린 경험은 이후에 북한이 외부세계에 대해 문을 꼭꼭 걸어 잠그게 하는 데 상당한 영향을 미쳤을 것으로 보인다.¹⁴

한편 외채문제 발생 및 심화로 북한은 1970년대 말부터 대외무역 확대에 보다

많은 노력을 기울였고 이러한 연장선상에서 1984년 합영법이 등장했다. 하지만 북한과 미국의 적대적 관계 등 국제정치적 제약 요인으로 인해 외국자본의 북한 진출에는 명백한 한계가 있었다. 더 중요한 것은 자본주의 경영방식에 대한 경계 심에 가득찬 이른바 ‘우리 식’의 사고·방법이었다.

더욱이 합영법이 등장한 1984년에 김일성은 1960년대 이후 처음으로 구소련을 방문, 다음해 구소련과 무역·경제 협력 협정을 체결하기에 이른다. 나아가 중국과는 1986년에 무역협정을 체결하게 되었다. 1980년대 중반부터 ‘우호적인 자본주의제국’과의 무역을 발전시키는 것이 강조되었지만 중국과 구소련으로부터의 지원 약속을 얻고 나서는 서방세계에 대한 기대, 서방세계에 대한 수출 노력은 자연스럽게 약화되었다. 이렇게 해서 1980년대 중반은 사회주의국가들과의 무역, 특히 구소련과의 무역이 가장 중요시되던 시기로 되었다. 이런 여러 가지 사정들이 겹치면서 북한 역사상 두 번째의 대외개방 확대 시도는 유아무야되었다(서재진 외 2004: 124-125).

한편 국내적으로는 앞에서 보았듯이 1984~1985년에 경제개혁에 관한 논의가 비교적 활발하게 이루어지고 몇 가지 초보적인 경제개혁적 조치가 취해졌지만 1986년 경부터는 개혁적 분위기가 갑자기 냉각되었다. 특히 1986년 7월, ‘주체사상교양에 있어서의 몇 가지 문제에 대하여’라고 이름붙인 김정일의 담화가 발표된 이후 개혁과 관련된 논의가 자취를 감추게 되었다.

이와 같은 상황의 반전에는 1985~1986년의 구소련·중국에서의 개혁정책의 전개 양상이 큰 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 소련에서는 1986년 2월 고르바초프가 공산당서기장에게 취임한 이후 최초의 당 대회에서 ‘근본적 개혁’의 실시를 호소하였다. 나아가 그는 같은 해 7월의 연설에서 그와 같은 개혁이, 경제뿐만 아니라 정치, 사상, 당의 본연의 자세까지 대상으로 하는 것임을 밝혔다. 중국에서는 1986년 3월에 개최된 전국인민대표자대회 제6기 제4회 회의에서 정치체제개혁문제가 의제가 된 것을 계기로 이 문제를 둘러싼 논의가 활발해졌고 더욱이 지도부의 예상과 의도를 넘어설 정도로 확대되었다.

북한지도부는 구소련·중국에서의 경제개혁의 실시가, 정치개혁실시와 민주화에

¹⁴ 박순성(2005)도 유사한 지적을 하고 있다. 즉 북한지도부는 1970년대 초 자력갱생 원칙의 한계를 인식하고 대외경제개방정책을 폈지만 세계경제의 불황과 함께 1970년대 후반부터 본격적인 경제침체에 빠지게 된다. 그리고 경제침체의 시작과 함께 북한지도부는 경제개방정책을 포기하고 자력갱생원칙으로 되돌아갔다는 것이다. 박순성, “북한의 사회주의 경제체제와 자립적 민족경제건설노선,” 박재규 편, 『새로운 북한읽기를 위하여(증보판)』(서울: 법문사, 2005), pp. 139~140 참조.

의 요구로 파급·연동하여 가는 양상을 보고 큰 충격을 받았던 것으로 보인다. 북한지도부로서는 경제개혁 논의에 제동을 걸지 않을 수가 없었다.

이러한 지도부의 심경의 변화는 앞에서 언급한 1986년 7월의 김정일의 담화에 선명히 나타나 있다. 이 담화가 일반에게 공개된 것은 1년 후의 1987년 7월인데 1년 동안 비공개에 부쳐진 것은 이 담화의 내용이 구소련과 중국을 자극하지 않을까 하는 우려가 있었기 때문이다. 예를 들면 “대국이나 선진국이라고 하여 언제나 옳은 길을 걷는 것이 아니며 그들 나라의 경험이라고 하여 그것이 전부 우리 나라의 실정에 맞는 것은 아니다” 는 것과 같은 내용이 포함되어 있다. 더욱이 이 담화에는 미공표의 부분(제3장)이 존재하는데 그 곳에는 구소련·중국의 체제개혁을 비판하는 내용이 포함되어 있다(양문수 2001: 361-364).

이처럼 1970~1980년대 북한은 경제성장의 둔화, 나아가 경제침체의 본격화에 대처하기 위해 경제발전전략의 부분적인 수정을 시도했다. 비록 매우 제한적이지만 대외개방의 확대를 시도했고, 경제개혁에 관한 논의를 시작하면서 초보적인 경제개혁적 조치를 취하기도 했다. 하지만 때로는 소기의 성과를 거두지 못하고 부작용만 안게 됨에 따라, 때로는 전통적인 우방인 구소련과 중국의 경제적 지원이라는 대안의 확보로 인해, 때로는 체제위협 요인의 증대에 대한 우려감으로 인해 그때마다 기존의 경제발전전략으로 회귀했다. 세계는 탈냉전 시기로 접어들면서 북한의 사회주의 형제국들은 이제 개혁·개방을 중심으로 경제발전전략의 대폭적인 수정을 모색하기 시작했지만 북한만은 다시 냉전 시기로 돌아가서 기존의 경제발전전략을 고수했던 것이다.

IV. 탈사회주의 시기 북한의 경제발전전략

1. 1990~2010년대 북한경제의 전개과정

사회주의권 붕괴의 여파로 북한의 제3차 7개년 계획(1987~1993년)은 실패로 끝났다. 북한정부 스스로도 제3차 7개년 계획의 실패를 공식적으로 인정했을 정도였다. 북한정부는 이후 2~3년을 완충기로 설정하고 농업, 경공업, 무역 등 3대 제일주의를 중심으로 한 새로운 경제전략을 내세웠으나 이 전략 또한 가시적인 성과를 거두지 못했다. 1994~1997년은 대규모 기근¹⁵과 ‘고난의 행군’으로 대변

¹⁵ 1994~1997년의 고난의 행군 기간을 비롯한 1990년대 중후반에 대규모 기근이 발생했다. 당시

되듯 북한경제가 나락으로 떨어졌던 시기로 기록되었다. 한국은행의 추정에 따르면 북한은 1990년부터 1998년까지 9년 연속 마이너스 성장(실질성장률 기준)을 나타냈다. 이 기간에 북한의 GDP는 무려 30.0%나 감소했다.

이러한 경제위기는 북한의 계획경제를 근저에서부터 뒤흔들어 놓았다. 경제위기로 인해 에너지를 비롯해 거의 모든 산업에서 생산이 급격히 감소했다. 이에 따라 원자재의 극심한 부족 현상이 발생했고, 중앙집권적 원자재 공급체계가 사실상 파괴되었다. 이에 따라 북한 계획화체계의 양대 기둥인 ‘대안의 사업체계’와 ‘계획의 일원화·세부화’가 사실상 와해되었다. 이로 인해 계획화의 영역이 크게 축소되고, 공식적인 경제체계가 거의 작동하지 않게 되었다.

반면 암시장이 창궐했다. 기존에 합법적으로 존재하던 소규모 농민시장이 경제난을 거치면서 대규모 암시장으로 탈바꿈한 것이다. 이러한 암시장의 창궐에 대해 북한정부가 취한 태도는 통제와 묵인의 반복이었지만 큰 흐름으로 보아서는 묵인에 가까웠다. 북한정부는 암시장을, 국가배급제의 마비로 인한 주민들의 식량 및 생필품의 심각한 부족 상태를 완화시킬 수 있는 ‘불가피한 선택’으로 인식, 암시장의 확산을 대체로 묵인해왔던 것이다(양문수 2013: 20-24, 38-43).

1990년대에 극단적으로 추락하기만 하던 북한경제는 2000년대 들어 추락을 멈추고 상대적으로 소폭 호전되는 양상을 보이고 있다. 한국은행의 추정¹⁶에 따르면 북한경제는 1998년에 바닥을 찍고 플러스 성장으로 돌아선 이후 2005년까지 7년 연속 플러스 성장을 기록했다. 그러다가 2006년 이후 마이너스 성장과 플러스 성장을 반복했다. 하지만 다시 2011년부터 4년 연속 플러스 성장세를 보이고 있는데 한국의 5.24 제재조치를 비롯해 국제사회의 혹독한 경제 제재조치가 취해지고 있는 시점에 4년 연속 플러스 성장을 달성해 주목을 끌고 있다(<표 2> 참조).

기근에 따른 사망자 수는 최소 20~30만 명에서 최대 300만 명으로 추정되고 있는데 정확한 규모를 파악하기는 매우 곤란하다.

¹⁶ 다만 한국은행이 추정한 북한 국민소득 통계는 논란과 오해의 소지가 많다는 점을 고려해야 한다. 한국은행 추정 북한 국민소득 통계에 대한 객관적 이해를 위해서는 예컨대 문성민, “북한 국민소득 통계 소개 및 소득수준 비교,” 한국은행 경제연구원 편, 『통계를 이용한 북한경제 이해』(서울: 한국은행, 2014) 참조.

<표 2> 경제난 이후 북한의 주요 경제지표

	명목 GNI (억 달러)	1인당 GNI (달러)	실질 경제 성장률 (%)	대외무역 규모 (억 달러)
1990	232	1,146	-4.3	41.7
1991	229	1,115	-4.4	25.8
1992	211	1,013	-7.1	25.6
1993	205	970	-4.5	26.5
1994	212	989	-2.1	21.0
1995	223	1,025	-4.4	20.5
1996	214	975	-3.4	19.8
1997	177	796	-6.5	21.8
1998	126	563	-0.9	14.4
1999	158	700	6.1	14.8
2000	168	739	0.4	19.7
2001	157	686	3.8	22.7
2002	170	738	1.2	22.6
2003	184	792	1.8	23.9
2004	208	887	2.1	28.6
2005	242	1,027	3.8	30.0
2006	256	1,078	-1.0	30.0
2007	267	1,120	-1.2	29.4
2008	248	1,036	3.1	38.2
2009	224	932	-0.9	34.1
2010	260	1,074	-0.5	41.7
2011	293	1,204	0.8	63.6
2012	297	1,216	1.3	68.1
2013	n.a.	n.a.	1.1	73.4
2014	n.a.	n.a.	1.0	76.1

자료: 한국은행.

2000년대 북한경제의 이러한 회복의 원인으로는 국제사회의 지원 및 대외무역의 확대 등 대외경제관계의 개선, 1990년대의 극심한 후퇴 이후의 자연스러운 회복, 시스템의 부분적인 작동, 산업정책의 전환에 따른 낭비요소의 감소, 시장경제 요소의 확산에 따른 국지적 효율성의 향상, 재정능력의 부분적인 회복에 따른

국가적인 투자의 증가 등을 들 수 있을 것이다(양문수 외 2012: 38-39).

이들 요인 가운데 가장 큰 것은 대외경제관계의 확대라는 데는 대부분의 전문가가 견해를 같이 한다. 사실 2000년대 및 2010년대의 대외무역의 증가세는 괄목할 만한 것이다.

KOTRA의 추계에 따르면 북한의 대외무역은 1990년대에 전반적으로 큰 폭의 감소 추세를 보였지만 2000년대에는 전반적으로 상당한 증가 추세로 돌아섰다. 2010년에는 경제위기 직전 해인 1990년의 실적(41.7억 달러)에 도달해, 20년 만에 종전의 수준을 회복했다. 이러한 증가세는 2010년대에도 이어져 2014년의 실적(76.1억 달러)은 1990년 실적의 2배에 육박해 눈길을 끌었다.

다만 북한의 대외무역은 중국에 대한 의존도가 갈수록 높아지고 있으며 특히 한국의 5.24 조치가 취해진 이후 중국에 대한 편중세가 심각한 수준에 달하고 있다. 1990년에 북한의 전체 무역(남북교역 제외)에서 중국이 차지하는 비중은 25%에 불과했으나 2000년대 들어 크게 상승, 2005년에 50%를 넘어섰고, 2008년에 73.0%, 2010년에는 83.0%로, 2014년에는 90.1%(사상 최대치)로 상승했다.

대외무역과 함께 2000~2010년대 북한경제의 부분적 회복을 이끌고 있는 쌍두마차가 시장화(혹은 비공식경제)이다(이석 2014; 김석진 2015). 7·1 조치를 통해 부분적인 합법성을 획득한 북한의 시장은 이후 지속적으로 확대되었으며 특히 2005년부터 북한정부의 정책이 시장에 대한 억압·통제로 돌아섰음에도 불구하고 생명력을 유지했다. 2009년 말 화폐개혁으로 인해 물적·재정적 토대를 상실했던 북한의 시장은 이제 그 충격에서 벗어나 회복되는 양상을 보이고, 더욱이 다시 한번 속도가 붙고 있는 것으로 보인다. 주목할 만한 것은 돈주(錢主)라고 불리는 민간의 개인사업가가 사적자본을 투입해 활발히 경제활동을 벌이게 되었으며, 이들의 활동범위는 갈수록 넓어지고, 또한 비록 소규모이지만 실질적인 사유화가 진전되고 있는 것으로 전해지고 있다. 이와 관련, 김정일 정권 말기 및 김정은 정권 출범 이후 북한정부는 다양한 형태로 시장에 개입하고, 시장을 공식 제도 내에 편입시키면서 동시에 시장의 성장을 추동하고 있어 이제 북한정부가 시장에 대한 태도를 바꾸어 시장과의 타협, 나아가 시장과의 공존을 모색하고 있다는 해석¹⁷도 나오고 있다.

¹⁷ 김정은 정권이 시장과의 공존을 모색하고 있다는 견해로서는 예컨대 박형중, “김정은 시대 북한 경제 변화에 대한 평가: 1980년대 후반 중국과의 비교,” (통일연구원 Online Series, 2015.4.29.); 이석기 외, 『북한시장 실태 분석』 (세종: 산업연구원, 2014)을 참조.

2. 경제발전전략의 부분적 수정

가. 경제개혁적 조치

1990년대 초부터 발생한 심각한 경제위기의 상황에서 북한정부는 종전의 경제발전전략을 고수하기 어려웠다. 경제개혁과 관련해서는 1991년의 ‘새로운 무역체계’와 1996년의 ‘새로운 분조관리제’가 지적될 수 있다.

무역분야에서는 1991년에 ‘새로운 무역체계’가 등장했다. 이는 직접 생산을 담당하는, 정무원(내각) 산하의 부(部), 위원회, 그리고 지역의 행정단위인 도(道)에 대외무역권한을 위임한 것이다. 이에 따라 부, 위원회, 도가 자신의 부문, 지방에서 생산한 물건을 직접 수출하고 또한 필요한 물건을 직접 수입할 수 있게 되어 있다. 그동안 중앙집권적으로 운영되어 왔던 무역체계를 분권화시킴으로써 무역의 활성화를 도모한 것이다.¹⁸

농업분야에서는 1996년에 새로운 분조(分組)관리제를 도입했다. 이는 농장에서 생산의 최말단 단위인 분조의 규모를 축소, 집단농 체제를 약간 완화하고, 보다 현실적인 계획목표를 설정함과 동시에 계획초과분은 분조가 자유롭게 처분할 수 있게 함으로써 농민들에 대한 인센티브를 확대, 농업생산성을 높ی겠다는 의도였다. 하지만 새로운 분조관리제는 얼마 지나지 않아 유아무야되었다.

1998년 김정일 시대의 공식 개막 이후 북한정부는 경제위기로 인한 내부적 혼란, 특히 암시장의 창궐에 따른 경제 사회적 질서의 동요를 수습하고 체제 및 제도 정비에 나서기 시작했다. 대내적으로는 1998년부터 커다란 정책적 기조로서 이른바 실리주의, 실리사회주의를 내세웠고, 대외적으로는 외부세계와의 관계 개선에 적극 나섰다. 이러한 흐름 속에서 7·1 경제관리개선조치(이하 7·1 조치)가 등장했다.

7·1 조치는 비록 정책 패키지로서의 완결성은 부족하지만 매우 다방면에 걸친 정책들을 담고 있다. 가격과 임금의 대폭적인 인상, 환율의 현실화, 기업의 경영 자율권 확대, 식량과 생필품 배급제의 단계적 폐지, ‘사회주의물자교류시장’이라는 생산재 시장의 부분적 합법화 등이다. 나아가 2003년에는 이른바 ‘종합시장’이라 하여 소비재 시장을 합법화했다. 기존의 ‘농민시장’을 ‘시장’으로 명칭을 바꾸고 허용되는 유통물자의 범위도 기존의 농토산물에서 한 걸음 더 나아가 식량 및 공업 제품으로까지 확대했다. 아울러 새로운 세원을 발굴하고 조세행정체계의 정비·강

¹⁸ ‘새로운 무역체계’에 대한 북한정부의 공식 설명으로는 리신효, “새로운 무역체계의 본질적 특성과 우월성,” 『경제연구』, 제4호 (1992)를 참조.

화를 통해 재정수입의 확대를 도모하는 등 국가의 조세기능을 대폭 강화했다.¹⁹ 이렇듯 7·1 조치는 기존의 경제시스템 내에서의 정책적 개선이라는 측면과 시장 메커니즘의 부분적 도입, 즉 초보적 경제개혁이라는 측면을 동시에 가지고 있다. 후자의 경우, 기존에 진행되던 ‘아래로부터의 시장화’를 허용하면서 공식제도 내에 일부 편입시켰다는 의미가 있다.

나아가 북한은 2012년부터 ‘우리식 경제관리방법’이라는 새로운 경제관리체계²⁰를 시범 운영하고 있는 것으로 전해지고 있다. ‘5·30 조치’로도 불리는 이 조치는 농업에서의 ‘분조관리제 안에서의 포전담당제’와 공업에서의 ‘독자경영체제’를 핵심요소로 하고 있다.

‘우리식 경제관리방법’은 7·1 조치와 마찬가지로 현실과 공식 제도의 갭을 어느 정도 메워주는 것이 기본 방향이라고 평가할 수 있다.²¹ 즉 ‘우리식 경제관리방법’은 표면적으로는 “경영권한을 현장에 부여하는 것,” 그리고 “노동자·농민의 일욕심을 돋구는 것”으로서 생산단위의 자율성 및 인센티브를 확대하는 것이지만 내용적으로는 농장 및 공장 운영에 있어서 시장과 관련된 제반 불법적 또는 반(半)합법적 활동의 상당 부분을 합법화하고 이를 통해 ‘시장’을 보다 적극적으로 활용하고자 하는 것이다. 북한정부 입장에서 보면 우리식 경제관리방법은 7·1 조치와 마찬가지로 이미 어쩔 수 없게 된 현실을 사후적으로 승인하고, 여기서 한 걸음 더 나아가 이러한 현실을 긍정적으로 활용해 보고자 하는 시도라 할 수 있다.

나. 대외개방의 확대

1990년대 들어 제한적이거나 대외개방도 확대되었다. 1991년에는 ‘라진·선봉자

¹⁹ 물론 북한은 공식적으로 세금이라는 용어를 사용하고 있지 않다. 각종 사용자료, 납부금이라는 이름으로 사실상의 세금을 징수하고 있다.

²⁰ 김정은 시대의 우리식 경제관리방법에 대한 다양한 평가에 대해서는 권영경, “북한시장의 구조화 과정과 김정은 정권의 경제개혁 가능성 분석,” 『동북아경제연구』, 제25권 제4호 (2013); 박형중, “북한의 ‘새로운 경제관리체계(6·28 방침)’의 내용과 실행 실태,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 10월호; 이석기, “김정은 체제 이후 북한 경제정책과 변화 가능성,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 10월호; 임강택, “북한 시장화의 주요 특징과 도전 요소: 북한당국의 최근 정책변화를 중심으로,” 제1회 세계북한학 학술대회, 『세계 속의 북한학: 과거, 현재, 미래』 (2014.10.28.); 양문수, “김정은 시대 경제관리 개선조치의 실태와 평가: 2012-2014년,” 『북한연구학회보』, 제18권 제2호 (2014) 등을 참조.

²¹ 보다 정확하게 표현하면 공식제도의 변경을 통해 현실과 공식제도의 괴리를 어느 정도 메워주는 것이다. 그런데 7·1 조치 당시에는 각종 법규의 제정을 통해 공식제도를 바꾸어 주었지만 우리식 경제관리방법에서는 어떤 방식으로 공식제도를 변경했는지 혹은 변경할 것인지 알려지지 않고 있다.

유경제무역지대'라는 경제특구를 설치, 외국인 투자 유치에 보다 적극적으로 나섰다. 북한은 외국인투자 관련법을 지속적으로 제정 또는 개정하면서 1995년부터는 별도의 대내외 투자설명회와 적극적인 홍보활동을 전개했다. 특히 이 지대 내에서의 특혜적인 투자우대정책 실시와 함께 자본주의적인 경영도 인정하기에 이르렀다. 다만 이러한 움직임들은 1998년에 들어오면서 후퇴했다.

한국과의 공식적인 경제교류는 1988년부터 시작되었다. 한국 정부는 '7·7 특별선언'(민족 자존, 통일, 번영을 위한 특별선언)을 발표, 대북교역의 문호를 개방하겠다고 선언했고 여기에 북한정부가 호응했다. 이에 따라 1989년에 처음으로 남북한 공식교역이 성사되었다. 민간 분야의 경제교류·협력은 당초 단순 물자교역에서 출발했으나 1992년부터 위탁가공교역이 시작되었고 1996년부터는 남한 기업의 대북투자가 개시되었으며, 1998년부터는 금강산 관광사업이 시작되는 등 점차 확대·발전되어 갔다.

2000년대 들어 북한은 7·1 조치와 함께 일련의 대외개방조치를 취했다. 7·1 조치가 나온 지 2개월 후인 2002년 9월에는 신의주 특별행정구 설치를 발표했으며, 나아가 11월에는 '금강산관광지구법' 및 '개성공업지구법'을 공포해 이들 지역을 특구로 지정했다. 다만 신의주 특별행정구는 장관으로 임명된 양 빈이 중국정부에 의해 체포됨에 따라 사실상 무산되었다. 이외는 달리 금강산관광사업과 개성공단 사업은 북한에 의해 특구로 지정된 이후 사업의 진행이 활기를 띠게 되었다.

2010년에 들어와 북한은 그동안 지지부진했던 라선경제특구의 활성화를 위해 일련의 조치를 취했다. 라선시를 특별시로 승격시켰고, '라선경제무역지대법'을 개정했다. 그리고 2012년 6월에는 황금평·위화도 경제지대와 라선 경제무역지대의 착공식이 개최되었다. 이어 같은 해 12월 북한은 '황금평 위화도 경제지대법'을 채택, 발표했으며 같은 날 '라선경제무역지대법' 또한 대폭 개정되었다. 그 골자는 북중 공동개발 운영이라는 기조 하에 개성특구형의 관리위원회 제도를 도입하고 중국기업에게 특혜적인 기업경영 활동여건을 보장하는 것이었다.

북한은 아울러 김정은 시대 들어 경제개발구라는 새로운 형태의 대외개방을 적극 모색하기 시작했다.²² 2013년 4월 최고인민회의에서 경제개발구 창설을 위한 사업을 추진하기로 결정한 데 이어 같은 해 5월 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 경제개발구법을 채택, 발표했다. 이어 북한은 2013년 11월 각 도에 외자 유

²² 김정일 시대 및 김정은 시대의 경제특구·개발구에 대해 보다 자세한 것은 예컨대 배종렬, "김정은 시대의 경제특구와 대외개방: 평가와 전망," 북한연구학회 기획·양문수 편저, 『김정은 시대의 경제와 사회』 (파주: 한울, 2014)를 참조.

치와 경제 개발을 목적으로 추진하는 경제 특구·개발구 14곳을 정해 발표했다. 이어 2014년 7월에 경제개발구 6개가, 또 2015년 10월에 경제개발구 1개가 추가로 지정, 발표되었다. 이에 따라 북한의 경제개발구는 모두 20개로 늘어났다.

3. 경제발전전략의 부분적 수정에 대한 평가

가. 분야별 평가

앞에서 보았듯이, 비록 매우 조심스러운 행보이지만 이른바 개혁·개방을 확대하고자 하는, 경제발전전략상의 변화 모색은 1990년대보다 2000년대에 보다 활발해졌다. 그리고 김정일 시대보다는 김정은 시대에 보다 적극적인 모습을 보이고 있다.

김정은 시대에 실시하고 있는 농업분야에서의 우리식 경제관리방법은 앞에서 보았듯이 농장에서 생산 및 경영의 최말단 단위의 규모를 축소해, 집단농 체제를 다소 완화하고, 목표 초과분은 해당 단위가 자유롭게 처분할 수 있게 함으로써 농민들에 대한 인센티브를 확대하기 위한 제도적 변경이다. 이러한 농업분야 개혁의 기본 방향은 중국과 다르지 않다. 또한 북한의 ‘분조관리제 안에서의 포전담당제’는 1970년대 말 및 1980년대 초 중국의 개혁·개방 초기에 실시된 ‘포공도조(包工到組)’(작업조별 작업청부제) 또는 ‘포산도조(包產到組)’(작업조별 생산청부제)와 유사하다. 하지만 이는 중국에서 작업조별 청부제 실시 몇 년 이후에 일반화된 ‘포간도호(包干到戶)’(호별 경영청부제, 즉 가구 경영책임제)와 같이, 집단농을 거의 해체한 가족농 보다는 개혁의 심도가 얕다. 즉 북한은 아직 농업개혁이 집단농을 해체하는 수준에는 달하지 못하고 있다(김석진 2013: 19-21).

공업분야에서의 우리식 경제관리방법, 즉 ‘독자경영체제’는 기업의 자율성을 확대하고 기업의 인센티브를 제고하는 것이 기본방향으로서 이 또한 중국과 다르지 않다. 물론 북한 기업의 자율성 확대의 범위에 대해 알려진 바가 별로 없기 때문에 개혁의 수준에 대해서는 중국과 정확하게 비교하기가 어렵다. 다만 최소한, 1980년대 초중반 중국의 국유기업 개혁 초기의 ‘방권양리(放權讓利)’라 하여 기업의 자율권을 확대하고 기업 이윤 중 국가 상납분을 제외한 기업 유보분을 늘려주는 제도의 수준에는 달한 것으로 보인다. 다만 1980년대 후반 중국의 국유기업 개혁이 조금 더 진전된 시기에 등장한 ‘기업경영청부제’, 즉 정부와 기업이 도급계약을 맺고 그 계약을 실행하기만 하면 생산방법과 이윤의 처분방법은 기업의 자유에 맡기는 제도 수준에 도달했는지 여부는 미지수이다.

더욱이 중국에서는 1980년대 중후반부터 ‘향진기업,’ 사영기업, 외자기업 등 소유제 측면에서 다양한 기업들이 신규로 활발하게 설립되었지만 북한은 그러한 수준에 도달하지 못하고 있다. 물론 북한에서는 국유기업 및 국가기관의 산하기업이라는 외피를 쓰고 사실상의 개인소유 기업이 속속 등장하고 있지만 공식적으로는 여전히 사적소유 기업이 허용되지 않고 있다.

농장, 기업과 같은 미시적 차원에서 국민경제라는 거시적 차원으로 눈을 돌려 보면 북한과 중국·베트남의 거리는 더욱 멀어진다. 우선 가격개혁의 경우, 중국·베트남은 공식 가격을 시장 가격 수준으로 인상한 뒤 점진적/급진적으로 상품의 가격을 자유화하는 길을 걸었지만 북한은 2002년 7·1 조치 때 일부 재화·서비스 가격을 시장 가격 수준으로 인상한 이후 지금까지 추가적인 가격개혁 조치는 취하지 않고 있다. 또한 금융개혁의 경우, 중국·베트남은 단계적으로 상업은행 체계를 도입했지만 북한은 아직까지 상업은행 체계를 도입하지 않고 있다.

대외개방정책도 크게 다르지 않다. 북한의 대외개방 확대정책은 그 방향성에서는 중국·베트남과 동일하다. 남한과의 접경지역, 중국과의 접경지역에 경제특구를 하나둘씩 늘려가며 외국인 투자 유치에 보다 적극적으로 나서고 있다. 하지만 변화의 속도, 깊이 측면에서는 중국·베트남에 크게 뒤져 있다. 외국인 투자를 끌어들이기 위해서 자신들이 무엇을 해야 하는지 제대로 인식하고 있는지 의문시되고 있다. 외국인 투자 유치를 위한 자세, 노력이 여전히 중국·베트남보다 부족하다는 평가도 나오고 있다.

자원배분정책도 마찬가지이다. 중국·베트남은 개혁·개방과 함께 종래의 중공업 우선정책을 포기하고 경공업·농업 중시 전략, 특히 비교우위 전략, 수출을 통한 공업화 전략으로 선회했다. 이에 반해 북한은 종전의 중공업 우선정책을 계승한 국방공업 우선정책을 전개하고 있다. 그런데 국방공업 우선정책은 자원배분정책으로서의 유효성에 커다란 맹점을 보유하고 있다.

나. 종합적인 평가

종합적으로 볼 때, 북한의 경제발전전략 변화를 세계적 맥락에서 평가할 때 변화의 방향에 포커스를 맞추느냐, 아니면 변화의 폭, 깊이, 속도에 포커스를 맞추느냐에 따라 정반대의 평가가 내려질 수 있다. 변화의 방향에 초점을 맞춘다면, 즉 장기적인 관점에서 본다면 북한 또한 중국·베트남 등과 마찬가지로 탈사회주의 또는 시장경제로의 체제이행이라는 커다란 세계사적 물결에 휩쓸려가고 있다고

볼 수 있다. 반면 변화의 폭, 깊이, 속도에 초점을 맞춘다면, 즉 중단기적 관점에서 본다면 북한은 탈사회주의 또는 시장경제로의 체제이행이라는 커다란 세계사적 물결에 역행하거나 한참 뒤져 있다고 평가할 수 있다.

특히 후자의 시각을 강조한다면 경제적 성과(performance)의 문제로 연결된다. 즉 북한의 경제발전전략은 세계사적 흐름에 뒤져 있기 때문에 경제적 성과도 제한적이라는 것이다. 그런데 북한 지도부의 목표 수준이 낮다고 한다면 최근의 경제적 성과도 그렇게 불만족스런 것은 아니라고 볼 수 있다. 비록 경제위기는 만성화되어 있지만 최악의 상황은 면했다. ‘고난의 행군’과 같은 대규모 기근은 더 이상 발생하지 않고 있다. 무엇보다도 시장화의 확산 덕분에 비록 낮은 수준이지만 플러스 성장 정도는 유지할 수 있다.²³ 따라서 세계사적 맥락이 아니라 북한 지도부의 관점에서 본다면 이렇듯 다소 상이한 평가도 가능하다. 다만 그렇다고 해도 현재와 같은 상황이 장기적으로도 지속 가능한지에 대해 북한 지도부조차 의구심이 없는 것은 아니다.

달리 보면 북한은 중국·베트남과 근원적인 차이가 있을 수도 있다. 북한은 개혁·개방 이후의 중국·베트남과는 달리 적극적으로 경제발전을 추구하고 있다고 보기 어렵다. 적극적인 경제발전전략을 펴기 위해서는 본격적인 개혁·개방이 필수적인데 이에 수반되는 정치적 부담을 크게 우려하고 있다. 경제가 정치로부터 받는 제약은 여전히 크다.

따라서 북한의 전반적인 경제정책기조는 여전히 그러저럭 버티기(muddling through)에 머물러 있다. 물론 장기적으로는 대규모 외부자원 유입에 바탕을 둔 도약, 경제재건을 지향하겠지만 현재로서는 안팎의 조건이 갖추어져 있지 않다.

북한 지도부의 입장에서 볼 때 경제의 목표수준이 무엇이나 하는 문제가 긴급하다. 어차피 북한 지도부가 추구하는 것은 최선의 목표가 아니라 차선의 목표이다. 본격적인 경제발전이나, 경제회복과 같은 것은 남한이나 외부세계의 잣대일 뿐이다.

²³ 북한의 시장화가 경제성장에 기여한다고 명시적으로 주장하고 또 이에 대한 근거를 제시한 연구로는 조동호, “북한경제의 현황 평가와 미래 전망,” 『KREI 북한농업동향』, 제13권 제1호 (2011); 김석진·양문수, 『북한 비공식경제 성장요인 연구』 (서울: 통일연구원, 2014) 등이 대표적이다.

V. 향후 북한의 경제발전전략 전망

1. 북한 본격적인 개혁·개방의 제 변수

가. 경제발전전략과 개혁·개방

경제발전전략과 개혁·개방은 동의어도 아니고, 동일한 범주도 아니다. 하지만 북한을 비롯한 사회주의 경제에 있어서 경제발전전략과 개혁·개방은 매우 밀접한 관계가 있다. 특히 경제발전전략의 제 구성요소들은 개혁·개방의 강한 규정력 하에 놓여 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 북한의 경제발전전략을 전망하기 위해서는 개혁·개방에 대한 전망이 필수적이다.

북한의 개혁·개방 문제를 논하기에 앞서 개혁·개방의 정의에 대해 간단하게 정리할 필요가 있다. 사회주의 경제 이론의 대가라고 할 수 있는 코르나이(Kornai)의 정의에 따르면 개혁은 첫째, ① 공식적 지배 이데올로기 또는 공산당 지배에 의한 권력구조, ② 국가소유권, ③ (관료적) 조정 메커니즘 등 3가지 요소 가운데 하나 이상에 변화가 발생하고, 둘째, 그 변화는 적어도 ‘적당히 급진적’(moderately radical)이어야 한다고 한다.²⁴ 보다 단순화시키면, 경제개혁이란 사회주의 경제제도의 대폭적인 변경으로서 시장 메커니즘의 이용, 혹은 시장경제적 요소의 대폭적인 도입이 그 변경의 핵심요소이다. 따라서 경제개혁은 방향(시장지향성)과 수준(범위와 정도), 차원(공식제도)이 동시에 중요하게 된다. 대외경제 개방은 다방면에 걸친 것으로서 이는 물자의 개방(무역), 자금의 개방(외자도입)이 중심이지만 인적인 개방(관광객 및 각종 인적 교류), 그리고 외부의 문화(사상 포함) 유입도 빠뜨릴 수 없는 요소이다. 따라서 개혁과 개방은 수레바퀴의 양 축의 관계에 있다.

따라서 개혁·개방은 그 포괄범위와 수준이 매우 다양할 수밖에 없다는 속성을 지닌다. 오늘날의 세계에서는 중국·베트남 등 사회주의 국가들의 경험이 하나의 준거를 형성한다. 하지만 이것이 절대적인 기준을 제시하는 것은 아니다.

실제로 오늘날의 북한경제를 어떻게 평가할 것인가 하는 것은 간단한 문제가 아니다. 이른바 고전적이고 전통적인 사회주의 경제에서 크게 벗어난 것은 부인하기 어렵다. 게다가 개혁·개방이 전혀 진전되지 않았다고 평가하기도 어렵다. 하지만 개혁·개방이 중국·베트남의 수준에 크게 미치지 못하는 것 또한 사실이다.

²⁴ Kornai, J., *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), p. 388.

이 글에서는 혼란을 피하기 위해 ‘개혁·개방’과는 별도로 ‘본격적인 개혁·개방’이라는 표현을 사용하기로 한다. 본격적인 개혁·개방이란 중국·베트남 수준의 개혁·개방을 가리키는 것이다. 한편 북한정부의 입장에서 보면 개혁·개방은 하나의 수단이지 목적이 아니라는 사실에 주의를 환기할 필요가 있다. 개혁·개방은 굳이 따지면 외부세계의 시각이 강하게 반영된 개념/범주이다. 전반적인 국가전략이라는 큰 구도가 우선적으로 정해지고 그 다음에 경제발전전략이 결정되고 그 속에서 개혁·개방의 역할, 위상, 범위와 수준이 결정되는 구조이다.

나. 북한의 본격적인 개혁·개방의 촉진 요인

북한의 본격적인 개혁·개방을 전망하기 위해서는 우선 개혁·개방의 촉진 요인, 억제 요인을 간단히 살펴볼 필요가 있다. 우선 개혁·개방의 촉진요인인데 이는 달리 보면 개혁·개방의 필요성이다. 김정은 체제의 최대 목표는 권력의 안정, 공고화이고 이를 위해서는 이른바 경제문제의 해결이 결정적으로 중요하다. 이러한 면에서 보면 김정은 체제에서 개혁·개방은 피해갈 수 없는 과제이다.

김정일 정도의 국민적 지지기반이 없는 김정은으로서는 주민들의 민생문제를 언제까지나 외면하기는 어려울 것이다. 북한은 최근 몇 년간 ‘인민생활 향상’을 소리 높여 외쳤으나 뚜렷한 성과를 거두지 못했다.

또한 엘리트층의 요구도 무시하지 못할 요인이다. 주지하다시피 김정은 시대의 권력 재편 현상은 뚜렷하게 나타나고 있다. 이러한 권력의 재편은 기존의 자원배분 구조, 경제적 이권 구조의 재편을 요구하나, 이 경우 마찰이 불가피하게 발생할 가능성이 높다. 그런데 정권의 안정을 위해서는 제로섬 게임이 아니라 플러스 게임이 필요하다. 마찰을 최소화하기 위해서는 자원의 내부적 동원, 즉 주민들에 대한 수탈을 강화하는 방안도 생각할 수 있으나 이는 현실적으로 한계가 존재한다. 결국 파이를 키우는 방안이 유력한 대안인데 이를 위해서는 포괄적으로 보아 개혁·개방이 불가피하다.

다. 북한의 본격적인 개혁·개방의 억제 요인

반면 북한의 본격적인 개혁·개방을 억제하는 요인도 만만치 않다.

첫째, 국내정치적 요인이다. 큰 틀에서 보면 권력의 3대 세습은 본격적인 개혁·개방과 같이, 정권 및 국가의 운명을 좌우할 수도 있는 중대한 정책의 변화를 제약하는 최대 요인이다. 특히 김정은은 자신의 권위의 원천이 세습에 있기 때문에

아버지, 할아버지의 정책적 노선을 근본적으로 부정하기 어렵다.

실제로 사회주의국가의 경험이 보여주는 것은 경제 개혁·개방의 문제는 경제적 문제인 이상으로 정치적 문제이다. 북한지도부는, 경제개혁의 실시가 정치개혁의 실시로 파급·연동되지 않을 수 없는 것, 이러한 개혁은 일단 시작된 이상, 지도부의 예상을 넘어서 가속화될 지도 모른다는 것을 누구보다도 잘 알고 있다. 게다가 자신들의 체제 불안 요인이 증대된다는 우려와 함께 남한에 의해 흡수통일당할 가능성이 커진다는 우려도 존재한다.

또한 통상적으로 경제 개혁개방, 특히 개혁은 기득권층의 기득권에 대한 위협요인으로 작용한다. 경제질서의 재편은 자원배분 구조의 재편을 수반하기 마련이고 이 경우 이득을 보는 계층도 존재하지만 손해를 보는 계층도 존재한다. 특히 현재의 자원배분 구조 하에서 이득을 보고 있는 계층 가운데 향후 예상되는 경제개혁으로 손실을 볼 가능성이 큰 세력은 새로운 경제개혁에 강력히 저항, 반발할 가능성이 높다.

둘째, 대외적인 정치적 요인이다. 대외관계의 미개선은 개혁·개방에 대한 커다란 제약 요인이다. 현재는 냉전체제가 해체되고 사회주의권이 붕괴하면서 국제사회에서 북한의 보호막은 사라졌고, 북한은 사실상 고립무원의 상태에서 체제의 존속마저 위협받고 있다. 이 속에서 북한은 핵무력-경제 병진 노선 등을 통해 공공연하게 핵보유를 천명하고 있다. 미국뿐 아니라 일본, 나아가 한국까지 북한에 대해 강력한 경제 제재조치를 취하고 있다. 국제사회의 양자/다자 경제 제재를 받고 있는 상황에서 대외개방을 통해 외자를 유치하려고 노력한들 뚜렷한 성과를 거두기도 어렵다.

설령 북한이 문호를 개방한다고 해도 외국자본들이 선뜻 들어오기 힘들었고 경제적으로 실리가 보장되는 것도 아니었다. 북한이 갈구하는 국제금융기구로부터의 자금 지원도 실현 불가능하다. 또한 대부분의 선진 자본주의 국가들과 국교가 수립되어 있지 않으니 북한에서 만든 물건들을 이들 나라에 수출하려 해도 관세상의 불리함 때문에 수출의 길은 사실상 막혀 있다.

라. 북한의 본격적 개혁·개방의 성과를 좌우하는 요인

북한의 본격적 개혁·개방개혁의 성과를 좌우함으로써 개혁·개방을 간접적으로 촉진 또는 억제하는 요인들도 적지 않다.

첫째, 물리적 제약이다. 대표적인 것이 전력의 절대적인 부족, 원자재의 절대적

인 부족이다. 또한 교통 인프라도 열악하다. 경제개혁은 기본적으로 제도의 영역, 제도적 차원이기 때문에 물리적 제약이 크다면 개혁의 성과는 영향을 받지 않을 수 없다.

둘째, 행정능력의 약화이다. 국가의 최상부에서 결정된 개혁 조치들을 하부 단위들에 제대로 전달하고 하부단위들이 제대로 실행할 수 있도록 여건을 조성하고 실행을 감독하는 행정능력이 중요하다. 하지만 북한은 현재 행정시스템이 크게 약화된 상태이다. 향후 행정능력이 회복되지 않는다면 개혁·개방은 자원의 낭비, 개혁·개방 추진과정에서의 혼란을 초래할 수 있다. 셋째, 과도한 수탈구조이다. 현재 엘리트층, 중간 간부들이 주민들에 대해 각종 조세 및 준조세를 통해 과도하게 수탈하는 구조이다. 각종 정기적·부정기적 외화벌이 과제, 사회적 과제, 세외부담 등이 여기에 포함된다. 이러한 과도한 수탈구조가 변하지 않는다면 이는 경제개혁 시 하부단위의 인센티브 작동을 가로막는 요인으로 작용할 가능성이 있다.

2. 북한의 경제발전전략 전망

원론적으로 보면 북한정부는 향후 ‘본격적인 개혁·개방’에 대해 촉진요인과 억제요인을 종합적으로 고려해서 정책적 판단을 내릴 것으로 보인다. 찬찬히 들여다 보면 개혁·개방의 촉진요인보다 억제요인이 많다. 특히 국내정치적 변수와 대외정치적 변수의 제약 요인이 매우 크다. 개혁·개방의 성패를 좌우하는 요인을 살펴 보아도 성공 요인보다 실패 요인이 많아 보인다. 따라서 현재의 여건에 비추어 보면 본격적인 개혁·개방은 당분간 어려울 것이라는 예측으로 연결될 수 있다. 다만 매우 제한적인 수준에서 조심스럽게 개혁·개방적 조치의 확대를 모색하는 것은 당분간 계속될 것으로 보인다.

그런데 현실의 차원에서 북한의 경제발전전략을 전망함에 있어서 우선적으로 고려해야 할 것은 ‘경제와 핵무력의 병진 노선’이다. 북한은 2013년 3월 말 노동당 중앙위 전원회의를 개최해, ‘경제건설과 핵무력건설을 병진시켜 강성국가 건설을 앞당겨 나갈데 대하여’라는 결정서를 채택했다. 김정은 체제 공식 출범 1주년을 맞는 시점에서 새로운 국가전략노선으로서 ‘경제와 핵무력의 병진 노선’을 내세운 것이다.

이 노선의 성격과 의미에 대해서는 여러 가지 해석²⁵이 있지만 이는 북한이 무

²⁵ 경제·핵무력 병진 노선을 둘러싼 국내외의 다양한 해석에 대해서는 김갑식, 『북한 경제·핵무력 병진노선의 특징과 평가』 (서울: 국회입법조사처, 2013)을 참조.

엇보다도 핵보유를 정당화하기 위한 논리이며 핵무력 강화 및 핵보유국 지위 영구화를 위한 국가전략이라는 측면이 강한 것은 부정하기 어렵다. 실제로 북한은 병진노선을 발표한 바로 다음 날인 4월 1일, 최고인민회의에서 “자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데” 대한 법령을 채택했다. 2012년에 헌법 전문에 핵보유국 지위를 명기한 데 이어 핵보유를 국내법으로 ‘영구화’하는 조치를 취한 것이다. 이후 북한은 대내외적으로 핵보유를 정당화하고 또한 핵보유국 지위를 고착화, 영구화하는 후속조치들을 취하고 있다.

따라서 ‘경제와 핵무력의 병진 노선’은 김정은 시대의 국가전략으로서 확고히 자리잡았다. 그렇다면 향후 북한의 경제발전전략도 자신의 상위범주인 국가전략으로서의 ‘경제-핵무력 병진 노선’의 영향을 강하게 받지 않을 수 없다. 정도의 차이는 있을 수 있지만 여전히 경제가 정치의 강한 영향력 하에 놓여 있는 상황의 지속이다. 따라서 경제발전전략이라고 하지만 정치적 제약이 여전히 크기 때문에 순수하게 본격적인 경제발전만을 추구하기 어려운 상황, 시쳇말로 ‘경제에 올인’하기가 어려운 상황인 것이다. 자원배분정책의 경우, 중국·베트남은 개혁·개방과 함께 종래의 중공업 우선정책을 포기하고 경공업·농업 중시 전략, 특히 비교우위 전략, 수출을 통한 공업화 전략으로 선회했지만 북한은 앞으로도 기존의 중공업 우선정책을 포기하기가 어려운 실정이다.

앞에서 언급한 본격적인 개혁·개방의 제약요인을 상기해 보자. 북한이 핵보유국 지위를 고착화하려고 노력하는 한 미국을 비롯한 대외관계의 개선은 요원하다. 그렇다면 북한이 아무리 대외개방을 확대하고자 한들 북한에 대한 국제사회의 경제 제재가 상존하는 상황에서 외부로부터의 자원 유입은 명백한 한계가 있다.

중국의 경우, 1970년대 데탕트의 분위기 속에서 미국과의 관계를 비롯해 대외적인 관계가 충분히 호전된 이후 1978년 개혁·개방에 착수했다는 점이 지적될 필요가 있다. 반면 베트남은 1986년 이후 도이모이의 깃발 아래 본격적인 개혁·개방을 추진하는 과정에서 미국과의 관계를 비롯해 대외적인 관계를 개선해 나갔다. 그런데 베트남은 북한과 달리 대량살상무기 및 핵문제와 같은 군사안보상의 빅 이슈는 없었다는 사실이 고려되어야 한다.

더욱이 중국과 베트남은 북한에서 나타났던 권력의 세습 현상은 발견할 수 없었다. 비록 공산당 지배체제는 유지되었지만 최고지도부가 교체될 수 있었고, 이는 기존 경제정책과의 단절, 즉 본격적인 개혁·개방으로 나아갈 수 있는 토대를 제공했다.

따라서 원론적으로 보든 현실적으로 보든 향후 북한의 경제발전전략은 여전히

그럭저럭 버티기(muddling through)에서 벗어나기 어려울 것으로 보인다. 물론 완전한 현상유지는 어렵고, 주어진 여러 제약 조건 하에서 소폭의 개선을 모색하는 움직임은 계속될 가능성이 높다. 요컨대 개혁·개방과 관련해서는 여전히 매우 조심스럽게 한 발씩 내딛는 수준이 될 것으로 보인다. 물론 경제사정이 다시 나빠진다면 해서 김정은이 국내의 경제개혁에 관해 과감한 결단을 내릴 가능성을 완전히 배제할 수는 없지만 현재로서는 그 가능성이 그다지 커 보이지 않는다.

VI. 맺음말

한반도 분단 이후 지난 70년간 국민경제발전이라는 핵심적 국가과제를 수행하기 위해 북한정부는 어떤 전략을 수립, 실행에 옮겨왔는지 세계적 맥락에서 간단히 정리·평가해 보기로 하자.

냉전 시기에 형성된 북한경제발전전략의 원형은 중앙집권적 계획제도라는 제도적 기반 하에 소비 희생의 강제저축 메커니즘을 통해 높은 수준의 자본축적을 달성한 뒤 이 자본을 중공업에 우선적으로 투자해 경제성장을 도모하는 것이다. 그리고 이러한 경제성장은 대외적으로는 자력갱생의 방식에 의해, 대내적으로는 정신적 자극을 통해 주민들을 동원함으로써 달성하고자 한 것이다.

이 전략의 대부분은 구소련의 경제발전 전략 혹은 스탈린의 공업화 모델에서 온 것이다. 사회주의권 내에서 이념·정치·군사·경제 등의 면에서 압도적인 능력을 갖고 있었던 구소련의 영향력은 대단한 것이었으며, 김일성 정권의 수립에 있어서 소련의 역할은 결정적이었던 사실에 비추어 본다면 이는 당연한 것이었다고 볼 수 있다.

북한은 1970년대 초중반에 동서 대타격을 배경으로 기존의 경제발전전략을 수정해 최초의 대외개방이라고도 평가할 수 있는, 서방세계와의 경제관계 확대정책을 폈다. 또한 경제성장 둔화 추세가 뚜렷해지는 1980년대에 들어서는 국내경제 분야에서도 경제발전전략의 수정을 모색하기 시작, 한때 경제개혁적 분위기가 형성되기도 했다. 하지만 때로는 소기의 성과를 거두지 못하고 부작용만 안게 됨에 따라, 때로는 전통적인 우방인 구소련과 중국의 경제적 지원이라는 대안의 확보로 인해, 때로는 체제위협 요인의 증대에 대한 우려감으로 인해 그때마다 기존의 경제발전전략으로 회귀했다.

사회주의권의 붕괴 여파로 심각한 경제위기를 맞게 되었던 북한은 기존의 경제

발전전략을 고수하기가 어려워 제한적이거나 개혁·개방을 확대하고자 노력했는데 1990년대보다는 2000년대, 그리고 김정일 시대보다는 김정은 시대에 조금 더 적극적인 모습을 보였다.

이러한 경제발전전략 변화를 세계적 맥락에서 평가할 때 변화의 방향에 포커스를 맞추느냐, 아니면 변화의 폭, 깊이, 속도에 포커스를 맞추느냐에 따라 정반대의 평가가 내려질 수 있다. 변화의 방향에 초점을 맞춘다면, 즉 장기적인 관점에서 본다면 북한 또한 중국·베트남 등과 마찬가지로 탈사회주의 또는 시장경제로의 체제이행이라는 커다란 세계사적 물결에 휩쓸려가고 있다고 볼 수 있다. 반면 변화의 폭, 깊이, 속도에 초점을 맞춘다면, 즉 중단기적 관점에서 본다면 북한은 탈사회주의 또는 시장경제로의 체제이행이라는 커다란 세계사적 물결에 역행하거나 한참 뒤져 있다고 평가할 수 있다.

얼핏 장기와 중단기의 부정합성으로도 볼 수 있는 이러한 추세는 앞으로도 크게 변하기 어렵다. 무엇보다도 향후 북한의 경제발전전략은 상위범주인 국가전략으로서의 ‘경제-핵무력 병진 노선’의 영향을 강하게 받지 않을 수 없다. 설령 경제 발전에 종전보다 힘을 쏟는다고 해도 경제발전을 위해 체제위험요인의 증대, 즉 정치적 부담의 증대를 감수할 정도는 아니라는 점에서 여전히 경제는 정치의 눈치를 보아야 하는 상황, 따라서 본격적인 경제발전을 추구하기 어려운 상황은 지속될 것으로 보인다. 따라서 향후 북한의 경제발전전략은 여전히 큰 틀로 보면 그럭저럭 버티기(muddling through)에 머물러 있을 것으로 보인다. 다만 그 틀을 유지하는 속에서 경제발전전략을 소폭 개선하고자 하는 노력은 충분히 있을 수 있다.

‘본격적인 개혁·개방’과 관련해서는 여전히 촉진요인보다 억제요인이 많아 보인다. 특히 국내정치적 변수와 대외정치적 변수의 제약 요인이 매우 크다. 따라서 현재의 여건에 비추어 보면 본격적인 개혁·개방은 당분간 어려울 것이라는 전망이 도출된다. 다만 현재 김정은 정권이 보여주듯이 매우 제한적인 수준에서 조심스럽게 개혁·개방적 조치의 확대를 모색하는 움직임은 당분간 계속될 수 있다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 11월 11일

참고문헌

1. 단행본

- 경남대학교 극동문제연구소. 『북한무역론』. 서울: 경남대학교극동문제연구소, 1979.
- 국토통일원. 『북한경제통계집(1946~1985년)』. 서울: 국토통일원, 1986.
- 김갑식. 『북한 경제·핵무력 병진노선의 특징과 평가』. 서울: 국회입법조사처, 2013.
- 김석진. 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 서울: 산업연구원, 2008.
- 김석진·양문수. 『북한 비공식경제 성장요인 연구』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 김일성. 『김일성 저작선집 1』. 평양: 조선로동당출판사, 1967.
- 사회과학원 주체경제학연구소. 『경제사전 1, 2』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 서재진 외. 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』. 서울: 황금알, 2004.
- 신지호. 『북한의 개혁·개방』. 서울: 한울, 2000.
- 양문수. 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』. 서울: 서울대학교출판부, 2001.
- _____. 『북한의 계획경제와 시장화 현상』. 서울: 통일부 통일교육원, 2013.
- 양문수 외. 『2000년대 북한경제 종합평가』. 서울: 산업연구원, 2012.
- 이석기 외. 『북한시장 실태 분석』. 세종: 산업연구원, 2014.
- 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소. 『경제사전 1, 2』. 평양: 사회과학출판사, 1970.
- 통일부. 『북한개요』. 서울: 통일부, 2000.
- 통일원. 『북한경제통계집』. 서울: 통일원, 1996.
- 한국개발연구원. 『북한경제지표집』. 서울: 한국개발연구원, 1996.

Kornai, J. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

2. 논문

- 권영경. “북한시장의 구조화 과정과 김정은 정권의 경제개혁 가능성 분석.” 『동북아경제 연구』. 제25권 제4호, 2013.
- 김석진. “북한의 경제실적과 전망.” 『한반도 포커스』. 2015년 여름호.
- 리신호. “새로운 무역체계의 본질적 특성과 우월성.” 『경제연구』. 1992년 제4호.
- 문성민. “북한 국민소득 통계 소개 및 소득수준 비교.” 한국은행 경제연구원 편. 『통계를 이용한 북한경제 이해』. 서울: 한국은행, 2014
- 박순성. “북한의 사회주의 경제체제와 자립적 민족경제건설노선.” 박재규 편. 『새로운 북한읽기를 위하여(증보판)』. 서울: 법문사, 2005.
- 박형중. “북한의 ‘새로운 경제관리체제(6·28 방침)’의 내용과 실행 실태.” 『KDI 북한경제 리뷰』. 2013년 10월호.
- _____. “김정은 시대 북한경제 변화에 대한 평가: 1980년대 후반 중국과의 비교.” 통일연구원 Online Series, 2015.4.29.

- 양문수. “김정은 시대 경제관리 개선조치의 실태와 평가: 2012-2014년.” 『북한연구학회보』. 제18권 제2호, 2014.
- 이 석. “2014년 상반기 북한경제 동향: 관찰, 분석, 그리고 해석.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2014년 7월호.
- 이석기. “김정은 체제 이후 북한 경제정책과 변화 가능성.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2013년 10월호.
- 이일영·양문수. “6·15 이후의 북한경제, 어디로?: 축적전략 변경 및 시스템 개혁에 대한 전망과 평가.” 『동북아경제연구』. 제12권 제2호, 2001.
- 임강택. “북한 시장화의 주요 특징과 도전 요소: 북한당국의 최근 정책변화를 중심으로.” 제1회 세계북한학 학술대회. 『세계 속의 북한학: 과거, 현재, 미래』. 2014.10.28.
- 조동호. “북한경제의 현황 평가와 미래 전망.” 『KREI 북한농업동향』. 제13권 제1호, 2011.

Abstract

70 Years of Economic Development Strategy in North Korea: *Retrospect and Prospect*

Moon-Soo Yang

The purpose of this article is to look to the future with a brief summary and evaluation on the way walked during the last 70 years in North Korean Economy after the Korean peninsula divided. However, for lack of space, this paper will focus on challenges of national economic development strategy, as well as evaluation and prospects in this global context.

The original form of North Korea's economic development strategy was completed in 1960, the Cold War era, since then a slight deformation and discoloration but the basic framework has been maintained. But most of this strategy came from the former Soviet Union, Stalin's industrialization or economic development strategy model.

North Korea modified the existing economic development strategy and developed the first opening policy towards the Western world on the background of East-West detente in the early and mid 1970, but while this policy were to fail soon return to the traditional strategy of self-reliance.

Since the 1990s North Korea were to meet serious economic crisis due to the collapse of the socialist bloc are difficult to adhere to traditional economic development strategy, tried to enlarge the limited reform and opening policy.

If we focused on the direction of change, that is, look at the long-term perspective, North Korea is going to see that swept the world in a large wave of post-socialism or transition toward market economy as well as in China and Vietnam. On the contrary, if we are focused on the width, depth, rate of change, that is, look in the short to medium term perspective, that North Korea may be seen as contrary to the great world-historical wave, that is post-socialism or transition, or left behind long in that flow.

This trend is unlikely to change significantly the future. North Korea's future economic development strategy still seems to have managed to stay in the prop (muddling through). But the move to slightly improve the economic development strategy can be continued. And a full-scale reform and opening policy still requires a lot of time. Just very carefully and in a limited degree, movements seeking to expand the reform and opening policy is expected to continue for the time being.

Key Words: North Korea, Economic Development Strategy, 70 Years, Global Context, Reform and Opening Policy

미국-쿠바 국교 정상화와 북·미관계의 구조적 한계와 변화 가능성

황 지 환*

- I. 머리말
- II. 미국-쿠바 국교 정상화 과정과 결정요인
- III. 북·미관계의 역사와 국교정상화 이슈
- IV. 미국-쿠바 국교정상화와 북·미관계의 비교
- V. 북·미관계 정상화의 가능성과 북한 모델의 필요성

국문요약

적국의 지도자와도 만나 손을 잡을 수 있다고 언급한 오바마 대통령의 집권기간 동안 북·미관계는 개선되지 못했으며 미국에게 북한은 여전히 불량국가로 남아 있다. 이란, 미얀마, 쿠바 등 적대국가에 대한 오바마 행정부의 관여정책을 생각하면 북·미관계의 경색은 상당히 아쉬운 부분이 있다. 왜 미국에게 북한은 항상 예외적인 모습으로 비춰지며, 북·미관계는 개선되지 못하는가? 특히 1959년 카스트로의 사회주의 혁명 이후 50년 넘게 미국과 적대관계를 유지했던 쿠바와의 관계 정상화는 북·미관계를 다시 되돌아보게 하는 계기가 된다. 이 글은 최근 미국-쿠바의 국교정상화를 계기로 북·미관계의 역사적 과정을 되돌아보고 북한과 미국의 국교 정상화의 가능성을 가늠해 본다. 미국은 쿠바와 북한 모두에게 경제제재를 가해 왔으며, 오랫동안 외교관계를 단절하며 적대관계를 유지해 왔다는 점에서 쿠바 사례는 북·미관계에도 상당한 의미를 줄 수 있다는 기대가 있다.

하지만, 미국-쿠바 관계 정상화 모델이 북한 문제

에 적용가능한지를 논의하는 과정에서 몇 가지 고려해야 할 사항이 있다. 우선, 쿠바와 북한의 사례를 비교해 보았을 때 첫째, 제시될 수 있는 요인은 북한의 핵무기 프로그램과 핵무기 보유국 선언이다. 둘째, 쿠바와 북한의 차이는 내부 정권의 성격 변화이다. 또한 북·미관계의 경우 관계개선의 합의 이행이 제대로 이루어지지 못했다는 점을 지적할 수 있다. 마지막으로 쿠바와 북한의 지정학적 위치 및 가치요인을 제시할 수 있다. 미국-쿠바의 국교정상화는 미국이 과거 적대국가와도 관계 정상화를 하게 되었다는 점에서 북한 문제 해결에도 긍정적인 작용을 할 수 있다. 하지만, 쿠바 문제가 북한 문제와 가지는 외견상의 유사성에도 불구하고 쿠바 협상 모델을 그대로 북·미관계에 적용하는 데는 여러 가지 한계가 존재한다. 북한문제의 해결은 쿠바 모델을 통해서가 아니라 새로운 북한 모델을 구축함으로써 가능할 것이다.

주제어: 미국, 쿠바, 국교정상화, 북한, 북핵문제

* 서울시립대학교.

I. 머리말

분단 70년을 맞는 2015년 현재 북한의 국가전략과 정책 선택을 생각해 보면 서방의 관점에서는 이해되지 않는 부분들이 많다. 국가가 정치, 외교, 경제적으로 커다란 어려움에 직면해 있지만, 북한은 여전히 국제사회가 반대하는 핵능력을 강화하고 있다. 국제사회에서 외교적으로 고립되어 있으며, 경제발전을 위한 새로운 돌파구를 마련하지도 못하고 있다. 북한과 비슷하게 핵 프로그램을 발전시키던 이란은 2015년 7월 국제사회와 핵 합의를 이루었다.¹ 북한처럼 국제사회에서 외교적으로 고립되어 있던 미얀마는 느리지만 개혁개방의 과정을 통해 미국과 관계를 정상화하며 새로운 국가전략을 모색하고 있다.² 북한처럼 사회주의 경제를 추구하던 베트남이 개혁개방 정책을 펼치기 시작한 것은 벌써 30년이 지났고 미국과 국교 정상화를 맺은 지도 20년이 되었다. 중동 및 북아프리카의 권위주의 국가들에서도 민주화의 바람이 몰아치고 있지만, 북한은 3대 세습을 이루며 전혀 움직이지 않고 있다. 이러한 북한의 예외적 모습은 비교정치적인 관점에서 연구대상이 아닐 수 없다.

미국에게 있어서 그동안 북한은 대체적으로 불량국가(rogue state)의 범주에서 이해되어 왔다.³ 하지만, 그러한 인식도 오바마 행정부 들어 커다란 변화를 겪었다. 오바마 대통령은 선거운동 당시 이란, 쿠바, 북한 등의 지도자와 만나지 않는 것이 일종의 징벌이라고 생각하는 것은 잘못된 정책이라며 이들 국가들의 지도자와도 만날 용의가 있음을 밝힌 바 있다.⁴ 오바마 대통령의 임기동안 미국은 2012년 미얀마와, 2014년 쿠바와 국교 정상화에 합의하였으며, 2015년에는 이란과 핵문제에 최종 합의함으로써 선거운동 당시의 외교정책 공약을 이행했다.

하지만, 오바마 대통령에게도 북한 문제는 미완의 외교 어젠다로, 예외적인 모습으로 남겨졌다. 적국의 지도자와도 만나 손을 잡을 수 있다는 오바마 대통령의 집권 기간 동안 북·미관계는 개선되지 못하고 미국에게 북한은 여전히 불량국가로 남아 있다. 오바마 대통령은 평소의 신념인 국제 비확산체제 강화를 위해 취임 직후인

¹ 황지환, “이란 핵 협상 타결과 북핵문제,” 『외교』, 제115호 (2015.10).

² 김연철, “미얀마의 민주주의 이행과 평화협상의 관계,” 북한연구학회 2013년 추계학술회의 발표 논문, 2013년 9월 27일, 부산 동아대학교.

³ Jaechun Kim and David Hundt, “US Policy Toward Rogue States: Comparing the Bush Administration’s Policy Toward Iraq and North Korea,” *Asian Perspective*, Vol. 35 No. 2 (2011).

⁴ Jim Rutenberg and Jeff Zeleny, “Obama Seeks to Clarify His Disputed Comments on Diplomacy,” *The New York Times*, May 29, 2008.

2009년 4월 5일, 체코 프라하에서 “핵무기 없는 세상(a World without Nuclear Weapons)” 연설을 준비했다.⁵ 하지만, 그 역사적인 연설을 하기 직전 북한이 장거리 로켓을 발사하여 오바마를 격노케 했다. 우여곡절 끝에 2012년 2월 29일 북·미간에 핵과 미사일에 관한 합의가 이루어졌으나 북한의 로켓발사 계획으로 무산되었다. 오바마 대통령의 임기동안 북한은 2009년 5월과 2013년 2월 두 번의 핵실험을 감행하였고, 미국은 이에 유엔 안보리 제재결의로 강력하게 대응했다. 미국은 북한이 핵무기를 포기하지 않는 이상 관계 진전을 할 의도가 없다며 북핵문제를 무시하는 소위 ‘전략적 인내’ 정책을 펼쳐 왔다. 반면 북한은 미국의 대북적대시 정책이 지속되는 한 핵무기를 포기할 생각이 없다며 이제 핵무기 보유국으로서 미국과 핵군축 회담을 요구하기에 이르렀다. 김정일에 이어 북한의 권력을 장악한 김정은 역시 ‘핵경제 병진노선’을 선언하며 핵무기를 포기할 생각이 없음을 분명히 했다.⁶

이란, 미얀마, 쿠바 등 적대국가에 대한 오바마 행정부의 관여정책을 생각하면 북·미관계의 경색은 상당히 아쉬운 부분이 있다. 왜 미국에게 북한은 항상 예외적인 모습으로 비춰지며, 북·미관계는 개선되지 못하는가? 특히 1959년 카스트로의 사회주의 혁명 이후 50년 넘게 미국과 적대관계를 유지했던 쿠바와의 관계 정상화는 북·미관계를 다시 되돌아보게 하는 계기가 되었다.⁷ 이러한 관점에서 이 글은 최근 미국-쿠바의 국교정상화를 계기로 북·미관계의 역사적 과정을 되돌아보고 북·미 국교정상화의 가능성을 가늠해 본다. 이 글의 목적은 다음 두 가지 이다. 첫째, 쿠바와 북한 사례를 비교함으로써 미국-쿠바 국교정상화가 북·미관계에 주는 함의는 무엇인지를 분석한다. 둘째, 북·미관계의 역사적 과정을 재검토함으로써 향후 미국에 대한 김정은 체제의 전략적 선택을 전망하고 정책적 함의를 제시한다.

II. 미국-쿠바 국교 정상화 과정과 결정요인

1. 미국-쿠바 국교 정상화 과정

2014년 12월 17일, 미국과 쿠바는 단교 53년 만에 다시 국교정상화를 선언했다.

⁵ The White House Office of the Press Secretary, Remarks by President Barack Obama, Prague, Czech Republic, April 5, 2009.

⁶ 『조선중앙통신』 2013년 3월 31일.

⁷ 이성우, “미국-쿠바 관계정상화, 그럼 북한은?” 『통일한국』, 제374호 (2015년 2월).

오바마 대통령은 미국이 쿠바와의 관계에서 새로운 길을 모색하기 위한 역사적 조치들을 취할 것이라며 쿠바와의 국교 정상화 협상을 선언했다. 당시 쿠바의 라울 카스트로 국가평의회 의장도 이에 화답하며 미국과의 관계 정상화를 환영한다고 발표했다. 1961년 이후 53년간 미국과 쿠바의 외교관계가 단절되었다는 사실은 북·미관계처럼 양국관계가 그동안 쉽지 않은 길을 걸어왔음을 잘 말해 준다. 미국에게 있어서 쿠바는 냉전의 상징물이었으며, 불량국가의 대표적인 사례였다.

1898년 미국-스페인 전쟁이후 사실상 미국의 식민지였던 쿠바에서 1959년 1월 피델 카스트로가 군사혁명을 통해 집권한 후 미국과 쿠바의 관계는 균열되기 시작했다. 1961년 1월 미국과 국교를 단절하고 사회주의 혁명을 선언한 카스트로 정권을 무너뜨리기 위해 케네디 행정부는 쿠바 출신 망명세력을 무장시켜 피그스만(Bay of Pigs) 침공했으나 실패하기도 했다. 미국의 전복 위협으로 카스트로 정권은 소련에 더욱 가까워 졌다. 1962년 10월에는 쿠바에 소련의 핵미사일 기지가 설치되고 있다는 사실이 발견되면서 미국과 소련의 핵전쟁 위기가 고조되기도 했다.⁸ 쿠바 미사일 위기는 이후 50여년 동안 쿠바에 대한 미국의 정책결정에 커다란 영향을 미치는 사건이 되었다. 미국은 쿠바에 대한 외교적, 경제적 봉쇄를 지속했고 쿠바인들의 탈출을 자극함으로써 카스트로 정권의 붕괴를 촉진시키려고 노력했다. 미국 의회는 1992년 ‘쿠바 민주화법(Cuban Democracy Act of 1992)’을 통과시켜 쿠바의 민주화 촉진을 위해 미국 정부가 대 쿠바 경제제재를 지속하도록 법적으로 강제했다.⁹

하지만, 오바마 대통령은 취임 직후인 2009년 4월 17일 미주기구(Organization for American States)에 참석하여 ‘미국이 쿠바와 새로운 시작을 추구한다(The United States seeks a new beginning with Cuba)’고 선언하였으며, 여행 및 송금 등 쿠바에 대한 일부 봉쇄정책을 해제하였다.¹⁰ 쿠바가 2009년 미국인 앨런 그로스를 간첩 혐의로 체포하면서 한때 미국과 쿠바 관계 개선 가능성이 무산되는 듯한 위기를 맞기도 했다. 하지만, 2013년 12월 오바마 대통령과 카스트로 의장이 남아프리카공화국의 대통령이었던 넬슨 만델라의 추모식에서 만나 악수를 나누면서 양국간 관계 개선이 급진전되었다.¹¹ 이후 양국은 수감자 석방 협상을

⁸ Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, (New York: Pearson, 1999).

⁹ “TITLE XVII--CUBAN DEMOCRACY ACT OF 1992,” <<https://archive.is/KIHx>>.

¹⁰ “Obama: U.S. Seeks ‘New Beginning’ with Cuba,” *Associated Press*, April 17, 2009.

¹¹ “Obama shakes hands with Cuba’s Castro at Mandela service,” *Associated Press*, December 10, 2013.

시작했으며 이에 극적으로 합의함으로써 국교정상화의 계기를 마련했다.

2. 미국-쿠바 국교 정상화의 결정요인

미국과 쿠바의 역사적인 국교정상화를 환영하면서도 한 가지 의문점은 분명히 남는다. 유엔총회 등 국제사회가 미국의 대 쿠바 경제제재 해제를 촉구했음에도 미국이 반세기 넘게 유지해 오던 봉쇄와 제재를 해제하고 국교정상화를 추진한 이유는 무엇인가? 기존의 정책이 미국의 국익에 도움이 되지 않는다고 오바마 대통령이 인식하게 된 계기는 무엇인가? 오바마 대통령이 언급한 쿠바와 관련된 미국의 국익은 무엇인가? 오바마 행정부는 쿠바정부가 간첩혐의로 수감해 온 미국인 앨런 그로스를 석방한 것에 대한 화답으로 국교정상화 협상 개시를 선언했지만, 이것은 상황변화의 원인이 아니라 결과로서 해석되어야 할 것이다.

그러한 관점에서 가장 먼저 제시될 수 있는 요인은 지도자의 역할이다. 미국의 오바마 대통령과 쿠바의 카스트로 의장 모두 실용주의적인 성향을 가진 지도자들로서 양국관계의 변화를 모색해 왔다는 점을 들 수 있다. 오바마 대통령은 미국이 봉쇄를 통해 쿠바의 민주화를 이루겠다는 목표를 달성하는데 실패했음이 명백해졌다고 인정했다. 오히려 미국이 쿠바를 고립시키려고 시도하는 것이 미국의 국익에도 쿠바 국민들의 이익에도 도움이 되지 않는다고 선언하며 대안적인 정책을 통해 다른 결과를 추구하겠다는 의지를 표명하였다. 다른 한편 재선의 임기동안 커다란 외교정책적 업적이 없었던 오바마로서는 쿠바와의 관계 개선이 역사적인 평가를 받을 만한 매력적인 어젠다였을 것이다. 이러한 미국의 대 쿠바 관여정책에 라울 카스트로 국가평의회 의장도 긍정적으로 화답했다. 피델 카스트로의 건강이 악화되자 2008년 새로운 국가평의회 의장으로 선출된 라울 카스트로는 양국간의 체제와 이념의 차이에도 불구하고 서로 대화할 수 있다는 메시지를 보냈으며, 여행, 통신, 가족 방문 등 인도적 문제에 대한 제한을 철폐하겠다는 의지도 표명했다.¹² 이미 대통령직 재선에 성공한 오바마 대통령이나 국내적인 여론의 반대에 커다란 부담을 가질 필요가 없는 카스트로 의장의 정치적 상황 역시 커다란 도움이 되었을 것으로 판단된다.

다른 한편, 미국의 앞마당인 중남미에 중국의 영향력이 커지는 상황도 미국의

¹² Marc Lacey, "Amid a Lackluster Review of His First Year, Cuba's Leader Jolts the Government," *The New York Times*, March 3, 2009.; "라울 카스트로 '공무원 10% 감원' 쿠바 사회주의 경제 개혁 칼 뺐다," 『중앙일보』, 2010년 9월 15일.

정책변화에 커다란 영향을 미친 것으로 보인다.¹³ 중국은 급격한 경제적 부상으로 최근 들어 중남미 지역과의 경제관계가 밀접해 지고 있었다.¹⁴ 2000년에는 중국과 중남미의 경제교역이 100억 달러에 불과했지만 2013년에는 무려 2,570억 달러로 25배 이상 급증한 것으로 알려져 있다. 중국은 부족한 석유 등 자원을 확보하기 위해 베네수엘라 등에서 막대한 양의 석유를 수입하고 이 지역의 인프라에 대규모로 투자하기 시작했다. 특히 중국의 사업가가 설립한 홍콩니카라과운하개발(HKND) 그룹이 2013년 6월 니카라과 운하 개발권과 100년 운영권을 확보하였는데, 2019년 완성을 목표로 건설이 시작된 이 운하 사업에 중국 정부가 관여했다고 알려져 있다. 니카라과 운하가 완성되면 중국은 중남미에서의 에너지 자원 수송이 더욱 수월해 질뿐만 아니라, 미국이 영향력을 미치는 파나마 운하와 경쟁하게 될 것이다. 특히 미국과 적대관계에 있는 쿠바 인근에 니카라과 운하가 건설됨으로써 이 지역에 대한 미국의 영향력 쇠퇴가 불가피할 것으로 예상되었다.

이러한 점은 쿠바의 지정학적인 위치에 기인한 측면이 많다. 중남미에 대한 중국의 영향력이 증가하는 상황에서 쿠바를 적대국으로 남겨두는 것은 미국에게는 전략적으로 상당한 부담이 된다. 특히 냉전시기와는 달리 쿠바가 미국에게 군사적 위협이 되지 않는 상황에서 쿠바의 독재체제나 미국의 국내정치적 이유 때문에 지속적으로 경제제재를 가하고 적대시하기에는 쿠바의 전략적 중요성이 점점 커져 가고 있는 상황이었다. 지금 당장은 아니더라도 중남미에서의 미중 경쟁 등 향후 새로운 지역질서에 대한 대비차원에서 쿠바의 전략적 중요성을 높이 평가했을 가능성이 크다.¹⁵ 이처럼 미국의 바로 앞마당에 자리한 쿠바의 지정학적인 위치가 미국의 정책 전환을 가능하게 했던 한 요인이었다.

쿠바의 경우에는 경제적인 요인이 가장 커다란 원인이었을 것이다. 쿠바는 미국의 제재와 봉쇄로 경제적으로 상당히 어려운 상황을 겪어 왔기 때문이다. 1990년대 초반 소련의 붕괴로 지난 20여년 동안 경제적 어려움이 가중된 상황인데다, 베네수엘라 등 중남미 국가들의 불안으로 석유공급에 커다란 차질을 보이게 될 경우 쿠바의 체제 안정에도 큰 위협을 야기할 수 있기 때문이다. 쿠바는 경제적 어려움을 극복하기 위해 2011년 이후 점진적으로 개혁개방정책을 추진하기 시작했

¹³ 송기도, “미국은 왜 쿠바를 끌어안았을까?: 미국과 쿠바의 국교정상화,” 『인물과 사상』, 제204호 (2015년 4월).

¹⁴ Simon Romero and William Neuman, “Cuba Thaw Lets Rest of Latin America Warm to Washington,” *The New York Times*, December 18, 2014.

¹⁵ George Friedman, “The Geopolitics of U.S.-Cuba Relations,” *Geopolitical Weekly*, December 23, 2014. <https://www.stratfor.com/weekly/geopolitics-us-cuba-relations>

다. 카스트로 정권은 배급제를 점진적으로 폐지하고 주택의 소유와 매매를 허용하고 자영업을 육성하는 등 시장경제에 기반한 개혁 정책을 내 놓았다. 또한 해외여행을 자유화하고 해외투자 유치 노력을 강화하는 등 상당한 개방정책도 시행하였다. 이러한 상황에서 미국과의 관계개선은 쿠바에게 상당한 경제적 도움이 될 것이 분명했다.

Ⅲ. 북·미관계의 역사와 국교정상화 이슈

북·미관계의 역사를 미국-쿠바의 역사와 직접 비교하기는 어렵지만, 북·미관계 역시 제2차 세계대전이 종식된 1945년 이후 상당한 긴장관계를 형성해 온 것은 사실이다. 미국-쿠바의 국교정상화를 통해 북·미관계의 정상화 가능성을 살펴보기 전에 지난 70년 동안 북한이 미국에 대해 어떤 전략을 가져왔는지를 살펴보는 것이 필요할 것이다. 또한 북·미관계가 수차례의 정상화 논의를 하면서도 실현되지 못한 과정을 살펴보는 작업도 필요할 것이다.

1. 1950~1960년대 북·미관계: 적대적 대미 정책

1945년 한반도 분단이후 북한은 소련에 전적으로 의존해 왔다. 1948년 북한의 정부수립 이후에도 소련의 후견 하에 주로 사회주의 외교를 펼쳤기 때문에 북한이 미국에 접근할 일은 거의 없었다. 1953년 한국전쟁의 휴전회담에서 북한은 미국의 협상대표들을 마주하였지만, 당시 협상대표들은 미국을 대표하는 것이 아니라 유엔군을 대표한 것이었다. 더구나 당시 회담은 한국전쟁의 정전과 포로문제 해결을 논의하기 위한 자리였지 북한과 미국의 관계를 논의하는 자리는 아니었다.¹⁶

이후 북한이 미국을 처음으로 협상장에서 맞이한 것은 푸에블로호 나포사건 협상 때였다. 1968년 1월 23일, 북한의 원산 부근에서 미국의 정보함 푸에블로호가 북한 해군에 의해 나포된 후 북한은 미국을 상대로 치열한 외교전을 펼쳤다.¹⁷ 북한은 선원 송환논의를 빌미로 미국에게 협상을 제안하였고, 미국은 한국전쟁 휴전 협정 이후 처음으로 북한과의 협상 테이블에 나서게 되었다. 당시 북한의 의도는

¹⁶ 조성훈, “6.25 전쟁 휴전협상을 둘러싼 국제관계: 포로문제를 중심으로,” 하영선·김영호·김명섭 공편, 『한국외교사와 국제정치학』 (서울: 성신여대 출판부, 2005).

¹⁷ 홍석률, “1968년 푸에블로 사건과 남한, 북한, 미국의 삼각관계,” 하영선·김영호·김명섭 공편, 『한국외교사와 국제정치학』 (서울: 성신여대 출판부, 2005), pp. 296~304.

협상대상으로서의 북한정권의 실체를 미국으로부터 인정받으려는 것이었다. 당시 북한은 선원 송환협상을 북한과 미국의 공식회담으로 부르기를 원했으며, 반대하지 않은 미국의 태도를 동의하는 것으로 간주하였다.¹⁸ 하지만, 미국은 북한과의 회담이 공식적인 북·미접촉으로 비춰지는 것을 꺼렸으며, 북한의 국가 실체를 인정하는 것 역시 피하려고 하였다. 푸에블로호 사건에 대한 북·미간의 협상은 1960년대 말 당시에 북한과 미국 모두 관계 정상화를 의도하고 있었던 것은 아니었음을 잘 보여준다. 당시까지 북한의 대미전략은 한국전쟁에 대한 미국의 책임을 강조하고 반미 활동을 통해 미국을 국제적으로 고립시키려고 노력하는 것이었다.

2. 1970년대 북·미관계: 대미 접근과 평화협정 제안

하지만, 북한의 대미전략은 1970년대 초반 이후 점차 변하기 시작한다. 미국의 닉슨 대통령이 1971년 중국을 방문하여 미중관계가 개선되고 미소간의 데탕트가 진행되는 상황에서 북한은 새로운 세계질서에 적응하기 위해 다변화된 외교정책을 모색하기 시작하였다.¹⁹ 특히 김일성은 1971년 11월 노동당 중앙위원회 제5기 제3차 전원회의를 통해 ‘국제정세에서 제기된 몇 가지 문제에 대하여’를 논의하고 세계의 모든 나라와 친선관계를 발전시킨다는 다변화 정책을 추진하기 시작하였다. 이에 따라 북한은 미국에 직접 접촉을 제안하기도 했다. 특히 베이징 주재 북한 대사관은 1973년 8월 베이징 주재 미국 대사관에 직접 전화를 걸어 북·미접촉을 제안하였다. 그 결과 8월 27일 미국 대사관에서 최초로 북·미접촉이 이루어지기도 했다. 당시 북·미접촉에서 실질적인 내용이 논의되지는 못했지만, 북한이 미국과 정부차원의 외교적 접촉에 관심이 있다는 것을 보여줌으로써 이전과는 달라진 북한의 대미 태도를 확인시켜 주었다.²⁰

이러한 관점에서 북한은 1974년 미국에 처음으로 평화협정 체결을 제안하며 한반도 평화를 위한 새로운 방안을 모색하기를 제안하였다. 1974년 3월 북한의 허담 외교부장은 최고인민회의의 제5기 3차 회의에서 북·미평화협정을 제안하였으며, 미국 의회에 평화협정 체결을 요구하는 최고인민회의 서한이 채택되기도 했다. 이 당시 북한이 제안한 평화협정에는 북·미간 불가침선언, 한반도로의 군수물자 반

¹⁸ 위의 책, p. 298, 301.

¹⁹ 통일부 통일교육원, 『2014 북한 이해』 (서울: 통일교육원, 2014), p. 98.

²⁰ 홍석률, “1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서,” 하영선·김영호·김명섭 공편, 『한국외교사와 국제정치학』 (서울: 성신여대 출판부, 2005), pp. 341~343.

입 중지, 남한 내부의 유엔군 철수 등을 주장하였다. 북한의 의도는 북·미간의 평화협정 체결을 통해 남한의 군비증강을 중지시키고 미군철수를 이루려고 하는 의도였다.²¹ 이는 미소 데탕트의 분위기 속에서 북한이 한반도에서 베트남 모델을 적용하고자 한 의도로 해석된다. 북한은 1970년대 초반 미국의 베트남전 철수와 베트남의 공산화를 보고 베트남 모델을 한반도에 적용하기 위해 북·미평화협정 체결을 제안하고 주한미군 철수를 실현하고자 노력했던 것으로 알려져 있다.²² 북한은 1960년대 초반부터 1970년대 중반까지는 주한미군 철수를 조건으로 남한과의 평화협정 체결을 주장하였는데, 북·미평화협정 체결은 새로운 환경변화를 반영한 것이었다.²³ 이후 북한은 한국을 배제하고 미국과의 평화협정 체결을 꾸준히 제의하였다. 결국 당시 북한이 미국과의 관계정상화를 염두에 두고 평화협정 체결을 제안한 것은 아니었다. 미국은 정전체제 무력화와 주한미군 철수를 시도하며 북·미평화협정 체결을 주장하는 북한의 제안에 커다란 관심을 보이지 않았다. 북한은 1984년에도 북·미평화협정과 불가침선언을 제안하였지만, 이 역시 미국은 반응하지 않았다.

3. 1980년대 북·미관계: 냉전종식과 대미 접근

하지만, 1980년대 후반 동서 냉전이 해체되기 시작하고 한국의 경제발전으로 한반도에서도 세력균형이 변하기 시작하자 북한은 새로운 외교정책을 모색하며 대미접촉을 적극적으로 시도하게 된다. 이 시기 북한은 베이징에서 미국과 참사관급 외교관 접촉을 시도하였고, 미국은 1988년 10월 소위 ‘온건 구상(modest initiative)’을 통해 대북접촉을 공식적으로 허용하였다. 북한은 미국과 1988년 12월부터 1992년 12월까지 베이징에서 총 28차례의 참사관급 외교관 접촉을 진행하였다. 북한의 대미접근은 1992년에 들어 더욱 적극적으로 추진되었는데, 1992년 1월 김용순 당시 조선노동당 국제부장과 센터 미 국무차관의 고위급 접촉이 진행되었다. 이후 북한과 미국 사이에는 한국전쟁 참전 미군유해의 송환, 미국 내 학술 회의에 북한 측 대표의 파견, 미국학자 및 전직 고위관리, 의회 의원들의 방북, 북한 기독교도 대표단의 방미 등이 이루어졌다.²⁴ 하지만, 당시 미국은 북한이 미국

²¹ 위의 책, pp. 345~346.

²² 박종철, “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제,” 『한국과 국제정치』, 제24권 1호 (2008), pp. 194.

²³ 김계동, “북한의 외교정책: 공세외교에서 생존외교로의 전환,” 김계동 외, 『북한의 체제와 정책: 김정은 시대 변화와 지속』 (서울: 명인문화사, 2014), p. 141.

²⁴ 위의 책, pp. 142~143.

과의 관계 개선을 원한다면 한국과의 관계개선을 위한 조치를 먼저 취해야 함을 강조하였다.

이 시기 북한이 미국과의 접촉면을 늘려간 이유는 냉전종식이 북한에 미치는 영향을 최소화하기 위한 것이었다. 한국정부가 추진한 북방정책에 대응하여 북한은 외교적 고립에서 벗어나기 위해 미국과의 관계개선을 추진한 측면이 강하다. 또한 소련의 대북 경제지원이 감소하면서 북한은 1980년대 중반부터 상당한 경제적 어려움을 겪게 되었는데 그러한 난관을 극복하기 위해서는 서방의 경제지원이 필요했고 미국과의 관계개선이 필수적이었다. 북한은 냉전의 종식과정에서 상당한 안보위협을 느끼고 있었다고 평가되는데, 이에 대응하는 차원에서도 대미 접근을 시도한 것으로 보인다.²⁵ 하지만, 이 시기 아직 북한과 미국 사이에 관계 정상화나 평화체제 문제가 본격적으로 논의되지는 못했다. 냉전의 종식에 대응하기 위해 북한이 외교적으로 미국에 적극적인 접근을 하였지만, 국교 정상화를 논의할 정도까지 논의가 진행되지 못하였고 미국도 커다란 관심을 보이지 않았다.

4. 1990년대 북·미관계: 핵문제와 북·미관계 정상화 논의

1990년대 들어 북한은 미국과의 관계 정상화를 위한 본격적인 논의를 시작한다. 1990년대 초반 핵문제가 불거진 후 북한은 미국이 핵문제의 근원적인 이유라며 핵문제 해결을 위해서는 미국의 대북 적대시 정책 포기 및 북한 체제 보장이 전제되어야 한다고 주장해 왔다.²⁶ 김일성은 1990년대 초반 “우리는 미국이 조선 문제에 직접적인 책임이 있는 나라이고 조선의 통일문제가 미국의 대조선 정책과 관련되어 있으므로 조미관계를 개선하는데 관심을 가지고 그 실현을 위해 노력해 왔습니다”라고 언급하며 북·미관계 개선을 강조했다.²⁷ 김정일 역시 “조선에서 긴장상태를 완화하고 통일을 이룩하기 위하여서는 우리와 미국이 마주앉아 해결하여야 할 문제들이 있습니다. 레를 들면 조선정전협정을 평화협정으로 바꾸는 문제는 북과 남사이의 대화를 통하여서는 해결할 수 없고 오직 우리와 미국사이의 회담을 통하여서만 해결할 수 있습니다”라고 언급했다.²⁸

²⁵ 위의 책, pp. 143~144.

²⁶ 김일성, “신년사” 『로동신문』 1994년 1월 1일. 북한은 핵 문제에 있어서 미국의 책임성을 강조하기 위해 ‘북한 핵 문제(North Korean nuclear issue)’라는 표현을 쓰지 않고, ‘조선반도에서의 핵 문제(nuclear issue on the Korean peninsula)’라고 표현해 왔다.

²⁷ 김일성, “일본 아사히 신문 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답,” 『김일성 저작집』, 제43권, 서훈, 『북한의 선군외교』 (서울: 명인문화사, 2008), p. 58에서 재인용.

북한은 특히 1차 북핵 위기의 협상과정에서나 협상의 합의문인 제네바 합의(Agreed Framework)에서도 경수로 건설 등 경제적 보상과 함께 북한체제의 보장과 북·미관계 정상화를 포함시켰다. 당시 북·미간에는 관계 정상화의 기반조성 차원에서 외교관계 정상화에 앞서 북한에 미국의 연락사무소(liaison office)을 설치하는 방안을 논의하기도 했다.²⁹ 미국 역시 제네바 합의에 따라 북한에 연락사무소 개설을 타진하였으나 당시 북·미 양국의 소극적인 태도로 성사되지 못한 것으로 알려져 있다.

이러한 과정에서 북한은 1996년 ‘새로운 평화보장 체계’를 제안하였는데, 이는 제네바 합의 이후 미국으로부터 북한의 정권안보를 보장받으려는 노력이었다. 북한은 남북한과 미국, 중국이 참석하는 4자회담 개최 제의를 통해 대미관계를 개선하려는 노력을 하였다.³⁰ 또한 북한은 2000년 10월의 조명록 국방위원회 부위원장이 방미하여 합의한 북·미 공동코뮤니케에서도 한반도 평화체제를 논의하기도 했다. 당시 북한이 미국과의 국교정상화를 최종적으로 염두에 두고 있었는지는 분명하지 않다. 북·미관계 정상화를 논의하면서도 사실상 북한의 의도는 정권의 안전보장을 확보하는데 더 집중하고 있었고 회담 자체를 지연시키는 소극적인 모습을 보이고 있었기 때문이다.³¹

5. 2000년대 이후 북·미관계: 북핵문제의 심화와 평화체제 논의

2002년 10월 북한의 고농축 우라늄(HEU) 프로그램의 존재에 대한 북·미간 논란으로 2차 북핵 위기가 발생하고 제네바 합의는 붕괴되었다. 2차 핵위기에서도 북한은 미국의 대북적대시 정책이 핵문제의 근원이라며 북한정권의 보장과 북·미관계 정상화를 지속적으로 주장하였다.³² 이러한 관점에서 북한은 핵문제 해결을 위해서 미국에게 한반도 평화체제 수립과 북·미 평화공존을 위한 법제도적 장치를 구축할 것을 제안하였다.³³ 북한이 요구하는 한반도 평화체제는 미국이 북한체

²⁸ 김정일, “민주주의 감보자 주석이 제기한 질문에 대한 대답,” 『김정일 선집』 제8권, 서훈, 『북한의 선군외교』 (서울: 명인문화사, 2008), p. 58에서 재인용.

²⁹ 제네바 합의문(Agreed Framework), 1994년 10월 17일.

³⁰ 통일부 통일교육원, 『2014 북한 이해』 (서울: 통일교육원, 2014), p. 98.

³¹ 서보희, “1990년대 북한의 대미정책: 정체성 정치의 작동방식을 중심으로,” 북한연구학회 편, 『북한의 통일외교』 (서울: 경인문화사, 2006), pp. 304~305.

³² 박종철, “부시 행정부하에서의 북미관계,” 통일연구원, 『한국 및 미국의 국내환경 변화와 한반도 평화』 (서울: 통일연구원 2004).

³³ 조선중앙통신 2005년 7월 22일.

제를 인정하고, 핵무기 및 재래식 무기로 북한을 공격하지 않겠다고 약속하고, 한미연합사를 해체한 뒤 주한미군의 위상 변화를 이루고, 한미동맹의 성격변화를 꾀하라는 것을 포함한다.³⁴

이에 대해 미국은 2005년의 9·19 공동성명에서 북한의 비핵화와 한반도 평화체제 문제를 모두 포함시키며 전향적인 조치를 취하게 된다. 이는 부시 2기 행정부에서 새로운 대북정책을 모색하는 과정에서 나온 것으로 알려져 있다.³⁵ 당시에 부시행정부의 대북정책을 변화시키는데 커다란 영향력을 미친 것으로 이해되는 켈리코(Philip Zelikow) 보고서는 한반도 평화체제 구축에 대한 장기적인 방향을 제안하고 있었다.³⁶ 이 보고서는 북핵 문제의 해결이전이라도 북한과 미국사이의 평화협정(peace treaty)에 관한 협상을 시작할 수 있다며 소위 ‘새롭고 광범위한 접근법(a broad new approach)’을 제시하였다.³⁷ 북한의 완전한 핵 프로그램 해체 이전에는 어떠한 조치도 할 수 없다는 부시 행정부의 이전 입장을 고려했을 때 켈리코 보고서는 상당히 진전된 시각이었다. 당시 부시 행정부의 입장은 관련 당사국들이 “해결되지 않은 한국전쟁의 이슈들”을 다루며,³⁸ “평화프로세스로 나아가서 한국전쟁의 최종적인 종전을 시도”함으로써,³⁹ 한반도에서의 항구적인 평화체제 구상에 대한 의지를 표명했다. 부시 대통령은 2005년 여름경 켈리코 보고서의 구상에 동의했으며, 이후 9·19 공동성명과 2·13 및 10·3 합의의 기초가 되었다.

이에 따라 9·19 공동성명에는 북한과 미국의 상호 주권 존중, 평화 공존 및 관계 정상화 조치, 한반도 평화체제 협상이 포함되었다. 이후 부시 대통령은 2006년 4월의 미중정상회담에서 후진타오 중국주석에게 북·미 평화협정의 가능성을 타진했다.⁴⁰ 또한 2006년 11월 18일 하노이에서 열린 한미정상회담에서 부시 대통

³⁴ 박종철, “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제,” 『한국과 국제정치』, 제24권 1호 (2008), pp. 186~187.

³⁵ 당시 부시행정부의 대북정책 전환에 대해서는 다음을 참조. 황지환, “한반도 평화체제 구상의 이상과 현실,” 『평화연구』, 제17권 1호 (2009).

³⁶ David E. Sanger, “U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea,” *New York Times*, May 16, 2006.

³⁷ 김태현, “미 대북정책 변화의 숨은 디자이너, 필립 켈리코 전 국무부 자문관,” 『신동아』, 571호 (2007년 4월 1일).

³⁸ Philip Zelikow, “The Plan That Moved Pyongyang,” *Washington Post*, February 20, 2007.

³⁹ 『문화일보』, 2007년 10월 6일, “필립 켈리코 교수 특별인터뷰.”

⁴⁰ Robert B. Zoellick, “Long Division,” *Wall Street Journal*, February 26, 2007; 『경향신문』, 2007년 2월 27일.

령은 북한이 핵무기 프로그램을 포기하면 종전선언과 평화조약을 체결할 용의가 있다고 제안하기도 했다.⁴¹ 이러한 과정을 거쳐 2007년의 2·13 합의에도 북·미관계 정상화를 위한 양자대화를 개시하고 테러지원국 및 적성국 교역법 대상에서 북한을 제외하고 북·미관계 정상화를 위한 실무그룹을 구성하는 논의가 포함되었다. 또한 10·3 합의에서도 북·미관계 정상화를 위한 노력이 다시 기술되었다. 하지만, 2009년 4월 북한의 로켓발사와 5월의 2차 핵실험 이후 북핵 위기가 다시 고조되면서 6자회담에서의 한반도 평화체제에 관한 논의는 결국 실질적인 성과를 거두지 못했다.

2000년대 이후 북한의 대미전략은 북·미관계 정상화와 한반도 평화체제 구축 요구로 요약된다. 하지만, 이러한 노력은 북한 핵문제로 인해 번번이 무산되게 된다. 사실 북·미관계의 구조를 고려할 때 양국간 관계 정상화는 현실적으로 성공하기 어려운 문제를 가지고 있다. 북한의 입장은 미국이 대북적대시 정책을 폐기하고 북·미관계가 정상화되어 신뢰가 조성되고 미국의 대북 핵 위협이 완전히 제거될 때 핵 프로그램과 핵무기를 포기할 수 있다는 입장이다. 북한으로서는 먼저 핵무기를 포기하는 것은 어떠한 경우라도 받아들일 수 없으며, 대신 북·미 관계개선, 대북 경제지원, 한반도 평화체제 구축이 이루어지면 그때서야 핵 프로그램의 포기를 생각해 볼 수 있다는 원칙을 가지고 있다. 하지만, 미국의 목표는 북한의 신속하고 검증 가능한 비핵화이며, 북한이 비핵화에 관한 의지를 분명히 보이고 이행을 할 때 북·미관계의 근본적인 변화를 꾀할 수 있다는 생각을 가지고 있다. 북핵 프로그램의 동결과 신고 및 검증과정에서 번번이 충돌하는 상황에서 북한이나 미국 모두 관계정상화를 고려하고 있지는 않다. 더구나 북한은 이제 핵보유국임을 천명하며 6자회담에서 북한의 비핵화만을 논의하기보다는 미국을 포함한 모든 관련 핵보유국들의 상호 핵군축을 주장하고 있기 때문에 상황은 더욱 어려워졌다.

IV. 미국-쿠바 국교정상화와 북·미관계의 비교

전술한 것처럼, 미국-쿠바 관계는 북한-미국 관계와 그 구조적 난관이라는 점에서 유사성을 가지고 있다. 미국은 쿠바와 북한 모두에게 경제제재를 가해 왔으며, 오랫동안 외교관계를 단절하며 적대관계를 유지해 왔다. 이러한 관점에서 미

⁴¹ “Press Gaggle by Tony Snow,” Office of the Press Secretary, White House, November 19, 2006.

국-쿠바의 국교정상화는 북·미관계의 정상화 과정에서도 상당한 의미를 줄 수 있다는 기대가 있다.⁴² 북핵문제 해결과 한반도 평화를 위한 기대에서 미국-쿠바의 국교 정상화에 커다란 부러움을 가지고 북한에 적용하려 노력하는 것은 당연하다. 쿠바문제가 미국과의 협상의 합의로 정상화되었다면, 북한 문제는 왜 합의되지 않았느냐는 기대가 그것이다. 미국-쿠바 국교정상화의 모델이 북·미관계 개선과 외교관계 체결에 새로운 모델이 될 수 있다면 한반도의 평화와 안정을 위해 더할 나위 없을 것이다.⁴³ 우리 정부도 미국-쿠바 관계 정상화이후 북한에 유엔 안보리 결의와 9·19 공동성명에 따른 비핵화 약속 이행을 촉구함으로써 북한의 변화를 촉구하기도 했다. 또한 쿠바와의 관계개선을 통해 북한의 변화를 모색하려는 노력을 하고 있기도 하다. 쿠바 문제가 타결된 것처럼, 북한 문제도 그동안의 협상 및 합의에 따라 해결하려는 노력이다. 하지만, 미국-쿠바 관계 정상화 모델이 북한 문제에 적용가능한지를 논의하는 과정에서 몇 가지 고려해야 할 사항이 있다. 동시에 미국-쿠바 관계와 북한-미국 관계의 차이 비교를 통해 북·미관계 정상화의 가능성을 모색하는 노력도 필요하다.

우선, 쿠바와 북한의 사례를 비교해 보았을 때 첫 번째 제시될 수 있는 요인은 북한의 핵무기 프로그램과 핵무기 보유국 선언이다. 2015년 7월의 이란 핵 합의가 북한 핵문제에 적용되기 어려운 가장 커다란 이유 중의 하나가 이란은 핵무기 보유를 선언한 적이 없지만 북한은 이미 세 차례의 핵실험을 했으며 핵무기 보유국으로서의 지위를 선언했다는 점이었다.⁴⁴ 쿠바와 북한의 차이도 핵무기 프로그램에서 극명하게 드러난다. 만약 쿠바가 미국의 앞마당에서 핵무기 프로그램을 진행시키고 있었다면, 과연 오바마 행정부가 쿠바와의 관계정상화를 추진했을까? 1962년 쿠바 미사일 위기 당시 미국의 케네디 행정부가 인식한 위기감을 고려하면 핵무기 프로그램 보유는 미국의 대외정책에 커다란 영향을 미치는 요인으로 해석된다. 북한의 경우 6자회담이 재개되면 미국 등 기존의 핵보유국들과 핵군축 협상을 하겠다고 공언하고 있는 상태인데, 미국이 쿠바와 같은 방식으로 북한과의 관계 정상화를 추진할 것으로 기대할 수는 없다. 쿠바의 사례를 고려하더라도 미국에게 북·미관계 정상화의 전제조건으로 북한의 비핵화가 중요한 요소로 남아있을 것이다.

⁴² 이성우, “미국-쿠바 관계정상화, 그럼 북한은?” 『통일한국』, 제374호 (2015년 2월).

⁴³ Ted Galen Carpenter, “Better Than New Sanctions: Could Obama’s Cuba Strategy Work on North Korea?” *National Interest*, January 3, 2015.

⁴⁴ 황지환, “이란 핵 협상 타결과 북핵문제,” 『외교』, 제115호 (2015.10).

둘째, 쿠바와 북한의 차이는 내부 정권의 성격 변화에 있다. 미국과 이란의 핵합의가 2013년 8월 출범한 중도성향의 하산 로하니 정권의 정책변화에서 기인한 것처럼, 쿠바와의 관계 정상화도 라울 카스트로 의장의 개혁, 개방 정책과 무관하지 않다. 만일 피델 카스트로가 계속 집권하면서 기존의 정책을 고수했다면 오바마 행정부로서도 새로운 쿠바 정책을 추진하기는 쉽지 않았을 것이다. 라울 카스트로가 경제적, 인도주의적인 부문에서 유연한 개혁개방정책을 실시하고 경제적 어려움에 놓여있던 쿠바의 국민들이 이를 지지하면서 오바마 행정부로서도 쿠바 문제가 가진 국내정치적 부담을 상당히 덜 수 있었을 것이다. 이러한 관점에서 북·미 관계 정상화를 위해서는 역시 실용주의 성향의 개혁개방 정책을 추진하는 북한 내부 정권의 성격변화가 선행되는 것이 필요하다. 2011년 12월 김정일이 갑자기 사망하면서 북한의 새로운 지도자와 전향적인 국가전략에 대한 기대가 없었던 것은 아니었다.⁴⁵ 하지만, 김일성, 김정일에 이어 3대 세습으로 등장한 김정은 체제 역시 ‘핵무력경제 병진노선’을 국가전략으로 선언하며 기존의 정책을 고수하면서 북한내부 정권의 성격변화를 기대하기는 어려워졌다.⁴⁶ 북한체제의 성격 변화가 없는 상황에서는 미국 역시 근본적인 대북정책의 변화를 꾀하지는 않을 것이며 북·미관계 정상화는 현실적으로 기대하기 어려워진다.

셋째, 미국-쿠바의 국교정상화와 같은 논의가 북한과 미국 사이에서 논의되지 않은 것은 아니다. 전술하였듯이, 1994년 제네바합의에서 뿐만 아니라 2000년의 북·미공동커뮤니케, 2005년 9·19 공동성명, 2007년 2·13, 10·3 합의, 2012년 2·29 합의 등 북·미가 함께 한 거의 모든 합의에서 빠짐없이 북·미관계 개선에 관한 논의가 진행되었다. 따라서 북·미관계 정상화의 최대 난관은 협상과 합의가 없었다는 점이 아니라 합의의 이행문제가 지속적으로 불거졌다는 것이다. 1994년의 제네바 합의 및 2000년의 북·미공동커뮤니케에서의 관계개선은 2002년 가을 북한의 고농축 우라늄 프로그램에 대한 북·미간 논란으로 파국을 맞았다. 2005년 9·19 공동성명과 2007년의 2·13, 10·3 합의의 관계개선 노력 역시 2008년의 북핵 시설의 신고와 검증과정을 넘지 못하고 또 다시 중단되었다. 김정일 사후 진행된 2012년 2월의 2·29 합의(Leap Day Agreement) 역시 합의 이후 북한의 로켓발사로 인해 이행이 무산되었다. 결국 북·미관계의 논의과정에서 쿠바 사례와 같은 협상과 합의가 없었던 것이 주요한 이슈가 아니라 합의의 이행이 제대로 이루어

⁴⁵ 하영선, 조동호 편, 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』 (서울: EAI, 2010).

⁴⁶ 황지환, “김정은 시대 북한의 대외전략: 지속과 변화의 ‘병진노선,’” 『한국과 국제정치』, 제30권 제1호 (2014).

지지 못했다는 것이 더 커다란 문제였다. 북·미관계에서는 신뢰부족이 합의의 이행을 어렵게 했다는 점을 고려하면, 향후 새로운 관계 개선의 논의가 있을 때 이행문제를 어떻게 담보할 것인지에 대해 더 커다란 고민을 해야 할 것이다.

마지막으로 쿠바와 북한의 지정학적 위치 및 가치 요인을 제시할 수 있다. 쿠바는 미국의 바로 옆에 위치하고 있어서 정치적으로나 경제적으로 미국과 밀접한 관계를 가지고 있다. 하지만, 북한은 태평양 너머 미국으로부터 수천마일 떨어진 곳에 위치해 있기도 하고 미국에게 매력적인 정치적, 경제적 자산도 전혀 가지고 있지 못하다. 이란은 멀리 중동지역에 있지만 석유나 가스 등 에너지 자원이 풍부하고 미국의 이스라엘 정책에서 중요한 변수가 될 수 있다. 하지만, 북한은 에너지 자원도 없으며, 미국에게 어떤 지정학적인, 지경학적인 이익도 크지 않다. 동북아에서 미국의 최대 관심사가 중국의 부상을 견제하는 것인데, 북한은 이러한 미국의 정치적, 군사적 관심과도 별 영향을 미치지 못한다. 이 지역에는 이미 미일동맹과 한미동맹이 견고하게 유지되고 있기 때문이다. 이러한 북한의 지정학적인 조건은 미국의 ‘전략적 인내’ 정책이 지속적으로 유지되도록 하는 주요 요인이 되고 있다. 1990년대 이후 미국이 북한에 관심을 가지게 된 주요 이유가 핵문제 때문인데, 바로 그 핵문제는 오히려 북한과 미국의 관계개선을 가로막고 있는 장애가 되고 있다.

결국 북한 문제가 쿠바 문제와 비교해서 가지는 표면상의 유사성에도 불구하고 커다란 차이점을 내포하고 있다는 점을 알 수 있다. 북·미관계는 미국-쿠바 협상이 거쳐 간 거의 모든 과정을 경험해 보았다고도 할 수 있다. 이러한 관점에서 생각해 보면, 쿠바 모델이 북한 문제 해결의 모델이 되기는 어렵다. 쿠바에 대한 제재가 미국에도 도움이 되지 않는다고 오바마 행정부 스스로 인식전환을 했듯, 북·미간에도 상호 인식의 변화가 필요하다. 하지만, 북한 핵문제가 이러한 인식의 전환을 막고 있으며, 또한 인식의 전환 실패는 북·미 상호간의 적대관계를 변화시키지 못하고 있다. 결국 북·미관계 개선은 닭이 먼저냐 달걀이 먼저냐의 딜레마에 빠져 있어서 현재로서는 관계개선의 가능성이 크지 않은 것이 사실이다.

V. 북·미관계 정상화의 가능성과 북한 모델의 필요성

미국-쿠바의 국교정상화는 미국이 과거 적대국가와의 관계개선을 했다는 점에서 북한 문제 해결에서도 긍정적인 작용을 할 수 있다. 하지만, 쿠바 문제가 북한

문제와 가지는 외견상의 유사성에도 불구하고 쿠바 협상 모델을 그대로 북·미관계에 적용하는 데는 여러 가지 한계가 존재한다. 그런 점에서 북한문제의 해결은 쿠바 모델을 통해서가 아니라 새로운 북한 모델을 구축함으로써 가능할 것이다.

북한의 김정은 체제는 잘 알려졌다시피, 2013년 3월 31일 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 채택된 “경제건설과 핵무력 건설을 병진”시키는 소위 ‘핵무력경제 병진노선’을 국가전략의 기본으로 삼고 있다.⁴⁷ 병진노선은 김정은 체제의 강화를 위한 핵심적인 전략으로 구상되었으며 이는 김정은 시대에도 핵무력이 그 무엇보다도 교환될 수 없는 북한의 가장 중요한 자산임을 의미하는 것이다. 김일성이나 김정일 시대의 국방경제 병진노선이 사실상 국방력 강화를 위한 국가전략이었음을 고려하면, 김정은의 병진노선 역시 핵무력에 방점이 있다고 해석된다. 특히 북한은 스스로 핵보유국임을 헌법에도 명시하며 대외적으로 선전하면서 북한 비핵화가 아닌 미국 핵무기 대 북한 핵무기 사이의 핵감축 협상이 이루어져야 한다고 주장하기 시작하였다.⁴⁸ 북한은 이제 세 번의 핵실험을 통해 스스로 핵무기 보유국으로서의 지위 주장을 하고 있기 때문에 6자회담이 재개되더라도 협상장에서도 한반도의 비핵화뿐만 아니라 핵군축을 요구할 것으로 예상된다. 이러한 북한의 대내외 정치적 상황을 고려할 때 미국-쿠바 관계정상화 모델을 통해 북·미관계를 정상화하려는 시도를 모색하면 난관에 직면할 수밖에 없다.

결국 북한문제 해결을 위해서는 새로운 프레임 구성이 필요하다. 2008년 12월 6자회담이 중단된 이후 7년의 시간이 흘렀으며, 그 사이 북한은 2번의 핵실험을 더 했으며, 미국의 강경한 반대에도 불구하고 핵무기 보유국임을 선언하고 있기 때문이다. 이에 따라 북한은 핵협상의 의제를 핵비확산에서 핵군축으로 변화시키려고 하기 때문에 현재의 구도에서 과거와 같은 북·미관계 개선 노력은 상당한 한계를 가지고 있다. 북한이 핵무기를 포기할 때까지 북·미관계 개선을 계속 기다릴 수만은 없기 때문에 미국 역시 북한 문제에 조금 더 관심을 가지도록 유도할 필요가 있다. 하지만, 미국은 북한체제의 성격변화가 선행되지 않는 이상 더 이상 북한 문제에 관심을 가지려 하지 않는다.

따라서 북·미관계 정상화를 위한 노력은 미국의 대북정책 전환과 관심 제고를 위한 노력 뿐만 아니라, 북한문제 자체를 해결하려는 시도를 하는 것이 중요하다. 과거 북핵 협상과 북·미관계 논의가 실패한 원인은 북한이 정권차원에서 변화의

⁴⁷ “北 黨중앙위 전원회의, 경제·핵무력 병진노선 채택,” 『연합뉴스』 2013년 3월 31일.

⁴⁸ 『조선중앙통신』 2009년 1월 17일.

의지가 없었기 때문이었다. 내부적인 체제 성격의 변화 의지가 없는 상황에서의 협상은 근본적인 문제에서 합의 및 이행을 이끌어 낼 수 없을 것이다. 따라서 북한 문제 자체에 대한 변화 노력을 병행하는 것이 필요하다. 과거의 경험에서 보면, 북한문제의 진전이 없으면 북핵문제의 진전도 없으며, 이에 따라 북·미관계 개선도 불가능했다. 결국 북·미관계 정상화를 위해서는 미국의 대북정책을 변화시키려는 노력과 더불어 북한의 정치, 외교, 경제, 사회, 문화적 이슈에 대한 해결 방안을 모색함으로써 북한 체제의 내부적 성격변화를 도모하는 것이 필요하다. 그 과정에서 한국정부는 북한문제에 대한 보다 과감한 정책변화를 모색하는 것이 필요하다. 장기적으로는 북한의 핵경제 병진노선의 국가전략이 더 이상 유효하지 않음을 인식하게 될 때 개혁개방의 새로운 국가전략과 함께 핵문제 해결 뿐만 아니라 북·미관계 개선의 가능성을 높일 수 있을 것이다.

■ 접수: 10월 23일 ■ 심사: 10월 23일 ■ 채택: 11월 11일

참고문헌

1. 단행본

- 김계동. “북한의 외교정책: 공세외교에서 생존외교로의 전환.” 김계동 외, 『북한의 체제와 정책: 김정은 시대의 변화와 지속』. 서울: 명인문화사, 2014.
- 김일성. “일본 아사히 신문 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답.” 『김일성 저작집』. 제43권, 서훈, 『북한의 선군외교』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 김정일. “민주주의 캄보자 주석이 제기한 질문에 대한 대답.” 『김정일 선집』. 제8권, 서훈, 『북한의 선군외교』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 박종철. “부시 행정부하에서의 북미관계.” 『한국 및 미국의 국내환경 변화와 한반도 평화』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 서보혁. “1990년대 북한의 대미정책: 정체성 정치의 작동방식을 중심으로.” 북한연구학회 편, 『북한의 통일외교』. 서울: 경인문화사, 2006.
- 조성훈. “6.25 전쟁 휴전협상을 둘러싼 국제관계: 포로문제를 중심으로.” 하영선·김영호·김명섭 공편, 『한국외교사와 국제정치학』. 서울: 성신여대 출판부, 2005.
- 통일부 통일교육원. 『2014 북한 이해』. 서울: 통일교육원, 2014.
- 하영선·조동호 편. 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』. 서울: EAI, 2010.
- 홍석률. “1968년 푸에블로 사건과 남한, 북한, 미국의 삼각관계.” 하영선·김영호·김명섭 공편, 『한국외교사와 국제정치학』. 서울: 성신여대 출판부, 2005.

홍석률. “1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서.” 하영선·김영호·김명섭 공편, 『한국외교사와 국제정치학』. 서울: 성신여대 출판부, 2005.

Graham Allison and Philip Zelikow. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Pearson, 1999.

2. 논문

김연철. “미안마의 민주주의 이행과 평화협상의 관계.” 북한연구학회 2013년 추계학술회의 발표논문, 2013.

김일성. “신년사” 『로동신문』. 1994년 1월 1일.

김태현. “미 대북정책 변화의 숨은 디자이너, 필립 젤리코 전 국무부 차관.” 『신동아』. 571호, 2007.

박종철. “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제.” 『한국과 국제정치』. 제24권 1호, 2008.

송기도. “미국은 왜 쿠바를 끌어안았을까?: 미국과 쿠바의 국교정상화.” 『인물과 사상』. 제204호, 2015.

이성우. “미국-쿠바 관계정상화, 그럼 북한은?.” 『통일한국』. 제374호, 2015.

황지환. “김정은 시대 북한의 대외전략: 지속과 변화의 ‘병진노선.’” 『한국과 국제정치』. 제30권 제1호, 2014.

_____. “이란 핵 협상 타결과 북핵문제.” 『외교』. 제115호, 2015.

_____. “한반도평화체제 구상의 이상과 현실.” 『평화연구』. 제17권 1호, 2009.

Jaechun Kim and David Hundt. “US Policy Toward Rogue States: Comparing the Bush Administration’s Policy Toward Iraq and North Korea.” *Asian Perspective*, Vol. 35, No. 2, 2011.

Ted Galen Carpenter. “Better Than New Sanctions: Could Obama’s Cuba Strategy Work on North Korea?.” *National Interest*, January 3, 2015.

3. 기타자료

David E. Sanger. “U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea.” *New York Times*, 2006.

George Friedman. “The Geopolitics of U.S.-Cuba Relations.” *Geopolitical Weekly*, December 23, 2014. <<https://www.stratfor.com/weekly/geopolitics-us-cuba-relations>>.

Jim Rutenberg and Jeff Zeleny. “Obama Seeks to Clarify His Disputed Comments on Diplomacy.” *The New York Times*, 2008.

Philip Zelikow. “The Plan That Moved Pyongyang.” *Washington Post*, 2007.

Robert B. Zoellick. “Long Division.” *Wall Street Journal*, 2007; 『경향신문』. 2007.
The White House Office of the Press Secretary, “Press Gaggle by Tony Snow.”

White House, November 19, 2006.

The White House Office of the Press Secretary, Remarks by President Barack Obama, Prague, Czech Republic, 2009.

“Obama shakes hands with Cuba’s Castro at Mandela service.” Associated Press, 2013.

“Obama: U.S. Seeks ‘New Beginning’ with Cuba.” *Associated Press*, April 17, 2009.

Abstract

U.S.-Cuba Diplomatic Normalization and U.S.-North Korean Relations

Ji-Hwan Hwang

Although President Obama has stated that he has a willingness to meet leaders of enemy nations, U.S.-North Korean relations has not improved during the Obama administration, and North Korea still remains as a rogue nation. Given that the Obama administration has made efforts to engage Myanmar, Cuba and Iran, why does North Korea always appear to be an exception to U.S. foreign policy? In particular, the Cuban case is quite surprising because Cuba has sustained its hostile relations with the U.S. since the Socialist Revolution in 1959. There have been some expectations for a new beginning between the U.S. and North Korea because the Cuban case has been regarded to be very similar with the North Korean case. The U.S. has put economic sanctions on both countries and has not had a full diplomatic relations, being hostile to each other.

However, there are some striking differences to be considered between two cases. First, North Korea declared itself as a nuclear weapon state while Cuba has not since the missile crisis in 1962. Second, what Cuba makes a difference from North Korea is a recent domestic political change to a moderate and pragmatic group. Third, Cuba's geopolitical value is more important to the U.S. than North Korea. In this sense, it is very difficult to adopt the Cuban model to the North Korean case despite the seemingly similarity. As Cuba has produced its own model, it is necessary to develop the North Korean model to resolve its structural issue as well as the nuclear problem.

Key Words: The United States, Cuba, Diplomatic Normalization, North Korea, North Korean nuclear problem

남북 간 역사인식의 간극과 해소방안: 한국전쟁에 관한 역사서술을 중심으로*

정 일 영**

- I. 서론
- II. 한국전쟁의 발발과 전개, 그리고 휴전협정의 체결
- III. 한국전쟁에 관한 남북 간 역사인식의 간극
- IV. 역사인식의 간극: 원인과 해소방안의 모색
- V. 결론

국문요약

이 논문의 연구목적은 한국전쟁에 관한 남북 간 역사인식의 간극을 드러내고 이를 해소하기 위한 방안을 모색하는 것이다. 남과 북은 분단 이후 근·현대사뿐만 아니라 고대사에 이르기까지 역사인식에 있어 상반된 입장을 경주해 왔다. 이 논문은 분단 70년을 맞아 남북 간 역사인식의 간극이 가장 극명하게 드러나고 있는 한국전쟁을 분석하고 그 간극을 해소하기 위한 방안을 제안하고자 한다.

이 논문은 한국전쟁에 관한 남과 북의 역사서술에 있어 가장 상반된 인식을 보이고 있는 ① 전쟁의 원인, ② 전시폭력, 그리고 ③ 휴전체제의 성립에 관한 남북 공간문헌의 서술을 중심으로 분석하였다. 첫 번째로, 전쟁의 원인에 있어 남과 북은 상대방의 침략을 주장하고 있다. 소련과 중국의 동의하에 북한의 남침이라는 역사적 사실이 국제적으로 확인되었음에도 불구하고 이와 같은 역사서술은 지속되고 있다. 두 번째로, 전시폭력에 있어 남한은 전쟁의 참혹성에 초점을 맞추고 일부 양민학살에 관하여 사실관계를 드러내고 있는 반면, 북한은 모든 폭력의 당

사자로 '미제국주의'를 지명하고 이를 선전선동의 도구로 활용하고 있다. 세 번째로, 휴전체제의 성립에 대하여, 남한이 '승자 없는 종결'로서 휴전체제를 인식하고 한반도에서 평화의 지속이란 과제를 강조한 반면, 북한은 '김일성의 영도'하에 이루어낸 '승리의 결과'라고 주장하였다.

이 논문은 한국전쟁이라는 역사적 사건에 관하여 서로 다른 역사인식이 지속됨을 분석하고 이를 해소하기 위한 방안을 다음과 같이 제시하였다. 첫 번째, 한반도에서 휴전체제를 평화체제로 전환하기 위하여 남과 북, 그리고 주변국가 공동의 노력이 요구된다. 두 번째, 역사적 사실을 공동으로 발굴하고 검증하기 위한 노력이 필요하다. 세 번째, 한국전쟁에 관한 교육에 있어 전쟁사 중심의 교육으로부터 평화교육, 통일교육을 강화하는 노력이 요구된다.

주제어: 한국전쟁, 역사인식, 전시폭력, 휴전체제, 평화체제

* 이 논문은 국제정치학회가 주최한 『The World Congress for Korean Politics and Society 2015』(Aug 25, 2015)에서 발표된 필자의 논문 “남북 간 역사인식의 간극과 해소방안: 한국전쟁에 관한 역사서술을 중심으로”를 수정·보완한 것임을 밝힌다.

** 성균관대 동아시아학술원

I. 서론

이 논문은 근대 이후의 한반도 역사에서 남북이 가장 이질적인 역사인식을 지속하고 있는 한국전쟁¹에 관하여 분석한다. 이 논문은 한국전쟁에 관한 남북의 역사인식이 어떻게 다른지 그 간극을 드러내고 이를 해소하기 위한 방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 남북 간 역사인식의 간극은 어떻게 형성되었으며 왜 해소되고 있지 않은가? 이를 해소하기 위한 방안은 무엇인가? 이것이 이 논문의 연구질문이다.

지금까지 한반도 역사, 특히 근대 이후의 역사에 관한 남북 간 학술적 교류는 일부 분야에 제한되어 왔다. 특히 근현대사에 관한 역사 교류는 마치 신성불가침의 영역과 같이 남아 있다. 무엇보다도 한국전쟁은 남북 간 역사인식에 있어 그 간극이 가장 큰 역사적 사건이다. 이와 같은 간극을 극복하기 위한 노력이 부족했다는 점에서 광복 70주년을 맞으며 깊이 있는 성찰이 필요하다. 남북 간 역사인식의 간극을 어찌면 당연히 하는 학문적 풍토는 분명 지양되어야 한다. 역사적 사건에 관한 이해에 있어 남북 간에 존재하는 인식의 간극을 드러내고 이를 해소하기 위해 노력하는 것은 정치학의 시대적 사명이기 때문이다.

해방 이후 남북 간 역사인식의 간극을 분석한 연구로 임시정부에 관한 남북 간 인식의 차이를 분석한 양정훈의 연구와 한국전쟁 이후 ‘국가보훈’에 관한 남북의 인식을 분석한 강석승의 연구, 그리고 노태우 정부시기 남북고위급회담을 통해 남북 간 상호인식의 변화를 연구한 윤철기의 연구가 대표적이다.²

남북 간 역사인식의 간극이 왜 발생하였는지 그 원인을 분석한 연구로는 김성보와 이영미의 연구가 대표적이다. 김성보는 1960년대 남북한 정부의 ‘인간개조’ 경쟁을 분석하고 당시의 ‘인간개조’ 경쟁이 냉전형 반미/반공주의 인간을 만들어 내는 작업과 긴밀히 연관되어있다고 주장한다.³ 이영미는 탈북이주민이 남한에서

¹ 현재 남한학계에서는 ‘한국전쟁’과 ‘6·25전쟁’을 혼용하고 있는 반면, 우리정부는 1994년 이후 교과서에 ‘6·25전쟁’으로 사용하고 있다. 북한은 한국전쟁을 ‘조국해방전쟁’으로 명명하고 있다. 이 논문에서는 ‘한국전쟁’을 사용하고자 하나 ‘한국전쟁’ 또는 ‘6·25전쟁’ 용어의 사용에 관한 학계의 논쟁은 아직 정리되지 않은 상황이다. 이와 관련한 연구로는 김명섭, “전쟁명명의 정치학: ‘아시아-태평양전쟁’과 ‘6·25전쟁,’” 『한국정치외교사논총』, 제30집 2호 (2009) 참조.

² 양정훈 “임시정부에 대한 남북한의 견해 차이 비교,” 『한국보훈논총』, Vol. 12 No. 4 (2013); 강석승, “남북한의 ‘국가보훈’에 대한 인식과 그 특성 비교,” 『북한학보』, 제37권 1호 (2012); 윤철기, 구갑우, “남북한 대화에서 남북한의 상호인식 변화: 노태우 정부 시기 남북고위급회담을 중심으로,” 『북한학연구』, Vol. 9 No. 1 (2013).

³ 김성보, “1960년대 남북한 정부의 ‘인간개조’ 경쟁,” 『역사와 실학』, Vol. 53 (2014).

겪는 트라우마의 심층을 ‘역사적 허구’와 ‘허구적 역사’라는 연원을 통해 분석함으로써 남북 간 역사인식의 간극을 드러내고 있다.⁴ 관련하여 차승주, 김형곤, 그리고 조성훈 등의 연구자들은 한국전쟁에 관한 남북의 인식을 교과서 등 문헌자료를 통해 분석하고 남북 간 역사인식의 간극이 과거와 현재 어떻게 표출되고 있는지 분석하였다.⁵

마지막으로, 이와 같은 역사인식의 간극을 극복하기 위한 대안을 모색한 연구로는 김한중, 이준태, 그리고 정태현 등의 연구가 대표적이다.⁶ 김한중은 역사적 인식의 간극을 완화하기 위하여 평화교육으로서의 전쟁사 교육을 강조하고 있으며, 이준태는 통일이후 민족정체성의 통일을 이루기 위하여 역사교육의 강화와 제도적 장치 마련이 구체화되어야 함을 제안하고 있으며, 정태현은 연장선상에서 남북 역사학(자) 교류를 강조하고 있다.

이 논문은 한국전쟁에 관한 남과 북의 역사인식을 분석함에 있어 한국전쟁을 기술한 남과 북의 역사교과서와 정부발행 역사서 및 개론서와 기타 남북의 관련 공간자료집을 1차 자료로 활용한다. 역사인식은 다양한 시각과 방법론을 통해 분석 가능하다. 이 논문에서는 한국전쟁에 관한 남과 북의 역사서술에 있어 가장 상반된 인식을 보이고 있는 ① 전쟁의 원인, ② 전시폭력, 그리고 ③ 휴전체제의 성립에 관하여 분석하도록 한다.

북한은 역사적 사건에 관한 분석에 있어서 당의 통제를 받는다는 점을 감안하여 탈북자들을 대상으로 인민들의 인식을 추가적으로 분석하고 이들이 남한에 정착한 이후의 인식변화도 추적하고자 한다. 남한의 경우 정부기관의 공간자료를 통해 국가적 역사인식을 분석하고 학계에 존재하는 주요 논쟁들을 추가적으로 검토함으로써 남한사회에 존재하는 다양한 논의들을 살펴보도록 하겠다.

이 논문은 5장으로 구성되어 있다. I 장에 이어 II 장에서는 한국전쟁의 발발과 전개, 그리고 휴전의 과정을 간략하게 정리한다. III 장에서는 한국전쟁에 관한 남

⁴ 이영미, “정치인식의 탈경계 문화 충돌: 남북한 이주 갈등과 역사 인식의 상관성을 중심으로,” 『한중인문학연구』, Vol. 29 (2010).

⁵ 차승주, “남북한 교과서의 ‘한국전쟁’ 관련 내용 비교 연구,” 『북한학연구』, Vol. 7 No. 2 (2011); 김형곤, “역사교과서와 한국전쟁 사진의 변화,” 『한국콘텐츠학회논문지』, Vol. 11 No. 6 (2011); 조성훈, “북한의 6·25전쟁인식과 통일을 위한 유산 청산,” 『선진화 정책연구』, 제3권 제2호 (2010).

⁶ 김한중, “평화교육과 전쟁사,” 『역사교육연구』, No. 18 (2013); 이준태, “남북한 역사교육 분석을 통한 역사인식 통합 방안모색,” 『아태연구』, Vol. 16 No. 2 (2009); 정태현, “남북 역사학(자) 교류와 역사인식의 공존을 향한 전망,” 『국제고려학회 서울지회 논문집』, Vol. 12 (2009). 추가적으로 김상무는 독일의 역사 교과서를 분석하고 있는데 이는 남북 간 역사교육 분석에 좋은 비교연구가 되리라 판단된다. 김상무, “동독과 신연방주 역사 교과서의 분단사 서술 비교 연구,” 『한국교육학연구』, Vol. 16 No. 3 (2010).

북의 역사적 인식이 어떻게 차별화되어 있는지 분석한다. IV장에서는 이와 같은 역사인식의 간극이 발생한 원인을 고찰하고 이를 해소하기 위한 방안을 제안하도록 한다. 마지막으로 V장에서는 이 논문의 연구성과를 정리하고 이 연구가 갖는 한계와 향후 과제를 제안하겠다.

II. 한국전쟁의 발발과 전개, 그리고 휴전협정의 체결

1. 해방 이후의 국제정세

일본의 무조건 항복으로 제2차 세계대전이 종결되면서 한반도는 해방과 함께 변화를 맞이하였다. 남과 북에 각각 단독정부가 수립된 이후, 미국은 500여명의 주한 미군 군사고문단을 남기고 1949년 6월 철수하게 된다.⁷ 이후 동북아에서의 정세변화는 소위 애치슨라인(Acheson Line)의 설정과 중국의 공산화로 급변하였다.

1950년 1월 12일 미국 국무부장관 애치슨은 ‘아시아의 위기(Crisis in Asia)’라는 연설을 통해 동아시아에서 미국의 방어선(defensive perimeter)을 알류산 열도-일본본토-류쿠(오키나와)-필리핀을 연결하는 선임을 확인하였다. 당시 애치슨의 이와 같은 발언이 미국의 대소련 방어전략의 연장선상에서 나왔음에도 불구하고, 결과적으로 극동지역의 방어선에서 한국과 대만이 제외 되었다는 점에서 현재까지 논란이 되고 있다. 애치슨의 해당 연설내용은 다음과 같다.

“(미국의 극동지역) 방어선은 알류산 열도(the Aleutians)에서 일본을 거쳐 오키나와(the Ryukyus)로 연결된다. … 방어선은 오키나와로부터 필리핀으로 연결된다. … (방어선 밖에 있는) 태평양의 다른지역에 대한 군사안보와 관련하여, 아무도 이 지역에 대한 군사적 공격으로부터 안전을 보장할 수 없다.”⁸

미국의 극동지역 방어선 설정과 함께 중국의 공산화는 동북아 정세의 변화를 추동하는 중요한 사건이었다. 대장정(大長征)을 성공으로 이끈 중국공산당은 1949년 10월 1일 중화인민공화국(中華人民共和國)의 수립을 선포하였다. 중국의

⁷ 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 1: 전쟁의 배경과 원인』 (서울: 국방부군사편찬연구소, 2004), pp. 116~119.

⁸ “So far as the military security of other areas in the Pacific is concerned, it must be clear that no person can guarantee these areas against military attack.” Dean Acheson, “Speech on the Far East,” <<http://teachingamericanhistory.org/library/document/speech-on-the-far-east>> (검색일: 2015.7.1).

공산화는 동북아에서 공산주의 삼각동맹이 구축됨을 의미했다.⁹ 중국의 공산화는 소련이 중국의 동의하에 북한이 전쟁을 수행할 수 있다는 판단의 근거가 되었다.

해방이후 각각 단독정부를 수립한 남북은 스스로 유일 정부임을 강조하며 무력을 통한 통일을 공공연하게 주장하였다. 북한은 국가건설 이후 국토의 완정을 강조하였다.

“완전 자주독립국가건설과 국토의 완정은 오직 조선인민만이 보장할 것이며 또 반드시 쟁취하고야 말 것입니다. 전 조선인민은 조선민주주의인민공화국 중앙정부 주위에 일층 단결하여 국내의 전체 민주역량과 애국적 역량을 더욱 집결함으로써 국토의 완정을 보장하는 거족적 구국투쟁을 일층 맹렬히 전개하여야 하겠습니다.”¹⁰

남한에서 대통령에 선출된 이승만 또한 미국의 지원 아래 북진통일론을 주장하였다. 이승만은 사흘 이내에 평양을 점령할 자신이 있다고 단언하고, 그럼에도 불구하고 삼가고 있는 이유는 제3차대전이 일어날지도 모른다고 미국이 경고했기 때문이라고 밝혔다.¹¹ 이와 같이 남과 북이 무력충돌을 공공연히 주장하였고 휴전선 인근에서 남북 간에 적지 않은 충돌¹²이 발생하고 있었다는 점에서 한반도는 화약고와 같았다.

2. 한국전쟁의 발발과 전개

한국전쟁의 발발에 관한 남북의 견해는 전혀 상반된 것이지만 북한이 소련과 중국의 동의하에 남한을 침략했다는 것은 국제적으로 일반화된 사실이라 할 수 있다. 한국전쟁과 관련한 소련의 외교비밀문서가 공개되었기 때문이다. 1949년 9월 조선인민군대의 확장과 관련하여 북한주재 소련대사 슈티코프는 스탈린에게 보낸 보고서에서 북한의 지도자들이 무력 통일을 준비하고 있음을 다음과 같이 보고하였다.

⁹ 박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원 I』 (파주: 나남출판, 1996), p. 133.

¹⁰ 김일성, “1949년을 맞이하면서 전국인민에게 보내는 신년사(1949.1.1),” 『김일성선집 2』 (평양: 조선로동당출판사, 1954), pp. 309~310.

¹¹ 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』 (서울: 돌베개, 2001), pp. 29~30.

¹² 1949년 5월 송악산에서 전투가 발생하였으며 7월에는 한국군과 인민군 간에 488고지를 상호 점령하는 과정에서 81mm 박격포가 동원되는 등 치열한 전투가 진행되었다. 이후에도 120mm 박격포 등 대구경포가 동원된 사격전과 저격이 지속되었다. 홍정표, 국방부 군사편찬연구소(편), 『6·25전쟁 참전자 증언록1』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2003), pp. 75~76.

“김일성과 박헌영은 현 상황에서 평화적 방식에 의한 나라의 통일 문제는 불가능하다고 판단하고 있습니다. … 그들은 남조선 정부에 반대하는 무력적 방식으로 나라의 통일을 이루겠다는 결론에 도달한 듯합니다. … 그들은 지금 비록 무력을 써서라도 통일을 이루지 못한다면 통일문제에는 수년이 걸리게 될 것이라고 판단하고 있는 듯 했습니다.”¹³

결국 1950년 5월 스탈린은 모택동에게 보낸 비밀문서에서 ‘중국의 동의’를 조건으로 북한의 남침에 동의를 표하였다. 스탈린이 보낸 비밀문서의 내용은 아래와 같다.

“조선 동지들과의 회담에서 필리포프(Filippov)와 그의 동지들은 국제 정세가 변화하고 있으므로 조선의 통일 과업 착수 제안에 동의한다고 했습니다. 하지만 이 문제에 대한 최종 결정은 조선과 중국이 함께 내려야 한다는 조건이 붙어 있고, 중국 동지들이 찬성하지 않을 경우에는 문제 해결을 위한 새로운 논의가 이루어질 때까지 연기해야 할 것이라고 했습니다.”¹⁴

소련은 한반도 전쟁에 직접적으로 개입하지는 않겠다는 점을 분명히 하였다. 만약 북한의 의도와 달리 북한이 위기에 처한다면 중국이 이 문제를 해결해야 함을 암시한 것이다.

해제된 소련의 외교문서에 따르면 1950년 6월 조선인민군대가 휴전선에 집결하였다. 조선인민군은 1950년 6월 12일 38선 지역에 집결하기 시작하여 6월 23일 완료하였으며 작전에 대한 모든 준비 조치는 6월 24일에 최종 완료되었다고 한다. 인민군은 6월 24일 24시에 공격개시선으로 진입하였고 군사작전은 4시 40분 개시되었다. 작전이 개시된 뒤 3시간 후 각 부대와 군단은 이미 전방으로 3~5km를 진격해 나갔다.¹⁵ 1950년 6월 25일 당시 북한군 전력에 대한 소련의 보고에 의하면 인민군 총 병력은 18만 8천명으로 파악되었다.¹⁶

¹³ 국사편찬위원회(편역), “조선민주주의인민공화국 주재 소련대사가 소련 내각회의 의장에게 보낸 보고, 남북 조선의 정치경제 상황 개요, 1949년 9월 15일,” 『한국전쟁, 문서와 자료, 1950년~53년』 (과천: 국사편찬위원회, 2006), pp. 44~45.

¹⁴ 필리포프(Filippov)는 소련의 일급비밀 문서에 사용된 스탈린의 암호명이다. 국사편찬위원회(편역), “소련외무상이 중화인민공화국 주재 소련대사에게 보낸 전문, 남북조선의 통일을 착수하려는 조선민주주의인민공화국 정부의 결정을 지지한다는 사실을 중국 정부에 통보하는데 대하여, No. 8600, 1950년 5월 14일 5시 30분,” 『한국전쟁, 문서와 자료, 1950년~53년』 (과천: 국사편찬위원회, 2006), p. 58.

¹⁵ 국사편찬위원회(편역), “조선민주주의인민공화국 주재 소련대사가 소련군 총참모부 부참모장에게 보낸 보고서, 조선인민군의 전투행동 준비와 실행(1950.6.26),” 『한국전쟁, 문서와 자료, 1950년~53년』 (과천: 국사편찬위원회, 2006), pp. 62~63.

북한은 1950년 6월 28일 서울을 점령하고 9월 중순 낙동강 전선까지 진격하였으나 9월 15일 UN연합군의 인천상륙작전이 성공하면서 전선은 다시 북상하였다. 조선인민군은 북중국경선까지 후퇴하며 패전의 위기에 직면하였으나 같은 해 11월 중국·인민지원군의 참전으로 전선은 다시 남하하게 되었다. 조·중연합군은 12월 말경 38선을 재차 남하하여 1951년 1월 서울을 재점령 하였다. 그러나 2월 중순경부터 조·중연합군의 공세는 둔화되었고 전세를 다시 역전한 UN연합군과 한국군은 3월 14일 서울을 재탈환하는데 성공하였다. 불과 7개월여의 짧은 기간에 점령과 피점령의 상황이 교차되는 과정에서 남과 북은 물적, 인적 피해가 가중되었고 상호 깊은 상흔을 남기게 된다.

3. 휴전협정의 체결

UN연합군과 조·중연합군이 38선을 기준으로 다시 힘의 균형을 이루면서 미국과 소련은 휴전을 모색하게 된다. 미국은 1951년 5월 주소련 미국대사였던 케난(George Kennan)이 개인자격으로 소련의 유엔 수석대표였던 말리크를 만나 미국 정부의 뜻을 전달하였다.¹⁷ 소련과 중국은 미국의 이와 같은 움직임에 대하여 조심스럽게 의견을 조율하였다. 양국은 “조선에서 모든 외국군의 철수”를 협상에 있어 가장 우선적인 과제로 상정하는데 동의하였다. 김일성 또한 모스크바에서 스탈린을 면담하고 휴전협상의 필요성에 동의하였다.¹⁸ 결국 협상은 말리크가 6월 23일 라디오방송을 통해 휴전과 38선에서 양측군대의 철수를 논의하기 위한 휴전협정을 요구하는 형식으로 개시되었다.

1951년 7월 개성에서 첫 휴전회담이 개최된 이후 길지 않은 시간내에 종결될 것으로 예측됐던 협상이 장기화되면서 38선을 중심으로 쌍방간 공방전이 지속되었다. 북한은 조속한 협상체결을 원했으나 협상의 지연으로 휴전협상이 타결될 때까지 2년 여간 미공군의 지속된 공중폭격에 시달려야 했다. 휴전협상 개시 5개월 만에 포로교환 문제를 제외하고 여타문제에서 진전을 보았으나 이후 1953년 7월 까지 협상은 장기화 되었다.¹⁹ UN연합군과 조·중연합군은 1951년 7월 10일부터

¹⁶ 소련은 전쟁발발 당시 북한군의 전력을 다음과 같이 보고한다. 1950년 6월 25일 현재 북조선군대의 전력; 보병사단 - 10개, 병력-175,200명; 비행사단-1개, 병력 - 2,800명, 비행기-226대; 함대-4개, 병력-1만 명; 조선인민군 총병력-18만8천 명; 남조선군 총병력-11만1천 명.

¹⁷ 신복룡, “한국전쟁 휴전 협정의 비밀협상에 관한 연구-미국의 역할을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제21집 2호 (1987), pp. 256~267.

¹⁸ 국사편찬위원회(편), 『한국전쟁, 문서와 자료, 1950~53년』 (과천: 국사편찬위원회, 2006), pp. 697~704.

1953년 7월 27일 휴전협상이 종료될 때까지 159회의 본회담과 765회의 각종 회담을 개최하였다.²⁰ 결국 미국과 소련에서 새로운 지도체계가 성립된 1953년 1월 이후 양측은 휴전협상의 종결을 위한 합의에 다다르게 되었다.

1953년 7월 27일 유엔군사령관 클라크(Mark W. Clark) 장군을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 김일성과 중국인민지원군 사령관 평더화이(彭德懷)를 다른 일방으로 하는 정전협정(Armistice Agreement)이 체결되었다. 동 정전협정의 정식명칭은 <국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관(司令員)을 다른 일방으로 하는 한국(Korea) 군사정전에 관한 협정>이다. 정식으로는 이 협정의 마지막 문구를 따서 ‘한국군사정전에 관한 협정(Agreement Concerning a Military Armistice in Korea)’ 또는 ‘군사정전협정(Military Armistice Agreement)’ 이라 칭한다.²¹

지금까지 기술한 한국전쟁의 전개과정은 한국전쟁의 전 과정에 깊숙이 개입되어 있던 소련의 외교문서가 공개된 이후 국제사회가 공유하고 있는 역사적 사실이라 할 수 있다.

III. 한국전쟁에 관한 남북 간 역사인식의 간극

이 논문은 한국전쟁에 관한 남북의 역사서술에 있어 가장 상반된 인식을 보이고 있는 ① 전쟁의 원인, ② 전시폭력, 그리고 ③ 휴전체제의 성립에 관하여 분석하도록 한다.

1. 한국전쟁의 원인에 대한 인식

한국전쟁에 관한 역사서술에서 가장 극명한 차이를 보이는 것이 바로 누가 침략했는가하는 전쟁의 원인에 대한 인식이다. 국제사회의 인식과 달리 북한은 자신들의 침략행위를 부정하고 ‘미제국주의’의 북침을 현재까지도 ‘역사적 사실’로 교육·선전하고 있다.

¹⁹ 김일성, “조선민족의 자유와 평화와 해방을 위하여”(1952.8.15), 『김일성 선집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1954), pp. 221 ~ 222.

²⁰ 한국정치외교사학회(편), 『한국전쟁과 휴전체제』 (서울: 집문당, 1998), p. 167.

²¹ 이상면, “한국전쟁과 휴전의 당사자 문제,” 『국제법학회논총』, 제52권 2호 (2007), p. 248.

가. 남한의 인식

한국정부가 통일교육을 위해 만든 ‘통일교육지침서’는 한국전쟁을 어떻게 교육, 지도하도록 규정하고 있을까? <2014 통일교육지침서>는 한국전쟁과 관련하여 사회교과(역사영역) 지도방향을 아래와 같이 제시하고 있다.

“6·25전쟁의 원인 및 피해를 바르게 이해함으로써 보다 발전된 대한민국을 위해 평화통일이 필요함을 인식하게 한다.(초등학교) 6·25전쟁으로 인한 남북 분단의 고착화를 올바르게 이해하고(중학교) … 6·25전쟁의 원인과 과정 등을 탐구하고 국제 정세의 변화 속에 높아진 대한민국의 국제적 위상을 이해시키도록 한다.”²²

한국전쟁에 관한 남한 공간물의 역사서술은 전쟁의 원인을 ‘한반도를 공산화하기 위한 북한의 침략’으로 규정하고, 소련과 중국의 협조 내지 지원이 있었음을 추가로 언급하고 있다.

“북한은 대한민국을 공산화시키기 위해 치밀한 계획하에 남침 전쟁준비에 들어갔다. 김일성은 소련과 중국을 비밀리에 방문해 군사 비밀협정을 맺었고 남침을 위한 북한군의 역량을 강화했다. 소련으로부터는 탱크와 야포, 항공기 등 당시의 최신 무기를 도입해 전면 공격을 준비했다. … 중국으로부터 1949년과 1950년 사이에 중국의 국공내전 등의 전투 경험이 있는 조선인 수만 명을 북한군에 편입시켜서 북한군의 전력을 강화해 나갔다. … 북한은 1950년 6월 25일 휴일 새벽, 선전포고도 없이 38도선 전역에 걸쳐서 전차를 앞세운 기습 남침을 개시했다.”²³

한국전쟁의 원인에 관한 교과서의 서술은 좀 더 다양한 접근을 시도하고 있다. 단순히 한반도 공산화를 위한 북한의 침략을 넘어 해방 이후 진행된 분단상황을 드러냄으로써 구조적 원인 또한 드러내고자 하였다.²⁴

“1948년 8월과 9월에 각각 남한과 북한은 단독 정부를 수립하였다. … 남쪽의

²² 통일교육원, 『2014 학교용 통일교육지침서』 (서울: 통일교육원, 2014), p. 19.

²³ 통일교육원, 『2014 통일문제이해』 (서울: 통일교육원, 2014), pp. 174~175.

²⁴ 한국전쟁에 관한 역사서술은 개별 교과서에 따라 일정부분 상이한 점이 존재한다. 뿐만 아니라 한국전쟁에 관련한 정부의 집필기준에서도 변화가 있었음을 감안할 필요가 있다. 이와 관련하여 ‘분단과 전쟁’ 주제에 대한 교과서 서술 기준의 변천에 관해서는 차승주 (2013), pp. 113~114 참조.

대한민국은 유엔이 승인한 한반도의 유일한 합법 국가로서 북쪽의 ‘조선민주주의인민공화국’을 인정하지 않았다. 북한도 대한민국의 합법성과 정당성을 인정하지 않았다. 오히려 기회가 되면 상대 지역에 자신의 체제를 확대하여 통일 국가를 완성하고자 하였다.”²⁵ “남한과 북한은 제각기 북진통일과 적화통일을 내세우고 서로 대립하면서 38도선 부근에서 잦은 무력 충돌을 빚고 있었다.”²⁶

또한 한국전쟁이 2차세계대전의 종결과 함께 등장한 냉전체제의 중심에 있었던 것은 점에서 세계사적 흐름 속에 한국전쟁의 성격을 드러내고 있다.

“1950년 1월 미국 국무 장관 애치슨은 중국과 소련의 세력 확장을 저지하기 위한 미국의 극동 방어선을 발표하였는데, 여기에서 한반도와 타이완이 제외되었다. 이러한 애치슨 선언은 미국이 한반도의 전쟁에 개입하지 않는다고 해설할 수 있는 여지를 남겼다.”²⁷ “38도선이 그어지고 6·25전쟁이 일어나기 이전 남북한 간에 많은 충돌이 있었다. … 1949년 1월부터 10월까지 38도선을 경계로 벌어진 교전만 500회를 넘겼다. 옹진 지역에서만 이미 전사자가 6,000여 명을 넘었다.”²⁸ “6·25전쟁은 1945년 이후 진행 중에 있던 세계적 규모의 냉전체제구축의 가장 뚜렷한 상징적 역할을 함으로써 미국과 소련 중심의 냉전체제를 고착화하는 계기가 됐다.”²⁹

한국전쟁의 발발 원인에 관한 남한의 역사서술은 ① 한반도의 공산화를 목적으로 한 북한의 침략임을 강조하고, ② 소련과 중국의 동의를 확인하고 있으며, 그리고 ③ 해방 이후 남북의 분단과 대결, 그리고 냉전체제라는 구조적 조건을 일부 서술하고 있다는 점이 특징이다.

나. 북한의 인식

한국전쟁의 발발에 관한 북한의 역사서술은 한국의 그것과 정반대라 할 수 있다. 김일성은 1950년 6월 26일 방송연설을 통해 남한의 군대가 6월 25일에 38선

²⁵ 서강식 외, 『중학교 도덕 2』 (서울: 두산동아, 2011), pp. 174~175.

²⁶ 한철호 외, 『고등학교 한국사』 (서울: (주)미래엔컬처그룹, 2011), pp. 342~343.

²⁷ 최준채 외, 『고등학교 한국사』 (서울: (주)리베르스쿨, 2014), p. 343; 한편 김중수 외, 『고등학교 한국사』 (서울: (주)금성출판사, 2014), p. 377에서는 애치슨 선언이 “동아시아에서 공산주의 세력의 팽창에 보다 적극적으로 대응” 하기 위한 외교정책이었으나 동 성명에서 “한국과 타이완을 미국의 극동 방어선”에서 제외한다고 밝혀 “큰 혼선”을 불러일으켰다고 기술되어 있다.

²⁸ 왕현중 외, 『고등학교 한국사』 (서울: 두산동아(주), 2014), p. 278.

²⁹ 통일교육원, 『2014 통일문제이해』, pp. 177~178.

전역에 걸쳐 38선 이북지역에 대한 전면적 진공을 개시하였다고 발표하였다.

“매국 역적 리승만 괴뢰정부의 군대는 6월 25일에 38선 전역을 걸쳐 38이북지역에 대한 전면적 진공을 개시하였습니다. 용감한 공화국 경비대는 적들의 진공을 항거하여 가혹한 전투를 전개하면서 리승만 괴뢰정부 군대의 진공을 좌절시켰습니다. … 인민군대는 공화국 정부의 명령에 의하여 적들을 38이북 지역으로부터 격퇴하고 38이남 지역으로 10~15킬로미터까지 전진하였습니다.”³⁰

북한은 한국전쟁이 남한의 치밀한 “《북벌》작전계획”에 의해 진행되었으며 이는 미 군사고문단장(로버트)에 의해 작성되었다고 주장하였다. 동 작전계획에 관한 내용은 전쟁발발 이후 납북된 것으로 알려진 전 내무부장관 김효석이 증언했다는 것이다.³¹

“미제의 조종 하에서 장기간에 걸쳐 침략 전쟁을 준비하여 온 리승만 역도들은 1950년 6월 25일 이른 새벽에 괴뢰 국방군으로 하여금 웅진, 해주, 금천, 철원 방향으로부터 38선 전지역에 걸쳐 공화국 북반부를 불의에 배신적으로 침공하였다.”³² “《북벌》군사작전은 1949년 7~8월경에 서부전선과 동부전선에서 동시에 전개하기로 되었다. … 1950년 6월 28일 서울해방 당시 육군본부에서 압수해온 《북벌》작전지도는 김효석의 증언의 정확성을 구체적으로 증명해주었다.”³³

결국 치밀한 계획에 따라 진행된 침략에 대응하여 북한은 ‘김일성의 뛰어난 영도’에 따라 반격에 나서 침략을 격퇴하고 38선 이남으로 진격할 수 있었다는 논리를 펴고 있다.

“위대한 수령님의 뛰어난 전법과 전선지도에 끝없이 고무된 인민군 장병들은 도망치는 적들에게 숨돌릴 틈을 주지 않고 불벼락을 안기면서 진격하였다. 그리하여 미제침략군의 주력과 남조선괴뢰군의 기본집단을 때려부시고 적들을

³⁰ 김일성, “전 조선인민들에게 호소한 조선 민주주의 인민공화국 내각 수상 김일성 장군의 방송연설,” 조선중앙통신사(편) 『조선중앙년감: 1951~1952年』 (평양: 조선중앙통신사, 1952), pp. 13~14.

³¹ 이와 같은 1949년의 “《북벌》작전계획”이 실패로 돌아가고 1950년 38선 돌파작전으로 계획이 수정되어 감행되었다는 것이다. 북한이 주장하는 김효석의 증언내용과 《북벌》계획의 주요 내용은 사회과학원(1988), pp. 250~261, 사회과학원 력사연구소, 『조선전사 25』 (평양: 과학백과사전출판사, 1981a), pp. 25~42.

³² 교육도서출판사, 『조선력사: 고급 중학교용』 (평양: 교육도서출판사, 1955), p. 108.

³³ 사회과학원, 『현대조선역사』 (서울: 일송정, 1988), pp. 250~251.

조선동남쪽의 좁은 지역에 몰아넣었다. 위대한 수령님의 현명한 령도밑에 인민군부대들은 전쟁이 시작되지 불과 한달 남짓한 사이에 남반부지역에 90프로 이상과 인구의 92프로 이상을 해방하는 빛나는 전과를 이룩하였다.”³⁴

북한은 김일성 유일지도체계가 확립된 이후 한국전쟁에서 미국을 침략자로 강조하고 한국전쟁을 미국의 세계제패전략에 따른 침략전쟁으로 규정하고 있다.

“미제가 도발한 전쟁은 한마디로 말하여 세계제패계획을 실천에 옮기려는 침략전쟁이었다. 반면에 미제와 이승만정권의 무력침공을 반대하는 조선인민의 전쟁은 정의의 조국해방전쟁이었다. … 미제와 그 주구들의 무력침공을 반대하는 조선인민의 정의의 전쟁은 조국의 자유와 독립을 수호하기 위한 민족해방전쟁이었으며 인민민주주의제도를 전복하려는 인민의 원수들을 반대하는 계급투쟁이었다.”³⁵

탈북자의 증언에 따르면, 북한에 거주한 시기 북침에 대한 어떠한 의구심도 갖지 못했다고 증언한다. 다만 너무 빠른 시간 안에 반격이 이루어졌고 급속히 인민군이 남하하였다는 점에서 상식적인 의구심을 가지고 있었다고 한다.³⁶

한국전쟁의 원인에 관하여 북한은 ① ‘이승만 괴뢰정부’가 한반도를 ‘미제의 식민지’로 만들기 위해 침략하였으며, ② 미국의 지시하에 <북벌>계획을 준비하였다. 그러나 ③ 김일성의 영도로 이를 격퇴할 수 있었다고 서술한다. 다만 한국전쟁 발발 당시 김일성의 연설은 침략자로 ‘이승만 괴뢰정부’를 강조한 반면, 전후 ‘미제’가 그 침략의 주체로 강조되었다는 점이 특기할 만하다.

2. 전시폭력에 대한 인식

한국전쟁 초기 한반도를 오르내리며 전선이 이동함에 따라 남과 북은 상호 점령과 피점령, 그리고 재점령을 경험하게 된다. 이와 같은 전쟁의 전개양상은 결과적으로 한반도 전역에서 광범위한 전시폭력으로 나타났다.

³⁴ 교육도서출판사, 『위대한 수령 김일성대원수님혁명력사: 고등중학교 4』 (평양, 교육도서출판사, 1999), p. 133.

³⁵ 사회과학원, 『현대조선역사』, p. 273.

³⁶ 탈북자 A: 무산출신-2014년 탈북(인터뷰: 2015.8.15)

가. 남한의 인식

전시폭력에 대한 남한의 인식은 북한을 포함한 한반도적 시각을 견지하고 있다. 다만 전시폭력, 특히 민간인 학살의 구체적인 행위주체를 특정하지 못하고 있다.

“6·25전쟁으로 수많은 사람들이 희생되었다. 군인과 민간인을 포함한 사상자는 전체 인구의 6분의 1인 약 500만 명에 이르렀다. … 남북 양쪽에서 수많은 주택, 공공건물, 학교, 농지 등이 막대한 피해를 입었다. … 6·25 전쟁 중 북한 측은 점령한 남한 지역에서 인민재판을 행했고, 남한 측은 수복한 지역에서 북한군에 협조한 부역자를 처벌하였다. 점령과 수복의 과정에서 처벌과 보복이 자행되어 수많은 양민들이 희생되었다. 특히, 경남 거창, 충북 영동의 노근리, 황해도 신천 등지에서 많은 양민들이 학살되었다.”³⁷

일부 한국사 교과서는 인민군과 미군에 의한 민간인 학살에 대해서도 자세히 소개하고 있다. 읽기자료의 형식으로 인민군대에 의한 공개처형, 그리고 미군의 민간인 발포에 관한 내용을 회고문헌과 증언의 형식으로 기술하고 있다.³⁸

“전쟁 중에 양측 군대에 의한 민간인 학살도 일어났다. 북한군은 지주와 자본가, 군인 및 경찰 가족들을 처형하고, 퇴각하면서 수많은 지식인, 정치인 등을 끌고 갔다. 국군과 경찰은 좌익 출신의 보도 연맹 소속원, 교도소 수감자 등을 처형하였다. 충북 영동의 노근리를 비롯한 여러 지역에서 많은 피난민들이 미군의 총격 또는 폭격에 죽거나 다쳤다. 전선이 변할 때마다 상대방에 협조하였던 사람들을 처형하는 보복도 전개되었다.”³⁹

전시폭력과 관련하여 최근 한국정부는 한국전쟁 당시 전쟁포로로 있다가 귀환하지 못한 납북자 문제를 강조하고 있으며 이를 해결하기 위한 조치를 지속하고 있다.⁴⁰

“6·25전쟁이 끝나갈 무렵 유엔군과 공산군은 1953년 4월부터 1954년 1월까지 3차례에 걸쳐 전쟁포로를 상호 교환하였다. 당시 유엔군 측은 국군 실종자의

³⁷ 한철호 외, 『고등학교 한국사』, p. 344.

³⁸ 이인석 외, 『고등학교 한국사』 (서울: (주)삼화출판사, 2011), p. 322.

³⁹ 왕현중 외, 『고등학교 한국사』, p. 282.

⁴⁰ 우리정부는 2007년에 「군사정전에 관한 협정체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」을, 2010년에 「6·25전쟁 남북피해 진상규명 및 남북피해자 명예회복에 관한 법률」을 제정하고 2013년 12월 현재 2,560명을 납북자로 공식 인정한 바 있다.

수를 8만 2,000여 명으로 추정했으나, 공산군 측으로부터 최종 인도된 국군포로는 8,343명에 불과하여 상당수가 북한에 강제 억류된 것으로 추정된다. … 국방부는 귀환한 국군포로와 북한이탈주민의 진술을 바탕으로 현재 약 500여 명의 국군포로가 북한에 생존해 있는 것으로 추정하고 있다. … 전시 남북자 규모는 조사 시기와 주체에 따라 큰 차이를 보이는데, 1952년과 1953년 발간된 『대한민국 통계연감』 등을 고려하면 8만 명을 상회할 것으로 추정된다.”⁴¹

전시폭력에 관한 남한의 역사서술은 한반도 전체지역에서 발생한 전쟁의 참혹상을 드러내고 있다. 다만 폭력의 주체를 특정하고 있지는 않고 있는데 이는 역사 검증의 한계에 기인한 문제라 생각된다.

나. 북한의 인식

전시폭력에 관한 북한의 역사서술은 폭력의 잔혹성을 드러내고 폭력행위의 주체로서 ‘미제침략자’를 지명함으로써 역사교육의 핵심 주제로 강조하고 있다. 전시폭력에 관한 북한의 역사서술은 한국전쟁 당시 북한 대부분의 도시에 감행된 공중폭격과 민간인의 학살사건이 주를 이루고 있다.

“미제의 《초토화작전》은 조선에서 자란 모든 생명체와 조선에 있는 모든 유형물을 철저히 소멸할 것을 목적으로 한 20세기 식인종들의 전범이었다. … 수십수백만개 폭탄과 수억개의 기총탄을 퍼부어도 조선인민을 굴복 시킬 수 없었고 인민군대를 《교살》할 수 없었던 미제는 비열하게도 세균전을 감행하는 데까지 이르렀다.”⁴²

북한은 피점령 기간에 ‘미제’에 의해 자행된 학살로 인하여 평양에서 1만 5,000여명, 은률에서 1만 3,000여명, 양양에서 2만 5,300여명, 평산에서 5,290여명, 벽성에서 5,998여명, 송화에서 5,545여명, 안주에서 5,000여명이 학살되었다고 주장하였다.⁴³

“전략적 후퇴시기 우리 인민들은 미제의 야수적인 만행에도 굴하지 않고 용감히 싸웠다. 미제침략자들은 강점지역의 이르는 곳마다에서 우리의 애국자들과 인민들을 가장 야만적인 방법으로 학살하였다.”⁴⁴ 1950년 11월 초 황해도 안악

⁴¹ 통일교육원, 『2014 통일백서』 (서울: 통일교육원, 2014), pp. 111~117.

⁴² 사회과학원, 『현대조선역사』, pp. 315~316.

⁴³ 사회과학 력사연구소, 『조선전사 26』 (평양: 과학백과사전출판사, 1981b), pp. 129~130.

군 안악면 신창리에서는 약 1,000여명의 애국자들과 무고한 인민들을 생매장하였다. 함경북도 학성군 학남면에서는 28명을 휘발유를 뿌리고 산채로 태워 죽였다. 황해남도 송화군 운유면에서는 로동당원의 가족이라 하여 4~8세 되는 어린이 70명을 포함한 200명의 부인과 아동들을 과수원 창고에 몰아넣고 굶겨 죽였다.⁴⁵

신천지역에서 발생한 민간인 학살사건은 북한이 한국전쟁의 잔혹성을 통해 반미의식을 인민들에게 각인시키는 역사적 사건으로 강조되고 있다.⁴⁶

“미국 침략군은 민족 반역자들인 <치안대>, <멸공단>과 공모하여 대중적 학살을 조직하였다. 황해도 한 도에서만 무려 12만 명의 인민이 무참히 학살되었다.” “신천에서만 하여도 1950년 10월 18일에 900명, 19일에 320명, 20일에 520명을 집단적으로 학살하였다. … 전체 주민의 4분지1에 해당하는 3만 5,383명을 살육하였다.”⁴⁷

북한에서 발생한 민간인 학살은 자료의 한계와 현지방문의 어려움으로 북한정부의 주장에 그치고 있는 현실이다. 이와 관련하여 남한 학계에서도 북한이 서술하고 있는 학살사건 중 일부는 우익인사에 대해 인민군이 자행한 학살이라는 의견도 존재한다. 이러한 사건들에 관해 사실을 확인하는 작업은 여전히 요원하다. 그러나 북한에서 형성된 반미의식이 전쟁을 통해 입은 인적·물적 피해에 기반하고 있음은 어느 정도 예상 가능할 것이다.⁴⁸ 북한은 전시폭력, 즉 공중폭격과 모든 학살의 주체를 ‘미제’로 규정하고 있다. 반대로 북한의 역사서술에 있어 남한지역에서 인민군에 의해 자행된 민간인 학살은 존재하지 않는 사실로 지워져 있는 현실이다.

3. 휴전체제의 성립에 대한 인식

1953년 7월 27일 휴전협정의 체결과 함께 남과 북은 소리 없는 전쟁을 지속해

⁴⁴ 교육도서출판사, 『위대한 수령 김일성대원수님혁명력사: 고등중학교 4』, p. 136.

⁴⁵ 장종엽, 『조국해방전쟁의 승리를 위한 조선인민의 투쟁』 (평양: 조선로동당 출판사, 1957), pp. 54~55.

⁴⁶ 신천에서의 민간인 학살에 관한 연구로는 한모니가, “‘봉기’와 ‘학살’의 간극: 황해도 신천사건,” 『한국전쟁기, 남·북한의 점령정책과 전쟁의 유산』 (서울: 선인, 2014).

⁴⁷ 장종엽, 『조국해방전쟁의 승리를 위한 조선인민의 투쟁』, pp. 54~55.

⁴⁸ 김귀옥, “한국전쟁과 북한사회주의 건설: ‘당과 인민대중의 결합’을 중심으로,” 한국사회학회(편), 『한국전쟁과 한국사회변동』 (서울: 풀빛, 1992), p. 340.

왔다. 그렇다면 휴전협정의 체결, 그리고 휴전체제의 등장에 대한 남북의 역사적 인식은 어떠했나?

가. 남한의 인식

휴전협상은 한국이 제외된 상태에서 중국과 북한, 그리고 UN연합군을 대표한 미국이 협상주체가 되어 진행되었다. 휴전협상의 한국참여 문제는 전후 논란의 대상이 되어 왔다.⁴⁹ 휴전협상과 협정의 체결에 관한 남한의 역사서술은 한국의 참여문제를 드러내기 보다는 휴전협상 자체를 기술하는 정도로 정리되고 있다.

“승부 없는 전쟁이 지속되자 마침내 휴전회담이 시작되었다. 그러나 군사 분계선 설정과 포로 교환의 방식을 두고 양측은 지루한 협상을 계속하였고, 회담은 2년간이나 지속되었다. 이 과정에서 마지막 순간까지 한 치의 땅이라도 더 차지하기 위해 치열한 전투를 계속하던 양측은 1953년 7월 27일 마침내 휴전 협정에 서명하였다.”⁵⁰

휴전에 관한 남한의 역사서술은 휴전협상 보다는 휴전체제와 그에 따른 분단의 지속에 초점이 맞춰져 있다.

“사실상 6·25 전쟁은 1953년 7월 27일에 정전협정을 통해 중지됐지만, 그것은 이 전쟁의 완전한 종식을 의미하는 것이 아니었다. 정전 상태에서 남한과 북한은 같은 민족이라는 인식보다는 오히려 서로에게 ‘군사적으로 대치하고 있는 상대방’이라는 인식을 더욱 강하게 갖게 됐다.”⁵¹

또한 전후 한반도가 미소냉전체제의 최전선으로 변모한 상황에서 남과 북의 대결이 지속되었음을 강조하고 있다. 결국 한국전쟁은 북한의 침략으로 발발하여 민족의 분단을 고착화시키고 고통을 지속시킨 전쟁으로, 현재에도 지속되고 있다는 것이다.

⁴⁹ 일부 교과서는 “이승만이 휴전 반대 의사를 표현하기 위해” 반공포로를 석방하였다고 언급하고 있다. 최준채 외, 『고등학교 한국사』, pp. 344~345.

⁵⁰ 주진오 외, 『고등학교 한국사』 (서울: 천재교육, 2011), p. 326. 다만 김종수 등은 전쟁 초기에 이승만 대통령이 “국군 작전 통제권을 유엔군 사령관에게 넘겨주었는데, 이로 인하여 한국은 전쟁 당사자였지만 휴전 회담에는 참가하지 못하였다”고 서술하고 있다. 김종수 외 (2014), p. 380.

⁵¹ 통일교육원, 『2014 통일문제이해』, p. 170.

“분단은 개인적 차원에서 정신적·물질적 희생과 고통을 수반하기도 하고, 민족적 차원에서 민족의 역량을 낭비하고 번영을 저해하는 요인이 되기도 한다. 분단은 남북한 간 대결구도를 지속시킴으로써 다양한 유형 및 무형의 비용을 발생시켜 왔다. 분단 상황은 남북한 사이에 소모적인 군비 경쟁과 체제 경쟁을 유발하고 전쟁 발발의 위험성을 내재한 군사적 대립을 존속시켰다. 이 같은 대립과 전쟁의 위험성은 다양한 경제적 부대비용을 초래하면서 남북한의 경제발전 추동력을 제약하였다.”⁵²

1999년 제정된 <통일교육지원법>은 “자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도”를 “통일교육”의 목적으로 제시하고 있다. 분단체제하에서 안보와 통일이 공존할 수 밖에 없는 것이다.

“6·25전쟁은 승자 없이 아무런 실리도 얻지 못한 전쟁으로서 남북 분단을 오늘날까지 고착화시킨 가장 결정적인 원인이 되었다. 6·25전쟁의 교훈을 통해 통일은 반드시 평화적인 방법으로 이루어져야 함을 기억해야 한다.”⁵³

남한의 역사서술에서 휴전협정의 체결은 승자 없는 전쟁의 결과물로 인식되고 있다. 결국 이와 같은 전쟁이 또 다시 발생해서는 안되며 평화적인 방법을 통해 통일을 달성해야 함을 강조하고 있다.

나. 북한의 인식

북한은 휴전협상에 관한 서술에 있어 북한과 미국의 협상구조를 강조하고 ‘미제의 침략’으로부터 조국을 지킨 협상, 즉 승리의 회담임을 강조한다.

“조선정전담판은 본질에 있어서 조선민주주의인민공화국을 일방으로 하고 제국주의 두목이며 세계반동의 원흉인 미제를 타방으로 하는 국제적인 회담이었다.”⁵⁴ “막다른 궁지에 빠진 미제는 할 수 없이 주체42(1953)년 7월 27일 조선인민 앞에 무릎을 꿇고 정전협정에 도장을 찍었다.”⁵⁵

⁵² 통일교육원, 『2014 학교용 통일교육지침서』, p. 29.

⁵³ 서강식 외, 『중학교 도덕 2』, pp. 175~176.

⁵⁴ 사회과학원 력사연구소, 『조선전사 27』 (평양: 과학백과사전출판사, 1981c), p. 25.

⁵⁵ 교육도서출판사, 『위대한 수령 김일성대원수님혁명력사: 고등중학교 4』, p. 147.

“조선해방전쟁은 우리 인민이 전인민적인 영웅적투쟁을 벌려 력사상 처음으로 세계제국주의 우두머리인 미제국주의를 타승하고 자기 조국을 수호한 세계사적 의의를 가지는 위대한 혁명전쟁이었습니다. … 3년 1개월 여에 걸친 가혹한 전쟁에서 조선인민은 미국을 비롯한 19개의 제국주의 연합 세력을 격파하고 위대한 력사적 승리를 전취하였다.”⁵⁶

특히 북한의 역사교과서와 공간역사서들은 세계 최강국인 미국을 상대로 쟁취한 승리임을 재차 강조함으로써 하고 있다. 결과적으로 실패한 전쟁을 승리한 전쟁으로 역사를 뒤집은 것이다.

“조선에서의 정전의 실현은 조국의 자유와 독립을 위하여 미제를 우두머리로 한 16개국 무력간섭자들과 이승만정권들을 반대하여 싸운 우리 인민과 인민군대의 위대한 승리였으며 세계 《최강》을 자랑하던 미제침략자들의 치욕스러운 패배였다. 미제는 조선인민 앞에 무릎을 꿇었으며 100여년의 침략사에서 처음으로 승리하지 못한 협정에 조인하였다.”⁵⁷

한국전쟁을 일으킨 김일성은 전쟁을 통해 전국토가 파괴되는 결과를 보게 되었지만 결과적으로, 한국전쟁에 대한 역사적 왜곡을 통해 조국을 지킨 영웅으로 재탄생하게 된다.

“조선에서의 정전의 실현은 우리 인민이 미제를 우두머리로 한 외래제국주의 연합세력과 미제의 앞잡이 리승만매국도당을 반대하며 조국의 자유와 독립과 인민민주주의제도를 수호하기 위하여 벌린 영웅적 투쟁의 결과 얻어진 것이었으며 우리 인민과 인민군대가 강대한 적에게 결정적 타격을 주고 쟁취한 력사적 승리였다.”⁵⁸ “조국해방전쟁에서의 조선인민의 력사적승리는 오직 혁명의 영재이시며 백전백승의 강철의 령장이신 위대한 수령 김일성동지의 현명한 령도에 의하여서만 이루어질 수 있었다.”⁵⁹

북한의 역사서술에 있어 휴전협정은 ‘미제국주의’의 침략에 맞서 ‘조국’을 지켜낸 결과물로서 강조되고 있다. 결국 한국전쟁은 승리한 전쟁이란 명제, 그 승리는 김일성의 영도에 의해 가능했다는 명제가 성립된다.

⁵⁶ 교육도서출판사, 『조선력사: 고급 중학교용』, p. 225.

⁵⁷ 사회과학원, 『현대조선역사』 (서울: 일송정, 1988), p. 331.

⁵⁸ 사회과학원 력사연구소, 『조선전사 27』, p. 509.

⁵⁹ 위의 책, p. 515.

IV. 역사인식의 간극: 원인과 해소방안의 모색

이 논문에서는 남북 간 존재하는 역사인식의 간극이 왜 발생했는지에 대하여 ① 휴전체제의 지속, ② 역사적 검증의 문제, 그리고 ③ 전쟁에 관한 역사교육의 한계 등을 중심으로 살펴보고 그 대안을 모색하도록 한다.

1. 휴전체제의 지속과 평화체제의 모색

남북 간 존재하는 역사인식의 간극은 한반도의 분단구조로부터 시작되었으며 지속되어 왔다. 한국전쟁이 휴전의 형태로 종결됨에 따라 남북은 안보에 기반 한 남북관계를 지속시킬 수밖에 없었다. 휴전체제하에서 남북의 대결을 종식시키기 위해서는 휴전협정을 평화협정으로 대체하기 위한 노력이 요구된다.

1953년 7월 27일 휴전협정을 체결한 쌍방은 휴전이후 한국문제의 평화적 해결을 위한 정치교섭을 명문화한바 있다. 휴전협정문 제4조는 쌍방 관계정부들에게 정치적 협상을 제안함으로써 휴전체제 이후 한국문제의 평화적 해결을 모색하도록 건의한 바 있다.

“한국문제의 평화적 해결을 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 삼개월내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터 모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결문제들을 협의할 것을 이에 건의한다.”⁶⁰

그러나 이와 같은 노력은 쌍방간 외국군대의 주둔이 장기화됨에 따라 현실화되지 못했다. 휴전협정은 쌍방 간의 무력충돌을 감시하기 위한 제도적 장치를 마련하여 휴전이후의 충돌을 방지하고자 하였다. 그러나 남과 북은 휴전협정의 체결 이후에도 휴전선과 해상, 특히 서해상에서 무력충돌을 지속하여 왔다. 뿐만 아니라 휴전체제의 지속은 남북한 각각의 체제통합의 정도와 상대방과의 체제 이질성의 정도가 상호 비례적으로 높아지는 결과를 가져왔다.⁶¹ 이와 같은 이유로 휴전체제를 평화체제⁶²로 전환시키기 위한 노력이 지속되어 왔다.

⁶⁰ 국가정보원(편), “국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정,” 『남북한 합의문건 총람』 (서울: 국가정보원, 2005), p. 436.

⁶¹ 박명림, 『한국 1950 전쟁과 평화』 (파주: 나남, 2002), p. 34.

⁶² 일반적으로 한반도 평화체제는 “전쟁의 법적 종결 및 전쟁방지와 평화유지를 위한 제도적 장치를

한반도에서 평화체제를 구축하기 위한 방안으로 휴전협정을 평화협정으로 대체하는 방안이 지속적으로 논의되어 왔다. 다만 평화협정의 체결이 그 자체로 갈등의 종식을 가져오고 평화를 보장하는 것은 아니다. 평화협정은 적대적 쌍방간의 신뢰회복이 선행되어야 한다. 협정체결 당사자간 신뢰와 이를 뒷받침 할 제도적 장치가 마련되어 있지 않다면 평화협정은 사문화 될 수밖에 없다.

평화협정에 접근함에 있어 단순한 안보 중심적 접근 방식을 넘어 ‘안보와 경제 협력’의 두 축을 중심으로 접근할 수 있을 것이다. 안보는 비핵화와 군축 문제를 중심으로 논의하고, 경제협력은 궁극적으로 한반도 경제통합을 추구하는 데 초점을 맞춰 논의할 수 있다.⁶³ 결과적으로, 평화협정의 체결이라는 결과보다는 어떠한 과정을 통해 신뢰에 기반한 평화체제를 구축하느냐가 중요하다.

2. 한국전쟁에 관한 역사검증의 문제

앞서 논의한 바와 같이 남과 북의 역사적 인식이 극단적으로 떨어진 이유는 역사적 사실에 대한 서로 다른 이해가 지속되었기 때문이다. 쌍방의 국가와 구성원이 서로 다른 역사적 서술을 사실이라고 믿는 상황이 한국전쟁 발발 이후 현재까지 지속되고 있는 것이다. 이와 같은 남과 북의 개별적 역사인식을 일부분 해소해 줄 수 있을 해외자료 또한 소련의 붕괴와 동구사회주의국가의 체제변환 이후 일부 비밀해제 되고 있으나 부족한 실정이다.⁶⁴

국내 역사학 연구자들의 회원단체로 2001년부터 2010년까지 약 10년간 북한 역사학자들과 교류해온 남북역사학자협의회의 교류사업을 보면 고구려 시기(5건), 개성관련(5건), 일제 식민기(3건), 역사용어 및 기타(3건)으로 나타나고 있다. 이와 같은 역사학계의 교류는 2000년과 2007년 개최된 두 차례의 남북정상회담의 성과물이라 할 수 있다.⁶⁵ 이외에도 ‘김일성종합대학 도서관 현대화 사업,’ ‘대북 교육기자재 지원사업,’ ‘대북IT학술지 제공 사업,’ ‘6.15민족문화인협회 기관지 『통

마련함으로써 전쟁상태를 평화상태로 전환하는 한편, 남북 및 국제적 차원에서 상호 적대적 긴장 관계를 초래했던 제반 긴장요인들을 완화·해결함으로써, 항구적 평화정착을 위한 제도적 발전의 실현 상태”를 의미한다. 조민, “한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스,” 『통일정책연구』, 16권 1호 (2007), p. 83.

⁶³ 위의 글, p. 98.

⁶⁴ 이와 관련하여 국사편찬위원회는 한국전쟁 전후의 해외사료를 번역하는 사업을 지속하고 있다. 특히 소련의 자료는 매우 중요한 자료로 활용되고 있다. 국사편찬위원회(편역), 『한국전쟁, 문서와 자료, 1950년~53년』(과천: 국사편찬위원회, 2006)

⁶⁵ 정태현, “남북 역사학(자) 교류와 역사인식의 공존을 향한 전망,” p. 10.

일문학』 발간사업, '북한 전통문화 기록화 사업, '남북역사용어 공동연구, '북측 유적·유물 촬영 및 개성문화지구 조사사업, '〈남북학술용어집〉 공동연구개발사업, '〈북한역사유물유적총람〉 발간사업, ' 등이 2001년 이후 진행되어 왔다. 그러나 보는 바와 같이 한국전쟁에 관한 학술적 접근은 시도되지 못했다.

만약 한국전쟁 등 남북이 교류협력 자체를 꺼리는 역사적 사건에 관한 인식의 간극이 지속될수록 통합의 과정 또한 더욱 힘들어질 가능성이 높다. 무엇보다도 갑작스런 한반도 통합의 상황이 진행된다면 사회통합에 큰 문제로 부상할 것이다.

한국전쟁에 관한 역사인식의 간극을 해소하기 위한 노력은 단계적으로 인도주의적 사업부터 진행될 수 있을 것이다. 남북 공동의 유해발굴사업과 DMZ 공동보존 및 역사적 사실의 검증 등을 통해 한국전쟁을 화해와 치유의 과정으로 접근함이 옳바르다고 판단된다. 이를 위해서 중국과 UN참전국가들이 함께 참여하는 방안 또한 논의될 수 있을 것이다.

우리 정부가 한반도 신뢰프로세스의 일환으로 UN 및 유관국 등과 함께 비무장지대 내에 세계평화공원을 추진하고 있는 상황에서 이러한 논의가 포함될 수 있을 것이다. 박근혜 정부는 남북과 국제사회가 참여하는 새로운 협력모델로 DMZ 세계평화공원을 세계평화의 랜드마크로 만들겠다는 계획을 밝힌바 있다.⁶⁶ DMZ의 개발에 앞서 DMZ내 역사 및 문화유적과 생태환경에 관한 공동조사를 진행할 수 있을 것이다. 이러한 노력을 통해 한국전쟁에 관한 공동의 상처를 치유하고 장기적으로 역사적 사실관계에 관한 검증을 추진하는 방안을 모색해야 하는 노력이 필요하다.

3. 한국전쟁에 관한 교육의 문제

2000년 이후 남북관계의 진전에 따라, 남한에서의 전쟁교육이 평화의 가치를 구현하기 위한 교육으로 일부 전환되어 왔으나 이와 반대로 북한의 전쟁교육은 여전히 선전선동의 수단으로 지속되어 왔다. 앞서 언급한 바와 같이 한국전쟁에 관한 남북의 인도주의적 접근과 함께 전쟁교육을 평화교육, 통일교육의 틀에서 발전적으로 승화시킬 필요가 있다.

통일된 한반도에서 극단적으로 차별화된 역사교육을 어떻게 통합할 것인지에 관한 준비가 요구된다. 만약 통일의 상황이 갑작스럽게 다가온다면 어떠한 대안을

⁶⁶ 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스에 관한 자세한 내용은 <http://www.unikorea.go.kr/trustprocess/sub/learn_text.html#textLis05_list> (검색일: 2015.7.25)

가지고 있는지 묻지 않을 수 없다. 이와 관련하여, 이준태는 갑작스런 통일의 상황에서 북한지역의 역사교육은 남한의 교과서로 대체되어야 한다고 제안한다.⁶⁷ 그러나 이 또한 많은 혼란을 가져올 가능성이 높다. 극단적으로 차별화된 역사교육을 장기간 받은 북한주민에 대해 단계적 역사인식의 전환을 추진할 필요가 있다.⁶⁸

예를 들어, 북한이탈주민에 대한 평화교육을 통해 남북의 역사교육이 갖는 간극을 조금이나마 줄이기 위한 실험을 지속해나갈 수 있을 것이다. 2014년 탈북하여 남한에 정착한 탈북자의 증언은 이러한 점진적인 역사교육의 필요성을 확인시켜 주고 있다.

“내가 북한에서 교육받은 남한의 ‘북침’에 대한 역사사료들은 지금 한국에서 제시하고 있는 ‘남침’에 대한 사료들만큼이나 매우 생생하였다. 나 또한 남한에 와서 북한이 먼저 침략했다는 자료를 보았지만, 남과 북 모두의 주장을 믿지 않는다. 내 자신의 생각에 북한이 먼저 침략했다고 추측할 뿐이다.”⁶⁹

한국전쟁에 관한 남북의 교육은 공히 전쟁의 원인과 참혹성에 초점이 맞춰져 왔다. 일반적으로 역사교육에서 평화의 문제보다 전쟁을 더 비중 있게 다루어 온 것이 사실이다. 또한 역사교육에서 전쟁은 평화라는 교육의 기본적 가치보다는 승패를 기준으로 서술되어 왔다. 역사교육에서 전쟁사 학습이 평화교육에 대립적이고 모순되는 현실을 완화하기 위해서는 전쟁의 여러 측면에 관심을 가질 필요가 있다. 전쟁의 성격, 전쟁의 폭력성, 민중의 주체적 선택, 전쟁 과정의 인과관계, 그리고 전쟁의 기억 등 다양한 측면에서 전쟁을 바라보는 노력이 필요하다.⁷⁰

V. 결 론

이 논문은 근대 이후의 한반도 역사에 있어 남과 북이 가장 이질적인 역사인식을 공개적으로 지속하고 있는 한국전쟁에 관하여 분석하였다. 이 논문은 한국전쟁에 관한 남과 북의 역사서술에 있어 가장 상반된 인식을 보이고 있는 ① 전쟁의

⁶⁷ 이준태, “남북한 역사교육 분석을 통한 역사의식 통합 방안모색,” p. 216.

⁶⁸ 이와 관련하여 독일이 통일 이후 신연방주에서 어떻게 역사교육이 진행되었는지 참고할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 김상무, “동독과 신연방주 역사 교과서의 분단사 서술 비교 연구,” 『한국교육학연구』, Vol. 16 No. 3 (2010) 참조.

⁶⁹ 탈북자 B: 함흥출신-2014년 탈북(인터뷰: 2015.8.7)

⁷⁰ 김한중, “평화교육과 전쟁사,” p. 128.

원인, ② 전시폭력, 그리고 ③ 휴전체제의 성립에 관한 남북 공간문헌의 서술을 중심으로 분석하였다.

첫 번째로, 전쟁의 원인에 있어 남과 북은 상대방의 침략을 주장하고 있다. 소련과 중국의 동의하에 북한의 남침이라는 역사적 사실이 국제적으로 확인되었음에도 불구하고 이와 같은 역사서술은 지속되고 있다. 두 번째로, 전시폭력에 있어 남한은 전쟁의 참혹성에 초점을 맞추고 일부 양민학살에 관하여 사실관계를 드러내고 있는 반면, 북한은 모든 폭력의 당사자로 ‘미제국주의’를 지명하고 이를 선전선동의 도구로 활용하고 있다. 세 번째로, 휴전체제의 성립에 대하여, 남한이 ‘승자 없는 종결’로서 휴전체제를 인식하고 한반도에서 평화의 지속이란 과제를 강조한 반면, 북한은 ‘김일성의 영도’하에 이루어낸 ‘승리의 결과’라고 주장하였다.

이 논문에서는 남북 간 존재하는 역사인식의 간극이 왜 발생했는지에 대하여 ① 휴전체제의 지속, ② 역사적 검증의 문제, 그리고 ③ 전쟁에 관한 역사교육의 한계를 중심으로 살펴보았다. 첫 번째, 한반도에서 휴전체제를 평화체제로 전환하기 위하여 남과 북, 그리고 주변국간 공동의 노력이 요구된다. 평화협정의 체결이 그 자체로 갈등의 종식을 가져오고 평화를 보장하는 것은 아니다. 다만 상호적대적 갈등구조를 해소하기 위한 당사자 간 새로운 협력 틀이 마련될 필요가 있다. 두 번째, 역사적 사실을 공동으로 발굴하고 검증하기 위한 노력이 필요하다. 한국전쟁에 관한 역사인식의 간극을 해소하기 위한 노력은 단계적으로 인도주의적 사업부터 진행될 수 있을 것이다. 남북 공동의 유해발굴사업과 DMZ 공동보존 및 역사적 검증작업 등을 통해 한국전쟁을 화해와 치유의 과정으로 접근함이 옳바르다고 판단된다. 세 번째, 한국전쟁에 관한 교육에 있어 전쟁사 중심의 교육으로부터 평화교육, 통일교육을 강화하는 노력이 요구된다. 이와 함께 통일된 한반도에서 극단적으로 차별화된 역사교육을 어떻게 통합할 것인지에 관한 준비가 요구된다.

이 논문은 남북의 정부가 간행한 공식문헌을 중심으로 연구를 진행하였다. 그러나 남한 사회의 경우 좀 더 다양한 시각과 방법론이 존재하는 바 이러한 다양성을 효율적으로 분석하기 위한 방안이 요구된다. 또한 남과 북의 교차점에 위치한 북한이탈주민에 관한 연구가 추가적으로 진행될 필요가 있다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 11월 24일

참고문헌

1. 단행본

- 교육도서출판사. 『위대한 수령 김일성대원수님혁명력사: 고등중학교 4』. 평양: 교육도서출판사, 1999.
- _____. 『조선력사: 고급 중학교용』. 평양: 교육도서출판사, 1955.
- 국가정보원(편). 『남북한 합의문건 총람』. 서울: 국가정보원, 2005.
- 국방부 군사편찬연구소. 『6·25전쟁사 1: 전쟁의 배경과 원인』. 서울: 국방부군사편찬연구소, 2004.
- 국사편찬위원회(편역). 『한국전쟁, 문서와 자료, 1950년~53년』. 과천: 국사편찬위원회, 2006.
- 김귀옥. “한국전쟁과 북한사회주의 건설: ‘당과 인민대중의 결합’을 중심으로.” 한국사회학회(편), 『한국전쟁과 한국사회변동』. 서울: 풀빛, 1992.
- 김일성. “1949년을 맞이하면서 전국인민에게 보내는 신년사(1949.1.1).” 『김일성선집 2』. 평양: 조선로동당출판사, 1954.
- _____. “전 조선인민들에게 호소한 조선 민주주의 인민공화국 내각 수상 김일성 장군의 방송연설(1950.6.26).” 조선중앙통신사(편) 『조선중앙년감: 1951~1952년』. 평양: 조선중앙통신사, 1952.
- _____. “조선민족의 자유와 평화와 해방을 위하여”(1952.8.15).” 『김일성 선집 4』. 평양: 조선로동당출판사, 1954.
- _____. “조선민주주의인민공화국 창건 2주년에 제하여 진술한 방송 연설(1950.9.11).” 『김일성선집 3』. 평양: 조선로동당출판사, 1954.
- 김중수 외. 『고등학교 한국사』. 서울: (주)금성출판사, 2014.
- 박명림. “한국전쟁의 전개과정.” 최장집(편), 『한국전쟁연구』 서울: 태암, 1990.
- _____. 『한국 1950 전쟁과 평화』. 파주: 나남, 2002.
- _____. 『한국전쟁의 발발과 기원 I』. 파주: 나남출판, 1996.
- 사회과학원 역사연구소. 『조선전사 25』. 평양: 과학백과사전출판사, 1981.
- _____. 『조선전사 26』. 평양: 과학백과사전출판사, 1981.
- _____. 『조선전사 27』. 평양: 과학백과사전출판사, 1981.
- 사회과학원. 『현대조선역사』. 서울: 일송정, 1988.
- 서강식 외. 『중학교 도덕 2』. 서울: 두산동아, 2011.
- 심지연. 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』. 서울: 돌베개, 2001.
- 왕현중 외. 『고등학교 한국사』. 서울: 두산동아(주), 2014.
- 이인석 외. 『고등학교 한국사』. 서울: (주)삼화출판사, 2011.
- 장중엽. 『조국해방전쟁의 승리를 위한 조선인민의 투쟁』. 평양: 조선로동당 출판사, 1957.
- 주진오 외. 『고등학교 한국사』. 서울: 천재교육, 2011.
- 최준채 외. 『고등학교 한국사』. 서울: (주)리베르스쿨, 2014.
- 통일교육원. 『2014 통일문제이해』. 서울: 통일교육원, 2014.

- _____. 『2014 통일백서』. 서울: 통일교육원, 2014.
- _____. 『2014 학교용 통일교육지침서』. 서울: 통일교육원, 2014.
- 한국정치외교사학회(편). 『한국전쟁과 휴전체제』. 서울: 집문당, 1998.
- 한모니까. “‘봉기’와 ‘학살’의 간극: 황해도 신천사건.” 『한국 전쟁기 남·북한의 점령정책과 전쟁의 유산』. 서울: 선인, 2014.
- 한철호 외. 『고등학교 한국사』. 서울: (주)미래엔컬처그룹, 2011.
- 홍정표, 국방부 군사편찬연구소(편). 『6·25전쟁 참전자 증언록 1』. 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2003.

2. 논문

- 강석승. “남북한의 ‘국가보훈’에 대한 인식과 그 특성 비교.” 『북한학보』. 제37권 1호, 2012.
- 권성아. “『조선력사』를 통해서 본 북한 이념교육의 변화와 남북통합의 방향.” 『통일과 평화』. Vol. 3, No. 2, 2011.
- 김상무. “동독과 신연방주 역사 교과서의 분단사 서술 비교 연구.” 『한국교육학연구』. Vol. 16, No. 3, 2010.
- 김성보. “1960년대 남북한 정부의 ‘인간개조’ 경쟁.” 『역사와 실학』. Vol. 53, 2014.
- 김한중. “평화교육과 전쟁사.” 『역사교육연구』. No. 18, 2013.
- 김형곤. “역사교과서와 한국전쟁 사진의 변화.” 『한국콘텐츠학회논문지』. Vol. 11, No. 6, 2011.
- 신복룡. “한국전쟁 휴전 협정의 비밀협상에 관한 연구-미국의 역할을 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제21집 2호, 1987.
- 양정훈. “임시정부에 대한 남북한의 견해 차이 비교.” 『한국보훈논총』. Vol. 12, No.4, 2013.
- 윤철기·구갑우, “남북한 대화에서 남북한의 상호인식 변화: 노태우 정부 시기 남북고위급 회담을 중심으로.” 『북한학연구』. Vol. 9, No. 1, 2013.
- 이상면. “한국전쟁과 휴전의 당사자 문제.” 『국제법학회논총』. 제52권 2호, 2007.
- 이영미. “정치의식의 탈경계 문화 충돌: 남북한 이주 갈등과 역사 인식의 상관성을 중심으로.” 『한중인문학연구』. Vol. 29, 2010.
- 이준태. “남북한 역사교육 분석을 통한 역사의식 통합 방안모색.” 『아태연구』. Vol. 16, No. 2, 2009.
- 정태현. “남북 역사학(자) 교류와 역사인식의 공존을 향한 전망.” 『국제고려학회 서울지회 논문집』. Vol. 12, 2009.
- 조 민. “한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스.” 『통일정책연구』. 16권 1호, 2007.
- 조성훈. “북한의 6·25전쟁인식과 통일을 위한 유산 청산.” 『선진화 정책연구』. 제3권 제2호, 2010.
- 차승주. “남북한 교과서의 ‘한국전쟁’ 관련 내용 비교 연구.” 『북한학연구』. Vol. 7, No. 2, 2011.

3. 기타자료

Acheson, Dean. "Speech on the Far East." <http://teachingamericanhistory.org/library/document/speech-on-the-far-east>(검색일: 2015.7.1).

한반도 신뢰프로세스. <http://www.unikorea.go.kr/trustprocess/sub/learn_text.html#textLis05_list>. (검색일: 2015.7.25.).

탈북자 A: 무산출신-2014년 탈북(인터뷰: 2015.8.15).

탈북자 B: 함흥출신-2014년 탈북(인터뷰: 2015.8.7).

Abstract

A Comparison of the historical understanding of South and North Korea on the Korean War

Il-Young Jeong

This paper gives analyses on the historical understanding of South and North Korea on the Korean War. The Korean war is a historical event determining the modern and contemporary history of South and North Korea.

The Korean War drove Socialistic doctrine in north Korea and the anti-Communism in South Korea. Political powers in the Korean peninsula, seek to win the historical legitimacy.

The Cold war, in Korean peninsula, is still working in historical understanding of south and North Korean. Gaps of the recognition about the Korean War between South and North Korean can be resolved from understanding each other. From the understanding what happened in the Korean War, we should teach in a views of peace and re-unification of the two Koreas.

Key Words: Korean War, Historical Understanding, South Korea, North Korea, Peace Regime

북한의 상업활동 변화와 2000년 이후 상업법 개정*

김영희** · 김병욱***

- I. 문제제기
- II. 북한의 상업활동에 대한 이해
- III. 90년대 전후 상업활동의 변화
- IV. 북한의 상업법과 최근 개정동향
- V. 결론을 대신하여:
사회주의 상업법 개정방향

국문요약

1990년대 이후 북한주민들의 물질생활에 필요한 소비품은 국영상점이 아닌, 종합시장에 의해 대부분 공급되고 있다. 이는 당국이 내세웠던 수요조절과 평균분배의 기반을 흔드는 것으로 체제변화에 적지 않은 영향을 미치게 된다. 이로부터 상업법은 여러 차례 개정되었다.

본 연구에서는 이러한 법 개정이 정비차원에 머물고 있는지, 아니면 개선을 지향하는지 의문을 제기하면서 90년대 전후 상업활동 변화에 따른 상업법의 개정 동향을 살펴보고 그 방향을 전망하였다.

연구에 따르면, 사회주의상업법 개정은 개선차원에서 진행된다고 볼 수 있으나, 시장에 의한 주민공급을 지향한다고 볼 수 없다. 특정상품에 한해서

는 계획에 의한 주민공급을 일관되게 진행하면서 상업활동에 필요한 노동시장과 금융시장은 여전히 허용하지 않고 있다. 또한 상적 행위자들의 시장활동이 이윤획득을 위한 주요수단으로 되지 않도록 강제 조치를 동시에 강구하고 있다. 그러나 시장에 의한 공급이 사회주의 상업의 패러다임을 바꾸고 있어 그 효과는 크지 않을 것으로 보인다.

북한의 상업은 과거의 불완전한 상업행태에서 완전한 상업행태로 변화되어가고 있다. 사회주의상업법 개정은 정비 차원의 개정을 기대하나 현실의 요구를 수용할 수밖에 없는 당국의 딜레마를 보여준다.

주제어: 상업법, 주문제, 종합시장, 법개정, 주민공급

* 이 글은 <북한법연구회 제213회 월례 발표회(9월 14일)>에서 발표한 내용을 수정, 보충한 것입니다. 유익한 조언을 주신 장명봉회장님을 비롯한 토론자분들께 감사드립니다.

** 한국산업은행 북한경제팀장

*** 사단법인 북한개발연구소 소장

I. 문제제기

북한은 일찍이 주민들의 물질생활을 국가가 책임지고 해결해준다고 강조하여 왔다. 그러면서 이윤획득을 목적으로 하는 자본주의 상업과 달리 사회주의 상업은 주민들에게 평등한 물질생활을 국가가 책임지고 보장해주기 위한 사업이라고 강조하였다. 이를 위한 수단이 바로 국가계획에 의한 공급제도인 사회주의 상업제도의 운영이며 또 이를 뒷받침하고 있는 것이 사회주의상업법이다.

오늘날 북한의 공장, 기업소들에서 제품생산이 제대로 되지 않아 종합시장이 주민생활에 필요한 상품공급의 주된 수단으로 등장하고 있다. 결국 당국의 의지와 달리 계획에 의한 주민공급제가 작동하기 어려운 것이 현실이다. 이로부터 전주민이 시장에 의거해 살아가고 있다. 시장에 의한 주민공급이 확대되는 것은 평균분배의 기반을 흔드는 것으로 북한의 체제변화에 적지 않은 영향을 미치게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 당국은 나름의 대응책을 마련하려 할 것인데, 이는 당국이 실행하는 상업 활동의 결과와 이를 법적으로 뒷받침하는 상업법의 개정에서 찾아볼 수 있을 것이다. 즉 상업법의 개정은 정비 혹은 개선을 지향하는 것으로 나타난다.

이와 관련해 북한의 상업 활동은 어떠한 양상을 띠게 되며 상업법의 개정은 어떤 것을 지향하며 상업 활동에 어떠한 영향을 미칠 것인지 의문이 제기된다. 이러한 문제를 해명하기 위해서는 역사적 맥락에서 상업 활동과 연계해 상업법의 개정 동향을 살펴보는 것이 필요할 것이다.

이 글에서는 1990년대 전후 상업 활동 변화에 따른 상업법의 개정 동향을 살펴보고 그 방향을 전망하려고 한다.

뒤에서 구체적으로 설명하겠지만, 북한의 상업법은 현재까지 6차례 수정 보충되었다. 본 연구는 북한법연구회에서 발간한 북한법령집에 소개된 3개의 법(2002년과 2004년, 2010년 수정 보충된 법)을 근거로 살펴보려 한다.¹

북한에서 상업활동은 국가 차원과 주민 차원의 상업활동으로 구분할 수 있다. 전자에서는 계획에 의한, 후자에서는 시장에 의한 활동이 주된 양상으로 나타난다. 상업법 개정은 국가차원의 상업활동과 직접적인 연관이 있으므로 이 글에서는 전자를 중심으로 살펴보려 한다.

¹ 장명봉 편, 『김정일체제하의 최근 북한법령집』 (북한법연구회, 2005); 장명봉 편, 『2013 최신 북한법령집』 (북한법연구회, 2014).

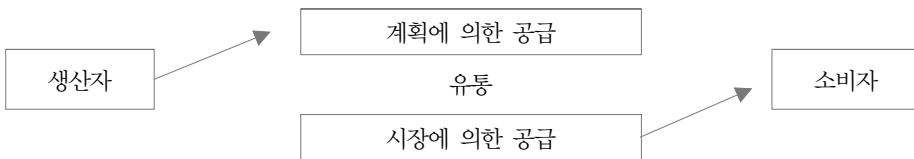
II. 북한의 상업 활동에 대한 이해

1. 상업의 의미, 법 개정과의 관계

상업은 말 그대로 상품을 사고파는 활동이다. 생산된 상품은 상업을 통해 소비자에게 전달되므로 생산지에서 소비지에 이르는 중간과정, 생산과 소비를 연결시키는 활동이라 할 수 있다. 상업은 또 다른 말로 유통업이라고 하는 것이 이러한 이유 때문이다.

상업의 일반기능은 공정 상 측면에서 보관, 운송, 매매 단계로 나누어볼 수 있는데 소비자에 대한 생산품 공급으로 끝난다. 이러한 기능은 그 주체와 계획성 유무에 따라 국영기관과 시장의 역할로 구분할 수 있는데, 전자에서는 공적소유에 기초한 획일적인 서비스에 의한, 후자에서는 사적 소유에 의한 다양한 서비스에 의한 상품 공급활동이 강조된다. 주민들의 물질생활에 필요한 소비품 공급(이하 주민공급)과 관련해, 계획에 의한 주민공급에서는 물질생활에 대한 복리증진과 생활상 편의를 도모하기 위한 활동이, 시장에 의한 주민공급에서는 이윤획득이 주된 활동을 이룬다. 이에 따라 공급시스템 운영도 계획에 의한 주민공급 시스템과 시장에 의한 주민공급 시스템으로 구분된다. 북한의 경우 계획에 의한 공급 시스템에서는 상업관리소나 국영상점의 역할이 강조되고 시장에 의한 주민공급 시스템에서는 종합시장의 역할이 두드러지게 나타난다. 체제에 따라 차이가 있지만, 계획에 의한 주민공급 시스템과 시장에 의한 주민공급 시스템은 우선순위가 다르게 나타나는 경우가 많다. 과거 사회주의권에서는 계획에 의한 주민공급 시스템이 많은 비중을 차지하였지만, 체제변화와 더불어 시장에 의한 주민공급 시스템이 압도적 비중을 보이고 있다.

<그림 1> 상품공급체계의 구분



상업법은 국가와 국민의 요구에 맞게 상업정책이 집행되도록 하기 위한 수단이다. 따라서 시기적으로 제기되는 정책방향과 국민의 의사를 반영하여 개정된다. 법 개정이 기존정책에 대한 유지를 강조한다면 정비차원의, 혁신을 지향하고 있다

면 개선차원의 법 개정이라 할 수 있다.

위에서 설명한 주민공급시스템 유형 중 어느 것이 많은 부분을 차지하는가에 따라 정비 혹은 개선차원의 개정으로 나누어볼 수 있다. 계획에 의한 주민공급 시스템의 운영이 강조되었다면 정비차원의, 시장에 의한 주민공급 시스템 운영에 관심을 보인다면 개선차원의 법 개정이라 할 수 있다.

2. 상업 활동 특징과 유형

북한은 자유민주주의 체제에 대립되는 사회주의 체제의 상업을 사회주의상업이라고 하며, 이는 사적소유가 존재하고 이윤추구가 목적인 자본주의 상업과는 근본적으로 다르다고 주장한다. 사회주의 상업의 본질은 주민들의 물질 문화적 수요를 충족시키기 위한 공급 사업이라고 하고 있다.² 그러면서 사회주의 상업의 특징을 세 가지로 설명하고 있다.³

첫째, 국가의 중앙집권적 공급계획에 의해 공급활동을 진행한다.

둘째, 주민들의 일상생활에 필요한 소비품을 주문(注文)받아 공급한다.

셋째, 수요조절과 평균분배의 기능을 수행하는 방식으로 공급활동을 진행한다.

북한은 사회주의 상업이 주민들의 소비생활에 필요한 실질적인 상품을 골고루 원만히 차례지게 하여 생활수준을 높이는데 기여해야 한다고 강조하고 있다.⁴ 이를 위해 1990년대 이전에는 5가지의 기초식품과 206가지의 일용잡화 55가지의 건재품을 합하여 총 266가지의 상품을 주민공급의 필수항목으로 제시하였고 국영상점을 통해 무조건 공급하도록 하여왔다.⁵ 국영상점을 통한 공급에는 도매소와 상업관리소가 참여하고 있다. 도매소가 중앙공업에서 생산된 상품을 전국의 상업관리소에 유통시킨다면, 상업관리소는 도매소에서 받은 상품과 지방공업에서 생산된 상품을 주민들에게 직접 공급하는데 이는 주문에 의한 공급제(주문제)를 통해 이루어진다.⁶ 상업관리소의 이러한 활동은 민법에 의해 보장받고 있다. 민법 제

² 김일성, “사회주의 하에서의 상업은 본질상 인민들에 대한 공급 사업이다,” 『김일성저작집 18』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 233.

³ 김영희, 『북한 소매상업 유통체계 변화와 전망』 (한국산업은행보고서, 2007), p. 38.

⁴ 백과사전편찬위원회, 『광명백과사전』 (평양: 백과사전출판사, 2010), p. 210.

⁵ 김영희, 『북한 소매상업 유통체계 변화와 전망』, p. 41.

⁶ 상품공급이 주민들의 주문에 기초하여 실시되는 제도이다. 북한은 주문제가 모든 주민들에게 소비품을 계획적으로 고르게 공급할 수 있는 가장 인민적인 상품공급제도라고 하고 있다. 그러나 그 이면을 보면 생산력 저하에 따른 주민들의 다양한 수요를 충족시키기 어려운 상황에서 이를 해소하기 위한 수단이라 할 수 있다.

150조에서는 기업소가 생산한 제품에 대한 공급을 상업관리소만이 하도록 규정하였으며 상업관리소는 주민들의 수요에 맞게 상품주문서를 만들고 그에 따라 상품을 공급해야 한다고 규정하고 있다.⁷ 북한은 모든 물건이 넉넉하게 생산 공급할 수 있을 정도로 생산력이 발전하게 될 때 주문제는 없어지고 완전한 공급제로 넘어가게 된다고 강조하고 있다. 이러한 점에서 주문에 의한 공급은 수요의 조절과 평균분배를 위한 수단이라 할 수 있다.

1990년대 이후 주민공급 사업에는 종합시장도 참여하고 있다. 따라서 주민들에 대한 상품공급은 상업관리소와 시장관리소로 이원화 되었다.

<표 1> 1990년대 이후 주민공급의 특징

구분	상업관리소	시장관리소
공급내용	소비재	소비재 및 생산재
공급발단 단위	국영상점	종합시장
관리기구	시, 군(구역) 인민위원회 상업과	시, 군(구역)인민위원회 상업과
공급방법	주문에 의한 공급	자율공급

북한은 소비품 판매외 사회급양, 편의봉사, 수매도 상업에 포함하고 있다. 소비품판매는 주민들의 일상생활에 필요한 소비품을 공급하는 활동이며, 사회급양은 주민들의 식생활과 관련된 서비스 제품을 전문적으로 생산하여 주민들에게 판매하는 활동이다. 편의봉사는 주민들의 물질문화 생활 및 건강 보호증진에 이용되는 활동이다. 수매는 도시와 농촌, 생산과 소비를 연결시켜 주민들의 식품에 대한 수요를 충족시키며 공업에 필요한 원료, 자재를 보장하기 위한 활동이다.

이러한 상업활동 중에서 북한이 관심을 갖는 것은 소비품 판매와 관련한 활동이다. 북한은 소비품의 수요를 조절하고 평균분배가 이루어지도록 하기 위해 국영상점을 통한 주민공급을 실시해왔다.

⁷ 장명봉 편, 『김정일체제하의 최근 북한법령집』, p. 249.

III. 1990년대 전후 상업 활동의 변화

1990년대를 전후로 한 상업활동의 변화는 상업관리소, 그리고 시장에 의한 주민공급활동의 변화를 통해 설명할 수 있다.

1. 상업관리소의 공급기능 변화

북한에서 상업관리소는 주민공급의 말단단위 역할을 수행한다. 그러므로 상업활동의 변화는 상업관리소의 기능 변화를 통해 설명할 수 있다. 1990년대 이전 상업관리소의 공급기능은 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 상업관리소는 상점을 통하여 연간, 분기별로 지역 주민들의 주문을 받아 상품을 공급하는 기능을 수행했다. 소비자인 주민으로부터 상점, 상업관리소를 통하여 작성된 주문서에 맞물려 생산이 진행되며 도매소는 그에 따른 상품을 인수 혹은 출하하여 상업관리소에 배분 공급하였다.

둘째, 상업관리소는 주문에 의해 생산된 제품을 운송하여 공급지에 배분하는 기능을 수행하였다. 시, 군(구역)지방산업 공장들에서 생산되는 상품은 지구도매소 인수원의 입회하에 생산지에서 직접 인수하였다.

셋째, 상업관리소는 인수된 상품에 대해 계산서에 근거하여 검수를 진행하고 창고에 보관 관리하는 기능을 수행하였다. 당과류, 신발, 의류 등 포장 상품이나 개수상품인 경우 창고보관이 가능하므로 이러한 상품을 시, 군(구역)의 읍, 동(리)에 위치해 있는 상점들에 공급하였다.

넷째, 상업관리소는 농경지에 속하지 않는 야산이나 실개천의 땅을 개간한 원로 기지에서 생산된 원자재로 가공제품을 생산하여 주민들에게 공급하였다.

1990년대 경제난이 시작되면서 공장·기업소는 원료난, 전력난으로 상품을 계획대로 생산할 수 없게 되었다. 이로 인해 상업관리소는 위의 첫 번째와 두 번째, 세 번째 기능을 수행할 수 없게 되었다. 그러나 2000년대 들어와서는 네 번째 기능은 대폭 하락하고 특정계기를 맞아 상품을 공급하는 기능만을 수행하고 있다. 예컨대 4월 15일과 2월 16일을 맞아 주민 세대들에 기초식품이나 어린이들에게 당과류를 공급하는 것을 들 수 있다.

1990년대 중반이후 소비품 생산이 급감하면서 상업관리소는 비합법적으로 개인 혹은 무역회사 수입품을 받아 판매하기 시작했다. 이러한 비합법적 활동은 2002년 7·1조치 이후 합법적인 활동으로 자리 잡게 되었는데, 이는 북한의 공식문

현에서 찾을 수 있다.⁸

“인민소비품생산이 정상화되지 못하는 오늘의 실정에서 국영상점들에 수입상품을 공급하기 위한 사업에도 깊은 주의를 돌려야 한다.”

현재 주민들에 대한 수입상품 공급은 시장의 매대나 국영상점을 통한 위탁판매 형식으로 이루어지고 있다. 위탁상품을 판매하는 상점의 명칭을 ‘수매위탁상점’으로, 위탁상품을 판매하는 매대는 ‘수매위탁매대’로 간판을 바꾸어 운영하고 있다. 북한의 국영상점은 평상시에는 각종 수입상품들을 판매하고 특정명절 때에는 한 시적으로 명정상품을 공급하는 형태로 운영되고 있다. 또한 국영 상점의 원활한 운영을 위해 일부 매대를 기관, 기업소에 임대해 주기도 한다.

김정은 등장 이후 상업관리소의 공급기능 변화에서 두드러지게 나타나는 것은 국가 계획으로 하달된 상품에 의한 공급에서 완전히 벗어난 것이다. 시장의 수요에 의해 비합법적으로 생산된 상품도 국가 상업기관을 통해 공공연히 공급되고 있다. 이는 재일본조선인총연합회 월간지 ‘조국’ 2013년 6월호에 실린 내각 상업성의 오영민(43) 국장의 인터뷰 기사에서 찾을 수 있다. 그는 계획된 상품만 받아서 계획된 상업망들에만 넘기던 운영 방식에서 벗어나 계획 외의 상품까지도 주문받아 운송해주는 방법으로 전환하고 있다고 밝혔다.⁹

2. 시장에 의한 주민공급기능 변화

가. 주민공급의 유형과 당국의 대책

현재 북한사회에서 시장에 의한 주민공급은 두 가지 형태로 이루어지고 있다. 하나는 국가가 제정한 장소를 통해 운영되는 제도로서의 시장에 의한 공급이며 다른 하나는 주민들 사이에 약속된 장소를 통해 운영되는 관계로서의 시장에 의한 공급이다. 제도로서의 시장에 의한 공급은 종합시장 운영을 들 수 있다. 판매자와 구매자는 국가의 법적 보호를 받는 장소를 통해 거래한다. 이러한 시장은 남한의 시장과 달리 국가에 의해 지도 통제되는 국영기업소 경리활동의 한 부분이다. 시장의 거래대상, 거래품목 등이 국가에 의해 정해지며 시장사용료(시장임대료)

⁸ 조선로동당역사연구소, 『우리당의 선군시대 경제사상 해설』 (평양: 조선로동당출판사, 2005), p. 201.

⁹ 『연합뉴스』, 2013.6.30.

도 국가에 귀속된다. 관계로서의 시장에 의한 공급은 국가가 통제하는 상적행위를 통해 운영된다. 여기에는 북한 주민들이 “메뚜기 장”¹⁰이라 부르는 비공식 시장이 있다. 시장경제하에서 관계로서의 시장에 의한 공급으로 합법적인 인터넷 쇼핑물을 비롯한 무점포 운영을 들 수 있다. 그러나 북한의 계획경제에서 관계시장은 체제유지를 위한 강력한 통제 때문에 음성화 되어 있다.

북한에서 시장에 의한 공급은 1990년대 이전에는 대부분 농축산물을 거래할 수 있는 농민시장 운영에 국한되어 있었다. 2003년 공식적으로 종합시장을 승인하면서 거래품목이나 판매주체, 관리기구 등에서 많은 변화가 생겨났다.

<표 2> 1990년대 전후 시장변화

구분	1990년대 이전	1990년대 이후
거래품목	소비재(농축산물에 국한)	소비재, 생산재
판매주체	협동농장, 개인	협동농장, 개인, 기관·기업소
소비주체	개인	개인, 기관·기업소, 단체
관리기구	상업관리소	시장관리소

당국은 내각결정 24호(2003.5.5)를 통해 종합시장으로 명명하였다. 소규모의 상설시장을 크게 확장하는 한편 새로운 시장을 신설하기도 했다. 그리고 시장의 매대(물건을 팔 수 있는 자리)를 생활이 어려운 국가유공자들이나 노인들에게 배정하도록 하였다. 거래 상품으로는 개인이 자체 생산한 것은 물론 기업소와 협동단체가 생산한 계획 외 초과분도 종합시장을 통해 팔 수 있게 했다. 평양 통일거리 시장의 매대 경우 5%를 공장 기업소 몫으로 할당하였으며 계획외 생산된 생필품 중 30% 한도 내에서 시장판매할 수 있게 승인하였다.¹¹ 또한 사회주의물자교류시장도 운영하고 있다. 북한은 2002년 7·1조치 발표 후 공장, 기업소들 간에 부족되는 일부 원자재, 부속품 등을 물자교류시장을 통해 구입할 수 있게 했다.¹² 당국

¹⁰ 보안원(경찰)이나 규찰대가 단속하면 달아났다가 단속자들이 가면 다시 모여드는 식의 비공식적으로 운영되는 시장의 한 형태이다. 판매자 측에서는 시장운영료를 내지 않아도 되는 점, 구매자 측에서는 장 보는 시간을 단축할 수 있고 싼값에 생필품을 구입할 수 있는 이점이 있다.

¹¹ 권영경, “북한의 최근 경제개혁 진행 동향에 대한 분석,” 『수은경제』, 2005년 겨울호.

¹² 지난 시기 북한에서 기업들에 대한 물자교류는 평양시 형제산구역 간리에 상주하여 있는 중앙자재상사의 독점적, 계획적 물자공급계획에 따라 진행되었다. 이는 물자를 생산현장까지 국가가 직접 책임지고 보장하여 주어 생산적 열의를 양양시킨다는, 대안의 사업체계의 우월성을 선전하는 주요 논거이기도 하였다. 그러나 물자난으로 하여 국가의 물자공급기능이 약해지자 이를 보

은 기업들의 이러한 활동을 뒷받침하기 위해 2004년 4월 수정보충 된 「재정법」을 통해 현금보유를 허용하였고 현금이용 권한을 확대하였다.¹³

북한은 시장에 의한 주민공급을 위해 개인이나 기업들도 국가재산을 합법적 경영활동에 이용할 수 있도록 하였다. 예컨대 공공재산임대방식¹⁴을 들 수 있다. 내각결정 제24호를 통해 무역회사들이 국영상점, 식당 등을 임대할 수 있도록 허용했다. 무역회사들이 국영상점을 통째로 인수하여 운영하거나 개인들이 국영상점 내 매대를 임대받아 운영하는 사례가 늘어나고 있다.

북한은 주민들의 시장운영에 필요한 조건을 마련해주기 위한 대책도 강구하였다.¹⁵

“시장은 시, 군(구역)의 주민수와 지대적 특성을 고려하여 사람들이 리용하기 편리한 곳에 한 개 또는 몇 개씩 꾸려야 한다.”

당국의 지시에 따라 시장이 과거의 도시외곽에서 도시중심과 가까운 지역으로 이전하는 사례가 늘고 있으며 지방예산에서 개인들이 시장에서 얻은 소득으로 납부하는 ‘개인납부금’ 비중이 커지고 있다.¹⁶

나. 주민공급 패러다임의 변화

시장에 의한 주민공급이 확대됨에 따라 상업활동의 패러다임이 바뀌고 있다. 이는 세 가지로 설명할 수 있다.

첫째, 상업활동이 특종소비재 판매가 아닌, 수요에 따른 모든 소비재 및 생산재 판매로 확대된 것이다.

둘째, 판매 일면에서 벗어나 보관 및 운반 기능을 수행하고 있는 것이다.

셋째, 개인장사가 주변국 시장과 연계한 상업활동으로 확대된 것이다.

완하기 위해 2002년 7·1경제조치와 더불어 사회주의 물자교류시장을, 3년이 지난 2005년 6월에는 수입물자교류시장도 내왔다.

¹³ 2004년 4월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제416호로 수정보충 된 재정법 제3장 36조에서는 “경영활동과정에 이루어진 순수득에서 국가 납부 몫을 국가예산에 먼저 바치고 나머지를 자체충당금, 장려금, 상금기금 같은 경영활동에 필요한 자금으로 쓸 수 있다”고 규정하고 있다.

¹⁴ 공공재산 임대방식에서는 임대자가 이용권과 소득권을 전부 부여받는 형태로 재산권을 행사하게 된다. 임대자는 국가에 임대료를 납부하면 된다. 임강택·김성철, 『북한재산권의 비공식이행』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 16.

¹⁵ 조선로동당역사연구소, 『우리당의 선군시대 경제사상해설』 (평양: 조선로동당출판사, 2005), p. 199.

¹⁶ 위의 책, p. 229.

한마디로 시장에 의한 주민공급으로 인해 북한의 사회주의 상업은 본질적 행태에서 이탈하고 있다.

시장에 의한 판매기능에서 이색적인 것은 과거에는 찾아볼 수 없었던 이른바 “뽕”¹⁷이라고 하는 중고품 공급시장이 활성화되고 있는 것이다.¹⁸ 중고품을 뽕처럼 압착한 80키로의 물건인데 상품의 종류에 따라 의류뽕, 신발뽕 등으로 불린다. 외국사람들의 생활수준 상 중고품이 몇 번 안 입고 버린 것, 신상품에 비해 1/5 혹은 1/10에 못 미치는 가격이어서 저렴하다는 인식이 확산되면서 중고품에 대한 수요가 늘어나고 있다. 이러한 중고품은 보통 중국에서 밀수되는데 혜산이나 무산을 비롯한 국경지역의 시장을 통해 전국에 공급된다. 또한 과일과 채소공급을 들 수 있다. 중국과의 변경무역, 보따리 장사가 활성화됨에 따라 북한주민들은 돈만 있으면 사계절 파프리카나 양배추를 비롯한 채소와 바나나, 방울토마토, 오렌지, 파인애플 등 열대과일을 사서 먹을 수 있다.

시장에 의한 보관기능은 시장의 창고나 주변의 집, 국영상점의 창고, 공장·기업소 창고들을 통해 이루어지고 있다. 돈 많은 장사꾼들은 종합시장 내 창고를 비롯한 시장주변의 국가기관을 이용하며 돈이 적은 장사꾼들은 시장주변의 집들에 보관비를 내고 보관하곤 한다. 시장주변의 집들이 보관기능을 수행함에 따라 시장을 반경으로 멀어질수록 집값이 내려가는 현상이 발생하고 있다.

시장에 의한 운반기능은 개인서비스에 의해 이루어지고 있다. 개인들이 중국에서 화물차를 구입해 와서는 버스사업소나 자동차사업소 등 국가봉사기관 소속의 차로 등록하고 물품을 운반해주고 있다. 이에 따라 소비자들의 입맛에 맞는 상품을 공급할 수 있도록 지역 간 연계가 강화되고 있다. 이는 주민들의 수요가 높은 제품생산에 필요한 자재가 생산품으로 완성되어 공급되는 사례를 통해 설명할 수 있다.

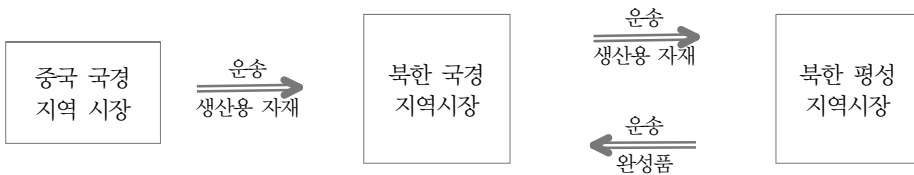
북한의 북쪽지역들에서는 10월부터 12월 사이에 가죽장갑이 인기상품이다. 이에 필요한 자재인 가죽이나 가죽 이김에 필요한 화학자재는 변경무역이나 보따리 장사를 하는 중국 사람들에 의해 중국과 인접한 북한의 국경지역 시장에 들어간다. 이렇게 들어간 자재는 국경지역에서 생산되지 않고 운송브로커들에 의해 기차나 자동차를 통해 평성지역 시장으로 운반된다. 가죽장갑을 만드는 기술이 평성보다

¹⁷ 북한에서는 축구공을 축구뽕, 배구공을 배구뽕이라고 한다. 축구한다는 것을 뽕 차려간다고 표현하기도 한다. 러시아어로 축구를 ‘풋뜨 볼,’ 농구를 ‘바스켓트 볼’이라고 부르는데 동그런 물체를 뽕이라고 하는데서 유래된 것으로 보인다.

¹⁸ 박상진, “북한의 양강도 혜산시장 리뷰,” 『KOFIC 북한개발』, 통권 4호 (2015), p. 134.

못하기 때문이다. 북한에서 평성지역은 과학기술 인재들이 많이 모여 사는 곳으로 외국산을 모방한 짝퉁이 개인 수공업자들에 의해 대대적으로 생산되어 팔려나가는 곳이다. 이곳에서 생산된 제품은 본산지와 구별하기 어려울 정도로 질이 좋고 값 또한 저렴하여 수요가 높다. 원자재는 중국에서 국경지역 시장을 거쳐 평성으로, 평성에서 제품으로 만들어져 국경지역 시장들에 공급되고 있다.

<그림 2> 주변국 시장과 연계한 개인들의 상업활동



시장에 의한 주민공급이 확대됨에 따라 북한에서 상적행위자들의 활동은 완제품 공급에서 생산용 자재에 대한 운송 및 보관활동까지 확대되었다.

3. 소결: 상업 활동의 변화

위에서 살펴본 것과 같이 2002년 7·1경제조치, 2003년 종합시장의 공식적 운영 등과 더불어 북한의 상업 활동에서는 일련의 변화가 발생하였다. 종합시장 운영으로 계획에 의한 주민공급이 현저히 축소되면서 시장에 의한 공급이 대폭 확대되었다. 이는 계획과 시장에 의한 주민공급의 횟수와 상품의 품종, 가지수를 통해 설명할 수 있다.

<표 3> 주민공급 비교

구분	계획에 의한 주민공급	시장에 의한 주민공급
공급일	특정명절(2월 16일과 4월 15일 등)	매일
공급품명	<ul style="list-style-type: none"> - 된장, 간장, 기름 등 식품 - 칫솔, 세숫비누 등 공업품 일부 - 3년에 1회씩 학생복 공급 - 매해 어린이 선물당과류 공급 	전 품목

<표 3>에서 보는 것처럼 계획에 의한 주민공급은 1년 동안 특정명절일과 일부 상품에 국한되어 이뤄질 뿐이다.

시장에 의한 주민공급의 확대는 일부 상품이 시장에서 차지하는 비중을 통해 설명할 수 있다. 해산시장의 신발매대인 경우 중국에서 들여온 신발(여름 및 겨울 구두, 아동신발, 장화 등)이 80%, 평남도 순천시에서 들여온 신발(각종 구두)이 10%, 평남도 평성시에서 들여온 신발(군대슈 및 여름신발, 장화 등)이 5%, 해산 신발공장에서 생산된 신발(편리화와 운동화, 솜신)이 5%를 이루고 있다.¹⁹ <표 4>는 2014년 5월 당시 해산시 시장에 관한 자료이다.

<표 4> 시장에서 특정제품이 차지하는 비중

구분	계	중국	북한 내 시장	지역시장
신발	100%	80%	15%	5%
옷류	100%	70%	25%	5%
커튼 및 이불	100%	100%	-	-
라면 및 까면	100%	100%	-	-

위의 표에서 보는 것과 같이 북한에서 상업활동은 시장에 의한 주민공급으로 대체되었다고 할 정도이다. 오늘날 북한의 상업활동은 과거 국영상점을 통한 일원적 공급에서 시장에 의한 공급과 더불어 이원화되었다. 유통물건은 국내산 소비재에서 수입산 소비재와 생산재로, 판매에 국한되었던 상업활동은 보관과 운반으로 그 영역이 확대되었다. 또한 개인의 주변국 시장과 연계한 상업활동이 확대되면서 국가 및 개인 차원의 상업활동이 동시에 이뤄지고 있다.

¹⁹ 위의 글, p. 136.

<표 5> 1990년대 전후 상업 활동변화

구분	1990년대 이전	1990년대 이후
공급성격	국가에 의한 주민공급	국가에 의한 주민공급과 시장에 의한 주민공급의 병행
	평균분배에 따른 공급	평균분배에 따른 공급과 지불능력 있는 수요에 대한 공급의 병행
공급주관	상업관리소	상업관리소, 시장관리소
공급자	국영 공장·기업소	국영 공장·기업소, 단체, 개인
말단 공급단위	국영상점	국영상점, 종합시장
공급가격	국정가격	국정가격, 시장가격
공급제품	국내산 소비재	국내산 및 수입산 소비재·생산재
공급기능	소비재 공급	소비재 및 생산재 공급, 운반, 보관
주변국 시장관계	국가차원의 활동	국가 및 개인차원의 활동

전술한 것처럼 북한의 상업은 과거의 불완전한 상업행태에서 완전한 상업행태로 변화되어가고 있다. 시장에 의한 공급이 사회주의 상업의 패러다임을 바꾸고 있다. 시장에 의한 주민공급으로 인해 평균분배에 의한 공급 몫이 현저히 축소되는 대신 지불능력 있는 수요에 대한 공급이 증가하고 있다. 이는 북한이 내세웠던 계획에 의한 수요조절이 이루어질 수 없는 구조적 환경을 조성한다.

IV. 북한의 상업법과 최근 개정동향

1. 북한 상업법의 연혁

북한에서 사회주의상업법은 주민들에 대한 상품공급과 관련한 내용을 규제한 법이다. 계획에 의한 상품생산, 이에 따른 계획적인 상품공급을 내세우고 있는 북한 상업부문의 실태를 반영하고 있다. 사회주의 상업법은 1992년에 제정된 이후 현재까지 5차례 수정, 보충되었다.

<표 6> 상업법의 연혁

1992년 1월 29일	최고인민회의 상설회의 결정 제13호 채택
1999년 1월 28일	최고인민회의 상임위원회 정령 제381호 수정보충
2002년 5월 22일	최고인민회의 상임위원회 정령 제3052호 수정보충
2004년 6월 24일	최고인민회의 상임위원회 정령 제507호 수정보충
2006년 3월 11일	최고인민회의 상임위원회 정령 제2614호 수정보충
2010년 5월 18일	최고인민회의 상임위원회 정령 제850호 수정보충

2. 2000년 이후 개정된 법 비교

가. 2002년과 2004년 법조항 비교

2002년과 2004년에 개정된 사회주의상업법을 비교해 보면 몇 가지 차이점을 발견할 수 있다.²⁰ 개정된 법 조항을 통해 계획에 의한 주민공급의 감소와 시장에 의한 주민공급의 확대에 따른 당국의 고민과 대책을 읽을 수 있다.

(1) 상품공급사업

개정된 상업법에서는 상품공급에서 제기되는 무질서한 현상을 구체적인 명시를 통해 극복해보려는 당국의 의도가 드러나고 있다. 국영상점에서 판매하는 주민용 상품은 시장가격에 비해 값이 싸기 때문에 관료들이 돈벌이 수단으로 이용하고 있다. 북한은 법 개정을 통해 기관, 기업소, 단체나 관료들이 주민 공급용 상품을 빼내가지 못하도록 규제하였다.

<표 7> 2002년과 2004년 법 조항 변화

법조항	2002년	2004년
제27조 (상품비법판매)	중양상업지도기관의 승인없이 회의, 강습, 경쟁, 지원 같은 명목으로 상품을 빼거나 안면 또는 직권을 남용하여 판매 공급하는 행위를 할 수 없다	중양상업지도기관의 승인없이 회의, 강습, 경쟁, 지원 같은 명목으로 기관, 기업소, 단체가 주민용 상품을 빼거나 안면 또는 직권을 남용하여 판매 공급하는 행위를 할 수 없다

²⁰ 장명봉 편, 『김정일체제하의 최근 북한법령집』, pp. 282~289 참조.

(2) 수매

북한은 수매를 통해 식품원자재를 확보함으로써 국영식품공장의 생산을 늘리고 생산된 제품을 국영상점을 통해 공급하기 위해 노력하고 있다. 이러한 점에서 수매활동은 공장, 기업소 생산에 필요한 자재보장과 주민공급에서 제기되는 어려움을 극복할 수 있는 수단으로 등장하고 있다. 이는 개정된 법에서 수매 활동에 대한 국가계획기관의 역할을 강조한 것과 수매에 자율적으로 참여할 수 있는 분위기를 조성하기 위한 대책에서 엿볼 수 있다.

<표 8> 2002년과 2004년 법 조항 변화

법조항	2002년	2004년
제37조 (수매와 신분확인금지)	내각은 해당 중앙기관별로 수매품의 품종과 규격을 정해주어야 한다. 기관, 기업소, 단체와 공민은 수매사업에 자각적으로 참가하여야 한다.	국가계획기관은 해당 중앙기관별로 수매품의 품종과 규격을 정해주어야 한다. 해당 기관과 출판보도기관은 수매선전사업을 여러 가지 형식과 방법으로 조직 진행하여야 한다. 기관, 기업소, 단체와 공민은 수매사업에 자각적으로 참가하여야 한다.
제38조 (여유물건 수매)	해당기관과 출판보도기관은 수매선전사업을 여러 가지 형식과 방법으로 조직 진행하여야 한다. 기관, 기업소, 단체와 공민은 수매사업에 자각적으로 참가하여야 한다.	상업기관, 기업소는 수매상점을 지역별로 꾸리고 주민들이 여유로 가지고 있는 물건을 수매 받아야 한다. 이 경우, 수매하는 자의 신분을 확인하거나 출처를 따지지 말아야 한다.

(3) 사회급양

북한은 산업법 개정을 통해 국산식품에 대한 판매를 장려하고 소비자 중심의 경영활동을 장려하고 있다. 원래 북한의 식당은 식료공장에서 생산한 완제품만을 공급받아 판매하였다. 이로 인해 손님들의 수요에 맞는 다양한 식품을 공급하려면 식료공장의 생산계획에 반영해야 하는 등 어려움이 있었다. 그러나 최근 들어 식당에서 반제품도 생산할 수 있게 했다. 이에 따라 손님들의 요구에 맞는 음식을 식당자체로 만들어 판매할 수 있게 되었다.

<표 9> 2002년과 2004년 법 조항 변화

법조항	2002년	2004년
제42조 (청량음료)	사회급양 및 청량음료생산 기관, 기업소, 단체는 우리나라에 흔한 원료로 청량음료를 만들어 공급하여야 한다.	사회급양 및 청량음료생산 기관, 기업소, 단체는 우리나라에 흔한 원료로 청량음료를 만들어 공급하여야 한다. 청량음료는 필요한 곳에 청량음료점과 간이매대, 이용매대 같은 것을 꾸려놓고 판매하여야 한다.
제46조 (1차가공품 생산)	지방정권기관과 사회급양 기관, 기업소, 단체는 식료품공장을 꾸리고 1차 가공제품과 반제품을 생산하여 식당에 공급하여야 한다.	지방정권기관과 사회급양 기관, 기업소, 단체는 반제품공장을 꾸리고 1차 가공제품과 반제품을 생산하여 식당에 공급하여야 한다.

(4) 편의봉사

북한은 상업법 개정을 통해 신용보증제의 대상을 명확히 하고 전문거점을 통해 운영해 나가려 하고 있다. 이는 신용보증제의 범위를 생산재에서 소비재로, 제품은 가정용품으로 국한하였고 편의봉사 전문상점을 내을 데 대해 규제한 것에서 찾을 수 있다. 신용보증제의 범위를 축소한 것은 사회주의물자교류시장 운영이 현실화 됨에 따라 편의봉사부문에서 신용보증제를 실시할 필요가 없게 된 것으로 설명할 수 있다. 김정일은 2001년 10월 3일 담화를 통해 “자재공급사업도 계획에 맞물려 생산, 공급하는 것을 기본으로 하면서 보충적으로 사회주의 물자교류 시장을 조직하여 운영하는 것이 필요하다”면서 그 방식은 “공장, 기업소 사이에 여유 있거나 부족한 일부, 원료, 자재, 부속품 같은 것을 서로 유무상통” 하는 형태여야 한다고 하였다.²¹

²¹ 『연합뉴스』, 2004.6.29.

<표 10> 2002년과 2004년 법 조항 변화

법조항	2002년	2004년
제49조 (신용보증제)	국가는 편의봉사의 질을 높이기 위하여 주요자재, 문화용품 같은 것의 수리봉사에서 신용보증제를 실시한다.	국가는 편의봉사의 질을 높이기 위하여 주요 가정문화용품 같은 것의 수리봉사에서 신용보증제를 실시한다.
제51조 (편의수매)	지방정권기관과 편의봉사 기관, 기업소, 단체는 상점을 지역별로 꾸리고 주민들이 수매시키려는 소비품을 수매하여 팔거나 다시 수리 가공하여 팔아주어야 한다.	지방정권기관과 편의봉사 기관, 기업소, 단체는 편의수매상점을 지역별로 꾸리고 주민들이 수매시키려는 소비품을 수매하여 팔거나 다시 수리 가공하여 팔아주어야 한다.

(5) 상업의 문화성, 봉사성

법조항을 비교해 보면 상품광고에 대한 긍정적 인식을 찾아볼 수 있다. 이는 2002년과 2004년, 2010년 법조항에서 상품광고를 잘하도록 일관성 있게 규정하고 있는 데서 찾을 수 있다.

<표 11> 2002년과 2004년 법 조항 변화

법조항	2002년	2004년	2010년
제66조 (상품광고)	상업기관, 기업소, 단체는 상품 진열, 광고 와 조명을 문화성 있게 하여야 한다.	상업기관, 기업소, 단체는 상품 진열, 광고 와 조명을 문화성 있게 하여야 한다.	상업기관, 기업소, 단체는 상품 진열, 광고 와 조명을 문화성 있게 하여야 한다.

상품광고에 대한 북한의 긍정적 인식은 학술지 ‘경제연구’에서도 읽을 수 있다. 2005년 3월호에서는 상품광고에 대해 “상품을 기동성 있게 소개해 상품 수요를 형성 발전시키고 상품의 판매형식과 방법을 소개 선전하여 근로자들의 구매편의를 도모하며 물질문화생활을 보장하는 봉사활동”이라고 언급하였다. 광고가 갖는 의미에 대해서는 “사회주의 사회에서 광고를 잘 하는 것이 인민들의 문화적 수요를 원만히 충족시키고 상품판매를 촉진하는 데서 중요한 의의를 가진다.”고 서술하였다.

법조항을 비교해 보면 상품의 진열이나 광고가 늘어나고 있는 현실에 적극적으로 대처해 나가는 당국의 대책을 읽을 수 있다. 이는 봉사망 배치, 봉사업종 확대에서 자율성을 부여한 것, 광고와 관련한 법적 통제를 명시한 것에서 찾을 수 있다.

<표 12> 2002년과 2004년 법 조항 변화

법조항	2002년	2004년
제63조 (봉사망 조직)	중앙상업지도기관과 지방정권기관은 주민 지역의 특성과 인구수, 인민들의 수요 같은 것을 고려하여 상품품종별, 봉사업종별로 전문봉사망을 널리 조직하며 그 형태별 배치기준을 바로 정하여야 한다. 지방정권기관과 사업 기관, 기업소, 단체는 인민생활에 필요한 전문, 종합 봉사망과 고급 또는 일반봉사망, 협동식당, 협동편의, 가내편의 봉사망을 합리적으로 배치하여야 한다.	중앙상업지도기관과 지방정권기관은 주민지역의 특성과 인민들의 수요에 맞게 전문, 종합봉사망을 합리적으로 배치하며 봉사업종을 실정에 맞게 정해주어야 한다.
제66조 (상품광고)	상업기관, 기업소, 단체는 상품 진열, 광고와 조명을 문화성 있게 하여야 한다.	상업기관, 기업소, 단체는 상품 진열, 광고와 조명을 문화성 있게 하여야 한다. 상품광고는 해당기관의 승인을 받아 정해진 형식으로 하여야 한다.

(6) 상업시설의 현대화, 상업경영의 과학화, 합리화

북한은 상업봉사와 관련한 구조물과 설비가 늘어나는 현실을 반영하여 이에 대한 통제를 강화하려 하고 있다. 이는 상업봉사전물에 대한 등록과 이용에 대한 규제에서 찾을 수 있다.

<표 13> 2002년과 2004년 법 조항 변화

법조항	2002년	2004년
제70조 봉사망 건설	국가계획기관과 건설지도기관, 지방정권기관은 살림집을 건설하려 할 경우, 봉사망 건설을 예견하며 연간 살림집 건설계획 가운데서 일정한 비율에 따라 봉사망 건설을 계획하여야 한다.	국가계획기관과 건설지도기관, 지방정권기관은 살림집을 건설하려 할 경우, 봉사망건설을 예견하며 연간 살림집건설계획 가운데서 일정한 비율에 따라 봉사망 건설을 계획화하여야 한다.
제74조 상업 구조물 등록 및 이용	해당기관, 기업소 단체 는 상업건물과 구조물, 설비 같은 것을 정확히 등록하고 관리 운영하여야 한다. 상업건물과 구조물, 설비 같은 것은 해당기관의 승인 없이 다른 목적에 리용할 수 없다.	중앙상업지도기관과 지방정권기관, 상업기관, 기업소, 단체 는 상업봉사전물과 구조물, 설비 같은 것을 정확히 등록하고 관리 운영하여야 한다. 상업봉사전물과 구조물, 설비 같은 것은 중앙상업지도기관과 지방정권기관의 승인 없이 다른 목적에 이용할 수 없다.

(7) 상업부문 사업에 대한 지도통제

북한은 상업법 개정을 통해 비법적인 영업활동에 대한 통제를 강화하려 한다. 이는 영업허가 강조, 위법 발견 시 상품 뿐 아니라 현금까지 압수하도록 규제한 것에서 찾을 수 있다.

<표 14> 2002년과 2004년 법 조항 변화

법조항	2002년	2004년
제81조 (상업 부문지도)	상업부문에 대한 지도는 내각의 지도 밑에 중앙상업지도기관이 통일적으로 한다. 중앙상업지도기관은 상업부문에 대한 지도체계를 바로세우고 상품류통과 인민들에 대한 봉사활동을 책임적으로 장악지도하여야 한다. 기관, 기업소, 단체는 중앙상업지도기관의 승인 없이 상점이나 식당, 편의봉사사업소를 내을 수 없다.	상업부문에 대한 지도는 내각의 지도 밑에 중앙상업지도기관이 통일적으로 한다. 중앙상업지도기관은 상업부문에 대한 지도체계를 바로세우고 상품류통과 인민들에 대한 봉사활동을 책임적으로 장악지도하여야 한다. 상점, 식당, 봉사소를 운영하려는 해당 기관, 기업소 단체는 해당 상업지도기관의 영업허가를 받아야 하며 영업활동을 정해진 질서대로 하여야 한다.
제86조 (시장관리운영)	중앙상업지도기관과 지방정권기관은 사회주의 상업의 보충적 형태인 농민 시장을 옹계 관리 운영하여야 한다.	중앙상업지도기관과 지방정권기관은 시장을 꾸리고 잘 관리 운영하여야 한다. 시장관리운영에 대한 지도는 해당 상업지도기관이 한다.
제88조 (위약금, 몰수, 벌금)	상품을 계획과 계약에 따라 공급하지 않고 비법적으로 다른 용도에 썼거나 바꿈질, 직매처리 하였을 경우에는 계획수행평가를 하지 않으며 그 금액을 회수하여 국고에 넣는다.	상품을 계획과 계약에 따라 공급하지 않고 비법적으로 다른 용도에 썼을 경우에는 계획수행평가를 하지 않으며 위약금을 물리거나 거래한 상품과 돈을 몰수한다. 영업허가를 받지 않는 상점, 식당, 봉사소는 운영을 중지시키고 벌금을 물린다.

나. 2004년과 2010년 법조항 비교

2004년과 2010년에 개정된 사회주의상업법²²을 비교하면 일련의 차이점을 발견할 수 있다.

²² 장명봉 편, 『2013 최신 북한법령집』.

(1) 상품공급

개정된 북한의 상업법은 주민들의 물질생활에 필요한 상품생산과 분배, 공급에서 수입품에 의존하는 오늘의 현실을 반영하고 있다. 이는 수입상품에 대한 공급 대책에서 찾아볼 수 있다. <표 15>는 2004년과 2010년에 수정 보충된 상업법의 해당 조항을 비교한 것이다.²³

<표 15> 2004년과 2010년 법 조항 변화

법 조항	2002년	2004년	2010년
10조 (주문제)	국가계획기관과 중앙상업지도기관, 지방정권기관, 상업기관, 기업소는 인민들의 수요를 연구하여 상품주문서를 만들며 그에 따라 상품의 생산과 분배, 공급계획을 작성하여야 한다. 상품의 생산 기관, 기업소, 단체는 상품을 국가계획대로 생산하여 해당단위에 공급하여야 한다.		국가계획기관과 중앙상업지도기관, 지방정권기관, 상업기관, 기업소는 인민들의 수요를 연구하여 상품주문서를 만들며 그에 따라 상품의 생산과 수입 , 분배, 공급계획을 작성하여야 한다. 상품의 생산과 수입 기관, 기업소, 단체는 상품을 국가계획대로 생산, 수입하여 해당단위에 공급하여야 한다
제12조 (상품공급계약)	생산된 상품에 대한 인수 및 출하는 상품공급계획에 따라 도매상업기관, 기업소가 한다. 필요에 따라 생산된 상품을 소매상업기관, 기업소가 직접 인수할 수도 있다.		생산, 수입된 상품에 대한 인수 및 출하는 상품공급계획에 따라 도매상업기관, 기업소가 한다. 필요에 따라 생산, 수입된 상품 을 소매상업기관, 기업소가 직접 인수할 수도 있다.

최근 들어 북한은 수입병을 없애라며 국산화를 강조하고 있다. 북한의 노동신문은 ‘국산화는 곧 사회주의조국 수호이다’란 논설에서 ‘수입품이 사회주의자립경제의 명맥을 끊어버리고 사람들을 사상정신적으로 병들게 한다’면서 ‘수입병을 없애고 생산과 건설을 국산화·주체화하는 것은 사회주의조국의 운명과 미래를 지키기 위한 성스러운 애국투쟁’이라고 주장했다.²⁴ 이는 수입상품에 대한 공급이 과도하게 이루어지고 있음을 보여준다.

²³ 2005년에 출판된 북한의 공식문헌인 “우리당의 선군시대 경제사상 해설”에서는 국영상점들에서 수입품공급과 관련한 내용을 다루고 있다. 2006년에 수정보충된 사회주의 상업법이 없어 2004년이나 2010년 법과 비교하지 못한 것에 따른 연구의 한계를 지적한다. 추측하건대, 2006년 수정 보충된 법조항에는 수입품 공급에 대해 반영되었을 가능성이 크다.

²⁴ 『뉴스시스』, 2015.3.31.

(2) 시장위치의 재조명

2004년과 달리 2010년 법조항에서 시장관리운영에 대한 해당 상업기관의 통제 대신 국가의 유일적 통제, 책임을 강조했다. 이와 함께 한도가격 준수, 시장 밖에서의 장사행위 금지를 비롯해 시장운영에 대한 국가의 유일적인 강력한 통제도 엿볼 수 있다.

<표 16> 2004년과 2010년 법 조항변화

법 조항	2002년	2004년	2010년
제86조 (시장관리)	중앙상업지도기관과 지방정권기관은 사회주의상업의 보충적 형태인 농민시장을 윽게 관리 운영하여야 한다.	중앙상업지도기관과 지방정권기관은 시장을 꾸리고 잘 관리 운영 하여야 한다. 시장관리운영에 대한 지도는 해당 상업지도기관이 한다.	중앙상업지도기관과 지방정권기관은 시장을 사회주의 경제관리의 보조적 공간 으로 리용하여야 한다. 시장에서는 팔지 못하게 되어 있는 상품을 판매하거나 한도가격을 초과하여 상품을 판매할 수 없다. 시장밖에서는 상품을 판매하는 행위를 할 수 없다.

3. 소결: 상업법 개정의 특징

2000년대 이후 상업법의 개정행태를 통한 특징은 다음과 같다.

첫째, 시장에 의한 주민공급의 역할이 증대되면서 이에 대한 통제가 강구되고 있다.

둘째, 수입상품에 대한 계획적인 공급에 이르기까지의 합법적인 공급대책을 수립하고 있다.

셋째, 국가에 의한 공급비중을 늘이기 위해 수매와 같이 과거 부차적인 수단에 대한 활용에 관심을 두고 있다.

넷째, 소비자 중심의 상품공급에 필요한 대책을 강구하고 있다.

다섯째, 시장에 대한 공급을 상업의 보충수단이 아닌 전반적 경제관리 운영의 보조적 공간으로 간주하고 있다.

이상의 특징에서 강조되어야 할 부분은 다섯 번째 내용이다. 2002년도 수정보충된 86조의 경우, 시장을 ‘사회주의 상업의 보충적 형태’라고 표현하였다면 2010년에는 ‘사회주의 경제관리의 보조적 공간’이라고 표현하였다.

북한사전에 따르면 보충은 “모자라는 것을 채우는 것”²⁵의 의미로, 보조는 “보태여 돕는 것”²⁶이라는 의미로 쓰인다.

사전에 따르는 의미를 보면 다음과 같다. 북한에서 시장에 의한 주민공급은 2003년 만해도 상업부문이라는 개별적 영역에서 상품공급의 부족을 해소하기 위한 수단으로 기능하였다면, 이후에는 상품공급이 충족되었다 해도 무시할 수 없는 전반적 경제운동을 위한 필수적인 요소로 등장하고 있다.

지난시기 시장에 대한 당국의 인식은 지방행정단위 차원에서 관여하는 임시적인 상품공급의 수단이었다는 것이다. 그러나 오늘은 국가가 중앙차원에서 유일적으로 관리하여야 할 공간으로 인식하고 있다. 이는 제86조에서 판매금지 품목에 대한 통제나 한도가격 준수, 시장밖에서의 상행위에 대한 통제를 규제한 것에서 읽을 수 있다.

V. 결론을 대신하여: 상업법 개정방향

앞서 살펴본 것처럼 2000년대 들어 4차례의 법 개정이 있었다. 이 글의 서두에서는 이러한 법 개정이 정비의 차원에 머물고 있는지, 아니면 개선을 지향하는지 의문을 제기하였고 1990년대를 전후 한 상업 활동의 흐름과 더불어 살펴보았다.

결과 북한의 상업법 개정은 정비의 차원에서 진행된다고 보기 어렵다. 그 이유는 두 가지로 설명가능하다.

첫째, 북한의 상업 활동을 보면, 사회주의 상업 활동의 특징을 변함없이 고수해 나가려는 근본적인 대책이 드러나질 않고 있다. 시장에 의한 주민공급이 압도적 비중을 차지하고 과거의 단순한 소비품 판매에서 보관, 운반을 포함한 완전한 상업의 행태로 변화되어가고 있음에도 이를 해결하기 위한 조항이 없다.

둘째, 북한의 상업법 개정이 내용적 측면에서 개선을 지향하는 단서를 보이고 있다. 이는 개정된 법의 조항수와 주되는 개정영역에서 찾아볼 수 있다. 상업법의 89개의 조항 중에서 2004년까지 지속적으로 수정되는 조항은 15개 조항(16.8%)이다. 2010년도에도 이전과 마찬가지로 15개 조항이 반복 수정되고 새로 보충된 조항은 2개뿐이다.

²⁵ 사회과학원 언어학연구소, 『조선말대사전』 (평양: 과학백과사전출판사, 2004), p. 646.

²⁶ 위의 책, p. 645.

<표 17> 개정된 조항의 개수

총계	개수	2002년	2004년	2010년
지속적으로 수정되는 조항	15	-	27조, 37조, 38조, 42조, 46조, 49조, 51조, 63조, 68조, 70조, 74조, 81조, 86조, 88조	좌동
보충된 조항	2	-	-	10조, 12조

상업법 운영의 핵심은 제2조 상품공급의 기본원칙에도 밝혀져 있듯이, 계획에 의한 주민공급이다. 상업법 조항을 보면 ‘계획’이란 단어가 나온 것이 총 38개 단어이며 이를 포함하고 있는 법은 89개의 조항 중 21개 조항(23%)이다.

<표 18> 법 개정에 따른 계획 강조조항

계획단어 포함된 법 조항(2004년)	계획단어 포함, 개정된 법 조항(2010년)
10조, 11조, 12조, 15조, 21조, 26조, 30조, 33조, 34조, 37조, 53조, 57조, 70조, 71조, 73조, 78조, 79조, 82조, 83조, 86조, 88조	좌동

<표 18>을 보면 법 개정이 계획에 의한 주민공급을 고수하는 정비차원에서 이루어진 것으로 보인다. 그러나 내용적 측면에서 보면 상반되는 결론을 얻을 수 있다.

‘계획’이란 단어를 포함하고 있는 조항인 경우 수요조절과 평균분배와 같이 상업법의 원칙을 고수해나가기 위한 규제가 아닌, 시장관리, 상품판매 기관에 대한 지도 등을 규제하고 있다. 북한은 1992년 상업법을 제정한지 25년이 되어오는 현재까지 주문제를 바로 실시한다거나 완전공급제로 넘어가도록 한다는 것과 같은 선언적 규제를 지속적으로 되풀이 하고 있다. 그러나 2010년 수정보충 된 상업법에서 수입에 의한 공급을 명시한 것과 같이 북한이 처한 현실을 반영한 대책도 제시되고 있다. 제70조인 경우 ‘계획하여야 한다’는 표현이 ‘계획화 하여야 한다’로 바뀌었으며 제86조인 경우 시장을 과거 사회주의상업분야의 보충적 수단에서 전반적 경제관리의 보조적 공간으로 확대시켰다. 이는 북한 당국 스스로가 국영기관을 통한 유일적인 주민공급시스템에서 벗어나고 있음을 보여준다.

그렇다면 상업법의 개선이 시장에 의한 주민공급을 지향한다고 할 수 있을까? 아직 그렇게 보기는 어렵다. 간장, 된장을 비롯한 기초식품과 학생복 공급을 비롯

해 특정상품에 한해서는 계획에 의한 주민공급을 하고 있고 상업활동에 필요한 노동시장이나 금융시장의 운영에 대해서 여전히 허용하지 않고 있다. 또한 상적행위자들의 시장활동이 이윤획득을 위한 주요수단으로 되지 못하도록 2중, 3중의 강제 조치를 동시에 취하고 있다.

상업제도 변화에 대한 북한 당국의 강력한 정책이 제시되지 않았지만, 개선의 움직임을 보이는 것이 상업법의 현주소이다. 북한에서 시장에 의한 공급은 사회주의 상업의 패러다임을 바꾸고 있다. 북한의 상업은 과거의 불완전한 상업행태에서 완전한 상업행태로 변화되어가고 있다. 상업법 개정은 정비 차원의 개정을 기대하나 현실적 요구를 수용할 수밖에 없는 당국의 딜레마를 보여준다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 11월 24일

참고문헌

1. 단행본

- 김영희. 『북한 소매상업 유통체계 변화와 전망』. 한국산업은행보고서, 2007.
 백과사전편찬위원회. 『광명백과사전』. 평양: 백과사전출판사, 2010.
 임강택·김성철. 『북한재산권의 비공식이행』. 서울: 통일연구원, 2003.
 장명봉 편. 『김정일체제하의 최근 북한법령집』. 북한법연구회, 2005.
 _____. 『2013 최신 북한법령집』. 북한법연구회, 2014.
 조선로동당역사연구소. 『우리당의 선군시대 경제사상해설』. 평양: 조선로동당출판사, 2005.

2. 논문

- 권영경. “북한의 최근 경제개혁 진행 동향에 대한 분석.” 『수은경제』. 서울: 수출입은행, 2005.
 김일성. “사회주의하에서의 상업은 본질상 인민들에 대한 공급사업이다.” 『김일성저작집 18』.
 평양: 조선로동당출판사, 1982.
 박상진. “북한의 양강도 해산시장 리뷰.” 『KOFIC 북한개발』. 통권 제4호, 2015.

3. 기타자료

- 『뉴스스』. 2015.3.31.
 『연합뉴스』. 2004.6.29., 2013.6.30.

Abstract

Changes of Commercial Activities in North Korea & Revisions on Commerce Laws After New Millenium

Young-Hui Kim & Byeong-Uk Kim

Since 1990's, consumer goods(commodities) North Koreans need have been supplied by official market, not national store. This will affect regime change considerably by weakening the bases of governmental system on control of demand and distribution. In this situation, commerce laws of North Korea has been revised several times.

This paper raises a question whether these revisions are just usual adjustments or steps for actual progress by inspecting trend of revisions on commerce laws along with changes of commercial activities around 1990's.

In conclusion, revisions on North Korean commerce laws are kind of ordinary modification and these are not to encourage market to supply consumer goods for North Koreans. Restrictively in some cases, government produce specific goods to meet people's demand. However, labor market and financial market which are necessary for commercial activities are still prohibited. And North Korea government take actions to prevent people from using market as a mean to make one's own wealth but this measure does not seem to be effective because market supply is changing paradigm of commerce itself in the nation.

Commerce in North Korea is now moving from imperfect state to perfect one. Revision on commerce laws reveals dilemma of government that wants just ordinary modification of the law but cannot help accepting demand in reality.

Key Words: Commerce Laws, Order System, Official Market, Revision, Distribution

북한의 해양관광자원 현황과 평가: 주요 대상지의 개발 우선순위 도출을 중심으로*

윤인주**

- I. 서론
- II. 분석틀 및 연구체계
- III. 북한의 해양관광자원 현황
- IV. 북한의 해양관광자원 평가
- V. 결론 및 시사점

국문요약

본 연구는 북한의 권역별 주요 해양관광자원 현황을 검토한 후 해양관광자원의 입지·자원·추진여건을 평가했다.

문헌연구를 통해 해양관광자원의 현황을 검토하고, 계층분석방법(AHP)을 통해 해양관광개발을 위한 평가인자의 중요도를 도출했다.

이를 토대로 15개 대상지를 평가한 결과, 고성(금강산), 남포, 원산이 공동 1위를 차지했다. 다음으로, 나선, 명천(칠보산), 통천(원산-고성 사이), 경성(북한 최대 온천지대) 등이 뒤를 이었다.

평가결과를 통한 결론 및 시사점은 다음과 같다.

첫째, 북한의 해양관광자원 개발 1순위인 고성, 남포, 원산은 북한이 추진하는 경제특구에 모두 포함되어 있어 정책의 전반적 방향성이 타당한 것으로 보인다.

둘째, 관광 잠재력이 있음에도 불구하고 주목받고 있지 않는 경성, 마전 등은 입지여건과 자원여건이 양호한 편이기 때문에 향후 북한 관광 특구 후보지로 고려될 수 있을 것이다.

셋째, 해양관광자원을 갖추고 있지만 입지·자원여건과 추진여건에 차이가 나는 경성, 마전, 강령 등을 개발하기 위해서는 지역 전반의 발전을 위한 장기적인 개발 방안이 마련되어야 할 것으로 보인다.

넷째, 남북경협을 관점에서 보면 원산-통천-고성으로 기존 남북관광 지역을 확대할 뿐 아니라 남포, 나선 등 새로운 지역에 관광 기능을 개발할 수 있을 것으로 보인다.

주제어: 북한 관광, 해양관광, 관광자원, 관광자원 평가, 계층분석방법(AHP)

I. 서론

북한은 김정은 집권 이후 경제특구 확대 및 관광산업 강조를 통해 경제 분야 실적내기에 몰두하고 있다. 2013년에 지정된 지방급 경제개발구 중 관광개발구는

* 본 논문은 '2015 세계 북한학 학술대회'에서 발표된 논문을 수정·보완한 것입니다. 유익한 논평을 해 주신 심사위원 여러분께 감사드립니다.

** 한국해양수산개발원 전문연구원, 이메일: injooyoon@gmail.com

온성과 신평, 2014년에 추가된 곳은 청수이지만, 만포, 강령 등도 관광휴양 기능을 포함한다.

북한 관광자원의 현황과 활용, 개발 계획에 관한 연구는 1980년대부터 진행되어 왔다.¹ 선행연구는 북한 관광자원을 평가하고 공동 개발 방향을 모색했으며 특히 남북관광 전반의 활성화 방안에 집중되었다.² 2010년 이후에는 중국 관광객 증가를 배경으로 북한·중국 관광에 관한 연구³도 진행되고 있으며, 해양이나 산림 등의 관광자원에 관한 연구⁴도 나타나고 있다.

본 연구는 북한의 경제·관광개발 움직임을 참고하여 향후 남북협력사업을 예비적으로 검토하는 차원에서 북한의 해양관광자원 현황을 파악하고 개발 방향을 검토하고자 한다. 그동안 북한 관광계획, 남북관광 활성화 방안, 금강산 등 특정지역 관광에 대한 연구는 있었지만 해양관광개발에 초점을 맞춘 연구는 없었다. 이 연구는 학술적으로 새로운 주제와 방법론을 시도해보고 정책적으로는 구체적인 해양관광자원 및 관광지를 대상으로 손에 잡히는 자료를 제공하고자 한다.

연구내용은 북한 해양관광자원의 종류와 분포를 파악하고 해양관광개발을 위한 자원을 평가하는 것이다. 권역별 주요 해양관광자원의 현황 및 특성을 검토한 후 해양관광자원의 입지여건·자원여건·추진여건을 평가한다. 평가대상지의 순위를 도출하여 현재 북한 관광개발 정책과 비교함으로써 정책의 타당성을 평가하고

¹ 김영규, 『북한의 관광자원 현황 및 발전실태』 (서울: 국토통일원 조사연구실, 1985); 한국관광공사, 『북한지역 관광자원 실태분석 및 평가』 (서울: 한국관광공사, 1989); 최승심 외, 『남북관광자원 공동개발방안에 관한 연구』 (서울: 한국교통연구원, 1992); 대외경제정책연구원, 『북한의 관광산업현황 및 관광특구 확대 가능성』 (서울: 한국관광공사, 2001); 한국관광공사, 『북한 관광자원』 (서울: 한국관광공사, 2004); 김영봉 외, 『북한 관광자원의 효율적 활용방안에 관한 연구: 북한 관광시범사업의 협력적 추진방안』 (서울: 국토연구원, 2006); 김영운 외, 『북한관광 종합계획 기본구상』 (서울: 한국관광공사, 2007); 한국관광공사, 『북한관광백서』 (서울: 한국관광공사, 2011).

² 정병웅·심상화, “북한의 관광인식변화와 남북관광교류협력의 활성화 방안,” 『관광연구저널』, 제8권 (1998); 박현선, “남북관광교류협력이 북한 변화에 미치는 영향과 교류협력 과제,” 『북한연구학회보』, 제9권 1호 (2005); 김영윤, 『남북한 관광사업 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2006); 황보승, “남·북한 관광경제 협력에 관한 실증적 연구,” (단국대학교 박사학위논문, 2006); 김사영·장준복, “남북한 관광개발정책 접근요인에 관한 우선순위 비교분석,” 『관광연구』, 제25권 제2호 (2010); 김사영·장준복, “남북한 관광자원개발 계획특성에 관한 우선순위 비교분석,” 『한국산학기술학회논문지』, 제14권 제2호 (2013); 장동석·고계성, “북한관광 재개 및 활성화를 위한 전문가 조사 연구,” 『관광연구저널』, 제28권 제7호 (2014).

³ 최철호, “북중 관광 협력의 현황과 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2011년 10월호; 김지연 외, 『북·중 관광협력의 현황과 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2013).

⁴ 신동주, “남북한 공동 해양관광개발의 방향과 정책지원 방안,” 『산학경영연구』, 제23권 제1호 (2010); 한상열·이성연, “북한의 산림자원과 산림휴양 실태 연구,” 『한국산림휴양학회지』, 제15권 제4호 (2011); 박경석·박소영, “북한의 보호림과 휴양이용 제도,” 『한국산림휴양학회지』, 제16권 2호 (2012).

향후 개발 방향을 제안하며 남북경제협력에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

연구방법은 문헌연구와 전문가 자문 및 계층분석방법(Analytic Hierarchy Process: AHP)⁵이다. AHP는 해양관광자원을 평가하는 ‘평가인자에 대한 가중치’ 부여에 전문가 집단의 의견을 논리적 구조로 취합하는 도구로 쓰였다.

이 연구는 총 5장으로 구성된다. 이어지는 2장에서는 분석틀과 연구체계를 설명하고 3장에서는 북한의 해양관광자원 현황을, 4장에서는 북한의 해양관광자원 평가를, 5장에서는 결론과 시사점을 제시한다.

II. 분석틀 및 연구체계

본 연구는 북한의 해양관광자원 현황을 검토하고 평가하기 위해 다음과 같은 분석틀과 연구체계를 거쳤다.

첫째, 해양관광의 정의 및 유형, 해양관광자원의 정의 및 분류를 제시했다. 이는 북한 연구에 있어 해양관광이 다소 생소한 주제라는 점에서 북한의 해양관광자원을 논의하기 위해 필수적인 사전작업으로 고려되었다.

둘째, 북한의 해양관광자원 현황을 파악하기 위해 북한 전역의 주요 관광자원을 권역별로 검토한 뒤 해양관광자원을 추출했다. 기존연구 및 보고서 등을 통해 조사된 북한의 관광자원을 파악하고 주요 해양관광자원이 위치한 곳을 중심으로 평가대상지 15곳을 선정했다.

셋째, 북한의 해양관광자원을 평가하기 위해 평가인자를 정의하고 측정했다. 평가인자는 연구자가 관광개발 및 북한 관광, 북한 개발에 관한 선행연구를 검토한 뒤 기본틀을 설계했다. 관광개발에 필요한 평가인자를 분류하여 재정의하고 각 인자를 측정할 수 있는 단위와 측정 기준을 마련했다. 이렇게 설계된 틀은 국토, 교통, 관광, 경제(개발), 북한 전문가 9명의 자문을 거쳤으며 자문내용을 종합적으로 반영하여 재조정되었다.

넷째, 다시 표적화된 전문가 12명에게 온라인 설문조사를 실시하고 계층분석방법(AHP)을 통해 평가인자별 가중치를 도출했다. 이는 관광대상지를 평가하는 데 있어서 여러 가지 요인의 중요도가 다르므로, 중요도에 대한 가중치를 개별 연구

⁵ 의사결정의 평가기준이 다수이며 복잡한 경우, 평가에서 고려되는 항목을 계층화하여 주요요인을 분해하고 이를 쌍대비교(pair-wise comparison)함으로써 평가항목 간 상대적 중요도를 측정하여 종합적인 판단을 도출하는 의사결정 기법을 말한다.

자의 판단에 의지하기보다 여러 전문가의 의견을 종합적으로 고려해 설정할 필요가 있다고 판단했기 때문이다.

다섯째, 평가대상지의 입지여건, 자원여건, 추진여건을 조사했다. 입지여건과 자원여건에 대한 자료는 북한지역정보넷(www.cybernk.net)을 이용했다. 북한지역정보넷은 북한으로부터 받은 행정구역, 자연지리, 인문지리, 기반시설 등에 관한 정보, 사진, 지도 등을 게시한 웹사이트이다. 추진여건에 관한 자료는 선행연구 및 뉴스보도 등의 문헌자료를 이용했다.

여섯째, 평가대상지 여건을 조사한 자료를 토대로 평가인자에 따라 점수를 매긴 다음, AHP조사 결과인 가중치를 곱해 순위를 도출했다. 평가인자의 등급인 상, 중, 하에 각각 3, 2, 1점을 매긴 후에 AHP조사를 통해 나온 가중치를 각 점수에 곱해 총점을 도출했다. 평가대상지 우선순위는 총점을 합산하여 가장 높은 점수를 받은 곳부터 정렬했다.

일곱째, 평가순위별 대상지와 현재 북한에서 개발하고 있는 관광지를 비교하면서 북한의 관광개발 방향에 대한 타당성, 향후 개발 방향에 대한 제안, 남북경제협력에 대한 시사점을 도출했다.

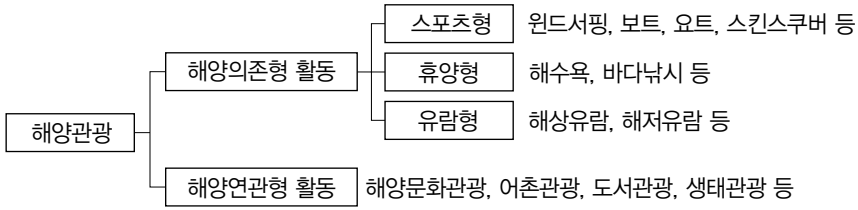
III. 북한의 해양관광자원 현황

1. 해양관광 및 해양관광자원의 정의

해양관광(marine tourism)은 일상생활을 벗어나 변화를 추구하기 위한 활동(관광)이 해역과 연안에 접한 공간(해양)에 의존하거나 연관되어 발생하는 것을 말한다. 즉, 해양과 도서, 어촌, 해변 등을 포함하는 공간에 있는 자원을 활용하여 관광을 목적으로 하는 모든 행위가 해양관광에 포함된다.⁶ 해양관광은 해변, 해상, 해중, 해저를 비롯해 해양 내 육지인 도서를 포함한다는 의미에서 해안관광보다 넓은 개념이기도 하다. 활동 유형에 따라 해양에 의존하는 형태와 해양에 연관되는 형태로 나뉘며 세부 유형과 종류는 <그림 1>과 같다.

⁶ 김성귀, 『해양관광론』 (서울: 현학사, 2007), p. 37.

<그림 1> 해양관광의 유형



자료: 김성귀, 『해양관광론』 (서울: 현학사, 2007), p. 47; 국토해양부, 『해양관광진흥 기본계획 수립 및 제도 개선방안에 관한 연구』 (2008), p. 5.

이러한 정의에 따르면 해양관광자원은 해역과 연안에 존재하면서 해양의존형 활동 및 해양연관형 활동에 이용되는 관광자원을 의미한다.⁷ 관광자원은 크게 유형자원과 무형자원 또는 자연자원과 인문자원으로 대별되며 주로 자연자원, 사회·문화자원, 산업자원 등으로 구분된다.⁸ 그런데 산업이 발전할수록 교육, 스포츠·레크리에이션 등의 측면에서 새로운 매력물인 관광대상을 개발하는 창조형 자원⁹의 역할과 비중이 높아지고 있다. 이러한 관광대상시설 또는 위락자원까지 고려하여 해양관광자원을 분류하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 해양관광자원의 분류

유형	설명	구분	예시	비고
자연자원	해양이라는 공간에 존재하는 자연형태의 관광자원	해안자원	해수욕장, 갯벌	생태관광
		경승지	일출(몰)지, 도서, 기암괴석, 해중경관	
		해양 동식물	물범, 물범, 수달, 고래, 산호초	
		보호구역	철새도래지	
		기타 자연현상	바다 갈라짐(海割, Crossing the Sea) 등	

⁷ 위의 책, p. 40.

⁸ 이상춘, 『관광자원론』 (서울: 백산출판사, 2014), pp. 33~38.

⁹ 김성귀, 『해양관광론』, p. 52.

유형	설명	구분	예시	비고
사회·문화자원	연안 지역 고유의 생활양식, 가치관, 문화, 역사를 반영한 자원	문화재, 기념물	사적지	
		풍속	어구어법	
		향토음식	지역고유 바다음식, 특산물	
		향토축제	전통축제	
위락자원	연안 지역의 자연·문화자원에 예술, 예능, 스포츠, 교육 등의 목적을 접목시킨 시설	행사	테마형 축제, 스포츠 대회	
		전시·관람	수족관, 전시관, 박물관	
		스포츠·체육	마리나, 요트장, 수상레저사업장, 낚시터, 유어장	
산업자원	해양을 거점으로 하는 산업 활동에 이용되는 시설	항구	상항, 군항, 어항, 공업항 등	
		어장	양식산란장, 회유로	생태관광
		기타 산업시설	갑문, 방조제	

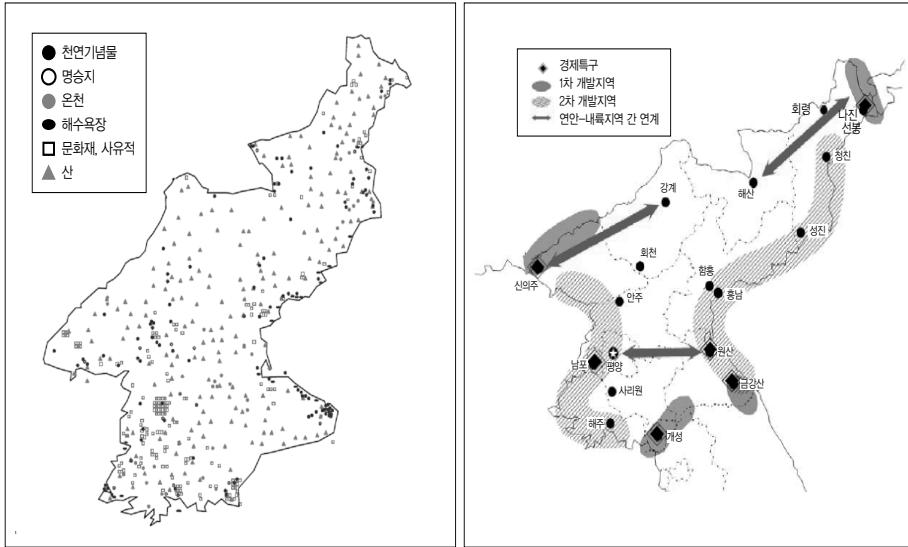
자료: 김성귀 (2007), pp. 41, 42, 52; 이상춘, 『관광자원론』 (서울: 백산출판사, 2014), pp. 33~38 등 참고하여 재구성.

2. 북한 권역별 주요 해양관광자원의 현황

북한이 중국과 북쪽 경계를, 한국과 남쪽 경계를 접하고 있는 지리적 특성상 북한의 해양관광자원은 동쪽 및 서쪽 양측 해안을 중심으로 분포되어 있다. 행정구역으로는 내륙인 자강도, 양강도, 황해북도, 평양시 등을 제외하면, 바다를 접하고 있는 지역은 함경북도, 함경남도, 강원도, 황해남도, 평안남도, 평안북도, 남포시 등의 해안(<그림 2> 빛금친 벨트)이다.

북한의 주요 해양관광자원 현황과 분포는 <표 2>와 같다. 앞서 살펴본 해양관광자원의 분류에 따라 자연자원, 사회·문화자원, 위락자원, 산업자원을 파악하고 평가대상지 15곳을 선정했다. 조사한 바에 따르면 북한의 해양관광유형은 해수욕과 해상유람을 중심으로 한 해양의존형이 대부분이다. 생태관광 및 도서관광과 같은 해양연관형 관광에 유리한 자연자원도 보유하고 있으나 인프라 부족 등 추진 여건 상 활성화되지 못하고 있는 것으로 보인다.

<그림 2> 북한의 관광자원 분포 및 해양관광 지역 구분



자료: 김영봉 외, 『평화벨트 구축을 위한 서해 남북접경지역 이용방안』 (서울: 국토연구원, 2004), p. 109; 이상준 외, 『동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용전략: 경제특구의 수요 및 공급요인 분석을 토대로』 (서울: 국토연구원, 2004), p. xvi.

<표 2> 북한의 주요 해양관광자원 현황

구분	지역(시·군)	해양관광유형	자연자원		사회·문화자원	위락자원	산업자원	위치(면적)
			해안자원	해양 동식물	특산물/사적지			
1	나선	휴양	비파도, 선봉알섬(등대섬)	재갈매기, 가마우지, 바다오리, 뿔주둥이 등 10여 종, 우암물개	굴/우암 원시유적	영랑호텔(카지노)	나진항, 선봉항, 나진/선봉/우암수산사업소	함북 나선시 조선만, 우암리 서남쪽
2	경성	경승, 휴양	용현리(용양포), 온천*	-	명태, 임연수, 낙지, 참미역	휴양소, 체육시설, 영화관	-	함북 경성군
3	명천	경승, 휴양, 유람	온천	칠보산 자연보호구(각종 희귀식물), 피조개보호구	미역, 다시마, 돌김, 피조개	휴양소, 숙박시설	명천천해양식사업소, 포히수산사업소, 수출품수산사업소	함북 명천군·화대군 북촌리·황진리

구분	지역 (시·군)	해양 관광 유형	자연자원		사회· 문화자원	위락자원	산업자원	위치 (면적)
			해안자원	해양 동식물	특산물/ 사적지			
4	마천	휴양, 유람	마천	-	명태, 도루묵, 징어리, 오징어, 꽂치, 가자미, 까나리	유원지, 휴양소, 야영소, 놀이시설, 낚시터, 화초원, 민속놀이터, 문화시설, 체육시설	함남수산사업소, 함남비료 연합기업소	함남 함흥시 함남구역 마천리
5	원산	경승, 휴양, 유람	송도원, 명사십리	-	명태, 징어리, 가자미, 청어	국제소년 야영장, 유원지, 선착장, 야외극장, 케이블카, 수족관, 물놀이장, 경마장, 동물원, 화초원, 식물원	원산조선소, 원산항	강원 원산시
6	통천	경승, 휴양, 생태, 도서	시중호, 총석정, 통천알섬	큰고니, 바다가마우지, 갯가마우지, 바다오리, 꺾새, 검은머리갈매기	명태, 가자미, 오징어 등	요양소, 온천장, 일광욕장, 유선장, 낚시터	통천어항	강원 통천군 패천리, 금란리
7	고성	경승, 휴양, 유람	해금강, 삼일포, 금강장, 형제섬, 온천	큰고니	문어, 섭조개, 털게/ 불교사찰	휴양소, (해상)전망대, 약수터, 휴양림, 산장, 온천장, 향토음식점, 영화관,	고성항, 고성수산사업소	강원 고성군 (외금강), 금강군 (내금강)
8	강령	생태	대수압도, 소수압도	신천웅, 큰고니, 흰두루미살이터	다시마, 김, 굴, 섭조개	-	천해양식사업소	황남 강령군
9	용연	휴양	몽금포, 구미포, 사구	두루미살이터, 장산꽃 식물보호구	까나리, 해삼, 생복/ 인당수	-	몽금포 수산사업소	황남 용연군
10	과일	휴양	금산포, 용수포, 진강포	노랑부리 저어새	삼치, 까나리, 멸치	-	천해양식사업소	황남 과일군
11	남포	경승, 휴양, 유람	와우도	-	꽂치, 홍어, 가자미, 삼치	뱃놀이장, 문화 체육시설	남포항, 서해갑문, 남포수산사업소, 남포조선소, 연합기업소	평남 남포시, 대동강 하구
12	온천	생태, 도서	덕도, 평남온천	빨주둥이, 저어새, 갈매기	소금	-	귀성계엄소, 온천수산사업소 등	평남 온천군

구분	지역(시·군)	해양관광유형	자연자원		사회·문화자원	위락자원	산업자원	위치(면적)
			해안자원	해양 동식물	특산물/사적지			
13	선천	생태, 도서	납도(나비섬)	호군이꼭새, 가마우지, 바다뿔주둥이, 노랑부리백로	멸치, 까나리, 전어, 송어	-	-	평북 선천군
14	정주	생태, 도서	운무도(큰우물섬)	재갈매기, 검은꼬리갈매기, 노랑부리백로, 검은낮저어새	전어, 까나리, 송어	-	정주수산사업소	평북 정주시 애도동
15	철산	생태, 도서	삼차도/참차도	재갈매기, 꼭새, 뿔주둥이, 갈새, 바다가마우지	전어, 멸치, 송어, 새우류, 조개류	-	철산수산사업소	평북 철산군 가도노동자구

* 북한에서 온천이 가장 많은 지역(25개).

** 해양 동식물, 특산물, 산업자원 등은 대표적인 내용만 정리함.

자료: 한국관광공사, 『북한 관광자원』(서울: 한국관광공사, 2004)의 내용을 토대로 저자가 재구성.

IV. 북한의 해양관광자원 평가

1. 평가인자의 구성

<표 3>과 <표 4>의 평가틀은 김상무(2011)의 연구에서 경상북도 유교문화 관광자원을 평가한 틀을 원용한 것이다. 북한 자료 접근에 한계가 존재하므로 현실적으로 측정 가능한 요소를 중심으로 재구성했으며 전문가 9명의 자문을 바탕으로 북한 및 남북관계의 특성을 반영했다.

<표 3> 북한의 해양관광개발 평가인자 정의 및 측정

대인자	정의	소인자	측정 단위	측정 기준
입지 여건	관광자원이 위치한 장소의 환경을 둘러싼 여건	접근성	교통수단	주요 공항, 항만, 철도, 도로 보유 여부
		연계성	주변자원	30km내 보완기능을 가진 관광자원 및 시설
		확장성	개발면적	예상되는 관광지 지구의 지정 면적
자원 여건	관광자원 자체의 특성 및 이용 여건	계절성	이용계절	자원의 4계절 이용 가능 여부
		매력성	자원의 질	자연자원, 사회문화자원, 위락자원, 산업자원 및 관련 시설의 다양성 여부

대인자	정의	소인자	측정 단위	측정 기준	
추진 여건	관광자원 개발을 추진/제약하는 여건	경제성	내부	파급효과	북한의 지역개발, 고용증대, 개혁개방, 외자유치 등 개발효과의 파급규모
			외부	재원조달	한국, 주변국, 국제사회 등의 재원조달 가능성
		정책성	내부	법·제도	북한의 경제특구, 군사시설 등 관련 정책 및 법규
			외부	남북연계	한국의 (대북)정책과의 부합성
		시장성	관광수요	주변국 인접성, 기존에 형성된 관광지 인지도	

<표 4> 북한의 해양관광자원 평가인자 설명 및 구분

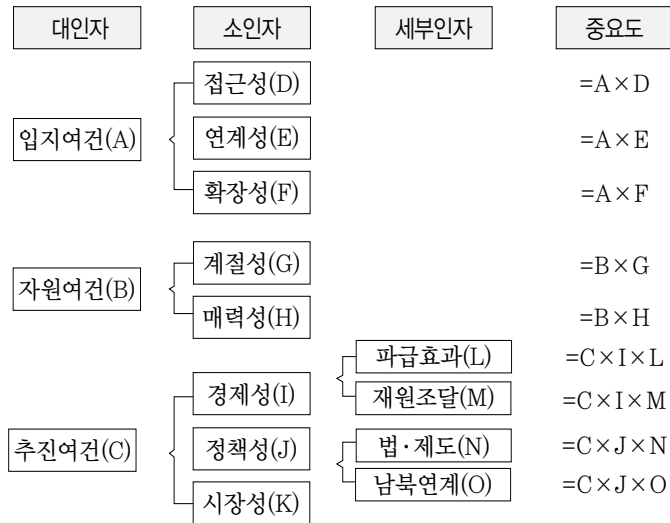
대인자	소인자		설명	구분	등급
입지 여건	접근성	교통수단	주요 공항, 항만, 철도, 도로의 보유 여부	3종류 이상 보유	상
				2종류 보유	중
				1종류 보유	하
	연계성	주변자원	30km(비포장도로 1시간 30분 거리)내 보완기능을 발휘하는 (해양 외) 관광자원의 유무	30km내 3개소 이상	상
				30km내 1~2개소	중
				30km내 없음	하
확장성	개발면적	예상되는 관광지 면적	30만㎡ 이상	상	
			3만㎡ 이상 30만㎡ 미만	중	
			3만㎡ 미만	하	
자원 여건	계절성	이용계절	자원을 이용할 수 있는 계절의 수	4계절 이용 가능	상
				2~3계절 이용 가능	중
				1계절 이용 가능	하
	매력성	자원의 질	자연자원, 사회문화자원, 위락자원, 산업자원 및 관련 시설의 종류	4종 이상 자원/시설 보유	상
				2~3종의 자원/시설 보유	중
				1종의 자원/시설 보유	하
추진 여건	경제성	파급효과	북한의 지역개발, 고용증대, 개혁개방, 외자유치 등 기대효과의 파급규모	전국 규모	상
				도 단위 규모	중
				시 단위 규모	하
		재원조달	한국, 주변국, 국제사회 등의 재원조달 가능성	2개국 이상 또는 국제사회 지원 가능성	상
				한국 또는 주변 1개국 지원 가능성	중
				외부 지원 가능성 낮음	하
	정책성	법·제도	북한의 중앙급, 지방급 경제특구, 군사지역 지정 여부	중앙급, 지방급 경제특구	상
				특구, 군사지역이 아닌 경우	중
				군사시설 등 지정	하

대인자	소인자		설명	구분	등급
추진 여건	정책성	남북연계	한국의 (대북)정책과의 부합성	우선순위에 있고 서로 부합함	상
				조정을 통해 부합시킬 수 있음	중
				우선순위에 없고 조정 어려움	하
	시장성	관광수요	주변국 인접성, 기존에 형성된 관광지 인지도 등	인접성, 인지도 모두 높음	상
				인접성 또는 인지도 중 하나만 높음	중
				인접성, 인지도 모두 낮음	하

2. 평가인자의 중요도

<표 3>과 <표 4>에 제시된 북한 해양관광자원 개발 평가인자의 중요도에 대해서 국토, 교통, 관광, 경제(개발), 북한 전문가 12명을 대상으로 다시 설문을 실시했다. 설문은 계층분석방법(AHP)을 통해 평가인자의 중요도를 쌍대비교하는 방식으로 진행되었다. 쌍대비교를 통해 도출된 값을 <그림 3>과 같은 방식으로 가중 적용하여 중요도를 산출했다.

<그림 3> 북한의 해양관광자원 평가인자의 중요도(가중치) 산출 방식



평가인자별로 도출된 가중치를 적용한 중요도 산출 결과는 <표 5>와 같다. 전문가들은 자원의 매력성을 가장 중요하게 생각했고(25.8%), 다음으로 접근성(18.2%), 계절성(11.7%), 확장성(9.5%)을 중요하게 고려했다. 그 뒤를 이어 연계성(7.4%)과 시장성(7.1%)을 비슷하게 고려했고 남북연계(6%)와 자원조달(5.7%), 파급효과(4.4%)와 법·제도(4.2%)의 순으로 고려했다.

<표 5> 북한의 해양관광자원 평가인자의 중요도

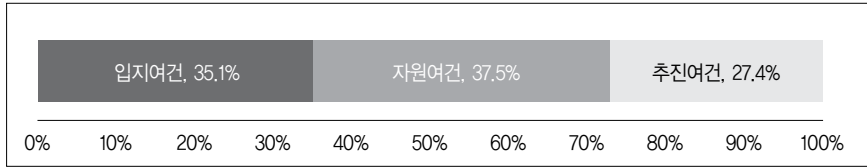
(단위: %)

대인자	값	소인자	값	세부인자	값	최종 가중치
입지여건(A)	35.1	접근성(D)	51.9			18.2
		연계성(E)	21.1			7.4
		확장성(F)	27.0			9.5
		D+E+F 합계	100			
자원여건(B)	37.5	계절성(G)	31.4			11.7
		매력성(H)	68.6			25.8
		G+H 합계	100			
추진여건(C)	27.4	경제성(I)	37.0	파급효과(L)	43.8	4.4
				자원조달(M)	56.2	5.7
				L+M 합계	100	
		정책성(J)	37.1	법·제도(N)	41.2	4.2
				남북연계(O)	58.8	6.0
				N+O 합계	100	
시장성(K)	25.9			7.1		
A+B+C합계	100	I+J+K 합계	100			100

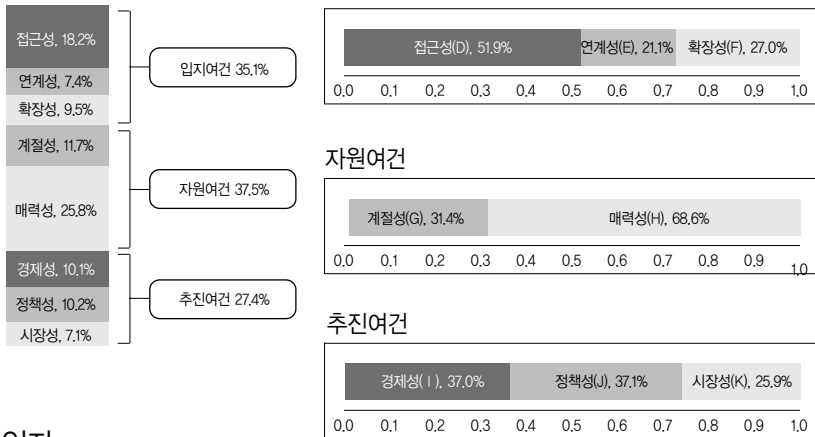
<표 5>에서 A~O로 구분되는 평가인자의 수준별 중요도(가중치)를 도식화하면 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 북한의 해양관광자원 평가인자의 중요도

대인자

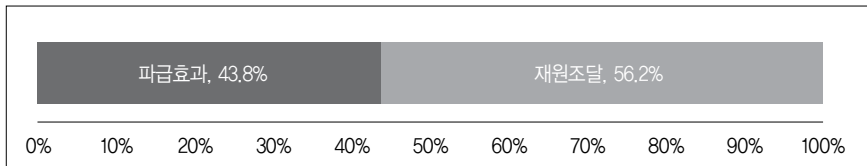


소인자

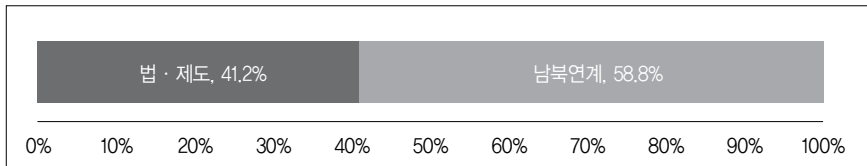


세부인자

경제성



정책성



전문가들은 북한의 해양관광자원을 평가하는 요소의 중요도를 자원여건(37.5%), 입지여건(35.1%), 추진여건(27.4%) 순으로 고려했다. 자원여건 못지않게 입지여건이 중요한 요소로 고려됨을 알 수 있다.

입지여건은 접근성(51.9%), 확장성(27%), 연계성(21.1%) 순으로 나타나 주요 교통수단을 이용한 접근성이 가장 중요하고 확장 가능한 주변 면적, 연계 가능한 다른 자원의 순으로 고려되었다.

자원여건은 매력성(68.6%), 계절성(31.4%)의 순으로 나타나 자원의 다양성이 사계절 이용 여부보다 더 중요하게 고려되었다.

추진여건은 정책성(37.1%)과 경제성(37%)이 비슷하게 중요하고 다음으로 시장성(25.9%)이 고려되었다. 관광개발에 경제성이 더 중요한 요소로 고려될 수 있으나 남북관계의 특성을 반영해 정책성이 중요하게 고려된 것으로 해석된다.

경제성은 재원조달(56.2%), 파급효과(43.8%) 순으로, 정책성은 남북연계(58.8%), 법·제도(41.2%) 순으로 고려되었다. 북한의 해양관광자원을 개발하는 데 있어 북한에 미치는 파급효과나 북한 내부의 법·제도보다는 외부로부터의 재원조달 가능성과 외부(남한)와의 연계가 더욱 중요한 것으로 해석된다.

3. 평가대상지 순위

북한의 주요 해양관광자원 평가대상지는 <표 2>에서 제시된 바와 같이 15개 지역이다. 연구자는 이 지역에 대해 <표 3>과 <표 4>의 평가인자 기준을 따라 상-중-하로 등급을 매기고 각각 3-2-1점을 부여했다. 각 점수에 대해서는 전문가 설문 결과로 도출된 <표 5>의 중요도를 가중치로 곱하여 최종점수를 산정했다.¹⁰

¹⁰ 유의할 점은 대상지 간 점수 차이가 상대적이라는 것이다. <표 2>의 평가인자를 구분할 때 편의상 등급을 상-중-하로 나누고 3-2-1점을 산정했지만, 사실상 상-중-하 간의 점수 차이는 3-2-1보다 훨씬 클 수 있다. 따라서 여기서 제시하는 점수는 순위를 도출하기 위한 방편일 뿐, 평가대상지 간의 절대적 가치로 보기는 어렵다.

<표 6> 북한의 주요 해양관광자원 평가

구분	지역	입지여건			자원여건		추진여건					총점	순위
		접근성	연계성	확장성	계절성	매력성	경제성		정책성		시장성		
							파급효과	재원조달	법제도	남북연계	관광수요		
	가중치	0.182	0.074	0.095	0.117	0.258	0.044	0.057	0.042	0.060	0.071	1	
1	나선	3	2	2	2	3	3	3	3	3	3	2.71	4
2	경성	3	2	3	3	2	2	1	3	1	2	2.32	7
3	명천	3	2	3	3	3	2	1	3	1	3	2.65	5
4	마전	3	1	3	2	3	1	1	2	1	1	2.23	8
5	원산	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2.93	1
6	통천	2	1	3	3	3	1	1	3	2	2	2.34	6
7	고성	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2.93	1
8	강령	3	1	2	3	2	1	1	3	2	2	2.17	9
9	용연	2	1	3	3	2	1	1	2	1	2	1.98	11
10	과일	3	2	3	3	2	1	1	2	1	1	2.16	10
11	남포	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2.93	1
12	온천	2	1	1	3	2	1	1	2	1	1	1.72	13
13	선천	2	1	1	3	2	1	1	2	1	1	1.72	13
14	정주	3	1	1	3	2	1	1	2	1	1	1.90	12
15	철산	2	1	1	3	2	1	1	2	1	1	1.72	13

15개 지역에 대한 총점(만점 3점)을 기준으로 도출된 순위는 <표 7>과 같다. 금강산이 있는 고성, 남포, 원산(2.93점)이 공동 1위를 차지했다. 다음으로, 나선(2.71점), 칠보산이 있는 명천(2.65점)도 높은 점수를 차지했고 원산과 고성 사이에 위치한 통천(2.34), 북한 최대 온천지대인 경성(2.32점) 등이 그 뒤를 이었다. 선천, 온천, 철산(1.72점)은 인근에 ‘바닷새변식지(자연보호구)’로 지정된 섬이 있어 생태·도서 관광 잠재력이 기대되지만 입지·자원·추진여건상 가장 낮은 순위를 차지했다.

입지여건(만점 1.05점)을 기준으로 보면 경성, 고성, 과일, 남포, 명천, 원산이 공동 1위(0.98점)로 나타났다. 이 지역들은 총점에서도 대부분 상위를 차지했는데, 전문가들이 입지여건의 중요도를 높이 고려한 점이 반영되었다고 볼 수 있다.

자원여건(만점 1.13점)을 기준으로 봤을 때는 고성, 남포, 명천, 원산, 통천(1.13점)이 1위를 차지했다. 상기 지역은 자원의 계절성과 매력성을 골고루 갖춘 곳으로서, 총점 기준으로도 대부분 상위권에 속했다. 추진여건(만점 0.82점)을 기준으로 1위를 차지한 곳은 고성, 나선, 남포, 원산(0.82점)이다. 역시 총점 기준으로 상위권에 있는 지역이다. 상기 내용을 종합해보면 입지여건, 자원여건, 추진여건에서 모두 1위를 차지한 고성, 남포, 원산이 총점으로도 공동 1위로 나타났다.

<표 7> 북한의 주요 해양관광자원 순위(총점)

순위	지역	총점
1	고성	2.93
1	남포	2.93
1	원산	2.93
4	나선	2.71
5	명천	2.65
6	통천	2.34
7	경성	2.32
8	마전	2.23
9	강령	2.17
10	과일	2.16
11	용연	1.98
12	정주	1.90
13	선천	1.72
13	온천	1.72
13	철산	1.72

* 평가인자 총점: 3.00
 ** 동일순위인 경우 '가나다'순으로 정렬함.

<표 8> 북한의 주요 해양관광자원 순위(입지여건)

순위	지역	점수
1	경성	0.98
1	고성	0.98
1	과일	0.98
1	남포	0.98
1	명천	0.98
1	원산	0.98
7	마전	0.91
8	나선	0.88
9	강령	0.81
10	통천	0.72
10	용연	0.72
10	정주	0.72
13	선천	0.53
13	온천	0.53
13	철산	0.53

* 입지여건 총점: 1.05
 ** 동일순위인 경우 '가나다'순으로 정렬함.

<표 9> 북한의 주요 해양관광자원 순위(자원여건)

순위	지역	점수
1	고성	1.13
1	남포	1.13
1	명천	1.13
1	원산	1.13
1	통천	1.13
6	마전	1.01
6	나선	1.01
8	경성	0.87
8	강령	0.87
8	용연	0.87
8	과일	0.87
8	온천	0.87
8	선천	0.87
8	정주	0.87
8	철산	0.87

* 자원여건 총점: 1.13

** 동일순위인 경우 '가나다'순으로 정렬함.

<표 10> 북한의 주요 해양관광자원 순위(추진여건)

순위	지역	점수
1	고성	0.82
1	나선	0.82
1	남포	0.82
1	원산	0.82
5	명천	0.54
6	강령	0.49
6	통천	0.49
8	경성	0.47
9	용연	0.39
10	과일	0.32
10	마전	0.32
10	선천	0.32
10	온천	0.32
10	정주	0.32
10	철산	0.32

* 추진여건 총점: 0.82

** 동일순위인 경우 '가나다'순으로 정렬함.

눈여겨 볼 지역은 각 여건 및 총점을 비교했을 때 차이가 나는 나선, 명천, 경성, 과일 같은 지역이다. 이는 입지여건, 자원여건, 추진여건에서 1위인 지역과의 상대적 점수 차이 때문이다.

나선은 평가대상지 중에서 입지여건(8위)과 자원여건(6위)은 중간 정도였지만 추진여건(1위)이 우수하여 총점(4위) 기준으로 상위권으로 나타났다. 이는 모든 평가대상지가 해양관광자원을 어느 정도 보유하고 있어 입지여건과 자원여건에서는 점수 차이가 적은 반면 추진여건에서는 차이가 많이 났기 때문이다. 나선은 입지여건과 자원여건에서 1위와의 점수 차이가 0.1점 정도에 불과했다. 반면 추진여건은 지역별 차이가 크기 때문에 상대적으로 추진여건이 우세한 나선이 총점 기준으로 높은 점수를 받았다.

명천의 경우는 반대 상황이다. 입지여건(1위)과 자원여건(1위)이 우수하지만 추

진여건(5위)이 중간 정도였고 총점(5위) 기준으로 나선의 뒤를 이었다. 명천은 추진여건에서 1위인 지역에 비해 0.28점 차이가 낮기 때문이다.

경성의 경우는 입지여건(1위)이 우수함에도 불구하고 자원여건(8위)과 추진여건(8위)이 중위권에 머물러 총점(7위)으로도 평가대상지 우선순위에서 중간에 위치했다. 자원여건은 1위에 비해 0.26점, 추진여건은 1위에 비해 0.35점 차이가 낮기 때문이다.

과일의 경우도 마찬가지이다. 입지여건(1위)이 우수하지만 자원여건(8위)과 추진여건(10위)이 낮아 총점(10위)으로도 하순위에 머물렀다. 자원여건은 1위에 비해 0.26점, 추진여건은 1위에 비해 0.5점이나 차이가 낮다.

이는 북한의 해양관광자원 개발 시 종합적인 판단이 필요함을 시사한다. 해양관광자원 개발 우선순위에 고려되어야 할 개별 요소 즉 입지여건, 자원여건, 추진여건이 모두 중요하지만 각 요소의 중요도를 가중치로 계산하여 종합적으로 매긴 결과는 각 여건만 보았을 때와 다른 결과를 보여준다. 즉 북한의 해양관광자원 개발 시에는 어느 대상지의 입지여건이나 자원여건이 훌륭하다고 해도 추진여건이 갖추어지지 않으면 개발 후순위에 머물게 될 것으로 보인다.

V. 결론 및 시사점

이 논문은 북한의 주요 해양관광자원 현황을 검토하고 해양관광자원의 입지·자원·추진여건을 평가했다. 상기 평가를 토대로 북한 관광개발 정책의 타당성을 검토하고 향후 개발 방향을 제안하며 남북경제협력에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 북한의 해양관광자원 개발 1순위인 고성(금강산), 남포, 원산은 북한이 추진하는 경제특구에 모두 포함되어 있어 정책의 전반적인 방향성이 타당한 것으로 보인다. 북한은 2014년 6월 11일에 최고인민위원회 정령으로 원산-금강산 국제관광지대를 설정하고 투자유치에 나서는 등 해양관광자원 개발에 적극 나서고 있다. 나선(4위)은 경제무역지대로, 명천(5위)은 칠보산 관광특구 계획에, 통천(6위)은 원산-금강산 국제관광지대에 반영되어 있다.

둘째, 관광 잠재력이 있음에도 불구하고 북한의 관광개발 정책에서 주목받고 있지 않는 지역도 있다. 북한의 주요 해양관광자원 개발 우선순위를 도출하는 과정에서 발견된 경성, 마전 등 기존에 잘 알려지지 않은 관광지는 입지여건과 자원여건이 양호한 편이기 때문에 향후 북한 관광 특구 개발에서 후보지로 고려될 수

있을 것이다.

셋째, 이와 관련하여 해양관광자원을 갖추고 있지만 입지·자원여건과 추진여건에 차이가 나는 지역을 개발하기 위한 방안이 마련되어야 할 것으로 보인다. 휴양지역인 경성(7위)과 마전(8위)은 입지·자원여건에 비해 추진여건이 부족한 실정이다. 국제녹색시범구로 설정된 강령(9위)도 사정은 비슷하다. 이 지역들은 북한이 관광 특구로 추진하고 있는 지역에 이어 차순위 관광개발 지역으로 삼되, 지역전반을 발전시키는 장기적인 계획을 수립할 필요가 있다. 북한이 강령국제녹색시범구에 대해 유기농업·온실재배, 축산, 해삼·전복 양식, 풍력·조력·태양열·바이오연료 개발, 해수욕장·골프·호텔 등 종합 개발 계획을 수립한 것으로 알려져, 그 실현 여부가 다른 지역에 참고할만한 교훈을 제공할 것으로 기대된다.

넷째, 남북경협 관점에서 보면 기존 남북관광 지역을 확대할 뿐 아니라 새로운 지역에 관광 기능을 개발할 수 있을 것으로 보인다. 금강산 인근 지역은 해양관광개발 우선순위에 있어 향후 남북경협 재개 시 활성화가 기대된다. 총점 기준으로 공동 1위에 있는 원산-통천-고성으로 개발 규모를 확장시킴으로써 각 지역의 자원을 연계해 시너지 효과를 낼 수 있을 것이다. 남포와 나선은 무역항으로 알려진 지역이지만 개방이 된다면 와우도, 비파도 등 자연자원은 물론 서해갑문과 나진항 등 산업자원의 관광개발도 추진해 볼 만하다. 또한 생태관광에 대한 관심이 높아지는 점을 고려하면, 현재 우선순위에서는 낮지만 선천, 온천, 정주, 철산도 관광개발 잠재력이 기대된다.

마지막으로 이 논문의 한계와 의의, 후속 연구 방향을 제시하고자 한다. 이 논문은 평가대상지에 대한 근본적인 자료 접근의 한계를 갖고 있다. 각 지역에 대해 공개된 정보가 별로 없고 현재로서는 연구자가 직접 방문 조사를 하기도 어렵다. 간접 경험에 의존하는 방법도 있지만, 이처럼 여러 지역을 놓고 평가할 수 있을 만큼 북한을 방문해 본 사람도 많지 않다. 그런 측면에서 이 연구가 갖는 의의는 현재 이용 가능한 문헌자료를 활용하여 자원 현황을 파악하고 향후 직간접 경험을 통한 정보를 넣기만 하면 결과가 개선될 수 있는 평가틀을 구성했다는 데 있다. 현재로서는 연구자가 해양관광자원의 평가인자를 정량화하여 가급적 객관적 근거를 제시하고자 했음에도 불구하고¹¹ 특히 추진여건과 같은 요소를 판단할 때는 연구자의 주관적 인식이 개입되어 있다.

¹¹ 연구자는 북한지역정보넷을 비롯한 북한의 지역 정보를 토대로 입지여건 및 자원여건에 관한 구체적인 근거를 수집했으나 지면 관계상 다 담지 못했다.

자료 접근의 한계 및 주관적 판단을 보완하기 위해 각 지역을 방문하거나 경험 해본 다수의 의견을 종합하는 방법도 있다. 이 방법은 상당한 시간과 노력이 걸릴 것으로 예상되는데, 해당 지역에 관한 자문을 할 수 있는 여러 주체, 예컨대 남북 관광 관계자, 북한 외래관광 여행사 관계자, 각 지역 출신 북한이탈주민의 풀(pool)을 구성하여 후속 연구에서 보완하고자 한다.

또한, 이 연구는 북한의 해양관광자원 현황을 조사하여 주요 대상지의 개발 우선순위를 도출하는 1차적인 목표에 국한되어 있다. 각 지역의 개발 방향이나 개발 사업 제시, 개발 사업의 경제적 타당성이나 정치적 의미, 대북정책의 로드맵 등은 후속 연구 과제로 남아 있다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 11월 24일

참고문헌

1. 단행본

- 국토해양부. 『해양관광진흥 기본계획 수립 및 제도개선방안에 관한 연구』. 서울: 국토해양부, 2008.
- 김상무. 『관광개발 이론과 실제』. 서울: 백산출판사, 2011.
- 김성귀. 『해양관광론』. 서울: 현학사, 2007.
- 김영규. 『북한의 관광자원 현황 및 발전실태』. 서울: 국토통일원 조사연구실, 1985.
- 김영봉 외. 『북한 관광자원의 효율적 활용방안에 관한 연구: 북한 관광시범사업의 협력적 추진방안』. 서울: 국토연구원, 2006.
- 김영윤. 『남북한 관광사업 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 김영윤 외. 『북한관광 종합계획 기본구상』. 서울: 한국관광공사, 2007.
- 김지연 외. 『북·중 관광협력의 현황과 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2013.
- 대외경제정책연구원. 『북한의 관광산업현황 및 관광특구 확대 가능성』. 서울: 한국관광공사, 2001.
- 이상춘. 『관광자원론』. 서울: 백산출판사, 2014.
- 최승신 외. 『남북관광자원 공동개발방안에 관한 연구』. 서울: 한국교통연구원, 1992.
- 한국관광공사. 『북한지역 관광자원 실태분석 및 평가』. 서울: 한국관광공사, 1989.
- _____. 『북한 관광산업개발유형 비교분석: 쿠바·베트남 사례를 중심으로』. 서울: 한국관광공사, 2000.
- _____. 『북한 관광자원』. 서울: 한국관광공사, 2004.
- _____. 『북한관광백서』. 서울: 한국관광공사, 2011.

2. 논문

- 김사영·장준복. “남북한 관광개발정책 접근요인에 관한 우선순위 비교분석.” 『관광연구』, 제25권 제2호 (2010).
- _____. “남북한 관광자원개발 계획특성에 관한 우선순위 비교분석.” 『한국산학기술학회논문지』, 제14권 제2호 (2013).
- 김성섭 외. “북한주민들의 관광과 여가활동에 대한 이해.” 『관광·레저연구』, 제18권 제4호 (2006).
- 박경석·박소영. “북한의 보호림과 휴양이용 제도.” 『한국산림휴양학회지』, 제16권 2호 (2012).
- 박정철. “관광업의 발전이 환경에 미치는 영향과 그 평가방법.” 『김일성종합대학학보』, 제60권 제2호 (2014).
- 박현신. “남북관광교류협력이 북한 변화에 미치는 영향과 교류협력 과제.” 『북한연구학회보』, 제9권 1호 (2005).
- 신동주. “남북한 공동 해양관광개발의 방향과 정책지원 방안.” 『산학경영연구』, 제23권 제1호 (2010).
- 신정화. “북한의 개혁·개방정책의 변화: 관광산업을 중심으로.” 『북한연구학회보』, 제14권 제2호 (2010).
- 장동석·고계성. “북한관광 재개 및 활성화를 위한 전문가 조사 연구.” 『관광연구저널』, 제28권 제7호 (2014).
- 정병웅·심상화. “북한의 관광인식변화와 남북관광교류협력의 활성화 방안.” 『관광연구저널』, 제8권 (1998).
- 최철호. “북중 관광 협력의 현황과 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2011년 10월호.
- 표성수. “북한관광개방 단계별 이익집단 및 관광시스템 통합요소에 관한 연구.” 『관광품질시스템연구』, 제7권 제1호 (2001).
- 한상열·이성연. “북한의 산림자원과 산림휴양 실태 연구.” 『한국산림휴양학회지』, 제15권 제4호 (2011).
- 황보승. “남·북한 관광경제 협력에 관한 실증적 연구.” 단국대학교 박사학위논문, 2006.

3. 기타자료

북한지역정보넷. <<http://cybernk.net>>.

**Current Status and Evaluation of
Marine Tourism Resources in North Korea:
*An Analysis of Development Priority***

In-Joo Yoon

This study examined the current status of marine tourism resources in North Korea and evaluated their conditions in terms of location, resource itself, and driving factors. The status of marine tourism resources were examined by literature review and the evaluation criteria for development potential was prioritized by AHP survey. Among fifteen selected sites, Goseong(Geumgangsán), Nampo, and Wonsan were ranked No.1. Then, Naseon, Myeongcheon(Chilbosán), Tongcheon(located between Wonsan and Goseong), Gyeongseong(the largest area for hot spring) followed them.

The conclusion and implications are as follows. First, Goseong, Nampo, and Wonsan, ranked No. 1, are already designated as special economic zones, which supports the validity of North Korea's development policies. Second, Gyeongseong and Majeon, currently not highlighted in spite of their tourism potentials in terms of location and resource, could be considered as future candidates for special economic zone for tourism. Third, long-term development plans, including strategies to grow the overall region, would be required for Gyeongseong, Majeon, and Gangryeong, where have different levels of conditions in terms of their locations, resources, and driving factors. Forth, inter-Korean economic cooperation could be not only expanding the existing tourism region to Wonsan-Tongcheon-Goseong, but also developing tourism function in new areas such as Nampo and Naseon.

Key Words: Tourism in North Korea, Marine Tourism, Tourism Resources, Evaluation on the Tourism Resources, Analytic Hierachy Process(AHP)

두만강 삼각주 국제관광합작구 건설에 관하여

립금속*

- | | |
|--------------------------------------|------------------------------|
| I. 들어가는 말 | V. 두만강 삼각주 국제관광합작구의
추진 과제 |
| II. 초국경합작구의 유형과 국제사례 | VI. 한국의 참여의의 및 과제 |
| III. 두만강 삼각주 국제관광합작구의
추진 배경 건설 방안 | VII. 맺음말 |
| IV. 두만강 삼각주 국제관광합작구 | |

국문요약

2015년 2월 12일 길림성 제12기 4차 인민대표 대회에서 두만강 삼각주에 국제관광합작구를 건설할 데 관한 결의안을 정식으로 통과하여 현재 본격적인 추진에 들어섰다. 두만강삼각주 국제관광 합작구 건설은 변경지역 경제발전이 필요하며 두만강지역 인접국들의 경제발전 목표 및 광역두만강 개발계획 목표와 일치함으로써 국제기구의 적극적인 협조를 받을 수 있는 사업이고 북한의 경제 활성화와 개혁 개방 촉진에도 유리하다.

두만강 삼각주 지역은 풍부한 생태관광 자원과 인문관광 자원을 소유하고 있으며 중국 훈춘지역의 인프라 여건은 1990년대 초에 비해 현저한 발전을 가져왔고 지난 1990년대 이후 두만강 지역의 변경관광 협력은 지속적으로 진행되어 국제관광 합작구를 건설하는데 필요한 기초적 여건들이 마련되어 있다.

두만강 삼각주 국제관광 합작구 건설에서 중, 북, 러 3국의 공동한 인식과 상호 신뢰가 우선이며 인프라 건설의 자금 마련이 관건이고 공동관리체제 구축과 각종 우대 정책이 중요한 보장이다.

‘두만강 삼각주 국제관광 합작구’ 건설은 한국이 ‘유라시아 이니셔티브’ 목표 실현과 남북관계 개선과 경제협력을 추진할 수 있는 중요한 계기로 될 수 있다. 한국은 중국과 러시아자본과 공동으로 두만강 지역 인프라 건설에 참여, 두만강 지역 관광지, 관광 코스, 관광 상품 개발과 운영에 참여, 두만강지역 관광 홍보와 관광인원 육성 프로그램에 참여하는 등 다양한 방식을 활용할 수 있다.

주제어: 두만강삼각주, 국제관광, 합작구, 공동관리

* 연변대

I. 들어가는 말

두만강 삼각주란 두만강 하류의 중국길림성 연변자치주 훈춘시의 방천, 러시아의 하산, 북한의 두만강리를 포괄한 지역을 가리키며 삼각주모양을 이루고 있어 두만강 삼각주라고 하며 일명 ‘소삼각’ 이라고도 한다. 이 지역은 “닭 울음 소리가 3국에 들리고, 개 짖는 소리 3국을 깨우며, 웃음소리 이웃에 전해진다”라고 할 정도로 지리적으로 인접되어 있다.

지난 1990년대 초반 UNDP는 두만강개발계획안을 세계에 공포하여 이 지역을 개발하기로 하였다. 그러나 1990년대 중반이후 북한의 경제난과 러시아의 금융 위기, 연변지역의 경제발전의 한계성과 관련국들의 이해관계 등으로 두만강지역 국제자유무역구 건설은 정체기에 들어섰으며 2009년 이전까지는 주로 각자 추진하는 방식으로 진행되었다. 2009년 중국은 『두만강지역 합작 개발 계획요강』을 공포하고 본격적인 개발에 나섰다. 하지만 최근 북핵문제로 이 지역의 개발은 진전이 더디고 있다.

2014년 말 중국 정부는 그동안 북핵 위기로 냉각된 북·중 관계를 개선하고 북·중경제협력을 추진하기 위하여 “관계를 개선하고, 경제원조를 재개하며, 경제협력에 있어서 지방정부를 위주로 한다”는 대북정책의 3가지 새로운 원칙을 세웠다.¹ 뒤이어 2015년 2월 12일 길림성 제12기 4차 인민대표 대회에서 두만강 삼각주에 국제관광합작구를 건설할 데 관한 결의안을 정식으로 통과시켰다. 이 결의안의 핵심내용은 두만강 삼각주에 중국, 러시아, 북한 3국이 각각 일정 면적의 토지를 개발건설 구역에 편입시켜 3국이 공동으로 관광·레저 시설을 건설하여 “1구 3국(一区三国)”의 관리방식으로 운영한다는 것이다. 즉 세 나라가 상호 자원을 공유해 이 지역을 동북아의 국제관광특구로 만든다는 것이다. 내외국인 관광객들은 별도의 비자 없이 국제관광합작구를 자유롭게 드나들 수 있으며 면세상품을 구입할 수 있도록 한다는 것이다.² 두만강 삼각주에 국제관광합작구를 건설한다는 것은 이미 중국 두만강개발 계획에 포함되었지만, 이번에 길림성 인민대표대회에서 이 계획을 구체화시켜 본격적인 추진에 나선 것이다.

길림성에서 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설을 본격적으로 추진하는 데는 일정한 배경이 있다. 우선은 최근 북·중 관계의 냉각과 더불어 북·중간에 추진하

¹ 『조선반도논단』, 2015.3.10.

² 『길림일보』, 2015.2.13.

고 있는 나선경제합작구 건설이 여러 가지 어려움에 직면해 있기 때문에 중국 두만강개발 기획의 실시와 동북진흥 전략의 추진, 특히 길림성의 대외개방 전략에 영향을 미치고 있는 상황에서 북·중 경제 협력의 새로운 돌파구 마련이 절박한 상황이다.

둘째로 2015년 1월 한국 대통령 직속 국가건축정책위원회에서는 북한의 두만강리, 중국의 방천(防川), 러시아의 하산이 접하는 두만강 하구에 세 나라가 각각 100만평씩의 토지를 제공하고 한국과 일본 등은 자본을 투자하여 두만강 다국적 도시를 만든다는 구상을 발표하였다.³ 물론 이 방안이 국가적 차원에서 협상된 것이 아니지만 한국의 움직임에 대해 중국은 민감한 반응을 보이고 있다. 본래 이 지역은 2009년 중국 두만강개발 계획에서 국제관광합작구로 구상된 지역으로서 한국의 두만강지역 다국적 도시안의 발표는 중국정부의 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설에 어느 정도 자극제 역할을 하였다고 볼 수 있다. 즉 중국은 두만강 개발의 주도권을 한국에 넘기고 싶지 않은 것이다.

두만강 삼각주 국제관광합작구의 본격적인 추진에 앞서 2015년 9월 20일부터 중국에서 유일하게 북한, 러시아와 접경한 도시 훈춘(琿春)을 잇는 창춘-훈춘 고속철도가 정식으로 개통되었다. 이 고속철도의 개통으로 창춘~연지 간 소요시간이 기존의 9시간에서 2시간 20분으로 줄어들어서 대량의 내지 관광객들이 연변으로 몰려들고 있다. 중국의 국경절 연휴기간만 하더라도 22만명의 내지 관광객들이 훈춘으로 몰려들어 크고 작은 호텔은 물론 작은 민박집까지도 고객들로 초만원을 이루었으며 숙박업체 뿐만 아니라 음식점체에서도 고속철특수를 누렸다고 한다.⁴ 고속철도의 개통은 이제 곧 본격적으로 추진하게 될 두만강 삼각주 국제관광합작구에 풍부한 관광객 자원을 제공해 주게 될 것으로 본다.

두만강 삼각주 국제관광합작구 건설이 아직 본격적으로 시작되지 않았기에 중국학계에서 이에 대한 연구 논문이 극히 적다. 한국학계에서 두만강지역 관광개발에 관한 최신 논문으로는 신용석의 “두만강 지역의 관광개발 방향과 과제”(2014년)가 있다. 이 논문은 GTI(광역두만강 개발계획) 체제로 바뀐 뒤에 진행된 관광협력 사업내용을 중심으로 논술하였고 GTI가 주체로 되어 향후 추진하게 될 과제에 초점을 두었다. 하지만 본 논문의 연구대상은 중국이 주체로 되어 본격적으로 추진하게 될 두만강삼각주 국제관광합작구 건설로서 신용석의 논문과는 연구내용

³ 『조선일보』, 2014.12.26.

⁴ 『연변일보』, 2015.10.9.

에서 커다란 차이점이 있다. 본 논문은 이제 곧 본격적으로 추진하게 될 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설의 필요성과 가능성을 검토하고 구체적 추진 과제를 제시하는데 초점을 두었으며 향후 이 과제에 대한 연구에 포전인옥(抛磚引玉)의 역할을 하고자 한다.

II. 초국경관광합작구의 유형과 국제사례

1. 초국경관광합작구의 개념

초 국경관광합작구는 초 국경경제합작구(跨境經濟合作區)의 개념에서 세분화 된 것으로 볼 수 있다. 중국은 러시아, 키르기스스탄, 카자흐스탄, 몽골, 북한, 베트남, 라오스, 미얀마, 인도 등 14개 국가들과 인접되어 있으며 국경의 길이가 2.28만 킬로미터에 달한다. 2000년대에 들어서면서 광서, 운남 등 서부 변경 지역에서는 동남아시아의 인접국들과의 경제협력을 적극 추진함에 따라 초국경합작구가 생겨나기 시작하였다. 현재 중국학계에서 초국경합작구의 개념에 대하여 여러 가지 주장들이 있다.

류젠원(劉建文)은 “초국경경제합작구란 상호 인접된 국가 혹은 지역에서 유관 법률에 쫓아 공동으로 일정한 면적의 토지를 떼내어 특수경제정책을 실시하는 지역이다”고 하였고,⁵ 장쉬화(張旭華)는 “초국경경제합작구란 변경지역의 두개 혹은 두개 이상 정부 간 공동으로 수출가공구, 보세구, 자유무역구 등 특수정책을 실시하는 지역경제 합작구이다. 초국경경제합작구는 쌍변 무역에만 국한되지 않고 생산, 물류, 관광 등 여러 분야에서 협력한다. 특수정책을 실시하는 목적은 지역 내 생산요소와 자원의 자유로운 이동을 촉진시켜 지역의 경쟁력을 향상시키는 데 있다”⁶고 하였고, 왕성진(王勝今)은 “초국경경제합작구는 인접된 국가들이 변경지역에서 진행하는 경제협력 형태로서 그 목적은 변경지역의 지리적 우세를 발휘하여 자원우세를 경제우세로 전환시켜 변경지역의 낙후한 경제상황을 개선시키기 위함이다”라고 지적하였다.⁷

⁵ 劉建文·雷小華, “广西中越跨境經濟合作區的前景、問題和對策,” 『東南亞縱橫』, 2010년 제6기, p. 32.

⁶ 張旭華, “跨境經濟合作區的构建与中國的跨邊境合作策略探析,” 『亞太經濟』, 2011년 제4기, p. 73.

⁷ 王勝金, 『跨境經濟合作』(吉林大學出版社, 2006), p. 32.

현재 중국 학계에서 초국경경제합작구에 대해 통일된 정의가 없지만, 이상의 주장들을 정리해 보면 초국경경제합작구란 지역경제협력의 일종 형태로서 상호 인접된 국가 혹은 지역에서 일정한 법률에 쫓아 공동으로 일정한 면적의 토지를 떼어 내어 봉폐된 공간을 만들고 특수한 정책을 실시하는 경제구역으로 볼 수 있다. 현재 중국의 서남변경지역과 흑룡강성, 내몽골자치구 등 변경지역에는 근 10여개의 초국경합작구가 생겨났으며, 두만강 지역에서는 중국의 훈춘과 러시아 하산을 묶는 초국경합작구와 중국의 훈춘과 북한의 나선 초국경합작구가 추진 중에 있다.

초국경관광합작구에 대해서도 국제적으로나 국내적으로 통일된 정의가 없다. 뤼커(呂珂)는 “초국경관광합작구란 초국경합작구의 큰 범주에서 관광산업을 주목적으로 인접한 국가들이 일정한 지역을 지정하여 특수한 출·입경 정책을 실시하고, 관광객과 관광산업의 요소들이 구역 내에서 자유롭게 이동하고 관광산업과 연관 산업들을 밀집시켜 규모경제 효과를 모색하는 것을 지칭한다.”⁸고 주장하고 있다. 현재는 이 개념이 비교적 대표적이라고 볼 수 있다.

2. 초국경관광합작구의 유형

초국경합작구의 유형에 대해 정형된 이론은 아직 필자가 접하지 못하였으므로 중국학계에서 기존에 발표된 논문들을 기초로 필자의 나름대로 협력 대상에 따라 쌍변과 다변 초국경관광합작구로 나뉘고 추진형태에 따라 쇼핑 중심형, 비즈니스와 무역 중심형, 도시 중심형, 관광지 중심형 등으로 나뉘어 보았다.

가. 협력대상에 따른 분류

(1) 쌍변(양국) 초국경관광합작구

인접한 두 나라의 변경지역에 공동으로 초국경관광합작구를 설립하고 두 나라가 공동으로 관리하는 형태를 의미한다. 쌍변 초국경관광합작의 국제적인 사례로는 1989년에 발효된 미국과 캐나다 간 『자유무역협정』체결에 따라 양국 변경지역의 주민들이 자유롭게 관광할 수 있도록 허용된 사례가 대표적이라고 볼 수 있다.

⁸ 呂珂, 『中國沿邊開放中的跨境經濟合作區研究』(雲南財經大學 碩士學位論文, 2011), p. 29.

(2) 다변(다국) 초국경관광합작구

국경이 인접한 3나라 이상 국가들이 공동으로 초국경관광합작구를 설립하고 ‘공동개발, 공동관리’하는 것을 가리킨다. 중국 서남지역의 ‘중국, 베트남, 버마’, ‘중국, 베트남, 라오스’, 동북지역의 ‘중국, 몽골, 러시아’, 두만강 지역의 ‘중국, 북한, 러시아’ 초국경관광합작구 등이 대표적인 유형이다.

나. 추진 형태에 따른 분류

(1) 쇼핑 중심형

쇼핑산업을 초국경관광합작구의 주요한 성장 동력으로 삼는 것을 가리킨다. 쇼핑중심형은 그 대상에 따라 두 가지 형태로 나뉘는데, 하나는 변경지역의 양측 주민들을 대상으로 하는 형태, 예를 들면 중국 흑룡강성 중·러 변경지역 헤이허(黑河市)시에서는 따헤이도(大黑河島)에 러시아 관광객들을 상대로 국제쇼핑센터를 운영하는 것이 대표적이다. 또 다른 형태는 초국경관광합작구에 진입하는 관광객들을 대상으로 하는 형태이다. 중국 서남 변경지역의 중국과 미얀마가 인접한 운남성 쉐리시(瑞麗)에서는 이 지역을 방문하는 관광객들을 대상으로 쇼핑센터와 면세점 등을 설치하였다.

(2) 비즈니스와 무역 중심형

상업과 무역의 번영으로 대량의 비즈니스맨들과 관광객들을 동시에 유치하여 관광지를 발전시키는 유형을 가리킨다. 비즈니스와 무역 중심형에서 수출입상품 생산기지, 물류기지, 비즈니스 센터, 무역전시장 등 건설은 중점 프로젝트로 꼽히게 된다.

(3) 도시 중심형

국가 간 인접된 접경지역의 도시건설을 국제관광합작구의 성장 동력으로 삼는 형태를 가리킨다. 즉 접경지역의 도시와 농촌지역들 간 상호 연계성을 강화하여 도시의 규모를 확대해 나가고, 도시의 인지도를 향상시켜 관광산업을 촉진시키는 것이다. 중국 서남지역 운남성의 쉐리시(瑞麗)-미얀마의 라모시(腊戍), 운남성 허코우시(河口)-베트남의 로제(老街), 요녕성의 단동시-북한의 신의주시 등은 모두 접경지역의 도시를 중심으로 관광협력 관계가 발전된 유형이다. 도시 중심형 관광

지 건설에서는 특색이 있는 도시문화, 관광도시의 이미지 구축, 도시 공공서비스 수준의 향상 등이 관건이다.

(4) 관광지 중심형

두 나라 혹은 여러 나라들이 공동으로 그 지역에 위치한 유명한 관광지 개발과 건설에 주력하는 유형이다. 관광지 개발사업을 통하여 관광인프라를 구축하고 관광서비스를 확충하여 관광요소들을 극대화시키는 것이다. 이 유형에서는 관광지의 종합적 개발계획 수립, 관광지 이미지의 구축, 사업 프로젝트의 체계적인 시행 및 관광지 내부시설의 지속적인 개선, 주변 지역의 관광 산업화, 그리고 교통과 같은 인프라 구축 등이 관건이라고 할 수 있다.

3. 지역 관광 협력의 국제 사례

세계경제의 글로벌화가 가속되는 상황에서 지역의 국가 간 교통과 통신 장벽을 허물고 관광자원과 관광 상품의 상호 보완성 강화를 목표로 하는 지역 내의 관광 협력은 세계관광업의 중요한 추세로 자리 잡아가고 있다. 또한 세계경제의 글로벌화와 블록화는 지역 내 관광협력의 경제적 기초이며, 관광업의 지역화·블록화는 지역관광협력의 중요한 지향점이라고 할 수 있다.

2000년대에 들어서 유럽과 북미, 동남아 등 지역에서는 관광업의 블록화가 빠른 속도로 발전되고 있다. 즉 공동으로 관광 프로그램을 기획·편성하고 서비스의 표준을 통일화하며, 마케팅 협력을 진행하여 관광 정보 자원을 공유하고 관광인력 양성을 진행하며 지역 내 주민들의 자유로운 출입을 허가하고 항공을 개방하는 등 일련의 협력을 적극적으로 추진하고 있다. 관광산업의 지역협력은 주로 다국적 관광업체들이 경영 주체로 나서고 있으며, 관광분야의 국제협력 조직들이 플랫폼(platform) 역할을 수행하고 있다.

가. 유럽 연합의 관광협력

유럽의 나라들은 지리적으로 인접되어 있고 정치, 경제체제가 비슷하며 경제수준의 차이가 적고 문화적으로도 동질성을 가지고 있어 관광협력의 기초적 여건이 비교적 양호하다. 유럽국가 간 관광협력은 반세기의 역사를 지니고 있으며 유럽의 블록화는 유럽국가간 관광협력을 촉진하였고, 관광협력 역시 유럽경제의 블록화

에 적극적인 기여를 하였다.

유럽지역의 관광협력은 부동한 발전단계를 경과해 왔다. 1948년, 유럽은 유럽관광위원회⁹를 설립하였다. 하지만 관광협력이 본격적으로 추진된 것은 1980년대 중반부터였다. 1986년에 체결한 『유럽공동의정서』에서 1992년 말부터 유럽공동시장을 건설하여 각종 관세장벽을 허물고 상품, 인력, 자본과 서비스 4대 분야의 자유화를 실시하기로 결정하였다. 동년 유럽은 관광협력 전문기구인 관광자문위원회를 설립하였고, 이를 통해 관광분야에서의 정보교류 촉진 및 자문·협력을 제공하였다.

1988년부터 유럽은 관광분야 책임자들의 정례회의를 개최하고, 참여국들이 공동으로 관심을 가지고 있는 관광분야의 발전 방안을 모색하였다. 1989년 관광부문 관리기구가 유럽연합 교통이사회로부터 분리되었고 유럽연합의 관광협력은 더욱 규범화되었다. 1990년 처음으로 “유럽관광의 해” 행사를 진행하였고, 유럽지역 관광산업의 국제경쟁력을 향상시키기 위한 구체적인 대책들을 실천하기 시작하였다. 또한, 관광분야의 주요 문건인 『유럽공동체 관광정책의 주요 원칙』을 반포하고 관광부문의 자문과 협력 절차에 관한 결의안을 통과시켰다.

1996년에는 유럽지역의 관광협력을 위한 행동강령을 마련하였으며, 매년 정기적으로 “유럽관광포럼”을 개최하고 나타난 문제점들을 논의하였으며, 성공적인 경험들을 공유해 왔다. 1993년 1월, 유럽은 『유럽공동체 패키지투어 규정』을 마련하여 참여국들의 호텔 및 항공사 관광 서비스와 관련한 표준화를 추진하였다. 1995년 3월, 유럽연합은 독일, 프랑스 등 7개 나라에서 『생겐협정(申根協定)』을 발효하여 주민들의 자유여행을 허용하였다. 1997년 유럽연맹은 관광협력을 위한 행동강령을 제정하였으며, 각국 정부는 관광산업을 발전시키기 위해 투자를 확대하고 국영기업과 민영기업 간의 협력을 강화하는 등 적극적인 노력을 보였다. 이와 함께 새로운 관광프로젝트를 발굴하고 통일적인 질적 보장체계를 구축하였으며 유럽관광관리학원을 설립하였다. 2002년 1월 1일 실시된 유럽연합의 화폐통합은 유럽국가 국민들의 여행 활성화에 결정적인 전기를 마련하였다.

2004년 유럽연합은 정부, 국제관광조직, 관광협회와 사회단체 대표들로 구성된 기구를 설립하였으며, 『유럽공동체 관광산업 발전 계획』을 수립하였고, 구체적인 추진 자원 확보를 위해 관광개발기금을 마련하였다. 2006년 5월, 유럽연합 회원국들은 서비스산업을 개방하여 시장의 자유화를 추진하기로 결정하였다.

유럽연합은 유럽지역 관광산업의 균형적인 발전을 위하여 유럽국가 내 경제수

⁹ 유럽관광국(ETC)이라고도 하며 본부는 브뤼셀에 두었음.

준이 낮은 국가들에게 관광자원 개발과 관광 서비스업 발전에 필요한 자금을 경제구조 조절기금(Structural Funds Programmes)을 통해 지원하기로 결정하였다. 또한 지역 내 선진국들이 후진국들의 관광산업 발전을 위해 자금과 기술을 투자하고 후진국들은 선진국들에게 양호한 생태 자연환경과 경관자원을 제공해 줌으로써 지역경제 발전의 균형을 가져오도록 강조해 왔다.

2009년 12월 1일, 유럽연합의 『리스본 조약』이 발효되었다. 이 조약은 유럽연합이 관광업 발전에 관한 내용을 유럽단일화 관련 문건에 처음으로 포함시켰다는 점에 의미가 있다. 2011년 유럽연합은 새로운 관광정책 프레임을 제시하였다. 이 프레임은 관광업의 지속적인 발전과 고품질 관광브랜드의 구축, 유럽관광 홍보를 위한 홈페이지의 개설, 대규모 축제의 공동 주관 등을 통해 유럽의 관광산업을 한층 발전시키는데 목적을 두었다. 2011년 5월, 유럽위원회는 “유럽, 세계 제일의 관광 명승지(EDEN)”라는 슬로건을 통해 통일된 유럽의 이미지를 구축하고 매년 한 가지 주제를 선정하여 포럼을 개최하는 등 유럽위원회와 각국 관광기관들과의 긴밀한 협력을 도모하고 있다.

유럽관광연합은 현재 39개의 회원국이 참여하고 있으며 주로 시장조사의 기초 위에서 각 회원국들이 연대하여 중점 관광시장을 개발, 관광서비스 수준의 향상, 관광정보의 교류, 관광정책에 대한 연구, 관광업 종사인원에 대한 교육과 훈련 프로그램 실시 등 프로그램을 진행하고 있다. 유럽 관광연합은 국가 간, 지역 간, 지방 간 공공기관의 밀접한 협력, 관광협회와 기타 공공기관 및 민영회사들의 협력을 적극 권장하고 있으며, 유럽관광운영협회(ETOA)와 유럽관광대리점협회(ECTAA)등의 역할을 중시하고 있다.

현재 관광산업은 유럽에서 일자리 창출이 가장 많은 3차 산업의 하나로 꼽히고 있으며, 관광업이 창출한 부가가치는 GDP의 5% 이상을 차지하고 있다. 또한, 970만 명의 일자리를 창출하여 유럽인구의 5.2%를 차지하는 인원이 관광업에 종사하고 있다. 관광산업이 간접적으로 창출하는 부가가치는 GDP의 10% 이상을 차지하며 유럽인구의 12%에 해당되는 일자리를 창출하고 있는 것으로 집계되고 있다.¹⁰ 유럽의 경험이 알려주듯이 시장경제가 발달할수록, 법·제도가 건전할수록, 지역경제협력이 성숙한 지역일수록 지역관광협력 내용이 포괄적이며 그 형식 또한 다양하다. 지역협력 수준이 높은 유럽은 관광협력에서도 가장 모범적인 케이스라고 할 수 있다.

¹⁰ 洋洋, “歐盟旅游一体化的進程与模式,” 『旅游經濟』(2010), p. 24.

나. 아세안의 관광협력

동남아시아는 열대 계절풍 기후와 바다와 섬 등 “3S”(햇빛, 바다, 백사장) 자연 자원과 다양화한 민족문화 자원 특색으로 세계의 관광명승지로 꼽히고 있다. 2000년대 이후 동남아 국가들에서는 “생태관광을 중점 발전시키며 지역 간의 균형과 화합을 중시하는” 새로운 관광 이념과 원칙에 따라 관광업 발전을 추진하고 있다.¹¹ 물론 나라마다 다소 차이가 있기는 하지만, 관광산업을 국민경제와 사회 발전의 중요한 동력산업으로 삼고 정책적으로 지원하여 중점 발전시킨다는 점에 대해서 인식을 공유하고 있다.

1976년 아세안은 기존 조직인 ‘무역·관광위원회’로부터 관광분야만을 별도로 분리하여 ‘관광위원회’(The Sub-Committee on Tourism)를 조직하였다. 관광위원회는 아세안 지역의 관광 상품 개발, 시장홍보와 인력자원 육성 등 사업을 진행하는 기구로서 아세안 지역의 관광협력에서 중요한 역할을 하였다. 1981년부터 매년 아세안관광포럼(ASEAN Tourism Forum)을 개최하였고, 1988년에는 아세안 관광센터를 설립하였으며, 1992년부터는 “아세안 관광의 해” 행사를 진행하고 있다.

2002년 11월, 아세안 지역의 관광협력을 강화하기 위하여 아세안 10개국 관광 분야 책임자들이 모여 “아세안관광협약서”를 체결하였다.¹² 이 협약서는 아세안 관광협력의 강령적 성격을 띠는 문헌으로, 출입경과 관광교통의 간편화, 시장 진입, 관광서비스의 향상과 안전, 시장의 공동개발과 판촉, 인력자원의 육성 등 정책과 기획의 수립 및 구체적인 시행 방안 등 다방면의 내용이 포함되었다. 2006년에는 미얀마를 제외한 아세안 10개국이 모여 “아세안 국가들의 상호 무비자 기반구축 협의서”를 체결하였다. 이 협의서에 따르면, 아세안 회원국 국민들은 여행 방문의 경우에는 14일간 무비자 대우를 받을 수 있다고 규정하고 있으며, 기존에 태국, 필리핀 양국이 미얀마와의 체결한 일반 국민간의 상호 무비자관광을 아세안 전역으로 확대시켰다.¹³

2010년 아세안 자유무역지대의 설립과 더불어 회원국들은 더욱 완벽한 협력 체제를 구축하게 되었고 관광정책의 통합을 위해 긴밀히 협력하게 되었다. 아세안 지역의 관광협력은 아세안 관광포럼, 아세안 관광분야 장관급회의, 아세안국가 관

¹¹ <<http://baike.baidu.com/link?url>> (검색일: 2015.7.2).

¹² 陳俊, “區域經濟一體化與我國旅游服務貿易問題研究,” 『黑龍江大學』, 2009년 10호, p. 25.

¹³ <<http://guanli.dylw.net>> (검색일: 2015.7.2).

광기구 관계자 회의 및 지역관광항업회의(區域旅游行業協會) 등 다원화의 협력 체제가 구축되었다. 아세안관광협회가 감독과 조정 기능을 맡고 있으며 정부, 기업과 시장간 상호 소통하는 교량 역할을 수행하고 있다.

아세안은 관광분야에서 주로 아래와 같은 몇 가지 면에서 적극적인 노력을 기울였다. 첫째, 관광제도의 통합을 추진하였다. 아세안 지역외의 관광객들을 유치하기 위하여 관광서비스 산업의 자유화를 강조하였고 지역 내외 여행자들의 절차간편화를 위한 조치를 취하였다. 아세안 국민들의 지역 내 무비자 여행제도를 실시하였으며, 태국과 캄보디아에서는 지역 외 제3국 여행자들에게 단일비자 제도를 실시하였고 기타 회원국들도 현재 검토 중에 있다.

둘째, 관광자원을 통합하였다. 아세안은 각 회원국들에게 아세안 지역 내 모든 관광자원을 통합시켜 대외에 홍보, 판매하도록 요청하였다. 즉 관광회사들은 국가와 국경이라는 제약에서 벗어나 지역 내 모든 성원국들의 관광지, 관광쇼핑, 관광오락, 관광교통, 관광숙박 등 다양한 상품을 통합하여 여행자들에게 여러 나라를 자유롭게 여행할 수 있도록 관광자원을 통합시킨 것이다.

셋째, 관광규범을 통합하였다. 아세안은 지역 내 관광 분야 33개 직종 종사자들의 자격 표준을 통일하였고 관광호텔, 관광서비스 등의 분야에서 통일된 서비스 표준체계를 도입하였다.

아세안은 지역 내 관광자원의 통합, 관광시장의 통합, 관광제도의 통합 등을 통해 관광비용을 대폭 절감시킴으로써 지역 내 관광시장의 신속한 발전을 이루어나가고 있으며, 세계적인 관광지역으로 발돋움하고 있다.

유럽과 동남아 지역의 관광협력은 두만강 삼각주 관광합작구 건설에 다음과 같은 시사점을 제공하고 있다. 첫째, 지역관광 협력에 있어서 협력기구의 구성과 행동강령 구축이 우선이다. 유럽은 1989년에 이미 유럽연합 산하에 관광협력 전문기구를 출범시켰고 1993년부터 매년 행동강령을 수립하고 유럽관광포럼을 개최하여 관광산업 발전에서의 문제점들을 논의하였으며, 성공적인 경험들을 공유해왔다. 아세안 역시 1976년에 ‘관광위원회’를 조직하였고 1988년에 아세안 관광센터를 설립하였으며 2002년에는 “아세안관광 의정서”를 체결하였다. 이들의 경험에서 볼 수 있듯이 두만강 지역 관광협력을 추진하기 위하여 우선 중국, 북한, 러시아 3국이 공동으로 구성된 관광협력위원회를 구축하는 것이 시급하다.

둘째, 유럽연맹은 관광자원과 시장 개발에서의 협력, 관광서비스 수준의 향상에 있어서의 협력, 관광정보의 교류와 관광정책 연구에 대한 협력, 관광인원에 대한 교육과 훈련 프로그램 협력 등에 치중하였다. 두만강 지역 관광협력도 이들의 경험을

섭취하여 상술한 분야에서 적극적인 협력을 진행해야한다.

셋째, 아시안은 관광협력에서 관광제도의 통합, 관광자원의 통합, 관광규범 통합에 중점을 두었다. 유럽연합과 아시안의 경험은 두만강 지역 초국경관광합작구 건설에 일정한 시사점을 제공해 줄 것이다.

Ⅲ. ‘두만강삼각주 국제 관광합작구’의 추진 배경

1. ‘두만강 삼각주 국제관광 합작구’의 건설 여건

가. 인접된 지리적 위치

두만강 하류 삼각주에 위치해 있는 훈춘시 경신향 방천촌은 중국에서 유일하게 북한, 러시아와 잇닿아 있는 변경촌이다. 훈춘시 팡촨(防川) 풍경구 전망대에 올라서 내려다보면 동해로 흘러가는 두만강을 끼고 오른쪽이 북한의 두만강리이고 왼쪽이 러시아 하산이다. 두만강철교가 북한의 두만강리와 러시아 하산지역을 이어주고 있다. 이 지역은 “닭 울음소리 3국에 들리고, 개 짖는 소리 3국을 깨우며, 웃음소리 이웃에 전해진다”고 할 정도로 지리적으로 인접되어 있다.

<그림 1> 두만강 하류 삼각주 지리적 위치도



출처: <www.chosun.com>.

나. 풍부한 생태 관광자원

두만강 하류 삼각주는 풍부한 생태관광 자원과 문화관광 자원을 보유하고 있다. 중국 연변주 훈춘시 경신항 방천 국가급 풍경 명승구는 중, 북, 러 3국 풍경과 동해를 한눈에 굽어 볼 수 있는 특수한 지리적 위치에 있다. 훈춘으로부터 방천으로 가는 길 좌측 러시아 하산지역에는 수역면적이 0.3제곱킬로미터이고 최대 수심은 3m이며 총저수량은 90만 세제곱미터인 사초봉호가 있다. 이 호수의 동쪽과 남쪽에는 61헥타르에 달하는 모래공원이 사막처럼 펼쳐져 있어 이 지역에는 보기 드문 경관을 이루고 있다.

총면적이 139제곱킬로미터에 달하는 방천 풍경구에는 동북범의 자연보호구, 양관평 천하 제1제방, 연꽃 늪, 경신습지가 있는가 하면 두만강 홍련, 야생해당화, 진귀한 철새들이 있어 생태 관광자원이 풍부한 지역이다.¹⁴ 매년 7월부터 9월까지 경신진의 삼도포(三道泡), 사도포(四道泡), 오도포(五道泡), 용산호 일대에는 붉은색, 백색, 분홍색 등 연꽃들이 피어 아름다운 경관을 이룬다. 특히 방천의 연꽃은 야생 연꽃으로서 1억 3천 5백년의 역사를 가지고 있으며 ‘두만강 홍련’으로 불리고 있다.

이 지역의 인문자원 역시 풍부하다. 훈춘은 유구한 역사를 갖고 있는바 고조선-고구려-발해로 이어지는 한민족의 주요 활동무대였고, 일제 강점 하에서는 독립운동이 활발히 전개된 곳으로서 역사유적지들이 많아 인문관광 자원도 풍부하다. 발해국의 제3대 왕인 대흥모는 기원 784년에 상경 용천부(현재 흑룡강성 영안현)에서 동경 용원부(현재 훈춘)로 도읍을 옮겼고, 이때는 발해국이 정치·경제·문화·군사 등 다방면에서 흥성하던 시기였다. 따라서 훈춘지역에는 발해국의 옛 성터들이 남아있다. 이외에도 방천에는 토자비, 장고봉 전투유적지, 우따위(吳大徵) 조각상 등 인문관광자원이 있다. 방천풍경구는 국가 4A급 관광지이며 길림성 8대 풍경구의 하나이다.

러시아의 하산지역은 러시아 극동지역 제일 남쪽에 위치해 있고, 면적은 4,310 제곱킬로미터이며 동쪽으로는 동해를 마주하고 있어 러시아가 태평양으로 나가는 중요한 출해구(出海口)이다. 케드로바야파트 자연보호구를 비롯해 두만강 하구 주변에는 사초봉호, 하산호 등 커다란 호수와 폭포들이 있으며 삼림면적이 90%에 달하고 해양성 온대 기후에 속하여 여름철 평균 온도는 섭씨 20~25도로써 여름

¹⁴ 립금숙, 『창지투선도구와 북한 나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제』(통일연구원 정책 시리즈 2011.2.), p. 37.

철 피서지로 적합한 지역이며 거대한 스키 자연공원이 있어 겨울철 스포츠�관광 개발의 잠재력 또한 크다.

북한의 두만강리 또한 자연생태 경관이 아주 잘 보존되어 있으며, 두만강 하구 우암 앞 바다에는 대량의 물개들이 서식하고 있어 물개관광도 두만강의 주요 관광코스로 가능성이 큰 것으로 평가된다. 이 지역에는 또 알섬 바다새 보호구, 우암 산 뱀나무 군락(약 150ha), 맹산 검은 소나무 군락(약 10ha), 원정리 해당화 군락, 만포 일대의 사향 쥐 등이 있다. 굴포동에는 이미 발굴된 서포항 유적이 있으며 부포동 서번포 기슭, 우암동, 비파도, 초도 등에서 발굴된 원시인 유적 등도 있어 인문관광자원 역시 적지 않은 것으로 평가되고 있다.

다. 인프라 여건의 개선

지난 90년대 초반 UNDP가 두만강개발을 제기한 이후 중국정부는 이 지역의 인프라 건설에 근 50여억 위안의 자금을 투입하여 교통여건을 개선하였다. 1993년에 훈춘~장령자 구간, 훈춘~사토자 구간, 훈춘~권하 구간의 도로 건설사업이 완료되었고, 1996년에는 도문-훈춘 구간의 철도가 부설되었으며 훈춘~크라스 지노 변경도로도 완공되었다. 1998년에는 장춘~훈춘 2급 도로가 건설되었다. 즉 2000년대 초반 두만강지역 중국측의 도로는 기본적으로 완비된 상태라고 할 수 있다. 2015년 9월 20일 장춘에서 훈춘까지의 고속철도가 개통되었다. 이 고속철도는 총 투자액이 416억 위안(67억 달러)에 달하고 총길이가 361km, 시속 250km/hr로 기존에 장춘에서 연결까지 9시간에서 2시간으로 단축되어 내지 관광객들이 두만강 지역 관광에 커다란 편리를 제공해 주었다.

중국정부는 두만강지역 대외 통로 확충을 위한 교통인프라 건설에도 커다란 노력을 기울여 왔다. 2011년 5월, 중국 길림성 정부에서는 2,268억 위안을 투자하여 훈춘~나진 간 2급 도로 개조사업을 시작하였으며, 2012년 10월 26일에 정식 개통하였다.¹⁵ 1998년 5월 5일, 훈춘~러시아 슬라브양카 간 여객버스가 개통되어 러시아 극동지역과 연결망이 구축되었다. 2002년 2월 25일에는 훈춘-러시아 마하린노 철도가 개통되었다. 이 철도는 2004년 4월, 러시아 측의 원인으로 중단되었다가 2013년 8월 2일 다시 재개되어 현재 정상 운행 중이다. 물론 현재는 화물운송만 하지만 향후 여객운송도 기획하고 있다. 2010년 11월 20일, 장춘~러시아 블

¹⁵ 『연변일보』, 2012.10.27.

라디보스토크로 통하는 여객운송 버스가 개통되었으며,¹⁶ 2013년 6월 16일 연길~블라디보스토크 항공편이 개설되어 여름철 블라디보스토크로 향하는 중국관광객들이 매년 늘어나고 있는 추세이다.¹⁷ 즉 현재 두만강 하류 삼각주 지역의 교통인프라 상황은 국제관광합작구 건설에 필요한 기초적 여건이 대체적으로 구비되었다고 볼 수 있다.

라. 중·북·러 3국간 관광협력 기반 구축

지난 1990년대 이후 두만강 지역의 국경지역에 대한 관광협력은 지속적으로 추진되어 왔다. 1991년 중국국제여행사 연변지사에서 최초로 훈춘~함경북도 새별군 간의 국제관광 노선을 개통하여 북한과의 접경지역관광의 서막을 열었다. 뒤이어 두만강개발이 본격적으로 진행되면서 나선특구 관광과 칠보산 관광, 평양관광 등 여러 개 노선들이 개통되었다. 연변의 대북 관광 중에서는 나선특구 관광이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 2012년 권하통상구(세관)를 통해 북한 나선지역을 방문한 출입경 인원은 40만 인차이고, 그중 6만 인차는 단순 여행객이었다.¹⁸

중국 훈춘통상구(세관)를 통한 러시아 관광은 1998년 5월 5일 훈춘~슬라브양카 간 여객버스노선이 개통되면서부터 시작되었고, 2000년 4월부터 훈춘~블라디보스토크 관광, 훈춘~슬라브양카 관광, 훈춘~블라디보스토크~모스크바 관광, 훈춘~자루비노 혹은 보세트 등 관광코스들이 추가적으로 개통되었다.

2000년대 하반기 이후 훈춘지역에 중·러 호시무역시장이 개설되면서 러시아 극동지역주민들의 연변지역 관광은 지속적으로 늘어나고 있으며, 특히 2010년부터는 폭발적인 속도로 늘어나고 있는 추세이다. 2013년 러시아 극동지역 주민들의 대 연변 관광은 16만 명에 이르렀고 2014년에는 15만 명에 달한 것으로 집계되고 있다.¹⁹

¹⁶ 훈춘시 정부 홈페이지, <<http://www.hunchun.gov.cn>> (검색일: 2015.1.20.).

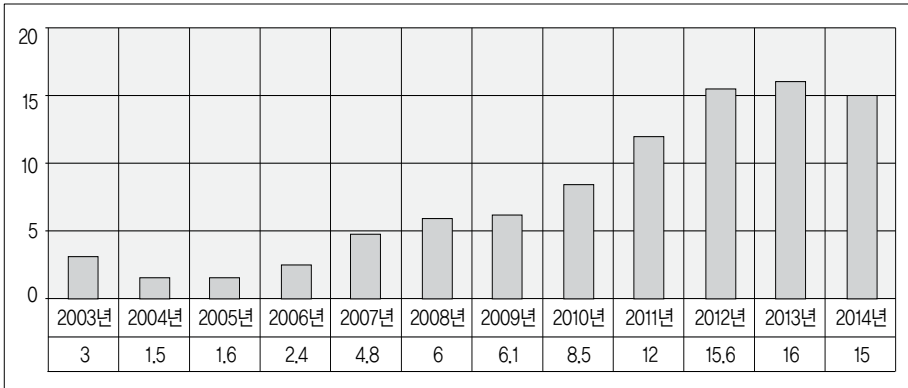
¹⁷ <<http://www.yanbian.gov.cn>> (검색일: 2013.3.24.).

¹⁸ 훈춘시 관광국.

¹⁹ 훈춘시 관광국.

<그림 2> 훈춘통상구를 통해 입국한 러시아 관광객

(단위: 만 인차)



출처: 훈춘변경경제합작구, <<http://www.hchzq.gov.cn>> (검색일: 2015.5.10.).

2000년 4월 한국 ‘동춘항운회사’가 속초~자루비노~훈춘~백두산의 다국적 관광코스를 개척하였다. 2010년 10월 1일까지 도합 1,193항차가 운행되었으며, 수송한 여객은 연 인원 52만 5,165명에 달한다. 그동안 이 해상 노선은 중국, 한국, 러시아간의 무역과 관광협력에 중요한 역할을 수행한 것으로 평가되고 있다.²⁰ 현재 이 항선은 스웨덴의 스테나 대아라인에서 운행하기 시작했으며, ‘뉴블루오션’이라고 명명한 선박이 2013년 3월 19일부터 운행하고 있다. 이 여객·화물 종합선박은 750명 승객들이 탑승할 수 있으며 매주 2회 운행하고 있는데 2013년 3월에 운행을 시작하여 2014년 7월까지 18,098명의 여객을 수송하였다.²¹

2010년 3월 훈춘 삼강(三江)여행사와 러시아 극동지역 운송연합체, 북한 나선시 국제 여행사에서 공동으로 두만강지역 초국경 관광사업을 추진하기로 결정하였다. 이 관광은 두개의 기본 코스로 구성되었고 각 코스의 일정은 4일간이다. 그중 A코스는 훈춘~슬라브양카~하산~두만강철교~나선~훈춘이며, B코스는 훈춘~블라디보스토크~슬라브양카~하산~두만강철교~나선~훈춘으로 설계되었다. 중·러·북한 3국을 경유하는 다국적 관광코스는 동북아 지역에서 최초로 도입되는 무비자관광 노선으로서 신속 절차가 간편하고 빠르다는 장점이 있다.²²

3국 관광에 이어 훈춘시 관광국에서는 중국~러시아~일본~한국 등 환동해 유람선 관광코스를 개발하기 위하여 2011년 5월 3일 현지답사를 진행하였다. 이

²⁰ 『연변일보』, 2010.11.15.

²¹ 『길림일보』, 2014.8.10.

²² 『연변일보』, 2011.4.28.

관광노선은 유럽에서 유행되고 있는 유람선 관광방식으로 관광객들은 버스로 중국 훈춘에서 출발하여 러시아 블라디보스토크에서 한국 DBS회사의 ‘동방의 꿈’ 유람선을 타고 한국 동해시를 거쳐 일본 사카미나도(境港) 까지 다녀오는 일정으로 구성되었다.²³ 이 관광코스가 본격적으로 개통될 경우 두만강지역의 다국적 관광은 동북아지역 관광협력을 크게 촉진할 것으로 기대되고 있다.

마. 북·중·러 3국 관광협력에 대한 공감대 형성

2013년 11월 20일, 블라디보스토크에서 훈춘시 정부와 블라디보스토크 정부, 북한 나선시 관광분야 책임자들이 모여 두만강 삼각주 초 국경 관광협력 활성화 를 위한 회의를 진행하였다. 이 자리에서는 다양한 문제들에 대한 논의를 거쳐 다음과 같은 사항에 합의하였다. 첫째, 두만강 삼각주 국제관광협력을 3국 지방정부 차원으로 승격시키고 구체적 실행계획을 마련하기로 하였다. 둘째, 3국은 2010년부터 가동되기 시작한 두만강 지역 2개 초국경 관광코스(훈춘~슬라브양카~하산~두만강철교~나선~훈춘, 훈춘~블라디보스토크~슬라브양카~하산~두만강철교~나선~훈춘)를 시험단계에서 벗어나 본격적으로 운행하자는 것이다. 셋째, 3지는 매년 연말 연초를 맞아 “일출관광, 새해맞이 행사”를 공동개최할 초보적 방안을 마련하였다. 넷째, 3자 회담체제를 구축하였다. 두만강지역 초국경관광을 활성화하기 위해 정기적으로 3자 관광회담을 개최하기로 합의하였으며, 훈춘에 건설된 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’를 3자 회담의 장소로 지정하였다. 즉 두만강지역 3국 지방정부는 초국경 관광협력에 대해 초보적인 수준에서 공감대를 형성하였다. ‘동북아 다목적지 관광협력센터’가 위치한 훈춘이 향후 동북아지역 관광협력에서 허브역할을 수행할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

2. ‘두만강 삼각주 국제관광 합작구’의 추진

1990년대 초반에 발표된 UNDP 두만강개발계획안(案)에는 무역·투자, 교통, 환경, 에너지, 관광, 통신 등 5대 부문을 우선 개발사업으로 선정하였다. UNDP는 훈춘·방천 일대에 세계적인 생태공원을 조성할 계획까지 구상한 것으로 알려지고 있다. 물론 동북아지역의 특수한 국제정치적 환경으로 인하여 UNDP의 두만강개발계획은 당초 구상대로 추진되지 못하고 말았지만, 중국 길림성 연변조선족 자치주,

²³ 『연변일보』, 2011.5.17.

북한의 나선특구와 러시아 하산지역에서는 변경관광업을 지속적으로 추진해 왔다.

1998년부터 2002년까지 TRADP(두만강지역 개발계획)는 총 5회의 회의를 개최하고 관광증진을 위한 환경 조성, 연구 조사, 상품 개발, 홍보마케팅 등의 분야에 걸쳐 일련의 사업을 발굴하고 구체적인 실천방안에 대해서 논의하였다. 이를 통해, 훈춘~자르비노~속초 항선의 개설, 두만강지역 문화관광지도 및 관광자원 DB제작, 두만강지역 관광시장 분석, 두만강지역의 관광자원이나 관광개발에 대한 기초적인 조사 프로젝트의 실행 등 일련의 사업들을 진행하였다.

TRADP가 GTI(광역두만강 개발계획) 체제로 바뀐 뒤에는 관광위원회를 발족하여 2011년부터 매년 정기적으로 동북아관광 포럼을 개최하였고, 두만강지역 관광가이드의 업데이트와 비자발급 현황조사, 복수 관광목적지에 관한 연구보고서 작성, 8개의 관광코스의 제시 등 일련의 사업들을 진행하였다. 2014년 3월, GTI 제5차 관광위원회회의에서는 중국 훈춘시에 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’를 설립하여 두만강 지역의 관광홍보, 관광관련 조사연구 수행, 연례 NEA 관광포럼 조직 등의 역할을 수행하기로 하였다.²⁴ 즉 지난 90년대 초반부터 두만강지역 관광사업은 UNDP로부터 시작되어 지금까지 추진되어 온 사업이라고 할 수 있다.

2013년 봄, 훈춘시 정부에서는 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설 구상을 제기하였다. 2013년 4월 7일, 훈춘시에서는 국제관광합작구 건설을 촉진하기 위하여 해남도와 운남성 례리(瑞麗)시에 현장 고찰단을 파견하여 현장 학습을 진행하였고, “두만강삼각주 국제관광 합작구 건설의 가능성”이란 제목으로 보고서를 제출하였다. 2013년 10월, 훈춘시정부에서는 전문 연구팀을 조직하여 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 프로젝트를 연구하고 관리위원회를 구성하였다. 관리위원회는 86명 인원으로 구성되고 산하에 기획부, 건설부, 관광부 등 여러 부서들을 두었으며 관리감독의 효율성을 위해 훈춘시 경신진 지방정부와 관리위원회를 통합시켰다. 2014년 3월, 훈춘시에서 개최된 “중·러·조 두만강지역 관광부서 장관”급 회의에서 길림성 관광국 국장 췌소준(赵晓君)은 중국은 3국이 협력하여 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’를 건설할 것을 정식으로 제의하였고, 북한과 러시아 유관 책임자들도 이에 적극 호응해 나섰다.

이번 회의가 끝나자 북한 나선시 대표는 중앙정부에 보고서를 제출하였고, 2014년 4월 2일 북한 중앙정부에서는 나선 특별시에서 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설에 참여할 데 대해 비준한 것으로 알려지고 있다. 길림성 정부에서는

²⁴ 신용석, “두만강 지역의 관광개발방향과 과제,” 『통일정책연구』, 제23권 2호 (2014), pp. 127~129.

북한측의 적극적인 호응을 매우 중시하여 길림성 관광국에 이 프로젝트를 적극 추진할 것을 구체적으로 지시하였다. 2014년 6월 16일, 길림성 관광국장이 북한 나선특별시를 방문하고 협력에 필요한 사항에 대해 협의하였다. 2014년 8월 11일, 중국 국가 관광총국 부국장인 왕즈파(王志发)는 훈춘시를 방문하여 현지를 시찰 하였고 중요한 지시를 하달한 것으로 알려졌다. 훈춘시에서는 중국관광연구원에 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설을 위한(중국측) 계획안 수립을 의뢰하였다. 2014년 9월 19일, 제3차 “대두만강 개발 동북아관광포럼”에서 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설안이 중요한 토론 주제로 제기되어 UN의 관광 관련 기구들과 두만강지역 지방정부 관료 및 전문가들이 열린 토론을 진행하였다. 2015년 2월 1일, 내몽골 아얼산에서 개최된 “광역두만강개발” 관광분야 고위관리자 포럼에서 훈춘시의 조선후(趙顯虎) 부시장은 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 구상을 상세히 소개하였고 유관 국가 책임자들의 열렬한 호응을 이끌어 낸 것으로 평가되고 있다. 2015년 2월 12일에 개최된 길림성정부 인민대표대회에서는 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설을 정부사업 보고 내용에 포함시키고, 본격적인 사업 추진에 들어갔다.

<표 1> ‘두만강 삼각주 국제관광 협력’의 추진과정

시 간	추진주체	사업내용
1990년	UNDP	두만강개발계획안(案) 무역·투자, 교통, 환경, 에너지, 관광, 통신 등을 우선 개발사업으로 확정
1998년~2002년	TRADP (두만강지역 개발계획)	관광증진을 위한 환경 조성, 연구 조사, 상품 개발, 홍보마케팅 등 사업 발굴 및 구체적인 실천 방안 논의
2011년부터	GTI (광역두만강 개발계획)	관광위원회 발족, 매년 정기적으로 동북아관광 포럼 개최; 두만강지역 관광가이드의 업데이트 와 비자발급 현황조사; 복수 관광목적지에 관한 연구보고서 작성; 8개 관광코스 제시
2013년 봄	훈춘시 정부	‘두만강삼각주국제관광합작구’ 건설구상제기
2013년 4월 7일	훈춘시 정부	해남도와 운남성 뤼리(瑞麗)시에고찰단파견; 「두만강삼각주 국제관광 합작구 건설의 가능성」 보고서 제출
2013년 10월	훈춘시 정부	‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 관리위원회 구성

시 간	추진주체	사업내용
2014년 3월	‘중·러·조 두만강지역 관광부서 장관’급 회의	중국은 3국이 협력하여 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설을 정식으로 제의
2014년 3월	GTI	훈춘시에 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’ 설립
2014년 4월 2일	북한	북한 중앙정부 나선 특별시에서 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설에 참여할 데 대해 비준
2014년 6월 16일	길림성 관광국	북한 나선특별시 방문 협력에 필요한 사항에 대해 협의
2014년 9월 19일	제3차 ‘대두만강 개발 동북아 관광포럼’	‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설안이 중요한 토론 주제
2015년 2월 1일	‘광역두만강개발’ 관광분야 고위관리자 포럼	훈춘시 조선후(趙顯虎) 부시장 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 구상 소개
2015년 2월 12일	길림성 인민대표대회	‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설안통과

출처: 위의 내용을 바탕으로 연구자 정리.

IV. ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설 방안

1. ‘두만강 삼각주 국제관광 합작구’의 범위

국제관광특구란 인접한 국가들이 공동으로 일정한 공간을 지정하여 관광요소를 새롭게 재구성하는 관광지구로, 재구성작업을 통해서 국제적인 관광지로 재창조하는 작업을 내포하고 있다. 두만강 삼각주 국제관광합작구는 두만강 하류 중국의 경신, 러시아의 하산, 북한의 두만강리 지역에 3국이 공동으로 국제관광합작구를 건설한다는 구상이다. ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 총 기획면적은 100km², 그중 중국 훈춘시 경신진은 30km², 러시아 하산은 30km², 북한 두만강리는 30km²이다.²⁵ 중국 훈춘의 경신지역은 고급 레저와 관광비즈니스 중심으로, 러시아 하산은 농장, 문화예술, 스포츠관광과 의료 휴양지를 중심으로, 북한의 두만강리는 생태관광과 관광서비스 산업 중심으로 건설하기로 기획하였다.

‘두만강 삼각주 국제관광합작구’는 3자 협력에 용이한 분야에서부터 시작하기로 하고, 쌍방협력에서 3자 협력으로 3단계 나누어 추진하려고 한다. 1단계(2015~2017년)에는, 우선 경신에서 방천으로 통하는 구역을 돌파구로 삼고, 국가의 정책적 지원을 받아서 기초시설을 집중적으로 건설할 계획이다. 2단계인 2018~

²⁵ 훈춘시 정부 홈페이지, <<http://www.hunchun.gov.cn>>.

2020년 기간에는 다국적기업 컨소시엄을 구성하여 북한의 두만강리와 러시아 하산지역을 집중 개발하려고 한다. 3단계인 2020년 이후에는 3개 지역을 통합하여 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설을 완료하려는 계획을 담고 있다.

<그림 3> 두만강 삼각주 국제관광합작구



출처: 훈춘시 방천 용호각 2층 전시장(2015.3.22.).

2. ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’의 관리방식

‘두만강 삼각주 국제관광합작구’는 중국, 북한, 러시아 3국이 공동으로 관광레저·오락시설을 건설하여 “1구 3국(一区三国)”의 관리방식으로 운영하기로 결정하였다. 관광객들은 신분증 등 간단한 증명서만 지니면 국제관광특구를 자유롭게 드나들 수 있도록 하였다. 관광구 입장시 사증을 면제받고 퇴장시에는 면세를 받음으로서 관광요소의 자유로운 이동을 보장하여 이 지역을 동북아 관광산업의 핵심 지역으로 발전시켜 나가겠다는 것이다.

3. ‘두만강삼각주 국제관광합작구’의 중점 개발 프로젝트

두만강삼각주 국제관광합작구는 변경관광, 생태관광, 문화, 스포츠 관광, 의료 관광, 수렵관광, 컨베이션 관광 등을 집중적으로 추진할 계획이다.

가. 변경관광

방천 변경관광 중점 프로젝트로는 방천 관광타워 및 종합 서비스센터, 중조 변경 두만강 강변도로(길이 1800미터, 넓이 1.5미터), 모래공원, 방천 조선족 민속촌 등이다. 두만강 강변에 부두를 건설하고 강변놀이, 특색 음식거리, 오락과 스포츠 레저관광 시설 등 프로젝트를 중점 추진할 계획이다.

나. 생태관광

훈춘 방천과 러시아 하산호 부근에 중·러 초국경 생태관광 기지를 건설하고 훈춘경신에 대형 습지 관광지를 건설하며, 훈춘 춘화에 지하 살림관광지를 건설하고 경신과 방천에 산 둘레길을 조성하여 두만강하류 지역을 보전, 양생 관광지, 여름철 피서관광지, 겨울철 스포츠 관광 등 생태 관광기지로 건설할 계획이다.

다. 문화, 스포츠 관광

방천에 조선족 민속촌, 러시아, 북한, 연변조선족 가무공연장, 장고봉 전투 사적지, 발해 옛 성터, 훈춘시 박물관, 훈춘 양포향 민족민속관, 민족 음식거리, 건주 옛성터 문화 체험관광, 골프장, 경마장, 수렵장, 하산에 대형 스키장, 겨울철 썰매장, 두만강 수상 요트장, 두만강리에 생태관광체험지 등을 중점 추진할 계획이다.

라. 의료관광

두만강 삼각주 지역은 동해를 마주하고 있어 기후가 습윤하며 삼림 피복율이 80%에 달하여 천연 산소카페이며 평균 온도가 섭씨 15~20도 최고로 26도로서 의료 관광이 적합한 지역이다. 따라서 선진적인 의료설비들을 도입하여 다양한 의료관광 상품을 개발할 계획이다.

마. 수렵 관광

수렵관광은 동물사냥을 위주로 관광과 휴가를 겸하는 관광으로써 현대 도시인들에게는 의미 있는 관광 상품이 될 수 있다. 두만강 삼각주지대에는 풍부한 삼림 자원과 대량의 천연목장이 있어 수렵관광에 적합하다. 수렵장에서 각종 수렵에 필요한 차량과 도구들을 임대해 주고 서비스들을 제공해 주어 관광객들이 대자연을 마음껏 즐길 수 있도록 하게 해야 한다.

4. ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 중국 측 추진 상황

훈춘시 방천 풍경구는 2002년 5월 국무원으로부터 국가 중점 풍경명승구로 비준되었다. 2004년 훈춘시에서는 방천풍경구 관리국을 설립해 풍경구의 기획, 보호, 관리, 건설사업을 진일보 추진하였으며, ‘2007~2020년 방천 국가 중점 풍경 명승구 총체 기획안’은 국가 정책혜택의 범위에 들어 국가적 차원의 지원을 받게 되었다.

훈춘시에서는 ‘두만강삼각주 국제관광합작구’를 추진하기 위해 50억 위안의 투자 유치 계획을 세우고, 이미 국제관광합작구의 기초시설 건설에 3.6억 위안을 투입하였다. 2010년 9월, 훈춘시에서는 7,000만 위안을 투자하여 방천풍경구에 용호각을 건설하였다. 용호각은 총부지 면적이 8,674.94제곱미터, 총 높이 64.8미터이며 도합 13층으로 구성되었다. 1층은 방천 변경문화체험관, 2층은 방천 역사박물관, 3층은 관광 기념품 매대, 4층은 동북 범 전시관 등으로 나뉘며 건물의 제일 윗 층에는 러시아와 북한을 한눈에 바라볼 수 있는 전망대가 있다. 이 건물은 2012년 8월 2일에 정식으로 개관하여 매년 대량의 관광객들이 모여들고 있다. 용호각은 향후 두만강삼각주 국제관광 합작구의 중심지로 될 것이다.

창지투선도구 관광산업 유한회사에서는 이미 1,000만 위안을 투자하여 방천조선족민속오락장, 투우장, 그네장, 씨름장, 널뛰기장 등 조선족 민속오락장을 건설하였다. 방천촌에 이미 17호 가정여관이 개업하였고, 모래공원, 수상낙원, 경마장 등도 기본상 완성된 상태이며 야생동물관도 곧 개업에 들어갈 것이다.

V. 두만강 삼각주 국제관광 합작구의 추진 과제

1. 상호 신뢰 구축

두만강 삼각주 국제관광합작구는 중국, 러시아, 북한 3국이 공동으로 건설하기 때문에 3국의 공동한 인식과 상호 신뢰가 우선이다. 1990년대 초반 UNDP 두만강개발 기획이 성공하지 못했던 주요한 원인 중의 하나가 당시 3국 사이의 상호신뢰가 부족했고 인식이 통일되지 못했던 사실을 꼽을 수 있다.

두만강은 하구를 거쳐 동해로 흘러든다. 동해는 일본, 러시아, 북한 등 몇 나라가 해상무역을 하는데 가장 편리한 통로였다고 할 수 있다. 19세기 중엽에는 중국의 배들이 훈춘 부두를 떠나 두만강을 따라 동해로 들어서 블라디보스토크에 도달했다고 한다. 그때까지만 해도 두만강은 중국 동북에서 동북아 지역으로 통항하는 가장 중요한 대동맥이었던 것이다.

1860년 중·러 사이에 ‘북경조약’이 체결된 후 중국은 두만강 하류의 바다로 통하는 출구(출해구)를 상실하였다. 1886년 중·러가 동해 연안의 제일 마지막 구간 경계선을 탐측할 때 당시 청조 도찰원 좌부어사였던 오대징은 도리를 따져 경계비를 두만강 하구 46리 밖에서 30리 안으로 옮겨갔으며 중국은 러시아와의 변경선을 따라 동해로의 출해 권리를 획득하였다. 1992년 중·러 동쪽 국경선 담판이 끝난 후 중국은 두만강에서 출해 권리를 회복하였다. 그러나 하류에 러시아와 북한 간 철도다리가 너무 낮고 수로가 침적된 진흙으로 막혀 300톤 이하의 작은 배만 통행할 수 있었다. 게다가 러시아는 중국이 두만강 출해권리가 있음에도 불구하고 계절성 고기배의 출해 통행만 허용할 뿐 상업성 운행은 동의하지 않는 등 불리한 조건을 강요하고 있어 중국으로서는 사실상 출해권을 상실한 상태라고 할 수 있다.

현재 중국과 러시아 간 관계는 20년 전에 비해 현저한 변화가 일어났으며 양국은 전략적 파트너 관계로 되었고 러시아도 극동지역의 경제발전을 위해 두만강지역에서의 중국과의 경제협력에 적극 동참하고 있다. 2013년 중국이 ‘두만강 삼각주 국제 관광합작구’ 설립을 제안한 이후, 러시아 하산구 정부와 북한 나선시 정부에서도 이에 적극 호응해 나가고 있다. 지난 20년간 두만강지역개발의 경험이 주는 교훈은 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설에서 상호 신뢰와 협력이 우선 조건이라는 점을 설명해 주고 있다.

2. 인프라 투자 자금 마련

지난 20여년 간 두만강지역 중국 연변지역의 교통 인프라는 크게 개선되었으나 러시아 하산과 북한 두만강하구의 도로와 철도시설은 여전히 낙후되어 있는 실정이다. 훈춘~권하~방천으로 통하는 201 성급 도로는 68.6km인데, 그중 1급 도로는 0.7km, 2급 도로가 40.6km, 3급 도로가 21.8km, 4급 도로가 5.5km로서 이 도로의 개조가 가장 시급한 상황이다.²⁶ 훈춘에서 방천으로 통하는 도로와 관광부두, 방천에서 북한 두만강리로 통하는 다리, 방천에서 러시아 하산으로 통하는 관광도로도 새로 건설해야 한다. 이 모든 것은 거액의 자금을 필요로 하는바 기초시설 투자자금 마련이 무엇보다 절실하다고 하겠다.

상술한 인프라 건설에 필요한 자금 마련에 있어서 길림성 정부는 다양한 자금 마련 방안들을 시도할 필요가 있다. 중국 서남변경지역의 초국경관광합작구 건설 경험을 보면 중국 남방의 대형기업들을 유치하여 건설하는 방식을 택하였다. 현재 중국~카자흐스탄 신장 휘얼귀스 변경경제합작구에서는 중국 남방의 싹홍그룹, 절강성 가흥그룹 등 대형기업들로부터 211억 위안 규모의 투자를 유치하여 국제 컨벤션센터, 국제쇼핑센터, 국제오락센터 등 다양한 시설들을 건설하였다.²⁷ 대형 기업들은 경제력과 추진력을 구비하고 있어 빠른 시일 내에 대형 프로젝트들을 완성할 수 있다. 길림성에서도 서남 변경지역의 경험을 적극적으로 활용하여 중국의 남방기업들을 대량 유치해야 한다. 이외에 길림성 정부에서는 새로 설립된 아시아 인프라 투자은행(AIIB)의 차관 도입사업도 적극 추진할 필요가 있다.

글로벌 시대 아시아지역의 호연호통(互联互通)을 추진하기 위하여 중국정부는 아시아 인프라투자은행 설립을 발의하였다. 현재 인도, 싱가포르 등 57개 나라들이 참여하였고 한국도 회원국으로 참여하였다. 아시아 인프라 투자은행은 1,000억 달러를 초기기금으로 확정하였고, 이 자금들을 주로 아시아지역의 인프라시설에 투자하기로 하였다. 향후 길림성 정부에서는 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설에 필요한 인프라 투자자금 마련에서 아시아 인프라은행 차관을 적극 활용해야 할 것이다.

현재 북한의 자금사정을 고려하면 BOT 방식이 현실성이 높은 투자방식이다. 즉 개발 프로젝트를 수주한 시행자(건설업자)가 사업에 필요한 자금을 조달하고 건설을 마친 후 자본설비 등을 일정 기간 동안 운영하는 것, 여기에 그 운영수익

²⁶ 丁長胜, 『延邊一線邊境發展研究』(延邊大學碩士學位論文, 2014.5.), p. 18.

²⁷ 『霍尔果斯政务网』, 2015.1.9.

으로 운영자금을 충당하고 부채를 상환하는 한편 지분 투자자에 대해 배당을 하며, 운영기간이 종료되면 정부에 무상으로 양도한다. 물론 이 방식은 투자기업의 충분한 자금 실력을 전제로 한다.

3. 공동관리 체제의 구축

두만강삼각주 국제관광합작구를 건설하려면 우선은 중, 리, 북 3국이 “두만강 삼각주 국제관광합작구 공동개발과 공동관리 협의서”를 체결하고 공동관리위원회를 설립해야 한다. 공동관리체제는 공동관리위원회, 이사회, 상무집행기구 등으로 구성되어야 하며 중, 리, 북 3국이 각각 대표를 파견하고 3국 대표가 번갈아 가면서 회의의 의장직을 수행하도록 해야 한다. 공동관리위원회에서는 국가 주권과 연결되는 중대한 사안들에 대해 상의하고 결정하고, 이사회는 국제관광합작구 내 3국 지방정부의 관광부서 책임자들로 구성되어, 공동관리위원회에서 결정한 중대한 사안들을 보다 구체적으로 세부화하는 작업을 담당해야 하며, 상무집행기구는 합작구내 각 지방정부의 실무 책임자들로 구성하여 본 지역의 일상적인 관리 및 운영업무를 처리하는 기구로 되어야 한다.

공동관리위원회의 구체적 운영 방식은 ‘중·조 나선경제무역구 공동관리위원회’의 운영방식을 참조하는 것이 바람직하다. 공동관리체제 구축 과정에서는 기존의 광역두만강개발계획(GTI) 체제하에서 설치된 관광위원회의 역할을 충분히 활용하고, 이와 함께 GTI와의 긴밀한 협력체제를 유지하는 노력 역시 필요할 것으로 본다.

4. 각종 우대 정책의 부여

두만강 삼각주 국제관광합작구 건설은 두만강지역 국제협력 개발이 성공적으로 추진될 수 있느냐에 달린 전략적 사업으로서 그 의의가 크다. 두만강지역 개발의 성공적인 추진을 위해서는 중국길림성정부, 러시아 하산정부, 북한 나선특별시 정부 차원에서 투자, 세금, 토지, 출입경 관리 등 여러 면에서의 우대 정책이 필요하다.

인프라 건설은 투자액이 크고, 회수기간이 길기 때문에 기업들이 투자를 꺼려한다. 때문에 교통인프라 등 영역에서 정부차원의 재정 투자가 필요하다. 국제관광합작구 건설 초기 투자자금 마련에서 다양한 방식을 고려할 수 있다. 예를 들면 두만강 지역 국제관광합작구 투자 기금을 설립하는 방식, 이 지역 인프라시설에

투자한 기업들이 기업채권 발행을 허가하여 인프라 투자 기금을 보다 쉽게 마련할 수 있게 하는 방식, 아시아 개발은행, 아시아 기초시설투자 은행 등 국제금융기구의 차관을 도입하는 형태 등 여러 형태의 자금 마련 도경을 시도해야 할 것이다.

세금정책에서도 국제 관광합작구 개발에 투자하는 기업체에 세금우대 정책을 부여해야 할 것이다. 국제관광합작구에 새로 신설하는 기업체에 한해서는 “5면 5감”(五免五減半) 정책을 실시해야 한다. 즉 생산경영을 시작해서부터 5년 기간은 기업소득세에서 지방에 납부하는 부분을 감면하고 후 5년은 절반을 감면하는 정책이다. 동시에 국제관광합작구내 여행사, 풍경구, 관광차량과 유람선, 관광연출회사 등 관광업에 종사하는 기업에 대해서도 일정한 세금 우대 정책을 실시해야 한다.

금융정책에서 각 금융기관들이 국제관광합작구에 지행을 설립하도록 적극 권장해야 하며 합작구 개발과 운영에 연관되는 대부금에 대해서는 우대정책을 실시하고 대부금 허가절차를 간소화해야 한다. 합작구의 자금 확대를 위해 각종 사회자본이 합작구내 소액 대부금 회사를 설립하도록 허용해야 한다.

토지정책에서도 국가 삼림관리 부문에서는 국제관광 합작구내 토지사용에 차별화정책을 실시하고 토지사용료 기준을 적당히 인하하여 관광구내 투자기업들의 토지사용료 부담을 덜어줘야 한다.

출입경 관리에서도 중, 러, 북 3국은 협상하여 국경통과 수속 절차를 간소화해야 하며 통과시간을 단축시켜야 한다. 경외 기관과 경제거래에서 인민폐 사용과 결재를 적극 권장하고 국제관광합작구에 진출입하는 기업과 개인들의 인민폐 휴대액을 확대해야 한다.

5. 두만강 초국경 관광코스의 개설과 홍보사업

2010년에 실험 가동한 두만강 지역 2개 초국경 관광코스(훈춘~슬라브양카~하산~두만강철교~나선~훈춘, 훈춘~블라디보스토크~슬라브양카~하산~두만강철교~나선~훈춘)를 시험단계에서 정상 가동해야 하고 훈춘~블라디보스토크~나선~한국 속초, 훈춘~블라디보스토크~동해~일본 니가타 등 일본 서해안 도시로의 크루즈 관광도 적극 개설해야 할 것이다.

현재 중국이 바야흐로 자가용시대에 들어서면서 자가용 관광이 인기가 높다. 그러나 현재 러시아와 북한의 여러 가지 제한으로 자가용 관광은 매우 제한되어 있

으며 통행증을 취득하기 어려운 상황이다. 앞으로 이 지역에서의 자가용 관광을 보다 편리하게 만들어 보편화 시켜야 할 것이다.

두만강 삼각주 국제관광 합작구에 대한 적극적인 홍보사업도 따라가야 한다. 두만강 지역 국제 관광박람회를 정기적으로 개최하고 현재 훈춘에 설립된 ‘동북아 다 목적지 관광협력센터’의 홈페이지를 구축하여 이 지역 관광상품에 대한 홍보를 널리 진행해야 한다.

VI. 한국의 참여의의와 과제

2015년 1월 초, 한국 대통령 직속 국가건축정책위원회는 두만강지역 다국적 도시구상안을 발표하였다. 즉 북한의 두만강리, 중국의 방천(防川), 러시아의 하산이 접하는 두만강 하구에 세 나라가 각각 100만평씩의 토지를 제공하고 한국과 일본 등은 자본을 투자하여 두만강 다국적 도시를 만든다는 것이다. 물론 이 구상은 두만강지역의 여러 나라들이 상호 ‘윈윈’ 할 수 있는 좋은 방안이지만, 현재의 실정에서 이 방안의 추진은 어려움이 많다. 우선은 중국이 두만강 개발의 주도권을 한국에 넘기려 하지 않을 것이고 북한도 한국 보다는 중국과의 협력을 더 원할 것이다. 따라서 한국은 두만강 삼각주 ‘다국적 도시 건설안’ 보다 국제관광합작구 건설에 동참하는 것이 보다 현실적인 대안이라고 본다.

1. 한국의 참여 의의

가. ‘유라시아 이니셔티브’ 구상의 구체적 실행

2013년 10월 18일, 박근혜대통령은 서울에서 열린 유라시아 국제 콘퍼런스 기조연설에서 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상을 제기하였다. 즉 아시아와 유럽의 교통, 물류, 에너지 인프라를 하나로 연결해 유라시아 역내 국가 간 경제협력을 통해 교역의 외연을 확장함으로써 한국경제 활성화와 일자리 창출의 기반을 만들고, 유라시아 국가들로 하여금 북한에 대해 직·간접적인 개방 압력을 가하게 함으로써 한반도 긴장을 완화해 통일의 초석을 닦는다는 구상이다.²⁸ 박근혜 대통령은 2014년 12월 8일, 서울·영등포구 여의도동 콘래드호텔에서 열린 ‘제7차 세계정책회의

²⁸ 『한국경제신문』, 2013.11.4.

(World Policy Conference)’ 개막식에서 한 기조연설에서 “한국 정부는 먼저 남·북·러 협력 사업과 남·북·중 협력 사업을 통해 유라시아 이니셔티브를 구체화해 나갈 것”이라고 설명했다.

한국이 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설에 참여하는 것은 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상을 실현하기 위한 첫걸음이 될 수 있다. 왜냐하면 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설은 두만강지역에서 중국, 러시아, 북한이 공동으로 진행하는 사업으로써 한국이 두만강개발사업에 참여할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있기 때문이다. 한국은 이사업에 참여하여 두만강지역의 인프라 구축, 관광협력 물류협력 등 사업에 참여할 수 있는 기회를 얻을 수 있다. 따라서 이는 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상의 중요한 실행이 될 것으로 본다.

나. 남북관계 개선과 경제협력 추진의 중요한 계기

2008년 이후 금강산 관광객 피살사건(2008.7.11.), 북한의 2차 핵실험(2009.5.25.) 등을 기점으로 남북관계가 악화되기 시작하여 2010년 천안함사건(3.26.)을 정점으로 남북관계는 더욱 심각해졌다. 박근혜 정부는 평화통일 기반 구축을 위해 ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아평화협력 구상’ 등 다양한 통일구상을 천명하였고 ‘5·24 조치’를 완화하는 등 남북관계 개선을 위해 노력하였으며 북한도 상호 비방과 중상 중지 등의 중대 제안과 함께 화해적 태도를 보였다. 그러나 북측의 미사일 발사와 한국 민간단체의 대북전단 살포 등으로 남북관계는 경색국면이 여전히 지속되고 있으며 개성공단을 제외한 남북경제 협력은 위축된 상황을 면치 못하고 있다. 남북관계의 경색 국면은 남북 모두에게 불리하며 조속한 시일 내에 관계개선을 이뤄내야 한다.²⁹ 경제협력은 관계 개선에서 상대적으로 용이한 분야이며 정치관계에도 적극적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 한국이 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설에 참여하게 되면 남북관계 개선의 중요한 계기를 마련할 수 있으며 남북경제 협력을 추진할 수 있는 중요한 돌파구로가 될 수 있다고 생각된다.

²⁹ 홍순직, “2015년 남북관계 전망과 개선과제,” 『통일경제』, 2014년 2월호 (한국현대경제연구원), p. 86.

2. 한국의 과제

가. 두만강 지역 인프라 건설에 참여

두만강지역은 시베리아 횡단철도(TSR)와 만주횡단철도(TMR), 한반도 종단 철도(TKR)가 만나는 곳이다. 앞에서 언급했듯이 지난 20여 년간 두만강지역 중국 연변지역의 교통 인프라는 크게 개선되었으나 러시아 하산과 북한 두만강하구의 도로와 철도시설은 여전히 낙후한 상황이다. 방천에서 북한 두만강리로 통하는 다리, 방천에서 러시아 하산으로 통하는 관광도로도 새로 건설해야 하며 현재 기획하고 있는 관광프로젝트들은 대규모 자금 투자가 요구된다. ‘두만강삼각주 국제관광합작구’ 기획안에 의하면 2018~2020년까지 다국적기업을 구성하여 북한의 두만강지역과 러시아 하산지역을 집중 개발하고자 한다. 한국자본은 중국자본 또는 러시아자본과 컨소시엄을 구성하여 이 지역 인프라 투자에 참여 할 수 있을 것이다.

‘나진-하산 프로젝트’는 두만강 지역에서 한국자본이 러시아자본, 북한과 컨소시엄을 구성한 대표적인 사례이다. 2014년 3월, 러시아 푸틴 대통령과 박근혜 대통령의 정상회담을 계기로 한국은 러시아-북한 간 합작사업인 ‘나진-하산 프로젝트’에 참여하기로 결정하고 양해각서(MOU)를 교환하였다. 한국의 코레일과 포스코, 현대상선 등 3개사 컨소시엄이 2천 100억 원(한화)을 투자해 러-북 합작사(라손콘트라스)의 러시아 측 지분 70% 가운데 절반을 인수하는 방식을 취했다. 두만강 지역 개발에서 한국은 중국과도 여러 가지 형태의 합작방식을 선택할 수 있다.

나. 관광지, 관광코스 개발과 운영에 참여

첫째는 생태 관광지 건설참여이다. 훈춘시의 경신과 방천 일대에는 61헥타르에 달하는 모래 공원이 있으며 길이 800m, 넓이 700m에 달하는 자연 호수가 있고 대량의 습지들이 있다. 당초 UNDP는 이곳에 세계생태 공원을 건설하기로 계획하였지만, 여러 가지 원인으로 말미암아 현재 이 계획은 추진되지 못하고 있는 실정이다. 생태관광이 미래 유망한 관광사업으로 발전될 가능성이 크다는 점에서 훈춘 경신, 방천 일대의 생태관광지 건설은 잠재력이 있는 사업이며, ‘두만강삼각주 국제관광합작구’ 계획의 중점 프로젝트이다. 한국은 관광지 개발과 건설에서 경험이 많기 때문에 두만강지역 관광지 건설에 적극 참여할 수 있을 것이다.

둘째는 ‘두만강 관광벨트’의 참여이다. 현재 한국에서 출발하는 동북아 크루즈

페리노선은 2개가 있는데 하나는 스테나대아라인에서 운항(선박: New Blue Ocean)하는 한국속초~훈춘~자루비노 노선이고, 다른 하나는 DBS 크루즈웨리(주)에서 운항하는 한국동해시~블라디보스토크~일본사카이미나토를 운행하는 노선이다. 이 노선은 얼마 전 한국과 러시아 사이에 무비자 협정이 체결됨으로써 관광객의 이용 증가가 기대되고 있는데, 중간에 북한의 나진항을 추가하는 방안을 추진할 필요가 있다.³⁰

2011년 5월 3일 훈춘시 관광국에서 현지답사를 진행한 중국훈춘~러시아하산~일본니가타~삿포로~한국속초~부산 등 환동해 유람선 관광코스는 현재 답사에만 그친 상태이다. 이 관광코스가 본격적으로 개통될 경우 두만강지역의 다국적 관광은 동북아지역 관광협력으로 이어질 것으로 전망된다. 향후 한국은 이 노선의 정상운영에 힘을 기울일 필요가 있다.³¹ 이 관광코스는 중국 동북지역의 관광객들이 일본과 한국을 관광할 수 있는 최선의 크루즈 여행코스이기에 때문에 관광객 유치는 문제가 되지 않을 것으로 판단된다. 보도에 따르면 중국의 급속한 경제발전으로 인해 매년 대량의 관광객들이 해외여행을 다니는데, 현재 한국을 찾는 중국관광객들이 해마다 폭발적으로 증가해 2014년에는 600만 명에 달했다고 한다.³² 물론 경제적으로 부유한 남방지역의 관광객이 주를 이루고 있지만 동북지역의 관광객들도 적지 않다. 이 코스는 한국 뿐만 아니라 일본도 경유하게 되고 특히는 현재 남북관계가 경색된 국면에서 북한을 경유하지 않기 때문에 당장 운영하더라도 현실 가능성이 높은 코스이다.

다. 두만강지역 관광 홍보와 관광인력 육성 프로그램에 참여

현재 두만강 지역의 관광산업에 대한 홍보는 뒤떨어진 상태이다. 한국은 광역두만강개발(GTI)의 회원국으로서 GTI의 공식 웹 사이트를 통하여 두만강지역의 관광홍보사업을 적극 돕는 사업을 진행할 수 있다. 또한 한국이 국제사회에서 갖고 있는 이미지를 적극 활용하여 런던 세계관광박람회(WTM), 베를린 국제관광박람회(ITB), 마드리드 국제관광박람회(FITUR)와 같은 세계 관광박람회에 참가하여 두만강지역에 대한 관광홍보를 추진한다면 좋은 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다.

³⁰ 신용석, “두만강 지역의 관광개발방향과 과제,” p. 140.

³¹ 『연변일보』, 2011.5.17.

³² 『环球時報』, 2015.4.11.

두만강지역은 3개 나라가 상호 인접한 지역이지만 여러 가지 원인으로 이 지역에는 중국어, 러시아, 한국어, 영어, 일어 등 다양한 언어를 동시에 능숙하게 할 수 있는 가이드들이 대폭 부족한 상황이다. 연변의 훈춘지역은 러시아어를 할 수 있는 가이드들이 대폭 부족하고 북한측도 러시아어와 중국어를 할 수 있는 가이드들이 부족하며 러시아측은 중국어와 한국어를 할 수 있는 가이드들이 부족한 상황이다. 따라서 중국어, 러시아, 한국어, 영어, 일어 등 다양한 언어를 동시에 할 수 있는 가이드 육성이 시급하다. 언어 이외에도 이지역의 관광가이드들의 서비스 교육과 직업훈련 프로그램도 아주 필요한 상황이다. 관광서비스 영역에서 한국은 시장경제에 알맞은 성숙된 관광브랜드 개발 경험들을 보유하고 있다. 한국은 다양한 방법을 통하여 두만강지역 관광인력 육성사업을 지원하는 사업 또한 중요한 참여방식이 될 수 있다.

VII. 맺음말

‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 방안이 현재 기획 단계에 있기에 본문에서는 필요성과 향후 추진 과제에 대해 집중 서술했으나 구체적인 기획내용과 본 프로젝트의 추진 과정에서 직면하게 될 난관에 대해서는 향후 풀어나가야 할 과제로만 서술했다. 사실상 본 프로젝트가 성공적으로 추진되려면 북핵문제가 어떤 방식으로든 풀려야 하며 남북관계가 개선되어야 하고 북한의 체제개혁과 대외개방이 본격적으로 추진되어야 한다. 중국은 대만과의 양안 관계에 있어서 시종 ‘정경분리’ 원칙에 쫓아 경제협력을 추진해 왔다. 정치관계가 잘 풀리지 않을 경우, 경제협력을 추진하다 보면 역으로 정치관계 개선에 도움을 줄 수 있다. 물론 대북문제에 있어서 ‘정경분리’ 원칙을 고수하기가 쉽지는 않겠지만 지난 시기 남북관계를 살펴보면 그 가능성이 전혀 없는 것도 아니다.

북한과의 경제협력을 추진함에 있어서 북한의 정책변화가 무엇보다 중요하다. 2012년 6월 북한이 ‘우리식의 새로운 경제관리방법’을 실시한 이후 현재 농업부문에서는 ‘포전담당제’가 시범에서 확산단계에 있으며, 기업에서도 ‘독립채산제’(중국의 개혁개방 초기와 비슷한 기업자주권 확대)가 광범위하게 실시되고 있는 것으로 알려지고 있다. 상업유통 분야에서도 대형마트들의 출현과 최근에는 인터넷 홈쇼핑 구매 등 상품유통 방식에서도 변화의 조짐들이 보이고 있다. 특히 대외부문에서 북한은 현재 21개 경제개발구의 설립을 공식적으로 발표하고 외자유치에

적극 나서고 있다. 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설은 북한이 국제협력에서 좋은 경험을 쌓음으로써 경제특구와 경제개발구 건설에 긍정적인 시범효과를 주게 될 것으로 기대된다.

지난 1990년대 초 UNDP가 추진했던 두만강 개발은 성공하지 못했고 2009년 이후 본격적으로 추진되고 있는 북·중 나선경제합작구 건설도 여러 가지 어려움에 직면하여 진척이 더딘 상황에서 이번 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설 프로젝트는 중요한 전략적 의의를 지니는 사업이라고 할 수 있다. 두만강개발 사업의 성공 여부는 중국의 동북진흥전략과도 밀접히 연결되어 있기 때문에 동북아시아 경제협력이 성공적으로 추진될 수 있느냐에 관한 중요한 시금석이 될 수도 있다. 중국은 그 어떠한 어려움에 직면할지라도 ‘창지투’를 선도구로 한 두만강 개발기획을 실현하려고 할 것인바 한국도 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상의 목표와 통일외교의 전략적 차원에서 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설에 적극 동참할 필요가 있다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 11월 24일

참고문헌

1. 단행본

- 呂 珂. 『中國沿邊開放中的跨境經濟合作區研究』. 雲南財經大學 碩士學位論文, 2011.
 립금숙. 『창지투선도구와 북한 나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제』. 서울: 통일연구원, 2011.
 王勝金. 『跨境經濟合作』. 吉林大學出版社, 2006.
 張 兵. 『中國跨國界次區域經濟合作研究』. 華東師範大學 碩士學位論文, 2000.
 丁長勝. 『延邊一線邊境發展研究』. 延邊大學碩士學位論文, 2014.5.
 제성훈 외. 『러시아의 극동 바이칼 지역개발과 한국의 대응 방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2014.

2. 논문

- 劉建文·雷小華. “廣西中越跨境經濟合作區的前景, 問題和對策.” 『東南亞縱橫』. 2010년 제6기.
 신용석. “두만강 지역의 관광개발방향과 과제.” 『통일정책연구』. 제23권 2호, 2013.

- 이상준. “통일시대를 향한 남북한 인프라 협력 방안.” 『통일경제』. 2014년 1호.
- 李莹莹, 《關於中越跨境經濟合作區的實証分析研究》. 華東政法大學碩士學位論文, 2011.
- 陳 俊. “區域經濟一體化與我國旅游服務貿易問題研究.” 『黑龍江大學』. 2009년 10호.
- 張旭華. “跨境經濟合作區的构建与中國的跨邊境合作策略探析.” 『亞太經濟』. 2011년 제4기.
- 홍순직. “2015년 남북관계 전망과 개선과제.” 『통일경제』. 2014년 2월호.

3. 기타 자료

- 『霍尔果斯政务网』.
- 『길림일보』.
- 『圖們江報』.
- 『연변일보』.
- 『延邊日報』.
- 『연변조선족 자치주 정부사업보고』. <<http://www.yanbian.gov.cn>>.
- 『조선반도논단』.
- 『한국경제신문』.
- 훈춘시 정부 홈페이지. <<http://www.hunchun.gov.cn>>.

Abstract

The Construction of International Tourism Cooperation Zone in Tumen River Delta

Jin-Shu Lin

The 4 Congress of the 12th session of Jilin Provincial People’s Congress has passed a bill on the construction of the Tumen River Delta International Tourism Cooperation Zone 12th February 2015. The construction of Tumen River Delta International Tourism Cooperation Zone is the need of the economic development of the border areas. The project is consistent with the GTI Tumen river development planning objectives, and thus can obtain the active assistance of international agencies, but also conducive to promoting the reform and opening up of the North Korea.

Tumen River Delta region is rich in ecological tourism resources and cultural tourism resources. China’s Hunchun region has a great change in the basic facilities in 1990s, and the region has the basic conditions for the construction of the international tourism cooperation zone so far. Common understanding and mutual trust between China, North Korea and Russia are the prerequisites for the construction of the international tourism cooperation area in Tumen River Delta region. The capital raising is the key, the construction of common management system and the provision of various preferential policies are important safeguards.

The construction of the international tourism cooperation zone in the Tumen River Delta region is the concrete practice of South Korea to realize the Eurasian initiative, and it is an important opportunity to improve the South Korea with North Korea relations. South Korea should participate in the development of Tumen river area with Chinese and Russian companies jointly. To participate in the construction of the regional tourism infrastructure, the construction of tourist attractions, the development and promotion of tourism products, and the training of the tourism industry furthermore.

Key Words: Tumen River Delta, International Tourism, Cooperation Zone, Common Management

통일 대비 북한의 원유·가스 탐사개발 계약에 관한 법정책적 고찰

오 일 석* · 윤 수 진**

- I. 서론
- II. 북한에서의 원유·가스 탐사개발권 계약
- III. 북한 정부의 위협과 계약법적 고려사항
- IV. 통일 대비 북한 원유·가스 탐사개발계약에 관한 분석
- V. 결론

국문요약

북한에는 엄청난 양의 원유·가스가 매장되어 있는 것으로 추정되고 있다. 이른바 '자원전쟁'의 시대에 원유 비생산국인 우리나라의 경우, 이와 같은 북한의 자원은 최대 관심사일 수밖에 없다. 북한의 원유·가스 탐사개발에 우리 기업들이 참여하는 것은 북한 자원개발에 있어 가장 중요한 시발점이 됨은 물론이고, 통일 이후 '통일 한국'의 경제력 측면에서도 반드시 고려되어야 할 부분이다. 북한의 자원을 이용할 수 있는 방법으로는 북한정부와 계약을 통해 원유·가스 탐사개발권을 취득하는 방법과 이를 인수하는 방법(승계취득)이 있다. 현재 우리나라는 해외자원개발을 위한 막대한 자본이나 고도의 기술, 축적된 경험 등이 부족하기 때문에 합작투자나 컨소시엄에 지분권자로서 투자하는 참여를 하고 있다. 이러한 맥락에서 북한 자원개발의 경우에도 탐사개발권을 승계 취득하는 방식을 고려하는 것이 현실적인 선택이 될 것이다.

그러나 북한 자원개발은 북한 당국의 정세 불안정과 신뢰성 있는 정책추진의 결여 등의 문제 때문에 진척이 더딘 어려움을 겪어왔다. 앞으로 북한에서 탐사개발 사업을 추진하고자 하는 국제석유회사와 우리 기업들은 이러한 위험성에 각별히 유념하면서 대비하여야만 할 것이다. 이 논문에서는 그 안전장치로서 안정화 조항, 재협상 및 변경 조항, 준거법 조항, 중재 및 주권면제포기 조항을 설계하여 계약에 반영시키는 방안을 검토 및 제시하였다.

한편, 남북한은 특수관계에 놓여있어 앞으로 '통일'이라는 변수를 고려하지 않을 수 없는데, 이 경우

거래가 아닌 국가승계라는 측면에서 기존 계약을 조명해 볼 필요가 있다. 따라서 '통일'이라는 중대한 여건변화가 발생한 경우, 기존에 북한 당국이 국제석유회사들과 체결한 탐사개발계약의 처리 문제에 대하여 논의를 집중하여 전개하였다. 이에 대하여는 구체적인 논거나 확실 구성에 차이가 있기는 하나, 결론적으로는 북한 당국이 통일 이전에 체결한 탐사개발계약도 '통일한국'이 승계한다는 데에 견해들이 모아지고 있는 것으로 보인다. 그러므로 이를 전제로 하여, '통일한국'은 계약상 안정화 조항이나 재협상 조항을 활용하여 이미 성립·진행되고 있던 탐사개발계약을 보다 유리한 방향으로 변경할 수 있을 것이다. 또한 통일한국의 국영석유회사는 비운영자로서 공동운영계약 규정을 통하여 기존 원유·가스 탐사개발 사업의 운영자를 통제하여야 할 것이다. 다만, 이 때 탐사개발권자의 이익이 침해되지 않도록 하여야 한다는 한계를 준수하여야 한다.

한편, 북한과 중국 혹은 러시아와의 영토분쟁지역 또는 해양경계획정과 관련한 문제가 있는 해상 혹은 중국이나 러시아와 인접한 해상 등에서의 원유·가스 탐사개발은 소유권 분쟁 등으로 인하여 지체될 수 있는데, 이러한 경우 공동개발협정이나 광구통합계약을 통하여 탐사개발의 계속적이고도 신속한 진행을 도모할 필요가 있다.

주제어: 국가승계, 안정화 조항, 재협상 조항, 공동 운영계약, 공동개발협정, 광구통합계약

* 법학박사, 고려대학교 강사, 국회도서관 법률정보실 전문경력관

** 변호사, 국회도서관 법률정보실 전문경력관

I. 서론

최근 중국, 미국, 러시아 등 한반도 주변 강국들은 동북아를 넘어 유라시아 차원에서 경제협력과 공동번영을 추구하는 국가적 정책과제를 발표한 바 있다. 구체적으로 미국은 2011년 ‘뉴 실크로드 이니셔티브’를 제시하여 중앙아시아와 남아시아를 관통하는 국제운송회랑 구축을 시도하였고, 러시아는 2012년 ‘신동방정책’을 제시하여 동시베리아와 연해주 등 극동지역 개발에 노력하고 있다. 중국은 ‘일대일로’ 전략을 제시하여 유라시아 지역에 대한 인프라건설과 무역 촉진 등을 통해 육상 실크로드 경제지대와 해상 실크로드를 구축하려고 구상하는 등 유라시아 지역을 단일 경제권으로 통합하려는 시도가 경쟁적으로 전개되고 있다.¹ 우리나라도 2013년 박근혜 대통령이 북한, 러시아, 중국, 중앙아시아, 유럽을 관통하는 물류, 교통, 에너지 네트워크와 인프라를 구축하여 장기적으로 전 세계 인구의 71%를 묶는 거대한 단일시장을 구축하자는 유라시아 이니셔티브를 제시한 바 있다. 이와 같이 미국, 러시아, 중국 등의 새로운 아시아 정책에 맞추어 우리의 유라시아 이니셔티브가 성공적으로 추진되기 위해서는 중국, 러시아 등과 양자관계 발전을 통해 신뢰를 축적하고 미국과는 전략적 소통을 유지 강화함은 물론,² 북한의 에너지 개발과 관련 인프라 구축을 통한 경제적 협력이 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

현재 북한에는 엄청난 양의 원유·가스가 매장되어 있는 것으로 추정되고 있다. 특히 한반도 형성과정에서 전개된 퇴적분지인 북한의 서한만은 지질구조상 원유가 존재할 개연성이 높다. 실제로 중국 국영해양석유총공사는 2005년 10월 자체 분석에 따라 서한만에 약 600억 배럴 규모의 원유가 매장되어 있다고 발표한 바 있다. 또한 북한과 원유·가스 탐사개발 계약을 체결하였던 영국의 Aminex와 석유개발 전문가들도 북한에 상당량의 원유·가스가 매장되어 있다고 확인한 바 있다. 이와 같이 상당량의 원유·가스가 매장되어 있다고 추정되고 있음에도 불구하고, 막대한 개발 비용과 기술력을 확보하기 곤란하여 북한에서의 원유·가스에 대한 탐사개발은 지지부진한 상태이다. 또한 정유시설과 운송시설 등 관련 인프라가 노후화되어, 북한은 중국과 러시아로부터 원유를 수입하고 있는 실정이다. 그렇지만 북한은 중국과 러시아로부터의 에너지 의존도에서 탈피하고, 낙후된 경제상황

¹ 신중호, “중국 일대일로 전략의 한반도에 대한 함의”, Online Series(Co 15-20), 통일연구원 (2015. 8. 12), p. 1.

² 신중호, 위의 글, p. 7, 참조.

을 타개하고 경제발전을 모색하기 위하여, 국제석유회사 등과 원유·가스 탐사개발 계약을 체결하여 원유·가스 탐사개발 사업을 진행하고 있다. 이러한 상황에서 우리가 북한의 원유·가스 탐사개발권을 취득하고 그 사업을 수행하는 것은 국제적으로 심화된 자원개발 경쟁의 추세와 유라시아 이니셔티브의 달성을 위하여 상당히 중요한 국가적 과제라 할 수 있다.

그러므로 이하에서는 현재까지 전개된 북한의 원유·가스 탐사개발의 상황과 원유·가스 탐사개발의 특성을 살펴보고, 탐사개발권이 취득과 관련한 계약에 대하여 고찰하고자 한다. 특히 북한 정부와의 계약을 통해 탐사개발권을 취득함에 있어, 북한 당국의 불안정성이나 돌발행동 등으로 인하여 탐사개발권을 상실하거나 중대한 변경이 발생할 수도 있기 때문에, 이에 대비하기 위한 안정화 조항, 재협상 및 변경 조항, 준거법 조항, 중재 및 주권면제포기 조항 등에 대하여 고찰하고자 한다. 마지막으로, 한반도 통일을 고려할 때, 북한 당국이 기존에 국제석유회사와 체결한 원유·가스 탐사개발권 계약은 국가승계로 인해 통일 한국에 승계된다는 전제하에, 통일 한국에 유리하게 위 탐사개발권 계약이 승계되어 운영될 수 있도록 안정화 조항과 재협상 조항의 활용을 고찰하고자 한다. 또한 우리 기업들이 통일 후 국가승계에 따라 기존에 실행되고 있는 탐사개발 프로젝트에 비운영자로 참여하는 경우 공동운영계약을 통해 기존 운영자를 통제하는 방법에 대하여도 살펴보고자 한다. 여기에 광구가 북한과 중국, 러시아와의 영역에 걸쳐 존재하는 경우에는 공동개발협정과 광구통합계약이 이용될 수 있는바 이를 검토하고자 한다.

II. 북한에서의 원유·가스 탐사개발권 계약

1. 원유·가스 탐사개발 계약에 대한 이해

가. 개요

원유·가스 탐사개발을 위해서는 막대한 자본, 첨단 기술 및 숙련된 인력과 축적된 경험이 필요하기 때문에 자원보유국 정부가 이를 독자적으로 수행하는 것은 곤란하다. 자원 보유국 정부는 자본 조달을 용이하게 수행하며, 전문 기술력과 인력을 보유한 국제석유회사 등으로 하여금 원유·가스 탐사개발을 수행하도록 하는 계약을 체결함으로써 자원을 개발하고 그 이득을 기반으로 낙후된 경제성장을 이룩하고자 한다.

한편 국제석유회사라 하더라도 원유·가스 탐사개발에 필요한 대규모 자본과, 집적된 기술, 전문 인력과 고부가가치의 정보를 모두 가지고 있는 경우는 거의 없다. 따라서 한 국제석유회사가 단독으로 자원보유국 정부와 원유·가스 탐사개발 계약을 체결하는 것이 아니라, 여러 국제회사들이 합작투자 또는 컨소시엄을 구성하여 자원보유국 정부와 탐사개발 계약을 체결하는 것이 보통이다.

자원보유국 정부와 국제석유회사 등은 원유·가스 탐사개발 사업의 성공으로 인한 이익을 추구하는 공동의 목적을 가지고 있기 때문에, 국제석유회사 등과 자원보유국 정부는 탐사개발권의 원시취득에 관한 계약을 정립해 왔다.³ 자원보유국과 국제석유회사들과의 원유·가스 탐사개발권의 원시취득에 대한 계약은 크게 양허, 생산물분배계약, 도급계약 등으로 나누어 볼 수 있다.⁴ 한편, 앞에서 살펴본 바와 같이 국제석유회사 등은 컨소시엄을 구성하여 이러한 탐사개발계약을 원시적으로 취득하는데, 이 컨소시엄에 자본을 투자하거나 전문기술을 제공하는 방법 등으로 참여한 각 회사들은 자신의 이해관계를 제3자에게 이전할 수도 있다. 이와 같이 탐사개발권의 지분을 인수하여 탐사개발에 참여하는 것을 승계적 취득이라 한다.

나. 탐사개발권의 원시적 취득

(1) 양허

원유·가스 탐사개발권의 가장 전형적인 방법은 양허이다. 원유·가스 탐사개발에 대한 고전적인 양허의 개념은 한 국가가 국제석유회사에 대하여 계약으로 정한 일정 기간 동안 배타적으로 특정 지역에 있는 유전을 개발할 수 있도록 허가한 계약이라고 정의될 수 있다.⁵ 고전적인 양허계약은 국제석유회사에 대하여 석유 탐사개발 운영과 관련된 모든 배타적 권리를 수여함과 아울러 석유 자원에 대한 소유권을 수여하였다.⁶ 이 경우 탐사개발권자는 자원 보유국 정부에 대하여 로열

³ Nutavoot Pongsiri, "Partnerships in oil and gas production-sharing contracts", *International Journal of Public Sector Management* (2004), pp. 431, 432 <available at <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=868037&show=html>> (검색일: 2015.11.19)

⁴ 이들 계약의 성격이나 역사적 배경은 다르지만 예산·회계적 측면이나 실질적 영향력 등을 고려할 때 사실상 유사한 측면이 많다는 견해도 있다. Michael Likosky, "Contracting and Regulatory Issues in the Oil and Gas and Metallic Metals Industries", *Transnational Corporations* (2009. 4), pp. 4, 13.

⁵ Zhigou Gao, *International Petroleum Contracts; Current Trends and new Directions*, Graham&Tortman/Martinus Nijhoff(1994), pp. 11~12.

터만 지급하면 되었고, 탐사개발에 대하여 자원보유국 정부의 간섭을 받거나, 세금이나 기타 보너스 등을 지급할 의무도 없었다. 이와 같이 고전적 양허가 자원보유국 정부 입장에서는 불리하였기 때문에, 동등이익분배, 새로운 로열티 지급, 보너스의 지급, 새금 부과, 가격통제, 광구반납, 최소작업의무, 정부의 개인 등을 규정한 현대의 양허계약이 등장하게 되었다. 그러나 현대적 양허에서도 자원보유국 정부가 국제석유회사로 하여금 일정한 지역에 대한 원유·가스 탐사개발을 허용한다는 기본적인 개념에는 변화가 없는바, 국제석유회사 혹은 이들이 주축이 된 컨소시엄은 원유·가스 탐사개발에 대한 구체적 사항에 있어 상당한 재량권이 허용된다.⁷

(2) 생산물분배계약

생산물분배계약은 자원보유국이 원유·가스에 대한 소유권과 통제권을 보유하고, 국제석유회사는 탐사개발에 따른 모든 비용과 위험을 부담하고 나서, 탐사개발에 성공한 경우 생산물을 분배받아 투자한 비용을 회수하는 구조이다.⁸ 탐사개발권자는 원칙적으로 원유·가스에 대한 소유권은 없지만, 우선 생산된 원유·가스에서 자신의 비용을 회수하고 남은 원유·가스 생산물 가운데, 자원보유국 정부가 분배해 준 것에 대하여 소유권을 갖게 된다. 즉, 생산물분배계약은 자원보유국이 원유·가스에 대한 소유권과 통제권을 보유하고, 국제석유회사는 탐사개발에 따른 모든 비용과 위험을 부담하고 나서, 탐사개발에 성공한 경우 생산물을 분배받아 투자한 비용을 회수하는 구조이다.⁹ 따라서, 합작투자과 달리, 자원보유국 정부는 원유·가스의 탐사개발에 대한 위험을 부담하지 않는 장점이 있다. 생산물분배계약하에서 자원보유국 정부는 탐사개발권자에 대하여 각종 보너스를 요구하고, 세금을 부과할 수 있다.¹⁰

⁶ 오일석, “원유·가스 탐사개발 계약에서의 계약설계에 관한 연구”, 고려대학교 대학원 박사학위논문(2012. 12), p. 62 참조.

⁷ 오일석, “베네수엘라에서의 원유·가스 탐사개발을 위한 합작투자에 관한 연구”, 『홍익법학』, 제 15권 제4호(2014. 12), p. 278 참조.

⁸ 오일석, 앞의 박사학위 논문(각주 6), p. 67 참조.

⁹ Tade Oyewunmi, “Stabilization and Renegotiation Clauses in Production Sharing Contracts: Examining the Problems and Key Issues”, *International Energy Law Journal* 2011 ~7(2011), pp. 276, 277.

¹⁰ 오일석, 앞의 박사학위 논문(각주 6), p. 72 참조.

(3) 도급계약

도급계약¹¹은 자원보유국 정부와 원유·가스 탐사개발을 수행하기로 계약한 국제석유회사가 개발생산된 원유·가스에 대한 소유권을 갖지 못한 채, 제공한 서비스의 대가를 받는 것이다.¹²

국제석유회사들이 일정 광구에 대한 탐사개발 서비스를 제공하고, 자원보유국 정부는 그러한 서비스 제공에 대한 수수료만을 지급하는 도급계약도 체결되고 있다. 생산물분배계약과 같이 도급계약에서도 국제석유회사는 원유·가스에 대한 소유권을 갖지 못한다. 다만, 국제석유회사는 서비스 제공에 대한 대가로 수수료를 수령할 뿐이다. 그럼에도 불구하고 유허 설비와 인력을 가지고 있는 국제석유회사 등은 서비스계약을 통하여 탐사개발을 지속함으로써 이들을 활용하고 고정비용 등을 상쇄함은 물론, 관련 기술과 경험을 더욱 축적할 수 있으므로, 서비스계약에 응하게 된다.¹³

다. 탐사개발권의 승계 취득

탐사개발권의 지분을 인수하여 탐사개발에 참여하는 승계취득의 방법에는 자산거래계약과 원유·가스 탐사개발에 참여한 회사의 주식을 인수하는 주식양도계약으로 나누어 볼 수 있다. 자산거래계약은 대상 자산을 직접 취득하지만, 주식양도계약은 회사의 주식을 취득하여 간접적으로 자산을 취득하는 것이므로 매수인은 대상회사의 채무와 책임을 포괄적으로 인수하는 위험에 노출된다. 따라서 주식양도에서 매수인은 알려지지 않거나, 원하지 않는 책임을 부담할 수 있기 때문에, 이를 회피하고자 하는 매수인은 주식양도 보다는 자산거래계약을 선호한다.¹⁴

한편 자산거래계약에 있어, 합작투자 혹은 컨소시엄의 지분 이전을 원하는 당사자는 자신의 그 지분 양도에 대한 우선매수권 행사여부를 합작투자 혹은 컨소시엄의 다른 당사자들에게 통지하여야 한다.¹⁵ 즉, 자산거래계약에 있어 탐사개발권

¹¹ ‘서비스 계약’이라고도 한다.

¹² Ernest E. Smith, “From Concession to Service Contracts”, *Tulsa Law Journal* (1992), p. 519.

¹³ 오일석, 앞의 논문(각주 7), p. 279 참조.

¹⁴ Philip R. Clark, Howard L. Boigon and Milam Randolph Pharo, “Strategic Management Risk in Oil and Gas Acquisitions”, *Rocky Mountain Mineral Law Foundation*(2008, paper 8), III.

¹⁵ 오일석, 앞의 박사학위논문(각주 6), p. 109 참조.

의 거래는 다른 당사자들의 우선매수권 행사의 위험에 노출되어 있다.¹⁶ 그러나 주식양도 방식은, 이러한 제한이 없기 때문에 위 우선매수권에 대한 회피수단으로 활용되고 있다. 그러나 주식양도 방식의 경우, 자원보유국의 국내법 혹은 대상 회사의 주식이 상장된 국가의 증권거래법 등에 따라 금융감독기관에 일정 사항에 관해 보고하여야 하는 경우도 있다.¹⁷ 그러나 자산거래에 있어서는 이러한 사항은 요구되지 않는다.

2. 북한에서의 탐사개발권 취득

가. 북한의 원유·가스 탐사개발 현황

북한은 1968년에 러시아와 스웨덴으로부터 첨단 탐사장비를 도입하면서 서해안의 숙전(Sook-Chon)에 원유탐사원(Oil Exploration Institute)을 설립하여 서해안에 대한 원유·가스 탐사개발을 강화하였다.¹⁸ 이후 북한은 1983년 내각 산하에 원유개발청(Crude Oil Exploration Bureau)을 설립하였으며, 싱가포르로부터 14,000톤급의 탐사시추선을 도입하여 남포 인근 해상에 대한 탐사작업을 진행하였다.¹⁹ 북한은 1993년에 원유개발청을 원유산업부로 격상시켰으며, 1994년에 최고인민회의를 개최하여, 유전의 발굴, 관련 산업의 장비 현대화 및 탐사의 집중을 위해 외국인 투자를 증대할 것을 결의하였다.²⁰

북한의 육상과 해상에 대한 다수의 탐사개발 사업이 진행되었음에도 정보의 차단과 비공개로 그 지질구조 및 유전의 경제성 등에 대한 정확한 데이터가 부족한 것이 사실이지만, 북한의 해상 광구에서의 원유·가스 매장 가능성은 상당히 높게 평가되고 있다. 한편 1993년 북한은 서해와 동해에 13개의 시험시추를 실시하였으며, 평안도 조도로부터 66킬로미터 떨어진 서해에서 350배럴의 원유를 생산하였으며, 1998년에는 남포해상에서 450배럴의 원유를 생산하였다.²¹ 나아가 캐나다 석유회사인 Cantex는 위 조도 인근 광구에서 대한 시추를 통해볼 때 50억에

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Edward Yoon, *Status and Future of the North Korean Minerals Sector*, Nautilus Institute(January 6, 2011), p. 22.

¹⁹ Paik Keun Wook, "North Korea And Seabed Petroleum, Royal Institute of International Affairs", pp. 1~7<available at http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Keun_Wook_Paik.pdf> (검색일: 2015.11.19).

²⁰ Paik Keun Wook, 위의 글, p. 4.

²¹ Edward Yoon, 앞의 글(각주 18), p. 22.

서 400억 배럴의 원유가 매장되어있는 것으로 보인다고 보고하였다.²²

북한의 온천, 안주, 서한만, 평양, 동한만, 길주, 경성만 등 7개 지질 분지(Basins)에서 탐사개발이 이루어지고 있는데, 1996년 시험 시추 및 1997년 500킬로미터에 이르는 2D 탄성과 조사와 그 분석을 통하여, 안주와 평양 분지 전체에서 상당한 원유·가스 침전물이 발견되어,²³ 원유·가스 매장 가능성을 높이고 있다. 나아가 위 7개 지질분지에서 22개 유정(well)에 대한 시추가 진행되었는데 대부분의 유정에서 원유·가스가 발견되었고, 하루 75배럴의 경질유가 시험생산되고 있다고 한다.²⁴

그렇지만 북한은 국제사회에서 투자 보장이 이행되는 신뢰성을 구축하고 있지 못하고, 지질탐사, 시추, 생산, 정유 및 운송 등에 필요한 자본과 기술이 투입되기 곤란하며, 현지 가동되고 있는 시설들도 낙후하여 이를 재정비하고 가동하기 위해서는 상당한 시간과 자본이 소요될 것으로 보인다.²⁵

나. 북한 정부와 국제석유회사의 탐사개발권 계약

원유·가스 탐사개발은 원유·가스 지원에 대한 탐사, 탐사된 유정에 대한 시험 시추, 이에 기초한 해당 유정에 대한 경제성 평가, 개발·생산 등으로 이루어진다.²⁶ 자원보유국 정부는 탐사권과 개발생산권을 따로 계약하기도 하고, 개발·생산권까지 모두 계약하기도 한다.

1974년 Beach Petroleum은 북한 정부를 대리하는 조선설비와 5년의 탐사와 20년의 생산 기간으로 구성된 25년의 생산물분배계약을 체결하였는데, 이 계약에는 세금이나 계약체결에 따른 보너스는 없었지만, 생산 보너스를 지급하는 것이 규정되었으며, Beach Petroleum은 1997년 1,000킬로미터에 이르는 추가 지역에 대한 탄성과 탐사 비용을 대가로 위 생산물분배계약에 따른 25%의 권리를 말레

²² Edward Yoon, 앞의 글(각주 18), pp. 22~23.

²³ HBOil JSC, "Announces Acquisition of North Korean Oil Projects"(June 17, 2013) <available at http://www.bdsec.mn/files/HBOil_JSC_Announces_Acquisition_of_North_Korean_Oil_Projects.pdf> (검색일: 2015.11.19).

²⁴ James Byrne, "North Korea takes first steps towards oil exploration, the guardian"(2014. 7.1) <available at <http://www.theguardian.com/world/2014/jul/01/north-korea-oil-gas-exploration>> (검색일: 2015.11.19).

²⁵ *Ibid.*,

²⁶ 이와 같은 활동을 상류(upstream)이라고 한다. 여기에서 생산된 원유·가스에 대한 수송이나 운송 등과 관련된 활동을 중류(midstream), 정유 및 마케팅 등의 활동을 하류(downstream)이라고 한다.

이시아 회사에 farm-out²⁷ 계약방식으로 이전하였다.²⁸

북한은 1987년 영국의 석유회사인 Leeward와 탐사 계약을 체결하였고, 1987년 7월 31일에 네덜란드 석유회사인 Meridian과 서한만에 대한 탐사 계약을 체결하였다.²⁹ 네덜란드 Meridian 석유회사의 호주 법인은 1990년에 북한 당국과 탐사권 계약을 체결하였는데, Meridian이 탐사한 지진판 데이터는 런던의 프로세싱 센터에 보내졌지만, 북한 당국은 그 처리 비용을 지불하지 못하여 데이터를 돌려받는데 실패하였다.³⁰

한편 북한 에너지부를 대리한 국영회사인 조선설비가 1993년에 Taurus Petroleum과 생산물분배계약을 체결하였다. 이 생산물분배계약은 1백만 달러를 대금으로 5년간의 탐사기간에 최대 3년의 연장기간을 규정하고 있으며, 원유·가스가 생산되는 경우 최초 북한이 55%의 생산물을 갖는 것으로 하고, 생산 비율의 증가에 따라 북한 당국의 소유비율을 증가시키는 것을 내용으로 하고 있으며, 조세나 보너스는 별도로 지급함이 없이, Taurus Petroleum가 북한에 분배되고 남은 생산물의 소유권을 차지하는 것으로 하였다.³¹

2001년 9월, 싱가포르 회사인 Sovereign Ventures Pte. Ltd(SVPL)는 북한 당국으로부터 중국과의 국경지역에서부터 두만강을 지나 블라디보스토크 남쪽에 이르는 지역에 대한 양허(concession) 계약을 체결하였는데, 이 양허는 지구물리학 탐사를 위한 시험기간 3년, 2년의 시험 시추 단계 및 탐사개발에 성공할 경우 20년의 개발생산 기간을 규정하고 있으며, 최초 5년 동안의 운영에 대하여는 법인세

²⁷ 오정환, “원유·가스 탐사개발권의 취득에 관한 법적 연구-Farmout 거래를 중심으로-”, 한양대학교 대학원 박사학위논문(2011. 2), p. 21. Farm-out은 원유·가스 탐사개발과 관련한 자산, 권리 등의 거래에 있어 직접취득이나 간접취득이 아닌 제3의 방식이다. 왜냐하면, farm-out은 탐사개발권의 양수인인 farmee가 일정한 의무를 이행하는 것을 선행조건으로 하여 이루어지는 특성을 갖고 있기 때문이다. 즉 양수인인 farmee는 양도인인 farmor에게 거래 대금을 지급하는 것이 아니라, farm-out 계약에서 정하고 있는 탐사 등의 급부를 이행함으로써 탐사개발권을 취득하게 된다. Farm-out 계약은 향후 farmee의 일정급부 이행을 조건으로 탐사개발권이 이전되지만, farm-out 계약 체결시점에 farmee가 대상 광구의 점유를 이전받고 이에 대한 탐사개발을 직접 수행한다는 점이 특징이다. Farm-out 거래는 탐사개발권이라는 자산을 직접 취득한다는 점에서 광의로 자산거래계약의 일종으로도 볼 수 있으나, 거래절차나 방법에 있어 자산거래계약과 구별되는 독특한 특징을 가지고 있으므로 제3의 방식으로 인식되고 있다.

²⁸ Alex Stewart, “Glimmers of hope seen in North Korean basins, markets”, Oil and Gas Journal(April 1, 1999), p.3 <available at <http://www.ogj.com/articles/print/volume-97/issue-1/in-this-issue/exploration/glimmers-of-hope-seen-in-north-korean-basins-markets.html>> (검색일: 2015.11.19).

²⁹ Paik Keun Wook, 위의 글(각주 19), pp. 3~4.

³⁰ Paik Keun Wook, 위의 글(각주 19), p. 4.

³¹ Alex Stewart, 위의 글(각주 28), pp. 3~4.

가 면제된다.³²

다. 북한 탐사개발권의 승계취득

북한 국영석유회사(KOEC)는 2012년 10월 북한의 해상에서 원유·가스 탐사개발 및 생산을 위하여 NHLB와 합작으로 KOEC International Inc.(KOEC-II)를 설립하였으며, KOEC-II의 주식은 NHLB가 20%, 북한 국영석유회사가 80%를 보유하기로 하였다.³³ 한편 석유제품의 정제 및 처리에 대한 전문회사로서 몽고 주식시장에 상장된 HBO는 2013년 NHLB의 주식을 100% 인수하였다. 이와 같이 HBO는 주식양도 방식의 탐사개발권 승계취득을 통하여 북한의 원유·가스 탐사개발에 참여하고 있다. 나아가 HBO는 시장 참가자들에 대하여 북한의 지하지질구조에 대한 데이터에 접근할 수 있도록 함으로써 이들의 탐사개발 참여를 유도하고 있다.³⁴

III. 북한 정부의 위협과 계약법적 고려사항

1. 북한 정부에 의한 위협

북한 원유·가스 탐사개발 사업에 있어 지질구조와 개발 생산에 대한 어려움 못지않게 위협한 것이 북한의 정치·사회·경제·문화적 상황이다.³⁵ 북한의 원유·가스 탐사개발에 참여한 국제석유회사 등의 이해관계는 북한 당국의 일방적인 정책 변경이나 법률의 개정으로 인하여 불측의 손해가 발생할 수 있다. 따라서 북한에서 원유·가스 탐사개발 사업을 수행하기 위해서는 북한의 정치 상황은 물론 경제, 사회적 운영체계에 대한 이해는 물론 국제사회의 북한에 대한 제재조치 등에 대한 파악이 필요하다.

앞에서 살펴본 바와 같이 북한은 낙후된 기술과 부족한 자본 및 전문 인력과 정보의 부재로 인하여, 외국인투자를 적극 유치하여 원유·가스 탐사개발 사업을 추진하고 있다. 북한은 2004년 9월에 런던에 기반을 둔 Aminex와 서해안 및 동해안 일부의 해상과 육상인 안주 분비에 대한 9년 기간의 생산물분배계약은 물론

³² Paik Keun Wook, 위의 글(각주 19), p. 7.

³³ HBOil JSC, 위의 글(각주 23).

³⁴ James Byrne, 위의 글(각주 24).

³⁵ James Byrne, 위의 글(각주 24).

20년 동안의 탐사계약을 체결하였다. 이 탐사계약에 의하면 Aminex는 자신의 탐사를 기반으로 북한에서 생산되는 모든 원유·가스에 대한 로열티를 받을 수 있으며, 시추된 유정에 대한 권리를 매수할 권한을 부여받고, 기존 탐사권에 대한 우선권도 부여받았다.³⁶

그러나 계약체결 이후 5년이나 진행과 정지를 반복한 끝에 Aminex는 겨우 탐사 작업을 시작하고 관련 장비와 설비를 북한에 들여올 수 있었다. Aminex가 탐성과 데이터에 대한 일부 분석을 완료하였다고 하였지만, 북한에 대한 투자는 미미한 수준이다. 2010년에 Aminex는 자회사인 KOREX의 해당 권리(이해관계)의 50%를 싱가포르회사인 조선에너지에게 매각하였다.³⁷

한편 서해에서의 원유·가스 탐사개발은 2005년 북한의 부수상(deputy premier)인 로두철(Doochul Roh)과 중국의 부수상인 쟁페이안(Zeng Paiyan) 사이에 체결된 MOU에 의하여 중지되었다.³⁸ 이 과정에서 Aminex는 아무런 조치도 취할 수 없었으며 북한 사업을 중지하여야 했다. 2012년 5월 Aminex는 북한의 양허 계약에 참여하지 않을 것이라고 하였다.

앞에서 살펴본 바와 같이 Aminex는 북한과의 탐사계약에서 합의한 바와 같이 북한의 광구에 대한 탐사를 수행하였으므로, 생산물분배계약을 체결하여 개발·생산권을 우선적으로 확보할 수 있었음에도 불구하고 이를 포기한 것이다. 비록 Aminex가 공식적으로 개발생산에 나아가지 않은 이유에 대하여 언급하지는 않았지만, 북한의 예측할 수 없는 정치적 환경에 대한 성명을 발표한 바 있으며, 이 회사의 2005년부터 2009년의 연차보고서에서는 북한에 대하여 언급하고 있는데 북한에서의 사업 진행의 곤란함을 인정하고 있다.³⁹

2. 계약법적 고려사항

북한과 같이 정치적 불안정성이 크고, 정책의 일관성과 예측성을 담보하기 곤란

³⁶ RIGZONE, “Aminex Signs Production Sharing Agreement in North Korea”(2005. 8. 4) <http://www.rigzone.com/news/oil_gas/a/24264/Aminex_Signs_Production_Sharing_Agreement_in_North_Korea#sthash.hrqE1cJZ.dpuf>http://www.rigzone.com/news/oil_gas/a/24264/Aminex_Signs_Production_Sharing_Agreement_in_North_Korea> (검색일: 2015.11.19).

³⁷ Shore Capital Aminex, *Equities Research* (November 15, 2010), p. 10.

³⁸ Leo Byrne, “North Korea takes first steps towards oil exploration, the guardian”(July 1, 2014) <available at <http://www.theguardian.com/world/2014/jul/01/north-korea-oil-gas-exploration>> (검색일: 2015.11.19).

³⁹ *Ibid.*,

하여 투자자보호에 대한 기대가 충분하지 못한 경우, 국제석유회사들은 이러한 국가와 체결한 탐사개발권 계약이 법적 보호를 받을 수 있도록 계약법적 장치를 규정하여야 한다. 원유·가스 탐사개발계약에 있어 정치적 위험이 심각하고 투자에 대한 보호체계가 미흡한 자원보유국 정부의 위협에 대비하기 위하여, 국제석유회사들은 보통 안정화 조항, 재협상 및 수용조항, 준거법 조항, 중재 및 주권면제 포기 조항 등을 규정한다.

가. 안정화 조항

안정화 조항은 원래 자원보유국 정부의 법률을 동결시켜 자원보유국 정부가 탐사개발권 계약에서 구체화된 권리 등을 변경, 소멸, 박탈하는 입법이나 정책을 집행하지 못하도록 하는 것이었다. 그러나 현대의 안정화 조항은 “만일 자원보유국 정부가 원유·가스 사업에 대한 부정적인 행위를 하는 경우, 국제석유회사가 위 계약 체결 당시와 동일한 금전적 지위를 유지할 수 있도록 보상에 의하여 원유·가스 계약의 내용이 재조정되어야 한다.”는 것을 말한다.⁴⁰

결국 안정화 조항은 자원보유국 정부가 국제 투자자와의 계약에 영향을 줄 수 있는 행위 및 법규를 변경할 수 있는 절대적이고 주권적인 권리와 권한을 가지고 있음에도 불구하고, 투자자를 보호하기 위한 조치로서 기능한다.⁴¹ 따라서 국제석유회사 등은, 입법이나 정책의 변경, 원유·가스 사업에 대하여 중대한 부정적인 경제적 영향을 미치는 경우 등에 있어서도 동일한 경제적 지위를 보장받을 수 있도록 안정화 조항을 규정할 것을 요구할 필요가 있다.

북한 당국이 탐사개발권의 조건과 내용에 대하여 일방적으로 변경하는 경우, 국제석유회사 등은 계약에 반영된 안정화 조항을 근거로 일방적 계약 변경에 대하여 대응하여, 정당한 보상을 요구하여야 한다.

나. 재협상 및 변경 조항

원유·가스 탐사개발은 장기간의 고위험 사업이기 때문에 사회 경제적 상황은 물론 자연적 환경의 변화 등에 따른 위험에 직면하게 된다. 이와 같이 예상치 못한 위험에 대응하기 위해 재협상 및 변경 조항(Renegotiation and Adaption

⁴⁰ Talal A.Q. Al-Emadi, “Stabilization Clauses in International Joint Venture Agreements”, *International Energy Law Review* (2010), p. 57.

⁴¹ 오일석, 앞의 박사학위 논문(각주 6), p. 89 참조.

Clauses)을 규정할 필요가 있다. 재협상 및 변경 조항에 의하여 당사자들은 새로운 상황에 적합하도록 계약을 변경함으로써 탐사개발권 관련 계약의 안정성과 유연성을 확보할 수도 있다.⁴² 그러나 재협상 및 변경 조항은 정치적 혹은 법률적 문제와 관련된 사항에 한정시켜야 한다. 재협상 조항을 이들 문제 이외의 가격 변동 등으로 확대하게 되면, 자원보유국 정부는 재협상 조항을 근거로 로열티, 생산물분배 비율, 세금 등을 자신에게 유리하게 변경할 수 있기 때문이다.⁴³ 따라서 재협상 조항은 재협상을 야기하는 상황변화, 사정변경의 계약에 관한 영향, 재협상의 목적, 재협상의 절차, 재협상 과정이 실패한 경우의 해결책 등을 명확히 규정하여야 한다.⁴⁴

이러한 사정을 고려하여, 국제석유회사 등은 재협상 및 변경 조항이 자신들의 이해관계를 보호하는데 도움이 될 것으로 판단되는 경우, 이를 규정하도록 요구할 필요가 있다. 그렇지만 국제사회에서 신뢰성을 상실한 북한당국은 재협상 조항을 통하여 로열티의 증대, 최소작업의무에 대한 기간 단축, 세금 부과 등 국제석유회사에 오히려 불리한 내용을 재협상으로 요구할 수도 있는바 신중하게 접근하여야 한다.

다. 준거법 조항

원유·가스 탐사개발권 계약에 있어 준거법 문제는 이 계약에 의하여 발생한 분쟁 뿐만 아니라, 이 계약의 해석과 관련된 모든 문제에 영향을 주고 있다. 따라서 탐사개발권 계약과 관련된 준거법 조항(Applicable Law Clause)은 엄격히 말하자면 계약의 해석에 관한 문제일 뿐만 아니라, 계약과 관련한 위험을 회피하는 수단으로 활용될 수 있다.

Aminex와의 계약에서 준거법으로 스위스법이 채택되었는데,⁴⁵ 이는 원유·가스 개발생산을 위해 외국인 투자가 절실한 북한 당국이 양보하였기 때문인 것으로 보인다. 따라서 국제석유회사 등은 이러한 북한 당국의 태도를 이용하여 보다

⁴² Bede Nwete, “To what extent can Renegotiation Clauses Achieve Stability and Flexibility in Petroleum Development Contracts?”, *International Energy Law and Taxation Review* (2006), p. 56.

⁴³ Piero Bernardini, “The Renegotiation of Investment Contracts”, *Foreign Investment Law Journal* (1998), p. 416.

⁴⁴ Piero Bernardini, “Stabilization and Adaptation in Oil and Gas Investments”, *Journal of World Energy Law & Business* (2008), pp. 103~110.

⁴⁵ RIGZONE, 앞의 글(각주 36).

유리한 준거법 조항을 규정하여야 한다.

라. 중재 및 주권면제포기 조항

국제석유회사들은 탐사개발권 계약과 관련하여 발생한 분쟁에 대해 국제상사 중재를 통해 해결하고자 한다.⁴⁶ 원유·가스 탐사개발에 있어 당사자들은 중재조항과 관련하여, 중재 이전의 분쟁의 조정, 중재자의 임명, 주권면제⁴⁷의 포기 등을 규정한다.⁴⁸ 일반적으로 자원보유국 정부와 국제석유회사의 중재합의는 자원보유국 정부가 주권면제를 포기한 것으로 해석되는데, 이는 어디까지나 주권면제를 원용하여 중재절차에의 회부를 거부할 수 없다는 것을 의미하는 것이지, 중재판정의 집행에 대해서도 주권면제를 포기한 것은 아니다.⁴⁹ 따라서 중재판정의 집행력을 담보하기 위해서는 주권면제 포기⁵⁰ 조항을 반드시 설계할 필요가 있는 것이다.

특히 국제석유회사 등은 북한과 양자투자협정을 체결한 국가를 파악하고 이들 국가에 특수목적회사를 설립하여 북한 당국과 탐사개발권 계약을 체결함으로써, 양자투자협정을 통해 국제 중재 및 주권면제가 실현될 수 있도록 구체적인 방법을 모색하여야 한다.

⁴⁶ R. Doak Bishop, Sashe D. Dimitroff and Craig S. Miles, "Strategic Options Available When Catastrophe Strikes the Major International Energy Project", *Texas International Law Journal* (2001), p. 653.

⁴⁷ 유형성, "국가면제의 제한에 관한 국제적 동향", 『법학연구』, 한국법학회(2009.5), p. 444. 국제관습법상 국가는 원칙적으로 다른 국가의 주권에 복종하지 아니하므로 국가는 다른 국가의 재판권에 복종하지 아니한다는 원칙이 주권면제(sovereign immunity), 국가면제(state immunity) 또는 관할권면제(jurisdictional immunity)라 한다. 오승진, "국제법상 국가면제: 국제인권법의 관점에서", 『안암법학』, 제28호 (2009. 1), p. 462. 주권면제 이론은 국제법상 모든 국가는 평등하므로 어느 한 국가가 다른 국가에 대하여 권한을 행사하는 것은 부당하다는 것과 국가간의 우의를 유지하고 국가간의 불필요한 마찰을 피하게 한다는 점에 근거하고 있다고 한다.

⁴⁸ 오일석, 앞의 박사논문(각주 6), p. 94 참조.

⁴⁹ 최승환, "해외에너지자원개발협정의 법적 쟁점과 분쟁사례", 『국제거래법연구』, 제17권 제2호 (2008), p. 350.

⁵⁰ R. Doak Bishop, James Crawford & W. Michael Reisman, *Foreign Investment Disputes: Cases, Materials and Commentary* (Kluwer Law International, 2005), p. 308. 주권면제의 포기(Waiver of Sovereign Immunity)는 "당사자들은 이 중재조항에 의하여 판단 또는 결정된 사항에 대한 유효성과 강제력에 관하여 주권면제의 포기를 명확히 하며, 만일 일방 당사자가 중재 결정을 이행하지 않는 경우, 이 중재조항은 해당 법률에 따라 관할권을 갖는 법원에 의하여 소송당사자에 대해 강제력을 갖는다"라고 설계될 수 있다. 이렇게 함으로써 외국 법원이 특정 국가에 대하여 주권면제 원칙을 근거로 다른 국가의 법원에 제기된 중재 판단의 집행을 거절하는 위험을 방지할 수 있다.

3. 소결

국제석유회사 등이 북한의 정부 위협에 대응하여 안정화 조항, 재협상 및 변경 조항, 준거법 조항, 중재 및 주권면제포기 조항 등을 탐사개발권 계약에 반영하였음에도 불구하고, 북한 당국이 탐사개발권에 대한 국유화, 수용, 무단 변경 등을 실행할 수 있다. 이 경우, 국제석유회사 등은 탐사개발권 계약의 위 조항들을 근거로 국제사법당국에 북한을 제소할 수 있을 것이다. 국제사법당국이 위 계약조항들을 근거로 북한으로 하여금 국제석유회사에 대한 배상을 결정하였다 하더라도 북한이 이를 이행하지 않을 수도 있다. 이 경우 국제석유회사는 북한의 해외자산에 대한 압류 등을 통하여 합리적인 배상을 받을 수 있을 것이다. 나아가 국제사법당국의 결정을 무시하는 경우 북한에 투입된 해외자본이 이탈할 수 있고 이는 북한의 경제를 더욱 퇴보시킬 것이므로, 이러한 계약규정에 기초한 국제사법당국의 결정은 실질적인 구속력을 담보할 수 있다.

IV. 통일 대비 북한 원유·가스 탐사개발계약에 관한 분석

1. 북한의 계약에 대한 국가 승계

앞에서 살펴본 바와 같이 북한 당국은 국제석유회사와 원유·가스 탐사개발을 위한 양허 및 생산물분배계약을 체결하고 있다. 남북한은 특수관계에 놓여있지만 ‘통일’이라는 변수를 고려하지 않을 수 없는데, 만일 남북한이 통일되는 경우 통일한국은 북한이 체결한 양허나 생산물분배계약에 구속되는지와 관련된 국가승계의 문제가 발생한다. 이와 같이 국가승계에 있어 양허나 생산물분배계약과 같은 기득권보호의 문제는 이론적 대립이 있었으며 국제 판례나 관행에서도 문제되고 있다. 전통적 국제법은 선행국에 의하여 부여된 양허권은 기득권 존중의 원칙에 따라 승계국에 의하여 존중되어야 하고, 상설국제사법법원(Permanent Court of International Justice)의 판례도 선행국에 의하여 부여된 기득권이 후계국에서 존중되어야 한다는 것이 일반적이라고 하지만, 주권의 변경에 따라 발생하는 새로운 사태에 있어서 승계국의 공익 및 경제적, 사회적 발전을 고려할 필요 때문에 승계국은 양허권을 개정할 필요가 있을 수 있다는 견해도 있다고 한다.⁵¹ 결국 양

⁵¹ 법무법인 태평양, 『통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구』, 통일부 정책연구용역 보고서(2011.9), p. 112 참조.

허계약의 국가승계에 관한 국가 관행을 볼 때, 국제사회의 이익과 승계국의 이익을 형량하여 관련 당사자 간의 합의를 통하여 해결하고 있는바, 특별한 사정이 없는 한 승계국인 통일 한국은 선행국인 북한이 국제석유회사 등과 체결한 원유·가스 탐사개발에 관한 양허계약을 승계하게 될 것이다.⁵² 따라서 원유·가스 탐사개발 사업과 관련한 투자에 대한 권리를 가지고 있는 제3국의 이해를 고려하여 통일 한국은 북한의 채무를 승계하는 것을 원칙으로 하되, 통일 한국은 해당 양허계약의 당사자와 협의를 하여 북한 지역 주민의 최저 생존권 보장 및 북한 지역의 경제재건과 같은 합목적적 요청을 감안하여 북한 지역에 성립되어 있는 외국의 북한 원유·가스 탐사개발 관련 권리에 대해 다시 협상할 수도 있을 것이다.⁵³

2. 안정화 조항 및 재협상 조항의 활용

원유·가스 탐사개발과 같은 대규모 거래 계약에 있어, 근본적이고 예상하지 못한 불측의 사정변경 및 이행의 실패로 인하여 당사자들이 의도하였던 목적달성에 대한 심각한 장애상황이 발생한 경우, 당사자들에게 재협상 관련 권리와 의무를 제공하여야 한다.⁵⁴ 따라서 원유·가스 탐사개발과 관련한 양허나 생산물분배계약에서 재협상이 필요한 사건, 재협상의 효과와 목적을 탐사개발권 계약 내용에 상세하게 정의하기도 한다.⁵⁵ 그러나 이와 같은 사항을 계약 내용에 구체적으로 정의해 버리면, 당사자들이 효과적인 재협상 및 변경 체계를 구축하고 있다 하더라도, 상황변화에 탄력적으로 대응할 수 없어 재협상에 대한 실질적인 결과를 기대하기 어렵다.⁵⁶

재협상 조항을 통하여 당사자는 일방적이고 비효율적이 되어버린 계약을 수정할 수 있는 기회를 가지게 된다. 즉, 재협상과 변경 조항에 의하여 당사자들은 새로운 상황에 적합하도록 계약을 변경함으로써 탐사개발권 관련 계약의 안정성과 유연성을 확보할 수 있다.

⁵² 정민정, “북한의 광물자원개발에 관한 양허계약의 통일 후 처리 문제와 대응과제”, 『NARS 정책보고서』, 제36호(2015.5.4), 국회입법조사처, pp. 65, 67 참조

⁵³ 정민정, 앞의 보고서, p. 66 참조.

⁵⁴ Thomas W. Wälde & Abba Kolo, “Renegotiation and Contract Adaptation in the International Investment Projects: Applicable Legal Principles & Industry Practices”, *Oil Gas Energy Law* (2003), pp. 7~8.

⁵⁵ *Ibid.*,

⁵⁶ Thomas W. Wälde, “Renegotiating acquired Rights in the Oil and Gas Industries: Industry and Political Cycles meet the Rule of Law”, *Journal of World Energy Law & Business* (2008), p. 550.

따라서 북한이 국제석유회사와 체결한 양허나 생산물분배계약에 재협상 조항이 있다면 통일 한국은 이를 적극 주장하여야 한다. 한반도 통일 상황은 근본적이고 예상하지 못한 사정의 변경에 해당하는 바, 당사자들은 합리적인 범위 내에서 이러한 상황에 적합하게 자신의 권리관계에 대해 재협상할 수 있기 때문이다. 즉, 앞에서 살펴본 바와 같이 통일 한국은 국가변경 또는 승계가 탐사개발 계약과 관련한 재협상 및 변경 조항에 해당하는 사항임을 주장하여, 로열티, 보너스, 생산물 분배 조건 등에 있어 통일한국에 보다 유리하게 탐사개발계약이 변경될 수 있도록 하여야 한다. 나아가 북한의 탐사개발계약을 승계한 통일한국은 안정화 조항을 근거로 국제석유회사 등에 대하여 정당한 보상을 실시한 다음 국제석유회사의 탐사개발권을 회수 또는 변경할 수 있을 것이다.

그렇지만 한반도 통일과 같은 정치적 문제와 관련하여 정당한 보상에 기초한 탐사개발권의 수용이나 재협상이 구체적으로 실행되도록 하기 위해서는 다른 계약적 장치에 대한 고려도 필요하다. 왜냐하면 기존 탐사개발권자들이 탐사개발권 수용과 관련한 정당한 보상에 대해 의문과 분쟁을 제기하거나, 재협상 조항이 일방적인 계약 변경이 되어 국제석유회사의 권리를 침해한다면, 통일 한국은 국제사회의 신뢰성을 상실함은 물론 외국인 투자와 관련된 분쟁에 휘말리게 되어 원유·가스 탐사개발에 차질이 발생할 수 있기 때문이다. 결국 통일 한국은 북한이 체결한 양허나 생산물분배계약에 재협상 조항이 있는 경우 국제사회의 신뢰성을 담보할 수 있는 범위 내에서 한편으로는 북한의 원유·가스 탐사개발 사업에 진출한 국제석유회사의 투자보장을, 다른 한편으로는 통일 한국을 위한 정치적 혹은 사회적 변화를 고려하여, 재협상을 고려할 수 있을 것이다. 재협상 조항에 한반도의 통일이 재협상이 필요한 상황변화로 반영되도록 하고, 한반도의 통일이 발생하는 경우 계약에 대한 영향력을 고려하여 재협상 관련 협의 절차를 진행할 수 있도록 하는 규정을 반영할 필요가 있다. 아울러 재협상 조항에 따른 계약 변경의 경우에도 통일 한국의 경우 탐사개발권자의 이익이 전혀 침해되지 않음을 남한 당국이 지속적으로 보장함으로써, 국제석유회사 등이 북한 당국과 원유·가스 탐사개발을 위한 양허나 생산물분배계약을 체결하는 경우 이러한 재협상 조항이 반영될 수 있도록 독려할 필요가 있다.

3. 공동운영계약을 통한 운영 통제

북한이 기존에 국제석유회사 등과 체결한 양허나 생산물분배계약 등 탐사개발

권 계약이 국가승계에 따라 통일한국으로 승계되는 경우, 기존 탐사개발권에 따라 해당 광구의 탐사개발을 수행하고 있는 SVPL 등과 같은 기존 운영자들은 자신들의 권리를 보장받아 계속 운영자로서 탐사개발을 수행할 것이다. 만일 북한의 국영석유회사(KOEC)가 기존 운영자가 운영하고 있는 원유·가스 탐사개발사업에 참여하지 않는 경우, 통일 한국의 원유·가스 탐사개발 관련 정부 조직은 최소작업 의무 및 광구반납규정 등 기존 탐사개발권 계약에 기초하여 SVPL 등 기존 운영자들을 통제하고 조속한 탐사개발이 진행되도록 압박하여야 한다.

한편 북한과 국제석유회사의 탐사개발권 계약에 따라, 기존 운영자가 중심이 된 원유·가스 탐사개발 사업에 북한의 국영석유회사가 비운영자로 참여한 경우에는 통일 한국의 국영석유회사가 이 회사의 권리를 인수하여 비운영자로 참여하게 될 것이다. 이 경우 통일한국의 국영석유회사는 비운영자로서 공동운영계약(Joint Operating Agreement: JOA)의 규정을 통하여 SVPL 등 운영자를 통제하여야 한다.

원유·가스 등의 자원에 대한 탐사개발 사업을 하는 경우 반드시 체결되는 주요 계약 중 하나가 공동운영계약이다.⁵⁷ 공동운영계약은 원유·가스 탐사개발 사업에 참여하는 당사자들 사이의 권리 의무 관계를 정하는 계약으로서,⁵⁸ 당사자들의 권리와 의무는 공동운영계약에서 규정한 각 당사자의 참여지분권(Participating Interest: PI)에 따라 배분되는 것이 보통이며, 통상 20년 내지 30년의 탐사개발권 기간 동안 탐사, 매장량 평가, 개발, 생산 등이 규정된다.⁵⁹

비운영자인 통일 한국의 국영석유회사나 비운영자로서 북한의 원유·가스 탐사개발 사업에 참여하고자 하는 국제석유회사는 자신의 이해관계를 확보하는 방안을 공동운영계약에 설계하여야 한다. 우선, 이들 비운영자는 자신의 직원을 운영 현장에 직접 파견하여 일상적 운영에 관여할 수 있는 길을 마련하여야 한다. 또한, 탐사개발과 관련하여 기존 운영자가 수집, 생산하여 관리 중인 탐사개발 관련 정보에 대하여 공유할 수 있어야 하며, 이를 기반으로 중요한 의결에 참여하여야 한다. 운영과 관련한 분쟁이 발생한 경우, 분쟁에 대해 적극적으로 참여하여 공동 자산의 유지, 증가에 일조하여야 한다. 기존 운영자에 대한 행위책임의 원칙을 강

⁵⁷ A. Timothy Martin, "Model Contracts: A Survey of the Global Petroleum Industry," *Journal of Energy & Natural Resources* (2004), p. 291.

⁵⁸ Eduardo G. Pereira, *Joint Operating Agreements: Risk Control for the Non-Operator* (Globe Law and Business, 2013), p. 13.

⁵⁹ Charez Golvala, *Upstream Joint Ventures-Bidding and Operating Agreements, Oil and Gas: A Practical Handbook* (Globe Law and Business, 2009), p. 45.

화하여 직원들의 고의, 중과실로 인해 발생한 손해에 대해서는 운영자가 배상하도록 규정하여야 한다. 그리고 운영 사업의 위험을 적정히 보장할 수 있는 정도의 보험에 가입하여, 운영사업의 안정적인 경제성을 확보하여야 한다. 기존 운영자로서 하여금 관련 국내의 법령 및 국제적으로 통용되는 규범 및 업계 관행을 준수하도록 하여야 한다. 단순 다수결, 초과 다수결, 조건부 다수결 등 의결 방식을 다양화함으로써, 효율적이고 합리적인 의결이 가능하도록 하여야 한다. 나아가 비운영자인 통일 한국의 국영석유회사는 탐사개발 사업과 관련한 서비스를 제공하는 계약자를 선정할 때, 승인권, 추천권 등을 행사하여 적극적인 관여하여야 한다. 아울러 연간 예산안의 승인뿐만 아니라 예산의 지출에 대해서도 적극적으로 승인권을 행사하여 운영자로 하여금 자금 지출의 합리성, 정당성을 확보하도록 하여야 한다.⁶⁰

4. 북한과 중국 및 러시아와의 공동개발 및 광구통합계약

원유·가스가 존재하는 지질구조는 서로 광대하게 연결되어 있는 것이 보통이며, 원유·가스는 동일한 지질구조 내에서 유동적으로 흘러 다니기 때문에, 유전 지대가 두 개 이상의 광구에 걸쳐 있는 경우, 한 쪽 광구의 소유자가 그 지하에 존재하는 원유·가스를 개발하여 생산하면, 인접 광구 소유자의 지하에 있는 원유·가스까지도 생산될 가능성이 있다. 따라서 인접 광구의 소유자들은 먼저 개발·생산하여 원유·가스를 차지하고자 할 것이고, 이는 분쟁으로 이어질 소지가 크다. 따라서 인접광구의 소유자들은 광구통합계약(Unitization Agreement)을 통하여 이러한 문제를 해결하는 것이 보통이다.

광구통합은 하나의 매장지에 다수의 개발구역이 존재하며 해당 개발구역마다 별개의 개발권이 부여되어 생산이 이루어지고 있는 경우, 모든 개발권자들이 각자의 개발권역이나 개발계약을 초월하여 하나의 개발단위를 형성하고 단일한 운영권자에 의해 생산되도록 합의하는 것을 의미한다.⁶¹

앞에서 살펴본 바와 같이 황해에서 발견된 원유·가스 유전은 중국과 북한으로 이어진 지질구조에 위치하고 있고, 동해의 경우 지질학적으로 사할린과 이어져 있는바, 해상 원유·가스를 개발생산하게 되는 경우 그 소유권에 대한 분쟁이 발생할

⁶⁰ 오정환, “해외자원개발의 공동운영계약상 비운영자의 보호 방안”, 『국제거래법연구』, 제23권 제1호(2014. 6), pp. 281~282, 289 참조.

⁶¹ 정준환, 류권홍, 『영유권 미확정지역에서의 자원개발 분쟁사례 연구』, 에너지 경제연구원(2011), p. 91 참조.

수도 있다. 즉, 북한과 중국 혹은 북한과 러시아의 접속수역에서 원유가 발견된 경우, 해당 유전과 연결된 각국의 유전에서 보다 많이 생산하는 국가가 원유·가스의 소유권을 확보하게 된다. 그런데 북한의 원유·가스 개발생산 상황을 고려할 때, 이 경우 러시아나 중국의 생산 능력을 따라 잡을 수 없어 해당 유전의 원유·가스에 대한 소유권을 실질적으로 상실할 수도 있다. 그러므로 만일 남북한이 통일 되는 경우, 통일 한국은 이러한 상황에 대응하기 위하여 개발생산을 더욱 가속화하여야 한다. 그러나 개발생산을 가속화하는 것은 탐사개발권 관련 계약을 변경하여야 하는바, 결코 쉬운 일은 아니다. 따라서 중국이나 러시아와 북한으로 하여금 해당 탐사개발권자들에게 광구통합계약을 체결하도록 함으로써 이들 국가들과의 접경 해상에서 생산되는 통일 한국의 원유·가스에 대한 소유권을 일정부분 확보할 필요가 있다.

한편 북한이 원유·가스를 개발생산하고 있는 해상에 대하여 중국이나 러시아 등과 영유권 분쟁이 있을 수 있는데, 남북한이 통일된 경우, 통일 한국은 이들 국가들과 영유권 획정에 대한 합의가 이루어지기 전까지 해당지역에 대하여 원유·가스를 공동으로 개발하는 공동개발협정(Joint Development Agreement)이⁶² 체결되도록 할 필요가 있다. 공동개발이란 둘 이상의 국가가 일정 지역에 영유권을 다투고 있으나, 관련 국가들이 영유권 획정에 대한 합의가 이루어지기 전까지 해당 지역에서의 자원개발을 공동으로 실행하는 것을 말한다.⁶³ 공동개발을 통하여 통일 한국은 분쟁지역에 존재하는 자원에 대한 신속하게 개발함으로써, 국제석유회사의 참여를 유인하게 되고, 원유·가스 탐사개발에 소요된 비용을 회수함은 물론, 원유·가스를 일정 부분 안정적으로 확보할 수 있을 것이다.

V. 결론

미국의 ‘뉴 실크로드 이니셔티브’, 중국의 ‘일대일로’, 러시아의 ‘신동방정책’과 대비하여, 우리 정부도 ‘유라시아 이니셔티브’를 주창하면서, 유라시아 역내 국가 간 경제협력을 통해 북한에 대한 개방을 유도하고 이로써 한반도 긴장을 완화시켜 통일의 초석을 닦는다는 구상을 공식화하였다. 북한개발은 북한경제의 악화로

⁶² 이에 대한 보다 자세한 사항은 류권홍, “영유권 분쟁지역에서의 자원개발-광구통합을 중심으로”, 『석유』 (2012. 11), p. 4 이하 참조.

⁶³ *Ibid.*, p. 4 참조.

인한 북한 주민의 생활고 및 북한 체제의 불안정 해소를 위해 필요할 뿐만 아니라 남한의 저성장 국면을 돌파하고 지속가능한 성장동력 확보를 위해 한반도 및 동북아 협력을 추진하는 중요한 전략적 통로로서도 중요한 의미를 갖는다.⁶⁴ 앞에서 살펴본 바와 같이 북한에는 엄청난 양의 원유·가스가 매장되어 있는 것으로 추정되고 있다. 그러므로 이와 같은 북한의 원유·가스 탐사개발에 우리 기업들이 참여하는 것은 북한개발에 있어 가장 중요한 시발점이 되는 동시에 통일 한국의 경제력 강화를 위해서도 반드시 고려되어야 할 부분이다. 북한도 낙후된 경제상황을 돌파하기 위하여 원유·가스 탐사개발 사업을 지속적으로 추진하고 있지만, 자본과 기술력의 열세로 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있다. 한편 북한은 이러한 열세를 만회하기 위하여, 국제석유회사와 양허계약이나 생산물분배계약 등을 체결하여 원유·가스 탐사개발을 추진하고 있다. 그러나 북한 당국의 불안정성과 신뢰성 있는 정책추진의 결여 및 경험 부족 등으로 인하여 북한에서의 원유·가스 탐사개발에 있어 뚜렷한 성공을 거둔 국제석유회사는 아직 없는 것으로 보인다. 이와 같은 북한 당국의 위협에 대비하여 북한에서 탐사개발 사업을 추진하고자 하는 국제석유회사나 우리 기업들은 안정화 조항, 재협상 및 변경 조항, 준거법 조항, 중재 및 주권면제포기 조항을 설계하여 계약에 반영하여야 한다.

북한 당국이 국제석유회사와 기존에 체결한 탐사개발계약은 통일이 완성된 경우 통일 한국에 승계될 것이다. 이 경우 통일 한국의 입장에서는 안정화 조항을 근거로 국제석유회사 등에 대하여 정당한 보상을 실시한 다음 국제석유회사의 탐사개발권을 회수 또는 변경할 수 있을 것이다. 아울러 국가변경 또는 승계가 탐사개발 계약과 관련한 재협상 및 변경 조항에 해당하는 사항임을 주장하여, 로열티, 보너스, 생산물 분배 조건 등에 있어 통일한국에 보다 유리하게 탐사개발계약이 변경될 수 있도록 할 수 있다. 그렇지만 이러한 정책결정에는 신중한 고려가 필요하다. 왜냐하면 기존 탐사개발권자들이 탐사개발권 수용과 관련한 정당한 보상에 대해 의문과 분쟁을 제기하거나, 재협상 조항이 일방적인 계약 변경이 되어 국제석유회사의 권리를 침해한다면, 통일 한국은 국제사회의 신뢰성을 상실함은 물론 외국인 투자와 관련된 분쟁에 휘말리게 되어 원유·가스 탐사개발에 차질이 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 재협상 조항에 따라 탐사개발권 계약이 변경되더라도, 기존 탐사개발권자의 이익은 침해되지 않는다는 점을 지속적으로 보장할 필요

⁶⁴ 한국수출입은행 북한개발연구센터, 『북한개발과 국제협력』, 도서출판 오름(2014.11), pp. 272~273 참조.

가 있다.

북한과 국제석유회사의 탐사개발권 계약에 따라, 기존 운영자가 중심이 된 원유·가스 탐사개발 사업에 북한의 국영석유회사가 비운영자로 참여한 경우에는 통일 한국의 국영석유회사가 이 회사의 권리를 인수하여 비운영자로 참여하게 될 것이다. 이 경우 통일 한국의 국영석유회사는 비운영자로서 공동운영계약의 규정을 통하여 운영자를 통제하여야 한다.

통일 한국은 중국이나 러시아와 영토 분쟁 지역 혹은 중국과 러시아 등과 해양 경계획정에 관한 문제가 있는 해상에서 원유·가스 탐사개발을 수행하게 될 경우, 공동개발을 통하여 분쟁지역에 존재하는 자원에 대한 신속하게 개발하여야 한다. 또한 중국 또는 러시아와 인접한 해상에서 이들 국가의 영해와 이어진 유전이 발견된 경우, 해당 탐사개발권자들에게 광구통합계약을 체결하도록 함으로써 이들 국가들과의 인접한 해상에서 생산되는 통일 한국의 원유·가스에 대한 소유권을 안정적으로 확보할 필요가 있다.

우리는 앞에서 북한의 정부 위협에 대한 계약법적 대응방법과 통일 이후에 북한이 기존에 체결한 원유·가스 탐사개발권 계약의 처리 등에 대하여 검토해 보았다. 이와 같은 작업은, 북한의 원유·가스 탐사개발 사업을 수행하고자 하는 우리 기업들에게 도움을 제공함은 물론 국제석유회사들이 탐사개발권을 통하여 북한의 원유·가스를 개발하고 있는 상황에 대하여 일정 부분 제어하는 방법으로서의 의의를 갖는다. 원유·가스 등의 수급을 전적으로 해외에 의존하는 우리의 경우, 에너지 공급의 안정성과 경제성을 높이기 위해서는 북한의 원유·가스 탐사개발과 관련한 계약에 대한 보다 지속적인 연구를 진행하여야 할 것이다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 12월 4일

참고문헌

1. 단행본

- 법무법인 태평양. 『통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구』. 통일부 정책연구용역 보고서 2011.
- 정민정. “북한의 광물자원개발에 관한 양허계약의 통일 후 처리 문제와 대응과제.” 『NARS 정책보고서』. 제36호, 국회입법조사처, 2015.
- 정준환·류권홍. 『영유권 미확정지역에서의 자원개발 분쟁사례 연구』. 에너지 경제연구원, 2011.
- Bishop, R. Doak. James Crawford & W. Michael Reisman, *Foreign Investment Disputes: Cases, Materials and Commentary*(Kluwer Law International, 2005)
- Golvala, Charez. *Upstream Joint Ventures-Bidding and Operating Agreements, Oil and Gas: A Practical Handbook*(Globe Law and Business, 2009)
- Pereira, Eduardo G., *Joint Operating Agreements: Risk Control for the Non-Operator* (Globe Law and Business, 2013)

2. 논문

- 류권홍. “영유권 분쟁지역에서의 자원개발-광구통합을 중심으로.” 『석유』. 2012.
- 신종호. “중국 일대일로 전략의 한반도에 대한 함의.” Online Series(Co 15-20), 통일연구원, 2015.
- 오승진. “국제법상 국가면제: 국제인권법의 관점에서.” 『안암법학』. 제28호, 2009.
- 오일석. “베네수엘라에서의 원유·가스 탐사개발을 위한 합작투자에 관한 연구.” 『홍익법학』. 제15권 제4호, 2014.
- _____. “원유·가스 탐사개발 계약에서의 계약설계에 관한 연구.” 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2012.
- 오정환. “원유·가스 탐사개발권의 취득에 관한 법적 연구-Farmout 거래를 중심으로-.” 한양대학교 대학원 박사학위논문, 2011.
- _____. “해외자원개발의 공동운영계약상 비운영자의 보호 방안.” 『국제거래법연구』. 제23권 제1호, 2014.
- 유형성. “국가면제의 제한에 관한 국제적 동향.” 『법학연구』. 한국법학회, 2009.
- 최승환. “해외에너지자원개발협정의 법적 쟁점과 분쟁사례.” 『국제거래법연구』. 제17권 제2호, 2008.
- Al-Emadi, Talal A.Q. “Stabilization Clauses in International Joint Venture Agreements.” *International Energy Law Review*, 2010.
- Bernardini, Piero. “The Renegotiation of Investment Contracts.” *Foreign Investment Law Journal*, 1998.

- _____. “Stabilization and Adaptation in Oil and Gas Investments.” *Journal of World Energy Law & Business*, 2008.
- Bishop, R. Doak, Sashe D. Dimitroff and Craig S. Miles, “Strategic Options Available When Catastrophe Strikes the Major International Energy Project.” *Texas International Law Journal*, 2001.
- Black, Alexander J., “Comparative Licensing Aspects of Canadian & United Kingdom Petroleum Law.” *Texas International Law Journal*, 1986.
- Black, Alexander J. & Hew R. Dundas. “Joint Operating Agreements: An International Comparasion from Petroleum Law.” *Journal of Natural Resources and Environmental Law*, 1992/1993.
- Brinsmead, Simon, “Oil Concession Contracts and the Problem of Hold-up” <available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1002755> (검색일: 2015. 11.19).
- Byrne, James, “North Korea takes first steps towards oil exploration, the guardian” (2014. 7. 1, <available at <http://www.theguardian.com/world/2014/jul/01/north-korea-oil-gas-exploration>> (검색일: 2015.11.19).
- Byrne, Leo, North Korea takes first steps towards oil exploration, the guardian(July 1, 2014) <available at <http://www.theguardian.com/world/2014/jul/01/north-korea-oil-gas-exploration>> (검색일: 2015.11.19)
- Center for Energy Economics. “Terms for Upstream Projects - An Overview”(CEE Publications, 1991-2007), <www.beg.utexas.edu/energyecon/new-era/case_studies/Fiscal_Terms_for_Upstream_Projects.pdf> (검색일: 2015.11.19)
- Clark, Philip R., Howard L. Boigon and Milam Randolph Pharo, “Strategic Management Risk in Oil and Gas Acquisitions.” *Rocky Mountain Mineral Law Foundation*, 2008.
- Keun Wook, Paik. “North Korea And Seabed Petroleum, Royal Institute of International Affairs.” <available at http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Keun_Wook_Paik.pdf> (검색일: 2015.11.19).
- Likosky, Michael. “Contracting and Regulatory Issues in the Oil and Gas and Metallic Metals Industries.” *Transnational Corporations*, 2009.
- Martin, A. Timothy. “Model Contracts: A Survey of the Global Petroleum Industry”, *Journal of Energy & Natural Resources*, 2004.
- Nwete, Bede. “To what extent can Renegotiation Clauses Achieve Stability and Flexibility in Petroleum Development Contracts?”, *International Energy Law and Taxation Review*, 2006.
- Patterson, Rob. “Acquisitions and Disposals on the U.K. Continental Shelf: an Introduction.” *International Energy Law and Taxation Review*, 2001.
- Pongsiri, Nutavoot. “Partnerships in oil and gas production-sharing contracts.” *International Journal of Public Sector Management*(2004),<available at <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=868037&show=html>> (검

색일: 2015.11.19).

- Stewart, Alex. "Glimmers of hope seen in North Korean basins, markets." *Oil and Gas Journal*(April 1, 1999) <<http://www.ogj.com/index.html>> (검색일: 2015.11.19).
- Wälde, Thomas W. & Abba Kolo. "Renegotiation and Contract Adaptation in the International Investment Projects: Applicable Legal Principles & Industry Practices." *Oil Gas Energy Law*, 2003.
- Wälde, Thomas W. & George Ndi. "Stabilizing International Investment Commitments: International Law versus Contract Interpretation." *Texas International Law Journal*, 1996.
- Wälde, Thomas W. "Renegotiating acquired Rights in the Oil and Gas Industries: Industry and Political Cycles meet the Rule of Law." *Journal of World Energy Law & Business*, 2008.
- Yoon. Edward Status and Future of the North Korean Minerals Sector, *Nautilus Institute*, January 6, 2011.

3. 기타자료

- HBOil JSC, "Announces Acquisition of North Korean Oil Projects" (June 17, 2013) <available at http://www.bdsec.mn/files/HBOil_JSC_Announces_Acquisition_of_North_Korean_Oil_Projects.pdf> (검색일: 2015.11.19).
- RIGZONE, Aminex Signs Production Sharing Agreement in North Korea(2005. 8. 4) <available at [http://www.rigzone.com/news/oil_gas/a/24264/Aminex_Signs_Production_Sharing_Agreement_in_North_Korea](http://www.rigzone.com/news/oil_gas/a/24264/Aminex_Signs_Production_Sharing_Agreement_in_North_Korea#sthash.hrqE1cJZ.dpufhttp://www.rigzone.com/news/oil_gas/a/24264/Aminex_Signs_Production_Sharing_Agreement_in_North_Korea)> (검색일: 2015.11.19)

**Law and Policy Review on the Oil and Gas E&P Contracts
concluded by North Korean government to prepare
for Korean Reunification**

Il- Seok Oh and Sue-Jin Yoon

It is assumed that a great amount of oil and gas are reserved in North Korea territory, especially under 7 basins areas. In the era of ‘resources wars’, South Korea, as a non oil-producing country, needs to pay attention to it. For Korean Oil companies, participating in oil and gas exploration and production(E&P) project of North Korea can be a good starting point of NK resource development which also contributes to strengthen the economic power of Unified-Korea. There are two ways of exploiting NK’s resources; signing a contract with NK’s government or taking over the existing contract. At present, South Korea has poor experienced in overseas resource development projects due to the lack of capitals, high-technology, skilled experts which ends up with a joint venture or consortium. In line with this, the second option, taking over the existing contract, will be a realistic option.

However, NK resource development project has ran into a series of risks because of the political instability and a lack of trustfulness of the North Korean government. From now on, International Oil companies and Korean Oil companies which want to participate NK resource development project should prepare for it bearing in mind those governmental risks. This paper suggested designing stabilization clause, renegotiation and adaption clause, applicable law clause, arbitration clause and waive of sovereign immunity clause as a safeguard and inserting those clauses in a contract.

On the other side, unification is another variable. Considering South and North Korea’s “temporary special relationship”, it is necessary to examine the existing contract in the light of “state succession”. Therefore, in a significant change situation, the reunification of North and South Korea, it is necessary to focus on how to deal with the existing contract between NK and International Oil companies. Although there are somewhat differences in composing specific grounds or constructing theories, many commentators are moving towards the idea that admits reunified Korea’s “state succession” including the existing contract concluded by NK and International Oil Companies before the reunification. Based on this viewpoint, the Reunified Korea will be able to change the existing contract to our advantages by making use of the stabilization clause, renegotiation clause. In addition, the Reunified Korea Oil companies should control the existing operator E&P project as a non-operator through Joint Operating Agreement provision provided that it does not make any loss or damage against existing

contract parties, international oil companies.

Meanwhile, when the oil and gas E&P projects performed in the off-shores adjacent with China or Russia territory, the Reunified Korea should encourage for stake holders to take Unitization agreement for a speedy development and production. When the projects developed in the conflict areas, the Reunified Korea shall take Joint Development Agreement for continuous and steady progress.

Key Words: State Succession, Stabilization Clause, Renegotiation and Adaption Clause, Joint Operating Agreement, Joint Development Agreement, Unitization Agreement

무정의 정치노선 연구

안 문 석*

- I. 머리말
- II. 무정의 정치노선 형성 과정
- III. 무정의 정치노선
- IV. 맺음말

국문요약

이 논문은 일제강점기 독립운동 당시 주목할 만한 활약을 벌였고, 해방 직후 북한지역에서 김일성 못지않은 입지를 가지고 있었던, 그러면서도 그동안 제대로 조명되지 않았던 무정의 정치노선을 집중 탐구한다. 무정은 중국공산당에서 오랫동안 항일투쟁을 했고, 북한에 들어가 당과 군에서 활동했지만, 이념적으로 공산주의자라기보다는 철저한 민족주의자였다. 공산주의를 실현하는 것보다는 민족의 완전한 독립이 우선이라고 여겼다. 그가 중국공산당의 2만 5천리 대장정에 뛰어들고, 팔로군의 간부로 오랫동안 활약한 것도 '중국의 승리를 통한 조선의 독립'이라는 목표를 향한 것이었다. 그래서 그는 팔로군의 포병여단장이 되어 중국공산당에서 나름의 위치를 확보한 뒤에는 한인들을 규합해 대일투쟁에 나섰다. 해방 후 김일성과 맞선 것은 소련을 등에 업고 권력을 얻으려는 행태에 대한 저항이었다. 그의 민

족주의 노선은 소련이라는 외세도, 외세의 지원을 받고 있던 김일성도 배격의 대상으로 간주했다. 그의 철저한 민족주의는 김일성과의 경쟁·권력투쟁의 출발점이었다고 할 수 있다.

무정은 또한 조선의 완전한 독립을 위해서는 모든 세력, 모든 계급이 하나로 모이는 것이 중요하며 민족통일전선을 내세웠고, 대일투쟁 역량 강화를 위한 국제사회의 연대도 꼭 필요한 것으로 주장했다. 그는 또한 철저한 공동체의를 지니고 있었고, 이는 식량의 균등분배와 같은 형식적 평등주의로 표현되기도 했다. 민족의 통일과 관련해서는, 전쟁을 피하면서 대화를 통해 평화적 통일을 이루는 것이 가장 바람직한 것이라고 주장했다.

주제어: 무정, 철저한 민족주의, 민족통일전선론, 국제연대주의, 형식적 평등주의, 평화통일론

* 전북대학교 정치외교학과 부교수

I. 머리말

해방정국은 다양한 세력이 백가쟁명 식으로 다양한 이념과 노선을 제가, 실현하려는 ‘격렬한 노선투쟁’의 공간이었다. 해방 직후 북한지역도 마찬가지이었다. 민족주의세력, 국내공산주의세력, 김일성의 만주파, 소련군과 함께 들어온 소련파, 중국에서 귀국한 연안파 등이 심한 노선경쟁을 벌였다. 해방 직후 김일성 못지않은 명성을 얻었던 무정은 그러한 경쟁의 와중에서 김일성세력에 패해 한국전쟁 중 숙청되었다. 패자였고, 숙청된 자였기 때문에 북한에서 그가 설 자리는 없었고, 그에 대한 기록도 거의 남아 있지 않다. 비중 있는 독립운동가이었음에도 북으로 간 공산주의자 무정에 대한 남쪽의 관심도 미미했다. 그가 숙청된 구체적 원인이 무엇인지, 숙청의 과정에서 연안파의 입장은 무엇이었는지, 그의 숙청이 이후 북한체제형성에 어떤 의미를 갖는 것인지 등에 대한 연구도 그래서 미진한 상태로 남아 있다. 그가 어떤 이념과 노선을 가지고 있었는지에 대한 연구 또한 되어 있지 않다.

무정의 궤적은 지금의 대한민국과는 잘 어울리지 않는 듯하다. 일제강점기 중국 공산당에 가입해 팔로군에서 주요 간부로 활동했고, 해방 후 북한정권에 참여했다. 하지만 이러한 외양만으로 그를 평가한다면 완전한 것이 되기 어렵다. 그가 중국공산당의 2만 5천리 대장정에 뛰어들고, 옥수수죽에 산나물 한쪽으로 연명하면서 항일전쟁에 나서 신산을 겪은 것이 공산주의 이념을 실현하기 위한 것이었는지, 아니면 조선의 독립을 위한 것이었는지 깊이 탐구해볼 필요가 있다. 또, 그가 해방 후 김일성과 협력보다는 경쟁과 갈등 관계를 형성하게 된 것이 단순한 권력투쟁이었는지, 아니면 소련과의 관계 설정에 얽힌 정치노선 싸움이었는지, 역시 깊은 연구가 필요한 부분이다. 이러한 부분에 대한 연구는 해방 직후 북한지역에 존재했던 다양한 세력의 다양한 이념과 노선을 규명하고, 이를 통해 국가건설 전략을 둘러싼 제세력의 경쟁 양태도 보다 깊이 파악하는 데 기여할 것이다. 현재의 김정은 정권은 김일성-김정일 정권의 연장선상에 존재하고, 김일성 정권은 해방직후의 다양한 노선 경쟁의 과정 위에 형성된 만큼, 당시의 구체적인 양상을 파악하는 것은 현재 북한에 대한 이해의 지평을 넓히는 데에도 기여할 것으로 보인다. 또한 통일의 기반 형성은 북한에 대한 포괄적인 이해에서 출발한다는 점에서 이러한 연구는 장기적인 관점에서 통일의 넓은 기반을 형성하는 데에도 보탬이 될 것으로 기대된다.

그동안 진행되어온 무정에 대한 연구는 아주 드물다. 더욱이 1945년 12월 입북 이후 그의 활동에 대한 조명은 찾기 어렵다. 북한에서 숙청된 인물이기 때문에 북한에도 남아있는 자료가 없고, 공산주의자이면서 북한군의 고위 장성으로 6·25전쟁에 가담한 인물이기 때문에 연구의 대상으로 주목을 받지 못한 것이다. 그나마 무정의 독립운동에 대한 조명은 한홍구,¹ 한홍구·이정식,² 스칼라피노·이정식,³ 김준엽·김창순⁴ 등의 연구에 의해 상당부분 이루어져 왔다. 하지만 그의 북한에서의 활동에 대한 연구는 여전히 부족한 실정이다.

그런 가운데에서도 몇몇 저술과 연구결과물에서 해방 이후 무정의 활동과 북한에서의 역할이 파편적으로 조명된다. 김창순과 한재덕은 해방직후 무정과 주변 인물들 그리고 무정-김일성의 경쟁관계에 대해 보고들은 것을 기록으로 남겨 연구에 좋은 참고자료를 제공해주고 있다.⁵ 다만 이들의 저술은 개인적인 소견들도 함께 적고 있어서 객관적인 사실에 대한 기록과는 구분해서 읽을 필요가 있다. 기광서는 해방직후 소련군정이 무정을 일부는 긍정, 일부는 부정적으로 평가했음을 소련문서를 통해 확인해주었다.⁶ 이종석은 무정이 해방직후 연안파 세력을 공고하게 결집시키지 못한 이유에 대해,⁷ 그리고 6·25전쟁 당시 김일성-무정 사이의 관계에 대해 상당부분 밝혀주었다.⁸

중앙일보가 북한에서 활동했던 인물들에 대한 인터뷰를 정리해 내놓은 저술은 무정이 해방 직후 북한에서 연안파의 최고지도자로 떠오르지 못한 이유를 어느 정도 설명해주고 있고,⁹ 서동만은 북한군 형성과정에 대해 설명하면서 북한군 건설에 대한 무정의 역할을 일부 알 수 있게 해주고 있다.¹⁰ 장준익은 전 조선인민군 고위인사들에 대한 면담을 통해 초기 북한군에서 무정이 가졌던 지위를 간접적으로 알 수 있게 해준다.¹¹ 이와 함께 심지연의 조선신민당과 연구와 정병일의 연안

¹ 한홍구, 『화북조선독립동맹의 조직과 활동』, 서울대학교 대학원 석사학위 논문, 1988.

² 이정식·한홍구 엮음, 『조선독립동맹 자료 I: 항전별곡』 (서울: 거름, 1986).

³ 스칼라피노·이정식 저, 한홍구 역, 『한국공산주의운동사』 1, 2 (서울: 돌베개, 1986).

⁴ 김준엽·김창순, 『한국공산주의운동사』 5 (서울: 청계연구소, 1986).

⁵ 김창순, 『역사의 증인』 (서울: 한국아세아반공연맹, 1956); 김창순, 『북한15년사』 (서울: 지문각, 1961); 한재덕, 『김일성을 고발한다』 (서울: 내외문화사, 1965).

⁶ 기광서, “해방 후 김일성의 정치적 부상과 집권과정,” 『역사와 현실』, 48 (2003).

⁷ 이종석, 『새로 쓴 현대 북한의 이해』 (서울: 역사비평, 2000), pp. 406~411.

⁸ 이종석, “한국전쟁 중 중·조연합사령부의 성립과 그 영향,” 『군사』, 제44호 (2001).

⁹ 중앙일보특별취재반, 『비록 조선민주주의 인민공화국』 (서울: 중앙일보사, 1992).

¹⁰ 서동만, 『북조선사회주의체제성립사 1945~1961』 (서울: 선인, 2005). 북한군 형성사는 pp. 250~279.

¹¹ 장준익, 『북한인민군대사』 (서울: 서문당, 1991).

파에 대한 연구는 각각 조선신민당의 창당과정, 연안파의 활동과 갈등에 대한 세밀한 설명을 통해 무정의 노선을 이해하는 데 많은 참고자료를 제공해주고 있다.¹²

하지만 이들 연구는 무정에 대한 독립적 심층 연구 아니다. 그런 만큼 그의 북한에서의 활동을 체계적으로 조명해주지 못할 뿐만 아니라 그의 정치노선을 명징하게 설명해주지 못하고 있다. 이 논문은 무정을 깊이 조명하는 방안의 하나로 그가 주장했던 정치노선을 다양한 자료를 바탕으로 조명하는 데 중점을 두고 있다.

II. 무정의 정치노선 형성 과정

무정은 일제강점기 서울에서 청년운동에 투신하고 3·1운동에도 참가했다. 당시 무정의 관심은 민족이 일제의 속박에서 벗어나는데 일조하는 것이었다. 18살이던 1923년 사회주의 계열의 서울청년회에 가입하면서 좌파활동을 시작했다. 여기서 활동하면서 무정은 강택진, 김영만, 이영, 현칠종 등 공산주의자들과 친분관계를 형성했다. 무정은 서울청년회에서 활동하면서 조선의 모든 청년단체가 참여해 민족의 활로를 모색하는 ‘전조선청년당대회’ 개최, 자본가 계급 옹호에 주력한다는 비판을 받고 있던 조선청년연합회와 동아일보에 대한 반대운동 등을 전개했다.¹³ 무정이 중국공산당의 팔로군 포병여단장이 되었을 때 자신의 이력서에 밝힌 바에 따르면, 그는 서울에서 청년운동을 하면서 세 차례에 걸쳐 옥살이를 했다.¹⁴ 10대부터 민족주의 및 좌파활동을 함께 한 것이다.

무정은 노동자와 농민의 단결을 도모하기 위한 조선노동대회를 준비하던 중 1923년 10월 5일 체포되었다가 10월 말 석방된 뒤 곧 중국으로 망명했다. 중국으로 망명하게 된 데에는 서울에서 활동하면서 알게 된 여운형의 영향이 컸던 것으로 보인다.¹⁵ 무정은 1924년 바오딩(保定)에 있는 바오딩군관학교 포병과를 입학해 같은 해 졸업했고,¹⁶ 1925년 6월에는 중국공산당에 입당했다.¹⁷ 이때부터 공산

¹² 심지연, 『조선신민당 연구』 (서울: 동녘, 1988).; 정병일, 『북조선 체제성립과 연안파 역할』 (서울: 선인, 2012).

¹³ 이향숙, “무정의 중·한연대 항일혁명 활동에 관한 연구,” 한국근현대사학회 월례발표회 (2007.5.12) 발표 논문, pp. 5~7.

¹⁴ 幹部履歷表(武亭), 중국 중앙 당안관 자료, 연도미상, p. 2.

¹⁵ 립선옥, “전설적 영웅 무정 장군,” 김호웅·강순화, 『중국에서 활동한 조선-한국 명인 연구』 (연길: 연변인민출판사, 2007), p. 517.

¹⁶ 김순기, “무정장군에 대한 이야기,” 『중국의 평활한 대지 우에서』 (연길: 연변인민출판사, 1987), p. 1.

¹⁷ 幹部履歷表(武亭), 중국 중앙 당안관 자료, 연도미상, p. 1.

주의 활동을 본격적으로 하게 된다. 중국공산당 입당 당시에도 조선과 중국을 오가며 활동하던 여운형의 도움이 컸다.¹⁸ 1차 국공합작 시기(1924.1.~1927. 7.)인 1926년 국민당군에 편성되어 활동했지만 곧 회의를 느끼고 이듬해 후베이성(湖北省) 우한(武漢)으로 가 공산당 활동에 본격 참여하게 된다. 외국군의 철수와 외국과의 불평등 조약 철폐 등을 외치는 노동자·농민의 시위에 참여하다 체포되어 죽을 고비를 넘기기도 했다. 중국에 온 지 2년 만에 공식적으로 중국공산당 당원이 되어 공산주의 활동에 적극 나선 것이다.

1928년 여름 무렵부터 무정은 상하이에 있는 중국공산당 장쑤성(江蘇省)위원회 파난(法南)지부 소속의 조선인지부에서 활동했다. 조봉암이 지부서기, 여운형이 부서기였다. 무정은 최창익, 오명, 홍남표 등과 함께 지부위원이었다. 1925년 서울에서 조선공산당이 창당되어 상하이에도 지부가 설립되어 있었는데, 코민테른의 일국일당의 원칙에 따라 중국공산당의 하부조직으로 통일된 것이었다. 상하이에서 무정은 주로 좌파단체들을 묶어서 연합체를 형성하는 데 관심을 갖고 활동했다. ‘중국본부 조선청년동맹 상해지부’ 결성에 집행위원으로 적극 참여했고, 1929년 10월 유호(留滬. 상하이)한국독립운동자동맹을 결성하는 데 맹원 53명 가운데 하나로 참여했다. 1920년대 말 무정은 중국에서 조선인 공산주의자들의 모임 중심을 공산주의 세력의 확장을 꾀한 것이다.

무정은 이와 함께 반제국주의 국제연대활동도 전개했다. ‘상해반제동맹과 상해청년반제동맹’에 참여해 중국과 조선, 대만의 연대를 통한 반제국주의 운동을 펼쳤다. 1929년 7월에는 ‘동방피압박민족 반제동맹대회’에 참가해 동방피압박민족 및 피압박 계급의 단결과 중국혁명에 대한 적극 참가를 결의하기도 했다. 중국내 공산주의 세력의 확장을 위한 운동과 함께 주변국 좌파세력과의 연대, 즉 국제연대주의 활동을 전개한 것이다.

1930년 초 무정은 중국공산당 조직의 소개를 받아 장시성(江西省) 증공소비에트 지역으로 들어갔고, 그 해 6월 상하이에서 열린 소비에트 지역대표대회에 참가했다. 행사 중에 홍군 제5군 정치위원인 등대원(滕代遠)을 알게 되었고, 그의 소개로 후베이성(湖北省) 양신(陽新)에 있던 제5군 군장 평터화이(彭德懷)를 만나게 되었다. 이후 무정은 남다른 무공을 세우면서 홍군의 포병장교로 활약했다.

1934년 10월부터 이듬해 11월까지 중국공산당의 대장정에 참여해 평터화이, 마

¹⁸ 신한청, “무정장군,” 『중국관내조선인민 항일구국운동과 조선의용군』, 1992, p. 945, 이향숙, “무정의 중·한연대 항일혁명 활동에 관한 연구,” p. 9. 재인용.

오쩌둥 등과 생사고락을 같이 했다. 조선인으로 대장정에 참여해 살아남은 사람은 무정과 양림 두 사람뿐이었다. 하지만 양림은 1936년 2월 산시성의 군벌 옌시산(閻錫山)의 군대와 전투를 하던 중 사망해 대장정에 참여한 뒤 중국공산당군에서 활동한 조선인은 무정이 유일했다. 중국공산당이 옌안(延安)에 도착한 이후 무정은 중국공산당의 고급간부 교육기관인 항일홍군대학에서 정치경제학, 소련공산당사 등을 학습하는 기회를 가졌고, 1938년 팔로군에 포병여단이 처음 설립되었을 때 무정이 초대 여단장에 임명되었다.

팔로군의 포병여단장으로 활동하면서 한편으로는 화북지역의 조선청년들을 항일전쟁에 참여하게 하는 데에도 주력했다. 1939년 1월 무정은 섬북조선청년연맹편지의 작성과 발표를 주도해 관내 한인들에게 항일전선 동참을 호소했는데, 이를 계기로 많은 한인청년들이 중국인민항일군정대학에 지원해 정치와 군사 교육을 받게 되었다. 이와 함께 무정은 한인투쟁단체 조직에도 적극 나섰다. 한인단체를 조직해 중국공산당과 유기적 연계 속에서 대일투쟁력을 강화하려는 의도였다. 1940년 5월부터 이 작업이 본격화되어 1941년 1월 화북조선청년연합회를 창립해 회장을 맡았다. 이 단체는 좌우익을 모두 망라한 연합전선의 성격을 갖고 있었다. 한인들이 단결해 공동으로 항일전선에 나서도록 하는데 이 단체의 목적이 있었다. 좌우익을 아우르는 단체의 조직은 무정이 공산주의 운동 자체보다는 조선의 독립에 더 관심을 갖고 있었음을 말해주는 것이라고 할 수 있다. 1942년 7월 화북조선청년연합회는 화북조선독립동맹(독립동맹)으로 개편되고, 조선의용대 화북지대는 조선의용군으로 개편되어 독립동맹의 군사조직이 되었다. 무정은 조선의용군의 사령관을 맡아 한인들을 군사적으로 훈련시킨 뒤 1945년 8월 해방이 될 때까지 일본군을 상대로 많은 전투를 수행했다.

일제가 패망한 뒤 무정은 조선의용군을 이끌고 귀국하려 했지만, 소련군의 반대로 조선의용군을 만주에 둔 채 개인자격으로 북한으로 들어갔다. 무정은 귀국 직후 열린 1945년 12월 조선공산당 북부조선분국 제3차 확대집행위원회에서 간부 부장이 되었다.¹⁹ 입북 초기 그는 황해도 지역에서 '위대한 아버지'로 불리기도 하면서 큰 명성을 누리기도 했다. 옌안에서 함께 귀국한 박일우와 김창만, 허정숙 등이 곧 김일성 세력과 결합했지만 무정은 김일성과 거리를 두면서 활동했다. 김일성을 지원하는 소련과도 거리를 두었다. 소련을 배격해야 할 외세로 보고, 현

¹⁹ 중앙일보특별취재반, 『비록 조선민주주의 인민공화국』 p. 162.; 서동만, 『북조선사회주의체제성립사 1945~1961』 p. 87.

실적인 강대한 세력으로서의 소련을 인정하지 않으려 한 것이다. 이러한 민족주의 인 성향은 스스로를 당 권력에서는 차츰 밀려나게 만들었다.

무정은 대신 군 창설에 관여하게 되었다. 초기에는 최용건과 함께 중요한 역할을 하지만 역시 여기서도 김일성과와 소련파에 점차 밀려나지 않을 수 없었다. 6·25전쟁계획을 작성하는 작업은 김일성과와 소련파가 주도했고, 무정은 배제되었다. 1950년 6월 25일 북한이 남한에 대한 공격을 시작할 당시 전선사령부의 포병국장은 김봉률이었고, 무정에게 주어진 임무는 없었다.²⁰ 전쟁 초기 작전에서 제2군단이 제대로 임무를 완수하지 못하자 군단장 김광협이 해임되고 무정이 임명되었다. 9월 15일 인천상륙작전 이후 북한군의 대대적인 후퇴 국면에서 무정에게 평양방어사령관의 직책이 주어졌다. 무정은 막강한 화력을 지닌 유엔군을 막지 못했고, 12월 21일 조선노동당 중앙위원회 제3차 전원회의에서 김일성의 대대적인 비판을 받은 뒤 전격 연행되어 감금되었다. 명령대로 전투를 조직하지 못했고, 후퇴하는 과정에서 법적 절차 없이 사람을 총살했다는 죄목이었다. 이후 무정은 신병치료를 받다가 1951년 11월 인민군 39호병원에서 사망했다.²¹

무정의 삶의 과정을 전체적으로 보면 10대 당시 서울에서 청년운동을 하고 여운형을 만나게 되면서 사회주의를 알게 되었고, 이후 중국으로 망명해 중국공산당에 가입하면서 공식적으로 공산주의자가 되었다. 이후 그는 줄곧 공산주의자로 살았다. 팔로군의 포병단장을 맡고 있으면서 동시에 한인단체를 조직, 운영하는 활동을 전개했는데, 이는 공산주의자뿐만 아니라 다양한 이념을 가진 한인들을 한데로 묶어 항일전선을 형성하려는 민족통일전선론의 실행이라고 할 수 있다. 대일 투쟁력 강화를 위해 국제사회와의 연대도 강조했다. 해방 후 북한에서 활동할 당시에는 소련의 북한지배를 확인하게 되었고, 그러면서 소련 배격이 무정의 중심 화두가 되었던 것으로 보인다. 민족문제에 대한 그의 고민은 철저한 민족주의와 평화통일론으로 이어졌다고 할 수 있고, 항일투쟁 당시의 공동체생활 경험은 그로 하여금 누구나 똑같이 분배를 받아야 한다는 형식적 평등주의를 주장하도록 한 것으로 여겨진다.

²⁰ 유성철, “피바다의 비화,” 『고려일보』 1991.5.31, 서동만, 『북조선사회주의체제성립사 1945~1961』 p. 381 재인용.; 주영복, 『내가 겪은 조선전쟁』 (서울: 고려원, 1990), pp. 248~249.

²¹ 윤재인(동북조선의용군 출신. 조선인민군 8호후방병원 군사지도원)의 증언, 베이징대 한반도연구센터 소장 자료.

III. 무정의 정치노선

1. 철저한 민족주의

무정이 지향하던 노선 가운데 우선 꼽을 수 있는 것이 민족주의이다. 해방 직후 북한에서의 경쟁자 김일성도 독립운동 경력과 함께 민족주의적 노선을 지향하고 있었지만, 무정은 김일성보다 철저한 민족주의 노선을 취하고 있었다. 무정이 김일성과 갈등, 반목하게 된 데에는 그들 사이의 이러한 차이도 중요한 요인으로 작용한 것으로 보인다. 해방 후 귀국해 북한 지역을 순회하면서 “이 조국의 독립을 침해하고 간섭하는 자가 있으면 나는 대포를 쏘아 목사발을 만들 것이다. 그것이 설사 공산주의 국가일지라도 말이다”라고²² 연설한 데에서 그의 철저한 민족주의 노선을 확인할 수 있다. 무정에게는 조국의 완전한 독립이 공산주의보다 앞서서 가치였던 것이다. 민족의 독립과 완전한 자치가 무정 정치노선의 토대를 이루고 있었다고 할 수 있다.

무정은 귀국 직후 조선공산당 북부조선분국의 간부부장이 되어 북한지역에서 본격적인 공산주의 활동을 하면서도 남한에서 결성된 ‘신탁통치반대 국민총동원 위원회’의 중앙위원이 되었는데, 이 또한 자주와 독립을 최우선적 가치로 여겼기 때문에 나온 결정으로 보인다. 모스크바3상회의에서 신탁통치가 결정되었다는 소식이 외신으로 서울에 전해진 것은 1945년 12월 27일었는데, 다음날인 28일 남한의 대한민국 임시정부는 국무회의를 열고 반탁운동에 들어갔다. 이날 밤에는 정당과 사회단체들의 의견을 모아 ‘신탁통치 반대 국민총동원위원회’를 구성했다. 29일에는 위원회의 조직이 구성되고, 30일에는 위원장과 부위원장, 76인의 중앙위원이 선정됐다. 북한에 있는 좌익계열의 인물을 포함해 76명이 중앙위원으로 선정된 것인데, 무정도 그 중 하나였다.²³ 북한의 조선공산당 북조선분국은 12월 30일쯤 찬탁으로 돌아섰고, 남한의 좌익인사들도 1946년 1월 2일부터는 찬탁 입장이 되었다. 소련으로부터 찬탁 지령이 내려졌기 때문이라는 것이 정설이다.²⁴ 무정도 북한에 있었던 만큼 실제로 반탁운동을 하지는 못했다. 하지만 무정이 해방된 조

²² 民族問題研究會 編, 『朝鮮戰爭史: 現代史の再發掘』 東京: コリア評論社, 1967, pp. 3~32., 사사키 하루다카(佐佐木春隆) 저, 강창구 편역, 『한국전비사 中卷: 기나긴 4일간』 (서울: 병학사, 1977), p. 20 재인용.

²³ 『서울신문』 1946.1.1., 백범사상실천운동연합, 『비운의 역사현장 아! 경교장』 (서울: 백범사상실천운동연합, 1993), p. 255 재인용.

²⁴ 서중석, 『한국현대민족운동연구』 (서울: 역사비평사, 1991), pp. 266, 318.

국이 다시 다른 나라의 신탁통치를 받는 것에 대해 애초에는 반대했음을 ‘신탁통치 반대 국민총동원위원회’ 중앙위원 선정을 통해 분명히 알 수 있다.

해방 직후 조선의용군을 서울까지 진주시켜 시가행진을 벌일 계획을 세우기도 했고, 남북한이 각각 군대 건설에 나설 때에는 ‘국방군이건 인민군이건 다 민족의 군대이기 때문에 서로 합쳐야 한다’고 주장하기도 했다.²⁵ 남북한은 한 민족이고 서로를 구분하는 것은 무의미하다는 주장을 하고 있었던 것이다. 이러한 단순하면 서도 근본적이고 철저한 민족주의가 무정의 기본적인 노선이었다.

미군정의 정보보고서에 따르면 무정은 한국에서 공산주의를 실현하고 싶어 했지만 ‘한국만의 공산주의’(communism for Korea only)를 갈망했다. 김일성과 경쟁하면서 그가 가지게 된 불만은 두 가지이었다. 하나는 소련의 점령, 다른 하나는 성에 차지 않는 직책이었다.²⁶ 소련이나 다른 나라에 의해 이식되고 지원되는 형태의 공산주의는 원하지 않았다. 그런 점 때문에 그는 스탈린의 내정간섭에 반대 하며 독자적 사회주의를 추구한 유고슬라비아의 티토와 유사한 존재로 인식되기도 했다.²⁷ 직책과 관련해서 무정은 스스로가 북한의 인민위원장이나 인민군 사령관은 되어야 한다고 생각했다.²⁸ 하지만 소련은 김일성을 선택했고, 무정을 지지 하지 않았다. 이러한 이유들 때문에 소련을 등에 업고 자신의 지배체제를 공고화 해갔던 김일성과 무정의 갈등은 심화될 수밖에 없었다.

미군정 정보보고서는 김일성 세력과의 권력투쟁에서 수세에 몰려있던 무정이 소련 철수 이후에 북한정부 전복을 시도하려했다는 내용도 담고 있는데,²⁹ 무정이 실제로 그런 움직임을 보였다면 이는 소련에 의해 이식된 공산주의체제 척결 차원으로 이해할 수 있다. 김일성과의 경쟁의식에 기반 한 그의 집권욕구도 작용 했겠지만, 보다 근본적으로는 그의 철저한 민족주의 의식이 근저에 있었던 것으로 보인다.

당시 북한이 처한 환경에서 소련을 비판하는 어려웠다. 당시 북한사회에서는 조선의 발전보다는 국제주의적 관점에서 세계사회주의혁명의 완성이 우선시되었다. 이를 위해서 미국의 식민주의를 몰아내야하고, 그러기 위해서는 소련을 지지해야

²⁵ 최태환·박해강, 『젊은 혁명가의 초상: 인민군장교 최태환 중좌의 한국전쟁 참전기』 (서울: 공동체, 1989), p. 50.

²⁶ 『G-2 Weekly Summary』, HQ, USAFIK, 6 August 1948~13 August 1948, p. 33.

²⁷ 『G-2 Periodic Report』, HQ, USAFIK, 2 February 1949. p. 4.

²⁸ 『G-2 Weekly Summary』, HQ, USAFIK, 6 August 1948~13 August 1948, p. 13.

²⁹ 『G-2 Weekly Summary』, HQ, USAFIK, 6 August 1948~13 August 1948, p. 33. 이 내용에 대해서는 ‘무정 숙청’ 부분에서 좀 더 자세히 설명되어 있다.

한다는 주장이 당시 북한사회를 지배하고 있었다. 소련과 스탈린에 대해 경의를 표하지 않는 것은 불온시 되었다. 이런 상황에서 무정은 소련지배를 반대하고 있었다. 그것이 얼마나 공개적으로 표현되었는지는 분명치 않지만 미군정이 파악하고 있을 만큼 그의 반소련 입장은 알려져 있었다.

무정은 중공군 휘하에서 조선의용군을 운용하면서도 중국공산당의 도움에만 의지하지 않고 식량과 생필품 등 필요한 것을 스스로 생산해 사용하도록 했다. 이러한 무정의 방침은 생산활동보다는 군사훈련과 정치학습에 시간을 써야한다는 최창익의 노선과 충돌하기도 했다. 먹고 쓰는 것을 스스로 해결하려는 무정의 생각은 자력갱생의 정신에서 온 것이었다. 민족독립을 실현하기 위해서는 자력갱생의 전통을 우선 수립해야 한다는 의식이었다.³⁰ 이러한 의식은 타국에 의존하지 않고 완전한 민족의 독립과 자립을 실현하려는 철저한 민족주의와 연결되어 있다고 하겠다.

1941년 화북조선청년연합회 창설 당시의 강령도 “일본제국주의 하의 조선통치를 전복하고 조선민족의 독립된 자주공화국을 건설할 것”이라며 독립과 민족자주를 강조했을 뿐 사회주의나 공산주의를 언급하지는 않았다. 실제로 당시 연합회는 이념적 지향을 불문하고 중국 화북지방에 있는 한인청년들을 한데로 모아 조선의 독립을 위한 운동을 본격화하는 것을 가장 중요한 목표로 삼고 있었다.³¹

무정이 6인 중앙상임위원 가운데 한 사람으로 참여한 화북조선독립동맹도 ‘전국민의 보통선거에 의한 민주정권의 수립,’ ‘언론, 출판, 집회, 결사, 신앙, 사상, 태업의 자유 확보’ 등을 핵심강령으로 내세우면서 부르주아민주공화국 수립을 제1 목표로 삼고 있었다. 또한 이를 위한 전 조선민중의 반일투쟁을 주요 행동 강령으로 가지고 있었다.³² 이 단체는 한 계급의 기초 위에 건설된 계급정당이나 한 계급의 이익만을 위해서 생긴 존재가 아니라 “조선민족의 해방과 독립을 위하여 조직된” “반일민족통일전선의 성질을 갖는 균중적 혁명단체”이었다.³³ 공산주의자뿐만 아니라 비공산주의자도 포함하고 있으면서, 조선의 해방과 독립을 이루어나가기 위한 민족주의적 조직이었던 것이다.

실제로 무정은 화북조선독립동맹이 결성되기 훨씬 전부터 조국의 자주독립을 위한 활동을 생각하고 있었다. 홍군과 팔로군에서 정열을 바쳐 항일투쟁을 한 것

³⁰ 염인호, 『조선의용대·조선의용군』 (천안: 독립기념관 한국독립운동사연구소, 2009), p. 221.

³¹ 김준엽·김창순, 『한국공산주의운동사』 5 (서울: 청계연구소, 1986), p. 104.

³² 위의 책, p. 130.

³³ 최창익, “연안시대의 독립동맹,” 『독립신보』 1946.5.25., p. 2.

도 중국독립을 거쳐 조선의 독립을 이룰 수 있다는 생각을 가졌기 때문이다. 이러한 생각은 1937년 1월 연안에서 서회를 만났을 때 분명하게 피력되었다. 무정은 당시 한인 청년들을 중국공산당군으로 끌어들여 군사이론과 군사기술을 배우게 해서 추후 조선독립에 기여하도록 해야 한다고 강조했다.³⁴

당시 중국에 건너간 많은 한인청년들은 여러 지역에 흩어져 살면서 행동의 방향을 설정하지 못하고 갈 곳을 몰라 방황하고 있었다. 그래서 무정은 서회, 진광화, 성치백 등과 함께 신문에 글을 발표해 조선청년들에게 항일을 호소하고, 홍군 근거지로 찾아와 혁명과 군사를 배울 것을 역설하기도 했다.³⁵ 궁극적인 목표를 조선독립에 두고 있는 그의 민족주의적 성향이 1940년대 구체적으로 한인단체활동을 하기 이전부터 분명했음을 이러한 사례를 통해 여실히 알 수 있다.

무정은 해방 후 북한에 들어가 활동하면서 가까운 사람에게는 자신이 원래는 공산주의자가 아니라고 말하기도 했다. 무정이 평양에서 활동할 때 조카 김익식과 왕래가 있었는데, 그에게 자신은 원래 공산주의자가 아닌데 독립운동 하러 중국에 들어갔다가 어떻게 연안까지 들어가는 바람에 공산주의자가 되었다고 말했다.³⁶ 서울에서 청년운동을 할 당시까지는 공산주의자들과 함께 활동을 하면서도 진정한 공산주의자는 아니었다는 의미이다. 그의 중국 망명 과정과 망명 이후의 활동을 보아도 무정이 공산주의 이론에 대한 공부를 조기에 심층적으로 해서 공산주의자가 되고 그에 따라 중국공산당을 찾아간 것은 아니다. 중국으로 망명해서 일제와 싸우는 길을 찾았고, 그 과정에서 국민당보다는 중국공산당에 끌려 그쪽에 참여한 경우이다. 무정은 국공합작 시기였던 1926년 국민당군에 참여했다가 국민당의 행태에 회의를 느꼈고, 1927년부터 공산당 활동에 적극 참가했다. 이념보다는 한인들에 대한 태도, 조선독립에 대한 관심 측면에서 공산당이 낫다고 판단해 중국공산당에서 적극 활동한 것이다. 이후 전투능력을 인정받아 중국공산당군에서 중요한 위치를 차지하게 되고, 그러면서 자연스럽게 오랫동안 공산주의자로 남게 된 것이다.³⁷

전세계 공산주의 혁명활동을 지도하던 코민테른이 해체된 뒤 얼마 안된 시점인 1943년 6월 무정은 연안의 『解放日報』(해방일보)와의 인터뷰에서 “어떤 사람들

³⁴ 김순기, “조선의용군 사령 무정 장군,” 『항일투쟁 반세기』 (선양: 료녕민족출판사, 1995), p. 454.

³⁵ 위의 글, p. 455.

³⁶ 조규하 등, 『남북의 대화』 (서울: 고려원, 1987), p. 173.

³⁷ 『晉察冀日報』 1944.8.8., 우병국 외, 『북한체제 형성과 발전과정 문헌자료: 중국·미국·일본』 (서울: 선인, 2006), p. 75 재인용.

은 국제공산당이 해산된 후부터 각국의 혁명은 본국 공산당의 령도를 받아야 하는데 조선에는 공산당이 없으니 조선의 해방운동이 희망이 없게 되었다고 여긴다. 이런 견해는 옳지 않다. … 금후의 조선해방투쟁에서 조선혁명단체는 단결을 가일층 강화해야 한다. 단체끼리 단결하여 전 민족의 단결을 이룩함으로써 조선민족해방의 승리의 날을 앞당겨야 한다”라고 말했다.³⁸ 해방운동은 민족의식을 분명하게 가지고 있는 단체들이 결속해 이룩할 수 있는 것이고, 공산당 조직이 반드시 필요한 것은 아니라는 인식을 확연하게 보여주고 있는 것이다.

조선독립동맹에서 윤합구(淪陷區, 일본 점령 지역)공작위원회 책임자로 활동하던 무정은 1945년 4월 국내로 공작원을 파견해 여운형과 연락을 취했는데, 여기서도 공산주의보다는 진보적 민주주의를 강조했다. 당시 무정은 “조선에는 무산계급혁명단계가 아니고 공산당의 명칭을 가지고 나갈 단계가 아니므로 조직을 독립동맹이라 하고 진보적인 민주주의 강령을 제거(提擧)하였으니 앞으로 입국하여서도 건국동맹이라는 이념과 실천이 모든 점에서 완전히 합류된 것”이라는 내용을 여운형에게 전달했다.³⁹ 역시 공산주의라는 이념을 내세우는 것보다는 국내의 세력과 합세해 민주적 국가를 건설하는 것이 가장 중요한 과제라는 메시지였다.

해방 후 1945년 12월 13일 북한으로 돌아온 조선독립동맹의 주역들은 한 달 정도 정세를 전망한 다음 자신들의 입장을 1946년 1월 공식적으로 밝혔다. 이때까지만 해도 조선신민당이 창당되기 전이었고, 무정도 조선독립동맹의 집행위원으로 활동하고 있었다. 이 성명에서 조선독립동맹은 “우리는 일개인의 이익을 집단적 이익에 종속시키고 집단적 이익은 민족적 이익에 종속시켜야 할 것이다. 또 그리하는 한에 있어서만 각 개인의 이익은 단체의 이익과 일치할 것이며 각 단체의 이익은 민족의 이익과 부합될 것이다”라고 강조했다.⁴⁰ 개인도 단체도 민족의 이익 앞에서는 양보하고 희생해야 함을 역설한 것이다. 이러한 입장은 집행위원으로 조선독립동맹의 중추 역할을 하고 있던 무정의 생각을 일정부분 담고 있었다고 할 수 있다.

무정은 김일성이 북한 사회주의 건설의 중요한 단계로 1946년 3월 전격 단행한 ‘무상몰수 무상분배’ 원칙의 토지개혁에 대해서도 전적으로 찬성하지는 않은 것으

³⁸ 『解放日報』 1943. 6. 16., 립순옥, “전설적 영웅 무정 장군,” 김호웅·강순화, 『중국에서 활동한 조선-한국 명인 연구』 (연갈: 연변인민출판사, 2007), p. 537에서 재인용.

³⁹ 『조선인민보』 1946. 8. 12., 심지연, 『조선신민당 연구』 (서울: 동녘, 1988), p. 40에서 재인용.

⁴⁰ 『조선동포에 고향: 독립동맹 귀국 제1성』, 『북한관계사료집』 31 (과천: 국사편찬위원회, 1999), p. 135.

로 보인다. 무정이 처음으로 공식석상에서 비판을 받은 것이 1948년 3월 북조선노동당 제2차 당대회에서였는데, 그 이유가 무정이 황해도 토지개혁을 책임지고 있을 당시 지도를 제대로 하지 못해 몰수해야할 토지를 제대로 몰수하지 않고, 주지 않을 대상에게 토지를 분배했으며, 몰수당한 지주들이 계속 농촌에 남아서 농민을 억압하고 농민들의 근로의욕을 떨어뜨리도록 했다는 것이었다.⁴¹ 북한의 토지개혁은 크게 다섯 가지 내용으로 되어 있었다. 첫째, 무상몰수 무상분배의 원칙 아래 시행한다. 둘째, 몰수대상은 5정보(15,000평)이상의 지주 소유지로 한다. 셋째, 분배의 대상은 토지가 없거나 적은 농민이다. 넷째, 분배의 기준은 농가별 가족노동력이다. 다섯째, 토지를 몰수당한 지주는 다른 지역으로 이주하도록 한다. 이 다섯 가지 내용의 토지개혁은 1946년 3월 8일~30일 3주간의 짧은 기간에 완료되었다. 그 결과 지주들의 토지 100만 325정보가 몰수되어 72만 4,522호의 토지가 없거나 적은 농민에게 분배되었다. 지주들의 반발이 없지 않았다. 지주를 이주시킨 것은 지주들의 불만이 고조되어 있는 상황에서 농민들과의 충돌을 사전에 예방하기 위한 것이었다.

북로당 제2차 당대회 당시의 비판 내용은 무정이 토지개혁의 다섯 가지 원칙 가운데 둘째, 셋째, 다섯째 원칙을 제대로 시행하지 않았다는 것이다. 토지개혁의 핵심 내용을 지키지 않았음은 그가 토지개혁에 소극적이었음을 알 수 있게 해준다. 당시 토지개혁은 북한 ‘민주개혁’의 가장 중요한 부분이었고, 북한 사회주의체제 형성에 있어서 중요한 변곡점이었다. 무정의 토지개혁에 대한 소극적인 태도는 그의 관심이 사회주의 건설보다는 완전한 독립에 있었음을 방증하는 사례라고 할 수 있다.

요컨대 소련에 대한 비판적 인식, ‘신탁통치반대 국민총동원위원회’ 참여, 공산주의보다는 완전한 독립을 우선시 하는 주장, 토지개혁에 대한 소극적 태도 등을 종합해 볼 때, 결국 무정의 정치노선의 중심에는 철저한 민족주의가 자리하고 있었다고 할 수 있다.

2. 민족통일전선론

무정이 공산주의보다 민족을 앞세운 것은 독립에 대한 열망 때문이었다. 그의 독립에 대한 열망은 독립투쟁을 위한 통일전선의 형성에 대한 강조로 이어졌다.

⁴¹ 『북조선로동당 제2차 당대회 회의록』, 『북한관계사료집』 I (서울: 국사편찬위원회, 1982), pp. 359~360.

무정이 1941년 1월 화북조선청년연합회를 구성한 것은 통일전선 구축의 시작이었다. 1941년 7월 화북조선청년연합회 연안지부를 구성하는 자리에서 무정은 그동안의 민족해방운동이 단결정신을 발휘하지 못하고 의견 차이에 따라 무원칙하게 파벌투쟁을 해서 적을 돕게 되었다고 비판했다.⁴² 이러한 비판의식에서 민족통일전선을 추진한 것이다. 연합회의 주요 참여자 가운데 윤세주, 박효삼 등은 공산주의자가 아니었다. 물론 중국공산당원도 아니었다. 이런 세력들을 모두 한데 모아 한인단체를 형성할 필요성에 따라 청년연합회라는 이념성이 약하고 포괄성을 지닌 명칭으로 단체를 구성한 것이다.

화북조선청년연합회가 화북조선독립동맹으로 개편된 이후 실제로 통일전선 구축을 위한 여러 시도들이 관찰된다. 우선 독립동맹은 통일전선의 구체적인 대상으로 충칭의 대한민국 임시정부와 만주에서 항일 빨치산 활동을 하고 있던 조선의 용군, 한반도 내의 지하혁명조직을 상징하고 있었다.⁴³ 美전략정보국(OSS)도 독립동맹이 지하공작을 광범위하게 벌이면서 국내와 만주의 혁명그룹과 연계를 유지하고 있는 것으로 파악하고 있었다.⁴⁴

특히 김구의 임시정부와의 연대가 우선적으로 추진되었는데, 독립동맹 진시베이(晋西北) 지부 창립대회에는 쑨원과 장제스, 마오쩌둥, 일본의 공산주의 지도자 카타야마 센(片山潛)과 함께 김구의 초상화도 걸려있었다.⁴⁵ 독립동맹이 우파인 대한민국임시정부의 입지를 인정하고 대화와 연대의 대상으로 여겼음을 분명히 보여주는 것이다. 여기에 대한 화답으로 임시정부 국무위원 장건상이 연안으로 가서 임정과 조선독립동맹 사이의 통일전선 형성에 합의를 했고, 다시 이를 완결하기 위해 김두봉 독립동맹 주석이 충칭으로 가기로 합의하기도 했다.

하지만 1943년부터는 임정과 독립동맹·조선의용군 사이에 독립운동의 주도권을 둘러싼 경쟁이 시작되었다. 1943년 3월 광복군 부사령관 김원봉은 독립동맹을 조선민족혁명당으로 복원하고, 조선의용군은 광복군 제1지대로 개편하라고 명령했다. 1945년 1월에는 김원봉이 독립동맹 위원장 김두봉에게 편지를 보내 독립동

⁴² 鐸木昌之, “잊혀진 공산주의자들: 화북조선독립동맹을 중심으로,” 이정식·한홍구 엮음, 『조선독립동맹 자료 I: 항전별곡』 (서울: 거름, 1986), p. 82.

⁴³ 위의 논문, p. 82. 여기서 조선의용군은 연안지역의 조선의용군과는 무관한 것으로, 김일성이 이끄는 무장투쟁조직을 이르는 것이다.

⁴⁴ 『Background for PW Against Koreans in Manchuria and North China』, RG226, Records of Major Field Offices and Bases of Operation 1940~49, Washington Registry SI Intelligence Field Files, Entry 108, Wash-Reg-Int-36, Box 163.

⁴⁵ 鐸木昌之, “잊혀진 공산주의자들: 화북조선독립동맹을 중심으로,” p. 83.

맹을 조선민족혁명당 화북지부로 개편하라고 요청했다. 1945년 4월 임시의정원 회의에서 독립동맹에 임정의 대표를 파견해야 한다고 주장하기도 했다. 이에 대해 조선의용군 사령관 무정은 김원봉에게 답장을 보내 “만약 혁명을 영도하고 싶으면 연안으로 오라. 그렇지 않으면 영도를 받을 사람이 없다”고 반박했다.⁴⁶

조선의용군과 독립동맹이 임시정부를 중앙조직으로 인정하지 않게 된 것인데, 이러한 현상은 차츰 더 분명해졌다. 임정을 많은 독립운동단체 가운데 하나로 본 것이다. 그 연장선상에서 임정과 연대를 하는 경우에도 대등한 입장에서 통일전선을 구축하려 했고, 통일전선 구축과정에서 독립동맹은 주도적 역할을 하려 했다.⁴⁷ 연대의 가능성을 열어놓긴 했지만 독립동맹과 임정의 관계는 소원해질 수밖에 없었다. 이러한 독립동맹의 입장은 해방 후인 1946년 1월 조선인민보와의 회견에서 밝힌 무정의 의견으로 여실히 드러났다. 그는 임정에 대해 두 가지 이유로 평가 절하했다. 첫째는 3·1운동 이후 국내의 혁명집단에 대해서 정권으로서의 지도적 역할을 하지 못했다는 것이었다. 둘째는 윤봉길의 의거를 제외하고는 일본제국주의에 대한 실질적인 투쟁을 전개한 것이 없다는 것이었다.⁴⁸ 임정과의 연대는 초기에는 적극 시도되다가 점차 동력이 약화되는 양상이었다.

만주에 있던 김일성 항일조직과의 연대도 추진되었는데, 조선의용군의 전신인 조선의용대 화북지대가 1941년 7월 결성된 직후부터 그런 시도가 있었던 것으로 파악된다. 당시 조선의용대 화북지대가 화북과 만주, 조선의 혁명세력을 연합한 뒤 민족해방 반일투쟁을 전개하기 위해 조선과의 연락을 취하면서 동시에 김일성과 협력을 도모한 것이다.⁴⁹

또, 무정의 딸(중국인 처 텡치(藤綺)와의 사이에서 태어난 딸) 텡엔리(藤延麗)는 1943년에 최용건이 연안에 직접 와서 무정을 만나고, 자신의 이름도 연안(延安)의 고려(高麗)인 이라는 뜻으로 최용건이 지어준 것이라고 증언했는데,⁵⁰ 이는 1940년대 무정과 김일성이 서로 의사소통을 하고 있었음을 보여준다. 최용건은 당시 소련의 하바로프스크에 있는 88여단의 부참모장(대위)을, 김일성은 88여단 제1영(營)의 영장(대위)을 맡아 여단 내 한인들의 중추역할을 하고 있었다.⁵¹ 이

⁴⁶ 추현수, 『자료 한국독립운동사』 2 (서울: 연세대출판부, 1972), p. 81.

⁴⁷ 정병준, “해방 직전 임시정부의 민족통일전선운동,” 한국근현대사학회 편, 『대한민국임시정부수립 80주년 기념논문집』(하) (서울: 국가보훈처, 1993), p. 581.

⁴⁸ “무정장군 회견담,” 『조선인민보』 1946.1.14.

⁴⁹ 김일성, 『세기와 더불어』 8 (평양: 조선로동당출판사, 1998), pp. 413~414.

⁵⁰ 중앙일보특별취재반, 『비록 조선민주주의 인민공화국』, pp. 142~143.

⁵¹ 이종석, 『새로 쓴 현대 북한의 이해』, p. 404.

들은 당시 친밀한 관계를 유지했던 것으로 보이며, 이들 둘과 김책을 포함한 3인의 긴밀한 관계는 이후 북한정권 수립 과정에서도 중요한 역할을 하게 된다.

독립동맹은 국내 지하운동세력과의 연대도 다각도로 시도했다. 1944년 12월 독립동맹은 베이징에서 여운형의 국내지하조직인 건국동맹의 연락원 김영선과 접촉하기도 했고, 1945년 4월 건국동맹의 박승환이 여운형의 서한을 가지고 연안을 방문하기도 했다.⁵² 여운형이 박승환을 연안에 보낸 것은 조선의용군의 국내진입을 논의하기 위해서였다. 여운형은 박승환과 함께 만주에서 군대를 양성해 백두산을 넘어 국내에 진입할 계획을 세우고 있었다. 여기에 연안의 조선의용군도 참여시켜 함께 국내진공 방안을 도모한 것이다.⁵³ 여운형은 1945년 5월에는 함경북도 종성읍의 최주봉을 만나 연안과 만주에서 동지들이 국경을 넘어 들어오면 숙소와 연락처를 정해주도록 하기도 했다.⁵⁴ 물론 실행에 옮겨지지 못했지만 무정과 여운형이 협력해 조선인의 군대를 국내에 바로 진입시키려는 계획을 세우고 있었음은 확인된다. 무정은 또, 김명시를 통해서 여운형과 연락을 취하기도 했고, 박헌영의 콤포그롭과도 연락책을 통해 연계를 추진했다.⁵⁵

이러한 제휴에 대해서 무정과 독립동맹의 입장은 자신들이 중국에서 왕성하게 활동하면서 국내의 독립운동세력과 연대를 통해 독립운동의 활성화를 꾀한 것으로 보고 있었다. 하지만 국내세력 입장은 자신들이 주도권을 쥐고 해외 운동세력과 연대를 추진한 것으로 인식하고 있었다. 해방 후 1945년 11월 20일 조선인민공화국의 각 지역 대표들이 모여 전국인민위원회 대표자대회가 열렸을 때 여운형이 조선인민공화국 설립에 대해 경과보고를 했다. 보고에서 여운형은 “만주침략, 중일전쟁, 후 2차전쟁 기간 중에 있어서는 직접무력으로 일본에 반항하여 투쟁한 김일성 장군을 중심으로 한 의병운동과 북지(北支)전선에서 활약한 최무정 장군의⁵⁶ 부대와 중지(中支)전선에서 이청천, 김원봉 장군을 중심으로 한 항일무력투쟁이 그 대표라 아니할 수 없다. 이리하여 3·1운동으로부터 8월 15일까지의 시기에 해외운동의 그 적극파는 주로 만주를 중심으로 하여 항상 국내운동의 지도 혹은 연락 하에 있었다”고 역설했다.⁵⁷ 독립동맹과 국내 독립운동세력이 연계를 형

⁵² 鐸木昌之, “잊어진 공산주의자들: 화북조선독립동맹을 중심으로,” p. 83.

⁵³ 이만규, 『여운형선생투쟁사』 (서울: 민주문화사, 1946), pp. 171~172.

⁵⁴ 위의 책, p. 173.

⁵⁵ 중앙일보특별취재반, 『비록 조선민주주의 인민공화국』, p. 141.

⁵⁶ 최무정은 무정을 이르는 것이다. 무정은 때로는 최무정, 때로는 김무정 등으로 불렸다.

⁵⁷ 「전국인민위원회 대표자대회 의사록」, 김남식·이정식·한홍구 엮음, 『한국현대사 자료 총서』 12 (서울: 돌베개, 1986), p. 460.

성하고 있었지만 국내세력이 독립운동을 주도하고 있었다는 것이다. 연안파의 입장과는 다르지만 어쨌든 독립동맹과 국내세력의 연계는 여운형도 인정하고 있었던 것이다.

무정은 실제 통일전선을 실현하려는 활동을 전개하면서, 기회 있을 때마다 연설을 통해 통일전선을 강조했다. 1944년 8월 29일 국치일에 한 연설에서는 그동안의 독립운동의 잘못을 조목조목 지적하면서 한인들의 분열을 가장 큰 과오로 지적했다. 즉, 한일합방 이래 독립운동이 국내외적으로 진행되어 왔지만 크게 두 가지 잘못된 점이 있는데, 첫째는 인민을 단결시키지 못하고 국내의 노동자와 농민, 도시 소자본가계급의 역량에 주의하지 못한 점이라고 그는 지적했다. 둘째는 광범위한 군중에 대한 선전교육을 제대로 하지 못한 점을 잘못으로 꼽았다. 테러위주로 독립운동을 했을 뿐 인민들에게 독립의 당위성과 필요성을 선전하고 인민들을 조직화하는 데는 관심을 쏟지 못했다는 지적이었다.⁵⁸

해방 후 조선독립동맹과 조선의용군에 대해 설명하는 자리에서도 무정은 이 단체들이 이념과 관계없이 여러 세력이 모여 있는 조직이라며 통일전선의 성격을 강조했다. 1946년 1월 『조선인민보』와의 인터뷰에서 무정은 독립동맹의 성격에 대해 “독립동맹은 조선민족을 해방시키겠다는 정치적 기초강령 위에서 널리(널리) 민중을 토대로 하고 민중을 포섭 조직한 정치적 대중단체이다. 그것은 공산당은 아니다. 우에 말한 민족사업을 위하여 뜻을 가치한(같이한) 계급 단체를 모두(모두) 내포하고 있다. 공산주의자와 함께 불교신자, 천도교신자 등등이 있다. 의용군도 한가지로 대중적 무장세력이다”라고 밝혔다.⁵⁹

무정은 토지개혁도 통일전선 차원에서 이해했다. 1946년 3·1절을 기념하는 『정료』 기고문에 그는 “토지문제의 정확한 해결은 통일전선에 있어 정확한 정책이 되며 조선사회 정치 경제 문화 건설에 민주적 발전을 촉진하는 관건이다. 암흑참담한 36년이 지나가고 제1차로 마지하는(맞이하는) 3·1기념을 구체적 실천에서 마지하려면(맞이하려면) 민주주의 조선 건립에 충실한 백성이 되기를 결심하고 맹서함에 있으며 당전의 중요한 과업실행에 전력만 집중하여야 할 것이다”라고 썼다.⁶⁰ 토지개혁이 제대로 될 때 북한주민의 대다수를 차지하는 농민과 여타세력들을 국가건설과정에 적극 참여시킬 수 있으며, 반대로 토지개혁이 제대로 되지

⁵⁸ 『진찰기일보』 1944.9.8., 우병국 외, 『북한체제 형성과 발전과정 문헌자료: 중국·미국·일본』, p. 77 재인용.

⁵⁹ “무정장군 회견담,” 『조선인민보』 1946.1.14.

⁶⁰ 무정, “3.1을 기념하면서 노동자 농민에게,” 『북한관계사료집』 31, p. 304.

않을 때에는 이들을 정치·경제·사회 건설에 대한 적극적 참여 세력으로 끌어들이기 힘들 것이라는 주장이었다. 당시 북한사회에서 핵심사업으로 추진되던 것도 사회 제 세력을 아우르는 통일전선의 실현에 기여할 때 의미가 있음을 새삼 강조한 것이다.

무정과 독립동맹의 통일전선론은 신민주주의론에 기초한 연합정부론을 내세운 중국공산당의 영향을 받은 것으로 보인다. 신민주주의론은 제국주의와 투쟁하는 단계에서는 자산계급을 포함한 여러 계급이 연합을 형성해 독재를 실현해야 한다는 주장이다.⁶¹ 이 신민주주의에 기반을 둔 국가형태가 연합정부이다. 다시 말하면 반민족적 세력을 제외한 여러 세력이 한 데 모여 통일전선을 이루고 이 세력이 연합정부를 형성해야 한다는 연합정부론이 항일투쟁 당시 중국공산당과 마오쩌둥 주장의 핵심이었다. 이 연합정부론은 먼저 일본을 타도하고 이후 전국의 절대다수 인민을 기초로 하여 민주적이고 통일전선적인 동맹에 의해 국가를 건설한다는 구체적인 구상을 가지고 있었다. 결국 제국주의에 반대하는 여러 계급이 연합하여 공동으로 통치를 한다는 것이었다. 이러한 내용에 영향을 받아 무정과 독립동맹은 항일투쟁 단계에서부터 노선과 계급 구분 없이 모든 반일본 세력이 모여 함께 항일운동을 전개해야 한다는 기본 노선을 가지고 있었다.

3. 국제연대주의

무정은 혁명의 과정에서 국제연대의 필요성을 실감하고 실제로 실행했다. 중국 공산당과 팔로군에 참여한 것부터가 개인차원의 국제연대 실행이라고 할 수 있다. 조선의용군을 창설한 이후에도 팔로군 체계 속에서 운영했다. 당시 식민지 조선의 혁명가로 독자적인 행보보다는 강대한 세력의 도움을 확보한 채로 혁명을 하는 것이 효과적이라고 판단했기 때문일 것이다. 실제로 1941년 창립된 화북조선청년 연합회는 창립선언에서 무정은 “중국이 항전에 의하여 승리를 획득하게 되는 날이면 조선민족이 희구하는 해방도 획득되는 것이다”라고 주장하고, 1944년 8월 8일 변구당정군민 8.1기념대회에서 기념사를 통해 조선혁명과 중화민국의 해방은 불가분의 관계라고 역설하는 등⁶² 기회 있을 때마다 조·중연대를 강조했다.

무정의 이러한 조·중연대 중시는 여운형의 영향이 컸을 것으로 여겨진다. 여운형은 중국혁명과 조선해방을 다르게 보지 않았다. 중국혁명이 이루어지면 조선해

⁶¹ 마오쩌둥, “신민주주의론(1940년 1월), 『모택동선집』 (베이징: 민족출판사, 1992), pp. 849~850.

⁶² 『晉察冀日報』 1944.8.8.

방이 달성될 수 있다고 보았다.⁶³ 그가 생각하는 중국혁명은 공산혁명이었다. 특히 여운형은 농민의 지지에 기초한 마오쩌둥의 혁명전략에 대해 성공을 확신하고 있었다.⁶⁴ 이렇게 친중공노선과 ‘중국혁명=조선혁명’ 노선을 가진 여운형을 무정은 믿고 따랐다. 무정이 1944년경에 국내에 있던 여운형에게 연락을 취할 때는 “선생이 국내에서 혁명운동을 하기 위해서는 회색도 좋고 흑색도 좋다. 우리는 신뢰한다. 선생이 만일 혁명을 하다가 죽는다면 조선이 독립한 후 내가 귀국하여 시체라도 지고 3천리 강산을 돌아다니며 선전하겠노라”라는 내용의 편지를 써 보내기도 했다.⁶⁵ 이러한 관계로 미루어 볼 때 무정의 조·중연대노선은 ‘중국혁명은 곧 조선혁명’이라는 여운형의 인식에서 많은 영향을 받았을 것으로 보이는 것이다.

무정은 중국과의 연대뿐만 아니라 아시아의 피압박민족의 전반적인 연대활동에도 적극적이었다. 1927년 우한에서 열린 ‘반일대동맹회의’에 조선대표로 참가하기도 했고, 1929년에는 중국본부 조선청년동맹 상해지부에서 재정부장으로 활동하면서 중국, 한국, 대만으로 구성된 상해반제동맹과 상해청년반제동맹에 적극 참여했다. 이들 단체활동을 통해 아시아국가들이 연대해서 일본의 제국주의적 침략을 몰아내기 위한 방안을 모색하는 활동을 전개한 것이다.

1940년대 초반에는 항일독립운동과 함께 반파시스트 국제공조 활동에도 적극적이었다. 무정은 ‘동방민족 반파시스트동맹’ 결성에 초기단계부터 적극 참여했다. 1941년 10월 ‘동방민족 반파시스트동맹’이 ‘아시아 각민족 반파쇼대표대회’를 연안에서 열었을 때 무정은 주더(朱德) 등과 함께 주석단에 선출되고 조선의 혁명투쟁에 대한 보고도 했다. 이 대회는 무정과 주더뿐만 아니라 일본, 인도 등 각 나라의 대표 130여명이 참석한 반제국주의 국제대회였다. 대회에서는 일본에 대해 공동으로 투쟁할 것과 동방각민족학원을 설립해 반파시스트 간부를 양성할 것을 결의했다. 12월 이 동맹의 집행위원회가 열렸는데, 여기서는 반파시스트 통일전선 수립을 강화할 것을 결의했고, 무정은 집행위 상무위원에 선출되었다. 항일운동을 전개함에 있어 각 민족 연대의 중요성을 인식하고, 연대를 통한 세력의 강화를 적극 꾀한 것이다.

무정은 소련과의 연대도 꾀했는데, 1942년 스탈린에게 보낸 편지에 잘 나타나 있다. 그는 편지에서 조선의용군이 중국공산당과 연대해 대일투쟁을 전개하고 있다고 밝히면서 전세계 반침략전선의 형성, 소련군의 대독·대일 전쟁의 승리에 대

⁶³ 이향숙, “무정의 중·한연대 항일혁명 활동에 관한 연구,” p. 11.

⁶⁴ 이만규, 『여운형선생투쟁사』, pp. 81~82.

⁶⁵ 위의 책, p. 121.

한 희망을 피력했다.⁶⁶ 조선-중국-소련 연대와 이를 통한 반파시스트 전쟁에서의 승리를 강조한 것이다.

무정의 국제연대 지평은 일본의 반제국주의 세력까지 포함하는 것이었다. 이미 1941년 화북조선청년연합회 강령에 “대만 민족해방운동을 찬조하고 일본인민의 반전운동을 찬성하며, 그로써 조선·대만·일본 인민의 반일연합전선을 결성할 것”을 포함하고 있었다.⁶⁷ 일본이라는 국가는 적대국이지만, 일본의 양심세력이나 반파시즘 세력과는 얼마든지 연대를 할 수 있다는 것이었다. 실제로 조선의용군은 팔로군이 일본군포로들을 교육시켜 구성한 일본인반전동맹 대원들과 함께 일본군을 상대로 반전활동을 전개하기도 했다. 선전전단을 같이 만들고, 석판 등사용지를 함께 굵기도 했으며,⁶⁸ 일본군을 상대로 염전사상(厭戰思想)을 퍼뜨리는 대적심리전, 부상병 치료활동, 위문활동도 함께 했다.⁶⁹ 일본제국주의를 타파하기 위해 일본의 일부세력과의 연합도 적극 벌인 것이다.

무정의 노선은 결국 중국혁명을 돕고, 소련과의 협력을 도모하면서, 여러 나라의 다양한 세력과 공동전선을 형성해 일본제국주의 세력을 타파해 최종적으로는 조선의 해방을 이룬다는 것이었다.

4. 형식적 평등주의

무정이 공산주의라는 이념보다는 독립운동을 지향하는 과정에서 중국공산당 활동을 하게 되었다고 말한 적이 있지만, 오랫동안 공산당 활동을 했기 때문에 기본적으로 분배의 문제와 관련해서는 평등주의 입장을 가지고 있었음은 짐작할 수 있고, 또 자연스러운 것이기도 하다. 그런데 그가 북한에 들어간 이후 당과 군에서 일하는 과정에서 구체적인 문제에 대해 지적인 언명들을 보면 그의 평등주의가 노동의 성격이나 직위에 관계없이 똑같이 분배하자는 형식적 평등주의임을 알 수 있다. 식량배급문제에 대해 그는 배급이 직업에 따라 차별적으로 이루어지는 상황에 대해 이의를 제기하면서 모든 사람이 동일한 기준으로 식량을 배급받아야 한다고 주장했다. 그러면서 소련의 북한 식량 반출에 대해서도 반대했다.⁷⁰ 기본적

⁶⁶ 러시아대외정책문서보관소 자료, 이향숙, “무정의 중·한연대 항일혁명 활동에 관한 연구,” p. 23, 재인용.

⁶⁷ 金正明 編, 『朝鮮獨立運動』 5 (東京: 原書房, 1967), p. 994.

⁶⁸ 和田眞一, “生死岐路,” 『從帝國軍人到反戰勇士』, p. 67., 한상도, “조선의용군과 일본인 반전운동집단의 관계,” 『한국근현대사연구』, 42호(2007), p. 27 재인용.

⁶⁹ 한상도, “조선의용군과 일본인 반전운동집단의 관계,” p. 27.

으로 북한의 모든 사람들이 동일한 기준으로 식량을 배급받아야 한다고 주장한 것이다. 소련의 식량반출을 반대한 것은 북한의 자산을 무단 반출하는 소련행위의 부당성에 대한 지적뿐만 아니라 식량의 평등 분배를 위한 자원의 확보 등 다양한 의미를 내포하고 있었던 것으로 보인다.

북한은 1946년 12월 북조선임시인민위원회의 결정 『식량배급에 관한 건』에 따라 식량배급을 실시했다. 노동자와 사무원 및 그 가족들이 대상이었다. 그런데 배급은 일률적으로 이루어진 것이 아니라 직업과 직종에 따라 1급에서 4급으로 나뉘어 차등 지급되었다. 1급은 하루 700그램(g)의 식량을 받았는데 쌀이 420g, 잡곡이 280g이었다. 여기에 해당하는 대상은 탄광과 특수광산, 화학공장, 유색금속공장, 흑색금속공장, 시멘트공장, 조선소, 제염소, 기계제작소, 목재산업, 해상운송, 철도운송(기관사, 조수, 화부, 급수부, 전철수, 연락수), 보선구선로공부, 기관차수리공장의 기술자와 중노동자 등이었다. 2급은 하루 600g의 식량을 배급받았는데, 쌀 360g, 잡곡 240g이었다. 1급 중노동에 해당하지 않는 일반적 노동자와 기술자들이 2급으로 분류되었다. 3급은 하루 500g(쌀 300, 잡곡 200g)을 받았다. 국가행정기관, 정당, 회사, 소비단체, 대학, 중학교 등의 사무원과 교원, 학생이 여기에 해당되었다. 4급은 하루 180g의 쌀과 120g의 잡곡 등 모두 300g의 식량을 받았다. 여기에는 1, 2, 3급 노동자와 사무원들의 부양가족이 해당되었다.⁷¹

이렇게 하는 일의 종류에 따라 식량을 차등 지급하는 제도에 대해 무정은 부정적인 생각을 가지고 있었던 것이다. 무정이 완전 평등주의에 경도된 것을 보여주는 것이라 할 수 있다. 또한 이러한 그의 주장은 중국에서 항일활동 당시의 경험에서 형성된 ‘철저한 공동체의식’을 보여주는 것이다. 무정은 중국 타이항산 지구에서 조선의용군을 이끌고 대일본투쟁을 하면서 대원들과 동고동락한 경험을 갖고 있었다. 당시 조선의용군은 자급자족의 원칙 아래 농사뿐만 아니라 일상생활을 함께 했다. 지위의 상하구별 없이 누구든지 노동을 해야 했다. 토굴에서 공동생활을 하면서 산을 개간해 작물을 심어서 먹는 문제를 해결했다. 수수밥이나 옥수수죽에다가 반찬으로는 산채를 소금에 짠 경우가 대부분이었다. 그러한 공동생활의 경험이 철저한 공동체의식과 기본적인 생활조건에 대한 차별금지 의식을 갖게 한 것으로 보인다.

이러한 공동체 경험은 또한 무정으로 하여금 북한 국가건설 과정에서 노동자와

⁷⁰ 『G-2 Periodic Report』, HQ, USAFIK, 2 February 1949, p. 4.

⁷¹ 『식량배급에 관한 건』, 『북한관계사료집』 V (과천: 국사편찬위원회, 1987), pp. 360~361.

농민 생활의 향상에 대한 주장을 적극적으로 제기하도록 했다. 무정은 1946년 2월 북조선임시인민위원회 출범을 계기로 임시인민위원으로서 밝힌 포부에서도 민주주의화 함께 노동자·농민의 생활 향상을 강조했다. “한마디로 말하면 인민위원회의 주요임무는 철저한 민주주의를 실시하여 북조선인민의 정치 경제 문화 등 각 방면의 생활을 적극 향상하여 전국적 정권건설의 모범이 되는 것이다. 그 중에도 우리는 특별히 노동자, 농민의 생활을 적극 향상해야 한다. 그것은 그들이 전인구의 백분지 구십 이상이라는 절대다수를 점하고 또 그들의 생활이 말할 수 없이 곤란한 만큼 우리가 민족의 이익, 인민의 이익을 위해서 일한다면 먼저 이것을 염두에 두어야 한다”라고 역설한 것이다.⁷²

요컨대 무정은 모두가 똑같이 대우받는 완전히 평등한 사회를 지향하는 노선을 가지고 있었다. 이를 위해 먹을 것을 균등하게 분배하는 것이 우선이라고 보았고, 사회의 기층을 형성하고 있는 노동자, 농민의 삶의 수준 향상에 주력하는 것이 무엇보다 중요하다는 믿음을 가지고 있었다.

5. 평화통일론

통일문제와 관련해서도 무정은 간헐적으로 언급을 했는데, 남북한의 완전한 분단이전에는 다양한 세력이 연대해 조속한 남과 북의 민족통일을 이루어야 한다고 역설했다. 분단 이후에는 전쟁을 피하면서 대화와 평화의 방법으로 통일을 이루어야 한다고 강조했다.

1946년 1월 『조선인민보』와의 회견에서 그는 민족통일에 전적으로 찬성하며, 민족통일을 위해서는 어느 한 세력이 주도하는 것보다는 여러 세력이 연대해 민중의 지지를 얻는 방향으로 노력해야 한다고 강조했다.⁷³ 무정이 당초 조선의용군 8만 명을 이끌고 서울로 들어와 시가행진을 할 계획을 세웠던 것도⁷⁴ 해방된 조국의 수도에서 대규모 군사적 시위를 벌이고 이를 동력으로 남북한의 통일을 이루어보고 싶은 욕구를 표현한 것으로 보인다.

남북한의 정부수립 이전에는 이러한 원칙적인 입장을 강조했던 무정은 남북한이 각각의 정부를 세운 이후에는 전쟁을 막고 대화의 방법으로 평화적 통일을 이

⁷² 무정, “민주주의를 실시, 북조선인민의 생활 적극 향상: 북조선임시인민위원회 무정동지 담,” 『북한관계사료집』 31, pp. 280~281.

⁷³ “무정장군 회견담,” 『조선인민보』 1946.1.14.

⁷⁴ 김성동, 『현대사 아리랑: 꽃다발도 무덤도 없는 혁명가들』 (서울: 녹색평론사, 2010), p. 240.

루는 것이 가장 중요한 것이라고 강조했다. 1949년 2월의 주한미군의 정보보고서에 이와 관련한 부분이 발견된다. 남북한 분쟁을 평화적으로 해결하기 위한 회담에 대해 무정은 긍정적 입장을 취하고 있었는데, 무정이 이러한 입장을 가지게 된 것은 전쟁이 아닌 방법으로 통일되기를 원하는 대다수 북한 사람들의 희망을 알고 있었기 때문이라는 것이다.⁷⁵ 1949년 초 당시 북한에는 크게 3개의 정파, 즉 김일성과와 박헌영파, 무정파가 존재하는 것으로 이 보고서는 분석하고 있다. 통일론과 관련해서는 김일성은 무력통일론, 박헌영과 무정은 평화통일론을 지향하고 있는 것으로 파악하고 있다.

김일성도 김구, 김규식을 비롯한 남측의 인물들과 남북협상을 시도했기 때문에 이 당시의 김일성을 무력통일론자로 단언하는 데에는 의문이 있을 수 있겠지만, 무정이 남북분쟁의 평화적 해결을 위한 회담에 긍정적인 입장을 취하고 있다는 내용은 보고서가 믿을 만한 소식통의 전언임을 강조하고 있다. 당시 무정의 생각을 어느 정도 엿보는 데에는 참고가 되는 자료라고 할 수 있다. 당시만 해도 남북이 평화적인 방법으로 통일할 수 있을 것이라는 생각이 남북한에 널리 퍼져 있었고, 북한에서도 분단으로 인한 정치·경제적 문제들을 해결하기 위해 세워진 유엔한국위원회를 통해 통일을 이루자는 의견까지 나오고 있는 상황이었다. 이러한 상황에서 무정은 남북한은 전쟁이 아닌 대화와 협상으로 통일을 이루어야 한다는 평화통일론을 제기한 것으로 보인다. 남북한의 이념적 대립의 소용돌이 속에서 그 또한 한국전쟁에 북한의 고위장성으로 참여하는 것을 피할 수는 없었지만, 전쟁 전 기본적으로는 평화통일이라는 지향점을 가지고 있었던 것으로 여겨진다.

IV. 맺음말

위에서 살펴본 대로 무정은 이념적으로 공산주의자라기보다는 철저한 민족주의자였다. 공산주의를 실현하는 것보다는 민족의 완전한 독립이 우선이라고 생각했다. 그가 중국공산당의 뛰어들고, 오랫동안 팔로군의 간부로 항일전쟁에 나선 것은 공산주의 이념의 실현보다는 독립을 위해서였다고 할 수 있다. 그래서 그는 팔로군의 포병여단장이 되어 중국공산당에서 나름의 위치를 확보한 뒤에는 한인들을 규합해 대일투쟁에 나섰다. 해방 후 김일성과 맞선 것은 소련을 등에 지고 권

⁷⁵ 『G-2 Periodic Report』, HQ, USAFIK, 2 February 1949, p. 4.

력을 얻으려는 행태에 대한 저항이었다. 그의 철저한 민족주의 노선은 소련이라는 외세도, 외세의 지원을 받고 있던 김일성도 배격해야 할 대상으로 간주했다.

무정은 조선의 완전한 독립을 위해서는 모든 세력, 모든 계급이 하나로 모이는 것이 중요하고, 국제사회와의 연대도 꼭 필요하다고 보았다. 그의 철저한 공동체 의식은 식량의 균등분배와 같은 형식적 평등주의로 표현되기도 했다. 민족의 통일과 관련해서는, 대화를 통한 평화적 통일을 지향했다.

해방 직후의 혼란스러운 정국에서 무정의 이와 같은 근본주의적 노선은 설 자리가 없었다. 미국과 소련이 전후 질서를 주도하는 상황에서 이러한 국제적 환경을 민첩하게 간파하고 그에 부합하는 정치와 외교술을 발휘하는 전략가들만이 살아남을 수 있었다. 김일성은 그런 전략가이었다.

무정은 중국의 도움을 기대했을지 모른다. 물론 일제가 패망한 뒤 중국공산당 지도부는 연안파가 북한에 들어가 정권을 장악하기를 기대했다.⁷⁶ 정권을 잡지 못한다면 북한사회에서 주요세력으로 자리 잡아 친중적이면서 반미적인 정권을 세우는데 영향력을 행사해 주기를 바랐다.⁷⁷ 하지만 그 이상은 아니었다. 중국공산당은 1949년 10월까지 국민당과 중국본토를 두고 전쟁을 하고 있었고, 이후에도 사회주의 국가의 기틀을 잡는 데 여념이 없었다. 소련의 도움이 절실히 필요한 상황이었다. 소련이 김일성을 내세워 북한에 사회주의 국가를 건설하려는 전략에 이견을 제시할 수 있는 상황이 아니었다. 그래서 무정이 김일성에게 숙청을 당하는 국면에서도 중국은 불쾌하게 생각하면서도 이를 막으려는 적극적인 노력은 하지 않았다.⁷⁸

중국군은 무정이 군법회의에 넘겨져 중형을 선고받는 것은 막는 정도의 역할만 했다. 그래서 무정은 군법회의 대신 가택연금의 처분을 받았다.⁷⁹ 중국인민지원군 사령관 펑더화이는 무정이 숙청 이후 위장병이 악화되자 중국으로 후송해 치료받게 하기도 했다. 그 정도이었다.

무정은 김일성과 같은 정치적 전략도 갖지 못한데다가 중국과 소련 사이의 역학관계 때문에 중국의 지원도 받지 못해 북한 역사에서 처연히 사라졌다. 해방 이후 외세를 완전히 배격하려 한 그의 철저한 민족주의 노선에 비추어 보면, 중국이

⁷⁶ 株德, “株德司令最勉朝鮮同志學習怎麼樣建立民族統一戰線,” 『解放日報』 1945.2.10., 서상문, 『모택동과 6.25전쟁: 파병 경정과 개입동기』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2006), p. 278 재인용.

⁷⁷ 서상문, 『모택동과 6.25전쟁: 파병 경정과 개입동기』, p. 278.

⁷⁸ 이종석, 『북한-중국관계 1945~2000』 (서울: 중심, 2000), p. 209, 211.

⁷⁹ 박갑동 저, 구윤서 역, 『한국전쟁과 김일성』 (서울: 바람과 물결, 1988), p. 140.

그에게 도움을 줄 수 있는 상황이었다 하더라도 그 스스로 지원을 거절했을 지도 모를 일이다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 12월 4일

참고문헌

1. 단행본

- 김성동. 『현대사 아리랑: 꽃다발도 무덤도 없는 혁명가들』. 서울: 녹색평론사, 2010.
- 김일성. 『세기와 더불어』. 8, 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- 金正明 編. 『朝鮮獨立運動』. 5. 東京: 原書房, 1967.
- 김준엽·김창순. 『한국공산주의운동사』. 서울: 청계연구소, 1986.
- 박갑동 저, 구운서 역. 『한국전쟁과 김일성』. 서울: 바람과 물결, 1988.
- 백범사상실천운동연합. 『비운의 역사현장 아! 경교장』. 서울: 백범사상실천운동연합, 1993.
- 사사키 하루다카(佐佐木春隆) 저, 강창구 편역. 『한국전비사 中卷: 기나긴 4일간』. 서울: 병학사, 1977.
- 서동만. 『북조선사회주의체제성립사 1945~1961』. 서울: 선인, 2005.
- 서상문. 『모택동과 6.25전쟁: 파병 결정과 개입동기』. 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2006.
- 서종석. 『한국현대민족운동연구』. 서울: 역사비평사, 1991.
- 심지연. 『조선신민당 연구』. 서울: 동녘, 1988.
- 염인호. 『조선의용대·조선의용군』. 천안: 독립기념관 한국독립운동사연구소, 2009.
- 우병국 외. 『북한체제 형성과 발전과정 문헌자료: 중국·미국·일본』. 서울: 선인, 2006.
- 이만규. 『여운형선생투쟁사』. 서울: 민주문화사, 1946.
- 이종석. 『북한-중국관계 1945~2000』. 서울: 중심, 2000.
- _____. 『새로 쓴 현대 북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2000.
- 조규하 외. 『남북의 대화』. 서울: 고려원, 1987.
- 주영복. 『내가 겪은 조선전쟁』. 서울: 고려원, 1990.
- 중앙일보특별취재반. 『비록 조선민주주의 인민공화국』. 서울: 중앙일보사, 1992.
- 최태환·박혜강. 『젊은 혁명가의 초상: 인민군장교 최태환 중좌의 한국전쟁 참전기』. 서울: 공동체, 1989.
- 추헌수. 『자료 한국독립운동사』. 2. 서울: 연세대출판부, 1972.

2. 논문

- 김순기. “무정장군에 대한 이야기.” 『중국의 광활한 대지 위에서』. 연길: 연변인민출판사, 1987.

- _____. “조선의용군 사령 무정 장군.” 『항일투쟁 반세기』. 선양: 료녕민족출판사, 1995.
- 림선옥. “전설적 영웅 무정 장군.” 김호웅·강순화. 『중국에서 활동한 조선-한국 명인 연구』. 연길: 연변인민출판사, 2007.
- 마오쩌둥. “신민주주의론(1940년 1월).” 『모택동선집』. 베이징: 민족출판사, 1992.
- 이향숙. “무정의 중·한연대 항일혁명 활동에 관한 연구.” 한국근현대사학회 월례발표회 (2007. 5. 12) 발표 논문.
- 정병준. “해방 직전 임시정부의 민족통일전선운동.” 한국근현대사학회 편. 『대한민국임시정부수립 80주년 기념논문집』(하). 서울: 국가보훈처, 1993.
- 鐸木昌之. “잊혀진 공산주의자들: 화북조선독립동맹을 중심으로.” 이정식·한홍구 엮음. 『조선독립동맹 자료 I: 항전별곡』. 서울: 거름, 1986.
- 한상도. “조선의용군과 일본인 반전운동집단의 관계.” 『한국근현대사연구』. 42호, 2007.

3. 기타 자료

- 『전국인민위원회 대표자대회 의사록』. 김남식·이정식·한홍구 엮음. 『한국현대사 자료 총서』. 12. 서울: 돌베개, 1986.
- “무정장군 회견담.” 『조선인민보』. 1946.1.14.
- 『북조선노동당 제2차 당대회 회의록』. 『북한관계사료집』. I. 서울: 국사편찬위원회, 1982.
- 『식량배급에 관한 건』. 『북한관계사료집』. V. 과천: 국사편찬위원회, 1987.
- 『조선동포에 고향: 독립동맹 귀국 제1성』. 『북한관계사료집』. 31. 과천: 국사편찬위원회, 1999.
- 幹部履歷表(武亭). 중국 중앙 당안관 자료, 연도미상.
- 무정. “3.1을 기념하면서 노동자 농민에게.” 『북한관계사료집』. 31. 과천: 국사편찬위원회, 1999.
- _____. “민주주의를 실시, 북조선인민의 생활 적극 향상: 북조선임시인민위원회 무정동지담.” 『북한관계사료집』. 31. 과천: 국사편찬위원회, 1999.
- 윤재인(동북조선의용군 출신. 조선인민군 8호후방병원 군사지도원)의 증언. 베이징대 한반도연구센터 소장 자료.
- 최창익. “연안시대의 독립동맹.” 『독립신보』. 1946.5.25.
- 『Background for PW Against Koreans in Manchuria and North China』, RG226, Records of Major Field Offices and Bases of Operation 1940~49, Washington Registry SI Intelligence Field Files, Entry 108, Wash-Reg-Int-36, Box 163.
- 『G-2 Periodic Report』, HQ, USAFIK, 2 February 1949.
- 『G-2 Weekly Summary』, HQ, USAFIK, 6 August 1948~13 August 1948.

Abstract

A Study of Moo Jung's Political Line

Mun-Suk Ahn

Though more than two decades have passed since the U.S. and North Korea agreed on the Geneva Agreed Framework in October 1994, the North Korean nuclear issue has become more difficult to be resolved than before. In spite of international sanctions, North Korea has implemented three nuclear test explosions and successfully launched long-range missiles. The North Korean young leader, Kim Jung Un, declared a parallel policy of economic and nuclear development at the same time. It is clear that North Korea has tried every efforts to miniaturize and possess various kinds of nuclear bombs. North Korean watchers in the U.S. warned in early this year that North Korea would hold more than 100 nuclear bombs and long-range missiles which can target the U.S. main land.

North Korea successfully possessed nuclear and long-range missile capabilities by a strong political willingness of political leaders for more than two decades. The U.S. unfortunately could not focused on the North Korean nuclear issue due to the war of anti-terrorism. Presidents Kim Dae Jung and Rho Mu Hyun, pursuing exchange and cooperation between the North and the South, believed that the North's nuclear development as means to negotiate with the U.S. The Presidents Lee Myung Bak and Park Keun Hye did not have opportunities to talk with the North due to continuous military provocations by the North. China provided an opportunity for North Korea to evade international sanctions imposed on the North by utilizing the nuclear issue to enhance its strategic position vis-a-vis the U.S.

After the Iranian nuclear negotiation reached an agreement, international community must pay attention to resolve the North Korea nuclear issue. President Obama's policy of "strategic patience" may not resolve the North's nuclear enigma. The North Korean nuclear program will increase instability and nuclear domino in the region. Therefore, international community must make every effort to denuclearize the North with such various measures as sanctions and pressure, political and economic support and compensation, measures to induce the North toward reform and openness, and so forth.

Key Words: Moo Jung, Radical Nationalism, National Unification Front, International Solidarity, Radical Equalitarianism, Peaceful Unification

남북통합과 통일한국의 정치제도 디자인

김 종 갑*

- I. 서론: 문제인식
- II. 이론적 논의

- III. 통일한국의 정부형태 및 의회선거제도
- IV. 요약 및 함의

국문요약

이 논문의 목적은 남북한의 통일 후 정치적 안정과 통합을 달성하기 위한 바람직한 정치제도를 제안하는데 있다.

통일한국의 선거제도는 단순히 비례성 제고가 아닌 남북간 '대표성의 균형적 표출'의 제도적 효과를 보이도록 디자인되어야 할 것이다. 따라서 지역 선거구는 선거구당 4~5인을 선출하는 중대선거구제에 '변형된 뉴질랜드식 연동형 권역별 비례대표제'를 접목시킨 선거제도가 바람직할 것이다. 이 방식은 전국단위에서는 높은 비례성을, 권역단위에서는

균형적 정당대표성의 구현에 실효성을 보일 수 있다. 또한 정부형태는 다양한 정치세력간 연정구성이 용이한 의원내각제를 검토해볼 필요가 있다.

이밖에도 북한지역의 낮은 인구대표성 보완을 위해 남북 동수의 상원의원을 선출하고, 지역구 인구편차기준 2:1, 봉쇄조항 3%, 생라그식 의석할당방식 적용 등도 필요할 것이다.

주제어: 통일의회, 정부형태, 선거제도, 비례성, 대표성

I. 서론: 문제인식

통일논의가 정치권을 중심으로 확산되고 있다. 박근혜 정부는 통일대박론을 시작으로 통일준비위원회를 설치함으로써 통일기반 조성 and 통일을 위한 다양한 접근방안을 모색하고 있다. 남북관계가 5·24조치 이후 답보상태에 빠져있고, 북미관계도 교착을 반복하고 있지만, 그럼에도 불구하고 정치권에서 통일논의를 지속적으로 견인하고 확산시키는 것은 매우 큰 의미를 갖는다고 할 수 있다. 통일논의는 통일을 대비하여 구체적인 방안을 궁구한다는 실천적인 의미도 있지만, 현 남북관

* 국회입법조사처

계의 교착과 갈등국면을 돌파하는 전략적 기제로서의 유용성도 있다고 할 수 있다. 학술적인 차원에서 남북통합의 다양한 방안과 경로를 모색하는 것은 북한을 논의의 장으로 유인하는 의제설정의 계기가 될 수 있을 것이다.

통일은 어떤 방식과 절차의 통일이든 기존 정치사회질서의 근본적 변화를 가져올 것이다. 남과 북은 그 동안 체제와 이념을 달리한 채 단절되어 왔고, 남북관계 역시 오랜 대립과 반목을 지속해 왔다는 점에서 통일은 예측할 수 없을 정도의 정치적 혼란과 갈등, 사회적 동요를 수반할 것이다.

북한사회는 1인지배의 전체주의적 통제와 노동당 일당독재가 오랫동안 유지되어 온 폐쇄적 사회이다. 사회적 균열구조도 계급과 이념을 중심으로 한 단선적이며 획일적인 구조가 지속되어 왔다. 통일이 되면 북한은 그동안 경험하지 못한 자유민주주의적 질서와 다원적 정치시스템에 동화하는 과정에서 적지 않은 문제점을 보일 가능성이 높다. 기존 남한지역의 균열에 남북간의 지역, 계층, 세대 등의 다양한 균열이 중층적·복합적으로 표출될 것이다.¹

이 논문에서는 남북통합 이후 사회적 균열과 갈등을 최소화하면서 사회통합을 유도하기 위해 통일의회의 정치제도가 어떤 방식으로 디자인되어야 하는가를 분석하였다. 남북이 형식적인 통일을 넘어 실질적인(de facto) 통합의 환경을 조성하기 위해 정치제도의 측면에서 구체적으로 어떤 설계와 접근이 유용하며, 어떤 가치를 구현하는데 역점을 두어야 하는가를 제안하였다. 아직 도래하지 않은 통일 한국의 상황을 가정하여 선거제도와 그와 결합하는 정부형태 등을 디자인하는 것은 현실적 맥락과 괴리를 보일 수 있다. 그러나 이 논문에서는 효과적인 남북통합을 달성하기 위해 통일한국의 정치제도가 어떤 원칙과 기준을 지향해야 하는가를 살펴보고, 통일의회의 선거제도를 비롯하여 선거제도의 적실성 보장을 위한 바람직한 정부형태의 유형, 선거구제, 봉쇄조항, 인구편차기준, 의석할당방식 등 선거제도의 제반 구성요소들을 분석하였다.

이 논문은 다음 II장 통일의회 정치제도 디자인의 이론적 논의를 기초로 III장에서는 하원선거제도와 정부형태, 상원의 설치와 권한, 선거구 획정, 선거구제, 비례대표 권역설정, 의석할당방식, 봉쇄조항 등 선거제도의 제반 유형 및 구성요소들의 특징과 효과를 밀도있게 천착하고 바람직한 제도적 조합을 제안한다.

¹ 임혁백, “통일한국의 헌정제도 디자인,” 『아세아연구』 통권 제101호 (서울: 고려대학교아세아문제연구소, 1999), p. 317.

II. 이론적 논의

남북한의 통합은 이념과 지역, 계층 등의 갈등과 균열이 복합적이며 다층적으로 표출되는 계기가 될 것이다.² 따라서 통일한국의 선거제도는 남북통합 후 새롭게 형성되고 재편되는 정치사회세력이 다양한 균열구조를 반영할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 남북의 통합과정에서 다양한 갈등과 균열이 수렴·응집되고 대표되기 위해서는 비례성이 높은 선거제도가 도입되어야 한다. 선거제도의 비례성 제고는 사회의 다양한 구성원과 이질적 집단의 의사가 사장되거나 무력화되지 않고 온전히 의사결정이나 대표선출에 반영될 수 있도록 하는데 본래의 취지가 있다. 선거제도가 비례대표제적 성격이 두드러지면 정당을 통한 사회적 집단의 대표성이 제고되는 결과를 가져온다.³ 그러나 다수대표제의 성격을 강조하게 되면 통치성과 안정성을 확보할 수는 있지만 특정 정치세력이나 정당의 독과점체제가 구조화될 가능성이 높다.⁴

통일한국에서는 비례성이 높은 선거제도가 바람직하지만 그렇다고 비례성이 절대적인 기준이서는 안 된다. 비례성이 지역과 이념이 상이한 집단의 대표성을 반영할 수는 있게 하고 동일한 정치적 성향에 부합하는 결과를 보일 수 있지만, 남북의 대표성을 균형적으로 표출하는 데는 장애로 작용할 수 있기 때문이다.

통일한국에서 남한과 북한의 대표가 동등하게 의회를 구성할 수 있도록 비례성을 높이는 것도 중요하지만, 남북지역간 경계를 넘어 다양한 정치세력이 사회적 균열과 갈등을 대변할 수 있도록 선거제도를 설계하는 것이 더 중요하다. 남북의

² 립셋과 로칸의 균열이론(cleavage theory)에 따르면 ‘지배문화와 종속문화(Ruling culture vs Subordinate culture)’, ‘국가와 교회(State vs. Church)’, ‘자본가와 지주(Industrial employer vs. Land-owner)’, ‘자본과 노동(Capital vs. Labor)’의 4가지 균열유형이 존재한다. 립셋과 로칸이 유형화한 균열구조의 특성과 범주가 모든 국가사례에 적용될 수 있는 보편타당성을 갖는 것은 아니지만, 통일한국에서도 다양한 사회균열이 상호 중첩되거나 교차 작용하는 양상을 보일 것이다.

³ Kenneth Benoit, Models of electoral system change, *Electoral Studies* 23 (2004), p. 369.

⁴ 통일한국의 선거법제에 관한 한 연구에 따르면 통일한국의 선거제도가 다수대표제에 기반한 중대선거구제일 때 자생적 정당의 출현을 용이하게 하고, 특정 정당의 독과점체제를 차단하는 효과를 기대할 수 있다고 한다. 서울대학교 헌법·통일법센터. 『통일선거법제의 방향』. 중앙선거관리위원회 용역보고서, 2014, p. 63. 중대선거구제는 서유럽국가들처럼 비례대표제와 결합하는 경우와 다수대표제와 결합하는 경우로 구분된다. 전자의 경우 그러한 효과가 나타나기 용이하지만, 후자의 경우 선거구의 크기를 ‘회기적으로’ 광역화하지 않는 이상 어렵다고 할 수 있다. 더욱이 유권자의 투표행태나 투표율 등의 요인에 따라 그러한 효과가 나타날 수도, 나타나지 않을 수도 있기 때문에 선거구당 몇 명을 선출하는 중대선거구제이어야 하는지 단언할 수 없다는 문제가 있다. 예컨대, 4~5인 선출의 중대선거구제라고해도 어떤 선거구에서는 정당경쟁구도가 형성되지만, 어떤 선거구에서는 특정 정당의 독점현상이 나타날 수 있다.

통합과정에서는 양 진영간 갈등과 대립이 가장 큰 문제로 대두될 것이며, 그 해결이 통일한국의 운명을 결정짓는 요인이 될 가능성이 높다.⁵ 따라서 통일한국의 선거제도는 비례성과 더불어 대표성의 균형적 표출이라는 두 가치를 모두 충족시켜야 한다. 이를 위해 전국차원과 권역차원에서 서로 다른 기준으로 선거제도를 디자인할 필요가 있다. 즉, 전국차원에서는 비례성을 높이고, 지역차원에서는 정당 경쟁구도를 형성할 수 있도록 해야 한다. 전국차원에서는 높은 비례성이 바람직하지만, 권역차원에서는 높은 비례성이 오히려 부정적 효과를 가져올 수 있다. 권역차원에서도 비례성만 강조하면 남한지역에서는 남한에 지지기반을 구축한 정당이, 북한 지역에서는 북한 정당이 의석을 독점하는 현상이 나타날 수 있다.⁶ 따라서 권역단위에서는 비례성보다는 정당간 교차당선인이 나올 수 있도록 대표성의 균형에 초점을 두어야 한다.

(전국차원에서)비례성이 높은 선거제도가 도입되면 모든 정당이 득표한만큼 의석을 획득하기 때문에 다양한 정당이 의회를 구성하는 다당제가 구축된다. 그리고 다당제 하에서는 특정 정당이 (절대)과반의석을 점유하기 어렵기 때문에 정당간 연합을 통해 내각을 구성하는 의원내각제가 의회의 대표성에 부합하는 정부형태가 될 수 있다. 이와 같이 비례성 높은 선거제도를 근간으로 다당제와 의원내각제의 연계구조를 착근시키는 모델이 바로 레이파트(A. Lijphart)가 말하는 합의제 민주주의(*consensus democracy*)이다. 합의제 민주주의는 다원적 가치와 민주주의 원리를 근간으로 민의의 충실한 수렴과 표출에 본질적인 가치를 두고, 다양한 사회집단이 협의와 조정을 통해 합의로 이어지는 민주주의 양식을 말한다.⁷

물론 합의제 민주주의의 실현이 비례대표제와 다당제, 의원내각제의 연계 속에서만 가능한 것은 아닐 수도 있다. 영연방 국가들처럼 다수대표제이면서 의원내각제가 안정적으로 운영되고 있는 국가사례도 있고, 남미국가들의 사례처럼 대통령제와 비례대표제가 결합되는 사례도 있다. 그러나 대통령제를 도입한다면 남한보다 인구가 절반 수준인 북한에서 대통령이 선출될 가능성은 희박하다고 할 수 있다. 대통령제를 도입하여 남한출신의 대통령만 당선된다면 북한으로 하여금 소외감을

⁵ 최현목, “통일한국의 권력구조에 관한 연구.” pp. 75~76.

⁶ 김유진, “통일한국의 선거제도 연구: 통일독일의 사례를 중심으로,” p. 103.

⁷ 레이파트는 다수대표제에 기반한 영국의 웨스트민스터 모델과 스위스와 벨기에의 합의제 민주주의 모델을 대비하면서 후자의 특징을 ‘연정을 통한 집행권 공유’, ‘행정부와 의회간 권력균형’, ‘다당제’, ‘비례대표제’ 등으로 설명한다. Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT: Yale Univ. Press, 1999.

가중시키고 반발을 초래하여 남북간 통합에 장애가 될 수 있다. 또한 의원내각제가 아니더라도 대통령제 또는 대통령제적 요소가 포함된 정·부통령제나 이원정부제에서도 대통령에게 부여되는 권한의 범위나 행정부와 의회의 권력분점 수준에 따라 북한지역의 소의를 완화시킬 수 있는 여지도 있을 수 있다.

이하에서는 남북간 통합의 기준과 가치에 입각하여 통일한국의 정부형태와 의회선거제도의 조합, 상하원선거제도, 선거구획정, 선거구제와 비례권역 설정, 봉쇄조항, 의석할당방식 등 선거제도의 핵심 구성요소의 바람직한 유형과 조건을 살펴보고자 한다.

III. 통일한국의 정부형태 및 의회선거제도

1. 정부형태

통일한국에서 의회선거제도와 결합하는 정부형태에 관해서는 다양한 견해가 존재한다. 통일한국의 정부형태로 대통령제를 주장하는 입장에서는 통일한국의 정치적 혼란과 갈등을 효과적으로 극복하기 위해서는 대통령이라는 구심체를 중심으로 한 강력한 리더십이 필요하다는 입장이다. 대통령제를 도입해야 통일 후의 다양한 정치세력을 통합하고 국정운영과 정책추진의 동력을 확보할 수 있다는 논리이다.⁸ 그에 비해 통합된 체제의 안정적 유지와 갈등조정을 위해서는 의원내각제가 바람직하다는 주장도 있다.⁹ 한편, 대통령제와 의원내각제의 요소를 모두 가지고 있는 이원정부제가 남북간 대립적 이해관계를 조율하는데 효과적인 정부형태로 제안되기도 한다.¹⁰ 그러나 이원정부제는 대통령과 총리의 권한을 명확히 구

⁸ 권영설, “통일지향적 정부형태로서의 대통령제.” 『공법연구』 27집 3호, 1996. 임혁백은 대통령제를 가미한 의원내각제를 주장한다. 임혁백, “통일한국의 헌정제도 디자인,” 『아세아연구』 통권 제101호 (고려대학교아세아문제연구소, 1999), pp. 324~326.

⁹ 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』 (파주: 나남, 2011), pp. 88~94; 박수혁, “한국에서의 통일 헌법상 통치구조에 관한 연구,” 『통일과 법률』 제2호 (법무부, 2010), pp. 36~37. 김유진, “통일한국의 선거제도 연구: 통일독일의 사례를 중심으로,” 『통일과 법률』 통권 제18호 (법무부, 2014); 김종갑, “독일 선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도,” 『통일정책연구』 제19권 제2호 (통일연구원, 2010).

¹⁰ 강장석, “통일헌법의 구성원리와 통치구조,” 『한국의회학회보』 창간호 (한국의회학회, 2012), p. 25. 허문영·이정우, 『통일한국의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 131; 김철수, “통일헌법 제정의 문제,” 『학술원논문집: 인문사회과학편』 36 (대한민국학술원, 1997), p. 254; 함성득, “대통령제의 발전과 권력구조 개편: 4년 중임 정·부통령제 도입에 관한 소고,” 『서울대학교 법학』 50권 3호 (서울대학교법학연구소, 2009), pp. 220~222.

분하기 어렵고 여소야대 상황에서는 정치적 갈등과 정국불안을 초래할 수 있기 때문에 통일한국의 정부형태로 수용하기에는 신중한 검토가 필요하다는 견해도 있다.¹¹

통일한국에서 어떤 정부형태가 어떤 선거제도와 조응성이 높다거나 친화적이라고 단정하기는 어렵다. 그러나 다수대표제는 대통령제와, 비례대표제는 의원내각제와 정합성이 높다고 보는 견해가 지배적이다. 이는 다수대표제와 양당제, 비례대표제와 다당제간 인과관계의 유효성에 근거한다.¹² 하지만 반론도 존재한다. 비례대표제가 대통령제와 결합하는 것이 의원내각제와 결합하는 것보다 더 유의미하다는 시각도 있다.¹³ 의회선거제도가 비례대표제일 경우 의회의 의사결정이나 정부구성은 모든 정당간 합의에 의해 이루어지는 것이 아니기 때문에 내각제처럼 의회 다수당으로 구성된 행정부의 권력집중을 견제하기 어렵다는 것이다. 존스(M. Jones)도 비례대표적 성격을 갖는 선거제도라면 대통령제와의 결합이 안정성과 효율성을 보일 수 있는 이상적인 유형(ideal type)으로 간주한다.¹⁴ 정부형태와 선거제도간 바람직한 결합유형을 일반화하기 어려운 현실적인 이유도 있다. 정부형태 중에서도 원형(proto type)이 아닌 다양한 혼합형(mixed form)이 존재할 수도 있고, 행정부 수반의 권한 범위와 행정부와 의회간 분권수준에 따라 선거제도와의 적합성에 관한 판단이 달라질 수 있기 때문이다.

그러나 통일한국에서 남북의 지역, 이념, 계층 등의 다양한 정치세력과 균열구조를 대변할 수 있는 비례대표적 성격이 강한 선거제도가 적합하다고 보았을 때 정부형태는 의원내각제를 고려해볼 수 있을 것이다. 정·부통령제나 이원집정부제 등 분권형 정부형태는 남북을 경계로 양분되는 지역적·이념적 대립구도를 오히려 강화시킬 수 있다. 의원내각제에서는 거대정당뿐만 아니라 의회를 구성하는 군소정당도 연정을 통해 내각에 참여할 가능성이 높다. 통일한국의 정부형태로 대통령

¹¹ 정만희, “이원정부제 정부형태의 검토: 이원정부제 개헌론에 대한 비판적 관점에서,” 『동아법학』 제52호 (동아대학교법학연구소, 2011), p. 173; 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, pp. 165~167.

¹² Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination,” *Comparative Political Studies*, 26(July 1993), p. 225.

¹³ 비례대표제 중에서도 순수 비례대표제의 경우 지역을 대표하는 지역구위원이 없기 때문에 이보다는 비례성이 높은 동시에 지역의 이익도 대변할 수 있는 지역구와 비례대표의 혼합식(Mixed Member System)이 유의미하다고 본다. Gerd Strohmeyer, “Wahlssysteme erneut betrachtet: Warum die Mehrheitswahl gerechter ist als die Verhältniswahl,” *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2(2006), p. 421.

¹⁴ Mark P. Jones, *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, University of Notre Dame Press(April 1995), pp. 80~81.

제의 도입도 논의되지만 인구수가 많은 남한 출신의 대통령이 선출될 경우 남북 간 갈등이 초래되고 대립이 격화될 수 있다. 의원내각제는 그 구조적 특성에서 볼 때 대통령제 유형의 정부형태보다는 북한의 행정부 대표성 보장에 유리하게 작용할 것이다. 북한이 의회 내 다수세력을 접하지 못하더라도 연정을 통해 행정부의 내각에 참여할 수 있는 가능성이 가장 높은 정부형태는 의원내각제라고 할 수 있다. 대통령제와 달리 의원내각제는 다양한 정치세력이 제휴하거나 연합하여 정부를 구성하기 때문에 권력의 공유와 정치적 타협을 용이하게 하기 때문에 통일한국에 더 부합한다고 할 수 있다. 대통령제 하에서는 대통령의 소속정당과 의회 다수당이 다른 분점정부(divided government)가 출현할 경우 국정의 안정적 운영이 어렵고 여야간 대립과 반목이 지속될 가능성이 높다.

2. 하원선거제도

가. 의원정수

통일의회 하원 의석수는 남한의 현행 지역구의석 246석을 기준으로 하여 설정한다. 통일 후 남한의 지역구의석을 확대할 수도 축소할 수도 있지만 현행 246석을 그대로 유지한다는 전제에서 출발한다. 비례의석은 지역구의석의 1/3 수준인 82석으로 설정한다. 비례성을 높이기 위해 비례의석을 확대할 필요는 있지만, 비례성이 높은 연동형 혼합식(Mixed Member Proportional, MMP)을 적용하면 비례의석의 비율이 비례성 제고에 절대적인 의미를 갖지는 않는다. 비례의석의 비율이 낮아도 높은 비례성을 보일 수 있다. 다만 비례성과 더불어 비례대표가 갖는 정치적 소수와 직능대표의 보장을 위한다면 비례의석의 비율을 상향조정하는 것도 고려해볼 수 있을 것이다. 남한에 지역구와 비례대표를 합하여 328석이 할당된다면 북한은 남한과의 인구비율에 따라 147석이 할당되고, 147석의 1/3인 37석을 비례의석으로 설정할 수 있다.

<표 1> 통일의회 하원선거 권역별 의석할당

	권역	인구수(%)	할당	
			지역구	비례
북한	평양	3,702,892 (14.9)	16	37
	평안	7,704,004 (31.0)	34	
	자강	1,466,245 (5.9)	7	
	양강	820,103 (3.3)	4	
	황해	5,020,028 (20.2)	22	
	함경	6,138,351 (24.7)	27	
	소계	24,851,627(100.0)	110	37
남한	서울	10,281,774 (19.6)	48	82
	인천·경기	14,802,677 (28.3)	70	
	충청	5,194,300 (9.9)	24	
	강원	3,014,428 (5.8)	14	
	호남·제주	5,831,343 (11.1)	28	
	영남	13,202,819 (25.2)	62	
	소계	52,327,341(100.0)	246	82
	총계	74,178,968(100.0)	356	119

주: 남한 인구수는 19대 총선 선거일명부작성 기준일 현재. 북한 인구수는 총인구수의 경우 2014년 7월 현재를 기준으로 하였으나, 권역별 인구수는 2008년 권역별 인구수(2011.4.29. 자료갱신)의 비율을 기초로 작성했음.

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <<http://info.nec.go.kr>>; CIA <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kn.html>>.

나. 지역선거구 획정

지역선거구의 획정은 지역구대표를 선출하는 제도를 채택하고 있는 국가의 경우 반드시 필요한 과정이다. 대표선출의 단위인 선거구를 인구수에 비례하도록 공정하게 획정되는 것은 투표가치의 평등, 즉 평등선거의 원칙을 실현하는 핵심적인 수단이다. 따라서 선거구 획정에서 고려되는 인구, 행정구역, 지세, 교통 등 다양한 기준들 중 인구기준이 가장 중요하다고 할 수 있다. 인구수에 비해 선거구의 수가 많거나 적을 경우 과다대표 또는 과소대표의 문제가 발생하게 되며, 이는 권역간 주민의 투표가치의 불평등을 초래하고 지역간 불합리한 차별을 가져오므로

같은 소지가 될 수 있다.

선거구 인구편차는 국가마다 차이를 보인다. 최대선거구와 최소선거구간 인구편차 기준이 미국처럼 1.1:1인 국가가 있는 반면, 일본 중의원과 같이 2:1까지 인정하는 국가도 있다.¹⁵ 이런 점에서 최근 우리의 선거구 인구편차기준이 현행 3:1에서 2:1로 축소된 것은 원론적으로 타당하다.¹⁶ 그러나 엄밀히 말하면 인구편차의 허용범위만 축소한다고 해서 투표가치의 등가성이 반드시 보장되는 것은 아니다. 예컨대 2:1 기준이 3:1 기준보다 투표가치가 오히려 비등가적일 수 있다. 인구수 상·하한선에 집중되어 있는 경계선거구가 3:1일 때보다 2:1일 때 더 많다면 그러한 상황은 충분히 예상가능하다.¹⁷

또한 최대선거구와 최소선거구간 인구편차기준을 적용하는 방식은 선거구 평균인구수와 무관하게 설정될 수 있다. 예컨대 앞의 <표 1>에서 통일한국의 총인구가 74,178,968명이고 선출의원수가 119명이면 선거구 평균인구수는 623,352명이 된다. 최대선거구 대비 최소선거구 인구편차 2:1을 적용하면 의원 1인이 대표하는 인구수가 831,135명(+33.3%)과 415,569명(-33.3%)의 편차범위에 속해야 한다. 그러나 평균인구수의 $\pm 33.3\%$ 가 아닌 임의의 평균인구수를 기준으로 $\pm 33.3\%$, 즉 2:1로 조정하는 것도 가능하다. 달리 말하면 2:1 기준을 맞추기 위해 실제 평균인구수에서 벗어난 조작도 가능하다는 의미이다.

통일의회 하원선거에서 선거구간 인구편차방식은 최대선거구 대비 최소선거구 기준보다는 평균인구수 대비 상하편차방식을 채택하고, 그 범위는 2:1에 상응하는 $\pm 33.3\%$ 로 설정하는 것을 고려해볼 수 있다. 평균인구수 방식은 실제 평균인구수에 근거한 선거구획정을 보장할 수 있기 때문에 최대·최소선거구 방식에서 나타날 수 있는 경계선거구의 문제를 해소하는 데도 유용하다.

개별 선거구의 획정뿐만 아니라 지역선거구를 권역별로 할당할 때에도 인구비례원칙에 부합하도록 조정할 필요가 있다. 개별 선거구 단위에서 인구편차범위 내에서 평균인구수에 근접하게 획정해도 권역간 인구수 대비 의석수의 편차가 발생

¹⁵ 인구편차기준은 인구수가 가장 많은 최대선거구와 가장 적은 최소선거구간 차이를 규정하는 방식과 평균인구수를 기준으로 상하 비율을 설정하는 방식이 있다. 예컨대 미국의 최대최소선거구 인구편차기준 1.1:1은 $\pm 5\%$, 독일의 1.67:1은 $\pm 25\%$, 일본의 2:1은 $\pm 25\%$ 를 의미한다.

¹⁶ 2014년 10월 30일 헌법재판소는 선거구 인구편차 2:1(최대선거구와 최소선거구 비율)을 기준으로 정하고 있는 현행 공직선거법 관련 규정에 대하여 헌법불합치 결정을 내렸다. 2012헌마192, <<http://search.court.go.kr/ths/pr/selectThsPr0101List.do>> (검색일: 2015.2.16.).

¹⁷ 김종갑, 『국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향』 (서울: 국회입법조사처, 2012), p. 26; 이현출, “선거구획정의 개혁방향,” 김지운 편, 『좋은 선거구 나쁜 선거구: 대한민국 선거구 재획정을 위한 제언』 (서울: 아산정책연구원, 2013), p. 186.

할 수밖에 없다. 따라서 개별 선거구 단위에서 획정하기 전에 권역별 의석할당이 먼저 이루어져야 한다. 통일의회 하원선거에서 남북한의 권역을 각각 6개로 구분한다면 인구비례로 개별 권역의 할당의석을 먼저 정한 후 개별 선거구 단위에서 인구편차기준 $\pm 33.3\%$ 을 적용하는 것이 바람직할 것이다.¹⁸

다. 지역선거구제와 비례대표 권역설정

지역선거구를 광역화하면 다양한 정당경쟁구도가 형성이 가능해진다. 그러나 선거구의 광역화한다고 해서 그것이 반드시 비례성 제고를 의미하는 것은 아니다. 비례성과 선거구 확대는 서로 직접적인 관련이 없기 때문에 선거구의 광역화가 높은 비례성을 보장하는 것은 아니다. 정당구도가 단선적으로 거대정당들을 중심으로만 이루어질 경우 비례성은 높게 나타나도 정당경쟁구도는 형성되지 않을 수 있다. 선거구의 광역화는 비례성 제고보다 정당경쟁구도를 형성하여 특정 지역에 지지기반이 약한 정당도 의석을 확보할 수 있도록 한다는데 본질적인 취지가 있다.¹⁹ 다만, 선거구를 광역화할 때 선거구당 몇 명의 대표를 선출하는 선거구제로 설계할 것인가의 문제가 중요하다. 선거구를 확대할수록 경쟁구도의 선명성은 높아지지만 지역대표성은 약화될 수 있기 때문이다. 따라서 선거구를 확대하되 그 확대 폭은 최소한에 그치도록 하여야 한다. 결국 선거구의 크기는 정당경쟁구도의 형성과 지역대표성 보장이라는 두 가지 대립적 특성이 균형있게 나타날 수 있는 규모가 바람직하다.

이 논문에서는 지역선거구제를 선거구마다 4~5인을 선출하는 중대선거구제를 제안한다. 지난 19대 총선 결과를 지역주의가 견고하게 작동하는 영호남지역의 선거구에 대입해 시뮬레이션했을 때 4인 선거구부터 정당경쟁구도가 만들어지는 것으로 나타난다.²⁰ 물론 한 번의 국회의원 선거결과를 가지고 그러한 효과를 단정할 수는 없다. 그러나 현재 기초의회 지역구선거에서도 4인 선거구일 때 특정 정당의 의석독점이 완화된다는 사실로 볼 때도 4~5인 선거구제가 정당경쟁구도의 형성에 기여할 것으로 판단된다.

정당경쟁구도의 형성을 위해서는 비례선거구의 조정도 필요하다. 특히 비례대

¹⁸ 김종갑, 『국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향』, p. 27; 이현출, “선거구획정의 개혁방향,” p. 187.

¹⁹ 최현묵, “통일한국의 권력구조.” pp. 203~204.

²⁰ 김종갑, “승자독식의 선거제도 개혁을 위한 대안 모색.” 『선거연구』 제5호, 2014, pp. 148~151.

표의 경우 남북지역이 서로 상대 지역에 교차당선인을 배출함으로써 정당경쟁구도를 형성할 수 있도록 할 필요가 있다. 남북통합이 단순히 정치적 통합을 넘어 실질적 사회통합을 견인하기 위해서는 남과 북이 상대 지역에서 의석을 확보할 수 있고 대표성을 가질 수 있어야 한다. 남북한 정당의 후보가 상대지역에서 선출되어 이들로 하여금 상대지역을 대표하도록 해야 남북의 지역적 배타성을 극복하고 통합의 단초를 만들 수 있다. 교차당선인이 나오기 위해서는 비례대표를 선출하는 선거구를 남한과 북한 2개로 설정하는 것이 바람직할 것이다. 선거구를 많게 하면 교차당선인의 발생 가능성은 낮아질 수 있다.

라. 당선인결정방식

통일한국의 의회선거제도로 지역구대표만 존재하는 전면적인 다수대표제는 적합하지 않다. 단순다수대표(plurality)이든 절대다수대표제(majority)이든 다수대표제는 거대정당이나 정치집단에 유리한 당선인결정방식(electoral formular)이다. 통일한국에서 다양한 정치세력이 결성되고 재편되는 과정에서 정치적 소수를 배제하고 다수만 의석을 확보할 수 있는 선거제도는 남북의 통합에 바람직하지 않다. 그렇다고 전면적인 비례대표제가 이상적이라고도 하기도 어렵다. 물론 비례대표제라고해도 권역별 비례대표제로 운영한다면 권역의 수가 관건이지만, 비례대표제는 기본적으로 지역연계성이 미약하다는 한계를 보인다.

통일한국의 의회선거제도로 많은 연구자들이 통일 후의 갈등과 균열을 조정하고 통합을 유도할 수 있는 선거제도에 초점을 맞추고, 인물대표성과 비례성을 조화시킬 수 있는 지역구와 비례대표의 혼합식 선거제도(Mixed Member System)에 주목한다.²¹ 혼합식 중 지역구와 비례대표를 각각 별도로 선출하는 병립형(Mixed Member Majoritarian, MMM)과 양자를 연계시키는 연동형(Mixed Member Proportional, MMP)은 모두 지역의 인물대표성을 구현하는 장점이 있으나 비례성에 있어서는 분명한 차이를 보인다. 병립형은 동일한 조건일 경우 연동형에 비해 구조적으로 높은 비례성을 기대하기 어렵다. 반면 연동형은 비례의석

²¹ 병립형을 주장하는 입장은 최현묵, “통일한국의 권력구조,” 『한국동북아논총』 제9권 제3호 (한국동북아학회, 2004); 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』 (파주: 나남, 2011) 등이며, 독일식 연동형을 주장하는 입장은 김유진, “통일한국의 선거제도 연구: 통일독일의 사례를 중심으로,” 『통일과 법률』 통권 제18호 (법무부, 2014); 김종갑, “독일 선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도,” 『통일정책연구』 제19권 제2호 (통일연구원, 2010); 김지탁, “통일한국의 선거제도에 관한 연구,” 『한국지방자치연구』 제15권 제3호 (대한지방자치학회, 2013) 등이 대표적이다.

의 비율과 무관하게 높은 비례성을 보인다는 장점이 있다.

연동형 혼합식 선거제도를 채택하고 있는 국가라도 연동방식은 상이하다. 스코틀랜드나 헝가리와 같은 연동형²²은 같은 연동식이라도 독일, 뉴질랜드, 레소토에서 사용하고 있는 독일식 연동방식²³과는 차이가 있다. 전자가 지역구의 의석이나 득표를 비례의석과 ‘부분적으로’ 연동하는 방식이라면, 후자는 정당투표의 결과를 ‘전면적으로’ 총의석 결정에 연동함으로써 비례성을 높이는 방식이라 할 수 있다.

<표 2> 연동형(MMP) 비례대표제 국가 사례

국가	총의석	지역구	비례
루마니아	412	315	97
레소토	120	80	40
스코틀랜드	129	73	56
뉴질랜드	120	65	55
볼리비아	130	68	62
독일	598	299	299
헝가리	386	176	210

주: 1) 순위는 유형별 지역구 대비 비례의석의 비율이 낮은 순.

2) 양원제 국가의 경우 하원 기준.

2) 연동형 중 루마니아, 레소토, 뉴질랜드, 독일은 초과의석(overhang seats)의 발생으로 비례의석이 증가하여 지역구 대비 비례의석의 비율이 유동적일 수 있음.

출처: 필자 작성.

독일식 연동형 선거제도의 의석배분은 먼저 주(州)별 인구수에 따라 의석을 할당(apportionment)한 후, 개별 주에서 정당의 득표율에 따라 정당별로 배분

²² 스코틀랜드와 헝가리는 지역구선거에서 발생하는 사표를 비례의석 결정에 반영하는 방식으로 비례성을 높이는 연동형(MMP)을 운영하고 있다. 특정 정당의 지역구의석 과점으로 인한 불비례성을 비례의석이 완화하는 기능을 한다. 그러나 그 비례효과는 독일식이나 볼리비아식보다 낮다. 헝가리의 경우 지역구선거에서 발생한 사표를 비례의석 결정에 반영하는데, 이 때 사표는 낙선자의 표와 당선자의 잉여표(surplus votes)를 말한다. 비례의석은 해당 권역 내 정당의 총 득표수에서 해당 정당의 후보자가 지역구에서 얻은 득표수와 차순위 득표자의 득표수간 차이의 총합을 뺀 득표수에 따라 결정된다. 루마니아는 지역구선거에서 50%에 미달한 표를 비례의석에 반영하는 방식이다. 따라서 비례의석수는 유동적이나, 사표구제 효과는 명시적으로 나타난다.

²³ 독일식 선거제도는 독일식 비례대표제, 독일식 정당명부제 등으로 불린다. 독일식은 1인2표제로서 정당투표 결과로 총의석을 정하고 지역구의석을 우선 채우고 잔여의석을 비례대표로 채우는 방식이다. 따라서 지역구와 비례대표의 연동식 중에서 볼리비아식과 더불어 가장 높은 비례성을 보인다.

(distribution)의석을 정하는 방식이다. 이 때 배분의석보다 정당이 획득한 지역구 의석이 적으면 나머지는 비례의석을 채우고, 반대로 배분의석보다 지역구의석이 많을 경우 그 잉여의석은 초과의회석(overhang seats)이 된다. 초과의회석으로 인한 득표와 의석의 불균형은 보정의석(compensatory seats)을 추가로 부여함으로써 해결한다. 보정의석의 배분은 초과의회석을 포함한 모든 정당의 의석배분이 완전비례가 될 때까지 총의석을 증가시키는 방법으로 이루어진다.²⁴ 즉, 총의석 증가를 통해 초과의회석의 발생으로 인한 배분의석과 지역구의회석의 편차가 나타나지 않도록 조정한다.²⁵ 따라서 독일식에서는 모든 정당의 득표와 의석이 완전 비례하는 결과를 보인다.²⁶ 독일식은 높은 비례성 외에도 특정 정당이 지역구의회석을 독점하는 지역에서 경쟁정당이 비례의석을 확보할 수 있도록 만들어주는 효과도 나타난다.²⁷ 그러나 독일식 연동형은 의원정수의 유동성이 높아 통일한국의 선거제도로 적합하지 않다. 선거 때마다 의석수가 유동적이다. 이러한 유동성은 초과의회석의 발생에 기인한다. 더욱이 독일식에서는 초과의회석에 대한 보정의석이 추가되기 때문에 의원정수를 더욱 확대하는 요인이 된다.²⁸

통일한국의 선거제도는 의석수의 유동성을 보이는 독일식보다는 지역구선거의 인물대표성을 온전히 보장하면서, 득표와 의석의 비례성이 전면적인 비례대표제의 수준으로 나타나는 뉴질랜드식 연동형 비례대표제에서 착안할 수 있다.²⁹ 1996년 독일식 선거제도를 도입한 뉴질랜드는 독일과 마찬가지로 정당득표에 따라 총의석을 정하고, 지역구의회석을 제외한 잔여의회석을 비례의회석으로 정하는 연동방식이다.

²⁴ 정당의 의석점유가 득표보다 과다할 경우는 두 가지로 나타난다. 하나는 정당득표율에 따른 배분의석보다 지역구에서 얻은 의석이 많아 초과의회석이 발생한 경우이며, 다른 하나는 정당의 득표율에 따른 배분의석보다 실제 의석점유가 많은 경우이다. 후자의 사례는 2009년 독일 연방하원선거결과와 같이 바이에른 주에서만 의석을 얻는 기사당이 사표발생으로 인한 득표손실이 없기 때문에 발생한다.

²⁵ 현행 독일식 선거제도가 보정의석방식을 채택한 이유는 ‘부정적 득표비중(negative voting weight)’의 모순과 관련이 깊다. 부정적 득표비중은 초과의회석이 발생한 지점에서 나타나므로 초과의회석을 원천적으로 차단하는 것이 모순의 해결책이다. 따라서 보정의석방식을 사용하면 득표와 의석의 완전비례상태로 바뀌기 때문에 초과의회석이 발생하지 않고 부정적 득표비중의 모순도 해결된다.

²⁶ 김종갑, “통일한국의 선거정당제도 기본방향,” p. 50.

²⁷ 김종갑·신두철, “2013년 독일선거제도의 변화와 한국 총선예의 적용,” 『한국정치학회보』제48집 제1호 (한국정치학회, 2014), p. 208.

²⁸ 물론 초과의회석이 발생하거나, 특정 정당의 의석과점이 발생한 경우, 의석수의 증가 없이 높은 비례성을 유지할 수 있는 지역구선배분방식이 있다. 그러나 독일에서도 사용하고 있는 이 방식을 사용하게 되면 지역구의회석을 독점하는 정당은 해당 권역에서 비례의석을 얻지 못해 비례명부를 작성할 수 없는 단점이 있다. 김종갑, “통일한국의 선거정당제도 기본방향,” pp. 50~51.

²⁹ <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2037_B.htm> (검색일: 2015.10.1.).

초과의석이 발생하는 메커니즘도 동일하다. 정당득표율에 따른 배분의석보다 지역구에서 획득한 의석이 더 많으면 그만큼 초과의회가 발생한다. 그러나 독일의 경우 초과의회가 발생하면 그에 따른 보정의석을 추가로 부여하지만, 뉴질랜드는 초과의회만 인정해준다.³⁰ 또한 독일식이 (전체)의회석배분과 비례대표 명부작성의 단위를 주(州)로 정하는 권역별 비례대표제인 반면, 뉴질랜드는 전국을 하나의 선거구로 정하여 의석을 배분하고 명부를 작성하는 전국단일선거구제를 채택하고 있다. 뉴질랜드 방식을 통일한국에 적용할 때는 남한과 북한에 비례대표를 별도로 선출하여 그 결과를 합산하는 방식으로 변형하여 교차당선인이 나오도록 디자인한다. 즉, 전국명부방식인 뉴질랜드와 달리 2개 광대역 권역별 비례제라고 할 수 있다.

의원정수의 유동성을 초래하는 초과의석의 발생은 선거구의 크기와 비례의석의 비율이 중요한 변수로 작용한다. 선거구가 클수록, 비례의석의 비율이 낮을수록 거대정당에게 돌아가는 초과의회가 발생할 가능성이 높아진다. 뉴질랜드의 경우 원주민인 마오리족에 할당된 지역구의석 때문에 초과의회가 드물게 발생한다. 그러나 통일한국에서는 특정 소수민족에 별도의 지역구의석을 할당할 이유가 없기 때문에 그로 인한 초과의석의 발생 가능성도 없다. 지역구의석 대비 비례의석의 비율이 4.56:1인 남한의 총선에서도 전국단위에서 초과의회가 발생하기 어렵다는 점에서 통일한국에서 비례의석 비율을 지역구의석 대비 1/3 수준으로 정한다면 초과의회가 발생할 가능성은 현실적으로 거의 없다고 할 수 있다. 지난 2012년 19대 총선을 예로 들면, 초과의회가 발생하려면 거대정당의 지역구의석이 배분의석보다 많아야 하는데, 당시 새누리당은 정당득표에 따른 배분의석(137석)이 지역구의석(127석)보다 10석이 많았고, 민주통합당도 배분의석(117석)이 지역구의석(106석)보다 11석이 많았다.³¹ 비례의석의 비율뿐만 아니라, 선거구당 1인을 선출하는 소선거구제인 19대 총선의 경우와 달리 통일한국에서는 4~5인 선출의 중대선거구를 채택하기 때문에 초과의회가 발생할 가능성은 더욱 낮아진다.

3. 상원의 설치

통일의회에서는 하원과 별도로 상원을 설치하는 방안을 고려할 수 있다. 상원을

³⁰ 볼리비아 연동식은 독일이나 뉴질랜드와 유사한 연동방식을 사용하지만 초과의석을 처리하는 방식은 다르다. 볼리비아는 총의석을 유지하면서 초과의석을 가장 마지막에 비례의석을 할당받은 정당에서 차감하는 방식을 사용한다. 즉, 가장 적은 득표수로 할당되는 초과의석을 탈락시키는 방식이다.

³¹ 김종갑, “승자독식의 선거제도 개혁을 위한 대안 모색.” p. 153.

두면 입법과정이 길어져 국정심의의 신속성과 효율성을 저하시킨다는 우려가 있는 것이 사실이다. 그러나 상원을 통해 단원제에서보다 입법과정에 신중을 기할 수 있고, 무엇보다 남북간 지역대표성의 균형을 꾀할 수 있다.³²

상원은 인구비례로 의석수가 결정되는 하원의 불균형을 보완하기 위한 목적이다. 그러한 점에서 상원의 의원정수는 남북지역의 균형적 대표성을 위해 남북 동수로 하는 것이 바람직할 것이다. 권역의 수는 최소화할 필요가 있다. 권역의 수가 많을수록 비례성이 낮아지므로 최소화할 필요가 있다. 그러나 반대로 권역의 수가 너무 적으면 지역대표성이 약화될 수 있다. 따라서 행정구역의 편제를 고려하여 남북 각 6개 권역이 적정규모일 것이다.

상원의 규모는 남북 각각 60석 총 120석으로 설정한다. 북한지역에 할당되는 60석은 평양, 평안, 자강, 양강, 황해, 함경의 6개 권역에, 남한에는 서울, 인천·경기, 충청, 강원, 호남·제주, 영남의 6개 권역에 각각 10석씩을 배분한다. 상원의 구성은 미국과 같이 주민직선을 통해 실질적 대표성을 갖도록 할 수도 있으나, 그 보다는 독일이나 캐나다와 같이 지방정부의 대표로 임명하는 방안이 바람직할 것이다. 현직 지방정부 구성원이 상원의원을 겸하게 되면 국회와 지방정부간 유기적 연계가 이루어지고 지역대표성 구현이라는 목적에도 부합한다.

통일의회는 상원 선출방식으로 단기이양식(Single Transferable Vote)이나 제한연기방식(Limited Vote)이 제안될 바 있다.³³ 단기이양식은 정당별 후보자의 이름이 모두 기재된 투표용지에 후보의 선호순위를 기입하는 방식이다. 선호표기는 서로 다른 정당의 후보는 물론 동일 정당의 후보들 중에서도 자유롭게 할 수 있다. 또한 단기이양식은 당선인의 득표에서 낙선인의 득표를 뺀 잉여표와 낙선인의 득표인 탈락표를 의석산출에 반영함으로써 사표를 최소화하는 방식을 채택하기 때문에, 유권자의 선호도가 왜곡 없이 정확하게 반영될 수 있는 구조이다.³⁴ 단기이양식의 경우 유권자의 선호를 반영하고 인물대표성을 부각시킬 수 있다는 장점이 있지만, 후보자 모두에게 선호(preferences)를 표기하고 당선인의 수가 채워질 때까지 이양(transfer)을 반복해야하기 때문에 개표과정이 복잡하고 시간도 많이 소요되는 단점이 있다.³⁵

³² 성낙인, 『통일헌법상 권력구조에 관한 연구』, (서울: 서울대학교 통일연구소, 2008), p. 172; 박찬욱, “대표성 제고와 신중한 입법, 통일대비를 위한 양원제 국회 도입: 입법부,” 대화문화아카데미 편, 『새로운 헌법 무엇을 담아야 하나』 (서울: 대화문화아카데미, 2011), pp. 55~60.

³³ 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, pp. 88~94.

³⁴ Lisa Handley·Bernie Grofman, *Redistricting in Comparative Perspective*, (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 157.

제한연기방식은 유권자 1인이 출마한 후보자의 수보다 적은 복수의 투표권을 행사하고 다득표자 순으로 당선인을 결정하는 방식으로 선호를 표기하는 단기이양식과 마찬가지로 유권자의 선택권을 강화할 수 있는 장점이 있다. 이 방식은 우리에게 익숙한 방식은 아니지만 단기이양식과 달리 투표방식이 비교적 용이하다는 점에서 상원 선출방식으로 고려해볼 수 있다.

그러나 단기이양식이나 제한연기방식보다는 모든 유권자가 1표만을 행사하고 다득표자의 순으로 당선인을 결정하는 단기비이양식(Single Non-Transferable Vote)을 우선적으로 검토해볼 수 있다. 단기비이양식은 과거 우리의 국회의원 선출방식으로도 사용된 바 있고, 현재 기초의회의원 선출방식으로도 사용되고 있어 우리에게 익숙한 방식이다.³⁶

상원의 권한을 어느 정도의 범위로 정할 것인가는 상원의 기능, 하원과의 관계, 의회입법과정의 효율성 및 정책결정의 신속성 등 다양한 측면이 고려되어야 할 것이다. 상원이 하원의 남북간 정치적 영향력의 불균형을 보완하는 성격을 가지므로 그 권한을 남과 북의 지역문제에 국한시켜야 한다는 주장이 있는가 하면,³⁷ 상원에 하원과 동등한 입법권은 물론 국정조사권, 대법원장, 대법관, 헌법재판소 재판관의 임명동의권도 부여해야 한다는 주장도 있다.³⁸

통일한국에서는 상원보다는 하원에 우월적 권한을 부여함으로써 의사결정과정의 효율성을 높이는 것을 고려해볼 수 있다. 상원의 권한을 ‘과도하게’ 확대하면 양원이 하나의 법안에 대해 서로 다른 입장을 취할 경우 타협과 조율과정이 길어져 조정위원회(conference committee)가 구성되는 등 입법의 효율성이 떨어진다.³⁹ 그렇다고 상원을 단지 명목상의 기구로서만 존재하게 한다면 상원을 설치하는 의미가 약화된다. 따라서 상원을 단순히 하원의 인구대표성을 보완하는 ‘일률적인’ 지역대표로 두기보다는, 실질적인 의결권을 행사할 수 있도록 해야 할 것이

³⁵ Farrell, David M. *Electoral systems: a comparative introduction*, (New York: Palgrave Macmillan, 2011), p. 121.

³⁶ 단기비이양식은 흔히 중대선거구제(multi-member district system)로 불린다. 지난 1973년 제9대 국회부터 1985년 제12대 국회까지 선거구당 2인을 선출하는 중선거구제가 실시되었으며, 현재 기초의회선거에서도 선거구당 2~4인을 선출하는 중선거구제가 실시되고 있다.

³⁷ 하세현·강명구, 『양원제 국가에 있어서 상원의 역할에 관한 연구: 한국 국회의 상원 도입에 대한 함의를 중심으로』 (서울: 국회사무처, 2013), p. 145.

³⁸ 도회근, “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로,” 『공법연구』, 40집 2호 (한국공법학회, 2011), p. 51.

³⁹ 하세현·강명구, 『양원제 국가에 있어서 상원의 역할에 관한 연구: 한국 국회의 상원 도입에 대한 함의를 중심으로』, 위의 글, p. 91.

다. 예컨대, 하원의 우월적 지위를 인정하되 상원이 지역의 이익을 보호하고 대표하는 수준을 넘어 국가운영이나 헌법개정, 국방, 외교 등의 분야에서 동의권이나 비준권을 행사하도록 하는 방안을 검토해볼 수 있다.

4. 봉쇄조항 및 의석할당방식

가. 봉쇄조항

봉쇄조항(threshold clause)은 선거제도의 비례성을 결정하는 기본적 요소 중 하나로서 비례의석을 배분받을 수 있는 최소조건이다. 봉쇄조항의 크기에 따라 정당의 의석분포와 비중이 달라질 수 있으며, 특히 신생군소정당의 비례의석 확보에 결정적인 영향을 미친다. 통일의회의 하원의원정수를 475석(지역구 356석, 비례 119석)으로 설정하여 비례의석의 비율을 현행보다 2배 이상 확대하더라도 봉쇄조항은 현행 3%를 유지하는 것을 고려해볼 수 있다. 현재 남한의 비례의석 54석에 대한 봉쇄조항 3%는 OECD 회원국 평균과 비교했을 때 2배 가까이 높은 수치라는 점을 감안할 때 119석에서는 3%를 유지하는 것이 적정하다고 할 수 있다.⁴⁰ 의원정수를 확대하고 봉쇄조항을 3%로 유지하면 다양한 정치세력이 대표될 수 있는 토대를 구축하는 효과를 보일 수 있다. 득표력이 약한 군소정당도 의석을 확보할 가능성이 높아진다. 무엇보다 지역정당들 스스로 세력확장을 통해 전국정당으로 부상하게 하는 유인으로 작용할 수 있을 것이다.

봉쇄조항은 통일 후 실시되는 하원선거에서 한시적으로 남북한에 분리 적용하는 방안도 고려해볼 필요가 있다. 즉, 남한정당은 남한지역의 득표율만으로, 북한정당은 북한지역의 득표율만으로 의석을 배분받을 수 있도록 배려하는 방안이다. 과거 독일은 통일 직후 실시된 1990년 연방하원선거에서는 의석할당기준인 5% 봉쇄조항을 연방 전체가 아닌 동서독지역에 분리 적용하였다. 서독정당은 서독지역에서 봉쇄조항 5%만 넘으면 연방 전체의석을 배분받게 되고, 동독정당은 동독지역에서만 5%를 넘으면 의석할당자격을 얻을 수 있었다.⁴¹ 봉쇄조항의 분리적

⁴⁰ 김종갑, 제20대 국회의원지역선거구 획정안 마련을 위한 공청회 발표자료(2015.8.11.), p. 31.
⁴¹ 봉쇄조항의 분리적용은 1990년 총선 직전의 연방헌법재판소의 결정에 따른 것이었다. 1990년 9월 29일 독일연방헌법재판소는 봉쇄조항을 연방 전체에 적용할 경우 군소정당은 공정한 경쟁을 보장받을 수 없어 선거법과 기회의 균등원칙에 위배된다고 결정하였다. 연방헌법재판소의 결정문에 따르면 5% 봉쇄조항을 연방 전체에 적용하는 것은 서독의 군소정당에게는 실질적으로 6%의 봉쇄조항이 적용되는 것과 동일하며, 동독정당의 30%가 의석할당에서 배제될 것으로 예측하였다. BVerfG, 29.09.1990-2 BvE 1, 3, 4/90, 2 BvR 1247/90, <<http://www.servat.uni>

용으로 동독지역에 지지기반을 갖고 있는 민사당(PDS)은 연방차원에서는 의석할 당기준에 못 미쳤으나 동독지역에서는 5%를 통과하여 의석배분을 받을 수 있는 정당이 되었고, 그에 따라 서독지역에서도 의석을 확보할 수 있었다.⁴²

나. 의석할당방식

선거제도의 비례성은 비례대표를 정당득표율에 따라 각 정당에 배분하는 의석할당방식과도 관련을 갖는다. 어떤 의석할당방식을 사용하는가에 따라 전국적인 비례성은 물론 개별 권역의 비례성에도 영향을 미친다. 비례성이 반드시 정당경쟁구도의 형성으로 이어지는 것은 아니지만, 권역별로 할당된 비례의석을 정당의 득표율에 따라 배분할 때 비례성이 높은 의석할당방식을 사용하면 득표율이 낮은 소수 정당도 의석을 얻을 수 있다. 의석할당방식 중 생라그식(Sainte-Laguë method)과 헤어식(Hare method)이 동트식(D'Hondt method)보다 비례성이 현저히 높고, 근소한 차이지만 생라그식이 헤어식보다 높은 비례성을 보인다. 달리 표현하면, 동트식은 거대정당에 유리한 반면, 생라그식과 헤어식은 군소정당에 유리한 의석분포를 보인다.

이 논문에서 통일의회의 하원선거제도로 제안하는 ‘변형된 뉴질랜드식 연동형’은 남북의 2개 권역별로 정당의 의석이 정해지면 지역구의석 356석(남한 246, 북한 110)을 제외한 나머지 의석을 비례의석 119석(남한 82, 북한 37)으로 채우는 방식이다. 또 상원은 120석을 남북 각각 개별 권역에 10석씩 할당하는 방식이다. 따라서 의석할당방식은 첫째, 지역구의석을 남북 각 6개 권역에 할당할 때, 둘째, 남북의 비례의석을 정당별로 배분할 때, 셋째, 상원의석을 남북의 정당별 배분할 때 사용된다.

<표 3>은 지난 2012년 19대 총선의 정당득표 순위 상위 13개 정당을 대상으로 남북한에 할당된 총의석 328석과 147석을 동트식, 헤어식, 생라그식에 적용한 결과를 나타낸다. 남한지역의 328석 할당에서는 헤어식과 생라그식이 동일한 결과를 보이며, 동트식보다 높은 비례성을 보인다. 북한지역의 147석 할당에서는 생라그식이 동트식과 헤어식보다 균형적 의석분포를 가져와 비례성이 가장 높게 나타난다.

be.ch/dfr/bv082322.html> (검색일: 2015.10.1.).

⁴² Der Bundeswahlleiter, Wahl zum 12. Deutschen Bundestag am 2. Dezember 1990, <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1990.html> (검색일: 2015.9.24.)

<표 3> 의석할당방식간 비례성 차이(19대 총선 적용)

정당	득표수(%)	남한 328석(지역구+비례)			북한 147석(지역구+비례)		
		동트	헤어	생라그	동트	헤어	생라그
새누리	9,130,651(42.80)	145	142	142	66	64	63
새정치	7,777,123(36.45)	123	121	121	56	54	54
통합진보	2,198,405(10.30)	34	34	34	16	15	15
자유선진	690,754(3.23)	10	11	11	5	5	5
기독교당	257,190(1.20)	4	4	4	1	2	2
진보신당	243,065(1.13)	3	4	4	1	2	2
한나라	181,822(0.85)	2	3	3	1	1	1
국민생각	156,241(0.73)	2	2	2	1	1	1
친박연합	134,898(0.63)	2	2	2	0	1	1
녹색당	103,842(0.48)	1	2	2	0	1	1
창조한국	91,935(0.43)	1	1	1	0	1	1
청년당	73,194(0.34)	1	1	1	0	0	1
가자! 대국민중심당	60,428(0.28)	0	1	1	0	0	0
계	21,099,548(98.85)	328	328	328	147	147	147

주: 의석할당방식간 비례성의 차이를 보이기 위해 득표수 상위 13개 정당만 표기했기 때문에 정당득표 총합은 100%가 되지 않음.

출처: 필자 작성.

현재 우리가 사용하고 있는 헤어식은 생라그식보다 낮은 비례성을 보일뿐만 아니라, 이 방식에서는 총의석이 증가할 때 특정 정당의 의석이 감소하거나, 반대로 총의석이 감소할 때 특정 정당의 의석이 증가하는 앨라바마 패러독스(Alabama paradox)가 나타날 수 있다. 앨라바마 패러독스는 헤어식의 독특한 의석할당 메커니즘에서 기인한다. 헤어식은 정수 배분 후 소수 0.1에서 0.9의 범위에서 소수점 이하의 수가 큰 순으로 잔여의석을 배분하는 방식이다. 소수점 이하 근소한 차이로 인해 잔여의석을 가져가는 정당이 달라질 수 있다. 모순의 피해는 거대정당보다는 득표력이 약한 군소정당에게 돌아간다.

앨라바마 패러독스는 의석할당정당이 많을수록, 그리고 비례선거구의 크기가 클수록 발생확률이 높아진다. 그만큼 잔여의석을 결정하는 정당간 소수점 이하 편차가 작아지기 때문이다. 앨라바마 패러독스는 적은 수의 정당 사이에서도, 또 비

례의석의 규모를 단 1석을 늘려도 정당간 득표수의 차이에 의해 발생할 수 있다. 예컨대, 19대 총선에서 자유선진당이 실제 선거결과와 달리 14만 표 적은 550,754 표를 얻었다고 가정하면 비례의석을 현행 54석에서 1석만 늘려도 앨라바마 패러독스가 발생한다. 비례의석 55석을 배분할 때 정당간 소수부분의 차이가 달라져 잔여의석 2석은 새누리당과 민주통합당에 돌아간다. 결과적으로 총의석을 54석에서 55석으로 1석 늘리는 것이 자유선진당에게는 1석을 잃게 되는 모순된 상황이 발생하는 것이다.⁴³ 통일한국의 하원선거에서 총의석 475석에 봉쇄조항을 3%로 설정할 경우 남북의 다양한 정당이 의석할당정당이 될 가능성이 높다. 헤어식을 유지한다면 앨라바마 패러독스가 나타날 가능성도 더욱 높아진다고 할 수 있다.

<표 4> 앨라바마 패러독스 사례(19대 총선 적용)

		새누리	민주통합	통합진보	자유선진
정당득표 (19,656,933)		9,130,651	7,777,123	2,198,405	550,754
54석 배분	헤어쿼터 (득표총합÷할당의석)	364,017.27			
	의석 (득표÷쿼터)	25.083	21.365	6.039	1.513
	정수배분	25	21	6	1
	잔여배분	0	0	0	1
	최종	25	21	6	2
55석 배분	헤어쿼터 (득표총합÷할당의석)	357,398.78			
	의석 (득표÷쿼터)	25.548	21.760	6.151	1.541
	정수배분	25	21	6	1
	잔여배분	1	1	0	0
	최종	26	22	6	1

출처: 김종갑, 『시물레이션을 통해 본 국회의원 비례대표 의석할당방식간 비교분석』, 국회입법조사처 이슈와 논점 1010호 (서울: 국회입법조사처, 2015), p. 3.

⁴³ 김종갑, 『시물레이션을 통해 본 국회의원 비례대표 의석할당방식간 비교분석』, 국회입법조사처 이슈와 논점 1010호 (서울: 국회입법조사처, 2015), p. 3.

IV. 요약 및 함의

통일한국의 선거제도는 높은 비례성을 보여야 하지만 남북간 균형적 대표성도 중요한 기준이 된다. 남북이 정치적 통합을 달성해도 정당들이 배타적 지지기반과 이념적 경계를 벗어나지 못하는 한 실질적 통합은 요원할 수밖에 없다. 다양한 정치집단과 정당이 풀뿌리 민주주의의 토대를 형성하여야 남북한에 존재하는 특정 이념과 균열의 편향성을 희석시킬 수 있다. 특정 지역에서는 특정 정당만이 대표 되는 구조에서 다양한 정치세력간 견제와 균형을 통한 융합의 정치가 실현되기 어렵다.

정당의 균형적 대표성을 위해 인구비례로 의석이 결정되는 하원과 별도로 지역 대표의 상원을 설치하고, 하원선거제도는 뉴질랜드식 연동형에 남북 2개 권역 비례제를 접목한 방식이 바람직할 것이다. 남북한에 할당되는 총의석은 남한의 지역구의석 246석을 기준으로 인구비율을 고려하여 475석(남한 356석, 북한 119석), 지역구와 비례의석의 비율은 3:1로 설정하는 방안을 고려할 수 있다. 다만 지역선거구는 선거구당 4~5인을 선출하는 중대선거구제를 적용한다. 이러한 조합은 전국단위에서 높은 비례성을 창출하고 권역단위에서는 다양한 사회세력과 정당이 대표될 수 있어 정당대표성의 균형을 꾀할 수 있다. 다양한 정당이 존재하지 않고는 아무리 선거제도가 비례성이 높게 디자인되었다고 해도 통일 후 사회적 다양성이 표출될 수 없는 한계에 봉착한다.

통일한국의 정부형태로는 비례성이 높은 선거제도에는 대통령제보다는 의원내각제 정부형태가 다양한 정치세력의 연정구성을 용이하게 한다는 점에서 바람직할 것이다. 또한 봉쇄조항 3% 유지, 생라그 의석할당방식 적용, 선거구 인구편차 2:1 등의 요소들을 결합시키면 남북지역간 권력분배를 통해 갈등최소화, 안정적 통합, 지역간 균형발전 및 조화를 꾀할 수 있고, 권역단위에서도 특정 정당의 의석 독점구도를 차단할 수 있어 견제와 균형(checks and balances)의 원리가 작동할 수 있는 토대를 조성할 수 있다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 12월 4일

참고문헌

1. 단행본

- 강원택. 『통일 이후의 한국 민주주의』. 파주: 나남, 2011.
- 김종갑. 제20대 국회의원지역선거구 획정안 마련을 위한 공청회 발표자료. 2015.
- _____. 『시뮬레이션을 통해 본 국회의원 비례대표 의석할당방식간 비교분석』. 국회입법조사처 이슈와 논점 1010호, 서울: 국회입법조사처, 2015.
- 서울대학교 헌법·통일법센터. 『통일선거법제의 방향』. 중앙선거관리위원회 용역보고서, 2014.
- 성낙인. 『통일헌법상 권력구조에 관한 연구』. 서울: 서울대학교 통일연구소, 2008.
- 하세헌·강명구. 『양원제 국가에 있어서 상원의 역할에 관한 연구: 한국 국회의 상원 도입에 대한 함의를 중심으로』. 서울: 국회사무처, 2013.
- 한국정치학회. 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』. 서울: 한국정치학회, 1993.
- 함성득. “대통령제의 발전과 권력구조 개편: ‘4년 중임 정·부통령제’ 도입에 관한 소고.” 『서울대학교 법학』. 50권 3호, 2009.
- 허문영·이정우. 『통일한국의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2010.
- Farrell, David M. *Electoral systems: a comparative introduction*, New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Jones, Mark P. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, University of Notre Dame Press, 1995.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT: Yale Univ. Press, 1999.
- Lisa, Handley·Bernie, Grofman. *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, CT: Yale Univ. Press, 1967.

2. 논문

- 강장석. “통일헌법의 구성원리와 통치구조.” 『한국의회학회보』. 창간호, 2012.
- 권영설. “통일지방적 정부형태로서의 대통령제.” 『공법연구』. 27집 3호, 1996.
- 김계동. “남북한 체제통합을 위한 한국의 전략.” 『통일연구』. 제16권 제1호, 2012.
- 김우진. “통일국가의 양원제 의회에 관한 연구.” 『통일과 법률』. 6호, 2011.
- _____. “통일한국의 선거제도 연구: 통일 독일의 사례를 중심으로.” 『통일과 법률』. 통권 제18호, 2014.
- 김종갑. “국회의원 선거제도 개혁논의와 현실적 개선방안, 『의정논총』. 제10권 제1호, 2015.
- _____. “승자독식의 선거제도 개혁을 위한 대안 모색.” 『선거연구』. 제5호, 2014.

- _____. “독일 선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도.” 『통일정책연구』. 제19권 제2호, 2010.
- _____. “통일한국의 선거정당제도 기본방향.” 박종철 외. 『통일한국의 정치통합을 위한 선거관리위원회의 역할 및 단계별 대응방안』. 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2013.
- 김종갑·신두철. “2013년 독일선거제도의 변화와 한국 총선에의 적용.” 『한국정치학회보』. 제48집 제1호, 2014.
- 김지탁. “통일한국의 선거제도에 관한 연구.” 『한국지방자치연구』. 제15권 제3호, 2013.
- 김철수. “통일헌법 제정의 문제.” 『학술원논문집: 인문사회과학편』. 36, 1997.
- 도회근. “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로.” 『공법연구』. 40집 2호, 2011.
- 박수혁. “한국에서의 통일헌법상 통치구조에 관한 연구.” 『통일과 법률』. 2호, 2010.
- 박찬욱. “대표성 제고와 신중한 입법, 통일대비를 위한 양원제 국회 도입: 입법부.” 대화문화아카데미 편. 『새로운 헌법 무엇을 담아야 하나』. 서울: 대화문화아카데미, 2011.
- 이현출. “선거구획정의 개혁방향.” 김지운 편. 『좋은 선거구 나쁜 선거구: 대한민국 선거구 재획정을 위한 제언』. 서울: 아산정책연구원, 2013.
- 임혁백. “통일한국의 헌정제도 디자인.” 『아세아연구』. 통권 제101호, 1999.
- 정만희. “이원정부제 정부형태의 검토: 이원정부제 개헌론에 대한 비판적 관점에서.” 『동아법학』. 제52호, 2011.
- 정영화. “남북평화변영을 위한 헌법적 과제.” 『공법연구』. 33집 5호, 2005.
- 최현묵. “통일한국의 권력구조.” 『한국동북아논총』. 제9권 제3호, 2004.
- 하세현. “지방분권 실현과 지방정당의 육성.” 『한국지방자치연구』. 9권, 2007.
- Strohmeier, Gerd. “Wahlsysteme erneut betrachtet: Warum die Mehrheitswahl gerechter ist als die Verhältniswahl,” *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2(2006).
- Lipset, Seymour M. and Stein Rokkan. “Cleavage Structures, Party systems and Voter Alignments: An Introduction.” Lipset, Seymour M. and Stein Rokkan, eds. *Party Systems and Voter Alignments*, 1~64. New York: Macmillan, 1967.
- Mainwaring, Scott. “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination,” *Comparative Political Studies*, 26(July 1993), pp. 198~228.
- Pappi, F. Urban and Herrmann, Michael. Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen(ZParl)*, Heft 2(2010).
- Kenneth Benoit. Models of electoral system change, *Electoral Studies* 23(2004).

3. 기타 자료

중앙선거관리위원회 선거통계시스템. <<http://info.nec.go.kr>> (검색일: 2015.9.12).

- Central Intelligence Agency. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kn.html>> (검색일: 2015.9.15).
- Der Bundeswahlleiter, 2015, Wahl zum 12. Deutschen Bundestag am 2. Dezember 1990. <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1990.html> (검색일: 2015.9.24).
- New Zealand House of Representatives Electoral System. <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2233_B.htm> (검색일: 2015.10.1.).
- BVerfG, 29.09.1990-2 BvE 1, 3, 4/90, 2 BvR 1247/90, <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv082322.html>> (검색일: 2015.10.1.).
- 2012헌마192, <<http://search.ccourt.go.kr/ths/pr/selectThsPr0101List.do>> (검색일: 2015.2.16.).

Abstract

Designing a Political System for Unified Korea

Jong-Gab Kim

This paper proposes a modified New Zealand MMP(Mixed Member Proportional) with a four or five seat constituency system and a two block(South and North Korea) PR(Proportional Representation) district system, which leads to both the enhancement and harmonization of proportional representation and party representation in the Unified Korean Assembly.

Other suggestions include introducing a parliamentary government system and bicameral system, applying 3% threshold clauses, divided between South and North Korea, and changing the seat distribution method from Hare to Sainte Laguë. This combination model could achieve a higher proportionality at a national level as well as balanced representation.

Key Words: Unified Korean Assembly, Government system, Electoral system, Proportionality, Representativeness

KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 『드레스덴 구상』과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25 남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북·통일정책 방향	통일연구원

통일나침반(통일정세분석)

■ 통일정세분석 ■

2013-01 2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02 3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03 시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤 외
2013-04 북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중 외
2013-05 대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06 한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07 한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08 김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경욱
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진

통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원

북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외 19,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2012	손기웅 외 23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외 24,000원

White Paper on Human Rights in North Korea 2013	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2014	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2015	도경욱 외	23,000원

연구보고서

2013년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2013-01 남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02 한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04 EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05 오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06 북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08 새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09 북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10 북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11 북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2013 유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구소 편	18,000원
2013 중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병근 외	9,000원
2013 통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013 한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013 민주화 및 양질의 거버넌스 수렴: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013 시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수렴: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013 통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013 정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013 The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013 한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013 전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013 China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013 중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2013-01 북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외	
2013-02 박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외	
2013-03 박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외	
2013-04 유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외	

2013-05 Trustpolitik 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06 서독의 대동독 인권정책	안지호 외
2013-07 2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외
2013-09 김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외
2013-10 국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철
2013-11 2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외
2013-14 유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외

■ 협동연구총서 ■

2013-26-01 한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구 (총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02 한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04 한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05 한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

■ Study Series ■

2013-01 Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02 Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03 Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04 'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.
2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외

2014년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2014-01 북-중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014 The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014 중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신중호 외	9,000원
2014 북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014 동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014 2014년 통일예측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014 통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014 China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원

2014 Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014 Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014 한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014 2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014 통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014 통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014 신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014 Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2014-01 농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------------------------------------	----------

■ Study Series ■

2014-01 Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02 The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03 The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04 Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05 Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05 동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06 '북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-07 분단 70년 남북한 통일정책 및 통일담론 평가	허문영 외	13,500원
2015-08 인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)박형중 외		16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일에측시계	홍석훈 외	10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
-------------------------------	-------

■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the “Trust-Building” Policy	Park, Young-Ho
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees’ Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

연례정세보고서

2013 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원
2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015	6,000원

논 총

통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원

학술회의총서

2013-01 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안	20,000원
2013-02 한반도신뢰프로세스 추진전략	19,000원

기 타

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

성 명*		입 금 일 자*		
소 속*		입 금 자 (신청자와 다를 경우)		
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) ※도로명 주소 기입必			
연 락 처*	전 화		이메일	
	핸드폰		F A X	
이메일서비스	수신 ()		수신거부 ()	
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()	
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.				
20 년 월 일		성 명 (인)		

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

- 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
- 수집하려는 개인정보의 항목
 - 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
 - 선택사항: 입금자, 이메일서비스
- 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
- 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

【글을 주실 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재 학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사 후 게재여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 150매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처(홈페이지 개요서 양식 참고)와 함께 <http://kinu.jams.or.kr> 회원가입 후, 원고를 제출해주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 교료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

<원고 보내실 곳>

(우 06578)
서울시 서초구 반포대로 217
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 2023-8209(간사)
(02) 2023-8000(대표)

Fax: (02) 2023-8298
E-mail: kinups@kinu.or.kr
Homepage: <http://www.kinu.or.kr>
<http://kinu.jams.or.kr>

※ 통일정책연구 홈페이지(<http://kinu.jams.or.kr>) 가입완료 후 제출가능하오니 제출 시 사전 회원가입해 주시기 바랍니다.

【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 국영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름을 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

예) II, 2, 나, (2), (나), 2)

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.

(1) 저서:

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.

(2) 논문:

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), p. 135.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3 (September 1965), pp. 627 ~ 640.

(3) 신문:

The Korea Times, May 18, 1999.

『한겨레신문』, 1999년 5월 18일.

(4) 인터넷 자료:

<www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html> (검색일: 2002.1.15)

6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우

(1) 저서:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 책, p. 102.

Ibid., p. 22.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.

(2) 논문:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 글, p. 137.

Ibid., p. 629.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

(3) 신문:

위의 신문, 1999년 5월 18일.

Ibid., December 25, 1999.

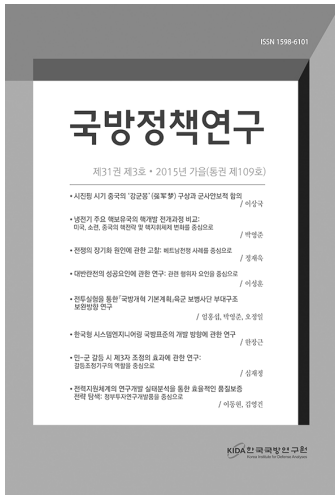
(4) 인터넷 자료:

위의 인터넷 자료

Ibid.

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』



제31권 제3호·2015년 가을(통권 제109호)

- 시진핑 시기 중국의 '강군몽'(强军梦) 구상과 군사안보적 함의 / 이상국
- 냉전기 주요 핵보유국의 핵개발 전개과정 비교: 미국, 소련, 중국의 핵전략 및 핵지휘체제 변화를 중심으로 / 박영준
- 전쟁의 장기화 원인에 관한 고찰: 베트남전쟁 사례를 중심으로 / 정재욱
- 대반란전의 성공요인에 관한 연구: 관련 행위자 요인을 중심으로 / 이성훈
- 전투실현을 통한 『국방개혁 기본계획』 육군 보병사단 부대구조 보완방향 연구 / 엄홍섭, 박영준, 오정일
- 한국형 시스템엔지니어링 국방표준의 개발 방향에 관한 연구 / 한장근
- 민-군 갈등 시 제3자 조정의 효과에 관한 연구: 갈등조정기구의 역할을 중심으로 / 심재정
- 전력지원체계의 연구개발 실태분석을 통한 효율적인 품질보증 전략 탐색: 정부투자연구개발품을 중심으로 / 이동현, 김영진

■ 투고를 환영합니다 ■

『국방정책연구』는 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로서 2008년 한국연구재단의 국내학술지평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 학계와 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 다음을 참고하시어 적극적인 기고를 바랍니다.

A. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.

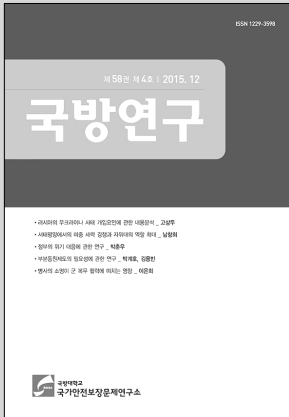
B. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

※ 원고 보내실 곳: 한국국방연구원 KIDA Press 『국방정책연구』 담당

주소: 서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호: 130-650)

E-mail: jdps@kida.re.kr 전화: 02)961-1291 팩스: 02)961-1171

국 방 연 구



『국방연구』는 국방대학교 안보문제연구소에서 연4회 발간하는 연구재단 “등재 학술지”입니다. 본 학술지는 국가안보, 남북관계, 통일, 국방 및 군비통제, 주요국과의 관계 및 주요국의 정책에 관한 논문을 수록하고 있습니다.

학계와 연구기관 연구자들의 많은 관심 바랍니다.

▣ 제58권 제4호, 2015년 ▣

- 러시아의 우크라이나 사태 개입요인에 관한 내용분석 / 고상두
- 서태평양에서의 미중 세력 경쟁과 자위대의 역할 확대 / 남창희
- 정부의 위기 대응에 관한 연구 / 박춘우
- 부분동원제도의 필요성에 관한 연구 / 박계호, 김용빈
- 병사의 소명이 군 복무 활력에 미치는 영향 / 이은희

『국방연구』 원고모집 안내

보내실 글은 시사성 및 학술성을 갖춘 논문으로 순수 창작물이 아닐 경우 반드시 그 내용을 밝혀야 하며, 발표되었거나, 발표될 예정이 없어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않습니다. 심사를 거쳐 선정된 원고는 소정의 원고료를 드립니다.

원고분량: 200자 원고지 120매 내외(150매 이하)

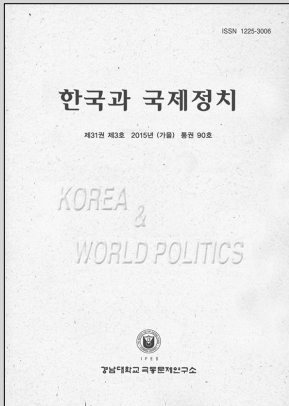
홈페이지 <http://www.kndu.ac.kr/rinsa> 국방연구 원고모집 공고

보내실곳: 국방대학교 안보문제연구소 온라인논문투고시스템

(<https://rinsa.jams.or.kr>)으로 제출

전화: (02) 300-4241, 4213

한국과 국제정치



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 국문 정기간행물로서 **남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지**입니다.

2004년 한국연구재단의 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 **“한반도와 동북아 평화번영을 위해”** 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

학계 연구자분들의 적극적인 투고를 기대합니다.

▣ 제31권 제3호, 2015년(가을) 통권 90호 ▣

- 지식인의 정치참여에 관한 연구: 대학교수를 중심으로 / 강문구(경남대)
- 사람들은 왜 성장주의를 지지하는가?: 성장주의 결정요인에 대한 경험분석 / 강우진(경북대)
- 주체사상의 순수 이데올로기화와 새로운 실천 이데올로기의 등장 / 정영철(서강대)
- 유라시아의 지정학, 민족 균열, 그리고 재민주화: 우크라이나와 벨라루스 사례 비교 / 이선우(서울대)
- 한국의 對중국 공공외교 전략과 실행 분석 / 백우열(성균관대)
- 중국의 대한반도정책의 딜레마: 전환과 지속의 갈림길에서 / 이정남(고려대)

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

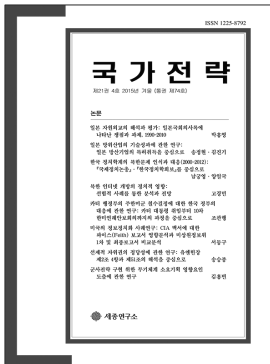
보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속됩니다.

- 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일 (수시접수, 투고순으로 게재 결정)
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고접수: (03053) 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02) 3700-0702 (김혜경)
이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

『국가전략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국연구재단의 국내학술지 평가에서 “등재 학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

■ 제21권 2호 2015년 겨울호 (통권 제74호) ■



【논문】

- 일본 자원의외교의 해석과 평가: 일본국회의사록에 나타난 쟁점과 과제, 1990~2010 / 박홍영
- 일본 방위산업의 기술성공에 관한 연구: 일본 방산기업의 특허취득을 중심으로 / 송정현·김진기
- 한국 정치학계의 북한문제 인식과 대응(2000~2012): 『국제정치논총』, 『한국정치학회보』를 중심으로 / 남궁영·양일국
- 북한 인터넷 개방의 정치적 영향: 선형적 사례를 통한 분석과 전망 / 고경민
- 카터 행정부의 한미미군 철수결정에 대한 한국 정부의 대응에 관한 연구: 카터 대통령 취임부터 10차 한미연례안보회의까지의 과정을 중심으로 / 조관행
- 미국의 정보정치화 사례연구: CIA 백서에 대한 파이스(Feith) 보고서 영향분석과 미상원정보위 1차 및 최종보고서 비교분석 / 서동구
- 선제적 자위권의 정당성에 관한 연구: 유엔헌장 제2조 4항과 제51조의 해석을 중심으로 / 송승중
- 군사전략 구현 위한 무기체계 소요기획 영향요인 도출에 관한 연구 / 김홍빈

『국가전략』 원고 공모

- ▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내실 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 ‘원고집필 요령’에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 ‘논문 요약문’ 그리고 투고자의 주소, 전화·휴대폰·팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7614, 031-754-0100(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)

International Journal of Korean Unification Studies

For over 20 years, KINU's *International Journal of Korean Unification Studies* (ISSN 1229-6902) has allowed active exchanges of ideas and information among scholars and experts at home and abroad, sharing knowledge and perspectives on North Korea, unification of the Korean peninsula, as well as issues on international relations.

Registered with the National Research Foundation of Korea (NRF) as of January 1, 2009, the Journal welcomes submission of manuscripts relevant to the issues of inter-Korean relations, North Korea, Northeast Asian security, unification of the Korean Peninsula, etc.

Submission of a paper will be held to imply that it contains original unpublished work and is not being submitted for publication elsewhere. All articles published in the Journal are subject to review by relevant experts in the field before they are accepted for publication. We provide honorarium for the articles that have been chosen for publication.

American-English should be used as a standard format, manuscripts should be double-spaced and footnoted with a full list of bibliography quoted throughout the footnotes. The length required for articles should be 6,000-10,000 words in 12-font size, using Microsoft Word only. The deadlines for manuscript submission are January 31 for the spring issue, May 31 for the summer issue, and September 30 for the winter issue respectively.

Vol. 24, No. 3 (2015)

Feature Theme:

Russia's Foreign Policy and Northeast Asia

Russian Policy toward North Korea: Steadfast and Changing
Richard Weitz

Russia's "Turn to the East" Policy: Role of Northeast Asia
and the Korean Peninsula
Georgy Toloraya and Alexander Vorontsov

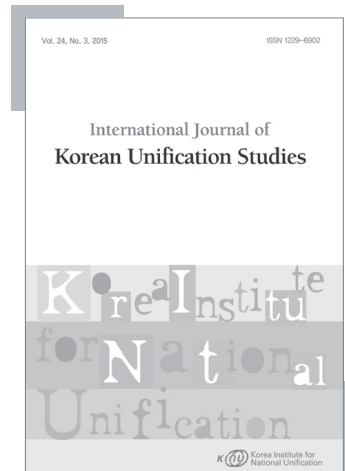
Russia, China and the Korean Peninsula:
A Post-Ukraine Assessment *Artyom Lukin*

Russian Policy towards the Korean Unification *Sergey Lukonin*

Ukrainian-Russian Conflict and Its Implications for North-
east Asia *Olexiy Haran*

The Attitude of the United States towards the Unification
of the Korean Peninsul *Hyun-Wook Kim*

North Korea's Evolving Nuclear Strategy under the Pretext
of Minimum Deterrence: Implications for the Korean
Peninsula *Zafar Khan*



Please send your manuscripts or inquiries to the e-mail address listed below:

Korea Institute for National Unification

217, Banpo-daero(Banpo-dong) Seocho-gu, Seoul 06578, Korea

(Tel) (82-2) 2023-8038 (Fax) (82-2) 2023-8298

(E-Mail) kinujournal@kinu.or.kr (Webpage) <http://www.kinu.or.kr/eng>

