

제23권 2호 2014

통일정책연구

북한주민의 통일의식 조사 연구: 북한주민 100명 면접조사를 중심으로 • 북한의 사회적 유통망과 지역별 식량난 • 북한의 법제 동향과 기업법제의 개편방향 • 북핵의 국제정치와 한국의 딜레마 • 두만강지역의 관광개발 방향과 과제: 광역두만강개발계획을 중심으로 • 북한의 제도주창자 연구: 사실상의 사유화를 위한 제도주창활동 사례를 중심으로 • 김정은시대 북한 교육정책 방향과 중등교육과정 개편

제23권 2호 2014

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연 2회 발간됩니다.

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

발행인 : 최진욱
편집인 : 이교덕
등록일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발행처 : 통일연구원
발행일 : 2014년 12월 31일

(142-728) 서울시 강북구 419로 123(수유동) 통일연구원
TEL : 02)901-2574, 900-4300
FAX : 02)901-2544
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>
E-mail : kinups@kinu.or.kr

© 통일연구원 2014

편집위원장 : 이 교 덕

편집위원 : 배 정 호
손 기 웅
홍 우 택

외부편집위원 : 고 성 준 (제주대학교)
김 영 재 (청주대학교)
김 용 호 (인하대학교)
김 재 기 (전남대학교)
김 태 일 (영남대학교)
김 호 섭 (중앙대학교)

편집간사 : 김 아 영

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바뀐 드립니다.

■ 일반논문

북한주민의 통일의식 조사 연구: 북한주민 100명 면접조사를 중심으로
/ 강동완 · 박정란1

북한의 사회적 유통망과 지역별 식량난
/ 김인수 · 강경일 3

북한의 법제 동향과 기업법제의 개편방향
/ 박찬홍 55

북핵의 국제정치와 한국의 딜레마 / 서동구 85

두만강지역의 관광개발 방향과 과제: 광역두만강개발계획을 중심으로
/ 신용석 115

북한의 제도주창자 연구: 사실상의 사유화를 위한 제도주창활동
사례를 중심으로 / 윤인주 147

김정은시대 북한 교육정책 방향과 중등교육과정 개편 / 조정아 177



■ General Articles

A Study on North Koreans' Consciousness of the Unification:

Based on Interviews with 100 North Koreans

Dong-Wan Kang and Jung-Ran Park

Social Distribution Network and Regional Disparity in Food Shortage

in North Korea

In-Soo Kim and Kyun-Gil Kang

Legislative Trends and Direction of the Enterprise Law Reform in North Korea

Chan-Hong Park

International Politics of Nuclear Bomb in Pyongyang and Dilemma in Seoul

Dong-Gu Suh

Current Status and Future Task of Greater Tumen Initiative:

The Case of Tourism Sector

Yong-Seok Shin

A Study on Institutional Entrepreneurs in North Korea: Focusing on Their Institutional

Entrepreneurship for De-facto Privatization

In-Joo Yoon

The Direction of Educational Policy in the Kim Jong-un Era and the Reform of Secondary

Education Curriculum

Jeong-Ah Cho

북한주민의 통일의식 조사 연구: 북한주민 100명 면접조사를 중심으로

강 동 원* · 박 정 란**

- I. 서론
- II. 연구방법
- III. 북한주민들의 통일의식 실태
- IV. 심층면접을 통해서 본 북한주민들의 통일의식
- V. 결론을 대신하여: 남북한 주민들의 통일의식 비교와 정책과제

국문요약

한반도 통일이 남북한 주민들의 '함께 잘 살아가기'라면 현재 분단된 상황에서 북한주민들의 통일에 대한 인식에 따라 우리의 통일정책 방향 역시 달라질 수밖에 없다. 현재 북한주민들은 통일을 얼마나 원하고 있으며 그들이 바라는 통일조국은 어떤 모습일지 궁금해진다. 본 연구의 목적은 북한주민들은 과연 통일에 대해서 어떻게 생각하고 있는지 우리는 이에 따라 어떠한 대응을 해야 하는지 등에 대해 살펴보는 것이다. 우리 사회에서는 일반 국민들을 대상으로 한 통일외식조사를 지속적으로 시행해 왔다. 그러나 지금까지 통일의 또 다른 당사자라 할 수 있는 북한주민들에 대한 통일외식 조사연구는 활발히 진행되지 않았다. 북한주민들의 통일에 대한 인식에

따라 우리의 통일정책 방향이 달라진다는 점을 감안할 때 북한주민들의 통일외식 조사는 시급히 이루어져야 할 연구 작업이다. 이에 본 연구는 제3국에서 북한주민을 직접 만나 면접조사를 실시하였다. 북한주민 100명을 대상으로 통일외식에 대한 양적통계를 제시하고 심층면접을 통해 통일외식에 대해 조사하였다. 아울러 남북한 주민들이 상호 통일외식에 대해 어떠한 차이가 있는지 비교하고 정책과제를 제시한다.

주제어: 통일외식, 남북한 주민, 한반도 통일, 통일정책, 통일외적, 통일시기

* 동아대 정치외교학과
** 카자흐스탄 유라시아국립대학교 한국학과

I. 서론

한반도 통일은 남한만의 주도가 아닌 북한이라는 분명한 상대를 고려해야 한다. 그 상대는 다시 일반 북한주민들과 정치적 결정권을 가진 당국자로 구분할 수 있다. 통일과정은 정치, 제도적 부분과 함께 실제 남북한 주민들이 ‘함께 잘 살아가기’ 위한 환경을 만들어 가는 것이 중요하다. 독일 통일과정에서 제도적 통일은 이루어졌지만 동서독 주민들 간의 이른바 ‘마음의 통합’은 여전히 진행중이라는 점은 우리에게 주요한 시사점을 준다. 또한 동독 주민들은 체제 선택의 순간이 왔을 때 서독의 민주주의를 자신들이 살아갈 체제로 스스로 선택했다.

그렇다면 과연 현재 북한주민들은 통일을 얼마나 원하고 있으며 그들이 바라는 통일조국은 어떤 모습일지 궁금해진다. 통일이 남북한 주민들의 ‘함께 잘 살아가기’라면 현재 분단된 상황에서 북한주민들의 통일에 대한 인식에 따라 우리의 통일정책 방향 역시 달라질 수밖에 없다.

우리 사회에서는 일반 국민들을 대상으로 통일의식조사를 지속적으로 시행해 왔다. 통일, 북한 관련 연구소나 대학과 정부 산하기관 등은 정기적으로 매년 설문 조사를 통해 북한과 통일에 대한 인식이 어떻게 달라지고 있는지,¹ 남북관계 주요 이슈가 발생할 때마다 대국민 의식조사를 시행하였다.² 이는 대북정책을 추진하는 주요한 기초자료로 사용되었고 우리 사회의 통일 준비역량을 파악할 수 있는 지침이 되고 있다.

그러나 지금까지 통일의 또 다른 당사자라 할 수 있는 북한주민들에 대한 통일 의식 조사연구는 활발히 진행되지 않았다. 현실적으로 연구대상자인 북한주민들을 면접하는 것은 많은 제약이 따르기 때문이다. 국내에서 대국민 설문조사는 전화를 통한 무작위선정도 가능하지만 북한주민들을 대상으로 전화설문을 한다는 것은 사실상 불가능하다. 결국 제3국에 나온 북한주민들을 1대1 방식의 면접을 통

¹ 대표적으로 서울대 통일평화연구원은 지난 2007년부터 매년 정기적으로 통일의식조사를 시행하고 있다. 주요 내용은 북한인식, 통일의식, 대북정책 등이며, 전국의 성인 1,200여명을 대상으로 조사를 실시하고 있다.

² 남북관계의 주요 이슈가 발생할 때마다 국내 언론사를 비롯하여 민주평화통일자문회의 의식조사가 진행되었으며 통일연구원과 현대경제연구원 등에서 국민의식조사를 실시하고 있다. 가장 최근의 조사로는 아산정책연구원과 동아일보에서 수행한 통일프로젝트를 대표적 사례로 꼽을 수 있다. 이 조사는 주요이슈 발생 시 설문조사전문기관에 의뢰하여 19세 이상 성인 1,000명을 대상으로 3차례에 걸쳐 통일의식과 주요 이슈에 대해 조사하는 방식이다. 1차 조사는 9월 4~6일, 2차는 9월 7~10일 실시했고 3차 조사는 인천 아시아경기대회와 황병서 북한 인민군 총정치국장을 포함한 ‘북한 3인방’의 방문 직후인 10월 6~8일 실시하여 10월 13일 그 결과를 언론을 통해 발표했다.

해 만나는 것 외에는 방법이 없는데 이 역시 섭외를 비롯하여 면접과정 등에 어려움이 많다. 이러한 연구대상의 제약으로 인해 북한주민을 대상으로 한 면접조사는 그동안 제대로 이루어지지 않았다.

하지만 북한주민들의 통일인식에 따라 우리의 통일정책 방향이 달라진다는 점을 감안할 때 북한주민들의 통일의식 조사는 시급히 이루어져야 할 연구작업이다. 이에 본 연구는 제3국에서 북한주민을 직접 만나 면접조사를 실시하였다. 본 연구는 북한주민 100명을 대상으로 통일의식에 대한 양적통계를 제시하고 심층면접을 통해 그들의 이야기를 직접 들어보고자 하였다. 본 연구의 목적은 북한주민들은 과연 통일에 대해서 어떻게 생각하고 있는지 우리는 이에 따라 어떠한 대응을 해야 하는지 등에 대해 살펴보는 것이다.

II. 연구방법

1. 연구주제

본 연구는 북한주민들의 통일의식을 살펴보기 위한 목적으로 지난 2014년 1월부터 5월까지 중국 현지에서 북한주민 100명을 직접 면접조사 한 내용을 바탕으로 한다.³ 본 연구에서 말하는 ‘북한주민’은 남한으로의 입국이나 중국 등 제3국으로의 이주를 목적으로 탈북한 것이 아니라 식량구입 및 장사를 목적으로 국경을 반복해 넘나드는 사람들과 공식적으로 중국의 친지 방문을 목적으로 비자를 받고 나온 사람들이다. 이들에 대해 구조화된 설문지에 의한 양적조사와 함께 개인별 심층면접을 진행하였다.

기존연구가 주로 북한이탈주민의 증언이나 제3국에서 소수의 탈북자나 북한주민을 대상으로 한 면접이었다면 본 연구는 탈북자가 아닌 합법적으로 중국을 방문한 북한주민을 대상으로 심층면접과 더불어 면대면 접촉에 의한 양적조사를 실시하였다는 점에서 차별성이 있다. 조사내용은 크게 1) 통일의식, 2) 대남인식 및 남한사회 호감도, 3) 주변국 호감도, 4) 북한실태, 5) 북한 및 중국에서의 미디어 이용실태 등 총 5가지 대주제로 구분된다. 이 가운데 본 글은 1) 통일의식 부분에 대한 내용을 중심으로 작성되었다.

³ 본 연구에서 수행한 100명의 북한주민 면접을 위해 지난 2013년 7월부터 12월까지 사전 면접조사를 시행하였다. 이 때 약 20여 명의 북한주민들을 사전면접하여 면접 질문문항을 수정보완 하였으며, 향후 100명까지 면접조사가 가능하다는 판단을 하여 본 조사가 시작되었다.

대주제인 1) 통일의식 부분은 다시 네 개의 세부주제로 구분된다. 첫 번째는 통일의 필요성 및 시기에 대한 내용이다. 여기에는 응답자 자신과 주변 사람들을 구분하여 통일을 얼마나 원하는지 그 이유는 무엇인지에 대해 질문하였다. 아울러 통일이 이뤄진다면 그 시기는 언제로 예상하는지에 대한 내용도 포함했다. 두 번째는 통일편익에 대한 내용이다. 통일편익은 통일이 북한과 개인에게 얼마나 이익이 될 것으로 인식하는지에 대한 질문이다. 세 번째는 통일방식에 대한 내용으로, 통일이 어떤 방식으로 이루어질지, 통일을 이루기 위해 가장 시급한 일은 무엇인지에 대해 질문했다. 아울러 통일한국이 어떠한 체제가 될 것으로 인식하는지 여부와 북한정권이 주장하는 민족해방통일(적화통일)이 가능한지에 대한 질문도 포함했다. 북한주민들의 민족해방통일에 대한 인식은 현재 북한정권에 대한 충성도 및 신뢰도를 알 수 있다는 점에서 북한체제 내구력을 추론해 볼 수 있는 주요한 지표가 될 수 있을 것으로 본다.

마지막으로 남북한 주민들의 실질적 통합 문제에 대해 질문했다. 즉, 통일이후 남북한 주민들이 잘 어울려 지낼 수 있는지에 대한 인식과 현재의 문화, 정신적 격차를 인정하는지 만약 인정한다면 어느 정도 시간이 지나야 완전한 통합이 이루어 질 수 있는지에 대한 내용이다. 또한 통일 이후 남북한 중 어느 지역에 거주하고 싶은가에 대한 질문과 통일 이후 북한의 핵무기는 어떻게 처리하면 좋은가라는 내용도 포함했다.

<표 1> 주요 질문 문항

대주제	세부주제	질문
통일의식	통일의 필요성 및 시기	귀하는 통일이 얼마나 필요하다고 생각하십니까?
		귀하는 주변의 북한주민들이 남북통일이 되기를 얼마나 원한다고 생각하십니까?
		귀하는 통일이 언제쯤 가능하리라고 생각하십니까?
	통일편의	귀하는 통일에 따른 비용과 이익 중에 어느 것이 더 크다고 생각하십니까?
		귀하는 통일이 북한에 얼마나 이익이 될 것이라고 생각하십니까?
		귀하는 통일이 자신에게는 얼마나 이익이 될 것이라 생각하십니까?
	통일방식	귀하는 통일을 이루기 위해 어느 것이 가장 시급하다고 생각하십니까?
		귀하는 통일한국이 어떤 체제가 되어야 한다고 생각하십니까?
		귀하는 통일이 어떤 방식으로 이뤄질 가능성이 높다고 생각하십니까?
		귀하는 북한 정권이 내세워온 민족해방 통일(적화통일) 방안이 실현될 수 있을 것이라 보십니까?
	통일이후 모습	귀하는 통일이 되면 남북한 출신 주민들이 어떻게 지낼 것이라고 생각하십니까?
		귀하는 통일 이후 언제쯤 남북이 정신, 문화적 이질감과 소득, 생활수준 격차를 줄여 완전한 사회경제적 통합을 이룰 수 있다고 생각하십니까?
		귀하는 통일이 되면 어느 지역에서 거주할 생각이십니까?
		귀하는 북한의 핵무기는 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

2. 연구대상

연구방법상 면접참여자 개인별 성별과 나이, 지역, 학력 등 기본사항을 가능한 공개하는 것이 원칙이나, 면접참여자의 신변 보호를 위해 인구학적 특성은 개별적 공개를 지양하고 통계 수치를 통해 최소한의 자료만 공개하기로 한다.⁴ 또한 필요

⁴ 국내 입국한 탈북민의 면접조사 시에도 기본사항을 공개하는 것은 본인은 물론 북한에 거주하는 가족들의 신변보호를 위해 인적사항을 파악할 수 있는 내용을 공개하는 것은 매우 조심스럽다.

에 따라 심층면담 내용서술에서 개인별 인적사항 공개가 필요할 때는 성별, 연령대에 한해 밝히고자 한다. 응답자 100명 전체에 대한 인구학적 특징은 다음과 같다. 먼저 북한주민들은 중국에 친척방문을 위한 사사여행자의 신분으로 방문을 하는데 대략 공식 체류기간은 6개월에서 1년 정도이다. 공식기간 중에 친지로부터 물질적인 도움을 받거나 본인이 스스로 일을 하여 돈을 마련하는데 충분한 돈이 마련되지 않으면 공식체류기간을 넘겨 불법으로 거주하게 된다. 허가기간이 지나게 되면 북한 입국 시 벌금을 내야 하는데 그 외에 특별한 제제가 있는 것은 아니었다. 본 조사에서 만난 북한주민들은 북한에서 중국으로 들어온 바로 당일 면접을 실시한 경우도 있으며 길게는 1년 이상 중국에서 체류 중인 경우도 있었다.

본 조사를 위해 만난 북한주민들의 중국 입국 시기는 다음과 같다. 먼저 연도별로는 2012년 4명, 2013년 53명, 2014년 43명이다. 북한주민의 성별은 남자가 48명, 여자가 52명이다. 연령대는 10대와 20대가 각각 2명이었으며 30대가 10명, 40대 22명, 50대 38명, 60대 22명, 70대가 4명이었다. 상대적으로 20대와 30대의 수가 작은 것은 북한 당국이 친지방문자의 연령대를 주로 40대 이상자에 한해 승인을 해주기 때문이다. 거주지는 평양 16명, 남포 2명, 평안남도 12명, 평안북도 46명, 함경남도 1명, 함경북도 2명, 자강도 6명, 황해남도 8명, 황해북도 5명, 강원도 2명으로 나타났다. 학력은 소학교 12명, (고등)중학교 82명, 전문학교 3명, 대학교 2명, 무학 1명이다.

이상 응답자의 인구사회학적 분포를 분석하면 다음과 같이 본 연구의 의의와 한계로 정리된다. 학력분포에서 소학교와 중학교 졸업자가 대다수를 차지한다는 점은 본 연구 결과가 북한 내 고학력 엘리트층의 견해를 아우르지 못하는 한계가 된다. 또한, 연령층에 있어서도 청년층보다는 중장년층 비중이 높다는 점도 연구 대상의 한계로 꼽을 수 있다. 그러나 응답자의 거주지가 함경도를 포함한 국경지역은 단 3명에 그치는 반면, 평양, 평안남북도 자강도 등 내륙 지역 분포가 다양하게 안배되어있다는 점은 본 연구 결과가 일정 국경지역에 편향된 의식조사로 그치는 한계를 극복하게 한다. 또한 남녀 구성비가 거의 비슷하다는 점, 응답자의 대다수가 면접 당시 중국 내 체류 기간이 1년 내에 분포하고 있다는 점은 본 연구

연구자의 입장에서도 연구대상자의 성별과 지역, 계층, 세대 등을 변수로 하여 분석을 좀 더 세분화 하고 심층면접 내용에 대해 개인별 인구사회학적 사항을 제시하고 싶다. 하지만 단순 도강자가 아닌 정식으로 서류를 제출하고 나온 북한주민들의 신원이 노출될 가능성이 높기 때문에 연구대상자 개인별 인구사회학적 요인은 공개하지 않기로 한다. 다만, 100명 대상 전체에 대한 학력, 성별, 세대, 거주지, 연령 등에 대한 사항을 제시하여 연구대상자의 신뢰도를 높이고자 한다.

가 북한주민 의식조사로서 대표성과 시의성을 확보하는 데에 기여할 수 있게 할 것이다.

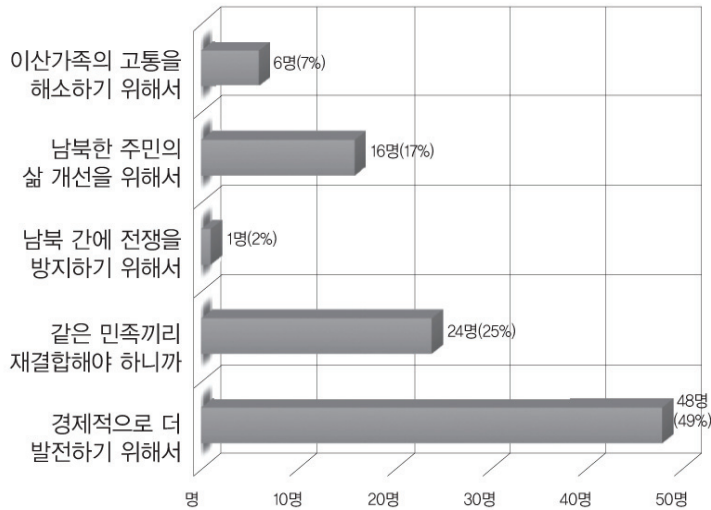
Ⅲ. 북한주민들의 통일의식 실태

1. 통일의 필요성 및 시기

북한주민들은 통일이 필요한가라는 질문에 대해 95명이 매우 필요하다고 응답했으며, 5명만이 반반/그저 그렇다고 응답하여 통일의 필요성에 대해 대부분 공감하는 것으로 나타났다.

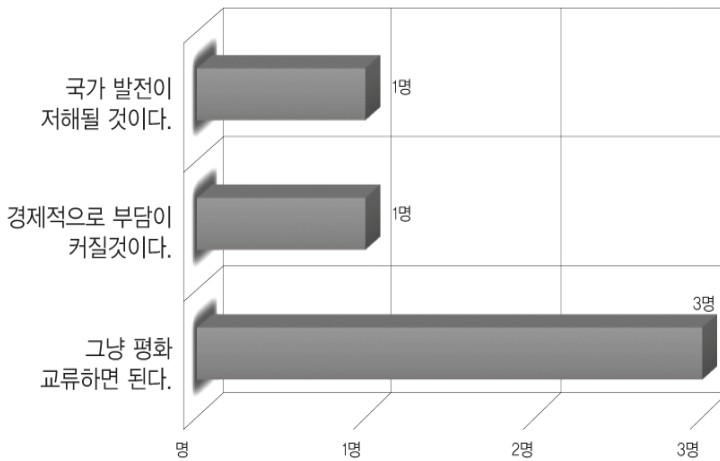
통일이 필요하다고 응답한 95명에 대해 그 이유를 물었다. 이에 대해 경제적으로 더 발전하기 위해서라는 응답이 48명(49%), 같은 민족끼리 재결합해야 하니까 24명(25%), 남북 간에 전쟁을 방지하기 위해서 1명(2%), 남북한 주민의 삶 개선을 위해 16명(17%), 이산가족의 고통을 해소하기 위해서 6명(7%) 등으로 나타났다.

<그림 1> 통일의 필요성 및 시기(1)



반대로 통일을 반대하는 이유로는 그냥 평화 교류하면 된다는 응답이 3명, 경제적으로 부담이 커질 것이다, 국가발전이 저해될 것이다라는 응답이 각각 1명씩이었다.

<그림 2> 통일의 필요성 및 시기(2)

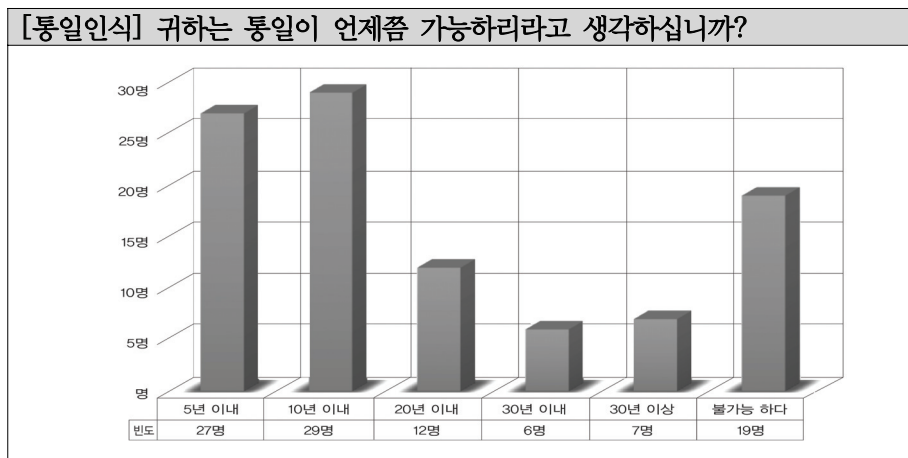


한편 본인 이외 주변 북한주민들이 남북한 통일을 원하는 정도에 대해 질문했다. 이에 대해 매우 원한다는 응답이 95명, 약간 원한다 2명, 반반/그저 그렇다 1명, 전혀 원하지 않는다 2명으로 97명이 본인 이외에 주변의 사람들도 통일을 강력히 희망하는 것으로 인식했다. 이로써 본인뿐 아니라 주변인들의 통일을 원하는 정도가 ‘매우’ 크다는 것으로 정리될 수 있다.

북한에서 통일반대 세력은 누구로 생각하는가에 대해서는 중앙당 간부 35명, 군부 2명, 시장 상인 1명 이었으며, 이 질문에 대해 답변을 꺼린 무응답자는 62명이었다. 본 질문에 무응답자의 수가 많은 것은 응답자의 직업이 대부분 노동자, 농민인 일반 주민임을 감안할 때 응답자들은 답항에서 보기로 주어진 중앙당 간부, 군부 등 중에서 선택하는 답변을 꺼려했기 때문으로 볼 수 있다.

통일이 이뤄질 연도로 5년 이내 27명, 10년 이내 29명, 20년 이내 12명, 30년 이내 6명, 30년 이상 7명, 불가능하다 19명으로 나타났다. 10년을 주기로 단·중장기를 설정한다면 응답자의 56%가 10년 이내 단기에 이루어질 것으로 보았고, 중기인 20년 이내는 12%, 장기인 30년 이상은 7%로 나타났다. 또한 통일이 불가능하다는 의견은 19%로 응답한 북한주민들 과반수 이상이 10년이라는 단기간 내에 통일이 이루어질 것으로 인식하고 있었다.

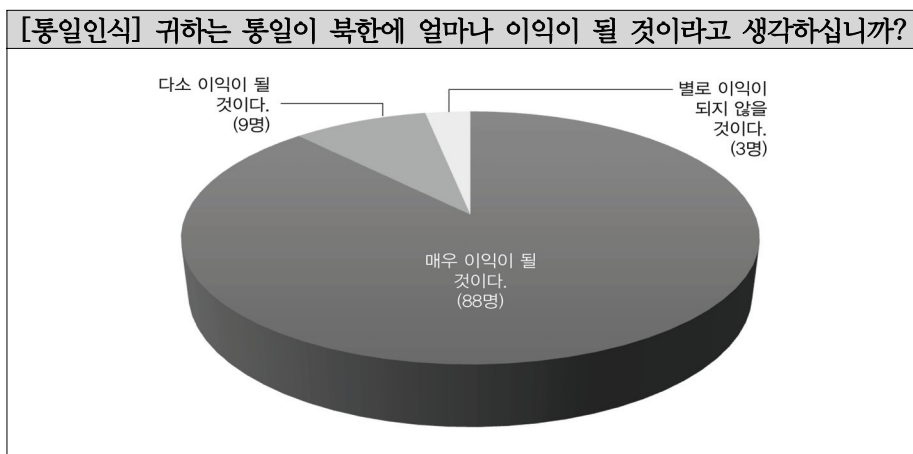
<그림 3> 통일의 필요성 및 시기(3)



2. 통일편익

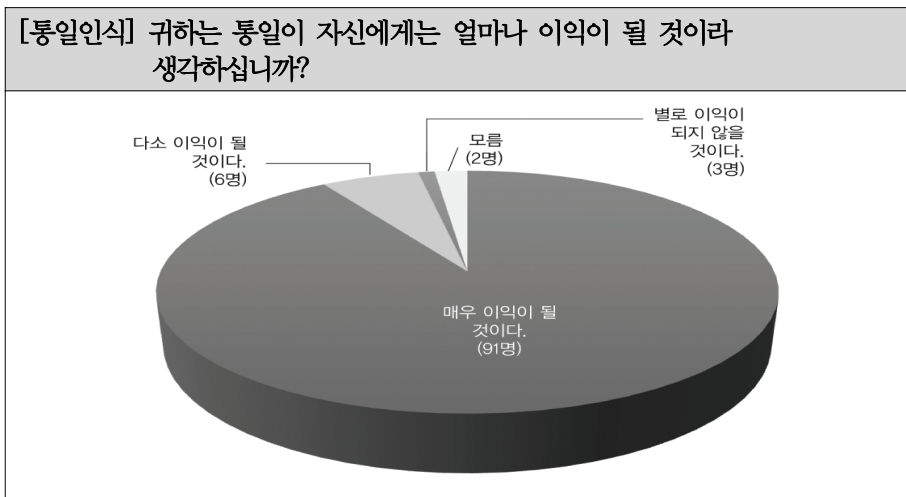
통일에 드는 비용과 얻을 이익에 관해서 비용이 더 크다는 응답이 18명, 이익이 더 크다는 응답이 82명으로 통일을 통해 얻을 이익이 더 클 것으로 인식하는 비중이 크게 우세했다. 북한에 얼마나 이익이 될 것인가라는 질문에 대해 매우 이익이 될 것이다 88명, 다소 이익이 될 것이다 9명, 별로 이익이 되지 않을 것이다 3명으로 97%가 통일이 북한에 이익이 될 것으로 인식했다.

<그림 4> 통일편익(1)



북한주민들은 자신에게 통일이 얼마나 이익이 될지에 대해서는 매우 이익이 될 것이다 91명, 다소 이익이 될 것이다 6명, 별로 이익이 되지 않을 것이다 1명, 모른다는 응답이 2명으로 조사되었다. 전체 100명의 응답자 가운데 97명이 통일이 자신에게도 이익이 될 것으로 인식했는데, 이는 앞서 질문인 통일이 북한에 이익이 될 것이라고 응답한 97명과 동일한 응답자 수로 응답자 절대다수가 통일이 북한은 물론 본인에게도 이익이 된다고 인식함을 알 수 있다.

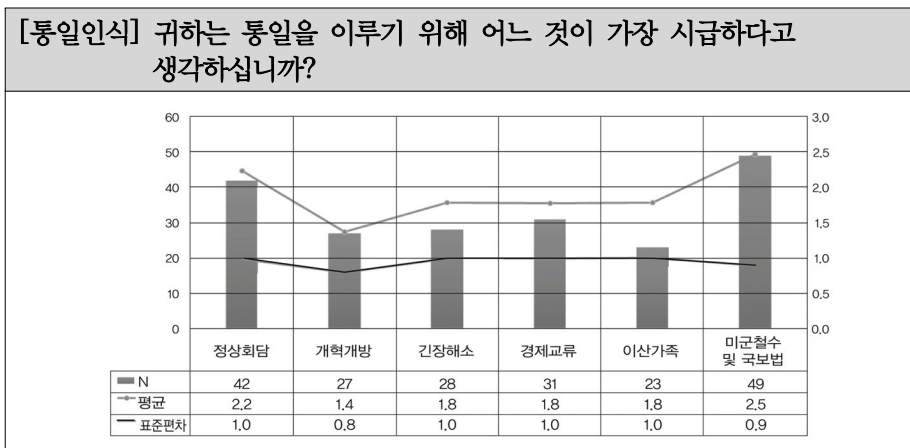
<그림 5> 통일편익(2)



3. 통일방식

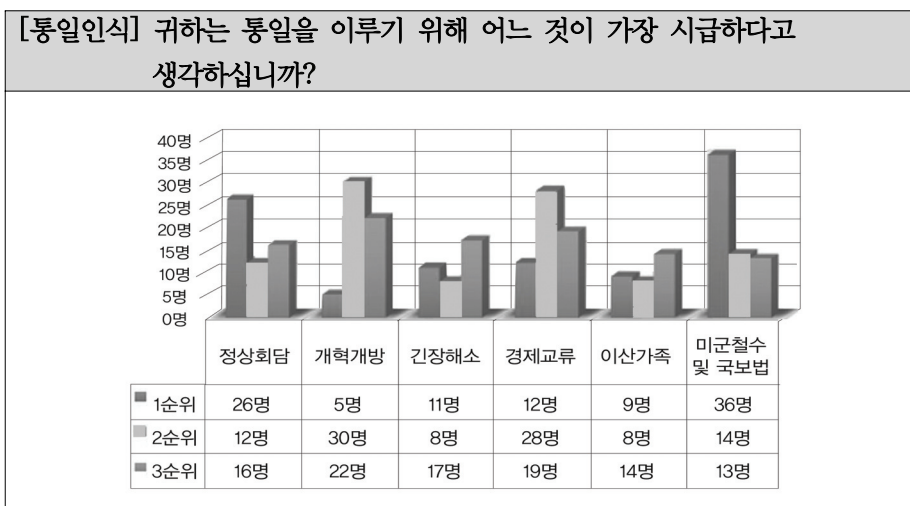
통일을 이루기 위해서 시급히 해결할 사항은 1순위가 미군철수/국가보안법 폐지(2.5), 2순위로 남북정상회담의 정례화(2.2), 3순위로 군사적 긴장 해소, 남북 경제 교류, 이산가족 문제 해결(1.8)로 나타났다.

<그림 6> 통일방식(1)



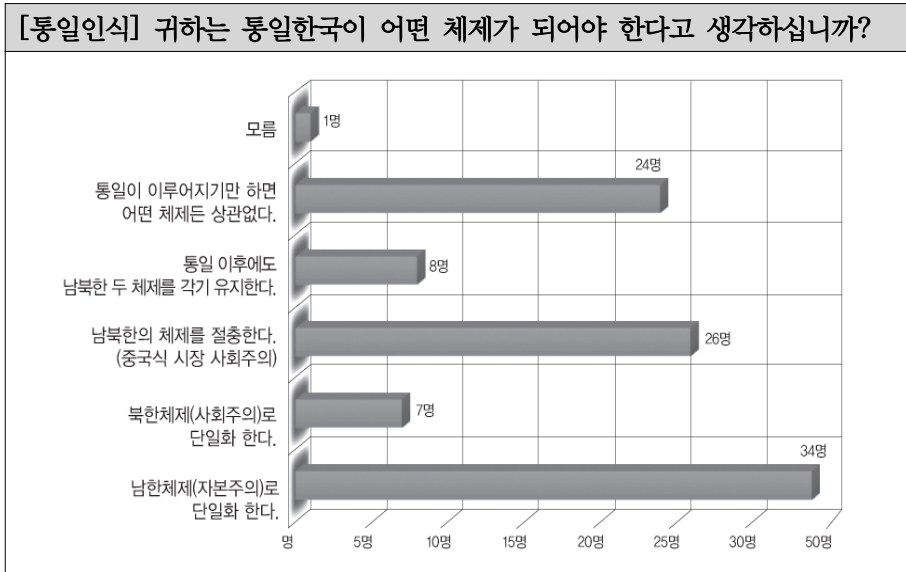
위 문항의 1순위부터 3순위까지 가중치를 부여한 총점과 별도로 순차적 의미에서 순위를 부여한 결과는 아래 그림과 같다. 남북정상회담과 미군철수 및 국보법 폐지와 같은 정치적 사안이 1순위로 조사되었다면, 개혁개방과 경제교류 등이 2순위로 월등히 높은 것으로 나타났다. 미군철수와 국보법폐지는 북한 당국이 지속적으로 주장해 온 것으로 이 부분에서 북한주민들의 내면화된 인식을 파악할 수 있다. 주목할 점은 2순위로 북한의 개혁개방과 경제교류가 높게 나타났다는 점이다.

<그림 7> 통일방식(2)



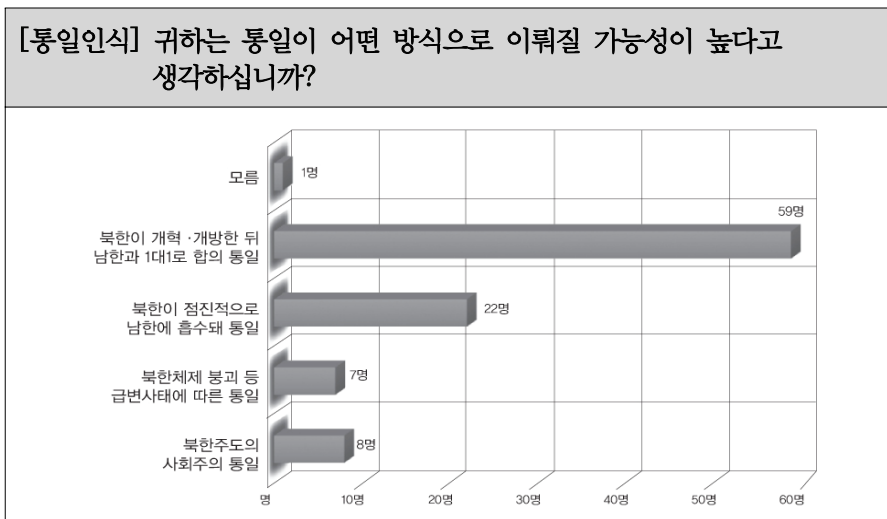
통일한국의 체제는 남한체제(자본주의)로 단일화한다 34명, 북한체제(사회주의)로 단일화한다 7명, 남북한의 체제를 절충한다(중국식 시장 사회주의) 26명, 통일 이후에도 남북한 두 체제를 각기 유지한다 8명, 통일이 이루어지기만 하면 어떤 체제든 상관없다 24명, 모름 1명으로 나타났다.

<그림 8> 통일방식(3)



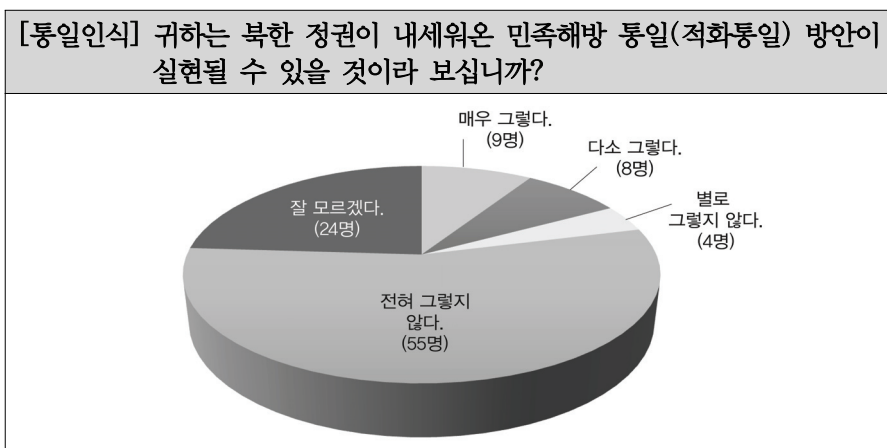
통일의 방식에 대해 북한 주도의 사회주의 통일 8명, 북한 체제 붕괴 등 급변 사태에 따른 통일 7명, 북한이 점진적으로 남한에 흡수돼 통일 22명, 북한이 개혁·개방한 뒤 남한과 1대1 합의 통일 59명, 모름 1명으로 절반 가량이 북한이 개혁개방 뒤 남한과 1대1 합의통일을 이루는 방식으로 이루어질 가능성이 높다고 인식했다.

<그림 9> 통일방식(4)



북한이 주장한 적화 통일의 실현 가능성은 매우 그렇다 9명, 다소 그렇다 8명, 별로 그렇지 않다 4명, 전혀 그렇지 않다 55명, 잘 모르겠다 24명으로 응답했다. 앞서 질문에서 북한 주도의 사회주의 통일 가능성이 8%로 응답하였다는 점과 비교할 때 역시 북한당국이 주장하는 적화통일의 가능성에 대해 응답자의 절반 이상이 실현 불가능한 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

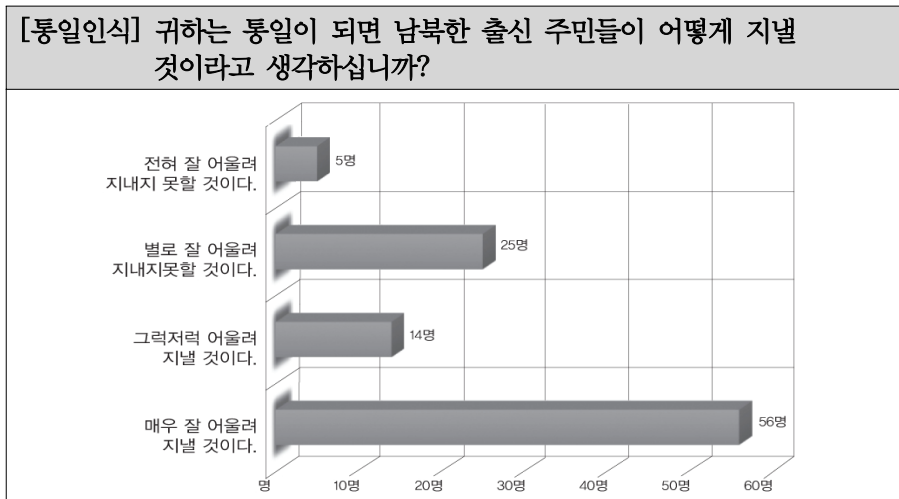
<그림 10> 통일방식(5)



4. 통일이후 모습

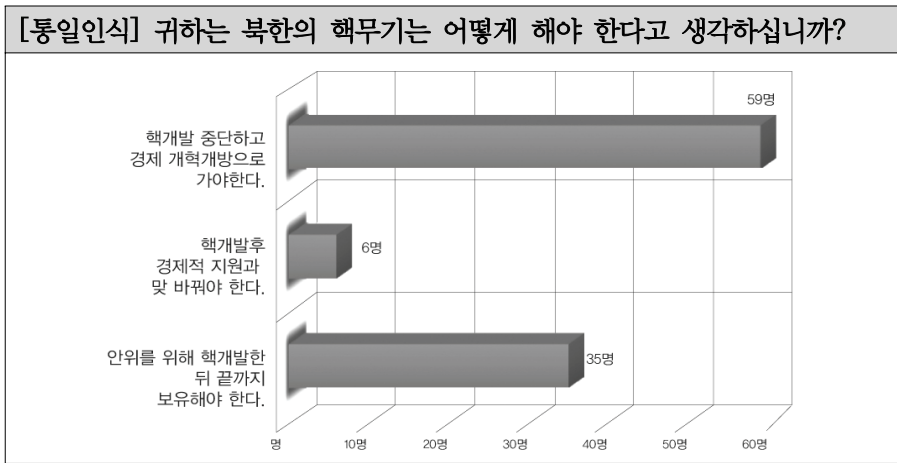
통일 이후 남북 주민들의 어울림은 매우 잘 어울려 지낼 것이다 56명, 그럭저럭 어울려 지낼 것이다 14명, 별로 잘 어울려 지내지 못할 것이다 25명, 전혀 잘 어울려 지내지 못할 것이다 5명으로 응답했다. 남북의 완전한 통합에 어느정도 시간이 걸릴 것으로 예상하는가라는 질문에 5년 이내 63명, 10년 이내 33명, 20년 이내 4명으로 응답했다. 북한주민들의 경우 현재 남북한 주민 간의 가치관, 생활양식의 차이는 인정하지만 통일이 되었을 때 5년이라는 단기간안에 남북한 주민들의 완전한 통합이 이루어질 것으로 응답하여 실제 차이를 극복하는데 어려움이 없을 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

<그림 11> 통일이후 모습(1)



통일이후 거주지는 북한에서 살 것이다 41명, 남한에서 살 것이다 32명, 남쪽 이든 북쪽이든 처한 상황에 따라 선택할 것이다 23명, 외국에 나가 살 것이다 3명, 모르겠다 1명으로 조사되었다. 북한 핵무기는 안위를 위해 핵개발한 뒤 끝까지 보유해야 한다 35명, 핵개발 후 경제적 자원과 맞바꿔야 한다 6명, 핵개발을 중단하고 경제 개혁개방으로 가야 한다 59명으로 북한주민들은 생각하고 있다.

<그림 12> 통일이후 모습(2)



IV. 심층면접을 통해서 본 북한주민들의 통일인식

1. 북한주민들은 통일을 왜, 얼마나 원할까?

남한 사람을 대상으로 한 통일인식 조사를 보면 통일에 대한 무관심이 지적되곤 한다. 하지만 북한주민들의 생각은 달랐다. 그들은 한결같이 통일을 원하고 있었으며 하루라도 빨리 통일이 되어 다 함께 잘살면 좋겠다고 말한다. 우리가 만난 100명의 주민들 가운데 95명이 통일이 필요하다고 응답하였다. 그들에게 과연 통일이 필요한 이유는 무엇이었을까.

무엇보다 북한주민들은 통일이 되면 경제가 나아질 것이라는 기대가 컸다. 통일의 필요성에 대한 질문에 ‘경제적으로 더 발전하기 위해서’라는 답변(49%)을 한 응답자들은 대부분 통일이 되면 남북한 모두 행복하게 잘 살 수 있을 것이라 인식했다. 중국 식당에서 일한다는 40대 여성은 통일을 원하는 이유를 묻자 “좀 배불렀으면 좋겠다”고 했다. 북한주민들은 통일이 되면 경제적으로 발전한 한국이 북한에 많은 도움을 줄 것이라고 여겼다. 한 40대 남성은 “조선엔 자원은 많지만 돈이 없어서 개발을 못하잖나. 기술도 부족하고... 한국은 기술이 좋으니까 통일되면 잘살게 될 것 같다”고 했다.

어느 40대 여성은 “우리 북조선은 잘 못하는데 한국이 잘사니까 많이 도움 받을 수 있고, 우리 북조선 사람들도 행복하게 잘살 수 있지 않겠느냐”며 “그래서 빨리

통일을 기다린다”고 했다. 특히 “생활수준도 좋아지고 친척방문도 하며 자유롭게 살 수 있다”고 말한다. 다른 주민도 “통일되면 개인농(農)을 할 수 있고, (생산물을) 내가 다 가질 수 있지 않겠냐”고 했다. 평안북도가 고향인 60대 여성은 중국에 와서 한국 TV를 보며 남한이 잘산다는 것을 알게 되었다고 한다. 통일이 되면 조선도 나아질 것이라는 기대도 했다.

요새 중국에 와서 텔레비전으로 보니까 남한이 아주 잘살고 얼마나 좋은지 몰라요. 남한 텔레비전 보면 농장에 가서 잘 먹고 그런거 정말 부러워요. 북남이 통일되면 더 잘 살 수 있다는 생각이 들어요. 통일되면 조선도 나아지겠지요 (60대, 여성).

통일의 필요성에 대해 경제적 이유 다음 순으로 ‘같은 민족끼리 재결합해야 하나니까’라는 응답(25%)이 많았다. 평양에서 온 50대 남성은 “조선은 예로부터 한 민족이고, 한 나라였는데 둘로 갈라져 산다는 게 가슴 아픈 일”이라고 말했다.

그를 면접하던 시기가 지난 2월 금강산에서 이산가족 상봉이 이루어지던 때였다. 중국에서 남한 방문을 통해 그 광경을 직접 봤다는 그는 ‘가까운 땅에서 서로 친척들도 방문 못하고 교류도 못하는 것이 너무 안타까운 일’이라며 빨리 통일이 되었으면 좋겠다고 말한다.

예로부터 한민족이고 한 나라였잖아요. 한 나라가 둘로 갈라져서 산다는게 얼마나 가슴 아픈 일이에요. 지금 텔레비전 보니까 금강산에서 이산가족 상봉하던데 그거보면 눈물 나는 일 많단 말입니다. 옛날부터 부모 조상들이 한 나라에서 살다가 지금 갈라져서… 가까운 땅에서 서로 친척들 방문도 못하고 교류도 못하니까 그렇게 안타까운 일이 어디 있겠어요. 빨리 통일되면 좋겠어요 (50대, 남성).

70대 여성은 ‘같은 민족이니까 남북통일이 되어 손잡고 왔다 갔다 하며 사는 게 죽기 전에 소원’이라고 말했다. 북한에서 최근까지 보따리장사를 하며 힘겹게 살아왔다는 그의 대답은 최소한 통일이 북한주민들에게는 경제적으로 잘 살기 위한 하나의 희망이라는 점을 잘 보여준다.

농장원이니까 다른 것은 못하고 할 수 있는 게 도적질 밖에 없는데 그것도 못하니까 살길이 어렵고 힘들었지… 조카들이 다 농장원들인데 너무 힘들고 오마니 아버지 없이 크게 불쌍해서… 중국에 와서 친척들에게 얻어갈게 있나 해서 500달러를 빚지고 왔는데 정말 많이 캄캄하다. 나가서 뗏푼이라도 벌려

고 나물도 좀 캐서 팔고… 해삼도 팔고 하는데… 인제 기간(체류 허용기간)도 다 되었으니 인차 들어가야지…(70대, 여성).

통일이 왜 필요한가라는 질문에 3순위 응답은 ‘남북한 주민의 삶 개선을 위해서’라는 응답(17%)이었다. 통일이 되면 좀 더 자유로운 삶을 누릴 것으로 기대하는 사람이 적지 않았다. 황해도가 고향인 30대 여성은 “지금 조선 사람들(북한주민들)은 딱 새장 안에 사는 새나 같다”면서 “(새장을 벗어난) 새처럼 다니고 싶은 곳을 마음대로 왔다 갔다 하면서 보고 싶은 것 보고, 먹고 싶은 것 먹고 살았으면 좋겠다. 그렇게 사는 것이다”라고 했다. 통일이 되면 자유와 인권이 향상되어 북한주민의 삶의 질이 높아질 것이라는 기대를 했다. 자유라는 개념을 이야기했고 그것이 행복이라고 말했다.

제가 생각하는건 우선 자유가 있잖아요. 자기 마음대로 돈 벌수도 있고, 마음대로 잘 살수도 있고, 또 동포들도 있고, 헤어진 친척들도 볼 수 있고, 사실상 평화통일하면 다 살만하다고 느끼죠…(50대, 여성).

고저 좀 행복하게 자유롭게 살고 싶어요. 통일이 되면 그렇게 되겠지요(40대, 여성).

한 여성은 일곱 살 때부터 한국에 가고 싶다는 생각을 했다고 한다. 한국을 한 번도 가보지 못한 그녀인데 한국이 그림고 보고 싶다고 했다. 하지만 지금 능력이 없어서 못 간다고 체념한 듯 이야기했다.

자유롭게 살면서 서로 다 수준이 같은 형편에서 살면 서로 보기도 좋고, 마음도 편하잖아요. 그니까, 빨리 통일되면 우리도 다 그렇게 한번 살아보고 싶다는 마음이 가득하지요. 항상. 그리운 것도 한국이고, 보고싶은 것도 한국이에요. 가고 싶고, 보고 싶은게 한국이에요. 자나깨나, 나는 일곱 살부터 생각할 때 “나도 크면 한국에 한번 가고 싶다는 마음이 있었어요. 근데 뭐, 능력이 있어야 가지요.”(40대, 여성).

북한주민들이 통일은 원하지만 서로 마음 놓고 이런 이야기를 나누기는 어렵다고 한다. 아무리 가까운 사이라도 정치적인 이야기는 못하기 때문에 마음은 알지만 서로 깊은 대화를 나누지는 않는다고 한다. 친구들을 비롯하여 주변 사람들 보면 100명 중에 60명은 ‘통일되는 것을 좋아하는 것’으로 인식했다.

한 50대 남성은 통일이 되면 북한의 인권이 나아질 수 있다는 말을 했다. 인권

의 개념을 아는가라는 질문에 대해 ‘자유롭게 이동할 수 있는 초보적인 자유’로 인식했다. 인간이라면 누구나 누려야 할 기본적인 권리조차 보장받지 못한 채 그저 본인이 가고 싶은 곳을 마음대로 갈 수 있는 자유만이라도 허용되었으면 좋겠다는 것이다. 북한이 ‘세상에 부러움 없는 나라’라고 선전하지만 초보적인 권리조차 주지 않는다고 말했다.

통일이 돼야 나라가 크지. 북으로 볼 때는 아마 인권을 개선하지 않을까 하는 겁니다. 인권은 초보적인 자유지요. 말하자면, 어디서 어딜 내가 간다고 해도 기본적으로 마음대로 못합니다. 이게 제일 가슴 아픈 말인데 뭐 세상에 제일 부럼없는 나라라고 하는데, 초보적인 권리도 안주면서...(50대, 남성).

2. 통일을 원하지 않는 북한주민들의 반응

그런데 우리가 만난 북한주민들 모두가 통일을 원하고 있는 것은 당연히 아니었다. 오래전부터 통일을 이야기 했지만 이루어지지 않기 때문에 이제는 거의 포기 상태라는 것이다. 또한 통일을 원하는 것이 아니라 현재 삶이 너무 힘들기 때문에 전쟁이라도 나서 이 상황이 변화되었으면 좋겠다는 것이다.

말하자면, 전쟁이나 꼭 일어나라. 그 말 밖에 없어요. 전쟁이 일어나면, 다 된다는거지. 재구재구 하니까 장마당에서도 그 소리 나온단 말이죠. 너무 조이니까... 폭발되든 지진이 일어나든 뭐 하나 있어야지. 통일이란 말은 안 꺼내요. 오직, 전쟁이나 꼭 일어나라 그러지.. 통일에 대한 열망이나 그런 건 별로 없어요. 옛날부터, 통일 통일 했는데 안되니까 사람들이 다 포기한거지...(40대, 남성).

적잖은 인민들이 속으로 ‘다 굶어 죽을 바엔 한번 붙어보자. 전쟁이나 일어나라’고 생각한다(50대, 남성).

한 50대 여성 역시 통일은 이제 이루기 어렵다고 포기한 경우였다. 북한에 있을 때는 개성공단문제로 인해 남북한이 서로 대치하고 있는 줄 전혀 몰랐는데 중국에 와서 텔레비전을 보며 개성공단 사업이 중단된 것을 알게 되었다고 한다. 개성공단이 폐쇄되고 서로 합의가 이루어지지 않는 상황을 보며 통일은 더욱 어려운 일이라고 생각하게 되었다는 것이다.

지금 현실로 봐서 통일되기 힘들 것 같아요. 마음을 열어서 다 내놓아야 만이

이루어질 수 있는데, 지금처럼 서로 개성공단 하나만 봐도, 다 자기들 이익만 생각하니까. 조선에 있을 때 개성공단을 두고 싸우는 줄 몰랐는데 여기와서 보도를 보고 알았죠(50대, 여성).

3. 북한주민들은 통일이 되면 어떤 이익이 있을 것으로 기대할까?

흔히 우리 사회에서는 통일이 되면 남한의 자본과 북한의 노동력을 결합하여 경제적 시너지 효과를 창출한다고 한다. 한마디로 경제적 성장을 통해 상호 윈윈할 수 있다는 기본적인 전제가 있다. 그렇다면 북한주민들은 통일이 되면 어떤 이익이 있을 것으로 기대할까. 과연 그들이 말하는 통일이익은 무엇일까.

북한주민들은 통일이 되면 가장 먼저 남북한을 마음대로 오갈 수 있는 것이 좋다고 말한다. 같은 땅에서 서로 떨어져 살아가는 것이 가슴 아프고 안타까운 일인데 통일되면 장벽을 허물 수 있다는 것이다. 백두에서 한라까지 마음대로 오가는 꿈을 꾸기도 한다.

통일되면 백두에서 한라까지 마음대로 왔다갔다하구, 구경갈 수 있고 이거 우리땅이라고 하고. 서로 사람이 이동하면서 볼 수 있잖아. 서로 못보니까 이게 가슴아프다 그죠. 제땅에서 왜 마음대로 못가는거예요. 쪽 갈라져서 장벽에 막혀있는데 상당이 안타깝다고요.

북한주민들은 남북한이 자유롭게 왕래하면 서로 장사를 쉽게 할 수 있다고 생각했다. 서로서로 오가며 장사도 하고 무역도 하면서 함께 잘살 수 있다는 것이다.

앞으로 통일이 된다고 하면, 다 잘살 수 있잖아요. 무역도 하고... 서로 왔다 갔다 하면서...

또한 통일이 되면 장사를 위한 목적으로 어디든 마음대로 갈 수 있다는 점이 너무 좋다고 한다. 지금은 북한에서 어느 지역을 가려해도 통행증에 증명서가 있어야만 갈 수 있기 때문에 장사도 마음대로 못하는 실정이다. 한마디로 한 발자욱만 움직이려 해도 증명서를 끊기 위해 뇌물을 주어야 한다는 것이다.

그런데 중국에 오니 자기가 가고 싶은 것을 버스만 타면 어디든 갈 수 있다는게 너무 신기하다고 한다. 통일이 되면 그렇게 남한까지 마음대로 오가면 장사를 하고 싶다는 말도 덧붙였다.

조국에서는 장사도 못하게 하지, 마음대로 움직이지도 못하게 하지. 내가 위에서 저쪽 위에 간다고 해도 뭐, 다 증명서 찍어야 되는데. 중국 오니까 뭐 여권만 내면 가는데… 근데, 여기는 버스만 타면 갈 수 있는데… 조선에서는 한 20기로 밖에 떨어져 가면 돈을 내고 증명서 내고, 안전부 증명서 내고 가야하니까 사람을 장사를 해도 어디 가지를 못하니까….

북한주민들은 통일이 되면 남북한이 경제적으로 모두 잘 살게 되고 나라가 잘 살면 개인도 잘 살 수 있다는 기대감이 컸다. “통일되면 일 서로 다 하고, 집에서 노는 사람이 없다(40대, 여성)”는 말은 현재 북한에서 배급제가 붕괴되고 직장에 나가도 일할게 없음을 잘 보여주고 있다. 또한 통일은 남북한 생활수준을 높게 해 줄 것이라 기대했다.

통일이 되면 수준 높아져서 좋을 것 같습니다. 우선 수준 높아졌으면 좋겠습니다. 사람이면 수준이 높아야지…(30대, 여성).

대부분 남성 보다 여성들이 경제적으로 잘 살게 될 것이라는 인식이 많았다. 황해북도가 고향인 한 40대 여성은 ‘나라가 편안해지면 개인도 편안해 진다’고 생각하며 살림살이도 나라 살림이나 가정살림이나 똑같다고 인식한다. 나라가 잘 살면 개인들에게 돌아오는 몫도 많을 것이라고 한다.

나라가 편안해지면, 개인도 편안해지는 게 사실이니까. 살림살이 하는 거나, 나라 생활이나 그저 동반되어 있다고 봐야죠. 쪼그만 가정을 살림하나, 나라를 살림하나 이 문제니까 나라가 잘살면 개인 우리들도 좋고 나라가 어려우면 우리도 힘들고…(40대, 여성).

모든 점에서 다 좋죠. 뭐. 저도 나라가 다 잘사니까, 다 풀리니까 다 우리한테 돌아오는 몫도 많잖아요. 그렇게 생각하지요. 입는거 먹는거다(60대, 여성).

남한이 경제적으로 잘 살고 있다는 사실을 알고 있으며 통일이 되면 남한의 경제적 지원으로 북한 역시 잘 살 수 있다는 기대를 하고 있다. 북한은 현재 식량문제도 해결하지 못하고 있는데 남한은 경제가 활성화 되어 있다고 표현한다. 통일이 되면 남한의 설비, 투자를 통해 북한의 자원을 활용하여 잘 살 수 있을 것이라고 기대했다.

북한은 아무래도 뭐, 경제가 한국같이 활성화 못되어 있고 뭐 북한이 솔직히

뒤 식량이나 여러 부문에 다 어렵게 때문에 아무래도 뭐, 통일이 되면 북한이 이익이 되는 것만은 사실이죠(50대, 남성).

북조선이 경제는 떨어 졌잖아요 남조선보다... 남조선으로부터 설비가 들어오면... 원래 우리가(북조선) 자원이 많지 않습니까. 그러기 때문에, 잘 살 수 있겠다. 이런걸 사람들이 얘기한단 말입니다(40대, 남성).

통일이 되면 군사적 대결 상태가 해소되고 전쟁 위험이 사라지기 때문에 좋다는 사람도 많았다. 한 주민은 “통일이 빨리 돼야 군사 대결 상태도 풀린다.”고도 했다. 군사 대결상태로 인해 군사분야에 돈을 다 쓰기 때문에 북한주민들의 삶이 어렵다고도 말한다.

통일이 빨리 되어야 모든 것이 풀리지. 이렇게 군사, 대결상태 있으니. 다 그런데 돈을 다 쓰니까, 결국은 군사 그런데 집중하니까, 현실적으로 백성들이 고져 어렵지...

북한주민들 가운데 북한 당국의 과도한 군사비 지출과 전쟁준비로 인해 백성들이 굶어 죽는다는 증언도 있었다. “지금 조선에선 늘 대포 쏘고 전쟁 준비만 하니까 얼마나 고통이 많나”라며 “통일되면 경제 소모 덜 되고, 사람 고통도 적고 살아가기도 좋을 것”이라고 말한다. 금강산 이산가족 상봉을 텔레비전으로 지켜보면서 가족들이 서로 만나고 헤어지는 모습을 보면서 남이라도 가슴이 찢어지는 것처럼 아픔을 느꼈다고 한다. 통일이 되면 그런 세상은 없을 것이라고 말하며 하루속히 통일이 되었으면 하는 희망을 이야기 한다.

통일 되면 먹고 사는데도 좋고 친척을 만날 수도 있고... 전쟁도 안 일어나구 얼마나 좋아요. 서로 다 정말, 경제도 그렇게 성장하고... 지금 북조선에서 늘 대포 쏘고, 돈이 들어가는 거 봐서는 백성들은 굶어죽는데 그냥 전쟁 준비만 하니까 얼마나 고통이 많아요... 그러니까, 어떻게 하든지 통일이 되면 경제 소모도 덜되고, 사람 고통도 적구 살아가기도 좋지요 서로 다 한국이나 북조선이나 서로 좋지요. 이번에 금강산 이산가족 찾아가지고, 서로 울구 불구 갈라지매 하는거 보면서, 남이래도 정말 가슴이 찢어지는 것처럼 아픕니다. 그러니까, 통일만 되면 그런 세상이 없지요 뭐. 그래서 저는 통일되는 것을 하루속히 원합니다.

북한의 전쟁준비로 인해 백성들이 못 산다는 의견이었다. 통일이 되면 전쟁준비도 할 필요 없고 인민들이 좀 더 살수 있다고 생각했다. 조선민족이 다 통합되는

길은 통일이 유일한 방법이라고 말한다.

통일되야 좋죠. 조선민족이 다 통합되고, 북조선은 전쟁 준비도 할 필요도 없고... 지금이야 계속 군사를 중시하니까 백성들은 못산단 말이에요. 그러니까, 인민을 좀 더 잘살게 할 수 있지요.

4. 통일을 반대하는 사람들은 누구일까?

주변에 통일을 원하지 않는 세력이 있다면 누구인가 라는 질문을 했다. 그들의 시선으로 바라본 통일을 원하지 않는 세력은 과연 누구일까.

질문의 답변문항으로 제시한 ① 중앙당 간부, ② 군부, ⑤ 교수, 연구원 등 지식인은 간부급에 속하는 정치, 경제적 신분이 높은 계층으로 분류할 수 있다. 물론 최근 북한 내에서 장사를 통한 경제활동이 활발히 이루어지면서 정치, 경제적 신분이 반드시 일치하는 것은 아니다. 우리가 만난 100명의 북한주민들은 대부분 노동당원이 아닌 일반 노동자, 농민들로서 정치적 계층은 낮다고 볼 수 있다.

이들이 생각할 때 북한에서 통일 반대 세력으로 가장 많이 꼽은 것은 역시 중앙당 간부가 35명으로 가장 많았다. 다음으로 군부가 2명, 시장 상인이 1명으로 나타났다. 전체 100명 가운데 62명은 이 질문에 대해 응답하기를 꺼려했다.

본인은 통일을 간절히 원한다고 응답했지만 상대적으로 중앙당 간부들은 통일을 원하지 않는 것으로 인식했다. 우리가 만난 100명의 응답자들이 대부분 노동자, 농민들이었다는 점에서 통일 반대 세력은 당연히 자신들 보다 정치, 경제적 계층이 높은 사람들로 인식하고 있었다.

그런건 누구도 표현 못합니다. 지가 어찌겠는지 표현 못하고 말하면 안됩니다. 큰일나죠. 그거는 진짜 큰일납니다.

북한주민들이 인식할 때 권력을 가진 계층은 통일을 원하지 않을 것이라는 인식이 강했다. 실제로 한 응답자는 중앙당 간부들은 지금도 편하게 잘 살고 있기 때문에 굳이 통일을 원하지 않을 것이라고 말한다.

그저 뭐 현재 조건에서 잘 살아가니까, 현재가 편할 거거든요. 자기가 노력 안 해도, 밑에 사람들이 다 갖다 고이는 것도 있고... 그러기 때문에 그렇게 그 사람들은 별로 원하지 않을 거라 생각합니다.

한 40대 남성 역시 권력을 가진 사람들은 통일에 대해 별로 필요성을 느끼지 않을 것이라고 말한다. 현재 북한이 경제개혁을 못하는 이유도 그 사람들이 반대하기 때문이라고 한다.

자기들이 정말 그렇게 되는 날에는 권력을 가졌던 사람들이 통일되면 그 사람들이 될 하나. 기래서도 경제개혁을 못하는 이유가 그 사람들이 반대하기 때문이지(40대, 남성).

본인들을 가난하고 힘없는 백성들로 표현하는 북한주민들. 백성들은 “내가 죽고 남이 살아도 빨리 남북통일이 되었으면 좋겠다”고 할 정도로 모두 통일을 원하는데 힘있는 사람들은 지금도 편하게 잘 살기 때문에 통일에 대해서 반대한다고 말한다. 중앙당 간부뿐만 아니라 통일반대 세력으로 시장상인을 꼽은 응답자도 있었다. 그 역시 시장상인의 경우 통일이 되는 것보다 지금이 훨씬 더 편하게 잘 살고 있기 때문에 통일을 반대할 것이라고 인식한다.

통일이 되면 상인의 필요성이 별로 없어지는데요. 지금이야 조선에 무슨 물건이 필요하거나 그러면 상인을 통해서 외국에서 다 들여보내는데, 통일 되게 되면 개방이 될 거 아니에요. 그럼 이렇게 쪽쪽 들어오니깐, 이 사람들이 필요 없어지죠. 아무래도 상인들이 반대할 것 같아...

5. 통일 이후 남북한 주민들은 서로 잘 어울려 지낼 수 있을까?

통일은 남북한 주민들이 ‘함께 어울려 살아가는 것’으로 제도적, 정치적 통일 이후에도 남북한 주민들이 서로 이해하며 공감할 수 있는 마음의 통합과정이 중요하다. 그런 점에서 통일이후 남북한 출신 주민들이 어떻게 지낼 것이라고 인식하는지 여부는 통합과정을 준비하는데 있어 중요한 기초자료가 될 수 있다.

북한주민들은 통일 이후에 남북한 주민들이 잘 어울려 지낼 것으로 인식하는 비율이 높았다. 무엇보다 남북한의 풍습과 생활방식이 비슷하기 때문에 함께 어울려 지내는지 별로 문제가 될 것 같지는 않다고 인식한다. 특히 북한에 있을 때는 어렸을 때부터 받은 교육 때문에 남한사람에 대한 선입견이 있었지만 중국에 와서 텔레비전을 통해 간접적으로 경험한 남한의 생활모습과 남한 사람에 대해서는 별로 차이를 느끼지 못했다고 한다.

나도 거기 있을 때는 남한 사람들이라면 우리가 어렸을 때부터 교육 받은 것이 있으니, 무서운 사람이라고 생각했던 말이에요. 근데 여기와서 텔레비를 보니까, 정말 우리와 똑같은 사람들이더라고요. 우리 수준 상태라든가, 또 민족, 문화도 똑같으니까 생각되는게 참 많단 말입니다. 남한 사람들이나 북한 사람들이나 사람들은 진짜 한민족이니까 풍습도 같고. 그리고 ‘아침마당’ 봐도 그래. 그다음에 ‘생생정보통’을 봐도… 정말 다르게 없더라 말입니다. 똑같은 게. 사람들도 말하구 하는것도… 그러니까 사람들끼리 처음에는 좀 경계할 수도 있지만 조금 시간이 지나면 정말 가깝게들 똑같은 사람들이라 생각한다 말입니다(50대, 여성).

한 30대 여성 역시 남북한의 언어가 같다는 점을 주요한 특징으로 꼽았다. 같은 민족이기 때문에 함께 어울려 살아갈 수 밖에 없다는 인식이다.

첫째로 언어가 통하니까, 언어가 통하고 또 같은 민족끼리고 앞으로는 어떻게 되겠는지 모르겠는데, 현재 상태로 봐서는 아무래도 잘 어울리게 되어 있지(30대, 여성).

면접과정 중에도 남한 사람들에 대해 굉장히 호감을 보인 40대 여성의 경우 남한 사람들이 예절이 밝기 때문에 북한 사람들을 잘 이해해 줄 것이고 그런 과정에서 남북한 주민들이 잘 어울려 지낼 수 있을 것이라고 증언한다.

그러나 보른 남한 사람들이 좀 예절이 밝고 그런거 많단 말이야. 그러니까, 북한 사람들이 좀 리해해줄 것이다. 이런 생각을 한단 말이에요(40대, 여성).

하지만 이와는 반대로 남북한의 현재 수준 차이로 인해 잘 어울려 지내지 못할 것이라는 의견도 많았다. 50대 남성의 경우 북한은 수준이 낮은 반면 한국 사람들은 기술수준도 높기 때문에 통일이 되면 남북한의 차이가 분명히 발생할 것으로 인식했다. 남북한의 경제적 수준이 차이가 나기 때문에 함께 어울려 지내는 데는 시간이 다소 걸릴 것이라는 인식이다.

수준이 안되니까. 조선 사람들 수준이 낮다는 말이야. 조선 사람들 악으로 하지만, 한국 사람들 기술로 얼마나. 통일돼도 아무래도 수준이 배운게 없으니까…(50대, 남성).

하나는 발전 못하고, 하나는 발전 했으니까 좀 시간이 걸려야 될 것 같습니다(60대, 남성).

북한에는 잘 살지 못하고, 한국은 아무래도 발전 빠르고, 북한은 아무래도 안 됩니다(40대, 남성).

한 40대 남성의 경우 북한의 경제적 자립을 이루고 난 후 점진적으로 통일을 이루어야지 혼란을 예방할 수 있다는 인식이다. 통일되자마자 상황을 보면 빈부의 격차가 너무 심하고 경제관념에 대한 인식의 차이가 분명히 존재한다고 본다. 특히, 북한은 한국으로부터 무조건 도움을 받으려고만 하는데, 하나를 받았으면 받은 사람도 무엇인가를 줘야만 관계가 형성될 수 있다고 인식한다.

토대가 있고, 경제적 자립을 줘가지고 서로 리해관계 속에서 서로 친분을 가져야지, 통일 되자마자 너 못살고 나 잘사는데... 한국 국민들은 그렇지 않습니다. 서로 자꾸 도와줄라 그러고 혼자서 뭐, 수해났을 때도 그렇고, 북한은 받아먹기만 하지... 내가 받았으면 내가 줄줄도 알아야 되지 않나. 그런 식으로 이렇게 받으면 조선에 쌀이 들어오는데, 우리 인민들은 몰라요. 쌀 얼마큼 들어오는지. 개성공단으로 통과 하는건 일체 비밀이다 말이죠. 그러니까, 남한의 주민들은 북한 못사는 것 뻔히 아니까 지원하려고 애쓰는데...(40대, 남성).

북한사람들은 경제적으로 남한보다 어렵기 때문에 주로 도움을 받으려 하지만 도움을 자꾸 받다보면 오히려 그것이 관계가 악화되는 요인으로 인식하기도 하였다. 남북한의 경제적 격차는 결국 ‘도움을 받는 자’와 ‘도움을 주는 자’라는 이분법적 구도를 형성하게 되는데 이러한 차이가 결국 남북한 주민들의 통합을 가로막는 요인이 된다고 볼 수 있다.

없는 사람들이 자존심 더 강하잖아요? 그니까, 아무래도 한국분들은 힘든거 보면 도와주구 그런게 있잖아요? 조선에는 없단 말이에요. 도와줄라 그래도, 이게 뻔뻔한 사람들은요. 도와주면, 좋다고 받는데 어떤 사람들은 또 도와주면 더 고깝지 않다고 생각한단 말이에요. 그런게 있어서 힘들것 같아요(20대, 남성).

V. 결론을 대신하여:

남북한 주민들의 통일의식 비교와 정책과제

지금까지 본 연구는 북한주민 100명을 대상으로 통일의식에 대해 살펴보았다. 본 조사에서 응답한 북한주민들이 북·중 지역을 적게는 1회에서 수회 넘나들면서 중국 내 생활과 외부정보를 접하고 있다는 점에서 이러한 경험이 전무한 북한주

민들 모두를 대변한다고 보기에는 분명 한계가 있다. 그럼에도 분단상황이라는 연구 여건 제약 내에서 100명의 북한주민과 면대면 조사를 실시하였다는 점, 응답자의 북한 내 거주지역 분포가 평양(16명)은 물론 평안남북도 내륙지역(58명)이 과반수 이상이라는 점, 본 조사에 응답한 북한주민 외에 주변 북한주민들에 대한 인식 추정 질문 시도 등을 통해 최대한 연구의 한계를 극복하고자 노력했다.

본 조사에서 응답한 북한주민 100명은 통일을 바라고 통일에 대한 기대도 큰 것으로 나타났다. 이러한 통일에 대한 기대는 북한 내부의 선전선동에 의한 결과일 가능성이 크나 예상 통일시기, 통일을 경제적 이익으로 바라보는 관점, 북한에 주는 편익 등으로 인식하고 있다는 점은 북한 당국이 내세우는 민족 논리의 통일론과는 거리를 두고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

통일시기에 있어서 10년 이내를 그 이상에 비해 단기로 설정했을 때 10년 이내라는 단기로 예측한 북한주민들이 과반수 이상을 차지했다. 그럼에도 통일을 이루기 위해서 시급히 해결할 사항 1순위로 미군철수/국가보안법 폐지(2.5)가 다른 답항에 비해 높은 응답률을 보이고 있어 북한당국의 논리와 유사한 흐름을 보이고 있다. 한편 2순위로 북한의 개혁개방과 경제교류가 높게 나타났다는 점은 통일을 경제적 이익, 편익 관점에서 바라보는 인식과 종합할 때, 북한주민들의 통일의식이 경제적 논의로 향하고 있다는 점을 파악하게 된다.

더욱이 통일한국의 체제로 ‘남한체제(자본주의)로 단일화 한다’가 34명으로 가장 높은 응답률을 보이고 있다는 점은 북한주민들이 오랜 경제위기 가운데 통일이 경제적 돌파구가 될 것이라는 기대가 커지고 있다는 점을 유추하게 한다. “좀 배불렀으면 좋겠다”, “새처럼 다니고 싶은 곳을 마음대로 왔다 갔다” 할 수 있는 통일이라는 심층면담 결과처럼 통일이 경제적 난관 극복과 자유를 줄 수 있을 것이라는 기대도 엿볼 수 있다.

그럼에도 통일 방식에서 남한에 의한 북한의 흡수통일(22명) 보다 북한이 개혁·개방한 뒤 남한과 1대1 합의 통일이 59명으로 두 배 이상을 차지한 과반수 이상이라는 점도 더불어 고려되어야 할 부분이다. 통일에 대한 기대는 크지만 그 과정이 흡수통일이 아닌 북한의 개혁개방 과정과 남북한 1대1 합의를 지향한다는 것이다.

또한 북한주민들이 남북한 통일 이후 남북한 주민 간의 가치관, 생활양식의 차이는 인정하지만 통일이 되었을 때 5년이라는 단기간 안에 남북한 주민들의 완전한 통합이 이루어질 것으로 응답하여 실제 차이를 극복하는데 큰 어려움을 예상하지 않고 있었다. 이는 국내 통일의식 조사의 결과와 비교해 볼 때 남북한 주민 간 통일 이후 통합과정에 대한 인식 차를 보여주고 있다. 즉, 남한 내 조사 결과들

에서 보여지는 통일 이후 주민 간 통합과정에 대한 우려가 크다는 점과는 차이를 보이는 것이다.

문항의 차이로 등가 비교가 적절하지는 않겠으나 서울대 통일평화연구원의 ‘2014 통일의식조사: 통일 준비와 대북정책, 국민의 평가와 기대’⁵ 중 일부와 비교함으로써 남북한 주민 간의 인식 차와 공통 지향점을 도출해 보면 다음과 같다. 우선, 남북한 주민 간 통일에 대한 인식 차를 추측해 볼 수 있다. 서울대 통일평화연구원 조사 결과, 통일 시점으로 ‘여건이 성숙될 때’라고 답한 비율이 61%로 가장 많았다. 이는 본 연구 결과에서 북한주민들 과반수 이상이 10년이라는 단기간 내에 통일이 이루어질 것으로 인식하고 있는 것과 비교해 통일 시기에 대한 남북한 주민의 기대 차를 추측할 수 있다.

한편 어떠한 체제로 통일해야 할 것인가에 대해서는 인식차가 좁혀져갈 가능성도 포착된다. 북한의 경제위기가 지속되면서 어떤 체제로 통일돼야 할 것인가에 대해 본 연구의 북한주민 응답자들은 통일한국의 체제는 남한체제(자본주의)로 단일화한다는 데에 34명으로 가장 많은 응답자가 분포한 반면 북한체제(사회주의)로 단일화한다는 7명에 그쳤다. 이는 서울대 통일평화연구원 조사결과에서 희망하는 통일한국 체제가 남한 체제로 단일화해야 한다는 데에 44.9%의 가장 높은 응답률을 보인 것과 상통하는 결과이다. 또한 남북한 체제를 절충한다는 데에 본 연구의 북한주민 26명이 응답해 2순위를 기록한 것과 서울대 통일평화연구원의 국내 통일의식 조사 결과 37.9%로 2순위였던 것과도 비슷한 양상이다.

다만, 본 연구에서 북한주민 응답자들은 북한이 점진적으로 남한에 흡수돼 통일 될 것이란 데에 22명만이 응답한 반면, 북한이 개혁·개방한 뒤 남한과 1대1 합의 통일에 59명이 응답해 가장 높은 응답률을 보이고 있다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다.

통일 한반도 체제로서 남한 체제를 지향한다는 것은 본 조사와 서울대 통일평화연구원 조사결과에서 비슷한 양상을 보이거나 그렇다고 해서 통일을 누가 주도할 것인가에 대해서는 남북한 견해차가 나타날 수 있다는 점이다. 본 연구에 응답한 북한주민들은 지향하는 통일 체제가 남한의 체제일지언정 그 체제를 만들어 나가는 통일과정은 남북한의 합의, 즉, 일방의 주도가 아닌 1:1 양자 간의 합의를 요청하고 있었다. 이러한 인식은 통일과정에서 남북한 중 누가 주도할 것인가에 대한 견해 차 가능성과 이를 조율해 나가야할 필요성을 제기한다.

⁵ 전국 만 19~65세 성인 남녀 1,200명 대상 조사 결과.

이외에도 본 연구에서 응답한 북한주민들이 통일 이후 경제적 상황에 대한 기대가 크게 나타나고 있다는 점도 남한 내 인식 차를 예상하게 된다. 경제, 사회적으로 통일에 대한 북한주민들의 긍정적 기대가 남한 내 대국민 의식조사 결과에 비해 더 크다는 점이다. 통일과정에서 나타날 남북한 주민의 인식차를 어떻게 대비해야 할 것인지, 그리고 통일이후 오히려 북한 지역 주민들의 경제, 사회심리적 실망감 내지 회의감이 커질 수 있다는 점을 정책적으로 대비해야 한다.

이렇게 북한주민들의 통일에 대한 기대가 지배적이면서도 통일에 대한 회의적 인식도 간과할 수 없는 흐름을 형성하고 있었다. 특히 개성공단이 난관에 부딪히고 합의가 원만히 이뤄지지 못하는 과정들을 알게 되면서 통일이 쉽지 않은 과정임을 예견하고 있다. 또한 북한 당국이 통일을 계속 부르짖어 왔던 것에 비해 통일이 요원하게 느껴짐으로 통일에 대한 회의감이 커질 수 있다는 점도 파악할 수 있었다. 즉, 북한 당국이 통일을 강조한 만큼 이에 대한 실망감도 커지고 있으며 이는 남북한 통일에 대한 기대를 상쇄시키는 만큼 차라리 ‘전쟁’이라는 극단적 인식을 양산하고 있다.

이와 같은 전쟁으로 치닫는 인식 외에 핵, 미군철수 등 군사안보적 인식에 있어서는 한국 정부의 대북, 통일정책과 그 궤를 달리하고 있다는 점에서 향후 통일정책 추진과정에서 적극 고려해야 할 부분이다. 본 연구에 응답한 북한주민들은 통일을 이루기 위해서 시급히 해결할 사항으로 1순위가 미군철수/국가보안법 폐지(2.5)로 다른 정치, 경제, 인도적 사항 등에 비해 우세한 응답자 분포를 보이고 있다는 점이 그것이다. 또한, 북한 핵개발에 대해서도 핵개발을 중단하고 경제 개혁 개방으로 가야한다는 응답이 과반수 이상이나 끝까지 핵을 보유해야 한다는 응답도 35명으로 전체 응답자 중 1/3 이상이 우리의 대북정책, 국제사회의 북한 핵에 대한 인식과 차이를 보이는 것도 앞으로 주목해 할 부분이다.

그 외에도 통일이후 희망 거주지로 북한이 41명이라면 남한이 32명으로 북한이 앞서지만 남북한 양 방향 응답자 수가 큰 차이를 보이지 않아 통일 후 북한에서 남한으로의 인구 이동 대비를 위한 정책 과제를 제기한다.

이상 본 조사결과를 통해서 본 북한주민들은 남한의 경제적 발전상에 대해 인지하고 있었고, 그러한 경제적 발전을 이룬 한국과 같은 통일조국을 기대하고 있는 것을 알 수 있었다. 이는 향후 우리의 통일정책 방향의 시사점을 제공한다. 즉, 북한주민들이 남한의 발전상을 동경하고 통일조국으로서 한국을 선택할 수 있는 기본적 인지력을 더욱 높여나가야 한다는 점이다. 체제선택의 순간이 왔을 때 북한주민들 스스로 한국의 자본주의와 민주주의 체제를 선택할 수 있는 북한체제

변화의 주역이 될 수 있도록 해야 한다는 점이다. 통일을 준비하는 과정에서 바람직한 대북, 통일정책을 추진하기 위해서는 통일의 대상자인 북한주민들이 어떠한 인식을 갖고 있는지 분단의 제약 속에서도 가능한 방안을 지속적으로 모색해 나감으로써 정책추진의 효율성을 높여야 할 것이다.

아울러 우리 사회에서는 남북한의 경제적 격차로 인해 통일의 점진적 추진을 주장하는 의견들이 많다. 지금 당장 통일하기보다는 북한경제를 발전시킨 이후 남북한 통합을 이뤄야 한다는 전제이다. 하지만 본 연구 결과 북한주민들에게 통일은 지금 현재의 상황을 변화시킬 수 있는 유일한 출구라는 인식이 우세하다는 점을 기억할 필요가 있다. 북한주민의 증언 중에 ‘전쟁을 해서라도 지금의 이 상황을 바꿀 수만 있다면’이라는 인식은 남북한 통일이 북한주민들에게는 시급하고 절박한 일이라는 점을 잘 말해준다. 통일에 대한 북한주민들의 인식조사는 우리 사회에서 통일을 우리의 시각으로만 정의하고 있지 않은가라는 성찰의 기회를 제공했다고 본다. 북한주민의 현재 상황을 공감할 수 있는 마음의 이해가 필요한 시점이다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 10월 22일 ■ 채택: 11월 14일

참고문헌

1. 단행본

- 강동완. 『모란봉악단, 김정은을 말하다』. 서울: 선인, 2014.
- 강동완·박정란. 『한류, 통일의 바람』. 서울: 명인문화사, 2012.
- 박명규 외. 『2014 통일의식조사: 통일 준비와 대북정책, 국민의 평가와 기대』. 서울: 서울대 통일평화연구소, 2014.
- 조민·한기범·김성배·장형수. 『남북 친화력 확대 방안』. 서울: 통일연구원, 2011.

2. 논문

- 강동완·박정란. “김정은 시대 북한사회 변화 실태: 북한주민 심층면접조사를 중심으로.” 『2014 세계 북한학 학술대회 발표논문집』. 2014.
- 김병로 외. “남북한 주민의 통일의식 비교 분석.” 『통일과 평화』. 제4권 1호 (서울대학교 통일평화연구원), 2012.
- 박균열 외. “대학생과 성인의 통일의식 및 통일교육 시사점.” 『통일전략』. 제14권 2호 (한국통일전략학회), 2014.
- 이내영. “한국인의 통일의식의 결정요인: 새로운 분석모델의 모색.” 『평화연구』. 제22권 1호 (고려대학교 평화연구소), 2014.
- 이성우. “통일의식에 영향을 미치는 통일여건의식의 상호관계: LISREL을 통한 구조방정식모델 분석.” 『통일과 평화』. 제5권 1호 (서울대학교 통일평화연구원), 2013.
- 함인희 외. “집단별 통일의식 차이에 관한 연구: 청소년, 여성, 386세대를 중심으로.” 『사회과학 연구논총』. 제5권 1호 (이화여자대학교 사회과학연구소), 2000.

3. 기타자료

- 『동아일보』.

Abstract

A Study on North Koreans' Consciousness of the Unification:
Based on Interviews with 100 North Koreans

Dong-Wan Kang and Jung-Ran Park

Given that the unification of the Korean Peninsula aims at building better life for both North and South Koreans, South Korea's policy direction for the unification should be changed in accordance with North Koreans' perception of the unification. We wonder how much North Koreans currently want to unify the Korean Peninsula and what kind of unification they desire. The purpose of this study is to look into how North Koreans think of the unification and what responses South Korea should take. South Korea has continuously conducted an examination on South Koreans' consciousness of the unification. However, so far few examinations have been carried out involving North Koreans, another party directly involved in the unification, about their consciousness of the unification. Given that South Korea's policy direction for the unification should be changed in accordance with North Koreans' perception of the unification, an examination on North Korean's consciousness of the unification should be conducted urgently. This study, therefore, presented quantitative statistics on 100 North Koreans' consciousness of the unification and explored their consciousness of the unification through in-depth interviews. Furthermore, the study compared North and South Koreans' consciousness of the unification and presented policy tasks.

Key Words: Consciousness of Unification, North and South Koreans, Unification of the Korean Peninsula, Unification Policy, Unification Benefit, Timing of Unification

북한의 사회적 유통망과 지역별 식량난*

김인수** · 강경일***

- I. 서론
- II. 기존 연구 검토
- III. 분석 자료 및 분석 방법
- IV. 분석 결과
- V. 결론 및 함의

국문요약

본고의 목적은 북한의 식량난이 지역별로 큰 격차를 보이는 원인을 설명하는 것이다. 기존 연구에 따르면 북한 전체에서 생산되는 식량이 균등하게 분배될 경우 유엔이 권고하는 수준 이상의 식량 분배가 가능하다. 이는 북한 지역별 식량난의 원인이 식량의 유통과정에 있다는 점을 시사한다. 이에 따라 본고에서는 식량의 유통과정에 대한 분석수단으로 사회적 유통망이라는 개념을 제시하였다. 사회적 유통망은 북한 각 지역으로 자원이 이동하는 규모 및 방향을 결정하는 사회구조를 말한다. 사회적 유통망은 철도망, 도로망, 인구이동 연결망 자료를 행위의 선형체계 모델로 통합한 것으로 이를 통해 북한 전 지역에서 생산된 식량이 각 지역으로 분배될 것으로 예상되는 비율을 예측할 수 있다. 본고에서 북한의 교통망과 인구이동 연결망을 활용하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 교통망은 식량의 유통과정에 영향을

미칠 수 있는 가장 중요한 요인이다. 둘째, 모든 사회에는 효율적인 교통망의 유무와 관계없이 인원 및 물자의 이동을 촉진하거나 가로막는 정치·사회적 구조가 존재하며 인구이동 연결망을 통해 이를 확인할 수 있다. 분석결과 사회적 유통망을 통해 예측된 지역별 식량 분배량은 지역별 신체 발육부진 어린이의 비율과 통계적으로 유의미한 부의 상관관계를 갖고 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 북한 식량난의 지역별 격차는 식량 생산의 부족보다는 북한의 정치·사회구조와 밀접한 관련이 있으며, 식량난 해결을 위해서는 식량 지원보다는 평양을 중심으로 왜곡된 사회구조 개선이 시급한 과제임을 알 수 있다.

주제어: 북한 식량난, 사회적 유통망, 행위의 선형체계 모델, 나진·선봉 자유무역지대

* 본고의 주요 분석결과는 2014년 11월 18일 한국국방정책학회 2014 연말 세미나에서 발표되었다.

** 육군사관학교 사회학 부교수, 사회학 박사, 교신저자

*** 한미연합사 공병부, 도시공학 박사

I. 서론

북한은 1990년대 이후 심각한 식량난을 겪고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 1990년대 중후반 계속된 기근으로 수백만 명에 달하는 아사자가 발생하면서 북한 식량난의 원인과 대책에 대한 연구가 진행되었다. 그 결과 연구자들은 연속적인 자연재해와 사회주의 경제권의 붕괴에 따른 투입요소의 감소, 북한 농업체제의 비효율성을 식량난의 주요 원인으로 지목하였다.¹ 그리고 북한의 식량 생산능력을 강화시키기 위한 국제사회의 협력을 주요 대책으로 제시하였다.² 이처럼 북한의 식량난을 식량 생산능력의 측면에서 접근하는 시각에서는 북한의 식량난이 지역별로 큰 차이가 있으며, 이러한 차이는 식량의 유통과정에서 발생할 수 있다는 사실에 대해 관심을 갖지 않았다.³ 이에 따라 본고에서는 북한의 식량난이 지역별로 격차를 보이는 이유를 분석하기 위해 ‘사회적 유통망(Social Distribution Network)’이라는 개념을 정립하였다. 기존 유통망이 인원 및 물자가 각 지역 사이를 이동할 수 있도록 하는 사회간접자본으로서의 교통망을 의미한다면 사회적 유통망은 인원 및 물자의 유통량과 유통방향을 결정짓는 사회구조로 정의할 수 있다.

사회적 유통망의 중요성은 북한처럼 강력한 사회적 통제체제를 유지하고 있는 국가에서 더욱 커진다. 거주 이전 및 여행을 엄격히 제한하는 북한에서는 평안북도, 자강도, 양강도, 함경북도 등 국경지역과 평양을 여행하기 위해서 반드시 승인을 받아야 한다.⁴ 이러한 통제체제는 효율적인 도로망 또는 철도망의 존재와 관계 없이 북한 각 지역 간의 인적·물적 자원의 이동을 제한할 수 있는 정치·사회적 요인이다. 따라서 북한의 식량 유통과정을 명확히 이해하기 위해서는 교통 인프라는 물론 물류의 효율적인 유통을 가로막는 사회적 요인을 함께 고려하지 않을 수 없다. 이처럼 북한에 존재하는 잉여 식량 또는 외국으로부터의 구호 식량이 정치·사회적 규제를 반영한 사회적 유통망을 따라 이동하게 된다면 북한의 사회적 유통망에 대한 분석은 식량은 물론 다른 자원 배분의 지역별 격차를 설명하기 위해

¹ 이석, 『1994~2000년 북한기근: 발생, 충격, 그리고 특징』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 183~190.

² 권태진, “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력전략,” 『농촌경제』, 제35권 3호 (한국농촌경제연구원, 2012), pp. 87~110.

³ 2011년 WFP가 실시한 통계조사에 따르면 북한 북동부의 양강도, 함경북도, 함경남도, 자강도, 강원도는 다른 지역에 비해 식량 사정이 좋지 않은 것으로 나타났다. WFP/FAO/UNICEF, *Rapid Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea*, March 24, 2011, p. 29.

⁴ 통일교육원, 『2012 북한 이해』 (서울: 통일교육원, 2012), pp. 220~221.

매우 중요한 연구주제라고 할 수 있다.

본고는 북한의 사회적 유통망을 파악할 수 있는 방법을 제시하고, 이를 통해 북한 식량난의 지역별 격차를 설명하는 것을 목적으로 한다. 여기서 특히 식량난에 주목하는 이유는 식량이 인간의 생존을 위해 반드시 필요한 핵심 자원이기 때문이다. 이를 위해 본고는 다음과 같이 구성되었다. 첫째, 북한 식량난의 원인과 북한의 유통체계에 대해 검토하였다. 둘째, 사회적 유통망을 도출하기 위해 활용한 분석 자료와 분석 방법을 제시하였다. 셋째, 북한의 식량 생산물이 사회적 유통망을 통해 어떻게 지역별로 이동하게 될 것인지 예측해보았다. 마지막으로 연구의 주요 성과를 요약하고 연구결과를 토대로 북한의 식량난 극복을 위한 정책의 발전방향을 제시하였다.

II. 기존 연구 검토

1. 북한 지역별 식량난의 원인

2013년 WFP(World Food Program)가 실시한 통계조사에 따르면 북한 북동부의 양강도, 함경북도, 함경남도, 자강도, 강원도는 다른 지역에 비해 식량 사정이 좋지 않은 것으로 나타났다.⁵ 북한의 식량 생산량 통계를 살펴보면 이들 동북부 5개 지역 1인당 식량 생산량은 147.6kg으로 다른 지역 1인당 식량 생산량 284.5kg과 비교하였을 때, 51.8% 수준에 불과했다(<표 1> 참고). 이를 북한 주민이 1년간 생존하기 위해 필요한 기본소요량 167kg⁶과 비교하면 동북부 지역의 식량난이 상대적으로 심각한 수준이라는 점을 쉽게 확인할 수 있다. 그러나 북한 전체에서 생산된 식량을 북한 전체 주민이 고르게 분배받을 수 있다고 가정하면 북한 주민 1인당 식량 생산량은 219.7kg에 달해 기본소요량 167kg을 상회하게 된다. 이러한 사실은 북한의 지역별 식량난 원인은 식량 생산량의 부족보다는 잉여 식량을 수집하여 식량 부족지역에 보급할 수 있는 효율적인 분배체계의 미비 때문이라는 것을 의미한다. 이에 따라 먼저 북한의 식량 분배체계를 검토해보았다.

⁵ WFP/FAO/UNICEF, *Rapid Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea*, p. 29.

⁶ WFP는 북한 주민의 생존을 위한 최저 양곡 필요량을 세계보건기구(WHO)권장 수준(1일 2,130kcal)의 75%인 167kg으로 판단하였다. FAO/WFP, *Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea*, October 30, 2004.

<표 1> 북한의 지역별 식량 생산량

구분	경지 (1,000ha)	ha당 트랙터(대)	ha당 비료사용(t)	생산량 (1,000t)	1인당 생산량(kg)
양강	36	617	0.06	134	187.9
함북	106	422	0.04	322	139.6
함남	128	521	0.05	501	164.5
강원	74	407	0.05	250	171.1
자강	52	460	0.03	148	115.1
동북부 평균	90	452	0.04	305	147.6
평북	208	648	0.04	956	353.4
평남	165	442	0.04	764	202.6
황북	162	447	0.04	642	307.5
황남	259	670	0.05	1,214	529.9
평양	16	1,318	0.18	93	29.0
남서부 평균	162	705	0.07	734	284.5
북한 평균	120.6	595.1	0.06	502.4	219.6

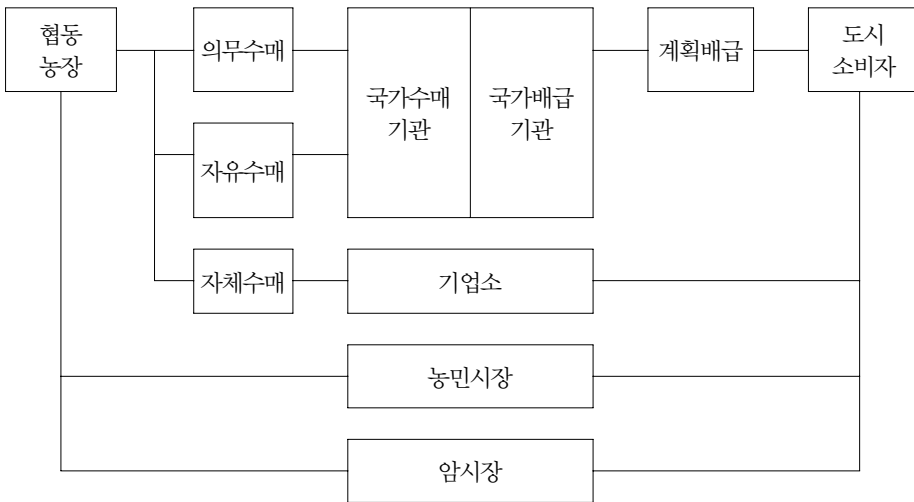
출처: FAO/WFP, *Special Report: Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic Republic of Korea*, November 28, 2013, pp. 18~23.

계획경제와 배급제(public distribution system)는 북한 사회주의 경제체제의 근간을 이룬다. 북한은 식량과 농산물의 계획적인 공급을 위해 협동농장으로부터 농산물을 수매한다. 수매는 협동농장에 미리 시달된 수매계획에 의거하여 이루어지는 의무수매와 수매계획과 관계없이 수매기관이 실시하는 자유수매, 공장이나 기업소가 수매기관을 거치지 않고 직접 실시하는 자체수매로 구분된다. 수매된 농산물은 배급기관을 거쳐 각급 기관과 기업에 종사하는 근로자와 노동자에게 분배된다. 유통은 이러한 과정에서 국가계획에 따라 인민들에게 할당된 물량을 공급하는 ‘인민들을 위한 중앙계획 당국의 공급사업’⁷으로 정의된다. 하지만 북한에서는 공식적인 수매·배급 체계 외에 농민시장과 암시장을 통한 농산물의 유통이 가능하다. 농민시장은 “협동조합의 협동 농민들이 개인부업 차원에서 생산한 잉여농산물과 축산물의 일부를 일정한 장소를 통해 주민에게 직접 매매하는 형태”이다.⁸

⁷ 조규진·홍의, “북한의 유통제도에 대한 경제체제적 분석: 7·1 조치와 관련하여,” 『유통정보학회지』, 제9권 제3호 (한국유통정보학회, 2006), p. 124.

반면 암시장은 법적으로 농민시장에서 거래할 수 없는 품목들이 거래되는 시장이다. 현재 합법적인 시장인 농민시장은 곡물류와 공산품 등 불법 품목들이 거래되는 암시장의 역할도 수행하고 있다.⁹ 북한 농민들은 가격이 낮은 구매 대신 높은 가격을 받을 수 있는 시장 판매를 선호하기 때문에 농민들이 빼돌린 곡물이 농민시장을 통해 거래되는 경우가 늘어나고 있다.¹⁰ 그 결과 1990년대 중반부터 10일마다 열리는 농민시장이 상설시장인 장마당으로 발전하였고, 전국을 연결하는 대규모 도매시장이 형성되었다.¹¹

<그림 1> 북한의 농산물 유통체계



출처: 이일영, “북한의 농산물 가격·유통 시스템과 재정: 러시아·중국과의 비교,” 『중소연구』, 통권 99호 (한양대학교 아태지역연구센터/중국문제연구소, 2003), p. 183.

북한 당국은 2009년 시장화의 확대에 따른 폐해를 막기 위해 시장통제정책을 시행하였으나, 강압적으로 시장을 없애려는 시도는 실패하였다. 이는 2002년 7·1 경제관리개선조치 이후 북한의 공식 경제가 비공식 경제에 의존하는 현상이 심화되었기 때문이다.¹² 이처럼 북한에 경제난이 지속되어 계획경제가 정상적으로 작

⁸ 김치영, “북한의 농업생산과 유통구조 분석에 관한 연구,” 『식품유통연구』, 제14권 1호 (한국식품유통학회, 2011), p. 249.

⁹ 전창곤·김운근, “북한의 농산물 유통실태와 통일 이후 새로운 유통체계 구축방향,” 『농촌경제』, 제21권 1호 (한국농촌경제연구원, 1998), p. 88.

¹⁰ 김치영, “북한의 농업생산과 유통구조 분석에 관한 연구,” p. 250.

¹¹ 통일교육원, 『2014 북한 이해』 (서울: 통일교육원, 2014), p. 167.

¹² 『아시아경제』, 2014년 5월 26일.

동할 수 없다면 시장을 통한 비공식적 곡물 매매의 확대가 불가피하고, 북한의 각 지역에서 생산된 농산물은 수요에 따라 전국 각지로 유통될 수 있다. 또한 농산물을 전국 각 지역으로 유통시킬 수 있는 시장의 존재는 농업생산 자재의 지역별 차이를 설명할 수 있는 유용한 수단이 된다. 이에 따라 본고에서는 농산물과 농업생산 자재의 전국적 흐름에 영향을 미칠 수 있는 사회적 유통망이라는 개념을 제시하였다.

2. 사회적 유통망의 개념

사회적 유통망이라는 개념을 사용한 연구는 아직까지 존재하지 않지만 인적·물적 자원의 유통에 영향을 미치는 정치·사회적 압력이 존재한다는 연구는 쉽게 찾아볼 수 있다. 마이클 만(Michael Mann)은 국가의 통치를 지속하기 위한 국가 권력을 전제적 권력(despotic power)과 하부구조적 권력(infrastructural power)으로 구분하고, 유통과정에서 핵심적 역할을 담당하는 교통 인프라는 단순히 물자의 이동을 넘어서 중앙정부의 권력 행사를 가능하도록 하는 하부구조적 권력의 토대가 된다고 설명한다.¹³ 중앙정부가 하부구조적 권력을 획득하기 위해서는 중앙집권적 행정체계, 문맹 퇴치, 화폐 및 도량형의 통일, 효율적인 교통 및 통신망 구축 등 네 가지 측면의 발전을 반드시 필요로 하기 때문이다. 이에 따라 육로, 해로, 항로 등 효율적인 교통 인프라 건설은 중앙집권적 근대국가의 형성을 위해 반드시 필요한 과제로 인식되어왔다. 그러나 이와 같은 교통 인프라의 중요성에도 불구하고, 한 국가의 교통망이 모든 지역에서 동일한 수준으로 발전하는 것은 아니다. 각 지역이 갖는 정치·사회·경제·군사적 중요성에 따라 도로와 철도의 건설 시기가 달라질 뿐만 아니라 도로 및 철도에 적용되는 기술 수준도 달라지기 때문이다. 이에 따라 전국의 서로 다른 두 지역을 얼마나 빨리 이동할 수 있는가라는 이동속도의 개념으로 교통망을 재구성할 경우 해당 지역이 그 국가에서 얼마나 중요한 위상을 갖는 지를 확인할 수 있다. 하지만 이동속도의 교통망은 인원과 물자가 어느 지역에서 어느 지역으로 이동할 것인지, 즉 이동의 방향과 관련된 정보를 제공하지는 못한다. 이에 따라 본고에서는 지역별 인구이동의 연결망에 주목한다. 인구이동의 연결망은 특정 지역으로의 인원과 물자의 흐름을 상대적으로 원활하게 하거나 또는 가로막는 사회·정치·문화적 구조를 파악하는데 도움이 되기 때문이다.

¹³ Michael Mann, *The Source of Social Power: The Rise of Classes and Nation-states, 1760~1914* (NY: Cambridge University Press, 1993), p. 59.

예를 들어 그레고리 헨더슨(Gregory Henderson)은 *Korea: The Politics of the Vortex*(소용돌이의 한국 정치)라는 저서를 통해 사회의 모든 구성 요소들이 중앙 권력을 향해 돌진하는 한국 사회의 특수성을 설명한다.¹⁴ 이러한 한국 사회의 특성은 중앙 권력이 위치한 서울을 중심으로 교통 인프라를 형성·발전시켰을 뿐만 아니라 서울을 향한 인구이동을 가속화시켰다고 볼 수 있다.

본고에서는 ‘자원이 각 지역으로 이동하는 규모와 방향에 영향을 미치는 사회구조’가 북한 사회에 존재한다고 보고 이를 ‘사회적 유통망’이라고 명명하였다. 여기서 자원의 이동규모는 이동속도의 교통망을 통해서, 그리고 자원의 이동방향은 인구이동의 교통망을 통해서 파악할 수 있다. 이에 따라 본고에서는 행위의 선형체계 모델(linear system of action model)을 이용하여 아래의 수식 ①에 제시한 것과 같은 방법으로 북한의 사회적 유통망을 도출하였다. 사회적 유통망은 먼저 북한의 두 지역 i 와 j 를 연결하는 도로 이동속도 연결망, 철도 이동속도 연결망, 인구이동 연결망을 각각 열의 합이 1이 되도록 정규화한 후 서로 곱하여 계산해낸다. 이를 통해 산출된 사회적 유통망 M_{ij} 는 특정 지역 i 에서 출발한 인원 및 물자가 철도 이동속도 연결망, 도로 이동속도 연결망, 지역별 인구이동 연결망을 통해 최종적으로 j 지역에 도달하는 비율을 의미하게 된다.

$$M_{ij} = M_{\text{철도 이동속도}} \times M_{\text{도로 이동속도}} \times M_{\text{지역별 인구이동}} \quad \text{①}$$

Ⅲ. 분석 자료 및 분석 방법

본고에서는 북한의 사회적 유통망을 분석하기 위해 북한의 철도망과 도로망, 인구이동 자료를 활용하였다. 첫째, 철도망은 식량 및 농업생산 자재의 전국적 유통을 위한 북한의 핵심적인 교통 인프라이다.¹⁵ 김일성은 “철도가 운영되는 것은 인체에 비유하면 혈액이 순환되는 것과 같다. 철도가 운영되어야만 공업과 농업생산이 보장되고 민주주의 경제건설이 빨리 추진될 수 있으며, 또한 인민생활도 보장될 수 있다”고 강조한 바 있다.¹⁶ 북한 철도 화물의 평균 수송거리는 160km로 자

¹⁴ Gregory Henderson, *Korea: The Politics of Vortex* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968).

¹⁵ 철도와 도로가 북한 전체 수송량 중 98%를 담당하는 현실을 고려하여 해운과 항공은 분석에서 제외하였다. 연합뉴스, 『북한연감 2003』 (서울: 연합뉴스, 2002), p. 304.

¹⁶ 김일성, 『김일성저작집 제29권』 (평양: 조선로동당출판사, 1974), p. 294.

동차 화물 운송거리의 15배 규모이며, 도로는 철도역 등 근거리를 연결하는 보조적 기능을 수행한다.¹⁷ 이에 따라 북한은 농업과 관련된 비료, 농기계, 농약 등 농업 생산자재와 양곡의 운송을 위해 철도를 활용하고 있다.¹⁸ 이러한 중요성에도 불구하고 북한 철도는 침묵이 심하게 부식되거나 터널에서 누수가 일어나는 등 시설 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다. 또한 기관차의 노후로 북한 열차의 평균 운행속도는 시속 30~60km에 그치고 있다. 그러나 북한의 주요 지역을 연결하는 철도망의 이동속도는 지역별로 큰 차이를 보인다. 북한의 각 지역이 갖는 정치·사회적 중요성 때문에 철도 시설의 유지·관리 면에서 차이가 발생할 수 있기 때문이다. 이에 따라 본고에서는 해주(황해남도), 사리원(황해북도), 평양, 평성(평안남도), 신의주(평안북도), 강계(자강도), 혜산(양강도), 원산(강원도), 함흥(함경남도), 청진(함경북도) 간을 철도를 통해 이동할 때 나타나는 속도를 비교해보았다.

<표 2> 북한의 철도망 이동속도

(단위: km/h)

구분	황북	황남	평양	평남	평북	자강	양강	강원	함남	함북
황남	0.0	27.5	31.7	29.5	35.6	29.0	27.4	27.0	32.8	31.4
황북	27.5	0.0	39.8	36.4	39.0	25.6	27.0	29.1	34.3	32.0
평양	31.7	39.8	0.0	31.3	41.7	26.3	26.6	34.3	36.3	32.8
평남	29.5	36.4	31.3	0.0	37.4	32.3	24.6	25.3	29.0	29.8
평북	35.6	39.0	41.7	37.4	0.0	35.9	23.8	31.4	32.8	32.2
자강	29.0	25.6	26.3	32.3	35.9	0.0	23.8	19.9	22.1	24.7
양강	27.4	27.0	26.6	24.6	23.8	23.8	0.0	27.0	27.5	26.8
강원	27.0	29.1	34.3	25.3	31.4	19.9	27.0	0.0	37.7	31.5
함남	32.8	34.3	36.3	29.0	32.8	22.1	27.5	37.7	0.0	30.9
함북	31.4	32.0	32.8	29.8	32.2	24.7	26.8	31.5	30.9	0.0

출처: ArcGIS 10.0, 북한철도 노선도(北철도출판사, 2012)로 재작성.

철도망의 이동속도는 주요 철도역 사이의 거리를 ArcGIS 10.0으로 확인하고, 북한 철도출판사가 발행한 열차운행표(2012)에서 찾을 수 있는 구간별 최소 운행

¹⁷ 안병민, “북한 교통 인프라 현황 및 통일에 대비한 향후 대응 방향,” 『대한토목학회지』, 제60권 3호 (대한토목학회, 2012), p. 12.

¹⁸ KORAIL 경영연구처, 『남북열차 운행개개를 위한 남북철도 개선방안 연구』 (대전: KORAIL 연구원, 2012), p. 29.

시간으로 나누어 계산하였다. 이 때 두 지점을 철도를 통하여 이동 시 2012년 현재의 북한 철도 수송 조건이라면 최저운행시간으로 이동하려 할 것이며 전력공급, 열차 상태 등은 동일하다고 가정하였다. <표 2>에 제시한 바와 같이 철도망 이동 속도를 분석한 결과 가장 이동속도가 빠른 구간은 평양과 신의주(평북)를 연결하는 노선이었다. 이 두 지점의 이동속도는 41.7km/h로 이동속도가 가장 늦은 강계(자강)과 원산(강원)을 연결하는 노선의 19.9km/h와 비교할 때 2배 이상 빠른 것으로 나타났다. 이처럼 두 지점을 연결하는 노선의 이동속도가 상대적으로 높다는 것은 이동을 가로막는 물리적 또는 사회·정치적 제한이 상대적으로 적다는 것을 의미한다.

둘째, 북한의 도로는 철도의 보조 수단으로 주로 여객과 소화물을 운송하는 역할을 담당해왔다. 북한은 1980년대 중반 이후 기존 도로망의 확충과 고속화도로 건설을 주력하였으나 도로 운송량은 전체 여객의 37%, 화물의 7%에 불과하다.¹⁹ 이처럼 도로 이용이 제한되는 이유는 철도 중심의 교통정책으로 인해 도로에 대한 투자가 이루어지지 않아 도로 포장율이 낮고, 자동차 보유대수가 적기 때문이다. 그러나 최근 북한 당국은 철도의 한계를 보완하기 위해 도로의 운송 기능을 강화하는 방향으로 정책을 변경하고 있다. 특히 철도에 비해서 기동성 및 운행속도가 높은 도로의 특성을 살려 도로의 운송 기능을 30km에서 150~200km까지 확대하였다.²⁰ 그러나 도로망의 유지·관리 수준 역시 북한의 정치·사회적 필요에 따라 지역별로 달라질 수 있다. 이에 따라 본고에서는 해주(황해남도), 사리원(황해북도), 평양, 평성(평안남도), 신의주(평안북도), 강계(자강도), 혜산(양강도), 원산(강원도), 함흥(함경남도), 청진(함경북도) 간을 도로를 통해 이동할 때 나타나는 속도를 비교하였다.

¹⁹ 정봉민 외, 『남북한 물류체계 통합 및 활용방안』 (서울: 한국해양수산개발원, 2007), p. 210.

²⁰ 위의 책, pp. 60~61.

<표 3> 북한의 도로망 이동속도

(단위: km/h)

구분	황북	황남	평양	평남	평북	자강	양강	강원	함남	함북
황남	0.0	41.7	43.9	44.9	42.7	40.2	28.3	39.6	40.0	34.9
황북	41.7	0.0	49.3	50.1	43.3	39.5	28.5	42.3	44.1	35.6
평양	43.9	49.3	0.0	56.3	41.9	37.8	27.1	44.5	43.8	35.0
평남	44.9	50.1	56.3	0.0	40.3	34.1	26.2	43.1	41.8	34.5
평북	42.7	43.3	41.9	40.3	0.0	42.3	24.6	39.9	33.1	31.1
자강	40.2	39.5	37.8	34.1	42.3	0.0	15.5	27.2	18.2	18.8
양강	28.3	28.5	27.1	26.2	24.6	15.5	0.0	23.0	19.5	22.4
강원	39.6	42.3	44.5	43.1	39.9	27.2	23.0	0.0	40.1	32.0
함남	40.0	44.1	43.8	41.8	33.1	18.2	19.5	40.1	0.0	30.6
함북	34.9	35.6	35.0	34.5	31.1	18.8	22.4	32.0	30.6	0.0

출처: ArcGIS 10.0, 북한이탈주민(새터민) 설문자료를 기초로 재작성.

도로망의 이동속도는 주요 도시 사이의 거리를 ArcGIS 10.0으로 측정하고 최단시간거리를 찾으려 시도하였다. 이 때 두 도시 사이에 존재하는 도로 위계별 속도는 정창무 등의 연구결과²¹를 참조하였으며 강경일의 연구결과²²를 토대로 검증하였다. <표 3>에 제시한 바와 같이 도로망 이동속도를 분석한 결과 가장 이동속도가 빠른 구간은 평양과 평성(평남)을 연결하는 구간이었다. 이 두 지점의 이동속도는 56.3km/h로 이동속도가 가장 늦은 혜산(양강)과 강계(자강)를 연결하는 노선의 15.5km/h와 비교할 때 3.6배 이상 빠른 것으로 나타났다. 이러한 결과를 종합할 때, 북한의 철도는 중국산 소비제품 및 공산품이 집결하는 채하시장이 위치한 신의주로부터 평양까지 해외에서 수입된 물류를 이동시키는 기능을 주로 담당한다면, 북한의 도로는 국내에서 생산되는 물품들은 북한 최대의 도·소매 상품유통 중심지인 평성을 통해 평양으로 이동시키는 기능을 주로 담당하고 있다고 볼 수 있다.²³

셋째, 북한에서는 직장 이동 등 특수한 경우에만 당국의 허가에 의해서 거주 이

²¹ 이들은 새터민의 인터뷰 결과를 종합하여 북한지역에서 일반도로(비포장)는 40km/h, 산악도로는 15km/h, 포장도로는 65km/h, 고속도로는 95km/h의 속도를 낼 수 있는 것으로 추정하였다. 정창무 외, “북한 경제자활 및 통일 후 인구이동 안정화를 위한 북한 도시생명선 구축에 관한 연구,” (통일부, 2012).

²² 강경일, “북한지역 재난 시 안정화를 위한 도시생명선 구축 연구,” (서울대학교 박사학위논문, 2013).

²³ 통일교육원, 『2011 북한 이해』 (서울: 통일교육원, 2011), p. 183.

전이 가능하기 때문에 인구이동이 극히 제한된다. 그러나 해방 이후 2008년까지 북한의 지역별 인구분포 변화를 살펴보면 평양과 평남·평북에 전체 인구의 43%가 집중되어 있다(<표 4> 참조). 실제로 북한의 인구변천 과정을 살펴보면 1946년부터 2008년까지 평양의 인구는 9.08배 증가하였고, 평남 지역은 1.88배 증가하여 북한 전체 인구증가율을 크게 상회하였다. 이처럼 평양과 평남·평북에 인구가 밀집되는 현상은 북한의 시장화로 인한 인구이동의 영향을 무시할 수 없다.²⁴ 사회경제적 동기에 따른 자유로운 인구이동이 제한되는 북한에서 시장이 인구이동을 촉진하거나 제한하는 사회적 요인으로 작용한다면 인구이동 통계를 통해서 인원과 물자의 유통에 영향을 미치는 사회적 요인을 간접적으로 파악해낼 수 있다.

<표 4> 북한의 지역별 인구분포 및 인구증가율(1946~2008년)

구분	1946년(명)	비율	2008년(명)	비율	증가율(1946~2008년)
황남	960,000	0.10	2,310,485	0.10	1.41
황북	752,000	0.08	2,113,672	0.09	1.81
평양	323,000	0.04	3,255,288	0.14	9.08
평남	1,409,000	0.15	4,051,696	0.17	1.88
평북	1,513,000	0.16	2,728,662	0.12	0.80
자강	437,000	0.05	1,299,830	0.06	1.97
양강	313,000	0.03	719,269	0.03	1.30
강원	1,223,000	0.13	1,477,582	0.06	0.21
함남	1,379,000	0.15	3,066,013	0.13	1.22
함북	909,000	0.10	2,327,362	0.10	1.56
합계	9,218,000	1.00	23,349,859	1.00	1.53

출처: 이간용, “북한 지역의 인구지리적 고찰,” 『지리교육논집』, 제44호 (서울대학교 지리교육과, 2000), p. 50.

이에 따라 본고에서는 2009년 북한 중앙통계국이 작성한 지역별 인구이동 결과를 분석하였다. 북한은 2008년 리, 읍, 구, 동 등 모든 행정구역상에 등록된 북한 주민 전체를 대상으로 가구방문 조사 형식의 인구센서스를 실시하였다.²⁵ 이 조사

²⁴ 정영철·장인숙·조은희, 『북한 인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의』 (서울: 한국보건의사회연구원, 2011), p. 257.

²⁵ Central Bureau of Statistics, *DPR Korea 2008 Population Census National Report* (Pyongyang: Central Bureau of Statistics, 2009).

에는 5세 이상의 주민을 대상으로 5년 전에 거주하고 있던 지역을 묻는 질문이 포함되어 있다. 따라서 북한의 각 지역에 거주하고 있는 주민들이 지난 5년 사이에 어떤 지역으로부터 이주해왔는지를 확인할 수 있다. <표 5>에 제시한 분석결과는 북한 주민들이 원래 거주지와 관계없이 대부분 평양 또는 평안남도로 이동하는 경향을 보여준다. 특히 평북에서 거주하다가 거주지를 옮긴 인원은 전체 인원 중 34%가 평양으로 이동하였고, 29%는 평남으로 이주한 것으로 나타났다. 이러한 인구이동의 특성은 평양 또는 평남 지역은 다른 지역에 비해 북한의 인구와 물자를 끌어들이는 강력한 사회적 흡인력을 가지고 있음을 의미한다.

<표 5> 북한의 인구이동 연결망

이전 거주지	목적지										합계
	황남	황북	평양	평남	평북	자강	양강	강원	함남	함북	
황남	0.00	0.23	0.25	0.24	0.07	0.02	0.02	0.08	0.05	0.05	1.00
황북	0.14	0.00	0.32	0.19	0.08	0.02	0.02	0.12	0.05	0.05	1.00
평양	0.06	0.11	0.00	0.40	0.11	0.02	0.01	0.14	0.06	0.07	1.00
평남	0.08	0.07	0.46	0.00	0.15	0.03	0.02	0.09	0.05	0.05	1.00
평북	0.05	0.08	0.34	0.29	0.00	0.05	0.02	0.08	0.04	0.05	1.00
자강	0.06	0.06	0.29	0.23	0.14	0.00	0.03	0.07	0.07	0.05	1.00
양강	0.05	0.06	0.18	0.21	0.07	0.04	0.00	0.09	0.13	0.18	1.00
강원	0.08	0.11	0.20	0.21	0.10	0.02	0.03	0.00	0.16	0.09	1.00
함남	0.06	0.05	0.24	0.19	0.07	0.03	0.05	0.20	0.00	0.12	1.00
함북	0.06	0.05	0.30	0.17	0.06	0.02	0.07	0.14	0.12	0.00	1.00

출처: Central Bureau of Statistics, *DPR Korea 2008 Population Census National Report* (Pyongyang: Central Bureau of Statistics, 2009), pp. 103~105.

본고에서는 이들 자료를 중심으로 북한의 사회적 연결망을 분석한 후, 각 지역에서 생산된 식량이 북한 전 지역으로 분배되는 양을 예측해보았다. 사회적 유통망은 일정한 물자가 북한에서 생산되거나 반입되었다고 가정할 때, 철도망, 도로망, 인구이동 연결망에 배태된 북한 고유의 사회·정치적 특성에 따라 이들 물자가

북한 전 지역에 어떻게 분배될 지를 예측할 수 있도록 해준다.²⁶ 따라서 수식 ②에 제시한 바와 같이 북한 각 지역(i)별 식량 생산량(FP_i)을 사회적 유통망(M_{ij})에 곱하면 각 지역에서 생산된 식량이 사회적 유통망을 통해 북한 i 지역에서 j 지역으로 흘러들어간 결과(FD_j)를 예측할 수 있다.

$$FP_i \times M_{ij} = FD_j \quad \text{②}$$

IV. 분석 결과

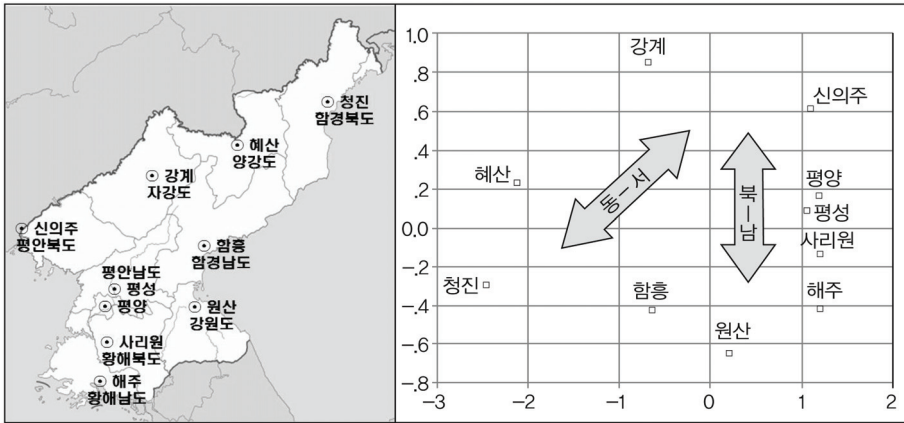
1. 북한 도로망과 철도망의 특성

북한의 식량난 원인에 대한 기존 연구에 따르면 자연재해, 농기계 및 비료의 부족, 농업체계의 비효율성 등으로 인해 식량난의 지역별 격차가 발생할 수 있다. 그러나 자연재해에 따른 피해는 북한 전역에서 발생하고 있으며, 북한 농업체계의 효율성은 지역별 차이가 존재하지 않기 때문에 지역별로 식량 사정이 다른 이유는 농기계 및 비료 투입이 다른 지역에 비해 상대적으로 적어 농업 생산성이 낮기 때문인 것으로 볼 수 있다.²⁷ 실제로 북한의 식량생산 통계를 살펴보면 북한의 북동부 5개 지역의 단위면적당 식량 생산량은 남서부 지역에 비해 ha당 1.45톤 적은 것으로 나타났으며, 농업 생산성 향상을 위해 반드시 필요한 트랙터 등 농기계와 비료 역시 남서부 지역에 비해 상대적으로 적게 투입되었다(앞에 제시한 <표 1> 참조). 이에 대해 본고에서는 북한의 사회적 유통망이 북한 동북부 지역에 잉여 식량은 물론 농업생산자재가 상대적으로 적게 분배되도록 하는 형태로 구조화되어 있기 때문인 것으로 파악한다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위해 먼저 유통망의 기본적 토대가 되는 북한 철도·도로망의 특성을 분석해보았다.

²⁶ 행위의 선형체계 모델 적용 사례에 대해서는 김인수, “북한권력엘리트의 이동유형에 관한 연구,” 『육사논문집』, 59집 3권 (육군사관학교, 2003), pp. 193~216.

²⁷ 통일부 북한정보포털, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/main/portalMain.do>> (검색일: 2014.6.9).

<그림 2> 북한 지도와 주요 도시 간 거리의 MDS



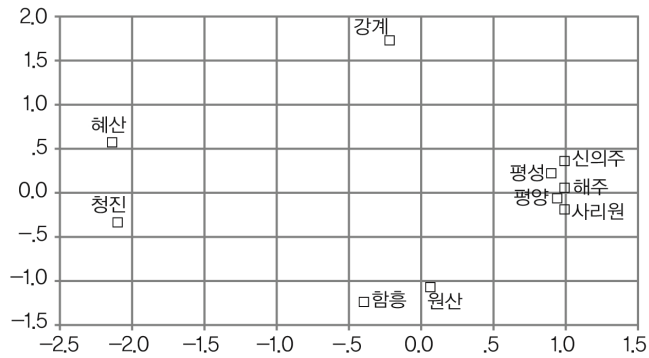
<그림 2>의 우측 그래프는 북한 10개 주요 도시에 대한 MDS(Multi-Dimensional Scale) 분석결과를 보여준다. MDS는 각 연구대상의 특징을 나타내는 거리 또는 유사성을 중심으로 두 연구대상의 위치를 좌표상의 점으로 제공해준다. <그림 2>의 우측 그래프는 두 도시를 연결하는 최단 거리(도로 기준)를 중심으로 분석되었기 때문에 <그림 2>의 좌측 북한 지도와 공간적으로 유사한 분포를 보인다. 그래프의 X축은 동서 방향을 의미하고, 그래프의 Y축은 남북 방향을 의미한다. 이에 따라 북한 서해안의 해주, 사리원, 평양, 평성, 신의주가 그래프의 우측에 남북 방향으로 배치된 것을 확인할 수 있다. 또한 북한 북부 지역의 신의주, 강계, 혜산, 청진이 동서 방향으로 배치된 것을 확인할 수 있다. 여기서 실제 북한 지도와 달리 MDS 그래프의 동서가 바뀌어 표현된 것은 북한 주요 도시의 상대적 거리를 가장 잘 반영할 수 있는 최적의 MDS 그래프는 여러 가지 형태로 존재할 수 있기 때문이다.²⁸

본고에서는 MDS 분석기법을 적용하여 이동속도가 평균보다 빠른 두 도시는 실제 거리보다 가깝게 표시되고, 이동속도가 평균보다 느린 두 도시는 실제 거리보다 멀게 표시되도록 시각화하여 북한 철도망과 도로망의 특성을 살펴보았다. 이를 위해 먼저 북한 철도망의 평균 이동속도 30.4km/h를 도시 구간별 이동속도(<표 2> 참조)로 나눈 뒤 이를 도시 간 최단거리(철도 기준)에 곱하여 도시 간 상대적 거리를 구한 후 MDS 분석을 실시하였다. 이어서 북한 도로망의 평균 이

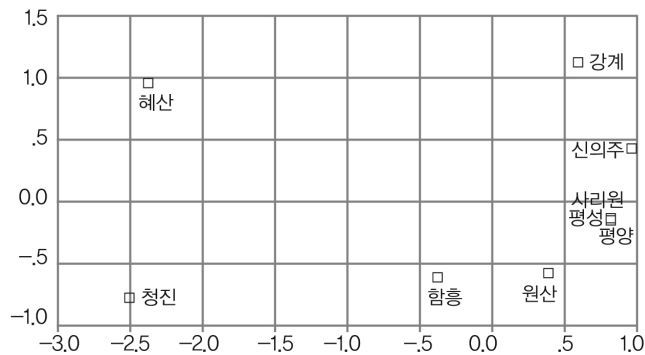
²⁸ 이근희, 『사회과학연구방법론』 (서울: 법문사, 2003), p. 693.

동속도 35.8km/h를 도시 구간별 이동속도(<표 3> 참조)로 나눈 뒤 이를 도시 간 최단거리(도로 기준)에 곱하여 도시 간 상대적 거리를 구한 후 MDS 분석을 실시하였다. <그림 3>과 <그림 4>는 북한 주요 도시 간의 거리를 도로망과 철도망의 이동속도를 중심으로 상대적 거리로 전환한 후 MDS 분석을 실시한 그래프이다. 분석을 위해 사용한 프로그램은 SPSS 11.5이다.

<그림 3> 북한 철도망 이동속도의 MDS



<그림 4> 북한 도로망 이동속도의 MDS



철도망과 도로망의 상대적 거리를 중심으로 MDS 분석을 실시한 결과 북한의 철도망과 도로망에서 신의주, 평성, 평양, 사리원, 해주는 실제 거리보다 가깝게 나타났다. 이러한 결과는 북한에서는 신의주로부터 해주까지 이어지는 서해안 축선을 따라 유통이 활발하게 이루어지는 구조가 형성·발전되어왔음을 보여준다.

반면 혜산과 청진은 다른 도시들로부터 상대적으로 멀리 떨어져 있어 인원 및 물자의 흐름이 원활하지 않다는 것을 알 수 있다. 이러한 북한 철도망과 도로망의 특징은 혜산과 청진을 중심으로 하는 자강도와 함경북도 지역이 다른 지역에 비해 상대적으로 식량 및 기타 생산자재의 투입이 상대적으로 적은 이유를 설명할 수 있는 하나의 단초가 될 수 있다. 그러나 철도망과 도로망에 대한 MDS 분석은 한 지역이 다른 지역에 비해 상대적으로 어느 정도나 불리한 위치에 있는지를 계량적으로 파악할 수 없다는 한계가 있다.

2. 북한의 사회적 유통망과 지역별 식량 분배

여기에서는 MDS 분석의 한계를 보완하기 위해 북한 전역에서 생산된 식량이 사회적 유통망을 통해 북한 각 지역으로 분배되는 비율을 제시하였다. 분석을 위해 먼저 철도 이동속도 연결망 <표 2>, 도로 이동속도 연결망 <표 3>, 인구이동 연결망 <표 5>의 각 열의 합이 1이 되도록 정규화한 후 서로 곱하여 북한의 사회적 유통망(M_{ij})을 계산해냈다. 사회적 유통망은 한 지역 i 에서 유통되기 시작한 인원 및 물자가 북한의 사회·정치적 특수성이 반영된 철도망과 도로망을 통해 j 로 흘러들어가는 비율을 보여준다.

<표 6> 북한의 사회적 유통망

구분	황남	황북	평양	평남	평북	자강	양강	강원	함남	함북	합계
황남	0.06	0.09	0.26	0.22	0.08	0.03	0.03	0.10	0.07	0.07	1
황북	0.07	0.08	0.26	0.22	0.08	0.02	0.03	0.10	0.07	0.07	1
평양	0.06	0.08	0.25	0.22	0.08	0.03	0.03	0.10	0.07	0.07	1
평남	0.06	0.08	0.26	0.21	0.08	0.03	0.03	0.10	0.07	0.07	1
평북	0.06	0.08	0.26	0.22	0.08	0.03	0.03	0.10	0.07	0.07	1
자강	0.06	0.08	0.26	0.22	0.08	0.02	0.03	0.10	0.07	0.07	1
양강	0.06	0.08	0.26	0.22	0.08	0.03	0.03	0.10	0.07	0.07	1
강원	0.06	0.08	0.26	0.22	0.08	0.02	0.03	0.10	0.07	0.07	1
함남	0.06	0.08	0.26	0.22	0.08	0.03	0.03	0.11	0.07	0.07	1
함북	0.06	0.08	0.26	0.22	0.08	0.02	0.03	0.10	0.07	0.07	1

<표 6>에 제시한 분석결과를 살펴보면 북한에서는 최초 유통이 시작된 지역에 관계없이 약 48%의 자원이 평양과 평남(평성) 지역으로 이동하는 구조를 갖고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 북한의 사회·정치구조가 평양과 평남 지역을 중심으로 구조화되어 있다는 사실과 일치한다. 반면 자강(강계)과 양강(혜산) 지역으로 이동할 것으로 예상되는 자원은 전체의 3%에 불과한 것으로 나타났다. 여기서 한 가지 주목해야할 결과는 북한의 대표적인 곡창지대로 알려진 황남(해주)과 황북(사리원) 지역으로 흘러들어가는 자원이 전체의 10%에 미치지 못한다는 점이다. 이러한 사실은 식량 생산이 상대적으로 풍부한 이 지역에서 식량 부족이 발생하게 되는 원인을 잘 설명해준다.²⁹ 이러한 문제를 보다 구체적으로 검토하기 위해 북한의 식량 생산량(FP_i)을 사회적 유통망(M_{ij})과 곱하였다. 이를 통해 북한 전역에서 생산된 식량이 북한 각 지역으로 흘러들어가는 비율을 확인할 수 있다.

<표 7> 사회적 유통망을 통한 지역별 식량 분배량과 발육부진 아동 비율

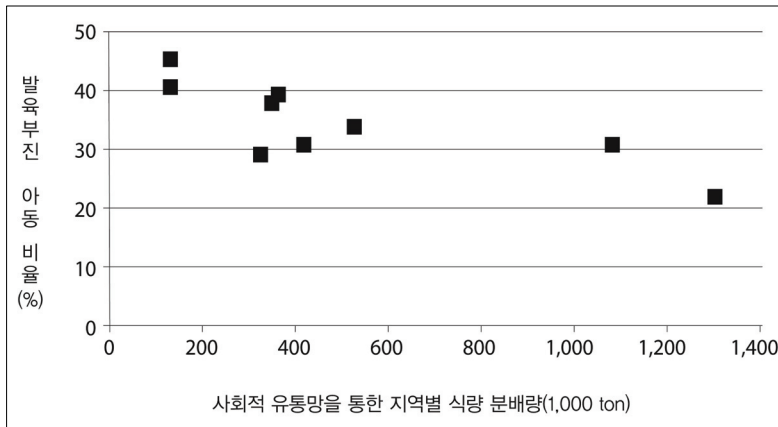
구분	황남	황북	평양	평남	평북	자강	양강	강원	함남	함북
지역별 식량 생산량(1,000t)	1,214	642	93	764	956	148	134	250	501	322
사회적 유통망 예측량(1,000t)	322	419	1,300	1,081	417	126	130	522	360	348
발육부진 아동(%)	29	31	22	31	31	41	45	34	39	38

출처: FAO/WFP, *Special Report: Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic Republic of Korea*, November 28, 2013, pp. 18~23, 26.

<표 7>에 제시한 분석결과는 북한 전체에서 생산된 식량이 사회적 유통망을 통해 북한 전역으로 흘러들어갈 경우 대부분이 평양과 평남(평성)지역으로 이동한다는 사실을 보여준다. 반면 황남(해주) 지역으로 이동하는 식량은 생산된 식량의 26.5%에 불과했다. 다음으로 이러한 값이 북한의 지역별 식량난 수준에 대한 정확한 예측을 가능하도록 한다는 사실을 입증하기 위해 지역별 발육부진 아동 비율과 상관관계를 분석해보았다. 이를 위해 사용한 통계 프로그램은 STATA 9.1이다.

29 최연진, “北농민들, 어차피 가져갈테니 모내기도 군인이 해라,” 『조선일보』, 2012년 5월 22일.

<그림 5> 사회적 유통망을 통한 지역별 식량 분배량과 발육부진 아동 비율



식량이 부족한 지역의 어린이들은 다른 지역의 어린이들에 비해 발육부진을 보일 가능성이 높다. 따라서 지역별 발육부진 어린이의 비율은 지역별 1인당 식량 생산량과 부(-)의 상관관계를 가져야 한다. 그러나 발육부진 어린이의 비율과 1인당 식량 생산량은 통계적으로 유의미한 상관관계를 갖지 않았다(상관계수=-.180, sig.=.617). 반면 지역별 발육부진 어린이의 비율은 사회적 유통망(M_{ij})에 따라 북한 각 지역으로 분배될 것으로 예상되는 지역별 식량 분배량과 높은 부(-)의 상관관계를 보였으며, 통계적으로도 매우 유의미한 것으로 나타났다(상관계수=-.768, sig.=.009). 따라서 철도·도로 교통망에 인구이동 연결망을 함께 고려한 사회적 유통망이 북한의 지역별 식량난 수준을 보다 정확하게 반영한다고 볼 수 있다. 이러한 분석결과를 통해 지역별 식량 증산 외에도 지역별 식량 분배량을 늘릴 수 있도록 사회적 유통망을 개선하는 것이 북한 식량난 해결을 위한 중요한 과제임을 확인할 수 있다.

V. 결론 및 함의

본고에서는 통계적 분석기법을 통해 북한의 정치·사회적 구조가 지역별 식량 수준에 영향을 미친다는 사실을 확인하였다. 첫째, 철도망 및 도로망의 높은 이동 속도는 유통의 효율성을 높이기 위한 조건이다. 북한에서는 신의주와 평양을 연결하는 철도 구간과 평성과 평양을 연결하는 도로 구간의 이동속도가 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 중국산 소비재와 공산품이 집결하는 신의주와 최대의 도·소

매시장이 형성된 평성의 지리적 특성과 무관하지 않은 것으로 보인다. 둘째, 북한의 철도망, 도로망, 인구이동 연결망을 고려한 사회적 유통망에 따르면 북한 전역에서 생산된 식량은 48%가 평양 및 평남 지역으로 집중되는 것으로 나타났다. 특히 북한 전역에서 생산된 식량이 사회적 유통망을 통해 최종적으로 각 지역으로 흘러들어가는 비율은 지역별 발육부진 어린이의 비율과 높은 상관관계를 보였다.

이러한 분석결과는 북한 식량난을 해결하기 위한 몇 가지 정책적 함의를 제공한다. 첫째, 북한에 대한 식량 공급을 확대하는 조치는 북한의 식량난 해결을 위한 적절한 방법이 아닐 수 있다. 북한 주민에게 제공된 식량이 이를 필요로 하는 인원에 의해 소비되기 전에 다른 지역으로 유통될 수 있다면 공급의 증가는 식량난 해결방법이 될 수 없기 때문이다. 따라서 식량난 해결을 위해서는 구호식량이 전용되지 않고 북한 주민에 의해 소비될 수 있도록 분배과정에 대한 감시를 강화해야 한다. 둘째, 북한의 식량 분배에 결정적 영향을 미치는 요인은 평양과 평남 지역 중심으로 형성·발전된 북한의 사회·정치적 구조라고 할 수 있다. 이러한 구조의 개선을 위해서는 북한의 소외 지역이라고 할 수 있는 자강(강계), 양강(혜산), 함북(청진) 지역의 경제발전을 위한 지원이 필요하다. 이에 따라 북한의 나진·선봉 자유무역지대의 개발 참여가 한 가지 유용한 대안이 될 것으로 보인다. 나진·선봉 자유무역지대의 개발은 자강, 양강, 함북 지역으로 인원과 물자의 이동을 가속화시키는 사회·정치적 구조 변화를 초래하여 북한의 사회적 유통망을 획기적으로 개선시킬 수 있기 때문이다.

마지막으로 본고의 한계 역시 지적하지 않을 수 없다. 본고의 핵심적인 분석 자료인 북한의 철도망, 도로망, 인구이동 연결망은 평양과 북한의 도청 소재지를 중심으로 파악되었다. 이러한 분석 자료에 토대하여 계산된 사회적 연결망은 북한 사회구조의 개략적인 특징을 파악하는데 도움이 되지만 자원의 흐름을 파악하는데 한계를 지니게 된다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 북한의 사회적 유통망은 각 지역별 식량배급 수준을 통계적으로 유의미하게 예측해냈다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다.

■ 접수: 8월 8일 ■ 심사: 10월 27일 ■ 채택: 11월 14일

참고문헌

1. 단행본

- 김일성. 『김일성저작집 제29권』. 평양: 조선로동당출판사, 1974.
- 연합뉴스. 『북한연감 2003』. 서울: 연합뉴스, 2002.
- 이근희. 『사회과학연구방법론』. 서울: 법문사, 2003.
- 이 석. 『1994~2000년 북한기근: 발생, 충격, 그리고 특징』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 정봉민 외. 『남북한 물류체계 통합 및 활용방안』. 서울: 한국해양수산개발원, 2007.
- 정영철·장인숙·조은희. 『북한 인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의』. 서울: 한국보건사회연구원, 2011.
- 통일교육원. 『2011 북한 이해』. 서울: 통일교육원, 2011.
- _____. 『2012 북한 이해』. 서울: 통일교육원, 2012.
- _____. 『2014 북한 이해』. 서울: 통일교육원, 2014.
- KORAIL 경영연구처. 『남북열차 운행재개를 위한 남북철도 개선방안 연구』. 대전: KORAIL 연구원, 2012.

- Central Bureau of Statistics. *DPR Korea 2008 Population Census National Report*. Pyongyang: Central Bureau of Statistics, 2009.
- FAO/WFP. *Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea*. October 30 2004.
- _____. *Special Report: FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic Republic of Korea*. November 28, 2013.
- Henderson, Gregory. *Korea: The Politics of Vortex*. Cambridge: MA, Harvard University Press, 1968.
- Mann, Michael. *The Source of Social Power: The Rise of Classes and Nation-states, 1760-1914*. NY: Cambridge University Press, 1993.
- WFP/FAO/UNICEF. *Rapid Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea*. March 24, 2011.

2. 논문

- 강경일. “북한지역 재난 시 안정화를 위한 도시생명선 구축 연구.” 서울대학교 박사학위 논문, 2013.
- 권태진. “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력전략.” 『농촌경제』. 제35권 3호 (한국농촌경제연구원), 2012.
- 김인수. “북한권력엘리트의 이동유형에 관한 연구.” 『육사논문집』. 59집 3권 (육군사관학교), 2003.
- 김치영. “북한의 농업생산과 유통구조 분석에 관한 연구.” 『식품유통연구』. 제14권 1호 (한국식품유통학회), 2011.

- 안병민. “북한 교통 인프라 현황 및 통일에 대비한 향후 대응 방향.” 『대한토목학회지』. 제60권 3호 (대한토목학회), 2012.
- 이간용. “북한 지역의 인구지리적 고찰.” 『지리교육논집』. 제44호 (서울대학교 지리교육과), 2000.
- 이일영. “북한의 농산물 가격·유통 시스템과 재정: 러시아·중국과의 비교.” 『중소연구』. 통권 99호 (한양대학교 아태지역연구센터/중국문제연구소), 2003.
- 전창곤·김운근. “북한의 농산물 유통실태와 통일 이후 새로운 유통체계 구축방향.” 『농촌경제』. 제21권 1호 (한국농촌경제연구원), 1998.
- 정창무 외. “북한 경제자활 및 통일 후 인구가동 안정화를 위한 북한 도시생명선 구축에 관한 연구.” 서울: 통일부, 2012.
- 조규진·홍의. “북한의 유통제도에 대한 경제체제적 분석: 7·1 조치와 관련하여.” 『유통정보학회지』. 제9권 제3호 (한국유통정보학회), 2006.

3. 기타자료

『조선일보』.

『아시아경제』.

통일부 북한정보포털. <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/main/portalMain.do>> (검색일: 2014.6.9).

Abstract

Social Distribution Network and Regional Disparity in Food Shortage in North Korea

In-Soo Kim and Kyung-Il Kang

This study aims to explain the regional disparity in food shortage in North Korea. If statistical data on North Korean food products are taken into account, North Korean food products exceed the United Nation's minimum food requirements for survival if it is distributed to each people evenly. However, several regions suffer from food shortage, but others do not. This is at least in part because North Korean food crisis is closely associated with food distribution system biased in favor of certain regions. Therefore, we suggest an analytic tool called social distribution network, which uses Coleman's linear action model to integrate data on railway network, road network, and population movement network into one set of network system deciding the size and direction of flow of useful resources across 10 North Korean provinces. This network system is useful to estimate the amount of food products, which is expected to be distributed to each province. The results shows that food distribution estimates, predicted by social distribution network, is negatively and statistically significantly associated with the proportion of physically retarded children to total children in each province.

Key Words: North Korea, Food Crisis, Social Distribution Network, Linear Action Model

북한의 법제 동향과 기업법제의 개편방향

박 찬 홍*

- I. 서론
- II. 북한의 법제 동향
- III. 기업에 관한 인식과 기업관계 법령에 관한 검토
- IV. 북한 기업법제의 개편방향

국문요약

북한에서 외국인투자 확대와 남북 경제협력이 진척될 경우 국제정합성 요구 등에 따라 북한 기업 법제의 정비가 수반될 것이다. 남북 기업법제의 연계성 확보를 위해서는 북한사회가 기업을 어떻게 인식하고 있는지를 살펴보고, 현재 북한의 기업법제 이해 수준을 선행적으로 규명할 필요가 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 북한의 법치관과 법제동향을 분석하여 향후 기업법제의 개편 가능성을 점검하는 한편, 기업소법과 외국인투자 관계법을 종합적으로 검토함으로써 북한의 기업법제 개편방향을 전망하였다.

북한의 법치관, 특히 기업활동을 포함한 경제관련 법제영역에서 국제사회가 요구하는 법적 안정성과 예측가능성 확보를 강조하는 방향으로 변화하고 있다. 한편, 기업에 관해서도 기업의 생산성 증진 내지 외자유치를 위한 북한 당국의 실질적인 노력도 확인되고 있다. 그러나 북한의 기업소법과 외국인투자 및 특수경제지대법은 여전히 개선이 요구되는 상황이다. 먼저 다양한 기업의 형태에 관한 일반규정

이 없고, 기업의 결합에 관한 구체적인 절차 등을 정하고 있지 않다. 또한, 개별 법령에서 정하고 있는 기업의 창설에 관한 규정 간의 체계 및 상호 관계가 모호하다는 문제를 안고 있다. 그밖에 외국투자기업과 거래하는 거래상대방을 보호하고, 거래의 안정성과 활성화를 담보하기 위한 규정이 미비하며, 기업의 권리와 관련한 규정도 명백한 사유 없이 각 법령 간에 차이점이 발견되었다.

따라서 향후 북한의 기업법제는 공통 적용사항을 통합하고, 기업형태별 특성 등을 감안하여 예외 규정을 두는 방식으로의 개선이 요구되며, 외국투자 기업이 북한에서 경영활동을 활발히 지원할 수 있도록 법적 안전장치도 보강되어야 한다. 입법기술적으로는 특수경제지대별로 두고 있는 개별법을 통합하고, 외국투자기업에 관한 통합법 제정도 고려하여야 한다.

주제어: 북한의 법치주의, 북한법제 동향, 북한 기업법

* 한국증권금융 우리사주지원센터, 법학박사

I. 서론

사회주의국가의 체제전환기였던 1980~1990년대 초반 이후 북한은 해외자본 유치 노력을 가시화하였다. 특히 북한은 1990년 중반 소위 “고난의 행군”으로 표현되는 경제난을 겪으면서 국제사회와 경제협력 확대를 위한 조치를 취해 왔다. 이 과정에서 외국 투자자 보호법제 마련에도 관심을 갖게 되었다. 1992년 개정된 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(이하 “사회주의헌법”이라 한다) 제18조에서 법에 대한 존중과 엄격한 준수집행의 의무를 선언하고, 국가의 법률제도 완비와 사회주의 범부생활을 강조한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

이 무렵 북한은 시장화(marketization) 현상에 따른 체제 위협에 대처하기 위하여 경제특구정책 추진과 기업소의 생산증진을 통한 자본 확충에 힘을 기울여 왔다. 그러나 여전히 자본주의를 경계하는 북한에서 경제특구 정책이 원활히 진행될 수 없었고, 핵심험과 같은 모험주의 정책, 국제사회의 경제제재 등에 따라 북한의 해외자본 유치성과는 부진한 상황이다. 또한, 북한은 자본주의를 기초로 하여 발달한 기업제도에 익숙하지 않았을 뿐더러 기업법제의 정비도 미흡하여 기업의 생산활동을 통한 자본축적도 기대하기 어렵다. 2010년 11월 전망성 없는 기업의 정리, 독립채산제, 종업원총회의 자치권 등을 명시한 ‘기업소법’을 제정하였다. 하지만, 동법은 기업에 대한 정부의 통제와 계획에 관한 내용을 주로 하였고, 여전히 국제사회의 기업법제와 정합성이 낮은 수준이다. 또한, 2013년 5월 29일 북한은 경제특구를 전면적으로 확대하는 내용의 경제개발구법을 제정하였지만 북한 체제의 특수성, 법제도의 미흡으로 현재까지 그렇다 할만한 경제적 변화를 찾기 힘들다.

올해 3월 우리 정부의 드레스덴 선언 이후 통일에 대한 관심이 고조되고, 5·24 조치로 경색되었던 남북 경제협력도 재개될 조짐을 보이고 있다. 경제협력에서 기업을 배제할 수 없다. 본격적으로 외국인투자 확대와 남북 경제협력이 진척될 경우 국제정합성 요구 등에 따라 북한의 기업법제 정비가 수반될 것이다. 중국 등 주변국과의 관계를 고려할 때도 남북 경제교류 확대를 위한 남북한의 기업법제 간 연계성 확보는 중요과제로 다루어져야 한다. 만약 북한이 기업법제 정비과정에서 중국의 영향을 주로 받게 된다면 향후 기업법을 포함한 경제분야 법제의 통합을 구상하는데도 적지 않은 부담이 될 수 있음을 경계해야 한다.¹

¹ 중국 회사법은 인적회사에 관한 규정이 없고, 주식회사의 설립허가주의 채택, 국가의 간섭과다, 유한회사의 주식회사로의 조직변경만 인정하는 등 우리 기업법제와의 차이에 따라(정용상, “중국 회사법의 총론적 검토,” 『외대논총』, Vol. 27 (부산외국어대학교, 2003), p. 15 참조) 북한이 중국

남북 간 기업법제의 연계성을 확보하기 위해서는 북한사회가 기업을 어떻게 인식하고 있는지를 확인하고, 현행 기업법제의 수준을 선행적으로 규명할 필요가 있다. 그러나 남북 기업법제의 연계에 관한 연구는 본격적으로 이루어지고 있지 않다. 일부 북한의 기업법제와 관련한 기존연구들은 북한법 조문을 단편적으로 설명하거나, 독일 통일과정에서 기업제도의 소개, 기업에 관한 단행법 조문의 의미 해석에 초점을 두고 있다.

따라서 본 연구는 기업에 관한 북한의 문헌을 폭넓게 분석하고, 기업소법과 그동안 북한이 제정한 외국인투자법을 확인함으로써 북한의 기업에 대한 인식과 기업법제의 내용을 종합적으로 검토한 다음, 결론에서 기업법제의 개편방향을 전망해 보고자 한다. 이에 앞서 북한의 법치관 변화와 일반법제의 제·개정 현황을 살펴본다. 북한이 전통적 입장의 사회주의적 법치관을 고수하거나, 법제 개편에 무관심한 상황이라면 기업법제의 개편방향을 연구하는 의미도 그 만큼 감소될 수 있기 때문이다.

II. 북한의 법제 동향

법치주의는 법우선의 원칙에 따라 국가공동생활에서 지켜야 할 법규범을 마련하고 국가작용을 따르게 함으로써 인간생활의 기초가 되는 자유·평등·정의 실현하려는 국가의 구조적 원리로 설명된다.² 이러한 법치주의 구성 요소에 관해서는 학자마다 견해를 달리하고 있지만, 대체로 기본권 보장, 권력분립, 법의 예측가능성, 법 집행의 안정성 내지 신뢰보호가 제시되고 있다.³ 이는 자유민주주의에 입각한 실질적 법치주의로 이해되며,⁴ 공산주의사회 실현을 위한 전통적 사회주의 국가의 법치관과 상당한 차이를 보인다. 사회주의국가의 전통적인 입장에 따르면, 법제도는 프롤레타리아 독재를 위한 당의 정책실현의 도구에 불과할 뿐 당의 권력행사의 예측가능성이나 법 집행의 안정성을 지도하는 원리 차원에서 이해되지 않는다. 즉, 전통적 의미의 사회주의적 법치주의는 엄밀한 의미의 실질적 법치

법을 계수할 경우 이에 관한 재조정의 문제가 발생된다.

² 허영, 『한국헌법론』 (서울: 박영사, 2007), pp. 144~145 참조.

³ 권영성, 『헌법학원론』 (서울: 법문사, 2008), p. 97; 김철수, 『헌법학신론』 (서울: 박영사, 2009), p. 195; 성낙인, 『헌법학』 (서울: 법문사, 2008), p. 239; 허영, 위의 책, pp. 145~150 참조.

⁴ 오늘날에는 법치주의가 당연히 법률의 목적과 내용도 정의 또는 기본권 보장의 헌법 이념에 합치하는 실질적 법치주의를 의미한다(성낙인, 위의 책, p. 238).

주의에 포함되지 않는다.

전통적 사회주의국가의 법치관에 따라 북한 당국이 기존 법을 자의적으로 개정하거나 해석하여 집행하는 상황이라면 북한법제에 관한 연구는 북한의 정치현상을 파악하는 것 이상의 의미를 갖기 어렵다. 따라서 북한이 실질적 법치주의원칙을 어느 정도 의식하고 있는지를 파악하는 것은 북한법제 연구에서 중요한 의미를 갖는다. 특히 국제사회는 국가 간 투자, 교역 등에 있어서 법의 예측가능성과 법 집행의 안정성을 어느 때보다 강조하고 있다.

외국자본의 유치와 교역 확대에 관심을 가져온 북한으로서는 국제사회가 강조하는 법치주의에 주의를 기울일 수밖에 없다. 즉, 북한의 법치관도 사회주의적 법치주의의 틀에서 벗어나, 실질적 법치주의를 일부 수용하는 방향으로 변화되고 있을 것으로 미루어 짐작해 볼 수 있다. 한편, 북한의 법치관 변화와 관련하여 북한이 처한 정치·사회·경제적 환경의 영향을 감안하지 않을 수 없다.⁵ 따라서 이하에서는 북한의 환경 변화를 기준으로 시기를 구분한 후 해당 시기별로 관련 문헌과 법령의 제·개정 상황을 점검하여 북한의 법치관 변화와 법제 동향을 분석한다.

북한 법제 동향을 분석함에 있어서 북한의 법률출판사가 발간한 『조선민주주의인민공화국 법전(2012)』(이하 “북한법전”이라 한다)에 수록된 법령의 제·개정 현황을 그 대상으로 하였다. 북한법전은 북한의 최근 공식자료로서 이 연구에서 분석하고자 하는 북한 기업법제의 현황과 향후 동향을 파악하는데 유용성을 갖는다.⁶

1. 북한사회의 변천과 분석대상 시기의 구분

가. 북한사회의 변천

북한은 사회주의 동맹국가인 소련, 중국에 의한 경제원조가 비교적 활발하였던 1950년대부터 1970년대 중소 데탕트 시기 이전까지를 정치적으로 마르크스-레닌주의의 영향이 강했던 시기로 요약할 수 있다. 이 시기는 원칙주의에 입각한 사회주의이념이 강조되었으며, 1950년대 무상원조와 차관을 통하여 외형적 경제성장

⁵ 김일성, “우리 당 사법정책을 관철하기 위하여,” 『김일성 저작집 12』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 217~218; 허경일, “법의 효력범위를 규정하는 방법,” 『김일성종합대학학보: 역사, 법학』, 제59권 제4호(루게 480호), (평양: 김일성종합대학학보, 2013), p. 136; 리경철, “법규정리에 대한 일반적리해,” 『김일성종합대학학보: 역사, 법학』, 제50권 제3호(루게 369호), (평양: 김일성종합대학학보, 2004), p. 61 참조.

⁶ 다만, 동 법전은 폐지된 법률과 하위입법, 비공개 법령 등을 수록하지 않고 있어 실제 법령과 다소간의 차이가 있는 점을 일러둔다.

을 보여 왔다. 1960년대 초에 한차례의 집중적인 법규 정리사업이 진행되기도 하였지만,⁷ 법령으로 채택되었으면서도 “법” 또는 “법령”의 명칭이 아닌 “결정서”, “~할데 대하여”와 같은 명칭이 혼용⁸되는 등 북한법제는 전반적으로 초보적 수준에 머물렀던 것으로 보인다.

한편, 1970년대부터 주체사상 강조, 사회주의국가의 체제전환이 급물살을 이뤘던 1990년 이전까지의 시기를 구분해 볼 수 있다. 북한은 1972년 7·4 남북 공동성명 이후 1976년 8·18 사건을 거치며 국제사회에서 독자적 길을 추구하였다. 이 시기에 남한은 중국, 러시아(구(舊)소련)와 국교를 정상화하였지만 북한은 고립의 상황에서 주체사상을 유일사상으로 하는 변형된 사회주의 이념을 추구하고 있었다. 또한, 북한의 경제는 1973년 제1차 석유파동의 여파로 1970년대 중반 외채문제가 발생한 이후 1987년 서방세계 채권은행단에 의해 외채상환 불능 상태임이 공식 선언되었다. 한편 법제정비에 있어서 1972년 사회주의헌법 제정 이후 차츰 법령 제정에 관심을 확대하는 모습을 보였다.

중국의 개방 움직임에 자극받은 북한은 경제적 어려움을 타개하기 위하여 1984년에 합영법을 제정하는 등 외국자본의 유치를 모색하기도 하였으나, 본격적으로 외국자본의 유치에 노력을 기울이기 시작한 것은 1990년대 이후이다. 1991년 나진시와 선봉군 일대를 자유경제무역지대로 지정하는 경제특구 정책을 실시하기도 하였다. 이 무렵 북한은 국제적 고립을 탈피하고, 심각한 경제난을 극복하기 위하여 적극적으로 국제사회에 접근하였다. 경제특구 등을 통한 대외투자 유치를 추진하는 한편, 외국인투자법제를 본격적으로 마련하면서 그 밖의 다양한 영역에서도 법제정비가 활발히 진행되었다. 2000년대에 들어서도 북한의 경제상황이 개선되지 않자 대외투자 유치에 보다 적극성을 띠기 시작하였다. 2002년 북한은 7·1 경제관리 개선조치를 실시하여 ‘평균주의 타파’와 ‘변돈에 의한 평가’라는 원칙을 내세워 기존의 사회주의 계획경제에 시장경제적 요소를 일부 수용하였다.⁹ 2002년 9월 신의주, 2002년 10월 금강산, 2002년 11월 개성 지역을 경제특구로 추가하기

⁷ 리경철, 위의 논문, pp. 62~63.

⁸ 유옥, “북한의 법체제와 북한법 이해방법 - 북한 헌법상의 법령·정령·결정 등 입법형식을 중심으로-”, 『법조』, 통권 제6호 (법무부, 2011.5), pp. 68~70 참조; 한편 김일성은 “법이란 형사소송법이나 민사소송법 같은것만이 아닙니다. 인민경제계획도 법이며 국가재정예산도 법입니다. 이것은 모두다 국가의 정책과 시책들을 법령으로 표현한 것입니다.”(김일성, “우리 당 사법정책을 관철하기 위하여”, p. 222)라고 하여 이 시기에 북한은 법령과 행정적 행위개념을 명확히 구분하지 않고 있음을 알 수 있다.

⁹ 통일부 북한정보포털, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=EC204>> 참조.

에 이르렀고, 이에 따라 관련법령 제정이 수반되는 특징을 보이고 있다. 북한의 이러한 노력에도 불구하고 경제적 성과는 여전히 부진하다. 2009년 화폐개혁 이후 그 동안 공식적으로 허용했던 종합시장에 대한 규제정책이 실패하고, 2013년 북한 전역으로 경제특구를 확대하는 내용의 경제개발구법을 제정하였다. 하지만, 별다른 경제적 성과를 기대하기 어려운 실정이다. 이러한 정치, 경제적 상황에서 북한은 1990년대 이후 상당히 빠른 속도로 법제 정비를 진행하였다.¹⁰ 경제특구와 외국인투자에 관한 다양한 법이 제정 또는 개정되는 등 새롭게 제정된 법만도 171개에 이르고 있다.

나. 분석대상 시기의 구분

앞서 살펴본 바와 같이 북한의 정치·경제 상황은 크게 1950~1960년대, 1970~1980년대, 1990년~현재로 크게 세 가지 국면의 시기로 대별해 볼 수 있다.

먼저, 북한 정권수립 이후 정치·경제 환경이 북한에 비교적 우호적이었던 1950~1960년대는 마르크스-레닌주의에 의한 사회주의적 법치주의가 존중될 수 있었던 환경적 특성을 갖는 시기이다.

두 번째 시기는 1970~1980년대로서 사회주의 진영의 붕괴로 인해 북한이 국제적으로 고립되고, 경제적 어려움에 직면하게 되면서 체제붕괴의 위협이 가시화됨에 따라 종래 전통적 사회주의에서 주체사상을 유일사상으로 채택함으로써 체제 단속을 강화하는 특성을 갖는다.

세 번째 시기는 1990년 이후 현재까지로 국제적 고립 탈피와 심각한 경제난을 타개하기 위해 국제사회에 대한 접근을 본격적으로 강화하는 시기이다. 이미 국제사회와 경제교류를 위해서는 국제사회의 법질서를 준수해야 하므로 북한의 법치관이 종래 전통적 사회주의 법치주의에서 실질적 법치주의에 근접할 것으로 예상되며, 이에 따라 기업을 포함한 경제 관련 법제의 개편도 확연히 증가할 것으로 추정되는 시기이다.

¹⁰ 유옥도 “1990년대에 들어 ‘법’이 급격하게 증가하였는데, 그 이유는 대내외적인 환경변화에 대한 북한사회의 대응에서 찾아야 할 것이다.”라는 견해를 밝히고 있다. 유옥, “북한의 법체계와 북한법 이해방법 -북한 헌법상의 법령·정령·결정 등 입법형식을 중심으로-,” p. 59.

2. 시기별 법치관의 변화와 법제 동향

가. 제1기(1950~1960년대)

마르크스-레닌주의의 영향 하에서 법제는 경제관계의 발전에 따라 변형되는 것으로 경제관계의 하위에 존재하며, 지배계급이 무산계급을 지배하기 위한 수단으로 이해되었다.¹¹ 공산주의사회가 실현되면 법의 존재는 불필요하다.¹² 하지만, 사회주의 단계에서 법제의 존재는 인정되었는데, 이는 프롤레타리아 독재를 강화하기 위하여 활용되는 것으로 과도적 성격을 갖는다.

초기 북한법도 이러한 기본적 사고에 기초하고 있었다. 1948년 제정된 사회주의 북한헌법은 스탈린 헌법의 ‘민주적인 특성’을 반영하였음을 밝히고 있으며, 이러한 이념적 기초에서 당시 김일성은 법에 관하여 아래와 같은 견해를 제시하였다.

우리의 법은 사회주의사회의 법이며, 프롤레타리아독재의 기능을 수행하는 우리 국가주권의 법입니다. 법은 정치의 한 개의 표현형식이라고 말했습니다. ……우리나라의 법은 우리 국가의 정책을 실현하기 위한 중요한 무기입니다. 우리 국가의 정책은 우리 당의 정책입니다. ……우리는 오직 법을 우리 당이 요구하는 계급적립장에서, 다시말하면 프롤레타리아독재의 립장에서 정확하게 해석하며 적용하라는것을 강조할따름입니다. ……법은 전적으로 당의 정책을 실현하며 당의 정책을 옹호하기 위하여 만들어진것이기때문에 당의 명도를 받지 않고서는 법을 옳게 집행할 수 없습니다.¹³

즉, 이 시기의 북한 당국은 법을 당의 정치, 경제, 문화, 군사 분야에서 정책을 포괄적으로 구현하면서 사회생활 전반을 조직하고 지도하는 방편이자 국가지도의 중요한 수단으로 인식하였다.¹⁴ 하지만 이 같은 북한 당국의 법제 인식이 북한사회 전반에 확산되는 데는 일정한 한계를 갖고 있었다. 이 기간 중에 제정된 법률로 현재 시행되고 있는 것은 1963년 10월 9일 채택된 국적법이 있으며, 1950년 이전에 채택된 법은 토지개혁실시에 대한 임시조치법, 사회보험법, 비료취체임시조치법 등 40개 미만에 그치고 있는 것으로 확인된다.¹⁵ 이는 당시 북한법제가 주

¹¹ Tom Bottomore 외, 김은진 편, 『마르크스 사상사전』 (서울: 청아출판사, 1988), pp. 222~225 참조.

¹² Maureen Cain and Alan Hunt, *Marx and Engels on Law* (London: Academic Press, 1979), pp. 103~104 참조.

¹³ 김일성, “우리 당 사법정책을 관철하기 위하여,” pp. 219~222.

¹⁴ 방계문, “공화국 법은 우리 당 정책실현을 위한 강력한 수단,” 『공화국 법은 사회주의 건설의 강력한 무기』 (평양: 사회과학원출판사, 1964.2.30), pp. 2~8 참조.

로 전후(戰後) 경제복구와 사회주의 기초건설에 초점을 두고 있었던데 따른 것으로 북한 당국의 법제에 관한 인식이 북한사회 저변에까지 파급되기에는 어려운 여건이었음을 알 수 있다.

나. 제2기(1970~1980년대)

사회주의 국가 간 연대의 해체와 체제전환 속에 북한은 사회결속과 체제유지를 위하여 주체사상을 이념화하고, 이를 북한사회의 통치이데올로기로서 정립하였다.¹⁶ 1960년대 말부터 주체사상이 강조된 이후 1970년대 들어 주체사상이 사회전반으로 확대되면서 초기 법치관 또한 변화하는 모습을 보였다. 즉, 주체사상의 강조에 따라 북한의 법치관도 과거 사회주의 전통적 법치관에서 더 나아가 소위 “주체의 법리론”을 통한 독자성을 보이고 있었다. 법익은 모든 개개인의 자주성을 기준으로 판단하며, 주민의 법익을 보호하기 위해서는 수령의 영도가 절대적으로 필요하다는 논리로 유일지배체제의 정당성을 역설하였다. 이에 따라 북한 당국은 주민의 자주성에 기초하여 법제를 사회저변에 확산하기 위한 정책을 추진하는 한편, “당의 과업을 수행하기 위한 수단”의 하나”로 보았던 종래 북한의 법에 관한 인식도 유일지배체제 강조와 함께 한층 강화되는 모습을 보였다.¹⁷

주체의 법리론에 의한 법치관은 사람을 사회적 관계에 의해 제약받는 것으로 보고 법의 일반적인 규제대상을 사회관계라고 규정하였던 마르크스-레닌주의 법치관에서 진화한 것이라고 주장한다. 즉, 모든 법률적 제 현상의 본질과 내용은 사회관계가 아닌 사람의 근본적인 이해관계에 따라 규정되는 것으로서 인민대중의 주동적인 역할에 의한 것임을 강조하고 있다.¹⁸ 이는 특정계급에 의한 사회주의 건설을 강조하였던 종래 전통적 사회주의에 대한 수정적 태도이다. 종래 법이

¹⁵ 1950년 이전에 임시인민위원회 결정으로 채택된 법은 3건이며, 인민위원회 법령으로 채택된 법은 15건, 그 밖에 ‘법령’이라는 명칭으로 채택된 것이 21건 가량으로 각각의 법령 명칭과 제정 시기는 유육, “북한의 법체계와 북한법 이해방법 -북한 헌법상의 법령·정령·결정 등 입법형식을 중심으로-,” p. 58 참조.

¹⁶ 차동관·김대규, “북한 주체사상의 형성과정의 허구성에 대한 비판,” 『서라벌대학교 논문집』, 제8집 (서라벌대학교, 1994.8), p. 56 참조.

¹⁷ 심형일은 사회주의법의 혁명적 본질에 관한 기술에서 우선적으로 사회주의법은 인민대중의 자주성을 옹호보장하는 새형의 법이라는 점을 설명한 다음, 사회주의법이 당정책의 한 표현형식이며 실현수단임을 설명하고 있는 바, 이 시기에도 북한의 법제 인식이 강화되고 있음을 알 수 있다. 심형일, 『주체의 법리론』 제2판(평양: 사회과학출판사, 2010.3.25), pp. 189~205 참조.

¹⁸ 위의 책, pp. 48~52. 심형일은 그의 책에서 북한법제의 근본원리, 본질과 의미, 기능과 적용 등 모든 법제분야의 논의에서 “인민대중의 자주성”을 별도로 구분하여 그 내용을 설명하고 있다.

특정계급에 의한 사회주의 혁명 도구에 불과하였다면, 이제는 다양한 계층, 계급의 인민대중에 의하여 사회주의 체제를 유지하고,¹⁹ 발전시키기 위한 일종의 질서 즉, 일상적 ‘제도(制度)’로 인식되기에 이른다.

1982년 김정일은 사회주의헌법 공포 10주년 기념연설에서 사회주의법무생활의 강화를 주장함으로써 주체의 법리론의 실천을 강조하였는데,²⁰ 동 연설에서 사회주의법무생활을 아래와 같이 정의하고, 법무생활을 강화하는데 필요한 법규범과 규정 완성의 필요성을 설명하였다.

사회주의법무생활이란 모든 사회성원들의 사회주의 국가가 제정한 법규범과 규정의 요구대로 일하며 생활하는 것입니다. 사회주의 법무생활은 국가의 법 질서에 따르는 근로인민대중의 자각적인 규율생활이며 법규범과 규정에 기초하여 사람들을 통일적으로 움직이게 하고 공동생활을 실현해가도록 하는 국가적인 조직생활입니다.²¹

법규범과 규정은 사회주의법무생활의 기초인 것만큼 법제정사업을 잘하여야 법무생활을 강화해나갈 수 있습니다. ……인민정권기관들은 수령님께서 제시하신 법제정방침에 따라 수령님의 교시와 당의 방침, 현실의 요구를 옹계 반영하여 법무생활을 강화하는데 필요한 새로운 법규범과 규정들을 만들며 지금 있는 법규범과 규정들도 더욱 완성해나가야 합니다.²²

이는 당시 사회결속과 체제유지를 위한 북한의 현실을 반영한 것이며, 주체의 법리론을 실제생활에 적용하기 위하여 인민대중의 사회주의법무생활을 강조했던 것으로 이해된다.²³ 즉, 사회주의법무생활론을 통하여 주민을 교육하고 개조하고, 경제문화 건설을 도모하였다.²⁴ 이에 따라, 북한 당국은 법무생활지도기구를 구성

¹⁹ “북한이 국제사회주의가 급격하게 몰락한 시기인 1992년에 인민민주주의로 환원한 것은 노동계급만이 아니라 다양한 계급계층의 주민들을 ‘우리식 사회주의’, ‘북한식 사회주의’ 건설의 주체로 내세우기 위한 것으로 분석된다.” 이관세 외 3인, 『북한 지식 사전』 (서울: 통일부 통일교육원, 2013), pp. 656~657.

²⁰ ‘사회주의적 법무생활론’이라는 용어가 나타난 것은 1977년 12월 15일 최고인민회의 제6기 제1차 회의에서 사회주의헌법 공포 5주년을 맞이하여 김일성이 “인민정권을 더욱 강화하자”는 제목의 연설을 통해서이다. 김도균, “북한 법체계에서의 법개념론과 법치(法治)론에 관한 고찰”, 『서울대학교 법학』, 제46권 제1호 (서울대학교 법학연구소, 2005), pp. 504~505 참조.

²¹ 김정일, “사회주의법무생활을 강화할 데 대하여(1982년 12월 15일)”, 『김정일선집 10』, 증보판 (평양: 조선로동당출판사, 2011.6.20), p. 133; 김경현, “사회주의법무생활을 강화하는 것은 선군시대 혁명과 건설의 중요한 요구”, 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』, 제55권 제2호(루계 426호), (평양: 김일성종합대학 출판사, 2009), p. 104.

²² 김정일, 위의 논문, p. 146.

²³ 심형일, 『주체의 법리론』, pp. 311~312 참조.

²⁴ 서창섭, 『법건설경험: 주체사상의 기치밑에 새 사회건설에서 이룩한 경험』, (평양: 사회과학출판사, 1984), p. 3 참조.

하여 법의 준수집행에 대한 국가적 지도를 강화하는 한편, 기존의 사회적 질서유지 기능과 법의 준수집행 보장 기능을 담당하는 “인민보안기관”, “사법검찰기관”, “재판기관”과 “중재기관”의 임무와 역할을 강조하였다.

이 시기에는 주로 법 준수집행을 위한 국가의 지도, 사회질서 유지와 관련성을 갖는 지방주권기관법, 재판소구성법, 민사소송법 등을 포함하여 14개의 법률이 제정되었다.

다. 제3기(1990년대~현재)

주체의 법리론에서 시작하여 그 실천론으로 강조된 사회주의법무생활론은 김정일 집권기인 1990년대 이후부터 “사회주의법제사업”으로 가시화되었다.²⁵ 사회주의법제사업은 새로운 법령을 제·개정하는 것을 기본내용으로 하며, 사회제도의 형성·수립과정에서 필수적으로 요구되는 것으로 인식되었다.²⁶ 이와 함께 “혁명적 준법기풍”의 확립을 위한 주민교양도 강조되었다.²⁷ 이 시기에 법제는 “법규범과 규정이 사회의 모든 성원들이 의무적으로 지켜야 할 행위준칙으로서 국가권력에 의하여 그 준수가 담보되며 사회적질서와 제도확립의 가장 기본적인 수단”²⁸으로 설명되고 있다. 또한, “사회주의법의 인민적성격으로부터 법준수가 근로인민 대중자신을 위한 것”,²⁹ “법질서는 또한 일상적인 사회생활의 안전을 유지옹호하는 것”³⁰으로 표현되고 있다. 결국, 법은 최소한 북한주민의 생활에서 없어서는 안 될 사회적 규범이며,³¹ 북한사회의 저변에까지 법제 인식이 확산될 수 있는 여건이 마련된 시기로 특징지을 수 있다.

²⁵ 2000년 이전에 사회주의법제사업을 강조하는 논문(진유현, “사회주의법제사업의 본질과 기본내용,” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』, 제43권 제3호(루계 283호), (평양: 김일성종합대학 출판사, 1997); 진유현, “사회주의법제정의 합법칙성,” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』, 제44권 제4호(루계 287호), (평양: 김일성종합대학 출판사, 1998), 2000년 이후에 사회주의법무생활 강화를 주장하는 논문(김경현, “사회주의법무생활을 강화하는 것은 선군시대 혁명과 건설의 중요한 요구”)이 게재되었던 사실에 비추어볼 때, 사회주의 법무생활 강조시기와 사회주의법제사업 강조시기를 선후관계로 명확히 구분하기는 어렵다.

²⁶ 진유현, “사회주의법제사업의 본질과 기본내용,” p. 50 참조.

²⁷ 김경현, “사회주의법무생활을 강화하는 것은 선군시대 혁명과 건설의 중요한 요구,” p. 108 참조.
²⁸ 위의 논문, p. 106.

²⁹ 황금철, “사회주의준법성의 본질과 그 강화의 필요성,” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』, 제44권 제4호(루계 300호), (평양: 김일성종합대학 출판사, 1998), p. 44.

³⁰ 진명현, “법질서의 본질적특징과 역할,” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』, 제58권 제4호(루계 468호), (평양: 김일성종합대학 출판사, 2012), p. 105.

³¹ 김봉철, 『위대한 령도자 김정일동지의 사상리론 - 법학3』 (평양: 사회과학출판사 1998), p. 13 참조.

한편, 1992년 개정헌법 제18조 제3항에서 국가는 사회주의법률제도를 완비하고, 사회주의 법무생활을 강화한다는 규정을 둔 이후 법령제정을 활발히 추진하였다. 또한 혁명적 준법기풍 마련을 위한 주민교양 활동도 적극 진행해 오고 있다. 특히 이 시기 제정법은 경제부문에 관한 내용을 다수 포함하고 있으며, 주로 경제 특구와 외국투자 유치를 위한 제도와 관련이 깊다.³² 이에 따라 정치적 선언이나 추상적 내용을 담고 있는 기존 법령에 비하여 보다 실제적이고 구체적인 내용을 담고 있으며, 환경변화에 따라 법령의 제·개정도 활발히 진행되었다. 이러한 현상은 북한에서도 법이 사회생활에서 필요한 행동의 준칙으로서 강조되고 있다는 것을 설명하며, 실질적으로 작동하지 않고 형식적인 법이라고 하더라도 어느 사회든 법은 사회영위의 기초이며 필수적인 요소임을 알 수 있다.³³ 특히 경제적 필요에 의한 대외개방 부문의 법제에서는 국제사회의 요구수준에 부응할 정도의 법적 안정성과 예측가능성을 담보하려는 노력도 확인된다.³⁴

1990년 이후 2012년 이전까지 총 171개의 법률이 제정되었다. 현행 법률은 총 187개로 1990년 이후에 제정된 법률 수가 차지하는 비중은 전체 조사대상 법령의 91.4%를 나타내고 있다.

이 시기는 법률 제정과 개정이 활발히 이루어진 시기이다. 동 기간 중의 입법활동의 변화와 어느 분야에서 입법활동이 보다 활발히 진행되었는지를 파악하기 위하여 1990년대(1990~1999년 말)와 2000년대(2000~2009년 말) 각 10년 기간을 비교 대상기간으로 구분한 결과는 다음의 <표>와 같다. 이 시기에 눈에 띄는 증가를 보이는 분야는 「계획, 노동, 재산관리부문」³⁵과 「재정, 금융, 보험부문」³⁶으로서 기업관련 영역을 포함한 북한의 경제와 밀접한 영역이라는 특성을 나타낸다.

³² 진명현, “법질서의 본질적특징과 역할,” p. 104 참조.

³³ 윤대규, “북한 사회에서의 법의 성격,” 『북한법연구』, 제6호 (북한법연구회, 2003), p. 20; 김근식은 “물론 법의 해석적용은 그자체가 법조문에 표현된 문구나 수자나 문장을 떠날 수 없으며 그에 엄격히 준하여야 한다.”고 언급하고 있다. 김근식, “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 사회주의법의 해석적용에 관한 주체의 사상리론,” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』, 제43권 제1호(루계 275호), (평양: 김일성종합대학 출판사, 1997), p. 44 참조.

³⁴ 허경일은 “법의 시간적효력과 관련하여 불소급을 원칙으로 하는 것은 사람들에게 행위의 기준을 제시해준 다음에 그것을 지키지 않으면 법적제재를 가하는 것이 리치에 맞기 때문이다.”라고 하면서 동시에 “세계 대다수 나라들에서는 일반적으로 불소급을 원칙으로 한다”라고 하여 법적 안정성과 예측가능성의 필요성과 국제사회의 요구수준을 명확히 인식하고 있다. 허경일, “법의 효력범위를 규정하는 방법,” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』, 제59권 제4호(루계 480호), (평양: 김일성종합대학 출판사, 2013), pp. 137~138.

³⁵ 사회주의노동법, 인민경제계획법, 국토계획법, 도시계획법, 설비관리법, 부동산관리법, 물자소비기준법, 로동정략법, 로동보호법, 기업소법, 자재관리법.

³⁶ 회화관리법, 보험법, 재정법, 화폐유통법, 회계법, 중앙은행법, 국가예산수입법, 상업은행법, 자금세척방지법, 회계검증법.

<표> 분야별 법 제정 및 개정 현황 비교

분 류 ^{주)}	제 정					개 정(수정보총)				
	1990~1999		2000~2009		전기 대비 (%)	1990~1999		2000~2009		전기 대비 (%)
	건수 (건)	비중 (%)	건수 (건)	비중 (%)		건수 (건)	비중 (%)	건수 (건)	비중 (%)	
주권부문	3	41	0	-	-	7	84	11	6.1	57.1
행정부문	2	27	2	26	0.0	1	1.2	3	1.7	200.0
형민사부문	5	68	2	26	△60.0	5	6.0	13	7.2	160.0
재판, 인민보안부문	3	41	5	6.5	66.7	3	3.6	6	3.3	100.0
계획, 노동, 재산관리부문	1	14	6	7.8	500.0	1	1.2	5	2.8	400.0
에너지, 금속, 지하자원부문	4	54	6	7.8	50.0	5	6.0	10	5.5	100.0
교통운수부문	2	27	8	10.4	300.0	5	6.0	10	5.5	100.0
농업, 수산부문	5	68	4	5.2	△20.0	3	3.6	4	2.2	33.3
계량, 규격, 품질감독부문	6	81	3	3.9	△50.0	7	8.4	10	5.5	42.9
인민봉사, 건설, 도시경영부문	6	81	3	3.9	△50.0	5	6.0	15	8.3	200.0
국토, 환경보호부문	6	81	7	9.1	16.7	7	8.4	18	9.9	157.1
재정, 금융, 보험부문	4	54	6	7.8	50.0	3	3.6	16	8.8	433.3
과학기술, 지적소유권, 체신부문	4	54	8	10.4	100.0	5	6.0	7	3.9	40.0
교육, 문화, 체육부문	5	68	0	0.0	-	5	6.0	4	2.2	△20.0
보건부문	5	68	3	3.9	△40.0	6	7.2	10	5.5	66.7
사회복지부문	0	0.0	4	5.2	-	0	0.0	2	1.1	-
북남경제협력부문	0	0.0	2	2.6	-	0	0.0	1	0.6	-
외교, 대외경제부문	13	17.6	8	10.4	△38.5	15	18.1	36	19.9	140.0
총 계	74	100.0	77	100.0	4.1	83	100.0	181	100.0	118.1

주: 북한법전상의 분류 체계에 따른 것임.

Ⅲ. 기업에 관한 인식과 기업관계 법령에 관한 검토

앞서 살펴본 바와 같이 최근 북한의 법제 동향은 기업을 포함한 경제관련 입법의 증가와 준법 강조로 요약해 볼 수 있다. 이는 기업법제 개편에 우호적 정책환경이라는 점에서 의미를 갖지만, 향후 북한의 기업법제 개편 방향을 전망하기 위해서는 북한사회의 기업에 대한 인식과 현재 기업법제의 내용을 보다 구체적으로 검토할 필요가 있다.

전통적으로 사회주의 체제 하에서 기업은 당의 지도에 따라 운영되어 오는 계

획경제의 하부조직으로서 자본주의 체제하에서 자율경영에 입각한 기업과 상당한 차이가 있다. 이념적 차이에 따라 생산요소의 소유주체, 기업의 이윤추구와 그 이윤의 사회적 환원 메커니즘이 전혀 다른 양상으로 제도화되어 왔다. 북한은 1960년대 대안의 사업체제와 계획의 일원화·세부화를 통하여 계획경제 체제에 입각한 기업제도를 갖추었지만, 연성예산(soft budget)의 문제 등으로 계획이 기대와 달리 생산효율 증대로 이어지지 않고, 부족경제(shortage economy)의 문제를 노정하고 있었다. 이러한 상황에서 사회주의 진영국가의 원조를 통한 경제유지도 1970년대 중반 이후 국제적 경제고립을 겪으면서 고스란히 북한이 자구적으로 해결해야 할 과제로 남게 되었다.

이 시기에 북한에서는 기업의 독립채산제, 자력갱생론이 확산되었는데, 이는 주체사상의 강조 시점과 어느 정도 일치함을 알 수 있다. 북한 당국은 기업의 생산효율 증대를 위하여 2002년 7·1 경제관리 개선조치를 통한 기업관리체제 개선을 시도하였으며, 외국기업의 북한 내 경영활동을 허용하는 등 제한적이기는 하지만 기업제도에 자본주의적 요소를 수용하는 변화를 보이고 있다. 사회주의나 자본주의 국가 모두 국민경제에서 주된 생산주체는 기업이며, 효율적 생산을 통한 부의 분배, 경제성장을 추구한다. 북한의 경우도 정치, 경제적인 환경 변화에 따라 기업제도에 관한 정책을 달리하고 있음을 알 수 있다.

이하에서는 남북 간의 기업제도에 관한 이념적 차이를 포함하여 북한사회의 문헌에 나타나 있는 기업제도에 관한 인식 수준을 살펴보고, 현행 북한의 기업관련 법제를 일별해 본다. 이는 기업제도가 법제화될 수 있는 사회적 수용 환경을 파악하는 의미를 갖으며, 이를 통하여 보다 현실성 있는 법제 개편론에 접근할 수 있을 것이다.

1. 기업에 관한 인식

가. 기업의 사전적 의미

일반적으로 국민경제의 세 가지 주체로 개인 또는 가계, 기업, 정부 및 공공부문을 들 수 있는데 정부 및 공공부문에서도 생산이 부차적으로 이루어지기는 하나 기업이 생산자이면서 유통도 담당하는 유일한 생산의 담당자이다.³⁷ 그러나 정부 및 공공부문의 역할이 전적으로 강조되는 계획경제 체제 하의 북한에서 기업을

³⁷ 양문수, 『북한경제의 시장화 양태·성격·메커니즘·함의』 (서울: 한울, 2010), p. 303 참조.

지칭하는 “기업소”의 의미는 자본주의 기업과 명백한 차이가 존재한다. 북한 경제 사전에서 정의하고 있는 기업소의 의미를 자본주의 기업과 구별하여 살펴보면 다음과 같다.

기업소는 독자적으로 경영활동을 조직진행하는 경영단위. 기업소는 공장, 광산, 탄광 등과 공통성을 가지면서도 구별되는 개념이다. 기업소가 독립적채산에 기초하는 경영단위로서의 성격을 반영하는 것이라면 공장, 광산, 탄광, 조선소 등은 생산의 조직기술적 단위로서의 특성을 반영한다. 기업소의 경영목적은 사회제도에 따라 질적으로 다르다… 우리 나라에서는 사회주의적생산관계의 유일적지배에 기초하여 자본주의적기업소는 없어졌고 사회주의적기업소만 있다. 사회주의 기업소는 그 소유형태에 따라 국영기업소와 협동단체기업소로 나누어진다. 사회주의국영기업소는 생산수단에 대한 전인민적소유에 기초하여 국가의 유일적인 계획적지도 밑에 운영되며 그것은 형식상 관리운영에서 경영상 독자성을 가진다.³⁸

자본주의기업소는 생산수단에 대한 사적소유와 임금로동자의 착취에 기초하여 리윤추구를 목적으로 운영되는 기업소. 자본주의기업소의 가장 본질적인 특징은 그것이 자본가의 사적소유로 되어있다는데 있다. 자본가는 바로 이것으로 하여 임금로동자를 고용할수 있으며 그의 잉여로동을 착취하여 리윤을 얻을수 있는것이다. 자본주의하에서 기업소는 개별적자본가에 의하여 운영될뿐아니라 주식회사나 관영기업의 경우와 같이 자본가들의 집단 또는 부르주아국가에 의하여 운영될수도 있다.³⁹

사전적인 의미로 살펴본 북한의 기업은 기본적으로 기업의 독립채산적 경영활동을 하는 경영의 단위로서 생산의 주체로 인식되고 있으며, 이 부분은 자본주의적 관점에서 볼 때도 유사하다. 다만, 사회주의 체제를 고수하는 북한의 특수성을 반영하여 생산수단의 사적소유 부정, 국가에 의한 유일적 계획에 의한 경영, 기업의 생산활동의 결과물 즉, 이윤에 대한 사회적 소유를 강조하는 특징을 보이고 있다.

나. 기업에 대한 인식

북한은 기업에 대하여 크게 두 가지 입장을 견지하고 있다. 국민경제적 역할에 관해서는 그 생산 주체로서 중요성을 강조하는 한편, 기업의 사적소유 강화, 착취적 성향과 같은 자본주의 기업의 병리현상만을 부각하여 이를 철저히 부정한다.

³⁸ 사회과학출판사, 『경제사전1』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 322.

³⁹ 사회과학출판사, 『경제사전2』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 379.

이에 관한 문헌을 기초로 각각의 인식을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 기업의 국민경제적 역할과 관련하여 북한 당국은 상당히 적극적인 입장이다. 이를 요약해 보면, 대안의 사업체계에 입각한 독립채산제 실시,⁴⁰ 기업의 증산 절약,⁴¹ 적정한 재정관리⁴²를 통한 기업의 생산성 증진을 역설한다. 더 나아가 사회주의사회의 과도적 성격을 반영하여 기업에 대해 일정한 자율성을 부여한다거나 노동에 대한 물질적인 자극에 대해서도 긍정적인 입장이다.⁴³ 이는 기업의 생산성 증진을 위한 수단으로 자본주의 기업의 자율경영과 성과보상도 일부 수용할 수 있다는 북한 지도층의 인식을 내비치고 있는 것으로 향후 북한의 기업제도 개선 폭을 가늠해 볼 수 있다.

둘째, 종래의 기업 관련 문헌들을 살펴보면, 자본주의 기업에 대한 비판적 태도를 일관되게 유지하고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 자본주의 기업의 생산수단의 사적소유와 착취를 비판하고 있으며,⁴⁴ 이들 비판론은 저개발국가에 대한 착취,⁴⁵ 정보산업시대의 근로자 착취⁴⁶ 등 폭넓은 분야를 포괄하고 있다. 이는 사유재산을 부정하는 사회주의를 근간으로 하는 북한에서 지배체제 유지를 위한 것으로 풀이

⁴⁰ 김정일, “주체의 사회주의경제관리론으로 튼튼히 무장하자(1991년 7월 1일),” 『김정일선집 15』 증보판 (평양: 조선로동당출판사, 2012.2.15), p. 65 참조.

⁴¹ 김정일, “국가예산을 바로세우고 철저히 집행할데 대하여(1990년 9월 13일),” 『김정일선집 10』 증보판 (평양: 조선로동당출판사, 1997.1.25), p. 169 참조.

⁴² 위의 논문, p. 175 참조.

⁴³ “사회주의사회의 과도적성격으로부터 사회주의경제관리에서는 기업소가 상대적독자성을 가지고 경영활동을 하며 노동에 대한 물질적자극과 상품화폐관계와 가치법칙을 경제관리의 수단으로 리용하게 됩니다. 사회주의경제관리에서 사회주의사회의 공산주의적성격만 절대화하고 그 과도적 성격을 무시하여서는 안됩니다. …… 중요한것은 사회주의사회의 과도적성격을 반영한 경제법칙과 범주를 사회주의사회의 집단주의적본성에 맞게 옹계 리용하는것입니다.” 김정일, “주체의 사회주의경제관리론으로 튼튼히 무장하자(1991년 7월 1일),” pp. 53~54.

⁴⁴ 리경영, “다국적기업체의 발생과 기본특징,” 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 제47권 제2호(루계 328호), (평양: 김일성종합대학 출판사, 2001), pp. 75~80; 김홍일, “자본주의주식회사의 특징,” 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 제50권, 제2호(루계 634호), (평양: 김일성종합대학 출판사, 2004), pp. 57~62; 김홍일, “현대자본주의하에서 자본참가를 통한 기업계열구조의 형성과 그 취약성,” 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 제51권 제2호(루계 376호), (평양: 김일성종합대학 출판사, 2005), pp. 68~72; 김홍일, “현대자본주의주식회사제도에 대한 부르조아변호론의 반동성,” 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 제55권 제2호(루계 424호), (평양: 김일성종합대학 출판사, 2009), pp. 123~126; 박정철, “현시기 일부 자본주의나라들에서 적용하고있는 회사식경제운영방식의 특징과 그 허황성,” 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 제58권 제2호(루계 460호), (평양: 김일성종합대학 출판사, 2012), pp. 152~155.

⁴⁵ 황한욱, “세계적관도에서 높은 리운을 얻기 위한 다국적기업들의 약탈한 경영전략,” 『경제연구』, 2010년 제4호(루계 제149호), (평양: 과학백과사, 2010), p. 52.

⁴⁶ 정경준, “정보산업시대 독점적고물리윤법칙 작용조건에서의 변화,” 『경제연구』, 2013년 제1호(루계 제158호), (평양: 과학백과사, 2013) 참조.

된다.

그러나 최근의 기업 관련 문헌에서는 합병, 합작사업, 외국인투자 기업과 관련한 기술도입 등 방안마련,⁴⁷ 기업전략,⁴⁸ 기업소의 생산 정상화,⁴⁹ 효율적 재무관리⁵⁰와 같은 기업의 생산성 증진 내지 외자유치를 위한 실질적 방안을 모색하는 내용들이 등장하고 있다. 특히 자본주의 기업에 대한 강한 비판에서 벗어나 외국인투자를 유치하기 위하여 북한의 제도적 지원 등의 개선 사항을 제시⁵¹하는 등 기업 관련 법제 변화에 주목할 만한 조짐이 감지되고 있다.

2. 기업 관계법령의 내용

북한은 기업을 일반적으로 규율하기 위하여 기업소법을 제정하였으나, 기업의 자율경영을 인정하지 않고, 계획에 의한 경영이라는 특성을 그대로 반영하고 있다. 한편, 북한이 외국기업을 의식하여 기업소법의 특별법으로서 입법하고 있는 외국인투자법에서도 국제사회가 갖추고 있는 기업법제의 수준에 못 미치는 것이 현실이다. 즉, 외국인투자법제상에 나타나 있는 기업 관련 조문은 기업의 창설이나, 해산 및 청산, 회계 등을 단편적으로 또는 필요 최소한만을 정하는데 그치고 있어, 우리상법상 회사편의 내용과도 상당한 차이를 보이고 있다. 이하에서는 북한 기업에 관한 기본법에 해당하는 기업소법의 내용을 살펴보고, 그 특별법적 지위에 있는 외국인투자법제상에 나타나 있는 기업활동과 관련한 조문들을 검토한다.

⁴⁷ 김철준, “합병, 합작은 선진기술도입의 중요공간,” 『경제연구』, 2007년 제1호(루계 제134호), (평양: 과학백과사, 2007), pp. 31~34; 김금희, “합병사업을 발전시키는것은 우리 나라 경제를 발전시키고 국제적경제협조를 강화하기 위한 중요한 요구,” 『경제연구』, 2007년 제1호(루계 제134호), (평양: 과학백과사, 2007), pp. 35~36; 로명성, “우리 나라에서 외국인투자기업을 관리 운영하는데서 제기되는 몇가지 문제,” 『경제연구』, 2014년 제2호(루계 제163호), (평양: 과학백과사, 2014), pp. 50~52.

⁴⁸ 박흥규, “경제전략, 기업전략에 대한 옳은 리해에서 나서는 몇가지 문제,” 『경제연구』, 2008년 제3호(루계 제140호), (평양: 과학백과사, 2008), pp. 12~15.

⁴⁹ 김정철, “공업기업소들에서 생산을 정상화하는것은 사회주의경제강국건설의 필수적요구,” 『경제연구』, 2011년 제1호(루계 제150호), (평양: 과학백과사, 2011), pp. 23~24.

⁵⁰ 김성희, “독립채산제기업소 류동자금조직의 기본요구,” 『경제연구』, 2011년 제2호(루계 제151호), (평양: 과학백과사, 2011), pp. 48~49; 장영란, “상업기업소의 경영자금리용에서 중요한 문제,” 『경제연구』, 2013년 제2호(루계 제159호), (평양: 과학백과사, 2013), pp. 37~38; 오영애, “상업기업소소득의 본질과 특성,” 『경제연구』, 2014년 제2호(루계 제163호), (평양: 과학백과사, 2014), pp. 42~43.

⁵¹ 손홍도, “우리 나라에서 외국인투자활동에 대한 일반적분석,” 『경제연구』, 2013년 제3호(루계 제160호), (평양: 과학백과사, 2013), pp. 49~50.

가. 기업소법

2010년 11월 11일 제정된 기업소법은 5개장 54개 조문으로 구성되어 있다. 동법은 기업소의 조직, 관리기구, 경영활동과 사업에 대한 지도통제를 규정하고 있어, 사회주의 계획경제적 특성을 잘 나타내고 있다. 여기서의 기업소는 남한의 사적영역의 기업과는 달리 국유기업의 성격을 갖는다.

총칙에 해당하는 제1장에서는 일반원칙 규정을 두고 있다. 제1조에서 기업소법의 목적은 기업소의 조직과 경영을 통하여 경제 발전에 공헌해야 한다는 점을 명확히 하고 있다. 기업소란 “일정한 로력, 설비, 자재, 자금을 가지고 생산 또는 봉사활동을 직접 조직진행하는 경제단위”로 규정하고(제2조), 국가는 기업소의 조직기준을 바로정하고 그것을 엄격히 지키도록 규율하고 있다(제3조). 아울러, 기업소에 대한 국가의 지도를 강조하는 특징을 보인다.

제2장은 기업소의 조직을 규정하고 있는데, 기업소조직기관에는 내각과 중앙로동행정지도기관, 도(직할시)인민위원회, 시(구역), 군인민위원회와 해당 기관이 속하도록 하였으며(제11조), 기업소조직기관은 기업소조직 신청을 받아 심의, 기업소등록과 해산 권한을 갖는다. 특히 국가의 정책과 현실의 요구에 비춰 불합리하거나 전망성이 없는 기업소를 정리하는 규정을 둬으로써(제18조) 기업의 생산성을 고려한 북한의 기업정책을 간접적으로 확인할 수 있다.

제3장은 기업소의 기관을 규정하고 있다. 지배인, 기사장, 부지배인과 같은 필요한 관리일군에 관한 사항과 관리부서를 통한 사업분담, 사업준칙작성, 회의운영에 관한 사항을 내용으로 한다. 여기서 특기할 만한 것은 우리상법상 정관 내지 내규에 해당하는 기업소사업준칙을 종업원총회에서 결정하도록 하는 점이다(제25조, 제26조). 일반적으로 정부기관 내지 공기업의 정관 등의 제정 권한은 정부가 갖는데 대하여 근로자가 그 권한을 갖는다고 규정한 것은 북한사회의 노동의 가치에 관한 인식의 특수성을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

제4장은 기업소의 경영활동에 관한 사항을 규정하고 있다. 기업소는 경영전략을 작성하고, 인민경제계획을 작성하여 해당 기관에 제출해야 한다(제29조 내지 제30조). 또한 생산공정의 관리, 기술개건과 관리, 기술자 및 전문가 등의 양성, 품질 및 설비, 동력 관리, 전력이용, 자재관리, 재산실사, 계획에 따른 제품판매, 로력관리, 재정관리 등 기업소 관리에 관한 전반적인 업무를 담당한다(제31조 내지 제49조). 특히 기업소에 대하여 종업원들의 살림집문제, 부식물공급문제, 빨감문제 등의 생활문제에 대해서 책임을 부가함으로써 기업소의 사회경제적 의미를

상당부분 부여하고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 제5장에서 기업소사업에 대한 정부의 지도통제를 규정하고 있다. 기업소사업에 대해 내각의 통일적인 지도하에 중앙기관, 도(직할시), 시(구역), 군 인민위원회가 지도통제를 담당하며, 기업소의 경영활동을 정기적으로 해당 지도 기관에 보고해야 한다. 한편, 정부는 기업소의 경영활동에 필요한 로력과 설비, 자재, 자금 등을 보장하여야 하며, 기업소의 로력과 설비, 자재, 자금 등 경영활동과 관련 없는 일에 사용할 수 없도록 규정하고 있다. 끝으로 이 법을 위반한 경우 행정재제 또는 형사책임 규정을 둬으로써 법의 규율성을 부여하고 있지만, 북한의 경제현실 등을 감안할 때 동법이 얼마나 준수되고 있는지는 추가적인 조사가 필요하다.

나. 외국인투자법제상 기업 관련 규정

(1) 검토대상

북한의 외국인투자법령 가운데 중 기업의 활동과 관련한 기업종류 및 기구, 설립, 출자, 권리에 관한 규정 내용을 검토대상으로 하였다. 이하에서는 경제개발구법(2013.5.29. 채택), 라선경제무역지대법(2011.12.3. 수정보충), 황금평, 위화도경제지대법(2011.12.3. 채택), 개성공업지구법(2003.4.24. 수정보충), 금강산관광특구법(2011.5.31. 채택), 외국인투자법(2011.11.29. 수정보충), 외국인투자기업등록법(2011.12.21. 수정보충), 합병법(2011.11.29. 수정보충), 합작법(2011.11.29. 수정보충), 외국인기업법(2011.11.29. 수정보충)과 외국투자기업 관련 개별법의 하위 규정인 합병법 시행규정(2005.8.1. 수정), 합작법 시행규정(2004.12.28. 수정보충), 외국인기업법 시행규정(2005.8.1. 수정)상에 나타나 있는 조문의 내용 또는 유사 조문 간의 내용을 비교·검토한다.

(2) 기업의 종류 및 기구

외국인투자법상 기업의 종류는 합영기업, 합작기업과 외국인기업으로 구분된다(외국인투자법 제2조). 이는 외국인투자자의 자본과 기업의 경영 참여 여부에 따라 구분된 것으로 회사의 종류를 인적요소와 자본요소의 결합에 따라 구분하고 있는 외국의 기업법제와 확연히 구별된다. 이들 외국투자기업은 북한 또는 외국에 지사, 사무소, 대리점 등을 설립할 수 있으며, 자회사를 두거나, 외국기업과 연합

할 수 있다(외국인투자법 제13조). 그러나 자회사 설립과 외국기업과의 연합에 관한 구체적인 절차를 규정하고 있지 아니하므로, 이에 관해서는 여전히 법제도 밖에서 규율되거나, 국제 관행 또는 필요에 따라 북한 당국의 개입이 가능하므로 법적 안정성이 미흡하다는 지적이 가능하다.

합영기업에는 최고결의기관인 이사회를 둔다(합영법 제16조). 합영기업의 이사회에는 규약의 수정보충, 기업의 발전 대책, 등록자본의 증가, 경영계획, 결산과 분배, 책임자, 부책임자, 재정검열원의 임명 및 해임, 기업의 해산 같은 문제들을 토의하고, 결정하는 기구로서 우리 상법상 주식회사의 이사회와 다르며, 최고 의사결정기관이라는 점에서 주주총회와 유사하다.⁵² 또한, 우리 상법상 감사와 유사한 기능을 하는 재정검열원을 두고 있다.⁵³ 한편, 외국인투자가의 자본적 참가만을 허용하는 합작기업이나, 직접 경영을 허용하는 외국기업의 경우 법상 필요적 기구를 규정하고 있지 않다.⁵⁴ 다만, 합작법 시행규정에서 합작계약에 포함될 사항으로 경영관리기구를 명시하고 있으며(규정 제16조), 외국인기업법 시행규정에서 외국인기업의 규약에 기업의 기구 및 그 직능(이사장, 사장, 회계 책임자, 재정검열원의 임무와 권한)을 기재하도록 규정하고 있다. 생각건대 합영기업의 경우 그 경영을 북한 측에서 일부를 관여하게 되므로 필요적 기관을 법으로 명시하고 있으며, 합작기업의 경우에는 기업의 경영을 전적으로 북한 측이 담당하게 되므로 별도로 명시하지 않은 것으로 보인다. 또한, 외국기업의 경우는 이사장 등의 임무와 권한을 규약에 포함하라는 규정만을 두고 있어 기구 구성에 관해서는 기업의 자율에 맡기는 것으로 추측할 수 있다. 물론, 이들 외국투자기업은 기업소법의 적용이 배제되므로(기업소법 제10조), 기업소법상의 관리기구를 둘 법상의 의무가 없음은 명백하다.

(3) 기업의 창설(설립)

북한민법은 민사법률관계의 당사자로 기업소를 규정하고 있으며, 해당 기관에 등록함으로써 창설된 것으로 인정한다(민법 제12조). 외국투자기업은 외국투자기업등록법에 따라 의무적으로 창설등록, 주소등록, 세무등록, 세관등록을 하여야 한다. 투자관리기관이 외국투자기업의 창설등록을 담당하며, 기업소제지의 도(직

⁵² 안성조, “북한 외국인투자기업법의 체계론적 연구,” (경기대학교 박사학위논문, 1997), p. 73.

⁵³ 관리기구의 운영에 관한 상세한 내용은 합영법 시행규정(2005.1.17. 수정된 것) 제4장 참조.

⁵⁴ 합작법 제17조는 임의적 기구로서 합작당사자에 의한 비상설 공동협의기구를 조직할 수 있도록 규정하고 있다.

할시) 인민위원회가 주소등록을, 해당 재정기관이 세무등록을 해당 세관이 세관등록을 각각 담당한다(외국투자기업등록법 제3조). 다만, 특수경제지대의 경우 창설승인을 받은 외국투자기업은 특수경제지대와 관련한 개별법이 정하는 바에 따라 등록한다(외국투자기업등록법 제8조).⁵⁵ 특히 등록된 날부터 법인격이 부여된다는 규정을 두고 있으므로(외국투자기업등록법 제11조), 창설승인 절차를 진행 중이거나 승인 완료 후 등록 전 외국인투자기업의 거래 활성화는 물론 그 거래상대방에 대한 법적 안정성을 담보하는데 미흡하다.

한편, 특수경제지대 관련 개별법과 외국투자기업 관련 개별법의 내용의 거의 동일하거나, 소폭의 차이를 보이는 등 규정의 통일성과 일관성 결여에 따른 문제를 안고 있다. 더욱이 2013년 5월 29일 경제개발구법이 기존의 특수경제지대에 관련 개별법과 거의 동일한 내용으로 제정됨에 따라, 각 법령 간의 체계 및 상호 관계를 더욱 모호하게 하고 있으므로 이들 유사 법령 간의 통합, 조정이 요구된다.

(4) 등록자본의 출자

기업소는 국가의 조치에 따라 조직되며(기업소법 제12조), 국가예산에 의한 계획경제에 의하므로 별도의 자본 출자의무를 규정하고 있는데 대하여 외국자본의 유치를 목적으로 하는 외국인투자기업의 경우에는 기업소 등록에 따른 출자에 관하여 상세하게 규정하고 있다.

합영 및 합작기업의 경우 계약문건에 따라 출자하여야 하며(합영법 시행규정 제29조; 합작법 시행규정 제36조), 외국인기업의 경우 기업창설승인문건에 정한 데 따라 출자하여야 한다(외국인기업법 시행규정 제28조). 출자 재산은 금전 이외에 현물 및 특허권 등 무체재산권을 포함한다(합영법 시행규정 제30조; 합작법 시행규정 제37조; 외국인기업법 시행규정 제32조). 출자 대상인 현물재산 및 무체재산권의 범위는 각각의 시행규정에서 그 범위를 규정하고 있다.

또한, 출자는 기업창설승인문건에 정하여진 기간 안에 하도록 규정하고 있다. 합영 및 합작 기업의 경우 불가피한 사정이 있는 경우 관리기관의 승인으로 출자 기간을 12개월까지 연장할 수 있도록 하고 있다(합영법 시행규정 제39조, 제40조; 합작법 시행규정 제47조, 제48조; 외국인기업법 시행규정 제29조). 출자 기일을

⁵⁵ 다만, 금강산관광특구법상 기업의 창설신청 규정은 생략되어 있으며, 기업을 창설하려는 투자가는 국제관광특구개발총계획의 요구를 지켜야 할 것만을 요구하고 있어(동법 제25조), 등록주의를 채택하고 있는 것으로 보인다.

위반할 경우 기업창설승인을 취소할 수 있으며, 출자를 정한 기일 내에 하지 않아 손해가 발생한 경우에 합병 및 합작 상대방에 대한 손해배상 의무를 규정하고 있다(합영법 시행규정 제41조, 제42조; 합작법 시행규정 제49조, 제50조). 외국인기업의 경우 출자 연장기간과 취소 가능 여부, 손해배상 의무를 정하고 있지 않는 사유는 확인할 수 없으나, 합병 및 합작기업이 북한 측과 공동 출자를 기초로 하고 있으므로 외국인투자기업이 출자를 이행하지 않는 경우에도 기업 운영이 가능하데 반하여 외국인기업의 경우 외국인투자자의 출자가 반드시 수반되어야 하는데 따른 것으로 추정해 볼 수 있다. 하지만, 외국인투자기업과 거래하는 상대방의 법적 안정성 보호, 동 기업과의 거래 활성화를 위해서는 자본충실의 책임에 관한 일반 규정을 두는 것이 바람직하다. 예컨대, 우리상법이 발기인에 대하여 납입담보책임을 부과하고, 손해배상책임을 규정하고 있는 것⁵⁶과 같이 등록자본의 출자 책임이 있는 자에 대한 출자담보책임과 합병 및 합작 상대방에 국한한 손해배상책임이 아닌 회사에 대한 손해배상책임을 규정하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

한편, 등록자본의 증감과 관련하여 관리기관의 승인 내지 변경등록을 통하여 증가는 허용하나, 감소는 일체 금지되고 있다(합영법 시행규정 제46조; 합작법 시행규정 제54조; 외국인기업법 시행규정 제30조). 그러나 기업이 생산활동 등에 실제 필요한 자금을 초과하여 보유할 경우 자기자본이익율 등이 하락하는 등 기업가치에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 점을 고려하여 필요성이 인정될 경우에 등록자본의 감소도 인정할 필요가 있다.

(5) 기업의 권리

기업은 법인으로서 일반적으로 권리의 주체가 될 수 있는 일반적 권리능력을 갖는다. 다만, 자연인이 아니므로 자연인을 전제로 하는 권리는 제한되며, 법 정책적 목적에 따른 권리 제약도 가능하다. 그 밖에 기업의 목적사업과 관련한 권리 제한의 가부에 관해서는 학설상 이견이 있지만, 기업 활동의 현실을 반영하여 목적의 범위를 문자에 구애됨이 없이 넓게 해석하고 있으므로 사실상 학설 차이는 중요한 의미를 갖지 않는다.⁵⁷ 북한의 경우 기업소도 민법의 규제대상의 당사자로서 독자적인 지위를 보장하고 있으므로(민법 제2조), 기업소가 일반적 권리능력을

⁵⁶ 우리상법은 회사성립 후 납입이 완료되지 않은 주식이 있는 때에는 발기인이 연대하여 납입하도록 규정하거나, 발기인이 회사의 설립에 관하여 그 임무를 해태한 때에는 그 발기인은 회사에 대하여 연대하여 손해를 배상할 책임을 부가하고 있다(상법 제321조, 제322조).

⁵⁷ 최준선, 『제7판 회사법』 (서울: 삼영사, 2012), p. 57.

갖는다고 볼 수 있다. 그러나 계획경제의 특성이 반영된 기업소법이 적용되는 등 기업경영에 정부의 개입이 일상적이며, 법령의 규제적 성격으로 인하여 그 권리의 범위가 상당히 제약적이라는 특징을 갖는다.

이러한 북한 법제의 특성에서 비롯하여 기업소법의 특례규정으로 특수경제지대법상 기업의 권리를 별도로 명시하고 있다. 투자가는 경제무역지대에 회사, 지사, 사무소 등을 설립하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있도록 규정하는 한편(라선 경제무역지대법 및 황금평, 위화도경제지대법 제5조; 개성공업지구법 제3조), 기업의 권리에 관한 일반규정으로 “경제무역지대에서 기업은 경영 및 관리질서와 생산계획, 판매계획, 재정계획을 세울 권리, 채용 및 임금기준과 지분형식, 생산물의 가격, 이윤의 분배 방안을 독자적으로 결정할 권리를 갖는다. 또한, 기업의 경영활동에 대한 비법적인 간섭은 할 수 없으며 법규에 정해지지 않은 비용을 징수하거나 의무를 지을 수 없다”고 규정하고 있다(라선경제무역지대법 제40조; 황금평, 위화도경제지대법 제34조). 또한, 경제무역지대에서 기업과 개인의 지적재산권은 법적보호를 받는다(라선경제무역지대법 72조; 황금평, 위화도경제지대법 제48조). 그러나 특수경제지대법 가운데 개성공업지구법과 금강산관광특구법은 이러한 권리규정을 두지 않고 있어 이들 규정 사이에도 일관성이 결여되어 있다는 문제가 있다.⁵⁸ 더 나아가 앞서 언급한 특례규정을 반대 해석해 보면 외국인투자기업에 관한 법령에는 이러한 기업의 권리에 관한 규정을 별도로 두고 있지 않으므로 특수경제지대 이외의 지역에서 외국인투자기업에 대해서는 상기한 권리를 인정할 수 없게 된다. 결국, 북한 정부의 간섭이나, 권리제약이 가능한 것으로 해석되는 한 사실상 외국인투자기업이 북한의 특수경제지대 이외에서 생산활동을 제약하는 문제도 안고 있다.⁵⁹

⁵⁸ 개성공업지구법 제7조는 “공업지구에서는 투자가의 권리와 이익을 보호하며 투자재산에 대한 상속권을 보장한다.”라는 일반 권리규정을 두고 있으나, 다른 특수경제지대법에서와 같은 수준으로 규정하고 있지 않으며, 금강산관광특구법은 이러한 일반적 권리 규정을 두고 있지 않다. 이들 특수경제지대법 간에 차이를 들만한 정책적 사유가 있는지도 불투명하다.

⁵⁹ 2004년 합병법, 합작법, 외국인투자법에서는 외국인투자기업을 라선·선봉경제무역지대에 설립하는 것을 기본으로 하고 필요에 따라 다른 지역에 할 수도 있는 것으로 규정하고 있었으나, 2006년 개정된 법에서는 ‘공화국 영역 안에서’로 단순화함으로써 투자지역의 제한을 철폐한 바 있다. 이번 개정에서 ‘공화국 영역 안에서’라는 문구를 아예 삭제하거나 ‘우리나라에서’로 변경함으로써 투자지역제한 철폐의 기본입장을 유지하고 있는 것으로 보인다. 그러나 외국투자가가 자본의 전부를 투자한 외국인기업에 대해서는 ‘정해진 지역’에 창설·운영될 것을 전제로 함으로써 여전히 투자지역에 대한 제한을 유지하고 있다. 신현윤, “최근 북한 외국인투자관계법 개정의 과제와 전망,” 『저스티스』, 통권 제131호 (한국법학원, 2012), pp. 281~282.

IV. 북한 기업법제의 개편방향

종래 북한 당국은 법제를 당에 의한 강력한 통치수단의 하나로 인식한데 머물고 있었다면, 혁명적 준법기풍 강조 등을 통하여 법제에 대한 주민교양을 확대하면서 사전예방적 차원에서 법제의 기능을 인식하기에 이른다. 이는 최소한 주민이 알고 있는 법제도의 틀을 이탈하여 당이 전형적인 조치를 취하는데 부담이 될 수밖에 없음을 나타낸다. 즉, 당의 정책 실현을 위한 하나의 수단에 불과했던 전통적 사회주의적 법치주의는 북한의 주체의 법리론을 거쳐 사회주의 법무생활론에 근거한 법령 제정의 확대, 혁명적 준법기풍에 의한 주민 교양의 확대를 통해 법적 안정성이 어느 시기보다 강조되고 있음을 알 수 있다. 또한, 1990년 이후부터 본격적으로 법률의 제정과 개정을 진행하고 있으며, 2000년 이후에 보다 활발한 법제 활동이 이루어지고 있다. 1990년에 접어들면서 경제관련 입법이 확연히 증가하였으며, 특히 2000년대 이후 「외교, 대외경제부문」과 「계획, 로동, 재산관리부문」, 「재정, 금융, 보험부문」에서 이러한 현상이 뚜렷해지고 있음을 주목할 필요가 있다.

결국, 기업활동을 포함한 경제관련 법제영역에서 북한은 국제사회가 요구하는 법적 안정성과 예측가능성 확보 즉, 실질적 법치주의의 일부를 수용하는데 적극적인 움직임을 보일 것으로 예상된다.⁶⁰ 어느 때보다 기업제도와 관련한 북한의 법제 개선도 보다 활발히 진척될 것이다. 다만, 기업을 포함한 경제관련 법제영역 밖의 모든 영역에서 이와 같은 빠른 변화를 기대하기는 어렵다. 주체의 법리론을 이론적 근거로 하는 사회주의 법무생활론도 여전히 법이 당의 통치수단이라는 점을 배제하고 있지 않으므로,⁶¹ 국제사회의 적극적인 요구 등과 같은 환경적 변화

⁶⁰ “북한의 최근 입법동향을 보면, 전반적으로 폐쇄에서 개방으로 실용주의적 경향을 보여주고 있다. 근자에 제정 또는 개정된 북한의 법률들의 내용을 일별할 때, 이데올로기적 요소가 줄어들고 객관적 사회규범으로서의 기능과 역할이 기대됨으로써... 앞으로 법에 의한 통치로의 변화가 진행될 가능성이 엿보인다.” 장명봉, “북한의 최근 법제 동향과 전망 - ‘북한에도 법이 있는가?’에 대한 성찰,” 『통일과법률』, 창간호 (서울: 법무부, 2010), p. 76.

⁶¹ 북한의 법이론가들의 글에서도 이를 확인할 수 있다. “우리는 당과 수령, 사회주의제도를 보위하는 것이 우리 법의 근본사명이라는 것을 한시도 잊지 말고 선군시대의 요구에 맞게 사회주의 법의 기능과 역할을 백방으로 높이고 사회주의법무생활을 더욱 강화하여...” 김정현, 위의 논문, p. 105; “당의 로선과 정책은 당과 국가활동, 법률활동을 비롯한 모든 활동의 유일한 지도적지침이다. 따라서 국가의 기본법인 헌법은 물론 사회관계의 각이한 분야와 부문을 규제하는 모든 부문법도 철저히 당의 로선과 정책에 기초하여 제정하고 완성해나가야 한다.” 김원출, “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 사회주의법의 해석적용에 관한 주체의 사상리론,” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』, 제54권 제2호(루계 414호), (평양: 김일성종합대학 출판사, 2008), p. 63.

가 없다면 주권, 행정 부문 등 체제유지와 밀접한 관련을 맺고 있는 법제분야에서 법치관의 변화는 상대적으로 느리게 진행될 것이다.⁶²

한편, 기업에 관하여 부정적인 시각을 강하게 유지하였던 종래의 입장도 차츰 변화하는 모습을 보이고 있다. 최근 문헌에서 기업의 생산성 증진 내지 외자유치를 위한 북한 당국의 실질적인 방안을 모색하는 노력도 확인되고 있다. 1990년대 특수경제지대 및 외국투자기업과 관련한 개별법이 제정된 이후 몇 차례의 수정이 있었고, 2010년에는 기업소법을 제정하는 등 그 동안 북한사회의 기업에 대한 인식을 반영하는 조치가 있었다. 그러나 북한의 기업법제는 사회주의 체제에서 계획경제의 특성을 반영하듯 기업소법은 국가의 계획에 의한 국영기업에 관한 내용이며, 외국자본을 유치하기 위하여 제한적으로 다른 나라 기업법제의 일부 내용을 외국인투자 및 특수경제지대법에 수용하고 있지만, 여전히 개선이 요구되는 상황이다.

먼저 다양한 기업의 형태에 관한 일반규정이 없고, 기업의 결합에 관한 구체적인 절차 등을 정하고 있지 않아 외국투자기업을 유인하는데 제약요인이 되고 있다. 또한, 기업의 창설에 관한 규정들이 개별 특수경제지대법과 외국인투자법에 각각 유사하게 규정되어 있으나, 소폭의 차이점이 있어 각 법령 간의 체계 및 상호 관계가 모호하다는 문제를 안고 있다. 그 밖에 기업 창설 등록진, 등록자본 출자 전에 외국투자기업과 거래하는 거래상대방을 보호하고, 거래의 안정성과 활성화를 담보하기 위한 규정이 미비하며, 기업의 권리와 관련한 특수경제지대법상의 규정도 명백한 사유 없이 각 법령 간에 차이점이 발견된다.

향후 북한의 기업 관련 법제는 개별법 간의 공통 사항을 통합하여 일반적으로 적용되는 규정과 합영, 합작 기업 등 기업 간의 특성 등을 감안하여 예외규정을 두는 방식으로의 개선이 요구되며, 외국투자기업이 북한에서 경영활동을 활발히 지원할 수 있도록 법적 안전장치도 보강되어야 한다. 입법기술적으로는 특수경제지대별로 두고 있는 개별법을 통합하고, 외국투자기업에 관한 합영법, 합작법, 외국기업법의 통합법 제정을 고려해 볼 수 있다. 통합 외국기업법 제정 시 국제사회에서 일반적으로 승인되고 있는 회사법상의 일반규정을 참조할 것으로 예상된다.

북한의 사회주의적 법치관의 변화와 경제분야 입법 수요의 증가에 따라 관련 법령의 개편에도 적극적이고, 구체적인 양상을 보일 것이다. 특히 개성공단에서

⁶² 김도균도 이와 유사한 맥락에서 특정부문의 법제사업이 진행되지만 인권관련 부분에서는 법치의 원리가 더디게 이루어져갈 것이라는 의견을 제시하고 있다. 김도균, 위의 논문, pp. 511~512 참조.

남북한이 진행하였던 법제분야의 경험은 향후 북한의 기업법제의 개편에도 시사하는 바가 크다.⁶³ 따라서 개성공단 관련 법령에서 북한 기업법제의 개선점을 찾는 노력을 포함하여 우리 기업법제와 연계방안에 관한 추가적인 후속 연구가 필요하며, 재정, 금융 등 경제 전 분야에 걸쳐 폭넓은 법제 연구도 병행되어야 한다.

이와 함께 남북 간 공동연구 등을 통하여 남북 법제의 차이에 관한 양측의 이해도를 높이는 한편, 북한의 기업법제 등 경제분야 법제 개편과정에서 남북 법제 간 연계점을 찾는 공동의 노력도 절실히 요구된다.

■ 접수: 10월 13일 ■ 심사: 10월 23일 ■ 채택: 11월 14일

참고문헌

1. 단행본

국내 문헌

- 권영성. 『헌법학원론』. 서울: 법문사, 2008.
 김철수. 『헌법학신론』. 서울: 박영사, 2009.
 성낙인. 『헌법학』. 서울: 법문사, 2008.
 양문수. 『북한경제의 시장화 양태·성격·메커니즘함의』. 서울: 한울, 2010.
 이관세 외 3인. 『북한 지식 사전』. 서울: 통일부 통일교육원, 2014.
 최준선. 『제7판 회사법』. 서울: 삼영사, 2012.
 허영. 『한국헌법론』. 서울: 박영사, 2007.
 Bottomore, Tom 외. 김은진 편. 『마르크스 사상사전』. 서울: 청아출판사, 1988.

북한 문헌

- 김봉철. 『위대한 령도자 김정일동지의 사상리론 - 법학3』. 평양: 사회과학출판사, 1998.
 사회과학출판사. 『경제사전 1』. 평양: 사회과학출판사, 1970.
 _____. 『경제사전 2』. 평양: 사회과학출판사, 1970.
 심형일. 『주체의 법리론』 제2판. 평양: 사회과학출판사, 2010.3.25.

⁶³ 박정원, “개성공단의 행정법 규율과 법제정비,” (법무부, 2010), p. 30 참조: “개성공단의 법제 인프라는 남북한의 통합법제의 실험장. 북한의 경제개혁법제에 대한 선례 규범으로서의 기능과 역할 면에서 큰 의미를 부여할 수 있다.” 박정원, “개성공단의 법제 인프라구축을 위한 거버넌스 확충,” 『서울국제법연구』, 제15권 제2호 (서울국제법연구원, 2008), p. 144.

서창섭. 『법건설경험: 주체사상의 기치밑에 새 사회건설에서 이룩한 경험』. 평양: 사회과학 출판사, 1984.

법률출판사. 『조선민주주의인민공화국 법전(2012년)』. 2012.

Cain, Maureen and Alan Hunt. *Marx and Engels on Law*. London: Academic Press, 1979.

2. 논문

국내 문헌

김도균. “북한 법체계에서의 법개념론과 법치(法治)론에 관한 고찰.” 『서울대학교 법학』. 제46권 제1호 (서울대학교 법학연구소), 2005.

박정원. “개성공단의 법제 인프라구축을 위한 거버넌스 확충.” 『서울국제법연구』. 제15권 제2호 (서울국제법연구원), 2008.

_____. “개성공단의 행정법 규율과 법제정비.” 법무부, 2010.

박희일. “북한의 기업소법 제정의 의미.” 『경희법학』. 제47권 제2호 (경희대학교 법학연구소), 2012.6.

신현윤. “최근 북한 외국인투자관계법 개정의 과제와 전망.” 『저스티스』. 통권 제131호 (한국법학원), 2012.8.

안성조. “북한 외국인투자기업법의 체계론적 연구.” 경기대학교 박사학위논문, 1997.

유 욱. “북한의 법체계와 북한법 이해방법 -북한 헌법상의 법령·정령·결정 등 입법형식을 중심으로-.” 『법조』. 통권 제6호 (법무부), 2011.5.

장명봉. “북한의 최근 법제 동향과 전망 - “북한에도 법이 있는가?”에 대한 성찰.” 『통일과 법률』. 창간호 (법무부), 2010.

정용상. “중국어사법의 총론적 검토.” 『외대논총』. Vol. 27 (부산외국어대학교), 2003.

차동관김대규. “북한 주체사상의 형성과정의 허구성에 대한 비판.” 『서라벌대학교 논문집』. 제8집 (서라벌대학교), 1994.8.

북한 문헌

김경현. “사회주의법무생활을 강화하는 것은 선군시대 혁명과 건설의 중요한 요구.” 『김일성 종합대학학보: 력사, 법학』. 제55권 제2호(루계 426호), 평양: 김일성종합대학교 출판사, 2009.

김근식. “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 사회주의법의 해석적용에 관한 주체의 사상 리론.” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』. 제43권 제1호(루계 275호), 평양: 김일성 종합대학 출판사, 1997.

김금희. “합영사업을 발전시키는것은 우리 나라 경제를 발전시키고 국제적경제협조를 강화하기 위한 중요한 요구.” 『경제연구』. 2007년 제1호(루계 제134호), 평양: 과학 백과사, 2007.

김성희. “독립채산제기업소 류동자금조직의 기본요구.” 『경제연구』. 2011년 제2호(루계

- 제151호), 평양: 과학백과사, 2011.
- 김원출. “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 사회주의법의 해석적용에 관한 주체의 사상 리론.” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』. 제54권 제2호(루계 414호), 평양: 김일성종합대학 출판사, 2008.
- 김일성. “우리 당 사법정책을 관철하기 위하여(1958년 4월 29일).” 『김일성 저작집 12』. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- 김정일. “국가예산을 바로세우고 철저히 집행할데 대하여(1990년 9월 13일).” 『김정일선집 10』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.1.25.
- _____. “주체의 사회주의경제관리리론으로 튼튼히 무장하자(1991년 7월 1일).” 『김정일선집 15』. 증보판, 평양: 조선로동당출판사, 2012.2.15.
- _____. “사회주의법무생활을 강화할 데 대하여(1982년 12월 15일).” 『김정일선집 10』. 증보판, 평양: 조선로동당출판사, 2011.6.20.
- 김정철. “공업기업소들에서 생산을 정상화하는것은 사회주의경제강국건설의 필수적요구.” 『경제연구』. 2011년 제1호(루계 제150호), 평양: 과학백과사, 2011.
- 김철준. “합영, 합작은 선진기술도입의 중요공간.” 『경제연구』. 2007년 제1호(루계 제134호), 평양: 과학백과사, 2007
- 김홍일. “자본주의주식회사의 특징.” 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』. 제50권, 제2호(루계 634호), 평양: 김일성종합대학 출판사, 2004.
- _____. “현대자본주의하에서 자본참가를 통한 기업계열구조의 형성과 그 취약성.” 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』. 제51권 제2호(루계 376호), 평양: 김일성종합대학 출판사, 2005.
- _____. “현대자본주의주식회사제도에 대한 부르조아변호론의 반동성.” 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』. 제55권 제2호(루계 424호), 평양: 김일성종합대학 출판사, 2009.
- 로명성. “우리 나라에서 외국인투자기업을 관리운영하는데서 제기되는 몇가지 문제.” 『경제연구』. 2014년 제2호(루계 제163호), 평양: 과학백과사, 2014.
- 리경영. “다국적기업체의 발생과 기본특징.” 『김일성종합대학학보 철학, 경제학』. 제47권 제2호(루계 328호), 평양: 김일성종합대학 출판사, 2001.
- 리경철. “법규정리에 대한 일반적리해.” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』. 제50권 제3호(루계 369호), 평양: 김일성종합대학 출판사, 2004.
- 박정철. “현시기 일부 자본주의나라들에서 적용하고 있는 회사식경제운영방식의 특징과 그 허황성.” 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』. 제58권 제2호(루계 460호), 평양: 김일성종합대학 출판사, 2012.
- 박흥규. “경제전략, 기업전략에 대한 옳은 리해에서 나서는 몇가지 문제.” 『경제연구』. 2008년 제3호(루계 제140호), 평양: 과학백과사, 2008.
- 방계문. “공화국 법은 우리 당 정책실현을 위한 강력한 수단.” 『공화국 법은 사회주의 건설의 강력한 무기』. 평양: 사회과학원출판사, 1964.2.30.
- 손홍도. “우리 나라에서 외국인투자활동에 대한 일반적분석.” 『경제연구』. 2013년 제3호(루계 제160호), 평양: 과학백과사, 2013.
- 오영애. “상업기업소소득의 본질과 특성.” 『경제연구』. 2014년 제2호(루계 제163호), 평양:

- 과학백과사, 2014.
- 장영란. “상업기업소의 경영자금리용에서 중요한 문제.” 『경제연구』. 2013년 제2호(루계 제159호), 평양: 과학백과사, 2013.
- 진명현. “법질서의 본질적특징과 역할.” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』. 제58권 제4호(루계 468호), 평양: 김일성종합대학 출판사, 2012.
- _____. “사회주의법제사업의 본질과 기본내용.” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』. 제43권 제3호(루계 283호), 평양: 김일성종합대학 출판사, 1997.
- 진유현. “사회주의법제정의 합법칙성.” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』. 제44권 제4호(루계 287호), 평양: 김일성종합대학 출판사, 1998.
- 정경준. “정보산업시대 독점적고물리법칙 작용조건에서의 변화.” 『경제연구』. 2013년 제1호(루계 제158호), 평양: 과학백과사, 2013.
- 황금철. “사회주의준법성의 본질과 그 강화의 필요성.” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』. 제44권 제4호(루계 300호), 평양: 김일성종합대학 출판사, 1998.
- 황한옥. “세계적판도에서 높은 리운을 얻기 위한 다국적기업들의 악랄한 경영전략.” 『경제연구』. 2010년 제4호(루계 제149호), 평양: 과학백과사, 2010.
- 허경일. “법의 효력범위를 규정하는 방법.” 『김일성종합대학학보: 력사, 법학』. 제59권 제4호(루계 480호), 평양: 김일성종합대학 출판사, 2013.

3. 기타자료

통일부 북한정보포털. <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?summaryMenuId=EC204>>.

■ Abstract

Legislative Trends and Direction of the Enterprise Law Reform in North Korea

Chan-Hong Park

This study is focused on identifying and understanding the level of corporate legislation in North Korea through analyzing a wide range of North Korean literature including enterprise related law and then finding some implication on direction of enterprise law reform considering improvement of relationship between South and North Korea.

North Korean authorities have recognized law as just one of the means of ruling. But recently they emphasize the legal stability and predictability at least in the field of international economy. Moreover, after 1990 the economic legislation significantly increased.

On the other hand, the position of a negative perspective about the corporate is gradually changing. Recently we can easily find the authorities' efforts of promoting productivity in the field of enterprise. However, it is still required to improve the North Korean enterprise and foreign investment laws. General provisions relating to the various businesses are not established. Additionally, these laws are facing some problems of 'blurring regulatory', lack of guaranteeing the transaction stability, ect.

Therefore, North Korean authorities are required to improve the current legislation considering some general terms, conditions and contents of legal stability. Integrating some similar legislation need to be adopted.

Key Words: Rule of Law in North Korea, Enterprise Act in North Korea, Trends of North Korea Legislation

북한의 국제정치와 한국의 딜레마

서 동 구*

- | | |
|---------------------------|-----------------|
| I. 서론 | V. 4강의 전략적 상호작용 |
| II. 북한 핵전략 | VI. 우리의 딜레마 |
| III. 국제체제의 변화: '동아시아 G-2' | VII. 결론 |
| IV. 4강의 동아시아 정책과 북핵전략 | |

국문요약

북한이 사실상 핵무기 보유국으로 등장하고 있는 현실에서 북한의 비핵화를 위한 6자회담은 장기 공전하고 있다. 과연 국제사회는 북한의 핵무기 개발에 대해 인내를 지나 묵인하기로 한 것인가? 우리는 어떻게 대응해야 하는가? 본고는 이 질문들에 대한 해답을 찾고자 먼저 북한의 핵전략에 대해 이론적으로 검토한 후 동아시아 국제체제 전환과정을 배경으로 4강의 동아시아 정책과 북한 핵에 대한 대응 전략을 고찰해보고자 한다. 미국은 세력재균형 정책을 바탕으로 인내전략, 중국은 세력팽창 정책을 바탕으로 분산전략, 일본은 적극적 기회주의를 바탕으로 우회전략, 러시아는 적극적 실용주의를 바탕으로 이중전략을 각각 구사하고 있다고 평가된다. 4강의 전략적 상호작용을 분석한 결과 유럽차원 지역갈등

(미/러)과 동아시아차원 지역갈등(미/중)이 우리가 처한 핵 딜레마와 동맹 딜레마에 부정적 영향을 주고 있다. 한편 일본과 러시아는 강력한 국내정치적 필요에 의해 기회주의/실용주의 대외행태가 적극화 되면서 북핵문제 해결을 위한 4강의 전략적 공감대 형성에 장애로 작용하고 있다. 더구나 북한은 핵보유국이라는 새로운 정체성에 대한 인식을 바탕으로 4강에 대해 신(新)외교를 추진하는 동향을 보이고 있어 우리의 딜레마에 새로운 차원을 더해주고 있다. 결론적으로 우리가 처한 더블 딜레마의 위험관리 방향을 제시하고자 한다.

주제어: '동아시아 G-2', 핵개발, 비핵화, 핵억지, 핵 딜레마, 동맹 딜레마, 전략적 상호작용

I. 서론

국제정치학자 왈츠(Waltz)와 세이건(Sagan)은 2013년 북한의 핵무기에 대해 상반된 견해를 밝히고 있는데 먼저 왈츠는 북한의 핵무기 개발에 대해 우려할 필요가 없다는 입장을 보이고 있다. 반면에 세이건은 심각한 우려를 표명하면서 시급한 대책을 촉구하고 있다. 왈츠는 북한의 핵무기 개발의 동기는 본질적으로 억지에 있기 때문에 일단 핵무기를 보유하게 되면 대외행태가 덜 폭력적이 될 것이

* 통일연구원 객원연구위원

라는 점을 지적했다. 이어서 북한이 핵무기를 보유하고 있다고 판단되었던 지난 5년 동안처럼 앞으로도 ‘핵무장한 북한과 편안하게 살 수 있다(We could live comfortably with a nuclear North Korea)’고 주장했다.¹ 또한 북한이 보유한 소규모 핵역량보다 북한정권의 붕괴가 더 큰 국제적 관심사라는 점과 함께 주변 정세의 안정을 원하는 중국의 부상으로 인해 6자회담 등을 통해 북한을 관리할 수 있다는 점을 강조했다.² 이에 반해 세이건은 북한이 핵무장으로 강해지면서 오히려 신중한 대외행태를 보일 것이라는 명제에 의문을 제기하고 있다. 특히 경제적 필요 등으로 핵물질 및 핵기술을 수출할 가능성이 우려된다면서 시리아에 대한 핵시설 제공 및 이란과의 핵기술 교류를 예로 들고 있다.³ 또한 핵무장한 북한을 안정화 요소(a force for stability)로 인정할 것이 아니라 북핵 위협을 통제하기 위해 제재, 협상, 억지 등 다양한 수단을 동원해야한다고 주장했다.⁴

왈츠와 세이건이 2013년에 왜 이와 같은 논쟁을 하고 있는가? 그 배경에는 북한의 비핵화를 위한 6자회담이 2008년 12월 중단된 이래 거의 6년째 표류하고 있는 가운데 미국을 비롯한 4강이 북한의 핵개발에 대해 소극적으로 대응하고 있기 때문으로 판단된다. 그렇다면 과연 북한의 핵무기 개발은 우려할 사항이 아닌지 그렇지 않다면 왜 4강은 소극적인 태도를 시현하고 있는지 궁금해진다. 본고는 이와 같은 문제의식을 가지고 북한의 핵전략에 대한 이론적 분석을 시작으로 4강의 동아시아 정책과 북핵전략을 검토해보려고 한다. 특히 2012년 5월부터 2013년 3월까지 푸틴(3기), 아베, 오바마(2기) 및 시진핑 등 4강의 지도자들이 차례로 등장하면서 그들의 동아시아 정책 및 북핵전략이 크게 변화하고 있다는 점에서 가능한 최근의 변화에 분석의 초점을 맞추고자 한다. 한편 우리로서는 북한이 핵역량을 지속 강화시키고 있는 가운데 4강의 동아시아 정책과 북핵전략이 변화하고 있다는 점에서 이 변화가 우리 안보상황에 미치는 영향을 분석하는 것은 매우 중요한 정책적 함의를 갖는다고 하겠다. 끝으로 그와 같은 안보상황을 개선시킬 수 있는 전략적 방향을 제시토록 하겠다.

4강의 동아시아 정책은 외부적으로는 국제체제의 변화, 즉 4강 권력분포(distribution of power)의 변화에 의해 영향을 받으며 내부적으로는 4강의 국내

¹ Waltz, Kenneth N. and Scott D. Sagan, “The Spread of Nuclear Weapons: An Enduring Debate,” (New York: W. W. Norton, 2013), p. 181.

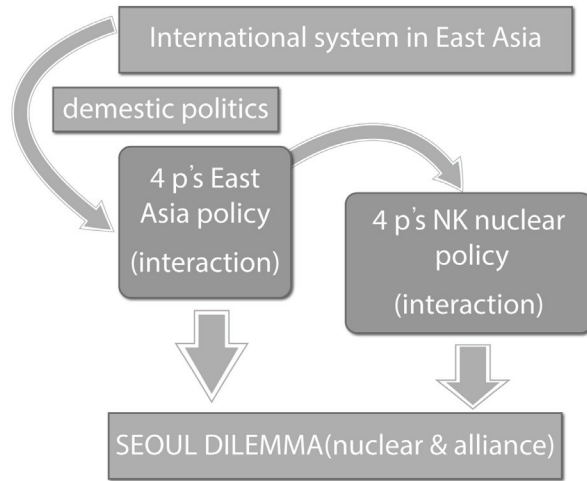
² *Ibid.*, pp. 187, 191.

³ *Ibid.*, pp. 206~208.

⁴ *Ibid.*, p. 209.

정치적 변수가 작용하게 된다. 이와 같이 창출된 4강의 동아시아 정책은 자체적으로 상호작용을 하면서 우리의 안보에 영향을 주게 되는데 이와 함께 동아시아 정책의 핵심인 4강의 북핵전략도 나름대로 상호작용하면서 우리의 안보에 동시에 영향을 미치게 된다.⁵ 우리의 안보현실을 2개의 딜레마(핵 딜레마 및 동맹 딜레마)로 나누고 이에 미치는 개별적 영향과 함께 딜레마 간 상호관계도 분석해본다. 이를 알기 쉽게 표현하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 분석의 틀



II. 북한 핵전략

북한은 고르바초프가 개혁/개방 정책을 추진하면서 1990년 9월 한국과 수교를 하자 충격을 받고 독자적인 핵보유를 목표로 추구하였다. 당시 김영남 외교부장은 “소련이 남조선과 외교관계를 맺으면 이때까지 동맹관계에 의거했던 ‘일부 무기들’도 자체로 마련하는 대책을 세울지 않을 수 없다.”고 언급했다.⁶ 1991년 말 소

⁵ 스나이더(Snyder)는 게임이론에서 상호관계(relationship)는 상호작용(interaction)에 영향을 미치며 다시 상호작용은 상호관계에 영향을 미치는 양방향(two-way) 동력임을 강조하고 있다. 여기서는 최근 4강의 동아시아 정책과 북핵전략에 분석의 초점을 맞추고 있다는 점에서 4강의 상호관계 변화가 4강의 정책과 전략에 미치는 일방적 방향(one-way) 영향에 분석의 초점을 맞추기로 한다. Snyder John H, *Alliance Politics* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997), p. 38 참고.

련붕괴 직후 탈냉전 단극체제(unipolar system)가 도래하면서 북한은 1993년 3월 NPT 탈퇴를 선언했으나 6월 11일 북미공동성명을 통해 탈퇴를 연기했다. 또한 1차 핵위기 및 2차 핵위기를 1994년 10월 제네바 합의(AF) 및 2007년 2·13 합의 등 미국과의 양자회담을 통해 해소했다. 6자회담은 북한이 NPT를 탈퇴한 해인 2003년 여름부터 시작되어 2008년 12월(수석대표회의)에 중단되었는데 이는 미국의 금융위기 발생시기와 거의 일치된다. 북한은 2차 핵실험(2009.4)을 실시한 이래 2011년 12월 등장한 김정은은 몇 달 만에 헌법개정(2012.4)을 통해 핵보유국임을 선언하였고 4강의 사전경고에도 불구하고 2013년 2월 3차 핵실험을 단행하였다. 이는 시진핑 주석의 취임(2013.3) 한 달 전 일이었다. 상기와 같은 북한의 핵개발과 핵협상 커브는 국제체제의 변화와 일정한 함수관계가 있다고 보인다.⁷

그렇다면 북한은 왜 핵무기를 개발하고 있는가? 먼저 세이건은 국가들의 핵무장 및 핵자제 동기에 대해 안보모델(security model), 국내정치모델(domestic politics model), 국제규범/지위모델(norm model) 등 3가지로 구분해서 분석하고 있다.⁸ 북한의 경우 이와 같은 3가지 모델이 공히 상당한 설명력을 가지고 있다고 평가된다. 첫째, 안보모델은 외부로부터 안보위협에 대응하기 위해 억지력을 필요로 하는 국가들이 핵무기를 개발한다는 이론이다. 북한은 미국의 핵정책과 대북적 대시 정책에 대항하기 위해 억지력 차원에서 핵무기를 개발하고 있다고 주장하고 있는데 이것이 올바른 인식이든 오인(misperception)이든 미국의 안보위협이 주요한 근거로 작용하고 있다고 보인다. 1991년 구소련 붕괴로 전통적인 삼각 축 구도가 무너지는 동시에 러시아와 중국이 한국과 수교를 하면서 불안감이 증폭되었을 것이기 때문이다. 또한 시간이 지날수록 재래식 군사력의 우위가 사라질 가능성을 염두에 두고 비대칭 전력인 핵개발에 집착하게 된 것으로 판단된다. 둘째, 국내정치모델은 안보위협을 느끼는 모든 국가들이 다 핵무기를 개발하는 것이 아니라 핵무기 획득을 통해 자신들의 존재와 이익을 정당화하려는 국내집단에 의해 결정된다는 이론이다. 북한의 경우 김씨 3대의 체제수호라는 국내정치적 필요에

⁶ 장달중·이정철·임수호, 『북미대립』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2011), p. 32.

⁷ 북한의 핵협상 전략을 1990년대, 미국 중심의 단극상황 및 무극체제 3대 시기별로 분석한 연구도 있다. 홍우택 외, 『대북한 핵협상 전략구상방향』, KINU 연구총서 11-08 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 53~75 참조.

⁸ 세이건은 3대 모델을 소개하면서 안보모델의 핵무장 국가로 중국과 소련, 핵자제(nuclear restraint) 국가로 우크라이나, 카자흐스탄을 예로 들고 있으며 국내정치모델의 핵무장 국가로 인도, 핵자제 국가로 남아공을 들고 있다. 한편 국제규범/지위모델의 핵무장 국가로 불란서, 핵자제 국가로 우크라이나를 들고 있다. Scott D. Sagan, "Why Do States Build Nuclear Weapon?," *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996/1997) 참고.

의해 추구되고 있는 것이다. 셋째, 국제규범/지위모델은 현재 NPT상 핵국가(nuclear state)는 바로 안보리 상임위 5개국과 일치한다는 점에서 핵무기 보유로 특별한 국제적 지위를 누릴 수 있다는 이론이다. 북한은 국제사회로부터 ‘사실상 핵능력국(de-facto nuclear-capable state)’ 지위를 갖기 위해 지속적으로 핵개발을 하고 있다고 평가된다. 북한이 NPT 탈퇴를 쉽게 결정하고 유엔안보리 결의안에 대해 크게 동요하지 않으면서 내정간섭이라고 주장하는 것은 NPT라는 비확산 국제규범에 내재되어 있는 불평등성에 대한 반발을 토대로 핵클럽 국가로의 국제적 위상을 제고하려는 것도 중요한 동기일 수 있는 것이다.

북한은 세이건 모델에 의해 제시된 바와 같이 복합동기(mixed motivation)에 의해 핵무기 개발에 주력하고 있다. 그 결과 북미회담, 6자회담 등 양자 및 다자협상에 있어 나름대로 성과를 거양하고 있는데 이와 같은 협상전략은 소위 ‘비대칭적 협상이론’으로 설명이 가능할 것이다. 하비브(Habeeb)는 이 이론을 통해 강대국과 약소국 간 협상에 있어 ‘이슈에 대한 힘(issue-specific power)’이 결정적이라고 분석했다. 이는 대안(alternatives), 의지(commitment) 및 통제력(control)이라는 3대 구성요소에 의해 결정된다고 주장했다.⁹ 북한은 미국과의 양자협상에 있어 ‘이슈에 대한 힘’이 더 크기 때문에 약소국임에도 불구하고 성공적인 것이며 6자회담과 같은 다자협상의 경우에는 나머지 5자 간의 전략적 이해의 차이로 인해 북한의 성공 가능성이 더 커지는 것이다. 한편 북한은 다양한 형태의 남북협상 뿐만 아니라 심지어는 대남테러 및 국지적 도발사태에서도 항상 유리한 결과를 얻고 있는데 비어즐리(Beardsley)와 아살(Asal)은 2009년 연구를 통해 이를 검증해냈다. 즉, 위기사태 발생 시 핵무기의 실제 사용 및 사용위협이 없어도 핵무기 보유국이 짧은 기간 안에 유리한 결과를 얻는다는 점을 사례연구를 통해 밝힌 것이다.¹⁰

결론적으로 북한의 핵개발 전략은 비대칭 전력을 통한 군사적 억지력 확보 및

⁹ William Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations* (Baltimore: John Hopkins, 1988). 그는 3가지 역사적 사례(파나마 운하조약, 스페인주재 미군기지 협정 등)를 연구하면서 강대국과 약소국 간 협상에 있어 전반적인 힘의 구조적 균형(structural balance)보다 이슈에 대한 힘의 균형(issue power balance)이 더 중요하다고 주장하고 있다. 대안은 협상 이외 다른 대안의 존재여부, 통제력은 협상성공을 위한 비용통제 능력을 의미한다. 한편 의지는 ‘열정에 의한 의지’와 ‘필요에 의한 의지’로 구별되는데 후자는 상대에 대한 의존도를 높이기 때문에 협상력 저하를 가져오게 된다. 실제 협상과정에서 이 세 가지 구성요소는 밀접하게 상호작용한다.

¹⁰ Kyle Beardsley and Victor Asal, “Winning with the Bomb,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 53, No. 2 (2009).

외교적 협상력을 높이기 위한 목적을 가지고 있다는 측면에서 현실주의 이론에 근거한 것으로 평가할 수 있겠다.¹¹ 북한의 핵전력은 강대국 미국의 핵전력에 대해서는 비교할 수 없다는 측면에서 미국에 대해서는 방어적 현실주의(defensive realism) 전략을 취하고 있다고 보인다. 다만 핵무기와 같은 비대칭 전력을 지속 강화함으로써 한반도에서의 군사적 균형을 파괴한다는 점과 함께 북한은 대남적 화 통일 야심을 가지고 한반도 현상타파를 목표로 하고 있다는 점에서 한국에 대해서는 공격적 현실주의(offensive realism) 전략을 보이고 있다고 판단된다.¹² 북한이 한국에 대해서는 역사적으로 다양한 형태의 테러 및 군사도발을 자행한 반면 미국에 대해서는 그와 같은 물리적 적대행위를 거의 하지 않았다는 점이 반증이 될 수 있을 것이다.¹³ 특히 북한이 외부 세계 특히 미국에 대한 이해부족으로 상황을 오판하고 있다고 보이는데¹⁴ 바로 이와 같은 오판에 따라 북한은 비확산의 예외사례인 인도나 파키스탄 모델을 추구하고 있다고 보인다. 즉 미국과의 관계개선을 통해 자국의 전략적 가치를 인정받아 핵개발을 지속할 수 있다는 핵환상(nuclear fantasy)에 빠져있을 수 있는 것이다. 북한은 3차 핵실험 이후 당당한 핵보유국으로 새로운 국제질서를 맞아 4강과 대등한 관계를 맺을 수 있다는 자신감을 기초로 신(新)사고(new thinking)적 외교전략을 전개할 가능성이 있다.¹⁵

¹¹ 북한은 최고인민회의 법령(“자위적 핵보유국 지위를 더욱 공고히 할 데 대한 법,” 2013.4.1)을 통해 핵선제공격 독트린을 견지하면서 미국에 대한 핵 선제타격 권리를 행사하겠다고 협박하고 있다. 가장 최근 사례로 정전협정 61주년 기념식(2014.7.27.)에서 황병서 군총정치국장이 “백악관, 펜타곤 및 미국의 주요 대도시에 대해 핵탄두 로켓을 발사하게 될 것”이라고 협박했다. “북한군 총정치국장, 자국권 위협하면 미 본토 핵공격,” 『연합뉴스』, 2014년 7월 28일 참고.

¹² 구조적 현실주의(structural realism)는 공격적 현실주의와 방어적 현실주의로 양분되는데 공격적 현실주의의 명제는 한 국가가 군사력을 최대화시키려는 욕심(greed)에 근거해서 행동을 한다는 것이며 방어적 현실주의의 명제는 타국의 공격에 대비한 안보(security)에 근거해서 행동을 한다는 것이다.

¹³ 북한이 미국에 대해 자행한 직접적 물리적 도발은 푸에블로 호 납치사건(1968.1.23.) 및 판문점 도끼 만행사건(1976.8.18.) 등이 예외적이다.

¹⁴ 우리의 경우 미국에 대규모 교포와 많은 유학생 출신 학자들이 있음에도 불구하고 간혹 미국 대외정책에 대해 깊이 있는 이해를 하지 못하고 있다는 비판을 받기도 한다. 하물며 뉴욕에 이동제한(맨해튼 중심 Columbus Circle로부터 반경 40km)을 받고 있는 10명 미만의 외교관들을 보유하고 있는 북한으로서는 미국에 대한 기초적인 이해도 부족하다고 평가된다. 북한 외교관들이 정확한 보고를 할 능력이 부족하지만 외부성 본부에 보내기 꺼려하는 내용도 있다는 측면에서 북한 지도부의 착각은 상당수준일 것으로 판단된다.

¹⁵ 북한의 내부시각에 정통한 한반도 전문가 토니남궁은 『한겨레신문』과의 인터뷰(2014년 7월 25일)를 통해 “북한의 새 지도체제는 5개 국가와 모두 동등하게 정상적 관계를 갖는데 관심이 있다. 1990년대와 2000년대는 미국이 주요 목표였다. 그러나 이제 북한은 5개국 모두와 독립적이라는 것을 보여주려고 한다. 북한은 지금 핵무기를 가지고 있다. 누구도 더 이상 북한을 공격할 수 없다고 보고 북한은 자신들의 미래에 대해 매우 강한 자신감을 갖고 있다.”라고 언급한 바 있다. “미·중 사이서 지정학적 계급 말고 남북관계 개선 진력,” 『한겨레신문』, 2014년 7월 30일 참고.

최근 북한이 일본과 러시아와 관계를 개선하고 있는 것도 이런 맥락에서 해석할 수 있을 것이다.

III. 국제체제의 변화: ‘동아시아 G-2’

유라시아 그룹의 브레머(Bremmer) 회장은 2014년 초 보고서를 통해 2014년부터 국제체제가 글로벌 리더가 없이 지정학적으로 창조적 파괴(geopolitical creative destruction)가 이루어지는 소위 G-Zero 체제의 특징을 나타내고 있다고 분석했다.¹⁶ 이제 국제체제가 다극(multi-polar)-양극(bi-polar)-단극(uni-polar)을 거쳐 무극(non-polar)체제 시대로 진입하고 있는 것인가? 브레머 회장은 최근 국제분쟁의 증가가 과거 미소 양극체제 또는 미국 단극체제에서 존재했던 ‘분쟁해결사’의 부재에 기인했다면서 무극체제로 표현하고 있다. 또한 하스(Haass)는 국제관계가 다양한 종류의 권력을 보유한 다수의 행위자들(비국가행위자 포함)에 의해 지배되고 있기 때문에 다극체제라기 보다 무극체제(Non-polarity)로 정의될 수 있다고 주장했다.¹⁷

한편 다수의 학자들은 미국의 세력이 2008년 금융위기를 시작으로 하강곡선을 그리는 동시에 중국의 세력은 연이은 경제성장으로 상승곡선을 그리다가 2013년 초 시진핑의 등장으로 G-2 시대가 본격화되었다고 주장하고 있다. 그러나 중국의 경제력이 미국을 초월하는 것은 시간문제라고 보는 견해가 주류를 이루고 있지만 군사력, 과학기술력, 도덕적 리더십 등 다양한 분야에서 여전히 미국에 비해 열세에 있는 것은 사실이다. 더구나 중국은 민감한 국내개혁이 진행 중이며 소수민족 갈등도 악화되고 있어 브레머가 주장하듯이 중국이 J-curve¹⁸의 예외적 성장모델로 자리매김할 수 있을지는 아직 시간의 검증을 받아야할 것이다. 시진핑 취임 직후 2013년 6월 미·중 정상회담에서 신형대국관계가 합의되었는데 이는 미국과

¹⁶ Ian Bremmer and David Gordon, “Top Risks 2014,” *Eurasia Group* (2014), p. 2.

¹⁷ Richard N. Haass, “The Age of Non-polarity: What Will Follow US Dominance,” *Foreign Affairs* (May/June 2008).

¹⁸ 브레머가 개발한 이론으로서 모든 국가들을 개방성(openness)과 안정성(stability)이라는 x, y 축으로 분포시킬 수 있다. 이 이론에 따르면 폐쇄적이지만 안정적인 독재국가들이 개방적이면서도 안정적인 선진국가로 진화하기 위해서는 J-curve의 바닥부분인 위기상태(crisis state)를 성공적으로 극복해야한다. 다만 중국의 경우 경제발전으로 확대된 중산층의 존재로 J-curve의 예외사태가 될 가능성은 제기했다. Ian Bremmer, *J-Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall* (New York: Simon & Schuster, 2007) 참고.

의 패권경쟁을 의미하는 공세적인 내용보다는 중국의 핵심이익이 존중받는 수세적인 내용으로 평가된다.¹⁹ 따라서 글로벌 차원에서 G-2 시대가 시작되었다고 주장하는 것은 다소 성급한 판단으로 보인다. 다만 중국 군부 등 강경파들은 최소한 자국의 앞마당인 동아시아 지역에서는 G-2라는 정체성을 가지고 세력투영(power-projection)에 자신감을 보여주고 있다는 점에서 ‘동아시아 G-2(East Asia G-2)’ 라는 지역체제 특징이 나타나고 있다고 판단된다.

동아시아에서 G-2 질서가 서서히 형성되고 있는 가운데 러시아와 일본은 전후 질서에 대한 수정주의적(revisionist) 사고를 토대로 적극적으로도 공세적인 대외 전략을 구사하고 있다. 이 전략은 2012년 푸틴과 아베의 등장, 2013년 오바마와 시진핑의 등장과 시기적으로 거의 일치되고 있어 일본과 러시아가 동아시아에서 새롭게 자리 잡아가고 있는 G-2 질서에 대응하고 있는 형국으로도 해석되는 것이다. 특히 일본과 러시아의 대외전략은 국내정치적 요인이 강하게 작용하고 있는 것으로 평가된다. 우선 푸틴은 장기집권으로 유발되고 있는 반(反)푸틴 정서를 극복하기 위해 ‘강력한 러시아’ 부활을 기치로 관심전환적(diversionary) 대외행태를 보이고 있다. 한편 아베는 국내우경화 추세에 편승하면서 장기집권을 위한 정치적 동기에서 일본의 ‘정상국가화’를 기치로 오히려 관심유도적 대외행태를 추구하고 있는 것으로 평가되고 있다.

동아시아 지역체제 시각에서 본다면 일선(一線, first-tier)에서는 메이저 G-2(미/중), 이선(二線, second-tier)에서는 마이너 G-2(일/러)가 다층적, 다면적으로 상호작용하는 지정전략적 변화(geo-strategic shifts)가 진행 중인 것이다. 이와 같이 최근 동아시아에서 진행 중인 4강의 전략적 상호작용을 검토하기 위해 먼저 4강의 동아시아 정책과 북핵에 대한 전략을 분석해본다.

IV. 4강의 동아시아 정책과 북핵전략

1. 미국: 세력재균형과 인내전략(tolerance)

미국(오바마)의 동아시아 정책은 중국의 팽창과 러시아의 재부상 견제를 목적으로 한 세력균형(balance of power) 이론에 기초한 재균형(re-balancing) 정책으로 평가된다. 이 정책의 핵심 포인트는 일본과의 동맹강화를 비롯하여 중국 주

¹⁹ 이성우, “아시아와 중국의 아시아,” 『국제정치논총』, 제54집 2호 (한국국제정치학회, 2014), p. 260.

변국들과의 관계강화라고 할 수 있다. 미국은 아시아 지역이 핵심이익의 지역이 아니라는 차원에서 역외균형(offshore balancing) 정책을 견지하다가 중국의 부상 에 따른 동아시아 지역에서의 영향력 팽창을 견제하기 위해 아시아 회귀(Pivot to Asia)라는 재균형 정책으로 전환한 것이다. 오바마 행정부의 동아시아 정책의 흐름을 살펴보기로 한다.

오바마 1기 행정부의 동아시아 정책은 부시 행정부의 과도한 현실주의적 국제주의에 대한 반작용으로 이라크 및 아프간 철수 등 중동에서의 탈(脫)관여(dis-engagement) 정책을 배경으로 아시아 회귀정책을 추진하였다. 클린턴 국무장관의 ARF 참여를 통해 동남아 국가들과 군사협력을 강화함으로써 중국이 남중국해 분쟁에 대해 잠정적으로 ‘관리 모드’로 들어가는 등 성과를 거양하기도 했다.²⁰ 그러나 오바마 2기 행정부는 시리아 비(非)관여(non-engagement) 및 이란 핵협상 추진 등으로 아시아 회귀정책을 추진할 수 있는 여력이 있다고 평가됨에도 불구하고 케리 국무장관을 중심으로 여전히 중동 및 우크라이나 사태에 정책적 관심을 집중하였다. 특히 오바마 대통령은 연방정부 폐쇄조치로 인해 2013년 가을 APEC 정상회담 및 EAS 회의에 불참하면서 회귀정책에 대한 우방국들의 불신을 자초하였다. 결과적으로 미국은 회귀정책을 상징적으로 대내외에 과시할 수 있는 호기를 상실한 반면 중국은 상대적으로 동아시아 지역에서 영향력을 확대할 수 있는 모멘텀을 지속시킬 수 있었던 것이다. 이것이 오바마 대통령이 2014년 4월 일본과 한국을 방문함으로써 아시아 재(再)관여(re-engagement) 정책의 기초를 다지게 된 배경이었다. 오바마 대통령은 아베 수상과 함께 ‘힘에 의한 현상변경 반대’ 입장을 밝혔는데 이는 중국의 동아시아 해상영향력 확대전략은 물론 러시아의 재부상 전략에 대해서도 동시에 견제하는 의미를 내포하고 있는 것이다.

최근 북한 핵에 대한 미국의 입장은 공식적으로 ‘완전하고 검증가능하며 비가역적(非可逆的)인 핵폐기(CVID)’를 목표로 천명하고 있으나 실은 양자협상은 물론 다자협상에도 크게 적극적이지 않으면서 핵 안보 차원에서 비확산이라는 국제레짐(NPT)에 의존하는 수비적 행태를 보이고 있다. 이는 일종의 방어적 현실주의로서 선의의 무시 내지 전략적 인내와 같은 전략으로 나타나고 있다.²¹ 그런데 약

²⁰ 클린턴 국무장관은 2010년 7월 23일 하노이 개최 ARF에서 ‘남중국해 영해문제 및 자유항행문제는 미국의 이해와 일치하는 사안’이라고 천명한 후 8월 8일에는 미국의 핵 항모 조지워싱턴호가 양국관계 정상화 15주년 기념차원이라면서 다방향 해상에 정박했다. 이는 중국에 대한 강한 메시지였다.

²¹ 안문선은 미국이 경제적 상황이 어려운 가운데 아프간, 이라크, 이란 문제를 다루면서 북핵문제까지 주도적 입장을 취하는 것보다 소극적 관리가 합리적 선택이라면서 이러한 태도를 방어적

소국 북한이 초강대국 미국에 대해 방어적 현실주의적 행태를 보이고 있는데 초강대국 미국도 북한에 대해서 유사한 행태를 보이고 있다는 것은 특이한 점이다. 이는 미국 안보위협에 대한 우선순위에 있어 북핵의 순위가 그리 높지 않거나 북핵 해결책 모색을 위한 정책수단의 부족함에 기인할 수 있을 것이다. 2014년 7월 20일 케리 국무장관이 NBC 프로(Meet the Press)에 출연하여 ‘북한이 이전보다 조용해졌다’라고 평가했던 사실²²로 구설수에 오른 적이 있었는데 이는 북한이 수시로 서해상에서 포격, 동해상으로는 방사포 및 각종 미사일을 시험 발사하는 와중에서의 발언이라는 점에서 오바마 행정부의 위협인식(threat perception) 수준을 보여주는 사례로 평가된다. 오바마 행정부는 2010년 핵태세 검토보고서(NPR)를 통해 소극적 안전보장(NSA)을 문서화하면서도 북한과 같이 NPT 체제 밖에 있는 국가에 대해서는 예외조항을 두었다. 그러나 북한이 NPT 체제 밖에서 핵무기를 개발한다고 해도 자국의 핵무기를 반확산 전략의 도구로 사용하지 않으려는 입장을 고수하고 있다. 이런 맥락에서 백악관은 2011년 3월 한국에 전술 핵무기를 배치할 계획이 없다고 밝힌 바 있다.²³ 미국은 북핵위협에 대해 1993년 한국에서 철수한 전술핵무기를 재배치하는 차원의 재균형은 고려하고 있지 않다는 것이다. 전술핵무기 재배치와 같은 재균형 조치에 대해 중국과 러시아는 신(新)균형(new-balancing)으로 인식하면서 결국 군사적 에스컬레이션이 초래될 것이기 때문이다. 미국은 북핵위협에 대해 일본 및 괌 기지 핵전력을 통한 확장억제 및 한국 내 재래식 무기체계 강화를 통해 충분히 대응할 수 있다고 판단을 하고 있다. 이점에서 미국은 전략적 인내 정책을 견지하고 있는 것이다.

결론적으로 미국은 북한 핵전력의 강화에 대해 그리 높지 않은 위협인식을 바탕으로 확장억제에 의한 군사적 대응과 함께 다자회담을 통해 북한을 비확산 국제레짐(NPT)으로 복귀시키면서 이와 더불어 양자협상을 통한 관계개선으로 북한위협을 관리하려는 것으로 평가된다. 이와 같이 미국은 동아시아의 새로운 안보 현실에 맞춰 신중한 재균형 정책의 틀 안에서 북핵에 대해 인내전략(tolerance strategy)을 구사하고 있다.

현실주의 입장이라고 규정했다. 안문선, “국제정치이론 관점에서 본 오바마 행정부의 외교안보 정책,” 『국제정치논총』, 제51집 3호 (한국국제정치학회, 2011), p. 94 참고.

²² “케리 미 국무장관, ‘중국과 협력강화로 북한이 조용해졌다’ 발언 논란,” 『조선일보』, 2014년 7월 21일. 이에 대해 전 국무부 북한담당관 조엘 위트(Joel Wit)는 『조선일보』와의 인터뷰(2014년 7월 28일)에서 “북한이 핵실험을 하지 않고 있다는 의미로 발언한 것 같다면서 오바마의 전략적 인내 정책은 완전히 실패했다고 주장했다.

²³ 배정호 외, 『북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략』, 통일연구원 (2011.12), p. 98.

2. 중국: 세력팽창과 분산전략(diffusion)

중국(시진핑)의 동아시아 정책은 ‘동아시아 G-2’라는 변화된 국가정체성(state identity)을 바탕으로 세력전이 이론에 근거한 세력팽창 정책이라고 평가된다. 세력전이 이론에 따르면 중국의 부상은 주변정세를 불안하게 할 것이며 구조적 현실주의에 따르면 소련붕괴이후 무너진 세력균형을 회복시켜 국제질서의 안정성을 회복한다고 본다.²⁴ 이와 같은 이론적 논의를 현실에 대비해본다면 현재 중국이 일본과 영토분쟁 및 역사문제로 심각한 갈등을 빚고 있다는 점에서 최소한 동아시아 지역수준에서는 패권전이이론 측면이 부각되고 있다. 중국의 대외정책이 도광양회(韜光養晦)(때가 될 때까지 실력을 기른다), 화평굴기(和平屈起)(평화로운 방식으로 강대국으로 부상한다)를 거쳐 시진핑 시대를 맞이해서는 신형대국관계를 미국에 요구하는 등 G-2로서의 자신감을 피력하고 있다고 보인다. 그러나 중국은 미국에 비해 총체적 국력개념에서 여전히 열세에 있다는 인식을 바탕으로 주요 국제현안에 있어 미국과 협력과 갈등의 복합게임(mixed game)을 전개하고 있다. 다만 중국은 최소한 동아시아를 팽창된 영향력을 바탕으로 세계경영 전략을 실험할 수 있는 지역으로 간주할 수 있는 것이다.²⁵ 2014년 5월 시진핑의 방한은 중국의 동아시아 정책에서 차지하는 한국의 가치가 증가된 것으로 해석할 수도 있으나 중국이 ‘동아시아 G-2’라는 자신감을 가지고 일본과 북한에 대해 한국카드를 사용하는 동시에 미국의 동아시아 지역패권에 대한 경합동기에서 이루어졌다고 분석할 수도 있다. 다만 중국은 경제적으로 고성장모델에서 지속가능모델로 전환을 모색하고 있으며 정치적으로는 반부패운동으로 정치권 일부가 동요하고 있는 가운데 최근 홍콩에서 민주화 시위²⁶가 발생하는 등 국내불안 요인이 상존하고 있다.²⁷ 따라서 중국이 대외적으로 여러 이슈분야에서의 세력팽창적 행태를 당분간 자제할 가능성도 있다. 중국의 북핵전략은 상기와 같은 동아시아 정책에 배경을 두고 있다. 즉 미국과의 관계라는 필터가 가장 크게 작용하고 있다는 점에서

²⁴ 황지환, “방어적 현실주의와 중국의 부상,” 『21세기 국제질서와 국제정치이론』, 국제정치학회 학술회의 (2013.12.13.-14.), p. 75.

²⁵ 배정호 외, 『북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략』, p. 137.

²⁶ 2017년 홍콩 행정장관 선거를 앞두고 홍콩 24개 대학교 학생들이 공정한 민주선거 보장을 요구하는 시위를 2014년 9월 22일부터 시작하였다. 홍콩의 금융중심가 ‘센트럴(Central)을 점령하라’는 의미의 구호(Occupy Central)와 함께 경찰의 최루탄을 우산으로 막는다는 의미에서 ‘우산혁명’으로도 불리우고 있다.

²⁷ 스펜스는 중국이 다양한 국내불안요인이 있지만 경제체제 개혁에 있어서 초기단계 진전을 보이고 있다고 평가하고 있다. Michael A. Spence, “Rebooting China,” *CFR* (June 19, 2014) 참고.

북한 핵개발에 대해서 상황에 따라 ‘소극적 관리자’ 역할과 ‘적극적 해결자’ 역할 사이를 오가면서 자국의 대미 전략적 이익을 도모하고 있는 것이다. 예를 들어 중국은 북한에 대해 적절한 영향력을 행사하면서 대만문제 등에서 대미전략적 양보를 기대할 수 있다는 것이다. 한편 중국은 한반도에 고고도(高高度) 미사일 체제(THAAD)의 도입에 대해 강력한 반대 메시지²⁸를 보내고 있는데 이는 북핵 위협이 미국의 군사전략적 이익에 활용되는 것을 저지하기 위한 노력인 것이다. 반면 미국은 중국의 대북 영향력에 대한 믿음을 바탕으로 중국의 역할을 촉구하고 있는데 중국은 이와 같은 미국의 압력에 대해 상기와 같은 전략적 이익을 도모하는 노력을 하는 동시에 6자회담의 당사국들에게 공동의 책임을 지도록 책임분산을 요구하고 있다.

구성주의 이론의 핵심개념인 정체성(identity)으로 중국의 북핵전략을 해석해 보는 것도 이론적으로 의미가 있다고 생각된다. 이호철은 1차 핵 위기 및 2차 핵 위기에 대한 중국의 외교행태를 비교하면서 ‘조심스러운 수용자’에서 ‘주도적 건설자’로 변화된 것을 중국의 국가정체성이 책임대국으로 변화한 데 기인한 것으로 분석했다.²⁹ G-2 국가로서의 국제안보현안에 대한 책임 있는 자세를 보이려는 노력이라는 측면과 함께 6자회담의 진행과정에서 주도권을 행사함으로써 미국에 대한 레버리지를 가질 수 있다는 전략적 이해 측면도 있다는 것이다. 한편 중국은 본질적으로 사회주의 체제라는 국가정체성을 가지고 있는데 국내적으로 정치적, 경제적 개혁요구가 분출되고 있는 상황에서 이웃 공산국가인 북한정권의 실패 내지 붕괴로 인해 중국 인민들의 주목을 받는 것을 결코 원하지 않을 것이라는 주장³⁰도 있다. 이런 차원에서 시진핑의 대북정책은 김정은에 대한 길들이기 차원에서 압박으로 이해할 수 있다고 보인다. 즉, 새롭게 출범한 김정은 체제가 새로운 동아시아 질서에 있어 중국에게 전략적 부담이 되고 있다는 인식하에 이를 다시 전략자산화하려는 노력으로 볼 수 있는 것이다.

결론적으로 중국은 세력전이적 사고를 바탕으로 동아시아에서 세력팽창 정책을 시행하고 있으면서도 북핵전략에 있어서는 미국의 대북 영향력 행사요청에 대해 국익차원 주도권은 유지하면서 6자회담 참여국들에게 책임을 분담시키는 분산 전략(diffusion strategy)을 구사하고 있다.

²⁸ “중, 미 미사일 체제 도입 시 한중관계 희생,” 『뉴스시스(Newsis)』, 2014년 5월 30일.

²⁹ 이호철, “북핵과 중국의 외교행태-이익과 정체성의 국제정치,” 『21세기 국제질서와 국제정치 이론』, 국제정치학회 학술회의 (2013.12.13.-14).

³⁰ 유동원, “3차 북핵 실험이후 중국 대북정책의 변화: 가능성과 한계,” 『국방연구』, 제56권 제3호 (국방대학교, 2013), p. 19.

3. 일본: 적극적 기회주의와 우회전략(detour)

일본(아베)의 동아시아 정책은 ‘전후 체제의 탈각’을 기조로 정상국가화를 추구 하면서³¹ 새로운 기회를 찾는 열린 대외정책으로 평가된다. 기본적으로 중국 견제를 위해 미·일동맹을 강화시키는 동시에 미국의 신뢰를 바탕으로 대북현안을 독자적으로 해결하는 적극적 기회주의적 행태를 보여주고 있다. 또한 이와 같이 자신감 있는 대외정책을 통해 새로운 국내정치적 기회를 찾아가고 있다. 즉, 아베는 기존의 보수층을 결집시키는 동시에 새로운 지지층을 모색하면서 장기집권을 시도하고 있는 것이다. 이점에서 아베 정부는 대외정책의 기회와 국내정치의 기회가 상승작용 하도록 레버리지 창출을 시도하고 있는 것으로 평가된다. 이를 위해서 아베는 동아시아 전후 체제를 벗어나 더 이상 규칙준수자가 아닌 규칙제정자(rule-maker)가 되려고 하는 것이다. 우선 일본은 미국의 대중국 포위 전략에 적극 호응하면서 중일현안관련 미국의 절대적인 지지를 확보하고 있다. 즉 오바마 대통령은 최근 방일 중 이례적으로 센카쿠 영토분쟁에 대해 미·일안보조약에 의거, 일본을 방위할 의무가 있다는 입장을 공식 발표했는데 이는 동아시아 지역에서의 중국팽창에 대한 미국과 일본의 전략적 공감대를 극적으로 과시한 사례였다.

아베의 대북정책은 기회주의적 행태를 가장 잘 보여주고 있다는 점에서 자세히 살펴보기로 한다. 북한이 3차 핵실험(2013)을 실시하자 일본은 북한의 위협이 현실화되고 있다는 인식을 바탕으로 미국과의 동맹을 강화시키는 동시에 미국의 압력적인 지지 하 평화현법을 재해석하여 집단 자위권 문제를 전향적으로 인정하기도 했다. 특히 2013년 말 장성택이 처형되자 일본은 NSC를 설치하고 일본 최초의 국가안보전략(NSS)을 발표했다.³² 이와 같이 일본은 북한의 위협을 자국의 안보체제 강화를 위한 근거로 활용하고 있다. 더구나 아베 총리는 납치자 문제해결을 위해 북한과 비밀접촉을 꾸준히 전개함으로써 정치적 성과를 거양하는 동시에 독자적 대북제재조치를 일부 해제하기도 했다.³³ 일본이 납치자 문제를 자신감을 가지고 추진한 것은 미국이 국방예산 감축 동향을 배경으로 동맹국에 대해 추가

³¹ 진창수는 아베가 ‘전후 체제의 탈각’을 목표로 자신감을 가지고 독자외교를 전개하고 있다고 평가하고 있다. “아베의 자신감에서 나온 우파의 정책,” 『서울신문』, 2014년 7월 9일 참고.

³² Hiroyasu Akutsu, “Japan’s North Korea Strategy: Dealing with New Challenges,” CSIS (April 2014), p. 1.

³³ 인적왕래제한 해제, 송금보고 및 휴대금 신고액 완화, 인도목적 북한선박 입항금지 해제조치로서 상황에 따라 각료의결로 원상복귀도 할 수 있다는 점에서 주로 상징적 의미가 큰 것으로 평가된다.

적 역할분담을 요구하고 있는데 이에 적극 호응함으로써 획득한 레버리지를 바탕으로 오바마 행정부의 대외영향력 ‘감소추세’에 편승한 측면도 있다. 국내적으로는 일본이 미국의 도움 없이 독자적으로 외교목표를 달성할 수 있다는 점도 보여주는 정치적 효과를 거두고 있다. 한편 일본이 중국 및 한국과 영토분쟁 및 역사 논쟁으로 갈등을 빚는 가운데 중·북관계와 남북한 관계가 정체되어 있다는 점에서 북한카드를 기회로 포착한 측면도 있다고 평가된다. 즉, 북한카드를 통해 일본이 중국을 대신해 대북 영향력을 확보하는³⁴ 동시에 한국에 대해서도 레버리지를 확보하려는 시도일 수도 있다. 이런 맥락에서 아베의 납치자 협상은 외교적/국내 정치적 레버리지를 최대화시키기 위한 다면게임(multi-level game)의 측면이 강한 것으로 평가된다. 납치자 협상을 목적으로 하는 평양 연락사무소를 통해 중장기적으로 관계정상화가 서서히 진행될 수도 있으나 북한과의 국교정상화는 미국의 견제는 물론 핵/미사일 문제가 포괄적으로 해결된 이후 추진한다는 원칙을 감안한다면 가능성은 크지 않다고 판단된다.

일본의 북핵전략은 기본적으로 미국의 핵우산 보장 하에 탄도미사일방어(BMD), 확산방지구상(PSI) 및 경제제재 등으로 소위 ‘거부에 의한 억지(deterrence by denial)’ 전략을 추구하고 있다.³⁵ 다만 납치자 협상에서 나타난 것처럼 자국의 정치적 이익을 극대화하기 위해 북핵문제와 분리해서 접근하는 일종의 우회전략(detour strategy)을 전개하고 있다.

4. 러시아: 적극적 실용주의와 이중전략(duality)

러시아(푸틴)의 동아시아 정책은 미국과 중국이 이 지역 영향력을 분점하고 있다는 인식을 바탕으로 적극적 실용주의에 기초한 신(新)동방정책으로 평가된다. 푸틴은 취임 직후 2012년 6월 첫 방문지로 중국을 선택하였으며 같은 해 9월 블라디보스톡 개최 APEC 정상회의에 참석함으로써 신(新)동방정책의 신호탄을 쏘았다. 러시아의 극동과 시베리아 지역은 지구상에서 가장 저개발된 지역으로 남아있는데 인접 동아시아 지역의 경제력을 감안할 때 러시아가 성장동력화할 수 있는 최적지로 판단한 것이다. 이런 맥락에서 러시아는 최근 중국이 미국과 글로벌/지역적 갈등을 겪고 있으며 동아시아에서는 일본과 심각한 갈등을 겪고 있다는 점에서 중국과의 관계개선에 노력을 경주하고 있다. 즉, 소치회담(2014.2) 3개월 만

³⁴ 진창수, 『서울신문』.

³⁵ Hiroyasu Akutsu, “Japan’s North Korea Strategy: Dealing with New Challenges,” p. 3.

에 상하이 정상회담을 통해 전면적 전략동반자 관계로 격상시킨 것이다. 더구나 양국 합동군사훈련 개막식에 동반 참석한 것은 상징성이 크다고 하겠다. 푸틴은 한반도 정책에서도 탈냉전 시대를 맞아 남북한과 영합게임(zero-sum game)이 아닌 윈-윈 게임(win-win game)을 추구하고 있다는 점에서 실용주의 행태로 볼 수 있다. 최근의 예를 들면 푸틴은 북한에 대해서는 부채를 탕감하면서 대북사업에 대한 투자확대(가스관, 철도 등)를 결정했으며 지난 7월 21일부터 나진항 3부두를 사용하면서 추후 군사적 목적으로 활용할 수 있는 가능성을 열어 놓았다. 또한 한국에 대해서는 박근혜정부의 유라시아 이니셔티브에 적극 동조함으로써 낙후된 러시아 극동지역에 대한 경제발전을 동시에 추구하고 있는 것이다.

북핵문제에 대한 러시아의 전략도 바로 그와 같은 실용주의 노선을 잘 보여주고 있다. 먼저 탈냉전 직후 러시아는 서방과의 불필요한 마찰을 피하려는 의도와 함께 주변 국가들에서의 불안정한 사태를 원치 않는다는 차원에서 북한의 핵개발에 대해 긍정적이지 않았다. 양국 간 핵에 대한 이견은 1993년 3월 북한이 NPT 탈퇴의사를 발표하면서 비롯되었는데 러시아가 대북 핵협력을 완전히 중단하는 계기가 되었다.³⁶ 그러나 1차 핵 위기 직후 체결된 1994년 북미 제네바 합의에 대해서는 복합반응(mixed blessing)을 보여주었는데 이는 북핵문제에 대한 잠정적 해결책이라는 측면에서는 지지를 할 수밖에 없었으나 자국이 배제되었다는 차원에서는 반기워만 할 수는 없었기 때문이었다. 이 합의로 인해 러시아는 북한의 비핵화라는 목표에 더해 비핵화 과정에서의 자국의 영향력 확보라는 목표가 더해지게 되었다. 2003년부터 2008년까지 간헐적으로 진행된 6자회담에 러시아가 꾸준히 참여하고 있었다는 점에서 1차 핵실험(2003)과 2차 핵실험(2009)에 대한 국제사회의 대북제재 조치에 동참하게 되었다. 다만 유엔 안보리 결의안에 있어 완전한 지지보다는 약간의 유보적 태도를 보이는 수준에서 입장을 견지하고 있었다. 푸틴이 ‘강력한 러시아’ 재건을 기치로 국제무대에 재등장하면서 직전에 출범한 김정은 체제에 대해서 전향적인 자세로 변화하였다. 이는 김정은 체제가 시진핑 체제와 갈등을 빚게 되자 러시아가 북한의 전략적 가치를 재평가한데 기인한 것이었다. 이점에서 ‘러시아와 북한의 관계는 항상 당사자 간 관계보다 주변 환경에 영향을 받아왔다’는 유영철의 주장에 일리가 있다고 평가된다.³⁷ 북한이 3차 핵실험(2013)을 단행하자 러시아 지도부는 강력히 규탄하면서도 동시에 다른 국가들

³⁶ 배정호 외, 『북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략』, p. 175.

³⁷ 유영철, “북러 군사관계 및 북핵에 대한 러시아 정책분석,” pp. 37~38; 배정호 외, 『북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략』, p. 188 재인용.

이 한반도 주변에서의 군사적 활동증가의 구실로 활용되어서는 안 된다는 입장을 밝혔다.³⁸ 러시아 정부가 지난 7월 24일 주한미군에 사드 배치 가능성에 대해 ‘한반도 핵문제 해결에 더 큰 어려움을 초래할 것’이라고 평가한 것³⁹은 이와 같은 맥락에서 나온 것으로 해석된다. 결국 당시 유엔안보리 결의안 2094호는 중국과 러시아의 입장을 반영하여 ‘6자회담 재개를 촉구하며 관련 당사국들이 자제하고 긴장고조 조치를 삼가야한다’는 내용이 포함되게 되었다. 상기와 같은 푸틴의 정책기조에서 보면 북핵문제에 대해서 과거보다 더 애매한 태도를 취할 수밖에 없는 것이다. 결국 북핵문제가 해결될 경우 러시아 주변국가가 안정화된다는 차원에서는 긍정적이나 중국과 미국의 대북 영향력이 강화된다면 이는 자국의 영향력 축소를 의미하기 때문이다. 따라서 러시아는 자국이 포함된 6자회담의 재개를 지지하면서 동시에 북한의 안보우려를 이해해야한다는 입장을 견지함으로써 자국의 영향력 유지전략을 펴고 있는 것이다.

결국 러시아의 대북 핵전략은 자국 영향력 강화라는 목적이 주입되면서 이중적 태도를 보이는 것으로 평가된다. 즉, 러시아는 적극적 실용주의라는 동아시아 정책기조 하에서 북한 핵문제에 대해서 이중적 전략(dual strategy)을 구사하고 있는 것이다.

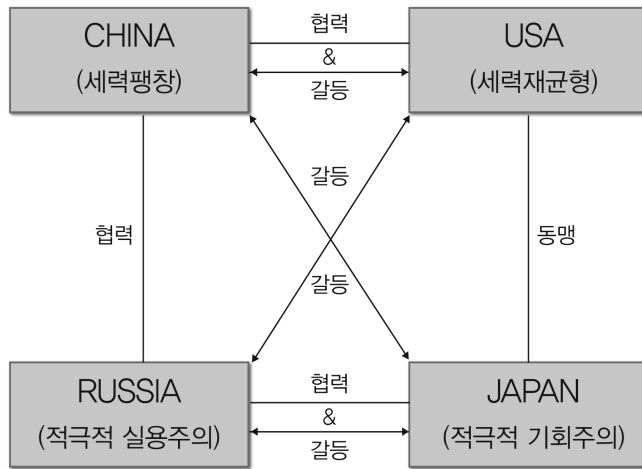
V. 4강의 전략적 상호작용

4강의 전략적 상호작용은 먼저 동아시아 정책의 상호작용을 1차 분석한 후 북한 핵개발에 대한 전략의 상호작용을 2차로 분석해보기로 한다. 먼저 4강의 동아시아 정책의 상호작용을 이해하기 쉽게 그림화하면 <그림 2>와 같다.

³⁸ “World Leaders React to NK’s Nuclear Test by Ed Payne,” *CNN*, February 12, 2013; 고상두, “러시아 외교정책의 국내적 결정요인-제3차 북핵 실험을 중심으로,” 『국방연구』, 제56권 제3호 (국방대학교, 2013) 재인용.

³⁹ “러시아, 사드 한국배치 가능성에 우려, 미, 러시아 겨냥 아니다,” 『아시아투데이』, 2014년 7월 25일.

<그림 2> 4강의 동아시아 정책



4강의 동아시아 정책을 각각 세력팽창, 세력재균형, 적극적 실용주의 및 적극적 기회주의로 단언하여 표현하는 것은 단순화의 위험을 감수하는 것이지만 주요한 특징을 규정하면서 이들 간 상호작용을 살펴본다는 차원에서 효용성이 있을 것으로 기대한다. 글로벌 차원에서 미국과 중국은 협력과 갈등의 복합게임을 수행하고 있으나 적어도 동아시아에서는 미국이 세력재균형 정책을, 중국은 세력팽창 정책을 추구하고 있어 본질적으로 충돌할 수밖에 없다. 블룸멘탈(Blumenthal)은 현재의 중국과 러시아를 비교하면서 러시아는 ‘강한 지도자를 가진 약한 국가(weak country with a strong man)’, 중국은 ‘강한 지도자가 없는 강한 국가(strong country without one)’로 표현했다. 그러면서 푸틴에 의해 유럽의 전후질서가 유동적으로 변하게 된다면 시진핑이 자극을 받아 동아시아에서 미국의 레드라인을 테스트할 가능성이 커지게 될 것을 우려했다.⁴⁰ 그러나 현재 중국이 지속가능한 성장모델을 위해 국내적으로 경제개혁, 반 부패개혁 등 민감한 개혁을 단행하고 있다는 점에서 단기적으로 미국의 아시아 회귀정책을 정면으로 테스트할 가능성은 적다고 예상된다. 예를 들면 센카쿠 열도문제에서 미국이 미·일방위조약의 대상이라고 공언한데 대하여 중국이 물리적 도발조치를 감행하기는 어려울 것이다.

미국과 러시아의 관계는 글로벌 차원에서 미국이 우크라이나 사태를 둘러싸고

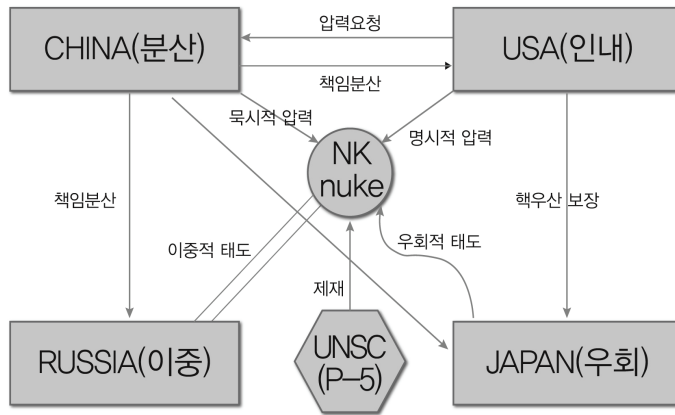
⁴⁰ Dan Blumenthal and Michael Mazza, “China is like Russia,” *The Weekly Standard* (March 3, 2014), p. 2.

EU 국가들과 함께 대러시아 제재를 추구하는 등 과거 냉전의 추억을 되살리고 있다. 그러나 미국이 오래전부터 지정학적으로 동아시아 ‘지역국가(residential power)’라는 점에서 러시아가 적극적 실용주의 정책을 전개한다고 해도 미국의 아시아 회귀정책에 대해 수동적 태도를 보일 수밖에 없는 형국이다. 예를 들면 러시아는 미국의 중국포위전략 및 대북 인내전략에 대해 중국과의 전략적 협력 강화, 북한과의 경제협력 강화와 같은 대응조치를 취할 수밖에 없다는 것이다. 이런 맥락에서 푸틴의 신(新)동방정책은 동아시아에서 진정한 지역국가가 되는 것을 장기목표로 추구할 것으로 전망된다.⁴¹ 가장 긴장이 높은 관계는 중국과 일본관계로서 동아시아 G-2로 부상한 중국의 세력팽창 정책과 전후 동아시아 질서의 변화를 추구하는 일본의 수정주의 정책 간의 충돌이다. 중국은 일본이 미국의 대리자로서 중국포위의 최일선을 자처하고 있으며 미국의 지지 하에 역사수정주의, 헌법수정주의를 통해 동아시아 현상(status quo)을 타파하려는 세력으로 간주하고 있기 때문에 대미 대리전(proxy war) 차원에서 강경대응하고 있는 것이다. 이에 대해 일본은 기본적으로 미국과의 동맹을 통해 견제하는 한편 러시아와 관계를 증진시킴으로써 중국포위망을 완성시키려는 전략으로 대응하고 있다. 그러나 일본은 미국과의 핵심동맹으로서 대리 제제조치에 동참할 수밖에 없다는 점에서 러시아와의 관계증진은 분명한 한계를 가지고 있다. 이런 점에서 일본의 대리접근은 미러관계와 함수관계에 있다고 하겠다.

4강의 대북정책은 이와 같은 갈등관계의 한 복판에 서있다. 과거 냉전시대 ‘한·미·일’ 대 ‘북·중·러’ 삼각구도가 이제는 탈냉전시대가 도래한지 20년이 넘어가면서 한반도 문제에 관한한 새로운 삼각구도(‘한·미·중’ 대 ‘북·일·러’)가 서서히 자리 잡고 있다. 새로운 삼각구도가 지속 형성된다면 우리는 메이저 G-2를, 북한은 마이너 G-2를 품게 되는데 이는 긍정적인 측면이라고 하겠다. 다만 동아시아 메이저 G-2는 북한에 대해 무시(neglect) 내지 거리두기(distancing)와 같은 소극성을 보이고 있는 반면 마이너 G-2는 실용주의와 기회주의에 입각한 적극성을 보여주고 있다는 점은 부정적인 진전으로 평가된다. 4강은 동아시아 정책을 바탕으로 북한의 핵개발에 대해 각기 상이한 전략을 구사하고 있는데 북핵전략의 상호작용을 살펴보면 <그림 3>과 같다.

⁴¹ 일각에서는 푸틴의 신(新)동방정책을 러시아판 아시아 회귀정책(Russian version of Pivot to Asia Policy)으로 표현하기도 한다.

<그림 3> 4강의 북핵전략



미국은 한국과 일본과의 동맹을 통해 대북억지력을 확보한 가운데 일방적 제재 및 유엔제재를 통해 압력을 넣고 있다. 물론 외교적 노력으로 중국을 통해 대북영향력 행사를 요청하기도 한다. 이와 같은 미국의 기본전략은 북한의 태도변화를 전제로 하고 있다는 점에서 전략적 인내라는 표현으로 규정되고 있다. 한편 중국은 미국의 압력요청에 대해 묵시적 대북압력을 이면에서 가하는 한편 자국의 주도권을 유지하는 가운데 북핵문제 해결의 책임을 여러 국가들에게 분담시키기 위해 6자회담 재개를 위해 노력하고 있다. 김정은 방중의 미실현, 시진핑의 방한 등은 북한에 대한 압력수단으로 해석될 수 있을 것이다. 일본은 미국과의 공조차원에서 북핵과 미사일에 대해 일방적 제재조치를 시행하는 등 강경한 대응을 취하고 있었으나 아베의 등장으로 납치자 문제해결을 위해 일부 제재조치를 해제하는 등 개인플레이를 펴고 있다. 러시아는 동아시아 판도의 변화를 예의주시하면서 북한의 전략적 가치를 재평가, 재발견하고 자국 영향력 확대를 위해 북핵에 대해서도 더블플레이를 보이고 있다. <그림 3> 위편 삼각형에서 나타나 있는 것처럼 메이저 G-2는 북핵문제 해결을 위해 나름대로 노력을 기울이고 있는 것이 긍정적 요인으로 평가되는 반면, 마이너 G-2는 과거에 비해 퇴행적 행태를 보이고 있는 것은 부정적 요인으로 평가된다.

단 중국의 경우 북핵문제 해결과정에서 행사하는 대북영향력을 가능한 한 대미 전략적 이익으로 환산하려는 행태를 보이고 있는 점은 긍정적이지 못하다. 케서린 문(Katharine Moon)은 미국이 6자회담 재개를 위해 더 이상 중국에 의존하지 말

것과 6자회담의 효용성이 검증되었기 때문에 이제는 미국이 주도하는 다른 형태의 회담(북한과의 양자회담 또는 3자, 4자회담 등)을 추구해야 한다고 주장했다.⁴² 이는 바로 상기와 같은 중국의 행태에 제동을 걸기 위한 것으로 평가된다. 일본의 경우 북핵과 미사일문제가 해결되지 않는 상황에서 관계정상화 조치를 취하기 어렵다는 점과 함께 미국이 이슈연계성(issue linkage) 차원에서 다른 이슈(역사문제, 위안부문제 등)에서의 대일압력을 통해 대북공조체제의 훼손 가능성을 차단할 것이라는 점에서 심각한 장애가 되지 않을 것으로 판단된다. 현재 미국이 북핵에 대해 레드카드를 보이고 있다면 중국은 옐로우카드, 일본과 러시아는 구두경고 정도로 수위를 조절하고 있다고 비유할 수 있겠다. 만약 북한이 4차 핵실험을 실시하면서 핵위협을 고조시킨다면 중국이 레드카드로 업그레이드할 가능성이 높아지는 동시에 일본과 러시아도 기회주의적, 실용주의적 전략의 공간이 줄어든다는 점에서 북한의 핵도발로 인한 위기고조가 북핵문제 해결에 계기가 될 수 있다는 아이러니컬한 측면도 있다.

VI. 우리의 딜레마

우리는 현재 어떤 전략적 딜레마에 처해 있는지 살펴보도록 한다. 먼저 북한의 핵무기 보유가 제기하는 핵 딜레마와 이 딜레마 해결을 위한 한미동맹이 제기하는 동맹 딜레마이다. 이와 같은 이중구조 딜레마를 검토한 후 4강 동아시아 정책과 북핵전략의 상호작용이 우리의 딜레마에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

1. 핵 딜레마(nuclear dilemma)

<그림 3>에서 나타난 바와 같이 4강 북핵전략의 상호작용을 감안한다면 북한이 지속적인 핵무기 개발을 위해 치러야하는 추가적 비용이 크지 않은 것으로 판단된다. 해커(Hacker) 박사는 2014년 4월 미국 비확산센터(CNS) 주최 세미나(“북핵 10년의 회고”)에서 북한은 현재 약 10개의 핵폭탄을 보유하고 있으며 앞으로 지속 핵무기 숫자를 늘리면서 중장거리 탄도미사일 실험을 계속할 것으로 전

⁴² “US should no longer rely on China, 6-party talks to resolve NK nuclear issue,” (Interview with Katharine Moon), *Yonhap* (Washington). 케서린은 웨슬리대 교수로서 2014년 6월 브루킹스연구소 Korea Chair로 부임했는데 CSIS의 빅터 차(Victor Cha)에 이어 주요 싱크 탱크의 2번째 Korea Chair가 되었다.

망했다.⁴³ 그렇다면 우리의 대응책은 무엇인가? 북한 핵무장에 대해 우리의 핵무장으로 대응할 수 없다는 점이 기본적인 핵 딜레마라고 할 수 있다. 밴도우(Bandow)는 최근 미국의 한반도정책을 뇌사(腦死)정책(brain-dead policy)이라고 비판했다. 즉, 동아시아에서 배드 가이들(러시아, 중국, 북한)만 무기를 갖게 되는 ‘미국 총기규제의 국제판’⁴⁴으로 비유하면서 이제는 한국과 일본과 같은 우방들에게 핵무장을 허용하는 방향으로 미국정책을 선회하도록 주장하고 있다.⁴⁵ 그러나 이는 극소수의 급진적인 아이디어로서 글로벌 핵 거버넌스 추세와 NPT 체제의 안정성을 위해서 우리의 핵무장은 불가능한 옵션으로 판단된다. 차선책으로 6자회담 재개를 통한 비핵화 조치를 단계적으로 확보해나가는 외교적 대응과 함께 북핵에 대한 억지력을 확보하는 군사적 대응이 옵션일 것이다. 먼저 외교적 대응책으로 6자회담을 재개하는 방안이 있으나 앞에서 논의한 동아시아 정세변화로 인해 재개되더라도 합의에는 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다. 만약 합의를 위해 비핵화가 아닌 비확산으로 정책목표를 낮출 경우 북한의 핵무장을 용인하는 메시지를 주는 동시에 6자회담 성격이 핵보유국들 간 비확산 회의로 변질되면서 우리가 배제되는 위험을 동시에 안게 될 가능성이 있다.

군사적 대응책으로는 킬 체인(Kill Chain) 선제타격 시스템과 한국형 미사일 방어체계(KAMD)를 통해 북한의 핵공격을 방어하는 방식이 추진되고 있다. 미국의 핵우산은 일본과 괌 기지 핵전력으로 운영될 수 있을 것으로 이는 공격용으로 사용이 가능하기 때문에 북한의 입장에서 보면 안보딜레마에 따른 불안정을 초래할 수 있는 것이다.⁴⁶ 한편 북한은 전술핵은 물론 기술적으로 초보적이거나 ICBM도 보유한 것으로 추정되는데 모두 공격 및 방어용으로 사용이 가능한 것이다. 한미 양국은 핵우산의 신뢰성을 제고시키기 위해 2011년부터 확장억지정책위원회

⁴³ “핵물리학자, 북한, 현재 10개 정도의 핵폭탄 보유했을 것,” 『매일경제』, 2014년 5월 23일.

⁴⁴ 핵안보 개념의 등장으로 비확산 국제레짐이 강화되고 있어 북한이 핵 개발을 지속하는데 필요한 기술, 장비 및 물질을 확보하는데 어려움이 가중될 수 있다. 다만 북한은 비국가 행위자들과 더욱 더 은밀한 거래를 강화시킬 가능성이 있는 반면 우리는 원자력 강국임에도 불구하고 강화되는 국제레짐을 통해 핵연료주기를 완성하기 거의 불가능하다. 따라서 한반도에서 안보의 비대칭성은 심화될 가능성이 있는데 이와 같은 상황도 ‘미국 총기규제의 국제판’의 일레가 될 수 있겠다.

⁴⁵ Doug Bandow, “America’s Brain Dead Policy Toward The Korean Peninsula: Time for South Korea and Japan to Develop Nuclear Weapons?,” *Forbes* (August 11, 2014), pp. 4~5.

⁴⁶ 미국은 일본 및 괌 기지로부터 지상(핵탄두 미사일), 해상(SLBM), 공중(전략폭격기)을 통해 핵전력을 운영할 수 있다. 북한의 선제핵공격에 대한 2차 공격, 즉 핵 보복공격을 할 경우 북한의 미사일방어망의 한계로 대량파괴 두려움이 있다는 점에서 억지력으로 작용할 수 있다. 다만 북한의 합리성을 전제로 한다.

(EDPC)를 가동하면서 2013년 10월 한미 양국 국방장관이 맞춤형 억지전략에 서명하였다.⁴⁷ 그러나 미국의 확장역지는 100% 신뢰성을 검증하기 어렵다는 점도 또 다른 핵 딜레마이다.⁴⁸ 더구나 앞에서 지적한대로 북한의 오인수준(level of misperception)이 높기 때문에 자신들이 핵무기를 선제 사용하더라도 미국이 중국과 러시아의 대응 및 미 국내여론을 감안하여 핵보복 공격을 하지 못할 것으로 오판할 수 있다. 이 경우 확장역지는 실패하는 것이다.⁴⁹

서론에서 왈츠와 세이건의 논쟁을 소개하였지만 과연 북한의 핵보유국화가 안정화 효과(pacification effect)를 줄 수 있을 것인가? 왈츠와 같은 확산낙관론자의 주장에 따르면 억지전략으로 대응이 충분하다는 결론을 내릴 수 있다. 아살과 비어즐리는 2007년 연구를 통해 왈츠의 주장에 대해 어느 정도 타당성을 검증해냈다. 다만 위기상황에서 핵보유국 지도자의 비합리성이나 전략적 계산실패의 가능성, 핵확산이 초래할 수 있는 또 다른 가능성(핵사고 및 테러분자에 대한 핵유출)은 다루지 않았다고 단서를 달고 있다.⁵⁰ 만약 북한의 김정은이 합리적 결정자라고 추정한다면 미국에 의한 확장역지로 충분히 대응이 가능할지 모르지만 상기 학자들의 단서조항이 더 현실적이라고 우려된다. 아살과 비어즐리는 2013년 연구를 통해 왈츠의 주장(핵억지를 통한 상대적 안정성)에 일리는 있지만 핵무기 자체로 인한 대량파괴 공포보다 협상력과 억지력이 핵보유국으로 넘어간다는 우려가 더 크다고 주장하였다. 예를 들어 핵무장 북한과 이란에 대해 신뢰성 있는 강경책(credible stick)이 더 이상 통하지 않는다는 것은 결코 무시할 수 없는 결과라는 것이다.⁵¹ 이는 우리가 처한 핵 딜레마의 심각성을 이론적으로 검증해낸 결과로 평가된다.

⁴⁷ 맞춤형 억지전략은 북한의 핵위협 시나리오별로 한미양국이 어떻게 대응할 것인지 구체적인 억지방안을 담은 문서로 미국의 핵우산, 한미공동의 재래식 타격능력, 미사일방어능력, 연합연습 및 훈련 등 모든 범주에 걸친 동맹능력의 운영방안을 포함하는 전략을 의미한다.

⁴⁸ Yost는 확장역지가 자국의 생존을 위한 일반억지에 비해 적에게 신뢰성을 인식시키기 어렵다는 점을 강조하면서 보장대상국 정부 및 국민에 대한 신뢰성 확보와 보장제공국 국민들에 대한 설득 등 5가지 도전요소를 지적하고 있다. Yost, "US Extended Deterrence in Northeast Asia: Continuing Challenges and Questions," 한국국방연구원 워크숍 발표자료(2013.11.4); 박창권, "북한의 핵운용전략과 한국의 대북 핵억제전략," 『국방정책연구』, 제30권 제2호 (한국국방연구원, 2014년 여름), pp. 162~163 재인용.

⁴⁹ 홍우택은 북한이 세력전이이론이 상정하는 행위자의 인식을 소유하고 있을 가능성이 크기 때문에 핵선제공격을 통해 얻는 이익이 추후 받는 피해보다 높다고 오판할 가능성을 제기하고 있다. 홍우택, 『북한의 핵·미사일 대응책 연구』, KINU 연구총서 13-09, pp. 61~65 참고.

⁵⁰ Victor Asal and Kyle Beardsley, "Proliferation and International Crisis Behavior," *Journal of Peace Research*, Vol. 44, No. 2 (2007), p. 152.

⁵¹ Kyle Beardsley and Victor Asal, "Nuclear-Weapons Programs and the Security Dilemma," Fuhrmann, Matt and Adam Stulberg, (eds.), *The Nuclear Renaissance and International Security* (Stanford: Stanford University Press, 2013), p. 357.

2. 동맹 딜레마(alliance dilemma)

한미동맹은 상호방위조약이 체결(1953)된 이래 61년째를 맞이하고 있는데 최초 40년은 냉전시대, 나머지 20년은 탈냉전 시대로 나누어볼 수 있다. 미소 양극 체제로 특징지어지는 냉전시대에는 한미동맹에 내재된 포기(abandonment)의 두려움은 크지 않았다.⁵² 탈냉전 시대를 맞아 우리가 중국과 러시아와 수교(1992)한 직후 북미 간 제네바 합의(1994)가 이루어지면서 포기의 두려움이 태동하기 시작했다. 북한은 기본적으로 미국과 적대관계를 유지하고 있었으나 탈냉전시대 체제 생존을 위해 미국과의 관계개선에 상당한 노력을 경주하고 있다. 이런 맥락에서 북미관계는 대결과 대화의 이중성을 가지고 전개되어왔다. 1차 핵위기 당시 영변 핵시설 정밀타격(surgical strike) 가능성이 제기되자 한국정부는 강하게 반발했는데 이는 동맹 딜레마가 내포하고 있는 연루의 위험성을 잘 보여준 사례라고 하겠다. 한편 북미 제네바 합의 및 2·13 합의를 이끌어내는 과정에서 궁극적으로 6자회담 재개에는 결정적 계기를 마련했지만 우리는 혹시나 우리 입장이 배제 또는 손상되지는 않았는지 신경을 곤두세우는 사례가 있었다. 이는 동맹 딜레마가 내포하고 있는 포기의 두려움을 보여주는 사례인 것이다.

예를 들어 미국이 북핵문제 해결의 단초를 마련하기 위해 ‘제2의 제네바 합의’를 도출해내면서 단계적으로 북미관계 정상화를 위한 회담을 진행한다면, 그것도 남북 관계 진전보다 앞서 간다면 어떻게 될 것인가? 물론 북미관계 개선으로 북핵문제의 돌파구를 마련할 수 있을 것이지만 우리는 동맹 딜레마에 따른 포기의 두려움을 갖게 될 것이다.⁵³ 만약 북미관계 정상화까지 이루어진다면 주한미군의 철수 가능성과 함께 미사일 방어체계의 구실이 사라질 우려가 제기되기도 한다.⁵⁴ 그러나 이와 같은 우려는 과잉해석의 측면이 있다고 평가된다. 과거 북미 양국은 연락사무소 협

⁵² 슈나이더는 동맹 딜레마가 양극체제보다 다극체제에서 더 심각하며 특히 양극체제에서는 포기의 두려움은 적지만 연루의 위험성은 크다고 지적했다. Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (1984), pp. 483~484 참고.

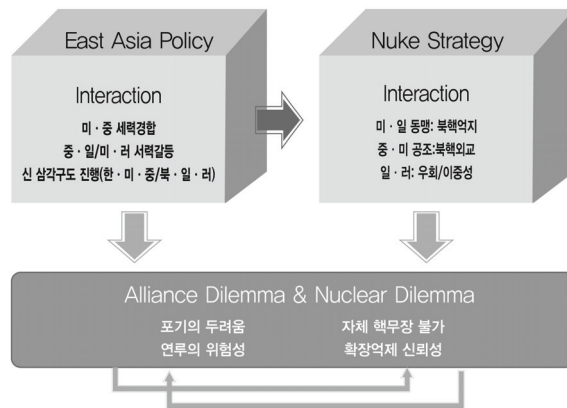
⁵³ 이수형은 이 포인트를 자세히 지적하고 있다. “미국과 북한은 1994년 제네바 합의 이래 수 십 차례에 걸쳐 비밀양자접촉, 다자회담 내 양자접촉을 진행한 바 있다. 분야도 다양하여 핵, 미사일, 지하시설, 식량지원, 경제제재 해제, 테러국 지정문제, 중유제공, 4자회담, 유해 공동발굴사업, 연락사무소 개설문제 등 거의 모든 현안이 다루어졌다는 점에서 상황이 호전될 경우 양국관계 전반이 변화의 탄력을 받을 수 있을 것으로 예상된다.” 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵문제를 둘러싼 한미갈등 관계를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제39집 1호 (한국국제정치학회, 1999), p. 31 참고.

⁵⁴ 조성복, “현실주의 시각에서 본 미 동북아 정책의 딜레마,” 『국제정치논총』, 제54집 2호 (한국국제정치학회, 2014), pp. 198~199.

상(1994.12~1998.6)의 마무리 단계까지 갔지만 행정적 입장(보안문제, 개설부지문제 등)의 차이로 성사되지 못한 사례가 있었다. 당시 일각에서는 평양에 미 제국주의 거점이 진출한다는 북한의 두려움으로 협상이 타결되지 못했다는 해석도 있었다. 즉 북미관계 개선은 우리의 포기 두려움보다 북한의 두려움이 더 클 수 있다는 측면이 있다. 더구나 미국은 당시 협상과정에서 주한미군 문제를 테이블에 올리지도 않았다. 만약 북미관계 정상화와 병행하여 남북관계 정상화도 균형감 있게 동시에 이루어진다면 그때서야 주한미군의 위상변화가 의제화될 가능성이 있을 것이다.

이와 같이 탈냉전 시대에서도 한미동맹의 딜레마는 우려할 만한 수준은 아니라고 평가된다. 또한 현재 진행되고 있는 ‘동아시아 G-2’ 체제에서 미중의 대남북한 동맹관계는 불균형 상태를 보이고 있다. 이에 따라 북한이 중국에 대해 느끼는 포기의 두려움은 심각한 수준인 반면 우리는 한·중 FTA 체결(2014.11) 등 전략적 협력관계가 강화되고 있음에도 불구하고 미국에 대해 느끼는 포기의 두려움은 그리 크지 않은 것이다.⁵⁵ 다만 우리가 미국에 비해 한미동맹에 대해 상대적으로 자율성이 낮은 뿐만 아니라 미국이 주는 전략적 가치를 높게 인식/평가하기 때문에 미국보다 훨씬 더 예민하게 포기의 두려움과 연루의 위험성을 반복적으로 경험하게 되는 측면은 분명하다.⁵⁶ 끝으로 4강 동아시아 정책의 상호작용 및 북핵전략의 상호작용상 특징이 우리가 처한 딜레마에 미치는 영향을 알기 쉽게 표시하면 다음 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 우리 딜레마에 미치는 4강의 상호작용



⁵⁵ 미중관계가 과거 냉전시대 미소관계와는 달리 글로벌 차원에서 협력과 갈등의 복합계임을 전개하는 현 국제체제의 특징에도 일부 기인한다.

⁵⁶ 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵문제를 둘러싼 한미갈등 관계를 중심으로,” p. 35.

VII. 결론

동아시아 국제체제 전환과정에서 4강의 동아시아 정책 및 북핵전략의 상호작용이 우리가 처한 딜레마에 부정적 영향을 미치고 있는데 딜레마의 위험관리 방향을 제시하는 것으로 결론을 맺고자한다. 시진핑 임기가 2023년이며 푸틴이 4기에 당선된다면 2024년까지 집권이 가능한데 아베의 경우도 장기집권이 가능하다는 점에서 4강의 전략적 상호작용은 당분간 유사한 패턴으로 진행될 것으로 전망된다.⁵⁷ 바로 이점에서 우리의 딜레마에 대한 영향분석이 유효성이 있다고 할 수 있겠다.

첫째, 우리가 처한 더블 딜레마는 상당부분 상호 부정적으로 연계되어 있다. 즉 핵 딜레마는 한반도 핵전력의 비대칭성을 근원적으로 해결할 수 없기 때문에 미사일 방어체계 강화 및 확장억지의 신뢰성 제고를 통해 완화시킬 수밖에 없다. 다만 억지력 강화과정에서 북한의 대응 및 중국과 러시아의 반발로 한미동맹 딜레마 중 연루의 위험성을 심화시키게 된다. 역으로 연루의 위험성을 감소하기 위한 중국과 러시아와 전략적 관계증진 노력은 한미동맹 딜레마 중 포기의 두려움을 발생시켜 핵 딜레마 완화에 도움이 되지 못할 가능성이 초래된다. 이와 같이 핵 딜레마와 동맹 딜레마는 부정적으로 연계되어 있다. 이와 같은 부정적 연계성은 우리가 핵무기를 자체 개발할 수 없을 뿐만 아니라 한미동맹을 대체할 수단이 없다는 안보환경의 한계에 기인한다는 점을 인식할 필요가 있다.

둘째, 오바마 행정부의 소극적 개입주의 독트린을 배경으로 동아시아에서의 미·중 세력경합과 유럽에서의 미·러 세력갈등이 우리가 처한 2개 딜레마 간 부정적 연계성을 강화시키고 있다. 일례로 중국과 러시아는 사드의 주한미군 배치 가능성에 대해 매우 강력하게 비판하고 있다. 또한 현재 빈발하고 있는 국제분쟁(우크라이나, 중동 등)은 강대국들의 이해관계를 복잡하게 얽히게 하면서 우리의 딜레마를 고차 방정식으로 만들고 있다. 일례로 최근 미국이 대러시아 제재에 한국의 동참을 요청했는데 우리의 유라시아 이니셔티브 및 나진-하산 프로젝트 등 우리의 대러전략에 부담요인으로 작용하는 것이다. 이는 국제정세의 변화가 강대국 갈등구조 및 이익구조에 1차적으로 영향을 미친 후 2차적으로 한반도 문제에 미치는 파급효과를 입체적으로 분석할 필요성을 제기하고 있다.

셋째, 한미동맹은 핵 딜레마 완화를 위한 핵심수단으로서 동맹에 내재된 연루의

⁵⁷ 미국의 경우도 차기 행정부가 공화당으로 교체되거나 또는 민주당으로 정권 재창출이 되어도 클린턴 전 국무장관이 유력한 후보라는 점에서 아시아 회귀정책은 지속될 것으로 전망된다.

위험성은 앞에서 분석한 것처럼 존재하지만 포기의 두려움은 크지 않은 것으로 평가된다. ‘동아시아 G-2’ 체제에서 미국은 최악의 경우 한미동맹을 격하시켜 미·일동맹의 하부구조로 삼는 정도라는 점에서 포기의 두려움은 하한선이 있다고 보인다. 만약 미국이 남북관계 진전속도보다 빨리 북미관계를 개선한다고 해도 우리로서는 대중접근이라는 전략공간이 창출된다는 점에서 우리의 동맹 딜레마는 심각한 수준은 아닌 것이다. 오히려 북미갈등 고조로 군사적 대결구조가 되어 우리의 연루의 위험성이 커지는 경우보다 바람직하다는 점도 고려해야 한다. 다만 미국 일각에서 우리가 대중접근을 위해 한미동맹을 훼손할 가능성을 우려하고 있다는 점에서 미국이 갖는 포기의 위험성⁵⁸도 적정한 수준에서 관리할 필요가 있다.

넷째, 동아시아 국제체제에서 한반도 문제에 관한 새로운 삼각구도(‘한·미·중’ 대 ‘북·일·러’⁵⁹)가 지속적으로 형성된다면 우리가 동아시아 메이저 G-2와 대북공조체제를 구축할 수 있다는 점에서 모멘텀 형성에 기여할 가능성이 커지게 된다. 다만 미국과 중국이 북핵문제에서는 협력적 동기가 존재하고 있음에도 불구하고 다양한 현안(홍콩 민주화 시위, 센카쿠 열도, 사이버전 등)에 매몰되는 경향을 보이고 있어 협력의 모멘텀이 살아나지 못하고 있다. 이런 가운데 북한(김정은)이 핵보유국이라는 자신감을 가지고 4강과 새로운 관계를 맺으려는 대외전략을 추진하는 과정에서 일본과 러시아의 기회주의적/실용주의적 신(新)한반도 정책과 연계된다면 북핵문제 해결을 위한 4강의 전략적 공감대를 형성하는데 어려움이 가중될 것이다. 이는 4강의 이익구조를 변화시킬 수 있는 창의적인 대북정책의 개발 필요성을 제기하고 있다. 결론적으로 상기 필요성들은 우리가 처한 더블 딜레마의 위험관리방향을 시사하고 있다.

■ 접수: 10월 7일 ■ 심사: 10월 22일 ■ 채택: 11월 14일

⁵⁸ 바이든 부통령은 2013년 12월 6일 박 대통령 접견 시 재균형 정책을 부연 설명하면서 “It’s never been a good bet to bet against America.”라고 언급했다. 이는 재균형 정책을 신뢰해달라는 의미로 받아들일 수도 있으나 우리의 대중접근이 한미동맹에 미칠 부정적 영향에 대한 우려를 직설적으로 표현한 것으로 해석된다.

⁵⁹ ‘한·미·중,’ ‘북·일·러’ 2개의 삼각구도로 대비시켰으나 각각의 삼각구도는 3개의 독립된 양자협력체들로 구성되어 있으며 각각의 양자관계들도 서로 협력관계수준이 상이하다는 점에서 과거 냉전구도에서의 ‘한·미·일’과 같은 진정한 의미의 삼자적(三者的, trilateral) 협력체는 아니다.

참고문헌

1. 단행본

- 배정호 외. 『북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략』. KINU 연구총서 11-10. 서울: 통일연구원, 2011.
- 장달중·이정철·임수호. 『북미대립』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2011.
- 홍우택. 『북한의 핵·미사일 대응책 연구』. KINU 연구총서 13-09. 서울: 통일연구원, 2013.
- 홍우택 외. 『대북한 핵협상 전략구상방향』. KINU 연구총서 11-08. 서울: 통일연구원, 2011.
- Bremmer, Ian. *The J Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*. New York: Simon & Schuster, 2007.
- Fuhrmann, Matt and Adam Stulberg. (eds.). *The Nuclear Renaissance and International Security*. Stanford: Stanford University Press, 2013.
- Habeeb, William Mark. *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*. Baltimore: John Hopkins, 1988.
- Snyder, John H. *Alliance Politics*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1997.
- Waltz, Kenneth N. and Scott D. Sagan. *The Spread of Nuclear Weapons: An Enduring Debate*. New York: W.W. Norton, 2013.

2. 논문

- 김경일. “안보 딜레마의 국제정치이론.” 『사회과학연구』. 제13집 제1호, 2007.
- 고상두. “러시아 외교정책의 국내적 결정요인-제3차 핵실험을 중심으로.” 『국방연구』. 제56권 제3호 (국방대학교), 2013.
- 박창권. “북한의 핵운용전략과 한국의 대북 핵억제전략.” 『국방정책연구』. 제30권 제2호 (한국국방연구원), 2014년 여름호.
- 안문선. “국제정치이론 관점에서 본 오바마 행정부의 외교안보정책.” 『국제정치논총』. 제51집 제3호 (한국국제정치학회), 2011.
- 유동원. “3차 북핵 실험이후 중국의 대북정책의 변화: 가능성과 한계.” 『국방연구』. 제56권 제3호 (국방대학교), 2013.
- 이성우. “아시아와 중국의 아시아.” 『국제정치논총』. 제54집 제2호 (한국국제정치학회), 2014.
- 이수형. “동맹의 안보딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵문제를 둘러싼 한미갈등 관계를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제39집 제2호 (한국국제정치학회), 1999.
- 이호철. “북핵과 중국의 외교행태-이익과 정체성의 국제정치.” 『21세기 국제질서와 국제정치이론』. 국제정치학회 세미나, 2013.12.

- 조성복. “현실주의 시각에서 본 미 동북아정책의 딜레마.” 『국제정치논총』. 제54집 제2호 (한국국제정치학회), 2014.
- 황지환. “방어적 현실주의와 중국 부상.” 『21세기 국제질서와 국제정치론』. 국제정치학회 학술회의 (2013.12.13-14).
- Akutsu, Hiroyasu. “Japan’s North Korea Strategy: Dealing with New Challenges.” *CSIS*. 2014.4.
- Asal, Victor and Kyle Beardsley. “Proliferation and International Crisis Behavior.” *Journal of Peace Research*. Vol. 44, No. 2, 2007.
- Beardsley, Kyle and Victor Asal. “Winning with the Bomb.” *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 53, No. 2, 2009.
- Bremmer, Ian and David Gordon. “Top Risks 2014.” *Eurasia Group Report*, 2014.
- Haass, Richard N. “The Age of Non-polarity: What Will Follow US Dominance.” *Foreign Affairs*. May/June 2008.
- Sagan, Scott D. “Why Do States Build Nuclear Weapon?.” *International Security*. Vol. 21, No. 3, Winter 1996/97.
- Snyder, Glenn H. “The Security Dilemma in Alliance Politics.” *World Politics*. Vol. 36, No. 4, 1984.
- Spencer, A. Michael. “Rebooting China.” *CFR*. 2014.6.

3. 기타자료

- 『뉴스시스(Newsis)』.
- 『매일경제』.
- 『서울신문』.
- 『아시아투데이』.
- 『연합뉴스』.
- 『조선일보』.
- 『한겨레신문』.
- CNN*.
- Forbes*.
- The Weekly Standard*.
- Yonhap(Washington)*.

Abstract

International Politics of Nuclear Bomb in Pyongyang and Dilemma in Seoul

Dong-Gu Suh

The world is witnessing the emergence of a de-facto nuclear-capable North Korea while the Six-Party Talks only stalls for some time. Did the international community tacitly agree to connive at the development of nuclear weapons in Pyongyang? How can Seoul respond to this? This study aims to answer these questions. First, Pyongyang's nuclear strategy is reviewed from a theoretical perspective. Then, it attempts to analyse Four Powers' strategy against the North's nuclear program in the context of their East Asian policy in general. It is found that Washington pursues a strategic tolerance based on re-balancing policy, Beijing a diffusion strategy based on power-projection policy, Tokyo a detour strategy based on an active opportunist policy, Moscow a dual strategy based on an active pragmatist policy. As a result of their strategic interactions, it is analyzed that US-Russia conflict in Europe and Sino-US conflict in East Asia are aggravating the nuclear and alliance dilemmas in Seoul. On the while, the external activism on the part of Japan and Russia driven by their domestic political needs is impeding Four Powers' strategic consensus on the needs to denuclearize North Korea. Furthermore, Pyongyang is estimated to promote a new diplomacy based on their self-proclaimed 'new identity' as a nuclear-capable state. This adds a whole new dimension to the exiting dilemmas for Seoul. Finally, some ideas are suggested for the successful risk-management of the double dilemmas.

Key Words: 'East Asia G-2', Nuclear Program, Denuclearization, Nuclear Deterrence, Nuclear Dilemma, Alliance Dilemma, Strategic Interaction

두만강지역의 관광개발 방향과 과제: 광역두만강개발계획을 중심으로

신 용 석*

- I. 서론
- II. GTI 관련 연구동향
- III. 광역두만강개발계획의 현황과 성과
- IV. 광역두만강개발계획과 관광개발
- V. 광역두만강개발계획 관광개발을 위한 개선과제
- VI. 결론

국문요약

광역두만강개발계획(GTI)은 약 25년의 역사에도 불구하고 그동안 회원국들의 정치경제적 상황과 차이로 인하여 매우 더디게 진행되어 왔다. 그러나 2000년대 중반 이후 중국의 경제발전과 동북3성 지역개발에 대한 관심으로 최근 들어 그 진행상황이 빠르게 변화하고 있다. 또한 한국 정부의 유라시아 이니셔티브 진출과도 맞물려 그 가능성이 더욱 높아진 상태로 GTI의 5개 사업 분야에 대한 개별적 점검과 활성화 방안이 필요한 상태이다.

본 논문은 이러한 배경에 따라 광역두만강 개발계획 관광분야의 현황을 평가하고 향후 관광발전을 위하여 필요한 과제를 제시하는 것을 연구목적으로 하고 있다. 두만강개발계획에서 관광은 타 분야에 비해 실질적인 성과와 잠재력을 가지고 있지만, 가장 소홀하게 취급된 분야이다. 이에 따라 본 논문은 현황분석과 함께

그동안의 제약요인을 파악하고, 이러한 제약요인을 완화하기 위하여 다음과 같은 필요과제들을 제시하였다.

첫째, '동북아 다목적지 관광협력센터'의 기능과 업무를 구체화시켜 관광분야의 당면과제를 추진, 둘째, 비자문제 개선을 위해 GTI 관광위원회에 비자 관련 정부부처의 참여, 셋째, 회원국 관광관련 기관의 도움을 통한 GTI 기초관광통계 DB 구축, 넷째, GTI 복수국가 경유 여행코스 팸투어의 조속한 실시, 다섯째, 온·오프라인을 통한 GTI 관광홍보의 추진, 여섯째, GTI 관광개발을 통한 북한의 개방 추진 등을 우선적으로 추진해야한다.

주제어: 광역두만강개발계획, 관광개발, 북한, 유라시아 이니셔티브

* 한국문화관광연구원 부연구위원

I. 서론

박근혜 대통령은 얼마 전 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상을 발표하고 동북아 지역의 협력을 통하여 유럽과 아시아를 하나의 대륙으로 연결시키는 방안을 제시하였다. 이를 위해서 우선적으로 한국과 러시아, 중국의 지역협력을 강화하고 이를 통해 북한의 개방을 간접적으로 촉진시켜 한반도와 동북아 평화, 나아가서는 새로운 유라시아를 건설하자라는 것이 ‘유라시아 이니셔티브’의 핵심이다. 박근혜정부의 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상이 발표되면서 본 구상의 우선지역에 해당하는 중국, 러시아, 북한의 접경지역에 대한 개발을 오랫동안 추진해온 다(多)국가 지역종합 개발계획인 ‘광역두만강개발계획(Greater Tumen Initiative: GTI)’이 다시 주목을 받고 있다. 특히 2014년 중국 시진핑 주석이 한국을 방문하여 박근혜 대통령과 가진 한중 정상회담에서 양국 정상은 광역두만강개발계획이 역내 국가의 공동 번영 및 유라시아 이니셔티브 실현에 최적화된 협의체임을 강조하면서 2016년으로 예정된 광역두만강개발계획의 국제기구 전환을 위해 협력하기로 했다.¹ 이에 따라 향후 동북아 지역에서 광역두만강개발계획의 중요성은 더욱 커질 전망이다. 또한 2000년대 후반에 들어서 중국의 창지투(長吉圖) 개발이 본격화되고, 중국과 러시아의 북한 나진항 진출을 둘러싼 경쟁, 북한의 나진·선봉시의 특별시 승격과 북한의 GTI 회원국 탈퇴 등 일련의 움직임들이 순차적으로 계속되면서 GTI 자체에도 여러 변동 사항들이 나타나고 있다. 특히 무엇보다 이러한 움직임들에서 두드러지는 것은 중국이 GTI와 동북3성 개발을 연계시켜 매우 적극적인 모습을 보이고 있다는 점이다.

그러나 중국의 이러한 적극적 움직임과 북한의 나진·선봉을 중심으로 한 개방의 조짐에도 불구하고 한국은 그동안 광역두만강개발계획을 적극적으로 활용하지 못 하였다. 아울러 금강산 관광객 피살사건, 천안함 피격 사건, 연평도 포격 등으로 남북관계가 급속히 경색되면서 GTI와 북한개발을 연계시키려는 노력도 미미 하였다.

그러므로 본 논문에서는 최근 변화된 한반도 주변 환경과 정부의 중국, 러시아 개발협력에 대한 정책적 노력으로 인해 다시 부각되고 있는 광역두만강개발계획의 현황을 점검해보고 향후 발전을 위한 필요과제를 제시하는 것을 연구목적으로

¹ 박근혜 대통령·시진핑 중국 국가주석 정상회담 공동성명 부속서 중 정상회담 합의사항 中, “(한중)양측은 광역두만강개발계획(GTI) 발전이 향후 동북아 지역발전을 선도하는 경제협력기구로 발전할 수 있도록 긴밀하게 협의하기로 하였다.”

설정하였다. 특히 본고에서는 광역두만강개발계획 전체에 대한 개론적 연구보다는 GTI의 우선개발 분야(Priority sectors)² 중 하나인 관광분야에 논의의 초점을 두고자 한다. 관광분야는 GTI의 국제협력프로젝트 중에서 유일하게 실질적인 성과를 거둔 분야로 평가되기도 하며, 현재도 국경관광이 계속해서 발전을 하고 있다(최수영 외, 2012). 또한 현재는 탈퇴를 해서 GTI 회원국은 아니지만 북한도 최근 중국, 러시아의 관광협력을 통해 외국인 관광객 유치에 노력하고 있어 관광산업은 다른 분야에 비해 상대적으로 북한의 참여를 이끌어 낼 가능성이 높은 분야다(신웅석, 2012). 하지만 이러한 중요성에도 불구하고 그동안 GTI와 관련하여 관광과 관련된 연구는 거의 없는 상황이다. 그러므로 본 논문에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 광역두만강 개발계획 관광분야의 현황과 성과를 점검해보고 앞으로의 발전을 위한 과제를 제시하려는 것이다. 연구의 순서는 우선 GTI 관련 연구 동향을 검토하고, 그 다음에는 현재까지 GTI의 현황과 성과를 총괄적으로 살펴볼 것이다. 그리고 본 논문의 핵심이 되는 관광분야에 집중하여 좀 더 자세히 분석한 후, 향후 활성화를 위한 개선과제를 제시하겠다.

II. GTI 관련 연구동향

그동안 광역두만강 개발계획(GTI)에 관한 연구는 활발한 편은 아니었으며 또한 지속적으로 이루어지지도 않았는데 그 이유는 다음과 같다. 우선 GTI가 여러 국가 간의 협력을 통한 지역개발협력이기 때문에 관련된 문헌이나 Data 등이 체계적으로 구축이 되어 있지가 않다. 현재도 UNDP에서 GTI 사무국 역할을 맡고 는 있지만, 행정적인 사무만 처리할 뿐이지 관련 데이터베이스(Database)의 체계적인 구축까지는 못하고 있다. 그러다보니 기초적인 문헌 연구에서 있어서도 많은 제약이 따르고 있다. 두 번째는 GTI가 매우 느리게 진행되었으며 그 동안 출범 이후 20여 년간 거의 변화가 없어 연구 활성화에도 부정적인 영향을 미쳤다. 왜냐 하면 GTI 프로젝트 관련 연구는 분류상 순수 학술연구보다는 실용적 정책연구의 성격을 가지기 때문이다. 즉 정책연구, 특히 국가 단위의 정책연구는 그 연구대상이 되는 사업 자체의 진행속도와 매우 밀접한 관련을 가지게 된다. 사업이 지속적으로 발전되어야 이에 관련된 정책연구들도 함께 발전하기 마련인데, GTI는 매우

² 교통, 무역·투자, 관광, 환경, 에너지의 다섯 분야가 광역두만강개발계획의 우선개발 분야로 설정되어 있다.

느슨한 관리체제 하에 정체된 모습을 최근까지 보였기 때문에 연구도 부진했던 것이다.

이러한 모습은 그동안 수행되었던 GTI 연구동향을 구체적으로 살펴보면 확인할 수 있는데, 그 특징은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 시기적으로 볼 때 GTI가 출범한 초기와 최근 다시 관심이 높아지고 있는 시기에 연구가 활발하였으며 정체기를 겪은 중간에는 거의 연구가 없다는 점이다. 두 번째는 앞서 말한 것처럼 GTI가 다국가 지역협력개발 체제이기 때문에 대부분의 연구가 정책연구기관에 의해 수행되었다는 것이다. 즉, GTI 연구는 정책적 필요에 의하여 출범 초기와 다시 그 관심이 높아지고 있는 2000년대 후반에 주로 정책연구기관을 중심으로 행해진 것인데 좀 더 개별적 연구 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 GTI 초기의 연구들로 GTI가 출범하고 얼마 되지 않은 시기에 행해진 것들로 김규륜(1992), 제성호(1992), 김학수(1993), 김시중(1997) 등의 연구가 여기에 해당된다. 이 연구들은 앞서 말한 것처럼 정책연구기관, 특히 동북아시아와 북한연구에 관련이 있는 대외경제정책연구원과 통일연구원에 의해 수행되었으며 GTI(당시에는 TRADP)의 출범이 가지는 의의와 향후 발전을 위해 필요한 과제 제시, 그리고 GTI를 어떻게 한국이 활용할 것인지에 대한 내용을 주로 다루고 있다. 그러나 GTI 발전이 정체되면서 관련 연구도 오랜 소강상태를 지내다가 중국이 2009년 ‘두만강지역 합작개발계획 요강’을 발표하고 창지투 프로젝트를 본격화시키고, 또한 비슷한 시기에 북한도 나진·선봉 특별시를 선포하면서 다시 관련 연구도 활발해지기 시작하였다(배종렬, 2009; 조명철·이종운, 2009; 림금숙, 2011; 최수영 외, 2012 등). 이 시기 연구특징은 특히 중국의 창지투 개발프로젝트가 GTI 개발에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 것과 북한 나진 지구에 적극적으로 진출하고 있는 중국과 러시아에 대한 한국의 대비책 필요성, 북·중 협력에 비해 상대적으로 멀어지고 있는 남북경협 의 지구책 마련 등에 대한 논의가 연구들의 주요 내용이다.

결론적으로 GTI에 관한 연구들은 GTI 프로젝트 진행상황과 외부 환경에 영향을 많이 받고 있으며 대부분이 GTI 전체에 관한 총론적 접근이고 미시적 연구는 매우 드물다. 본 논문은 이와 반대로 관광 분야에 대한 미시적 접근으로 좀 더 구체적인 평가와 과제를 제시하는데 차별성이 있다.

III. 광역두만강개발계획의 현황과 성과

관광분야에 대한 논의를 진행하기 전에 먼저 광역두만강개발계획의 전체적인 현황과 성과를 살펴보도록 하겠다. 주요 자료는 GTI 사무국, 기획재정부, 구 과학기술부 등 관련부처의 내부 자료 및 관련 연구보고서를 참고하였으며 주요 시기 별로 나눠서 구분하였다.³

1. 광역두만강개발계획의 현황

가. 제1기(준비기): 1991~1995년

광역두만강개발계획은 1980년대 후반 냉전 종식과 함께 동북아 지역 발전을 위한 협력방안의 하나로 논의되기 시작하다가 UNDP의 관심 및 지원과 동북아 지역 국가들의 참가로 1991년에 정부 간 협력 사업으로 지정되었다(과학기술부, 2005). 따라서 GTI의 초기 구상은 UNDP에 의하여 이루어졌는데 UNDP는 개발지역을 두만강 소삼각지대와 대삼각지대로 구분하여 제시하였다. 중국 훈춘-북한 나진·선봉-러시아 포시에트·자루비노를 연결하는 두만강 소삼각지대(1,000km²)를 두만강 경제지대(Tumen River Economics Zone: TREZ)로 하고, 중국 연길-북한 청진-러시아 나훗가를 잇는 대삼각지대(10,000km²)를 두만강 경제개발지역(Tumen River Economic Development Area: TRED A)으로 하는 것이었다. 또한 계획의 명칭을 ‘두만강 지역개발계획(Tumen River Area Development Program: TRADP)’로 명명하고 중국, 러시아, 한국, 북한, 몽골의 5개국 차관급 정부대표로 구성된 ‘두만강 지역개발계획 관리위원회(Program Management Committee: PMC)’가 설치되었다. 그러나 UNDP의 개발구상안의 핵심이었던 국제공동경제특구의 건설이 좌절되면서 이후에 UNDP는 지원을 하고 TRADP의 추진은 5개 회원국이 주도하는 형태로 변화되었다.⁴ 기존의 PMC를 대체하는 새

³ 광역두만강개발계획의 시기 구분에 대해서는 GTI 사무국에서는 크게 TRADP와 GTI의 단계로 나누어 구분하고 있으며, TRADP 체제에서의 시기를 1991~1996년, 1997년~2000년, 2001년 이후로 나누고 있다. 그러나 실제로 TRADP의 추진체계인 국가 간 협정이 체결된 것이 1995년 12월이기 때문에 본 논문에서는 준비기의 단계를 1996년이 아니라 1995년으로 잡았다. 또한 TRADP 체제에서 GTI 체제로 바뀌게 되는 시기와 북한의 탈퇴로 회원국의 변화가 이루어진 시점도 구분하였다.

⁴ 국제공동경제특구는 두만강 지역 인접 3개국인 중국, 북한, 러시아로부터 토지를 각각 임차하여 국제적으로 공동 관리하는 경제특구를 건설하는 UNDP의 계획이었다. 그러나 중국만이 이 계획에 찬성하고 북한과 러시아는 토지의 임대료에 반대하였으며 무엇보다 방대한 개발비용(약 300억 달러)의 조달 문제가 불가능하였다. 이찬우, “Ten Years of Tumen River Area Development:

로운 협의체로 5개국 자문위원회(Consultative Commission)와 3개국 조정위원회(Coordination Committee)가 설치되고 위원회의 운영과 행정 지원을 위하여 사무국(Tumen Secretariat)이 중국 북경에 설립되었다.⁵

나. 제2기(TRADP 제1단계): 1996~2000년

1995년 12월에 5개국 자문위원회 간 협정이 체결되어 1996~2005년까지 10년 계획의 본격적인 두만강 지역개발계획이 실천기로 진입하였다. 무역·투자, 교통, 환경, 에너지, 관광, 통신⁶ 등 다섯 개의 주요 사업 분야를 정하고 사업 추진을 위한 실무 작업반의 성격으로서 각 분야에 실무반(Working Group)을 구성하였다. 실무반은 각 회원국의 민간 전문가와 정책관계자로 구성하여 두만강 지역개발 계획의 실제적 추진을 위해 매년 워킹그룹미팅을 통해 협의하고 각 국가들은 사업 분야별로 주도 국가(Leading country)의 역할을 맡기로 했다.⁷

다. 제3기(TRADP 제2단계): 2001~2005년

이 시기에는 TRADP의 사업성격과 지역, 회원국 등에 대한 재논의가 일게 되었다. 이미 1999년 제4차 5개국위원회 회의에서 지금까지의 TRADP 사업이 단순히 두만강 주변의 지역개발을 강조했던 점에서 탈피하여 중앙정부의 관심과 협조를 유도하기 위해서는 동북아 국가 간 협력강화라는 넓은 시각이 필요하다는데 의견이 모아졌고, 2001년 제5차 5개국 위원회 회의에서는 사업대상 지역을 회원국 국가로 확대하여 몽골, 한국으로 확대하고 일본을 포함시키기로 결정되었다. 아울러 UNDP 주도가 아닌 회원국들이 주도적으로 TRADP를 이끌어나가야

Evaluation and Issues,” *ERINA Booklet*, Vol. 2 (2003).

⁵ 5개국 자문위원회의 정확한 명칭은 ‘두만강 경제개발지역 및 동북아개발을 위한 자문위원회(Consultative Commission for the development of the Tumen River Economic Development Area and Northeast Asia)’이며 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골의 5개국 대표(각 국별 3명, 차관급 수석대표)로 구성되고 두만강 개발사업 제 분야의 주요사항을 결정하는 최고의사 결정기구이다. 이에 비하여 3개국 조정위원회는 두만강 인접국가인 북한, 중국, 러시아 3개국만이 참여하여 두만강 개발사업 주권 관련된 문제에 대한 상호조정을 목적으로 하는 협의기구인데, 실제적 활동은 거의 없었다. 사무국은 처음 설치협의 과정에서는 회원국들이 돌아가며 운영하는 것으로 결정했지만, 1996년 7월에 북경에 설치된 이후로 계속 북경에서 운영 중이며 앞으로도 변경될 가능성은 없어 보인다.

⁶ 통신 분야의 워킹그룹은 2001년 이후에 추가로 신설됨.

⁷ 당시 각 사업별 워킹그룹의 주도 국가는 다음과 같다. 무역·투자-중국, 교통-북한, 환경-러시아, 에너지-러시아, 관광-한국, 통신-몽골.

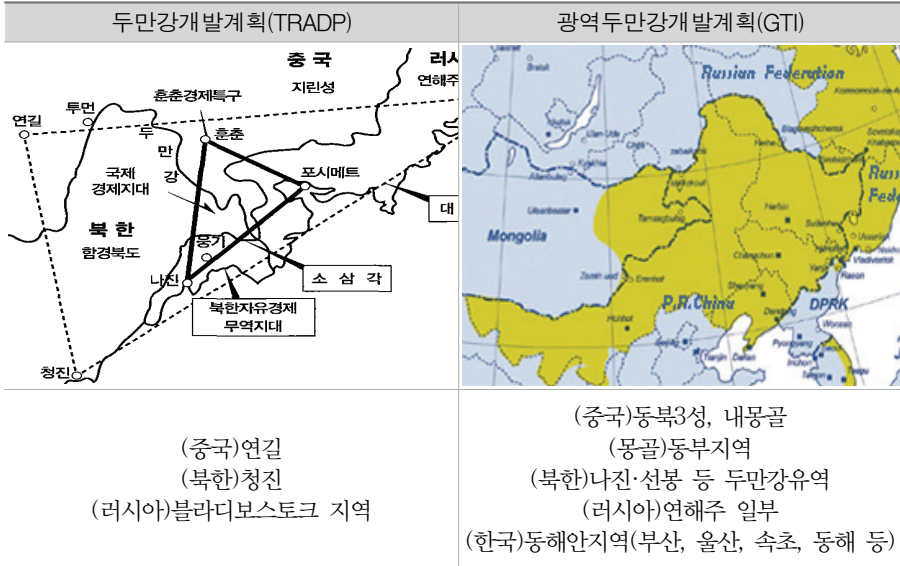
하는데 공감하고 이 과정에서 UNDP의 재정지원이 축소되므로 아시아개발은행(ADB)의 참여를 유도하자는 논의도 제기되었다(이찬우, 2003).⁸

그러나 일본은 일본인 납치문제로 적대 국가인 북한이 TRADP 회원국이라는 것과 사업지역의 인프라 부실로 인한 사업 타당성 미흡 등의 이유로 TRADP에는 단순 옵서버로만 참가를 희망하였다. 또한 아시아개발은행도 두만강 지역개발에 관심을 보이지 않아 여전히 두만강 지역개발은 지지 부지한 상태로 TRADP는 계획 발효 후 10년을 맞게 되었다.

그리하여 2004년 제7차 5개국 위원회와 2005년 제8차 5개국 위원회가 연속해서 장춘에서 개최되었는데, TRADP 협정을 10년 더 연장하고 TRADP를 GTI(Greater Tumen Initiative) 체제로 전환기로 결정이 이루어졌다. GTI 체제의 큰 특징은 첫째, 기존의 5개국·3개국 위원회를 통폐합해 5개국 위원회로 단일 화시키고 둘째, 개발지역을 두만강 지역에서 광역 두만지역(Greater Tumen Region: GTR)으로 확대(<그림 1> 참조)하며 셋째, 기존의 주력 사업 분야를 재정비하여 교통, 에너지, 관광, 투자, 환경의 5개 분야로 재설정하였다. 또한 기존에 활동하던 분야별 워킹그룹은 폐지하고 대신 좀 더 발전적 성격의 협의회(Council)나 위원회(Board)의 형태로 두어 민간-공공 부문의 협력을 꾀하기로 하였다. 그리하여 TRADP는 이제 GTI로 개발영역이 확대되면서 새로운 전환기를 맞게 되었다.

⁸ 아시아개발은행(ADB)은 동남아의 메콩강 지역개발에 참여한 경험이 있어 두만강 지역개발에도 관심을 가질 것이라는 기대였다. ADB의 지원을 유도하기 위하여 제6차 5개국 위원회에서 ADB 비회원국인 러시아와 북한의 가입을 권유하는 사항이 채택되기도 했다.

<그림 1> 두만강개발계획(TRADP)과 광역두만강개발계획(GTI) 영역 비교



출처: 기획재정부, GTI 자료를 바탕으로 연구자 수정.

다. 제4기(GTI 1단계): 2006~2009년

GTI 체제가 2005년 제8차 5개국위원회(장춘)에서 합의되었지만, 실제적으로 핵심사업 분야별 협의체의 구성이나 신규 프로젝트 등의 설정은 제9차 5개국위원회(블라디보스토크)에서 이루어졌다. 분야별 기구로 에너지 위원회(Energy Board), 관광 협의회(Tourism Council), 비즈니스 자문협의회(Business Advisory Council: BAC)와 환경 협력체제(Cooperation Framework on Environment)를 발족시키고 향후 진행상황에 따라 협의회의 성격과 구성을 결정하기로 하였다. 그리고 회원국들의 의견을 수렴하여 제8차 위원회에서 결정된 우선 사업 분야인 5개 분야별로 주요 프로젝트를 선정하였다(<표 1> 참조).⁹ 이 시기의 가장 큰 특징은 GTI의 구성을 기존의 정부 중심의 위원회 구성에서 민간이 참여할 수 있도록 그 구성을 확대했다는 것이다. 특히 GTI에 민간인 투자 유도를 위하여 설치된 비즈니스 자문협의회의 회인 BAC에 기업인들을 참여시켜 다자협력이 아니라 회원국 간에 이해관계와 투자 유망분야는 양자 간 협력이 가능하도록 하였다.

⁹ Vladivostok Declaration, The 9th Consultative Commission Meeting of the Greater Tumen Initiative.

<표 1> GTI 주요 프로젝트 개요

분야	사업명	사업 주요내용	비용/출자자
교통	동북아페리 루트 개설	트로이차-속초-니가타 항로개설	5만 달러 (민간)
	자루비노항 현대화	자루비노항 컨테이너 터미널 공사	8억 달러 (민간)
	몽골-중국 철도타당성 조사	경제적 타당성조사 및 철도 상세도안 마련	50만 달러 (민간)
	훈춘-마하리노철도운행 재개	중국-러시아 간 양국 간 방안 마련	5만 달러 (민간)
	중국-북한 국경의 도로 및 항만활용	국경 간 수송촉진 기구 개설	5만 달러 (민간)
에너지	GTI 에너지산업역량구축	에너지위원회 신설 및 에너지 교역 장벽 축소	25만 달러 (민간)
관광	GTI 관광산업역량구축	관광위원회 구성·GTI 관광가이드 제작 및 관광상품 개발	20만 달러 (민간)
투자	GTI 회원국 공무원 시장경제교육	GTI 회원국 중 저개발 국가의 관료 대상으로 시장경제 학습 워크숍	20만 달러 (한국 혹은 해당국가)
환경	GTR 환경영향 평가 및 기준표준화 작업	GTR 환경영향평가(EIA) 및 EIA 표준화 추진	30만 달러 (GEF 펀드와 해당국가)
	두만강 수자원보호 타당성 조사	두만강 환경보호를 위한 다자 간 협력 구축	5만 달러 (일본 도시바)

출처: 재정부 및 GTI 문건을 바탕으로 연구자 정리.

한편 GTI 체제는 2009년 말에 또 다른 변화를 겪게 되는데 그것은 북한의 전격적인 탈퇴다. 북한은 2009년 11월에 GTI에서 공식적으로 탈퇴를 했는데, 그 배경에 대해서는 아직까지 정확한 이유가 알려져 있지 않다. 관련 언론기사에 따르면 북한이 두만강 지역개발에 대해 많은 기대를 가지고 있었는데 속도가 너무 지지부진하여 탈퇴를 했다는 주장부터 두만강개발이 본격화되면 두만강 유역 개발로 국경 지역에서 물적, 인적 교류가 활발해질 경우 사상 통제와 주민 통제에 문제가 생긴다는 내부 우려가 커졌기 때문에 탈퇴를 했다는 주장이 상반된다. 또한 최근에 나진항에 대한 중국, 러시아의 높은 관심으로 몸값을 높이기 위하여 탈퇴했다는 주장도 있다. 또한 북한이 2009년 11월에 GTI에서 탈퇴하였지만 다음 해인 2010년 1월 4일에 나진·선봉시를 특별시로 승격 조치한 것을 볼 때 북한이 장기적으로는 GTI에 다시 복귀할 것을 예상하는 시각이 있다.¹⁰

라. 제5기(GTI 제2단계): 2010년 이후

각 사업 분야와 협의기구들에 대한 전체방향이 확정된 후에 GTI 체제는 조금씩 자리를 잡기 시작하였고, 2010년 이후의 가장 큰 특징은 중국이 GTI에 본격적으로 적극적인 움직임을 보이고 있다는 점이다. 중국은 사실 TRADP 시절부터 두만강 지역의 개발과 국제협력에 관심이 있었지만 당시 중국의 경제개발은 상하이, 북경과 같은 대도시 거점을 중심으로 이루어지고 있었기 때문에 1990년대에는 동북아 지역의 변경지역까지는 중국의 개발 여력이 없을 뿐이었다.¹¹

그러나 중국의 이러한 입장은 2000년 이후 중국의 빠른 경제성장과 동북공정 등으로 대표되는 동북아 개발이 시작되면서 상황이 바뀌게 된다. 2005년 들어서 중국은 ‘동북노후 공업기지의 대외개방 확대실시에 관한 의견(36호 문건)’을 통해 변경국가들과의 경제무역협력을 강조하면서 두만강 지역개발을 본격적으로 추진하게 된 것이다. 중국은 2008년 6월 국가발전개혁위원회 주도로 1999년에 편제된 두만강 지역개발계획을 수정작업을 진행하고, 2008년 8월에 창지투(長吉圖) 개발을 국무원에서 인준하여 중앙 정부차원에서 지원을 명백히 하였다(원동욱, 2009).¹² 중국과 북한의 접경지역 경제협력과 관련하여 에너지, 원자재 자원 확보

¹⁰ 이종립 연변대학교 경제관리학원 부원장은 나선시의 특별시 승격은 중국의 두만강 개발에 부응하고 북한 중앙 차원의 개발을 위한 것이며, 결국 북한은 다시 GTI에 복귀할 것을 전망했다. “중국, 400억 달러 투자해 두만강 본격 개발 계획,” 『오마이뉴스』, 2010년 4월 2일.

¹¹ “두만강 개발전망 밝다- 연변조선족자치주당서기 등개 면담(신화넷),” 『연변일보』, 2007년 10월 20일.

를 위한 북한지역에 대한 중국기업의 투자 및 교역확대, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 도로, 철도, 항만 등의 인프라 확충 등이 핵심적으로 추진되고 있다(조명철·이중운, 2009).

또한 북한이 GTI에서 탈퇴함으로써 이제 GTI의 공식적인 영역은 아니지만 북한의 나진항 개발 및 이용을 둘러싸고 중국과 러시아가 경쟁을 하고 있어 주목받고 있다. 김영운(2010)은 북한의 나진항을 통하여 동해로 진출하는 것이 중국과 러시아의 전략이기 때문에 북한이 GTI에서 탈퇴하였어도 여전히 나진항의 중요성은 높다고 강조하고 있다. 또한 한국도 최근 러시아-북한의 나진항 개발 합작프로젝트에 간접 참여하기로 결정을 했기 때문에 나진·선봉 지역 개발은 GTI와 계속 높은 관련을 가질 것으로 보인다.¹³

2. 광역두만강개발계획의 성과 및 평가

GTI는 출범 당시에는 동북아 지역의 최초 국가협력 개발계획으로 많은 주목을 받았다. 그러나 초기의 기대와는 다르게 GTI는 아직 주목할 만한 큰 성과는 없다는 것이 일반적 평가다.

이렇게 GTI가 실질적인 성과를 내지 못한 가장 큰 이유는 역시 투자재원 조달의 문제다. 재원 조달의 문제는 성공적인 개발을 위해서는 필수적이었지만 회원국들이 한국과 중국을 제외하고는 재정여건이 매우 열악하였으며 중국도 당시 동북아 지역까지는 투자의 여력이 넉넉하지 못했다. 그래서 외자유치를 위하여 투자 무역박람회 등을 개최하였으나 실적도 기대에 미치지 못하였으며 국제금융기구들로부터의 차관도입도 여의치 않았다(김시중, 1997). 대안으로서 두만강 지역개발을 위한 독자적 개발은행이나 투자공사의 설립에 대한 논의도 있었지만 역시 실현되지 못해 재원조달은 가장 큰 제약으로 작용했다(심희섭·이광훈, 2001). 이러한 사업재원 마련의 어려움 이외에도 두만강 및 동북아 지역의 지속가능한 발전

¹² 창지투 프로젝트는 중국의 두만강지역의 국제개발협력 선도구역으로 장춘(창춘)-길림(지린)-도문(투먼)을 성장 축으로 하는 개발프로젝트이다. 정확한 명칭은 ‘두만강 지역개발계획요강’이고 부제가 ‘장길도를 개발개방선도구로’이다. 프로젝트의 명칭에서 알 수 있는 것처럼 장길도를 개방하여 국제적 수준의 산업벨트로 만들고 이를 발판으로 두만강 지역의 국제개발협력으로 이끌어 나가는 것이 이 프로젝트의 핵심이다.

¹³ 한-러 양국은 2014년 3월, 러시아 푸틴 대통령과 박근혜 대통령의 정상회담을 계기로 한국이 러시아-북한 간 합작사업인 ‘나진-하산 프로젝트’에 참여하기로 결정하고 양해각서(MOU)를 교환하였다. 참여방식은 한국의 코레일과 포스코, 현대상선 등 3개사 컨소시엄이 2천100억 원을 투자해 러-북 합작사(라손콘트라스트)의 러시아 측 지분 70% 가운데 절반 정도를 인수하는 방식이다.

을 위한 기술협력을 위해 ‘두만강 신탁기금(Tumen Trust Fund)’의 설치도 결의 하였지만 기금출자에 적극적인 국가는 한국뿐이었다.¹⁴ 또한 회원 국가들의 상이한 정치체제와 경제시스템도 GTI의 발전을 더디게 하는 요소다(이종립, 2010). 실제로 이영훈(2011)은 GTI 지역에서 상대적으로 가장 실적이 나은 중국 연변지역 조차도 대부분 한국이 투자한 식품, 방직, 의복 등의 소규모 외자기업이 주를 이루고 있으며 이러한 투자 유치의 부진은 참여회원국들의 동기유발 요소가 약하고 동북아 정세악화, 경제적 어려움을 이유로 지적하고 있다.

그러나 이러한 제약요인들에도 불구하고 그동안 GTI가 어느 정도 성과를 거두었다는 주장도 있다. 이종립(2011)은 GTI가 외부 정치경제적 환경에 많은 영향을 받아 어렵기는 했지만 완만한 발전을 거친 것으로 평가하고 그 성과로서 두만강 지역의 대외개방도 제고, 기초 인프라 개선, 초(超)국경관광업 발전, 두만강지역 운수통로 형성을 들고 있다. 또한 그는 중국이 ‘장길도 프로젝트’를 통해 두만강 지역개발을 국가단위의 지역개발프로젝트로 추진하면서 GTI가 뉴라운드에 들어섰으며 향후 가속적인 발전의 궤도에 들어설 것으로 낙관하고 있다. 이와 관련하여 배종렬(2009)은 장길도 개발이 GTI 프로젝트의 새로운 성장 동력이 될 수 있는 잠재력이 있다는 점을 인정하면서도 그 잠재력이 실현되기 위해서는 물류망 건설과 접근성 효율화, 북한 선군사상 극복, 동북3성 간의 불균형 성장해소 등과 더불어 북한 측의 두만강 지역개발이 전제되어야 함을 강조하였다.

결론적으로 연구자의 의견으로 볼 때 광역두만강개발계획은 TRADP 체제에서는 대내외적인 문제로 인하여 괄목할 만한 성과는 거두지 못하였으며 GTI 체제로 변경된 이후 중국의 장길도 프로젝트와 적극적인 개입으로 새로운 전기를 맞고 있는 것으로 평가할 수 있다. 특히 광역두만강개발계획은 동북3성의 지방정부 차원에서 이제 중앙정부 차원의 개발 계획으로 그 관심이 옮겨가는 양상이다.

이는 앞서 살펴본 것처럼 중국 시진핑 주석이 우리나라를 방문할 때 박근혜 대통령과의 합의사항 중에서 특별히 광역두만강개발계획의 미래 - 다자 간 협력개발기구체제로의 전환 - 을 명시했다는 점이 이를 증명한다. 또한 북한도 회원국에서 탈퇴했지만 두만강개발에서 나진향이 가지는 잠재력과 중요성 때문에 여전히

¹⁴ 한국은 1992년 서울에서 열린 제1차 ‘두만강 지역개발계획 관리위원회(Program Management Committee: PMC)’회의에서 TRADP 사업을 위해 500만 달러의 재정지원을 약속하여 이를 1993년부터 2002년까지 순차적으로 출연하여 UNDP 국가사업(Country Program)에 포함시켜 두만강 지역개발 사업에 사용되게 하였다. 그리고 이 500만 달러에서 200만 달러를 UNDP의 요청으로 두만강 신탁기금으로 두 차례에 걸쳐 이전하였다(과학기술부, 2005).

함께 주목받고 있기 때문에 현재 광역두만강개발계획은 “미완의 성공”이라고 평가할 수 있을 것이다.

IV. 광역두만강개발계획과 관광개발

1. 광역두만강개발계획 관광분야 현황과 평가

광역두만강개발계획에서 관광사업은 다른 사업분야에 비하여 상대적으로 그 추진 역사가 긴 편이다. GTI 체제 이전인 TRADP 시기에서부터 관광사업은 지속적으로 추진되었기 때문이다. 이것이 가능했던 이유는 관광산업이 다른 산업 분야에 비해 상대적으로 적은 자본을 가지고도 가능하며 고급기술이 필요하지 않은 특성에 기인한다.¹⁵

광역두만강개발계획의 관광사업 진행은 앞서 살펴본 GTI 체제의 발전단계 구분과 일치하지는 않기 때문에 TRADP 와 GTI 시기의 두 단계로 나눠서 평가하겠다. TRADP 시기에 관광분야 사업은 관광작업반(TRADP Working Group) 주도로 진행되었으며 GTI 시기에는 관광위원회(Tourism Board) 주도로 진행되었기 때문이다.

가. TRADP 시기의 관광사업

TRADP 시기의 관광사업은 TRADP 관광실무반(TRADP Tourism Working Group)의 주도로 진행되었다. 관광실무반은 각 회원국인 한국, 중국, 러시아, 몽골, 북한의 관련부처(한국의 경우 문화관광부)와 옵서버인 국제기구(UNDP, WTO, PATA, UNESCO) 등으로 구성되었고 1998년부터 2002년까지 총 5회의 회의를 개최하고 관광증진환경조성, 연구조사, 상품개발, 홍보마케팅의 분야에 걸쳐 사업을 발굴하고 논의하였다(<표 2>).

¹⁵ 물론 관광산업에서 테마파크나 카지노, 고급호텔처럼 상당한 자본과 인력기술이 필요한 부분은 다르지만, 자연관광(nature-based tourism)이나 문화관광(cultural tourism)은 소자본과 지역 주민들로도 시작할 수 있는 특징을 가지고 있다.

<표 2> TRADP 관광실무반 주요 논의사업

분야	주요 사업
관광증진 환경조성	<ul style="list-style-type: none"> · 중국 연길공항 국제항공 노선 개설(한국 제안) · 속초-나진-훈춘 항로개설(한국 제안) · 출입국 업무 효율화 · TRADP 회원국 협력여행사 또는 공동관광기구 설립을 통해 다국 간(間) 연계관광 가능성 모색
관광연구조사	<ul style="list-style-type: none"> · 두만강지역 문화관광지도 및 관광자원 DB 제작 · VISA 문제 연구 · 생태관광 연구 실시 · 두만강 지역관광시장 분석
관광상품개발	<ul style="list-style-type: none"> · 몽고-러시아-중국 관광열차 운행 · 역사문화관광상품 개발
관광홍보마케팅	<ul style="list-style-type: none"> · 5개국 공동홍보전략 수립 · 두만강지역 대표 관광이미지 개발

출처: 문화관광부 TRADP 내부자료를 바탕으로 연구자 정리.

관광실무반에서 논의된 사업들은 관광사업의 특성상 대부분 회원국들의 이해 관계에 있어 크게 상충되는 것은 없었지만 예외적인 분야도 있었다. 중국 연길공항에 서울-연길 간 국제노선을 개선하자는 한국의 제안에 중국은 처음에는 부정적인 입장을 보였는데 인근 지역공항(장춘, 심양)의 반발과 연변 조선족 자치주에 대한 한국의 영향력을 우려했기 때문이다. 그러나 중국의 이러한 입장은 연길지역에 대한 한국투자 증대를 기대하면서 긍정적인 입장으로 선회되었으며 한·중 항공협력회의에서 노선 개설을 확정함으로써 나중에 실현되었다.¹⁶

반면에 한국이 제안했던 속초-나진-훈춘 간 페리항로 개설은 북한이 회의에 불참하면서 실질적인 토의가 불가능하였다.¹⁷ 이 사업은 북한의 불참과 소극적인 태도에 반해 오히려 러시아가 적극적인 모습을 보여 북한 나진항 대신 러시아 자루

¹⁶ 한국과 연길공항 노선은 2000년 개설되었다.

¹⁷ 북한은 관광실무반 제1차 회의에 내부사정을 이유로 불참하였으며 향후에도 적극적인 모습을 보이지 않았다. 관광실무반 회의는 총 5회 개최되었는데 북한은 남북정상회담이 개최되었던 해인 2000년에 열린 제3차 관광실무반회의에만 한 번 참석하였다. 북한의 이러한 태도는 아직까지 나진·선봉 지역에 기초적인 관광인프라도 없는 상황이었으며 금강산 관광사업을 막 시작한 상태에서 동시에 또 다른 관광프로젝트를 진행하는 것에 대한 부담감, 관광으로 인한 개방에 따른 체제 혼란 등을 우려한 것으로 보인다.

비노항을 거쳐 가는 속초-자루비노-훈춘의 대체 항로를 제안하였고 결국 이 항로가 향후 실행되었다.¹⁸

그러나 관광증진 환경조성 분야에서 출입국 업무 개선과 TRADP 회원국 합작여행사 설립은 실현되지 못하였다. 우선 출입국 업무 개선의 경우는 출입국 담당 공무원의 증원과 시설개선이 이루어져야 하는데 두만강 접경 지역의 경우는 중국과 러시아의 중심지역에서 멀리 떨어진 변경지역으로 중국과 러시아의 우선순위에서 당시에는 높지 않은 상황이었기 때문이다. 또한 근본적으로 출입국이 개선되기 위해서는 비자 문제가 해결이 되어야 하는데, 비자문제의 경우는 각 국의 관광부처가 아니라 법무부처의 소관이기 때문에 쉽게 해결될 수 있는 사항이 아니다. 합작여행사 또는 공동관광기구 설립은 최초 제안은 회원국이 아닌 WTO(World Tourism Organization: 세계관광기구)에서 시작된 것인데, 논의 과정에서 대부분의 회원국이 반대를 하면서 무산되었는데 그 이유는 회원국이 출자를 해서 여행을 세우는 게 쉽지 않으며, 또한 합작여행사가 독점적 지위를 가질 수 있어 다른 여행사들의 활동을 제한할 수 있다는 것이었다.¹⁹

관광연구조사 분야에 해당하는 사업들은 위탁연구 형태로 대부분 수행되었다. 이러한 연구들은 두만강 지역의 관광자원이나 관광개발에 대해 기초적인 조사로의 의의를 거두기는 했지만, 지역이 방대하다보니 현장조사의 어려움, 또한 외부 관광기구에서 수행하는 특성상 지역 현실을 명확히 반영하지 못하는 약점이 있었다.

¹⁸ 속초-자루비노-훈춘 항로는 2000년 개설되었으며 현재는 블라디보스토크까지 확장되었다.

¹⁹ 문화관광부, TRADP 제3차 관광작업반 참가결과 문건(내부자료), 2000.

<표 3> TRADP 관광관련 연구 제목 및 주요내용

연구제목	연구 주요 내용
“Tourism Development Study of TREDA” (Travel Development Centre Ltd, Finland, 1997)	두만강지역의 관광개발에 대한 개발계획으로 핀란드 관광개발센터에서 수행되었음
“Environmentally Sound Tourism Development in the Tumen region: Realizing the Potential of the Mt. Paekdusan/Changbaishan Area” (KWAACK Hwankyung Group, 1999)	백두산(장백산)의 환경친화적 개발계획과 타당성 조사 (한국 광환경 그룹 부설 연구소에 의해 수행되었으며 한국 과기부가 연구비를 부담, 북한지역은 방문조사를 못하였음)
“Aviation for Tourism and Framework for Establishing a Tourism Database I, II” (WTO,2002)	세계관광기구가 수행한 연구로 1권은 두만강 지역의 항공현황에 대한 분석조사, 2권은 관광자원 데이터베이스 구축에 관한 내용으로 구성됨
“Marketing and Product Development of Tumen Region” (WTO, 2002)	역시 세계관광기구가 수행한 연구로 두만강 지역의 관광상품개발과 마케팅 계획에 관한 내용

출처: 각 연구보고서 내용을 바탕으로 연구자 정리.

관광환경개선이나 연구조사 분야에 비하여 상대적으로 관광상품 개발과 관광 홍보마케팅 분야는 실제적 성과가 매우 미흡하였다. 그 이유는 관광환경개선은 사회적 인프라에 해당하는 것으로 정부나 공공부문에서 어느 정도 개선이 가능한 분야이고 연구조사도 역시 마찬가지이지만 상품개발과 홍보마케팅은 그렇지 못하기 때문이다. 특히 상품개발의 경우는 연구조사에서 어느 정도의 관광루트나 프로그램은 제시되었지만, 그것을 실제로 실천할 조직이 없다는 점이 문제였다. 마찬가지로 관광홍보마케팅도 홍보마케팅을 책임지고 추진을 할 마케팅기구의 부재가 역시 난점이었다. UNDP가 지원하는 두만강사무국은 단순히 회원국 간의 행정업무만을 지원하는 곳이었으며 제안이 되었던 합작여행사는 무산이 되었고 공동관광기구도 설립되지 못 했기 때문이다. 이렇게 TRADP 시절의 관광개발은 관광환경과 연구조사 부문에서는 어느 정도 성과를 거뒀지만, 미흡한 점도 남은 채 GTI 체제로 넘어가게 되었다.

나. GTI 시기의 관광사업

앞서 설명한 것처럼 두만강개발계획이 TRADP에서 GTI 체제로 바뀌면서 하부 조직들도 개편이 되었고 관광 분야에는 관광협의체(Tourism Council)가 발족하였는데 곧 관광위원회(Tourism Board)로 명칭이 바뀌었다. 기본적으로 GTI 체제의 중장기 계획은 각 GTI의 발전방향과 각 사업분야의 주요 과업을 서술한 중장기 전략보고서인 “GTI Strategic Action Plan 2006~2015”에 담겨져 있다. 이 액션 플랜을 살펴보면 관광분야에는 두만강 지역을 방문하는 국제관광객을 매년 10~15%씩 증가시키는 것을 목표로 1) 국경 통과 절차 간소화, 2) 국제수준에 맞는 관광시설 확충, 3) 관광자원 해설능력 향상, 4) 복수국가(Multi-destination) 경유 관광상품 개발, 5) 주요 관광시장에 두만강 지역 홍보 등의 다섯 가지 과제가 제시되어 있다.²⁰

관광위원회는 과거 TRADP 시절의 관광실무반과 성격이 크게 다르지는 않았지만, 구성원들이 실무자들 이외에도 관광부문 책임자(국장급)들이 참여함으로써 의사결정권을 좀 더 강화하였다. 관광위원회의 제 1차 회의는 2008년 서울에서 개최되었으며 이후 회원국별로 돌아가면서 회의를 개최하였다.²¹ 관광위원회는 과거 관광실무반과 달리 각국의 관광부처 국장급이 참여하고 매년 정기적으로 회의를 개최하면서 좀 더 안정적인 체제가 되었다. 또한 관련 포럼으로서 동북아관광포럼(North East Asia Tourism Forum)이 조직되어 2011년부터 매년 개최되었는데 이 포럼은 관광위원회가 각국 정부 중심의 공적 조직인데 비하여 민간 중심 관광전문가들이 관광위원회에서 논의된 사항이나 관련 관광 이슈를 놓고 토의하는 형식으로 GTI 관광프로젝트에 전문가적 시각을 보완하는 역할을 가지고 있었다.

GTI 관광위원회는 발족 이후에 GTI 전략보고서에서 제시된 관광분야 주요과업을 실행하기 위하여 우선 관련된 세 개의 조사연구를 수행하였다.

²⁰ GTI, *GTI Strategic Action Plan(SAP) 2006~2015*, 2005.

²¹ 각 회의별 개최지는 다음과 같다. 2008년 한국 서울, 2009년 중국 장춘, 2010년 러시아 블라디보스토크, 2011년 몽골 울란바토르, 2012년 중국 훈춘, 2013년 한국 평창.

<표 4> GTI 관광위원회 수행 주요 조사연구

프로젝트명 (관련 과업분야)	주요 내용
GTI 관광가이드 업데이트 (관련과업분야: 두만강 지역 관광홍보)	· 과거 TRADP 시절에 만들어진 관광가이드를 업데이트하고 한국어, 러시아어, 중국어로도 발간 추진
GTI 비자현황 조사 (관련 과업분야: 국경통과 절차 간소화)	· 각 회원국 간의 비자유구 조건과 현황 조사 (북한도 포함)
GTI 복수 관광목적지 연구 (관련과업 분야: 복수국가 경유 관광상품 개발)	· 독일국제개발협력공사(GIZ) 재정후원으로 행해졌으며 관광현황 분석과 함께 다목적지 관광코스를 개발 · 단기, 중기, 장기코스 등 총 8개의 관광루트 제시

출처: 연구자 정리.

그러나 관광가이드 업데이트와 비자현황 조사는 간단한 현황 파악과 브로슈어 제작 수준이라 연구 성격이라고 보기는 어렵다. 다만 GTI 복수 관광목적지에 관한 연구보고서는 두만강 지역의 관광현황과 잠재력, 그리고 각 회원국 간을 여행하는 8개의 여러 관광코스가 제시되어 있어 어느 정도 체계를 갖추고 있다.²² 관광위원회는 이외에도 좀 더 심화 조사연구 프로젝트로 종합적인 비자연구와 두만강 지역 관광 데이터베이스 구축(TRADP 시기에 수행되지 못하였음) 관련된 연구를 현재 진행 중이다.²³

한편 가장 최근의 주목할 성과로 2014년 3월, ‘동북아 다목적지 관광협력센터(Northeast Asia Multi-Destination Tourism Cooperation Center)’가 중국 훈춘 시(市)에 개관하였다. 이 센터의 개설은 제5차 관광위원회에서 안건으로 제시된 이후 3년 만에 문을 연 것인데 센터는 GTI의 부속기구로 활동하며 관광홍보, 관광 관련 조사연구 수행, 연례 NEA 관광포럼 조직 등의 역할을 수행할 계획으로 알려졌다. 이 센터가 주목되는 이유는 GTI의 에너지, 환경, 교통, 관광 등의 주요 사업 분야에서 별도의 실무적 부속기구가 만들어진 것은 관광이 처음이기 때문이다.²⁴

GTI 시기에 있어 관광분야의 성과를 평가하자면 우선 관련 조직의 안정화를

²² 한국의 경우 동해시 페리관광 코스 및 비무장지대 관광이 포함되어 있으며 장기 코스에 해당된다.

²³ GTI 6th Tourism Board Meeting Press Release (GTI 사무국, 2013).

²⁴ 센터개설에 필요한 비용은 중국 여유국(CNTA), 지린성 정부, 훈춘시 정부에서 부담하였으며 NEA 관광포럼은 앞으로는 계속 훈춘 시에서 개최될 것으로 예상된다.

들 수 있다. 정부 간 조직체로 관광위원회(Tourism Board)의 연례화가 안착되었고, 여기에서 결정된 사항과 이슈를 동북아 관광포럼(NEA Forum)에서 학술적, 전문적으로 토론하는 채널이 구성되었다. 그리고 이 포럼이 훈춘시 관광협력센터의 개관과 함께 “GTI-Hunchun NEA Tourism Forum” 으로 향후 추진되고 센터가 보조협력기관으로 새롭게 추가되면서 삼각 협력시스템을 갖춘 것으로 평가할 수 있다.

반면에 관광상품의 실제적인 개발과 홍보는 여전히 미진한데, 그래도 과거 TRADP 시절에 비하여 실질적인 다목적지 관광코스를 제시하고 그것을 각 회원국 간에 논의하는 단계까지 온 것은 발전한 것인데 어떻게 상품으로 개발하는지가 앞으로의 과제이다.

2. 광역두만강개발계획의 관광개발 잠재력과 제약요인

가. 관광개발 잠재력

GTI에서 관광사업이 가지는 잠재력은 관광 자체가 가지는 산업적 장점과 두만강 지역개발이 가지는 지역적 장점을 함께 고려해야 하는데 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 우선적으로 관광산업 자체가 가지고 있는 성장성이다. 매년 전세계 국가별 관광보고서와 국제동향 보고서를 발간하는 세계여행관광협의회(World Travel & Tourism Council: WTTC)에 따르면 관광산업은 2013년 기준으로 전세계 GDP의 약 9%를 차지하며 약 2억 6,000만 개의 고용을 창출하고 있다. 특히 경제 침체 기에도 관광산업은 평균 3~4%대의 꾸준한 성장률을 유지하였고 이러한 추세는 앞으로도 계속 이어질 것을 기대하고 있다.²⁵ 또한 관광산업의 산업적 성장세에 따라 국제관광객 숫자는 2012년에 최초로 10억 명을 돌파하였으며 국제관광 수입은 1조 750억 달러를 기록하였다.²⁶

둘째, 이러한 관광산업의 성장세는 특히 아시아태평양 지역에서 두드러지고 있다. 세계관광기구(UNWTO) 통계의 의하면 최근 10년 동안 아태지역은 5년마다 국제관광객수가 거의 2배로 증가하고 있는데, 이는 유럽을 비롯한 다른 지역에 비해 거의 30%가 넘는 성장을 보이고 있는 것이다.²⁷

²⁵ WTTC, *Economic Impact of Travel & Tourism 2014 Annual Update: Summary* (2014).

²⁶ UNWTO, *World Tourism Barometer* (2013).

²⁷ *Ibid.*

<표 5> 전 세계 지역별 관광객 추이

(단위: 백만 명)

구 분	관광객 수		
	2000	2005	2010
세계	677	807	949.0
유럽	388.0	448.9	485.6
아시아·태평양	110.1	153.6	205.1
미주	128.2	133.3	150.6
아프리카	26.2	34.8	49.9
중동	24.1	36.3	58.2

출처: 문화체육관광부(2013), 2012년 관광동향에 관한 연차 보고서 발췌, 연구자 수정.

이러한 아태지역의 성장은 무엇보다 중국의 급속한 경제발전으로 인한 중국관광객의 성장에 기인한 것이다. 실제로 2000년 이후 중국의 해외관광객 숫자는 연 15~20% 수준으로 성장하고 있으며 세계관광기구는 2020년에 중국 해외관광객이 1억 6천만 명을 돌파할 것으로 보고 있다(신용석·김현주, 2012).²⁸ 따라서 GTI 주요 회원국자인 중국의 이러한 빠른 성장은 GTI 관광산업의 성장에 매우 긍정적인 요소이며 주변 회원국들에게 수혜로 작용할 것이다.²⁹

셋째, 관광산업이 가지는 타산업과의 융합 시너지 효과를 들 수 있다. 이는 GTI에서 과거 관광환경 증진을 위해 추진되었던 사업에서도 두드러지게 나타난다. TRADP 시기에 관광환경 증진을 위해 추진되었던 중국 연길공항의 국제노선 개설과 속초-자루비노-훈춘의 항로 개설이 성공한 이유는 단지 관광만의 이유가 아니라 물류산업 발전을 위해서도 필요성이 있었기 때문이다(Shin, 2010). 이는 관광산업의 융합적 특성이 잘 발휘된 것으로 최근 러시아, 중국 의료관광객(Medical Tourist)들의 한국 방문이 늘면서 한국 의료산업이 발전하는 것도 같은 맥락이며 관광의 융합 가능성은 다양하다.

넷째, 두만강 지역은 풍부한 생태관광(eco tourism) 및 문화관광(cultural tourism) 자원을 가지고 있는 지역이다. 중국과 북한의 경계에 위치한 백두산(장백산)을 비롯하여 다양한 생물종이 서식하고 있으며 중국이 지정한 국가 5A급(최

²⁸ 2013년 중국의 해외관광객은 약 9천2백만 명으로 알려져 있다.

²⁹ 실제로 중국에서 한국을 방문한 중국인 방한관광객의 추이를 살펴보면 이는 확인된다. 2003년에 방한 중국인 관광객은 40만 명에 미치지 못했지만, 2007년 100만 명을 돌파하였고 2013년에는 380만 명을 넘어섰다(법무부 출입국 통계 기준).

고 등급)의 경관지역이기도 하다.³⁰ 반면에 몽골의 넓은 대평원 지역과 블라디보스토크에서 시작되어 북한 나진·선봉을 거쳐 대한민국 동해안으로 이어지는 해안 지역은 해양관광 자원이 풍부한 곳이다. 또한 두만강 지역은 아직 도시화가 덜 진행된 지역으로 각 국가의 문화유산과 민속자원이 상대적으로 잘 보존된 곳으로 문화관광자원에서도 가치가 높은 곳이다.

다섯째, 두만강개발에서 관광산업은 북한 개방을 촉진시키는데 도움이 될 수 있다. 이 마지막 사항은 특히 우리나라가 관심을 기울여야 할 부분인데 왜냐하면 한국이 최초로 두만강개발계획에 회원국으로 가입하게 된 주요 동기 중 하나가 GTI를 통한 북한 개방 촉진과 협력 확대에 있었기 때문이다(과학기술부, 2005). 북한은 현재 GTI 체제에서 탈퇴하였지만 한국과 다른 회원국의 중간에 위치한 국가이며 북한의 나진항은 두만강 개발에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 이러한 북한의 지정학적 중요성 때문에 GTI의 성공을 위해서는 북한을 사업 대상국에 참여시키는 것이 중요하다.

북한도 GTI에서 탈퇴했어도 관광부문에서는 인접국가인 중국과의 변경관광을 지속적으로 추진하고 있다. 북한은 훈춘, 도문 같은 두만강 지역의 국경도시로부터 북한의 회령, 청진, 나진 쪽으로 관광객을 유치하고 있는데 일반 관광과 달리 변경지역을 통한 중국인의 북한관광은 통행증과 중국 공민증만으로 입출국이 가능하다. 변경관광의 주요방문 지역은 나진, 선봉, 남양, 온성, 신의주 등의 북한과 중국 접경지역이 중심인데 그 절차가 간단하고 비용이 저렴하다는 점에서 중국 관광객들에게 인기이다.

<표 6> 중국인의 북한 변경관광 주요 상품 내용

기간	출발지	관광도시	이동수단	여행경비(위안)
무박	투먼	남양/온성	도보 및 차량	700~800
	단둥	신의주	차량	800~900
1박 2일	옌지, 훈춘	나진/선봉	차량	800~1,000
3박 4일	투먼	칠보산	차량	1,700~2,000
4박 5일	옌지, 투먼	칠보산	차량	2,000~2,500

출처: 김지연 외, 『북·중 관광협력의 현황과 시사점』, 2013, p. 38.

³⁰ 중국은 “창지투 개발 프로젝트”의 주요사업으로 두만강 지역의 국제적 생태관광지구 개발을 명시하고 있다.

이러한 변경관광은 도보, 자동차, 기차가 주요 이동수단으로 이용되며 초기에는 당일 관광이나 1박 2일 정도가 일반적이었지만 최근에는 칠보산을 방문하는 상품의 경우 4박 5일 상품도 나온 것으로 알려졌다.

또한 최근에는 관광지역을 북한 내륙 지역까지 확대하고 있으며 2012년에는 중국 연길에서 북한 평양까지 전세 비행기로 이동하여 금강산을 방문하는 여행상품까지 출시되었다.³¹ 특히 북한은 한국 현대그룹과의 금강산 관광이 관광객 피격사건으로 인해 중단된 이후에 중국 관광객 유치를 위해 부쩍 더 노력하고 있는데, 이는 금강산 관광의 중단으로 인한 경제적 손실을 중국 관광객 유치에서 상쇄하고 북한의 대외 이미지 개선을 목적으로 한 것으로 보인다(신용석, 2012). 따라서 북한의 이러한 관광산업에 대한 관심과 움직임을 한국 정부에서는 적극 활용할 필요가 있는데 그 이유는 북한과 중국의 접경지역이 바로 GTI의 대상 지역의 핵심이기 때문이다. 과거 GTI 관광 부문에서 남한과 북한, 중국, 러시아를 잇는 페리노선의 개설이 검토되었던 것처럼 GTI 회원국 간의 연계 관광을 향후 발전시키기 위해서는 북한과 중국의 변경관광 현황에 대하여 관심을 가져야 하는 이유다.

나. 관광개발의 제약요인

두만강개발에서 관광개발이 이러한 잠재력을 가지고 있지만, 아직까지 개발을 어렵게 하는 제약요인이 있는 것도 사실이다.

첫째는 회원국 간에 자유로운 여행을 방해하는 느린 출입국 수속과 비자 문제이다. 이 문제는 과거 TRADP 시기부터 계속 제기되어 왔으며 관광관련 연구조사 보고서에서도 두만강 지역 관광개발의 성공을 위해서는 출입국 절차와 비자문제 개선 필요성이 공통적으로 지적되었다. 세관의 문제는 중국은 많이 개선되었지만 러시아의 경우는 시설도 낙후되고 서비스 친절도 여전히 낮은 문제를 가지고 있다.³² 비자 문제 역시 걸림돌이 되고 있는데 중국-북한의 변경지역을 여행하는 데는 상관없이 2개 이상의 복수국가를 여행하기 위해서는 여러 비자가 필요한 것이 관광발전을 가로막고 있다.

둘째는 아직까지 부족한 관광인프라의 문제를 들 수 있다. 중국의 창지투 프로젝트가 가동되면서 장춘-훈춘-연길을 잇는 고속도로가 개통되었고 고속철도도

³¹ 이 상품은 중국 연변천우국제관광유한회사가 북한의 고려항공과 합작하여 출시한 상품이다.

³² 최철호, “두만강지역 변경관광의 현황과 전망,” 제2차 동아시아 평화와 변경협력 국제학술회의 자료집(동북아역사재단·중국연변대학 동북아연구원, 2009), pp. 209~221.

건설 중이지만, 이 지역 이외의 도로 사정은 그렇게 좋지 못하며 숙박시설도 부족하다. 특히 인적 인프라에 해당하는 관광가이드와 통역요원의 부족이 큰 문제이다(최철호, 2009). 일반적으로 관광산업이 발전하는 단계는 먼저 단체관광객 중심의 성장, 그 다음에 개별관광객의 성장 순으로 이루어지게 되는데 아직 관광 초기에 해당하는 두만강 지역에서 단체관광객 유치를 위해서는 외국인 관광객들을 위한 관광가이드 육성이 시급한 과제다.

셋째, 관광 통계 자료의 절대적 부족을 꼽을 수 있다. 한국을 제외하고는 회원국 간 관광객 이동 숫자, 관광숙박 시설의 종류와 유형, 관광산업 종사원 현황 등의 기초적인 관광통계가 거의 전무한 상황이다. GTI와 같은 지역개발계획에서는 국가통계 뿐 아니라 지역통계(Regional Data)가 매우 중요한데 이러한 통계가 관광 부문에서는 미흡하다. 관련 통계의 부실은 무엇보다 수요-공급분석에 큰 제약요인으로 작용해 관광부문에 대한 투자유치를 더욱 어렵게 만든다.

넷째는 두만강 지역의 낮은 인지도이다. 이 지역의 대부분을 차지하는 중국과 러시아의 경우 동북3성과 러시아 연해주는 두 국가의 중심지역에서 매우 떨어진 곳이다. 따라서 러시아나 중국의 대도시 경제발전 지역에 비해서는 도시의 지명도나 관광 이미지가 상대적으로 매우 불리하다. 이를 위하여 GTI 관광실무반에서도 두만강 지역을 대표할 수 있는 관광브랜드를 개발하고자 하였으나 실현되지 못했다. 관광산업에서 지역이미지와 브랜드는 매우 중요하며 관광객들이 방문지역을 선택하는데 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(Williams, 1998). 그런데, 두만강 지역은 아직까지 관광객들의 관심을 이끌 수 있는 관광이미지 구축을 못하고 있다.

다섯째, 두만강 지역에 대한 적극적인 홍보·마케팅이 이뤄지지 못하고 있다. 현재 GTI의 관광개발은 아직까지도 실제적인 성과를 내놓지 못하고 있다. 물론 지역의 기반시설 미비나 상대적 낙후를 고려한다면 아직까지는 준비단계라고 볼 수 있다. 그러나 GTI 체제도 2015년까지 유효기간을 가지고 있는 점을 고려한다면 실질적인 관광투자 유치와 상품개발을 이뤄내야 하고 투자자와 관광업계의 관심을 끌기 위한 노력이 요구된다. 그런데 아직까지 관광 홍보·마케팅 부문에 있어서는 관광 브로슈어 수준의 가이드북을 만든 것이 유일한 성과일 뿐 체계적인 마케팅에 실패하고 있는데 이것은 추진기구의 부재에 기인한다.

V. 광역두만강개발계획 관광개발을 위한 개선과제

지금까지 두만강개발계획 관광개발에서의 성과와 잠재력, 그리고 제약요인에 대해서 살펴보았다. 이러한 분석결과를 바탕으로 향후 관광개발을 위한 개선과제를 제시하도록 하겠다. 개선과제의 기본방향은 관광개발을 추진하는데 방해가 되는 제약요인들을 제거하고 현재 관광위원회(Tourism Board)에서 추진 중인 과제들을 좀 더 구체화시킬 수 있는 방안이다.

첫째, 2014년에 개원한 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’의 기능을 구체화하고 확대시켜야 한다. 앞서 살펴본 관광분야의 제약요인들의 원인은 여러 가지가 있지만, 무엇보다 당면과제들을 체계적이고 지속적으로 추진할 독립된 실무기구가 없었다는 것이 가장 큰 문제였다. 관광위원회는 큰 방향만을 결정할 뿐이었지 실무기구는 아니었다. 그러므로 관광개발을 위해 필요한 과제들은 도출이 되었지만 실제적인 추진이 되지 않은 것이다. 따라서 이제 막 개원한 관광협력센터가 이러한 과제들을 관리하고 추진하는 기구가 되어야 한다. 현재로서는 기구의 목적이 관광포럼의 준비와 조사연구, 마케팅이라고만 되어 있는 수준인데, 이를 구체화시켜서 ‘조사연구부서’와 ‘마케팅부서’로 기능을 세분화시키고 중장기 업무 계획을 만들어야 한다. 또한 각 회원국에서 관련 전문 인력의 파견³³을 통해 실질적인 협력을 추진해야 하는데 이럴 경우 파견 인력의 인건비는 해당 회원국에서 부담하고, 아울러 사업추진을 위해 센터의 사업비를 회원국이 정기적으로 납부할 필요가 있다.

둘째, 비자문제의 개선을 위하여 관광위원회에 각 회원국의 비자담당 부처 인력을 옵서버로 참가시켜야 한다. 현재 관광위원회의 위원회 멤버는 관광부처 인력들로만 구성되어 있는데, 비자는 대부분의 국가에서 외교부나 법무부의 소관이지 관광부처에서 해결 할 수 있는 사항이 아니다. 따라서 현재의 관광위원회의 구성만으로는 비자문제를 해결할 수가 없기 때문에 비자담당 부처도 관광위원회에 참석시키는 것이 필요하고 실무 입장에서 어떠한 문제가 있는지 파악이 필요하다. 예를 들어 관광위원회에서 실시한 연구보고서³⁴에서는 두만강 지역 출입국 문제의 개선을 위하여 도착비자(VISA on Arrival)의 도입을 권고하고 있는데, 이러한 문제도 비자담당 부처의 협조가 아니면 실현이 불가능한 사항이다.

셋째, GTI 지역의 기초관광통계 DB 구축을 서둘러야 한다. 관광통계의 필요성

³³ 각 회원국의 관광공사나 연구원의 전문 인력을 파견하여 연구와 마케팅에 도움이 될 수 있도록 한다.

³⁴ GTI, *Multi-Destination Tourism in Greater Tumen Region* (2013).

은 비자개선 문제와 함께 꾸준히 제기되어 온 것이었는데 여전히 실현되지 못하였다. 이 작업은 그동안 관광위원회에서 실시한 외부에 위탁을 주는 용역연구 방법으로는 실현될 수가 없다. 왜냐하면 단일 국가 내 지역의 통계 구축이 아니기 때문에 각 회원 국가별 통계기준과 작성방법을 구체적으로 살펴보고 재가공을 해야 하는 작업인데, 짧은 시간 안에 외부 컨설턴트가 그 작업을 할 수 없기 때문이다. 그러한 이유로 통계 DB의 기초 프레임워크(Framework)를 설계하는 작업조차도 못 한 것이다. 이 DB 구축작업은 새로 개원한 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’를 중심으로 실시되어야 한다. 이를 위해서 가장 좋은 방법은 앞서 언급한 것처럼 센터에 연구조사 부서 만들고 그 부서에 각 회원국에서 전문 인력을 파견하여 작업반을 구성하는 것이다. 당장에 전문 인력의 파견이 어려운 경우에는 차선책으로 “GTI Tourism Statistic Task Force”를 구성하여 각 회원국별로 전문가들을 차출하여 정기적 TF 작업을 통해 실시하는 방안이다. 그리고 여기에 소요되는 작업비용은 각 회원국이 공동으로 분담한다.

넷째, GTI 위원회에서 만들어진 복수 국가 경유 여행코스들에 대한 팸 투어(Familiarization Tour: 사전답사여행)를 빨리 실시할 필요가 있다. 관광코스만을 만들어 놓는 것은 절반의 과정일 뿐이다. 그 코스들을 대상으로 팸투어를 실시해 보고 과연 이러한 코스들이 실제로 상품화 가능성이 있는지를 테스트해 봐야 한다. 팸투어의 대상은 대형 여행사를 비롯하여 항공, 페리 관계자들이 1차적 대상이 되어야 하고, 통과지역의 지방정부 관계자들도 참가시켜야 한다. 그리고 매우 중요한 것으로 여행, 관광 관련 미디어들도 초청을 하고 가능하다면 GTI 관광 팸투어가 미디어에 노출될 수 있게 할 필요가 있다. 팸투어를 주관하는 작업은 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’에서 맡도록 하고 소요 비용은 팸투어 통과 지역의 지방정부와 국가에서 나눠서 부담하도록 한다.

다섯째, GTI 지역의 관광홍보를 온·오프라인을 통해 실질적으로 진행해야 한다. 오프라인을 통한 홍보마케팅은 비용이 많이 소요되는 작업이기 때문에 우선적으로는 온라인을 통해 시작하는 것이 좋다. 그러나 온라인 홍보도 효율적인 성과를 거두기 위해서는 안정적인 플랫폼(Platform)과 정기적인 업데이트가 필요하다. 현재 GTI의 공식 웹사이트에서는 관광부문에 특화된 홍보 기능을 전혀 제공하고 있지 못하기 때문에 관광을 위한 별도의 정보 플랫폼이 필요한데 이 기능은 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’의 홈페이지를 구축하여 관광홍보를 위한 서브 카테고리 만드는 방법을 고려해 볼 수 있다. 즉 관광협력센터의 홈페이지를 메뉴별로 분류(categorizing)하여 관광통계-관광정보-연구조사-관광행사로 나눠서 운영하

는 것이며 홍보기능을 관광정보 분류에 설치하도록 한다. 홍보를 위한 기초자료는 각 회원국의 관광부처 또는 관광공사를 통해서 공급받도록 하며 아울러 외부 링크 기능을 통해 그 부처와 공사 및 관광관련 기구들을 연결시킬 수 있게 만들어야 한다. 이렇게 해서 관광협력센터의 홈페이지가 GTI 관광의 종합 포털(Portal) 기능을 할 수 있도록 할 필요가 있다.

이러한 온라인 홍보가 자리를 잡은 다음에는 GTI 지역에 대한 오프라인 관광 홍보로서 런던 세계관광박람회(WTM), 베를린 국제관광박람회(ITB), 마드리드 국제관광박람회(FITUR)와 같은 세계 3대 관광박람회에 참가하여 GTI 지역에 대한 관광홍보를 실시해야 하는데, 이 부분은 비용이 쉽게 해결되지 않을 것이므로 우선적으로 GTI 회원국들의 관광부스를 통해 GTI 관광 가이드북의 배포를 통한 간접 홍보부터 시작하는 것이 바람직하다.

여섯째, 한국에 특별히 해당되는 사항으로서 북한과 관광협력을 할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 현재 남북한 관광협력은 금강산 관광 중단 이후 6년째 침체를 겪고 있다. 과거에 금강산 관광, 개성관광의 실시와 백두산 관광을 추진하던 때에 비하면 과거로 후퇴한 상황인데, GTI 관광개발을 통해 북한의 참여를 유도해야 한다. 일차적으로는 과거 시도하였던 속초-나진-훈춘 해로의 재개척을 추진해야 한다. 현재 한국에서 출발하는 동북아 크루즈 페리코스는 2개가 있는데 하나는 속초시에서 출발하여 속초-훈춘-블라디보스토크 코스이고 다른 하나는 동해시에서 블라디보스토크와 일본 사카이미나토를 운행하는 코스이다.³⁵ 이 코스는 얼마 전 한국과 러시아의 무비자 협정이 체결됨으로써 관광객의 이용 증가가 기대되고 있는데, 중간에 북한의 나진항을 추가하는 방안을 추진해야한다.

물론 이 과제는 남북한 간의 정치적 상황에 매우 영향을 받는 것이기 때문에 쉬운 문제는 아니지만 북한도 관광산업 유치에 큰 관심을 가지고 있으며 나진항 개발은 주요 프로젝트이기 때문에 지속적으로 관심을 기울여야 할 과제다. 현재 한국이 목표로 하고 있는 유라시아 이니셔티브의 성공적 달성을 위해서는 중국의 동북3성과 러시아 극동지역을 거치지 않을 수 없는데, 이 지역은 바로 GTI의 핵심지역이며 북한의 개방을 위해서 공을 들이고 있는 곳이기도 하다. 따라서 한국

³⁵ 현재 한국 동해시에서 러시아 블라디보스토크와 일본 사카이미나토를 운행하는 코스와 속초시에서 자루비노, 훈춘(블라디보스토크)을 운행하는 코스가 각각 운행되고 있다. 속초시 항로는 (주)스테나대아라인에서 운항(선박: New Blue Ocean)중이며 동해시 항로는 DBS크루즈웨리(주)에서 운항(선박: 이스턴드림)중이다. 크루즈를 이용한 연계여행 코스는 훈춘에서 중국 백두산, 연길로 이어지는 코스 등이 있다.

의 GTI에 대한 참여는 실질적 과제라고 볼 수 있는데 관광코스의 개발은 해운 물류와도 연계될 수 있는 분야이기 때문에 특히 주목해야 할 것이다.

VI. 결론

광역두만강지역개발계획(GTI)은 동북아 지역의 유일한 다(多)국가협력 개발 프로젝트로 기대가 컸지만 재원 조달 문제, 회원국들의 입장 차이, 북한의 탈퇴 등으로 계획의 추진 과정에서는 많은 어려움을 겪었다. 그러나 최근 중국의 동북3성 개발과 창지투 프로젝트 추진으로 중국의 적극적인 주도과 북한 나진·선봉 개발을 둘러싼 중국과 러시아의 경쟁으로 외부 환경이 빠르게 변화하면서 다시 주목을 받고 있는 상황이다. 본 논문은 이러한 연구배경을 가지고 GTI의 현황과 성과에 대한 평가를 점검하였으며 특히 기존의 GTI 전체에 대한 거시적 연구가 아닌 관광분야에 집중하여 미시적 연구를 진행하였다. GTI에서 관광산업은 관광산업이 가지는 자체적 성장력, 아태지역에서 중국의 성장으로 인한 국제관광객 증가, 관광산업과 타산업과의 융복합 시너지 효과, 두만강 지역의 풍부한 생태, 문화관광 자원, 관광을 통한 북한의 개방촉진 효과 등의 잠재력을 가지고 있으며 그동안 한국-연길을 잇는 국제항로, 동북아 해로(속초-훈춘-자루비노-블라디보스토크)를 여는 나뭇의 성과를 거두었다. 하지만 이러한 잠재력과 성과와 함께 여전히 불편한 출입국 통과와 비자, 부족한 관광인프라, 관광 통계자료 미흡, 두만강 지역의 낮은 관광인지도, 부실한 홍보·마케팅의 문제를 가지고 있는 것도 사실이다.

본 연구에서는 이러한 분석을 통하여 향후 GTI에서 관광개발을 위하여 개선될 과제로서 첫째, 새롭게 개원한 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’의 기능강화를 통한 당면과제 해결, 둘째, 비자문제 개선을 위해 GTI 관광위원회에 비자 관련 정부 부처 참여, 셋째, GTI 기초 관광통계 DB 구축, 넷째, GTI 복수국가 경유 여행코스 팸투어 실시, 다섯째, 온·오프라인을 통한 GTI 관광홍보, 여섯째, GTI 관광개발을 통한 북한의 개방 추진 등을 제시하였다.

광역두만강개발계획(GTI)에 한국이 관심을 가져야 하는 이유는 자명하다. 향후 북한의 개방과 우리가 추진하는 동북아 평화번영과 유럽대륙으로 진출에 핵심이 되는 지역이 GTI 권역에 속해있어 유라시아 대륙으로 진출하려면 GTI 권역을 거치지 않을 수 없기 때문이다. 그러나 최근의 GTI를 둘러싼 모습은 중국이 빠르게 치고 나가는데 비하여 한국은 남북 관계 경색 때문에 이쪽에 충분히 관심을

두고 있지 못한 형국이다. 그러나 GTI에 대한 그동안 한국의 재정적 기여³⁶와 지적학적 중요성을 고려한다면 어떻게 GTI를 한국의 입장에서 전략적으로 활용할 것인지에 대한 관심이 필요하다. 아울러 최근 우리나라 정부의 유라시아 이니셔티브 정책과 중국의 동북아 개발 및 창지투 개발 정책 등으로 인해 두만강 지역에 대한 개발 가능성은 점점 높아지고 있는 점을 고려할 때, 광역두만강개발계획의 실제 사업분야들에 대한 개별적 연구가 요구되는 실정이다. 본 논문은 그동안 광역두만강개발계획에서 가장 소홀하게 취급되었던 관광분야의 현황과 제약요인 및 개선과제들을 통하여 한국의 참여 필요성과 활용 가능성을 다루었으며 이어지는 후속연구를 기대한다.

■ 접수: 10월 14일 ■ 심사: 10월 27일 ■ 채택: 11월 14일

참고문헌

1. 단행본

- 김지연 외. 『북·중 관광협력의 현황과 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2013.
 김학수. 『두만강지역 개발구상에 대한 논의와 전망』. 서울: 대외경제정책연구원, 1993.
 림금숙. 『창지투 선도구와 북한 나선특별시, 러시아 극동 지역 간 경제협력과제』. 서울: 통일연구원, 2011.
 신용석. 『남북관광현황분석 및 정책대응방안』. 서울: 한국문화관광연구원, 2012.
 조명철·김지연. 『GIT 추진동향과 국제협력방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2010.
 제성호. 『두만강지역개발계획의 현황과 전망』. 서울: 통일연구원, 1992.
 최수영 편. 『중국의 창지투 개발계획과 한반도 경제』. 서울: 통일연구원, 2012.

- GTI. *GTI Strategic Action Plan(SAP) 2006~2015*. 2005.
 _____. *Greater Tumen Initiative Project Proposals*. 2007.
 _____. *Tourism VISA Study*. 2010.
 _____. *GTI Tourism Guide*. 2011.
 _____. *Multi-Destination Tourism in Greater Tumen Region*. 2013.

³⁶ 현재 GTI의 재정분담은 각 회원국의 GDP 비례 기준으로 하고 있는데, 한국은 중국 다음으로 부담을 하고 있으며 과거 TRADP 시절에는 UNDP 에 200만 불의 신탁기금(Trust Fund)을 예치한 적도 있다.

KWAAK Hwankyung Group. *Environmentally Sound Tourism Development in the Tumen region: Realizing the Potential of the Mt. Paekdusan/Changbaishan Area*. 1999.

UNWTO(Former WTO). *World Tourism Barometer*. 2013.

Williams, Stephen. *Tourism Geography*. London: Routledge. 1998.

WTO. *Aviation for Tourism and Framework for Establishing a Tourism Database I, II*. 2002.

_____. *Marketing and Product Development of Tumen Region*. 2002.

WTTC. *Economic Impact of Travel & Tourism 2014*. 2014.

2. 논문

김규륜. “두만강지역개발과 동북아 경제협력.” 『통일연구논총』. 제1권 제2호 (통일연구원), 1992.

김시중. “동북아 경제협력과 두만강 지역개발사업.” 『동북아경제연구』. 제8호 (한국동북아경제학회), 1997.

배종렬. “두만강지역개발사업의 진전과 국제협력과제.” 『수은북한경제』. 제6권 제4호, 2009.

원동욱. “중국, 두만강유역 개발주도, 우리의 선택은?” 『통일한국』. 12월호 (평화문제연구소), 2009.

유서야. “집중분석: 두만강유역 개발과 한국의 역할-두만강 개발, 한국의 비중 크다.” 『통일한국』. 제14권 제8호 (평화문제연구소), 1996.

윤지훈. “압록강두만강 개발프로젝트, 북·중 동반성장 가져올까.” 『민족21』. 11월호, 2009.

이영훈. “창지투개발계획의 실현 가능성과 북한의 개혁·개방.” 『KDI 북한경제리뷰』. 4월호 (한국개발연구원), 2011.

이종림. “이슈분석: 중국, 두만강지역 개발에 적극 나서.” 『Chindia Journal』. 4월호 (포스코 경영연구소), 2010.

이종림. “두만강지역개발과 연변지역의 입지 및 협력방안.” 『비핵개발3000제리뷰』. (한국개발연구원), 2011.3.

이찬우. “Ten Years of Tumen River Area Development: Evaluation and Issues.” *ERINA Booklet*. Vol. 2, 2003.

조명철이종운. “최근 두만강지역 개발동향과 정책시사점.” 『오늘의 세계경제』. Vol 9, No. 36 (대외경제정책연구원), 2009.

최철호. “두만강지역 변경관광의 현황과 전망.” 제2차 동아시아 평화와 변경협력 국제학술회의 자료집(동북아역사재단·중국연변대학 동북아연구원), 2009.

Shin, Y. “Progress and Challenges in GTI Tourism Development.” *Northeast Asia Economic Cooperation Forum: Greater Tumen Initiative-Gateway to North-East Asia*. 2010.

Travel Development Centre Ltd. *Tourism Development Study of TRENDA*. 1997.

3. 기타자료

『연변일보』.

『연합뉴스』.

『오마이뉴스』.

과학기술부. 두만강 지역개발사업 추진현황(과학기술협력국 내부자료), 2005.

김영운. “나진에 대한 중국의 특별한 애착-나진이 없으면 중국이 안 된다.” 남북물류포럼
칼럼, 2010.

문화관광부. TRADP 제3차 관광작업반 참가결과 문진(내부자료), 2000.

재정경제부. GTI 제9차 5개국위원회 회의개최결과 보도자료, 2007.

Abstract

Current Status and Future Task of Greater Tumen Initiative: *The Case of Tourism Sector*

Yong-Seok Shin

The purpose of this research is to assess the current status of Greater Tumen Initiative(GTI), and to suggest improvement devices. Tourism sector in GTI has achieved practical outputs, and comparative advantages to other sectors. However, it can not be denied that there are also several constraints against tourism development. To lessen the constraints, and to stimulate future development, six measures are needed as follows: 1) strengthening the role of North East Asia Tourism Cooperation Center as implementing body for tourism, 2) involvement of the VISA authorities to the Tourism Board in GTI, 3) construction of basic Tourism statistics with the help of member country's tourism organization, 4) implementation of FAM Tour of Multi-Destination tour route proposed by GTI , 5) tourism promotion and marketing of GTI through on & off-line tool, and 6) inducing the opening of North Korea through tourism development in GTI.

Key Words: Greater Tumen Initiative, Tourism Development, North Korea, Eurasia Initiative

북한의 제도주창자 연구: 사실상의 사유화를 위한 제도주창활동 사례를 중심으로*

윤 인 주**

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 분석틀
- III. 사례연구 적용
- IV. 사례연구 분석
- V. 결론

국문요약

북한 주민 중에는 배급 중단에 대처하는 차원을 넘어 개인 재산 증식을 목적으로 시장 활동을 하는 사람이 늘어난 것으로 보인다. 경제위기가 북한 주민으로 하여금 정치적인 측면에서 체제에 대한 회의와 의구심을 갖게 만들었다면 사회경제적인 측면에서는 사적 영역에 대한 의식을 환기시켰다고 하겠다. 사적 경제활동을 통해 개인 재산을 증식해 온 북한 주민들은 시장화의 최전선에서 활동하면서 사유화를 향해 미약하나마 조금씩 전진해왔다. 이 연구는 이들이 어떤 사람이며 어떤 환경에서 어떤 방법으로 이 일을 가능하게 하는지를 제도주창활동이라는 개념과 북한이탈주민 면담 사례를 통해 분석하였다.

사례 12건 중에서 제도주창활동의 모든 요소를 갖춘 경우는 없었지만 잠재적인 제도주창자가 두 부

류로 관찰되었다. 하나는 공식 제도가 뒷받침 되는 “성숙”한 현장에서 기존 제도의 “모순”을 해결하고자 사적 경제활동의 정당성에 대한 “담론”을 가지고 물질·인적·사회적 자원을 동원하는 사람들이었다. 다른 하나는 공식 제도가 없는 유형의 “신생” 현장에서 “불확실”성을 감수하고 사적 경제활동을 추구하면서 물질·인적·사회적 자원을 동원해 “조직”적인 네트워크를 발전시키는 사람들이었다. 이러한 부류의 사람들이 사실상의 사유화에 대한 당위성을 성공적으로 입증해낼수록, 사적 경제활동에 참여하는 동일집단의 조직적인 네트워크를 확대시킬수록 북한 경제는 더 큰 변화를 맞이할 가능성이 있다.

주제어: 제도주창자, 제도주창활동, 사유화, 시장화, 북한이탈주민, 북한 경제

* 이 논문은 “시장화를 넘어: 사실상의 사유화를 위한 제도주창활동,” (북한연구학회 하계학술회의, 2014년 7월 11일, 동국대학교)발표문을 수정·보완한 것입니다.

** 한국해양수산개발원 전문연구원

I. 서론

북한 체제는 계획 경제를 지향해왔지만 고난의 행군 이후 많은 주민들이 시장에 의존하고 있다. 1990년대 경제위기 이후 시장은 아래로부터 주민의 생계유지 전략으로, 위로부터는 정권의 체제유지전략으로 활용되기 시작했다. 국내 입국한 북한이탈주민 대다수는 북한에서 시장 활동에 참여한 경험이 있고 소득의 70~90%를 시장(비공식) 활동에서 얻었다고 증언한다.¹

시간이 흐르면서 북한 주민 중에는 배급 중단에 대처하는 차원을 넘어 개인 재산 증식을 목적으로 시장 활동을 하는 사람이 늘어난 것으로 보인다. 시장 활동의 목적이 ‘쌀’보다 ‘돈’이 된 것이다. 경제위기가 북한 주민으로 하여금 정치적인 측면에서 체제에 대한 회의와 의구심을 갖게 만들었다면 사회경제적인 측면에서는 사적 영역에 대한 의식을 환기시켰다고 하겠다.

그런데 많은 경우 북한 주민 당사자는 물론 외부 관찰자 역시 이 점진적이고 지속적인 변화를 자연스러운 과정으로 받아들이고 기정사실화 하는 듯하다. 국가가 거주지와 직장을 배정하는 북한에서 무엇을 해서 돈을 벌 지 스스로 판단하고 노력하는 일이 일어나고 있는데도 말이다. 경제위기라는 단어 하나, 국가가 돈이 없다는 문장 하나로 설명하기에는 불충분해 보인다.

이 연구는 이처럼 당연시 되고 있는 북한의 시장화 현상을 재고(再考)하는 것을 목적으로 한다. 연구 대상은 시장화 과정에서 사적 경제활동을 통해 개인 재산을 증식해 온 북한 주민이다. 이들은 시장화의 최전선에서 활동하면서 사유화를 향해 미약하나마 조금씩 전진해왔다. 구체적인 연구 질문은 사적 경제활동을 통해 재산을 축적하는 북한 주민이 어떤 사람이며 어떤 환경에서 어떤 방법으로 이 일을 가능하게 하는가이다.

이 연구 질문에 제시하려는 답은 제도주창활동(institutional entrepreneurship)²이다. 제도주창활동은 “특정한 제도적 (처리) 방식에 관심을 가지고서 새로운 제도

¹ 이영훈, “탈북자를 통한 북한경제 변화상황 조사,” 한국은행 금융경제연구원, 2007; 이석, 『북한의 시장』, (서울: KDI, 2009); Byung-Yeon Kim and Dongho Song, “The Participation of North Korean Households in the Informal Economy: Size, Determinants and Effect,” *Seoul Journal of Economics*, Vol. 2, No. 2 (2008).

² 북한에서 일어나는 사적 경제활동에 제도주창 개념을 최초로 적용한 연구는 Jae-Cheon Lim and Injoo Yoon, “Institutional Entrepreneurs in North Korea: Emerging Shadowy Private Enterprises Under Dire Economic Conditions,” *North Korean Review*, Vol. 7, No. 2 (Fall 2011)이다. Institutional entrepreneurship을 ‘제도주창활동’으로 번역하고 북한의 사적 경제활동에 적용한 것은 상기 논문의 제1저자가 창안한 것임을 밝힌다.

를 만들어 내거나 기존의 제도를 바꾸기 위해 자원을 동원하는 사람들의 활동”을 말한다.³ 이 때 제도는 국가, 법률 또는 법적 권리, 공식적인 체계나 조직에 한정되지 않고 관습, 도덕규범, 사회인습, 법적 규제 밖의 사회질서 등 비공식적인 제도를 포괄한다.⁴ 즉, 제도는 인간에 의해 고안되어 인간의 상호작용을 형성하는 “게임의 법칙” 자체를 말한다.⁵ 이런 의미에서 사적 경제활동을 통해 개인 재산을 만들고 이를 보호하는 활동은 사유화를 향한 게임의 법칙을 만들어 가는 제도주창 활동으로 볼 수 있다.

연구 방법은 가추법(abduction)을 응용하고자 한다. 가추법은 사실을 연구해서 이를 설명하는 가설을 형성하는 과정이다.⁶ “결과”를 관찰하고, 상황의 구조와 결과의 원인을 설명하는 “규칙”을 찾아낸 다음, 규칙이 적용되는 “사례”를 점검한다.⁷ ‘북한에서 개인이 재산을 축적한다’는 “결과”가 있고, 그 이유 중 하나는 ‘사실상의 사유화(제도)를 주창하는 활동이 있기 때문’이라는 잠정 “규칙”이 있다. 이 규칙 적용의 타당성을 점검하려면 사실상의 사유화를 주창하는 활동을 보여주는 “사례”가 필요하다.

따라서 이 논문은 사실상의 사유화를 위해 기존의 제도적 처리방식을 바꾸는 북한 주민의 사적 경제활동을 분석할 것이다. 북한 경제의 변화는 저절로 일어난 것이 아니라 특정 주체(제도주창자)에 의한 의식적인 활동(제도주창활동)의 산물일 가능성을 확인해볼 것이다. 이를 위해 북한에서 사적 경제활동을 비교적 체계적으로 수행해 본 경험이 있는 전형을 설정하고 그에 해당하는 사례 12건을 추출했다. 연구에 사용된 사례는 북한에서 사적 경제활동을 한 경험이 있는 북한이탈 주민을 대상으로 2012년 7월에서 11월 사이 실시된 면담 23건 중에서 수집했다.

본 사례연구는 몇 가지 측면에서 한계가 있음을 미리 밝히고자 한다. 첫째, 사례 선정과 관련하여 북한에서 발생할 수 있는 모든 유형의 사례를 추출한 것은 아니

³ Steve Marguire, Cynthia Hardy, and Thomas B. Lawrence, “Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada,” *The Academy of Management Journal*, Vol. 47, No. 5 (Oct. 2004), p. 657.

⁴ Chrysostomos Mantzavinos, *Individuals, Institutions, and Markets* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 83~160.

⁵ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), p. 3.

⁶ Charles Sanders Peirce, *Collective Papers of Charles Sanders Peirce*, C. Hartshorne and P. Weiss (eds) (volumes 1-6) and A. Burks (volumes 7-8), (Cambridge MA: Belknap Press, 1931~1958).

⁷ 바버라 민토 지음, 최정규 감수, 이진원 옮김, 『논리의 기술』 (서울: 더난출판, 2004), pp. 342~351.

라는 점, 사례가 발생한 지역 및 분야의 특성으로 인해 연구결과를 일반화시키기 어려운 측면이 있다. 둘째, 모든 사례의 시기가 완벽하게 일치하지 않고 면담자의 생애주기에 따라 각 사례에는 시간 편차가 존재한다. 따라서 각 사례의 시기적 맥락이나 제도적 상황, 시장 행위의 진화나 발전 과정, 면담 대상자의 생애이력상의 변화를 충분히 고려하지 못한 점이 있다.⁸ 셋째, 면담을 진행한 연구자의 개인적인 편견과 사례 간의 상대적 비교로 인한 편견이 사례연구에 편의(bias)를 발생시켰을 한계가 있다. 객관적인 기준을 제시하고자 했음에도 불구하고 특정 항목⁹에 있어서는 정성적 평가가 불가피하여 연구자의 주관적인 판단이 개입되었기 때문이다.¹⁰

이후의 논문 구성은 다음과 같다. 2장은 제도주창활동에 대한 이론적 배경과 사례연구를 위한 분석틀을 소개한다. 3장에서는 분석틀을 적용하여 사례를 기술한다. 4장은 기술한 사례를 토대로 제도주창활동을 분석한다. 5장은 결론으로서 연구 결과를 요약하고 의의와 전망, 추후과제 등을 제시한다.

II. 이론적 배경 및 분석틀

제도주창자는 제도주창활동¹¹의 주체로서 제도를 새롭게 만들거나 변화시키는 행위자를 말한다.¹² Hardy and Maguire(2008)는 제도주창활동에 관한 기존 연구 주제를 행위자, 현장여건, 해석상의 분투(interpretative struggles), 조정전략으로 대별했다. 행위자에서는 제도주창자의 속성과 지위를, 현장여건에서는 초기에 나타나는 현장의 자극과 상태를, 해석상의 분투에서는 제도가 해석되고 의미하는 바에 대한 담론형성 과정을, 조정전략에서는 동원되는 자원·근거·관계를 검토했다.

⁸ 이 점을 짚어주신 익명의 심사자에게 감사드린다.

⁹ 특히 분석틀에서 자기재귀성이나 자원 활용에 있어서는 그 정도를 연구자가 주관적으로 판단했다.

¹⁰ 이와 관련하여 한 가지 밝혀둘 것은 면담 대상자의 성향에 대한 평가는 특정 경제활동을 둘러싼 영역에 한정된 평가라는 점이다. 이 연구는 면담 대상자의 전 생애나 생활전반이 아니라 사적 경제활동에 초점을 맞추었기 때문에, 한 인격체 전반의 성향에 대한 평가를 한 것이 아니다.

¹¹ 제도주창활동에 관한 기존 연구를 체계적으로 정리한 연구는 다음 논문을 참고. Bernard Leca, Julie Battilana and Eva Boxenbaum, "Agency and Institutions: A Review of Institutional Entrepreneurship," *Harvard Business School Working Paper*, No. 08-096 (May 2008).

¹² Cynthia Hardy and Steve Maguire, "Institutional Entrepreneurship," in Royston Greenwood (ed.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2008), p. 198.

그런데 해석상의 분투 또는 담론형성은 제도주창자가 조정전략에서 활용하는 근거와 중첩되는 경향이 있다. 제도주창자는 변화의 필요성을 제기하면서 이를 메시지화하여 전달하게 되는데, 이러한 필요성이 메시지화된 것이 근거 또는 담론이라고 하겠다. 해석상의 분투는 이러한 근거나 담론의 내용이 구성되는 과정으로 보인다. 반면 조정전략에서 말하는 근거는 이처럼 해석상의 분투 과정을 거쳐 결과적으로 형성된 담론을 말하며, 이 담론이 제도주창활동에서 어떻게 소통되고 쓰이는가에 주목하고 있다. 이런 점에서 보면 해석상의 분투에 등장하는 담론과 조정전략에 등장하는 근거는 동일한 내용을 ‘과정’과 ‘결과’라는 두 가지 측면에서 바라본 것이라고도 할 수 있다. 따라서 이 논문은 분석틀을 간명하게 만드는 차원에서 해석상의 분투에서 말하는 담론형성을 생략하고 행위자-현장여건-조정전략으로 간소화시킨 제도주창활동 분석틀을 구성하고자 한다.

1. 행위자

제도변화를 주도하는 주체를 이해하기 위해서는 그 행위자의 속성을 고려할 필요가 있다. 제도변화를 주도하는 제도주창자는 “제도적 관행에 대해 사색적인(reflective) 입장을 취하고서 대안적인 방식을 그려내는 능력을 가진 사람”이며 그러한 대안을 추구하는 행위가 유익하다고 인식되면 기존 규칙을 파괴하는 사람이다.¹³ 이러한 속성과 관련하여 제도주창자의 형성과 활동을 설명하기에 유용한 개념은 자기재귀성(autonomous reflexivity)이다. 자기재귀성은 “일을 우선시”하고 “새로운 기회에 대해 쉽 없이 모색”하며 “강한 개인주의 성향”을 가진 것으로 나타난다.¹⁴

한편 제도주창활동에는 현장에서 합법적인 정체성을 가지고 있어서 행위자가 행동을 취할 수 있는 근거가 되는 주체적 위치 또는 사회적 지위도 중요하게 작용한다.¹⁵ 이러한 주체적 위치를 점유하는 행위자는 사회 내 지배적인 또는 주변적

¹³ Jens Beckert, “Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change: The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations,” *Organization Studies*, Vol. 20, No. 5 (1999), p. 786.

¹⁴ Margaret Archer, *Structure, Agency and the Internal Conversation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003); Mutch Alistair, “Reflexivity and the Institutional Entrepreneur: A Historical Exploration,” *Organization Studies*, Vol. 28 (2007), p. 1133.

¹⁵ Leslie S. Oakes, Barbara Townley and David J. Cooper, “Business Planning as Pedagogy: Language and Control in a Changing Institutional Field,” *Administrative Science Quarterly*, Vol. 43, No. 2 (June 1998); Julie Battilana, “Agency and Institutions: The Enabling Role of Individuals’ Social Position,” *Organization*, Vol. 13, No. 5 (2006);

인 지위에 있을 수 있다. 주변적인 지위는 기존 제도가 우위를 점하는 현장에서 불리한 위치, 즉 덜 지배적인 지위를 말한다.

사적 경제활동을 제도주창활동으로 분석하기 위해 행위자 측면에서 검토한 요소는 행위자의 속성과 지위이다. 행위자의 속성으로서 자기재귀성과 지배(주변)적 지위를 각 사례에 적용해 보았다. 행위자의 속성인 자기재귀성은 분석틀에서 제시한 세 가지 세부 속성, 즉 “사업을 우선시”하고, “끊임없이 새로운 기회를 모색”하며, “강한 개인주의” 성향이 있는지 확인했다. 사적 경제활동이 공식 직업과 겹치거나 공식 직업 보다 우선시 될 경우에 사업을 우선시 한다고 판단했다. 사적 경제활동 과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 새로운 방법에 도전하거나 포기하지 않은 경험이 있는 경우 끊임없이 기회를 모색하는 것으로 볼 수 있다. 면담 과정에서 국가나 사회보다 개인을 우선시 하는 입장의 발언이나 행동을 보인 경우 개인주의가 강하다고 볼 수 있을 것이다.

행위자의 지위는 북한에서 당·군·정 기관에 소속되어 있고 그 지위를 활용해 사적 경제활동을 도모할 수 있는 경우 “지배적”인 것으로 간주했다. 반면 그러한 지위가 없기 때문에 지배적 지위에 있는 다른 누군가의 도움을 통해 사적 경제활동을 영위하는 경우 “주변적”인 것으로 간주했다. 오로지 경제적인 활동을 목적으로 당·군·정 기관 산하 무역회사 외화벌이에 투입된 경우는 지배적 지위로 고려하지 않았다. 왜냐하면 이들은 사회적 지위를 이용해 경제활동을 하기보다 오히려 그 반대로 경제활동 참여를 명분으로 사회적 지위를 얻은 것과 마찬가지로 때문이다.

2. 현장여건

제도주창자의 무대가 되는 현장여건으로는 제도주창활동을 유발하는 자극과 제도주창활동을 용이하게 하는 현장의 상태를 고려해볼 수 있다.¹⁶ 제도주창활동을 유발하는 자극은 새로운 제도가 필요한 “신생” 현장에서 “불확실”과 같은 “문제”로, 제도가 “성숙”한 현장에서는 “긴장”과 “모순”으로 등장한다. 현장이 신생 상태인 경우에는 문제점을 해결하거나 불확실성을 줄이기 위한 제도적 처리 방식이 필요하다. 성숙한 현장에서는 여러 가지 제도가 서로 맞물려 모순을 일으킬 수 있고 이것이 기존 제도의 한계로 드러나면서 변화의 필요성을 야기한다. 성숙하고 안정된 현장에 “위기”가 발생할 경우에도 “모순”과 “긴장”이 나타날 수 있고 이것

Hardy and Maguire, “Institutional Entrepreneurship,” pp. 201~202.

¹⁶ Hardy and Maguire, *Ibid.*, pp. 202~204.

이 제도주창활동의 배경이 되기도 한다.

사적 경제활동을 제도주창 현장의 상태와 자극 측면에서 검토하면 다음과 같다. 현장의 상태는 사적 경제활동 유형에 공식적인 제도가 아직 없는 경우 “신생” 현장으로, 공식 제도가 있는 경우 “성숙” 현장으로 간주된다. 신생 현장의 대표적인 예는 달리기(유통업), 가공업(수공업), 돈장사(환전업) 등이다. 북한 제도상 공식적인 명칭이나 등록이 존재하지 않는 유형의 경제활동형태를 말한다. 성숙 현장의 경우 제도적으로 공식 기관과 명칭이 존재하는 외화별이 기지, 수산사업소, 기업소 등이다. 공식 제도적 여건이 성숙한 현장이라도 기존 제도가 제대로 된 역할을 하지 못하고 사적 경제활동 참여를 격발시키는 사건(triggering event)이 있는 경우는 위기 현장이라고 할 수 있다. 공식 기관으로서 명칭만 존재할 뿐 사실상 가동되지 않는 북한 공장 및 기업소 등이 바로 위기 현장이라고 하겠다.

현장의 자극은 행위자가 사적 경제활동을 추구하면서 해결해야 하는 과제라고 볼 수 있다. 다시 말해, 공식 제도상 보호받지 못하는 불확실성을 극복해야 한다면 “불확실성”이, 공식 제도 내 모순을 해결해야 한다면 “모순”이 현장의 자극이 된다. 공식 기관과의 연계 속에서 발생하는 갈등이나 긴장을 해결하는 것이 현장의 자극이 될 수도 있다. 예컨대 담배 수공업자는 비사회주의 검열에 처벌받지 않도록 신변안전을 도모해야 하는 상황에서 불확실성을 자극으로 활동한다. 상부기관이 물자나 식량을 공급하지 않는 상황에서 기업소 가동을 해야 하는 지배인은 모순에 처한 것이다.

3. 조정전략

제도주창자의 조정전략은 자원, 근거(담론), 관계(조직) 측면에서 검토해볼 필요가 있다.¹⁷ “자원”은 물질, 인적, 사회적 측면으로 구성된다. 물질 자원은 화폐 가치가 있는 경제적 재화를 비롯한 물리적 자원을 말한다. 인적 자원은 소위 인맥이라고 불리는 인적 네트워크로서 개인이 동원 가능한 인간 관계의 범위를 지칭한다. 사회적 자원은 행위자 본인이 보유하고 있는 사회적 기술로서 사회생활을 영위해 나가면서 사람을 설득하고 다루는 행위의 기법을 말한다. “근거(rationale)”는 변화의 필요에 대한 근거를 형성하고 호소하는 것으로서 담론과 일맥상통한다.¹⁸ “관계”는 행위자 사이의 관계망 발전을 말하며 일대 다수로 연결될 수 있는

¹⁷ *Ibid.*, pp. 206~210, 213.

¹⁸ Douglas Creed, W. E., Maureen A. Scully and John R. Austin, “Clothes Make the

인맥과 달리 하나의 커다란 망 내에 개인이 구성원으로서 존재하는 조직에 가깝다. 따라서 사적 경제활동에 나타나는 조정전략을 효과적으로 기술하고 의미를 명확하게 하는 차원에서 “자원”, “근거”, “관계”라는 표현 대신 “자원”, “담론”, “조직”으로 명명하고자 한다. “자원”이 각 제도주창활동에 ‘자체적’으로 소모되는 요소라면, “담론”은 제도주창활동을 ‘대외적’으로 소통하기 위한 요소이며, “조직”은 제도주창활동자끼리의 ‘대내적’ 유대와 결속을 이끄는 요소이다.

특히 “조직”은 제도주창활동을 견고하게 만들기 위해 구축되는 관련자 간의 내적 네트워크를 말하며, “자원”으로 동원되는 인적 네트워크와는 다르다. 조정전략이 제도주창자의 역량 발휘 방법이라고 할 때, 인적 “자원”은 ‘개별 제도주창활동’에 직접적으로 소요되는 재료이며 “조직”은 이러한 ‘제도주창활동을 하는 여러 제도주창자’ 간의 대내적이고 집단적인 대응에 관한 것이다.

공식 제도적으로 불리한 위치에 있는 주변적 지위자는 현장에서 대안을 추구하고 변화를 일으킬 동기가 있더라도 거기에 필요한 자원을 동원하는 데는 한계가 있을 수 있다. 따라서 성숙한 현장에서 주변적 지위자가 제도주창활동을 할 경우에는 가능하다면 지배적 지위자와 협력하는 것이 유리해 보인다. 지배적 지위자는 합법적인 정체성이 우위에 있기 때문에 자원 동원이 비교적 수월할 것이다. 반면 신생 분야에서는 새로운 관행의 여지가 열려 있기 때문에 주변적 지위자라도 기회를 발견하면 여러 가지 조정전략을 동원해 변화를 위한 담론을 형성하기에 유리하다.¹⁹

사적 경제활동에 나타나는 조정전략에서 “자원”은 물적 자원, 인적 자원, 사회적 자원(기술)순으로 활용 여부를 판단하고자 한다. “담론”은 사적 경제활동의 필요성, ‘이 일을 해야 한다’ 또는 ‘이 일은 해도 된다’는 대외적 메시지를 가지고 있고 이를 구사하는 경우에 형성된 것으로 볼 수 있다. 사적 경제활동을 영위하는 과정에서 유사 행위자 간의 집단적 협의나 협력이 있는 경우 “조직”적인 네트워크 발전이 있는 것으로 간주할 수 있다. 이상에서 살펴 본 제도주창활동의 구성요소를 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

Person? The Tailoring of Legitimizing Accounts and the Social Construction of Identity,” *Organization Science*, Vol. 13, No. 5 (Sep.-Oct. 2002); R. Suddaby and R. Greenwood, “Rhetorical Strategies of Legitimacy,” *Administrative Science Quarterly*, Vol. 50, No. 1 (2005).

¹⁹ Hardy and Maguire, “Institutional Entrepreneurship,” p. 202.

<표 1> 제도주창활동의 구성요소

구성 요소	세부 구분	내용 설명	
행위자	속성	자기재귀성	일을 우선시(●)
			새로운 기회를 씀 없이 모색(▲)
			강한 개인주의 성향(■)
행위자	지위	지배적	
		주변적	
현장여건	자극	불확실성(문제)	
		모순(긴장)	
	상태	신생	
성숙(안정)		위기	
조정전략	자원	자원 동원	물적 자원(◆)
			인적 네트워크(★)
			사회적 기술(♥)
	담론	변화의 필요 호소(♠)	
조직	조직적 네트워크 발전(♣)		

* 주: 사례연구 적용 시 해당요소가 있는 경우 각 기호의 속을 검은 색으로 채우고, 해당요소가 없는 경우 흰 색으로 비워서 표기하기로 함.

** 출처: Cynthia Hardy and Steve Maguire, "Institutional Entrepreneurship," in Royston Greenwood (ed.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2008), pp. 198~217 내용을 토대로 저자 작성.

분석에 이용한 사례는 <표 1>에 나타난 제도주창활동의 구성요소가 골고루 드러나도록 선정하여 유의추출에 가깝다(<표 6> 참고). 먼저, 여러 가지 요소로 이루어진 행위자의 속성과 조정전략의 자원을 기준으로 다양한 사례를 선정하고자 했다. 행위자의 다양한 속성을 반영하기 위해 자기재귀성을 구성하는 세 가지 요소의 조합이 골고루 나타나는 사례(1, 2, 6, 12)를 선정한 다음,²⁰ 자원의 세 가지 조합이 모두 드러나도록 추가 사례(3, 9)를 선정했다.²¹ 이렇게 선정된 사례는 지배적 지위자가 4건, 주변적 지위자가 2건이어서 추가로 주변적 지위자 사례(5, 11) 2건을 추가했다. 다음으로 현장여건에서 자극 및 상태가 불확실 및 신생인 사례가 없어 이에 해당하는 사례(4, 7, 10) 3건을 추가했다. 마지막으로 조정전략이 자원, 담론, 조직으로 이루어지는데, 앞서 선정된 사례들이 반영하지 못하는 조합, 즉 자

²⁰ 자기재귀성의 두 번째, 세 번째 요소가 부족한 사례는 없어서 선정하지 못했다.

²¹ 사례 6, 12도 자원의 다양한 조합을 보여주지만 자기재귀성에 따른 추출에서 이미 선정되었다.

원을 모두 활용하면서 답론은 있으나 조직이 없었던 사례 8을 추가함으로써, 수집 가능한 사례의 다양성을 모두 보이고자 했다.

Ⅲ. 사례연구 적용

이 장에서는 북한에서 사적 경제활동 경험이 있는 북한이탈주민 사례를 소개하고자 한다. 본격적인 사례분석에 앞서 제도주창활동 분석틀에 비추어 각 사례를 기술하기로 한다. <표 1>의 분석틀에 제시된 행위자의 속성과 지위, 현장여건의 자극과 상태, 조정전략의 자원, 답론, 조직에 해당하는 내용을 중심으로 사례를 서술했다. 사례연구 대상자의 배경은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 사례연구 대상자의 배경

구분	설명	출생연도	탈북연도	주 거주지
사례 1	당 기관 외화벌이 광산 부기지장	1972	2009	황남 해주
사례 2	부업선 선장	1960	2010	함북 청진
사례 3	외화벌이 및 달리기(소매상)	1958	2007	함남 함흥
사례 4	원단전문 차판장사(도매상)	1974	2010	양강 혜산
사례 5	급양관리소 소속 개인식당	1957	2009	함북 회령
사례 6	조개양식에 투자한 검열기관 부원	1972	2007	황남 해주
사례 7	돈장사(환전상)	1971	2006	함북 무산
사례 8	외화벌이 및 되거리(중개상)	1965	2009	함남 함흥 함북 회령
사례 9	외화벌이 기지장	1962	2008	평남 순천
사례 10	담배수공업자	1980	2008	함북 회령
사례 11	연유, 구리 밀무역	1964	2007	함북 연사
사례 12	국가기관 외화벌이 원천동원 과장	1963	2008	황남 해주

사례 1: 당 기관 외화벌이 광산 부기지장(황남 해주)

사례 1은 당 기관 산하 외화벌이 기지에서 광석 생산을 총괄하는 부기지장으로 일했다. 기지장은 사촌 매부로서 외화벌이 경험이 있고 대외 판로를 담당했다. 매부가 2만 달러, 사례 1이 1만 5천 달러를 투자해 3만 5천 달러로 사업을 시작했다.

처음 생산 품목은 폴리브덴이었지만 가격 인하로 수지타산이 맞지 않아 1년 만에 금으로 품목을 바꾸었다.

대학 교원 중 사직한 기술자를 채용하고 협동농장을 보유하고 있는 인근 마을 당비서를 통해 노동적위대 인원 15여 명을 동원했다. 그 대가로 농장에 할당되는 “충성의 금”을 공급했다. 노동자에게는 식량, 신발 외 월 급여 3천원과 보너스를 제공했다. 제대로 일을 못할 경우에는 돌려보내고 교체를 요구했다.

수익의 60%는 국가에 납부하고 40% 중에서 식량, 월급, 뇌물을 해결할 수 있었으나 수익금을 허위보고 하기 때문에 실제 이윤은 더 많았다. 생산과 관리에 국가나 당의 간섭은 일체 없었으며, 분기 또는 반년에 한 번 정도 명절에 맞춰 검열이 나오면 국장급에 뇌물을 주고 해결했다. 당조직과 생활총화도 있지만 본인이 세포비서이고 매부가 당조직 책임자였으므로 다른 행위자와의 권력관계 갈등은 없었다. 사례 1에 따르면 외화별이 기관이라는 곳은 국가가 돈을 주고 운영하는 법이 없어 개인 혹은 여럿이 힘을 합쳐 운영하고 있으며 기관은 손해를 책임지지 않고 이익만 공유한다.

사례 1은 보안서 출신이자 당 기관 외화별이 부기지장으로서 지배적 지위에 있고, 공식 직업과 부업이 일치하여 사적 경제활동을 우선시(●)한다고 볼 수 있으며, 품목이나 인력 교체 등으로 새로운 기회를 모색했고(▲), 수익금을 허위보고하고 실제 이윤을 많이 챙기는 등 기관의 명의 하에 개인적인 이윤 추구를 중요시했다(■). 사례 1의 외화별이 기지 운영은 중앙에서 공급되는 물자 없이 생산, 수익을 내는 모델로서 그 현장의 자극은 모순이고 명의라는 제도가 있기 때문에 현장은 성숙하다고 볼 수 있다. 사례 1은 본인의 외화저축액(◆)과 혈연 등을 토대로 노동적위대를 동원하고(★) 인센티브를 제공하면서(♥) 사업장을 꾸렸다. 사례 1의 신분상 사업 운영의 필요성과 정체성을 외부에 설득하기 위한 담론은 굳이 필요하지 않았던 것으로 보이며(♠) 유사 기지 간의 네트워크는 없었다(♣)고 증언했다.

사례 2: 부업선 선장(합북 청진)

사례 2는 3년간 노동자로 배를 타다가 직접 배를 장만하겠다고 생각했다. 처가에서 물려준 소토지를 팔아 300만 원을 마련하고 친구에게 200만 원을 빌려 수산사업소에 소속된 중고배를 인수했다. 국영농장 부업선으로 선박을 등록하려고 했으나 수산사업소에서 넘겨주지 않으려고 해서 적위대, 교도대 인맥을 동원해서 압

력을 가했다. 먼 바다에 나가 조업하는 동안에는 수산물을 신속하게 실어 나르기 위해 50만 원을 주고 작은 배를 추가로 구입했다. 정해진 납부금은 없고 명절 때 농장 종업원(약 3천 명)에게 인당 낙지²² 서너 마리씩을 공급했다. 초급당 비서에게 15만 원, 지배인에게 10만 원, 담당 조직원들에게 담배(약 5만 원어치)를 제공했다. 또 국경경비대, 해안경비대 등에 수산물을 공급해서 검열을 쉽게 통과했다. 사례 2는 이런 방면의 처리를 잘하는 것이 선장의 역할이라고 본다.

선원은 사례 2가 직접 채용했다. 배에서 술을 마시더라도 제대로 일할 수 있는 사람을 뽑았지만 그렇지 않더라도 해고하지는 않았다. 선장으로서 선원을 지도하려면 사람을 다룰 능력이 있어야 한다고 믿었다. 사례 2는 8명을 채용하려고 했으나 수요를 뿌리칠 수 없어 12명까지 받아들였다. 선원의 집도 방문했으며 개인사정을 기록해두었다가 경제적 지원을 하기도 했다. 육지로 돌아오면 수산물을 받아서 장사하려고 여성들이 줄지어 섰다. 사례 2는 누구 하나 외면하기 힘들어 그 일은 기세가 굳세고 끈덕진 여성에게 위임했다.

사례 2는 북한 정권에 반감이 있지만 지금도 사회주의가 자본주의보다 우월한 체제라고 생각한다. 2010년경 나이 어린 군인들을 동원해 개인 선주를 대대적으로 색출하는 과정에서 북한 정권에 대한 환멸을 느꼈다. 중국은 어떤 정치를 하기에 경제가 급성장하는지 궁금해서 딱 1년만 살아볼 생각으로 북한을 나왔다.

사례 2는 공식 직업과 사적 경제활동이 일치하고(●) 선원 경험에서 선장이 되겠다고 결심한 뒤 수산물 이동을 위해 작은 배를 추가로 마련하는 등 새로운 기회를 모색했으나(▲) 사회주의를 지지하고 있어 개인적인 부를 쌓는 데는 큰 관심이 없었다(□). 당·군·정 기관에 소속되지 않은 주변적 지위자이고 가동되지 않는 선박을 이용해 국영농장 조업원에게 먹거리를 제공함으로써 기존 성숙한 현장의 모순을 해결했다. 토지거래 및 대여(◆), 인맥 동원을 이용한 선박 인수(★), 선원을 관리하는 선장으로서의 역할(♥)을 보면, 물질·인적·사회적 자원을 골고루 동원했다. 성숙한 현장의 모순을 해결하는 데 있어서 주위를 설득하기 위한 담론은 필요하지 않았던 것으로 보이며(♠) 유통·관리 네트워크는 있으나 유사 종사자 간의 네트워크는 없었다(♣).

²² 북한에서 낙지를 한국에서는 오징어라고 부른다.

사례 3: 외화벌이 및 달리기(함남 함흥)

사례 3은 2000년대 들어 줄곧 여러 가지 음식 장사를 하다가 친언니를 따라 군부 수산기지 소속으로 외화벌이와 달리기(소매유통)를 시작했다. 공식 직업은 가내편의 미용사였다. 평양에 가서 수산기지 워크를 확보해온 기지장이 돈주 대여섯 명을 모집했고 여기에 언니가 참여했다. 당시에는 선군정치가 확대되고 있었고 아들, 조카도 군대에 갔기 때문에 군에 이익이 되는 일을 하고 싶었다. 지금은 일본에서 삼촌이 보내준 2천 달러를 사용했다.

2003년에는 콩기름 되거리를 시도했다가 위조 계약서에 속아 2천 달러를 사기당한 경험이 있다. 후에 편직공장 간부가 투자를 제안했지만 거절했다. 하루 빨리 물건을 팔아서 이윤을 남겨야 하는데 공장에서 물건을 만들면 재고를 안을 위험이 있기 때문이다. 한 번 사기를 당한 경험 때문에 더욱 기피할 수밖에 없었다.

사례 3은 인맥보다 돈이 중요하다고 생각한다. 돈이 들어가면 죽을 사람도 살릴 수 있다고 생각한다. 혼자서만 잘 살겠다는 것이 아니라 국가에도 이익을 주기 때문에 국가도 사적 경제활동에 반대할 이유가 없다고 본다.

사례 3은 가내편의에 적을 두고 있지만 비공식 경제활동에 치중했고(●) 새로운 경제활동 품목과 유형을 시도했으며(▲) 국가를 지지하기보다는 사적 이윤 추구를 우선시했다(■). 신분은 주변적 지위자이고 외화벌이 회사 기준으로 보면 성숙한 현장에서 이윤을 창출하기 위해 모순에 대응한 것으로 볼 수 있다. 친인척을 통한 물적 자원(◆) 동원은 있었지만 인적 네트워크(☆)나 사회적 기술 활용(♡)은 관찰되지 않았다. 다만 국가에 기여하면 사적 경제활동을 해도 무방하다는 나름의 담론이 있었고(♠) 유사 종사자 간의 네트워크 활용은 보이지 않았다(♣).

사례 4: 원단전문 차판장사(양강 혜산)

사례 4는 1997년부터 장마당에서 3년 정도 한국 중고옷 장사를 했고 2002년부터 원단 무역을 했다. 북한 사람들이 한국 드라마를 보면서 한국 취향의 옷이 유행했지만 중국에서는 그런 옷이 들어오지 않았다. 그래서 아예 원단을 가져와서 유행을 따라 옷을 만들기로 했다. 중국에서 보낸 원단 샘플을 받아보고 주문은 휴대전화를 이용했다. 무역관리국에 일하는 친구를 통해 워크 수수료를 지불하고 원단을 받아왔다. 국내 주문에는 집 전화를 이용했다. 적정한 직위가 없으면 가정에 전화를 설치하기 어렵기 때문에 그 대가로 전신전화국에 디젤유를 제공했다.

검찰소에 인맥이 있으면 법관들은 거의 통하게 되어 있고 국가안전보위부까지

접촉하면 일단 안전하다. 그래도 언젠가 국가가 재산을 회수할까봐 불안했고 고발당하지 않기 위해 이웃의 이목에 주의했다. 인민반에서 돈을 내는 일에 항상 앞장섰고 “장사를 하면 현금이 항상 모자라다”고 강조하고 다녔다.

사례 4는 어떤 상품을 하면 매출이 올라갈지 눈에 보이는 때가 있었다고 한다. 본인과 똑같은 종류의 원단을 유통하는 사람이 있으면 그 상품에서 손을 뗐다. 대신, 동종업자 중 물건을 팔지 못해 넘기려는 사람이 있으면 받아주기도 했다. 돈이 쉬고 있으면 물처럼 썩을 뿐 끊임없이 돌아야한다고 생각했다. 화폐개혁으로 손해를 많이 보고 탈북을 결심한 사례 4는 북한 당국이 개인 재산을 자꾸 소멸시키지 말고 은행에 입금해서 보장받을 수 있게 해주면 좋겠다고 생각한다. 북한 체제는 언젠가 무너져야 한다고 생각하고 나름대로 중국어를 독학하면서 외부 세상을 알아가고자 노력했다.

사례 4는 원단 장사를 주업으로 했고(●) 거래 품목과 장사 활동에 지속적으로 새로운 시도를 했으며(▲) 북한 체제를 지지하지 않고 개인을 중요시 했다(■). 신분은 주변적 지위자이고 북한에서 공식 제도가 없는 신생 현장에서 불확실성을 자극으로 사적 경제활동에 참여했다. 중고옷 장사를 통한 밀천 마련(◆), 무역관리국 및 보안기관의 인적 네트워크(★), 거래처를 관리하는 사회적 기술(♥) 활용도 관찰되었다. 사적 경제활동의 당위성에 대한 담론은 없었지만(♠) 상품 되넘기기 등 유사 종사자 간의 네트워크 활용은 있었다(♣).

사례 5: 급양관리소 소속 개인식당(함북 회령)

사례 5는 구두공장 자재 공급 담당이었으나 법관에게 항의를 하다가 공무집행 방해죄로 수용소에 다녀온 후 아내의 요리 솜씨를 믿고 식당을 꾸렸다. 사업 자금은 개성에서 도굴한 유물을 중국 사람에게 팔아 1만 달러를 마련했다. 북한도 반드시 개혁개방을 할 것이며 한국식은 아니라도 중국식을 따라 배울 것이라고 믿었다. 개방이 되면 지역 내 유명한 식당을 차리기 위해 달러나 위안화로 저축(수입의 70%)을 했다.

사례 5는 국가안전보위부에 인맥이 닿아 비교적 수월하게 사업에 착수했다. 국가안전보위부, 인민보안부, 검찰소, 사회급양기관 간부는 식당을 이용하고 돈을 내지 않는다. 사례 5는 검열이 나올 때마다 뇌물을 건넸고 명절마다 사회급양관리소 소장과 초급당비서에게 바나나 등 (열대)과일, 돼지고기, 개고기, 수산물을 공급했다.

식당은 위치가 중요하기 때문에 인근에 대학이 있는 곳을 직접 선정했다. 2007년경 경제가 위축되면서 사람들이 국수를 사먹지 못했다.²³ 그래서 가격을 25~30% 수준으로 내리고 메뉴를 바꾸자 다시 매출이 늘었다. 손님의 요구를 반영해서 종업원들과 함께 머리를 짜내 메뉴도 개발했다. 사례 5는 지금도 무엇을 보면 ‘야, 이거 어디에다 얼마에 팔까’하는 생각부터 한다.

사례 5는 급양관리소에 적을 두고 개인식당을 주업으로 했고(●) 메뉴 개발 등 새로운 시도를 지속했으며(▲) 수용소 경험, 식당 개업 계기, 유물 도굴 등을 보면 개인주의 성향이 강한 것으로 보인다(■). 신분은 주변적 지위자이며 급양관리소 산하의 성숙 현장에서 모순을 자극으로 사적 경제활동에 참여했다. 유물 도굴을 통한 밀천 마련(◆), 보위부의 인적 네트워크(★), 식당을 운영하는 사회적 기술(♥) 활용도 관찰되었다. 사적 경제활동의 당위성에 대한 담론은 표출하지 않았고(♠) 유사 종사자 간의 네트워크 활용도 관찰되지 않았다(♣).

사례 6: 조개양식에 투자한 검열기관 부원(황남 해주)

사례 6은 검열기관 소속으로 시장 및 외화벌이 부문을 단속했다. 단속을 명분으로 어떤 활동이든 규제할 수 있기 때문에 사례 6은 검열대상자의 경제활동에 문제를 제기하고 이를 눈감아 주는 대가로 돈을 받았다. 원칙대로 단속업무를 처리한다고 해도 아무런 보상이 없는 반면 이들과 협상하면 소득을 창출할 수 있다. 배급이 중단되면서 검열기관도 시장이나 돈주와 네트워크를 형성해야 살아갈 수 있게 된 것이다. 5년 정도 일하다 보니 사적 경제활동에 참여하는 사람들과 일종의 친분관계도 쌓였다. 사례 6은 이 친분관계를 이용해 바지락 생산에 투자했다. 일반 주민들은 잘못 투자했다가 사기를 당할 수도 있지만 사례 6은 신분상 그럴 위험이 거의 없다.

소득이 많아도 다른 사람이 눈치 챌 정도로 소비하지 않았다. 가족은 경제활동을 하지 않았는데 외부의 비난이 두려웠기 때문이다. 부모에게 충분한 생활비를 드리기는 했지만 지나치게 의존심이 생기면 곤란하기 때문에 용돈을 많이 드리지 않았다.

사례 6은 조개양식을 주업으로 하지 않았고(○) 개인적으로 새로운 시도를 하는 성향은 보였으나 사적 경제활동에서는 발현되지 않은 것으로 보이며(△) 부모

²³ 2007년경 시장 활동 단속이 북한 주민의 살림에 영향을 미친 것으로 보인다.

의 경제적 의존 조차 우려하는 등 개인주의 성향이 강한 것으로 보인다(■). 직업상 신분은 지배적 지위자이고 외화벌이 기지라는 성숙 현장에서 모순을 자극으로 사적 경제활동에 참여했다. 부패를 통한 밀천 마련(◆), 시장 참여자들과의 인적 네트워크(★)는 관찰되었으나 그들과의 관계에서 활용했을 법한 사회적 기술(♡)은 관찰되지 않았다. 국가에 충성했을 때 아무 유익도 없고 부패를 통해 생존했어야 한다는 담론은 보였으나(♠) 유사 종사자 간의 네트워크 활용은 관찰되지 않았다(♣).

사례 7: 돈장사(합복 무산)

사례 7은 역전에서 음식 장사를 하고 있었는데 사람들이 종종 환전을 문의했고 이국적인 외모 때문에 중국 사람으로 오해하고 유물을 팔아넘기려는 사람들이 찾아와서 환전을 시작했다. ‘부양(직장이 없는 주부)’ 상태였는데 조선민주여성동맹 위원장에게 돈을 주고 생활충화 등 조직생활에서 빠져나왔다. 환전상의 특성상 신분은 주위에 이미 노출되어 있다. 사례 7이 북한에 거주하던 당시 동네에 환전상은 43명이었다. 손님이 요구하는 환전액수가 클 경우 부족한 부분을 서로 채워서 모아주기도 했다. 하지만 이윤이나 재산에 관한 정보는 친구 간에도 공유하지 않았고 돈도 빌려주지 않았다.

단속을 피하기 위해 평소에는 담배 장사로 가장하고 손목이나 발밑에 지폐를 몇 장만 깔고 나갔다. 두 번 정도 길거리에서 의심을 받아 포위된 적도 있는데 이럴 때는 몸에 있던 지폐를 떨어뜨리면 뒷사람이 따라오면서 처리를 해준다. 비사 회주의 검열이 시작되면 평소에 뇌물이나 담배를 받아가던 보안원이 귀뜸을 해주고 환전상끼리 연락해서 외출을 자제한다. 환전상 사이에 ‘스파이’가 있다는 것을 알지만 밍보였다가 괜히 고자질을 당할 수 있기 때문에 멀리하지 않았다.

나진선봉에 직접 가면 중국 교포와 거래하는 것보다 환율 적용이 유리했다. 한 푼이라도 더 벌기 위해서 나진선봉을 오가는 길에는 물건을 사와서 되팔았다. 비가 오는 날은 환전을 하러 나가지 못한다. 늘 위험요소가 있고 언제 어떻게 될지 모르기 때문에 소득의 50%는 저축을 했다.

사례 7은 부양상태였지만 환전상을 주된 경제활동으로 했고(●) 외모로 인한 에피소드에서 기회를 발견하여 환전을 시작, 유물 거래나 소매 유통을 병행하는 등 새로운 기회를 계속 모색했으며(▲) 대인관계나 금전거래에서 개인주의 성향이 강한 것으로 보인다(■). 직업상 신분은 주변적 지위자이고 공식 제도가 없는

신생 현장에서 불확실성을 자극으로 사적 경제활동에 참여했다. 밀천 마련(◆), 보위부 지도원 및 안전원과의 인적 네트워크(★), 경제활동관계상의 사회적 기술(♥)도 관찰되었다. 담론은 보이지 않았으나(♠) 정보 공유, 자원 동원, 협력 대응 등에서 유사 종사자 간의 네트워크가 활용되었다(♣).

사례 8: 외화벌이 및 되거리(함남 함흥, 함북 회령)

사례 8은 김일성사회주의청년동맹(사로청) 소속 외화벌이 지도원으로 수산기지 에서 선박 3척을 운영했다. 이 사업은 사로청 노동자에게 식량을 제공할 명분으로 내건 ‘간판’일 뿐, 사례 8의 진짜 목적은 그 뒤에 숨어 다른 사업을 해서 돈을 버는 데 있었다. 무역 밀천은 부모(조선족)의 지원을 받았다. 이미 20대부터 친척(조선족)을 따라 장사를 배웠고 1980년대부터 배급과 상관없이 돈을 벌며 생활해왔다.

여러 가지 품목으로 장사나 외화벌이를 하면서 연례적인 검열에 익숙해졌고 검찰소를 드나들면서 인맥을 형성하고 정보도 얻었다. 사례 8은 인맥이란 얼굴을 아는 정도가 아니라 서로의 능력을 제대로 아는 정도가 되어야 한다고 본다. 이 인맥을 관리하는 데만 소득의 60~70%를 사용할 때도 있었다. 권력기관의 힘을 빌릴 경우 철두철미해야 하는데, 이들은 자기보호수단을 가지고 있어서 일이 잘못되면 혼자 빠져나갈 수도 있다.

사례 8은 북한에서 경제적으로 남부럽지 않은 수준으로 살았지만 불안정한 상태에서 장사를 하다 보니 한 번씩 밀려오는 스트레스를 견디기 힘들었다. 다른 사람에게 사기를 치거나 도둑질을 한 것도 아니고 노력해서 돈을 번 것뿐인데 억울하다고 생각했다. 자녀는 그렇게 위험한 방법으로 살게 하고 싶지 않아 북한을 떠났다.

사례 8은 외화벌이와 되거리를 주업으로 했고(●) 이윤 추구를 위해 새로운 사업을 지속적으로 시도했으며(▲) 경제위기 전부터 국가배급에 의존하지 않는 개인주의 성향을 보였다(■). 신분은 주변적 지위자이고 공식 제도가 없는 신생 현장에서 불확실성을 자극으로 사적 경제활동에 참여했다. 밀천 마련(◆), 친인척 및 권력기관과의 인적 네트워크(★), 경제활동관계상의 사회적 기술(♥)도 관찰되었다. 자신의 경제활동이 갖는 정당성에 대한 담론은 보였으나(♠) 유사 종사자 간의 네트워크는 활용된 것으로 보이지 않았다(♣).

사례 9: 외화벌이 기지장(평남 순천)

사례 9는 광산·지질기사로 석탄 분야 국가기관 및 기업소에서 지배인으로 일한

경험이 있고 7천 달러를 밑천으로 군부대 외화벌이 기지장을 했다. 5천 달러를 들여 본체만 있는 중고차 두 대를 구입해서 타이어를 끼우고 도색한 뒤 군부대 명칭을 달았다. 1년간 시멘트, 석탄, 철 등 각종 품목을 거래했다. 인력은 운전수, 통계담당 등 10여 명을 채용했다.

한참 사업을 하던 도중 군부대에서 차량 구입 원가를 회수할 기간(2~3개월)을 주고는 차량을 회수해갔다. 자기 돈을 들여 누구보다 애쓰고 노력했는데 하루아침에 모든 사업이 물거품이 되었다. 사례 9는 중국처럼 개인에게 명확한 권한을 주고 간섭하지 않는다는 조항이 없는 한 북한의 개혁은 개혁이 아니라고 생각한다. 본인을 포함해 돈주는 북한 정권과의 공동체 의식이 없으며 마지막까지 자기 재산을 지키는 것이 최우선 순위라고 본다.

사례 9는 외화벌이 기지장을 주업으로 했고(●) 이윤 추구를 위해 다양한 품목을 시도했으며(▲) 자기재산을 최우선으로 여겼다(■). 신분은 지배적 지위자이고 외화벌이 기지라는 성숙 현장에서 모순을 자극으로 하는 외화벌이에 참여했다. 밑천 마련(◆), 경제활동관계상의 사회적 기술(♥)은 관찰되었으나 인적 네트워크 활용은 뚜렷하지 않았다(☆). 자신의 경제활동이 갖는 정당성에 대한 담론은 보였으나(♠) 유사 종사자 간의 네트워크는 활용된 것으로 보이지 않았다(♣).

사례 10: 담배수공업자(합복 회령)

사례 10은 교원 생활을 하면서 방학이나 주말을 이용해 청진에서 식품을 사다가 유통했다. 그러던 중 담배생산을 하려고 직장을 그만 두었다. 담배생산은 일련의 공정을 원활히 진행해야 하기 때문이다. 제조과정은 담배생산을 하는 이웃집에서 한 달간 배웠다. 담배생산기술을 전수해 준 이웃집에서 도매장사꾼을 소개받아 판로를 확보했다. 자재는 나진선봉에서 중국산 자재를 가져오는 장사꾼에게 조달했다.

사례 10은 생산 및 판로 관리를 잘하는 편이어서 일손을 구하기 수월했다. 일하는 사람들의 네트워크를 통해 손재주가 좋은 사람을 데려 왔다. 능력 있는 고용주가 급여를 올려준다고 스카우트 제의를 하면 담배를 마는 사람은 일자리를 금방 옮긴다. 담배를 마는 솜씨와 능률에 따라 임금에도 차이가 있다.

사례 10은 정품 담배의 모조품을 생산하지만 담당 보안원에게는 정품 담배를 뇌물로 제공했다. 보안원이 비사회주의 검열 정보를 알려주면 담배생산자들끼리 공유한다. 사례 10은 검열이 다가오면 담배생산을 하리라고 예상하기 힘들 정도로

가난한 집이나 보위부에 일하는 남편을 둔 친구 집에 자재와 물품을 보관했다.

주위에서 담배생산을 하려고 하면 “야 이거 힘들단다… 온 집안 청소도 못하고… 하지 말아라 다른 거 해라…”하고 엄살을 피우며 권하지 않았다. 경쟁자를 많이 만들지 않기 위해서였다. 인민반 생활을 하지 않고 돈만 번다는 소문이 날 수 있기 때문에 인민반장에게 한 몫씩 챙겨주기도 했다. 담배 생산 도구 일체는 탈북을 하면서 다른 생산업자에게 넘겼다.

사례 10은 담배생산을 위해 교원생활을 그만두었고(●) 이윤 추구를 위해 업종 변경을 시도했으며(▲) 공무원에 해당하는 직업을 버리고 비사회주의 검열 대상인 담배생산에 참여했다(■). 신분은 주변적 지위자이고 공식 제도가 없는 신생 현장에서 불확실성을 자극으로 담배생산에 참여했다. 밀천 마련(◆), 이웃 및 보안원과의 인적 네트워크(★), 인력 교체나 검열 회피 방식에서 사회적 기술(♥)도 관찰되었다. 자신의 경제활동이 갖는 정당성에 대한 담론은 없었으나(♠) 사업 개업 및 폐업, 인력 동원에서 유사 종사자 간의 네트워크는 활용되었다(♣).

사례 11: 연유(燃油), 구리 밀무역(합북 연사)

사례 11은 중국에 있는 친척의 도움을 받아 밀천을 마련했다. 초기에는 사탕, 아이스크림 등을 만들어 팔다가 돈이 불어나면서 되거리를 했고, 돈이 더 쌓이면서 환전을 겸했다. 경쟁자가 많아지고 단속을 피하는 데 필요한 뇌물 비용이 높아지면서 수입이 줄었다. 돈의 회전이 느려지는 것이 성에 차지 않아 구리 장사를 시작했다. 구리 장사를 하는 사람 간의 네트워크가 있었고 국경까지 이동할 때는 협력관계에 있는 보안원이 동승했다. 국경경비대를 거쳐 중국으로 넘어가서 거래처를 만나는 방식이었다. 그러다가 검열에 걸려 장사 밀천을 모조리 잃고 말았다.

사례 11은 자녀의 장래를 생각해서 남편을 간부로 만들고자 남편이 일하고 있던 연유공급소 조직부장을 찾아갔다. 초기자금의 30%만 투자해주면 연유공급소에 필요한 연료를 모두 보장하겠다고 설득했다. 구리 장사를 하면서 얻은 인맥을 통해 개인들이 조금씩 빼돌리는 디젤유를 사들였다. 디젤유 사업을 시작하면서 구리 장사도 다시 시작했다. 중국에는 디젤유 성분 검사를 소홀히 했다가 사기를 당해 또 망하고 말았다.

사례 11은 다시 일어서기 위해 몸에 구리를 차고 국경까지 다니면서 다시 밀천 450만원을 모았다. 장사를 한 이력을 인정받았기 때문에 지인들로부터 700만원을 더 빌릴 수 있었다. 이 돈으로 잣과 전분을 대량 구매해 중국으로 나왔다. 중국에

서 이것을 팔아 현금화한 다음 지인에게 빌린 돈과 가족에게 보낼 돈을 북한에 보내고 한국에 왔다.

사례 11은 사적 경제활동을 주업으로 하면서(●) 장사를 쉬지 않고 새로운 시도를 계속했으며(▲) 이윤추구를 위해서라면 국가질서로부터의 일탈을 개의치 않았다(■). 신분은 주변적 지위자이고 공식 제도가 없는 신생 현장에서 불확실성을 자극으로 하는 밀무역에 참여했다. 밀천 마련(◆), 보안원 등과의 인적 네트워크(★), 협상력과 같은 사회적 기술(♥)도 관찰되었다. 자신의 경제활동이 갖는 정당성에 대한 답론은 없었고(♠) 유사 종사자 간의 네트워크도 활용되지 않았다(♣).

사례 12: 국가기관 외화벌이 원천동원 과장(황남 해주)

사례 12는 재일교포 출신으로 외화벌이 원천동원 일을 하면서 조개양식에 투자했다. 평양에서 명문대학을 다니는 두 자녀의 뒷바라지를 하려면 돈이 필요했기 때문이다. 수산기지 기지장이 설비를 대고 사례 12는 8천 달러를 투자하기로 했다. 대합조개를 키워 중국 상선에 넘기기로 하고 이윤은 반반씩 나누기로 했다. 개인 재산을 투자한 것이 신경 쓰여 현장에 3달간 머물면서 양식장을 지켰고 믿을 만한 인부 2명을 채용해서 데려갔다. 이런 방식은 비사회주의 검열 시 단속대상이지만 사례 12가 외화벌이 원천과에 소속되어 있는 한 국가를 위해 일한다는 명분으로 피해갈 수 있다.

3달 후 상선철이 되어 조개를 캐를 때는 거의 유실되고 본전도 건지지 못했다. 사례 12는 인부들에게 속았다는 사실을 나중에야 알았다. 사례 12가 직접 채용한 두 사람을 포함해 인부들이 낮에 조개를 심었다가 밤에 캐가기를 반복했던 것이다. 이윤을 반씩 나누기로 했던 만큼 손해를 절반씩 감당하자고 했지만 기지장은 말로만 동의할 뿐 모든 손해는 고스란히 사례 12가 책임져야했다.

사례 12는 사적 경제활동이 본업과 겹쳤지만(●) 앞서 다른 사례와 달리 실패를 딛고 사적 경제활동에 재도전하는 성향은 약했으며(△) 국가를 위한 공적 업무보다는 사적 이윤추구를 우선시했다(■). 신분은 지배적 지위자이고 외화벌이 기지라는 성숙 현장에서 모순을 자극으로 외화벌이에 참여했다. 밀천 마련(◆), 사회적 기술(♥)은 있었던 것으로 보이나 사업의 실패를 만회하지 못한 것을 보면 신분상 가용한 인적 네트워크가 충분히 활용되지 못한 것으로 보인다(☆). 자신의 경제활동이 갖는 정당성에 대한 답론은 없었고(♠) 유사 종사자 간의 네트워크도 활용되지 않았다(♣).

IV. 사례연구 분석

이 장에서는 상기 사례에 대한 제도주창활동을 분석해보고자 한다. 우선 행위자, 현장여건, 조정전략 측면 각각을 검토한 후에, 세 가지 측면을 연결시켜 종합적으로 분석하고 결과를 도출하기로 한다.

1. 행위자

<표 3>은 각 사례별로 행위자의 속성과 지위를 나타낸 것이다. 전반적으로 면담 대상자들은 사업을 우선시하고 새로운 기회를 모색하며 개인주의를 지향하는 자기재귀성을 가지고 있는 것으로 나타났다. 행위자의 자기재귀성은 다양한 수준을 보이고 있으며 지위에 따라 자기재귀성이 달라지는 것은 아니어서 속성과 지위 사이에 뚜렷한 상관관계는 없는 것으로 보인다.

<표 3> 제도주창활동 행위자의 속성과 지위

구분	사례 1	사례 2	사례 3	사례 4	사례 5	사례 6	사례 7	사례 8	사례 9	사례 10	사례 11	사례 12
속성	●▲■	●▲□	●▲■	●▲■	●▲■	○△■	●▲■	●▲■	●▲■	●▲■	●▲■	●▲■
지위	자배	주변	주변	주변	주변	자배	주변	주변	자배	주변	주변	자배

* 속성: 자기재귀성을 말하며 ●=사업 우선시, ▲=새로운 기회에 대한 심 없는 모색, ■=강한 개인주의, 도형 속이 빈 곳은 해당 요소가 없거나 약함.

제도주창활동 행위자 측면에서 각 사례를 살펴보면 다음과 같은 점이 주목된다.

첫째, 자기재귀성 중 사적 경제활동을 우선시하는 경향은 사례 6(검열기관 부원)을 제외한 모두에게 나타났다. 이는 사례 6의 개인 성향일 수도 있지만 시장 및 외화벌이 부문을 검열하는 직업 및 업무 특성상 사적 경제활동을 우선시하기 어려웠을 것으로 보인다.

둘째, 새로운 기회를 계속 모색하는 성향은 사례 6(검열기관 부원)과 사례 12(외화벌이 원천동원 과장)를 제외한 모두에게 나타났다. 사례 6은 고등학생이던 고난의 행군 시절 친구들과 오토바이를 타고 수산물을 교역하는 등 과감한 성향이 있는 것으로 보인다. 하지만 사적 경제활동에 있어서는 시장활동을 단속하는 신분상의 제약때문인지 그러한 성향이 약해보였다. 재일교포 출신인 사례 12는 일

본에 거주하는 직계존속으로부터 지속적인 재정지원을 받고 안정적인 생활을 했다. 북·일관계 악화로 외부지원이 줄고 자녀들의 학비 부담에 궁지에 몰려 사적 경제활동을 시작했다. 사적 경제활동의 의지가 강하다거나 새로운 도전을 추구하는 경향이 강한 편은 아니었다.

셋째, 강한 개인주의 성향은 사례 2(부업선 선장)를 제외한 모두에게 나타났다. 사례 2는 가족부양과 생계유지를 위해 경제활동을 했지만 돈에 대한 집착을 보이지 않았다. 사례 2는 뜻하지 않게 한국으로 왔을 뿐 능력에 따라 일하고 필요에 따라 분배하는 공산주의를 지향하는 성향을 보였다.

2. 현장여건

<표 4>는 각 사례별 현장여건의 자극과 상태를 표시한 것이다. 현장의 자극과 상태 간의 상관관계를 보면, 신생 상태인 경우 자극은 모두 불확실로, 성숙 상태인 경우 자극은 모두 모순으로 나타났다. 사례 4(원단전문 차판장사), 사례 7(돈장사), 사례 10(담배수공업) 등 공식 제도상 드러나지 않는 유형의 사업은 신생 현장, 나머지 사례는 공식 제도인 국가기관과 연계되어 있어 성숙 현장으로 보인다. 사례 4(원단전문 차판장사), 사례 7(돈장사), 사례 10(담배수공업)은 공식 제도 내 모순을 해결하는 것 보다는 사업의 불확실성을 줄이는 것이 주요 과제였다. 나머지 사례는 공식 기관과의 연계 속에서 발생하는 갈등이나 긴장을 해결하는 것이 중요했다. 중앙에서 통제만 할 뿐 물자를 공급하지 못하는 기존 경제운용방식의 모순을 극복하는 것이 활동의 주된 자극이었다. 사례분석 결과는 현장의 자극과 상태가 짝을 이룰 가능성을 보여준다. 신생 현장은 기존 제도가 없는 상태이므로 불확실성을 자극으로 하고 제도가 성숙한 현장에서는 모순을 자극으로 할 가능성이 높다.

<표 4> 제도주창활동의 현장여건

구분	사례 1	사례 2	사례 3	사례 4	사례 5	사례 6	사례 7	사례 8	사례 9	사례 10	사례 11	사례 12
자극	모순	모순	모순	불확실	모순	모순	불확실	모순	모순	불확실	모순	모순
상태	성숙	성숙	성숙	신생	성숙	성숙	신생	성숙	성숙	신생	성숙	성숙

3. 조정전략

<표 5>는 각 사례별로 자원, 담론, 조직 측면의 조정전략을 정리한 것이다. 사례 3(외화별이 및 달리기), 사례 9(외화별이 기지장), 사례 12(외화별이 원천동원 과장)는 사적 경제활동에서 인적 자원을 뚜렷하게 활용하지 않은 것으로 보였다. 이들은 모두 사적 경제활동에 실패한 경험이 있는데 인적 자원, 즉 인적 네트워크가 부족했거나 충분히 사용되지 못했을 가능성이 있다.

사례 3(외화별이 및 달리기)과 사례 6(조개양식에 투자한 검열기관 부원)은 사회적 자원, 즉 사회적 기술 활용이 부각되지 않았다. 사례 3의 경우 친언니의 주도로 사적 경제활동을 하면서 본인의 기술 활용도가 낮았던 것으로 보인다. 사례 6은 사적 경제활동을 검열하는 지위에서 이미 우위를 갖기 때문인지 사회적 기술을 활용할 필요가 적었을 것으로 보인다.

사적 경제활동의 정당성이나 타당성을 호소하는 담론은 사례 3(외화별이 및 달리기), 사례 6(검열기관 부원), 사례 8(외화별이 및 되거리), 사례 9(외화별이 기지장)에게서 나타났다. 조직적인 네트워크를 발전시킨 경우는 사례 4(원단전문 차판장사), 사례 7(환전상), 사례 10(담배수공업)이었다. 이들은 모두 물적·인적·사회적 자원을 활용한 반면 변화의 필요성을 호소하는 담론은 표출하지 않았다.

<표 5> 제도주창활동의 조정전략

구분	사례 1	사례 2	사례 3	사례 4	사례 5	사례 6	사례 7	사례 8	사례 9	사례 10	사례 11	사례 12
자원	◆★♥	◆★♥	◆☆♥	◆★♥	◆★♥	◆★♥	◆★♥	◆★♥	◆★♥	◆☆♥	◆★♥	◆★♥
담론	♠	♠	♠	♠	♠	♠	♠	♠	♠	♠	♠	♠
조직	♣	♣	♣	♣	♣	♣	♣	♣	♣	♣	♣	♣

* 자원: ◆=물적 자원, ★=인적 자원, ♥=사회적 자원, 도형 속이 빈 곳은 해당 요소가 없거나 약함.

4. 종합 결과

<표 6>은 지금까지 살펴본 12가지 사례에 대해 행위자-현장여건-조정전략 측면의 제도주창활동을 하나로 정리한 것이다. 행위자와 현장여건, 현장여건과 조정전략, 조정전략과 행위자 요소의 관계를 연결시켜 분석해보고 모든 요소를 종합적으로 고려하여 제도주창활동을 평가했다.

<표 6> 제도주창활동 분석 결과

대구분	소구분	사례 1	사례 2	사례 3	사례 4	사례 5	사례 6	사례 7	사례 8	사례 9	사례 10	사례 11	사례 12
행위자	속성	●▲■	●▲□	●▲■	●▲■	●▲■	○△■	●▲■	●▲■	●▲■	●▲■	●▲■	●▲■
행위자	지위	지배	주변	주변	주변	주변	지배	주변	주변	지배	주변	주변	지배
현장여건	자극	모순	모순	모순	불확실	모순	모순	불확실	모순	모순	불확실	모순	모순
현장여건	상태	성숙	성숙	성숙	신생	성숙	성숙	신생	성숙	성숙	신생	성숙	성숙
조정전략	자원	◆★♥	◆★♥	◆☆♥	◆★♥	◆★♥	◆★♥	◆★♥	◆★♥	◆☆♥	◆★♥	◆★♥	◆☆♥
조정전략	담론	♠	♠	♠	♠	♠	♠	♠	♠	♠	♠	♠	♠
조정전략	조직	♣	♣	♣	♣	♣	♣	♣	♣	♣	♣	♣	♣

가. 제도주창활동의 행위자와 현장여건

제도주창활동의 행위자 속성 및 지위가 현장여건의 자극 및 상태와 어떤 관계가 있는지 검토한 결과, 다음과 같은 점이 확인되었다. 첫째, 지배적 지위에 있는 행위자가 활동한 현장의 상태는 모두 성숙하고 자극은 모두 모순으로 나타났다(사례 1, 6, 9, 12, 볼드체 표시). 둘째, 주변적 지위자가 활동한 현장 상태는 성숙, 신생 모두 나타났고 자극 역시 모순, 불확실이 모두 나타났다. 셋째, 불확실성을 자극으로 하고 신생 현장에서 활동한 행위자는 모두 주변적 지위자였다(사례 4, 7, 10로 이탤릭체 표시).

이러한 결과는 행위자의 지위와 현장여건 사이에 유의미한 관계가 있음을 시사한다. 지배적 지위자는 공식적인 제도적 틀 안에서 발생한 모순 사이에서 기회를 발견하고 사적 경제활동을 추구하는 것으로 보인다. 여기에는 두 가지 해석이 가능할 것이다. 우선, 지배적 지위자의 공식 지위가 신생 현장에서 사적 경제활동을 추구하기에는 현실적인 한계로 작용했을 수 있다. 공식 지위가 요구하는 물리적·사회적 활동사항이 있기 때문에 주변적 지위자에 비해 신생 현장에 투자할 시공간적 여유가 없었을 것이다. 혹은 지배적 지위자는 불확실성을 자극 삼아 사적 경제활동을 추구할만한 동기 자체를 갖지 않았거나 부족했을 것이다. 공식 지위에서

나오는 정치·경제·사회적 보장이 불확실성 문제를 해결하면서까지 사적 경제활동을 하려는 동기를 상쇄시켰을 것이다. 반면 주변적 지위자는 지배적 지위자에 비해 기존 제도를 활용할 수 있는 가능성이 적고 따라서 불확실성을 자극으로 삼아 도전적으로 활동할 가능성이 높다. 제도주창활동에 관한 기존 연구에서 제시된 바와 같이 신생 현장에서 주변적 지위자의 활동이 나타난 것도 이와 같은 맥락에서 해석하는 것이 가능하다.

나. 제도주창활동의 현장여건과 조정전략

제도주창활동의 현장여건과 조정전략의 관계를 검토한 결과 불확실성을 자극으로 하며 신생 현장에 있는 경우, 조정전략상 물적·인적·사회적 자원을 모두 활용했고 변화의 필요를 호소하는 담론은 없었으며 조직적인 네트워크를 발전시킨 것으로 나타났다. 여기 해당하는 것은 사례 4(원단전문 차판장사), 사례 7(환전상), 사례 10(담배수공업)이다. 이는 신생 현장에서 불확실성을 해결하는 데 여러 유형의 자원을 적극 활용할 필요가 있었고 실제로 사례연구 대상자들이 그렇게 했음을 보여준다. 또한 사업방식과 관련된 공식 제도가 없기 때문에 행위자간의 대내적 네트워크 발전이 중요했다는 것을 보여준다. 이 과정에서 이들은 사업 방식, 관행, 네트워크 등 비공식적인 제도를 만들고 있었지만, 그러한 필요성에 대한 담론을 메시지로 소통하지는 않았다.

오히려 적극적인 담론을 메시지로 전달한 경우는 사례 3(외화별이 및 달리기), 사례 6(검열기관 부원), 사례 8(외화별이 및 되거리), 사례 9(외화별이 기지장)였다. 이 사례들은 공식 제도와 연계하여 사적 경제활동을 추구했다는 공통점이 있다. 신생 현장의 행위자들은 자원과 조직을 적극적으로 동원·발전시켜 불확실성 문제를 직접 해결하고자 했고, 성숙 현장에서 모순을 해결해야하는 행위자들은 활동의 당위성을 설득하고자 했던 것으로 보인다.

다. 제도주창활동의 조정전략과 행위자

제도주창활동의 조정전략과 행위자 사이에서 뚜렷한 상관관계는 나타나지 않았다. 행위자의 속성이 조정전략의 자원이나 담론, 조직 측면에 영향을 끼치지 않은 것으로 보인다. 다만, 행위자의 속성으로서 주변적 지위자만이 조직적인 네트워크를 발전시킨 점이 주목된다. 사례 4(원단전문 차판장사), 사례 7(환전상), 사례 10(담배수공업)이 여기 해당하는데, 이들은 신생 현장에서 불확실성을 해결

했다는 공통점도 있다. 조직적인 네트워크 발전은 행위자의 주변적 지위와 이들이 활동한 현장의 상태 및 조건에 대응한 결과로 보인다.

이는 신생 현장이든 성숙 현장이든 사적 경제활동 행위자들이 위험부담을 최소화하는 편을 선택한다는 것을 보여준다. 성숙 현장의 행위자는 사적 경제활동이 외부에 알려지면 위험이 증가하기 때문에 굳이 조직을 동원할 필요가 없다. 이들은 내부에 대한 담론을 통해 자기 합리화를 하는 것이 최선이다. 반면 신생 현장의 행위자는 담론을 통해 합법적인 지위를 구축하는 것보다는 비공식적인 지위를 유지하더라도 경제활동의 외연을 넓힐 수 있는 조직을 통해 실익을 추구한다. 신생 현장에서 불확실성을 자극으로 삼아 활동하는 행위자는 위험이 있다하더라도 크게 잃을 것이 없는 주변적 지위자이기 때문이다.²⁴

라. 제도주창활동 평가

사례 12건의 사적 경제활동을 검토한 결과, 제도주창활동의 관점에서 모든 요소를 충족시키는 사례는 없었다. 하지만 조정전략상의 담론 또는 조직 가운데 하나만 결여된 사례는 있었다. 이들은 북한에서 사실상의 사유화를 주창하는 ‘잠재적인 제도주창자’로 볼 수 있다.

첫 번째 부류는 담론은 있지만 조직이 없는 경우이다. 사례 3(외화별이 및 달리기), 사례 6(검열기관 부원), 사례 8(외화별이 및 되거리), 사례 9(외화별이 기지장)가 해당된다. 그런데 <표 6>에서 보는 바와 같이 사례 3은 조정전략의 자원 중에서 인적 자원과 사회적 기술이, 사례 6은 행위자 속성 중 사업 우선시 성향 및 새로운 것을 시도하는 성향이, 조정전략의 자원 중 사회적 기술이, 사례 9는 조정전략의 자원 중 인적 자원 동원이 부족한 경향이 있었다. 행위자의 속성과 조정전략의 자원에서 모든 조건을 충족시키는 것은 사례 8뿐이었다. 사례 8의 제도주창활동이 가장 앞서 있다고 하겠다.

두 번째 부류는 담론은 없지만 조직이 있는 경우이다. 사례 4(원단전문 차판장사), 사례 7(환전상), 사례 10(담배수공업)이 해당된다. 이들은 첫 번째 부류와 달리 행위자 속성 및 조정전략의 자원 측면에서 제도주창활동의 요소를 두루 갖추고 있었다. 이들은 첫 번째 부류에 비해 제도주창활동에 앞서 있다고 볼 수 있다.

첫 번째 부류는 공식 제도 안에 몸을 숨기고 있지만 조직화되지 못했다. 반면

²⁴ 이 점을 짚어주신 익명의 심사자께 감사드린다.

두 번째 부류는 조직적인 네트워크는 형성되어 있지만 변화의 필요성에 대한 목소리를 내지 못하고 있다. 사적 경제활동을 통해 사실상의 사유화를 주창하고 그것이 실효성을 가지려면 담론과 조직 모두 필요하지만, 둘 중 하나가 결여 되어 그 효과에 한계가 있는 것으로 보인다. 다시 말해, 만약 이 두 부류 중 어느 한 쪽이 담론과 조직을 모두 갖춘다면 제도주창자로서의 영향력을 행사할 수 있고 사실상의 사유화에 더욱 진전이 있을 것으로 예상된다.

V. 결론

이 연구는 시장화 과정에서 개인 재산을 증식해 온 북한 주민의 사적 경제활동을 제도주창활동의 관점에서 분석했다. 개인 재산을 만들고 보호하는 활동을 사유화를 향한 게임의 법칙을 만들어가는 제도주창활동으로 보고 이러한 적용이 가능한지를 사례로 분석했다. 사례 12건 중에서 제도주창활동의 모든 요소를 갖춘 경우는 없었지만 잠재적인 제도주창자가 두 부류로 관찰되었다. 하나는 공식 제도가 뒷받침 되는 성숙 현장에서 기존 제도의 모순을 해결하고자 사적 경제활동의 정당성에 대한 담론을 가지고 물질·인적·사회적 자원을 동원하는 사람들이었다. 다른 하나는 공식 제도가 없는 유형의 신생 현장에서 불확실성을 감수하고 사적 경제활동을 추구하면서 물질·인적·사회적 자원을 동원해 조직적인 네트워크를 발전시키는 사람들이었다. 많은 북한 주민들이 시장 활동에 참여하고 있지만 그 중에서도 이 두 부류는 사실상의 사유화를 향해 전진하는 제도주창자의 잠재력을 지니고 있다.

아래로부터의 시장화 관점에서 보면 북한 경제의 변화는 이 잠재적인 제도주창자의 의식적인 활동의 산물이라고도 볼 수 있다. 따라서 향후 시장화 전개 및 북한 경제의 변화 역시 이들의 담론 및 조직 형성과 무관하지 않다. 이러한 부류의 사람들이 사실상의 사유화에 대한 당위성을 성공적으로 입증해낼수록, 사적 경제활동에 참여하는 동일집단의 조직적인 네트워크를 확대시킬수록 북한 경제는 더 큰 변화를 맞이할 가능성이 있다. 이들이 가진 자기재귀성과 자원이 충분히 발휘될 때 더욱 그럴 것이다.

한편 이 연구에서 사례분석을 통해 제도주창활동을 평가해 본 결과는 외부에서 북한을 바라볼 때 흔히 가질 수 있는 희망적 사고를 견제하는 측면도 있다. “담론”이나 “조직”의 부재는 북한의 변화를 추동할 제도주창활동의 메시지와 조직력이

미약하다는 것을 의미한다. 사적 경제활동과 같은 비사회주의 현상 확대는 북한의 변화를 전망하는 데 유의미한 요소임에는 틀림없다. 하지만 북한 내부의 행위자들은 북한 외부의 행위자들이 기대하는 수준의 공식적인 제도 “변화”보다는 비공식적인 변화, 즉 당국의 암묵적 인정을 통한 “(현상)유지”에 만족할지도 모른다. 북한에서 잠재적 제도주창자라고 부를 수 있는 존재들이 가시적으로 등장한 것은 경제위기라는 역사적 사건에 기인한다. 아마도 이들이 현상에 만족하지 않고 실질적인 변화를 요구하는 목소리를 내려면 또 다른 역사적 사건이 필요할 수도 있다.

북한의 잠재적 제도주창자가 가진 역량을 판단하고 이를 토대로 보다 가시적인 미래를 전망하기 위해서는 북한의 현실을 더욱 면밀히 살펴보고 사례연구를 심화시킬 필요가 있다. 사례연구 대상자들이 북한 거주자가 아니라 북한이탈주민이라는 점은 북한 사회 조사에서 풀기 힘든 숙제로 남아 있다. 연구결과의 한계를 조금이나마 극복하려면 제도주창활동을 객관적으로 평가할 수 있는 지표체계를 만들고 사례의 수를 늘려 다양한 사례에 적용해볼 필요가 있다. 연구결과의 타당성을 높이기 위해서는 하나의 동일집단을 선정하여 제도주창활동으로서의 사적 경제활동을 심도 있게 추적하는 방법도 있다. 이러한 방법은 추후 연구 과제로 남기로 한다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 10월 23일 ■ 채택: 11월 14일

참고문헌

1. 단행본

- 바바라 민토 지음. 최정규 감수. 이진원 옮김. 『논리의 기술』. 서울: 더난출판, 2004.
이 석. 『북한의 시장』. 서울: KDI, 2009.
- Archer, Margaret. *Structure, Agency and the Internal Conversation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Hardy, Cynthia and Steve Maguire. “Institutional Entrepreneurship.” in Royston Greenwood (ed.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2008.
- Mantzavinos, Chrysostomos. *Individuals, Institutions, and Markets*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- Peirce, Charles Sanders. *Collective Papers of Charles Sanders Peirce*. C. Hartshorne and P. Weiss (eds.), (volumes 1-6) and A. Burks (volumes 7-8). Cambridge MA: Belknap Press, 1931~1958.

2. 논문

- 이영훈. “탈북자를 통한 북한경제 변화상황 조사.” 한국은행 금융경제연구원, 2007.
- Alistair, Mutch. “Reflexivity and the Institutional Entrepreneur: A Historical Exploration.” *Organization Studies*. Vol. 28, 2007.
- Battilana, Julie. “Agency and Institutions: The Enabling Role of Individuals’ Social Position.” *Organization*. Vol. 13, No. 5, 2006.
- Beckert, Jens. “Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change: The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations.” *Organization Studies*. Vol. 20, No. 5, 1999.
- Creed, W. E. Douglas, Maureen A. Scully and John R. Austin. “Clothes Make the Person? The Tailoring of Legitimizing Accounts and the Social Construction of Identity.” *Organization Science*. Vol. 13, No. 5. Sep.-Oct. 2002.
- Kim, Byung-Yeon and Dongho Song. “The Participation of North Korean Households in the Informal Economy: Size, Determinants and Effect.” *Seoul Journal of Economics*. Vol. 2, No. 2, 2008.
- Leca, Bernard Julie Battilana, Eva Boxenbaum. “Agency and Institutions: A Review of Institutional Entrepreneurship.” *Harvard Business School Working Paper*. No. 08-096, May 2008.
- Lim, Jae-Cheon and Injoo Yoon. “Institutional Entrepreneurs in North Korea: Emerging Shadowy Private Enterprises Under Dire Economic Conditions.” *North Korean Review*. Vol. 7, No. 2, Fall 2011.
- Marguire, Steve, Cynthia Hardy, and Thomas B. Lawrence. “Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada.” *The Academy of Management Journal*. Vol. 47, No. 5, Oct., 2004.
- Oakes, Leslie S., Barbara Townley and David J. Cooper. “Business Planning as Pedagogy: Language and Control in a Changing Institutional Field.” *Administrative Science Quarterly*. Vol. 43, No. 2, June, 1998.
- Suddaby, R. and R. Greenwood. “Rhetorical Strategies of Legitimacy.” *Administrative Science Quarterly*. Vol. 50, No. 1, 2005.

Abstract

A Study on Institutional Entrepreneurs in North Korea: *Focusing on Their Institutional Entrepreneurship for De-facto Privatization*

In-Joo Yoon

Many of North Koreans are participating in market activities in order to increase their own personal income. Economic crisis, in political aspects, unprecedentedly caused North Koreans to doubt and suspect that they could not rely on the North Korean regime for their survival as before, while, in social and economic aspects, awaking them to become aware of private sector. Especially, North Korean people, who increased their personal possessions through private economic activities at the forefront of market, have progressed toward de-facto privatization. This study examined who they were and how they made this happen in what circumstances, by analyzing them with institutional entrepreneurship, based on in-depth interviews with North Korean defectors who had undertaken private economic activities in the North and currently stays in South Korea.

There was none, among twelve interview cases, that satisfied all the elements of institutional entrepreneurship. Two types, however, were found as potential institutional entrepreneurs. One of them was those who mobilized material, human, and social resources with “rationale” for their private economic activities in order to resolve “contradiction” that they faced in a “mature” field. The other type was those who developed “relations” among actors of the same kind business while mobilizing material, human, and social resources in order to resolve “uncertainty” that they faced in an “emerging” field. As these potential institutional entrepreneurs communicate their rationales for de-facto privatization and/or expand organizational relations among them, the North Korean economy would face a bigger change in the not-distant future.

Key Words: Institutional Entrepreneur, Institutional Entrepreneurship, Marketization, Privatization, North Korean Defector, North Korean Economy

김정은시대 북한 교육정책 방향과 중등교육과정 개편

조 정 아*

- I. 서론
- II. 김정은시대 교육정책의 특징
- III. 2012년 학제개편의 내용 및 방향성
- IV. 개정 교육과정의 내용 및 특징
- V. 결론 및 정책적 시사점

국문요약

이 글에서는 김정은 정권 출범 이후 북한의 교육 담론과 2012년 9월 '12년제 의무교육제' 실시에 따른 학제 개편의 의미, 개정 중등교육과정의 내용을 분석함으로써 김정은시대 북한 교육정책의 특징을 유추하였다.

김정은 시대의 교육정책은 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, '정보산업시대', '지식경제시대'에 걸맞는 인재로 '창조형', '실천형' 인재를 강조하고 있다. 둘째, 교육 정보화를 적극적으로 추진하고 있다. 셋째, 세계적 교육 추세를 이해하려는 노력을 기울이고 있으며, 국제적 기준에 입각한 제도 개선을 추진하고 있다.

2012년 9월 학제 개편에 따라 개정된 교육과정의

특징은 다음과 같다. 첫째, 중등교육과정이 초급중학교와 고급중학교로 분리됨에 따라, 일부 교과목이 변경되고, 이에 따른 교과목 및 학년별 수업시간수 조정이 있었다. 특히 초급중학교 단계에서 부분적으로 통합형 교육과정 적용이 시도되었다. 둘째, 김정은 관련 정치사상 교과가 신설되는 등 정치사상교육이 전반적으로 강화되었다. 셋째, '기초기술', '정보기술' 등 기술 관련 교과가 신설되고 자연과학교과와 기술교과 수업시수가 증가하는 등 과학기술교육이 강화되었고, 특히 정보화교육이 크게 강화되었다.

주제어: 북한교육, 북한 교육과정, 김정은시대 교육, 12년제 의무교육

I. 서론

북한 당국은 2012년 9월 25일 개최된 최고인민회의 제12기 6차 회의에서 학제 개편을 단행했다. 학제 개편의 골자는 기존의 4-6제 초·중등교육을 5-3-3제로 개편하

* 통일연구원 통일학술정보센터 소장

고, 의무교육기간을 1년 연장하여 1년간의 학교전의무교육을 포함하는 12년제 의무교육을 실시하는 것이었다. 학제 개편의 후속조치로 2013년부터 교육과정 개정과 새 교과서 편찬 작업이 이루어지고 있다. 학제 개편과 이에 따른 교육과정 개정은 한편으로는 2000년대 초반 김정일 집권기의 교육정책과 연속성을 띠면서 다른 한편으로는 김정일시대와 차별성을 기하는 김정은시대 북한 교육의 방향성을 보여준다. 이에 이 글에서는 교육 담론과 학제 개편의 의미, 학제 개편에 따라 개정된 중등교육과정의 내용을 분석함으로써, 김정은시대 북한 교육의 방향성과 특성을 유추하고자 한다. 이를 바탕으로 교육 분야의 교류협력에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

이 연구에서는 북한의 교육과정을 분석하기 위한 자료로 2013년에 개정되어 2014년부터 적용되고 있는 『제1차 전반적12년제의무교육강령(고급중학교)』과 『제1차 전반적12년제의무교육강령(초급중학교)』을 활용하였다. 2013년에 발간된 ‘교육강령’은 개정된 학제에 따라 조정된 교육과정의 주요 내용을 담고 있다. ‘교육강령’은 교과서의 구조와 교육목적, 교육 내용, 교육 방법을 명시한 문서로, 남한의 ‘교육과정’에 해당한다. 북한에서는 교육강령의 작성과 집행을 교육법에 명시하고 있다. 교육법에 의하면 교육강령과 교과서 작성을 위해 국가는 중앙교육지도기관, 즉 교육위원회에 비상설 심의위원회를 설치하도록 되어 있다. ‘교육강령’은 각급 학교, 학년별 교과 구성과 수업시간수와 전체 학기 일정을 명시한 ‘교육과정안’과 각 교과의 교육 내용, 방법, 교과 내용별 시간 배정 등을 명시한 ‘교수요강’으로 구성된다. 이전에는 매년 부분적으로 개정되는 교과서를 기준으로 ‘교수요강’이 작성되었으나, 2012년 학제 개편에 따른 교육과정 개정 작업 과정에서는 ‘교육강령’을 먼저 작성하고, ‘교육강령’에 따라 교과서 집필을 위한 ‘집필요목’, ‘집필요강’, ‘전개된 집필요강’을 작성하고, 이에 따라 교과서를 집필하는 방법을 취하고 있다. 교과서 집필도 2014년에는 1학년 교과서를, 2015년에는 2, 3학년 교과서를 만드는 순으로 단계적으로 진행하고 있다. 교과서 집필이 단계적으로 진행됨에 따라 학제 개편에 따른 개정 교육과정은 2014년 각급 학교 1학년부터 단계적으로 적용되게 된다.¹

이 연구에서는 학제개편의 성격과 교육정책을 분석하기 위해 교육강령 이외에도 교원신문, 인민교육, 교원선전수첩, 고등교육 등 북한의 교육 관련 신문과 정기간행물을 활용하였다. 또한 남한 교육과정과의 비교를 위해 남한의 『초·중등학교 교육과정 총론』을 참조하였다.

¹ 『교육신문』, 2013년 1월 10일; 본사기자, “이렇게 세계앞에 나선다,” 『인민교육』, 2014년 3호 (평양: 교육신문사, 2014), pp. 16~18.

II. 김정은시대 교육정책의 특징

2012년 학제개혁으로 표면화되기 시작한 김정은시대 교육정책은 2000년대 이후 북한 교육정책을 계승한 것임과 동시에, 김정일시대의 교육정책과는 구분되는 차이점도 나타내고 있다. 1990년대 경제난에 따른 공교육의 위기를 극복하기 위해 북한에서는 2000년대 이후 ‘교육에서의 실리주의’를 표방하면서 교육의 전문성과 효율성을 강조해왔다.² ‘교육에서의 실리주의’를 구현하기 위한 관건적 요소로 과학기술교육, 특히 정보통신과 컴퓨터 교육 강화를 통한 단기간에 많은 인재 양성, 중등 및 고등교육에서 ‘수재’ 발굴과 양성에 중심을 둔 교육체제 개편, 교육의 질 향상과 경쟁력 강화 등이 제시되었다. 과학기술교육과 외국어교육을 강화하고 조기에 영재를 발굴하며 중등 및 고등교육에서 수재교육을 강화함으로써 IT를 비롯한 첨단과학기술분야의 인재를 집중적으로 육성하는 정책이 취해졌다. 교육의 질적 수준을 향상시키고 교육의 효율화를 도모하기 위하여 고등교육에서는 대학 교육 기간 단축, 세분화되어 있던 대학 학과 통폐합, IT, BT 등 첨단과학기술 관련 분야 학과 증설, 교육 과정 개편, 학점제와 선택교과목제를 비롯한 새로운 제도 도입 등의 제도적 개혁이 추진되었다. 중등교육에서는 교육자원의 동등한 분배보다는 인재의 선발과 선발된 인재에 대한 집중적 지원에 초점을 두어 수재교육이 강화되었으며, 학교 교육과정과 평가, 진학, 졸업생 배치 등에서 실력을 최고의 기준으로 삼도록 하는 ‘실력본위 교육’이 강조되고, 교육 방법 개선 등을 통한 교육의 질적 개선에 중점이 두어졌다.³

김정은시대의 교육정책 방향도 기본적으로는 2000년대에 등장한 ‘교육에서의 실리주의’ 원칙을 계승하고 있다. 2013년에 교육 관련 정기간행물인 『교원선전수첩』에 실린 한 논문에서는 교육사업에서 ‘실리주의’를 구현하는 데 있어서 중요한 요소로 다음의 세 가지를 제시하고 있다. 첫째, “나라의 구체적인 현실과 과학기술발전추세에 맞게 교육의 효율성을 최대한으로 높이는 방향에서 교육체제와 교

² 북한은 1994년 김정일 명의의 문건 “사회주의는 과학이다”가 사실상 ‘실리사회주의’의 효시라고 시사하고 있다. ‘실리’라는 개념이 최초로 등장한 것은 1998년이다. 그리고 2001년 10월 3일 “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할 데 대하여”라는 김정일의 문건이 발표되면서 ‘실리사회주의’로 정식화되기 시작하였다. 실리사회주의란 “사회주의원칙을 지키면서 인민들의 혜택을 보장할 수 있도록 최대한의 실리를 얻도록 경제를 건설하는 것”이라고 정의할 수 있다. 따라서 실리사회주의를 구성하는 핵심 요소는 ‘사회주의원칙’, ‘인민들의 혜택’, 그리고 ‘최대한의 실리’이다. 이교덕 외, 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 13~15.

³ 위의 책, pp. 154~165.

육내용, 교육방법을 개선해나가는 것”이다. 둘째, “교육사업을 실력본위로 해나가는 것”이다. 셋째, “발전하는 현실의 요구에 맞게 교육사업을 과학화, 정보화하는 것”이다.⁴ 이는 기본적으로 교육의 효율성과 경쟁력을 강화하고 정보화사회의 변화를 반영하는 교육을 지향한다는 점에서 이전 시기와 동일하다. 그러나 각 요소에 관한 구체적인 설명에 있어서는 이전 시기와는 약간 다른 어조를 띤다. 예를 들어 교육의 효율성을 얘기하면서 지식전수 위주의 교육에서 벗어나 “학생들이 탐구를 하고 지식을 발견하는 교수, 자립적인 연구능력으로 문제를 해결해나가도록 하는 교수로 전환”시켜야 한다는 점을 강조하거나, 실력본위를 얘기하면서 평가방법 개선과 함께 상급학교추천과 졸업배치 제도 정비를 언급하는 점 등이다.

김정은시대 교육정책의 특징은 교육에 관한 김정은의 담화, 교육 관련 신문과 정기간행물을 통해 재생산되는 교육 관련 담론, 구체적인 교육정책 등을 통해 보다 분명히 드러난다. 학제개정의 방향과 관련된 교육 관련 담론에서 계속해서 인용되는 김정은의 담화는 2012년 4월 6일에 발표된 “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자”이다. 이 담화에서 교육에 관한 언급은 “교육사업에 대한 국가적투자를 늘이고 교육의 현대화를 실현하며 중등일반교육수준을 결정적으로 높이고 대학교육을 강화하여 사회주의강성국가건설을 떠메고나갈 세계적수준의 재능있는 과학기술인재들을 더 많이 키워내야 합니다.”⁵라는 한 문장에 불과하다. 그러나 이 한 문장에 담긴 키워드들, 즉 ‘국가적 투자’, ‘교육의 현대화’, ‘중등교육 수준 향상’, ‘대학교육 강화’, ‘세계적 수준’, ‘과학기술 인재 양성’ 등은 이후 보다 구체적인 교육담론으로 재생산되는 한편, 학제개정을 비롯한 교육정책에 실질적으로 적용되어 나가고 있다.

교육정책 방향을 본격적으로 제시한 김정은의 담화문은 2014년 9월 5일, 10년 만에 열린 전국교육일꾼대회에서 발표된 “새 세기 교육혁명을 일으켜 우리나라를 교육의 나라, 인재강국으로 빛내이자”이다.⁶ 이 담화문에서 김정은은 “전민과학기술인재화를 실현해 21세기 사회주의교육강국이 되는 것”을 “새 세기 교육혁명”의 목표로 제시하고, 교육발전을 위해 헌신하지 않는 교육자들을 질타하면서 교육제도를 근본적으로 개선해 지식경제시대에 걸맞는 실전형 인재를 육성할 것을 강조하였다. 또한 중등일반교육에 대한 투자와 함께 고등교육제도의 개선을 과제로 제

⁴ 김용길, “교육사업에서 실리주의를 구현하는데서 나서는 중요한 문제,” 『교원선전수집』, 2013년 1호 (평양: 교육신문사, 2013), pp. 138~139.

⁵ 『로동신문』, 2012년 4월 19일.

⁶ 위의 신문, 2014년 9월 6일.

시하였다.

이와 같은 김정은의 담화와 교육 관련 담론 속에서 김정일시대와 연속성을 지니면서도 김정은 집권 이후 특히 현저하게 나타나고 있는 교육정책 방향의 몇 가지 특성을 찾을 수 있다. 첫째, ‘새 세기 인재’의 유형으로 ‘창조형’, ‘실천형’ 인재를 강조하고 있다는 것이다. 2000년대부터 북한에서는 ‘정보산업시대’에 맞게 지식습득뿐만 아니라 사고력을 비롯한 지적능력과 지식탐구방법을 향상시키는 지능교육을 통해 지식수준과 창조력이 높은 인재를 양성해야 한다는 주장이 전개되었다.⁷ 최근에는 ‘정보산업시대’와 함께 ‘지식경제시대’라는 시대 진단이 부각되고, 이러한 시대에 필요한 ‘창조형 인재’가 교육을 통해 함양해야 할 능력으로 창조적 능력, 자기주도학습능력, 연구능력, 지식활용능력 등이 강조되고 있다. 김정은은 전국교육일꾼대회 담화를 통해 고등교육체계가 ‘공업경제시대’의 틀에 머물러 있어 ‘지식경제시대’를 이끌어갈 인재를 양성하는 데 한계가 있었다고 지적한 바 있다. ‘지식경제시대’가 요구하는 ‘창조형 인재’는⁸ “배운 지식을 재현시키는데 머무르는 것이 아니라 축적된 지식에 토대하여 제 머리로 착상설계하고 새것을 발명, 창조할 줄 아는”⁹ 사람이며, “튼튼한 기초학력과 복합형의 지식구조, 높은 정보소유능력과 경쟁능력, 협동능력을 가진”¹⁰ 사람이다.

지식전수 위주의 교육으로는 양성할 수 없는 ‘창조형 인재’ 양성에 대한 강조는 기존 교육내용과 교육방법 및 교육평가방법의 개선으로 이어진다. 교육을 통해 전달하는 지식의 내용뿐만 아니라 분석종합능력, 추상일반화능력, 판단추리능력, 상상력, 창조력, 언어표현능력, 문자표현능력, 그래프표현능력, 계산에 의한 표현능력, 계획화능력, 조직관리능력, 정보산업시대의 요구에 맞는 열람, 습작, 계산능력, 창조적인 학습능력¹¹ 등 구체적인 능력이 교육을 통해 함양해야 할 능력으로 제시되고 있다. 지식의 암기가 아닌 원리에 대한 인식과 응용능력이 중시되고 있다. 이러한 기조는 과학기술 관련 교과뿐만 아니라 사회과 교과와 정치사상교과에서도 적용되고 있다. 정치사상교과에서는 기존의 지식전수 위주의 혁명력사교육에서 위대성교육 위주의 혁명력사교육으로 전환하여, 김정은과 선대 지도자들의 위

⁷ 『교육신문』, 2005년 1월 27일.

⁸ 차기철, “현시기 교육방법개선에서 나서는 몇가지 문제,” 『고등교육』, 2012년 6호 (평양: 교육신문사, 2012), p. 36.

⁹ 박영도, “새 세기 인재양성을 위한 중학교 교육에서 나서는 중요한 문제,” 『교원선전수첩』, 2012년 3호 (평양: 교육신문사, 2012), p. 32.

¹⁰ 『교육신문』, 2014년 4월 3일.

¹¹ 위의 신문, 2012년 11월 29일.

대성을 원리적으로 인식시키는데 중점을 두어야 하며,¹² 역사 교과에서도 학생들이 역사적 사실을 아는데 그치지 않고 역사적 사실로부터 스스로 교훈을 찾고 해석할 수 있는 능력을 함양하는 방향으로 교과 내용을 편성해야 한다는 주장이 제기되고 있다.¹³

또한 학습과정에서 학생들의 참여도를 높이는 방향으로 교수방법과 교과서 집필체계를 개선하는 움직임도 일어나고 있다. 학급교수의 시공간적구조 변화, 쌍방향 및 다방향 의사소통체계로의 변화를 통한 교사-학생 간 연계 강화, 학급인원수 축소, 좌석배치방식 변화를 통한 교수효율화, 학생들의 심리적 특성에 맞는 교수 시간 설정, 조별교수 및 개별교수 강화, 능력에 따른 조별 편성, 학생 이동수업, 교원 간 협동교수, 컴퓨터보조교수 등 다양한 교수형식 개발과 원격교수 강화 등이 ‘지식경제시대’에 적합한 교수방법으로 제안되고 있다.¹⁴ 한편, 학제개정에 따른 새 교과서 집필 지침에서는 학생들에게 사물현상에 대한 관찰과 조사, 가설설정과 실험적 검증을 통해 탐구정신과 탐구방법, 창조능력을 함양하도록 하는 것을 교과서 집필 방향의 하나로 제시하고 있다. 이와 함께, 지식과 정보의 양이 급증하고 있는 지식경제시대, 정보산업시대의 흐름에 맞추어 학문적 지식을 전달하는 수단에 그치지 않고 ‘쓸모있는 산지식’과 정보탐색 등 ‘평생학습능력’을 함양함으로써 평생학습의 기초를 마련해야 한다는 점도 강조하고 있다.¹⁵ 결과적으로, 학제개정에 따라 새로 개편된 교과서는 ‘해보기’, ‘토론하기’, ‘생각하기’ 등을 통해 지식을 심화시키고 사고를 계발하도록 하고 있으며, 학생들 스스로 법칙을 유도하고 응용하며 결과를 종합하고 자신의 말로 서술하여 결론을 도출하도록 하는 방식으로 편성되었다는 점에서 기존의 교과서와 차별성을 지닌다고 보고하고 있다.¹⁶

평가방법과 대학입학시험제도 연구 및 개선 작업도 이루어지고 있다. 중등교육에서 평가방법 개선 방향으로 “원리적인 인식과 응용능력” 위주의 평가가 제시되고 있으며,¹⁷ 이와 같은 기준은 대학입학시험에도 동일하게 적용되고 있다. 김정은의 지시로 2013년 말에 국가적 대학입학시험문제 데이터베이스를 구축하는 작

¹² 위의 신문, 2013년 5월 16일, 2013년 9월 5일.

¹³ 위의 신문, 2014년 1월 30일.

¹⁴ 김순, “지식경제시대의 요구에 맞게 교수형식을 개선하는데서 나서는 과업,” 『인민교육』, 2012년 4호 (평양: 교육신문사, 2012), pp. 24~25.

¹⁵ 교육위원회, “우리는 어떤 교과서를 집필하려고 하는가,” (2013).

¹⁶ 『교육신문』, 2014년 4월 3일; 전해선, “새 교과서를 리해하고 적용하는데서 나서는 몇가지 문제,” 『인민교육』, 2014년 1호 (평양: 교육신문사, 2014), p. 50.

¹⁷ 박영도, “새 세기 인재양성을 위한 중학교 교육에서 나서는 중요한 문제,” p. 34.

업이 이루어졌다. 출제 방향으로 암기식학습만으로는 입학할 수 없도록 교육 내용에 대한 “원리적인 인식과 응용능력”을 중심으로 실천활동, 실기, 서술 및 발표능력 등 학생들의 실력을 종합적으로 평가할 수 있도록 출제하도록 하였다. 시험문제 유형을 원리적인 인식 관련 문제와 응용능력 관련 문제로 구분하고 교과목마다 유형별 비율로 정하여 이에 맞게 출제하도록 하였다. 원리적 인식 관련 문제로는 개념·용어에 대한 인식, 법칙·원리·공식에 대한 원칙적인 이해, 사건·사실·현상의 원인과 이유 분석, 종합체계화 문제 등을, 응용능력 관련 문제로는 자료처리 문제, 실험방안 구상문제, 사물현상 모형화 및 변형처리 문제, 열린형 문제, 글짓기 문제, 관찰 및 탐구 문제, 논증 및 해설 문제, 그리기문제, 종합응용문제 등을 제시하였다.¹⁸ 이와 같은 평가방법의 개선 노력은 암기한 내용의 평가를 중심으로 하는 기존의 평가 및 선발방법으로는 시대의 흐름에 맞는 ‘창조형’, ‘실천형’ 인재를 양성하지 못한다는 문제의식에서 비롯된 것이다.

둘째, ‘지식경제시대’, ‘정보산업시대’라는 시대 진단은 교육 정보화 추진으로 연결된다. 이점이 김정은시대 교육정책 방향의 또 한 가지 특징이다. 지식경제시대로 진입함에 따라 교수매체의 멀티미디어화, 컴퓨터와 인터넷 기반 교육의 발전, 학습환경 및 교수방식 설계 중시, 교육에서 인공지능 응용 연구 심화, 교육기술 응용방식의 다양화 등 다양한 교육기술의 변화가 일어나고 있다고 본다.¹⁹ “교육의 현대화”로 명명되는 첨단과학기술을 적용한 교육매체의 개발과 활용도 2000년대부터 추진되어왔다. 고등교육기관을 중심으로 학습자료로 전자도서, 동영상자료 등 전자매체 활용, 모의실험이나 설계 등 컴퓨터를 활용한 교육이 추진되었으며, 2007년에는 김책공업종합대학에 원격교육센터가 설립되고 원격교육이 도입되었다.²⁰ 이러한 “교육의 현대화”는 김정은시대에 “교육사업의 정보화”로 발전되면서 더욱 강조되고 있다. “교육사업의 현대화, 정보화”는 12년제의무교육의 수준을 보장하기 위한 필요조건인 하나로 제시되고 있다. 특히 교수 및 실험실습의 정보화와 교육행정관리의 컴퓨터화, 교육기관들 간의 정보통신망 구축 등이 중요 과제로 제시되고 있다.²¹

북한에서는 교육 정보화를 “컴퓨터를 비롯한 현대적인 정보기술수단들과 수법에 기초하여 교육과정을 정보처리과정으로 만들어 인재양성사업과 교육행정관리

¹⁸ 교육위원회, “시험문제출제사업조직요강.” (2013).

¹⁹ 본사기자, “지식경제시대의 교육,” 『천리마』, 2013년 7호 (평양: 천리마사, 2013), p. 71.

²⁰ 『교육신문』, 2007년 1월 25일.

²¹ 위의 신문, 2014년 4월 3일.

사업을 현대적으로 조직진행하는 것”으로 정의한다.²² 즉, 교수활동에 컴퓨터를 비롯한 첨단과학기술 및 장비를 활용하는 것과 교육행정을 정보화하는 두 가지로 구분하고 있다. 교육 정보화의 장점으로 교육 내용을 풍부하게 하고, 시공간적 제약 없이 최신과학기술의 성과를 가르치고 참고자료를 쉽게 찾아볼 수 있으며, 교육방법을 혁신하고, 학습자들이 학습에 능동성을 발휘할 수 있게 한다는 점을 들고 있다. 구체적인 교육정보화의 과제로 교육지원 프로그램 연구개발, 멀티미디어 편집물 제작기지 구축 및 보급체계 정비, 원격교육의 광범위한 도입, 교육행정 정보화 등을 제시하고 있다.²³ 2014년에 리과대학에서 쌍방향통신기능을 갖춘 온라인 원격교육체계를 개발해서 모든 학부에 도입하였다는 보도²⁴가 되고 있는 것을 볼 때, 교육정보화는 일부 고등교육기관을 중심으로 확산되고 있는 것으로 보인다.

셋째, 김정은시대 교육정책 방향의 가장 중요한 특징으로 세계적 교육 추세에 대한 이해와 이에 입각한 제도 개선을 들 수 있다. “세계적인 교육발전 추세와 좋은 경험들을 우리의 현실에 맞게 받아들여 교육에서도 당당히 세계를 앞서 나가야 한다.”는 김정은의 말은 이러한 의지의 표명이다. “세계적 수준”, “세계적 교육발전 추세”에 대한 언급은 김정은의 첫 노작이라고 선전되고 있는 2012년 4월 담화문에서도, 2012년 9월 전반적12년제의무교육에 관한 최고인민회의 법령에서도, 2014년 전국교육일꾼대회 담화문에서도 반복적으로 등장한다.

최고지도자의 발언과 당의 공식 담론에서뿐만 아니라 교육 관련 신문과 정기간행물에도 교육의 세계적 추세에 대해 해설하고 이에 기반해서 교육정책 방향을 제시하는 기사가 많이 등장하고 있다. “세계와 경쟁하자면 세계를 알아야 한다.”²⁵, “이 땅에 발을 붙이고 눈은 세계를 굽어본다.”²⁶는 수사들은 세계적인 흐름을 파악하고 그것을 현실에 맞게 적용함으로써 교육 발전을 도모하고자 하는 시각을 보여준다. 이러한 기사들이 전하는 세계적 교육 추세는 학교교육을 넘어서는 평생교육의 발전, 고등교육체계 통합, 고등교육을 통한 수재 양성, 의무교육 연장, 중등교육의 다양화 및 직업화, 교육정보화, 분과형 교육과정에서 통합형 교육과정으로의 이행, 통합적·연관적 사고능력 함양, 지식전수 위주에서 사고 위주의 교육방법으로의 전환, 탐구·발견식 교수방법, 토론식 교수방법 등이다.²⁷ 이중 의무교육

²² 김덕현, “교육사업의 정보화는 지식경제시대에 맞게 교육의 질을 최상의 수준으로 높이기 위한 필수적요구,” 『교원선전수첩』, 2013년 4호 (평양: 교육신문사, 2013), p. 54.

²³ 위의 글, pp. 54~56.

²⁴ 『교육신문』, 2014년 2월 20일.

²⁵ 위의 신문, 2014년 4월 3일.

²⁶ 차기철, “현시기 교육방법개선에서 나서는 몇가지 문제,” p. 37.

연장, 중등교육 직업화, 통합형 교육과정 도입, 교육방법 개선 등 많은 부분이 2012년 학제개정과 그에 따른 중등교육과정 개편 과정에 반영된 것들이다. 특히 이후에서 구체적으로 살펴보겠지만, 부분적이거나 통합형 교육과정을 도입하고 통합적·연관적 사고능력을 강조하는 것은 북한 교육 역사상 없었던 일로, 교육 부문에서 선진국가들의 교육정책을 연구하고 적용하고자하는 북한 당국의 정책 의도를 단적으로 보여주는 것이다.

2014년 9월 전국일꾼대회에서 발표된 김정은의 담화 내용은 ‘글로벌 스탠더드’를 염두에 둔 제도 개혁이 당분간 계속될 것이라는 점을 추측하게 한다. 특히 박사원 과정 확대, 석박사 학위제도 연구, 학점제와 대학입학제도 개선, 대학의 종합대학화 및 전문학교와 대학의 통폐합 등은 좁은 전공분야의 기술인력 양성을 목표로 하는 소규모 단과대학 중심의 현행 고등교육체계를 개편하고자 하는 시도이다. 이러한 조치들은 중국의 개혁개방 과정에서 이루어졌던 조치이기도 하다.

Ⅲ. 2012년 학제개편의 내용 및 방향성

김정은 집권 이후 교육부문에서 이루어진 첫 번째 가시적인 개혁 조치는 학제개편이었다. 북한은 2012년 9월 25일에 개최된 최고인민회의 제12기 6차 회의에서 ‘전반적 12년제의무교육을 실시함에 대하여’라는 법령을 제정하여 학제 개편을 단행하고 종전의 11년제 의무교육을 1년 연장하는 조치를 실시했다. 학제개편 이전의 기본 학제는 4-6-4제로, 4년간의 초등교육, 6년간의 중등교육, 4~6년간의 고등교육으로 구성되어 있었다. 이 학제가 2012년의 학제개편으로 인해 5-6(3-3)-4제로 바뀌었고, 중등교육은 전기중등교육기관인 초급중학교와 후기중등교육기관인 고급중학교로 분리되어 5년간의 초등교육, 3년간의 전기중등교육, 3년간의 후기중등교육, 4~6년간의 고등교육으로 구성되게 되었다.²⁸ 학제개정 추진 일정은 소학교 교육기간을 5년제로 연장하는 것은 2014-2015학년도부터 시작하여 2~3년 안에 종료하고, 중학교를 두 단계로 분리하는 것은 2013학년도부터 시작하도록 하고 있다.

²⁷ 『교육신문』, 2014년 4월 3일; 본사기자, “지식경제시대의 교육,” p. 71; 김영남, “교육의 형식을 높은 수준에서 보장하는 것은 지식경제시대의 질실한 요구,” 『고등교육』, 2012년 6호 (평양: 교육신문사, 2012), p. 32; 『교육신문』, 2012년 10월 11일.

²⁸ 취학전교육기관으로 2년제 유치원이 있으며, 초등교육기관인 소학교 취학연령은 남한과 마찬가지로 만 6세이다. 중등교육은 계열이 분리되어 있지 않은 단선형 학제이다.

북한은 해방 이후 지속적으로 의무교육 실시 및 의무교육기간 연장을 통한 교육기회 확대를 일관된 정책으로 추진해왔다. 1956년에 4년제 초등의무교육을 실시하였고, 이후 의무교육기간을 계속 연장하여, 1975년에는 11년제 무상의무교육을 전면적으로 실시하게 된다. 무상의무교육은 주민들에게 북한 체제의 우월성을 인식시키는 주요 기제로 작용해왔다. 그러나 1990년대 경제난 이후 교육예산 부족으로 인하여 교복과 교과서, 학용품 지급이 중단된 것은 물론이고, 공교육 유지에 필요한 비용을 각종 ‘세부담’ 명목으로 학부모들이 실질적으로 부담하게 되었다. 또한 자생적 시장화 확산과 빈부격차 확대, 인재양성을 강조하는 교육정책 등이 맞물리면서 학교를 다니지 않는 빈곤계층 아동이 증가하고 교육격차가 심화되고 초중등교육의 전반적 질이 하락하는 사태가 벌어졌다. 2012년 학제개편은 이와 같은 교육적 위기와 김정은시대의 출범이라는 정치적 환경 속에서 이루어졌다.

2012년 학제개편은 정치적 동의 창출과 교육 정상화라는 두 가지 측면의 효과를 의도한 것이다. 전자의 측면으로, 교육과 아동에 대한 관심이 컸던 김일성 이미지의 연장선상에서 김정은이 인민생활 안정을 위한 실질적 경제 조치를 대체할만한 정치적 카드로 주민들의 관심사인 교육 문제를 활용한 것이다. 북한에서는 해방 후 1960년대까지 의무교육의 확대를 김일성의 주요 업적으로 이야기하고 있으며, 1970년대 이후 의무교육의 확대와 교육개혁은 김일성과 김정일의 공동 업적으로 내세우고 있다. 북한의 새로운 집권자인 김정은은 12년제 의무교육을 도입함으로써 자신이 김일성과 김정일의 계승자로서 의무교육제 확대의 전통을 잇고 있음을 보여주고, 이를 통해 북한 주민의 지지를 획득하고자 한 것이다.²⁹

둘째, 현재 북한 교육의 수준은 상당히 저하되어 있는 바, 초등교육 기간 연장을 통해 교육수준을 향상시키고, 초기중등교육과 후기중등교육을 분리함으로써 후기중등교육에서 산업의 요구를 보다 효율적으로 반영하고자 한 것이다. 이와 같은 의도는 해당 법령과 학제개편이 발표되었던 최고인민회의 보고문에서 잘 드러난다. 해당 법령에는 이 학제 개편의 성격을 “지식경제시대 교육발전의 현실적 요구와 세계적인 추이에 맞게 교육의 질을 결정적으로 높여 새 세대들을 완성된 중등 일반지식과 현대적인 기초기술지식, 창조적 능력을 소유한 주체형의 혁명인재로 키우는” 것이라고 명시하고 있다. 최고인민회의 보고문에서는 학제개편이 “소학교의 학생들이 학습부담을 받으면서 배운 내용을 잘 이해하지 못하던 부족점과

²⁹ 김지수, “북한 의무교육제도의 전개와 12년제 의무교육제도 추진에 대한 연구,” 『교육사회학연구』, 제23권 제3호 (한국교육사회학회, 2013), p. 70.

낮은 단계와 높은 단계의 중등교육이 6년동안 하나의 교육과정으로 이어지는데로 부터 나타났던 불합리성을 없애고” 청소년들의 연령적 특성을 반영한 “과학적인 의무교육제”라고 강조하고 있다. 또한 학제개편으로 인해 “과학기술의 급속한 발전에 따라 날로 늘어나는 폭넓은 지식을 충분히 습득하고 졸업후 사회에 진출하여 자립적으로 활동할수 있는 능력을 갖추수 있도록 중등교육의 내용과 질적수준에서 획기적전환이 일어나게 될 것”이라고 말하고 있다.

이 보고문은 북한 교육의 문제점에 대해 당국이 어떻게 진단하고 있는지를 보여준다. 그것은 시대적 변화를 반영한 북한 교육 개선에서 핵심적인 요소는 중등교육의 질 관리라는 점이며, 중등교육의 질은 한편으로는 초등교육의 수준과 연결되어 있고, 다른 한편으로는 전기중등교육기관과 후기중등교육기관의 분리를 통해 모종의 ‘불합리성’을 제거하는 것과 관련되어 있다는 것이다. 이러한 진단에 기초하여 초등교육 수준을 향상시키기 위해 초등교육기간을 1년 연장하고, 전기중등교육기관과 후기중등교육기관을 분리하는 조치를 취한 것이다.

그렇다면 중등교육기관이 분리되지 않은 데 기인한 ‘불합리성’은 무엇인가? 학제 개편 이후 교육 관련 신문과 정기간행물에 실린 사설과 논문들을 살펴보면, 이러한 ‘불합리성’은 학생들의 연령 및 단계별 교육 목적과 관계없이 전기중등교육과 후기중등교육에서 동일한 교과목 체계를 적용했다는 점을 의미한다는 것을 유추할 수 있다. 2013년 『인민교육』에 실린 논문에서는 “뿌리가 든든하여야 충실한 열매가 달리는것처럼 중등일반교육을 강화하여야 훌륭한 인재들을 키워낼수 있습니다.”라는 김정은의 교시를 인용하면서, 전반적 12년제 의무교육제도의 의의는 “교종에 따르는 학과목을 합리적으로 구성하여 현실에서 써먹을수 있는 지식과 실천능력을 소유하게 한다는데 있다.”고 밝히고 있다. 학제 개편으로 초급중학교 학생들에게는 이전 시기 중학교 저학년에서 가르치지 않았던 자연과학, 기초기술을 종합적으로 가르치고, 고급중학교에서는 과목별로 세분화된 자연과학과 기초기술, 공업(농업)기초 과목을 가르쳐 “지식경제시대의 요구에 맞게 현실에서 원만히 써먹을 수 있도록” 하게 되었다고 설명한다.³⁰

여기에서 주목할 점은 교과목의 ‘합리적 구성’이 한편으로는 중학교 저학년에서 교과목을 통합하여 “종합적으로 가르치는 것”, 즉 통합교육을 의미하고, 다른 한편으로는 시대의 요구에 맞는 응용가능한 지식 습득에 초점을 두고 있다는 것이다.

³⁰ 김광성, “전반적12년제 의무교육제도는 학생들을 지식경제시대의 인재후비들로 키울수 있게 하는 확고한 담보,” 『인민교육』, 2013년 6호 (평양: 교육신문사, 2013), pp. 7~8.

기존 북한 교육과정은 교과가 세분화되고 교과목 간의 분리의 정도가 강한 분과형 구조로 구성되었다.³¹ 학제 개편 이후 교육과정 개정 방향으로 ‘통합교육’에 관한 논의가 등장하였다는 점은 북한 교육의 큰 변화로 주목할만하다. 실제로 초·중·고등학교 단계의 교과목 구성에서는 완전한 통합형 교육과정은 아니지만, 일부 교과를 통폐합해서 교과목수를 줄이는 방향으로 교육과정 개정이 이루어졌다. 2014년 1월 30일자 교육신문에서는 12년제 의무교육 실현을 위한 교육내용 구성에서 통합교육을 적용해야 한다고 주장하면서, 통합교육의 형태를 세 가지로 구분하고 있다.³² 첫째, 서로 다른 학과목들을 하나의 학과목으로 통합하는 학과목 통합 형식이다. 이를 적용하여 소학교에서는 ‘위생’과목이 자연과목으로, 초·중·고등학교에서는 ‘물리’, ‘화학’, ‘생물’, ‘지리’ 과목이 ‘자연과학’ 과목으로, 고·중·고등학교에서는 ‘심리학초보’, ‘론리학초보’ 과목이 하나의 ‘심리와 론리’ 과목으로 통합되었다. 둘째, 동일한 학과목 내에서 주제별로 교육내용을 통합하는 방식이다. 예를 들어 기존 ‘조선지리’ 과목에서는 위치, 지형, 기후, 수문, 자연 등으로 나뉘어있던 내용을 ‘나의 고향’이라는 주제로 종합하여 가르치도록 구성하였다고 하고 있다. 셋째, 서로 다른 학과목 간에도 상호 연관된 내용을 유기적 관련 속에서 가르치도록 한다는 것이다. 예를 들어, 초·중·고등학교 ‘조선지리’ 과목에서 자기 지방의 지리적 현상에 대한 관찰, 견학을 진행한 다음 조사보고서를 정리하게 하는 동시에 국어과에서 고향의 아름다움, 고향에 대한 사랑과 긍지 등의 느낌을 동요나 동시 형식으로 글을 지어 발표해보도록 하는 것, 고·중·고등학교 ‘지리’ 과목에서 세계지리를 학습한 다음 컴퓨터 툴을 활용하여 세계지도를 그려보게 하는 것을 예로 들고 있다. 이와 같은 통합교육은 학생들에게 종합적인 능력을 함양하고 창조적 관점을 형성하며 실천 속에서 지식을 습득하게 하는 데 효과적이라고 보고 있다.

또한 교과서 서술 방식도 연령별 인지적 특성을 고려하여, 감성적 인식이 지배적인 초·중·고등학교 과정에서는 관찰과정을 통한 귀납적 인식방법 위주의 교육이 될 수 있도록 하며, 논리적 사고활동이 활발해지는 고·중·고등학교 과정에서는 귀납적 방법과 함께 연역적 방법을 배합하여 교과서를 집필하도록 하고 있다.³³

또 한 가지 교육과정 개정의 초점은 시대의 요구에 맞는 응용가능한 지식의 습득이다. 이는 특히 고등교육이나 생산현장으로 연계되는 후기중등교육 단계에서

³¹ Cho, J. A., Lee, H. K. & Kim, K. S., “Korea: An Overview,” Pei-tseng Jenny Hsieh ed., *Education in East Asia* (London & NY: Bloomsbury Academic, 2013), p. 31.

³² 박광철·강성찬, “통합교육에 대한 일반적리해,” 『교육신문』, 2014년 1월 30일.

³³ 교육위원회, “우리는 어떤 교과서를 집필하려고 하는가,” (2013).

중시되는 부분으로, 교과목 구성과 교육 내용을 중등교육 이수 이후의 전문기술교육이나 산업의 요구와 연계되도록 재편하는 시도로 나타난다. 2012년 10월 11일자 교육신문에서는 주요 교육의 방향으로 정치사상교육을 통한 김정일애국주의 구현과 함께 현대과학기술수준을 반영한 기초적인 지식과 기능 습득, 자립적 학습 능력 및 연구능력 형성, 실험실습교육을 통한 응용실천 능력 제고, 자동차, 트랙터 동작원리, 운전, 수리기술 등 활용가능한 기초기술지식 습득을 제시하고 있다.³⁴ 이러한 방향성을 반영하여, 초급중학교와 고급중학교 교육과정에 ‘정보기술’, ‘기초기술’ 과목이, 고급중학교 교육과정에 ‘공업(농업)기초’ 과목이 신설되었다. 활용가능한 기초기술지식 습득에 대한 강조는 특히 고급중학교 단계에서 두드러지게 나타난다. 다음 장에서 자세히 살펴보겠지만, 고급중학교 단계에서 기술교과가 초급중학교보다 훨씬 높은 비중을 차지하는 것을 통해 이러한 특징을 확인할 수 있다. 중등학교 교육과정의 전반적 개정 이외에도, 후기중등교육 단계에서 직업교육에 초점을 맞춘 교육기관으로 기술고급중학교를 시범적으로 설치하기 위한 작업도 진행되고 있다.³⁵

IV. 개정 교육과정의 내용 및 특징

학제개편은 그에 따른 교육과정 개정을 동반한다. 학제개편 당시 교육과정 개정의 방향으로 첫째, 김정일 애국주의 구현 등 정치사상교육 강화, 둘째, 기초과학분야를 기본으로 하면서 컴퓨터기술교육과 외국어교육 강화, 셋째, 실험실습교육을 통한 응용실천능력 향상과 기초기술지식 습득의 세 가지가 제시되었으며, 이 이외에도 교육방법 및 평가 방법 개선, 교육사업 정보화 등의 과제가 언급되었다.³⁶ 이 장에서는 학제 개편에 따라 개정된 ‘교육강령’의 내용을 분석함으로써 김정일 시대 북한 중등교육의 특성을 탐색하고자 한다.

1. 교육목표

교육과정이란 교육목적을 달성하기 위하여 선택한 문화 또는 경험을 교육적인

³⁴ 『교육신문』, 2012년 10월 11일.

³⁵ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령 《전반적12년제의무교육을 실시함에 대하여》의 집행정형총화에 대하여,” 『로동신문』, 2014년 10월 2일.

³⁶ “전반적12년제의무교육을 실시함에 대하여,” 『로동신문』, 2012년 9월 26일.

관점에서 편성하고, 그러한 학습활동을 언제, 어디서, 어떻게 수행할 것인가를 종합적으로 묶은 교육의 전체 계획이다.³⁷ 따라서 모든 사회의 학교 교육과정에는 그 사회의 특성, 사회가 추구하는 바람직한 인간상과 이를 추구하기 위한 방법론이 반영된다. 학제 개편에 따라 개정된 교육강령에 명시된 교육목표는 김정은시대 북한 교육이 양성하고자 하는 인간형이 무엇인지를 보여준다.

새로운 교육강령에서는 전반적 12년제의무교육의 목표를 “자라나는 모든 새 세대들에게 자주적인 사상의식과 창조적 능력을 키워주어 그들을 지덕체를 겸비한 전면적으로 발전된 선군혁명인재로 키우는 것”이라고 하면서 구체적으로 다섯 가지의 교육목표를 제시하고 있다.

첫째, 정치사상교육 분야의 교육목표로 “학생들이 투철한 혁명적 수령관을 핵으로 하는 혁명적 세계관의 골격이 튼튼히 서고 학습과 생활에서 진실하고 문화적이며 고상한 정신도덕적품성을 지니도록 하는 것”을 가장 중요한 교육목표로 제시하고 있다. 여기에는 혁명적 수령관, 당과 수령에 대한 충실성을 갖추도록 하는 교육과 함께 김정은을 결사옹위하는 ‘총폭탄정신’, ‘육탄정신’이 체질화되게 하는 것이 포함된다. 또한 주체사상과 선군사상의 본질과 원리 인식, 김일성, 김정일의 유훈과 김정은의 ‘말씀’ 신념화, 혁명전통의 옹호계승과 혁명적 기풍 함양, 우리식 사회주의의 우월성 인식, 군사 중시 사상, 집단주의, 김정일애국주의, 사회주의적 도덕 원리, 규범 및 국가 법, 규정 인식과 사회주의도덕 품성 함양 등이 포함된다. 새로운 교육강령에서는 이전 시기와 다르게 김일성뿐만 아니라 김정일 유훈의 계승과 관철을 강조하고, 김정은에 대한 충실성을 함양할 것이 새롭게 포함되었으며, ‘김정일애국주의’ 정신도 강조되고 있다.

둘째, 일반교과의 교육목표로 “학생들에게 중등일반지식을 충분히 주는 기초위에서 정보기술교육과 기초기술교육을 옹기 배합하여 창조적 능력을 키워주는 것”을 제시하고 있다. 여기에는 어학과 사회과학 분야의 일반기초지식교육, 자연과학 분야의 일반기초지식과 응용능력, 정보기술교육 분야의 기초지식과 조직기능, 정보처리능력, 기초기술 분야의 기초기술지식과 기술 소유 등이 포함된다.

일반교과교육에서 특히 정보기술교육과 기초기술 분야의 교육을 별도로 강조하고 있다는 점이 이전 시기와 구분되는 특징이다. 2011년 1월 19일에 발표된 보통교육법에서는 주요 교육의 내용으로 “학생들이 건전한 사상과 도덕, 다방면적이며 깊은 지식, 튼튼한 체력과 풍만한 정서를 지닐수 있게 정치사상교육을 앞세

³⁷ 서울대학교 사범대학 교육연구소, 『교육학용어사전』 (서울: 하우동설, 1994), p. 100.

우면서 국어문학, 역사, 지리같은 일반과목에 대한 교육과 수학, 물리, 화학, 생물, 컴퓨터를 비롯한 기초과학기술과목에 대한 교육, 외국어, 예능, 체육과목에 대한 교육을 옹계 결합시켜야 한다.”고 하면서 교육내용 범주를 정치사상교육, 일반지식교육, 외국어, 예체능교육으로 구분하여 제시하고 있다. 이에 비해 새 교육강령에서는 정보기술교육과 기초기술교육 분야에서 별도의 교육목적을 제시하고 있는데, 이는 2012년 교육강령에서 이 분야의 교육이 상당히 강화되었음을 의미한다. 정보기술교육과 관련해서는 학생들이 정보기술의 기초지식과 조작기능, 정보처리 능력을 소유하도록 하고 정보도덕과 법질서를 지킬 수 있도록 하는 것이 중요한 교육목적으로 제시되고 있다. 이와 함께 정보윤리와 법질서 준수 태도 함양 또한 관련 세부교육목적으로 제시되고 있다. 이는 정보통신기술 및 컴퓨터 보급에 따라 이를 활용한 불법행위나 외부로부터 유입된 컴퓨터게임, 영상물 등이 확산되는 것을 미연에 방지하기 위한 것으로 보인다. 기초기술교육과 관련해서는 초보적인 기술적 문제의 해결력과, 지역적 특성에 맞는 경제 부문에서 한 가지 이상의 기초기술을 습득하도록 하는 것이 구체적인 교육목표로 제시되고 있다.

셋째, 예능교육의 목표로, 학생들에게 예술에 대한 기초적인 지식과 예술적 기량, 미학적 정서를 체득시키면서 학습과 생활을 문화정서적으로 할 수 있는 능력을 형성시키는 것을 제시하고 있다. 구체적인 교육목표로 음악 분야에서 노래와 춤을 배우고 한 가지 이상의 악기를 다룰 수 있도록 하는 것과 미술 분야에서 그림 그리기 및 조형물 구성 등의 초보적인 창작능력과 미술작품 감상 능력을 기르는 것을 제시하고 있다.

넷째, 체육교육의 목표로, 학생들이 노동과 국방에 필요한 건장한 체력을 가지도록 하는데 기본을 두면서 평생동안 체육을 할 수 있는 일반적인 운동능력과 체육기초지식, 한 가지 이상의 체육기술을 소유하도록 하는 것을 제시하고 있다. 체육교육의 목표로 노동능력과 함께 국방의 의무를 수행하는 데 필요한 육체적 능력을 강조하고 있다는 점을 알 수 있다. 구체적인 교육목표로는 키 성장과 함께 육체의 조화로운 발달, 운동의 기초원리와 주요 체육종목의 기술동작, 전술, 경기 규칙 숙지 및 기술 습득, 국방과 노동을 수행할 수 있는 체력과 용감성, 대담성, 의지, 인내성 함양, 위생보건지식 습득과 건강관리 능력 함양 등을 들고 있다.

다섯째, 군사적 능력 함양과 관련된 목표로, 조국보위가 최대의 애국이라는 자각을 가지고 군사활동을 벌일 수 있는 초보적 능력을 소유하도록 하는 것을 제시하고 있다. “혁명을 총대로 끝까지 완성해야 한다는 자각”으로 군사를 성실히 배우는 태도와 함께, 자동보총과 개인용반화확기술기재의 구조와 원리, 조작법 숙

지, 초보적 군사지식과 야전생존능력 취득 등이 구체적인 목표로 제시되고 있다.

2. 교과목 편제

교육목표를 달성하기 위해 어떤 교과목을 배치하고, 주어진 일정한 교육시간을 교과목별로 어떻게 배정하는가를 분석함으로써 교육과정 변화의 초점이 무엇인지를 파악할 수 있다. 이하에서는 초급중학교와 고급중학교 교과목 편제와 수업시수를 분석함으로써 교육과정 개정 전후의 차이와 개정 교육과정의 특성을 파악한다.

가. 초급중학교

초급중학교는 3년제 전기중등교육기관으로, 소학교 5년 과정을 마치고 졸업한 만 11세 학생들이 입학한다. 일년은 두 학기로 구분되며, 1학기는 4월 1일부터 9월 30일까지, 2학기는 10월 1일부터 다음해 3월 31일까지이다. 방학은 매년 2회 실시되며, 총 학업일수는 연간 310일, 방학일수는 55일이다. 졸업식은 3월 28일 전에 하도록 규정하고 있다. 연간 교육과정은 총 52주로, 수업 34주, 집중 교수 2주, 시험 3주, 나무심기 1주, 새 학년도 및 새 학기 준비 10일, 명절휴식 1주, 방학 8주로 구성된다. 매학년 나무심기 1주는 봄에 4일간의 나무심기와 가을 3일간의 나무열매따기를 하도록 규정하고 있다. 새 학년도 및 새 학기 준비기간은 10일간이며, 새 학년도 준비는 3월 25일부터 31일까지 7일간, 2학기 준비는 9월 28일부터 3일간 진행하도록 하고 있다.

초급중학교의 교과목 구성 및 교과목별 수업시간수, 수업시간수 비중은 <표 1>과 같다. 3년간 총 16개 과목을 가르치며, 1학년부터 3학년까지 주당 32시간, 연간 1,152시간, 3년간 총 3,456시간의 수업을 진행한다. 수업은 45분 단위로 진행되며, 월요일부터 금요일까지 하루 6시간 이내, 토요일에는 4시간 수업을 하도록 하고 있다.

<표 1> 초급중학교 교과목 및 수업시수

구분	과 목	학년 주수 총시간	1	2	3	수업 시간수 비중(%)
			18/16	18/16	18/16	
정치 사상 교과	위대한 수령 김일성대원수님 혁명활동	136	2	2	-	3.9
	위대한 령도자 김정일대원수님 혁명활동	136	-	2	2	3.9
	항일의 녀성영웅 김정숙어머님 혁명활동	34	1	-	-	1.0
	경애하는 김정은원수님 혁명활동	102	1	1	1	3.0
	사회주의도덕	102	1	1	1	3.0
	소계	510	5	6	4	14.8
어학· 인문학 교과	국 어	510	5	5	5	14.8
	영 어	408	4	4	4	11.8
	조선력사	136	1	1	2	3.9
	조선지리	102	1	1	1	3.0
	소계	1,156	11	11	12	33.4
자연 과학 교과	수 학	578	6	5	6	16.7
	자연과학	510	5	5	5	14.8
	소계	1,088	11	10	11	31.5
기술 교과	정보기술	192	2주	2주	2주	5.6
	기초기술	102	1	1	1	3.0
	소계	294	1	1	1	8.5
예체능 교과	체 육	204	2(1주)	2(1주)	2(1주)	5.9
	음악무용	102	1	1	1	3.0
	미 술	102	1	1	1	3.0
	소계	408	4	4	4	11.8
주당 시간수			32	32	32	-
계, 학년별교수시간수		3,456	1,152	1,152	1,152	-
과외학습		(540)	(5)	(5)	(5)	-
소년단생활		(432)	(4)	(4)	(4)	-
과외체육		(306)	(3)	(3)	(3)	-

전체 교과목 수가 16개로 많지만, 교육과정 개정 이전 시기에 비해서는 세분화의 정도가 낮아져, 저학년에서 통합형 교육과정을 지향하는 정책 의도를 보여주고 있다. 정치사상교과로는 ‘위대한 수령 김일성대원수님 혁명활동’, ‘위대한 령도자 김정일대원수님 혁명활동’, ‘항일의 여성영웅 김정숙어머님 혁명활동’, ‘경애하는 김정은원수님 혁명활동’과 같이 김정은 일가의 항일혁명 역사 관련 교과와 사회주의도덕 과목을 가르친다. 이중 ‘경애하는 김정은원수님 혁명활동’ 과목은 교육과정 개정으로 새롭게 편성되어 전학년에서 주당 1시간씩의 비교적 높은 비중으로 교육하도록 하고 있다. 2013년 교육강령 상에 김정은 관련 교과의 세부적인 교육목적과 교육내용은 제시되어 있지 않다. 구체적인 교육내용을 담은 교수요강과 교과서 편찬 작업이 현재 진행 중인 것으로 판단된다.³⁸ 이 교과의 내용은 김정은 지배체제의 정통성과 계승성을 부각시키고 김정은의 업적을 과시하는 내용으로 편성될 것으로 예측된다.

어문·사회과학 교과 영역에 속하는 과목으로 ‘국어’, ‘영어’, ‘조선력사’, ‘조선지리’ 과목이 있다. 이전에는 외국어교과로 영어, 러시아어 등을 학교별, 반별로 선택하도록 하였으나, 새 강령에는 영어만 포함되어 있는 것으로 보아 일반중학교에서는 외국어로 영어만 가르치고 있음을 알 수 있다. 자연과학 영역에 속하는 과목으로 ‘수학’, ‘자연과학’ 과목이 있다. 교육과정 개정 이전에는 자연과학 분야의 교과가 ‘물리’, ‘화학’, ‘생물’로 구분되어 있었다. 새 교육과정에서는 고급중학교 단계에서는 이와 같이 세분화된 교과가 유지되고 있는 데 비해 초급중학교 단계에서는 이 교과목들을 ‘자연과학’으로 통합하여 가르치고 있다. 저연령층 학생들에게 통합형 교육과정을 지향하는 정책의도가 반영된 것이다.

한편, 개정 교육과정에서는 ‘정보기술’, ‘기초기술’ 등 기술 관련 교과가 새롭게 편성되었다. 이전의 ‘컴퓨터’ 교과가 컴퓨터의 활용과 기초 프로그래밍에 초점을 둔 개론서적인 성격의 교과라면, ‘정보기술’ 교과에서는 컴퓨터와 네트워크를 중심으로 하여 정보기술 전반을 다루고 있으며, 애플리케이션 프로그램 활용을 특히 강조하고 있다. ‘정보기술’ 교과는 교육조건을 고려하여 몇 시간, 하루, 며칠씩 나누어 집중적으로 수업을 진행할 수 있도록 하고 있다. ‘기초기술’ 과목은 학생들이 실생활에서의 기본적인 의식주 생활을 영위할 수 있는 방법을 습득하고 산업현장에서 생산의 기초가 되는 도구와 연장의 사용법을 익히고 기초적인 공정을 이해

³⁸ 2013년 1월 17일자 『교육신문』에 의하면 교육위원회에서는 김정은 위대성교양자료집과 ‘김일성-김정일주의’ 교과서 출판 작업이 이루어지고 있다. 또한 각급학교에서는 ‘김정은동지 현지지도사관’을 게시하고 이를 통한 정치교양을 전개하고 있다.

하는 것에 초점을 두는 교과목이다. 수업과 평가에서 기능의 습득에 특히 중점을 두어 수업시간 중 많은 부분을 실습에 할애하도록 하고 있다. 예체능 교과로는 ‘체육’, ‘음악무용’, ‘미술’ 교과를 가르치고 있다. ‘체육’ 과목에서 7~8월에 매학년 1 주씩 수영을 집중적으로 진행한다.

교과영역별 수업시간수 비중을 살펴보면, 정치사상교과가 15% 정도의 비중을 차지하고, 어학 및 인문학 교과와 자연과학 교과가 각각 30% 정도를 차지한다. 기술교과의 비중이 10%에 약간 못 미치며, 예체능 교과의 비중은 10%를 약간 상회하는 수준이다. 개별 과목으로는 ‘수학’ 시간이 3년간 578시간으로 가장 많고 ‘국어’와 ‘자연과학’이 각각 510시간, ‘영어’가 408시간으로 그 뒤를 따르고 있다.

교과수업 이외에 과외시간과 방학기간을 이용하여 자기 지방에 있는 혁명전적지, 혁명사적지, 전쟁사적지, 계급교양거점 들에 대한 참관과 과학, 교육, 문화기관 및 공장, 기업소, 협동농장, 명승지견학, 등산 등의 활동을 하도록 규정하고 있다. 과외학습은 토요일을 제외하고 하루 1시간씩 하도록 하고 있다. 북한 중학교에서는 각종 회의와 학생들의 정치활동이 학생조직을 중심으로 이루어지기 때문에 소년단과 청년동맹은 학생들의 학교생활에 있어 중요한 의미를 지닌다. 방과 후에 초급중학생들은 소년단, 고급중학생들은 청년동맹 조직활동을 하거나, 소조활동 등의 방과후 활동을 한다. 소년단 활동은 주당 4시간씩 ‘백두절세위인들을 따라배우는 학습’과 소년단 조직의 사회정치활동을 하도록 하고 있다. 과외체육은 체육수업을 하지 않는 날 진행하도록 하고 있다.

나. 고급중학교

고급중학교는 3년제 후기중등교육기관으로, 초급중학교 3년 과정을 마치고 졸업한 14세 학생들이 입학한다. 학기 구분과 학업일수는 초급중학교와 같다. 1학년과 2학년은 총 52주, 3학년은 48주동안 교육과정이 운영된다. 이중 수업은 1학년 30주, 2학년 28주, 3학년 23주로, 전체 교육과정에서 수업시간의 비중이 초급중학교보다 낮다. 이는 3년의 교육기간에 수업 이외에도 견학 1주, 붉은청년근위대훈련 1주, 나무심기 3주, 생산노동 9주 등 다른 활동이 많기 때문이다. 견학은 3학년 과정에서 1주일간 실시되는데, 도 내에서 진행되는 것을 원칙으로 한다. 고급중학교 1학년이 되면 학생들은 소년단 생활을 끝내고 김일성사회주의청년동맹에 가입하게 된다. 청년동맹에 가입하면 동시에 붉은청년근위대원이 되어, 남녀학생 모두 학교 내와 근위대 야영훈련소에서 군사훈련을 받게 된다. 이 군사훈련은 2학년 과

정에서 1주간 하도록 규정되어 있다. 나무심기는 초급중학교와 동일한 방식으로 진행한다. 생산노동도 초급중학교에는 없는 과정으로, 매학년마다 3주간씩 주로 농번기에 농촌지원활동을 하는 것이다. 학년말동맹생활총화는 1, 2학년에서는 학년말시험이 끝난 다음 2일간, 3학년 졸업전 동맹생활총화는 졸업시험이 끝난 다음 2월 25일부터 27일 기간에 진행하도록 하고 있다. 새 학년도 및 새 학기 준비기간은 초급중학교와 동일하다.

고급중학교의 교과목 구성 및 교과목별 수업시간수, 수업시간수 비중은 <표 2>와 같다. 고급중학교에서는 재학 3년 동안 총 22개 과목을 가르친다. 1학년부터 3학년까지 주당 34시간, 3년간 총 3,258시간의 수업을 진행한다. 수업은 초급중학교와 마찬가지로 45분 단위로 진행되며, 월요일부터 금요일까지 하루 6시간 이내, 토요일에는 4시간 수업을 하도록 하고 있다.

<표 2> 고급중학교 교과목 및 수업시수

구분	과 목	학년 주수 총시간	1	2	3	수업 시간수 비중(%)
			15/15	14/14	13/10	
정치 사상 교과	위대한 수령 김일성대원수님 혁명력사	160	3(104)	2	-	4.9
	위대한 령도자 김정일대원수님 혁명력사	148	-	2	4	4.5
	항일의 녀성영웅 김정숙어머님 혁명력사	42	-	1/2	-	1.3
	경애하는 김정은원수님 혁명력사	81	1	1	1	2.5
	현행당정책	88	1주(20)	1주	1주	2.7
	사회주의도덕과 법	81	1	1	1	2.5
	소계	600	5	6.5	6	18.4
어학· 인문학 교과	심리와 논리	34	-	-	1주	1.0
	국어문학	215	3	2	3	6.6
	한 문	81	1	1	1	2.5
	영 어	243	3	3	3	7.5
	력 사	104	1	1	2	3.2

	지 리	81	1	1	1	2.5
	소계	758	9	8	10	23.3
자연 과학 교과	수 학	368	5	5/4	4	11.3
	물 리	331	5	4	3	10.2
	화 학	248	3	4	2	7.6
	생 물	220	3	3	2	6.8
	소계	1,167	16	16/15	11	35.8
	기술 교과	정보기술	111	2	1	1
기초기술		272	2주	3주	3주	8.3
공업(농업)기초		92	-	-	4	2.8
소계		475	2	1	5	14.6
예체능 교과	체 육	81	1	1	1	2.5
	예 술	81	1	1	1	2.5
	소계	162	2	2	2	5.0
군사 교과	군사활동초보	96	-	1주(48)	1주(48)	2.9
주당시간수		-	34	34	34	-
계, 학년별 교수시간수		3,258	1,122	1,136	1,000	-
과외학습		(465)	(5)	(5)	(5)	-
청년동맹생활		(372)	(4)	(4)	(4)	-
과외체육		(243)	(3)	(3)	(3)	-

자연과학 교과가 물리, 화학, 생물로 세분화되는 등 교과목이 초급중학교보다 좀 더 세분화되고, 현행당정책, 심리와 논리, 한문, 공업(농업)기초, 군사활동초보 등 초급중학교 과정에는 없는 과목이 추가된다. 정치사상교과로는 초급중학교의 ‘혁명활동’ 대신에 ‘혁명력사’를 가르친다. ‘위대한 수령 김일성대원수님 혁명력사’, ‘위대한 령도자 김정일대원수님 혁명력사’, ‘항일의 여성영웅 김정숙어머님 혁명력사’, ‘경애하는 김정은원수님 혁명력사’와 같이 김정은 일가의 항일혁명 역사 관련 교과와 ‘사회주의도덕과 법’, ‘현행당정책’ 과목을 가르친다. 현행당정책 과목은 김정은의 노작학습을 학기에 관계없이 하도록 하고 있으며, 이 과목에서 배운 내용은 해당 학년의 ‘김정은 혁명력사’ 과목에 포함시켜 시험을 보도록 하고 있다. 이

중 김일성 혁명역사 교과는 1, 2학년에서, 김정일 혁명역사는 2, 3학년에서, 김정숙 혁명역사는 2학년에서만 가르치고 있는 데 비해, 김정은 혁명역사는 매주 1시간씩으로, 전체 수업시간수는 김일성, 김정일 혁명역사 과목보다 많지는 않지만, 1학년부터 3학년까지 전학년에서 가르치고 있다.

어문·사회과학 교과 영역에 속하는 과목으로 ‘국어문학’, ‘한문’, ‘영어’, ‘역사’, ‘지리’ 과목이 있다. 자연과학 영역에 속하는 과목으로 ‘수학’, ‘물리’, ‘화학’, ‘생물’ 과목이 있다. ‘정보기술’, ‘기초기술’, ‘공업(농업)기초’ 교과도 별도로 가르치고 있다. ‘기초기술’ 교과는 교육조건을 고려하여 몇 시간, 하루, 며칠씩 나누어 집중적으로 수업을 진행할 수 있도록 하고 있다. ‘정보기술’ 교과 수업은 1학년에서 2시간씩, 2, 3학년에서는 1시간씩을 배정하여 고급중학교 저학년 단계에서 정보기술 기초를 다지도록 하고 있다. ‘정보기술’ 교과 관련 교수요강을 분석해보면, ‘정보기술’ 교과 교육과정은 활용가능한 지식과 기능 습득에 초점을 맞춰 세부적인 기술적 내용을 가르치고 있다. 또한 응용프로그램 사용법 위주의 교육내용이 강화되어, 실제 컴퓨터와 네트워크를 실생활과 산업에 활용하는 측면이 강조되고 있다. 북한의 초급중학교와 고급중학교에서 ‘정보기술’ 교과 교육을 잘 이수한 학생들은 정보기술의 기본 개념과 정보화 사회의 시대적 흐름을 인지하고, 컴퓨터와 컴퓨터 네트워크(북한의 경우 인트라넷)를 활용하여 자신에게 필요한 정보를 찾고, 여러 가지 애플리케이션 프로그램을 활용하여 텍스트, 도표, 화상, 동영상 등의 형태로 정보를 가공, 표현하고, 데이터베이스를 활용하여 필요한 정보를 축적, 보존할 수 있는 능력을 지니게 된다. 즉 정보화 사회를 살아가는 사람으로서의 소양과 더불어, 졸업 후 자신이 일하게 될 분야에서 필요로 하는 정보 탐색 및 활용 관련 사무 능력과 기술을 획득하는 것을 목표로 하여 교육이 이루어진다.

‘공업(농업)기초’ 과목은 북한 중등학교 교육과정 중 유일하게 학교별로 선택할 수 있는 과목으로, 지역 특성에 따라 도시와 공업지역에서는 ‘공업기초’를, 농촌지역에서는 ‘농업기초’를 가르치도록 하고 있다. ‘공업기초’와 ‘농업기초’ 교과는 기계, 금속, 광업, 수산, 임업, 농산, 축산 등 지역 특성에 맞는 내용을 군교원재교육 강습소가 편성하고 인민위원회 교육부의 비준을 받아 각 학교에서 선택하여 가르치도록 하고 있다. ‘공업(농업)기초’ 교과는 3학년에서만 주당 4시간을 가르치고 있는데, 이는 졸업하고 직장에 배치되기 전에 각 산업분야에서 필요한 기초기술을 집중적으로 가르치기 위한 것이다. 운전수를 양성하는 고급중학교에서는 ‘기초기술’ 과목과 ‘공업(농업)기초’ 과목 대신 ‘자동차(트랙도르)’ 과목을 가르치도록 하고 있다.

예체능 교과로는 ‘체육’, ‘예술’ 교과를 가르치고 있다. ‘체육’ 과목에서 7~8월에 청년동맹조직과 협동하여 매학년 1주씩 수영을 집중적으로 진행한다. 이 이외에 군사과목으로 ‘군사활동초보’ 교과가 있다. 이 과목은 2학년에서 붉은청년근위대 훈련으로, 3학년에서는 하루씩 야외숙영의 방법으로 초보적인 군사활동 능력을 기르도록 하고 있다. ‘현행당정책’, ‘심리와 논리’, ‘기초기술’, ‘군사활동초보’는 학기와 관계없이 진행할 수 있다.

교과영역별 수업시간수 비중을 살펴보면, 교과영역 중 가장 큰 비중이 큰 것은 전체 수업시간의 35% 정도를 차지하는 자연과학교과이다. 정치사상교과와 기술교과의 비중은 초급중학교보다 약간 높아져 각각 18%, 15% 정도이다. 반면, 어학 및 인문학 교과와 예술 교과는 초급중학교보다 그 비중이 낮아져 각각 23%, 5% 정도이다. 고급중학교에서만 다루고 있는 군사교과목의 비중은 약 3% 정도이다. 개별 과목으로는 ‘수학’ 시간이 3년간 368시간으로 가장 많고, ‘물리’가 331시간, ‘기초기술’이 272시간, ‘화학’이 248시간으로 그 뒤를 이어, 자연과학 및 기술 교과에 중점이 두어짐을 알 수 있다. 그밖에 ‘영어’ 교과도 총 243시간으로 총 215시간을 교육하는 ‘국어문학’보다 수업시간수가 많아, 영어교육이 상당히 강조되고 있음을 알 수 있다.

초급중학교와 마찬가지로, 교과수업 이외에 과외시간과 방학기간을 이용하여 자기 지방에 있는 혁명전적지, 혁명사적지, 전쟁사적지, 계급교양거점들에 대한 참관과 과학, 교육, 문화기관 및 공장, 기업소, 협동농장, 명승지견학, 등산 등의 활동을 하도록 규정하고 있다. 과외학습은 토요일을 제외하고 하루 1시간씩 하도록 하고 있다. 청년동맹활동은 주당 4시간씩 ‘백두절세위인들을 따라배우는 학습’과 청년동맹 조직의 사회정치활동을 하도록 하고 있다. 과외체육은 체육수업을 하지 않는 날 진행하도록 하고 있다.

3. 개정 교육과정의 특징

개정된 교육과정을 2012년 학제개정 이전의 중학교 교육과정과 비교하면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.³⁹ 첫째, 가장 근본적인 차이는 중학교 6년 과정으로 연결되어 운영되었던 교육과정이 초급중학교와 고급중학교로 분리됨에 따라

³⁹ 학제 개정 이전의 교육과정 자료는 통일부 통일교육원, 『2013 북한 이해』 (서울: 통일부 통일교육원, 2013), p. 198. 의 교육과정을 참조하였다. 다만, 이는 북한 교육성의 과정안(1996년 3월)을 바탕으로 이후 확인 가능한 변화를 반영하여 작성된 것이나, 이 시기 북한 교육과정 문서자료 확인이 불가능한 관계로 오류가 있을 수 있어, 구체적인 수업시수 비교분석은 하지 않았다.

초급중학교와 고급중학교에서 가르치는 일부 교과목이 변경되고, 이에 따른 교과목 및 학년별 수업시간수 조정이 있었다. 기존에 초기중등교육과 후기중등교육의 교과목이 구분되지 않았다면, 개정 교육과정에서는 학생들의 연령상의 특성을 반영하여 초기중등교육과 후기중등교육의 교과목이 다르게 구성되었다. 초급중학교에 단계에서 완전한 통합형 교육과정이라고 보기는 어렵지만, 일정정도 통합형 교육과정을 적용하고자 한 시도가 나타났다. 자연과학교과의 경우, 기존에는 중학교 1학년부터 6학년까지 물리, 화학, 생물이라는 과목명으로 운영되었으나, 개정교육과정에서는 초급중학교에서는 자연과학이라는 통합교과로, 고급중학교에서는 물리, 화학, 생물이라는 기존의 과목명으로 운영된다.⁴⁰ 또한 고등교육으로 연계되는 후기중등교육의 특성상 고급중학교에서는 기술교과의 비중이 초급중학교보다 상당히 높고, 자연과학교과의 비중도 초급중학교보다 약간 더 높다.

둘째, 김정은 체제의 출범에 따라 김정은 관련 정치사상 교과가 신설되었다. 정치사상교과로 초급중학교에서 “경애하는 김정은원수님 혁명활동”, 고급중학교에서는 “경애하는 김정은원수님 혁명력사” 교과가 신설되어 김일성, 김정일에 이어 김정은의 혁명업적을 찬양하고 그에 대한 충성심을 고취시키는 이상화교육이 진행될 전망이다. 또한, 고급중학교(기존 중학교 고학년)에서 김일성과 김정숙 관련 교과의 수업시수는 미미하게 감소했으나, 초급중학교(기존 중학교 저학년)에서 김일성, 김정일, 김정숙 관련 교과의 주당 수업시간 수는 3년을 통틀어 각 과목당 1시간 정도씩 증가하였다. 여기에 김정은 관련 교과가 신설된 것까지 고려하면, 전체적으로 정치사상교육이 강화된 것으로 평가할 수 있다.

셋째, 사회변화 추세를 반영하여 기술 관련 교과가 신설되고 수업시수가 증가하는 등 기술교육이 강화되었고, 특히 정보화교육이 강화되었다. 기존에 중학교 4학년부터 가르쳤던 ‘컴퓨터’ 과목이 ‘정보기술’로 과목명이 변경되면서 초급중학교 1학년부터 가르치도록 하였다. 정보기술 과목에서는 특히 응용프로그램 사용법 위주의 교육내용이 대폭 강화되어, 교육의 주안점이 실제 컴퓨터와 네트워크를 실생활과 산업에 활용할 수 있도록 하는 데 있음을 알 수 있다. 기존에 중학교 4, 5학년에서 가르쳤던 제도 과목과 매 학년마다 1주씩 교육했던 실습과목 대신 ‘기

⁴⁰ 전기중등교육 단계에서 통합교육을 지향하고자 하는 정책의도는 교육신문의 기사를 통해서도 확인된다. 2013년 9월 12일자 『교육신문』에서는 새 교육강령이 “낮은 교종단계에서의 통합교육 방식과 높은 교종단계에서의 학과목위주의 교육방식을 배합하여 학교전교육으로부터 고급중학교에 이르는 모든 교종의 교육내용에서 체계와 순차를 명백히 하고 계승성과 통일성, 연관성이 철저히 보장되도록” 작성되었다고 밝히고 있다.

초기술' 교과를 신설하여 초급중학교 1학년부터 고급중학교 3학년까지 가르치도록 하고 있다. 고급중학교 3학년 과정에서는 지역별 산업 특성을 반영한 공업(농업)기초 과목을 가르치도록 하여, 졸업 후 각 산업부문에서 활용할 수 있는 기초 산업기술 교육을 강화하였다. 기술 관련 교과군은 교육 시작 학년을 낮추거나 교과를 신설함에 따라 전체적인 교육시간이 늘어났다.

넷째, 정치사상교과와 기술 관련 교과의 수업시간수가 늘어남에 따라 여타 교과의 수업시간수 조정이 이루어졌다. 중학교 저학년에서 물리, 화학, 생물로 나뉘었던 자연과학교과는 초급중학교로 개편되면서 자연과학교과로 통합되고 수업시간수가 30% 이상 증가하였다. 이는 기술 교과의 수업시간수 증가와 함께, 2012년 교육과정 개정이 초급중학교 단계에서 자연과학 기초 및 기술 기초 형성의 강화에 중점이 두어졌음을 말해준다. 교육과정 개정 이후 수업시간수가 감소한 교과는 한문, 지리, 역사, 수학 등의 과목이다. 기존에 중학교 1~3학년 과정에서 매주 1~2시간씩 가르쳤던 한문 교과는 개정된 초급중학교에서는 폐지되고, 고급중학교에서만 가르치고 있다. 초급중학교 조선지리(기존에 지리)과목의 수업시간수는 주당 2시간에서 1시간으로 크게 감소하였으며, 고급중학교 과정에서 역사와 지리 과목의 수업시간수도 상당히 감소하였다. 수학과목의 수업시간수도 각 학년당 1시간씩 정도로 크게 감소하였다.

V. 결론 및 정책적 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이, 김정은 집권 이후 교육정책은 상당한 폭의 변화를 보여주고 있다. '정보산업시대', '지식경제시대'를 이끌어갈 '창조형', '실천형' 인재 양성이 강조되고 있으며, 세계적 교육 추세를 반영한 교육제도 개선과 교육 정보화가 추진되고 있다. 그러한 교육정책의 방향성을 잘 보여주는 것이 2012년 9월에 실시된 학제개편과 이에 따른 교육과정 개편이다. 북한은 학제개편과 교육과정 개정을 통해 김정은 영도체계에 대한 주민들의 동의를 확보하고, 경제난 이후 현저히 저하된 교육수준을 향상시키고자 하고 있다. 특히 정보화 사회로의 변화와 국제적 교육추세를 고려하여 교육내용을 재편함으로써 후기중등교육에서 산업의 요구를 보다 효율적으로 반영하여 경제 회복의 디딤돌로 삼으려 하고 있다. 2013년 교육강령상에 나타난 중등학교 교육과정은 확실히 초등교육 1년 연장을 반영하여 난이도가 높아졌으며, 이전 시기보다 잘 구조화되고 세계적 흐름을 반영한 교육내

용으로 편성되어 있음을 보여준다.

북한이 밝힌 교육과정 개정 추진 일정을 보면, 2014년부터 각 학교의 1학년부터 개정 교육과정이 단계적으로 적용된다. 현재 1학년의 교과서 편찬작업이 마무리되었고 새 교육과정에 따른 교사연수 및 2, 3학년 교과서 편찬작업이 이루어지고 있다. 새로운 교육과정이 제대로 운영되려면 교사와 교육시설, 기자재 등 제반 여건이 뒷받침되어야 하는데, 평양 등 대도시를 제외한 대부분의 학교에서 이를 얼마나 보장할 수 있을지는 미지수이다. 특히 정보기술 등 일부 과학기술 관련 교과의 내용은 컴퓨터 등 첨단교육시설이 없는 교육과정의 정상적인 실행이 불가능한 부분이 많아, 교육강령상의 교육과정이 실제로 운영될지 여부는 또 다른 문제라고 할 수 있다. 북한당국은 최고인민회의에서 밝힌대로 교육 정보화, 교원 양성 강화, 교육예산 증액 등을 추진할 것으로 전망되나, 별도의 재원을 마련하기 어려운 상황에서 이는 전국가적 동원이나 국제적 지원에 의존할 가능성이 높다. 보다 본질적인 문제로, 정치사상교육이 창조적 사고를 제한하는 근본적인 요소로 작용하고 있는 현실 속에서 개정 교육과정을 통해 어느 정도로 창조적이고 융합적 사고를 지닌 인력이 양성될 수 있을지는 알 수 없다.

그럼에도 불구하고, 최근 1~2년간 관광과 체육 분야에서 두드러지게 나타났던 북한의 국제협력사업이 교육부문에 확대될 가능성이 높음을 고려하여, 교육 분야의 남북교류협력을 본격적으로 추진하는 것이 바람직하다. 최소한 교육 분야에서는 김정은 시대의 북한은 ‘세계화’와 이를 통한 인재 양성, 경제 발전을 모색할 준비가 되어 있다. 잘 준비된 접촉은 변화와 상호이해의 계기가 될 수 있다. 교육 분야의 교류협력은 북한이 자신감을 가지고 있는 분야, 또는 정치와 상대적으로 거리가 있으면서 북한이 절실히 필요로 하는 분야에서 우선적으로 시도하는 것이 성공가능성이 크다. 중등교육 부문에 국한하여 보면, 영어교육과 과학기술교육이 그러한 분야에 해당한다. 영어교육은 최근 북한이 EU 지역의 교수인력을 초빙하여 강좌를 개설하는 등 심혈을 기울이고 있지만, 교육강령상에 나타난 교육 내용의 구조를 보면, 일반 중등학교에서의 영어교육은 그 체계와 내용이 국제적 수준에 크게 못 미치는 것으로 평가할 수 있다. 이에 남북관계의 진전에 따라 교수법, 교수매체 등을 지원하는 방안을 고려해볼 수 있다. 또한 과학기술 분야의 교육, 특히 정보통신을 비롯한 첨단과학기술 분야의 교류협력도 남북교육교류의 주요한 축이 될 것이다. 중등학교 ‘정보기술’ 교과의 교육내용에 나타난 바로는 윈도우즈와 리눅스 체계에서 호환가능한 여러 가지 어플리케이션 프로그램 활용에 대한 교육을 대폭 강화하였으므로, 이러한 프로그램의 활용을 지원하는 방안을 고려해볼 수 있겠다. 또

한 어학과 자연과학 분야의 다양한 교육용 어플리케이션 지원도 가능할 것이다. 첨단 교육기자재가 부족한 북한 학교의 상황을 생각할 때 컴퓨터 등 하드웨어 지원이 시급하나, 이는 북미관계와 남북관계가 근본적으로 개선된 이후에 가능할 것으로 생각된다. 교육 분야의 교류협력과 인적교류가 활성화되면 국내의 교수인력과 교육시설을 활용하여 북한의 고급인력 양성을 지원하는 방안이나 단기 연수 형태의 방남 프로그램 실시를 고려할 수 있겠다. 초기 단계에서는 중국, 러시아, 개성공단 등 남북한 양측에서 모두 접근이 가능한 지역의 거점을 지정하여 정보통신을 비롯한 첨단과학기술 분야의 교육 프로그램을 운영하도록 지원하는 것이 가능할 것이다. 북한의 교육계에서 교수법에 대한 관심도 증가하고 있는 바, 남북 간 교육교류가 활발히 이루어지는 단계에서는 교수법이나 평가방법에 대한 지원, 교류와 교사 및 교육연구인력들 간의 인적교류도 추진해볼 수 있겠다. 또한 교육 정보화에 대한 북한 당국의 의지를 고려한다면, 원격교육, 교육행정 정보화와 관련된 기술 교류 및 지원도 향후 남북 교육교류의 중요한 분야가 될 것이다.

남북한 교육통합을 염두에 두고 볼 때, 북한의 학제개정으로 인해 남북한 초등 교육기간의 격차가 2년에서 1년으로 줄어들고, 북한의 학제가 국제표준학제에 좀 더 가까워져, 학제통합이 보다 용이하게 되었다고 분석할 수 있다. 교육 내용 측면에서 정치사상교과와 역사·사회과는 교과목 구성 자체가 다르거나, 같은 교과목이라고 할지라도 내용상의 차이가 많아 통합에 어려움을 겪을 것이 예상된다. 반면, 자연과학교과나 기술교과는 북한 교육내용이 개선되고 국제적 흐름을 반영하고 있으며, 일부 자연과학 교과의 경우 우리 교육과정보다도 난이도가 높아, 비교적 교육과정 통합이 용이할 것으로 판단된다. 그러나 후기중등교육의 경우 남한은 계열이 분리되고 학교와 학생들의 교육과정 선택권이 상당히 확대되어 있는데 비해, 북한에서는 일반 중등학교의 모든 학생이 동일한 교육과정을 이수하고 있는 구조이므로,⁴¹ 남북한이 상이한 이와 같은 구조를 어떻게 통합하느냐에 따라 교육과정 통합의 방향도 달리 설정될 수 있을 것이다. 향후 남북한 교육과정 통합을 대비한 본격적인 연구와 준비작업이 필요하다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 10월 23일 ■ 채택: 11월 14일

41 2014년 10월 2일자 『로동신문』에 의하면, 북한에서는 학제개편의 후속작업으로 “중등일반지식을 위주로 교육하고 있는 일반고급중학교”와 구별되는 기술고급중학교를 시범적으로 설치·운영하기 위한 준비사업을 하고 있다. 기술고급중학교에서는 “일반교육과 함께 해당 지역의 경제지리적 특성에 맞는 기초기술교육”을 실시한다고 하고 있다. 이는 북한에서 수년 내에 시범운영 단계를 거쳐 후기중등교육 계열의 분리를 도입할 가능성을 시사한다.

참고문헌

1. 단행본

- 서울대학교 사범대학 교육연구소. 『교육학용어사전』. 서울: 하우동설, 1994.
이교덕 외. 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』. 서울: 통일연구원, 2007.
통일부 통일교육원. 『2013 북한 이해』. 서울: 통일부 통일교육원, 2013.

2. 논문

- 김광성. “전반적12년제 의무교육제도는 학생들을 지식경제시대의 인재후비들로 키울수 있게 하는 확고한 담보.” 『인민교육』. 6호, 평양: 교육신문사, 2013.
김덕현. “교육사업의 정보화는 지식경제시대에 맞게 교육의 질을 최상의 수준으로 높이기 위한 필수적요구.” 『교원선전수첩』. 4호, 평양: 교육신문사, 2013.
김 순. “지식경제시대의 요구에 맞게 교수형식을 개선하는데서 나서는 과업.” 『인민교육』. 4호, 평양: 교육신문사, 2012.
김용길. “교육사업에서 실리주의를 구현하는데서 나서는 중요한 문제.” 『교원선전수첩』. 1호, 평양: 교육신문사, 2013.
김지수. “북한 의무교육제도의 전개와 12년제 의무교육제도 추진에 대한 연구.” 『교육사회학연구』. 제23권 제3호(한국교육사회학회), 2013.
리무석. “경애하는 김정은동지께서 제시하신 중등일반교육수준을 결정적으로 높일데 대한 사상은 보통교육부문에서 튼튼히 틀어쥐고 나가야 할 강력한지침.” 『인민교육』. 4호, 평양: 교육신문사, 2012.
박영도. “새 세기 인재양성을 위한 중학교 교육에서 나서는 중요한 문제.” 『교원선전수첩』. 3호, 평양: 교육신문사, 2012.
유성철. “중등일반교육단계의 교육내용개선에서 나서는 몇가지 문제.” 『교원선전수첩』. 3호, 평양: 교육신문사, 2012.
전혜선. “새 교과서를 리해하고 적용하는데서 나서는 몇가지 문제.” 『인민교육』. 2014년 1호, 평양: 교육신문사, 2014.
차기철. “현시기 교육방법개선에서 나서는 몇가지 문제.” 『고등교육』. 2012년 6호, 평양: 교육신문사, 2012.
본사기자. “이렇게 세계앞에 나선다.” 『인민교육』. 2014년 3호, 평양: 교육신문사, 2014.
_____. “지식경제시대의 교육.” 『천리마』. 2013년 7호, 평양: 천리마사, 2013.
Cho, J. A., H. K. Lee & K. S. Kim. “Korea: An Overview.” Pei-tseng Jenny Hsieh (ed.). *Education in East Asia*. London & N.Y.: Bloomsbury Academic, 2013.

3. 기타자료

- 『교육신문』.

『로동신문』.

교육위원회. 『제1차 전반적12년제의무교육강령(고급중학교)』. 2013.

_____. 『제1차 전반적12년제의무교육강령(초급중학교)』. 2013.

_____. “우리는 어떤 교과서를 집필하려고 하는가.” 2013.

Abstract

The Direction of Educational Policy in the Kim Jong-un Era and the Reform of Secondary Education Curriculum

Jeong-Ah Cho

This article infers the characteristics of North Korea's education policy under Kim Jong-un by analyzing the discourse on North Korea's education after the launch of the Kim Jong-un regime as well as implications of reforming the school system according to the 'universal 12-year compulsory education system' of September 2012 and the contents of the revised secondary education curriculum.

The educational policies of the Kim Jong-un era have the following characteristics. First, it emphasizes 'creative' and 'practitioner' types of talents fit for the 'information technology age' and the 'age of knowledge economy.' Second, it has been actively promoting informatization of education. Third, it has been putting efforts to understand the trend of global education and has been improving educational institutions to match international standards.

The characteristics of the new curriculum which has been revised according to the school system reform of September 2012 are as follows. First, as secondary education is divided into junior secondary schooling and senior secondary schooling, some subjects have been changed and the number of class hours of each grade has been adjusted accordingly. Especially integrated education curriculum was partially applied to education at junior secondary school level. Second, education on political ideology has been intensified, creating a political ideology subject regarding Kim Jong-un. Third, science and technology education has been strengthened with particular emphasis on IT education, establishing technology related subjects such as 'basic technology' and 'information technology' and increasing class hours for natural science and technology subjects.

Key Words: Education under Kim Jong-un, North Korean Curriculum, North Korean Education, the Universal 12-Year Compulsory Education

연구총서

2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안 '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
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
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

학술회의총서

2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il	6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력	19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점	12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안	20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략	19,000원

협동연구총서

2012-11-01 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02 북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04 북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05 북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01 한반도 통일 공공외교 추진전략(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02 공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03 미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04 중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05 일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06 러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인근 외	7,500원
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

논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)		10,000원
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

북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원

기 타

2012 탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012 북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012 알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012 통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원

2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective	Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권에커니즘과 북한인권	북한인권사회연구소센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구(중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식(통일외교 컨텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점(통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점(통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2014	The Trust-building Process and Korean Unification(통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
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)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013	중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원

연례정세보고서

2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

KINU정책연구시리즈

비매출

2012-01	통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외

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(OOI) 운영 사례 연구	김수임 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
2013-08	한반도 신뢰프로세스 업그레이드를 위한 2014년 대북정책 추진전략	최진욱 외
2013-09	김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외
2013-10	국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적응 가능성 탐색	정성철
2013-11	2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외
2013-14	유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외
2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응		비매출
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

Study Series		비매출
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo Am et al.
2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.
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

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, 학술회의총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4:19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(books@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2679, FAX: (02)901-2545
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

【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 작성해서서 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>

(142-728)

서울시 강북구 4·19로 123(수유동)
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2574(간사)

(02) 900-4300(대표)

Fax: (02) 901-2544

E-mail: kinups@kinu.or.kr

Homepage: <http://www.kinu.or.kr>

<http://kinu.jams.or.kr>

※ 통일정책연구 홈페이지(<http://kinu.jams.or.kr>) 가입완료 후 제출가능하오니 제출 시 사전 회원가입해 주시기 바랍니다.

【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 국·영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름을 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 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.

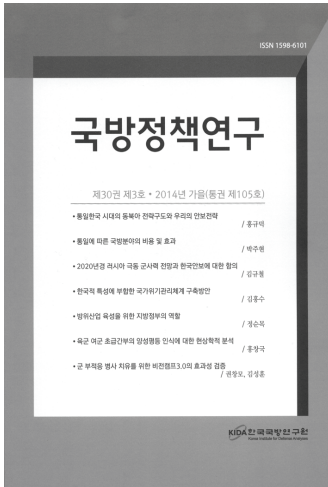
(4) 인터넷 자료:

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』



제30권 제3호 · 2014년 가을(통권 제105호)

- 통일한국 시대의 동북아 전략구도와 우리의 안보전략 / 홍규덕
- 통일에 따른 국방분야의 비용 및 효과 / 박주현
- 2020년경 러시아 극동 군사력 전망과 한국안보에 대한 함의 / 김규철
- 한국적 특성에 부합한 국가위기관리체계 구축방안 / 김홍수
- 방위산업 육성을 위한 지방정부의 역할 / 정순목
- 육군 여군 초급간부의 양성평등 인식에 대한 현상학적 분석 / 홍창국
- 군 부적응 병사 치유를 위한 비전캠프3.0의 효과성 검증 / 권창모, 김성훈

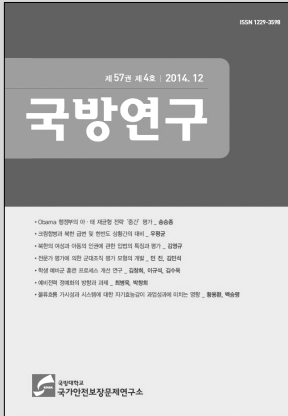
■ 투고를 환영합니다 ■

『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 한국연구재단 “등재학술지”입니다. 본 학술지는 국가안보, 남북관계, 통일, 국방 및 군비통제, 주요국과의 관계 및 주요국의 정책에 관한 논문을 수록하고 있습니다. 학계와 연구기관 연구자들의 많은 관심 바랍니다.

□ 제57권 제4호, 2014년 □

- Obama 행정부의 아·태 재균형 전략 ‘중간’ 평가 / 송승종
- 크림합병과 북한 급변 및 한반도 상황간의 대비 / 우평균
- 북한의 여성과 아동의 인권에 관한 입법의 특징과 평가-1990년 이전의 입법을 중심으로- / 김영규
- 전문가 평가에 의한 군대조직 평가모형의 개발 / 민진, 김민석
- 학생 예비군 훈련 프로세스의 효율성 제고 방안: 서비스 청사진 기법을 중심으로 / 김창희, 이규석, 김수옥
- 예비전력 정예화의 방향과 과제: 예비군 훈련을 중심으로 / 최병욱, 박창희
- 물류흐름 가시성과 시스템에 대한 자기효능감이 과업성과에 미치는 영향 / 황용환, 백승령

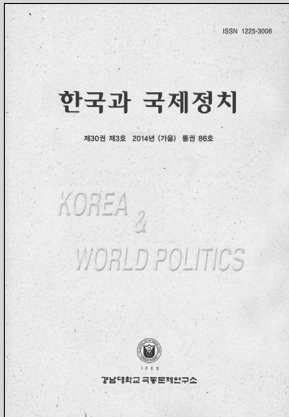
『국방연구』 원고모집 안내

보내실 글은 시사성 및 학술성을 갖춘 논문으로 순수 창작물이 아닐 경우 반드시 그 내용을 밝혀야 하며, 발표되었거나, 발표될 예정이 없어야 합니다 보내신 글은 돌려 드리지 않습니다. 심사를 거쳐 선정된 원고는 소정의 원고료를 드립니다.

원고분량: 200자 원고지 120매 내외(150매 이하)
=> 원고는 rinsa.jams.or.kr에서 회원가입 후 제출(상시 접수)

문의 : 국방대학교 안보문제연구소 『국방연구』 담당
주소: 경기도 고양시 덕양구 제2자유로 33
전화: (02) 300-4213 / 팩스: (02) 300-4217 / Email: rinsakj@kndu.ac.kr

한국과 국제정치



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 국문 정기간행물로서 **남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 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.

▣ 제30권 제3호, 2014년(가을) 통권 86호 ▣

<특집> 김정은 체제의 북한: 평가와 전망

- 제18대 대선의 투표선택에 대한 방법론적 재검토: 한국 유권자는 정말로 전망적 투표를 했는가? / 장승진(국민대) · 길정아(서울대 박사수료)
- 통합과 갈등의 지방정치: 통합창원시 사례를 중심으로 / 조재욱(경남대)
- 소셜 네트워크 서비스(SNS) 사용자는 참여적인가?: 미국의 정치참여 유형과 SNS / 송경재(경희대)
- 폴란드 유권자의 투표 정당 선택: 2005년 총선 이슈를 중심으로 / 박경미(전북대)
- 지역 국제기구의 제도화와 강대국의 내전 개입 가능성 / 김상기(경남대)
- 남북관계사의 분석 수준과 주요 의제 / 신종대(북한대학원대)

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

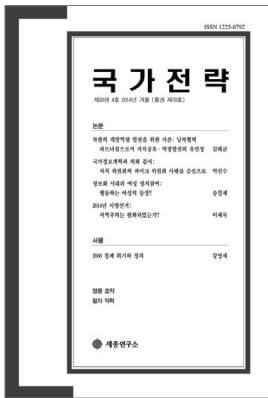
보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속됩니다.

- 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일 (원고 수시접수, 투고순으로 게재 결정)
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고접수: (110-230) 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02) 3700-0702 (김혜경)
이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

『국 가 전 략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국연구재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

□ 제20권 4호 2014년 겨울호 (통권 제70호) □



【논문】

- 북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유·역량발전의 유연성 / 김태균
- 국가정보개혁과 의회 감시: 처치 위원회와 파이크 위원회 사례를 중심으로 / 박진수
- 정보화 시대의 여성 정치참여: 행동하는 여성의 등장? / 송경재
- 2014년 지방선거: 지역주의는 완화되었는가? / 이재복

【서평】

- 2008 경제 위기와 정치 / 강명세

『국가전략』 원고 공모

- ▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 ‘원고집필 요령’에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 ‘논문 요약문’ 그리고 투고자의 주소, 전화·휴대폰·팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7614, 031-754-0100(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)



통일정책연구 제23권 2호 2014

통일연구원 www.kinu.or.kr