

## 기획 논문

북한 핵문제에 대한 포괄적 접근법으로서의 2·13합의: 형성배경과 이행전망  
2·13 북·미합의의 의의와 과제  
경제개혁과 이행조건 그리고 공공 거버넌스: 북한 적용 가능성, 함의 및 과제  
한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스

## 일반 논문

대북 포용정책과 강경정책의 효과에 관한 비교연구: 1, 2차 핵위기를 사례로  
북한의 정책선택 패턴: 생존성과의 상관관계  
여성 새터민의 직업가치 연구: 북한에서 남한에 이르기까지의 맥락적 접근  
차등분배현실을 고려한 북한 일반주민의 실질 식량수급량 추정  
남북한의 재산법 통합과 관련한 법적 쟁점  
북한강유역의 남북한 공동 이용을 위한 협력사업 추진방안  
자유무역협정(FTA)을 통한 개성공단 발전 방향에 관한 연구:  
미국 이스라엘 QIZ사례분석을 중심으로  
구 동독에 있어서 체제전환과 세계화의 지역적 영향  
중국 개혁·개방초기 내부 자본축적기반 구축 연구

## 최근 발간자료 안내

통일정책연구

제16권 1호 2007

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

제16권 1호 2007년

# 통일정책연구

본지는 연2회 발간되는 학술논문집입니다.

발행인 겸 편집인 : 이봉조  
등록일 : 1992년 8월 19일  
등록번호 : 서울 사02048  
발행처 : 통일연구원  
발행일 : 2007년 6월 30일

(142-887)서울 강북구 수유6동 535-353  
TEL : 02)901-2523, 900-4300  
FAX : 02)901-2572  
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>  
E-mail : [iskim@kinu.or.kr](mailto:iskim@kinu.or.kr)

© 통일연구원 2007

편집위원장 : 김 영 운  
편집위원 : 박 형 중  
배 정 호  
손 기 용  
여 인 곤  
임 순 희  
정 영 태  
황 병 덕

외부편집위원 : 남 공 영 (한국외국어대학교)  
박 순 성 (동국대학교)  
전 상 인 (서울대학교)  
제 성 호 (중앙대학교)  
최 대 석 (이화여자대학교)

편집간사 : 김 인 숙

가격 : 10,000원  
ISSN 1229-6112

파본은 바꿔 드립니다

**【기획 논문】**

북한 핵문제에 대한 포괄적 접근법으로서의 2·13합의:  
형성배경과 이행전망 서재진 .....1

2·13 북·미합의의 의의와 과제 정항석 .....27

경제개혁과 이행조건 그리고 공공 거버넌스:  
북한 적용 가능성, 함의 및 과제 임을출 · 최창용 .....53

한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스 조민 .....79

**【일반 논문】**

대북 포용정책과 강경정책의 효과에 관한 비교연구:  
1, 2차 핵위기를 사례로 김근식 · 서보혁 .....105

북한의 정책선택 패턴: 생존성과의 상관관계 이종헌 .....129

여성 새터민의 직업가치 연구: 북한에서 남한에  
이르기까지의 맥락적 접근 박정란 .....153

차등분배현실을 고려한 북한 일반주민의 실질  
식량수급량 추정 홍성국 .....181

남북한의 재산법 통합과 관련한 법적 쟁점 김성욱 .....209

북한강유역의 남북한 공동 이용을 위한  
협력사업 추진방안 김영봉 · 김홍배 .....235

자유무역협정(FTA)을 통한 개성공단 발전 방향에  
관한 연구: 미국 이스라엘 QIZ사례분석을 중심으로 양용석 .....259

구 동독에 있어서 체제전환과 세계화의 지역적 영향 이상준 .....281

중국 개혁·개방초기 내부 자본축적기반 구축 연구 이창렬 .....305

**【 Special Articles 】**

**The February 13 Implementation Agreement as a Comprehensive Approach to the North Korean Nuclear Issue: Formation and Prospect** ..... *Suh, Jaejean*

**Meaning and Problems of the February 13 Accord** ..... *Chung, Haangsok*

**Economic Reforms, Conditionalities, and Public Governance: Applicability and Policy Implications for North Korea** ..... *Lim, Eulchul & Choi, Changyong*

**Establishment of Peace Regime on the Korean Peninsula** ..... *Cho, Min*

**【 General Articles 】**

**A Comparative Study on the Effect of Engagement Policy and Hard Policy toward DPRK** ..... *Kim, Keunshik & Suh, Bohyuk*

**North Korea's Policy Choice Pattern: Focused on Its Survivability** ..... *Lee, Jongheon*

**Study on Female New Residence Seekers' Work Values: A Contextual Approach from North Korea to South Korea** ..... *Park, Jungran*

**A Study on Actual Food Situation under Differentiated Rationing System in North Korea** ..... *Hong, Songkuk*

**Legal Issue on the Unification of Property Law of South and North Korea** ..... *Kim, Sungwook*

**Utilization of the Bukhan River Basin through South-North Korean Cooperation** ..... *Kim, Youngbong & Kim, Hongbae*

**Policy Suggestions for Improving of the Gaesung Industrial Complex through Free Trade Agreement (FTA): Focus on the US-Israel QIZ Case** ..... *Yang, Yongseok*

**Transformation and Globalization in the Former GDR and Its Regional Consequences** ..... *Lee, Sangjun*

**Study on the China's Domestic Capital Accumulation Process in the Early Stage of Economic Reform** ..... *Lee, Changryul*

# 북한 핵문제에 대한 포괄적 접근법으로서의 2·13합의: 형성배경과 이행전망

서 재 진\*

I. 문제제기	접근법 및 2·13합의의 형성배경
II. 북한의 생존전략과 핵문제에 대한 포괄적 보상 추구	IV. 포괄적 접근법의 이행수단: 7가지 채택과 당근
III. 북핵문제에 대한 미국의 포괄적	V. 맺음말

---

## Abstract

---

### The February 13 Implementation Agreement as a Comprehensive Approach to the North Korean Nuclear Issue: Formation and Prospect

The purpose of this paper is to explore the process through which the US's comprehensive approach to North Korean nuclear issue has been formed and to predict the prospect of its implementation.

This paper argues that the comprehensive approach to the North Korean nuclear issues is designed to provide a comprehensive solution to the North Korea problem. The reward to North Korea when nuclear weapons dismantled includes normalization of relations between the US and North Korea, between Japan and North Korea, establishment of peace regime on the Korean peninsular, and energy aid to North Korea. This paper also argues that the US's com-

prehensive approach has been offered as an effective option to the comprehensive problems including the Iranian nuclear issue, cooperation with China in the middle east conflict, and reorganizing alliance relationship with Korea.

This paper concludes that since North Korea is eager to normalize relations with the US, it will be active in implementing the Agreement in order to get out of the economic sanctions imposed by the US and to recover economy as soon as the BDA issue is resolved, while some reservation is inevitable in the process of dismantling North Korea's existing nuclear devices.

**Keywords:** implementation agreement, comprehensive approach, nuclear issue

---

\* 통일연구원 선임연구위원

## I. 문제제기

2·13합의의 한 특징은 북한핵문제에 대한 포괄적 접근법이다. 포괄적 접근법이란 북한의 핵문제는 핵문제만을 대상으로 해서는 풀리지 않는다는 전제에 기초하여 북핵 폐기의 대가로 북한이 요구하는 미국의 대북 적대정책을 종식하고 정전체제를 평화체제로 전환하는 것을 수용한다는 해법이다. 2·13합의가 가지는 의미는 북한 핵문제 해법이 북핵문제에 한정되지 않고 1953년 이후 지속되어온 정전체제를 종식하고 평화체제를 구축하는 포괄적인 해법(comprehensive settlement)을 포함하고 있다는 점이다.

미국은 북한과의 주요 갈등 소지에 대한 근본적 해결 방안을 제시함으로써 미국이 북한과의 협상력을 급격하게 향상시키는 효과를 도모한다. 미국은 포괄적 해법에 대하여 북한이 핵폐기를 선택할 것인지는 불확실하다고 본다. 그러나 미국이 보기에 북한은 미국의 제안을 수용함으로써 얻을 평화체제 구축과 거부함으로써 오는 제재지속의 비용 사이에서 선택을 하게 될 것이다. 미국은 북한의 선택방향의 불확실성에도 불구하고 포괄적 접근법을 추진하면서 동시에 북한에 대하여 전략적 선택을 할 수 있도록 압력과 인센티브를 부여하는 효과가 있을 것으로 본다.<sup>1</sup>

미국은 지금까지 북한의 선택폐기를 요구하며 북한이 먼저 핵을 포기하지 않을 경우 북한과는 양자협상을 하지 않는다는 입장을 취해왔다. 또한 나쁜 행동에 보상하지 않는다는 원칙, BDA 금융제재는 미국 국내법의 소관이며 6자회담과 무관하다는 원칙 등을 견지하면서 북한과의 협상을 거부하였었다. 그런데 2007년 2월에 열린 6자회담에서 이들 원칙 모두를 허물고 북한과 양자대화 및 다자 대화에 나섰다. 특히 미국이 핵문제만을 대상으로 하던 접근법에서 북한 핵문제를 비롯한 ‘북한문제’ 전반을 포괄하는 포괄적 접근법이라는 새로운 해법을 제시한 것이다.<sup>2</sup>

미국이 북핵문제에 대한 포괄적 접근법을 최초로 시도한 것은 1999년 10월의 페리보고서이다. 페리보고서는 1994년 제네바합의가 제대로 이행되지 못하고 북한이 대포동1호 미사일 발사와 같은 강경수단으로 미국을 자극하는 등의 행

<sup>1</sup> The Atlantic Council of the United States, “A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia,” *Policy Paper*, April, 2007, p. 13.

<sup>2</sup> Gaven McCormack, “A Denuclearization Deal in Beijing: The Prospect of Ending the 20th Century in East Asia,” *Japan Focus*, Feb. 14, 2007.

태를 보인 동기는 미국과의 수교와 평화체제 구현에 있다고 보고 북한이 핵과 미사일을 포기할 경우 단계적으로 북한의 요구를 들어준다는 구상을 담고 있다. 페리보고서에서 밝힌 단계적 포괄적 해법이란 단기적으로 북한이 미사일 재발사를 중단하고 미국은 이에 상응하여 대북경제제재를 일부 해제하고 일본과 한국도 적절한 조치를 취하도록 하며, 중기적으로는 북한의 핵·미사일 개발 계획을 완전히 중단시키고 북·미관계정상화를 추진하는 것이다. 그리고 장기적으로는 한반도 및 동아시아에서 냉전을 종식시키는 것이다. 이처럼 페리보고서는 북한이 핵과 미사일 위협을 제거할 경우 북·미수교 및 제재완화, 항구적인 평화와 냉전종식을 할 수 있다는 포괄적 방안이다. 그러나 당시 공화당의원들이 클린턴행정부의 대북정책에 비판적이었기 때문에 의회내에 북한자문단을 구성하여 대북정책보고서를 발간하여(11.3) 페리보고서와 클린턴 행정부의 대북 포용정책을 비판함으로써 미국내 대북정책의 합의를 도출하지 못하고 분열되었다. 미국과의 대화가 어렵다는 알게 된 북한이 이듬해 남북정상회담에 호응하게 된 것은 북한이 체제생존을 위하여 일본, 미국, 남한을 전전하고 있는 모습을 볼 수 있다. 남북정상회담을 통하여 서울을 거쳐서 워싱턴으로 가고자 하였던 북한은 전략은 여전히 실현되지 못하였다. 2·13합의는 클린턴 정부시절의 포괄적 해법을 재현한 것으로 볼 수 있다.

이 논문은 미국이 제시한 포괄적 접근법의 형성과정을 살펴보고 이 포괄적 접근법에 북한이 호응하여 핵무기를 포기하는 전략적 결단을 내릴지를 전망하는데 목적이 있다. 이 글은 북핵포기에 영향을 미치는 7가지 촉진요인을 제시하고 이들이 포괄적 접근법의 이행에 미칠 영향을 분석하고자 한다.

## II. 북한의 생존전략과 핵문제에 대한 포괄적 보상 추구

### 1. 북한의 생존전략과 대미 협상전략

80년대말 소련, 동구 국가들이 일시에 체제변화를 하거나 붕괴함으로써 당시까지 경제협력의 파트너를 모두 상실한 북한은 체제 존망의 위기 상황에 빠졌다. 사회주의권의 붕괴가 대체로 밑으로부터의 붕괴의 형태로 이루어졌다는 점에서 북한 당국은 군부장악, 사상통제 등 내부단속에 총력을 기울였지만, 더 큰



체제위기의 근원은 안보위협과 경제위기였다. 북한은 풍전등화 같은 체제위기 속에서 생존전략으로서 크게 두가지 전략을 추진하였다. 하나는 핵개발이며 다른 하나는 일본 및 미국과의 관계개선이다. 첫째, 북한은 남한과의 현격한 경제적 격차, 국력의 격차를 만회하기 위하여 핵무기를 개발하는 것을 중요한 전략적 목표로 결정하였다. 북한의 핵개발의 시작은 1950년대부터이다. 1970년대 중반까지 북한은 구소련과 중국의 핵우산아래 전후복구와 재래식 군비의 확충에 주력하면서도 핵개발의 기반연구를 지속하였다. 특히 1990년대 탈냉전이후 국가의 안전을 보장하는 수단으로 핵억지력 확보에 주력하였다.<sup>3</sup> 핵과 미사일이야말로 가장 확실하고 값싼 체제유지의 수단이며 미국과의 협상에서 가장 효과적인 지렛대라고 인식하고 있는 듯하다. 그러나 1992년 11월 미국은 북한이 핵을 개발하고 있다는 의혹을 제기함으로써 북한의 핵개발 계획은 국제적 이슈로 떠올랐고 미국으로부터 불량국가, 악의 축, 폭정의 전초기지라고 규정받고 적대정책의 대상으로 되었다.

둘째, 북한은 자본주의세계체제에의 재편입을 최우선 전략으로 추진하였다. 현성일 전 북한외교관은 “김정일 위원장은 1991년께 강석주 외무성 제1부상에 게 대미외교에 주력해야 한다고 지시했다”면서 “북한은 미국과의 관계를 푸는데 정책의 최우선 순위를 둘 것”이라고 말했다고 한다. 일본 및 미국과의 관계 개선은 안보위협과 경제위기를 동시에 해소할 수 있는 묘약이다. 북한은 소멸된 사회주의진영을 대체할 경제협력의 파트너로서 자본주의권에 재편입하는 것 외에는 대안이 없었기 때문이다. 즉, 사회주의권이 없어진 상황에서 북한이 취해야 할 당면한 정책 과제는 자본주의 국가들과 관계를 개선하여 경제협력 관계를 새로 창출하는 것이었다.

북한체제의 생존전략으로서 추구하고 있는 이들 두가지 핵심전략은 상호상충적이기도 하지만 동시에 상호보완적이기도 하다. 초기에 양자를 동시에 추진하던 시기에는 상충적이지만, 미국과의 수교를 위해서 핵문제를 협상수단으로 사용하는 단계에서는 보완적인 관계로 된 셈이다.

북한이 미국과의 관계정상화를 갈구해왔다는 공식적인 증거가 많다. 가령, 북·미 3대 합의라고 일컬어지는 북·미공동선언(Joint Statement of the DPRK and the USA, 1993년 6월 11일), 제네바 북·미기본합의 (Agreed Framework between the DPRK and the USA, 1994년 10월 21일), 북·미공동성명 (DPRK-US Joint

<sup>3</sup> 조재길, 『북핵위기와 한반도 평화의 길』 (한울아카데미, 2006), p. 352.

Communique, 2000년 10월 12일)의 내용을 볼때 3대 합의에서 북한의 일관된 목표가 북·미관계 정상화이다.

로버트 칼린 전 국무부 분석관은 최근 워싱턴 포스트 기고문에서 북한이 미국으로부터 진정으로 바라는 것은 북핵포기에 따른 일련의 보상이나 정전협정의 평화조약 대체와 같은 정치적 조치가 아니라 미국과의 국교정상화를 실현하는 것<sup>4</sup>이라고 적절히 주장한 바 있다.

“조·미관계의 근본문제, 곧 조·미관계를 정상화하는 문제가 핵문제라는 현상을 뒤집어쓰고 나타났다, 조·미관계를 정상화하는 근본문제를 해결하지 못해서 ‘핵문제’가 해결되지 않은 것이다, 그러므로 핵심문제는 곧 조·미관계 정상화를 실현하느냐 못하느냐에 달려있다”<sup>5</sup>는 친북학자 한호석의 분석은 북한의 입장을 잘 대변한다.

미국은 정치적으로는 테러지원국 지정을 통해, 그리고 경제적으로는 적성국 교역법 적용을 통해 북한을 사실상 적국으로 규정하고 있는데 이러한 것을 해제하는 것이 북한이 요구하는 대북적대시정책의 폐기와 북·미관계 정상화이다.

북한은 1990년 일본 사회당 및 자민당과의 3당 공동선언이후 급진전된 북·일 수교협상과 이듬해 합의된 남북기본합의서 체제가 미국이 제기한 핵문제로 좌절된 이후 ‘핵문제’를 매개로 미국과의 수교협상에 매달렸다. 미국과의 수교 없이는 일본과의 수교가 어렵다는 현실을 인식하였기 때문이다. 80년대말 냉전체제의 종식이후 북한의 역사는 미국과의 관계개선을 위한 몸부림의 역사였다고 해도 과언이 아니다.

북한은 미국과의 관계개선을 위하여 한반도 냉전체제의 현상유지 정책을 유지하고 있던 미국을 자극하기 위하여 정전체제의 무실화를 기도하는 조치들을 취하기도 하고, 미사일과 핵무기라는 협상의 레버리지를 개발하기도 하였다.

실제로 북한의 극단적인 군사적 시위가 있을 때마다 미국의 대북협상에 호응이 있었다는 사실을 알 수 있다. 즉, 1차 북핵문제의 돌출 다음에 1994년에 제네바 합의가 있었고, 1998년 8월말의 대포동 1호 미사일 발사 다음에 미국은 페리보고서로 응수하였고, 2006년 7월의 미사일 시험발사와 10월 9일의 핵실험 다음에 미국은 2·13합의로 응수하였다. 북한의 강력한 군사적 시위가 있어야 미

<sup>4</sup> Robert Carlin and John Lewis, “What North Korea Really Wants,” *The Washington Post*, January 27, 2007.

<sup>5</sup> 한호석, “2·13 초기조치 합의와 초기단계의 전략적 승리,” <www.onekorea.com.> (검색일: 2007.2.20), p. 14.

국의 북한에 대한 반응이 나왔음을 알 수 있다. 자세한 북한과 미국의 핵게임의 전개과정을 시기별로 살펴보다.

## 2. 클린턴 정부시기

대외적 차원에서 북한이 선택한 우선적 경제회생 전략 가운데 하나는 일본을 비롯한 서방 자본주의 국가와 수교를 추진하는 것이었다. 북한은 일본과의 수교를 경제적으로 정치적으로 자본주의체제에 편입하는 첫 관문으로 판단한 듯하다. 또한 북한은 일본과의 수교를 국제고립 탈피 및 경제문제 해결을 위한 마스터카드로 선택했던 것으로 보인다.

일본으로부터 50억 달러 규모의 식민지배 배상금을 획득할 수 있고 자본과 기술을 도입할 수 있는 것으로 판단했던 듯하다. 소련으로부터의 사실상의 경제원조 중단과 중국의 원조 제한 등으로 인한 경제적 어려움을 경제대국인 일본과의 관계정상화를 통해 해결하고자 한 것이다. 또한 대일관계 정상화가 대미관계 개선을 촉진시킬 수 있을 것으로 판단했기 때문인 것으로 보인다.

일본으로서는 한반도 주변 4강중에서 가장 먼저 북한에 대한 접근을 시도한 국가이다. 일본에게 북한은 지정학적으로 중국 및 러시아에 이르는 교두보로서 대단히 중요한 조건을 갖추고 있기 때문이다.

1990년 9월 28일 북한과 일본 간에 ‘3당 공동선언’이 있는 후 1991년 1월 30일 평양에서 제1차 북일 수교회담에 이어 1992년 11월까지 8차에 걸친 회담을 통하여 수교문제가 상당한 정도로 진전되었다. 이로써 북한은 일본과는 수교회담을 추진했으며, 남한과는 기본합의서를 채택하고 이를 이행하기 위한 3개의 공동위원회를 구성하여 가동할 정도로 대남관계를 진전시키고 있었다. 한반도에 탈냉전의 기류가 완연하였다.

그러나 이런 모든 생존전략 프로젝트가 휴지조각으로 폐기된 것은 북한 핵문제의 돌출때문이다. 1992년 11월 미국이 북한의 핵개발 의혹을 제기하자 남북관계는 다시 냉전시대의 원점으로 돌아갔고, 북한과 일본 간의 수교문제도 원점으로 되돌아갔다. 일본의 자본을 유치하기 위하여 추진되었던 나진-선봉자유경제무역지대도 흐지부지 되고 말았다.

## 가. 핵문제 돌출 이후 북-미 협상과정의 전개

일본과의 수교교섭이 미국이 제기한 북한 핵문제로 말미암아 중단된 이후 북한은 미국과의 관계 개선에 매달렸다. 북한 생존의 열쇠를 미국이 쥐고 있다고 인식한 것으로 보인다. 또한 세계 질서의 헤게모니를 미국이 장악하고 있기 때문에 미국을 통하지 않고는 일본과의 수교도 불가능하다고 판단한 듯하다. 북한은 미국에 의하여 제기된 핵개발 의혹을 미국과의 협상 수단으로도 활용하였다. 당시의 현안은 북한의 핵개발 의혹을 확인하기 위한 핵사찰 문제였다. IAEA(국제원자력기구)가 북한에 대한 임시·일반사찰을 실시(1992.5~1993.2)한 결과 북한 측이 IAEA에 제출한 최초보고서와 사찰 결과 간에 중대한 불일치가 발견되고 이를 해소하기 위해 IAEA는 북한에 대하여 특별사찰을 요구하였다. 이에 대하여 북한은 미국이 IAEA를 움직여 북한을 압살하려한다고 비난하면서 1993년 3월 12일 NPT(핵비확산조약) 탈퇴를 선언함으로써 핵문제를 수단으로 핵비확산을 추구하는 초강대국 미국과 직접 상대할 수 있게 되었다. 북한은 핵문제를 오히려 미국과의 관계 개선을 위한 협상카드로 활용한 것이다. 1년 반여만의 긴 협상 끝에 1994년 10월 21일의 미북 제네바 합의서가 도출되어 북한은 미국과의 관계 개선의 길을 열었다.

북한은 핵문제를 카드로 하여 미국과의 관계 개선을 이끌어내고 경수로를 지원받게 되었으며, 미국은 경수로 건설비용을 한국과 일본이 부담함으로써 재정 부담이 없이 북한의 핵개발 포기과 특별사찰 수용이라는 성과를 거두었다.

제네바합의 이후 미국의 대북제재가 어느 정도 완화되는 등 관계 개선에 진전이 있었지만 1995년 NPT체제가 영구갱신된 이후 미국의 제네바합의에 대한 관심은 식어지고 오히려 북한의 미사일문제로 관심을 옮겼다.<sup>6</sup> 미사일문제 관련 협상중이던 1998년 8월 북한이 장거리미사일 실험발사가 있는 후, 1994년 북·미 간의 제네바합의가 북한 핵개발을 동결시키기는 했으나 미사일문제를 제외시킴으로써 북한의 위협을 근원적으로 제거하지 못했다는 비난은 가중되고 대북정책의 변화가 요구되었다. 이에 미국 행정부는 대북한정책을 전면 재검토하는 차원에서 동년 11월 윌리엄 페리(William Perry) 전 국방장관을 대북정책 조정관으로 임명하여 대북정책권고안을 작성케 했다.

페리는 이듬해 5월 25일에서 28일까지 북한을 방문하여 김영남 최고인민회의

<sup>6</sup> 조재길, 『북핵위기와 한반도 평화의 길』, p. 373.

상임위원장과 강석주 외무성 제1부상과 만나 포괄적인 대북협상안을 제시하고 북한측의 반응을 점검했다. 제시된 포괄적 협상안의 주요 내용은 ‘북한이 핵개발을 동결하고, 미사일 개발 및 수출을 중단하며, 남북기본합의서를 충실히 이행한다면, 미국은 김정일 체제유지를 보장하고, 북·미수교는 물론 북·일수교도 보장하고, 식량지원을 포함한 모든 경제지원을 약속한다’는 것이다. 그리고 한국과 일본을 사전 방문하여 양국의 입장을 정리하고, 한·미·일 3국의 대북관계가 균형있게 추진되어야 한다는 원칙하에 보고서를 완성하였다.

페리보고서는 10개월간의 조사연구를 거쳐서 1999년 10월 12일 페리보고서가 발표되었다. 페리보고서는 ‘북한문제’ 해결을 위한 단계적 포괄적 해법을 제시하였다. 단기적 목표로서 북한이 미사일 재발사를 중단하고 미국은 이에 상응하여 미국은 대북경제제재를 일부 해제하고 일본과 한국도 적절한 조치를 취하도록 하였다. 중기적 목표로서 북한의 핵·미사일 개발계획을 완전히 중단시키고 북·미관계정상화를 추진하며, 장기적 목표로서 한반도 및 동아시아에서 냉전을 종식시키는 안을 포함하고 있다. 페리보고서는 이러한 목표를 원활하게 달성하기 위해서 포괄적이고 통합된 접근방식을 취할 것을 제안한 것이다. 이 보고서는 대북정책 수립과 집행의 일관되고 체계적인 체제구축을 의미하고, 한반도의 평화체제 구축을 위한 틀이 마련되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.<sup>7</sup> 미국이 세계 경영차원에서 대량살상무기의 비확산이란 관점으로 대북문제를 접근하고 있는 반면 한국은 냉전체제의 해체라는 보다 근본적이고 종합적인 ‘포괄적 접근’을 취하고 있었던 점을 감안한다면 페리보고서는 큰 진전이였다.

그러나 미국 공화당은 페리보고서를 비판하고, 공화당의원들의 의회내 북한자문단을 구성하여 대북정책보고서 발간(11.3)함으로써 미국내 대북정책은 합의를 도출하지 못하고 분열되었다. 이런 상황에서 클린턴 정부는 페리보고서에 의거 북·미포괄적 협상을 논의할 고위급 회담 준비를 위하여 1999년 11월 15-19일간 베를린에서 회담하였으나, 양국은 대북제재 추가완화, 연락사무소 설치, 북한의 미사일 실험발사 중지 보장방안, 고위급회담 실현방안 등을 논의하였으나 회담의제 선정에 관한 양측의 입장차이로 회의는 성과없이 끝났다.<sup>8</sup> 북·미 포괄적 협상을 의제로 한 베를린 회담에 대해 미국 공화당의 비판이 고조되었다.

<sup>7</sup> 이대우, 『페리보고서의 의미』 (세종연구소, 1999).

<sup>8</sup> 박영호, 『한·미안보관계의 변화와 북·미관계의 전망』 (통일연구원, 2006), pp. 74~75.

이후 북한은 외무성 대변인 담화(1999.12.8)를 통하여 클린턴 행정부와의 대화 지속에 대해 회의적 반응을 보였다. 이어서 북한은 미국 공화당의 반대를 돌파하고 미국과의 관계 개선을 촉진하기 위하여 남북정상회담에 호응하였다. 남북관계에서 이산가족 상봉 등 몇가지 화해 제스처 거쳐 2000년 10월 조명록이 워싱턴 방문하였고 미국은 남북정상회담이후 남북관계의 급진전이 한·미동맹과 주한미군에게 영향을 미치는 것을 경계하였으나 클린턴 행정부는 변화된 남북관계 개선에 적응하기 위하여 2000년 10월 조명록 국방위 제1부위원장의 방미를 수용함으로써 한편으로는 북·미관계 개선을 시도하고 다른 한편으로는 한·미동맹의 재조정을 시도하였다.<sup>9</sup> 2000년 10월 북·미공동코뮤니케 발표로 북한의 핵 및 미사일 포기과 북·미수교, 클린턴의 평양방문을 합의하였다. 올버라이트 미국무장관이 평양을 방문하여 클린턴 대통령의 방북을 준비하였으나 부시대통령 당선으로 평양방문 계획은 취소되고 말았다.

## 나. 소결

이 기간 동안 미국은 두가지 전략적 목표를 동시에 추구하였기 때문에 핵문제의 진전이 더디었다. 한편으로는 NPT 체제유지를 위하여 북핵문제를 해결해야 하는 과제를 안고 있었던 반면, 다른 한편으로는 북핵문제를 미국의 MD체제 구축을 위하여 활용한 측면이 있었다.

소련붕괴이후 타겟을 상실하여 존폐의 기로에 있던 미국의 MD계획에 가속도를 붙인 것은 1992년 11월 북한이 핵무기를 개발하고 있다는 의혹이 제기된 것과 1993년 5월 노동 1호 미사일을 시험 발사한 사건이다. 미국과 일본은 1993년 9월 27일 북한의 노동 1호 미사일에 대응하기 위한 TMD 실무회담을 가졌는데 미국이 일본에게 TMD에의 참여를 종용하기 위한 회담이었다. 미상원은 1999년 3월 17일 북한의 미사일 위협 등에 대처하기 위하여 NMD 구축을 결의하였고 하원은 이 법안을 그 다음날 표결에 부쳐 NMD계획은 사실상 확정되었다. 1999년 11월 5일 미국의 월터 스로우컴 미국 국방부차관이 국제전략연구소(CSIS)에서 행한 연설에서 미국은 향후 15년 동안 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM) 위협에 직면할 가능성이 가장 높은 것으로 전망하고 이에 대응하기 위하여 1단계로 2005년까지 알래스카에 NMD체제를 구축할 것이라고 발언하였

<sup>9</sup> 조성렬, 미발표 글.

다. 그런데 몇 차례의 NMD 미사일 요격실험이 실패하게 되자 클린턴 대통령이 최종 결정을 차기 정부로 이양하였다. 부시행정부가 출범하자마자 가장 중요한 대외정책의 하나로 MD계획을 추진한 이유가 이러한 맥락에서이다.<sup>10</sup>

미국의 이러한 전략 때문에 북한은 핵문제 및 미사일문제 협상에서 미국이 북한의 군사적 위협을 무시하지 못할 수준으로 무력시위를 하는 방법을 선택하였다. 지속적으로 미사일과 핵무기를 개발하는 전략을 선택하였고 협상이 교착상태에 빠질때마다 무력시위를 하였던 것으로 볼 수 있다.

그럼에도 이 기간동안 북한과 미국간에 상당한 관계진전이 있었고 미국의 북한에 대한 경제제재의 많은부분이 해제되었으며 클린턴 대통령이 북한을 방문할 경우 양국관계정상화가 실현될 수 있는 단계까지 진전되었다.

### 3. 부시 1기 행정부 시기

클린턴 행정부하의 미국의 대북정책은 ‘포용정책’으로 불려졌고 대화를 통하여 북한의 핵문제와 미사일문제를 풀어간다는 입장이었다. 그리고 클린턴 정부 말기에 조명록 특사 파견 시 발표한 북한과의 공동 코뮈니케는 양국 간에 적대관계를 청산하고 관계를 정상화하기 위하여 노력한다는 데 합의하였다.

그런데 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북정책을 전면 수정하였다. 부시 행정부의 대북정책은 전임 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 반작용인 동시에 김대중 정부의 한국의 대북정책에 대한 반작용이라고도 볼 수 있을 것이다.

2001년 1월 부시행정부의 출범과 9·11테러로 북·미 관계는 전면 경색되고 말았다. 특히 2002년 10월에 불거진 제2차 핵문제로 북·미대결 구도는 더욱 심화되었다. 부시 행정부는 출범부터 북한에 대한 불신 및 거부감을 표출하며 강경정책을 추진하였다. 미국의 북한에 대한 포용정책의 퇴출이라고 볼 수 있다. 클린턴 정부의 대북정책은 북한에 대한 포용정책으로 특징 지워졌는데 북한을 포용함으로써 북한의 개혁·개방을 유도하고 남북 간에 점진적 화해를 주도하여 북한을 소프트랜딩시키는 데 이바지한다는 목표에 기초해 있었다.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> 서재진 외, 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』 (황금알, 2004) 참조.

<sup>11</sup> 클린턴 행정부가 대북 포용정책을 추진한 배경에 대하여 다른 평가도 있다. 가령, 미국은 북한이 조만간 붕괴할 것이라고 전제하고 군사적 수단 등 비용이 많이 드는 정책보다는 붕괴를 기다리는 안전한 정책으로서 포용정책을 추진하였다는 것이다.

그런데 부시 행정부는 이전 클린턴 행정부의 대북 포용정책을 근본적으로 수정하였다. 부시 행정부의 출범 초기에 발간된 미국 NIC(국가정보회의) 한 보고서의 서론에 그 기관의 입장이 잘 드러나 있다. 보고서에 의하면 북한이 국제사회의 경제지원을 얻고 정치적 인정을 받으면 북한에 대한 미국의 영향력이 감소할 것이라고 평가하고, 미국은 대북 포용정책을 폐기해야 한다고 주장하였다. 또한 남한과 중국(과 일본) 등의 다른 나라들이 북한과 관계를 개선하면 미국이 북한을 통제할 수 있는 능력은 감소할 것으로 보았다. 가장 중요한 것은 북한에 대하여 미국이 포용정책을 추진한다면 이것은 지난 50년간 북한을 주요 적대국이자 군사적 위협국이라고 보아왔던 미국의 안보 패러다임이 무너지는 것이 되며, 주한미군 주둔의 명분을 약화시키며, 미국적 가치에 도전하는 나라에 원조를 주고 협상을 추구하면 미국적 가치와 규범을 훼손한다고 보았다.<sup>12</sup> NIC의 이 입장은 지금까지의 부시 행정부의 대북정책과 유사하다는 점에서 이 문건의 주장을 증시할 필요가 있다.

이런 맥락에서 본다면 부시 행정부의 대북 강경책은 클린턴 정부의 북한에 대한 접근법을 근본적으로 수정한 셈이 되는 것이다. 부시 행정부는 클린턴 정부의 대북정책을 이어받을 의도가 없으며, 미국이 빠른 시일 안에 북한과의 미사일 회담에 나서지 않을 것임을 밝히기도 하였다.

북한을 테러지원국으로 규정하고 있는 미국은 부시정권 초기부터 추진했던 북한에 대한 강경정책을 9·11테러사건을 계기로 더 강화하였다. 테러사건이 일어난 이듬해 2002년 연두 국정연설에서 부시대통령은 북한, 이란, 이라크를 ‘악의 축’으로 규정하였다. 또 9·11테러사건 이후 변화된 미국의 대외정책이 2002년 9월에 발표한 ‘국가안보전략’에 반영되어있는데, 북한은 미국의 새 국가안보전략의 주요 우려국으로 지목되었다.

앞서 인용된 NIC 보고서의 입장과 이후 부시 행정부의 대북 태도로 볼 때 ‘북한 미사일 문제 해결’ 보다는 ‘북한 미사일문제 이용’에 더 관심이 많았던 것으로 평가할 수 있다. 김대중 대통령이 부시대통령의 취임직후에 미국을 방문하여 대북정책의 변화를 설득하였으나 실패한 것은 미국의 이러한 의도 때문인 것으로 볼 수 있다.

<sup>12</sup> US National Intelligence Council, “North Korea’s Engagement: Perspective, Outlook, and Implication Conference Report” (May 2001), p. 6.



9·11테러가 발생한 것은 북한에 대한 미국의 이러한 입장을 강화하는 쪽으로 작용하였다. 미국은 북한을 포함한 몇 개의 아랍국을 ‘악의 축’이라고 규정하고 테러전쟁의 대상으로 지목한 것이다.

이라크전쟁을 준비하던 시점이던 2002년 10월 미국은 북한이 또 고농축우라늄(HEU)을 이용한 핵무기를 개발하고 있다고 제2차 북핵문제를 제기하였다. 9·11테러 사건 이후 미국의 가장 큰 관심이 대테러전쟁인 것은 잘 알려져 있으며 아프카니스탄 공격 이후 이라크에 대한 전쟁이 미국의 가장 큰 관심사였다는 것도 사실이다. 유엔안보리의 반대에도 불구하고 전쟁을 감행한 것을 보면 미국이 이라크전쟁에 필요한 명분확보에 얼마나 집착하고 대비 했는지를 알 수 있다. 대테러전쟁이 대아랍국 전쟁이라는 비난을 피하기 위하여 북한을 테러와의 전쟁의 대상에 포함시켰다는 지적이 바로 이러한 맥락에서 나온 것이다. 대테러전쟁 수행에 필요한 명분으로 북한의 ‘악의 축’ 이미지가 이용된 셈이다.

2002년 10월 제2차 북핵사태이후 미국은 북한이 제네바합의를 위반하였다고 선언하고 연간 중유 50만톤 지원을 중단하였고 경수로 건설사업을 중단하였다. 이에 대응하여 북한은 제네바 합의이후 봉인하였던 영변 원자로 봉인을 해제하고 플루토늄 생산을 재개하여 결국 2006년 10월 9일 핵실험을 강행하기에 이르렀다.

부시행정부는 북한 미사일문제와 북핵 문제를 한반도 현상유지 목적과 부시행정부의 대외정책에 활용한 측면이 많다. 정권초기에는 MD 체제 구축을 위하여 북한의 미사일 및 핵문제를 이용하였고, 2002년 10월에는 이라크전쟁의 대테러전쟁 명분 만들기를 위하여 고농축우라늄(HEU) 문제를 과장한 측면도 지적되고 있다.

북한이 1994년 제네바 합의이후 또는 2002년 10월 제2차 북핵사태이후 북한이 핵개발 계임을 벌이는 주된 이유는 당면한 경제난 해결에 긴요한 자본 및 기술도입을 위해서 미국과의 국교정상화가 긴요한 바, 이를 위한 협상카드로 핵문제를 활용하였다고 볼 수 있다.<sup>13</sup>

또한 동시에 북한으로서는 미국이 아프카니스탄에 이어 동맹국들의 반대에도 불구하고 이라크에 대한 일방적인 공격을 가하는 미국을 보며 국가안보에 대해 심각한 위협을 느꼈을 것이다. 핵개발 포기의 조건으로 미국과 불가침조약 체결을 요구한 것은 이러한 절박감에서 비롯된 것이다. 그리고 국가안보를

<sup>13</sup> Selig Harrison, “북한 핵위기 해소하기,” *KISON Newsletter*, No. 511 (July 22, 2003).

보장받기 위하여 핵개발이라는 최후의 보루를 준비하고 있었을 수도 있다.<sup>14</sup>

요컨대, 북한은 국제사회에 편입하여 국제사회의 금융지원이나 기술지원을 받지 않고서는 경제난을 해결하기 어렵기 때문에 북한을 고립시키고 있는 미국의 현상유지 전략을 깨뜨리기를 희망하였다. 그에 반해서 미국은 당시까지는 한반도의 현상유지(status quo)를 목표로 하고 있었기 때문에 핵문제 해결에 적극적이지 않았다. 미국이 의도적으로 핵문제 해결을 지연하고 있다는 비판이 미국의 의회에서 나왔다. 미국 상원 외교위원회 민주당 간사인 조셉 바이든(Joseph Biden) 의원은 지난 2004년 1월 29일 조지타운대학에서 열린 군축협회 회의의 연설에서 부시 행정부의 대북협상 태도를 ‘위험한 지연전술’(dangerous delay)이라고 비판하면서 진지한 대북협상을 촉구하였다. 브루스 커밍스 시카고대학교수와 로버트 갈루치 전 미국 국무부차관보도 클린턴 행정부 말기에 북한의 농축 우라늄 프로그램 징후를 포착했다고 밝힌 바 있듯이 부시 행정부는 북한의 HEU 문제를 시의적절하게 한반도와 동북아 상황진전에 제어카드로 활용하고 있음을 알 수 있다. 미국은 북·미관계 개선을 촉진하기 보다는 지연하여 동북아에서 냉전의 구도가 지속되기를 바라는 것이 아닌가 하는 의구심이 드는 대목이다.

사실, 부시행정부의 북한 미사일문제와 북핵 문제를 한반도 현상유지 목적과 부시행정부의 대외정책에 활용한 측면이 많다. 정권초기에는 MD 체제 구축을 위하여 북한의 미사일 및 핵문제를 이용하였고, 2002년 10월에는 이라크전쟁의 대테러전쟁 명분 만들기를 위하여 고농축우라늄(HEU) 문제를 과장하였다는 것은 최근 미국의 HEU 문제의 down play 기도에서 잘 드러난다.

#### 4. 부시 2기 행정부 시기

제2기 부시행정부 출범과 라이스 국무장관 취임이후 미국은 대외정책 전반에서 변화를 시도하였다. 2005년 5월에 켈리코 보고서가 보고되었으며, 2005년 9월 이란 아흐마디나제드 대통령 취임으로 이란 핵문제 악화된 것을 계기로 미국은 이전의 소극적이던 6자회담 전략에서 적극적으로 선회하여 9·19공동성명을 채택하였다. 그런데 미국은 동시에 BDA 금융제재를 가함으로써 북한에 대

<sup>14</sup> 조재길, 『북핵위기와 한반도 평화의 길』, pp. 372~373.

하여 강은 양면 전략을 추진하였는데 이는 미행정부내 강경파와 온건파의 갈등의 산물로 평가된다.

BDA 금융제재 국면에서 북한은 2006년 7월 미사일 시험발사와 2006년 10월 9일 핵실험 강행으로 미국을 압박하였으며, 북한의 핵실험이후 미국은 유엔제재 등의 압박 강화와 동시에 북한과의 협상을 모색하였다.

북한의 핵실험은 미국의 레드라인을 넘은 것으로 판단할 수 있다. 미국이 더 이상 핵개발의 지속을 방치할 수 없는 상황으로 악화된 것이다.

2·13합의는 미국의 압박의 산물이기도 하지만, 동시에 포괄적 접근법의 산물이기도 하다. 라이스 미국무장관의 자문관이었던 켈리코 교수는 압박과 보상의 양면적 접근이 북한으로 하여금 2·13합의에 호응하게 한 것이라고 주장한다.<sup>15</sup> 그는 미국이 두개의 트랙으로 북한에 압박을 가하였으며 그 압박의 결과 북한의 타협으로 나온 것이 2·13합의라고 본다. 두가지 트랙의 압박의 하나는 외교적 압박이며 다른 하나는 방어적 압박이다. 외교적 압박은 서로 경쟁적이고 분열되어 있던 중국, 일본, 러시아를 하나의 공동의 목적으로 단결시키는 것이고, 방어적 압박은 북한에 대하여 국제금융시스템을 보호하는 조치를 취함으로써 북한 지도부에게 부정확한 자금의 돈세탁 등의 방식은 생존을 도모하는 해법이 될 수 없다는 것을 분명히 보여주는 것이다. 그에 의하면 미국은 2005년 후반에 두가지 북한 압박책을 동시에 가동하였다. 2005년 9월에 남한, 중국, 일본, 러시아를 다 움직여서 9·19공동성명을 도출하였고, 동시에 BDA 금융제재를 가함으로써 북한에 대하여 통치자금을 동결시켰다.

그 다음에 부시행정부는 압박후에 사용할 '새로운 외교적 구상'을 준비하였는데 그것이 '켈리코 보고서'로 알려진 보상책이다. 부시 행정부내의 토론과정에서 북한을 움직이기 위하여 미국이 어느 정도까지 나가야 할지에 대한 불확실성이 노정되었고 의견이 갈렸지만 새로운 접근법을 준비하고 있었다고 한다.

그 사이에 북한은 BDA 금융제재로 매우 큰 타격을 받았고, BDA 제재 해제를 요구하며 6자회담을 보이콧하고 2006년에 미사일 시험발사와 핵실험을 강행하였다.

북한의 핵실험후에 라이스장관은 그동안 양성해놓았던 외교관계를 동원하여 1953년이후 북한에 대하여 가장 강력한 조치인 유엔안보리 결의안 1718호를 도

<sup>15</sup> Philip Zelikow, "The Plan That Moved Pyongyang," *The Washington Post*, February 20, 2007.

출해내었다. 미국이 북한에게 북한핵에 반대하는 지역내 관련국들의 유대가 얼마나 강한지를 보여주었다는 것이다.

그리고 미국은 다음 수순으로 옮겨서 사태가 더 증폭되는 것을 막는 조치를 취하였다. 즉, 같은 달에 중국 후진타오 주석과 부시대통령이 북한 문제에 대한 전략적 이해에 도달하는 조치를 취하였다. 외교적 해결의 기회를 한번 더 주는 것으로 합의하였다. 이 외교적 이해를 정책으로 실행하기 위하여 두단계의 전략을 개발하였다. 첫 단계는 6자회담을 열어서 초기이행조치를 합의하게 하여 핵실험의 효과를 상쇄시키고 핵프로그램을 중단시키며 IAEA 사찰체제로 복귀시키는 것이고, 두 번째 단계는 비핵화, 경제협력 관계 구축, 관계정상화, 평화체제 등의 다면적 분야에서 동시행동의 방식으로 접근하는 것이다. 압박이 작동했고, 외교도 진가를 발휘하였다는 것이다.

이러한 입장은 국무부자문관을 지낸 필립 켈리코의 설명이라는 점에서 미국 무부의 전략일 수도 있고 사후 정당화의 논리일 수도 있다. 그렇지만 외교적 접근과 BDA 금융제재 및 유엔안보리 제재에 못 이겨 북한이 핵을 포기하는 합의문에 합의했다기 보다는 미국이 제시한 포괄적 접근법이 보상으로 제시되었기 때문에 북한이 호응하였다고 볼 수 있다.

### Ⅲ. 북핵문제에 대한 미국의 포괄적 접근법 및 2·13합의의 형성배경

2002년 10월 제2차 핵문제 돌출이후 타협없이 벼랑끝으로 치닫던 북한과 미국간에 2·13합의가 이루어진 것에 대하여 미국의 갑작스런 태도변화 때문이라고 보는 것이 일반적 평가이다. 미국이 지금까지 북한에 일방적 항복을 요구하며 대화를 기피하고, BDA 금융제재, 유엔안보리결의안 1718호를 시행하면서 압박 일변도의 정책을 추진해왔기 때문이다. 그러나 이를 미국이 북한에 밀려서 갑자기 태도변화를 한 것으로 평가하는데는 문제가 있다. 미국의 북핵 해법 및 미국의 대북정책, 미국의 대한정책, 미국의 동북아정책, 미국의 세계전략에 변화가 있었기 때문이다. 북한핵이라는 하나의 변수에 의하여 미국이 급작스럽게 태도를 바꾼 것이 아니다. 미국의 일련의 정책변화의 배경을 차례로 살펴보자.

## 1. 대내정치적 배경

미국이 갑작스런 정책변화를 행한 배경이 무엇인지에 대한 문제제기가 많다. 가장 직접적인 근인은 지난 2006년 11월 미국 중간선거에서 의회권력을 민주당에 넘겨주게 되었기 때문으로 볼 있다. 선거 바로 다음날 부시대통령이 럼스펠트 국방장관을 경질한 것으로 보아 대외정책의 실패에 대하여 미국국민이 정책변화를 요구한 것으로 보고 실행에 옮긴 것이다. 이런 맥락에서 북핵문제를 비롯한 일련의 대외정책에서 변화를 추진하기 시작하였다. 이러한 즉각적인 태도 변화는 내년 11월의 미대선을 의식한 측면도 있는 것으로 보인다. 중동정책의 실패를 만회하기 위하여 성공적인 레거시를 만들어 북핵문제를 해결해야 하는 시점이다.

지난해 11월 중간선거에서 상·하 양원을 장악한 야당인 민주당이 부시의 일방주의(unilateralism) 외교에 대한 비판수위를 높이고 있다. 부시대통령은 선거 직후 일방주의 외교의 주역인 럼스펠트를 해고시켰고 적과 대화하는 것이 외교라며 북한과 이란, 시리아 등과 직접대화를 요구하는 민주당의 요구를 외면할 수 없는 실정이다. 또한 2008년 11월 대선을 앞두고 북핵문제를 이대로 방치할 경우 선거에 불리하다고 판단한 것으로 보인다.<sup>16</sup>

부시행정부의 선거직후의 이러한 정치적 조치는 선거를 통하여 정책이 심판을 받았다고 판단하기 때문에 내놓은 일련의 반응이기도 하지만, 부시 2기 행정부 출범부터 준비된 변화이기도 하다. 부시 2기 행정부의 출범과 더불어 취임한 곤돌리자 라이스 국무장관이 그러한 일련의 변화를 주도하였다. 이러한 변화의 흐름에서 중간선거가 방아쇠당기기의 역할을 한 것으로 볼 수 있다.

부시행정부가 북핵문제에서 접근법의 급격한 변화를 보인것은 부시 대통령의 흥중엔 ‘어느 한 군데 답이 안 나오는 중동’(이라크·이란·팔레스타인)과 달리 ‘거 래할 의사 하나는 뚜렷한 북한’과 빅딜을 할 수 있다는 점도 중요한 요인으로 작용한 것 같다. 그런 맥락에서 북한이 미사일을 발사한 두 달 뒤인 지난해 9월, 부시 대통령은 딕 체니 부통령과 도널드 럼즈펠드 당시 국방장관을 불러 “북한은 라이스에게 말길 테니 지켜만 보라”고 주문했다고 한다. 부시-라이스-크리스토퍼 힐로 이어지는 북핵 단일 라인이 북핵해결을 위한 가동을 개시한 것이다.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Joseph Bermudez, 『인터내셔널 헤랄드 트리뷴』, 2007년 2월 15일.

<sup>17</sup> 『중앙일보』, 2007년 3월 31일.

## 2. 중동에서의 위기와 중국정책의 변화

부시 행정부의 대외정책의 변화에서 가장 큰 변화의 동인은 중동에서의 이라크전쟁의 악화와 이란핵문제에서 오는 것으로 볼 수 있다. 이라크와 이란은 미국의 유일 패권국가로서의 위상을 유지하기 위하여 결정적으로 중요한 곳이다. 그런데 이라크 전쟁이 점차 수렁으로 빠지고, 점령이 완료된 것으로 평가되었던 아프카니스탄에서의 저항세력의 반격은 매우 우려할 만한 상황이며 이러한 미국의 약점을 기회로 이란은 핵문제에서 더욱 강경한 입장이다. 중동지역에 석유 자원을 겨냥해서 시작된 아프카니스탄 전쟁과 이라크전쟁이 수렁으로 빠져들어 실패할 경우 미국의 국가이익은 크게 훼손당하게 된다.

미국의 전략의 하나는 대테러전쟁이라는 명분으로 수행하고 있는 이 전쟁에서 중국의 협력이 필요하다. 중동에서 중국이 미국의 반대편에 서게 될 경우, 그리고 중국이 러시아와 연대할 경우 미국으로서는 큰 낭패를 보게 된다.

James Mann이 주장한대로 부시행정부는 2004년경부터 일방주의 노선에서 점차 현실주의 노선으로 변경하고 있었다.<sup>18</sup> 이라크전쟁 1년이 지난 시점에서 이라크에서의 폭력사태의 급증, 국제사회의 여론 악화가 부시로 하여금 강경노선을 재고하게 하였다는 지적이다. 미국의 외교전략이 일방주의에서 현실적 외교주의로 전환된 것이며 북핵문제에서 미국의 적극적 외교자세는 이러한 본보기를 보이는 것이다. 중동에서의 반미주의, 남미에서의 반미주의의 거센 바람앞에 미국은 고립되고 있다.

미국의 동북아시아정책은 동북아 국제질서의 재편과 중국의 협력을 필요로 하고 있다. 협력방안으로 중국과 안보협력을 강화하여야 하며, 하나의 중국정책을 확고하게 지지하여 대만문제를 안정시키고, 한반도와 일본 등 지역문제에 중국과 서로 협력하고, 중국을 대량파괴무기 확산방지, 테러와의 전쟁에 동참하도록 유도할 것을 제시하였다.<sup>19</sup>

제2기 부시행정부의 최우선과제는 흐트러진 동맹관계를 재정비하고 중국과 협력하여 동북아다자안보협력틀을 형성하는 등 새로운 동북아질서를 만드는데

<sup>18</sup> James Mann, For Bush, "Realpolitik is no longer a dirty word," *New York Times*, 2004년 4월 11일.

<sup>19</sup> William J. Perry & Ashton B. Carter, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Brookings Institution Press, 1999).

두고 있다. 미국이 대북정책에서 보인 급격한 변화는 중국에 대한 정책의 변화와 관련이 있다. 북한에 대한 적대정책은 중국과의 협력에 장애가 되기 때문이다. 이제 미국은 더 이상 동북아질서의 재편을 늦출 수 없다는 판단을 내린 것이다. 제2기 부시행정부에 들어와 한·미, 미·일 쌍무동맹을 바탕으로 하면서 중국과 협력을 통해 ‘동북아다자안보협력틀’을 만들어가는 방향으로 전략을 선회한 것이다. 2·13합의에 포함된 동북아다자안보협력 체제의 구축이라는 항목은 바로 미국의 이러한 전략이 표현된 것이다. 미국의 새로운 동북아 구상은 중국과 협력해 ‘동북아다자안보협력틀’을 만들어가는 것이다. 하지만 미국의 생각은 자신이 주도하던 동북아질서를 중국과 나누어 가지겠다는 것이라기보다는 한·미, 미·일 쌍무동맹을 바탕으로 동북아다자안보 틀속에서 중국을 관리하겠다는 의도가 더 강하다고 볼 수 있다.<sup>20</sup> 미국은 일본과의 동맹, 한국과의 동맹을 토대로 미국과의 협력관계를 하나의 동북아다자안보협력의 틀로 제도화하고 그 틀안에서 중국과 한편으로 협력을 하면서 한편으로는 중국을 그 틀내에서 관리 통제한다는 전략으로 볼 수 있다.

이처럼 미·중관계는 흔히들 말하는 중국 포위론의 단순논리로 볼 수 없는 관계로 진전되고 있다. 미국의 장기전략에서 중국이 전략적 경쟁자로 부상할 가능성은 항상 고려 변수중의 하나이지만 미·중관계는 현 국제질서하에서 협력부분 (특히 경제적 측면)이 더 크며, 그런 이유로 미국은 중국을 국제관계에서 중요한 이익을 공유하는 이익상관자(stakeholder)로 규정하고 중국을 동등하고 중요한 성원으로 간주하는 입장이다. 미국은 중국을 국제사회에서 대등한 위치에서 각종 현안에 대하여 공동의 책임의식을 가지고 상호협조해 나가는 상대로 보고 있다.<sup>21</sup> 그 배경은 무엇보다도 중동에서 대테러전쟁에서 중국의 지원이 필요하다. 주된 경계의 대상이 중동으로 이전되는 것을 의미한다.

G. John Ikenberry 프린스턴대 교수는 *Foreign Affairs* 2002년 9~10월에 부시대통령의 대외정책을 신제국주의라고 비판하였다.<sup>22</sup> 그런데 그는 2·13합의에 대해서는 부시행정부가 대화와 실용주의로 전환한 것으로 평가하였다.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> 조성렬, “미국이 그리는 새로운 동북아 구도,” 『신동아』, 2005년 11월호, p. 4; 조성렬, “9·19공동성명, 한·미 FTA, 그리고 민주주의 확산,” <www/Pressian.co.kr> (검색일: 2006.2.15).

<sup>21</sup> 이상현, “한·미 FTA와 전략적 유연성: 포괄적 동반자관계를 향한 포석,” <http://cafe.naver.com/aboutfta/419> (검색일: 2006.11.16).

<sup>22</sup> G. John Ikenberry, “American Imperial Ambition,” *Foreign Affairs* (September/October, 2002), p. 49.

<sup>23</sup> 『중앙일보』, 2007년 3월 5일.

### 3. 대한반도 정책의 변화

미국이 2·13합의에 호응하게 된 배경의 하나는 부시행정부의 한반도정책의 변화에 있다. 미국의 한반도정책이 이전까지의 냉전체제 현상유지 정책에서 현상변경 정책으로 변화한 것이다. 라이스 미국무장관이 취임한 직후부터 미국은 종전의 현상유지적 태도에서 벗어나 적극적으로 ‘현상변경’을 추구하기 시작하였으며 9·19공동성명과 2·13합의에서 북핵문제나 한반도 비핵화에 합의한데 그치지 않고 이를 발전시켜 한반도 및 동북아 냉전구조를 해체하고 평화체제를 구축하는 현상변경 정책을 제시하고 있다.

부시행정부가 이러한 정책변화를 하게 된 배경은 동북아에서 중국의 협력을 얻고 한국의 협력을 얻기 위해서는 북핵문제를 해결하고 한반도 평화체제를 구축하는 것이 불가피한 시대적 요구라고 본 것이다. 남한의 대북포용정책, 북한의 생존을 위한 미국과의 관계개선 요구와 이를 실현하기 위한 핵문제 벼랑끝 전술은 한반도 냉전구조 현상타파를 의미한다. 이에 대한 호응없이는 한·미관계의 긴장, 미·중관계의 긴장이 지속되기 때문이다.

이러한 부시행정부의 정책변화가 2·13합의가 이루어진 시점에서 일어난 것은 미국이 한·미동맹을 탈냉전기에 맞게 재조정하는 작업이 마무리되었기 때문인 것으로 이해될 수 있다. 1990년대 미·일동맹과 NATO를 탈냉전 상황에 맞게 재조정하는 작업이 끝났지만 한반도에서는 북한체제의 존재 등의 요인에 기인하여 한·미동맹 재조정작업이 중단되고 있었다. 그러다가 2003년 노무현정부부터 한·미양국은 군사분야를 중심으로 동맹 재조정 논의를 시작하였다. 현재는 PSI 부분참여, 제한적인 전략적 유연성의 수용, 전시작전통제권 이양문제와 한·미연합사 해체도 2012년 4월 17일로 합의되고, 한·미 FTA 타결이 임박함에 따라 한·미동맹의 재편논의는 거의 마무리 되어 이행만 남게되었다. 한·미 FTA로 동맹의 물질적 기초를 강화함으로써 한·미동맹은 지난날의 군사동맹에서 경제·외교안보를 망라하는 포괄적인 동맹으로 발전할 수 있는 발판이 마련되었다. “호혜적이고 포괄적이며 역동적인 동맹” (2005.11.17 한·미공동선언문)으로 거듭날 수 있게 되었다.<sup>24</sup>

이는 한국의 세계 10대 경제대국으로의 성장과 민주주의의 발전과 같은 국력

<sup>24</sup> 조성렬, “한·미관계의 재정립 방향,” 『戰略硏』, 2007년 2월 27일, pp. 25~26.



의 신장뿐만 아니라 중국의 급부상으로 인한 지정학적 요구가 상호작용하여 한·미동맹이 질적으로 한단계 더 도약하는 수준으로 발전하게 된 것으로 볼 수 있다. 동북아다자안보협력체제가 구축될 경우 동북아에서 중국의 위상이 강화되며 동시에 이를 견제하기 위해서 한국의 영향력 강화가 필요하다. 한·미동맹을 미·일동맹의 하위수준으로 보던 개념에서 한단계 더 격상된 동맹으로의 발전을 의미하는 것이다.

이런 맥락에서 미국은 경제적인 유대가 중국쪽으로 기울고 있는 한국과의 경제관계를 공고히 하고자 일본에 앞서 한·미 FTA를 타결하였다. 미국은 한국의 전략적 가치를 재평가하고 한국을 지난날의 군사동맹에서 정치·외교·안보를 망라하는 포괄적 동맹으로 발전시키고자 하는 것이다. 이제는 한반도 냉전구조가 해체되더라도 미국이 원하는 방식의 한·미동맹 관계를 유지할 수 있고 한국이 반미친중으로 경도될 우려가 없다고 판단하고 있기 때문일 것이다.<sup>25</sup> 한·미동맹의 재조정이란 냉전시대의 동맹관계를 넘어서 한국전쟁 종전선언과 평화체제 구축을 통하여 탈냉전 시대에 맞게 재조정하는 것으로 볼 수 있다. 한국과 중국의 견제 때문에 유엔안보리 상임이사국 가입이 좌절된 일본에 비하면 한국이 통일될 경우 일본보다 더 유용한 미국의 동맹국이 될 수 있을 것으로 판단했을지도 모른다.

그런 점에서 2·13 합의는 미국의 새로운 한반도정책 구상을 실행으로 옮기는 합의라는 점에서 한반도의 통일과 한·미관계의 공고화를 촉진하는 역사적 전환점이 되는 사건이라고 볼 수 있다. 졸릭 전 부장관은 미국의 대한정책변화는 일본인 납치자 송환과 북한이 개혁을 위한 에너지 및 경제지원, 중·일간 관계개선까지 유도해 향후 한반도 통일 환경을 조성할 것이라고 내다보았다.<sup>26</sup>

한반도에 대한 이런 발상의 전환이 있었기 때문에 북핵문제에 대한 포괄적인 접근법이 가능했다. 한반도정책의 재조정의 기초에 맞추어 미국은 보다 유연한 새로운 대북정책을 준비하고 있었다. 미국이 북한에 대해 새로운 접근을 검토하기 시작한 것은 제2기 부시행정부 출범과 더불어 임명된 라이스 국무장관의 등장 때로 거슬러 올라간다. 2005년 초 콘돌리자 라이스 국무장관의 정책보좌관 필립 젤리코(Philip Zelikow) 버지니아대 역사학 교수가 작성한 ‘젤리코 보고서’가 새로운 접근법의 보고서이다. 보고서는 “지금까지 미국의 대북 접근은 핵

<sup>25</sup> 박영호, 『한·미안보관계의 변화와 북·미관계의 전망』 (통일연구원, 2006), pp. 74~75.

<sup>26</sup> Robert Zoellick, “Long Division,” *The Wall Street Journal*, 2007년 2월 26일.

폐기라는 한개의 차로뿐이었다. 한개의 차로로는 북핵이란 복잡한 문제를 풀 수 없었다. 차로를 적어도 5개로 늘려 한꺼번에 접근해야 한다”고 주장했다. 즉 테러지원국 지정 해제, 에너지 및 경제 지원, 대미 관계 정상화, 평화협정 체결 등 북한의 관심사 전반을 핵 문제와 동시에 해결하는 입체적 접근이 북한의 핵 폐기를 끌어 낼 수 있다는 것이다.

이것은 북핵문제와 평화협정 체결을 동시에 논의하는 새로운 대북접근법으로서 북핵문제를 한반도 평화체제 구축으로 풀어야 한다는 완전히 새로운 발상으로서 ‘광범위하고 새로운 대북접근법’으로 불려지고 있었다. 그러나 체니 부통령을 포함한 잔존 네오콘 그룹에 의하여 거부되었다가 2006년 5월 다시 백악관이 다시 검토하였다고 *New York Times*가 보도함으로써 알려지게 되었다.<sup>27</sup> 북핵문제의 근원은 미국의 대북적대정책이며, 미국의 대북적대정책이 해소되면 북핵문제가 해소된다는 북한의 해법으로서 53년간의 전쟁 지속상태를 끝내는 것이 문제해결에 도움이 된다는 것이다.

이 보고서가 보고된 이후부터 부시 행정부 내에선 ‘광범위한 대북 접근’이란 용어가 사용되기 시작했다. 부시 대통령이 2006년 4월 후진타오 중국 국가주석이 워싱턴을 방문했을 때 백악관 오찬 회동에서 “김정일 위원장에게 평화협정을 제안하면 어떨겠느냐”며 중국측에 의사타진을 했었고 이에 대해 후주석은 “잘은 모르지만 김위원장님이 변화하기를 원한다고 생각한다”면서 “덩샤오핑이 지난 70년대 말 개방조치를 취한 것은 외부환경이 전혀 위협적이지 않아서 가능했던 것이 아니겠느냐, 김위원장도 외부로부터 긍정적 신호를 받았더라면 좀 더 쉽게 변화할 수 있는 가능성이 있었지 않았겠느냐”고 말했으며 부시 대통령은 “우리가 평화협정을 제안하면 어떻게 될까요?”라고 질문했다고 밝혔다. 실제 부시 대통령은 북한이 변화할 수 있도록 우호적인 환경을 조성하고 있으며 2·13합의를 통해 한반도의 평화와 화해, 동북아의 미래안보 구축의 장을 열어가고 있다고 밝혔다. 2·13합의에 나타난 부시행정부의 대북정책은 비핵화뿐만 아니라 한반도와 동북아의 오랜 갈등구조를 청산하려는 큰 그림에서 비롯되었다고 주장하였다.

졸릭은 이 같은 대화결과 미국은 최근 6자회담에서 초기조치를 북한의 비핵화 및 한반도 평화의 시작으로 삼는 접근방식을 선택하게 되었다고 지적하였

<sup>27</sup> David E. Sanger, “U.S. Said to Weight a New Approach on North Korea,” *New York Times*, May 18, 2006.

다. 또한 그는 미국의 북핵 해법이 한반도 문제의 보다 근원적인 해결의 시각으로 접근하고 있으며, 이번에 타결된 2·13 북핵 6자회담 결과를 단순히 북핵문제 해결에 그치는 것이 아니라 향후 수십년간 동북아 안보의 틀을 구축하는 첫걸음으로 생각하고 있다고 평가하였다.<sup>28</sup>

부시정부의 이러한 대한정책의 변화가 없었다면 북한과 수교를 약속하는 9·19공동선언과 2·13합의와 같은 방식의 미국 대응이 나올 수 없다. 오히려 BDA 제재, 유엔안보리 결의안 1718호식의 제재가 계속되었을 것이다. 왜냐하면 북핵포기의 대가로 미국이 북한에 주는 보상은 북·미수교와 정전체제를 평화체제로 전환하는 내용을 담고 있는데 이 합의문이 실현될 경우 미국 대한반도 정책의 지각변동을 의미하기 때문이다.

#### 4. 이란 핵문제 해결을 위한 성동격서 전법

2·13합의는 이란핵문제 해법과도 관련이 있다. 9·19공동성명이 북한핵문제 해법으로서 포괄적 접근법(broad new approach)이 제시된 것은 북한의 핵계임이 이란이 따라하는 모델이 될 수 없도록 미리 차단하자는 것도 한 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.<sup>29</sup> 이란 핵문제가 심각해지자 북핵 해법도 영향을 받은 것으로 볼 수 있다. 실제로 미국의 북핵 정책은 이란핵 정책을 염두에 두고 추진되고 있는 측면이 많이 있다. 가령, 2005년 9·19공동성명이 이루어진 시점도 이란 핵문제의 전개와 관련이 있어보인다. 이란의 보수강경파이고 이슬람 근본주의자인 아흐마디네자드가 2005년 6월 24일 대통령에 당선되자 그는 당선 소감에서 이란의 평화적인 핵개발 프로그램을 강행할 것이라고 주장하였으며 미국과의 관계에서도 더욱 대립각을 세우고 있다. 이란 핵문제는 NPT 체제의 관리뿐만 아니라 미국의 중동지역 정책에 큰 변수로 작용할 것이기 때문에 미국은 이란 핵문제의 효율적 관리를 위하여 북한 핵문제의 조기 해결의 필요성이 커지고 있는 것으로 판단하고 있는 것으로 보인다.

2005년 9·19공동선언 이전까지 미국은 나쁜 행동에는 보상하지 않는다는 원칙에 입각, 북한의 핵문제 관련 협상 요구를 외면해왔다. 그런데 2005년 7월 아

<sup>28</sup> Robert Zoellick, "Long Division," *The Wall Street Journal*, 2007년 2월 26일.

<sup>29</sup> David E. Sanger, "U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea," *The New York Times*, May 18, 2006.

흐마디나제드 이란대통령 취임이후 이란 핵문제가 가장 중요한 대외문제로 부상하면서 미국은 이란핵문제 해결에 노력을 집중하기 위하여 북핵문제의 조속한 돌파구 마련이 필요했던 것으로 보인다. 미국은 이전까지의 소극적 태도를 바꾸어 6자회담에서 3주간의 집중적인 협상끝에 9·19공동성명에 합의하였다.

이번 2·13합의도 이란 핵문제 해결을 위한 성동격서 전략으로 이해할 수 있다. 유라시아 동쪽문제를 불안정한 형태일지라도 해결의 길로 올려놓고 서쪽의 중동문제 해결에 전력투구하겠다는 것이다. 북한이 동북아의 리비아가 될 수 있다는 가능성을 보여줌으로써 이란을 압박하는 수위를 올릴 수 있게 된 것이다. 핵문제에 관한한 우크라이나와 리비아에 이어 북한이 또 다른 형태의 해결 사례로 자리매김하는 가능성을 마련한 셈이다. 또한 중동문제에 전력 투자할 수 있는 외교적 잉여능력을 확보하게 되었다.<sup>30</sup>

## 5. 소결

위에서 살펴본 이런 여러 가지 이유들 때문에 미국은 북한에 대하여 적대정책을 지속하기 보다는 포괄적 접근법으로 전환하게 된 것으로 볼 수 있다. 포괄적 접근법을 추진함으로써 북한의 핵문제도 해결하고 동시에 동북아다자안보협력체제도 구축하며 한·미관계를 재조정하는 결과도 얻게 되는 것이다. 동시에 북한은 오랫동안의 미국의 경제제재와 고립정책에서 벗어날 수 있게 되는 것이다. 미국의 이익과 북한의 이익이 합치하여 2·13합의에 도달한 것으로 볼 수 있다.

## IV. 포괄적 접근법의 이행수단: 7가지 채찍과 당근

미국이 제시한 포괄적 접근법이 그 자체만으로는 북한이 핵을 폐기할 것으로 기대하기 어렵다. 북한에 대하여 채찍으로 압박하고 당근으로 설득하여야 한다. 그런데 다행히 미국과 국제사회는 7가지나 되는 중요한 채찍과 당근을 가지고 있다. 북한이 어느 것 하나도 거역하기 어려운 것들이다. 북한은 이미 핵을 보유한 채로 미국과 국교정상화 하는 방안을 추구하고 있다. 그러나 북한이 핵보유의 강

<sup>30</sup> 김재두, “미국의 시각: 6자회담 타결과 이란,” 『동북아안보정세분석』 (한국국방연구원, 2007.2).

력한 의지를 갖고 있다고 해서 가질 수 있는 것이 아니다. 미국과 중국, 한국이 허용하지 않으면 불가능하다. 북핵 폐기를 촉진하는 주요 요인들을 검토해본다.

북한의 핵을 폐기하도록 압박하는 요인으로서 첫째, 미국의 북핵폐기의 강력한 의지를 들 수 있다. 미국은 북핵을 폐기시키기 위하여 기존의 원칙을 파기하면서까지 BDA 금융제재를 해제하였고, 기존의 한반도 현상유지 정책을 근본적으로 바꾸어 정전체제를 평화체제로 전환하는 포괄적 카드를 꺼내어 보이고 있다. 미국의 이러한 적극적 의지를 북한이 외면하기 어려울 것이다.

둘째, 중국의 반대와 한국의 결사반대 때문에 북한은 핵보유를 고집하기 어려울 것이다. BDA 금융제재 해제없이 절대 6자회담에 참여하지 않겠다고 고집하던 북한이 지난해 12월의 5차 2단계 6자회담에 호응한 것은 중국의 강력한 압력 때문이었다. 또한 한국의 북핵 불용원칙도 북한이 무시하기 어렵다. 북한에 대한 한국의 영향력은 크지 않지만 미국, 중국, 일본에 대한 한국의 영향력은 크다. 한국이 결사반대하는 한 북한이 갈구하는 미국 및 일본과의 수교는 핵 폐기 없이는 불가능하다.

셋째, BDA 금융제재의 경험을 통하여 미 재무부의 힘이 얼마나 큰지를 북한이 실감하게 되었을 것이다. 북한이 핵폐기를 거부할 경우 다시 BDA 금융제재와 같은 강력한 채찍질이 재개될 수 있을 것이다.

또한 북한의 핵폐기를 촉진하는 당근도 매우 크다. 첫째, 북한이 경제난과 안보위협으로부터 벗어나기 위해서는 미국과의 수교가 필수적인데 2·13합의로 핵을 폐기하면 북·미수교가 가능하게 되었다. 테러지원국 명단 해제, 적성교역국 교역금지법 적용해제 등의 오랜 경제제재로부터의 해제와 국제금융기구 가입으로 차관도 얻을 수 있게 된다. 핵을 포기하지 않고 시간을 끌면 북한은 이 엄청난 이득을 얻을 수 없게 된다.

둘째, 북한이 핵을 포기하면 일본과의 수교를 실현하고 100억 달러 정도의 식민지 배상금도 얻을 수 있다. 북한이 핵을 포기하지 않은 상태에서 일본과 수교를 한다거나 100달러 배상금을 얻어내기는 어렵다.

셋째, 북한이 핵을 폐기하면 북한의 절박한 에너지 문제를 해결할 수 있는 경수로를 얻을 수도 있다. 핵을 완전히 폐기하지 않고 경수로를 지원받을 도리는 없다. 실제로 향후 북핵문제의 본질은 북한이 핵을 폐기하느냐 마느냐가 아니라 경수로를 언제 어떻게 지원하느냐의 문제로 전환될 것이다.

넷째, 북한 핵실험이 실패한 것으로 평가되고 있는데 아직 완전한 핵무기 보유를 위해서는 수십번의 추가 핵실험이 필요하며 그동안 국제사회의 재제를 견

디기 어려울 것이다. 현재의 개발단계에서 최고의 가격을 받고 덜을 하는 것이 더 현명한 거래가 될 것이다.

북한은 미국의 대북적대정책이 종식되면 핵무기를 보유할 이유가 없다고 주장하였듯이 미국의 대북정책에 큰 변화가 오는 이 기회를 활용하면 많은 이득을 얻을 수 있지만, 지연하거나 거부하면 강력한 채찍질을 당하게 될 것이다. 북한의 엄청난 경제난 때문에 채찍질을 견디기 어려우며, 체제유지에 획기적인 당근들을 외면하기 어려울 것이다.

미국의 포괄적 접근법이 세가지 강력한 채찍과 네가지 큰 당근이라는 수단을 갖고 있기 때문에 향후 시간이 많이 걸리기는 하겠지만 한반도 비핵화가 실현되는 방향으로 상황이 진전될 수 있을 것이다.

## V. 맺음말

사실 2·13합의와 9·19공동성명에는 불확실한 요소가 많다. 핵폐기의 일정도 잡혀져있지 않고, 북한이 굶이굶이마다 북한이 벼랑끝 전술을 펼칠 가능성이 있기 때문에 논리적으로 북핵포기가 불가피하다고 해서 북한이 핵을 순순히 포기하는 것은 아니다. 부시행정부의 임기가 2년도 남지 않은 점도 문제이다. 미국과 한국 중국이 북핵포기의 목표라는 초점을 흐리지 말고 일관되게 북한에 대한 압박과 채찍의 수단으로 협상을 추진해 나가야 한다.

이 논문은 포괄적 접근법이 가능하도록 작용하는 즉, 북한 핵포기를 촉진하는 7가지 요인을 제시하였다. 미국의 북핵폐기의 의지와 한반도평화체제 구축의 의지, 북·미수교가 북한에 주는 큰 정치적 경제적 이익, 북핵에 대한 중국의 반대 및 한국의 결사적 반대, 일본의 식민지 배상금 100억 달러라는 큰 이익, 북한의 에너지난 해결을 위한 경수로의 필요성, BDA 금융제재에서 북한이 얻은 미국의 힘에 대한 교훈, 북한핵실험의 실패가 북한이 핵을 포기하도록 만드는 7가지 요인이다.

이중에서 북·미수교와 경수로지원이 북핵폐기에 가장 중요한 요인으로 작용할 것이다. 북한은 미국과의 관계개선이 체제생존의 결정적 요인이며, 경수로를 얻는 것이 에너지난 해소에 결정적 도움이 된다는 것을 안다. 그런데 북·미수교는 예정수순을 밟을 것이지만 경수로가 난제이다. 이제 북핵문제의 본질은 북한

이 핵을 포기할 것이냐 말 것이냐가 아니다. 경수로를 언제 어떠한 방식으로 주느냐가 남아있는 문제로 좁혀질 것이다. 북한이 절대 핵을 포기하지 않을 것이라는 주장은 지금까지 이 논문에서 제기한 많은 변수들을 간과하기 때문이다.

북한이 사는 길은 하루 빨리 핵포기를 하고 북·미수교를 실현하는 것이다. 남한의 역사와 북한의 역사의 차이는 미국 및 일본과의 관계의 차이에 기인하는 측면이 많다. 한국이 세계10대 경제대국으로 성장한 반면 북한이 세계 10대 빈국으로 추락한 것은 김일성 항일무장투쟁의 통치이념을 절대화하면서 일본과의 적대관계, 미국과의 적대관계를 내부통합의 명분으로 활용하는데 기인한 측면이 많다. 그런 점에서 본다면 핵개발과 북·미수교를 병행하는 것 자체가 북한의 잘못된 정책이었다. 미국에게 제재, 봉쇄의 빌미를 주어서 많은 인명피해를 낳았고 시간을 지연하였다. 베트남처럼 도이모이, 중국처럼 개혁개방을 주도적으로 선택했다면 결과는 크게 달랐을 것이다. 남북경쟁체제에서 폐쇄주의, 사회통제, 역사왜곡을 했기에 개혁개방 정책을 추진하기를 주저하였고, 스탈린주의적 통제위주의 정책을 선호하였다.

9·19공동성명과 2·13합의에 제시된 북핵해법과 평화체제의 구축 전망은 우리의 통일정책에 매우 긍정적 함의를 가지고 있다. 무엇보다도 한반도 냉전구조를 해체하고 정전체제의 평화체제로의 전환이 일어날 것이다. 북핵문제 해결과정에서 미국이 추진한 동북아질서 재편과 한·미동맹 재편과정에서 한국의 전략적 중요성이 새롭게 인식되는 계기가 되었고 미국의 대중국 정책에서 한·미동맹이 미·일동맹 못지 않는 중요성을 가지고 있다는 점을 인식하는 계기가 되었다. 과거 군국주의의 망령과 파시스트적 망령이 가시지 않아 역내국가들에 의하여 견제를 당하고 도덕적 리더십을 상실하고 있는 일본에 비하여 세계10대 경제대국과 성숙한 민주주의 발전이라는 균형적 발전을 이룩한 한국은 미국의 새로운 미래동맹으로 재발견된 것이다. 그 결과 북·미수교가 실현되더라도 미국이 남북간에 divide and rule로 한국의 힘을 빼는 것이 아니라 통일지향적 한반도 정책으로 한국의 힘을 길러서 일본에 버금가는 미국의 동맹국으로 발전시키기를 희망한다는 전망이 가능하게 되었다.

그러나 동시에 북한에 대한 경계를 늦추어서는 안된다. 북·미수교와 평화체제 구축과정에 한반도 비핵화 목표가 실종된다거나 평화체제 구축이 분단을 고착시키는 등의 시행착오를 범하지 않도록 주변국 외교에 만전을 기해야 한다.

■ 접수: 4월 30일 / ■ 심사: 5월 11일 / ■ 채택: 6월 8일

## 2·13 북·미합의의 의의와 과제

정 항 석\*

I. 서론	변화했는가
II. 2·13합의의 내용은 무엇인가	IV. 2·13합의와 북·미관계의 전망은?
III. 왜 그리고 어떻게 미국 대북전략이	V. 결론: 무엇을 어떻게 할 것인가

---

### Abstract

---

#### Meaning and Problems of the February 13 Accord

The U.S. and the DPRK declared meaningful agreement, the so-called ‘Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement,’ which aimed at ending North Korea’s nuclear weapons program the February 13, 2007. It is very productive to conclude North Korea unveils its will to abandon the nuke weapons. What is more, however, the U.S. policy toward North Korea has been changed drastically. Recently, she is no longer as confident that North Korea built on that purchase and had a uranium program. Despite doubts about the February 13 accord between two countries, the United States unveiled a pretty clear answer on why the DPRK developed nuclear weapons. While the accord

specified that North Korea was required to make a full declaration of all of its nuclear activities, some question of the February 13 accord arose; i.e. ① it rewards North Korea by promising the delivery of fuel and assistance before the country’s nuclear capacity is dismantled. ② In particular, the tested war-head of North Korea last year was not included in the February 13 accord. And ③ North Korea may enjoy playing for time and waiting for a more hospitable government in Washington in future with nuclear issues. In the future we must look at the road that North Korea is on today, and we do not see much future for it on this road in a lot of sense.

**Keywords:** Nuclear Dismantlement, Joint Statement, Disabling, Denuclearization, Business Confidence of Negotiation, Detente, Rewards

---

\* 전북대 정치외교학과 교수



## I. 서론

북한핵문제가 등장한 이후 한반도 비핵화의 노력은 협상과 갈등을 반복함으로써 획기적인 당사국들의 협상이 절실하였다. 이런 상황에서 2007년 2월 8일부터 13일까지 개최되었던 제5차 6자회담 3단계 협상에서 의미있는 합의를 도출한 것은 한반도 비핵화노력을 가속화하는 원동력이 될 수 있다. 한반도 비핵화를 위하여 행동 대 행동(the principle of action for action) 원칙에 따라 이른바 ‘9·19공동성명 이행을 위한 초기조치’(이하 2·13합의)가 그것이다.<sup>1</sup> 이 합의는 2005년 9월 19일 채택된 공동성명의 선언적 내용을 기초로 ‘핵폐쇄와 대북 에너지 지원’을 핵심으로 하는 합의문을 도출하였는 바, 북한이 60일내 영변 핵시설의 폐쇄(shut down) 조치를 취하면 1차적으로 한국은 중유 5만톤을 제공하고 영변(寧邊) 원자로가 가동하지 못하는 ‘불능화’(disabling) 단계까지 진행될 경우 5개국은 합의한 것에 따라 균등 분담해서 경제지원(중유 95만톤 상당 포함)을 지원하게 된다는 실천적 내용을 담고 있다. 2005년 핵보유선언과 2006년 미사일과 핵 실험 등 그 동안 한반도에서 긴장과 위기로 갈등이 점철되었던 북·미 관계를 고려하면 실로 고무적이다. 더욱이, 어떤 제약 없이 북한이 핵무기를 제조하였고 추가적 핵무기를 생산할 수 있다는 북한의 핵능력을 감안한다면 위 합의는 함축적으로 의미하는 바가 적지 않다. 2006년 북한의 핵실험으로 위기로 점철되었던 물리적 충돌 가능성을 완화하고, 남북간 교류협력을 지속하게 하며, 특히 북한과 같은 불량독재국가의 핵해체를 평화적으로 해결할 수 있는 긍정적 실험이다. 말하자면, ‘시지프스의 돌’(Sisyphus’ stone)<sup>2</sup>로 비유되었던 북핵문제를 ‘9·19공동성명과 2·13합의’를 통해 원만하게 해결될 수 있는 국제적 사례로 남길 수 있게 된 것이다.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 원문은 다음을 참조 <[http://www.mofat.go.kr/mofat/mk\\_a008/mk\\_b083/mk\\_c163/1219783\\_5281.html](http://www.mofat.go.kr/mofat/mk_a008/mk_b083/mk_c163/1219783_5281.html)> (검색일: 2007.2.15).

<sup>2</sup> Chung Min Lee, “Nuclear Sisyphus: the myth of denuclearising North Korea,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 61, No. 1 (March 2007), pp. 15~22.

<sup>3</sup> 북한의 핵능력에 관한 것은 조순규, “핵무기 해체사례와 북한 핵의 평화적 관리방안,” 『국제정치논총』, 40집 3호 (2005); 전성훈, “북한의 핵능력과 핵위협 분석,” 『국가전략』, 제11권 1호 (2005), pp. 5~37을 참조. 남아공의 핵개발과 해체에 관한 것은 다음을 참조. Ronald W. Walters, *South Africa and the Bomb: Responsibility and Deterrence* (Lexington: D.C. Heath and Company, 1987); Peter Liberman, “The Rise and Fall of the South African Bomb,” *International Security*, Vol. 26, No. 2 (2001), pp. 45~86; Maria Babbage, “White Elephants: Why South Africa Gave Up The Bomb And The Implications For Nuclear

기실, 핵문제와 같은 국제분쟁을 평화적으로 해결하는 것은 지대한 의미를 지닌다. 동시에 ‘평화적 핵 관리와 해체’라는 목적지까지 안전하게 도달하는 과정에서 극복해야 할 난관도 존재하고 있음을 인식해야한다. 마카오 방코 델타 아시아(BDA) 은행 내 북한자금 이체 문제로 인해 2·13합의의 초기단계가 이행되지 못하는 까닭<sup>4</sup>이 미국, 중국, 그리고 마카오 사이의 금융이전에 관한 기술적 문제라는 것을 감안하더라도 2·13합의에는 다음과 같이 근본적으로 검토해야 할 의문을 담고 있다.

첫째, 진정 북·미는 비핵화의 의지가 있는가? 2·13합의는 한반도의 비핵화를 목적으로 한다. 그럼에도 불구하고 2006년 10월 9일 북한이 핵실험을 감행하면서 확보한 핵무기의 폐기에 대한 내용이 없다. 북한이 보유했다고 알려져 있는 핵무기, 플루토늄, 우라늄 농축, 길주군의 핵실험 시설 등은 합의문에 포함되지 않았다. 북핵시설에 대한 ‘불능화’와 ‘일시정지’에 관한 해석의 논란을 초래할 수 있다. 이에 대한 접근, 시각, 태도 등 섬세한 작업이 요구된다. 둘째, 왜 부시 행정부는 이전의 대북정책에서 급선회했는가? 과연 미국이 북한에 대하여 이전과 다른 정책을 급하게 추진해야 하는 절박한 요인이 있었는가 하는 것이다.<sup>5</sup> 그 동안 미국은 북한을 ‘악의 축’, ‘불량국가,’ 등으로 비난하는 등 제재의 대상으로 설정해왔다. 2006년 백악관의 한 보고서에서는 북한이 테러리스트와의 연계성을 공공연하게 밝힌 바도 있다.<sup>6</sup> 테러와의 전면전을 선포해왔고, ‘금지선’

Nonproliferation Policy,” *Journal of Public and International Affairs*, Vol. 15 (Spring 2004), p. 17.

<sup>4</sup> 에드먼드 호(Edmond Ho) 마카오 행정장관은 BDA은행에 묶인 북한자금의 송금 문제를 두고 단계적으로 BDA은행 처리 절차에 착수할 계획임을 밝혔지만, BDA내 북한자금 2,500만 달러를 송금하는 문제로 인해 미국, 중국 그리고 마카오 사이의 유기적 협조가 이루어지지 않는 탓에 2·13합의로 약속된 북한 비핵화를 위한 초기단계이행이 교착상태에 빠져 있다. 52개 계좌 2,500만달러는 합·불법 자금 구분 없이 1개 계좌에 합쳐져 제3국 은행으로 이전되어야 한다. 52개 계좌 중 소유주가 불분명한 상당수 가·차명 계좌의 이체신청서를 작성하지 못해 자금을 인출·송금하지 못하고 지연된 것이다.

<sup>5</sup> 이라크문제를 해결하기 위한 내용이 대부분이었던 2007년 1월 24일 국정연설(The State of the Union Address)에서도 부시대통령의 정치적 의중을 읽을 수 있는 부분이 있다. 예를 들어, 북핵문제 처리와 관련된 내용은 단 한 문장으로 간단하게 언급하고 있다. 부시 대통령은 ‘중국, 일본, 러시아 및 한국 등 우리 파트너들과 함께 핵무기 없는 한반도를 이룩하기 위한 집중적인 외교를 추구하고 있다’(Together with our partners in China, Japan, Russia, and South Korea, we are pursuing intensive diplomacy to achieve a Korean Peninsula free of nuclear weapons)라고 언급한 바 있다.

<sup>6</sup> 이에 대해서는 다음을 참조. “Syria allows various groups to operate from its soil. It provides both material and political support to Lebanese Hezbollah and Palestinian terrorist groups. North Korea’s cooperation with Syria in the missile and other WMD

(redline)과 ‘나쁜 행위에 대한 보상’(reward against bad behavior)은 없다고 했던 것과는 너무 대조적이다.<sup>7</sup> 셋째, 어떻게 동시이행 원칙을 지속시킬 수 있을까? 이 의문의 답은 급변하는 국제환경 등 상황과 시기에 의존한다. 합의의 내용에 따르면 6자회담 참여국들은 이에 상응하는 대가를 지불하게 될 것이지만 이 역시 원만하게 진행될 것으로 보기 어렵다. 최근 일고 있는 동북아 안보 갈등의 문제는 이를 말한다.<sup>8</sup> 넷째, 얼마나 2·13합의는 지속될 수 있을까? 즉, 정책의 핵심은 지속성에 있다. 의문은 바로 의혹을 불러일으키는 합의의 시기이다. 예컨대, 2008년 대선예비선거 등으로 부시행정부의 레임덕(lame-duck)의 가능성 그리고 2007년말 한국의 대통령 선거가 있다는 것을 배제할 수 없다. 특히, 네오콘(Neo-con)들의 실각이 이루어진 시점을 감안하면 합의내용을 진지하게 검토할 시간이 많지 않았기 때문에,<sup>9</sup> 북한에 대한 미국의 대북정책이 ‘진지하고 철저한 검토에 따른 것인가’에 대한 의혹은 열려있다. 이외에도 최근의 북한경제사정을 고려하면 시기는 내용에 우선한다는 것을 보여준다. 핵실험 이후 단절된 남한의 경제지원과 교류가 감소되었던 것 등을 고려할 때 경제적 지원이 다급한 것은 아니었는가 하는 것이다.<sup>10</sup> 말하자면, 2005년과 2006년의 연이

areas may enhance Syria's expertise and ability to provide similar assistance, deliberately or inadvertently, to terrorist organizations" <<http://www.whitehouse.gov/nsc/waronterror/2006/index.html>> (검색일: 2006.10.14); <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>> (검색일: 2002.2.8).

<sup>7</sup> 북한에 대한 미국의 강경한 전략에 관해서는 다음을 참조, Robert B. Zoellick, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (Jan.-Feb. 2000); Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Ibid.*, pp. 43~62. And Barry R. Posen and Andrew L. Ross, "Competing Visions for U.S. Grand Strategy," in Michael E. Brown, Owen R. Cote, Jr. Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, *America's Strategic Choices* (revised edition) (London: The MIT Press, 2000), pp. 39~41.

<sup>8</sup> 2007년 일본은 아베 신조(安倍晋三) 일본 총리가 미국을 방문하면서 과거사에 대한 해명과 함께 동북아시아 군사력 균형에 큰 영향을 줄 100대의 F-22(Raptor) 최첨단 차세대전투기를 매입할 의사를 밝혔다. 이미 중국측은 일본이 F-22를 대량구매하면 '대만해협에서 지난 20년간 이뤄져 온 군사력 균형에 큰 영향을 줄 것'이라고 우려했고, 북한 역시 북핵 6자회담에서 일본에 일시 배치된 F-22의 철수를 요구한 바 있다. "美·日, 동북아 군사력 균형 깨나," 『한국일보』, 2007년 4월 26일.

<sup>9</sup> 2007년 1월 북·미 실무자간 베를린 회동 이후 미북 간 갑작스러운 온난기류가 형성되었고 2·13합의는 그 연장선에서 이루어졌다는 것이다. 즉, 2006년말부터 부시행정부의 신보수주의자, 네오콘들의 영향력이 감소되는 시점에서 합의가 이루어졌다는 것이다.

<sup>10</sup> 90년대 이후 북한의 기근에 관한 내용은 다음을 참조. Stephan Haggard and Marcus Noland, *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform* (New York: Columbia University Press, 2007). 유엔개발계획(UNDP)은 2007년 3월 1일 이후 북한에 대한 현금 지급과 북한 정부를 통한 현지직원 채용 중단 등의 방침을 밝혔다. "UNDP, 북한 내 활동

은 핵보유 선언과 핵실험 이외에 핵해체와 군축에 관하여 만족할만한 북한의 태도변화가 없었다는 것을 도외시할 수 없다. 무엇보다 어느 것도 미국이 ‘강경 대북전략에서 탄력적 정책으로 급선회해야 할 이유’를 명쾌하게 설명해주지 못하고 있다. 비단 미국의 보수 세력들의 비난은 차지한다 하더라도<sup>11</sup> 그를 지지했던 세력들의 정치적 그리고 경제적 지지가 실추되었고 임기가 2년도 채 남지 않는 시점에서 2·13합의가 원만하게 진행되기 위해서는 많은 인내와 시간이 요청된다.

정책의 선택은 그 만한 까닭을 배경으로 한다. 그렇다면 테러와의 전쟁을 전면적으로 실시하고 있었고 북한과 테러단체와의 연계를 의심했던 미국이 ‘왜 그리고 어떻게 이전과 다른 선택을 할 수 있었을까?’ 정책이 반드시 합리적 선택으로만 선택되거나 해석될 수 있는 것은 아니라는 데 동의한다.<sup>12</sup> 다만, 한반도의 특수한 지정학적 요인과 신뢰에 바탕을 두지 않은 합의는 지속성을 갖지 못한다는 것은 주지의 사실이다. 본고에서 지적하고자 하는 것은 준비된 계획(planned scheme)이 아니라 어떤 예기치 않은 개입변수에 의해 선택된 미봉책(stopgap)이 미래 부정적 결과를 초래할 수 있다는 데 있다.

본고의 주장은 국제사회에서의 관계적 환경이 반드시 합리적 과정에 따라 당위적 결과에 귀결되는 것이 아니라는 의견에 동의하면서도 2·13합의가 현재의 불안한 상황을 연장시키는 수단이 될 수 있다는 것을 경계하고자 하는 것이다. 따라서 합의의 내용과 의의는 무엇이며, ‘왜 그리고 어떻게 그러한 합의가 가능하였는가,’ ‘2·13합의는 남북관계에 어떤 영향을 미칠 것인가,’ 그리고 ‘앞으로의

중단 전격 발표,” Voice of America, 2007년 3월 5일: <<http://www.voanews.com/korean/2007-03-05-voa5.cfm>> (검색일: 2007.3.5).

<sup>11</sup> Glenn Kessler “Conservatives Assail North Korea Accord: Deal Could Get Nation off Terrorism List,” *The Washington Post*, February 15, 2007, p. A01: available at <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/14/AR2007021401695.html?sub=AR>> (검색일: 2002.2.15).

<sup>12</sup> 전쟁과 합리적 선택에 관한 것은 다음을 참조. James Fearon, “Rationalist Explanations of War,” *International Organization*, Vol. 49. No. 3 (1995), pp. 379~414. 그리고 이와 관련된 문헌은 다음을 참조, Robert A. Scalapino, *North Korea at a Crossroads, Hoover Institution Essays on Public Policy*, No. 73 (Stanford, Calif.: Stanford University, 1997), pp. 16~17; Michael O. Hanlon, “Stopping a North Korean Invasion: Why Defending South Korea Is Easier Than the Pentagon Thinks,” *International Security*, Vol. 22, No. 4 (Spring 1998), p. 138. Evera restricted background of war into when occupations is easy. Stephen V. Evera, “Offense, Defense, and the Causes of War,” *International Security*, Vol. 22, No. 4 (Spring 1998), pp. 5~43.

한반도 비핵화 달성 전망은 순조로운 것인가’ 등에 관한 문제를 제기하고 이에 대한 답을 모색하고자 한다.

## II. 2·13합의의 내용은 무엇인가

### 1. 2·13합의 주요내용

2·13합의의 내용을 살펴보면 다음과 같은 획기적인 측면을 볼 수 있다. 첫째, 지지부진했던 북·미 양국간 오랜 문제를 해결하고자 하는 북·미 양국의 인식의 변화이다. 이는 북·미 양자가 상호 위협요소를 제거하기 위하여 근본적인 문제부터 접근하고 민감한 사안을 우선적으로 실천하려는 행동양식이다. 예를 들면, 합의 이후 60일 이내에 북한은 영변 핵시설을 봉인·폐쇄(shut down and seal)하고, 국제적 감시의 투명성을 높이기 위해 북핵시설의 감시와 검증을 위해 IAEA 요원을 초청한다. 둘째, 지키지 못했던 이전의 합의들과 달리 합의를 원만하게 진행하기 위하여 단계적이고 순차적으로 적용하려는 의지를 피력하였다. 즉, 1단계과정에서 양측이 만족할만한 수준을 설정하였다. 이에 이르면 북·미양국은 국교정상화를 위한 양자대화를 통해 북한을 테러지원국 지정으로부터 해제하는 등 북한에 대한 적성국 교역법 적용의 종료를 위한 과정을 거치게 된다. 셋째, 6자회담의 참여국들은 ‘한반도 비핵화,’ ‘북·미 관계정상화,’ ‘북·일 관계정상화,’ ‘경제 및 에너지 협력,’ ‘동북아 평화·안보 체제’에 관한 것을 취급할 5개 실무그룹(Working Groups)을 설치하고, 모든 실무그룹 회의를 향후 30일 이내에 개최하기로 하였다.<sup>13</sup> 한반도 비핵화와 동북아 긴장완화를 위한 실질적 다자기구를 마련하고자 한 것이다. 넷째, 초기단계 60일 이내에 북한에게 중유 5만톤 상당의 에너지를 지원하고, 북한의 핵시설을 불능화하는 조치(disablement)를 취하는데 되는 단계에 이르면 최초 선적분인 중유 5만톤 상당의 지원을 포함한 중유 100만톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원을 제공하게

<sup>13</sup> 6자회담 참여국들은 제6차 6자회담을 2007년 3월 19일에 개최하기로 합의하였다. 참여국들은 초기조치가 이행되는 대로 동북아 안보협력 증진 방안 모색을 위한 장관급회담을 개최하며, 동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위해 공동노력 하며, 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖기로 하였다.

된다. 이러한 조치는 비록 나쁜 행위에 대한 보상일 수 있지만 핵무기 해체를 위한 대가를 계산하면 적은 비용으로 안보를 크게 담보하는 것이다.

기실, 2·13합의는 다자협력의 새로운 협력양식을 생산해 냄으로써 동북아시아가 국제사회의 정치와 경제의 중심이 되는 기회를 확보하였다는 것은 중대한 의미를 준다. 이런 측면에서 2·13합의는 다음과 같은 함축적 의미를 던져준다. 우선, 동북아 안보의 측면에서는 북·미양국 뿐만 아니라 동북아시아의 주요 국가들이 북핵문제 해결과 동북아시아의 안보협력과 평화정착에 공동 기여함으로써 새로운 동북아 국제사회의 질서를 창출할 수 있다는 공동인식이 생산되었다. 둘째, 한반도의 상황에서는 한반도 비핵화를 위한 9·19공동성명의 이행을 다국가 형태의 협상을 통해 실질적으로 운용될 수 있도록 하는 평화적 수단을 마련했다는 데 우선적 의의를 둘 수 있다. 셋째, 북·미양국은 북핵문제를 포함한 북·미간의 주요현안을 상호간에 ‘포괄적 주고받기’를 통해 해결될 수 있게 합의함으로써 한반도에서의 전쟁위기를 극복하고 신뢰(business confidence)속에 평화를 안착시킬 수 있는 방법을 상호 인지했다. 냉전적 적대행위가 지속되고 있는 한반도 상황에서 북·미 양국이 완전한 신뢰 하에 합의를 도출한 것은 아닐지라도 적어도 상대를 합리적 협상자로 간주함으로써 갈등국면을 해결하려는 의지는 수렴된 것으로 볼 수 있다.

## 2. 2·13합의의 이행과제

2·13합의의 초기이행이 더디게 나타나는 것은 단순히 사소한 것인지 아니면 2·13합의 그 자체가 근본적 결함을 내포하고 있는 것과 관련된 것인지는 예단하기 어렵다. 이는 2·13합의에 대한 해석의 차이를 놓고 논란이 예상되는 부분이 적지 않다는 것을 의미한다. 북한의 핵문제가 부각된 지난 18년 동안 갈등, 해결기미, 또 다시 위기 등이 되풀이되었던 것은 주지의 사실이다. 예컨대, 1991년 ‘한반도 비핵화선언,’ 1994년 ‘제네바 합의,’ 2005년 ‘9·19공동성명 합의’ 등 한반도 비핵화를 위해 수차례 합의에 이르렀지만 지키지 않았거나 혹은 못했던 상황이 반복적으로 연출되었던 것을 되새길 필요가 있다. 정책의 선택은 성공을 전제로 한다. 2·13합의가 위와 같이 함축적 의의를 포함하고 있지만 섬세하게 논의되지 못한 부분을 지적함으로써 합의가 안착될 수 있도록 다음과 같은 측면도 고려되어야 한다.

첫째, 2·13합의는 핵무기의 해체를 목적으로 한다. 6자회담 합의문에는 북한이 이미 보유하고 있는 핵폭탄에 대해서는 언급 없이 영변 핵시설 폐쇄만을 담고 있다.<sup>14</sup> 예를 들어, 2조 2항에 따르면, ‘9·19공동성명에 따라 포기하도록 되어있는, 사용후 연료봉으로부터 추출된 플루토늄을 포함한 공동성명에 명기된 모든 핵 프로그램의 목록을 여타 참가국들과 협의한다’라고 명기되어 있다. 의혹 받는 다른 핵시설, 물질 등도 포함되어야 하지만, 우선적으로 이 표현에서는 신고 목록에 오를 핵 프로그램에 2002년 2차 북핵 위기의 빌미가 된 고농축우라늄(High Enriched Uranium: HEU)이 포함되어야 함에도 불구하고 제외되어 있다. 북한이 보유했다고 의심받는 원심분리기는 그 숫자가 적기는 하지만, 여러 곳에 분산 은닉할 수 있기 때문에 탐지가 매우 어렵고, 한번 설치되면 장기간 노출되지 않고 핵물질(농축우라늄 등)을 생산할 수 있다는 것을 고려할 필요가 있다.

둘째, 논의의 범위를 다소 애매하게 정해 놓았다. 우려되는 것은 예기치 않은 가변변수에서 오는 문제의 등장이다. 예컨대, 북한이 핵폐기 단계로 넘어가기 전 경수로 지원을 구실삼아 2·13합의에서 거론되지 않은 경수로 완공시기와 북핵 폐기를 연계시킬 개연성이 잔존한다. 2007년 4월 13일까지 북한이 핵무기를 제외한 모든 핵 프로그램의 신고 목록을 다른 회담 참가국들과 협의하게 되어 있다. 하지만 북한 핵 프로그램에 대한 구체적 목록이 명기되어 있지 않음으로서 각기 다른 해석이 등장할 가능성은 농후하다. 이해에 따른 해석여하에 따라서는 ‘지금까지의 핵무기를 인정하고 앞으로 핵무기를 만들지 않으면 된다’는 식의 자기공술도 가능하기 때문이다.<sup>15</sup>

셋째, ‘북한 핵시설에 대한 사찰·접근’의 문제이다. 2조 1항에 따르면, ‘궁극적

<sup>14</sup> 합의문에는 북한이 이미 확보한 핵무기와 플루토늄, 고농축 우라늄 처리문제, 핵확산금지 조약 복귀, IAEA 사찰, 핵시설 불능화(disabling) 구체조치 등에 관하여 구체적으로 언급되어 있지 않다. 게다가, 북한이 이미 8~10기 정도의 핵무기를 제조한 것으로 파악되고 있고, 추출된 플루토늄도 40~50kg 정도인 것으로 보고 있다. 이에 대해서는 조순구, “핵무기 해체사례와 북한 핵의 평화적 관리방안,” pp. 198~199.

<sup>15</sup> 합의문 4조에는 ‘모든 핵프로그램에 대한 완전한 신고와 후연감속로 및 재처리 시설을 포함하는 모든 현존하는 핵시설의 불능화를 포함하는 다음단계’라는 표현을 명기하고 있다. 구체적으로 무엇을 의미하는 것인지 명확하지 않다. 9·19공동성명에도 구체적으로 명기되지 않아 그 범위를 둘러싼 논란은 남는다. 설령 북한의 초기단계 이행조치가 마무리된다고 하더라도 다음단계인 ‘불능화’ 조치에 대한 해석을 놓고 논란이 예상되는 부분이다. 게다가 1994년 북한이 IAEA에 신고했던 13건의 핵시설로 한정할 경우 만족할만한 수준의 진전은 더디게 갈 수밖에 없다. 합의직후 ‘조선중앙통신’을 통해 ‘불능화’에 대한 ‘임시가동정지’라고 보는 북한의 시각은 이를 말한다.

인 포기를 목적으로 재처리 시설을 포함한 영변 핵시설을 폐쇄·봉인하고 IAEA와의 합의에 따라 모든 필요한 감시 및 검증활동을 수행하기 위해 IAEA 요원을 복귀토록 초청한다'라고 명기하고 있다. 1994년 '제네바 합의'에서 동결(freeze)의 수준과 비교하면 2007년 2·13합의에서 정한 '폐쇄(shutdown)와 '봉인'(seal)의 수준은 매우 진전된 것이다. 그럼에도 불구하고 IAEA와의 합의에 따라 모든 필요한 감시 및 검증 활동을 수행하기 위해 IAEA요원의 활동수준을 어느 정도까지 허용할 것인가에 북한의 반응은 불확실하다. IAEA가 북한을 방문하는 것도 북한에서의 '권한 발동'의 의미가 아닌 단순 초청(invite)에 그치고 있어, 강제력이 있는 사찰(inspection)이 아니라 단순히 감시(monitring)로 해석될 수 있다.

끝으로, 3조에 따라 '5개의 분야별 워킹그룹이 향후 30일 이내에 개최'하게 된다. 구체적 실행과정은 실무그룹에 일임한 모양새이나, 각국의 이해를 조정하고 협상하는 것도 용이할 수 없다. 북한이 핵 시설 폐쇄(shutdown) 조치에 협력적 자세를 취한다 하더라도 궁극적 해체까지는 많은 시간과 비용이 수반되는 장기 과정(a long process)에 놓이게 되는 만큼 가변성을 넘어 우회할 수 있는 장치 마련을 요하는 부분이다.

### 3. 북·미합의의 의미 그리고 문제

여전히 '얼마나 지속될 수 있을 것인가'에 대한 의심과 의혹에도 불구하고 다음과 같은 요인들을 살펴보면, 2·13합의가 북한에 대한 '완전하고도 돌이킬 수 없는' 미국의 선택폐기 정책이 일정한 궤도 수정에 진입했다는 것을 부정할 수 없다. 첫째, 미국의 대북적대정책에 대한 현실론적 변화의 반영이다. 말하자면, 북한에 대한 무력행사가 사실상 용이하지 않은 상황에서 북한의 핵폐기 실현은 단기적으로 불가능하다는 현실인식의 접목이다. 이 같은 현실인식 속에서 기인하는 미국의 대북정책은 탄력적이고 유화적인 협상을 통해 궁극적으로 북·미수교 등으로 개진시킴으로써 점진적인 핵확산 방지 전략을 성공적으로 구사하는 것과 궤를 같이한다. 핵해체의 실현가능성이 높다고 보는 것은 시기상조이지만 그 방향으로 선회했다고 볼 수 있다. 이는 미국이 북한과의 협상을 하게했던 현실적 조건이다. 둘째, 2·13합의는 향후 한반도의 미래가 어떻게 변화해 갈 것인지 가늠하게 해주는 로드맵(road-map)이 된다. 이 합의에서 나타나는 기본적인



전제는 획기적인 미국의 대북정책이다. 예방적 차원을 포함한 김정일 정권을 붕괴하려는 시도를 폐기하고 우회하고 있는 것이다.<sup>16</sup> 이런 면에서 한반도 주변국들의 교차승인 하에 정전체제의 평화체제로의 이행과 북·미관계의 안정화를 통해 한반도와 그 주변의 안정과 평화를 유지할 구상의 초기 설계가 된다. 셋째, 일정 수준에서의 범위를 정하고 있지만 우선 당장은 아니더라도 미국은 북한을 테러지원국에서 제외시킬 수 있음을 암시한다. 테러지원국 제외는 북·미관계의 실질적인 갈등요소를 해소하는 것을 의미한다.

평화를 전쟁이 없는 상태를 의미한다면 오늘날의 북·미간 합의는 이를 연장하거나 지연시키는 수단임에는 틀림이 없다. 또한 2007년 2월 북·미합의가 핵해체라는 궁극적 목표를 위해 갈등요소를 제거한다면, 북·미가 완전한 평화적 관계까지는 아닐지라도 한반도의 냉전이 소멸되는 것을 의미할 것이다. 이런 측면에서 북·미간 2·13합의와 그 과정에서 파생되는 한계는 적어도 세 가지 정도로 압축된다. 첫째, 북한의 핵 시설에 대한 동결 또는 폐쇄, 불능화에 대한 언급은 있었지만 북한이 이미 보유한 것으로 추정되는 핵에 대한 합의는 없었다. 이미 보유한 핵무기를 암묵적으로 기정사실화하되 차후 핵무기 생산을 제어하기 위한 방편으로 비춰진다. 둘째, 앞서 지적된 네 가지에서 확인되는 것은 미국이 종전의 시각에서 많이 양보했다는 것은 알 수 있다. 하지만 그 양보가 ‘궁극적으로 북한을 개방과 개혁으로 유도할 수 있는 동기부여로 연계될 수 있는가’하는 것이다. 셋째, ‘과연 미국이 북한의 테러지원 가능성과 반미성향의 미래행위에 대한 의심을 삭제할 수 있는가’하는 것이다.<sup>17</sup> 테러지원국 명단 해제를 위해서는 미 의회의 승인이 요구되는 등 단기적으로 어려워 보인다.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> 예방차원의 방어적 개념에 대해서는 다음을 참조. Victor D. Cha, “Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula,” *International Security*, Vol. 27, No. 1 (Summer 2002), p. 72; Victor D. Cha, “North Korea’s Weapons of Mass Destruction: Badges, Shields, or Swords?” *Political Science Quarterly*, Vol. 117, No. 2 (Summer 2002), p. 211.

<sup>17</sup> 2조 3항에 따르면 ‘북한과 미국은 양자간 현안을 해결하고 전면적 외교관계로 나아가기 위한 양자대화를 개시한다. 미국은 북한을 테러지원국 지정으로부터 해제하기 위한 과정을 개시하고, 북한에 대한 대적성국 교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시켜 나간다’라는 것을 명시했다.

<sup>18</sup> 이를테면, 2007년 2월 25일 2·13합의에 대한 초기 조치에 관한 미상원 청문회에서 긍정적이지만, 북한은 이란과 같이 특별관리대상국가라고 증언했다는 것을 이를 말한다. “While this accord is an important step towards a denuclearized North Korea, it is only the first step. We must remain vigilant to ensure that North Korea follows through on the agreement to abandon their nuclear weapons program and allow IAEA inspections.”

### III. 왜 그리고 어떻게 미국 대북전략이 변화했는가

#### 1. 전략변화의 원인

부시행정부의 대북정책은 2000년에 출범하면서 클린턴이 ‘정한 곳’(Clinton drops the ball)에서 부시가 ‘전면적 수정’(Bush move goalpost)이라고 할 만큼 적대적 정책을 실시하여왔다.<sup>19</sup> 북한의 정책이 생존인가에 대한 미국의 인식은 희박하다.<sup>20</sup> ‘벼랑끝전술’(brinkmanship)과 같은 북한의 행동에 대해 강경 언술로 혹은 무관심(neglect inaction)으로 일관하기도 했다.<sup>21</sup> 2006년에는 테러리스트와의 연계의혹을 밝히기도 했다.<sup>22</sup> 상극의 대치를 보일 것 같은 북·미가 핵무기를 두고 뜻을 같이하였던 것이다. 이런 상황에서 ‘이란과 시리아와는 대화를 거부하면서 북한에는 왜 포용정책을 구사하는가’라는 질문에 라이스(C. rice) 미국무장관은 ‘상황이 매우 다르다’며 ‘북한은 신호를 보내왔고, 앞으로 나아갈 자세가 되어 있다는 것을 훨씬 잘 보여줬다’고 강조할 만큼 상황은 급진전되고 있다.<sup>23</sup> 북한은 2·13합의에 앞서 미국에 유화적인 태도를 보였다는 것이다.<sup>24</sup>

North Korea's actions over the last decade underscore the fact that those who are determined will find a way to threaten the world, regardless of the agreements in which they participate. <<http://shelby.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressRoom.NewsReleases&ContentRecord>> (검색일: 2007.2.28).

<sup>19</sup> Leon V. Sigal, “North Korean Nuclear Brinkmanship, 1993~1994 and 2002~2003,” in Byung Chul Koh, ed., *North Korea and the World: Explaining Pyongyang's Foreign Policy* (Seoul: Kyungnam University Press, 2005), pp. 46~48.

<sup>20</sup> Steven Grunau, “Negotiating Survival: The Problem of Commitment In U.S.-North Korean Relations,” *Journal of Public and International Affairs*, Vol. 15 (Spring 2004), p. 100; James A. Bayer, “The North Korea Nuclear Crisis and the Agreed Framework: How Not to Negotiate with the North Korean,” *Asian Perspective*, Vol. 19, No. 2 (Fall-Winter 1995), p. 192.

<sup>21</sup> 최근의 대북적대 정책의 일례로 미국무부는 2002년부터 ‘북한실무그룹’이라는 전담팀을 구성하고 2003년부터 대량살상무기방지구상(PSD)에 비견되는 ‘불법활동저지구상’(Illicit Activities Initiative: IAI)을 수립해 슈퍼노트(super-note)로 불리는 북한의 위조지폐와 마약 등을 중점 추적하기도 했다. 방코델타아시아(Banco Delta Asia in Macao: BDA)와 같이 북한의 경제를 압박하는 정책을 실시해왔다.

<sup>22</sup> ‘9/11 Five Years Later: Successes and Challenges 20’ at <<http://www.whitehouse.gov/nsc/waronterror/2006/index.html>>. This is repeated the incredibility with a linkage of terrorists against the U.S. as in January 2002 President State of Union address, such as al-Qaeda from establishing links with three regimes-North Korea, Iraq, and Iran-that together form an ‘axis of evil.’ <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>> (검색일: 2002.2.1).

과연 그러했는가?

주지하다시피, 북한의 전략은 ‘이판사판식’의 ‘벼랑끝전술’(brinkmanship) 등으로 간주되었다.<sup>25</sup> 물론, 간혹 북한은 미국에게 협상을 위한 자세를 보이기도 했다. 북한은 2005년 9월 미국의 마카오 은행의 북한 계좌 동결 조치 이후 금융 거래를 국제적 기준에 맞추기 위해 2006년 10월 말 최고인민회의 상임위원회 정령(政令)으로 ‘자금세척방지법’을 채택하였다.<sup>26</sup> 그만큼 절실하다는 측면에서 북한의 전략은 생존(survival) 전략으로 비춰지기도 했다.<sup>27</sup> 그렇다고 하더라도 사실 여부와 상관없이 미국의 강경대북전략은 오랫동안 증폭된 상호불신이 단 기간에 해소되지 않을 것으로 보였다. 2007년도 초까지만 해도 북·미양국의 적대전략은 지속되고 있었기 때문이다. 예를 들어, 2007년 북한은 신년공동사설을 통해 ‘핵 억제력 보유에 기초한 강국 건설’과 ‘반미자주’를 강조했다.<sup>28</sup> 또한, 부시대통령의 2007년 국정연설 속에는 북한 김정일 정권에 대해 강한 압박의 내용은 찾아볼 수 없는 것이 특이하지만 북핵실험 이후 미국 또한 대북 금융제재와 외교적 압박을 쉽게 완화할 의사를 보이지 않았던 것은 이와 께를 같이한다.<sup>29</sup> 핵보유와 핵실험 이외에 긍정적인 북한의 변화를 설명할 수 없는 상황에

<sup>23</sup> “Secretary of State Condoleezza Rice’s Interview with CNN,” <<http://edition.cnn.com/2007/POLITICS/03/05/us.nkorea.talks.ap/index.html>> (검색일: 2007.3.6).

<sup>24</sup> The North Korean regime remains one of the world’s leading proliferator of missile technology, including transfers to Iran and Syria. The transfer of nuclear weapons or material by North Korea to states or non-state entities would be considered a grave threat to the United States. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061009.html>> (검색일: 2006.10.8).

<sup>25</sup> Leon V. Sigal, “North Korean Nuclear Brinkmanship, 1993~1994 and 2002~2003,” in Byung Chul Koh, ed., *North Korea and the World: Explaining Pyongyang’s Foreign Policy* (Seoul: Kyungnam University Press, 2005), p. 41.

<sup>26</sup> 『중앙일보』, 2007년 2월 21일 <<http://news.joins.com/article/aid/2007/02/21/2887287.html>>. (검색일: 2007.2.21). 2005년 9월 미국이 BDA 금융제재 조치를 발표하자 2006년 2월 북한은 외무성 대변인을 통해 ‘불법행위에 대한 법적 장치를 마련 중이며 국제적 자금세척(세탁) 방지 활동에 적극 합류하겠다’고 밝힌 바 있다. 그리고 북한이 방코델타아시아(BDA) 자금 동결 문제를 해결하기 위해 2006년 10월 25일 최고인민회의 상임위원회 정령(政令)으로 총 32조의 자금세척방지법을 채택했다고 알려 있다.

<sup>27</sup> Steven Grunau exposes the current conflict between U.S. and DPRK commences since the Korean War in 1950, although military hostilities ceased for the most part in 1953, the conflict is still ongoing today. Steven Grunau, “Negotiating Survival: The Problem of Commitment In U.S.-North Korean Relations,” *Journal of Public and International Affairs*, Vol. 15 (Spring 2004), p. 100.

<sup>28</sup> “승리의 신심 드높이 선군조선의 일대 전성기를 열어 나가자,” 『로동신문』, 2007년 1월 1일

<sup>29</sup> <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061009.html>> (검색일: 2006.10.10).

서 ‘왜 이렇게 급격하게 대북강경정책에서 대북포용협상전략으로 우회하게 되었는가’에 대한 설명은 많은 논의를 요한다.

북한은 ‘핵포기 결단에 의한 주도권’을 언급하고 있지만, 2·13합의는 북·미 양국의 최고지도자가 문제해결을 위한 강한 정치적 의지의 발현에서 비롯된 전략적 선택이다. 어찌 되었든 협상실무진에게 현장중심의 견해를 반영하려는 미국 부시대통령의 정치적 의지와 결단도 역시 큰 기여를 하였다.<sup>30</sup> 물론, 북핵문제와 상관없는 국제적 불법을 방지해야 하는 것이었다. 그럼에도 불구하고 미국이 30일 이내에 BDA 관련 미국의 대북 금융제재 문제를 양보함으로써 제5차 6자 회담에서 2·13합의가 가능했다.<sup>31</sup> 또한, 김계관(金桂寬) 북한 외무성 부상과 미국의 힐(Christopher R. Hill) 차관보 사이에 모종의 타협이 이루어지고 있었기 때문이다.<sup>32</sup> 이러한 타협이 곧 개최될 6자회담에서 가시화될 시점에 있기 때문에 북한을 정치적으로 자극 할 필요성이 없다. 돌이켜보면, 북한의 핵실험이 있었던 2006년 10월 이후 양국의 협상과정을 보면 이전과 판이하게 다른 모습을 보여준다. 제5차 6자회담 과정을 보면 북·미양국은 본협상 이전에 사전협상을 위한 예비회동을 가졌고, 회담의 의제와 합의사항에 대해 사전 조율을 함으로써 본회담에서 이를 확정하는 방법을 사용한 것이다. 이는 협상을 성공으로 도출하고자 하는 미국의 의지를 읽을 수 있는 부분으로 이러한 일련의 과정은 6자 회담을 성공적으로 거둘 수 있도록 하려는 안전장치이었다. 제5차 6자회담에서 양국이 합의한 내용은 미국이 북한을 정권교체와 체제붕괴의 대상이 아닌 협상 가능한 파트너로 인정하였다는 것을 반영한다. 이럴 경우 2·13합의는 대북 제재 및 압박을 완화하고 경제적 지원을 확보하려는 북한의 생존전략, 북한의 추가 핵 활동을 동결하고 이라크전과 이란문제에 집중하려는 미국의 세계전략의 산

<sup>30</sup> 이런 면에서 부시대통령이 정책결정에서 네오콘과 강경파들의 입지를 약화시키고, 라이스 국무장관을 거쳐 힐 차관보로 연결되는 국무부 라인에 협상의 전권을 위임하였고, 재무장관도 BDA 문제와 관련하여 힐 대표에게 협상의 전권을 위임하였던 것도 이와 께를 같이 한다.

<sup>31</sup> 이러한 상황은 이미 미국이 북한에 대한 접근방법을 달리하려는 시도가 되었다는 것을 알 수 있다. (...the United States and other nations would be willing to help the nation recover economically...) <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061014-1.html>> (검색일: 2007.2.14).

<sup>32</sup> 2006년 11월 북경(北京)에서 크리스토퍼 힐 대표와 김계관 대표가 북·미 양자회담을 하였고, 2007년 1월 베를린에서 양 대표가 또 직접 양자회담을 하였고 이 북·미 양자회담들에서 양국은 문제해결을 위한 돌파를 이루어 내었고, 6자회담은 이 돌파를 인정하고 지지해 주는 역할을 하여왔다.

물로 도출되었던 것으로 간주 될 수 있다.

반면, 양국의 관계에서 보면 북한에 대한 미국의 대북강경정책이 단지 몇 개월 만에 급격하게 변화할 수 있는 요인은 북한의 핵보유와 핵실험 이외에는 없어 보인다. 과연 ‘이러한 요인이 미국의 정책을 급선회하게 하였던 결정적 변수가 될 수 있을까’ 하는 의문이 수반된다. 동시에 ‘어떻게 이러한 합의가 가능하였을까’ 하는 의문 못지않게 ‘얼마나 지켜질 수 있을까’ 하는 의문도 역시 등장한다. 만일 부시행정부의 대북정책이 변화할 수 있었던 변수가 북한으로부터 오는 것이 아니라 다른 것에 있다면 북한에 대한 미국의 전략은 앞선 시각에서 기인하는 것이 아니라 다른 저의가 있을 수 있다는 것을 의미하기 때문이다. 대외정책은 공공정책 중의 하나라고 보는 미국이다. 이런 맥락에서 부시행정부 2006년 10월의 북핵실험 그리고 2006년 1월의 미국의 중간선거 이후 대북 접근 방법에서 큰 변화를 보여주기 시작하였던 것도 예외의 주시할 일이다.<sup>33</sup>

이외에도 다음을 염두에 두어야 한다. 첫째, 2007년 11월 7일 미국의 중간선거에서의 공화당의 패배를 들 수 있다. 민주당이 다수의 의석을 차지함으로써 부시행정부와 공화당이 구사하고자 하는 정책을 원만하게 실시하기 어렵게 된 것이다. 미국 중간선거 결과 공화당은 12년에 걸친 의회집권과 6년간의 부시행정부의 정책평가에 대한 국민의 불만과 불신에서 기인한 것으로 보인다. 둘째, 선거패배는 부시의 정치실정에 대한 모든 평가를 반영하는 것으로 간주되고, 여기에는 북한의 핵실험으로 미국의 안보가 위협에 처했다는 것으로 보는 것이다. 2006년 10월 북한의 핵실험 성공은 비확산·반확산이라는 외교안보정책의 목표의 실패로 연결되었다. 셋째, 부시대통령은 압력과 제재 위주의 네오콘의 정책이 문제해결에 실패하였음을 인정하게 된 것이다. 이에 부시대통령은 정책 결정에서 네오콘과 강경파들의 입지를 약화시키는 조각을 하게 된다. 즉, 체니(Richard Bruce Cheney) 부통령의 비서실장이던 루이스 리비(I. Lewis Libby)가 ‘리크 게이트’(leak-gate)로 실각한데 이어, 도널드 럼즈펠드(Donald Henry Rumsfeld) 전 국방장관, 폴 울포위츠(Paul Wolfowitz) 전 국방부 부장관 등 강경파가 사임하게 되면서 북핵문제를 보는 각도가 달라진 것이다. 이는 미국정부가 북한에 대해 압력과 제재가 아닌 대화와 협상을 통한 인센티브 제공 등의

<sup>33</sup> David E. Sanger and Thom Shanker, “Rice Is Said to Have Speeded North Korea Deal,” *New York Times*, February 16, 2007, p. 3; Mark Landler and Thom Shanker, “North Korea and U.S. Envoys Meet in Berlin,” *New York Times*, February 18, 2007, p. 3.

문제해결을 위한 접근방법을 취하게 되었음을 알려주는 것이기는 하지만 직접적 요인으로 보기에는 무리이다. 따라서 북한으로부터의 반성적 기미나 우선적 해체를 통한 평화의 메시지가 전달되지 않았고, 6년 동안의 부시행정부의 실정에 대한 평가가 선거를 통하여 ‘실패’한 것으로 각인되면서 부시대통령으로서는 어쩔 수 없는 최측근의 참모를 실각하는 등 기존의 전략과 다른 정치적 태도를 취한 것이다.

## 2. 미국전략변화의 의미와 전망

북한에 대한 미국의 대북정책의 변화가 부시행정부의 선택이 좁아진 정치적 입지에 기인한 ‘일시적 현상’인지, 아니면 미국의 대외전략 변화에 수반된 ‘전략적 순응’인지는 좀 더 지켜봐야 할 상황이다. 다만, 사실상 의회 중간선거에서의 패배로 부시 대통령은 좀 더 빠르게 ‘레임덕’(lame-duck)에 처하게 되어 국내외의 문제로 난관에 부딪히게 되었다고 보는 것이 바람직하다.<sup>34</sup> 다음과 같은 복합적 측면은 이를 이른다. 우선, 잔여 임기동안 부시 대통령이 이라크 문제해결에 주력해야 한다. 2006년 후세인 전 이라크 대통령 처형 이후 이라크 정세에 어떤 변화를 가져올 지 예측하기 어려울 정도로 상황은 심각해지고 있다.<sup>35</sup> 부시 대통령은 자신의 임기동안 세계평화와 자국의 안보를 위해 실시한 정책이 비판을 받음으로써 ‘일방주의적 외교노선’에 균열이 갔다. 이라크의 치안을 확보하기 위해 추가 파병을 고려하고 있지만, 야당인 민주당은 물론 현장의 미군 지휘관들조차 실효성에 의문을 표시하는 것은 이를 말한다. 둘째, 부시대통령의 임기 중에 해결되기를 원하는 북한은 더욱 강경한 태도로 일관하면서 핵무기 보유를 기정사실화하려는 움직임과 함께 이를 대가로 더욱 많은 요구를 내놓을 가능성이 농후하다.<sup>36</sup> ‘미국이 들어주면 좋고 안 들어준다면 자신의 전략을 구사하면 된다’는 최악의 사태를 막아야 한다는 정치적 부담감이 작용했을 것이

<sup>34</sup> Frank Rich, “Bring Back the Politics of Personal Destruction,” *New York Times*, March 4, 2007.

<sup>35</sup> 12년 만에 상·하원을 장악한 민주당은 이라크전 등과 관련한 부시 행정부의 정책에 대한 판단을 실패로 규정하고 이에 대한 실정을 지적할 것은 자명하다.

<sup>36</sup> 2007년 7월 5일 북한은 미사일 발사를 하였다. 이는 도발행의 전초라고 보기는 어렵다. 한국의 쌀지원 중단과 BDA 지연 등 복합적인 요인과 무관하지 않다는 평가와 무관하지 않다. 다만, 이와 같은 ‘세련되지 못한 행위’는 향후 협의과정에 난항을 예고한다.

다. 이를테면, UN의 제재 결의에도 불구하고 이란 핵 개발을 저지하지 못할 경우 부시 대통령은 임기가 2년밖에 남지 않은 상황에서 핵 시설 선제공격 조치를 취하할 공산은 짙다. 반면 북한은 핵보유를 선언했고 실험까지 한 상황에서 북한에게는 협상이라는 카드를 내밀었던 것이다. 셋째, 미국은 이라크 문제 말고도 북한과 이란의 핵 개발, 수단 다르푸르 사태와 관련해 특별한 해결책이 없는 상황에 직면해 있다. 6자회담과 관련하여 회담 그 자체로 실패하게 되면 그에 대한 책임은 부시행정부가 져야 하는 부담이다. 더욱이 6자회담의 다자해결의 형식이 폐기될 경우 북한의 사태는 중국에게 전임시켜야 한다. 시간이 갈수록 더욱더 강경해지는 북한의 전략 그리고 중국의 입지가 강화되는 상황을 미국은 외면할 수 없던 것이다. 말하자면 9·11테러 이후 미국, 일본, 그리고 호주 등이 아시아에서 안보상 연대를 강화해 온 것 등은 아태지역에서 급부상하고 있는 중국을 견제하기 위한 것이라는 것은 주지의 사실이다. 미국이 북한의 문제를 ‘그만 그만’(muddle through)의 현상상태로 방치할 경우 중국의 부상을 견제할 수단과 방법 등 미국의 영향력이 감소하게 된다.

부시 대통령이 남은 임기 동안 북핵문제를 포함해 국제문제 분야에서 상당한 업적을 이루고자 할 것은 자명하다. 이를 감안하면 재선 대통령으로서 대선에 나설 필요가 없기 때문에 자신의 정치적 노선을 노정하려 할 수 있다. 그렇다고 하더라도 ‘북한에게서 오는 신호가 얼마나 작용했는가’하는 의문은 남는다.<sup>37</sup> 위와 같은 상황에서도 강경주의적 자세의 돌출변수는 남아있고 비록 중간선거에서 패배했지만 여전히 미국 보수주의자들의 영향력은 작다고 볼 수 없다. 이라크 정책, 주일미군 재편 등을 둘러싸고 미묘한 입장 차이뿐만 아니라 북핵합의에 불만을 나타내고, 미국의 안보를 역설하는 네오콘의 반발이 만만치 않다.<sup>38</sup> 이밖에도 아시아에 대한 중일의 반응을 도외시킬 수는 없다. 예컨대, 6자회담의 참여국인 일본은 미국의 변화된 대북정책에 노골적이고 저의적인 불만을 보이기도 했다.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> 김계관 부상은 ‘북·미관계가 진전되면 조지 W 부시 대통령과 콘돌리자 라이스 국무장관의 큰 업적이 될 것’이라고 말했다. 『한국일보』, 2007년 3월 6일.

<sup>38</sup> “Cheney Wary of China’s Military and North Korea’s Credibility,” New York Times, February 24, 2007. <[http://www.nytimes.com/2007/02/24/world/asia/24cheney.html?\\_r=1&oref=slogin](http://www.nytimes.com/2007/02/24/world/asia/24cheney.html?_r=1&oref=slogin)> (검색일: 2007.2.25). 그리고 미국언론에서 이들의 각각의 주장에 관한 것은 다음을 참조. “U.S., North Korea to Talk Under Nuclear Deal,” March 5, 2007: <<http://www.nytimes.com/reuters/washington/politics-korea-usa-talks.html>> (검색일: 2007.3.6).

## IV. 2·13합의와 북·미관계의 전망은?

### 1. 예방적 대응

안보상 미국은 테러와의 전쟁을 벌이고 있다. ‘다들 적(敵)이 많다’는 것은 그 원인이 무엇이든지간에 해결될 때까지는 적의 수를 분산 혹은 감축할 필요가 있음을 의미한다. 미국의 안보가 다급해지면 예방적 방어(preventive defense) 차원에서 ‘기습’(preemptive strike)을 포함한 5027작전계획과 같은 군사작전을 북한에도 적용할 수 있을 것이다. 하지만, 이것이 여의치 않을 경우에는 우회 전략을 채택하여야 한다. 사실상 북한은 핵무기를 보유하고 있어 북한이 핵을 사용하거나 핵물질을 누출할 경우를 제어하기 위해서 다른 차원의 예방적 대응(preventive response)을 구사할 필요가 있다. 이런 맥락에서 보면 2·13합의는 후자와 꽤를 같이한다고 볼 수 있다. 이를 테면, 부시대통령은 2·13합의를 ‘북한 핵을 해결하기 위한 징조가 좋은 첫 과정으로 중요한 결과(This is good progress. It is a good first step... I believe it’s an important step in the right direction)라고 역설했던 것도 이와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 북한이 핵무기를 폐기하겠다는 ‘전략적 결정을 내렸다는 증표를 본 첫 번째 사례’로 그 성과를 강조한 것이다.<sup>40</sup> 그러면서도 백악관 대변인은 만일 북한이 합의를 어길 경우, 국제사회의 대북 제재위협은 여전히 유효한 것이라는 입장을 보였다. 소위 당근과 채찍을 사용하되 2·13합의에는 먼저 당근을 주었다는 것이다. 이와 같은 미국 전략의 변화에는 다음과 같은 네 가지 의미를 주고 있다. 첫째, 지난 6년 동안의 강경한 미국 대북정책의 성과가 북한의 핵실험까지 나타났다. 이는 지난 전략의 실패를 의미한다. 실패는 새로운 전략을 모색하게 되는 주된 요소이다. 둘째, 선협적으로 지금까지 핵보유와 실험을 했던 국가의 핵은 해체되지 않았다. 핵해체의 경우는 안보보장과 경제지원에 힘입은 남아공과 우크라이나

<sup>39</sup> 북한의 일본인 납치를 사실상 테러로 규정하고 대응해 온 아베 신조(安倍晋三) 정권 입장에서 미국의 대북 접근 가속화는 ‘일본 고립’을 의미하는 것인 만큼 불편해하고 있다. 2007년 2월 13일 미국을 방문했던 고이케 유리코(小池百合子) 안보보좌관은 미국의 테러지원국 해제 움직임을 재고해 달라고 요청하기도 했다. 규마 후미오(久間章生) 방위상은 ‘미국의 전쟁 돌입 판단은 잘못된 것,’ ‘(미국의) 이라크 전후 통치책은 유치하기 짝이 없다’는 등으로 미국을 자극했던 것은 이를 반영한다. 『경향신문』, 2007년 2월 21일.

<sup>40</sup> <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/14/AR2007021400775.html>> (검색일: 2007.2.15).



사례가 가장 적절하다고 볼 수 있다.<sup>41</sup> 셋째, 적대적 상황이 지속될 경우 북한 핵물질과 핵기술의 외부누출가능성을 높게 한다. 미국의 테러위협이 증가한 상황에서 이는 미국의 안보(homeland security)의 위협성을 높이는 것이다. 넷째, 북한은 이미 핵무기를 갖추었기 때문에 위의 요소를 감안해서 보면 굳이 북한을 자극할 필요가 없다. 결국 부시 행정부는 북한이 핵무기를 보유하고 실험할 때까지 북한과 진지한 협상을 하지 않음(neglect approach or inaction)으로써 ‘호미로 막을 것을 가래로 막아야 하는 상황’까지 이른 것이다.

‘과연 그럴까?’ ‘그렇게 해야 할 까닭이 있었는가’하는 의문에도, ‘어떻게 2·13 합의가 충실히 이행되어 한반도 비핵화를 달성할 수 있을 것인가’하는 것도 당위적인 측면에서 투영되어야 한다. 2·13합의를 가능하게 했던 것은 북·미 양국의 ‘안보와 생존에서 오는 절실한 상황에 기인하는 것이다. 현실적 필요에 기반을 둔 정책 변화였기 때문에 양국은 문제해결을 위해 상호 신뢰를 쌓고 또 그러한 방향으로 개진해야 한다. 앞으로 북한의 비핵화 이행의 충실성 여부는 미국이 북한에게 주는 역할을 담당하는 것으로 비춰졌기 때문에 ‘미국이 하기 나름’ (ball on the American court)일 것이다.<sup>42</sup> 다음과 같은 북한의 예방적 대응의 복선에 따른다. 첫째, 북한의 다음과 같은 의지표명에 따른다. 북한은 ‘2·13 합의가 이전의 합의들과는 구별되는 틀을 갖추고 있는데, 다자회담이라는 국제 외교 무대에서 표명한 공약을 어느 일방이 무효로 할 수 없도록 검증과정 거치게 되어 있다.’ 또한, ‘앞으로는 미국도 쉽게 되돌리지 못할 것으로 6자회담의 판을 깨는 것은 현명한 선택이 아닌 까닭이다’라고 역설한 바 있다.<sup>43</sup> 이는 미국과의 협상이 절실하다는 북한의 초조함을 시사한다. 향후 북한이 이런 측면

<sup>41</sup> 남아공의 사례에 관한 것은 <<http://nuclearweaponarchive.org/Safrica/SADisarming.html>> (검색일: 2006.2.15). 그리고 우크라이나(Ukraine)의 사례는 다음을 참조 John C. Caker, *Non-Proliferation Incentives for Russia and Ukraine*, Adelphi Paper 309 (London: The International Institute for Strategic Studies, 1997).

<sup>42</sup> 북한의 핵전략이 가져오는 위협성에 대한 것을 도외시할 수 없다. 이에 대해서는 Graham Allison, *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe* (New York: Times Books, 2004); Graham Allison, “North Korean Nuclear Challenge: Bush Administration Failure; China’s opportunity,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XVIII, No. 3 (Fall, 2006), p. 20 참조. 미국의 반응에 대한 북한 대응을 알 수 있는 주장에 대해서는 Leon V. Sigal, “North Korean Nuclear Brinkmanship, 1993~1994 and 2002~2003,” in Byung Chul Koh (ed.), *North Korea and the World: Explaining Pyongyang’s Foreign Policy* (Seoul: Kyungnam University Press, 2005), pp. 41, 46~48.

<sup>43</sup> 백학순, “드디어 한반도 ‘핵 해빙’이 시작되다,” 『세종 논평』, No. 75 재인용. <<http://www.sejong.org/kor/Publications/cm-data/commentary-0775.htm>> (검색일: 2007.2.14).

에서 미국과의 관계를 중용하고자 할 것이다.

둘째, 북한은 핵을 그들이 원하는 바를 획득하려는 수단으로 악용할 수 있다. 예를 들어, ‘(미국의) 판단은 조선(북한)의 핵실험을 계기로 이미 정해진 듯하다’는 것 등은 이를 말한다.<sup>44</sup> 이는 북한의 핵정책이 미국을 겨냥한 것이고 핵실험 등 극단적인 방법이 아니고는 미국과 합의를 도출할 수 없다는 것을 확인시켜 주었다. 말하자면 북한은 미국의 반응에 따라 합의를 지속할 것인가가 결정되는 것이라고 보고 있는 것이다.

셋째, 북한은 2007년 2월 13일 『조선중앙통신』을 통해서 핵시설 ‘불능화’라는 표현 대신에 ‘핵시설 가동 임시 중지’라는 표현을 사용하였다. 이는 북한 특유의 의심을 나타내고 있다. 북한이 초기단계부터 핵을 포기해야 하는 ‘심리적 손해’의 측면을 언급하는 것으로 만일 초기이행조치에 대해 미국 등 6자회담 참여국들이 이에 상응하는 조치를 충실하게 이행하지 않을 경우에 대비한 본능적인 방어적 태도를 반영하고 있다.

## 2. 예방적 과제

2·13합의 직후 2007년 2월 15일 개성에서 열린 남북 실무대표 접촉에서 2007년 2월 27일부터 평양에서 장관급회담을 개최하기로 합의하는 등 남북관계도 빠르게 해빙되고 있다. 하지만 누구도 수공할 수 없을 만큼의 북한의 변화가 없었던 상황에서 ‘미국의 대북전략이 변화해야 될 절실한 상황은 무엇인가’에 대한 것은 ‘다른 속셈’(What the catch be)이 있지 않고서는 이해될 수 없다. 아직도 이에 대한 해답의 모색은 미국의 정치적 조율 이외에는 ‘딱히 이것이다’라고 할 만큼 궁색하기 때문이다. 장고(長考) 끝에 악수가 나오기도 하지만, 무리한 집착이 ‘옥집’(false-eye)이나 ‘빈삼각’(empty-triangle)으로 접목될 수 있다. 이를테면 다음과 같다. 먼저, 지난 15년의 그릇된 북한 핵외교 행태에 비춰볼 때 2·13합의의 장래를 결코 낙관적으로 예단하기에는 이르다. 예컨대, 1991년 남북 비핵화 공동선언, 1994년의 북·미 제네바합의 등은 북한을 가늠할 수 있는 잣대가 된다. 과거의 행위로 미루어 보아 결과가 도출되기 이전에 남북관계의 진전을 성급히 회의적으로 볼 필요는 없지만 그렇다고 선불리 낙관적으로 판단하는

<sup>44</sup> 백학순, “드디어 한반도 ‘핵 해빙’이 시작되다” 재인용.

것은 경계되어야 한다. 또한, 2·13합의가 원만히 진행되는 것을 전제하여 본격적 협상의 시작은 이제부터이다. 북핵 문제 해결과 관련한 2·13합의는 폐쇄·불능조치·폐기라는 3단계를 상정하고 있다. 각 단계마다 북한의 조치에 상응하여 5개국은 경제적 지원을 하게 된다. 과정이 원만하게 진행된다고 할 경우 매단계마다 각국은 협상을 시작해야 하고 특히 폐기단계 진입 시의 협상은 복잡하고 어려울 것으로 예상된다.

좀더 구체적으로는 단계적 측면에서 다음과 같은 커다란 문제에 봉착하기 때문이다. 첫째, ‘돈으로 평화를 살수도 있는가’라는 의문에 대한 답은 없다. 다만, 지난 8년 동안 한국은 북한에게 ‘얌체식 받아먹기’(That really takes the cake)를 길들였다는 것을 인식할 필요가 있다. 북한에게 열린 마음을 알리기 위해 지불한 대가는 차지한다하더라도 가장 중요하고 관건이었던 군사문제(국방장관회담은 1회로 그나마 경의선 철도복원을 위한 것)는 취급조차 하지 못했다. 지나간 것은 그렇다 치더라도 향후 남한이 지불할 비용은 적지 않다. 2·13합의에 따라 북한의 요구사항을 들어줄 경우 당장 중유 제공 등의 부담만도 매년 650억 원이 넘고 이후 전력 200만㎾와 경수로 제공까지 감안하면 앞으로 10년간 10조 원 정도를 감당해야 한다. 2·13합의의 3조에는 ‘대한민국은 북한에 200만㎾의 전력공급에 관한 2005년 7월 제안을 재확인했다’고 명기하고 있다. 향후 약 10년간 운영한다고 했을 때 운영비에만 10조원 가량 소요된다고 통일부는 판단하고 있어 큰 부담이다.<sup>45</sup> 다음 대선에서 대북정책을 어떻게 진행시킬 것인가도 문제이지만, 대규모 대북 경제 지원의 적절성은 그 여부에서 많은 논란거리가 될 것이다.

둘째, 후속협상 결렬 가능성을 배제할 수 없다. 2·13합의에도 불구하고 북핵 문제의 전망이 불투명한 상황에서 지나친 낙관론은 경계해야한다. 우선, 북한이 핵문제와 관련해 합의한 것은 이번이 처음이 아닌 까닭이다. 과거의 비실천의 탓이 단지 북한에게만 있다는 것은 아니다. 다만, 내용과 다른 것을 결부시킴으로써 북한은 합의를 지키지 못한 일차적 책임을 면하지 못한다. 염려되는 것은

<sup>45</sup> 중유 제공 700억 원(한국이 부담해야 할 25만 톤의 비용) 700억 원, 비료 1,300억 원(비료 30만톤 지원의 수송비용 별도) 3,000억 원, 쌀 1,500억 원(식량차관 50만톤 지원 시, 수송비 별도) (수송비 포함), 대북 전력 제공 1조 5,000억~1조 7,000억 원(송배전 설비 7조 원(10년간의 전력생산비)으로 최소 8,500억 원, 경수로 최소 6,570억 원(7억 달러) 최소 657억 원이다. 이는 매년 지원 항목을 추정한 것으로 지출 비용은 약 최소 1조 2,857억 원에 이른다. 정성장, “2·13합의이후 한국정부의 대북정책 과제,” 『정세와 정책』, 2007년 3월호 <<http://www.sejong.org/kor/Publications/ci/data/k-ci2007-03-02.pdf>> (검색일: 2007.3.5).

북한의 <조선중앙통신>이 북한이 받기로 한 중유 100만톤 상당 지원을 ‘핵시설 가동 임시 중지’의 대가일 뿐이다’라고 밝히는 거라든지 혹은 1994년 제네바 합의를 파기하는 단초가 됐던 고농축우라늄(HEU) 문제에 관한 언급이 없는 것은 경계해야 할 복병이다.<sup>46</sup> 이는 수혜의 범위를 넓게 하려는 각국의 이해관계가 첨예하게 대립되는 상황을 감안하면 ‘불능화’의 완료시점 확정 문제와 더불어 2·13합의의 이행과정에 최대의 쟁점이 될 것인바 대응책이 요구된다.

셋째, 반복되지만 2·13합의문에는 북한이 보유하고 있는 핵무기 및 핵무기 제조용 핵물질의 제거와 북한이 비밀리에 개발한 HEU 핵시설 폐기가 포함되지 못했다. 영변 핵시설 철거 대가로 막대한 대북 보상을 제공하면서 HEU 프로그램을 배제할 수는 없다. 이미 국가정보원이 북한에 HEU 프로그램이 존재한다고 밝힌 바 있고,<sup>47</sup> 2·13합의에 따르면 2007년 4월13일까지 북한은 핵무기를 제외한 모든 핵 프로그램의 신고 목록을 다른 회담 참가국과 협의하게 되어있다. 핵을 체제 유지의 기본 수단으로 삼고 있는 ‘북한 핵 폐기전략적 결단’에 대한 논쟁은 소모적이다. HEU 프로그램이 플루토늄 방식에 비해 핵무기 제조가 더 쉽고 은닉도 더 용이하다는 것은 알려진 사실이다. HEU를 폐기 대상에 포함하지 않을 경우 비핵화를 위한 합의가 무의미해진다. 여기에는 IAEA사찰을 보완하기 위해서는 사찰단의 접근이 불허된 시설에 대해서도 사찰이 실시되어야 한다. 이르기 위해서는 군사시설 등에 대한 특별사찰문제와 관련 최소한의 사전 통고 시간과 충분한 기간을 보장할 것을 북한에 제의하고 양해를 얻어야 하는 어려움은 있지만, IAEA사찰대상에서 제외된 우라늄광산과 정련시설도 상호사찰대상에 포함시켜야 한다.<sup>48</sup>

넷째, ‘보상’ 차원에서 논의되고 있는 테러지원국 해제 문제다.<sup>49</sup> 미국은 1987년

<sup>46</sup> “북 언론 “핵시설 임시중단” 표현 논란, 『한겨레』, 2007년 2월 15일.

<sup>47</sup> 『세계일보』, 2007년 2월 22일. 2차 북핵 위기도 2002년 10월 제임스 켈리(James Kelly) 당시 미 국무부 차관보의 방북 시 강석주 북한 외무성 부상이 HEU 존재를 시인하는 듯한 발언을 해 촉발됐으나 미국이 밝히지 못해 많은 비난을 받았던 것이다. 미국 정부는 북한이 우라늄 농축에 필요한 핵심시설인 원심분리기 수십 대를 파키스탄 등에서 수입했다는 증거까지 확보했다.

<sup>48</sup> 1950년대부터 실시되어온 북한의 원자력에 관한 핵기술과 시설은 최대 4백만톤 매장량으로 평가되는 평산, 함흥, 언기 등의 우라늄광산과 평북 구성에 있는 우라늄정련시설과 무관하지 않다.

<sup>49</sup> 이에 대해 대해서는 Linda Sieg, “Tension lurks but tight ties in focus for Abe, Bush,” *The Washington Post*, April 24, 2007 in <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/24/AR2007042400362.html>> 참조. “If negotiations between North Korea and the United States move forward and the United States, for example, removes

KAL기 폭파사건직후 1988년 1월 북한을 국제 테러지원 국가로 규정하고 강력한 제재조치를 취해왔다.<sup>50</sup> 북한은 미국에게 ‘대북 적대시 정책’ 철회를 명분으로 먼저 테러지원국 리스트에서 자국을 삭제해 줄 것을 요구해왔다.<sup>51</sup> 한때는 테러리스트 철회를 제2차 6자회담 참여조건으로 제시하기도 할 만큼 북한으로서는 이 부분의 철회가 경제적 타격을 만회할 수 있는 단계로 간주하기도 했다. 하지만 이 부분에 대한 일본의 불만이 만만치 않다.<sup>52</sup> 일본은 1970년 3월말 하네다(羽田)발 후쿠오카(福岡)행 일본항공(JAL) 여객기인 요도호 납치범 본국 송환 문제와 일본인 납치 피해자 문제 등을 빌미로 북한의 핵문제 해결과 직접적으로 관련 없는 사안을 일본의 재무장의 구실로 삼으려 하고 있다. 2·13합의 과정에서도 일본은 납치 문제를 빌미로 대북 에너지 지원을 거부하기도 했던 바 북·미간의 문제에서 비롯된 북한의 문제와 직접적으로 연계되지 않은 일본의 불만으로 인해 합의결과가 원만하게 도출되는데 방해가 되지 않도록 할 필요가 있다.<sup>53</sup>

---

North Korea from its list of terrorist states without Japan getting a ‘satisfactory’ response on the abductees, this will lead the right to scream that Japan is being betrayed by its ally.”

<sup>50</sup> 미국은 1979년 반테러법을 지정한 이후 미국무부는 1986년부터 매년 의회에 연례 테러리즘 보고서(Patterns of Global Terrorism)를 제출하고 여기서 테러지원국이 공표된다. 2·13합의 이후 일각에서는 미국이 북한을 테러지원국으로 분류 되는 것을 제외할 것으로 예상했지만, 미국은 여전히 북한을 테러지원국 명단에서 제외되지 못했다. <<http://www.voanews.com/korean/2007-04-27-voal.cfm>> (검색일: 2007.7.27).

<sup>51</sup> 실제로 미국과 북한은 9·11 테러 이전인 2000년 3월 이래 세 차례에 걸쳐 이른바 북·미 테러지원국 해제 협상(테러회담)을 열고 2000년 10월 6일 양국간 공동성명 등을 통해 UN의 반(反)테러 관련 국제협약 가입 방침을 천명한 바 있다. 이어 2000년 10월 12일 김정일 특사로 미국을 방문한 조명록 차수는 북·미 공동코뮤니케를 통해 테러에 반대하는 국제사회의 노력에 동참한다는 뜻을 밝혔다. 북한이 2001년 말 ‘테러자금조달억제에 관한 국제협약’과 ‘인질억류방지에 관한 국제협약’ 등 2개의 주요 반테러 국제협약에 가입한 것은 이 같은 움직임에 따른 것이다. 미국은 북한과의 테러회담에서, 테러지원국 명단에서 제외되기 위해서는 현재 및 미래에 테러를 하지 않겠다는 입장 표명, 최근 6개월간 테러를 하지 않았다는 확인, 테러방지 국제협약 가입, 과거행위에 대한 필요한 조치 등 4가지 조건을 충족시켜야 한다고 주장해 왔다.

<sup>52</sup> Linda Sieg, “Tension lurks but tight ties in focus for Abe, Bush,” *The Washington Post*, April 24, 2007 in <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/24/AR2007042400362.html>>.

<sup>53</sup> 북한 조선중앙통신은 2007년 2월 9일논평을 통해 “6자회담은 조선반도의 핵문제와 그와 연관된 조미 현안 문제를 풀자는 것이 기본이고 전부”라면서 “6자회담에서 일본의 그릇된 책동으로 하여 회담이 복잡성을 띠고 있다”고 노골적으로 북한의 의도를 드러낸 바 있다. “北, 日과 관계정상화 나설까,” 『연합뉴스』, 2007년 2월 9일.

## V. 결론: 무엇을 어떻게 할 것인가

본고는 한반도 비핵화를 위한 관련국들의 노력이 도로가 되지 않기 위해서 2·13합의에서 누락된 내용을 섬세하게 점검하여 합의가 원만하고 궁극적인 성공을 거두기 위한 생산적 논의를 바탕으로 하였다. 살펴보았듯이, 2·13합의는 내용상 매우 획기적이지만 섬세하게 다듬어 첨가해야 할 것이 많다는 것을 확인시켰다.

기실, 다른 전략적 무기와 달리 핵무기가 가지는 상징적 의미는 크다. 2·13합의와 같은 협상을 통한 핵해제 노력은 NPT의 취지를 반영하는 것이기도 하지만 소위 핵클럽 국가들의 핵정책이 NPT와 다른 각도에서 국가행위를 하는 것을 감안하면 합의 자체로써도 그 의미가 축소되지 않는다. 일면, 미국과의 협상을 통해서라도 생존해야 한다는 납득하기 어려운 몇 가지 목적으로 포함하는 북한의 핵일지라도 적어도 두 가지 국제적 목적을 달성하기 위해서라도 해체되어야 한다. 하나는 협상과 같은 평화적 방법에 의해 핵을 해체하는 모범적 국제 선례를 남기는 것이다. 또 하나는 북한과 같은 폐쇄적이고 독재적인 국가가 개혁과 개방을 순차적으로 진전시키게 함으로써 한반도와 동북아 안보를 한 단계 고양시키는 것이다.

주지하다시피, 북·미 관계를 고려할 때 2·13합의는 국제관계에서 협력의 일반적 전제조건으로써의 신뢰의 수준에서 나온 것이 아닌 탓에 그 논의의 범위를 확대시키고 있다.<sup>54</sup> 왜냐하면 2·13합의는 9·19공동성명의 초기이행에 대한 합의이기 때문에 북한의 모든 핵문제까지 논의한 것이 아닌 까닭이다. 무엇보다 북한이 보유했다고 주장하는 핵까지 포기할 것인가에 대한 예단은 이르다. 또한, 미국의 정치상황도 예의주시해야 한다. 혹여 미국의 단기적인 정치적 목적에서 북한과의 협의를 하였다는 것이 밝혀질 경우, 핵위협의 도미노 현상을 제거하기 어려워진다. 이런 측면에서 2·13합의에 대한 미국의 행위는 두 가지를 시사한다. 하나는, 많은 논란에도 불구하고 미국이 ‘합의를 해줄 수 있는 수준(실재 핵보유)’에 이르러야 합의했다는 것<sup>55</sup> 못지않게 ‘북한의 핵을 기정사실화했다’는

<sup>54</sup> Carol Giacomo, “U.S. less confident of N.Korea covert program, February 27, 2007: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/27/AR2007022701280.html>> (검색일: 2007.2.28).

<sup>55</sup> “Before Talks, North Korea Accuses U.S. of ‘Hostile’ Policy,” *New York Times*, December 17, 2006, p. 13. North Korea will not abandon its nuclear weapons until the

것이다. 이는 6년 동안의 강경 대북정책의 실패를 반추하는 것으로 비춰진다. 비록, ‘미국 야당들의 거센 항의와 정치적 요구에 따른 것이다’라는 주장에서 기인한 것일지라도 한반도 안보 상황을 고려할 때 다행스럽다. 또 하나는 ‘진정 성사를 위한 것인가 아니면 협상 성사 의욕에 마지못해 응했는가’하는 의문에 직결되기도 하지만, 미국의 마지노선을 그었다고 볼 수 있다. 이는 향후 성공적인 2·13합의를 위한 노정이 원만하게 진행되기 위해서 ‘주어진 상수와 예기치 않은 변수’를 조율해야 하는 지난한 작업이 남아있다는 것을 일러준다. 북한핵 해체가 완전히 이루어졌다는 마무리 시점까지 긴장을 늦출 수 없는 문제이기 때문이다.

위와 같은 합의의 양면은 당사국의 집요한 의지와 실천적 행동을 요구하기 때문에 북한의 핵해체를 위한 각 단계에 대한 합의는 심리적 만족상태를 허용하지 않는다. 합의의 과정이 실천적 해체로 접목될 때, 비로소 핵문제가 일단락 되는 것이다. 가변변수의 개입 등 복합적 수준에서 위와 같은 토의는 ‘미국만 약속을 지키면 만사해결된다’는 것을 이르는 것은 아니다. 다만, 북한은 미국과의 협상을 통해서만 해결하겠다는 의지를 지속적으로 보여 왔고, 또한 부시행정부의 대북정책은 분명 전임행정부가 이전했던 곳으로 방향으로 선회했기 때문에 일시적 미봉책이 되지 않게 하는 것이 중요하다.<sup>56</sup> 북한 핵해체를 위한 부시행정부의 시각이 늦었지만 2·13합의와 같은 협상을 통한 방법으로 해결하겠다는 것은 ‘한반도에서의 무력충돌’을 제어할 수 있는 한반도 안보상황이 바람직한 방향으로 선회했다는 것을 의미한다. 비록 근본적 해결에는 아직 도달하지 못했으나, 한반도 안보상황의 악화를 방지한 성과는 높게 평가해야 한다. 하지만, 가능한 조치를 병행하되 북한에 대한 접근은 어디까지나 전략적 접근이 우선적으로 적용되어야 한다. 향후 한반도 비핵화를 위해서 개선해야 될 예방적이고 점증적인 과제(preventive and incremental alternatives)를 상정하는 바,

---

United States gives up its ‘hostile’ policy and drops financial sanctions, the North Korean envoy to nuclear talks said Saturday. The envoy, Vice Foreign Minister Kim Kye-gwan, said that it was ‘too early to be optimistic’ about progress at...

<sup>56</sup> Leon V. Sigal, “Bush Administration’s Policy Toward North Korea,” Prepared for presentation at the International Conference on “The Bush Administration’s Policy Toward North Korea,” co-organized by The Institute of the Far Eastern Studies, Kyungnam University and the Asian Studies Program, School of Foreign Service, Georgetown University and The Korean Press Foundation, Marriott’s Georgetown University Conference Center, Washington, D.C., U.S. October 24, 2001, pp. 46, 48.

가능한 적극적인 조치를 가속화할 필요가 있음을 역설하는 것이다. ‘점증적인 속도’(incremental step)는 더디지만 미처 논의되지 못할 수 있는 부분을 제외시키지 않을 개연성이 크다는 장점이 있다. ‘예상보다 빠른’(step unexpected) 것은 빠른 만큼 미진한 부분이 많다는 것을 의미하는 뜻이다. 합의가 저의의 특정 목적으로 하는 것이 아니라면 2·13합의에 대한 지적으로 그 의미가 축소되는 것은 아니다. 이에 대해서는 북한과 미국에게도 각인시킬 필요가 있다.

결론적으로 한반도는 안보위기의 긴장완화와 비핵화를 위한 전환기적 실험 중에 있다. 2·13합의만을 두고 볼 때 그 실험의 시작은 미국의 대북전략의 급격한 선회가 가져다주는 데서 재출발하고 있지만 새삼 확인시키는 것은 ‘합의와 실천의 접목’이 매우 절실하다는 것이다. 2·13합의는 한반도 평화체제 구축 방안을 위한 초석이며, 기왕에 들어선 파격적인 합의이다.<sup>57</sup> 따라서 북한 핵해체의 목적에 따라 다음의 것이 우선적으로 적용할 것을 주문한다. 우선, 2·13합의는 평화적 노력에 의한 북한핵 폐기의 진입 단계 확보를 의미한다. 앞으로 북한이 ‘전략적 변화’로 전환했다고 주장하기 위해서는 적어도 9·19공동성명의 제1조(모든 핵무기와 현존하는 핵 계획 포기)를 이행하려는 실천이 선행되어야 한다. 둘째, 첫째의 조건을 충족시키기 위해서는 북·미 사이의 고위급 관리가 상호 교차방문을 함으로써 합의 내용을 세련화시키는 작업이 요청된다. 이는 2000년 올브라이트(Madeleine Albright) 국무장관의 방문과 견줄 수 있는 의미 있는 수확이 된다. 셋째, 평화협정의 당사자인 미국도 ‘선(先)비핵화, 후(後)평화협정’ 원칙을 고수하고 있는 만큼 한·미동맹의 미래 비전이 구체화되지 않은 상황에서 무리하게 개진하려 할 경우 한·미동맹의 심각한 균열이라는 무리수를 야기할 수 있다. 핵문제 해결과 평화체제 구축을 병행 추진하기 위해서라도 후자가 너무 앞서 가지 않아야 한다는 것이다.<sup>58</sup> 말하자면 너무 앞서 나가는 것을

<sup>57</sup> 2007년 3월 4일 북·미 관계정상화 실무그룹의 첫 회담을 갖기 위해 뉴욕을 방문했던 북한의 김계관 외무성 부상과 김명길 UN 주재 북한대표부 공사는 전례 없는 미국무부 외교경호실(DSS) 소속 경호원들의 경호를 받았다.

<sup>58</sup> 한반도 평화체제를 동북아 평화체제로 연결하기 위해서 한·미동맹을 ‘전략적 동반자’ 수준으로 낮춰야 하는 것은 지속되어야 하지만, 한국은 미국으로부터의 독자적 작전수행능력이 객관적으로 요구되는 수준에 이른다고 하더라도 북핵 해체가 본래도에 오르기 전까지는, 적어도 이 문제에 관해서는 미국과 협력관계를 지속시켜야 한다. 자발적인 해체라 하더라도 남아공의 사례로 보아 최소한 2년 이상 오랜 시일이 요구되는 비용도 동반된다. 1953년의 정전협정을 평화협정으로 바꾼다고 해서 ‘평화가 보장되는 평화체제’가 자동으로 구축되는 것은 아니다. 예컨대, 1996년부터 1999년까지 4차례나 열렸던 평화체제 논의를 위한 4차회담도 북한의 주한·미군 철수 주장으로 아무런 소득이 없었다.



경계하자는 것이다. 비핵화를 위해서도 평화협정이 필요하지만 북의 핵 폐기 지연과 군축을 포함한 한·미간의 작전권문제, 군사동맹, 군대주둔·이전, 군사훈련 등 연계시킬 소지가 크기 때문에 이에 대한 논의는 사전에 대비하는 것도 요청된다.

■ 접수: 4월 30일 / ■ 심사: 5월 11일 / ■ 채택: 6월 8일

# 경제개혁과 이행조건 그리고 공공거버넌스: 북한 적용 가능성, 함의 및 과제

입을 출\* · 최창용\*\*

- |                     |                        |
|---------------------|------------------------|
| I. 서론               | IV. 공공거버넌스의 북한 적용 및 한계 |
| II. 경제개혁에 대한 이론적 검토 | V. 결론                  |
| III. 경제개혁과 이행조건     |                        |

---

## Abstract

---

### Economic Reforms, Conditionalities, and Public Governance: Applicability and Policy Implications for North Korea

This paper focuses on “conditionalities” of the International Financial Institutions(IFIs), especially those aiming at the improvement of governance in the public sector, and reviews the-oretic frameworks and empirical cases of the subject. Following the discussions, this paper ex-plores the applicability and limitations of the conditionality of governance reforms in North Korea, which will be one of the most critical is-sues between the IFIs and North Korea when the two parties initiate to engage.

This study also provides policy im-plications for South Korea with respect to the in-ternational cooperation for North Korean eco-nomic development. First, South Korea should proactively assist North Korea so that the coun-try can design its own development strategies

and equip itself with appropriate and relevant ca-pacities to implement the plans. Second, South Korea must take the driver’s seat in facilitating policy dialogues between the international com-munity and North Korea in order for the two par-ties to streamline the conditionality, or ‘consensual conditionality,’ of development as-sistance, by bringing them together to enhance mutual understandings and reach common inter-ests of North Korean development. And third, South Korea also needs to develop mid-to-long term strategies for inter-Korean cooperation that help North Korea participate as a ‘contributor’ in the global economic systems, which ultimately contributes to the prosperity of the Korean peninsula.

**Keywords:** Economic reforms, Conditionalities, Public Governance, IFIs.

---

\* 경남대 극동문제연구소 연구교수

\*\* 조지워싱턴대 공공정책연구소 연구원

## I. 서론

‘2·13 합의’<sup>1</sup>의 순조로운 이행은 두 가지 긍정적 기대를 갖게 한다. 한반도 평화체제 구축에 필요한 우호적인 정치군사적 환경의 조성과 북한 경제개혁의 촉진 요인으로 기능할 것이라는 점이다. 이 논문에서는 후자의 가능성에 주목한다.

현재 핵문제 등으로 북한의 대외 경제협력이 지체되고 있으나 향후 ‘2·13 합의’에 따른 비핵화 과정이 진전되면 북한의 경제개혁에 국내외 관심이 집중될 것이다. 논리적으로 비핵화의 진전은 북미관계의 정상화와 밀접한 연관이 있으며, 이는 곧 북한의 개혁·개방 폭의 확대와 연결될 것으로 예상할 수 있다. 북한은 자신들이 개혁·개방을 추진하지 못하는 주 요인으로 미국의 적대시 정책을 지적한 만큼 북미관계의 개선은 북한으로 하여금 폐쇄적 경제 시스템 운영의 근거를 상당부분 해소하도록 함으로써, 북한의 대내외 경제정책의 변화를 추동할 수 있는 계기를 제공할 것이다. 역으로, 북한의 경제개혁은 또한 비핵화, 인권문제 해결과 함께 북미관계 정상화의 전제조건이 될 수도 있다.<sup>2</sup>

한편 비핵화와 북미관계가 개선되면 과연 북한이 경제개혁을 보다 적극적으로 추진할 것인가에 대해서는 상반된 견해가 존재한다. 현재 북한이 취하고 있는 개혁의 성패는 내부가 아닌 외부적 요인 즉 북미관계의 개선에 달려있다면 북한은 과거의 체제로 복귀하는 것은 불가능해졌다는 평가<sup>3</sup>가 있는가 하면, 보다 적극적인 개혁을 추진하지 못하는 요인이 미국의 대북 적대시 정책 때문이 아니라 체제 내재적 한계와 모순 때문이라고 지적하는 이들이 있다.<sup>4</sup> 즉 김일성-김정일로 이어지는 세습적 정치권력이 갖는 제약요인과 정책변화 경험 등의 한계 등이 수동적인 개혁을 할 수밖에 없도록 만드는 요인이라는 것이다.<sup>5</sup> 나아

<sup>1</sup> 북한 핵문제 해결을 위한 5차 6자회담 3단계 6자회담에서 참가국들이 2007년 2월 13일 ‘9·19 공동성명 이행을 위한 초기 조치’(Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement)로 명명된 합의문서에 서명했다. 북한이 이행해야 할 초기조치로는 영변 핵시설의 폐쇄, 봉인과 IAEA 사찰단의 입북 및 감시활동 재개, 그리고 모든 핵 프로그램 목록의 협의 등이 있다.

<sup>2</sup> 미국 국제정책센터의 셸리그 해리슨 선임연구원의 지난 3월20일 주미 한국대사관 부설 ‘코리사하우스’ 초청 연설 내용. 『연합』, 2007년 3월 21일.

<sup>3</sup> 임현진·정영철, “북한의 경제개혁: 자본주의로의 길인가?,” 『현대북한연구』, 7권 1호 (서울: 경남대학교 북한대학원, 2004), pp. 160~161.

<sup>4</sup> 이동휘, “북한 경제의 개혁·개방: 평가와 전망,” 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2007.3.26), p. 6.

<sup>5</sup> 오승렬, 『북한경제의 변화: 이론과 정책』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 28.

가 경제개혁은 현 김정일 체제를 스스로 파괴할 수 있는 자살행위나 다른 없기 때문에 김정일 국방위원장은 절대로 경제개혁을 하지 않을 것이라는 주장도 있다. 경제개혁을 단행할 경우 북한 당국이 주민들을 과거처럼 엄격한 통제 아래에서 관리하기가 어려워지며, 또 주민들간의 자유로운 의사소통의 길이 열리면 조직을 구성해 체제에 대한 저항세력이 양산될 것을 우려한다는 주장이다.<sup>6</sup>

그러나 많은 전문가들은 북한의 2002년 7·1경제관리개선조치와 후속조치 등이 비록 그 폭과 속도에 있어서 분명한 한계는 있지만, 북한의 정치 경제 운영 시스템을 고려할 때 의미있는 경제개혁의 출발이라는 평가를 하고 있다.<sup>7</sup> 개혁 조치의 주요 내용은 가격 및 임금조정, 배급제 축소, 공장 기업소의 자율성 및 인센티브의 확대 등으로 이는 과거 사회주의 국가들의 체제전환 초기에 빈번하게 관찰된 내용들이다.<sup>8</sup> 과거 동유럽 경제개혁의 경우와 단순 비교할 수는 없으나, 가격, 임금, 기업관리 등 다양한 측면에서 변화를 추구하고 있는 것은 사실이다.<sup>9</sup> 따라서 북미관계 개선 등이 이루어져 체제 위협 감소 요인이 생기고, 외부의 적절한 지원이 제공되면 의외의 결과를 기대할 수도 있을 것이다.

이 논문에서는 북한 지도부가 과연 경제개혁에 대한 확고한 방향성을 견지하고 있으며, 또 그에 대한 구체적인 정책 수단이 있는가 등에 대한 논쟁은<sup>10</sup> 일단 접어둔다. 필자들은 북한이 취해온 지금까지의 정책 방향을 감안할 때 스스로 본격적인 개혁을 추진하기에는 한계가 있고, 그 효과도 미흡할 것이라고 가정한다. 따라서, 외부로부터의 자극 혹은 지원이 적절히 투입될 때 북한의 경제개혁은 궤도에 오를 것이라는 보다 현실적인 경우를 상정한다. 또한, 기본적으로 북한의 경제개혁이 내적 의지와 외적 지원에 의해 탄력을 받기 시작하고, 변화에 대한 불가역적 단계에 접어들 경우 개혁 저항 세력이나 계획경제 고수의 필요성 사이에서 긴장 관계가 증폭될 수 있는 가능성을 배제하지 않는다. 한편으로는, 지속적인 개혁 추진의 동력을 내부에서 찾기가 쉽지 않는 만큼, 경제

<sup>6</sup> 러시아 출신의 북한 경제전문가 안드레이 란코프 국민대 초빙교수의 인터뷰. 『RFA』 (2007. 4.17).

<sup>7</sup> 양문수, “북한의 시장화 수준에 관한 연구,” 『현대북한연구』, 9권 3호 (서울: 북한대학원 대학교, 2006), p. 7.

<sup>8</sup> 전병유·이일영, “북한의 노동시장과 인센티브 구조 개선방향,” 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브 제도』 (서울: 노동연구원, 2002), pp. 130~132.

<sup>9</sup> 조동호, 『북한 경제정책의 변화전망과 남북경협역의 역할』 (서울: 한국개발연구원, 2003), p. 5.

<sup>10</sup> 북한 개혁·개방정책을 둘러싼 다양한 해석과 이견의 원인과 배경 등에 대해서는 이석, “북한의 경제위기와 경제변화,” 숙명여대 통일문제연구소 주최 2006년 학술회의 (2006.11.29) 참조.

위기 등을 극복하기 위한 외부의 자극이나 지원이 불가피해지면서 북한 지도부는 이를 명분으로 국내 부문의 개혁을 실천해 가는 모멘텀을 확보할 수도 있을 것이라고 가정한다.

외부의 지원은 양자간, 다자간 등 다양한 형식을 예상할 수 있다. 이 논문에서는 중국, 베트남, 동구 사회주의 국가들의 경제개혁을 주도적으로 지원한 경험과 노하우를 갖고 있는 국제금융기구의 역할에 초점을 맞춰 논의를 전개한다. 북미 관계 개선을 상징적으로 보여 줄 북한에 대한 테러지원국 해제 등 경제제재가 해제될 경우 북한은 해제 효과를 극대화하기 위해 적절한 수준의 내부 체제개혁에 착수할 것이다. 특히 북한은 테러지원국 지정 해제로 국제금융기구에 접근할 수 있는 길이 열림에 따라 장기저리의 경제개발 자금을 확보할 수 있다는 점에 큰 기대를 갖고 있는 것으로 보인다. 북한은 또한 실질적인 경제개혁은 추진하지 않으면서, 개발자금을 확보하는 데만 초점을 맞출 가능성이 있다.

그러나 주목할 대목은 국제금융기구는 북한이 일정한 수준까지 경제개혁을 추진하지 않는 한, 개발자금을 쉽게 제공하지 않을 것이라는 점이다. 여기서 이른바 ‘이행조건’(conditionality)의 문제가 등장한다. ‘이행조건’은 “수원국의 경제·사회 개발을 위한 매우 의미있는 개혁 프로그램의 작성 및 집행을 금융지원과 연결시킨 일련의 요구 사항”으로 정의할 수 있다. 이들 국제금융기구가 내세우는 여러 이행조건들 가운데 핵심은 공공부문의 거버넌스 개선에 대한 요구이다. 공공거버넌스는 투명하고, 책임성 있는 공적 관리능력을 말하며, 이는 개발 지원을 위한 국제 사회의 규범으로 강조되고 있기 때문에, 북한도 개발지원의 획득을 위해서는 반드시 직면할 수밖에 없는 과제가 될 것이다.

그간 한국 정부와 많은 전문가들이 대부분 통일인프라 구축을 위한 재원 마련 방안으로서 북한의 국제금융기구 가입을 지원해 국제통화기금(IMF), 세계은행, 아시아개발은행(ADB) 등으로부터 차관, 원조 등 양허성 자금을 확보해야 한다고 주장하고 있으나,<sup>11</sup> 실제 차관을 받기 위한 이행조건의 내용과 사전 준비, 이행조건과 경제개혁의 상관관계 등에 대해서는 본격적인 논의를 하지 못하고 있다.

따라서 이 논문에서는 북한 경제개혁을 추동하는 주요 외부 요인인 국제금융기구의 이행조건, 특히 개발 협력을 추진하는 국제금융/개발기구에서 가장 주

<sup>11</sup> 조명철 외, 『북핵 해결 이후 국제사회의 대북 경제지원 활성화 방안: 양자간 지원을 중심으로』 (서울: 대외경제정책연구원), pp. 255~258.

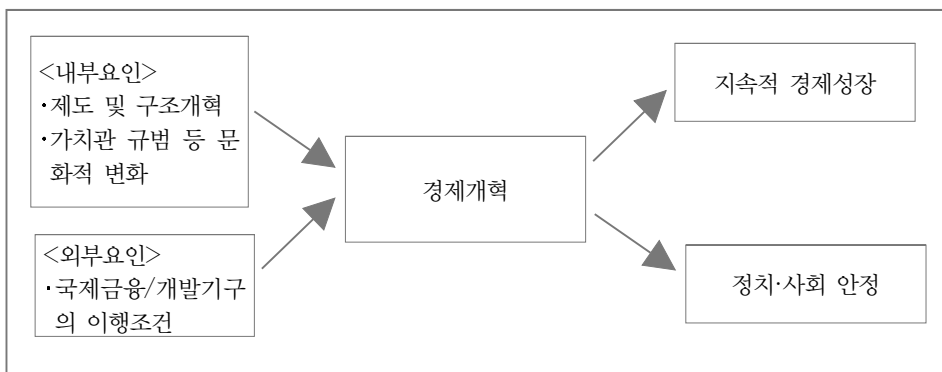
목하고 있는 이행조건으로서 공공거버넌스에 대한 이론적 논의와 쟁점들에 대해 고찰한다. 이를 바탕으로 공공거버넌스 규범의 북한 적용가능성과 한계를 진단한 뒤 남북한에 주는 함의를 비롯해, 향후 정책 과제를 도출하고자 한다.

## II. 경제개혁에 대한 이론적 검토

### 1. 경제개혁 촉진 요인에 대한 이론적 접근

경제개혁을 이끄는 요인은 <그림 II-1>과 같이 세 가지 측면에서 검토할 수 있다. 일반적으로 국제사회로부터 원조를 받는 수원국(recipient country)의 경제개혁에 영향을 미치는 내부적 요인은 제도 및 구조의 개혁과 경제 활동, 시장 등에 대한 사회구성원의 가치관이나 규범 등 사회문화적 변화를 들 수 있다. 외부적 요인의 대표적인 변수는 국제금융/개발기구의 이행조건이 있다. 경제개혁을 통해 수원국은 궁극적으로 지속적 경제성장과 정치·사회적 안정을 기대할 수 있다.

<그림 II-1> 경제개혁에 영향을 미치는 변수와 결과



즉 경제개혁은 외적인 변수와 내적인 변수가 각각 혹은 상호 작용함으로써 나타나는 정책 변화의 한 측면이며, ‘개혁 프로그램’ 자체가 목표가 아니라 궁극적으로는 지속적인 경제성장과 정치·사회적 안정을 위한 ‘과정’으로 이해할 필

요가 있다. 이 과정에서 1990년 이후 체제전환국의 경험을 통해 목격했듯이 전환 초기 겪게 되는 경제개혁과 전환에 따른 침체(transitional recession)는 단기적으로는 불가피한 비용으로 간주되기도 한다.<sup>12</sup>

경제개혁을 설명하는 대표적인 이론들로 제도적 접근(institutionalist approach), 문화적 접근(cultural approach), 그리고 대리인(principal-agent) 이론을 들 수 있다. 우선 제도적 접근은 한 나라의 경제개혁과 구조조정을 위해서는 바람직한 제도와 기구를 마련하는 것이 우선되어야 하며, 이러한 제도를 갖추으로써 비로소 개혁은 이루어 질 수 있다는 점을 강조한다.<sup>13</sup> 예컨대, 세계은행은 건전하고 투명한 정부 기구가 해당 국가 국민의 소득 수준과 국가적 부를 늘리는데 직접 관련이 있으며, 투자와 성장, 1인당 평균 수명에 이르기까지 투명하고 효율적인 정부 기구와 제도의 역할이 중요함을 강조한다. 따라서 정부는 효과적인 의사결정구조의 확립, 친시장적 제도의 구비, 그리고 불필요한 정부 규제의 축소와 보다 효율적인 규제 시스템 등을 만들어가야 하며, 이러한 정치 과정을 통해 공공 정책과 공적 편익 및 정부 지출의 수준이 결정된다고 주장한다.<sup>14</sup> 이는 수원국으로 하여금 빈곤감소, 지속적인 경제성장, 그리고 정치적 안정을 달성할 수 있도록 유도하는 이행조건의 최대 핵심으로 등장한 공공부문의 ‘건전한 거버넌스’(good governance) 정립을 주장하는 측의 이론적 근거가 되고 있다.

다른 한편으로 국제금융기구의 제도에 대한 강조는 기존의 구조조정 프로그램들이 수원국의 제도와 기관의 설치 등에 주력하는 반면, 수원국 고유의 문화나 내재적 요인들에 대한 이해를 소홀히 함으로써 제도의 성공적인 정착에 실패했다고 비판받는 이유가 된다. 다시 말해 제도와 기구에 대한 지식만으로는 의도한 개혁의 목표를 달성할 수 없다는 것이다.<sup>15</sup> 특히 수원국내에서 시장이

<sup>12</sup> Stanley Fisher and Ratna Sahay, “The Transition Economies After Ten Years,” Working Paper 7664 (Washington D.C: National Bureau of Economic Research, 2000), p. 45.

<sup>13</sup> 국가적 수준에서 이루어지는 제도의 전파와 이식에 대한 국제관계학적 측면에서 다른 논문으로는 John Owen, “The Foreign Imposition of Domestic Institutions,” *International Organizations*, Vol. 56, No. 2 (2002), pp. 375~409 참조.

<sup>14</sup> World Bank, *The Quality of Growth* (New York: Oxford University Press, 2000), pp. 136~137.

<sup>15</sup> Navin Girishankar, *Evaluation of Public Sector Reform: Guidelines for Assessing Country-Level Impact of Structural Reform and Capacity Building in the Public Sector* (World Bank OED, 2001). pp. 27~28.

작동하는 원리와 이들 시장에 대한 문화와 습관이 서구의 시장과 어떻게 차이가 나는지에 대한 고려 없이 일방적으로 적용된 시장개혁 프로그램은 실패로 귀결된다는 점이 강조된다. 일례로 서구 시장에서 기능하는 인센티브 제도라 할지라도 이러한 조치들이 특정 수원국의 문화나 관습과 일치하지 않아 별다른 효과를 내지 못하는 현실적 한계가 존재함을 지적한다.<sup>16</sup> 또한 시장 개혁, 민영화 등과 같은 구조조정을 위한 프로그램 외 단일 프로젝트 수준에서도 수원국의 현실을 이해하지 않고 적용되는 개별 사업프로젝트는 한계를 드러내기도 했다.<sup>17</sup> 영국의 국제적인 빈민구호단체인 옥스팜(Oxfam)의 한 보고서는 세계은행과 IMF의 구조조정 프로그램은 수혜국의 빈곤층에 대한 영향을 깊이 고려하지 않고 시장 개방, 무역 자유화 등을 강요해 오히려 이들 빈곤층이 구조조정과 개혁의 일차적인 희생 집단이 될 수 있음을 지적한 바 있다.<sup>18</sup>

문화적 접근은 제도적 접근에서 강조하는 제도나 기구의 마련으로는 진정한 개혁을 추진하는 데 한계가 있기 때문에 사회구성원의 가치관, 믿음, 행동 양식의 변화가 수반되어야 함을 강조한다. 동유럽의 체제전환 과정에서 제도와 행동 양식의 변화에 대한 연구, 중국의 경제개혁 과정에서 관찰된 제도와 문화의 역할, 러시아를 비롯한 구 소연방국가들의 체제전환과 시장경제 도입 과정에서 자국 문화와 관습의 저항, 혹은 적응의 과정에 대한 연구 등은 모두 제도 구축과 함께 ‘문화’ 변수에 대한 고려가 중요함을 잘 보여주는 사례들이다.<sup>19</sup> 특히 문화구성주의적 입장에서는 개인과 국가의 행위는 공유된 믿음과 사회적으로 형성된 규칙, 문화, 규범 등의 영향을 받아 이루어지는 것이며, 이들 행위 주체들의 정체성과 이해 관계 역시 사회적으로 구성된 사고방식에 따라 형성된다는 점을 강조한다.<sup>20</sup> 다시 말해, 제도나 기구 역시 상황과 맥락에 따라 변하는 것이며 사회구성원들은 자신들의 믿음 체계에 따라 이러한 제도나 기구를 변화시

<sup>16</sup> Geoffrey Schneider, “An Institutionalist Assessment of Structural Adjustment Programs in Africa,” *Journal of Economic Issues*, Vol. 33, No. 2 (1999), pp. 326~327.

<sup>17</sup> Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (New York/London: Norton & Company, 2002). pp. 54~55.

<sup>18</sup> Oxfam, *Rigged Rules and Double Standards: trade, globalization, and the fight against poverty* (Oxfam 2002), pp. 6~7.

<sup>19</sup> Jane Hardy, “Bending workplace institutions in transforming economies: foreign investment in Poland,” *Review of International Political Economy*, Vol. 13, Iss. 1, pp. 129~151.

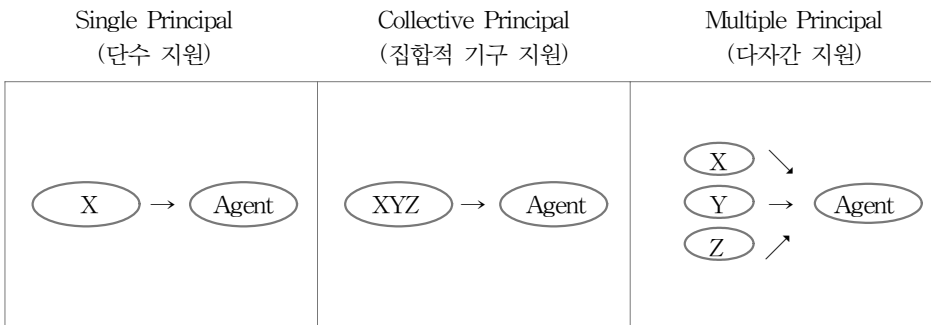
<sup>20</sup> Karns and Mingst, *International Organizations: the politics and processes of global governance* (London: Lynne Rienner Publishers, 2004), pp. 50~52.



켜간다고 보는 것이다. 따라서 개발원조와 기술지원이 수원국의 상황과 흡수 역량을 반영하지 못하고 이루어질 때 지원국(기구)과 수원국간의 문화 충돌은 불가피하다고 주장한다.<sup>21</sup>

대리인(Principal-agent) 이론은 국제금융기구나 지원국(기구)은 수원국에 비해 선진 지식과 제도 그리고 경험을 갖고 있기 때문에 수원국은 스스로의 노력에 의해 처음부터 이러한 제도를 개발하거나 갖추려고 하지 않아도, 적절한 전수 체계의 구축만으로 시행착오와 비용을 줄이면서 선진 제도와 경험을 전수 받아 자국에 적용시킬 수 있다는 관점이다. 아래 <그림 II-2>에서 보듯이 지원국/기구(Principal)와 수원국(agent)의 관계는 1 대 1 일 수도 있고, 복수의 지원기구들(Principals)이 집합적으로 하나의 단일 기구를 형성해 수원국과 1 대 1의 관계를 형성할 수도 있다. 세 번째 경우와 같이 다자의 지원기구들이 각자의 비교우위를 바탕으로 다양하게 참여하기도 한다.

<그림 II-2> 에이전시 관계의 유형들<sup>22</sup>



국제금융기구의 경우 어느 측면에서는 이들 세 경우가 모두 적용된다. 예컨대, 수원국의 특성과 요구에 따라 세계은행이 단독으로 개발협력을 제공하는 경우(1)도 있지만, 세계은행과 IMF가 Task Force팀을 형성하여 공동보고서나

<sup>21</sup> Mittelman and Pasha, *Out from Underdevelopment Revisited: Changing global structures and the remaking of the third world*. International Political Economy Series (New York: Macmillan Press, 1998), pp. 56~58.

<sup>22</sup> Nielson, Tierney Lyne, "A problem of Principals: Common Agency and Social Lending at the Multilateral Development Banks," The Institute for Global and International Studies Research Seminar Series (George Washington University, 2006), pp. 9~10을 바탕으로 재구성.

정책 개선 권고안을 만들어 제공(2) 할 수도 있기 때문이다. 다수의 principal이 동시에 접근하는 방식(3)은 분쟁 후 취약 국가의 복구를 위해 세계은행, IMF, UNDP, ADB, 혹은 양자 지원국(기구)등이 각 기관의 특성을 살리면서 개발협력력을 제공하는 경우라 할 수 있다.<sup>23</sup> 수원국의 입장에서는 다자간 협력이 이루어질 경우 다양한 자원을 흡수할 수 있는 채널을 다변화 시킬 수 있고, 또한 특정 국가 혹은 기구에 대한 과도한 의존에서 벗어날 수 있는 장점이 있는 반면, 지원국/기구와의 역학 관계의 불균형에서 파생되는 혼선과 이에 따른 불필요한 비용을 지불하기 쉽다. 지원국(기구)의 입장에서도, 다양한 참여자간의 조정(coordination)과 조화(harmonization)는 항상 지적되는 문제이다. 결국, 양자간 혹은 다자간 개발협력력을 성공적으로 견인하기 위한 가장 중요한 요인은 수원국 자신의 경제 사회 개발에 대한 명확한 목표와 비전이며, 이를 구체화 시키는 전략적인 선택과 집중의 역량이라고 할 수 있다.

## 2. 이행조건의 정치적 성격

경제개혁과 이를 추동하는 외부 요인의 대표적 변수인 국제금융기구의 이행조건은 국내 요인과 함께 해당 국가의 개혁 조치에 상당한 영향을 미쳐왔다. 이 논문에서는 북한의 비핵화 조치와 이에 수반되는 북한 경제개혁이 본격적으로 논의될 때 검토해야 할 이행조건에 주목한다. 본 논문의 핵심 주제인 이행조건은 사실 매우 논쟁적인 주제이다. 미래 어느 시점에 북한에 적용할 가능성이 높은 이행조건의 변화와 추세에 대한 선도적 연구는 향후 남북한이 사전에 대응할 수 있는 방안에 대한 단초를 제공해 줄 것이다. 이행조건을 둘러싼 관점의 차이는 단지 이론적 논쟁에서 그치지 않는다. 경제개혁 전략과 방향을 둘러싼 보다 실천적인 문제이기 때문이다.

또한 이행조건은 본질적으로 정치적 성격을 내포하고 있다. 국가 경제의 규모가 크고 전략적 중요성이 있는 국가는 그렇지 못한 국가에 비해 협상 과정에서 우위를 가질 수 있으며 보다 우호적인 이행조건을 합의할 수 있다.<sup>24</sup> 특히

<sup>23</sup> Principal/agent 이론을 동원한 이행조건에 대한 보다 자세한 논의는 World Bank, "The Theory and Practice of Conditionality: A literature review," *Review of World Bank Conditionality* (2005) 참조.

<sup>24</sup> Ariel Buira, *An analysis of IMF conditionality*, Harvard Institute for International Development (HIID), (2002), pp. 14~15.

수원국이 처한 경제적 위기의 정도는 이행조건의 합의와 결정 과정에서 전혀 다른 수준을 요구받을 수도 있다. 외환 위기 당시 한국, 인도네시아, 타이가 경험한 IMF의 이행조건에 따른 시장 개방과 구조조정의 강도는 이를 보여주는 좋은 사례들이다.<sup>25</sup> 당시 한국은 94개, 타이 73개 그리고 인도네시아는 140여개에 달하는 구조조정 정책을 요구받았다.<sup>26</sup> 특히 국제금융기구에서 제시하는 이행조건이 수원국으로 하여금 적절한 구조조정과 개혁을 통해 경제 사회 안정이라는 애초의 목적을 달성했는가에 대한 효과성 평가와 관련해서는, 신자유주의적 경제 질서 등에 대한 강요의 수단이라고 비판받기도 한다.

한편 내부 개혁의 수단으로서 활용할 외부 지원이 해당 국가의 핵심 정책에 대한 영향을 어느 수준에서 어떻게 결정될 수 있는가는 전혀 다른 차원의 문제이다. 여기서 국제금융기구와 수원국간에 이행조건의 결정을 둘러싸고 벌어지는 과정이 ‘협상’인가 ‘협력관계’인가에 대한 논의가 나오는 것이다. 전자는 서로 다름을 전제로 상호 동의하는 수준에서 합의점을 찾아가는 것이고, 후자는 상호간 목표에 대한 공감대는 이미 형성되어 있다는 전제 아래 구체적인 집행과 실천을 위해 공동 노력을 한다는 것을 의미하기 때문이다.<sup>27</sup> 따라서 경제 개혁을 위해 요구되는 이행조건이 ‘협상의 산물’인가 혹은 ‘협력관계를 위한 수단’인가에 따라 그 폭과 강도는 달라지는 것이다. 앞서 언급했듯이 해당 국가의 경제 규모와 정치적 역할이 큰 경우 이행조건은 오히려 수원국에 유리한 수준에서 이루어지며, 설령 수원국이 이러한 이행조건의 준수에 실패했다라도 이에 대한 불이익은 상대적으로 크지 않게 되는 것이다. 러시아에 대한 지원 사례에서 볼 수 있듯이 이행조건의 실패를 이유로 오히려 또 다른 지원이 이루어지는 경우도 발생하는 것이다. 이러한 경험적 사례들은 이행조건의 합의가 결코 경제적 논리에 국한되는 것이 아니라 본질적으로는 정치적 문제일 수밖에 없다는 주장을 뒷받침하고 있다.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 15~22.

<sup>26</sup> 한국의 외환 위기 당시 IMF 당국자와 우리측 협상대표간의 구조조정 프로그램, 차관제공 등 양측의 협상 과정에 대한 구체적인 묘사는 Paul Blustein, “Sleepless in Seoul,” *The Chastening* (NY: Public Affairs, 2001), pp. 117~150 참조.

<sup>27</sup> Paul Collier, “Policy Based Lending in LICUS,” *Conditionality Revisited*, World Bank (2005), p. 113.

### Ⅲ. 경제개혁과 이행조건

#### 1. 이행조건의 등장 배경

이행조건에 대한 논의가 대두되기 시작한 것은 1944년 국제금융기구가 태동한 브레튼우즈회의로 거슬러 올라간다. 2차 대전 이후 마샬플랜(Marshall Plan)의 주도적 역할을 담당할 미국은 원조와 재정 지원의 조건으로 수원국의 정책 개선에 대한 요구를 국제통화기금(IMF)을 통해 관철시키고자 하였다. 그러나 이러한 시도는 원조를 조건으로 수원국의 국내 정치에 개입하려 한다는 반대에 부딪쳐 실현되지 못하다가 1952년 미국의 제안을 받아들인 IMF 이사회가 수원국이 IMF의 지원을 받기 위해서는 IMF의 정책에 부합해야 한다는 조항을 넣게 되고, 이는 1969년 제1차 수정 정관의 제5조 3항에 'IMF 자원 사용에 대한 조건들'(Conditions governing use of fund resources)이라는 명칭으로 공식화된다.<sup>28</sup>

IMF의 경우에는 특정 국가에 대한 IMF의 금융지원이 해당 국가의 거시경제와 외환관리의 안정이라는 목표를 달성한 뒤에는 제공된 차관이 곧바로 상환되도록 함으로써 (보통 3~5년 내) 금융지원이 필요한 또 다른 나라에 회수된 차관이 다시 제공될 수 있도록 하는 이른바 '순환적 성격'(revolving character)을 내포하고 있다. 이러한 자본(원)의 순환을 원활하게 하기 위해 IMF와 수원국은 상호 이행조건에 대해 합의하고, 이들 이행조건을 준수함으로써 거시경제와 외환관리의 안정을 회복하고, 이행조건이 효율적인 개혁의 촉진제 역할을 하도록 유도하는 것이 초기의 의도였다.<sup>29</sup>

세계은행은 이보다 늦은 1980년대 들어 '구조조정차관'(Structural Adjustment Lending, SAL)을 도입하면서 이행조건을 본격적으로 적용시켰다. 2000년 이후 '구조조정차관'은 '개발정책차관'(Development Policy Lending)으로 이름이 변경되었고, 이와 함께 이행조건의 세부 내용도 변화를 겪으면서 오늘날에 이르고 있다.<sup>30</sup> 주목할 점은 과거 구조조정차관이 단기적 경제 안정과 재정수지의

<sup>28</sup> Ariel Buira, *An analysis of IMF conditionality*, pp. 5~6.

<sup>29</sup> *Ibid*, p. 5.

<sup>30</sup> 세계은행의 운용지침(Operation Policy, OP)에 나와 있는 개발정책차관(Development Policy Lending) 제공을 위한 조건은 다음과 같다. 세계은행은 수원국이 다음 세 가지 기

건전화에 초점을 맞췄다면 최근의 ‘개발정책차관’은 수원국의 경제성장을 촉진하고, 사회조건의 향상, 빈곤 감소 등을 위한 보다 제도적이고 구조적인 개혁을 지원하는 중장기 전략 아래 지원된다는 점이다. 이는 곧 국제금융기구의 전반적인 정책 변화를 반영한 것으로 수원국으로 하여금 보다 근본적인 개혁 프로그램을 집행하도록 유도하고, 이에 필요한 자원을 이행조건과 연계해 지원하겠다는 것을 의미한다. 2004년 8월 세계은행 이사회의 의결을 거쳐 통과된 운용 지침 변경안은 기존의 조정차관(Adjustment Lending)을 대체하면서 이제까지의 이른바 ‘처방적’(prescriptive) 성격의 정책자문이나 기술지원 형태에서 벗어나 수원국을 위한 프로그램이 수원국 스스로의 수요에 대한 진단과 필요에 따라 제공될 수 있도록 해야 한다고 명시하고 있다.<sup>31</sup> 또한 차관 제공에 수반되었던 이행조건도 이들 프로그램의 성공을 위한 중요한 조치들에 제한되어야 한다고 강조하면서 수원국의 역량과 환경에 부합하는 수준에서 결정되어야 한다고 규정하고 있다.

## 2. 이행조건의 유형과 내용

이행조건에 대한 다양한 시각과 논란에도 불구하고, 이행조건의 현실적 근거는 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 수원국 정부와 원조 제공자 간에 수원국의 경제 개발과 빈곤 감소 등을 위한 ‘바람직한’ 정책이 과연 무엇인가에 대한 입장에서 차이가 날 경우 원조 제공자측은 자신들이 믿는 바람직한 정책의 채택을 요구하고 이에 따라 발생할 수 있는 수원국의 손실을 보상하기 위해 상호 이행조건을 합의하게 된다. 둘째, 수원국 정부가 정책에 대해 충분한 오너십을 갖고 있고, 집행 의지도 있으며, 원조 제공자 또한 이들 정책에 대해 지원할 의사가 있음에도 불구하고, 내부에서 개혁에 대한 저항이 존재하고 이에 따른 정치적 비용이 발생할 때 이를 보상하기 위해 이행조건에 대해 협의한다. 세

---

준, 즉 ▶수원국이 적절한 거시정책들을 유지할 때 ▶세계은행의 요구 조건을 충족시키면서 전반적인 개혁 프로그램을 수행할 때 ▶지원 프로그램의 집행과 기대되는 결과를 달성하기 위해 요구되는 매우 중요한 정책과 제도적 조치들을 준수할 때에 금융 및 기술지원을 제공할 수 있다고 규정하고 있다. <<http://worldbank.org>>, Development Policy Lending-Qs & As (검색일: 2006.6.21).

<sup>31</sup> World Bank, “Development Policy Lending: Overview of the new Operational Policy” <<http://intresources.worldbank.org/INTCOUNTECONOMICS/Resources/OverviewOP860DevelopmentPolicyLending.pdf>> (검색일: 2006.6.21).

째, 수원국이 개혁 프로그램 등을 마련하고 이를 집행하겠다는 이행조건에 대해 합의한다는 것 자체로도 잠재적인 민간투자자들에게 수원국이 건전한 경제 환경을 조성하고자 노력한다는 신호장치(signaling device)로 기능한다.<sup>32</sup> ‘이행 조건’은 다음 세 가지 항목으로 나뉘어 지는데,<sup>33</sup> 첫째는 지표(indicator)로서, 이행하기로 합의한 정책에 대해 그 개선 정도를 ‘측정이 가능한 지표’로 나타낸 것이다. 둘째 항목은 이행사안(혹은 정책, condition)으로 약속한 원조 제공의 댓가로 수원국이 구체적으로 실행에 옮겨야 할 정책이나 제도 개선에 대한 실천 사항을 적시한 것이다. 이러한 이행조건이 충족되지 않을 경우 원조는 연기되거나 취소될 수 있다. 셋째 항목은 벤치마크(benchmark)로서 수원국에 의해 채택된 목표와 그 이행과정을 점검할 수 있는 기준점을 말한다.

<그림 III-1>은 2000년부터 2004년까지 세계은행에서 분류한 국가별 집단에 대해 요구되는 이행조건의 부문별 분포를 보여주는 것으로, 이를 통해 국가유형에 따라 어떤 이행조건이 보다 강조되는가를 알 수 있다. 회원국 전체로는 공공부문 거버넌스와 금융 및 민간부문 개발에 대한 이행조건이 가장 높은 분포를 보이고 있다. 핵심 IDA 국가<sup>34</sup>와 저소득취약국가(low-income countries-under stress, LICUS)로 분류되는 국가들의 경우 공공부문의 거버넌스 향상을 위한 이행조건이 여타 부문에 비해 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있으며, 뒤이어 금융 및 민간부문 개발이 따르고 있다.

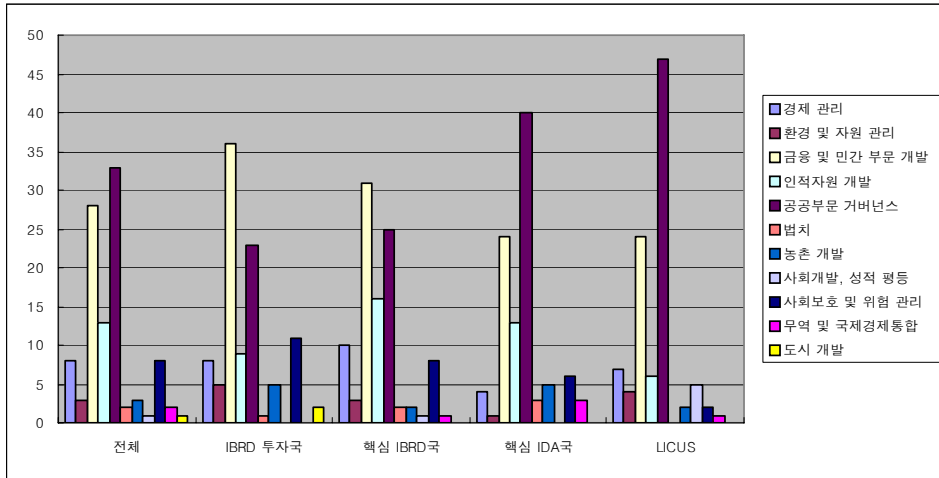
IBRD 투자대상(Investment IBRD) 및 핵심 IBRD 국가들(Core IBRD)의 경우는 순서가 역전되어 금융 및 민간부문 개발이 가장 높게 나타나고 이 뒤를 공공거버넌스 부문이 따르고 있다. 특히 핵심 IBRD 국가의 경우 인적자원개발 부문이, IBRD 투자대상 집단의 경우 농촌 개발 부문이 다른 국가 집단의 그것들에 비해 상대적으로 높게 나타남을 알 수 있다. 그렇다면 이행조건 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 공공부문 거버넌스는 대체 무엇이며, 왜 정치적으로 논란이 되고 있는지를 살펴보자.

<sup>32</sup> World Bank, “The Theory and Practice of Conditionality: A literature review,” pp. 2~3.

<sup>33</sup> DFID, Manual for implementing DFID’s conditionality policy, UK (2006), p. 10.

<sup>34</sup> IDA는 1인당 GNP가 2005년 현재 US\$ 1,025 이하인 국가나 IBRD 대출자격요건을 갖추지 못한 국가에 금융, 비금융지원을 제공한다.

&lt;그림 III-1&gt; 국가 유형 및 이행조건 내용에 따른 분포 비교



자료: Review of World Bank Conditionality: Recent Trends and Practices, Operations Policy and Country Services, World Bank (2005), p. 14.

### 3. 공공거버넌스의 등장과 정치적 논란

공공거버넌스가 빈곤 감소 및 지속적인 경제 개발과 연결된 중요 이슈로 등장하기 시작한 것은 1989년 세계은행에서 펴낸 사하라사막 이남의 아프리카 국가에 대한 보고서를 통해서이다. 세계은행은 이 보고서에서 해당 국가들이 겪고 있는 위기를 곧 ‘거버넌스 위기’라고 진단하면서 거버넌스부문에 대한 개선이 이루어지지 않는다면 아프리카 지역의 빈곤 감소, 경제 개발 그리고 원조 효과는 한계가 있을 것이라고 지적했다.<sup>35</sup> 저개발국에 대한 원조의 효과(율)성 문제, 부패의 심화, 개혁의지 미약함 등이 모두 이들 국가의 공공부문 거버넌스의 취약에서 말미암고 있음을 강조했던 것이다.

공공거버넌스에 대한 정의는 학문분야에 따라, 또 적용되는 부문과 기관에 따라 매우 다양하다.<sup>36</sup> 공공거버넌스에 대한 다양한 정의 중 개발 협력과 관련된 공식적인 정의는 2000년 세계은행이 펴낸 보고서 “성장의 질(*The Quality of*

<sup>35</sup> World Bank, *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why* (New York: Oxford University Press, 1998), p. 5.

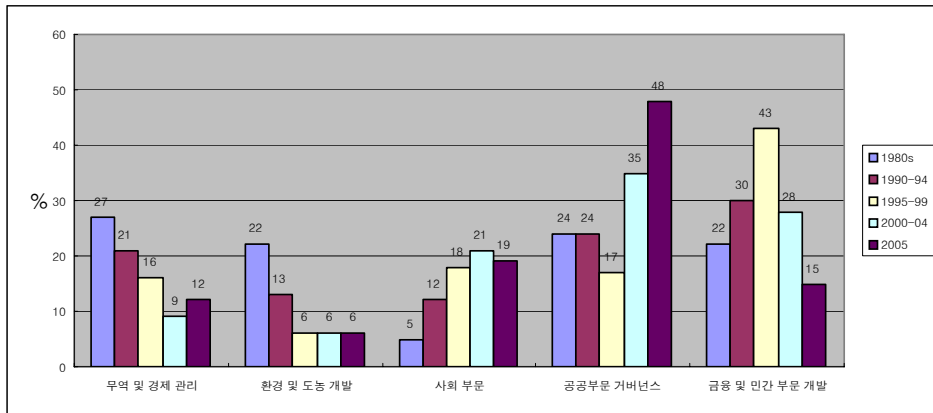
<sup>36</sup> World Bank, *The Quality of Growth* (New York: Oxford University Press, 2000), p. 3.

Growth)”에 잘 나타나 있다. 이 보고서는 경제개발과 빈곤감소를 저해하는 최대 요인 중 하나로 ‘부패문제’를 지적하고 거버넌스의 개선이 있을 때 부패 문제는 해결될 수 있음을 강조하면서 거버넌스를 “공공재에 대한 경제적, 사회적 자원이 관리되는 과정, 정치권력의 형태, 그리고 공공정책이 기획되고 입안되며 집행되는 일련의 과정에 대한 정부의 역량을 포괄하는 것”으로 정의한다.<sup>37</sup> 그리고 ▶시민권과 언론 자유의 보장 및 책임성(voice and accountability) ▶정치적 안정 ▶정부 효과성(effectiveness) ▶규제 부담의 경감 ▶법치 ▶부패 해결 등 여섯 가지를 세부적인 지표로 제시하면서, 공공거버넌스의 질적인 차이가 지속적인 경제 성장 및 정치 사회 안정에 직접적인 영향을 미친다는 점을 실증적으로 제시했다.

<그림 III-1>이 ‘국가유형별’ 이행조건의 분포를 보여주는 것이라면, <그림 III-2>는 1980년대 이후 ‘부문별’ 이행조건의 변화를 보여준다. 그림에서 보듯이 1980년대에는 무역 및 해외 부문 개방이 강조되다가 2000년 이후에는 공공거버넌스 부문이 전체 이행조건의 거의 절반 수준인 48%를 차지하고 있다. 1990년대 중반 이후 1990년대 말까지 금융 부문의 이행조건이 큰 비중을 차지한 것은 아시아 경제 위기 이후 이들 국가의 금융부문에 대한 대대적인 구조조정과 개혁을 강조함으로써 나타난 현상이라고 볼 수 있다.

<그림 III-2> 1980년대 이후 부문별 이행조건의 비중

(단위: %)



<sup>37</sup> Ibid, pp. 3~4.



그렇다면 공공거버넌스의 개혁에 대한 강조는 어떤 정치적 함의를 갖고 있으며, 한편으로 이는 왜 정치적 논란의 대상이 되는가? 세계은행과 IMF 등 국제금융기구에서 거버넌스부문이 본격적으로 등장한 계기는 1995년 할리팩스에서 열린 G7 정상회담이었다. 이 회담을 통해 참가국 정상들은 국제금융기구와 다자 기구들이 이른바 ‘건전한 거버넌스’(good governance)를 향후 주요 목표로 채택할 것을 명확히 요구하였고, 이후 1998년 버밍햄 정상회의에서는 G7 재무장관들이 “글로벌금융시스템의 구조 강화”(Strengthening the Architecture of the Global Financial System)라는 보고서를 제출해 국제금융기구의 기존 역할과 외환 위기 대처에 대한 국제금융기구의 전반적인 활동을 점검했다. 이 보고서에서 이들 국제금융기구의 주요 활동으로 ‘거버넌스 개혁’이 다시 강조되었다.<sup>38</sup> 특히 2001년 제노아에서 개최된 G8 회담에서는 보다 구체적으로 거버넌스에 대한 논의가 이루어졌다. 주목할 것은 이때부터 본격적으로 ‘민주주의와 거버넌스의 연계’가 언급되기 시작했다는 점이다. 참가국 정상들은 성명서를 통해, “인권과 법치에 기반한 공개적이고, 민주적이며 책임성 있는 거버넌스 시스템은 지속적인 개발과 성장의 전제조건이 된다”고 규정함으로써 향후 개발원조 제공을 수원국의 거버넌스, 인권 문제 등과 연계할 것임을 분명히 하게 된다.

한편으로는 G7 재무장관 회의를 통해 세계은행을 비롯한 국제금융기구에 다음과 같은 네 가지 ①국가지원전략보고서(Country Assistance Strategy, CAS)에 수원국의 거버넌스, 특히 공공부문 관리, 책임성, 반부패 조치 등에 대한 평가를 담을 것 ②이들 부문의 향상을 위해 수원국의 역량 강화를 위한 구체적인 조치(action plan)를 개발할 것 ③이들 부문에 대한 수원국의 현재 역량에 대한 평가와 개선 방안을 담을 것 ④수원국의 사회, 경제, 정치적 환경과 역량에 대한 분석 및 진단 능력을 강화할 것 등을 구체적으로 요구한다.<sup>39</sup>

이러한 변화는 국제금융기구의 기존 입장에 대한 근본적인 변화를 강제하는 지침으로 작용했다. 이를 계기로 국제금융기구의 수원국 ‘국내정치’에 대한 개입은 수원국의 거버넌스 개선을 이유로 보다 직접적으로 이루어지게 된다. 사

<sup>38</sup> Carlos Santiso, *Governance Conditionality and the Reform of Multilateral Development Finance: the Role of the Group of Eight, G8 Governance # 7* (Johns Hopkins University, Santiso, 2002), pp. 5~7.

<sup>39</sup> G7 Finance Ministers, *Strengthening the International Financial System and the Multilateral Development Banks*. Report of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors (Rome, Italy, July 7, 2001).

실 정치적 영향력을 배제한 정책 수립과 집행이 중요하게 등장했던 20세기 초부터 정치와 정책 집행(행정)의 분리에 대한 논쟁은 계속되었으며 이러한 분리 원칙은 국제금융기구로 하여금 경제개발은 ‘비정치적’ 이슈라고 주장할 수 있는 논리를 제공하였다. 이와 같은 전통적 정치·행정 이분법적 논리를 바탕으로 국제금융기구는 자신들의 활동은 수원국의 경제안정, 혹은 경제개발 등 비정치적인 이슈에 집중될 것이며, 실제로는 구조조정 프로그램 등을 통해 자신들의 활동이 수원국 국내 정치에 영향을 미치더라도 적어도 선언적으로는 “정치적 중립”을 지킬 것임을 강조해 왔던 것이다.

그러나 이러한 태도는 현실에서는 결코 기계적으로 분리될 수 있는 성격이 아니었다. 예를 들면, 1997년 IMF가 제출한 거버넌스 향상을 위한 보고서에 따르면, “IMF의 주요 역할은 수원국의 거시 경제 안정화에 있으므로 수원국의 거버넌스 향상을 위한 IMF의 역할도 경제부문에 집중해야 한다”고 밝히고 있다.<sup>40</sup> 이 보고서는 또한 수원국의 적절한 정책 집행을 위해서는 수원국의 정치 상황에 대한 ‘정보’를 분석하는 것은 정당하다는 입장을 동시에 밝히고 있다. 그러다가 G7을 비롯한 주요 지원국의 위와 같은 구체적인 가이드라인 제시는 보다 직접적으로 수원국의 국내 정치에까지 개입하는 근거를 제공하게 되었던 것이다.

현실적으로 또한 본질적으로 경제개발 특히 거버넌스와 관련된 이슈는 수원국의 국내정치와 결코 동떨어 질 수 없는 영역이며 이에 대한 비판이 일어나게 된 것은 어찌보면 매우 자연스러운 흐름이 되었다. 이른바 ‘건전한 거버넌스’를 달성하기 위한 경제 영역과 정치 영역의 긴장은 불가피하게 된 것이다.<sup>41</sup> 이행 조건은 앞서 살펴본 바와 같이 금융 지원의 조건으로서 수원국의 경제개혁 프로그램의 추진이라는 상호 약속의 성격을 넘어 보다 근본적인 ‘국가관리’의 영역까지 확대된다. 따라서 이행 조건은 정치적 성격을 내포할 수밖에 없는 것이다. 국제금융기구가 ‘정치적 중립성’을 강조하는 것과 달리 이들 기구들이 제시하는 이른바 ‘개혁프로그램들’은 거의 모든 경우 수원국의 경제적 영역을 넘어 정치적 의사 결정을 필요로 하는 것들이며, 이는 많은 경우 수원국 내부의 주요 이해 세력간의 갈등 요소도 항상적으로 내포하고 있다는 것을 의미한다. 이러

<sup>40</sup> IMF, *Good Governance: The IMF's Role* (Washington, D.C.: 1997).

<sup>41</sup> John Williamson, “The Role of IMF: A Guide to the Reports,” paper presented at the Conference on “Globalization and International Finance” organized by the World Bank and the IMF (London, June 2000).

한 ‘정치적 중립성’의 논란에 거버넌스 개선에 대한 이행조건이 위치하고 있는 것이다.

## IV. 공공거버넌스의 북한 적용 및 한계

### 1. 북한 적용과 거버넌스 위기

지금까지 살펴본 바와 같이 이행조건으로서 공공거버넌스 개혁을 강조하는 국제적인 추세와 이에 대한 정치적 논란 등은 북한에 적지 않은 함의를 내포하고 있다. 무엇보다 향후 북한의 비핵화 과정이 진전되어 국제사회에서 양자간, 혹은 다자간 대북지원이 본격적으로 추진되는 경우, 국제사회는 북한에 대한 개발지원과 공공거버넌스의 개선을 연계시킬 것이 확실시 된다. 이는 이미 현실적으로 목도하고 있는 현상이기도 하다. 이데올로기적 이해에 바탕한 원조 방식이 냉전의 해체와 함께 변화를 겪게 되고, 개발원조를 제공하면서 수원국 정부에 대한 국제규범의 준수를 보다 엄격히 요구하는 현실은 북한에 대한 개발지원에도 예외가 되기는 힘들 것이다.

이미 국제사회는 대규모 북한 지원의 조건으로 북한 핵문제 해결의 진전과 더불어 인권 개선 여부를 주목하고 있으며, 지원 물자의 투명성, 반부패 조치 등을 강조하고 있다.<sup>42</sup> 특히 미국은 국내법을 통해 이를 보다 명확하게 규정하고 있다. 2004년 가을 미 의회에서 통과된 ‘북한인권법’(H.R. 4011(P.L. 108~333))은 미국의 대북지원과 관련해 북한에 대한 미국의 인도적 지원은 다수의 특정한 인권문제에 대해 ‘실질적 진전’(substantial progress)을 보이느냐에 달려있다는 요구조건과 미국이 북한내부에 지원하는 인도적 지원이 현 수준보다 증대되기 위해서는 투명성, 모니터링, 접근성에 있어서 상당한 개선이 전제되어야 한다는 권고적 표현을 포함하고 있다.<sup>43</sup> 이들 부문에 대한 개선 요구는 북한에 대한 개발 협력이 본격화 될 경우 필연적으로 공공거버넌스의 개혁 요구로

<sup>42</sup> 임을출, 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책과제』, KINU 정책연구시리즈 2006-03 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 6~7.

<sup>43</sup> Mark E. Manyin, *US Assistance to North Korea: Fact Sheet*, CRS Report for Congress (January 31, 2006), p. 6.

확대될 것이다.

미국 등 선진국의 저개발국 지원 논리에 이론적으로 적지 않은 영향력을 미치고 있는 랭캐스트(Carol Lancaster), 에버스타트(Nicholas Eberstadt)와 같은 현실주의 학자들은 많은 경우 원조를 제공받는 수원국들이 원조를 효과적으로 이용할 수 있는 소위 ‘건전한 거버넌스’(good governance)를 갖추지 못하고 있기 때문에 이들 국가에 대한 원조를 반대한다. 비민주 국가나 분쟁의 소지가 있는 정치 환경을 가진 저개발국가들은 선진세계의 경제모델이나 경제원조를 흡수하는 데 한계가 있다고 주장하는 것이다. 따라서, 이들 현실주의 학자들은 원조 프로그램은 원조자금을 경제발전자금으로 효과적으로 전환시킬 수 있는 수원국들만을 대상으로 ‘사업거래’를 하는 것처럼 지원하여야 한다고 주장한다.<sup>44</sup>

‘개발에의 투자’(Investing in Development)란 제목의 3,000쪽짜리 보고서를 작성해 유엔 차원의 빈곤타파 운동을 이끌고 있는 제프리 삭스 미 컬럼비아대 교수도 북한처럼 통치수준이 낮은(poorly governed) 가난한 국가에 대해서는 대규모 국제원조를 해서는 안된다고 주장한 바 있다. 그는 북한을 벨라루스, 미얀마, 짐바브웨와 함께 통치 수준이 낮은 빈국으로 분류하고, 정치적 리더십의 질이 문제라고 지적하면서, 정부를 통한 어떤 원조도 인권과 경제정책의 현저한 진전을 조건으로 제공되어야 한다고 주장하고 있다. 그러면서 그는 이런 나라들에 대한 원조는 일반주민들에게 확실한 전달이 보장된다는 전제 아래 인도적 지원이 이뤄져야 한다고 강조했다.<sup>45</sup>

개발원조가 원조공여국과 수원국 모두에게 이익이 되고 국제협력의 증진 차원에서 확대되어야 한다고 주장하는 이상주의 학자들도 해외원조가 원조를 필요로 하는 국민들에게 직접 전달되어야 하며, 정치적 필요에 의해 수원국내 소수 지배계층의 부정축재의 수단으로 활용돼서는 안된다고 강조한다.<sup>46</sup> 또한 이상주의자들 역시 경제원조가 다른 용도, 특히 군사용도로 전환돼서도 안된다고

<sup>44</sup> Carol Lancaster and Ann V. Dgusen, *Organizing U.S Foreign Aid: Confronting the Challenges of the 21st Century* (New York: Brooking Institution Press, 2005); Nicholas Eberstadt, *American Foreign Aid and American Purpose* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988).

<sup>45</sup> UN Millenium Project, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals: United Development Goals, United Nations Development Programme* (New York: January, 2005).

<sup>46</sup> Theresa Hayter and Catherine Watson, *Aid: Rhetoric and Reality* (London: Pluto Press, 1985), p. 105.

경고한다.<sup>47</sup> 이처럼 개발원조에 있어 투명성을 비롯한 공공거버넌스의 개선은 개발원조/협력에 대한 현실주의자나 이상주의자 모두가 강조하는 대목이다.

그렇다면 과연 북한은 공공거버넌스를 개선할 의도와 준비를 갖추고 있는 것일까. 현실적으로 북한의 폐쇄성을 감안하면 이를 확인하기는 쉽지 않을 것이다. 다만 국제원조기구들이 북한에서 활동했던 경험들은 북한의 원조 수용능력과 공공거버넌스 개선에 대한 의지에 대해 부분적으로 설명해주고 있다.<sup>48</sup> 지난 10년간 상황이 다소 개선되긴 했지만, 원조기구들은 여전히 다른 국가들에서 활동할 때와 같은 방식으로 북한에서 활동하지는 못하고 있다. 현장에서 자료 수집이 어려운데다, 북측 파트너들이 정보 공유를 꺼리는 바람에 적절한 지원 계획을 세우기 위한 기초 작업인 현황 파악과 문제점 분석조차 힘든 상황이다. 주지하다시피 프로젝트 대상지역에 방문할 수 있는 횟수나 머물 수 있는 시간도 제한되어 있으며, 구호물자가 잘 분배되고 있는지에 대한 모니터링도 제한적으로 이뤄지고 있다. 북한 내에는 원조기구의 파트너가 되어 일을 함께 추진할 수 있는 적절한 민간단체도 존재하지 않는다. 최근에는 북한이 유엔개발계획(UNDP)의 원조 자금을 유용했다는 의혹까지 제기되었으며, 일부 언론에서는 UNDP의 대북지원에 대해 “United Nations Dictatorship Program”이라고 비난하기도 하였다.<sup>49</sup> 북한의 유용 진위 여부는 확인되지 않고 있으나 미국은 UNDP의 지원금이 매우 불투명하게 운영되고 있으며, 자금의 상당부분이 아무런 회계나 감사 절차 없이 북한 정부에 자의적으로 유용되고 있다고 보고 있다.

또한 부패 문제 역시 공공거버넌스 개선의 핵심이라고 할 수 있다. 개혁은 부패의 여지를 줄일 수 있는 방향으로 설계되어야 하며, 부패 문제를 해결할 수 있는 핵심 수단은 투명성의 확보이다. 이는 공공부문의 운영과 관련된 정보를 일반대중들에게 알리는 것을 의미하며, 지원 주체 역시 기회가 있을 때는 언제나 수원국으로 하여금 투명성을 향상시킬 수 있도록 유도해야 하기 때문이다.<sup>50</sup> 그러나, 역설적으로 북한의 경제개혁 조치가 관료부패를 조장시키고 있다는 지적도 나오고 있다. 이는 일종의 ‘개혁부패’로서 정책변화가 관료들로 하여금 사

<sup>47</sup> Stockholm International Peace Research Institute(SIPRI), “Armaments,” *Disarmament and International Security* (Stockholm: SIPRI, 2000) 참조.

<sup>48</sup> L. Gordon Flake, and Scott A. Snyder (eds.), *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea* (Westport, Conn.: Praeger, 2004).

<sup>49</sup> *The Wall Street Journal*, January 19, 2007.

<sup>50</sup> Daniel Morrow, “Aid to Transition Economies: Lessons of Experience,” 『북한개발과 국제협력』에 관한 국제심포지움(2005.7.6-7), 한국수출입은행·북한대학원대학교, pp. 16~17.

적 이익을 도모할 수 있는 공간을 확대해, 조직의 운영원리에 밝은 관료들이 법 제도가 정비되는 시간차이를 이용해 부패에 관여할 소지가 커지는 데 따른 것으로 본다.<sup>51</sup> 관료들은 자신이 가진 정치적 자본을 바탕으로 자기 단위와 자신의 생존 및 자기 보존을 위해 경제자본을 추구하고 있으며,<sup>52</sup> 당 간부들은 뇌물 에 의존해 개인의 이윤 챙기기에 급급하고 있는 것으로 전해진다. 공식적 직위에 부여된 권한을 이용해 부정부패에 참여함으로써 음성적 소득을 올리고 있는 것이다.<sup>53</sup> 이런 현상들은 북한 공공거버넌스의 총체적인 위기를 반영하고 있는 것이며, 공공거버넌스 개선의 출발이 될 부패 문제의 해결을 위해 북한 당국이 어떠한 제도적, 정치적 조치를 취하고, 사회문화적 변화를 유도할 것인가는 경제 개혁의 의지를 보여주는 또 다른 잣대가 될 것이다.

## 2. 공공거버넌스 개선의 한계

북한이 나름대로 제한적이거나 경제개혁을 추진하면서, 공공거버넌스의 개선도 병행하여 추진할 가능성도 배제할 수 없다. 이는 부분적으로 고립되어서는 현재의 위기를 타개할 수 없는 (신자유주의적) 세계화 등이 북한 정권의 생존 전략을 압박하고 있고, 김정일 정권은 체제유지를 위해서도 이와 같은 내외적 변화와 압력에 조응하지 않을 수 없기 때문이기도 하다.<sup>54</sup>

그러나 설령 점진적인 변화가 이뤄지고 있다 하더라도, 북한 스스로 보다 근본적인 경제개혁에 착수해 공공거버넌스 부문의 투명성이나 민주성을 획기적으로 높이는 성과를 기대하기는 어려울 것이다. 이는 물론 개혁의 대상이 되는 권력 구조, 정책조정기제 및 소유체계의 근본적 변화 등이 정치적 요인으로 인해 억제되고, 집단주의 사고는 지속되고 있으며, 비록 경제적으로 의미를 둘 수 있는 변화 시도는 계속 되고 있으나, 그 결과는 제한적일 수밖에 없는 내적 한계를 단기간 내 극복하기 쉽지 않기 때문일 것이다.<sup>55</sup> 한편으로 북한의 공공거

<sup>51</sup> 김영윤, 『북한 7·1 경제관리개선조치 4년의 평가와 전망』, 통일문제연구소 2006-08 (서울: 통일연구원, 2006), p. 25.

<sup>52</sup> 홍민, “북한의 시장 교환과 사회적 동학의 관계,” 2006년 북한연구학회 동계학술회의, p. 379.

<sup>53</sup> 서재진, “경제난과 사회변화,” 숙명여대 통일문제연구소 주최 2006년 학술회의 (2006.11.29), pp. 4~9.

<sup>54</sup> 박영자, “선군정치와 경제난 시대 북한체제와 젠더 구조,” 숙명여대 통일문제연구소 주최 2006년 학술회의 (2006.11.29), p. 6.

버너스 개선 여부는 내부적인 집행 의지와 역량 외에도, 현실적으로 대미관계라는 대외 변수에 종속되어 있다. 북한은 미국의 적대적 대북정책이 체제안보를 위협한다고 강조하면서 체제안보에 대한 우려를 내부 변화와 연계시키고 있다. 북한은 개발지원과 협력에 따른 국제사회의 이행조건 수용 요구를 체제전환을 강요하는 압력으로 간주할 가능성도 크다고 할 수 있다.

한편, 공공거버너스 개선을 위한 북한 적용의 현실적 한계는 국제사회의 경험에 비추어 볼 때 더욱 분명하게 드러난다. 대부분의 체제전환 국가들 특히 소비에트연방 붕괴 뒤 신생 독립국의 탄생과 소비에트 영향권에서 벗어난 동유럽 및 중앙 유럽국가들의 체제전환 초기인 1980년대 말부터 1990년대 초까지 공공거버너스는 중요한 이슈로 다뤄지지 않았다.<sup>56</sup> ‘경제개혁 또는 체제전환의 제1세대’로 불리는 체제전환 초기단계에는 급격한 물가상승, 실업 증가, 낮은 성장률, 끊임없이 변동하는 외환 시스템과 같은 거시경제 운용의 전환 과정에서 나타나는 시급한 문제에 초점을 맞추어야 했기 때문에<sup>57</sup> 사실 동유럽과 중앙 아시아의 국가에서 체제전환 초기에 공공거버너스와 같은 이슈를 다룰 여유가 없었던 것이다. 그 후 이들 국가들이 체제 변화 단계의 제2세대로 들어서면서 국가 개혁과 (사법권과 의회 같은) 통치 기구를 강화하는 것을 포함한 공공거버너스 구조에 대한 변화의 필요성이 원조제공자와 수원국 사이에서 생겨나게 된 것이다.<sup>58</sup>

따라서 설령 북한이 경제개혁 조치 등을 통한 매우 초기 형태의 전환을 추진하고 있다하더라도,<sup>59</sup> 북한의 현실을 고려할 때 국제 사회에서 논의되고 있는 수준의 공공거버너스 개념을 지금 단계의 북한에 적용해야 한다는 주장은 다소 무리일 수밖에 없다. 그러나 북한의 당면 ‘현실’이 개혁 의지의 결핍과 부진을

<sup>55</sup> 이동휘, “북한 경제의 개혁·개방: 평가와 전망,” p. 6.

<sup>56</sup> Johannes F. Linn, Vice-President, Europe and Central Asia Region, The World Bank Group, a speech at St. Petersburg Conference on Law and Justice (July 11, 2001).

<sup>57</sup> Johannes F. Linn, a speech at St. Petersburg Conference on Law and Justice (July 11, 2001).

<sup>58</sup> Carlos Santiso, “Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality,” p. 15.

<sup>59</sup> 전문가들은 북한 체제이행의 진전도를 구소련, 동구와 직접적으로 비교하는 것은 무리가 따르는 작업이라고 말한다. 북한은 구소련, 동구와 달리 본격적인 제도개혁, 특히 이른바 시장지향적 개혁에 착수한 것이 아니기 때문이라는 것이다. 그러나 현재 북한에서 일어나고 있는 현상은 체제전환기 구소련, 동구에서 나타났던 현상과 부분적으로 일치한다는 주장이 있다. 양문수, “북한의 시장화 수준에 관한 연구,” p. 34.

항상 합리화 할 수는 없다. 북한이 진정으로 경제개혁을 통한 주민 생활의 향상과 국제 사회의 편입을 지향한다면, 내부 역량과 목표 사이에서 발생할 현실적 괴리를 어떻게 극복할 것인가를 진지하게 고민해야 할 것이다. 지극히 제한된 인적, 물적 자원을 고려할 때 공공부문의 거버넌스 향상을 통한 보다 효율적이고 투명한 자원의 활용은 이행조건 등을 통한 외부의 강요에 의해서가 아니라 스스로의 필요에 의해 해결해야 할 과제가 될 것이다.

## V. 결론

경제개혁 지원과 관련된 대표적 이슈로서 국제사회의 이행조건과 그 변화 과정에 대한 이론적, 경험적 검토는 우리에게 많은 시사점을 제공한다. 국제사회는 과거의 원조 경험을 바탕으로 지원의 효과를 높이기 위한 규범과 원칙들을 지속적으로 개발하고 확산해 나가기 시작했으며, 이러한 국제 사회의 움직임에 대한 면밀한 분석을 통해 우리는 국가전략 차원에서 지원해야 할 북한 경제개혁에 대한 중장기 비전과 목표, 그리고 종합적 지원 전략을 수립함에 있어 사전에 고려하고 대비해야 할 과제들을 발견하고 효과적인 대응을 할 수 있을 것이다.

특히 북한 경제개혁을 촉진하기 위한 외부 변수로서 국제금융기구 등에서 요구하게 될 이행조건들에 대해 구체적으로 대비하고, 북한으로 하여금 일정 수준의 공공거버넌스 개선은 스스로 현실적인 목표로 삼도록 권고할 필요가 있다. 북한의 비핵화가 진전될 경우 국제 사회로부터 개발지원은 보다 큰 폭으로 이루어질 것이며, 이 때 국제사회는 양자간, 다자간 지원 형태에 관계없이 북한 내부의 공공거버넌스 개선을 이들 지원과 연계시킬 가능성이 높기 때문이다.

그동안 정부와 민간 전문가 모두가 북한의 국제금융기구 가입 지원의 필요성을 지적해 왔으나 아쉽게도 국내에서는 아직까지 정작 사전에 논의되어야 할 이행조건이라는 핵심 주제에 대해서는 시기상조라는 이유로 체계적이고 본질적인 논의는 이뤄지지 않았다. 오히려 일부에서는 국제금융기구의 원조를 조건으로 한 개혁 요구는 현실을 전혀 반영하지 못한 신자유주의적 질서에 대한 편입을 강요하는 것으로, 실제로는 북한의 거부감만을 불러일으킬 것이라는 비판도 제기했다. 물론 이러한 주장은 그에 상응하는 이론적, 경험적 근거가 상당하며, 향후 북한 경제개혁에 대한 일방적 요구를 견제하는 기능을 할 것이다. 그



러나 공공부문의 관리와 거버넌스의 향상은 향후 북한에 대한 개발 협력의 핵심이 될 것이라는 점에서, 이에 대한 극복 없이는 개발 협력의 효과 또한 매우 제한적일 수밖에 없다는 점에서 이들 부문에 대한 보다 진지한 토론이 이루어져야 할 것이다.<sup>60</sup>

공공거버넌스의 향상을 목적으로 하였다 하더라도 국제금융기구에서 원조를 조건으로 제시하는 이행조건들이 가장 ‘바람직한’ 개혁 프로그램이라거나 혹은 달성해야 할 ‘목표’라고 주장할 수는 없다. 또한 북한의 경제개혁과 국제사회로의 편입이 성공하기 위해서는 국제 사회가 요구하는 이행조건을 반드시 수용하고, 그대로 이행해야 한다고 강요해서도 안될 것이다. 아무리 바람직한 이행조건이라 할지라도 북한이 수용할 수 있는 주·객관적인 상황과 조건이 마련돼 있지 않다면 적용은 물론 소기의 성과를 거두기가 어렵기 때문이다. 문제는, 북한의 공공거버넌스 개선에 대해, 특히 초기 단계에서 요구되는 단계적, 선택적, 유연한 접근이라고 할 수 있다.

국제금융기구가 요구하게 될 이행조건은 중장기적으로 북한 경제개혁을 추진하는 과정에서 피할 수 없는 원칙이긴 하나, 현실적으로 이행조건 of 북한 적용 여부는 북한의 자체적인 수용의지와 능력 외에도 대미관계 등 외부의 작용과 변수도 영향을 주고 있다. 다시 말해 북한을 둘러싼 국제 정세와 국내적 수용능력 등을 감안하면 국제금융기구들로부터의 이행조건들을 단기적으로 그리고 기계적·도식적으로 적용하기는 쉽지 않을 뿐 더러, 북한의 입장에서조차 앞에서 제기한 국제규범들을 강제적 체제전환의 수단으로 인식하고 있을 가능성이 높다.

앞서 살펴보았듯이 경험적 사례들은 이행조건의 합의가 결코 경제적 논리에 국한되는 것이 아니라 본질적으로는 정치적 문제라는 것을 보여준다. 수원국의 의지에 반해 조건을 강제하는 단호한 이행조건(hard-cord conditionity) 대신에 원조제공자와 수원국 둘 다 중요하다고 생각하는 개혁에 대해 상호 합의에 이르는 ‘동의를 기반한 이행조건’(consensual conditionality)이 국제사회에서도 설득력을 얻고 있는 현실을 고려할 때,<sup>61</sup> 북한에 대해서도 정치적 합의에 따른

<sup>60</sup> 윤대규·임을출, 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임』 (서울: 한울 아카데미, 2006), p. 85.

<sup>61</sup> 위의 책, pp. 231~232; 지속적인 개선 노력에 의해 도입된 신신축적 이행조건을 요구하는 정책기반차관 (Policy-Based Lending) 도 성공적이지 못한 경우가 있다. 그 이유로 수원국의 측면에서는 개혁에 대한 취약한 주인의식과 정책의지, 제도적 취약함이 주로 지적된다.

유연한 이행조건의 협상과 적용은 충분히 가능한 일이라고 할 수 있다.

본 논문에서 살펴본 바와 같이, 세계은행과 IMF를 비롯한 국제금융/개발기구의 초점은 공공부문의 거버넌스 개혁으로 옮겨갈 것이며, 따라서 본격적인 북한 지원이 추진될 때 이에 대한 국제사회의 개선 요구를 어떤 방식과 수준에서 적용할 것인지에 대한 치밀한 준비가 필요하다. 무엇보다 북한은 국제금융기구와 주요 원조 제공국들이 개발원조자금을 제공할 때 아무런 조건 없이 자금을 제공하지는 않을 것이라는 점을 인식해야 한다. 한반도 비핵화와 북미관계 개선에 따라 이뤄질 개발원조 규모는 인도적 지원에 비해 훨씬 클 것으로 예상되므로 북한으로서는 지속적인 원조 수용과 효과를 극대화하기 위해서라도 국제사회의 규범을 이해하고, 준수하기 위한 내부적 조치가 필요하다. 단기적으로는 외부 원조를 투명하게 관리하고 집행하기 위한 전달 시스템의 투명성 확보, 부패 해결 등에 적극적인 자세를 보여야 할 것이며, 중장기적으로는 인권과 법치에 기반한 공개적이고, 민주적이며 책임성 있는 거버넌스 시스템을 구축해 가야 할 것이다.

이런 맥락에서 한국의 과제도 어렵지 않게 도출할 수 있다. 첫째, 북한이 외부의 자금 지원을 받기 전에 스스로 개혁전략을 수립하고, 착수할 수 있도록 기술적 지원을 해야 한다. 북한 스스로 이러한 작업을 진행할 때 한국은 잠재적 원조 제공자들에게 북한에서 어떤 개혁이 진행되고 있는지를 알려줌으로써 북한이 외부 지원을 제공받기에 적합한 국가로 인정받을 수 있도록 해야 한다. 둘째, ‘동의를 기반한 이행조건’을 위한 기초작업을 진행해야 한다. 북한과 잠재적인 원조 제공자 사이의 정책대화(policy dialogue)가 활성화 되도록 지원함으로써 북한 경제를 회생시키는 데 필요한 개혁의 현실적 수준과 실현 가능한 방향에 대한 공동의 이해를 이끌어내야 한다. 셋째, 북한 경제개혁은 한국뿐 아니라 국제사회의 주요 관심사항으로 적극 부각될 것이며, 이를 달성하기 위해서는 인도적 차원을 넘어 북한 사회의 안정적이고 지속가능한 경제 개발을 염두에 둔 개발 협력 차원의 접근이 필요할 것이다. 북한의 경제개혁은 분명 한국을 비

---

에컨대 제한적인 흡수 능력, 취약한 재정기관 시스템, 재정 능력과 건전성의 부족, 자연 재해와 외부의 경제적 충격 등에 취약한 국가 경제 구조에 더해 부패의 문제가 깊이 자리하고 있으며, 지원기관의 측면에서는 수원국에 대한 부정확한 분석과 이에 따른 부적절한 정책 권고와 자문, 부적절한 이행조건의 요구와 부족한 자원 공급 등이 지적된다. Stefan Koeberle, “Nuts and Bolts of Designing Policy-Based Lending,” Operations Policy and Country Services, World Bank, July, 2004 참조.

릇한 주변국들 모두가 희망하는 목표다. 북한의 성공적인 경제개혁 추진과 그에 대한 국제 사회의 지원은 북한 내부의 정치·사회적 안정과 지속적 경제성장을 보장할 수 있을 뿐 아니라, 궁극적으로는 북한의 안보위협을 근본적으로 제거시킴으로써 북한으로 하여금 국제사회의 생산적 기여자가 될 수 있는 공간을 넓히도록 할 것이기 때문이다.

북한의 개발 협력을 추진하기 위해서는 북한의 오너십을 보장하면서도, 공공 거버넌스의 보편적 규범에 대한 북한 당국의 이해를 높일 수 있는 정보 교환과 교육 기회를 확장해 나가야 할 것이며, 우리 사회 역시 이들 부문에 대한 국제 사회의 흐름을 지속적으로 추적하고 분석할 수 있는 토론의 장이 보다 활성화 되어야 할 것이다.

■ 접수: 4월 27일 / ■ 심사: 5월 11일 / ■ 채택: 6월 8일

# 한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스

조 민\*

- |                             |                            |
|-----------------------------|----------------------------|
| I. 서론                       | III. 한반도 평화체제 로드맵: 평화 프로세스 |
| II. 한반도 평화체제: 평화협정 및 북·미 관계 | IV. 결론                     |

---

## Abstract

---

### Establishment of Peace Regime on the Korean Peninsula

2/13 Agreement originates from change in US's policy towards the North. The shift of Bush administration's policy from the rejection of North-US bilateral talks by unilaterally demanding North Korea to give up nukes first was foreseen in 9/19 Joint Communiqué in 2005.

Peace agreement is an indispensable element for establishment of peace regime on the Peninsula. Peace regime on the Peninsula is inseparable with denuclearization. South Korea should pursue denuclearized peace strategy by making North Korea's denuclearization and peace regime on the Peninsula correspond under the principle of Joint Communiqué for Korean Peninsula denuclearization.

A Peace Process on the Korean Peninsula (PPKP). Peace Process on the Peninsula can be approached by phase in line with implementation and fulfillment of agreements and progress thereof between 4 direct stake-holders to the 6-way talks of South and North Korea, the US

and China. The essential matter is guarantee of North Korean regime by the US and establishment of North-US relationship in return for North Korea's denuclearization. With regards to this, participants to the 6-way talks including South Korea shall have important roles to play in terms of implementation of their roles and agreements.

Peace Agreement: Principle and Direction of Approach. In approaching the Peace Agreement, a security-oriented simple approach should be avoided. The Peace Agreement should be approached by two tracks: security and economic cooperation.

Therefore, the two pillars of the Korean Peninsula Peace Agreement should be security and cooperation various areas like economy, science and technology and the environment on the side. The approach should be (Korean Peninsula Peace Agreement = security + economic cooperation).

**Keywords:** Peace regime, Peace agreement, A Peace Process on the Korean Peninsula(PPKP), North Korea's denuclearization, establishment of North-US relationship, security and economic cooperation

---

\* 통일연구원 선임연구위원

## I. 서론

동북아 정치 지형의 판이 동요하고 있다. 바야흐로 20C 냉전 질서가 해체되면서 비로소 21C 동북아의 새로운 질서가 구축되고 있는 중이다. 북핵 문제 해결을 위한 ‘2·13 합의’로 한반도와 동북아의 안정과 평화는 새로운 국면을 맞이하였다. 북한 핵 문제를 둘러싼 동북아 위기 상황은 2월 13일 베이징 제5차 3단계 6자회담에서 참가국들이 ‘9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치」(Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement)에 합의함으로써 일단 북한 핵 문제로 인한 위기국면은 ‘동결’(crisis freeze)되었다. 이 합의는 ‘9·19 공동성명’ 이행을 위한 첫 단계로 조그만 진전에 불과하다. 그러나 한반도 평화체제 구축과 함께 동북아 역학구도의 변화, 그리고 남북관계에 미치는 의미는 무척 크다. 북한 핵무기의 궁극적 포기를 전제로 한 ‘2·13 합의’는 한반도 평화체제 구축과 통일로 가는 이정표가 되어야 한다.

한반도 평화체제 구축은 ‘2·13 합의’를 계기로 실질적인 과제로 부각되었다. 동북아의 평화와 안정을 위한 한반도 평화체제 논의는 제4차 6자회담 공동성명에서 비롯된다. 2005년 ‘9·19 공동성명’에서 6자회담 참가국은 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위한 공동노력을 공약하면서, “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”을 합의하였다.<sup>1</sup> 그에 따라 남북한, 미국 중국 4국의 ‘직접 관련 당사국들’ 사이의 ‘별도 포럼’을 통한 한반도 평화체제 구축 협상에 대한 기본 윤곽이 나타났다. 이번 ‘2·13 합의’에서 다시 한 번 ‘9·19 공동성명’에서 합의한 한반도 평화체제에 관한 협상을 재확인함으로써 평화체제 구축 문제가 보다 활기를 띠게 되었다.

한반도 평화체제 구축의 핵심 사안인 평화협정 문제와 관련하여 미국의 대북 정책의 ‘발상의 전환’을 주목할 필요가 있다. 미국은 G. W. 부시 대통령 제2기 출범 해인 2005년부터 새로운 대북 전략의 모색해왔다. 미국은 북핵 문제의 정면 해결은 불가능하며 53년간의 전쟁상태의 종식이 문제 해결에 도움이 될 수 있다는 판단 하에, 당시 미 국무부 자문관 젤리코가 미국이 북핵 해결을 위한 평화협정 체결 문제를 동시에 논의하는 ‘대담하고 새로운 대북접근법’(a broad

<sup>1</sup> Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks (Beijing 19 September 2005), “The directly related parties will negotiate a permanent peace regime on the Korean Peninsula at an appropriate separate forum.”

new approach)의 보고서를 제출했던 것으로 알려졌다.<sup>2</sup> 이러한 ‘젤리코 보고서’는 ‘9·19 공동성명’에 적절한 별도포럼을 통해 평화체제를 논의한다는 전반적인 합의 이행 차원에서 검토된 새로운 대북 전략이라 할 수 있다. 2007년 ‘2·13 합의’ 일주일 후 젤리코는 “평양을 움직임 구상”이라는 제하의 『워싱턴포스트』 칼럼에서 그의 보고서의 핵심 내용을 시사하는 대북접근법을 소개했다. 그는 2005년부터 라이스가 이끈 미국 국무부는 북핵 문제를 ‘외교적’ 전략과 ‘방어적’ 접근의 두 측면에서 접근했다고 밝혔다.<sup>3</sup>

우선 외교적 전략(The diplomatic strategy)은 북핵문제의 근저에 한반도를 둘러싸고 강대국들이 각축해왔던 동북아 지역의 구조적 형태에 착안하면서, 지금까지 전혀 시도되지 않았던 새로운 기획으로 동북아 지역의 상호 경쟁적인 강대국들인 중국 일본, 러시아를 공동의 노력 속에 묶는 계기로 ‘북한문제’에 접근한다는 전략이다. 이는 미국이 주도하는 동북아 협력구도 내에서 ‘북한문제’를 해결함으로써 ‘북핵문제’를 해결할 수 있다는 인식의 전환을 의미한다. 말하자면 동북아 역학구도 속에서 ‘북핵문제’의 근저에 놓인 ‘북한문제’의 특수성에 착안한 것으로 볼 수 있다. 다른 한편 방어적 접근(The defensive approach)은 북한의 위폐, 돈세탁, 마약거래 등 불법행동에 대한 대응전략으로 방코델타아시아(BDA) 북한 계좌 동결조치 또는 유엔 제재 결의 등 북한의 목줄을 죄는 압박전략을 말한다.

미국은 외교적, 방어적 전략을 적절히 조합함으로써, 한때 주춤거리는 모습을 잠시 보였지만, 북한문제 해결에 새로운 이니셔티브를 구사하고 있다고 강조한다. 이처럼 미국 국무부가 북한 핵문제를 ‘북핵문제’ 그 자체를 넘어 ‘북한문제’로 보면서, 대북 평화협정 체결을 통해 동북아 국제정치 구도를 변환한다는 발상의 전환이 젤리코 보고서의 핵심 논리로 이해된다. 이런 점에서 한반도 평화협정 체결 논의는 미국의 대북정책의 발상의 전환이자 새로운 동북아 시대를 열어가는 변환외교의 결정체로 부각될 수 있다.

<sup>2</sup> David E. Sanger, “U.S. SAID TO WEIGH A NEW APPROACH ON NORTH KOREA,” May 18, 2006, Thursday (NYT); Foreign Desk Late Edition - Final, Section A, Page 1 <<http://select.nytimes.com/gst/abstract.html?res=F30E1FFC395A0C7B8DDDAC0894DE404482>>.

<sup>3</sup> Philip Zelikow, “The Plan That Moved Pyongyang,” Tuesday, February 20, 2007; A13. <[http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/19/AR20070219000918\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/19/AR20070219000918_pf.html)>.

## II. 한반도 평화체제: 평화협정 및 북·미 관계

### 1. 평화체제와 평화협정

한반도 평화체제는 ‘비핵화’와 불가분의 관계에 있다. 지금까지 ‘선 비핵화/후 평화체제’ 논리와, ‘선 체제보장/후 비핵화’ 논리로 평행선을 그어왔다. 전자는 미국의 입장이라면, 후자는 북한의 주장이었다. 그러나 최근 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 병행 추진 또는 양자의 선순환 구조의 측면에 주목하기 시작하면서, 마침내 2005년의 ‘9·19 공동성명’과 2007년의 ‘2·13 합의’에 의해 양자의 조응관계를 발견했다. 그에 따라 양측 모두 한반도 평화체제 구축 문제에 한발 다가서게 되었다.

#### <한반도 평화체제의 세 측면>

- 「과정(Process)」으로서의 평화체제: 전쟁의 법적 종결을 넘어 남북 및 국제적 차원의 제반 긴장 요인의 포괄적 해결을 통한 평화의 제도화를 정착시켜 나가는 장기적 과정  
⇒ 평화체제 구축은 평화협정 체결을 포함한 포괄적이고 장기적 과정
- 「한반도 문제의 국제적 사안」으로서의 평화체제: 한반도 평화문제는 정치, 군사, 경제 등 다양한 분야에서 민족 내부적 요소와 북·미/북·일 간 안보 현안 등 국제적 요소들의 상호 작용  
⇒ 관련 당사국들 간 국제적 협력 및 조화 요구
- 「단계적·점진적 통일의 제도적 기반」으로서의 평화체제: 한반도 평화체제는 남북 평화공존 실현과 <남북연합>으로의 진입을 위한 제도적 기반을 제공하는 과도기적 체제  
⇒ 한반도 문제의 과도한 국제화 지양, 통일 지향적 평화체제 구축

한반도 평화체제는 이처럼 한반도에서 평화가 완전히 정착된 상태를 뜻하는 결과적 상황이 아니라 평화의 제도화 과정 그 자체를 의미하며, 한반도의 평화는 동북아의 안정과 평화와 불가분적 관계라는 점에서 국제적 사안일 수밖에 없다. 그리고 평화체제가 한반도의 분단의 영구적 제도화로 나아가는 것은 허용될 수 없다. 그런즉 한반도 평화체제 구축은 반드시 통일 추진 과정과 함께

접근되어야 한다.

한반도 평화체제의 개념에 대한 남북한 간 공유된 인식은 “남과 북은 현정전 상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 적절한 대책을 강구한다”는 남북 기본합의서에서 처음 나타났다.<sup>4</sup> 요컨대 이 합의문에서 평화체제는 이른바 ‘공고한 평화상태’로 파악되었다. “남과 북 사이의 ‘공고한 평화상태’” 즉, 한반도 평화체제는 전쟁의 법적 종결 및 전쟁 방지와 평화 유지를 위한 제도적 장치를 마련함으로써 정전 상태를 평화 상태로 전환하는 한편, 남북 및 국제적 차원에서 상호 적대적 긴장관계를 초래했던 제반 긴장요인들을 완화·해결함으로써, 항구적 평화정착을 위한 제도적 발전의 실현 상태를 의미한다. 우선 평화체제의 구성 요소인 전쟁의 법적 종결과 제도적 장치는 평화협정으로 마련될 수 있다. 그와 함께 국제적 차원에서 북·미/북·일관계정상화가 이루어져야 한다. 마지막으로 남북 간에는 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 군축 등의 문제가 평화체제 구축의 실질적 요소가 된다.

한반도 평화협정의 체결은 한반도 평화구축을 위한 법적·제도적 차원에서의 환경조성 차원에서 추진될 수 있다. 한반도 평화협정(Korean Peace Agreement 가칭)은 ‘선 협정, 후 평화체제 구축’ 방식이다. 이는 한반도 평화구축을 ‘협정’이라는 정치적 결단을 통해 접근하자는 제안이다. 평화협정 방식은 한반도 평화에 대한 점진적·단계적 접근 방식을 압축하는 평화전략이라 할 수 있다. 즉, 평화협정을 통해 평화정착의 토대를 마련하고 ‘공고한 평화상태’로서의 평화체제 구축을 앞당길 수 있다는 논리다. 일반적으로 한반도 평화체제 확립은 장기 간의 긴장상태의 완화와 신뢰구축을 거쳐 군비통제 및 군축 등 평화정착의 실질적 과정의 최종적 단계를 의미한다. 그러나 평화협정은 이러한 점진적 방식과는 다른 경로로, 관련국 간 협정을 통한 정치적 일괄타결 방식을 추구하는 방식이다.

평화협정은 한반도 평화체제 구축을 위해 필수 불가결한 요소이나, 평화체제(Peace Regime)가 평화협정보다 포괄적인 개념이다. 평화체제 구축은 상당한 기간이 소요되나, 당사자 간 합의만 되면 언제든지 추진할 수 있는 평화협정 체결을 통해 평화체제 구축을 앞당길 수 있다. 이제 ‘9·19 공동성명’과 더불어 실

<sup>4</sup> 《‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 ‘제1장 남북화해’의 이행과 준수를 위한 부속합의서》, 1992년 9월 17일 발효, ‘제5장 정전상태의 평화상태로의 전환’(제19조).



천적으로 한 단계 진전된 ‘2·13 합의’로 세계사적 지체 현상인 동북아 냉전체제를 허무는 쐐기를 박으면서 한반도 평화체제 구축을 위한 ‘직접 관련당사국’ 간의 평화협정 문제가 가시화되었다.

## 2. 한반도 평화체제에 대한 입장: 북한/미국

### 가. 북한

북한은 최근 2005년 7월 제4차 6자회담을 앞두고 다시 한 번 대미(對美) ‘평화체제 수립’을 주장하였다. 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원인 미국의 대조선적대시정책과 핵위협이 없어져 자연스럽게 비핵화 실현으로 이어지게 될 것이라고 했다. 북한 외무성담화에서 주목되는 점은 북·미 평화협정이나 주한미군 철수 등 북한의 판에 박힌 주장이 언급되지 않았다는 사실이다. 또한 “평화체제 수립은 비핵화 목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐 가야 할 노정”<sup>5</sup>이라고 밝혔다. 이는 평화체제가 구축되면 비핵화가 실현된다는 논리로, 선 평화체제 후 비핵화 또는 평화체제와 비핵화의 병행 추진을 말한다는 점에서 북한이 지금까지 주장해온 입장을 보다 구체화하였다. 그 후 얼마 지나지 않아 제4차 6자회담의 ‘9·19 공동성명’에 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이라는 데에 이르렀다.

북한은 정전협정(53.7.27)을 맺은 이후 곧 남북 간 평화협정 체결을 제의했다(‘54.6.15 북한 외무상 남일, 『제네바정치회의』 최종회의). 그 후 북한은 평화협정 체결과 정전협정 무용론을 꾸준히 주장해왔다. ‘60년대 이후부터 주한미군 철수를 내세우면서, ‘70년~’80년대부터 본격적으로 주한미군 철수와 북·미 평화협정 체결을 제의해왔다.<sup>6</sup> ‘90년대에는 주한미군 철수와 북·미 평화협정의 기본 전략에는 변함이 없는 가운데, 미국과의 평화협정 체결 포함한 ‘새로운 평화

<sup>5</sup> 조선외무성 대변인 담화, “미국이 정전유지정책을 평화체제수립으로 전환할 것,” 『조선중앙통신』, 2005년 7월 22일.

<sup>6</sup> 북한은 1974년 3월 최고인민회의 제5기 3차 회의에서 대미 평화협정 체결을 제의한 이후 줄곧 미국을 평화협정 당사자로 지목하였다. 북한은 당시 미 의회에 보내는 편지를 채택; ①상대방에 대한 불가침 서약과 무력 충돌의 위험성 제거, ②군수물자 반입 중지, ③외국군의 빠른 기간 내 철수, ④미군 철수 후 남한의 외국군 기지화 불가 등을 내용으로 한 평화협정 4개항을 제시했다; ‘79.7.10 외교부대변인 성명; ‘84.1.10 중앙인민위원회·최고인민위원회 연합회의; ‘86.1.1 김일성 신년사; ‘88.11.7 중앙인민위원회·최고인민위원회 상설회의·정무원 연합회의 『포괄적 평화보장』을 제의했다.

보장체계' 수립을 위한 포괄적 협상을 제의한 바 있다(1994.4.28). 그 후 북한은 대미 평화협정 체결을 위한 정지작업의 일환으로 군사정전협정을 사문화시키고 정전기구의 무력화를 시도했다. 미국이 끝내 평화협정 제의에 응하지 않자 1996년 군사분계선과 비무장지대의 관리, 무장 충돌과 돌발사건 발생 시 해결 방도, 군사공동기구의 구성과 임무 및 권한을 포함한 평화협정을 위한 '잠정협정' 체결을 제의했다('96.2.22 외무부 대변인 답화). 그리고 '새로운 평화보장체계' 수립을 위한 북·미 협상 제의('97.4.28 외교부 성명) 등으로 주목을 끌었다.

한편 한·미 양국은 한반도 평화체제 구축의 방안으로 북측에 '4자회담'을 제의하였다('96.4.16). 한국, 북한, 미국, 중국 참여의 4자회담은 제네바에서 제1차 본회담('97.12.9~10) 개최 후 6차례의 회담(제6차 '99.8.5~9)에도 불구하고 당사자문제, 의제문제를 비롯하여 평화체제 구축에 대한 각국의 입장 차이로 인해 가시적인 성과를 얻지 못했다.<sup>7</sup> 특히 당사자 문제의 경우 북한은 4자회담 틀 내에서 북·미 양자회담에 매달리면서 한국과 중국을 배제하고자 했다면, 한국은 한·미 공조를 전제로 남북한 중심의 회담구도를 지향했다. 이런 점에서 4자회담 틀 내에서 북한은 한·중을 배제하는 '4-2' 전략이었다면, 한국은 미·중의 협력과 보장에 기반한 남북한 중심의 '2+2' 논리로 접근했다.

북한은 이처럼 정전협정 체결 후 반세기 이상 줄곧 주한미군 철수와 북·미 평화협정을 지상목표로 삼아왔다.<sup>8</sup> 남북 정상회담 이후 김정일 시대에 와서도 북한은 “우리 민족끼리”의 입장에 서서 근본 원칙은 조금도 변화하지 않았다. 이런 점에서 북한은 “‘실리민족공조’로 경제적 실리를, ‘반미민족공조’로 안보난 해소를, ‘통일민족공조’로 ‘조국통일을 추구해 오고 있다’고 보겠다.<sup>9</sup> 한걸음 더 나아가 북한은 선군정치를 한(조선)반도 평화수호의 담보로 규정하는 한편, 남한 사회의 ‘평화애호세력의 연대연합’, ‘국가보안법 철폐’, ‘반미투쟁의 적극화’를 한반도 평화보장을 위한 합리적 방도로 내세우고 있다.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> 박영호, “4자회담의 전개과정과 평가,” 『한반도 평화전략』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 171~179.

<sup>8</sup> 2002년 북한은 북·미 ‘불가침 조약’ 체결을 제의했다. 불가침조약을 통해 대북 핵 불사용을 포함한 불가침을 법적으로 보장해줄 것을 제의했는바, 이는 평화협정 체결을 염두에 둔 제의다. 조선외무성 대변인, “조미사이의 불가침조약체결이 핵문제해결의 합리적이고 현실적인 방도,” 『조선중앙방송』, 2002년 10월 25일.

<sup>9</sup> 허문영, 『6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 61.

<sup>10</sup> 엄국현·윤금철, 『조선반도 평화보장문제』 (평양: 평양출판사, 2006.10) 참조.

북한은 2005년 외무성 담화(7.22)를 기점으로 북핵 문제 해결 과정과 평화체제를 조율시키는 입장을 보였다. 이로써 '9·19 공동성명'에서 한국과 미국의 기본 입장과의 접점을 찾을 수 있었다. 그럼에도 한반도 평화체제 논의 과정에서 북·미 양자협상에 대한 북한의 전략은 근본적으로 변화하지 않았다. 이러한 북한의 의도는 결국 '2·13 합의' 실무그룹(W/G) 설치 합의 사항 가운데 '미·북 관계정상화 실무그룹'(제Ⅲ항)으로 나타났다. 미·북 관계정상화를 위한 실무그룹 설치에 아주 당연한 것 같으나, 반세기 이상 북·미 양자협상 구도를 요구해온 북한으로서는 엄청난 성과가 아닐 수 없다. 아마 북한은 핵시설 폐기에 대한 경제적 보상 보다는 북·미 양자협상 구도를 제도적으로 확보한 정치적 이익에 더 큰 만족을 얻었다고 본다.

앞으로 북·미 간 '평양-워싱턴 채널'이 본격 가동된다면, 비핵화/평화체제 문제는 북·미 중심으로 논의될 수밖에 없다. 이 경우 '9·19 공동성명'에서 공약한 '직접 관련 당사국들'인 미국, 북한, 한국, 중국 4개국 간 '적절한 별도 포럼'에서 논의할 한반도 평화체제에 관한 협상은 이미 북·미 채널을 통해 양자 간 합의된 사안을 추진하거나 또는 '적절한' 수준에서 검토되는 형태에 그칠 개연성이 높다. 말하자면 '평양-워싱턴' 간 합의를 베이징에서 4개국이 형식적으로 추진하는 과정이 될 가능성이 높다. 이러한 구도가 작동되면 북한이 한반도 평화와 통일 문제에 대한 정치적 이니셔티브를 장악하게 된다.

여기서 북한과 미국 간의 3대 합의문에 반영된 한반도 비핵화 합의 사항을 주목할 필요가 있다. 1993년의 북·미공동성명(Joint Statement of the Democratic People's Republic of Korea and the United States of America New York, 1993.6.11)은 '북남비핵화공동선언'에 대한 지지를 표명하면서 북한의 NPT 탈퇴 효력 임시 정지에 합의한 문서이지만, 한국 전쟁 이후 미국과 북한 간의 최초의 합의문으로 합의 사항 셋 가운데 "조선의 평화적 통일을 지지한다"(Support for the peaceful reunification of Korea)는 조항이 눈을 끈다. 이는 앞으로 북·미 양자 간 협의 틀 내에서 한반도 통일에 대한 북한식 통일 방안의 이니셔티브를 확인하는 조항이 될 수 있다.

1994년의 북·미 기본합의문(Agreed Framework between the Democratic People's Republic of Korea and the United States of America Geneva, 1994.10.21)에서도 북한은 남북한 간 합의한 "한반도비핵화 공동선언(the North-South Joint Declaration) 이행"(Ⅲ-2)을 재확인하였다. 그러나 북한은 핵보유 선언(2005.2.10)에 이어 핵실험(2006.10.9)을 감행하여 마침내 한반도 비

핵화 공동선언을 파기시켰다. 이 과정에서 북한은 한반도 비핵화 공동선언의 한쪽 당사자인 한국으로부터 공식적인 유감표명이나 비판을 받지 않았다. 이로 인해 한반도 비핵화 공동선언의 파기를 ‘관용’하고 ‘포용’하는 모습으로 비칠 우려도 없지 않았다. 이처럼 북한은 한국의 입장에는 아랑곳없이 한반도 비핵화 공동선언을 희화화(戲畵化)시키고 말았다.

2000년의 북·미 공동선언(DPRK-US Joint Communique 2000.10.12)은 “정전 협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 한국전쟁을 공식 종식시키는 데” 견해를 같이하였다. 이 공동선언에서 이미 평화체제와 한국전 종전에 대한 북·미 간 합의의 이루어졌다는 점에서 지난 2006년 11월 미국의 종전선언 검토 제의는 북한 측 요구를 재확인한 셈이라고 하겠다. 물론 이 공동선언에서도 북한은 “한반도의 비핵평화”를 확인하였다.

## 나. 미국

미국은 2005년 ‘9·19 공동성명’의 “한반도의 항구적 평화체제에 대한 협상”을 가질 것에 합의함으로써 처음으로 평화체제와 평화협정 등에 관해 공식적인 입장을 밝혔다. 다음 해 하노이 APEC 정상회담(2006.11.18)에 부시 미국 대통령은 북한과의 한국전 ‘종전선언’(an official end to the Korean War) 검토 의사를 표명하였다.<sup>11</sup> 종전선언 언급은 북한의 핵포기를 전제로 ‘9·19 공동성명’에서 합의한 ‘한반도의 항구적 평화체제’ 또는 북·미 수교로 나아가기 위해 반드시 해결해야 할 과제로, 법적 전쟁상태의 종식 문제에 대한 정치적 의지의 표명으로 볼 수 있다. 6자회담이 교착되고 있던 중에 부시 대통령의 제의는 북·미 간 전쟁상태를 청산하기 위해 평화협정을 비롯하여 북핵 문제 해결 방식에서 미국의 정책적 변화를 예고한 구상이었다.

그동안 대북 평화협정 제의는 이미 미국 당국자들의 언명을 통해 수차례 나타났다. 북핵 6자회담 미국측 수석대표인 C. 힐은 “한·미 양국이 4차 북핵 6자회담에서 북한과 평화협정 추진 문제를 검토했고 중국과도 협의했다”고 하면서, “동북아의 질서를 구축하고 한반도 분단 상황을 종식시킨다는 차원에서 평

<sup>11</sup> Press Gaggle by Tony Snow, “an official end to the Korean War … an end to the Korean War and also the way forward, in terms of economic and other cooperation,” *For Immediate Release Office of the Press Secretary* (November 19, 2006) <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/11/20061119-5.html>>.

화협정이 존재하지 않는 점을 상기할 필요가 있다”고 하여 평화협정 문제를 관계국 간 공문화하고 있음을 밝혔다.<sup>12</sup> 최근 로버트 졸릭 전 미 국무부 부장관은 부시 행정부의 대북 평화협정 제안 구상은 2006년 미·중 정상과의 대화에서 싹이 텄다고 밝혔다.<sup>13</sup> 졸릭은 『월스트리트저널』 기고문에서 부시 행정부의 대북 정책은 비핵화뿐 아니라 한반도와 동북아의 오랜 갈등 구조를 청산하려는 큰 그림에서 비롯됐다고 전한다. 그에 의하면, 부시 대통령은 2006년 4월 후진타오(胡錦濤) 중국 국가 주석과의 백악관 오찬회동에서 김정일 위원장의 개혁 가능성과 미국의 대북 평화협정 제안 문제를 타진했다. 그리고 6월 고별방문한 고이즈미(小泉純一郎) 전 일본 총리는 “평양의 쉼법에는 미국의 신호가 많은 영향을 끼친다”면서 대북 대화를 제안하면서, 한국인들은 역사적 경험으로 주변국을 의심하는 반면에 미국을 미래의 중요한 보장자로 여긴다는 점도 덧붙였다고 한다.

미국은 이 같은 대화의 결과 최근 6자회담에서 초기조치를 북한의 비핵화 및 한반도 평화의 시작으로 삼는 접근 방식을 선택하였다. 그에 따라 부시 정부는 북한을 개방시키는 최선의 방법은 외부 환경을 변화시키는 것이라고 믿고 핵무기 프로그램에 대한 압박을 유지하면서 신뢰를 구축하고 안전보장과 투명성을 제공한다면 동북아 안보 환경의 개선이 가능하다고 여긴다. 이러한 일련의 과정이 한반도 평화협정 제안의 배경으로 작용했으며, 특히 이 과정에서 2005년 ‘젤리코 보고서’의 접근 방향이 크게 영향을 미친 것으로 보인다.

한편 미국의 대북 평화협정 제의 등 대북정책의 전향적 접근 과정에서 한국 정부의 역할과 노력을 외면할 수는 없다. 사실 부시 대통령의 후진타오 중국 국가 주석과의 대북 평화협정 제의 논의, 고이즈미 전 일본 수상과의 체제안전을 담보로 하는 대북 개방전략 문제 등에 대한 부시 정부의 이른바 ‘발상의 전환’은 이미 몇 달 전 한·미 정상회담을 통해서도 나타났다. 2005년 APEC 개최 기간에 이루어진 한·미 정상회담(11.17)에서 ‘한미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언’을 채택하였다.<sup>14</sup> 이 경주 선언은 한·미 양 정상 간 최초로 정전체제로

<sup>12</sup> C. 힐은 전략국제문제연구소(CSIS) 연설(2005.8.17)을 통해 “북한 대표단과는 베이징에서 공식적으로 만나기 2주 전 평화협정 문제를 논의했다”고 밝혔다. 『연합뉴스』, 2005년 8월 18일.

<sup>13</sup> Robert B. Zoellick, “Long Division,” *The Wall Street Journal* (Feb 26, 2007); <[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=200702271830461&code=910303](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200702271830461&code=910303)>.

<sup>14</sup> “한미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언” 채택 (2005.11.17) <[http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/archive\\_view.php...](http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/archive_view.php...)>.

부터 평화체제로의 이행을 공식적으로 거론했다는 점에서 무척 주목된다.

이 공동선언에서 양 정상은 북한 핵문제 해결과정이 한반도에서 공고한 평화체제를 수립하는데 중요한 기초를 제공할 것이라는 데 인식을 같이하면서, 한반도에서 군사적 위협을 감소시키고 현 정전체제로부터 평화체제로의 이행하는 것이 한반도에서의 완전한 화해와 평화 통일에 기여할 것이라는 데 동의하였다. 이처럼 ‘경주선언’ 당시 미국은 비로소 북한 핵문제 해결을 위한 접근 방식의 전환을 보였다고 여겨진다. 즉, 핵문제 해결과정과 한반도 평화체제 구축과의 연계를 시사한 것으로, 이는 대북 ‘선(先) 핵포기’를 강력히 주장해온 미국 대북정책의 획기적인 변화를 의미한다. 더욱이 북한 체제보장을 전제로 “한반도의 현 정전체제로부터의 평화체제로의 이행”을 추구하겠다는 입장은 미국이 마침내 한국의 설득과 북한의 주장을 수용한 것으로 이해된다. 북핵 문제 해결방식에 대한 공감대의 확산 속에서 그 다음해 워싱턴에서 열린 한·미 정상회담에서 한·미 양국은 6자회담 재개를 위한 ‘공동의 포괄적 접근방안’<sup>15</sup>을 마련하기로 합의했다.

이 시기 미국의 대북정책 변화는 북한의 대미 평화체제 수립 요구와 맞물린다는 점에서 주목을 요한다. 북한은 이즈음 또다시 대미 평화체제수립을 요구했다.<sup>16</sup> 북한은 한반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원인 미국의 대조선적대시정책과 핵위협이 없어져 자연히 비핵화 실현에로 이어진다고 하면서, “평화체제수립은 조선반도의 비핵화목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐 가야 할 로정”이며, 조선반도에서 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환하는 것은 곧 조선반도문제의 평화적 해결과정이며 평화체제수립과정은 반드시 북·미 사이의 평화공존과 북남 사이의 평화통일을 실현하기 위한 환경조성에 기여하는 것으로 되어야 한다고 주장했다. 그 후 2006년 APEC 하노이 한·미 정상회담(2006.11.18)에서 부시 대통령이 북한이 핵을 포기한다면 한국전 ‘중전선언’을 할 수 있다는 입장을 밝힘으로써 중전선언과 관련된 평화협정 논의가 진지하게 제기되는 계기를 맞게 되었다.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> “북핵 해결 ‘공동의 포괄적 접근방안’ 마련 합의” (2006.9.15) <[http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/popup\\_archive...](http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/popup_archive...)>.

<sup>16</sup> “조선외무성대변인 미국이 정전유지정책을 평화체제수립으로 전환할 것을 주장,” 『조선중앙통신』, 2005년 7월 22일.

<sup>17</sup> 당시의 한·미 정상회담에서 한국은 북한 핵폐기 시 경제적 인센티브 제공을 거론했다 (2006.11.19) <[http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/popup\\_archive...](http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/popup_archive...)>.

미국이 한반도 평화체제 구축 특히, 대북 평화협정까지 이르는 사안에 대해 정치적 결단을 내린 데에는 다음의 세 측면에서 이해된다.

첫째, 북한 핵문제 해결을 위해 군사적 옵션을 선택할 수 없는 제약 조건 속에서 북한 핵무기와 핵물질 보유 증대 가능성을 더 이상 방치할 수 없는 상황이었다. 이에 미국은 타협과 협상을 통한 외교적 해결 방식을 택할 수밖에 없는 현실을 수용하지 않을 수 없었다.

둘째, 북·미 양자 간 직접협상을 회피하고 다자간 협상 틀인 6자회담을 통해 북핵 포기를 위한 다자간 설득과 압력을 기대했지만 오히려 그 반대의 효과만 나타났다. 즉, 한국, 중국, 러시아의 북핵 문제에 대한 이해와 접근방식은 미국과 달랐다. 따라서 미국과 일본이 주도하는 대북제재는 실효성을 거둘 수 없었고, 점차 6자회담 구도에서 미국이 소외되고 포위당하는 형세로 반전되었을 뿐만 아니라, 회담이 거듭될수록 중국의 조정과 영향력이 증대되는 추세였다. 말하자면 6자회담 구도에서 미국의 주도력과 정책적 의지가 쉽사리 관철될 수 없었던 상황은 미국의 당혹과 함께 접근방식의 전환을 모색하지 않을 수 없게 만들었으며, 그 결과 미국은 한반도와 동북아질서의 안정과 북핵 문제 해결과정에서 북·미 타협을 통한 평화적 해결을 추구해온 한국, 중국, 러시아의 입장을 반영할 수밖에 없었다.

셋째, 앞의 두 측면에서 나타난 수세적 대응과는 달리 미국은 한반도 평화체제 구축 논의와 평화협정 문제에 대해 더 이상 소극적으로 대응할 필요가 없다는 인식의 전환이 나타난 것으로 보인다. 북한은 오래 동안 미국과의 관계개선을 통해 체제보장과 미래를 보장받으려고 노력해왔다. 여기서 북한의 핵전략은 대미 전략의 핵심으로 작용했다. 그와 달리 그동안 미국은 북한을 포용해야 할 전략적 가치를 발견하지 못했고, 오히려 군산학복합체의 이익과 MD 체제의 구축을 위해 북한의 존재와 위협을 실제 이상으로 과장해야 할 필요성이 있었다. 그럼에도 북핵은 미국의 ‘필요 악’의 정도의 위협 수준을 넘었을 뿐만 아니라, 북핵 해결 과정에서 중국의 국제적 위상 증대와 더불어 한반도 북부 지역이 중국의 영향권 속으로의 급속히 편입되는 현상도 주목하지 않을 수 없을 것이다.

미국의 한반도 평화체제 구축 논의와 대북 평화협정 제안은 미국의 주도적 역할과 함께, 평화협정의 경우 미국의 당사자 지위뿐만 아니라 보장자로서의 역할과 지위를 향유하게 된다. 즉, 한반도 평화체제 논의과정에서나 평화협정 문제에서나 미국의 주도적 역할이 전제되어야 한다. 따라서 이 과정에서 미국은 동북아 질서를 미국 중심적인 구도로 되돌려 놓을 수 있을 뿐만 아니라 특

히, 한국과 북한 양자 모두를 통제할 수 있다. 우선 오매불망 대미관계 개선을 국가전략의 최대 목표로 삼고 있는 북한을 북·미관계정상화 과정과 평화협정 논의 속에서 충분히 관리·통제할 수 있는 이점이 있다. 그와 함께 한국도 미국의 한반도 전략 구도 속에 묶을 수 있다. 한미동맹의 미래에 대한 양국 간 불협화음이 쉽사리 진정될 것 같지 않은 상황에 한국인의 한반도 평화에 대한 열망과 한반도 평화체제 구축에 대한 기대에 부응함으로써 반미감정을 억제할 수 있다. 더욱이 한반도 평화체제 구축과정과 특히, 핵을 보유한 북한과의 평화협정 논의 과정에서 한국의 안보와 한반도 평화에 대한 궁극적인 보장자로서의 미국의 역할과 위상을 재확인함으로써 미국에의 의존을 한층 불가피하게 만들 수 있다.

### Ⅲ. 한반도 평화체제 로드맵: 평화 프로세스

#### 1. 북핵/북·미 수교 시나리오

‘2·13 합의’ 이행조치의 핵심은 핵시설 불능화에 달려 있다. 그러나 ‘2·13 합의’의 이행조치 이후 본질적인 문제가 부각될 수밖에 없는데, 이는 북한이 이미 개발한 핵무기를 어떻게 처리할 것인가의 문제가 아닐 수 없다. 이에 대해 북한과 미국 간 다음과 같은 세 가지 시나리오를 상정할 수 있다.

- ① 북한 핵무기 포기/북·미 수교 병행 추진
- ② 북한 핵무기 인정하되 확산방지를 전제한 북·미 수교
- ③ 북한 핵무기 인정한 북·미 수교

이 가운데 북한의 핵무기를 인정하면서 수교를 추진하는 세 번째 시나리오는 미국 부시 행정부가 도저히 받아들이지 못할 것이라는 점에서 그 가능성이 낮다. 그럼에도 완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는(CVID) 방식의 핵포기 문제는 이미 추진력을 잃었다. 우선 첫 번째의 핵무기 포기와 연계된 수교 시나리오, 그리고 두 번째 북한 핵무기의 공식적 인정을 거부한 채 북·미 수교에 이르는 시나리오의 실현 가능성이 높으나, 유동적인 상황 속에서 어느 시나리오로



귀착될 지 선부르게 단정하기는 힘들다.

한국이 예상하고 바라는 시나리오는 첫 번째 방식이나, 우리의 바람과는 달리 두 번째 방식의 현실 가능성도 결코 무시할 수 없다. 최근 미국 조야에서는 두 번째 시나리오 즉, 북핵의 비공식적 인정 속에서 북핵의 ‘확산방지’에 초점을 맞출 수밖에 없다는 논리가 고개를 들고 있다. 북·미 관계를 돌아볼 때 이 방식이 불가피한 현실적 대안이라는 입장이다. 두 말할 나위도 없이 북·미 간 이러한 타협 결과는 한국과 일본에게는 악몽의 시나리오일 수밖에 없다.

북한은 핵보유국 자격으로 미국과의 관계정상화를 겨냥할 수 있다. 미국 내에서도 북한과 관계정상화를 하지 않으면 핵을 통제할 방법이 없다는 논리가 나타나고 있기 때문이다. 여기서 북·미 간 핵보유를 기정사실로 전제하고 확산방지에만 협조하는 이른바 ‘파키스탄 모델’을 염두에 둔 시나리오가 가능하다. 북한의 핵무기는 단순한 무기가 아니다. 핵무기는 북한 선군(先軍)정치 of 핵심으로, 선군정치에서 가장 중요한 것은 총이다. 핵은 곧 총으로, 핵을 포기하는 것은 총을 포기하는 것과 다름 아니다. 이는 선군정치의 기반을 흔드는 행위이다. 따라서 북한 핵무기의 완전 폐기를 기대하는 것은 불가능하다는 인식이 나타날 수 있다. 북한 체제의 특수성을 고려한다면 핵 폐기의 성공적인 국제적 사례를 북핵의 경우에 적용하는 것은 한계가 있다.<sup>18</sup>

북핵 문제의 상황은, 핵보유를 전후하여 근본적으로 달라졌다. 핵보유 추진 상황과 핵실험 이후 핵보유국으로서의 지위를 획득한 상황은 전혀 다르다. 북한은 지금까지 미국이 북한의 체제를 보장해 준다면 핵을 포기할 수 있다고 주장해왔다. 그러나 북한의 입장으로는 이제 수 십 년간의 노력과 엄청난 희생을 대가로 획득한 핵보유국의 지위를 미국의 안보 약속만으로 포기하기에는 쉬운 상황이 아니다. 북한은 군부를 중심으로 최근 완전한 안전 보장은 ‘우리 스스로’ 하는 것이지 그 누구도 대신해 줄 수 없다는 주장을 공공연히 밝히면서, 미국과 한국이 북한을 핵보유국으로 인정할 수밖에 없다는 확신에 차있는 모습

<sup>18</sup> 핵 폐기의 국제적 사례는 우크라이나, 남아공, 리비아의 경우에 해당한다. 우크라이나는 소련 해체로 1,900기의 전략핵무기를 보유하게 되자 러시아로부터의 안보 보장과 미국의 경제 원조를 대가로 핵 폐기 협상이 임하였으며, 의회가 협상 과정에서 보다 유리한 협상 조건을 내세웠다. 남아공 백인정권은 핵보유로 아프리카의 정치적 헤게모니를 장악하고자 했으나, 예정된 민주정권의 등장에 백인정부가 스스로 핵 폐기에 나선 경우이다. 리비아는 실제 핵보유의 의지와 필요성이 불확실한 가운데 핵개발 카드를 대미관계 개선을 위해 활용함으로써 사실상의 협상카드로 활용했다. 어느 경우나 핵을 보유해야 할 체제적 요인은 없었다. 정영태, 『북한의 핵 폐기 가능성과 북·미 관계』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 19~36.

이다. 그러나 한국은 북한의 핵보유국 지위 인정의 요구와 기대를 수용할 수 없다. 따라서 한국은 한반도 비핵화 공동선언 준수의 원칙 위에서 북한 핵포기와 한반도 평화체제 구축을 연계·조응시키는 ‘비핵화평화’ 전략을 추진해야 한다. 따라서 첫 번째 시나리오 이외에 어떠한 다른 선택을 고려할 수 없다.

## 2. 한반도 평화 프로세스(PPKP: Peace Process on Korean Peninsula)

### 가. 미국의 비핵화 목표시한

미국은 서두르고 있다. 그렇다고 아직 북핵 폐기에 대한 체계적이고 명확한 정책적 프로그램이나 로드맵을 구축한 상태는 아니다. 더욱이 향후 북한이 비핵화 약속을 성실히 이행하면서 협상을 계속한다고 해도 부시 대통령 임기 내 핵폐기를 완료하기는 쉽지 않다. 이런 조건 속에서 미국은 지금 세계를 향해 동북아의 북한 핵문제 해결의 성과를 과시해야 할 절박한 상황에 처했다. 여기서 미·소 냉전이 피크를 이루던 1970년대에 닉슨 미국 대통령이 소련으로부터 중국을 분리시키기 위한 전략으로 대중 데탕트 정책을 구사하여 세계적인 충격을 가했던 것처럼, 부시 대통령도 한반도 비핵화를 목표로 충격적인 대북 제의를 할 것으로 전망된다. 말하자면 부시 대통령은 북핵 폐기를 끌어내기 위한 특단의 조치로서 ‘드라마틱한’ 변화를 연출할 수도 있다.

미국 국무부는 2008년 상반기를 북핵 폐기 시한으로 설정했다. 미 국무부는 「2008 회계연도 업무계획보고서」에서 2008년 초까지 북한 핵 협상을 마무리하고, 그 다음 북한 핵무기와 핵프로그램 해체 시작 및 검증체제 가동을 목표로 하고 있음을 분명히 천명했다. 그리고 2008년에는 북한의 모든 중·장거리 미사일 해체를 위한 대북 미사일 협상 개시를 목표로 제시했다. 이 업무계획은 금년 한 해 동안 대북 핵협상을 지속시켜 2008년 초 협상 타결을 목표로 제시하였다. 그리고 화학무기 수출통제체제인 호주그룹(AG)을 통해 지속적으로 북한의 화학무기 거래를 감시하고 적절하게 대응할 것임을 밝혔다. 다음으로 북한의 생물무기 문제에 대해선 북한의 생물무기 협약 준수를 계속 압박해나가면서 이를 위한 전략 보강 입장을 밝혔다. 특히 북한의 미사일 문제와 관련, 미사일 기술통제체제(MTCR)의 1등급 대상인 탄두 중량 500kg 이상, 사정거리 300km 이상의 미사일과 관련 프로그램을 모두 제거하는 것을 포함해 북한의 미사일 프로그램에 대한 검증가능한 제한과 수출금지 협상을 2008년에 시작년도로 설

정하였다.<sup>19</sup>

미국은 「2008 회계연도 업무계획보고서」에서 내년 초까지 북한 핵협상을 ‘마무리’하는 한편, 북한의 중·장거리 미사일의 해체를 위한 협상을 개시하겠다는 정책 목표를 천명한 셈이다. 콘돌리자 라이스가 이끄는 국무부는 이 업무계획 보고서를 지침으로 올해 북핵 문제 협상 타결에 적극적으로 나올 것이며, 목표 시한인 2008년 초까지 큰 틀에서 협상 타결을 위해 북한의 요구를 전향적·전격적으로 수용할 가능성이 크다.

북·미관계정상화 문제도 활발하게 논의되는 분위기 속에서, 수교는 북한 비핵화의 마지막 단계이나, 테러지원국리스트 해제는 조만간 타결될 수 있을 것으로 보인다. 이는 미국이 2000년 10월 북·미공동코뮤니케에서 이미 북한과 약속한 문제다. 클린턴 행정부는 정전협정의 평화체제로의 전환, 주권 존중 및 내정불간섭 그리고 경제 교류 협력을 약속했으며, 북한은 미사일 모라토리엄을 선언했다.<sup>20</sup> 그러나 ‘북·미 공동코뮤니케’는 뒤이어 집권한 부시행정부에 클린턴 행정부의 정책을 모두 반대하는 정책을 펴면서 휴지조각이 되고 말았다. 이제 미국이 2000년 10월 당시 북·미 코뮤니케의 합의 원칙과 내용을 되살리는 결단도 예상된다. 다시 한 번 미국 국무장관 레벨에서 ‘북·미 공동코뮤니케’ 발표가 기대된다. 이야말로 미국 대북 포용정책의 상징적 이벤트가 아닐 수 없다.<sup>21</sup> 향후 다양한 분야에 걸쳐 미국의 대북 ‘미소(微笑)정책’이 예상된다. 즉, 북한의 문화, 예술, 스포츠, 과학기술 등의 분야의 종사자들을 미국에 초청·환대함으로써 북한을 ‘감동’시키고 대미 의존도를 높여갈 수 있다.

#### 나. 한반도 평화체제 구축방향: ‘비핵화/평화체제’ 연계

한반도 평화 프로세스는 6자회담의 직접 관련 당사국인 한국, 북한, 미국, 중국 4국의 합의사항의 이행·실천의 진전에 따른 단계별 접근을 예상할 수 있다. 이 과정에서 북한의 비핵화와 그에 대한 상응조치로서 미국의 체제보장과 북·

<sup>19</sup> U.S. Department of State FY 2008 Performance Summary 02/05/07 Indicator #24: Status of Verified Elimination of North Korea's Nuclear, Chemical, Biological, and Long-Range Missile Programs <<http://www.state.gov/documents/organization/79679.pdf>>.

<sup>20</sup> US-DPRK Joint Communiqué U.S. Department of State, October 12, 2000; “조선민주주의인민공화국과 미합중국 사이의 공동코뮤니케,” 『조선중앙통신』, 2000년 10월 12일.

<sup>21</sup> Joel S. Wit, “Enhancing U.S. Engagement with North Korea,” *The Washington Quarterly* (Spring 2007), pp. 53~69.

미 수교 문제가 핵심적인 사안이 되며, 그와 관련하여 한국을 비롯한 6자회담 참가국의 역할과 합의사항의 이행이 각국의 과제로 부각된다.

한반도 평화 프로세스는 북한의 비핵화에 따른 단계별 접근과 각국의 상응 조치를 전제로 종적·횡적 두 축에서 접근할 수 있다. 아래의 한반도 평화 프로세스 로드맵에서 보듯이, 종적 차원의 단계적 구분은 ‘비핵화/평화체제’의 합의 수준에 따른 예상 시한을 설정한 축이다. 북한은 비핵화가 의무 이행사항이다. 그와 함께 횡축은 이에 대한 각국의 상응조치로 미국의 대북체제보장, 한국의 대북개발협력 및 통일준비 그리고 중국·일본·러시아의 경우 동북아다자안보 및 경제협력체를 추진해 나가는 구도이다. 횡적 차원의 국가별 구분은 북한, 미국, 한국 등 관련국의 의무 사항 즉, 핵심적 실천 사안을 중심으로 접근한 축이다.

#### <각국의 합의이행 핵심 사안>

- 북한: 비핵화
- 미국: 대북 체제보장, 북·미 수교 협상
- 한국: 대북 개발협력, 통일준비
- 중국·일본·러시아: 동북아다자안보 및 경제협력체 추진
- 일본: 북·일 수교 협상

단계별 시기 구분은 최근 세계의 주목아래 추진되고 있는 미국의 비핵화에 대한 주도적 의지와 정책 방향을 감안하여 타깃 타임을 ‘2·13 합의’ 내용과 부시 정부의 예상 가능한 정치 일정과 연동시켰다. 특히 <제1단계>의 경우 ‘2·13 합의’의 초기조치와 다음단계 조치를 한반도 비핵화의 실천적 행동계획 단계로 규정하고, 2008년 상반기까지 모든 핵프로그램 폐기를 목표로 하는 미국 정부의 타깃 타임을 출발점으로 보았다. 그 이후 <제2단계>부터는 북한의 사정과 한국, 미국의 정치 상황을 고려한 시기 별 단계 구분을 시도했다(<표 III-1> 참조).

&lt;표 III-1&gt; 한반도 평화 프로세스(PPKP: Peace Process on Korean Peninsula) 로드맵

	북한: 비핵화	미국: 대북 체제보장 및 미·북 수교	한국: 대북개발 협력 및 통일준비	중국·일본·러시아: 동북아 다자안보·경제협력체 추진
제1단계 (Phase I)	<p>&lt;2007년&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 비핵화초기조치 이행</li> <li>■ 다음단계조치 이행</li> <li>- 핵시설 불능화</li> <li>- 현존 핵프로그램 완전신고(사찰 및 검증완료)</li> </ul>	<p>&lt;2007년&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 미·북관계정상화 협의</li> <li>- 테러지원국 리스트 해제</li> <li>- 대적성국교역법 적용 종료 검토</li> <li>■ 한반도평화포럼 가동</li> <li>- 경수로 제공시기 논의</li> </ul> <p>&lt;2008년&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 미사일 및 생·화학무기 협상시작</li> <li>■ 한반도평화협정 논의/체결</li> </ul>	<p>&lt;2007년&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경제 및 에너지 협력W/G 운영</li> <li>■ 군사당국자회담 개최</li> <li>- 군사적 긴장완화 방안 논의</li> <li>■ 한반도평화포럼 가동</li> </ul> <p>&lt;2008년&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한반도평화협정 논의/체결</li> <li>■ 군축방안 협의</li> <li>■ 대북 개발협력 프로젝트 가동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중국: 한반도 비핵화W/G 운영</li> <li>■ 일본: 북·일관계 정상화W/G 추진</li> <li>- 납치문제 해결</li> <li>■ 러시아: 동북아평화·안보 체제W/G 운영</li> </ul>
제2단계 (Phase II)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 핵무기 및 핵물질 신고/검증/사찰/폐기 시작</li> <li>- 2008년 상반기 핵무기 및 핵물질 완전 신고, 2013년 폐기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한반도평화협정 체제 개막</li> <li>- 경수로 공사 재개</li> <li>■ 수교협상 개시</li> <li>- 북·미 연락 사무소 설치 (2008년 중)</li> <li>■ 유엔사 해체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 군축 추진</li> <li>- 북한군의 대북진출기업 우선취업보장</li> <li>■ &lt;남북경제공동체&gt; 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일본: 배상금 지불 시작</li> <li>■ 일·북 수교</li> <li>■ 동북아안보·경제 협력기구 출범</li> </ul>
제3단계 (Phase III)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 핵무기 완전폐기 및 핵물질 반출 완료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 미·북 수교</li> <li>■ 주한미군 평화유지군 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ &lt;남북연합&gt; 단계 진입</li> <li>- 유엔 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 동북아안보·경제 공동체 형성</li> </ul>

종축: 목표시한의 단계별구분/횡축: 북한 비핵화조치의 단계와 연계된 각국 상응조치 핵심사안.

## (1) &lt;제1단계&gt;(Phase I): 2007년~2008년 상반기

<제1단계> 목표 시한은 2008년 상반기로 설정된다. 이 단계에서는 북한의 핵폐기 의지가 결정적인 변수이다. 그러나 북한의 의무 사항이 가혹하지 않다는 점에서 적어도 이 단계에서는 파국적 상황이 도래하지는 않을 것으로 예상된다. 북한은 ‘2·13 합의’에서 핵 카드를 두 차원으로 분리한 협상전략으로 나왔다. 하나는 핵프로그램, 다른 하나는 핵무기 및 핵물질로 전자에 대해서만 협상 대상으로 삼았다. 초기 단계의 영변 핵시설 폐쇄·봉인 절차는 별 탈 없이 통과될 것이다. 미국의 상응조치로서 미·북관계정상화 협의 속에서 테러지원국리스트 해제 논의가 진전되는 가운데 대북 적대시정책의 구체적 포기로 테러지원국리스트 해제가 이루어지는 한편 대적성국교역법 적용 종료 검토가 진행된다. 이와 함께 북한의 HEU 프로그램을 포함한 핵프로그램 완전신고 및 핵시설 불능화 조치를 포함한 ‘다음단계’ 조치가 거의 동시에 이루어지질 수 있다. 또한 한반도 평화포럼이 가동되어 여기서 경수로 제공시기가 논의될 것이다.

미국은 2008년에 일단 1단계 핵협상 완료를 전제로 미사일 및 생·화학무기 협상을 시작하게 되며, 한반도 평화협정문제는 논의 수준을 넘어 극적인 체결 상황까지 진전될 수도 있다. 미국이 이 단계를 2008년 상반기 목표 시한에 끝내기 위해서는 미국의 대북 적대시정책 포기의 상징적 조치의 선행적인 결단이 필요하다. 이 모든 과정은 대개 북·미 실무그룹의 양자협상에서 대체적인 가닥이 잡힐 것으로 보인다.

한국은 2007년에는 경제 및 에너지 협력W/G를 운영한다. 후반기에 군사당국자회담 개최를 통해 군사적 긴장완화방안을 논의해야 한다. 직접 관련 당사자들과 함께 ‘한반도 평화포럼’을 가동하여, 한반도 평화협정 문제를 논의한다. 또한 이 채널을 통해 남북한 군축방안을 협의하게 된다. 군축 협상 과정에서 북한 군병력 감축의 경우 민간부문으로의 전환에 따른 경제 지원을 고려해야 하며 특히, 제대 군 인력의 대북 진출 기업의 우선 채용을 추진하는 방안도 바람직하다. 한편 <제1단계>에서부터 한국은 대북 개발협력 프로젝트를 적극 가동해야 한다.<sup>22</sup>

중국·일본·러시아 각국의 상응조치는 다음과 같다. 중국은 한반도 비핵화W/G를 운영하며, 일본은 북·일관계정상화W/G를 운영하면서 납치문제 해결을 추구할 것이다. 그리고 러시아는 동북아 평화·안보체제W/G 운영 책임을 맡는다.

<sup>22</sup> 조민, “평화경제론: 남북경제공동체 형성의 이론적 틀,” 『통일정책연구』, 제15권 1호 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 183~206.

### ■ <평화협정>: 원칙 및 접근방향

<제1단계> 후반에 이르러서는 특히, 평화협정 논의·체결 문제가 가장 중요한 사안으로 부각될 것이다. 첫째, 평화협정 접근의 원칙으로 한국은 반드시 한반도비핵화 공동선언을 국제적으로 공인받으면서 북한이 세 차례의 북·미 간 합의문에서 확인한 바와 같이, 한반도비핵화 공동선언의 합의 이행·실천을 재확인해야 한다. 그런즉 한반도 비핵화 이행·실천 없이 평화협정은 논의·체결될 수 없다는 원칙적 입장을 국제적으로 적극 천명해야 한다. 이는 한국 안보의 사활적 이익과 관련된 문제이기 때문이다.

둘째, 평화협정 접근 방향에 있어서는 단순한 안보 중심적 접근 방식을 지양할 필요가 있다.<sup>23</sup> 여기에는 투 트랙 즉, ‘안보와 경제협력’의 두 축을 중심으로 접근해야 한다. 안보는 비핵화와 군축 문제를 중심으로 논의될 수 있으며, 경제협력은 궁극적으로 북한의 시장경제로의 전환을 통한 한반도 경제통합을 추구하는 데 초점을 맞춰야 한다. 물론 시장경제의 수용 문제에 대한 북한의 경계가 예상되나, 이미 세계사적으로 폐쇄체제에 의한 국가 중심적 통제경제체제의 실패가 검증되었으며, 더욱이 북한도 ‘9·19 공동성명’을 비롯한 다양한 합의문에서 경제지원·협력을 요구하고 있다는 점에서 경제 중심 논리로 접근될 필요가 있다. 따라서 평화협정은 안보를 한 축으로 한다면, 또 다른 하나의 축은 경제, 과학·기술 그리고 환경 등 다양한 분야에서의 협력의 틀을 갖추어야 한다. 평화협정은 안보와 경제의 두 축으로 이루어져야 한다는 점에서, ‘한반도 평화협정 체계 = 안보 + 경제’로 정의할 수 있다.

#### (2) <제2단계>(Phase II): 2008년 하반기~2013년<sup>24</sup>

두 번째 단계는 비교적 긴 시간을 요한다. 이 단계에서는 핵무기 및 핵물질을 폐기 대상으로 북·미 간 그리고 ‘별도포럼’의 4국 간 지리한 협상이 지속된다. 이 시기의 마지막 부분에서는 북핵 폐기는 거의 불가역적 수준으로 진전되어야

<sup>23</sup> 헬싱키협정은 안보, 경제, 인권의 세 바스켓으로 구성되어 있다. Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act Helsinki, 1 August 1975.

<sup>24</sup> <제2단계> 목표 시한을 2013년으로 설정한 까닭은 두 가지이다. 2012년은 김일성 100주기이자 김정일 70주기가 되는 해로 대내외적으로 북한의 정치적 변신을 선언할 수 있는 시기로 기대된다. 그리고 미국과 한국의 국내정치적 전환기라는 점에서 2012년~2013년 사이의 대타협을 전망할 수 있다.

한다. 여기서는 미국의 체제보장에 대한 북한의 확신과, 핵무기 포기에 대한 북한의 ‘역사적’ 결단 여부가 결정적인 변수이다. 이는 오로지 북한 김정일 국방위원장의 고독한 고뇌의 산물일 수밖에 없다. 결단 후에도 상황은 반전을 거듭할 수 있다. 어쨌든 <제2단계>는 앞 단계 특히, 평화협정의 협상 내용에 따라 이 단계의 진행 템포가 영향을 받을 것이다.

북한의 비핵화 조치는 핵무기 및 핵물질의 신고/검증/사찰/폐기에 이르는 전 과정을 포괄한다. 그러나 무엇보다 2008년 상반기에 핵무기 및 핵물질의 완전 신고가 이루어지는 일이 중요하다. 핵무기 및 핵물질의 성실한 신고가 이 단계의 출발점이기 때문이다. 미국은 국내외적 정치적 스케줄에 따라 북한이 <제2단계>의 문턱에서 주저 없이 돌입하기를 바랄 것이다. 물론 북한에 대한 아주 매력적인 정치적·경제적 인센티브를 제공해야 한다. 이 단계는 이미 전 단계의 발전 형태로 한반도 평화협정체제가 개막되어, 경수로 제공 논의 차원을 넘어 경수로 공사 재개에 들어가야 한다. 북한의 핵물질 재처리시설이 완전히 불능화된 상태에서 경수로에서 플루토늄을 추출하는 작업은 전혀 무의미하다. 따라서 경수로 공사 재개는 결코 어려운 과제가 아니며 미국이 주저할 이유가 없다. 또한 이 단계에서 평양-워싱턴 간 북·미 연락사무소가 설치되어야 한다.<sup>25</sup> 이는 2008년 초 무렵에 가능하며, 예상보다 빠른 시일 내에 이루어질 수도 있다. 평화협정에 의한 평화보장관리기구의 구성·운영이 시작되면서 UNC는 자동적으로 해체된다.

한국은 남북한 간 구축 추진의 본격적인 단계에 들어간다. 퇴역 북한군에게 대북진출기업의 우선취업 보장을 비롯하여 다양한 경제지원 방식을 제공함으로써 구축 유인 동기를 강화해야 한다. 이 단계에서 우리는 통일 기반의 확충을

<sup>25</sup> 북한과 미국 간의 연락사무소(Liaison Office) 개설 문제는 이미 제네바 미·북 기본합의문(1994.10.21)에서 합의되었다. “양측은 전문가급 협의를 통해 영사 및 기타 기술적 문제가 해결된 후에 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설한다”(II-2). 나아가 대사급 관계까지 합의하였다. “미국과 북한은 상호 관심 사항에 대한 진전이 이루어짐에 따라 양국 관계를 대사급(the Ambassadorial level)으로 격상시켜 나간다”(II-3). *Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People’s of Korea*, Geneva, October 21, 1994. 북한은 연락사무소 개설 문제는 이미 1994년에 합의되었던 사안이라는 점을 주지시켜 연락사무소 단계를 뛰어넘어 양국 관계의 대사급 형태인 직접 수교 협상을 요구할 수도 있다; 미국-중국, 미국-리비아 간 수교의 경우 연락사무소 개설 단계를 거쳤으나, 미국-베트남은 연락사무소 개설 단계 없이 1994년부터 수교 교섭이 시작되어 1995년 12월 전격적으로 수교가 이루어졌다. 미국-베트남 간 수교 논의는 1977년부터 시작되었으나 캄보디아 정권 지원, 미군유해송환 문제 등 양국 간 현안이 모두 해결되면서 수교 협의가 본 궤도에 올랐다.



위해서 ‘한반도 경제공동체’ 형성을 적극적으로 추진해 나가야 한다. 이제 북한만 홀로 사회주의 국가의 섬으로 남아있기는 어렵다. 정상국가로 되기 위해서는 자본주의적 시장경제체제에 편입되는 길 외에는 대안이 없다.<sup>26</sup> 그럼에도 북한은 개혁·개방에 대해 아주 신중하게 접근할 것이다. 개성공단의 사례를 충분히 검토하면서 개방에 따른 체제충격을 완화하고 사회주의 체제유지에 순기능적인 개방 형태를 모색할 것이다. 북한의 개방 충격에 대한 우려를 이해하면서 대북 개발협력을 다양화·제도화시켜 나가야 한다. 이 단계의 후반에 이르러서는 ‘한반도 경제공동체’ 형성의 전망을 확보해야 한다.

여기서 반드시 환기되어야 할 사실은 한반도 평화체제 수립은 한반도의 공고한 평화상태를 구축하는 과정이나, 평화체제 수립 자체가 한반도의 영구한 ‘평화적 분단’을 제도화하는 것으로 귀결될 수는 없다는 점이다. 따라서 평화체제 수립·전환과정에서 한민족의 통일 문제 즉, 통일의 원칙과 기본방향에 대한 남북한 간 합의가 반드시 이루어져야 하며, 평화체제 수립과 관련하여 통일 문제 논의의 시점은 바로 <제2단계>의 중반 즈음에서 시작되어야 바람직하다.

한편 일본은 배상금 문제에 대한 협상을 개시하며, 이 단계 중반에 이르러 북·미관계정상화에 앞서 일·북 수교를 단행할 수 있다. 그와 함께 중국·일본·러시아는 동북아안보·경제공동체 협력기구를 출범시켜야 한다.

### (3) <제3단계>(PhaseⅢ): 2013년 이후

이 단계는 핵폐기의 최종적 완료와 북·미 수교가 맞교환되는 단계이다. 북한은 핵무기 완전폐기와 핵물질의 북한 밖으로의 반출을 완료해야 한다. 이에 대한 상응조치로 미국은 주한미군 철수를 단행할 가능성도 없지 않다. 그러나 남한, 북한, 미국의 합의에 의해 주한미군의 ‘평화유지군’으로서의 성격 전환을 통해 계속 주둔할 수 있다. 북핵의 완전폐기 확인 시 북·미관계의 정상화 조치가 단행되면서 평화포럼의 역할 종료와 함께 한반도 평화체제로의 제도적·공식적 전환이 이루어진다.

한국은 이 시기 상당한 수준의 남북한 경제통합을 바탕으로 남북한 합의에 의해 <남북연합> 단계로의 진입을 국제적으로 선언한다. 한반도의 남북관계의 특수한 성격 즉, 남북한 두 정부에 의한 국가연합 형태인 <남북연합>의 지

<sup>26</sup> 서재진, “북한의 미래,” 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』 (서울: 황금알, 2004), pp. 293~298.

위에 대해 유엔의 인정과 함께 <남북연합> 헌장에 기반한 국제법적 보장을 획득한다.

마지막으로 북한의 핵폐기에 따른 한반도 비핵화 달성과 함께 평화포럼과 러시아와 일본이 참가한 6자회담에서 국제적인 보장방안과 평화체제 관리방안 등이 마련된다. 이미 북·미 수교를 통한 관계정상화가 이루어진 시점에서, 국제적 보장 아래 한반도 평화체제의 법적·제도적 구축 상태를 완료한다. 따라서 한반도의 ‘공고한 평화상태’의 유지를 위해 앞 단계에서 이미 합의된 ‘평화보장관리 기구’를 작동시키면서 평화협정 합의사항 이행을 심화시켜 나간다.

동북아 차원에서는 미국을 비롯한 6자회담 관련국들은 마침내 ‘동북아안보·경제공동체’ 형성을 완료함으로써 동북아의 새로운 문명의 시대를 열어 나간다. 한반도 평화체제 수립으로 북한은 동북아의 안보와 평화의 공동책임을 부여받고 정상국가로 발돋움하게 된다. 한반도 평화체제의 유지·지속이 법적·제도적으로 보장되는 시기에 들어서면 비로소 ‘평화체제’가 정착되었다고 할 수 있다. 마지막으로 평화체제 단계에서 통일 문제는 상당한 수준으로까지 진전되어야 한다. 이 시기에 이르러 통일 추진에 대한 남북한 합의 속에서 통일의 방법과 절차 등에 대해 높은 수준의 합의가 마련될 수 있다.

#### IV. 결론

한반도 평화체제 구축 논의는 북핵을 넘어 21세기 동북아 질서의 개막을 알리는 청신호이다. ‘2·13 합의’를 계기로 한반도 평화체제 구축 문제의 실현가능성과 함께, 한반도 문제의 구도는 부시 대통령 1기 당시 네오콘(Neo-Con)이 주도했던 방향과 내용보다 한층 복잡해졌다. 북한을 ‘악의 축’으로 규정했던 ‘단순하고 명료한’ 네오콘 입장보다 국제정세의 변화된 현실의 인정 위에서 미국의 국익을 실리적으로 관리하는 ‘현실주의자’들에 의한 북핵 해결 방식의 전환과 더불어, 한반도 평화체제 구축 과정을 통한 남북한 통제·방식은 우리에게도 새로운 대응양식을 요구한다. 한반도 평화체제 구축과정에서 북한의 개혁·개방을 위한 에너지 및 경제지원, 그리고 동북아지역 국가들의 관계개선을 통해 한반도의 통일 환경을 조성해 나가야 한다. 이 과정에서 한국은 최소주의적 접근의 한계를 극복하는 한편, 대북 개방의 ‘전략적 비전’을 마련해야 한다.

남북한 미국, 중국 4국 간 평화협정 체결은 북핵문제를 넘어 지체된 20세기적 냉전 유제(遺制)를 청산하는 분수령이 되면서, 비로소 동북아의 21세기를 여는 막(幕)을 올리게 된다. 이 과정에서 북한은 결코 핵을 포기할 수 없다는 주장이 나타날 수 있다. 이는 핵무기 없는 수령체제는 존속될 수 없다는 점에서, 김정일 체제가 유지되는 한 핵포기를 기대할 수 없다는 논리다. 이러한 주장은 북핵 문제에 대한 타협과 보상의 외교적·평화적 해결 방식을 냉소적으로 보면서 핵문제 해결의 구체적·실천적 대안 제시 노력 자체를 원천적으로 봉쇄한다는 점에서 한계가 크다. 다른 한편 북한은 김일성의 유훈대로 한반도 비핵화를 실현할 것이라는 입장은 미국의 대북 적대시정책만 포기되면 북한이 핵을 가질 하등의 이유가 없다고 하면서 북한 핵은 대미 ‘협상용’이라고 주장한다.

북한의 체제보장은 주한미군 철수뿐만 아니라 한미동맹 해체까지 요구하고 있다. 그러나 궁극적으로 미국에 의해 북한 체제의 보장이 가능하다는 인식은 북한 체제의 특성과 북한 현실에 대한 ‘나이브’(naive)한 발상의 소치라고 할 수 있다. 오히려 미국의 대북 적대시정책으로 북한 체제가 지금까지 유지되어온 측면도 무시할 수 없다. 북한이 주장하는 체제보장은 한반도에서 미군의 존재가 완전 사라지는 상태에만 그치지 않는다. 사실 남한의 경제적 번영과 민주화 역량에 의한 위협이 더욱 결정적이며 우려되는 대상이다. 더욱이 북한 체제의 또 다른 위협 요인은 북한 수령체제의 극단적 폐쇄성과 기만적 허장성세 그 자체에 내장되어 있다. 따라서 국제적 외부 환경만 허용되면 북한은 중국 베트남처럼 개혁·개방정책을 적극 추진할 것이라는 주장은 개혁·개방과 북한 체제 자체는 상호 배타적·모순적 관계에 놓여 있다는 사실을 외면한다. 이제 미국의 적대시정책이 한풀 꺾이면 실질적인 위협 실체인 남한 문제가 부각된다. 그런 점에서 남한의 정치적 변동과 사회적 역학 관계는 북한 체제의 사활과 미래와 관련된 그야말로 자기문제가 아닐 수 없다.

비핵화와 한반도 평화체제 구축 과정에서 한국의 ‘평화 이니셔티브’가 관철되기에는 상당한 한계가 노정되고 있다. 비핵화와 평화체제 구축 추진 과정에서 미국과 일본을 비롯한 관련국들의 전술적 방향과 한국의 대북·통일정책의 원칙 사이에 균열이 발생할 수 있다. 미국·일본의 길과 한국의 길이 반드시 일치하는 것은 아니다. ‘2·13 합의’ 과정에서 나타났듯이, 미국은 동북아 지역의 전략적 선회를 추구하면서 한국과 일본의 안보 우려를 신중하게 고려하거나 협의하지 않았고 자국의 국익을 우선시하는 입장을 보였다. 앞으로도 한반도 비핵화와 평화체제 구축 과정에서 한·미 양국의 이해관계가 반드시 일치한다는 보장은

없다. 이는 엄연한 현실이다. 우리가 현실을 끌어갈 수 없다면, 변화된 현실을 냉혹히 직시하고 창조적으로 적응·대응함으로써 ‘현실’을 변화시킬 수 있다. 한국의 주도적 역할 공간이 제약되는 조건 속에서 핵심의제 설정 과정에서 한국과 미국과의 이해관계의 불일치가 나타나고 우리의 입장이 충분히 반영되지 못할 상황이 우려된다. 특히 ‘비핵화/평화체제’ 연계 속에서 미국과 북한 중심의 협상구도로 기우는 상황을 주시해야 한다.

동북아 지역에서 중국, 북한, 러시아의 북방 삼각관계가 복원되고 있는 가운데, 한국, 미국, 일본의 남방 삼각관계는 약화·해체되고 있는 실정이다. 동북아 정치지형의 변화 속에서 한국은 전통적 우호관계에서마저 소외·배제되고 있는 상황을 경계해야 한다. 자칫 한국은 국제적 미아(迷兒)가 될 수도 있다. 지금 동북아 정치지형의 변화 형태는 한국에게 결코 우호적이거나 낙관적인 국면이 아니다.

한국과 미국은 한반도를 비롯한 동북아 지역에서 공통의 가치와 미래이익의 공유에 대한 상호 확신이 절실한 때이다. 양국은 시장경제, 자유민주주의 그리고 인권 등의 보편적 가치와 더불어, 미래 이익의 공유에 대한 확신을 토대로 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 추진해 가야 한다. 우리는 이 길을 가지 않으면 안 된다. 이 길을 통해 한반도 ‘비핵화/평화체제’ 구축, 그리고 통일로 나아가야 한다.

■ 접수: 4월 27일 / ■ 심사: 5월 11일 / ■ 채택: 6월 8일



# 대북 포용정책과 강경정책의 효과에 관한 비교연구: 1, 2차 북핵위기를 사례로

김 근 식\* · 서 보 혁\*\*

I. 문제제기

II. 북핵문제의 본질과 구도

III. 대북 강경정책과 포용정책의 효과

IV. 분석 결과와 정책적 시사점

---

## Abstract

---

### A Comparative Study on the Effect of Engagement Policy and Hard Policy toward DPRK

It is one of the most controversial issues among the academic and policy decision community on Korea peninsula that where nuclear crisis on the peninsula and DPRK and United States' confrontation come from. This paper argues that the crisis and confrontation are triggered by inconsistent engagement policy, not the failure of engagement policy itself. In order to substantiate this argument, it is necessary to study comparatively the effect of engagement policy and hard policy toward

DPRK in Seoul and Washington.

According to the research, followings are some of the policy implications for the denuclearization on the peninsula: ①Hard policy toward DPRK brings about her opposition, not compliance; ②The solution of nuclear crisis on the peninsula should be a package deal with reciprocity, and ③It is necessary to develop momentum and policy tools to sustain engagement policy.

**Keywords:** Engagement Policy, Hard Policy, DPRK, Denuclearization, Policy Decision, Policy Effect

---

\* 경남대 정치외교학과 교수

\*\* 경남대 극동문제연구소 강사

## I. 문제제기

북한의 핵실험 강행 이후 그 후폭풍은 미국이 아니라 한국에 찾아들었다. 북한이 미국을 향해 던진 회심의 벼랑끝 카드였지만 정작 미국은 요지부동이었고 오히려 한국이 결정타를 입고 말았다. 북핵 불용을 제일원칙으로 내걸었던 한국 정부의 북핵 정책은 강력한 비판에 직면하게 되었고 북한의 핵보유로 인해 한국의 안보는 현실적으로 위협받게 되었다. 국민들의 불안감과 함께 대북 피로감이 극도로 증대되면서 급기야 대북 포용정책에 대한 근본적 비판이 팽배하게 되었다. 그동안 한국정부의 대북 포용정책이 결국 북한의 핵실험을 결과한 것이고 따라서 이제 포용정책은 총체적으로 실패로 귀결되었다는 주장이 더욱 힘을 얻게 된 것이다. 그러나 과연 핵실험이 포용정책의 결과이고 포용정책은 완전히 실패한 것인가?

한반도문제를 논의할 때 기본 당사자를 남북미 3자로 말할 수 있다면 이들 사이에 형성되는 세 양자관계가 순방향으로 조합될 때 문제의 평화적 해결을 기대할 수 있다. 가령 북핵문제의 경우 한미동맹관계를 전제로 할 때 남북관계 및 북미관계 개선이 문제해결에 긍정적일 수 있다. 그러나 남북미 삼각관계에서 세 양자관계는 균등하지 않은 것이 사실이다. 북핵문제의 경우 남북관계보다 북미관계가 더 큰 변수로 작용하고 있다. 또 세 양자관계 각각의 기본 성격에도 불구하고 특정 사안에 접근하는 방식에 있어서 차이를 보일 수 있고 그것이 문제해결에 변수로 작용할 수도 있다. 예를 들어 북핵문제에 있어서 한국과 미국은 동맹관계를 바탕으로 한반도 비핵화를 목표로 공유하고 있지만 서로 다른 대북정책을 전개할 수도 있다. 이럴 경우 한미관계는 물론 해당 사안의 해결에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

본 연구는 이상과 같은 가정을 전제로 하여 한국과 미국의 대북정책 조합양상이 북한 핵문제 해결에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하는데 목적을 두고 있다. 본 논문은 북한의 핵실험이라는 위기와 북미간 극단적 대결 상황이 포용의 타이거나 포용의 실패가 아니며 오히려 대북 포용정책을 일관되게 추진하지 않아서 결과된 것임을 입증하기 위한 것이다. 이를 논증하기 위해 1, 2차 북핵위기시 한국과 미국의 대북정책 효과를 강경정책과 포용정책을 비교 분석할 것이다. 이를 통해 실제 대북 포용정책이 북한의 협조와 순응을 가져온 반면 대북 강경정책은 북한의 더 큰 강경과 대결을 야기했음을 밝히고자 한다. 여기서 정책효과(policy effect)란 정책목표 달성의 결과를 나타내는 상태의 변화로서 의

도한 효과와 부수효과를 포함한다.<sup>1</sup> 여기서는 논지를 뚜렷이 하기 위해 정책효과와의 범위에서 부수효과는 제외하고 있다. 또 본 논문은 대북 포용·강경정책을 북한의 행동변화를 가져오는 주요 방법상의 선호도 차이로 파악하고자 한다. 즉, 북핵문제와 관련한 대북 포용정책은 북한이 처한 조건과 사활적 이익(vital interest)을 반영하여 북한의 행동변화를 추구하고, 강경정책은 보편적 국제규범을 무조건 관철하는 식으로 북한의 행동변화를 추구하는 것으로 구분할 수 있다. 포용정책에는 대화, 교류, 협력이 강경정책에는 봉쇄, 제재, 압박 등의 방법이 사용된다.

한국의 대북정책, 특히 포용정책을 둘러싼 논의는 2000년대에 들어 양산되어 왔다. 그 중 순수 학술적 논의가 없었던 것은 아니지만 대체로 정책 평가에 치우쳐있다.<sup>2</sup> 이들 논의의 대부분은 대북 포용정책의 목표와 기조에 대해서는 대체로 공감하거나 지지하는 반응이었다. 그러나 포용정책이 남북관계 개선, 한반도 평화정착 등 그 효과에 대해서는 회의적인 지적도 나왔고 거기에 국내정치 비용이 크다는 평가로 이어지기도 하였다.<sup>3</sup> 그래서 대북 포용정책을 둘러싼 논의는 그 지속 여부가 아니라 효과적인 정책 개발로 전환할 필요성이 일찍이 제기되었다.<sup>4</sup> 나아가 대북 포용정책이 두 정부에 걸쳐 지속되면서 분명한 목적의식 하에 국내정치, 남북관계, 국제환경 등 다양한 분야에서 정책 개선이 이루어져야 한다는 논의로 이어졌다.<sup>5</sup> 대북정책은 포용 기조를 유지하되 북한의 학습효과 증대와 정책 효과 제고 차원에서 보완할 점들도 여러 측면에서 제시되었다.<sup>6</sup> 그러나 대북정책의 효과성 제고에 긴요한 정책적 우선순위, 정책수단의 선택에 있어서도 다양한 의견이 제시되어 왔지만 하나로 수렴되지는 못하였다.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> 정정길, 『정책학원론』 (서울: 대명출판사, 1993), pp. 39, 86.

<sup>2</sup> 대북 포용정책에 관한 학술적 연구의 대표적 예로는 국제정치이론적 설명으로 구영록, 『한국과 햇볕정책: 기능주의와 남북한관계』 (서울: 법문사, 2000), 비교연구로 김학성 외, 『신동방정책과 대북포용정책: 브란트와 김대중의 민족통일 대구상』 (서울: 두리미디어: 2000).

<sup>3</sup> 이병희, “한국과 미국의 대북정책: 배경과 전망,” 『국제정치논총』, 제43집 4호 (2003), pp. 121~144; 정세진, “여야 양당의 통일, 외교 정책 비교: ‘포용정책’ 논쟁을 중심으로,” 『국제정치연구』, 제5집 1호 (2002), pp. 1~20.

<sup>4</sup> 백진현, “21세기 한반도 문제와 대북 포용정책,” 『21세기 한국정치학의 쟁점과 과제』(한국정치학회 주최 21세기 한국정치학의 쟁점과 과제 발표집, 2000), p. 5.

<sup>5</sup> 이에 관해서는 통일연구원 등 관련 정책연구기관의 수많은 학술회의 및 연구보고서를 참조할 수 있다.

<sup>6</sup> 김근식, “북한의 핵실험과 대북포용정책: 상관관계와 지속 필요성,” 『평화연구』, 제15권 1호 (2007), pp. 5~22; 김성주, “김대중정부의 대북포용정책: 현황과 과제,” 『국제정치논총』, 제39집 3호 (1999), pp. 349~367.



## II. 북핵문제의 본질과 구도

북핵문제는 탈냉전기에 들어 경합하고 있는 두 국제규범의 갈등을 반영하고 있다. 냉전기까지 국제질서는 국가주권 평등 원리에 따라 유지되어 왔지만, 냉전 붕괴 이후 경제의 세계화와 초국가적 이슈의 증대로 초국가적 행위규범이 국가주권 원리에 도전하면서 이 둘 중 어느 하나가 압도적인 지위를 획득하지 못하면서 경쟁하고 있다. 구체적으로 북핵문제를 둘러싸고 북한은 주권평등 원리를 강조하며 핵개발이 ‘자주권’ 옹호의 일환이라고 주장하고 이에 대한 국제적 개입은 주권 존중을 전제로 할 때 가능하다는 입장이다.<sup>8</sup> 반면, 미국은 북한의 주장을 일축하고 핵문제는 대량살상무기의 비확산을 실현하는 초국가적 관심사이므로 주권 제한이 불가피하다는 입장이고 비확산을 실현하기 위해서 경우에 따라서는 군사적 행동도 가능하다고 보고 있다.

북핵문제의 본질은 비확산규범과 국가주권 원리가 제로섬게임의 구도로 대립한데서 찾을 수 있으며,<sup>9</sup> 따라서 북핵문제의 평화적 해결은 두 규범의 타협하에서 모색할 수 있다. 비확산과 주권 존중이라는 두 가지 국제 규범이 타협점을 찾으려면 병행 해결의 길을 모색할 필요가 있다. 여기서 양자의 동시 행동

<sup>7</sup> 예를 들어 대북 포용정책의 당면 목표가 평화 정착인가 아니면 북한체제 변화인가, 또 정책 대상이 북한정부가 아닌 북한주민인가 등이 그런 예에 속한다. 이에 관한 상반된 의견은 위의 글; 황병덕, 『대북포용정책 추진전략: 발전을 통한 변화』 (서울: 통일연구원, 2000) 참조. 그러나 김대중, 노무현정부에 걸쳐 대북정책의 당면 목표는 한반도 비핵화 실현을 통한 평화 정착이다.

<sup>8</sup> 북한은 대화 혹은 벼랑끝 전술을 통해 미국으로부터 안전보장과 체제인정 및 북미관계 정상화를 얻으려 하고 그것이 여의치 않을 경우 미국의 대북적대정책에 대한 자위적 차원에서 핵억지력의 확보가 불가피하다는 입장이다. 이같은 북한의 대미 협상용 핵카드의 입장에서 1, 2차 핵위기를 다룬 것으로는 마이클 오해론, 마이크 모치주기 지음, 최용환 옮김, 『대타협』 (서울: 삼인, 2004); 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』 (서울: 선인, 2004); 하바드대학교 케네디스쿨 편, 서재경 옮김, 『한반도 운명에 관한 보고서』 (서울: 김영사, 1998); 리언 시걸 지음, 구갑우 외 옮김, 『미국은 협력하려 하지 않았다』 (서울: 사회평론, 1999); 돈 오버도퍼 지음, 이종길 옮김, 『두개의 코리아』 (서울: 길산, 2002); 스킵 스나이더 지음, 안진환 이재봉 옮김, 『벼랑끝 협상: 북한의 외교전쟁』 (서울: 청년정신, 2003); 갈루치 외 지음, 김태현 옮김, 『북핵위기의 진말: 벼랑끝의 북미협상』 (서울: 모음북스, 2005); Selig Harrison, *Korean End Game: A Strategy for Reunification and U. S. Disengagement* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002) 등을 참고.

<sup>9</sup> 서보혁, “탈냉전기 북한의 대미 정체성 정치,” 『한국정치학회보』, 37집 1호 (2003년 봄), pp. 199~217. 또한 비슷한 맥락에서 허문영은 지금의 북핵문제를 미국의 패권전략과 북한의 생존전략 사이의 충돌이라고 설명한 바 있다. 허문영, 『북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향: 대미협상행태 변화를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2002).

원칙 즉, 상호주의 정신이 나온다. 제네바 핵합의는 여기에 도달했지만 적대적 양국관계에서 파생되는 상호 불신과 대내정치적 제약으로 그 이행 과정에서 상호주의 원칙이 약화되어갔다. 그럼에도 북핵문제에 대한 외교적 접근은 최선의 선택이며 다자회담 방식은 비확산과 주권 존중간의 상호주의 원칙을 보장하고 그 이행을 감시하는 유력한 방법일 수 있다.

북핵문제의 본질을 초국가적 규범과 주권 원리간의 경합으로 파악하고 양자간 협력게임의 가능성을 인정한다고 해도 북핵문제의 실상은 두 규범간 혹은 북미 당사국간 제로섬게임의 형국을 벗어나지 못하고 있다. 양국은 자국의 이해를 관철시키기 위하여 일정한 정책 수단을 갖고 필요시 이를 현실화할 가능성을 시사함으로써 상대국의 굴복을 요구하고 있다.

북한의 안보불안은 주·객관적인 측면을 갖고 있다. 객관적인 면에서 남북한 군사적 대치와 미군의 핵공격 능력 등 한반도의 긴장구조는 북한체제에 항상적인 위협으로 작용하고 있다. 동시에 북한은 내생적인 안보불안 요소도 갖고 있다. 북한은 군에 의존한 압축적 국가형성 과정을 거쳤고 현 김정일정권도 군에 의존하고 있다. 이것은 경제 침체와 결합하여 대내적인 체제위협으로 작용할 잠재성을 갖고 있다. 1990년대 들어 이런 위협들에 대한 북한의 위협인식은 더욱 높아졌는데 거기에는 북한의 국가능력 약화에 따른 객관적 요인과 함께 외부세계와의 접촉을 두려워하는 심리적 요인, 북한의 주변환경이 전반적으로 열악해진 국제적 요인 등이 동시에 작용하였기 때문이다. 북한은 이상과 같은 안보위협에 직면하여 그것을 일거에 제거할 상대국으로 미국을 설정하고 미국과의 접촉을 시도하였던 것이다. 이는 북한이 열악해진 안보환경에 대응하여 전쟁이나 체제개혁이 아니라 체제생존을 겨냥한 적응을 택하였고, 북한이 그 목표달성의 주대상으로 미국을 선정한 것은 미국이 북한의 복합적 위협의 돌파구라고 보았기 때문이다.

따라서 지금의 북핵문제 해결은 미국이 요구하는 핵포기를 북한이 언젠가 이행해야 하고 북한이 요구하는 체제인정과 안전보장을 미국이 어떤 식으로든 제공함으로써만 가능하다. 즉 북한은 비확산 규범을 수용하여 핵포기를 명확히 하는 동시에 미국 역시 주권규범을 존중하여 북한의 안전을 보장하고 체제붕괴용 대북 압박과 적대정책을 철회하는 동시행동의 해법이 최선인 것이다.<sup>10</sup> 근본적으로 북핵문제는 북미 양자가 상호행동으로 해결해야 할 사안이고 이를 전제

<sup>10</sup> 그리고 이는 사실상 2005년 9·19 공동성명에 명시된 핵심 내용이다.

한다면 북핵문제의 평화적 해결을 위해서 북한과 미국은 실현가능한 ‘거래의 방식’에 합의하는 것이 현실적 해법일 수밖에 없다.

### III. 대북 강경정책과 포용정책의 효과

#### 1. 1차 북핵 위기

1993-4년 발생한 북핵 위기가 발생한 계기는 당연히 북한의 핵개발 의혹이었다. 북한은 1985년 핵확산금지조약(Non-Proliferation Treaty: NPT)에 가입한 이래 1992년 초까지 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)와 핵안전협정을 체결하지 않은 상태였다. 그런 가운데 북한은 핵사찰이 시작된 1992년 이전 플루토늄을 이용한 1~2기의 핵무기 개발을 하였을 것으로 의심 받아왔다. 그러나 북핵문제가 위기로 발전하는 데에는 이라크 핵사찰에 실패한 당시 IAEA의 완고한 태도에도 문제가 있었다.

이 시기 북한의 벼랑끝전술은 미국과 IAEA의 강경책에 대한 반작용으로 나타난 것이다. 북한은 대결에는 대결로 임하였는데 1993년 팀스피리트훈련 재개 및 특별사찰 요구에 NPT 탈퇴 선언, 그리고 1994년 팀스피리트훈련 및 한반도 내 미군 병력 증강에는 핵사찰 거부 및 폐연료봉 인출로 맞대응하였다. 다만, 북한의 이런 강경 행동의 의도는 먼저 상황을 파국으로 모는 것이라기보다는 그런 비타협적 자세를 보여 대화국면으로 전환하는데 있다고 보는 것이 타당하다. 이는 NPT 탈퇴 성명 및 4월 6일 외교부 성명, 그리고 1994년 북미간 2·25 합의에서 읽을 수 있는데, 다만 그것은 상대방이 북한의 의도를 파악하지 못할 경우 물리적 충돌 위험을 안고 있었다.

북한은 NPT 탈퇴 선언 이후 미국의 대화 수용에 적극적인 자세로 임하였다. 1~2단계 북미 고위급회담 이후 북한이 보인 행동이 이를 뒷받침해주고 있다. 1993년 8월 24일, 북-유엔간 미군 유해송환 합의서가 교환되었고 이에 북한은 11월 30일 북한 미군 유해 33구를 미국 측에 인도하였다. 1994년 2·25 합의에서 미신고시설에 대한 사찰 수용도 전향적인 반응으로 평가할 수 있다.

지금까지 북핵문제에 대한 지배적 분석은 철저히 북한과 미국의 선악구도에 입각한 것이었다. 이에 따르면 세계의 ‘깡패국가’ 혹은 ‘불량국가’로 불리는 북

한은 국제사회의 반대에도 불구하고 핵무기를 개발하려는 의지와 능력을 확고하게 갖고 있었고 이를 막으려는 미국과 IAEA의 노력은 번번이 북한의 약속 위반과 거부에 의해 좌절되었으며 따라서 북한을 굴복시키고 세계평화를 유지하기 위해서는 포용보다 강압이 보다 효과적이라는 것이다.

그러나 사실은 그 반대였다. 오히려 북은 “미국이 협력의 제스처를 취하면 거기에 화답하고 미국이 약속을 어기면 거기에 보복하는 이른바 장군명군식의 (Tit-for-Tat) 전략을 취했다.”<sup>11</sup> 결과적으로 미국의 강압정책은 북한의 반발과 저항을 불러 일으켰고 반대로 미국의 협상정책과 유화노선은 북한의 양보와 대화를 얻어냈던 것이다.

이같은 사실은 미국측 자료들에서 공통적으로 확인할 수 있다. 미국이 일방적으로 남한에서의 핵무기를 철수하고 팀스피리트 훈련을 중지했을 때, 북한은 1991년 12월 남한과 비핵화선언 및 IAEA와 핵안전조치협정에 서명함으로써 응답하였다. 그러나 워싱턴이 1992년 1월 이후에 북미고위급회담 개최를 거부하고 회담 속개를 요구하는 북한 노동당 국제담당 비서 김용순의 서신에 “한번 만남은 한번 만남에 불과하다”는 차가운 답변을 보냈을 때,<sup>12</sup> 평양은 안전조치협정의 실시를 지연시켰다. 워싱턴이 1993년 팀스피리트 훈련을 재개하고 IAEA가 특별사찰을 요구했을 때, 평양은 NPT 탈퇴 의사를 밝히고 사찰 약속을 거부하였다. 다시 워싱턴이 1993년 6월 북미고위급회담을 재개하고 원칙적으로 핵위협 자제 및 북한의 주권 존중을 약속했을 때 평양은 NPT 탈퇴를 철회하고 핵사찰 재개를 약속했다. 그러나 1993년 12월 워싱턴이 원칙적으로는 일괄타결안을 수용했으나 실제로는 합의하지 않고 1994년 3월 서울이 팀스피리트 훈련 재개의사를 표명하고 남북대화엔 전제조건을 부여하자 평양은 다시 한번 사찰단의 접근을 방해했다. 1994년 5월 워싱턴이 제재위협을 시도했을 때 평양은 폐연료봉을 교체했다. 그러나 1994년 6월 카터의 방북을 계기로 북한이 제시한 일괄타결안에 미국이 동의했을 때 북한은 핵동결을 시행했다.

결국 북한은 미국이 강압과 제재로 나오면 위협과 반발로 대응하고 미국이 협력으로 나오면 대화로 화답했던 것임에도 불구하고 미국의 대북정책은 1994년 극적인 합의 이전까지 이른바 응징정책이 주를 이루었던 것이다. 물론 미국은 이를 두고 당근과 채찍을 병행한 것이라고 주장하지만 이는 말뿐이고 사실

<sup>11</sup> 리언 시걸, 『미국은 협력하려 하지 않았다』, p. 22.

<sup>12</sup> 위의 책, p. 61.

은 “노새에게 당근을 보여주면서 채찍을 가하는 것”이었으며 이는 결국 “노새는 계속 채찍질을 당하지만 당근은 노새를 움직이는 사람이 원하는 곳에 도달해야만 주어지게 되는” 사실상의 채찍정책이었던 셈이다.<sup>13</sup>

1차 북핵위기 동안 ‘자존심 있는 약자’로서 북한의 입장은 일관된 것이었다. 일차적으로 대화를 통해 핵문제 해결을 시도하고, 그것이 수용되지 않을 경우 대결을 불사하는 자세가 그것이었다. 북한에게 핵문제는 최대의 ‘사활적 국가이익’(vital interest)을 담보하는 무기이기 때문이다. 북한에게 핵프로그램은 일차적으로 정치적 무기, 그것이 여의치 않을 경우 군사적 무기로 활용할 수 있는 최고의 정책수단이다. 그에 따라 북한의 핵외교는 상대방의 반작용에 따라 두 가지 옵션을 갖고 진행된 철저한 주고받기식 대응이었다. 즉 북한은 핵개발 능력을 유지한 상태에서 핵개발 동기를 제거해줄 경우 핵개발을 포기하고, 그렇지 않을 경우 핵개발 시위를 계속한다는 것이다.

1차 북핵위기 시기 남북, 북미관계는 모두 악화되고 한미간에도 정책갈등이 발생한 것으로 특징지을 수 있다. 남북관계는 김영삼 정부의 지그재그식 대북 정책으로 악화되어 남북대화는 김대중 정부 출범까지 중단되었다. 그것은 일차적으로 북한의 대미협상 중시노선에 따른 것이지만 김영삼정부의 일관되지 못한 대북정책에 대한 반작용의 성격도 적지 않다 하겠다.

실제로 북핵문제에서 “회답이 힘들게 진전을 보일 때마다 서울은 브레이크를 걸어 워싱턴이 평양에 대한 약속을 위반하도록 이끌었다.”<sup>14</sup> 미국과 북한이 직접협상을 하는 것을 남한에 대한 도전으로 간주했던 김영삼 정부는 중요 시점에서 매번 북미간 대화를 막다른 골목으로 끌고 갔다. 1992년 북한이 핵사찰을 받고 있을 때 한국정부는 대선을 앞두고 대북강경의 선명성을 보여야 했고 미국의 우려에도 불구하고 새해 봄에 팀스피리트 훈련 재개를 선언하였다. 당연히 북한은 이를 사보타지로 받아들였다. 1993년 11월 한미정상회담은 포괄적 접근이라는 북미간 새로운 협상방법을 형식적으로 승인하기 위해 15분 정도를 사용하게 되어 있었다.<sup>15</sup> 그러나 이 자리에서 김영삼 대통령은 북미간 포괄적 협상안을 승인하는 대신 “두눈에 불을 켜고 과장된 몸놀림까지 써가며 팀스피리트 훈련의 취소 여부를 결정할 수 있는 권한은 자신에게 있으며 남북 특사교

<sup>13</sup> 위의 책, p. 22.

<sup>14</sup> 위의 책, p. 169.

<sup>15</sup> 하바드대학교 케네디스쿨 편, 『한반도 운명에 관한 보고서』, p. 100.

환 역시 북미간 3단계 회담이 열리기 전에 성사되어야 한다고 못박았다.”<sup>16</sup> 북미간 협상은 다시 원점으로 돌아갔고 이는 미국이 “동맹국을 잘못 관리한 터무니없는 사례”로 기록되었다.<sup>17</sup> 카터의 방북으로 어렵사리 협상의 전기를 맞게 된 상황에서도 1994년 7월 김일성의 사망 이후 김영삼 정부가 보인 반응은 북한의 붕괴를 기대하면서 북한을 조롱하는 것으로 보였다. 그래서 북미 회담은 재개되었지만 남북정상회담은 무산되었다. 서울은 관대함을 보일 수 있었음에도 불구하고 평양에 위협을 가하기를 원했고 “휘발유를 퍼붓고 성냥불을 갖다댄 것은 바로 남한”이었던 것이다.<sup>18</sup>

결국 사실에 근거해 본다면 당시 북핵문제의 해결과정에서 남한이 소외되었던 것은 북한의 조기붕괴를 전제로 흡수통일의 유혹에 빠져 있던 한국정부의 무리한 강경노선 때문이었다. 당시 남한정부가 합리적, 현실적 대북정책을 추진했다면 응당 남한의 ‘주도권’은 확보되었을 것이지만 김영삼 정부의 비합리적 비현실적 대북정책은 주도권을 확보할 수 없는 무리한 ‘고집’일 뿐이었다.

1차 북핵위기 상황에서 전개된 대북 정책기조와 그에 대한 북한의 반응은 정리하면 <표 III-1>과 같다.

<sup>16</sup> 돈 오버도퍼, 『두개의 코리아』, p. 275.

<sup>17</sup> 리언 시걸, 『미국은 협력하려 하지 않았다』, p. 123.

<sup>18</sup> 위의 책, p. 246.

## &lt;표 III-1&gt; 1차 북핵위기사 대북강경과 포용정책의 전개 양상

국제사회의 압력 △1993. 2. 10 블릭스 IAEA총장 대북 특별사찰 촉구 △3. 8 한미 팀스피리트훈련 재개 △5. 12 유엔안보리 대북결의 채택	→ ←	북한의 반발 △1993. 2. 15 특별사찰 거부 △3. 12 NPT 탈퇴 선언 △5. 29 노동미사일 시험발사
대화 △1993. 6. 2-11. 1단계 북미 고위급회담(북한 NPT 탈퇴 잠정유보) △7. 14-16 2단계 북미 고위급회담 △1994. 1. 7-2. 25 북미 핵안전조치 연속성 보장 사찰 합의		
국제사회의 압력 △1994. 3. 3-12 IAEA 7개 핵시설 사찰 △3. 19 '불바다' 발언으로 남북대화 중단 △3. 31 안보리 대북의장 성명 채택 -미국 대북제재 검토 -한국 패트리엇미사일 배치 △5. 31 백악관 대북제재안 마련 및 북미회담 취소, 안보리 의장 성명	→ ←  → ←	북한의 반발 △1994. 3 미신고시설 사찰 거부  △5. 24 폐연료봉 인출 △6. 1 안보리 의장 성명 거부 △6. 13 IAEA 탈퇴 선언 및 제재= 선전포고 간주
대화 △1994. 6. 15-18 카터 방북(김일성 남북정상회담 제의, 핵동결 용의) -김영삼 대통령 정상회담 수용 △7. 8 3단계 1차 북미 고위급회담 개시(7. 9 김일성 사망으로 중단) △9. 23-10. 21 3단계 2차 북미 고위급회담(제네바합의) △10. 22 한미 팀스피리트훈련 중단 발표		

## 2. 제네바합의 이후 시기

제네바합의로 남북, 북미관계는 위기국면에서 벗어나 대화국면으로 들어갔다. 물론 남북관계는 곧바로 개선되지 않았다. 제네바합의는 북미 양자 합의였다. 남북관계는 김대중정부 등장으로 대북정책이 전환되면서 회복되기 시작하였다. 그러나 경수로사업에서 남한의 역할에서 알 수 있듯이 북한은 남한을 완전히 배제할 수 없었다. 아무튼 제네바합의가 결정적인 계기가 되어 한반도에는 대화무드가 조성되었다. 그리고 이 시기 대화국면이 전개된 요인은 남북미 3자간 전략적 필요의 긍정적 조합에서 찾을 수 있다.

먼저, 미국의 입장에서 제네바합의는 동북아시아의 불안정과 비확산 우려를 가져올 북한의 핵무기 개발 중단을 겨냥한 상호주의적 접근의 발판을 확보한 것이었다. 합의 이후 클린턴정부의 대북정책은 핵 비확산과 대북 관계개선의 연계로 요약할 수 있다. 구체적으로 클린턴정부 2기의 대북정책은 제네바합의 이행을 전제로 미군 유해발굴, 북한의 미사일 개발 및 수출, 북미 연락사무소 개설 등 3가지를 주요 관심사로 설정하고 북한과의 대화를 확대해나가는 것이었다.<sup>19</sup> 그러나 클린턴정부는 공화당 주도의 의회 역학구도 등 대내적 여건을 반영하여 대북정책을 수행해나가야 했는데, 이를 위해 의회 설득과 초당적 대북정책 수립을 모색하였다. 페리 프로세스가 그것이었다.

한편, 북한은 제네바합의 이후 연이은 자연재해로 인한 식량난과 그런 상황 속에서 김정일의 권력승계 준비 등 대내적으로 두 가지 주요문제를 안고 있었다. 이때 제네바합의로 조성된 한반도의 대화국면이 북한에 다행이었을 뿐 아니라 제네바합의 그 자체와 이행과정에서 실리 획득은 김정일정권의 정당성과 지도력에 기여할 것으로 기대되었을 것이다. 북한은 다양한 대미 접근을 통해 정치적, 경제적 이익을 추구해나갔다. 미사일회담, 미군유해 송환회담, 4자회담 등을 통한 평화공세와 경제적 보상 추구, 그리고 미국에 경제제재 해제 및 인도적 지원 요구 등이 그것이다. 북한과 미국은 이상과 같은 대화채널의 다변화를 통해 관계 진전을 도모하였다. 물론 각채널들 사이의 상대적 비중에 따라 특정 협상(미사일회담)은 국면전개에 커다란 영향을 미쳤다.

제네바합의 이후 북미관계 개선 프로세스는 한반도에너지개발기구(Korea Energy Development Organization: KEDO) 프로젝트와 미사일회담의 순조로운 진행에 의존하게 되었는데, 이 두 문제가 상호이해와 협력 속에서 추진될 경우 돌출적인 문제의 합리적 해결과 회담 수준의 격상을 모색할 수 있었다. 그러나 북미관계의 실질적 개선을 위한 양국간 시도가 2000년, 곧 클린턴 대통령 임기 마지막 해에 들어 나타난 것은 늦은 셈이라 할 수 있다. 이는 미 의회의 견제로 인한 경수로 본공사가 늦게 착수되고, 북한의 분할식 협상전술로 미사일 회담이 길어지면서 나타난 결과였다. 그럼에도 제네바 합의 이후 시기는 상호 관심사에 대한 일괄타결(제네바합의)이 북미간 대화를 지속시켰고,<sup>20</sup> 그 과정이

<sup>19</sup> Charles Kartman Testimony on U.S. Policy Toward North Korea before the House International Relations Committee, Subcommittee on Asian and Pacific Affairs, Washington D.C., February 26, 1997.

<sup>20</sup> 서보혁, “전략적 선택이론에 의한 북-미 미사일협상 분석,” 『평화연구』, 제11권 3호 (2003)



결실을 거둘 경우 상호 이해관계의 관철뿐 아니라 당사자간 관계의 성격을 근본적으로 전환할 ‘기회의 창’을 열어놓았다.

남한의 대북정책 수정 역시 이 시기 대화국면 조성에 일조하였다. 제네바합의 내용에 이미 남북대화가 포함되어 있었고 북한이 경수로사업에서 한국의 역할을 수용하였다는 점에서 남북대화 복원은 예견되었다. 그러나 남북 당국간 실질적인 대화는 김대중정부가 등장하면서 가능하게 되었다. 김대중정부의 ‘햇볕정책’은 제네바합의 이행과 북한과 서방국가들과의 관계 확대를 촉진하였다. 6.15 남북정상회담을 계기로 하여 남북관계는 북미관계와 같은 수준으로 발전하는 양상을 보이기 시작하였다. 이는 남북, 북미관계에 있어서 한국과 미국의 경우 대내정치적 영향이 매우 크다는 점, 보다 구체적으로 말해 최고 정책결정자의 인식과 정책 의지가 크게 작용한다는 점을 말해준다.

이상과 같은 요인들의 조합 결과 남북, 북미 간에는 다양한 접촉이 일어났다. 먼저 남북관계에서는 1995년에서 1997년 김영삼정부 말까지는 1차 북핵위기를 거치면서 초래된 상호불신으로 당국간 대화 복원이 이루어지지 못하였다. 물론 남한정부의 대화 복원 노력이 없었던 것은 아니다. 1995년 6월 16일 남북은 베이징에서 쌀협상을 갖고 15만톤의 대북 쌀지원에 합의하였다. 이와 달리 남북관계 개선에 찬물을 끼얹는 사건도 발생하였는데, 1996년 9월 동해안 잠수함 침투사건과 1997년 2월 12일 황장엽 前노동당 비서의 남한으로의 망명이 그것이다.

그러나 1998년 취임한 김대중 대통령은 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해협력 추진 등 ‘대북정책 3원칙’을 천명하고 상호주의와 정경분리를 기조로 한 대북 포용정책을 전개해나갔다.<sup>21</sup> 취임 2개월이 되지 않은 4월 11~17일 남북한 당국은 베이징에서 비료지원 및 이산가족문제를 논의하였다. 6월 16일, 10월 27일 정주영 현대그룹 회장이 소떼를 몰고 북한을 방문한 것은 민관 양차원에서 새로운 남북관계의 개막을 알리는 사건이었다. 이어 1998년 11월 18일 금강산 관광선이 첫 출항을 하였고, 이 사업은 이듬해 6월 연평도 근해에서 남북간 무력충돌과 남측 금강산 관광객의 억류사건으로 첫 시련을 겪었지만 지속되었다.<sup>22</sup> 2000년 6월 15일 남북 정상회담에서 공동선언이 발표되면서 남북관계는

여름), pp. 31~57 참조.

<sup>21</sup> 김성주, “김대중정부의 대북포용정책: 현황과 과제,” 『국제정치논총』, 제39집 3호 (1999), pp. 354~356.

<sup>22</sup> 6월 20일 발생한 민영미 억류사건으로 금강산관광은 8월 5일까지 일시 중단된 바 있다.

확대발전하였다.<sup>23</sup> 남북장관급회담 개최와 이산가족 상봉, 경의선 연결 합의, 그리고 국방장관급회담 개최 등이 그것이다. 이에 발맞추어 민간차원의 남북교류와 대북지원이 이어졌다. 6·15 이후 남북간 화해협력은 북한과 국제사회의 관계 발전에 직접적인 영향을 미쳤다. 2000년 1월 4일 북한과 이탈리아의 관계정상화를 시작으로 북한은 ‘건설적 포용’정책을 추진한 EU 및 EU 회원국들과 폭넓은 관계개선에 나설 수 있었다.<sup>24</sup>

이 시기 북미간 대화는 직간접적 방식 두 가지 양상으로 나타났다. 직접 양자 대화는 미사일회담, 미군유해 송환회담, 고위급회담, 고위급인사의 상호방문 등으로 나타났다. 북한의 미사일 개발 및 수출문제는 핵동결 이후 북미간 최대 현안이었다는 점, 거기에 미국의 비확산과 북한의 경제적 보상 요구가 맞물려 협상의 난항 및 장기화로 나타났다. 그럼에도 미군유해 송환, 핵동결 및 대북 인도적 지원 등과 같은 현상들은 양국간 상호대화를 지속할 수 있도록 하였다. 간접적 북미 대화는 경수로공급협상, 4자회담 등 다자회담을 통한 접촉을 말한다.

북한이 경수로공급협상부터 매우 실리적인 협상자세로 임했다는 점, 그럼에도 주도권 획득 및 미국의 책임 확인 등을 위해 협상이 비교적 길었다는 점, 그래서 미사일회담이 늦게 시작되었다는 점을 언급할 필요가 있다. 경수로공급협상 타결 이후에 경수로사업 관련 북미 접촉은 형식상 북한과 KEDO를 통해 이루어졌다. 이 경우에도 부지 선정, 각종 의정서 채택, KEDO 이사국내 비용분담 협의, 미국내 정치적 제약 등으로 경수로 본공사가 2000년 2월 3일 시작되었다. 특히, 1998년 8월 북한의 대포동미사일 시험발사 이후 미국 내에서 북한 미사일 위협론이 높아져 미 의회의 제네바합의 이행에 대한 제약이 높아졌다. 대북 중유 제공 및 경수로사업 예산 견제, 럼스펠드 보고서 작성, 대북정책 조정관 임명 요구 등이 그것이다. 말하자면 제네바합의 이후 북미간 다양한 접촉은 북한의 (실리적 협상 태도에 불구하고) 대미 불신, 미 행정부와 의회의 갈등, 북한과 KEDO의 실무협상, KEDO 이사국간 입장 조정 등의 영향을 받으며 전개되었다는 것이다. 일련의 이러한 현상은 북미간 적대관계, 북핵문제의 민감성, 관련 당사국의 이해 등을 고려할 때 불가피한 것이었다.

종합하면 이 시기 남북관계는 대결에서 대화로, 북미관계는 대화 지속으로

<sup>23</sup> 6·15 공동선언을 대북 포용정책의 결과로 보는 논의는 김근식, “남북정상회담과 6·15 공동선언: 분석과 평가,” 『북한연구학회보』, 제10권 2호 (2006), pp. 39~57 참조.

<sup>24</sup> 김학노, “유럽연합의 대북한정책과 남북한 평화구축 과정,” 『대한정치학회보』, 제14권 2호 (2006), pp. 294~296.

요약할 수 있는바, 한국과 미국 정부의 대북포용정책이 동력으로 작용하였다. 북한은 제네바합의 이후 형성된 미국과의 대화국면에서 최대의 정치적, 경제적 실리와 관계 정상화를 추구하여 나갔다. 동시에 북한은 북미 대화국면을 활용하여 소원해진 중국, 러시아와의 관계 복원과 EU를 비롯한 서방외교, 한마디로 전방위외교를 전개하였다. 북일 수교회담 역시 한국과 미국의 포용정책의 파급 효과로 말해도 틀리지 않을 것이다. 이 시기 북미관계 정상화는 이루어지지 않았지만, 오랜 정치군사적 적대관계에 있던 양국이 관계개선을 추구한 배경과 동력 그리고 그 전개과정은 많은 시사점을 주고 있다. 남북관계의 획기적 변화 역시 마찬가지이다. 다만, 이 시기 한국과 미국 행정부의 포용정책에 힘입은 제네바합의 이행 국면이 지속되었지만 그것으로만 북핵(동결이 아니라) 폐기를 보장할 수 있었는지는 확신하기 어렵다. 제네바합의 이후 남북미관계를 요약해 보면 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 제네바합의 이후 시기 남북미 관계

<p>△1994. 10. 21 제네바 핵합의</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞11. 1 북한 핵동결 선언</li> <li>☞1995. 1. 18-23 북미 5MW 폐연료봉 건식보관에 합의</li> </ul> <p>△1995. 3. 9 KEDO 설립</p> <p>△6. 13 북미 쿠알라룸푸르 협상(경수로 2기 제공 합의)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞6. 205 MW 폐연료봉 처리위해 미국 기술진 입북</li> </ul> <p>△1995. 12. 15 KEDO-북한간 경수로공급협정 체결</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞1996. 4. 20-21 북미 미사일협상 개시(2000. 11. 1-3 6차협상까지 진행)</li> </ul> <p>△1998. 8. 17 NYT 금창리 핵시설 의혹 제기</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞8. 31 북한 대포동미사일 시험발사</li> <li>☞1999. 5. 18-24 미국 대표단 금창리 1차 방문(2000. 5. 23-27 2차 방문)</li> </ul> <p>△1999. 9. 12 북미 베를린 고위급회담</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-대북 경제제재 부분해제 및 미사일 발사 유예 합의</li> </ul> <p>△9. 15 페리 대북정책 권고안 미 의회 보고</p> <p>△2000. 1. 22-28 북미 베를린 고위급회담</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>△2. 3 경수로 본공사 착수</li> <li>☞4. 20 5MW 원자로 폐연료 봉인 완료</li> <li>☞6. 7-9 북미 미군유해 발굴 및 송환 회담</li> </ul>
---

## △6. 15 남북정상회담

- ☞ 6. 23 한미 외무장관 남북·북미관계 병행발전 합의
- ☞ 남북장관급회담, 국방장관급회담, 이산가족상봉 등

## △7. 27 북미 외무장관회담

- ☞ 10. 9-12 조명록 특사 워싱턴 방문
- 북미 공동포묘니케 발표

## △10. 23-25 올브라이트 미 국무장관 평양 방문

### 3. 2차 북핵위기<sup>25</sup>

2차 북핵위기의 발생 배경과 그 요인에 대한 논의는 재론이 필요 없을 만큼 널리 알려져있다. 2001년 공화당이 집권하면서 북미관계의 전면 재조정이 불가피하게 되었고 북한의 대미정책도 변화를 맞이하게 되었다. 부시정부는 제네바합의 이행을 골자로 하는 클린턴정부의 대북정책을 지속적으로 비난해온 공화당정권이다. 북한은 1994년 이후 전개해온 대미 관계개선 노력이 수포로 돌아가고 새로운 출발을 해야 할 상황에 직면하였다. 9·11테러사건과 미국의 ‘반테러전’도 북미관계의 악화를 지속시킨 변수로 작용하였다.<sup>26</sup> 다만, 미국내 정권 변화와 달리 남한은 정권교체에도 불구하고 대북정책에서 연속성을 보였고, 중국과 함께 북핵사태의 외교적 해결을 위한 중재역할을 하였다. 이는 북한이 대미관계 악화와 함께 대남관계를 악화시키지 않게 만들었다. 북한의 경제재건 노력에 대한 남한의 지원과 남북 경제협력의 필요성도 남북관계를 개선시킨 요소로 작용하였다.

2차 북핵위기 시기는 북미관계 악화와 남북관계 개선 지속이라는 대조적 현상으로 특징지을 수 있다. 전반적으로 북미관계 악화가 이 시기를 규정하는 가운데 남북관계가 극단적 상황의 출현을 막는 형국이었다. 남북미 세 행위자 가운데 가장 영향력이 큰 미국의 정권 교체에 따른 대북정책 전면 재조정은 북미관계 악화는 물론 대북정책을 둘러싸고 한미간 입장 차이를 노출시켰다. 특히, 경수로사업 중단과정에서 대북정책을 둘러싼 한미간 입장 차이가 드러났다. 그럼에도 노무현정부는 김대중정부의 대북정책 계승을 공식 천명하고 남북관계

<sup>25</sup> 이 시기 북한 핵문제와 6자회담에 관한 공식 자료는 외교통상부의 ‘북한 핵문제와 6자회담 (2003.8.27-현재)’ 코너를 참조 <[http://www.mofat.go.kr/mofat/mk\\_a008/mk\\_b083/mk\\_c163/mk08\\_12\\_sub03.jsp](http://www.mofat.go.kr/mofat/mk_a008/mk_b083/mk_c163/mk08_12_sub03.jsp)>.

<sup>26</sup> 백학순, 『부시정부 출범 이후의 북미관계 변화와 북한핵문제』 (성남: 세종연구소, 2003) 참조.

개선을 추진해 나갔다. 물론 부시 행정부 출범 이후 남북관계는 2001년 3월 한미정상회담 이후 장관급회담 결렬, 2004년 7월 탈북자 대거 한국 입국 등으로 경색국면에 빠지기도 하였다. 북한은 남북관계 경색을 남한정부가 아니라 미국 탓으로 돌리는 식으로 남북관계 중단을 원하지 않음을 시사하였다.<sup>27</sup> 물론 북한의 온건한 대남정책은 남한정부의 대북정책 지속성을 그 배경으로 하고 있으나, 다목적 포석을 갖고 있다 할 수 있다. 경제적 실리 추구하고 남한내 긍정적인 대북여론 조성, 대북정책을 둘러싼 한미 갈등 활용도 거기에 포함될 수 있을 것이다. 그러나 북미관계와의 관련성에서 볼 때 북한은 남북관계를 통해 미국의 대북강경정책의 충격을 완화하는 목적도 있다고 볼 수 있다.

이 시기 북핵사태와 관련하여 북한의 행동은 이전 시기와 비교할 때 뚜렷한 변화가 발견되었다. 1차위기때와 같이 규칙적인 주고받기식 행동이 되살아났다. 첫 번째 강경대응은 2001~3년 초에 두드러지게 나타났고 6자회담 시기에도 간헐적으로 나타났다. 부시정부의 제네바합의 이행 부정에 따른 중유 공급 중단 조치에 맞서 핵재처리 공장 봉인 해제, IAEA 감시단 추방, 핵동결 해제, NPT 탈퇴 등으로 대응하였다. 또 6자회담 기간 중 부시정부의 경수로 사업 중단 결정,<sup>28</sup> 先핵폐기 요구에 맞서 북한은 핵보유 선언 등 일련의 강경조치로 대응하였다. 두 번째 대응은 9·19 공동성명 이후 미국의 금융제재 및 ‘악의적 무시’에 대한 반발로 감행한 2006년 미사일 시험발사 및 핵실험이다.

그와 같은 일련의 대결 상황은 부시정권의 김정일정권에 대한 강한 불신과 이라크사태로부터 큰 영향을 받았다. 북한은 북미관계 악화를 남북관계 개선으로 상쇄하고자 하였으나 충분치 않았고 부시정권의 무시전략이 지속되는 가운데 좌절감을 느끼기 시작하였다. 그것은 북한이 기존의 핵 모호성 전술을 포기하고 핵개발 카드를 선택하도록 만들었다. 반면 부시정권은 북한의 핵재처리, 핵보유 선언, 핵실험 등으로 국제 비확산체제의 동요와 북핵사태에 관한 금지선(red line)의 후퇴를 초래하였다. 부시정부의 강경한 대북 핵정책은 많은 외교적 비용을 지불하면서 이라크와 한반도가 다르다는 점, 두 개의 전선을 유지할 수 없다는 점을 보여주었다.

<sup>27</sup> 예를 들어 북한 외무성 대변인은 베트남 체류 탈북자의 대량 남한입국 사건이 “철두철미 우리 체제전복을 최종목표로 하는 미국의 대조선 적대시 정책의 산물이며 남북 사이의 반목과 대결을 바라는 남조선 불순분자들의 의도적인 책동임을 명백히 증명해 주고 있다”고 주장하였다. 『조선중앙통신』, 2004년 8월 3일.

<sup>28</sup> 부시정부는 2003년 6월 이후 북한의 경수로공급협정 위반을 주장하며 경수로사업의 조속한 종료를 요구하여, KEDO 집행이사회는 2년간 경수로공사 일시 중단을 결정하였다. 2006년 5월 KEDO 집행이사회는 경수로사업의 종료를 결정하였다.

결정적으로 부시정부의 무시, 제재, 고립 등 대북 강경정책은 북한을 핵개발의 길로 밀어넣었다. 부시정부가 대북 강경정책의 실패와 수정을 인정한 것은 2006년 11월 중간선거 결과로서 그것을 인정하는데 많은 막대한 시간과 비용이 소요되었다. 부시정부의 대북정책은 근본주의적 인식과 일방주의적 접근을 바탕으로 하는 외교정책이 타당성과 실효성이 없음을 극적으로 실증하는 사례라 평가할 수 있다.

물론 2차 북핵위기 시기에도 대화 움직임이 전혀 없었던 것은 아니다. 9·11 테러 전후, 그리고 9·19 공동성명 이후 미국의 대북 금융제재 국면 하에서 주로 북한의 시도에 의한 대화 노력이 그 예이다. 2001년 6월 6일 부시대통령의 대북 포괄접근 발표 이후 북미 뉴욕채널이 가동되기 시작하였고, 9·11 이후에는 북한이 반테러 국제협약 가입과 테러 반대 선언 등을 통해 미국과 대화 분위기를 조성하였다. 그러나 앞의 시도는 9·11사태로, 뒤의 시도는 미국의 반테러전으로 인해 실현되지 못하였다. 또 9·19 공동성명 이후 북한은 미국의 금융제재 상황을 뚫고 대화를 재개하고자 워싱턴 방문과 미국측 6자회담 대표 초청을 각각 제의하였으나 거절당하였다. 북한은 또 내부에서 화폐위조 혹은 돈세탁 행위를 적발할 경우 의법 조치하고, 국제 반자금세탁 활동에 적극 동참할 의사를 밝히기도 하였으나<sup>29</sup> 미국측으로부터 평가받지 못하였다. 일방의 대화 시도가 번번이 거절당할 때 나올 수 있는 반응은 대화의 문을 닫고 고립을 선택하거나 불가피한 대화 조건 형성을 위한 과격한 행동, 그 둘 중의 하나일 것이다. 북한은 대화 노력에 한계를 느끼자 두 번째 방법을 선택하였다. 그럼으로써 부시정부가 견지해온 무시전략의 효력과 북핵사태 해결에서 미국의 주도적 위치도 상실될 위험에 처하게 되었다. 미국이 북한의 미사일 발사, 핵실험에 대한 대북제재에도 불구하고 6자회담 재개에 응한 이유가 여기에 있다.

한편, 6자회담으로 조성된 대화국면에서 북한과 미국의 입장 변화가 발견된다. 애초 6자회담에 대한 참여국들의 이해는 동상이몽(同床異夢)이라 말할 수 있는데, 이 가운데 미국은 비확산을 명분으로 참여국간 결속을 통한 북한 압박, 북한은 한중러 3국의 중재역할에 기대를 걸면서 일괄타결을 추구하였다. 북한은 9·11 공동성명까지 일괄타결 동시행동 원칙을 견지하여 6자회담에 반영해나갔고, 미국은 대북 先핵포기 요구(소위 CVID)<sup>30</sup> 입장에서 동시행동의 수용으로 변화하였다.<sup>31</sup> 이

<sup>29</sup> 2006년 2월 9일 북한 외무성 대변인 발언.

<sup>30</sup> 북한의 핵무기 및 핵개발 프로그램을 완전하고(Complete) 검증가능하고(Verifiable) 되돌릴 수 없는(Irreversible) 수준으로 해체시킨다(Dismantle)는 뜻으로서 9·19공동성명까지 부시행정부의 대북 핵정책 목표를 요약한 표현이다.

는 무시전략, 일방주의적 접근을 위주로 한 대북 핵정책이 협상의 틀에 들어서면서 그 기조를 유지할 수 없는 데서 오는 불가피한 태도 전환이라 할 수 있다. 실제 부시행정부에서는 무시와 대화, CVID와 일괄타결을 둘러싸고 끊임없는 정책 갈등을 벌여온 것이 확인되고 있다. 이는 9·19 공동성명에 대한 평가에도 적용된다. 이에 따를 때 부시정부의 일관되지 못한 대북 핵정책이 북한의 핵 보유 선언 및 핵실험을 초래한 것이라는 비판을 살 수 있다.

북한의 미사일 발사, 핵실험 이후 상황은 제재와 대화가 공존하는 이중국면으로 나타났다. 초기에는 제재가 우세하였다가 2006년 12월 2단계 5차 6자회담이 재개되면서 대화에 힘이 실렸다. 특히 11월 중간선거에서의 패배 이후 부시 행정부의 대북 접근 방식에 일정한 변화가 불가피했고 이란 핵문제와 이라크 상황 등 중동 정세의 악화로 인해 북핵위기 국면의 진정이 필요했다.<sup>32</sup> 결국 2006년 연말의 6자 회담을 통해 상호 입장을 확인한 북한과 미국은 2007년 1월 16~18일에 전격적인 베를린 양자회담을 갖고 미국이 BDA문제의 1개월내 해결을 약속하고 그것을 전제로 북한의 6자회담 복귀를 합의한 것으로 알려졌다. ‘악의의 무시’ 정책에 의한 북핵문제의 방지, 대북 강경기조에 의한 북핵위기 국면의 진정이 악화 상황에서 벗어나 이제 부시 행정부는 적극적인 타협과 협상에 의해 문제해결에 나서야 했고 이는 곧 북한과의 양자회담 수용, BDA 문제와 동시행동 원칙 등 북한 요구의 수용으로 입장을 바꿔야만 했다. 핵실험 이후 유엔 대북 제재 통과로 인해 사실상의 전방위적 포위망을 안게 된 북한으로서도 미국이 협상의지가 있다면 6자회담의 진전과 북핵 폐기의 진전을 마다할 리 없었다. 결국 핵실험과 대북제재라는 극단적 대결을 주고받은 뒤에 북한과 미국은 역설적으로 미국의 협상 노력과 북한의 회담 복귀를 통해 급기야 2·13 북핵합의를 이끌어냈고 이는 ‘북핵문제 해결을 위한 9·19 프로세스의 구체적 실천 단계의 첫걸음’을 떤 것이었다.

요컨대, 대북 강경정책은 목적보다는 수단에 매몰돼 그 효과에 의문이 높아졌고, 그에 비례하여 북한의 강경대응을 유발함으로써 문제해결을 위한 정책전환의 필요성이 높아졌음을 알 수 있다. 2차 북핵위기가 미국의 대북강경정책에 대한 북한의 반발은 미국의 압박 및 무시전술에 대한 先대화 추구, 後핵개발 프로세스로 나타났다(<표 III-3> 참조).

<sup>31</sup> 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』, pp. 343~360.

<sup>32</sup> 북한의 핵실험 이후 미국의 대북정책 변화에 대한 간명한 분석은 전성훈, 『부시 행정부의 북핵정책 변화 분석』 (통일정세분석 2007-05) 참조.

<표 III-3> 2차 북핵위기사 대북강경정책과 포용정책의 양상

<p>국제사회의 압력                  △2001. 6. 6 부시대통령 제네바합의 개선                  입장 발표                  △2002. 1. 29 부시 ‘악의축’ 발언                  △3. 9 미언론 핵선제공격 대상에 북한 포함                  보도                  △10. 3-5 켈리 차관보 방북                  -이후 미 언론 북한 고농축우라늄핵개발                  보도                  △11. 15 KEDO 대북중유 제공 중단 결정                  △11. 29, 2003. 1. 6 IAEA 대북 결의 채택                  △2003. 2. 12 IAEA 북핵문제 유엔 안보리,                  총회에 상정</p>	<p>→ ←</p>	<p>북한의 반발                  △2001. 6. 18 부시대통령 대북정책                  비난                  △2002. 10. 25 핵무기 보유 시사                  △12. 12 핵시설 가동 재개 선언                  △12. 24 핵시설 봉인 제거 완료                  △12. 31 IAEA 사찰관 추방                  △2003. 1. 10 NPT 탈퇴 선언                  △4. 18 8천개 폐연료봉 재처리 완료                  임박 발표</p>
<p>대화 시도 및 6자회담                  △2003. 4. 23-25 3자회담 개최                  △2003. 8-2004. 6 6자회담 3차례 개최                  -미국의 CVID와 북한의 동시행동 요구 대립                  △2005. 7 4차 6자회담 재개                  -미국의 대북 ‘주권국가’ 발언과 부시의 ‘미스터’ 김정일 호칭                  -북미 뉴욕 직접 접촉 이후 북한의 회담 참가                  △2005. 9 2단계 4차 6자회담 개최                  -9. 19 공동성명 발표                  △2005. 11. 9-11 5차 1단계 6자회담(BDA 금융제재로 결렬)</p>		
<p>국제사회의 압력                  △2003. 11. 21 KEDO 경수로사업 1년간                  중단 발표                  △2005. 9. 20 미국 BDA 북한계좌 동결                  관보 게재                  △9. 30 IAEA 북핵결의 채택                  △2005. 11. 22 KEDO 경수로사업 종결                  결정                  △2006. 1. 8 경수로공사 인력 전원 철수</p>	<p>→ ←</p>	<p>북한의 반발                  △2003. 7. 8 북한 8천개 폐연료봉                  재처리 완료(6.30) 발표                  △2005. 2. 10 북한 핵무기 보유                  공식선언                  △2005. 12. 6 중앙방송, 금융제재 철회                  주장                  △2006. 1. 9 외무성 금융제재 철회                  주장                  △2. 9 외무성 화폐위조등 위법행위                  적발시 처벌 입장 표명                  △6. 1 힐차관보 초청                  -미국 거부                  △6. 1 안보리 의장 성명 거부</p>



<p>△7. 15 유엔안보리 대북제재 결의 -한국정부 수해지원 중단(남북대화 중단) △10. 14 유엔안보리 대북제재 결의 -미국, 일본 독자제재 -한국 제재 동참</p>	<p>→ ←</p>	<p>△6. 13 IAEA 탈퇴 선언 및 제재= 선전포고 간주 △7. 5 7기의 미사일 시험발사 △8. 26 외무성 금융제재 해제 전제로 6자회담 참여 의사 표명 △10. 3 핵실험 계획 발표 △10. 9 핵실험 강행 △10. 17 안보리 결의 비난</p>
<p>대화의 모색과 극적 타결 △2006. 10. 19 탕자쉬엔-김정일 면담 △10. 31 북미중 베이징회담에서 6자회담 재개 합의 △11. 28-29 북미 베이징 접촉 △12. 18-22 2단계 5차 6자회담 개최 △2007. 1. 16-18 북미 베를린 회담 △2007. 2. 8-13 3단계 5차 6자회담 개최 △2007. 2. 13 북핵 합의 도출 △2007. 2. 27-3. 2. 20차 남북장관급회담 개최</p>		

## IV. 분석 결과와 정책적 시사점

### 1. 분석 결과

1차와 2차 북핵위기의 진행과정을 통해 우리가 얻을 수 있는 교훈은 위기의 연속과 불안의 심화에도 불구하고 북핵문제는 꾸준히 타협을 모색해왔고 또 그 방식으로 해결을 모색해야 한다는 점이다. 술한 곡절을 겪으면서도 결국 북미는 제네바 합의와 2·13 합의를 도출해냈고 그로 인해 미국은 북한의 핵폐기 프로세스를 진행할 수 있게 되고 북한은 미국으로부터 대북지원과 관계정상화의 계기를 얻어낼 수 있게 된 것이다.

해결불가능해 보였던 북핵문제가 강압과 위협이 아닌 협상과 대화로 가능했다는 것은 고립되고 안보불안감이 높은 국가를 다루는 데 있어 적대가 아닌 협력의 가치가 보다 크다는 점을 입증한 것이다. 압박과 강제보다는 유인과 협상이 보다 성공가능성이 높으며 비용의 측면에서도 보다 효율적인 셈이다. 전쟁까지 불사하는 응징정책은 상대국의 보다 큰 저항을 초래해 위기를 상승시킬

뿐이며 공동이익을 겨냥한 외교적 상호주의(give-and-take)야말로 상대국과의 협상을 가능하게 하기 때문이다.

결국 지금까지의 북핵문제 해결방식을 보면 탈냉전 시대에 적대국으로 남아 있는 국가들은 새로운 방식의 외교를 통해 상호 입장을 이해하고 적응해가는 과정이라고 할 수 있다. 즉 탈냉전 시대의 외교는 ‘강한 국가가 약한 국가에게 무조건 자신의 의사를 관철시키는 것이 아니라 두 국가가 좋은 결과를 얻기 위해 상호간에 무언가를 제공하는 것’이 되어야 함을 우리에게 시사해주고 있는 것이다. 그리고 이 교훈은 지금 우리에게도 상당한 시사점을 제공한다. 왜냐하면 북미간 합의에도 불구하고 여전히 한반도에서 북핵문제는 진행형이고 긴장과 전쟁의 가능성은 완전히 가시지 않고 있기 때문이다.

따라서 앞으로 제기될 북한의 핵문제에 대해 우리는 무조건적인 대북 강경이 능사가 아니라 북한요구와 미국요구를 상호 수용하는 대화와 타협을 통한 문제 해결이 훨씬 효과적임을 분명히 인식해야 한다. 대안과 준비 없는 북한의 조기붕괴나 위험한 갈등 조장을 지지하지 않는다면, 현 북한체제(정권과 사회경제체제 어느 쪽의 측면에서든)를 인정하고 교류협력과 개혁개방 유도를 통해 행동변화를 추구하는 것이 현실적인 대북 정책방향이라 할 것이다. 포용정책은 그에 부합하는 정책인 반면 대북 적대감에 바탕을 봉쇄 혹은 압박을 추구하는 강경정책은 현실성과 타당성 양측면에서 채택하기 어렵다. 이는 대북정책이 북한정권에 대한 인식과 같은 주관성에 바탕을 두지 않고, 존재하는 북한의 현실을 인정하는 상태에서 변화할 북한의 미래로 유도하는 것이 합리적인 접근임을 말해준다.

## 2. 정책적 시사점

이상의 분석 결과를 바탕으로 몇 가지 시사점과 정책제언을 도출할 수 있다. 이것은 한국정부에게는 정책과제로 다가갈 수 있다.

첫째, 대북 강경정책은 북한의 순응이 아니라 반발을 초래하는 것은 물론 강경정책의 목적을 실종시키고 강경정책 수단의 포로가 될 수 있다. 1차 북핵위기시 IAEA의 특별사찰 요구와 대북제재, 그리고 2차 북핵위기시 미국의 대북 정권교체, 무시 그리고 금융제재 등이 그런 사례들이었다. 그런 강경책 이후 회담에 들어서면서 미국의 대북정책 한계선은 후퇴하는 결과를 초래하였다. 강경

정책은 또 대화국면으로의 전환시 유연성과 기민성이 떨어져 협상의 주도권 확보에 어려움을 초래할 수 있다. 이는 6자회담 전개과정에서 북시정부의 협상태도에서 부분적으로 나타났다. 김영삼정부의 대북정책에서 전형적으로 발견할 수 있듯이 이점은 특히 남한에 분명한 교훈이 되어야 한다. 다만, 북한의 잘못된 행동을 처벌하는 한정된 방법으로서의 제재는 강경정책이 아니라 포용정책의 구성요소로 간주할 수 있을 것이다.

둘째, 북핵사태의 해법은 본질적으로 일괄타결 동시행동이다. 이해당사국이 적대관계에 있고 상호 이해가 상이한 경우, 상호관심사를 전체적인 틀에서 인식하고 그것이 복잡할 경우 각 부분 및 단계로 나누어 관련 당사자가 합의사항을 동시에 이행하는 방법 밖에 없다. 그 과정을 통해 상호이해 증진, 행동규칙 준수, 약속 이행의 이익 및 이탈의 비용 학습 등 부대효과를 거둘 수 있다. 따라서 어느 쪽이든 일방적, 독단적 입장은 단호히 배격되어야 한다.

셋째, 포용정책이 유화정책이 아님에 유의하여야 한다. 포용정책은 일방의 이익이 타방의 이익과 깊이 연계되어 있다는 인식, 그래서 타방의 이익을 존중하고 타방의 협력을 유도할 필요와 그에 적절한 정책수단으로 유인책을 구사할 수 있다는 판단, 그러나 타방이 일방의 이익을 위협하거나 약속을 위반할 경우에 대한 사전 대비나 사후 응징도 동시에 필요하다. 이런 기준에서 기존의 대북정책을 성찰하는 한편 포용정책과 유화정책의 근본적 차이를 명심할 필요가 있다.

넷째, 포용정책을 지속할 모멘텀과 이를 발전시킬 정책수단을 개발해야 한다. 남한의 대북 포용정책은 오랜 분단체제 하의 긴장상황과 상호 불신으로 그 정책환경이 불안정하고 포용정책의 역사가 짧아 정책 단절의 우려가 있다. 포용정책 지속을 위한 모멘텀 유지가 중요한 이유가 여기에 있는데 당국간 연락선 유지, 인도적 지원 지속, 민간교류 독자성 인정 등과 같은 안정적 모멘텀 유지가 필요하다.

다섯째, 강경정책의 자기만족성과 위험성을 인식하는 것이다. 포용정책에 대한 확고한 입장 속에서 당근과 채찍을 동시에 준비하는 것과 강경정책은 명백히 구분된다. 강경정책은 상대방의 이익 무시, 자국 이익의 일방적 주장과 그를 위해 상대방 압박을 특징으로 하는데, 북핵사태의 경우 이는 실현가능성이 없을 뿐만 아니라 긴장 격화 등 부작용을 초래할 뿐이다. 단지, 강경정책(론)은 민주적 의사소통의 억압을 통해 일시적으로 일방의 내적 결속 혹은 신속한 정책 집행을 기할 수는 있으나 대내외적 반발과 정책정당성의 한계로 지속될 수 없는 방법이다.

여섯째, 남북관계 발전의 상대적 자율성의 증대 노력이다. 남북관계 개선이 진전될수록 통일 환경 조성은 물론 주변 강대국이 한국의 위상을 높이 평가하고 한반도문제에 대한 한국의 입장을 더욱 존중하게 된다. 나아가 남북관계 발전은 북미관계 개선과 한반도 긴장완화도 촉진할 수 있다. 문제는 남북관계 발전이 주변국들의 국가이익과 역내 공동번영에도 기여함을 설득하는 노력을 배가하여야 할 것이다. 국민들에게는 남북관계와 한미관계가 제로섬게임의 상황이 아니라 병행발전의 관계임을 인식시켜야 한다. 제네바합의 이후 남북, 북미관계의 동시 개선이 한반도의 긴장완화와 남북 화해협력에 이바지한 것이 좋은 예이다.

일곱째, 포용의 기초 안에서도 상황과 국면에 따라서는 북한의 잘못과 도발에 대해 제재와 압박이 필요하다. 한국과 미국의 대북 강경정책이 북한의 도발과 강경대결을 가져오곤 했지만 때로는 대북 포용의 기초에 대해 북한이 무리한 도발과 강경으로 대응하는 경우도 있을 수 있는 바, 이에 대해서는 포용의 기초를 견지하되 북의 잘못에 대한 책임을 물어 상응조치가 불가피하다. 무조건적인 포용이 아니라 ‘원칙’ 있는 포용을 통해 북한의 행동에 대한 적절한 ‘상응조치’를 취해야만 북으로 하여금 자신의 잘못된 행동이 불이익을 가져오고 협조적 태도가 자신에게 이익을 가져옴을 깨닫게 할 수 있다. 이로써 남북간, 북미간 상호 협조적인 양자관계를 제도화할 수 있게 된다.

포용정책은 일방과 타방의 관계에서 일방의 우위와 자신감을 조건으로 하여 타방 스스로 행동변화를 불가피한 것으로 받아들이도록 하는 방법이다. 이때 유의할 것은 포용정책의 목표를 분명히 하여 그것을 일방 내에서 공유하고 타방에 전달하는 것이다. 유화정책과 구별되는 포용정책은 설정된 목표 달성을 위해 정책적 일관성과 함께 유연성을 동시에 살릴 때 정책효과가 높아질 수 있다. 본 연구사례에서 대북 포용정책은 강경정책과 비교할 수 없는 장점과 기대효과를 갖고 있다. 다만, 그 장점을 살리고 기대효과를 현실화 함에 있어서 목표 수립 및 공유, 정책적 우선순위 결정, 정책운용상의 상황적응력 제고 등과 같은 보완이 있어야 할 것이다.

■ 접수: 4월 29일 / ■ 심사: 5월 11일 / ■ 채택: 6월 8일



# 북한의 정책선택 패턴: 생존성과의 상관관계

이 종 현\*

- |                               |                         |
|-------------------------------|-------------------------|
| I. 서론                         | IV. ‘포용’과 ‘억압’의 전략적 선택  |
| II. 정권생존성의 일반모델과 북한           | V. 생존전략으로서의 이상화         |
| III. 예산지출을 통해 분석한 북한의 정책선택 패턴 | VI. 결론: 포용, 억압, 이상화의 관계 |

---

## Abstract

---

### North Korea's Policy Choice Pattern: Focused on Its Survivability

This research explores strategic dimensions of the North Korean ruler's choices on how to produce power and obtain public loyalty in a framework of rational choice. The political economic analysis of the survivability of the North Korean regime is centered on its strategic use of cooption, repression and its unique strategy of deification.

Cooption of people into the ruling elite is a carrot aimed at encouraging public loyalty, and repression is a stick to ensure loyalty through a threat or use of violence. Deification is a long-term strategy to obtain loyalty. The policy choices were reflected by the country's budget expenditures.

The three elements are neither a sudden

fallout or nor a passing phenomenon, but strategies chosen by its leaders to maintain the regime's survivability. The regime has also strategically adjusted the extent of cooption and repression to boost its survivability.

By and large, North Korea employed a combination of more cooption and less repression on the back of deification that reduced demand for tougher repression which is a dangerous option that can trigger a backlash. This policy combination has helped North Korea survive despite global collapse of communism and economic meltdown. The North Korean behaviors follow patterns which can be understood in rational-choice terms.

**Keywords:** survivability, power, loyalty, cooption, repression, deification

---

\* UPI통신 서울지국장, 중앙대 국제문제연구소 연구원

## I. 서론

2006년 10월 북한의 핵실험은 한반도와 동북아의 정세를 뒤흔든 중대한 사건이었지만 북한이 왜 그런 선택을 했는가에 대해서는 속 시원한 분석이 부족하다. 핵문제를 둘러싼 국제관계에 대한 분석은 넘쳐흐르지만 정작 북한의 행위와 선택 자체에 대한 관심은 그다지 높지 않다. 마찬가지로 사회주의권 붕괴에도 불구하고 북한이 생존하고 있는 이유에 대해서 장황한 분석들이 제시되었지만 대답은 명쾌하지 않다.

북한을 이해하기 위해 다양한 분야에서 분석의 시도는 활발했으나 정작 북한이 취해온 행위와 선택에 대한 정교한 분석은 여전히 부족하다. 북한의 과거 행위의 패턴을 발견하지 못했으니 미래에 대한 예측은 당연히 어렵고 상상력 수준을 넘지 못하고 있다. 북한연구의 새로운 접근이 절실한 이유이다.

본 연구는 북한 또는 북한지도자의 전략적 선택에 초점을 두고 있다. 북한 지도자의 행동의 실제와 그 원인을 분석하고 정책선택의 패턴을 발견하여 내구력과의 상관관계를 분석하는데 연구의 목적이 있다. 북한이 그간 취해온 행위들은 언뜻 정형화되지 않은 것으로 보이지만 그 행위들은 위기와 기회에 대한 반응하여 자신의 최대목적인 정권의 생존성을 높이기 위한 선택을 결과이며 여기에는 패턴이 있다. 그 행위의 패턴을 발견하게 되면 북한의 향후 정책선택도 예측할 수 있고 북한의 정책선택을 조절하기 위한 정책적 대안도 제시할 수 있다.

본 논문은 북한지도자의 정치적 행위와 전략적 선택을 경제학적 이론의 틀로 분석했다는 데 의의가 있다. 경제학은 사람들의 행위를 설명하고 그 패턴을 관찰하는 데 매우 유용하다. 특히 이 논문은 북한지도자의 행위를 ‘합리적 선택’(rational choice) 모델로 분석하였다. 즉 북한 지도자는 합리적이고 이기적이며, 자신의 최대목적인 정권의 생존성을 높이기 위해 최선의 방안을 선택한다는 가정아래 북한정권의 정책선택 패턴을 분석하였다. 이러한 접근은 간혹 희화되는 북한지도자의 ‘비합리적이고, 비이성적인, 또는 납득할 수 없는’ 행위들을 전략적 선택의 틀에서 이해함으로써 북한정권의 정책패턴을 분석하는 데 도움이 된다.

## II. 정권생존성의 일반모델과 북한

### 1. 북한의 효용함수: 권력과 소비

북한이 그동안 취해온 일련의 행위와 선택은 인지된 위협과 기회에 대한 반응이라고 말할 수 있다. 지도자가 만들어 내는 정책은 ‘목표’를 정하고, 자신과 국가가 처한 상황을 ‘인식’한 상태에서 그 목표를 달성하기 위한 수단을 ‘선택’한 결과로 나오는 것이기 때문이다. 다시 말해 지도자의 최대목적인 정권의 생존성을 높이기 위해 생존변수를 제어하기 위한 행위가 정책의 형태로 나타난다. 핵문제도 마찬가지이다. ‘목표’인 정권유지를 실현하는데 미국, 한국 등 외부위협을 최대장어로 ‘인식’하고 이에 대응하기 위해 핵무기를 ‘선택’한 것이다. 이를 역으로 풀어 나가면 북한이 ‘핵 포기’를 선택하게 하는 조건도 유추할 수 있다.

정권의 생존성에 영향을 미치는 변수들은 여러 가지가 있을 수 있다. 지배이데올로기, 미래에 대한 비전, 지배세력의 사기, 관료기구의 기능, 정책의 실행, 경제상황, 주민생활수준, 군사력, 사회통제, 정치적 반대세력, 정보의 유입, 그리고 외부환경 등이 포함된다. 이러한 요인들은 크게 보아 지배자 입장에서의 ‘권력의 축적’과 피지배자로서의 정권에 대한 주민의 ‘충성심 공급’, 그리고 이 두 변수에 영향을 미치는 ‘경제상황’ 그리고 ‘내부외부의 위협’ 등 4가지 변수로 대별할 수 있다. 이 중 경제상황은 선택의 문제와 상관성이 낮은 주어진 변수이고 또한 본 연구에서는 지도자의 ‘전략적 선택’에 집중하기 위해 권력의 생산과 충성심 공급, 그리고 내부외부 위협에 초점을 맞춘다.

지도자는 자신이 취한 행위의 결과가 불확실하기 때문에 자신과 핵심세력의 기대효용(EU: expected utility)을 극대화하기 위한 선택을 한다. 북한과 같은 절대 권력의 경우 지도자의 효용은 권력(power)과 소비(consumption)의 함수라고 단순화시킬 수 있다. 즉 가용자원을 권력유지와 개인적 소비에 집중해 자신의 효용을 높인다는 것이다. 일반적 선호의 볼록성(convexity)에 따르면 두 변수의 적절한 조합으로부터 더 큰 효용을 얻을 수 있다. 자원을 권력에만 집중하면 자신의 소비를 희생해야하고, 반대로 자원을 자신의 소비에 집중하면 부패한 정권으로 몰려 붕괴하기 십상이다. 따라서 위협이 증대하면 권력에 대한 투자를 늘리고, 권력에 대한 심각한 도전이 없는 경우 개인의 소비를 증가시켜



더 큰 효용을 얻는 것이 보다 합리적 선택이다.

독재자의 성향은 권력을 극대화하기 위해 개인소비를 줄이는가, 아니면 권력은 정권유지가 가능한 최소수준으로 낮추고 대신 개인소비에 자원을 집중하는가에 따라 두 가지로 크게 구별된다. 구 공산권 국가, 나치독일, 이란 등의 독재자들은 권력을 위해 자원을 최대한 집중한 반면, 니카라과의 소모사, 필리핀의 마르코스 같은 독재자들은 상대적으로 권력유지에 드는 비용을 최소화하고 대신 자신의 소비에 집중했다.

북한의 김일성-김정일 정권의 경우도 마찬가지로 국가자원을 정권유지와 개인의 사치를 위해 쓰고 있다. 특히 김정일 국방위원장은 김일성주석보다 개인적 소비에 더 많은 가치를 두고 있는 것으로 판단된다. 국가를 세우고 유일지배 체제를 만드는 과정에서 수많은 도전에 직면했던 김일성 주석은 개인의 소비보다 권력의 유지에 훨씬 더 큰 비중을 둔 반면, 아버지로부터 안정적 권력을 물려받은 김정일 위원장은 개인적 소비에도 많은 관심을 가진다는 것이다. 따라서 김정일 위원장은 정권유지에 자신이 있는 한 개인소비를 포기하여 자신의 효용을 낮추는 선택은 하지 않을 것이다. 북한이 방코델타아시아(BDA)에 동결된 자금 등 해외에 감춰진 비자금에 집착하는 이유이다.

## 2. 정권생존성의 일반모델

정권의 생존성은 지도자가 선택하는 정책변수의 함수이다. 또한 지도자의 정책선택의 목표는 자기 자신과 핵심 지지 세력의 기대효용을 극대화시키는 것이다. 핵심세력의 기대효용을 높이는 것은 이들로부터 충성심(loyalty)을 획득하여 정권의 안정성을 높이는 데 필요하다. 핵심세력의 기대효용은 충성심 공급의 대가인 물질적 혜택과 지도자와의 심리적 상호성에 따라 달라진다.

정권생존의 일반모델을 간단한 식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\text{Max EU} = \rho \sum u(c), \quad 1 \geq \rho \geq 0 \quad (1)$$

$$\text{s.t. } y = c - z$$

$$\rho = f(z) \quad (2)$$

$c$ 는 지도자와 핵심세력의 소비이고,  $\rho$ 는 정권의 생존가능성이다.  $y$ 는 지도자

의 수입 또는 가용자원이며,  $z$ 는 정책변수이다. 식(1)은 가용자원의 제약아래 권력을 유지하면서 개인소비를 극대화하는 것이 지도자의 목표임을 나타낸다.

식(2)는 정권의 생존성은 지도자가 선택하는 정책변수의 함수임을 나타낸다. 정책변수는 군비확장, 감세, 경제성장, 개혁, 정치적 억압 등이 있으며, 미국 부시행정부의 경우 이라크 공격, 감세 등이 주요한 정책선택이며 이것이 공화당 정권 연장여부에 영향을 미친다. 노무현정부의 경우 개혁, 부의 재분배, 지역균형개발이 주요 정책선택이며 그 성과가 열린우리당 정권의 연장여부에 영향을 미칠 것이다.

북한의 경우 ‘포용 또는 내편 만들기’(cooption), ‘억압’(repression), ‘우상화’(deification)가 가장 중요한 정책선택이다.<sup>1</sup> 북한은 정권의 생존성을 높이기 위해 포용과 억압의 수준을 조정했고 이 수준은 우상화의 정도와 내부외부위협 정도에 따라 달라졌다. 북한의 이 세 가지 정책선택은 성공했고, 따라서 다른 사회주의국가와 달리 생존할 수 있었던 것이다. 포용과 억압, 우상화는 생존성의 비례변수이고 내부외부위협의 수준은 생존성과 반비례한다.

포용은 일부 주민을 지배그룹(ruling elite)으로 합류시켜 정치적, 경제적 혜택을 주는 대신 그들로부터 충성심을 보장받는 일종의 당근이고, 억압은 말 그대로 주민동요를 막기 위한 채찍이다. 포용은 ‘기대’(expectation)를 확산시켜 충성심을 확보하기 위한 정책선택인 반면, 억압은 ‘공포’(fear)를 통해, 우상화는 ‘존경’(respect)을 통해 주민들로부터 충성심을 획득하기 위한 정책선택이다. 정치학에서 흔히 말하는 권력의 3대요소인 금력, 폭력, 매력 중, 포용은 금력에, 억압은 폭력에, 우상화는 매력에 해당한다. 포용은 뇌물처럼 충성심 획득에 즉각적 효과가 있는 반면, 우상화는 사회간접자본처럼 초기비용이 많이 들지만 지속효과(lasting effect)가 있기 때문에 장기적으로는 큰 효과를 얻을 수 있는 전략이다.

포용의 수준을 측정하는 기준으로 본 논문에서는 노동당원의 규모를 사용했다. 북한의 핵심세력은 내각의 관리, 당간부, 군부, 기업소 지배인, 협동농장 관리인 등이 포함되나 이들은 결국 노동당원으로 귀결된다. 북한에서의 당원은 고위직진출의 필요조건이며 당원이 비당원을 관리하고 감시한다. 비록 김정일의 권력 승계이후 당의 권한에 대해 논란이 있고 당원의 신분도 예전 같지 않

<sup>1</sup> 물론 핵개발도 주요한 정책선택이다. 그러나 이 논문은 권력의 생산과 충성심 공급을 위한 정책선택의 역사적 패턴을 분석하기 때문에 핵문제는 대상에서 제외한다.

으나 당원규모에 대한 역사적 고찰은 북한지도부가 과거에 선택한 포용수준을 가능할 수 있는 유효한 잣대가 된다. 억압의 수준을 가늠하기 위해 북한정권 수립후부터 진행해 온 숙청과 사회통제를 역사적으로 고찰한다. 또한 개인송배역사를 분석하여 북한의 우상화 수준변화를 고찰한다. 먼저 북한 예산지출을 분석해 이 세가지 변수의 선택패턴을 분석한다.

### Ⅲ. 예산지출을 통해 분석한 북한의 정책선택 패턴

지도자는 주민들로부터 더 많은 충성심을 획득해 정권의 생존성을 높이기 위한다면 식량 배급을 늘린다든지, 가옥이나 교량, 발전소를 건설하는 등 주민의 효용을 증대시키는 당근정책을 선택할 것이다. 그렇지 않다면 주민을 통제하기 위해 경찰이나 군대를 확대하는 등 채찍을 사용할 것이다. 이러한 모든 정책선택은 비용이 수반되며, 이 비용은 예산지출에 반영된다. 물론 북한경제의 불투명성을 감안하면 예산지출 자료의 신빙성문제가 제기될 수 있으나 북한이 발표하고 한국의 공신력 있는 기관에서 정리한 북한의 예산지출 추이는 북한의 정책선택 패턴을 분석하는데 분명 요긴한 데이터이다.

북한의 예산지출은 인민경제비, 사회문화시책비, 국방비, 기관관리비 등 네가지 항목으로 구성된다.<sup>2</sup> 가장 큰 항목인 인민경제비는 생산확대를 위해 쓰여지는 자금으로 경제개발 전반에 사용된다. 사회문화시책비는 교육, 문화, 보건, 사회보장 등에 소요되는 자금이며, 국방비는 군사시설과 병력유지에 쓰이는 자금이다.<sup>3</sup> 기관관리비는 국가기관을 운영하는 위한 일반비용으로 비중이 일정하고 정책선택과는 관련성이 적기 때문에 분석에서 제외한다.

전체예산에서 각 항목들이 차지하는 비중의 변화에 대한 분석은 북한의 정책패턴을 이해하는데 도움이 된다. 인민경제비의 상대적 비중확대는 주민들의 생활수준을 향상시켜 충성을 도모하는, 즉 경제개발을 촉진시켜 정권의 생존성을 높이는 정책선택이다. 경제성장은 내부로부터의 위협을 감소시키는 정권생존성에 대한 비례변수이다. 인민경제비의 비중확대는 당근을 통한 충성심 획득이라

<sup>2</sup> 사회문화시책비는 2001년부터 인민적시책비로 명칭 변경. 북한 재정현황에 대해선 문성민, “북한재정제도의 현황과 변화추이,” 『금융경제연구』, 제206호 (한국은행, 2004) 등 참조.

<sup>3</sup> 『2000 북한개요』 (서울: 통일부, 1999), p. 326.

는 측면에서, 또한 생활수준 향상에 대한 ‘기대’의 확산을 통해 충성심을 높인다는 점에서 앞에서 말한 주민을 내편으로 만들려는 ‘포용’전략과 맥을 같이한다.

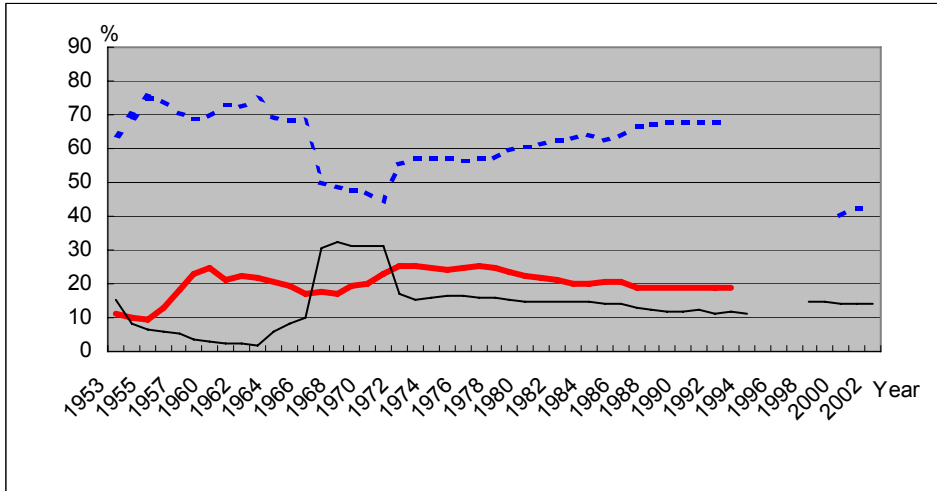
군사비의 비중확대는 군대를 강화시켜 정권의 생존성을 높이려는 정책선택이다. 군사력의 강화는 기본적으로 외부위협을 감소시키며 정권생존성을 높이는 변수이다. 그러나 북한의 경우 “전인민의 무장화”, “전국토의 요새화” 등 “4대 군사노선”이 말해주듯 군대를 사회통제에도 적극 동원해왔고 이로 인해 북한의 국가성격이 “병역국가” 또는 “유격대국가”로 규정되기도 한다. 따라서 군사력과 군사비의 증대는 외부위협에 대한 대응뿐만 아니라 주민통제 강화를 정권의 생존성을 높이는 정책선택이라고 할 수 있다. 따라서 앞에서 말한 억압과 전략적으로 상통한다고 할 수 있다.

사회문화시책비는 주로 정치사업에 소요되는 자금으로, 북한의 개인우상화정책과 관련된 것으로 보인다. 항목은 교육, 문화, 보건, 배급, 체육 및 사회보장 및 사회보험 등이다.<sup>4</sup> 북한의 우상화는 주로 교육과 문화사업, 그리고 문학, 출판과 지도자양성프로그램을 통해 진행되어왔다. 또한 “사회주의 교육체제” 아래 학교수업과 교과서내용도 대부분 우상화와 관련 있다. 따라서 일부 항목을 제외하면 사회문화시책비는 우상화사업과 관련되어 있다고 할 수 있다.

북한정권 수립 후 최근까지의 북한예산 지출추이를 분석한 결과 <그림 III-1>에서 보는 대로 인민경제비의 증감은 대체로 북한의 경제개발계획과 연동했으며 전체예산지출에서의 비중은 군사비의 증감과 정확히 반비례한다. 1962년말 “4대 군사노선” 채택후 군사비의 비중이 10%미만에서 30%로 급증함에 따라 인민경제비의 비중은 70%수준에서 50%미만으로 떨어졌다. 1972년 이후 군사비 비중이 떨어지자 인민경제비의 비중도 다시 예전수준으로 회복했다. 이는 경제개발을 통한 충성심 획득이라는 정책선택과 군사비 증강을 통한 정권 생존성 제고라는 정책선택이 대체관계(substitute)의 형태를 취했음을 보여준다. 70년대초의 군사비 급감에 대해서는 군사비 일부를 인민경제비에 숨겼기 때문이라는 주장이 설득력이 있다.

<sup>4</sup> 박석삼, 『북한경제의 구조와 변화』 (서울: 한국은행 금융경제연구원, 2004), p. 77.

&lt;그림 III-1&gt; 총예산중 지출항목의 변동 추이



..... : 인민경제비    — : 사회문화시책비    — : 군사비

자료: 대외경제연구원 『북한경제백서』를 바탕으로 분석.

『북한경제백서』 (서울: 대외경제연구원, 2002), pp. 242~246.

사회문화시책비의 비중변화도 군사비에 대체로 반비례한다. 사회문화시책비는 1970년대 초부터 급격히 증가하는데 이는 1967년 유일체제 확립 후 김일성 주석에 대한 우상화캠페인이 대대적으로 진행되었기 때문으로 보인다. 70년대 초부터 동상 등 각종 선전물 조성 등 우상화작업과 관련된 행사를 본격적으로 진행되었고 많은 정치선전물이 이때부터 80년대 초기에 만들어졌다.<sup>5</sup>

사회문화시책비중 보건, 사회보장항목은 우상화와 직접 관련되어 있다고 단정하기 어렵다. 그러나 전문가들은 사회복지기금의 사용방식조차도 지도자 자신의 선물로 규정함으로써 대중으로 하여금 김일성 자신과 당 국가를 동일시하게 만들었다고 지적하기 때문에<sup>6</sup> 이 항목 또한 우상화와 관련 없다고 할 수 없다. 또한 이 부분은 지출의 변동이 심하지 않은 항목이며 지출의 증감은 총인구의 규모와 관련 있다. 북한의 인구증가율이 50년대 후반부터 지속적으로 감소했음을 감안하면<sup>7</sup> 사회문화시책비의 증가가 이들 항목의 지출 때문이라고 보기 어렵다.

<sup>5</sup> <[www.dailyink.com/korean/read.php?cataId=nk01300&num=35312](http://www.dailyink.com/korean/read.php?cataId=nk01300&num=35312)> (검색일: 2007.1.15).

<sup>6</sup> 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2004), p. 464.

<sup>7</sup> 통일부, 『2000 북한개요』, p. 48.

따라서 70년대 사회문화시책비의 급격한 증가는 이상화작업과 관련 깊은 정치선전 및 문화, 출판, 교육부분의 지출이 늘어났기 때문이라고 볼 수 있다.

특이한 점은 2000년 이후 사회문화시책비의 비중이 오히려 더 증가하여 40%를 상회했다. 이는 “아리랑”공연 등 대규모 정치행사를 새로 만들고 김부자 조형물 건설에 지속적으로 투자하고 있기 때문으로 보인다.<sup>8</sup> 이상화에 대한 투자 확대는 90년대 중반부터 이어진 경제난으로 이완된 사회를 정치선전을 통해 통제하려는 의도로 분석된다. 북한이 이상화 등 정치행사에 무게를 둬에 따라 인민경제비의 비중은 40%수준으로 떨어졌다.

결론적으로 북한은 1960년대 중반까지 경제개발이라는 당근을 통한 충성심 획득이라는 정책을 선택했고, 이후부터 70년대 초까지는 군사비 비중을 높여 생존성을 높이는 정책을 택했다. 그러나 군사우위 정책으로 경제가 어렵게 되자 70년대 말부터 경제개발수준을 다시 높이고 군사비중을 줄이는 정책조합을 선택했다. 90년대 중반이후에는 김일성주석의 사망과 심각한 경제난으로 내부 위협이 증대되자 생존성의 비례변수인 이상화의 수준을 높여 정권의 생존성을 유지하려는 전략을 선택했다.<sup>9</sup> 이상화사업에 대한 투자는 내부위협을 줄인다는 점에서 경제개발에 대한 투자와 보완(complementary)관계의 정책옵션이고 외부위협에 대응하는 군사력 증대와는 대체(substitutional)관계의 정책옵션이라고 할 수 있다.

## IV. ‘포용’과 ‘억압’의 전략적 선택

### 1. 권력의 생산과 충성심 공급

오랜 식량난과 경제난에도 불구하고 북한주민이 정권에 대해 변함없는 충성심을 보이는 것에 대해 많은 연구가 있었으나 주민의 절대적 충성심의 원인이

<sup>8</sup> 북한은 2007년 들어서도 묘향산에 새로운 대형 김정일 찬양 글귀를 새기고(『연합뉴스』, 2007년 2월 21일) 수만명을 동원하여 김부자를 형상화한 초대형 모자이크 벽화를 평양시내 광복거리와 통일거리 등에 김일성의 생일인 4월 15일에 맞추어 조성하고 있다(『연합뉴스』, 2007년 1월 31일, 『조선신보』 인용).

<sup>9</sup> 항목별 예산배정 비중의 시계열 변화 추이와 내부외부위협과의 상관관계는 또 다른 연구의 영역으로 전반적인 정책선택 패턴분석을 목적으로 한 본 연구에서는 제외한다.

무엇인지에 대해서는 여전히 설명이 부족하다. 기존의 정치학적, 사회학적 접근은 충성심의 공급자 측면에서 주민의 충성심에 대한 원인분석에 중점을 둔 반면, 이 논문은 경제학적 모델을 사용, 충성심 공급함수와 권력 생산함수를 도출하여 주민들로부터 충성심을 획득하기 위한 지도자의 ‘전략적 선택’에 분석의 초점을 두었다.<sup>10</sup>

권력의 생산요소에는 여러 가지가 있을 수 있으나 여기서는 포용(C)과 억압(R)으로 단순화한다. 즉 지도자는 두 생산요소인 포용과 억압을 투입해 상품(권력:  $\Pi$ )을 생산한다.

$$\Pi = \Pi (C, R) : \text{권력생산함수 (power production function)} \quad (3)$$

두 요소를 더 많이 투입할수록 더 많은 상품, 즉 더 큰 권력을 얻을 수 있다. 그러나 가용자원의 제약상 요소의 투입을 무한정 늘릴 수 없다. 그리고 앞에서 지적한대로 지도자는 권력뿐만 아니라 자신의 개인적 소비에도 관심이 있다. 따라서 가용자원을 소진하여 더 큰 권력을 얻기보다 권력유지에 위한 지출을 적절한 선에서 유지하고 나머지는 개인적 효용을 위해 사용한다. 단, 내부 또는 외부에서 위협이 인지되면 지도자는 정권생존 가능성을 유지하기 위해 포용과 억압의 수준을 높일 것이다.

또한 두 생산요소 중 한 요소를 고정한 채 다른 요소의 투입을 늘리면 한계 생산물은 체감(diminishing returns)하게 된다. 등량곡선(isoquant curve)이 볼록한(convex) 이유이다. 등량곡선은 권력을 생산하기 위해 지도자가 사용하는 두요소의 배합을 연결한 곡선으로 지도자의 선호의 특성을 나타낸다.

포용의 수준을 높여 핵심세력 추가하는 데는 비용이 필요하며, 자원의 제약으로 새로운 구성원에게 주어지는 추가적 혜택, 즉 한계혜택은 체감한다. 한계혜택이 체감함에 따라 핵심세력을 추가함으로 얻어지는 한계효용(충성심)도 체감한다. 결국 정권은 핵심세력을 늘리는 데 필요한 한계비용(추가적 혜택의 단위)과 한계효용(추가적 충성의 단위)이 같아지는 지점까지 핵심세력의 수를 늘리는 것이 최적의 선택인 것이다. 마찬가지로 억압의 수준과 권력의 생산은 비

<sup>10</sup> 북한의 포용과 억압은 거센슨과 그로스만이 소련에서 적용한 모델을 북한에 응용하여 재구성한 것임. Dmitriy Gershenson, Herschel Grossman, “Cooption and Repression in the Soviet Union,” *Economics and Politics*, Vol. 13 (March 2001).

레하지만, 지나치게 높은 억압수준은 오히려 정권을 불안정하게 만든다. 즉, 지도자는 주어진 제약아래서 권력을 유지하기 위해 즉 정권의 생존성을 높이기 위해 포용과 억압의 정도를 정해야하는 ‘선택의 문제’에 직면한다.

정권유지의 핵심요소인 충성심의 공급은 억압의 수준과 충성심에 대한 보수, 경제성장의 함수이다.<sup>11</sup>

$$L^s = L^s(R, P_L, EP): \text{충성심공급함수 (loyalty supply function)} \quad (4)$$

충성심의 공급( $L^s$ )은 억압( $R$ )의 수준이 높을수록, 충성에 대한 보수( $P_L$ )가 클수록, 그리고 경제적 성과( $EP$ )가 좋을수록 확대된다. 북한의 경우 지속적 경제 침체가 주민들의 충성심 공급을 제약하고 있다는 것을 감안하면, 김정일 정권에 대한 변함없는 충성심은 나머지 두 변수, 즉 억압의 수준과 충성에 대한 보수와 관련되어 있다고 할 수 있다. 또한 경제난에도 불구하고 주민전체에 대한 억압이 그 이전보다 증대되고 있다는 뚜렷한 증거가 없기 때문에 충성에 대한 보수와 더 직접적으로 관련되어 있다고 볼 수 있다.  $P_L$ 은 지도자의 입장에서는 충성의 대가로 치르는 비용으로 경제성장과도 관계있다. 경제가 성장하여 지도자의 수입 즉 처분할 수 있는 자원이 늘어나면 충성에 대한 비용을 높일 수 있다. 그러나 경제가 악화되어 지도자의 수입이 줄게 되면 충성에 대한 보수를 줄이거나 충성그룹의 규모를 축소한다.

$P_L$ 은 물질적 혜택 외에도 상호관계에서 보상에 대한 신뢰(credibility)인 심리적 변수도 포함된다. 개인이 충성을 공급함으로써 얻는 물질적 보상이 충분치 않더라도 정권에 대한 신뢰성이 크면 충성심공급을 줄이지 않는다는 것이다. 북한의 경우 충성집단에게는 보상을, 적대계층에게는 불이익을 주는 정책을 확실히 하고 분명하게 그리고 지속적으로 취해왔기 때문에 주민의 정권에 대해 가지고 있는 보상과 응징의 신뢰도가 상당히 높다고 할 수 있다. 이는 지속적인 경제난에도 불구하고 주민들의 충성심 공급은 크게 변하지 않은 이유이다.

북한의 경우 충성을 경제적으로 보상할 수 없는 상황에서 보상행위가 추상적 명예로 표현되기도 한다. 영웅칭호나 훈장을 수여하기도 하고 당원지위를 부여

<sup>11</sup> 로날드 윈트로브의 독재자 모델을 바탕으로 북한의 상황에 맞게 새롭게 구성한 것임. Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship* (New York: Cambridge University Press, 1998), pp. 43~76.



를 통해 명예욕을 충족시키기도 한다. 북한에서 정치적 칭호가 남발되는 원인이기도 하다. 북한에서 진행되어온 각종 우상화 프로그램도 주민들로부터의 신뢰획득에 일조한다. 엄청난 규모의 선전물을 조성하고 정권은 붕괴하지 않는다는 사상교육을 반복함으로써 주민들에게 ‘신뢰할 만한 신호’를 보내는 것이다. P<sub>1</sub>은 또한 부패방조의 비용도 포함된다. 경제난으로 충성집단에게 경제적 보상을 보장할 수 없는 상태에서 일정정도의 부패를 묵인함으로써 그들이 다른 주민으로부터 경제적 이득을 빼앗도록 허용하는 것이다. 북한에서 부패가 만연한 이유이다.

## 2. ‘포용’과 ‘억압’의 전략적 사용

북한의 지도부는 선거를 통해 국민에 의해 선출된 정권이 아니기 때문에 전체 국민에게 골고루 혜택을 주기 위한 정책을 취할 필요가 없다. 더 많은 지지를 얻기 위해 지출을 늘리면 지도부 자신에 위한 소비가 줄어들어 지도자의 효용이 감소하기 때문이다. 특히 장기적인 경제난 속에서 한정된 자원을 사용하여 하는 북한 정권으로서 자원을 분산시켜 개인에게 미미한 효과가 주어지는 보상정책보다 ‘선택과 집중’을 통해 주민의 일부만 ‘포용’하여 내편으로 만들고 이들에게만 혜택(rent)을 주어 충성심을 도모하고(buying loyalty), 나머지 주민들에게는 억압을 통해(applying repression) 정권에 대한 충성심을 독려한다. 즉, 북한정권은 총인구중 일정부분( $\alpha$ )을 고용하여 충성집단으로 만들고 이들에게 상대적 혜택을 준다. 이 충성집단은 지도부의 대리인으로서 경제적, 정치적 보상의 대가로 나머지 주민( $1-\alpha$ )을 감시, 통제하여 반체제 활동의 가능성을 줄인다. 이러한 양분전략은 빈약한 자원의 조건아래서 목적함수인 정권유지 가능성을 높이기 위한 북한 지도부의 최선의 선택이다.

여기에서 북한정권은 포용과 억압의 수준을 어느 정도 유지하느냐 하는 선택의 문제에 직면한다. 포용의 수준을 높여 핵심세력의 수를 되도록 많이 늘리는 것이 정권의 생존이라는 목적함수에 부합하지만 가용자원의 제약으로 개인에게 주어지는 혜택의 크기가 줄어들어 자칫 이들로부터 충성심을 획득하는 데 실패할 수 있다. 반대로 개인에게 주어지는 혜택을 크게 하여 충성심을 고취하는 것이 정권의 생존에 도움이 되겠지만, 자원의 제약으로 혜택을 받는 핵심세력의 수가 줄게 되고, 결국 더 많은 수의 주민이 억압의 대상이 되어 결과적으

로 정권의 불안정을 초래 할 수 있다. 마찬가지로 억압의 수준과 정권의 생존가능성은 비례하지만, 지나치게 높은 억압수준은 오히려 정권을 불안정하게 만든다. 억압의 수준을 높이면 사회불안이 확산되고 저항의 가능성을 높이기 때문이다.

또한 포용과 억압의 수준은 인지된 위협(perceived threats)과 비례한다. 즉 내부외부위협이 증가하면 정권의 생존가능성이 낮아지고 정권은 이에 대응하여 억압과 포용의 수준을 높여 생존가능성을 유지한다.

### 3. 북한의 억압

김일성-김정일 부자가 권력을 유지하고 있는 이유 중 하나는 물론 정치적 억압이다. 억압은 적대계층 뿐만 아니라 일반주민과 핵심세력에도 가해졌다. 성분이 나쁜 주민에 대한 가혹한 탄압은 이들에 대한 통제뿐만 아니라 일반주민과 핵심세력에 대해서도 탄마음을 먹지 못하도록 ‘신호’를 보내는 경고의 의미로도 작용했다. 다른 한편으로는 억압이 주민들을 괴롭히기 위한 것이라기보다는 이들이 ‘저항’ 대신 ‘충성’을 선택하도록 하는 유인책이기도 하다. 충성을 공급하지 않는 주민들의 삶의 질을 떨어뜨려 충성집단으로 유도하는 것이다.

북한의 억압정책은 주로 계급정책을 통해서 이루어졌다. 정기적인 성분조사사업을 실시하여 성분별로 계층을 구분하고 그에 따라 사회적 직종과 직위를 맡기고 있다. 북한이 정기적으로 진행하는 주민증검열사업, 주민요해사업 등은 대표적인 억압의 수단이다. 당중, 주민증을 재발급하면서 사상을 검열(screening)하고 복종을 강요하는 것이다. 성분분류를 통해 적대계층으로 분류되면 특별 관리를 하며 일부는 오지에 집단 수용한다. 전국 각지에 퍼져있는 특별독재대상구역, 교화소 등 각종 수용시설의 존재자체가 북한 주민에게 공포를 자아내 정권에 대해 복종의 동인이 된다.<sup>12</sup>

북한의 억압수준을 객관적으로 측정하기는 매우 어렵다. 다만 주민조사, 주민증, 당중교환 등 각종 통제사업, 억압기구와 감시 장치의 창설, 사회동원 캠페

<sup>12</sup> 자세한 내용은 『2007 북한인권백서』(서울: 통일연구원, 2007); 『고문의 공화국 북한』(서울: 북한인권시민연합, 2007); 『북한인권 국제심포지엄』(서울: 국가인권위원회, 경남대학교 극동문제연구소, 2006); 『탈북자증언을 통해서 본 북한인권 실태조사』(서울: 동국대학교 북한학연구소, 2005) 등 참조.

인, 숙청 등을 기준으로 역사적 고찰을 통해 억압의 수준변동을 가늠할 수 있다. 북한에 대한 각종 자료와 논문들을 종합하면 북한의 억압수준은 정권 초기 권력투쟁기에 상대적으로 높았음을 알 수 있다. 김일성은 유일지도체제를 구축하는 과정에서 수많은 반대파들을 숙청했으며 각종 억압기구를 만들어 주민들을 통제했다. 한국전 종전후 사회가 다소 안정되고 김일성의 유일지배체제가 구축되어 가면서 억압의 수준은 다소 낮아진 것으로 보인다. 그러나 60년대말 종파분쟁 등 권력투쟁이 심화되자 억압의 수준도 다시 상승했다. 권력투쟁에서 승리한 김일성이 유일지배체제를 확립하고, 70년대에는 대대적으로 우상화작업을 펼친 결과 80년대 이후에는 억압의 수준에 큰 변동이 없는 것으로 보인다. 대대적인 사회통제사업도 늘지 않았다. 우상화작업의 일환으로 물리적 억압보다 사상교육을 통한 주민들의 자발적 복종에 주력했기 때문이다. 다만 90년대 중반이후 늘어난 탈북자에 대한 탄압이나 일탈행위에 대한 단속은 사회기강 유지 차원에서 지속적으로 행해지고 있다.

#### 4. 북한의 포용

북한에서 당원은 체제유지의 주력군이다. 엄격한 계급구조하에서 당원은 상대적으로 정치적, 경제적 혜택을 누리는 대신 비당원을 감시통제하며 체제유지의 중심역할을 해왔다. 당원은 조선왕조의 양반계급과 같은 역할을 담당해왔다. 양반계급은 왕조에 대한 충성의 대가로 정치적, 경제적 혜택을 누렸으며 왕조를 대신에 상민과 노비를 통제하여 사회의 안정을 유지했다. 양반들은 당시의 통치시스템으로부터 혜택을 받는 계급이었고 체제를 지탱하는 중심세력이었다. 따라서 양반계층의 역할이 공고할수록 체제는 안정적이었다.

시민사회의 경험 없이 일제시대를 거쳐 바로 사회주의정부가 들어선 북한에서는 노동당원이 양반의 역할을 대신하고 있다. 북한의 통치방식은 “수령-당-대중의 통일체”로 표현되는데 이는 왕조-양반-상민(노비)의 조선시대 통치형태와 유사하다. 정권에 대한 충성의 반대급부로 당원은 정치적, 경제적 특권을 받고 정권을 대신해 일반주민을 통제하고 있다. 당원은 체제의 수혜계층이고 체제유지세력이며 이들의 역할이 공고할수록 북한체제는 안정적이라 할 수 있다.

문제는 지배계급의 규모이다. 양반이나 당원의 규모가 너무 작으면 전체 주민을 통제하는 데 어려움이 있고 규모가 너무 크면 그만큼 개개인이 왕조나 정

권으로부터 받는 혜택이 줄어들기 때문에 충성심을 유지하고 주민들을 통제할 인센티브가 약하다. 실제로 17세기 이후 양반의 수가 급격히 증가하여 이들이 조정으로부터 받는 혜택이 감소하자 이를 만회하기 위해 탐관오리가 급증하고 부패가 만연했다. 양반계급이 사회통제역할을 제대로 해내지 못하자 조선후기 사회는 신분질서는 급속히 문란해졌고 조선왕조의 멸망으로 이어졌다. 최근 북한에서도 당원수의 급증으로 국가로부터의 혜택이 감소하자 부패가 만연하는 등 이완현상이 나타나고 있다.

1945년 10월 약 4,500명으로 창건된 노동당의 당원은 1차당대회가 열린 1946년에는 366,000명으로 인구의 4%에 불과했으나 2년만인 2차 당대회에는 인구의 8%인 750,000명으로 급격히 늘어난다.<sup>13</sup> 45년부터 48년까지 연간 192,000씩 당원이 증가했다. 정권 수립이후 체제가 어느 정도 안정을 찾자 노동당원수의 증가폭이 둔화되었으나 인구대비는 여전히 상승했다. 1956년 3차 당대회까지 8년 동안 당원이 414,000명이 늘어 총 1,164,000명에 달해 인구대비 10%에 이르렀다. 연간 증가폭은 51,750명으로 줄었다.

58년부터 60년까지는 김일성주석이 권력기반을 공고히 하고 남한에 대한 경제적 자신감도 가진 시기로 인지된 위협의 감소로 당원 증가율도 감소했다. 56년 '8월중파사건'으로 도전에 직면했으나 김일성은 정적을 모두 제거하고 유일 지배체제를 확립하였고 경제개발계획의 실시로 한국에 대한 경제적 우의를 확보했다. 결과적으로 56부터 61년 4차 당대회까지 5년 5개월 동안 당원 증가가 크게 줄어 매년 24,700명 증가에 그쳤다. 61년 당원은 1백3십만으로 인구대비 11.4%를 기록했다. 당원이 급격히 늘어난 시기는 북한이 경제개발을 위한 예산 비중의 증대시기와 거의 일치한다. 이후 체제안정이 계속되어 1970년 5차 당대회까지 당원이 1,600,000명으로 9년 동안 30만명이 늘어났다. 연평균 33,000명 증가한 것이다. 당원수는 80년 6차 당대회에 이르러 3백만을 넘어 3백6만2천명으로 인구대비 17.5%에 달했다. 5차당대회이후 10년 동안 매년 14만명씩 늘어난 것이다.

북한은 1980년 이후 당대회를 한 차례도 공식적으로 열지 않고 있다. 따라서 당원수에 대한 통계도 없다. 그러나 당원규모와 연관성이 있는 당중앙위원회 위원수의 변동을 보면 94년에 최고조에 이르렀다. 따라서 전체 당원수도 그 시

<sup>13</sup> 당원규모에 대한 자료는 『北朝鮮の現況』(東京: Radio Press, 1998); 통일부, 『북한개요』; 연합뉴스, 『북한연감』 각년호; 김학준, 『북한50년사』(서울: 동아출판사, 1999) 등 참조.

기를 전후해 최고조에 달했음을 유추할 수 있다. 1996년 당원수가 5백만명이라고 한 북한방송보도를 근거로 해서 보면 90년대초에도 당원이 지속적으로 증가했음을 추정할 수 있다.<sup>14</sup> 5백만명은 전체인구의 약 22%를 차지한다. 80년부터 96년까지 매년 125,000명씩 증가한 것이다.

당원증가율을 전당대회를 중심으로 시기별로 분석하고 북한의 내부외부환경과 비교한 결과 당원증가율은 북한의 내부외부위협을 변화와 거의 일치함을 알 수 있다.<sup>15</sup> 즉 북한정권이 더 큰 위협을 인지할수록 포용의 수준을 높여 충성집단, 즉 당원의 규모를 증대시켰다. 북한은 다른 사회주의국가보다 더 적극적으로 주민들을 당원으로 받아들였으며, 따라서 더 많은 비율의 주민들이 정권으로부터 상대적 특혜를 누린다고 생각하며 충성을 바쳤고, 이들이 정권을 대신하여 비당원, 일반주민들을 효과적으로 통제했다.

80년에 이미 전체인구의 17.5%에 달한 북한 노동당의 규모는 보통 10%내외인 기타 사회주의국가의 공산당원보다 훨씬 크다. 소련공산당원은 40년대까지 성인대비 1~3%를 유지하다가 위협이 고조됨에 따라 차차 당원이 증가, 해체 직전인 1989년엔 9%에 이르렀다.<sup>16</sup> 다른 동구권 공산당원수 추이도 소련의 경우와 비슷했다. 80년을 기준으로 소련은 6.7%, 동독은 13%, 루마니아 14.7%였으나 북한은 17.5%를 기록했고 90년대 후반 22%까지 치솟았다. 이는 북한정권이 당원의 규모를 지속적으로 늘려 이들을 경제개발, 정치선전, 사회통제에 동원했으며 정권생존의 핵심세력으로 이용했음을 보여준다. 그러나 지나치게 당원의 수가 늘어나 이들이 정권으로부터 받는 혜택이 감소하게 되었고 따라서 정권은 이들로부터 충성을 보장받을 수 없는 상태에 이르렀다. 경제학의 핵심이자 힘의 원천인 희소성을 더 이상 유지하지 못하게 되었고 경제위기 이후 당원이 되려는 사람은 현격히 감소했다.<sup>17</sup>

최근 당원들의 일탈행위가 곳곳에서 목격되는 것도 이 때문이다. 따라서 당의 기능이 점차 약화되었고, 대신 “선군정치”아래 군의 역할이 높아졌고 상대적으로 희소성을 유지하고 있는 군인들이 당원들을 대체하는 추진세력이 되었다.

<sup>14</sup> 『조선일보』, 1996년 10월 14일. 북한국제방송 1996년 10월 10일자 방송 인용.

<sup>15</sup> 북한의 위기수준에 관해서는 통일연구원의 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』(1996); 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 등 참조.

<sup>16</sup> Dmitry Gershenson, Herschel Grossman, “Cooption and Repression in the Soviet Union,” p. 33.

<sup>17</sup> 정성장·백학순, 『김정일 정권의 생존전략』(서울: 세종연구소, 2003), p. 31.

따라서 선군정치는 군을 강화하여 한국이나 미국과 대결국면을 조성하려는 의도보다는 지나치게 비대해진 당원으로부터 충성효과를 기대할 수 없게 되자 보다 작은 규모의 군을 새로운 핵심세력을 정하고 군을 통한 정치선전 사회통제 경제개발을 도모하고자 하는 전략으로 보인다.<sup>18</sup>

## V. 생존전략으로서의 이상화

### 1. 북한의 이상화

북한의 경우에는 정권생존성 함수에 하나의 변수가 더 추가된다. 성공적으로 추진된 이상화 전략이 그것이다. 기존 북한에 대한 논의에서는 개인숭배가 종종 희화되거나 북한정권의 비도덕성을 지적하는 데 이용되곤 했다. 일부 전문가들은 개인이상화와 권력세습으로 특징 지워진 북한체제는 내부 반발을 야기하고 국제적 고립을 심화시켜 결국 붕괴로 이어질 것이라는 견해를 내기도 했다.<sup>19</sup>

그러나 개인이상화는 북한 정치체제의 대표적 특징으로, 절대권력 체제를 중심으로 한 사회주의국가, 20세기 후반부까지 권력을 장악했던 아시아와 남미의 독재정권, 그리고 중동, 아프리카지역에서 현존하는 독재정권 어느 누구도 북한 수준의 개인숭배체제를 이루지 못했다. 또한 역사적으로 지도자의 신격화를 정권의 핵심전략으로 만든 국가는 희귀하다. 따라서 북한의 개인숭배체제를 논의함에 있어 그 독특성에 치중하기보다는 정권의 안정과 존속을 위해 매우 치밀하게 짜여지고 추진되어온 고도의 정치 전략으로 보는 것이 타당하다.

김일성-김정일 부자의 이상화는 손쉽게 이루어진 것이 아니다. 북한내부에서 개인이상화에 대한 반대가 치열했고, 김일성주석 또한 이들 세력에 밀려 한동안 이상화 반대운동에 동참할 수밖에 없었다.<sup>20</sup> 한마디로 김일성의 개인이상화는 수많은 국내 반대파들을 제거하고 소련과 중국의 견제를 이겨낸 값비싼 결

<sup>18</sup> 이와 관련 러시아의 북한 전문가인 바실리 미헤예프 러시아 세계경제 및 국제관계연구소(IMEMO) 아시아태평양양연구소장은 동아일보와의 인터뷰에서 북한은 전방의 군인들을 빼면 건설인부라고 봐도 틀림없을 것이라고 했다. 『동아일보』, 2007년 1월 2일.

<sup>19</sup> 神谷不二, “金王朝終末と東アジア,” 『諸君』, 1994년 9월호, p. 30; 黒田勝弘, “金正日は神にはなれない,” 『文藝春秋』, 1990년 9월호, pp. 86~87.

<sup>20</sup> 이종석, 『현대 북한의 이해: 사상, 체제, 지도자』 (서울: 역사비평사, 1995), pp. 205~209.

과라고 할 수 있다.

북한정권은 개인우상화를 생존을 위한 필수불가결한 요소로 인식하고 국방에 대한 투자, 사회복지와 사회간접자본에 대한 투자처럼 개인우상화에 엄청난 재원을 투자했다. 최고지도자에 대한 찬양과 가계의 혁명화를 위해 정치적 대형건조물건축과 교육과 문화에 자원을 쏟아 부었고 정치선전물 건조나 정치행사 등 우상화관련 사업에 최우선적으로 예산투자를 해왔다.<sup>21</sup> 김일성은 60년대 후반 정적을 제거하고 소위 “이념적 굴절”<sup>22</sup>을 거쳐 유일지배체제를 확립한 후 70년대부터 본격적으로 우상화에 투자하기 시작했고, 앞서 말한 대로 북한 전역에 있는 14만개의 우상화건조물은 대부분 70~80년대에 만들어졌다.

## 2. 우상화의 조건

사회간접자본처럼 일단 완성되면 상당한 효과가 지속되지만 우상화사업은 초기에 엄청난 정치적 경제적 비용을 필요로 한다. 우선 절대권력을 장악하기 위해 자기세력 구축에 많은 정치적 자원을 투입해야 하며, 동시에 반대세력 또는 잠재적 반대세력을 제거하는데 역시 많은 투자를 해야 한다. 또한 우상화를 지속하기 위해서는 권력장악이 어느 정도 이루어진 이후에도 추가부담이 계속 필요하다. 사회주의체제하에서 우상화전략을 추진한다는 것은 매우 위험한 것이었으며 앞서 말한 대로 김일성 자신도 우상화전략에서 일시 후퇴한 경우도 있었다.

둘째, 우상화전략은 시간적으로도 상당한 투자를 필요로 한다. 개인숭배체제 구축은 피지배자뿐만 아니라 지도층의 모든 사람들의 인식과 생각의 근본적인 변환을 요하기 때문에 매우 신중하게 추진되어야 하며 따라서 많은 시간이 소요된다. 북한의 경우 개인숭배가 완전히 자리잡기까지는 20여년이 이상이 걸렸다.

셋째, 우상화전략은 막대한 경제적 자원의 투자가 필요하다. 개인숭배체제를 위한 물리적 기반(우상화 건조물)을 다지고, 사상체제 정비를 위한 고급인력 동원, 사상교육을 위한 노동력 전용 등 막대한 국가자원을 지속적으로 투입해야 하는 것이다. 앞서 예산추이분석에서 지적한대로 우상화관련 비용은 총 예산에서 상당한 비중을 차지한다.

<sup>21</sup> 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, p. 348.

<sup>22</sup> 위의 책, pp. 162~167, 204~208.

넷째, 개인승배체제가 지속되기 위해서는 무엇보다도 사회의 폐쇄가 절대적으로 필요하다. 지도자에 대한 확고한 신념과 믿음이 없이 개인승배체제를 유지한다는 것은 불가능하다, 이러한 믿음과 신념은 사회가 폐쇄되어 있어야만 가능한 것이다. 정보의 유입은 사람들의 행위를 민감하게 만들며 이는 사람들의 행위패턴에서 일반적으로 나타나는 현상이다. 따라서 북한으로서는 이른바 세계화 정보화시대에서 어떻게 사회의 폐쇄성을 유지하느냐가 과제이자 딜레마일 것이다.

### 3. 이상화의 효과

이상화(D)는 지도자가 더 많은 권력을 생산할 수 있게 하고 주민들로 하여금 더 많은 충성심을 공급하게 하여 정권의 생존가능성을 상승시킨다. 따라서 지도자는 이상화에 더 많이 투자해 생존성을 높이려 한다. 앞의 식 (4)의 충성심 공급함수에 이상화 변수를 포함시키면 식 (5)로 표현할 수 있다.

$$L^s = L^s(R, P_L, Di, EP) \quad (5)$$

$$\partial L^s / \partial R > 0, \partial L^s / \partial P_L > 0, \partial L^s / \partial Di > 0, \partial L^s / \partial EP > 0 \quad (6)$$

식 (6)은 충성심공급( $L^s$ )은 억압(R), 포용의 대가( $P_L$ ), 이상화에 대한 투자(Di) 그리고 경제적 성과(EP)에 비례하는 함수임을 나타낸다. 억압과 포용의 수준이 일정할 경우 이상화수준이 높을수록 충성심 공급과 권력의 생산이 늘어난다. 이상화의 한계효과는 다른 변수들이 일정할 경우 체감한다. 이상화는 주민들의 세뇌해야하기 때문에 많은 시간을 필요로 하기 때문에 일정기간동안은 효과를 발생시키지 못한다. 그러나 일단 효과가 발생하기 시작하면 그 효과는 가파르게 상승하며 효과는 지속된다.

북한정권은 집중적으로 전략적으로 추진된 이상화체제의 덕택으로 정치적 반대세력의 존재를 차단했다. 즉 북한에서 내부위협은 제로에 가깝고, 따라서 외부위협에만 적절히 대응하면 북한정권의 생존성은 매우 높아진다는 것이다. 핵개발은 외부위협에 대응하기 위해 선택된 것이며, 북한의 핵전략이 성공하면 정권의 생존성은 획기적으로 상승한다.

더욱이 이상화체제는 외부위협이 내부위협을 자극하지 못하게 한다. 절대권



력의 경우 외부적 위협요인이 잠재적 반대세력을 동요하여 내부적 위협을 고조시켜 정권이 불안정해진다. 많은 동구사회주의 국가들이 이같은 메카니즘으로 붕괴했다. 그러나 우상화는 내부위협과 외부위협의 연결고리를 차단한다. 오히려 북한의 경우는 외부위협이 내부결속을 자극하여 내부위협을 더욱 약화시켰고, 외부위협수준이 높아질수록 북한내부의 결속은 더욱 강화되었다. “미제국주의”의 위협은 신적 존재인 “위대한 지도자”에 대한 도전으로 주민들은 인식하고 순교자적인 자세로 외부위협에 대응하며 변함없는 충성심을 공급하고 있으며 이것이 경제난 등 내부적인 어려움을 견디게 하는 결정적 동인이다.<sup>23</sup>

경제학적 개념을 적용하면 북한의 개인우상화전략은 고수익(high return)을 창출한 성공적이고 고도화된 정치행위로 볼 수 있다. 견고한 개인숭배체제 아래서는 잠재적 정치라이벌에게 정권쟁취라는 목적함수에 또한가지의 제약조건(constraint)이 작용하는 것이며, 북한의 경우 이것이 넘을 수 없는 제약(binding constraint)인 것이다.

뿐만 아니라 우상화의 혜택은 후계자에게까지 이어질 수 있다. 즉, 권력승계 과정에서 발생하는 암투를 차단할 수 있는 것이다. 권력의 세습은 김일성주석이 단기적 이득을 생산하는 정책대신 초기비용이 많이 들고 즉각적인 효과를 기대할 수 없는 우상화를 생존전략으로 선택했는가에 대한 의문에 답을 준다. 장기적 혜택을 선택했다는 것은 그만큼 지도자가 미래에 대한 할인율(discount factor)이 크다는 것을 의미하고 결국 미래의 권력을 위해 현재의 소비를 희생한다는 것이다. 그러나 부자권력세습을 준비하고 있던 김일성으로서는 우상화에 대한 투자가 합리적 선택이다. 자신의 권력을 아들에게 세습하여 우상화의 효과를 전이했으며 권력의 세습으로 차우세스쿠와 같은 비극적 종말을 막을 수 있었다. 70년대초 우상화가 본격화된 시점과 권력세습 준비시기가 일치한 이유이다.

<sup>23</sup> 북한의 신정체제에 관해서는 이상우, “서론: 김정일체제의 특질,” 『북한40년』 (서울: 을유문화사, 1988), pp. 22~26; 김병로, 『북한사회의 종교성: 주체사상과 기독교의 종교양식비교』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 199~200; 전현준, 『김정일 리더십연구』 (서울: 민족통일연구원, 1994) 등 참조.

## VI. 결론: 포용, 억압, 이상화의 관계

북한은 앞에서 말한 세가지 변수 즉 포용(C), 억압(R), 이상화(D)의 수준을 내부외부위협에 대응하여 조절해왔다. 정권의 생존성( $\rho$ )은 포용, 억압, 이상화의 수준에 비례하고, 내부위협(E)과 외부위협(F)에 반비례한다. 포용과 억압의 한계효용은 체감하며 이로 인해 지도자는 선택의 문제에 직면한다. 북한정권은 내부외부위협의 변화 대응하여 이 변수들의 수준을 조절해 생존성을 유지해왔다.

이 세변수의 상관관계에 대해 역사적으로 고찰 결과, 포용과 억압은 대체적(substitutional) 정책선택임을 알 수 있다. 같은 수준의 권력을 생산함에 있어 생산요소인 포용과 억압의 투입은 등량곡선을 따라 대체함을 알 수 있다. 인지된 위협이 증대하면 정권의 생존성을 유지하기 위해 포용과 억압의 수준을 동시에 높였지만 인지된 위협의 변화가 없는 경우 포용과 억압의 수준은 반대방향으로 움직였음을 알 수 있다.

포용과 이상화는 대체적으로 보완관계(complementary)였다. 포용과 이상화의 수준은 같은 시기에 같은 방향으로 이동하였다. 당원의 증가율이 상승할 시기에 북한의 이상화수준도 같이 강화되었다. 특히 1970년대에 포용과 이상화의 수준을 동시에 높임으로 더 큰 권력과 충성심을 도출할 수 있는 토대를 만들었고 이는 80년대말 이후 생존성을 유지하는데 결정적 역할을 한 것으로 분석된다.

억압과 이상화의 관계는 서로 독립적이었음을 알 수 있다. 중요한 것은 이상화체제가 정치적 억압의 수요를 줄인다는 것이다. 정권에 대한 위협이 증가하면 지도자는 생존성을 유지하기 위해 억압의 수준을 높인다. 그러나 억압의 수준이 높아지면 소위 말하는 “독재자의 딜레마”<sup>24</sup>에 봉착한다. 독재자는 주민들이 진정으로 자신에 충성하고 있는지 확인 할 길이 없기 때문이다. 억압의 수준을 높이는 것은 일정정도까지는 정권의 생존성에 비례하지만 수준이 지나치면 주민봉기의 가능성을 높여 정권의 생존성을 현격히 낮추게 된다. 소련 및 동구 사회주의 국가들이 지나치게 억압을 수준을 높이는 바람에 민중의 봉기를 초래했고 결과적으로 공산정권은 붕괴한 것이다.

이론적으로 지도자의 최적선택은 주민들의 봉기에 이르는 직전 수준까지 억압의 수준을 높이는 것이다. 그러나 지도자는 그 지점을 알 수 없다. 그런데 이상화는 이러한 위험한 정책변수인 억압에 대한 수요를 현격히 낮춘다. 수십년

<sup>24</sup> Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship*, pp. 20~39.

에 걸친 우상화로 주민들이 세뇌되어 있기 때문에 굳이 억압의 수준을 높이지 않더라도 정권유지에는 어려움이 없기 때문이다.

북한은 우상화체제가 성립된 1970년대 중반이후 억압의 수준을 줄였음을 알 수 있다. 70년대말 이후에는 대대적인 숙청도 거의 진행되지 않았으며 정치범 수용소도 대부분 그 이전에 만들어 진 것이다. 우상화와 권력세습으로 김정일 정권의 등장 이후에도 지배엘리트의 구조에는 자연사 이외에는 거의 변화가 없으며 오히려 지도부의 노령화가 문제가 될 정도이다. 1977년 10월 권력세습에 반대하던 김동규 부주석의 숙청이 북한역사에서 마지막 정치적 숙청이다.<sup>25</sup> 이는 히틀러의 홀로코스트나 소련의 중국의 대학살과 비교된다. 스탈린은 2천만 명을 정치적 이유로 학살했고 모택동은 대약진운동으로 3천만명의 중국인을 죽음으로 몰아넣었다. 에티오피아의 전 대통령 멩기스투 하일레 마리암은 1977~78년의 ‘붉은 테러’ 기간에 수천명을 살해했다. 아우구스토 피노체트 칠레 대통령체제에서는 3천여명이 정치적인 이유로 살해되었다.

북한은 경우는 독재의 역사를 볼 때 이들 국가보다는 상대적으로 정치적 억압의 수준이 낮았음을 알 수 있다. 이는 수십년에 걸친 우상화전략을 선택하여 주민들의 자발적 복종 시스템을 구축했기 때문이다. 이데올로기 자체는 합리적 선택 범주에서 논하기 어려우나 이데올로기의 반복을 통한 세뇌는 합리적 선택의 틀에서 이해 할 수 있다. 결론적으로 북한은 강압적 복종을 위한 억압보다 자발적 복종을 유도하는 우상화와 포용을 더 많이 선택한 것이다. 다시 말해 북한은 높은 수준의 포용과 비교적 낮은 수준의 억압의 정책조합을 선택했고 이는 높은 수준의 우상화로 뒷받침되었음을 알 수 있다. 다만 이 논문은 탈북자 등 특정 집단에 대한 탄압 또는 인류 보편적 가치를 문제 삼는 북한 인권문제와는 접근이 다를 수 있음을 상기한다.

앞서 말한 대로 포용, 억압, 우상화 이 세변수가 사회주의국가의 붕괴에도 불구하고 북한이 생존할 수 있었던 주요한 원인이다. 따라서 이 세변수의 변동은 향후 북한의 생존성에도 영향을 미칠 수밖에 없다.

첫째, 북한은 지나치게 높아진 포용의 수준을 규제할 수 있는 수준으로 낮추려 할 것이다. 김정일 정권은 당원 대신 “선군정치”아래 군을 새로운 핵심그룹으로 대체하여 군을 동원한 정치선전, 경제개발, 사회통제를 꾀할 것이다. 그러나 당은 여전히 북한의 최고 권력통제 기구이다. 당원들 중에서도 차별화를 통

<sup>25</sup> 이종석, 『현대 북한의 이해: 사상, 체제, 지도자』, pp. 520~521.

해 보다 핵심적인 소규모의 세력에 해택을 집중하여 충성심을 도모할 것이다. 따라서 당과 군의 교집합중 총 인구의 3~5%가 새로운 핵심세력일 가능성이 높다. 포용정책의 적절할 수준이기 때문이다. 이 핵심세력의 진입장벽을 높여 희소성을 유지하고 지속된 수익창출을 부여하여 반대급부로 충성을 보장받으려 할 것이다. 다만 지속적인 경제난으로 충성집단에게 줄 경제적 보수가 줄기 때문에 일정정도 부패를 방조하여 이들이 다른 주민으로부터 경제적 이득을 빼앗도록 허용하고 있다.

둘째, 김정일 정권은 이상화의 효력이 지속되는 한 억압의 수준을 높이지 않을 것이다. 억압의 수준을 높이는 것은 내부 반발을 유발할 수 있는 위험한 정책선택이기 때문이다. 셋째, 김정일 정권은 이상화전략을 계속 추진할 것이다. 그러나 이상화를 지속하기 위해선 지속적인 투자가 필요하다. 이상화가 일회성 게임이 아니기 때문이다. 북한이 최근에도 “아리랑” 공연, 각종 조형물 건설 등 이상화에 계속 투자하는 것도 이 때문이다. 무엇보다 이상화가 효력을 내기 위해서는 폐쇄정책이 필수적이다. 사회를 외부로부터 완벽히 통제해야 이상화를 지속할 수 있다. 북한이 개혁 개방에 선뜻 나서지 못하는 이유이다. 이상화와 포괄적 개방은 병행할 수 없다. 북한이 만약 대대적인 개방에 나선다면 이는 이상화효과가 약화되었음을 의미한다.

다시 말해, 김정일 정권은 포용의 수준은 낮추고, 억압의 정도는 낮게 유지하며, 이상화는 지속시키는 방향으로 움직여 생존성을 유지하려 할 것으로 보인다. 역으로 이러한 방향과 반대의 움직임은 김정일 정권의 변화를 유도할 수 있는 방안이라 할 수 있다. 무엇보다 외부정보의 유입은 이상화전략을 어렵게 하는 핵심요소로 북한의 변화를 유도할 수 있는 최선의 방법이다.

■ 접수: 4월 29일 / ■ 심사: 5월 11일 / ■ 채택: 6월 8일



# 여성 새터민의 직업가치 연구: 북한에서 남한에 이르기까지의 맥락적 접근

박 정 란\*

I. 서론	V. 여성 새터민의 직업가치 형성 및 변화의 배경
II. 이론적 고찰	VI. 결론: 여성 새터민 진로지도를 위한 제언
III. 연구 방법	
IV. 여성 새터민의 직업가치 실태	

---

## Abstract

---

### Study on Female New Residence Seekers' Work Values: A Contextual Approach from North Korea to South Korea

The job problem of female new residence seekers is a core actor for them to adapt themselves to the South Korean society. Reflecting that, unlike male new residence seekers, the female counterparts are experiencing a job ceiling as 'women' in South Korea as well as North Korea. The job problem of female new residence seekers is required to be analyzed apart from men's cases. In this regard, this study focuses on the job problem of female new residence seekers.

The reasons for and the background of the changes in work values of the female new residence seekers include the process of their political socialization in North Korea, a deepened econom-

ic crisis in North Korea, school education in North Korea, capitalism they tasted in North Korea and a third country, information on the South Korean society, work experiences in North Korea and a third country and South Korea, social service experiences in South Korea, recognition of the South Korean society, discrimination, inferiority, and antagonism felt by them as a refugee in the South Korean society, intensification of family ties they experience after entering South Korea, uncertainty about aged people's declining years, and a career aptitude test they went through after entering South Korea.

**Keywords:** extrinsic work values, intrinsic work values, the background of changes in work values, value orientation, contextual approach

---

---

\* 서울대 통일연구소 선임연구원

## I. 서론

새터민들의 남한 입국이 2000년대 들어 급격히 증가하면서 그들의 남한 사회에서의 적응문제는 새터민 연구의 주요 연구주제가 되어 왔고, 그러한 연구들을 통해 새터민의 남한 사회 적응에 있어 가장 큰 난제이자 중요한 부분이 직업문제라는 지적이 지속적으로 있어 왔다. 특히 여성 새터민은 남성 새터민과 비교할 때, ‘탈북자’로서의 진로장벽(job ceiling) 외에도 ‘여성’으로서 갖는 또 다른 진로장벽에 부딪치고 있다. 즉, 남성 새터민에 비해 여성 새터민들은 북한의 직업 배치 과정에서 ‘성분’ 외에 ‘성별’에 따른 또 다른 차별을 경험해 왔고,<sup>1</sup> 사회주의의 혁명적 여성관을 모토로 하여 어머니로서, 아내로서의 가정 내 역할과 함께 사회경제적으로는 노동자로서의 역할 또한 강조되어왔다.

남한 입국 이후에도 여성 새터민들은 남성 새터민들에 비해 월평균 수입이 현저히 낮게 나타나고 있으며, 그들 대부분은 단기간 아르바이트 같은 비정규직이고, 강연이나 일용직 등을 수입원으로 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 여성 새터민들 사이에서도 자신들이 여성이기 때문에 취업 및 경제적 지원에서 남성에게 비해 불이익을 당하고 있다는 불만의 목소리가 낮지 않다.<sup>2</sup> 따라서 여성 새터민들이 북한과 남한 사회 구조 및 환경 속에서 부딪치는 구체적인 진로장벽은 무엇이며, 그러한 과정 속에서 여성으로서 형성될 수 있는 의식과 행위는 무엇인가에 대해 남성과 구분하여 보다 심층적인 분석의 필요성을 낳게 한다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에 여성 새터민 연구로 그 범위를 한정하여, 취업과 직업현장에서 나타나고 있는 여성 새터민들의 어려움과 부적응 문제의 원인을 가치중심적 접근을 통해 찾고자 하였다. 가치에 대한 연구는 인간의 행위와 밀접한 연관성을 갖고 있다는 데에 있어 중요한 연구의의를 지니고 있다. 즉, 사회학적 관점에서 가치를 경험적으로 연구하는 이유는 그것이 행위의 기준을 제공하여 주며, 자신을 다른 사람에게 표현하게 해주는 방법을 제시해 줄 뿐만 아니라, 스스로의 행위와 다른 사람의 행위를 판단하는 기준이 되기 때문이다.

<sup>1</sup> 민무숙 외, 『북한의 여성교육에 관한 연구』 (서울: 한국여성개발원, 2001), pp. 178~193.

<sup>2</sup> 이금순 외(2003)의 연구에서는 총 여성 응답자의 68.0%가 비정규직이었다. 북한이탈여성들의 월평균 수입은 남성들에 비해 많이 낮은 편이며, 취업보호제를 활용하여 취업한 적이 있는 여성들은 총 여성응답자의 18.8%에 불과하다. 이와 같은 결과는 북한이탈여성들이 여성이기 때문에 취업 및 경제적 지원에서 남성에게 비해 불이익을 당하고 있다는 추정을 가능케 한다고 지적하고 있다. 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 257.

또한 가치는 사고와 행위를 합리화시키는 데 있어서도 중요한 기능을 하는 것으로 밝혀진 바 있다.<sup>3</sup>

특히, 여성 새터민들의 북한에서 남한이라는 급격한 사회구조 변화 경험은 직업가치 지향의 불안정성을 우려하게 한다. 즉, 어떠한 가치도 공통가치(Common Value)나 지배적 가치(Dominant Value)로 받아들일 수 없는 가치의 불명료과 혼란을 겪을 수 있다는 것이다. 따라서 이러한 구조와 환경의 급격한 변화라는 그들의 경험과정의 맥락에 따라 여성 새터민들의 직업가치를 분석한다는 것은 그들에게서 현재 나타나는 문제점들을 파악하기 위한 기초 자료로서의 의미를 지닌다 하겠다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에 여성 새터민들이 북한에서부터 탈북과정을 거쳐 남한에 입국한 이후까지 경험에 대한 맥락적 접근(contextual approach)을 통해 여성 새터민들의 직업가치 변화 방향과 그 내용 및 원인을 분석하고자 한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 선행연구 검토와 본 연구의 의의

그 간 북한 주민과 새터민들이 지향하는 가치에 대한 연구 내용을 살펴보면, 직업가치 자체가 중심 주제로 다루어지기보다 가치관의 하위영역이 되거나, 북한의 노동정책 및 직업구조, 기술적 노동인력 연구의 일부분으로 다루어지면서 그 내용에 있어서도 가치의 개념이 종합적으로 체계화되지 못했다는 것을 발견할 수 있다.

직업가치에 대한 기존 연구의 주요 내용은 북한주민과 새터민의 근로동기, 선호 직업 및 직업위세(occupational status)로 나타나고 있다. 이러한 연구에서 지적된 북한주민과 새터민의 직업가치는, 우선 북한의 경제위기 이후 확산되기 시작한 물질주의, 소유주의, 개인주의 등과 관련한 내용들이다. 또한 선호직업 및 직업위신과 관련하여서는 정신노동이 선호되며, 3D업종·육체노동 기피 현상

<sup>3</sup> 이와 같이 여러 가지 기능을 수행하는 가치는 환경과 문화, 그리고 사회구조에 있어서 개인의 위치에 따라 다양한 개인적 경험을 통하여 학습되며, 일단 퍼스낼리티의 구성요소로서 내재화된 가치는 어느 정도의 지속성을 가지고 개인의 행위를 안내하는 역할을 한다.



이 나타나고 있다는 것이다.<sup>4</sup> 북한주민에게서 나타나고 있는 직업가치와 직업 위세의 이러한 특징들, 즉 물질주의와 사무직 선호는 새터민들에게도 나타나고 있다는 지적을 볼 수 있다.<sup>5</sup>

그러나 이상과 같은 북한주민과 새터민들의 직업가치 및 선호직업 등에 대한 내용들로는 이해하기 어려운 연구의 내용이 눈에 띈다. 즉, 새터민들의 직장에서의 부적응 원인으로 적성에 맞지 않는 업무 내용이 지적되고 있는 것이다.<sup>6</sup> 이러한 내용은 앞서 보았던 북한주민과 새터민들에게서 나타나는 물질주의, 소유주의, 개인주의 등이 확산된다는 분석과 더불어 적성과 흥미와 같은 다른 관점의 직업가치 개념 확대가 필요하다는 문제의식을 갖게 한다.

더욱이 새터민들의 입국이 늘어나면서 북한에서의 사회경제적 배경과 탈북 동기 등이 이전보다 다양화<sup>7</sup> 되는 양상이 나타나고 있다는 것은 그들의 가치지향 또한 다양화 될 가능성을 시사하며, 이에 대한 탐색의 과제를 낳고 있다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에 여성 새터민의 직업가치 개념을 확대하여 종합적·체계적인 분류를 시도하고자 한다. 본 연구의 논리로 선택한 맥락적 관점은 여성 새터민들의 직업가치 개념 확대와 체계화를 위한 시각을 제공한다. 즉, 맥락적 관점은 여성 새터민이 행위의 주체로서 환경과 상호작용하며 직업가치와 진로의사결정과정을 형성해 나가는 것으로 본다. 행위의 주체로서 여성 새터민을 바라보지 않는 한 북한이라는 통제적 구조 속에서 형성될 수 있는 직업가치란 한정적이고, 단편적일 수밖에 없다는 선입견에 머무를 수밖에 없고, 이에 따라 여성 새터민에게서 나타나는 직업가치 개념이 한정될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 본 연구는 맥락적 관점을 통해 여성 새터민이 환경과 구조 속에서 규정되기 이전에 행위의 주체로서 그들에게 형성될 수 있는 직업가치와 진로의사결정 유형의 가능성을 열어 놓겠다는 것이다.

<sup>4</sup> 서재진, 『또 하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』 (서울: 나남출판, 1995), pp. 237~269; 임순희, “남북한 여성의 가치관,” 『통일논총』 (숙명여자대학교 통일문제연구소, 1997), pp. 19~52; 김귀옥, 『북한여성들은 어떻게 살고 있을까』 (서울: 당대, 2000).

<sup>5</sup> 이영선·진우택, 『탈북자의 삶』 (서울: 오름, 1996), pp. 16~66.

<sup>6</sup> 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 pp. 199~200참조; 선한승 외, 『북한이탈주민의 취업실태와 정책과제 연구』 (서울: 노동연구원, 2005), p. 49.

<sup>7</sup> 북한인권정보센터(2006)의 연구 내용에 따르면, 1990년대 중반이후부터 2000년 초반까지 입국한 대부분의 새터민들은 북한에서의 식량부족과 경제적 어려움 때문에 탈출한 것으로 밝히고 있으나 현재 입국자들은 북한에서 경제적 고통을 받은 비율이 상대적으로 낮게 나타나고 있음을 지적하고 있다. 북한인권정보센터, 『새터민 여성·청소년 실태조사 보고서』 (통일부 연구용역보고서, 2006. 12), pp. 19~20

새터민의 직업가치 지향에 대한 원인 분석과 관련한 기존 연구에 있어서는 북한과 제3국, 남한에 이르기까지 이어지는 새터민의 삶을 맥락적으로 들여다 보지 못한 채 ‘북한 주민’, ‘새터민’ 연구가 각기 구분되어 이루어졌다. 그러한 연구 경향은 새터민의 진로에서 나타나는 의식과 행위를 해석함에 있어, 원인의 흐름을 밝히지 못한 채 표피적이고 분절적인 원인 분석에 그칠 수밖에 없는 한계를 낳게 된다.

본 연구는 이러한 한계를 극복하고자 여성 새터민이 남한 입국 이후 진로 과정에서 겪는 어려움과 부적응 문제의 보다 근본적인 맥락을 북한에서부터 찾아가 남한 입국 이후까지의 ‘흐름’ 속에서 파악하고자 한다.

## 2. 직업가치의 유형

직업가치는 학자들 간에 논의되는 관점과 연구의 목적 등에 따라 다양한 유형으로 분류되며 차이를 보여 왔는데, 주로 직업 선택에 있어 어떠한 가치가 행동 기준으로써 중시되는 가를 기준으로 직업가치의 유형들이 구분되고 있다.

그 가운데, 직업사회학, 산업심리학 분야에서 대체로 통용되고 있는 켈리버그(Kalleberg)의 직업가치 유형 구분과 그 내용을 살펴보도록 한다. 켈리버그는 일과 관련하여 여러 가지 특성이나 보상의 종류에 따라서 내적 직업가치관(intrinsic work values)과 외적 직업가치관(extrinsic work values)으로 나누었다.<sup>8</sup>

본 연구에서는 직업 가치 유형구분 가운데, 여성 새터민의 직업 가치 유형을 직업사회학, 산업심리학 분야에서 대체로 통용되고 있는 켈리버그의 정의에 따라 다음과 같이 조직하기로 한다.

즉, 직업 가치 하위영역의 구분은 우선 내재적 직업가치(intrinsic work values)

<sup>8</sup> 내적 직업가치관은 직업에 있어 일과 관련된 것들을 얼마나 중요하게 생각하는 가를 나타내는 것으로 그 내용으로는 일이 얼마나 흥미 있는가, 일을 하는데 있어서 어느 정도의 자율성을 가지는가 등이다. 외적 직업가치관은 임금, 후생복지, 직업 안정 등과 같은 일에 따르는 물질적 보상이나 조건을 얼마나 중요하게 생각하는 가를 나타내는 것이다. 켈리버그는 다른 연구들에서 내적 직업가치관과 외적 직업 가치관을 영합(zero-sum) 관계로 보아 직업에 있어서 물질적 보상을 중요하게 생각하는 사람은 일 자체의 내용을 덜 중요하게 생각한다는 경향과 달리 직업에 있어서 물질적 보상을 중요하게 생각하는 사람도 일 자체의 내용을 중요하게 생각할 수 있다고 본다. Arne L. Kalleberg and David Stark (1993), "Career Strategies in Capitalism and Socialism: Work Values and Rewards in the United States and Hungary," *Social Forces*, 72(1), pp. 181~198.

와 외재적 직업가치(extrinsic work values)의 두 영역으로 나누기로 한다. 내재적 직업 가치관은 여성 새터민들이 선호 종사 직업에 있어 일 자체에 의미를 부여하는 가치와 관련된 것이며, 외재적 직업가치관은 물질적 보상이나 명예 등 일을 통해서 얻게 되는 보상에 중요한 가치를 두는 가치 지향을 의미한다.

내재적 직업가치관과 외재적 직업가치관의 하위영역은 각각 다음과 같이 구성된다. 즉, 외재적 직업가치는 경제적인 도구, 권력추구, 개인주의와 사회인식을 중시하는 등 직업을 도구적 가치로 보는 측면이며, 내재적 직업가치는 자신의 적성과 흥미를 실현하여 자기능력을 발휘하고, 사회에 헌신하며, 인간관계를 중시하고 이상을 추구하며 직업을 통하여 발전을 이루므로 자기를 표현하고자 하는 직업 그 자체에 가치를 두는 것이다. 이러한 내용을 정리하면 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 본 연구에서의 직업가치 하위영역<sup>9</sup>

하위영역		내 용
외재적	경제우선	직업 선호에 있어(선택 시에) 부, 수입, 경제적 자립 등에 의하는 경향
	개인주의	직업 선호에 있어(선택 시에) 건강과 노후대책 등에 영향을 받는 경향
	사회인식중시	사회신분의 척도로서 주위의 평가를 고려하는 경향
	안정추구	직업 선호에 있어(선택 시에) 가정의 평화나 일신상의 안정을 추구하는 경향
내재적	자기능력	자신의 흥미, 적성, 성격에 의해 일이나 직업을 선호(선택)하는 경향
	사회·국가 헌신	일이나 직업을 사회·국가적 봉사라는 입장에서 보람을 찾는 경향
	인간관계중심주의	인간관계를 중시하고 사회구성원의 임무를 우선 고려하는 경향
	자기표현	일을 통하여 자신을 표출하려는 경향

<sup>9</sup> 본 연구에서 사용한 직업가치 개념의 하위영역 내용 및 정의는 김병숙 외, 『한국인의 직업 의식조사』 (서울: 한국직업능력개발원, 1997)에서 사용한 개념들을 토대로 하여 작성하였음을 밝혀둔다.

### Ⅲ. 연구 방법

#### 1. 연구 논리

본 연구는 여성 새터민의 북한과 제3국, 남한 입국 이후의 직업가치 변화와 그 요인에 대해 맥락적 접근을 통해 살펴보았다. 맥락주의(Contextualism)는 진로선택과 진로발달이론 가운데 최근 새로이 부각되고 있는 이론으로 진로연구와 진로상담을 위한 맥락상의 행위설명을 확립하기 위해 구안된 방법으로 구성주의(Constructivism)의 철학적 입장을 토대로 한다.<sup>10</sup> 맥락적 접근(contextual approach) 가운데서도 홀(Hall, 1916) 등에 의해 효시를 이루고 있는 전생애 발달적 접근(Life-span approach)의 중요성이 논의되면서 강력하게 대두되고 있다.<sup>11</sup> 홀(Hall, 1916) 등이 효시를 이루는 전생애 발달적 접근은 그 간의 발달이론이 아동기에만 관심영역이 집중되어 있음을 비판하면서 개체 발생의 전 과정을 통해 나타나는 발달적 변화의 역동적 본질을 강조한다. 또한 환경과 구조가 변화함에 따르는 행동의 적응성(adaptability)과 가역성(reversibility)에 관심을 갖는다.

본 연구에서는 맥락적 접근 가운데 전생애 발달적 접근을 연구 논리로 활용하였다. 여성 새터민의 북한에서부터 남한에 이르기까지의 구조 변화 과정에서 직업가치의 맥락상의 설명과 여성 새터민들의 직업가치의 발달과정과 그 내용을 담기 위한 중요한 논리를 제공하기 때문이다. 특히 본 연구는 여성 새터민들을 구조 속에 한정된 개체로 보지 않고, 그들의 발달적 변화와 반응에 초점을 두고 있어 맥락적 접근의 논리와 일치하고 있다.

#### 2. 연구 방법

##### 가. 문화기술적 연구

질적연구방법의 하나인 문화기술적 연구는 매개의 역할을 읽어내는 연구라는 측면에서 앞서 살펴 보았던 맥락적 접근의 논리와 일치하며, 본 연구를 위한 구체적인

<sup>10</sup> 김병숙 외, 『직업심리학』 (서울: 박문각, 1999), p. 245.

<sup>11</sup> William C. Crain, *Theories of development: Concepts and Applications* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 2000), pp. 271~296.

연구 방법을 제시할 수 있을 것이다. 질적연구방법의 하나로서 본 연구에서 사용된 문화기술적 연구(Ethnography)는 인류학적 전통에서 발전된 것으로 연구대상자의 관점에서 인간 및 인간 집단들의 문화 및 문화에 관련된 면을 기술하는 연구양식을 말한다.<sup>12</sup> 본 연구에서는 문화기술적 연구(Ethnography)<sup>13</sup>방법 가운데 심층면접법(In-dept Interview)을 주요 연구 방법으로 한다. 심층면담 방법은 “관찰할 수 없는 과거의 사건, 연구자가 이해할 수 없는 관찰 내용, 관찰만으로는 도저히 알 수 없는 제보자의 생각, 의도, 감정 등에 대해 알고자 할 때 유용”<sup>14</sup>하므로 연구자가 제보자의 관점을 이해할 수 있게 해준다. 본 연구에서 심층면접법을 택한 것은 여성 새터민들의 사례에 따른 직업 가치 지향의 차이와 공통점, 그리고 직업 가치의 북한에서부터 남한에 이르기까지의 변화와 요인을 분석하기에 유용하다는 판단에서였다. 여성 새터민의 직업 가치가 북한에서 남한에 이르기 까지 어떠한 변화를 겪고 있으며, 그러한 가치가 북한, 제3국, 남한을 거치면서 어떠한 요인에 의해 변화되는가에 대한 연구가 전무한 상태에서 질적 연구가 양적연구에 비해 효과적이라는 판단에 의한 것이다.

## 나. 자료 수집 및 분석절차

본 연구에서는 주제보자(key informant)를 선정하고 본격적인 자료수집에 들어가기에 앞서 3명의 새터민과 1명의 새터민 직업훈련 지원 NGO 담당자와의 예비적 면담을 실시하였다. 예비적 면담을 통해 면담 내용들이 여성 새터민들의 직업 가치 변화를 담아 낼 수 있다는 것을 확인하였고, 질문 내용의 보강과 질문시 사용하게 될 어투나 단어의 보정 등이 이루어졌으며, 이를 기초로 하여 연구 주제를 보다 구체화 시키고 심층면접 내용의 질을 향상시킬 수 있는 면접 질문지의 내용을 구성하였다.

그 이후 주제보자선정이 이루어졌는데, 본 연구에서는 준거적 선택<sup>15</sup> 방법

<sup>12</sup> R. Bogdan & S. K. Biklen, *Qualitative research for education: An introduction to theory and methods* (2nd ed.) (Boston, MA: Allyn & Bacon, 1992), p. 3.

<sup>13</sup> 문화기술적 연구방법은 인류학적 전통에서 발전된 것으로 연구대상자의 관점에서 인간 및 인간 집단들의 문화 및 문화에 관련된 면을 기술하는 연구양식을 말한다. *Idid*, pp. 38~40.

<sup>14</sup> 홍용희, “참여관찰과 심층면담: 연구자와 연구대상자의 관계,” 『교육과학연구』 제28집 (이화여자대학교 사범대학 교육과학연구소, 1998), pp. 113~129.

<sup>15</sup> 질적 연구는 “모집단을 소규모로 설정하고 그 모집단 내의 모든 사례를 총체적으로 연구하거나, 양적 연구의 ‘확률적 표집’과 성격이 다른 ‘준거적 선택’을 통해 연구사례를 선정한다.” (Goetz & LeCompte, 1984); 조용환, “질적연구와 양적연구,” 『교육연구의 질적 접근,

중 할당선택을 통해 주제보자를 선정하였다. 할당선택이란 모집단의 하위집단을 확인한 다음 각각 몇 사례씩 할당하여 선택하는 방법이다. 이 연구에서는 국내 입국한 전체 여성 새터민을 모집단으로 하여, 모집단의 하위집단으로 연령별로는 20대에서 60대까지의 다양한 연령에서 몇 사례씩을 선정하였다. 특히 여성 새터민의 북한에서 남한에 이르기까지의 직업 가치 변화를 포착하고 그러한 과정에서의 사회적 맥락을 이해하기 위해서 제보자의 사회계층과 취업경험 등을 고려하여 각 하위집단에 사례들을 할당하였다.

위와 같은 선정 기준을 중심으로 하여, 면접 초기에는 평소 친분이 있던 새터민을 시작으로 참가자의 지인으로 소개가 연결되는 ‘눈덩이 굴리기 전략’(snowballing strategy)을 활용하였다. 면담 자료의 질을 결정하는 가장 핵심적인 요인은 면담자와 제보자의 상호 조화의 정도와 관계의 깊이라고 할 수 있기 때문이며, 더욱이 본 연구의 응답 내용이 면접 대상자의 개인사적 내용과 밀접한 연관성을 갖고 있어 면담자와의 신뢰감 형성이 무엇보다 중요하다고 판단했기 때문이다.

심층면접은 2004년 7월부터 11월까지 4개월간에 걸쳐 예비적 면담을 포함하여 35명의 여성 새터민과 한 명의 새터민 지원단체 담당자와 이루어졌다. 면담의 유형은 제보자의 수에 따라 개별 면담과 집단 면담으로 나눌 수 있는 바, 본 연구의 주제는 제보자의 개인적 경험에 기초한 내용이 주를 이루므로 면담자와 제보자의 1:1 개별 면담으로 이루어졌다. 제보자의 사회경제적 특성을 정리하면 <표 III-1>과 같다.<sup>16</sup>

<표 III-1> 연구참여자 개요

사례번호	연령	탈북 시기	남한내 입국시기
P1	41	2000년 10월	2000년 10월
P2	23	1997년	2001년
P3	49	1997년	2001년
P4	42	2001년	2001년
P5*	43	새터민 지원 자원봉사자	

<sup>16</sup> 그 방법과 쟁점』(교육인류학연구회 1998년 춘계 학술대회 자료집), pp. 3~24에서 재인용. 연구 참여자는 P5\*의 경우 남성이며, P5\*를 제외하고 모두 여성으로 성별을 따로 표기하지 않았다. 사례 번호 앞의 P(pre-test)는 면접 내용과 설문 문항 구성을 위해 31명과의 면접 전 사전 면접이 이루어졌던 사례 5명에 한에 붙여졌다. 이후부터 사례 P1, P2..., 사례 1, 사례 2... 등으로 면접 대상자를 칭하기로 한다.

번호	사회경제적 배경						
	출생년도	탈북시기	남한입국시기	북한 최종학력	남한 최종학력	결혼여부/ 가족 수	주소득자/ 월소득
1	1983	1998년 2월	2002년 11월	중4	고·대검, 대학 준비	미혼/5	아버지/100-149
2	1985	1998년 11월	2002년 5월	중졸	고입합격	미혼/4	아버지/250-299
3	1985	2002년 8월	2002년 12월	대졸	.	미혼/2	어머니/100-149
4	1965	2001년 1월	2003년 10월	중학교졸	.	기혼/4	없음/100-149
5	1946	1997년 8월	2002년 12월	중졸	.	기혼/4	없음/50미만
6	1967	1997년 12월	2001년 11월	중졸	.	기혼/5	남편/100-149
7	1983	2001년 8월	2004년 5월	전문대졸	.	미혼/2	없음/50-99
8	1967	2002년 9월	2002년 11월	중졸	.	기혼/3	없음/50
9	1982	1997년 8월	2002년 12월	중졸	.	미혼/4	없음/50-99
10	1982	2003년 5월	2004년 4월	중졸	대입준비 (간호대)	미혼/1	없음/50
11	1957	1998년 5월	2001년 5월	전문대졸	.	기혼/4	남편/150-199
12	1958	2000년 1월	2001년 4월	중졸	.	기혼/4	남편/100-149
13	1949	1997년 10월	2004년	중졸	.	기혼/2	본인/90-100
14	1956	1997년 5월	1997년 5월	전문대졸	.	기혼/4	본인/100-149
15	1983	1999년 1월	2001년 6월	소학교졸	고·대검, 대 학준비	미혼/5	아버지/100-149
16	1950	1997년 7월	1999년 10월	전문대졸	.	기혼/4	없음/50-99
17	1941	1997년 8월	1997년 9월	대졸	.	기혼/4	없음/100-149
18	1971	2001년 2월	2001년 5월	전문대졸	대재(한양대)	기혼/2	없음/50-99
19	1978	1999년 12월	2002년 4월	대졸	대재	미혼/5	엄마, 15-199
20	1961	1994년 12월	1996년 7월	대졸	.	기혼/3	본인/80
21	1973	1999년 4월	2002년 3월	중졸	.	기혼/3	본인, 50-99
22	1966	1997년 9월	1999년 7월	전문대졸	.	기혼/3	남편/50미만
23	1952	1998년 2월	2002년 6월	중졸	.	기혼/4	없음/50-99
24	1937	1998년 10월	1999년 1월	소학교졸	.	기혼/5	사위/50-99
25	1958	1998년 6월	2003년 1월	중졸	.	기혼/4	없음/100-149
26	1980	.	.	중졸	대재	미혼/5	.
27	1975	1997년 8월	2003년 8월	대졸	.	기혼/3	남편/200-249
28	1953	1998년 1월	2002년 3월	중졸	.	기혼/4	본인/100-149
29	1977	2001년 8월	2001년 5월	중졸	전문대재	미혼/1	/50-99
30	1964	1997년 10월	1999년 11월	중졸	.	기혼/3	없음/50-99
31	1965	2003년 9월	2003년 11월	중졸	.	기혼/3	없음/50-99

## 다. 자료의 분류와 관리

심층면접 결과는 객관적인 자료수집을 위해 면접 대상자의 언어 표현과 내용을 그대로<sup>17</sup> 기록하고자 하였다. 자료의 분석<sup>18</sup>은 영역분석하기, 분류분석하기, 성분분석, 그리고 주제분석하기<sup>19</sup>로 구성<sup>20</sup>된다. 여기서 분석은 이미 가지고 있는 어떤 문화적 주제(cultural theme)나 준거의 틀(frame of reference)로 현상을 설명하려는 것은 아니라 새터민과의 인터뷰를 통해 새로이 주제(term)를 찾고자 하였다.

마지막으로 질적연구의 중요한 특징을 되짚는 것으로 연구 방법에 대한 설명을 마무리하고, 앞으로의 연구 내용에 대한 이해를 도모하고자 한다. 질적연구가 추구하고자 하는 중요한 목표 가운데 하나는 사람, 사물, 현상에 범주화나 수량화가 가해지기 이전의 상태, 즉 ‘있는 그대로(Ding an sich; as it is)’의 상태에 최대한 접근하고자 한다는 것이다. 따라서, 고정관념을 깨고 기존의 가설과 이론을 최대한 유보한 채 연구에 임한다. 바꾸어 말하면 양적 연구에서는 연구자가 설정한 가설의 타당성을 검증하는 “설득의 맥락(the context of persuasion)”에서 연구가 진행되는 반면에, 질적 연구에서는 현자인 특유의 가설과 이론을 탐색하는 “발견의 맥락(the context of discovery)”에서 연구가 진행된다.<sup>21</sup> 본 연구에서는 이러한 질적연구의 지향점에 대한 인식을 바탕으로 문헌 고찰을 통해서 선행연구와 관련 이론들을 정리하여 제시하되 선험적 분석틀에 무리하게 면담자료를 대입한다거나, 이론의 도식적 빌리기를 거부하고, 질적 연구 자료에서 가설과 이론을 탐색하는 ‘발견의 맥락’에서 연구를 진행하였다.

<sup>17</sup> ‘말 그대로의 기록 원칙’(verbatim principle), ‘구체적 언어의 기록 원칙’(the concrete principle), 그리고 ‘언어 분별원칙’(language identification principle) 등을 활용.

<sup>18</sup> 여기서 분석을 한다는 것은 어떤 유형(pattern)을 찾는 것을 의미한다.

<sup>19</sup> 영역분석이라 함은 활동, 행위자, 그리고 그들의 관계 등의 범주를(categorization) 밝히는 일이다. 즉 의미를 범주화하는 일이다.

<sup>20</sup> James P. Spradley, 『문화탐구를 위한 참여관찰방법』 (서울: 대한교과서주식회사, 1988), pp. 87~164

<sup>21</sup> (Glaser & Strauss, 1969); 조용환, “질적 기술. 분석. 해석”에서 재인용.



## IV. 여성 새터민의 직업가치 실태

### 1. 직업가치 실태: 지속과 변화

본 연구에서는 여성 새터민의 북한과 남한에서의 희망직업 응답을 통해 그들이 지향하는 직업가치를 파악하고자 하였다. 이는 과거 북한에서 지향한 직업가치에 대한 기억을 보다 분명히 떠오르게 하기 위한 방안이었다. 즉, 북한에서의 희망직업과 그 희망직업에 반영된 직업가치를 응답하게 하는 이중의 과정을 통해 제보자들이 북한에서 지향했던 직업가치가 과거의 기억이라는 데서 오는 응답의 오류를 최소화 하고자 한 것이다.

이러한 이중의 과정을 통해 여성 새터민들이 지향한 직업가치는 다음과 같이 구분 될 수 있다. 우선 북한에서 내재적 직업가치·외재적 직업가치를 지향한 사례들로 크게 양분될 수 있다. 구체적인 구분 내용을 보면, 북한에서 내재적 직업가치 지향 사례들이란, 북한에서의 희망직업을 생각하게 된 배경의 1-3 순위까지 모두 내재적 직업가치의 하위영역-자기능력가치, 인간관계중심가치, 자기표현가치, 사회헌신가치 등-이거나 1~3순위 중 내재적 직업가치의 하위영역이 두 가지 이상을 차지하거나, 1순위를 차지하고 있지만, 나머지는 외재적 직업가치의 하위영역으로 응답한 사례들이다. 외재적 직업가치 지향은 이러한 내용의 역의 경우이다. 이러한 응답과정 속에서도 북한에서의 희망직업 응답 기준을 판단하기 어렵다거나 기억이 나지 않는다고 대답한 사례들의 경우(사례 9, 24), 임의로 기억을 도출하고자 하지 않고 무응답으로 처리하였다.

이상의 과정을 통해 본 연구에서의 여성 새터민의 북한에서 남한에 이르기까지의 전체적인 직업가치 변화와 지속의 내용을 정리하면 다음과 같다.

즉, 직업가치의 지속은 북한에서 남한으로 오면서 북한에서 내재적 직업가치를 지향한 사례들은 내재적 직업가치, 북한에서 외재적 직업가치를 지향한 사례들은 외재적 직업가치를 지향하게 되는 경향을 보인다는 것이며, 직업가치의 변화는 직업가치 하위영역 수준에서 논의할 수 있는데, 북한에서 보다 남한 입국 이후 직업가치의 뚜렷한 지향성이 사라지고, 다양한 가치 지향성이 나타나는 것으로 분석될 수 있다.

또한 전체 사례들이 북한에서 보다 남한에 입국해서 내재적 직업가치 보다 외재적 직업가치를 중요시 하게 되는 것으로 나타나고 있다. 구체적인 직업가

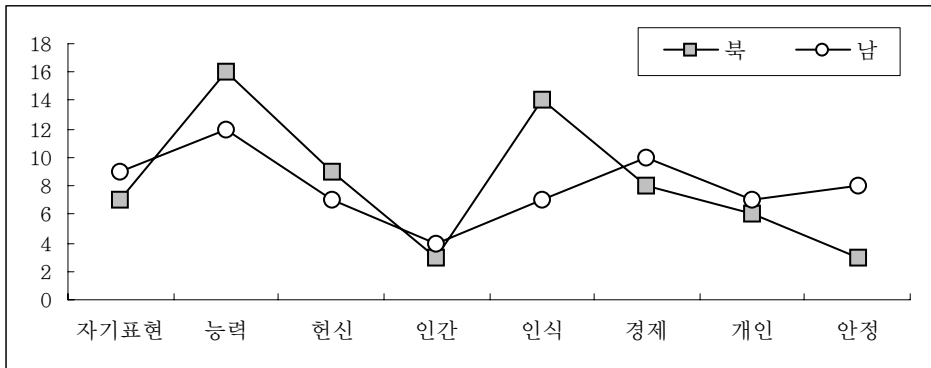
치 하위영역으로는 외재적 직업가치 가운데 경제우선가치, 안정추구가치가 중요시 되며, 개인주의 또한 상승하고 있다. 반면 내재적 직업가치 가운데, 인간관계중심가치만이 큰폭의 상승세를 보이거나 심층면접결과를 통해서 볼 때, 인간관계 그 자체의 중요성 보다 북한에서의 ‘인맥’으로 인한 취업 인식의 지속과 남한 사회에서도 취업에 ‘인맥’이 중요하다는 인식에서 비롯된 ‘수단적’ 의미라는 측면에서 내재적 직업가치의 의미로서 보기 어렵다는 것을 알 수 있었다. 따라서 전체적으로 여성 새터민들의 직업가치는 북한에서 남한으로 오면서 외재적 직업가치 지향의 변화 흐름을 보인다는 것으로 분석될 수 있다.

<표 IV-1> 여성 새터민의 북한과 남한에서의 직업가치 하위영역의 변화

사례 번호	선택한 직업가치 하위영역 내용	
	북한(1-2-3순위)	남한(1-2-3순위)
1	자기능력-사회현신-사회인식중시	자기능력-인간관계중심-자기표현
2	사회인식중시-경제우선-안정추구	경제우선-사회인식중시
3	자기능력-사회현신-개인주의	자기표현-개인주의-경제우선
4	사회인식중시-안정추구-개인주의	경제우선-안정추구-개인주의
5	사회인식중시-자기능력	사회현신-자기능력
6	자기능력-사회인식중시-사회현신	안정추구-사회인식중시-인간관계중심
7	사회인식중시-자기표현	자기능력-자기표현
8	개인주의	사회현신-자기능력
9	.	안정추구-자기표현
10	자기능력-자기표현-인간관계중심	자기능력-개인주의-안정추구
11	자기능력-경제우선-자기표현	안정추구-자기능력-인간관계중심
12	자기능력-자기표현-경제우선	안정추구-경제우선-개인주의
13	경제우선-자기능력-인간관계중심	경제우선-인간관계중심-자기능력
14	자기표현-자기능력-사회현신	자기표현-인간관계중심-자기능력
15	자기능력	자기능력-자기표현
16	사회인식중시-사회현신	인간관계중심-사회현신
17	사회인식중시-사회현신-자기능력	경제우선-인간관계중심-사회인식중시
18	자기능력-사회인식중시-사회현신	자기능력-사회현신-인간관계중심
19	자기능력-사회인식중시-사회현신	사회인식중시-자기표현-인간관계중심
20	경제우선	안정추구-인간관계중심
21	자기능력-사회현신	안정추구-개인주의
22	사회인식중시-자기표현	안정추구-경제우선-사회인식중시

23	경제우선-인간관계중심-개인주의	경제우선-인간관계중심-개인주의
24	.	경제우선-개인주의-사회헌신
25	사회인식중시-경제우선-개인주의	사회인식중시-사회헌신-경제우선
26	자기능력-안정추구-자기표현	사회인식중시-자기표현-인간관계중심
27	자기능력-자기표현-사회인식중시	자기능력
28	자기능력-사회헌신-자기표현	자기능력-사회헌신-자기표현
29	사회인식중시-경제우선-안정추구	사회인식중시-경제우선-인간관계중심
30	사회인식중시-자기능력	개인주의-경제우선
31	사회인식중시-개인주의	자기표현-사회헌신

<그림 IV-1> 여성 새터민의 북한과 남한에서의 직업가치지향 비교



## 2. 직업가치 유형

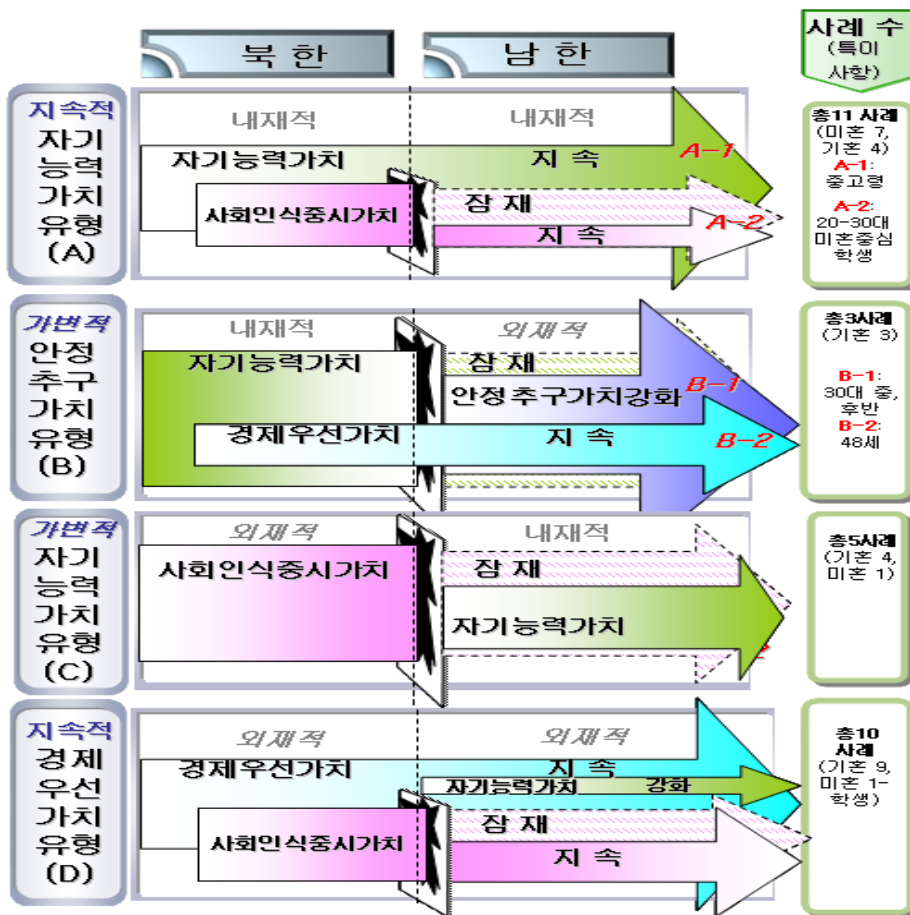
본 연구에서는 직업가치 지속과 변화의 내용을 토대로 하여 여성 새터민의 직업가치 유형화를 시도하였다. 여성 새터민의 직업가치 유형이 어떻게 조직될 수 있는가에 대해 살펴본다면, 본 연구에서는 여성 새터민의 직업가치 유형을 크게 네 가지로 구분하였다.

그 구분은 ①지속적 자기능력가치 유형(북: 내재적 직업가치→남: 내재적 직업가치), ②가변적 안정추구유형(북: 내재적 직업가치→남: 외재적 직업가치), ③가변적 자기능력가치 유형(북: 외재적 직업가치→남: 내재적 직업가치), ④지속적 경제우선가치 유형(북: 외재적 직업가치→남: 외재적 직업가치)이었다.

이들을 구분한 기준은 우선 북한에서 지향한 직업가치의 지속성과 변화에 의한 것이었다. 즉, ①지속적 자기능력가치 유형은 북한에서 내재적 직업가치를 지향한

사례가 남한에서도 내재적 직업가치를 지향 한 경우이며, ②가변적 안정추구유형은 북한에서는 내재적 직업가치를 지향하였으나 남한에서는 외재적 직업가치로 변화한 유형이다. ③, ④유형은 북한에서 외재적 직업가치를 지향하였으나, ③가변적 자기능력가치 유형은 남한에서는 내재적 직업가치로 변화한 유형이며, ④지속적 경제우선가치 유형은 북한에서부터 남한에 이르기까지 외재적직업가치로 지속되는 유형이다.

<그림 IV-2> 여성 새터민의 직업가치 유형 구분



\* 총 31사례 중 2사례는 “북: 기억안남→남: 외재적 직업가치” 지향사례로 유형화에서 제외

‘지속적(sustainable)’, ‘가변적(changeable)’은 이러한 지속과 변화의 의미를 반영하고 있으며, 자기능력가치, 안정추구가치, 경제우선가치는 각 유형별 사례들이 중요한 직업가치로 응답한 내용을 반영한 것이다. 이는 심층면접 결과 진로의사결정 과정과 유의미한 관계를 갖고 있는 가에 대한 판단이 반영된 개념이다. 가변적 안정추구가치 유형의 경우 남한 입국 이후에 사회헌신가치를 해당 사례들이 모두 중요하다고 응답하는 경향을 보였지만, 심층면접결과 사회헌신가치는 안정추구가치에 비해 중요한 영향을 갖고 있지 못한 것으로 나타났다. 따라서 여성 새터민의 응답과 심층면접결과에서 나타난 유의미성을 바탕으로 진로의사결정과 우세한 상호작용을 하고 있는 직업가치를 선정하여 명명하였다.

## V. 여성 새터민의 직업가치 형성 및 변화의 배경

### 1. 북한에서의 경험과 직업가치

#### 가. 정치사회화: 사회헌신가치·사회인식중시가치 강화

우선, 북한에서의 지도자와 국가, 사회에 대한 헌신을 강조하는 북한의 정치사회화 내용은 여성 새터민들이 북한에서 사회헌신가치를 중요하게 생각하는 계기가 되고 있었다. 즉, 북한에서 형성된 국가와 사회, 지도자에 대한 충성심이 사회헌신가치로 나타나고 있는 것이다. 사례 1의 경우 북한에서 교사가 되는 것이 꿈이었다. 교사가 되고 싶었던 가장 큰 이유는 적성과 흥미를 발휘하고자 하는 자기능력가치가 중심이 되었고, 이와 더불어 당시 ‘김일성, 김정일 사상’, ‘사회주의 물에 빠져’ 있을 때라 ‘나라 발전’에 기여하고 싶었다고 해 북한에서의 정치사회화 영향을 시사했다.

또한 북한의 ‘사회정치적생명체론’의 내용이 개인적 차원에서 해석되어 개인의 사회적 인정과 명예를 중시하는 인식 형성의 바탕이 된다는 것을 알 수 있었다. 사례 17이 북한에서 어릴 적부터 꿈꾸었던 직업은 건설기술자였다. 건설기술자가 되고 싶었던 데에는 건설기술자가 당시 사회적 위신이 높게 인식되었으며, 건설기술자가 되어 나라를 위하다 ‘이름’을 남기고 싶었다는 것이 사례 17의 생각이다. 이러한 내용은 북한에서의 ‘정치사회적생명체론’의 내용이 내면화된 것을 알 수 있다.

(북에서) 왜 그랬냐면 중학교 졸업한 게 56년도 였는데, 막 건설기술자를 요구하고, 사회적 존경심이 있었기 때문에, 그리고 건설공업 중에도 힘든 거였는데, 그런데 내가 학과 성적이 좋아서, 갈 수 있었고... 내가 나라를 위해서 설계 구도물 만들어서... 사람은 이름을 남긴다고, 명예와 관계된 거지... (사례 17)

그러나 사례 17은 또 다른 말을 통해 “국가를 위한다”는 것이 말로만 “위장”하는 것일 뿐 ‘가족’, ‘개인’이 중요함을 강조했다. 이러한 맥락에서 본다면 사례 17이 앞서 말한 나라를 위한 ‘명예’도 ‘가족’과 ‘개인’을 위한 것으로 생각할 수 있다. 사례 17은 북한에서의 정치사회화의 내용이 ‘겉으로는’ ‘위장’되어 내면화된 것으로 나타나나, ‘제일 중요’한 것은 개인과 가족을 위한 것임을 강조하고 있다. 이는 북한에서의 정치사회화의 내용 가운데서도 국가에 대한 헌신의 내용은 실질적으로는 제외되고 개인의 명예를 위한 것으로 재해석되어 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 사례 17이 지향하는 사회인식중시·가치관 개인적 차원의 ‘명예’인 것이다. 이처럼 북한의 정치사회화의 내용은 여성 새터민의 내재적 직업가치와 외재적 직업가치 형성 모두에 영향을 주는 요인으로 나타나고 있는 것이다.

#### 나. 경제위기 심화: 경제우선가치 강화, 사회헌신가치·자기능력가치 약화

두 번째는 북한의 경제위기 심화로 인해 나타난 직업가치 변화를 살펴볼 수 있다. 북한의 경제위기로 강화된 직업가치는 외재적 직업가치인 경제우선가치이며, 약화된 직업가치는 내재적 가치인 사회헌신가치와 자기능력가치로 나타나고 있어 경제위기는 여성 새터민들의 북한에서의 내재적 직업가치 지향을 소원하게 하는 요인으로 나타난다는 것을 알 수 있다. 또한 강화된 직업가치와 약화된 직업가치 간의 상호 반작용을 발견할 수 있었다. 경제위기가 심화되면서 경제우선가치가 강화되고 상대적으로 자기능력가치와 사회헌신가치는 약화되고 있어, 내재적 직업가치와 외재적 직업가치 간의 대립적 상호작용이 나타나고 있는 것이다.

사례 13은 북한에서 어릴 적 꿈이 “교원”이 되는 것이었다. “교원질”을 하고 싶었던 데에는 사례 13이 자신의 능력을 발휘하고자 하는 가치가 반영된 것임을 알 수 있다. 이와 같이 어릴 때에 자기능력가치를 지향했던 사례 13이지만 경제위기가 심화되면서 자기능력가치를 비롯해 사회헌신가치가 약해지고 반면

경제우선가치가 중요 가치로 부각된다는 것을 알 수 있었다.

사례 13은 경제위기가 심화된 1990년대 이래 북한 주민들의 직장에서의 직무 태도가 더욱 해이해지게 되었다고 한다. 사례 13 또한 “제 집 굶어 죽고 있는데, 사회적 헌신이 뭐가 필요있어요!”라며, 사회헌신가치 지향에 대한 무의미를 반문하며, 경제우선가치 지향을 나타냈다. 이와 같이 북한의 경제위기는 여성 새터민들의 자기능력가치, 사회헌신가치를 약화시키고 경제우선가치를 중요시하는 방향으로 가치변화를 가져오는 요인이 된다는 것을 알 수 있다.

그 외의 사례들을 통해서도 경제위기를 겪으면서 경제우선가치를 중요하게 생각하게 되고, 반대로 자기능력가치, 자기표현가치 등에 대해서는 점차 무의미하게 느껴지게 되는 것을 볼 수 있었다. 점차 무엇이 되고 싶다는 생각은 희미해져 가고, 직업배치과정 또한 아무런 의미도 갖지 못하게 된다.

## 2. 북한 및 제3국에서의 남한 사회에 대한 새로운 정보 인식: 경제 우선가치 강화

여성 새터민들은 북한에서 중국을 오가는 친척에게서나 방송 수신으로 남한 사회에 대한 정보를 접하게 되면서 경제우선가치가 강화되고 있었다. 또한 제3국에서 접하게 되는 남한 방송을 통해서도 경제우선가치가 강화되고 있다는 것을 발견할 수 있었다. 특히 그들은 남한에 대한 새로운 정보를 북한과 제3국에서 접하게 되면서 북한에서 지금까지 자신들이 믿고 있었던 사실들이 거짓이었다는 혼란에 휩싸이면서 경제우선가치로의 변화가 급격히 나타나고 있는 것을 볼 수 있었다. 이러한 ‘거짓’과 ‘진실’ 사이에서의 충격과 그러한 과정에서의 가치의 급격한 변화는 다른 가치보다 경제우선가치에 몰두하게 되는 경향으로 나타나게 된다는 것을 발견할 수 있었다. 즉, 지금까지 북한에서 ‘속고 살았다’는 생각을 갖게 되면서, 국가와 지도부에 대한 신뢰를 잃고 그 간 갖고 있었던 사회헌신가치를 지양하게 되는 것이다. 그에 반해 이제 ‘국가, 사회 보다 나 자신을 위해 살아야 한다, 그러기 위해서는 돈을 열심히 벌어야 한다’는 생각의 흐름을 통해 경제우선가치가 나타나고 있었다. 다음 사례 30의 이야기를 들어보자.

국가보다도 개인이 더 중요한거 아닌가... 북한에서는 국가 위해서 살았는데, 여기서서는 오직 나를 위해서 살잖아요. 중국에 와서부터... 진짜 국가 위해서 살아야 하는 줄 알았죠. 나 자신 보다도, 김정일, 김일성을 위해서... 중국에서 남한 방송 듣

고, 사람들 말듣고 북한에서 속고 살았다는게 그렇게 후회되더라고요. 한주일만에 바뀌었어요. 중국 땅에 와서 연길을 딱 돌아봤거든요. 현실이 너무 틀린거예요. 남한은 중국보다 더 잘산다는 거예요. (사례 30)

### 3. 북한과 제3국, 남한에서의 직업경험 및 남한에서의 사회봉사경험: 사회헌신가치·자기능력가치·경제우선가치 강화

여성 새터민들의 북한과 제3국, 남한에서의 직업경험은 내재적직업가치 가운데, 사회헌신가치와 자기능력가치 지향의 계기가 되며, 외재적직업가치로는 경제우선가치에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 북한에서 미용일을 했던 사례의 경우 미용일을 배워나가는 과정을 통해 일에 적성과 흥미를 느끼면서 자기능력가치에 대한 중요성을 인식하게 된 것으로 나타났다.

또한 제3국에서의 직업경험(간호경험)과 남한에서의 직업경험 및 사회봉사경험도 누군가를 위해 봉사한다는 기쁨을 경험하면서 사회헌신가치의 중요성을 인식하게 되는 것으로 나타났다. 사례 4의 경우, 탈북 후 중국에 1년간 체류하면서 병간호 일을 하게 된다. 사례 4는 중국에서의 병간호 일을 통해 누군가를 돕고 싶다는 생각을 갖게 되었고, 여건이 되면 자원봉사자가 되고 싶다고 했다. ‘항상 나보다 못한 사람 돕고’ 싶다는 사례 4는 현재 돈을 벌어서 가족의 생활비를 마련해야 한다는 생각으로 “어떤 일이라도 하겠다, 지금 자신의 능력으로 어떤 일을 고를 수 없는 처지이니 아무 일이든 하겠다”고 하면서 언젠가 돈을 벌게 되면 노인복지관을 지어서 노인들과 함께 살겠다는 포부도 밝혔다.

반면, 탈북 후 제3국에서의 직업경험을 통해 외재적 직업가치인 경제우선가치의 중요성에 대해 생각하게 된 사례를 볼 수 있었다. 탈북 후 제3국에서 식당 등에서 일을 하면서 열심히 일해서 돈을 벌어야 한다는 생각을 갖게 된 것이다. 직업경험을 통해 경제우선가치를 중요시 하게 된 것은 일면으로는 자본주의에 대한 이해를 넓히고, 직무에 헌신하는 태도를 함양할 수 있다는 긍정적 측면을 내포한다. 그러나 경제우선가치에 치중하게 될 가능성 또한 내포하고 있다는 것을 간과할 수 없다.

앞서 제시한 바와 같이 여성 새터민들은 남한 입국 이후 사회헌신가치가 북한에서는 중요한 가치였으나, 남한에서는 별로 중요한 가치로 생각하지 않게 되는 사례가 남한 입국 이후 사회헌신가치를 중요시하게 되는 사례보다 많은 것으로 나타났다. 그런데, 전자의 경우에도 남한에서는 북한에 비해 사회헌신



가치가 중요한 가치가 아니라고 생각했으나 남한에서의 사회봉사 경험을 통해 점차 사회헌신가치를 중요한 가치로 재인식하게 되는 것을 발견할 수 있었다. 사례 1에게서 바로 그러한 경향이 나타나고 있다. 사례 1은 외국인 노동자를 위한 통역 자원봉사 경험을 통해 늘 도움만 받을 수밖에 없는 ‘탈북자’로서의 자기 인식에서 남한 사회에서도 자신이 뭔가로 남을 도울 수 있고, 기여할 수 있다는 인식의 전환을 맞게 된다. 사례 1은 말한다. 그들을 보면서 다시 삶에 용기를 갖게 되었고, 자신도 이 곳, 남한이라는 낯선 곳에서 누군가를 도울 수 있다는 생각을 갖게 되었다고. 나아가 자신의 일을 통해 남한 사회에 기여하고, 통일과정에서도 기여하겠다는 미래지향적 진로포부까지 제시하고 있었다.

이상과 같이 여성 새터민들의 사회헌신가치 함양에 자원봉사 활동이 중요한 요인으로서 나타나고 있음을 알 수 있었다. 여성 새터민들이 북한에서는 사회헌신가치를 중요시했다 하더라도 남한 입국 이후 중요한 가치순위에서 배제하는 것이 여성 새터민들에게 나타나는 가치지향의 주요 경향임을 생각할 때, 이들이 자원봉사 경험을 통해 오히려 남한 입국 이후 사회헌신가치를 중요시 하게 된다는 것은 자원봉사경험의 중요성을 생각하게 하는 결과이다.

#### 4. 남한에서의 경험과 직업가치

##### 가. 남한 사회에 대한 인식: 경제우선가치·개인주의가치·사회인식중시 가치·인간관계중심가치 강화

여성 새터민들의 남한 사회에 대한 인식 즉, 남한 사회에 대해 ‘자본주의=개인주의=이기주의’ 공식으로 이해하거나, 사회적으로 인정을 받으려면 ‘돈’이 있어야 한다는 생각, 북한에서 생존에 몰두 했다면, 남한 입국 이후 ‘사회인식’을 고려해야 한다는 생각을 바탕으로 하여, 외재적 직업가치인 경제우선가치, 개인주의가치, 사회인식중시가치 등이 중요한 가치로 응답되고 있었다. 또한 남한사회는 취업 시에 무엇보다 ‘연줄’이 중요하다는 인식은 내재적 직업가치인 인간관계중심가치를 중요시하는 바탕이 되고 있었다.

첫 번째, 여성 새터민들 가운데는 남한 사회를 북한의 집단주의와 다른 개인주의로 인식하고, 따라서 남한 사회에 왔으니 개인주의 가치를 지향해야 한다는 사례들을 볼 수 있었다. 그런데 이들은 ‘개인주의=이기주의’라는 생각을 나타내고 있었다. 즉, 개인주의란 이기주의라는 인식이다. 사례 21은 남한에 와서

는 “자본주의는 개인을 위해서 살아야 하는 것 아니냐”고 반문하며 직업 가치의 변화를 보이고 있었다. 이처럼 여성 새터민들이 남한사회에 대한 인식을 바탕으로 남한 입국 이후 개인주의가 중요시 된다는 것을 알 수 있었다. 그러나 개인주의 가치가 곧 이기주의라는 것으로 개념화 되면서, 진로에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것을 생각할 때, 개인주의에 대한 올바른 개념 이해의 필요성이 제기된다.

두 번째로 남한 사회는 사람들에게 인정받기 위해서 ‘돈’이 있어야 된다는 생각은 경제우선가치를 강화하는 배경이 되었다. 특히 사람들에게 인정을 받기 위해 돈이 필요하다는 생각은 북한에서 사회인식중시가치를 중요시 했던 사례들에서 나타나는데, 이들은 남한 입국 이후 사회적으로 인정받기 위해 북한은 ‘권력’이라면, 남한은 ‘돈’이라는 생각을 바탕으로 상대적으로 사회인식중시 가치가 약화되고, 경제우선가치가 강화되고 있음을 발견할 수 있었다. 사례 27은 남한과 북한 사람들이 지향 하는 바를 돈:명예로 나누면서, 남한에 왔으니, ‘돈’ 중심의 경제우선가치로 변화되었음을 다음과 같이 이야기 한다.

북한에 있으면 발전하고 싶고, 사회적으로 인정도 받고, 명예도 받고 싶은데, 한국에서는 안그렇잖아요. 한국 사람이 사회적 명예보다도 뭔가 ‘돈’ 될 수 있는 일 하려고 하고 그러니까 사회가 달라지니까, 생각이 바뀐 것 같아요. 북한에서는 공동이고, 한국은 개인이니까... (사례 27)

앞서 보았듯이 여성 새터민들의 북한에서 남한으로 이동하는 과정에서 사회인식중시가치를 중요한 가치로 응답한 사례들이 큰 폭으로 감소했다는 것을 발견할 수 있었는데, 가시적으로는 사회인식중시가치가 큰 폭으로 남한 입국 이후 그 중요성이 저하되었으나, 경제우선가치로 대치되어 유지되고 있다고 해석할 수 있다.

세 번째로, 남한사회에서 취업을 하려면 ‘연줄’이 중요하다는 인식에 기인한 인간관계중심가치 지향 사례들을 볼 수 있었다. 이러한 생각은 북한에서의 인맥을 통해 취업을 할 수 있다는 인식 형성의 연속선상에서도 볼 수 있다. 남한사회에서 인간관계를 통해 보다 빨리 남한사회에 대한 이해를 넓히고, 심리적 안정감을 갖기 위해서, 혼자 남한에 입국한 경우 외로움으로 인한 인간관계의 소중함을 이야기 한 사례들도 볼 수 있었으나, 남한사회에서의 ‘연줄’ 중요성 인식과 더불어 북한에서 형성된 ‘능력’ 보다 ‘연줄’이라는 인식이 남한사회에서도 이어져, 취업 시에 인적자원 구축을 통한 취업 노력의 무의미성 인식을 야기할

수 있다는 점에서 진로의사결정과정에서 부정적 영향을 미치는 인식이라 볼 수 있다. 즉, 남한사회에서는 ‘연줄’이 ‘능력’ 보다 중요하다는 인식은 노력을 통한 성취 의지를 저하할 수 있고, 남한에서 ‘탈북자’로서 확보한 인맥이 남한 사람들에게 비해 적다는 생각은 자칫 자포자기나 남한사회에 대한 불만으로 확대되기도 하는 것이다.

특히 여성 새터민들이 남한 사회에 대해 ‘인맥이 능력보다 중요’하다는 인식과 함께, 남한주민에 비해 인맥기반이 약하고 형성되기 어렵다는 인식은 더욱 인간관계중심가치를 지향하게 되는 원인으로 나타나고 있는 것으로 분석된다. 실질적으로 이들의 취업경로를 보면 주변의 인맥을 통한 소개의 방식이 중요한 취업 통로로 활용되고 있다는 것도 이러한 인식을 강화하는 상호작용을 하게 되는 것을 알 수 있다. 자영업이나 부업을 생각하는 경우에는 인맥 확보를 통해 판로를 개척하겠다는 생각 또한 포함되어 있어 이들에게 남한 사회에서의 인맥 형성은 중요한 과제로 인식되고 있었다.

이처럼, 남한사회에 대한 부정적 개념화는 남한사회에서 외재적 직업가치를 지향하는 중요한 요인으로서 전반적인 영향을 미치고 있다는 것을 볼 수 있었다. 따라서 여성 새터민들의 직업지도 시 자본주의와 남한사회에 대한 바른 이해를 도모할 수 있는 교육이 우선되어야 한다는 것을 생각하게 한다.

#### 나. 남한사회에서의 ‘탈북자’로서 느끼는 차별과 열등감: 경제우선가치, 개인주의가치, 사회인식중시가치 강화

남한사회에서의 ‘탈북자’로서 느끼는 차별과 열등감, 적대감은 외재적 직업가치인 경제우선가치, 개인주의가치, 사회인식중시가치를 강화하는 요인으로 나타나고 있었다. 특히 북한에서 사회인식중시가치를 중요한 가치로 지목했던 사례들에게서 이러한 ‘탈북자’로서 느끼는 차별 인식, 열등감, 적대감 등이 강하게 나타나고 있었고, 대부분의 사례들이 ‘탈북자’로서 취업과 직장생활에서 어려움을 토로하고 있었지만, 북한에서 사회인식중시가치를 중요한 가치로 지목했던 사례들은 다른 사례들에 비해 더욱 민감하게 차별을 인식하고 있었다. 이러한 인식은 나아가 남한 사회에 대한 강한 적대감 내지 열등감으로 나타나기도 한다.

결국 이러한 경향은 개인주의가치에 치중하게 되거나, 그들이 갖고 있는 ‘탈

북자'로서의 열등감에서 벗어나기 위해, '돈'을 '빨리, 많이' 벌어 사회적 인정을 확보하겠다는 생각으로 나아가게 된다는 것을 파악 할 수 있었다. 사례 10의 경우, 다른 사례들에 비해 비교적 자신감 있는 진로 포부를 나타내고 있었으나 그에게 있어 '탈북자'라는 열등감은 대인관계에 대한 자신감 결여로 나타났고, 남한 사회에서 사람들과 대화하는 것을 기피하게 되면서 대인관계 스트레스가 적은 직장을 선호하는 현상으로 나타나고 있었다. 즉, 개인주의적 가치지향으로 진로 선택의 폭을 한정 짓게 됨을 볼 수 있다.

… 대인관계는 아직까지는 모르는게 너무 많고 하니까 사람들과 대화하는 게 싫어져요. 일도 많이 하면서 대화하고 나면 나아질 것 같기도 하고… (사례 10)

북한에서 사회인식중시가치를 중요하게 생각한 사례들의 경우 남한 입국 이후 중요한 가치로 응답하지 않았다 하더라도, 그들의 진로에 영향을 미치는 주요 가치로서 잠재되어 있음을 심층면접과정에서 볼 수 있었다. 특히 그들은 남한 입국 이후 '탈북자'로서 남한사회에서 겪는 차별과 무시에 대해 다른 사례들에 비해 민감한 반응을 나타내고 있었다.

사례 19는 남한에 입국해 '탈북자'로서 겪는 차별을 크게 인식하면서, 남한 사회에서 인정을 받을 수 있는 사회적 지위를 확보하겠다는 점에서 사회인식중시가치를 주요 직업가치로 응답했다. 사례 19가 자존심을 크게 상했다던 차별 경험은 남한 입국 직후의 직업상담에서였다. 직업상담 과정에서 “돈이나 왕창” 벌라는 상담자의 말은 사례 19가 듣기에 “틀러먹은” 말이었다. 북한에서 사례 19는 생활 형편도 좋았던 편이라고 했다. 또한 자신의 적성과 흥미, 사회적 위신을 중시해 '성악가'가 되고 싶었다. 더욱이 사례 19의 부모님은 자녀의 미래를 위해 남한 행을 감행할 만큼 자녀에 대한 기대가 컸던 터라, 남한 사회에서 자신을 '영웅' 대접 하리라는 생각에 까지 그 기대가 미치고 있었다. 그러나 그에 반하는 직업상담 내용과 분식집 설거지 아르바이트 등의 경험은 사례 19에게 '실망감', '후회감'을 안겨주면서 사회인식중시가치 지향으로 나가게 하는 계기가 되고 있었다.

사례 19와 같이 북한에서 사회인식중시가치를 지향했던 사례들의 경우, 특히나 자신들의 북한에서의 직업이 사회적 위신이 높았다고 생각하는 사례들은 남한에서의 하향 직업 이동이 그 이외의 사례들에 비해 충격적으로 받아들이고 있음을 알 수 있었다.

또한 자기능력가치 등 내재적 직업가치를 지향하고 있는 사례들의 가치지향에 대한 고려가 간과된 채 경제우선가치가 중심이 되어 있을 것이라는 상담자의 선입견 내지, 남한 사회의 경제우선가치 중심의 시각을 투영시킨 직업지도는 큰 반감을 낳게 함을 알 수 있다. 따라서 이들이 지향하는 가치를 폭넓게 인식하고, 인정하는 직업상담의 필요성이 제기된다.

#### 다. 남한 입국 이후 가족주의 심화: 안정추구가치·경제우선가치 강화

남한 입국 이후 가족주의가 보다 강화되면서 나타나는 안정추구가치, 경제우선가치의 중요성 인식을 볼 수 있다. 여성 새터민들은 대부분의 사례에서 가족경제에 대한 책임의식을 가지고 근로의욕을 강하게 나타내고 있었다. 이들은 남한 입국 이후 특히, 자녀, 부모에 대한 ‘애착’이 강해지고 있었는데, 부모가 목숨을 걸고 자녀들을 위해 탈북을 감행, 남한에 입국 했다 던지, 남한에서 가족 외에 연고가 없는 여성 새터민들의 특성으로 가족 밖에 없다는 생각을 갖게 되고 가족을 위해 돈을 벌고 싶다는 안정추구가치, 경제우선가치가 중요시 된다는 것을 발견할 수 있었다. 사례 27의 이야기를 들어보자.

가족을 위해서 (일)하죠. 주부니까... 외롭잖아요. 부모 형제도 여기 없고... 그러니까 가족을 위해서 살려고 하죠. 저 같은 경우는 아이가 있잖아요. 그러니까 모든 걸 아이한테 쏟아 놓고, 아이한테 집착하는 것 같아요. (사례 27)

부모가 자녀들을 위해서 북한에서의 삶을 포기한 채 위험을 무릅쓰고 탈북과 남한행을 시도했다는 것은 그 희생에 대한 고마움과 보답을 위해 “부모를 위해 살겠다”는 생각으로까지 나타나고 있었다. 따라서 진로계획에 있어서도 부모를 위해 돈을 벌어야겠다는 생각이 간절해지는 것을 볼 수 있었다. 사례 26은 면접 당시 21세로 대학생이었는데, 여느 또래와 달리 “부모를 위해 살겠다”고 할 정도로 가족주의를 강하게 표출하고 있었다. 사례 26의 아버지는 북한에서 군인이었고 어머니는 한의사였다고 한다. 가정 형편이 넉넉했지만 자녀들의 미래를 위해 자신의 삶을 그대로 버려 둔 채 탈북, 남한행을 감행한 부모의 희생에 대해 사례 26은 애뜻함을 강하게 드러냈다. 부모에 대한 감사와 애뜻함은 부모를 위해 돈을 벌고 싶다는 경제우선가치의 진로동기로 나타나고 있었다.

일이 좋아서 하는 사람이 어디 있겠어요. ... 저는 가족주의가 너무 이런 거 같아요.(엄지 내보이며)... 저는 사실 엄마하고, 아빠가 북한에서 직업이 괜찮았어요. 아

빠는 여기로 말하면 대령이고, 엄마는 의사고 중국에도 왔다갔다해서 살기는 괜찮아요. 자식들 때문에 여기 온거거든요. 자식들이 어떻게 될지 해서 온거거든요. 자신들은 어떻게든 살아도... 그래서 부모님들 위해 살고 싶어요. (사례 26)

## 라. 중고령자들의 노후에 대한 불안감: 안정추구가치·경제우선가치 강화

여성 새터민들이 남한에 입국하여 안정 추구의 외재적 직업가치에 보다 기울어지게 되는 데에는 자신들의 불안정한 삶에 대한 인식에 기인한 것임을 알 수 있다. 특히 연령이 40대 이상인 중고령자들의 경우 노후에 대한 걱정이 안정추구가치를 지향하는 배경으로 나타나고 있었다. 즉, 중고령자들의 경우 낮은 남한사회에 대한 불안감과 함께 노후에 대한 불안감이 겹치면서 안정추구가치와 경제우선가치를 중시하게 되는 것이다. 이들은 노후에 대한 불안을 인식하면서, 취업의사를 강하게 나타내고 있었으며, 60대 중반이 넘는 고령임에도 아파트 청소 등 단순노무직에 취업하여 재직 중인 사례들도 만날 수 있었다.

본 연구에서는 중고령자들이 간과될 수 없는 취업의 실질적 수요자임을 인식할 필요가 있으며, 이들에 대한 직업 교육과 지도 역시 다른 연령대의 여성 새터민들 못지않게 병행되어야 할 필요성 또한 생각해 볼 수 있었다. 특히 이들은 새터민으로서 남한사회에서 느끼는 불안정함과 더불어 노후에 대한 불안감까지 겪고 있어 보다 외재적직업가치 지향으로 나아가게 된다는 것을 생각할 때, 이를 고려한 관심 있는 진로 지도가 요구된다.

## 마. 남한 입국 이후 진로 적성검사: 자기능력가치 강화

남한 입국 이후 접하게 되는 진로 적성검사에서 그 이전까지는 생각해 보지 않은 적성과 흥미를 생각하게 되었고, 자기능력가치를 중요시하게 되었다는 사례들을 볼 수 있었다. 북한에서 주로 외재적 직업가치를 주로 지향했던 사례라 하더라도 남한 입국 이후의 적성검사를 통해 자기능력가치에 대해 생각하게 되었다는 것이다.

이들은 북한에서는 자신을 들여다 볼 겨를도, 필요도 없었다고 했다. 자신의 적성, 능력과 상관없이 부모의 직업이 자신의 진로에 결정적 요인이 되었고, 그 직업에서 일평생 벗어나기 어렵다는 압박감을 토로하기도 했다. ‘자유의 나라 남한’에서는 그 압박감에서 벗어날 수 있으리란 기대는 이들이 남한 입국 이후 자기능력가치에 비중을 둔 진로의사결정을 하게 되는 계기가 되기도 한다.

사례 10은 북한에서의 직업 배치 과정에 대한 불만을 털어놓으면서, 남한에서는 자신의 적성에 맞는 직업을 찾으리라는 생각을 강하게 나타내고 있었다. 북한에서의 직업 배치와 전·이직의 부자유가 불만족스러웠던 사례 10에게는, 이제 그 곳에서 뛰쳐나와 자신의 포부를 펼쳐보리라는 의지가 붓물처럼 터져 나왔던 것이다. 그 의지를 구체적으로 촉발시킨 것이 하나원에서 난생 처음 해 본 ‘적성검사’라는 것이었다. 적성검사 결과 사례 10에게 적합한 직업은 컴퓨터 관련 일이나 간호사였다. 사례 10은 이 결과로 자신의 진로를 계획하고 있었다.

컴퓨터 관련 일을 해보고 싶는데, 내 적성에 맞아서요. 하나원 있을 때 선호도 검사가 있었는데, 성격자체가 조용하고, 앉아서 하는 일이 맞겠다 했지요. 선호도 조사가 성격도 나오고, 은행, 그래픽 디자인이 나왔는데...(사례 10)

## VI. 결론: 여성 새터민 진로지도를 위한 제언

이상의 연구 결과를 토대로 하여 다음과 같이 여성 새터민 진로지도 시 고려해야 할 사항을 제언하고자 한다.

첫째, 여성 새터민들에게 다양한 직업가치가 자리잡고 있음을 고려한 진로지도 접근이 요구된다. 본 연구에서는 기존 연구에서 다루어온 북한 주민과 새터민의 경제우선가치, 개인주의가치 등의 외재적 직업가치 지향 외에도 자기능력가치, 자기표현가치, 인간관계중심가치, 사회헌신가치 등의 내재적 직업가치 또한 그들에게 중요한 직업가치로 자리잡고 있음을 발견할 수 있었다. 새터민들의 다양한 가치 지향의 몰인정은 그들에게 있어 단지 한 순간의 불만과 불신으로 그치게 하는 것이 아니라 남한 사회에 대한 불신과 나아가 적대감까지 형성하게 된다는 것을 볼 수 있었다.

둘째, 남한사회, 자본주의에 대한 인식 제고가 진로지도 시 병행되어야 한다. 여성 새터민들의 남한 입국 이후 외재적 직업가치 강화 요인 중 남한 사회와 자본주의에 대한 오인이 중요한 부분을 차지하고 있다는 것을 볼 수 있었다. 즉, 남한 사회에 대해 ‘자본주의=개인주의=이기주의’ 공식으로 이해하거나, 사회적으로 인정을 받으려면 ‘돈’이 있어야 한다는 생각, 북한에서 생존에 몰두했다면, 남한 입국 이후 ‘사회인식’을 고려해야 한다는 생각을 바탕으로 하여, 외재적 직업가치인 경제우선가치, 개인주의가치, 사회인식중시가치 등이 중요한

가치로 응답되고 있었다. 또한 남한사회는 취업 시에 무엇보다 ‘연줄’이 중요하다는 인식은 내재적 직업가치인 인간관계중심가치를 중요시하는 바탕이 되어 인간관계중심가치가 내재적 직업가치로서의 의미도 상실하고 있는 것을 볼 수 있었다.

셋째, 내재적 직업가치 중심의 직업가치 명료화<sup>22</sup>를 위한 생애진로사정<sup>23</sup>(Life Career Assessment; LCA)프로그램 등의 구축이 요구된다.

여성 새터민들은 북한에서 탈북과정을 거쳐 남한 입국이라는 급격한 구조 변화를 경험한다는 점에서 직업가치 지향에 있어서도 변화를 경험하며, 북한에서 지향한 가치와 남한에서 지향하게 된 가치가 혼재되어 불명료성을 나타내고 있었다. 특히 가변적 안정추구가치 유형과 가변적 자기능력가치 유형에게서 이러한 가치의 불명료성이 뚜렷이 나타나고 있었으며, 지속적 자기능력가치 유형과 지속적 경제우선가치 유형 내에서도 사례에 따라 그러한 불명료성을 발견할 수 있었다. 이러한 가치의 혼재는 진로의 뚜렷한 방향성을 잃게 하고, 소극적 진로 태도로 나타난다는 점에서 여성 새터민들의 진로 진입과 직장 생활의 실패 요인으로 작용하고 있었다.

넷째, 여성 새터민들의 진로 자기효능감(career self-efficacy) 향상 프로그램이 진로지도 및 교육 시 병행 되어야 한다. 일반적으로 여성들의 진로 유형을 분류함에 있어 여성들이 가정과 일 사이에 어디에 더 비중을 두는가와 결혼과 자녀 양육 등의 문제를 바탕으로 구분되어진다. 여성 새터민에게서도 이러한 가정과 일 사이에 어디에 비중을 두는가에 대한 인식의 차이가 그들의 진로지향과 가정지향 사이를 구분하는 기준으로 작용한다는 것을 발견할 수 있었다. 즉, 여성 새터민들에게서 나타나는 전통적 성역할 의식, 여성의 가정 내에서의 역할 중요성 인식은 여성 새터민들의 가정지향과 진로에의 소극적 동기화로 나타난다는 것을 알 수 있다. 이와 함께 전통적 성역할의식을 지닌 사례들의 경우 특히 진로 자기효능감이 저하되어 있음을 발견할 수 있었다. 이들의 북한에서부터 남한에 이르기까지의 진로의사결정과정을 보면, 순응적이며, 소극적인

<sup>22</sup> 직업가치의 명료화란 그들이 지향하는 직업가치가 무엇인지에 대한 자기 이해를 높이는 것을 포함하여, 그들이 지향하는 외재적 직업가치의 부정적 측면을 수정해 나가게 하는 것이다.

<sup>23</sup> 생애진로사정에서는 개인이 세상과 협상하는 일관적인 방식을 설명하기 위해 여러 측면의 가치관을 살펴보게 된다. 생애진로사정은 내담자가 인생의 가치관이 무엇인지, 또 그런 가치관들이 어떻게 자신의 행동을 지배하는지를 확인하고 명확하게 인식하도록 돕기 위한 첫 과정이다. 김병숙 외, 『직업심리학』, p. 245.



태도를 보이고 있다는 것을 알 수 있다. 이들은 다른 사례들에 비해 열등감 또한 뚜렷이 드러나고 있었는데, 사례에 따라 ‘탈북자’로서의 ‘열등감’과 합해지면서 대인관계를 기피하는 태도로 나타나고, 진로 결정에 있어서도 대인관계가 되도록 이루어지지 않는 직종을 선호하게 된다는 것을 알 수 있었다. 따라서 특히 이러한 전통적 성역할의식을 가진 여성 새터민들의 경우 자기효능감과 자존감을 향상할 수 있는 프로그램이 직업교육과정에서 요구된다.

다섯째, 결혼 여부와 연령 등의 차이에 따른 직업가치 유형 구분을 고려한 진로지도 접근이 필요하다. 여성 새터민들의 직업가치 유형 내 사례들을 분석한 결과 미혼과 기혼, 연령대에 따라 직업가치 지향이 다르게 나타난다는 것을 발견할 수 있었다. 즉, 미혼여성은 자기능력가치를 지향하는 경향이 나타나고 있었으며, 기혼자, 특히 40~60대의 중고령자들의 경우 경제우선가치, 안정추구가치 등의 외재적 직업가치를 지향한다는 것을 알 수 있다. 여성 새터민들에게서 남한 입국 이후 가족주의가 보다 강화되었다는 것을 앞서 본문에서 지적한바 있었는데, 이러한 현상은 기혼과 미혼 모두에게서 나타나는 현상이나, 기혼여성들의 경우, 주로 자녀 양육을 위해 ‘돈’을 벌어야 한다는 생각으로 미혼 여성에 비해 경제우선가치, 안정추구가치 등의 외재적 직업가치를 지향하게 되는 것으로 볼 수 있다. 이처럼 기혼여성들이 미혼여성들에 비해 경제우선가치 등의 외재적 직업가치 지향 가능성이 높다는 것을 알 수 있었다. 또한 중고령자들의 경우 낮은 남한사회에 대한 불안감과 함께 노후에 대한 불안감이 겹치면서 안정추구가치와 경제우선가치를 중시하게 된다는 것을 볼 수 있었다. 40-60대의 중고령 여성 새터민들은 노후에 대한 불안을 인식하면서, 취업의사도 강하게 나타나고 있었으며, 단순노무직 등에 취업하여 재직 중인 사례들을 많이 만날 수 있었다. 중고령자들이 취업의 실질적 수요자라는 것을 인식할 때, 이들에 대한 직업 교육과 지도 역시 다른 연령대의 여성 새터민들 못지않게 필요하다는 것을 생각할 수 있었다. 특히 이들이 새터민으로서 남한사회에서 느끼는 불안정함과 더불어 노후에 대한 불안감까지 겪고 있어 보다 외재적 직업가치 지향으로 나아가게 된다는 것을 생각할 때, 이를 고려한 관심 있는 진로 지도의 필요성이 요구된다.

■ 접수: 4월 30일 / ■ 심사: 5월 11일 / ■ 채택: 6월 8일

# 차등분배현실을 고려한 북한 일반주민의 실질 식량수급량 추정

홍 성 국\*

- |                          |                       |
|--------------------------|-----------------------|
| I. 문제의 제기                | IV. 용도별 구성에 입각한 식량사정  |
| II. 북한의 곡물생산과 추정결과 검토    | V. 계층별 분배상황을 감안한 식량사정 |
| III. 북한 식량사정의 일반적 해석과 비판 | VI. 결론                |

---

## Abstract

---

### A Study on Actual Food Situation under Differentiated Rationing System in North Korea

The food situation in North Korea has been misunderstood both theoretically and in actuality. Most experts have clung to observe only one aspect of the food supply in North Korea that is based on production and aggregate demand. This tendency has brought misunderstanding in reference to their analysis on North Korea's food shortage.

This paper focuses on looking into the difficulty of obtaining food in North Korea. It pays attention to the differentiated rationing system among different classes of people--higher class being the more politically faithful ones to the central authorities--and follow the rationing system and pattern that has formed in North Korea.

In recent years, North Korea has continued to produce more than 40 thousand ton of crop per year. These figures represent abundance in yields, and it would seem that North Korea would be free from food shortages. Depending on the conventional quantitative approach, we may come to the same conclusion. But at the oth-

er side of food distribution, we reach a contrary conclusion that North Korea is still under food shortage that is structural in nature.

In food rationing North Korea has followed strict guidelines according to class distinction. The lower-class who compose an overwhelming majority (more than 70% of total) still suffer from severe food shortages. The difficulty is due to higher class, a small ruling group(less than 30% of total), who receives much more rations than others because of their higher political standing. Therefore, in spite high production, most commoners in North Korea cannot help but suffer from food shortages.

The food rationing system affects the supply of food in North Korea enormously. It means that food distribution is an important factor in examining the food situation in North Korea when the existing quantitative approach alone is not enough. Therefore, we need to use these two methods to better understand food situation of North Korea correctly and actually.

**Keywords:** food situation, differentiated rationing system, food shortages, ruling group, food distribution, quantitative approach

---

\* 경남대 극동문제연구소 북한연구실장

## I. 문제의 제기

북한의 곡물생산량 및 식량사정에 대하여 세간에는 그 분석과 진단이 구구하다. 북한 전문가나 방북자들 가운데 혹자는 6개월 이내에 북한에 식량이 동이 날 것이라고 하고 혹자는 어렵기는 하지만 근근히 지탱해 나갈 수 있을 것으로 본다. 이 때문에 북한의 식량사정에 대한 명백한 해답을 얻어내기란 그렇게 쉽지 않으며 혼란스러울 때가 더 많다. 행여나 기왕의 추정통계가 북한 발표의 곡물생산 통계와 커다란 차이를 보일 때면 더욱 곤혹스러워지게 된다.<sup>1</sup>

이들 분석과 판단에서 흥미로운 것은 곡물생산량이 많으나 적으나 상관없이 결과적으로는 북한의 식량사정이 매우 어렵다는 방향으로 결론짓고 있다는 점이다. 이러한 분석의 애매모호성이나 편향성은 특히 지원론자들에서 많이 발견된다. 지원론자들은 북한의 식량부족난을 설명하여 지원의 명분을 확보하려는데 급급한 나머지 냉정을 잃기가 십상이기 때문이다. 그렇다고 하여 일부에서 제기하고 있는 북한의 식량사정 양호론 역시 논리적인 밀도를 갖고 있는 것은 아니다. 이들 역시 지나친 국가안보관이나 대립적 남북정세관에 의지하면서 ‘대북 지원 불가론’을 뒷받침하기 위해 식량사정 양호론을 전개하는 것으로 만족한다. 그러나 정작 북한의 식량사정 분석에 있어서 밀도가 떨어지기는 지원론자들의 그것과 마찬가지로이다. 따라서 식량사정에 대한 진단이 엇갈리고 있는 것은 어쩌면 ‘지원론자’들과 ‘반지원론자’들간의 집단적 대립에서 나온 부산물일지도 모른다.

흔히 북한의 식량사정과 관련하여 세 가지 질문이 제기된다. 하나는 보다 더 논리 정연한 체계에 의한 분석으로 북한의 식량사정을 밀도 있게 파악할 수 없는 것일까? 라는 것이고, 다른 하나는 서로 다른 곡물생산량의 추정결과를 가지고 북한의 식량사정이 어렵다는 동일한 결론을 얻어내려는 이유는 무엇인가? 라는 것이며, 마지막으로 기존의 북한 곡물생산량 추정에 대해 그 결과가 높다고 비판하면서 새로이 낮추어 추정하는 이유는 무엇인가? 라는 질문이다.

첫 번째 질문은 북한의 식량사정을 곡물 수급량(특히 생산량)에 지나치게 의존하는데서 비롯된 것이다. 지금까지는 총수요량에서 총공급량을 공제하여 수

<sup>1</sup> 북한은 1984년에 목표치인 1,000만 톤을 달성하였다고 발표한 이후 지금까지 곡물생산량을 공식적으로는 일절 발표하지 않고 있다. 다만 비공식적으로 1995년 8월 홍수 피해로 국제사회의 지원이 불가피해지자 당해연도 생산량을 349만 톤이라고 언급한 바 있으며 이후에도 북한 관리를 통해 250만 톤 내외의 수준에서 발표한 바 있다.

급상의 차이를 파악하는 방식으로 식량사정 여부를 진단하는데 그쳤다. 이러한 총량적 방법은 논리를 단순화하여 식량사정을 간단명료하게 나타낼 수 있다는 강점은 있으나, 식량사정에 대한 해석에 있어 논리적 왜곡이나 비약을 유발하는 문제점이 있다. 그리고 이에 대한 비판의 주된 쟁점도 언제나 곡물 수급량 추정결과의 적정성과 신뢰성 여부에 의문을 제기하는 수준에 머물러 있게 된다. 북한의 식량사정 분석이 발전하지 못하고 단조로울 수밖에 없었던 것은 이 때문이다.

두 번째 질문은 단조로운 분석결과와 북한의 어려운 경제현실에서 일정한 갭(gap)이 발생함에도 불구하고 이를 무시하는데서 빚어진 논리 비약의 혼란이라고 하겠다. 분석자들은 생산량 추정결과와는 별도로 방북자나 이탈주민들로부터 수집된 각종 북한경제정보자료에 많이 의존한다. 그런데 이들로부터 지금까지의 북한경제가 여전히 어려운 상황이라고 득문하였을 때 분석자들은 고민에 빠지지 않을 수 없다. 이때 대부분의 분석자들은 식량사정이 일정한 정도 양호하다는 분석결과가 나온다고 하더라도 이를 무시하고 안이하게 식량사정이 어렵다는 결론으로 이끌고 가버리기 일쑤이다. 이러한 분석의 해이현상 때문에 서로 다른 추정결과를 가지고도 북한의 식량사정이 어렵다고 해석해 버리는 것이다.

세 번째 질문은 대체로 두 번째의 질문과 같은 맥락에서 제기되는 문제이다. 다만 두 번째 질문과 다른 점이 있다면, 기존의 곡물생산량(수급량) 추정결과에 대해 의문을 제기하고 낮은 수준의 곡물생산통계를 새로이 추정·생산함으로써 ‘북한의 식량사정이 어렵다’는 논리를 뒷받침하고 있다는 것이다. 이것은 두 번째 질문보다는 일응 적극적인 분석 자세라고 할 수 있다. 그러나 기존 곡물생산 추정과정에 대한 충분한 검토보다 단순히 북한의 곡물생산량이 과대평가되어 있을 것이라는 막연한 추론에서 출발하고 있어, 이것 역시 북한의 식량난을 논리적으로 합리화하기 위한 방편이라는 비판을 받지 않을 수 없다.

요컨대 이상과 같은 질문들은 북한의 식량사정을 진단할 때 그 척도를 지나칠 정도로 곡물생산량에 의존하여 왔기 때문에 제기된 것이다. 곡물생산량 자체는 식량사정을 설명하기 위한 필요조건일 뿐이지 충분조건은 아니다. 식량사정 진단에 있어서 곡물생산량과 함께 중요한 것은 현실적인 식량분배 상황을 분석하고 파악하는 문제이다. 곡물생산량의 정확한 추정이 필요조건이라면, 식량분배 상황의 파악은 식량사정 진단을 위한 충분조건이라고 할 것이다.

본 연구는 여기에서 필자는 기존(농촌진흥청)의 추정결과를 중심으로 하여

북한의 식량분배상황을 검토함으로써 분배적 측면에서의 북한의 식량사정을 면밀히 재검토할 것이다. 일차적으로 지금까지 흔히 사용되어 왔던 북한의 식량사정 해석방법을 짚어보고, 다음으로는 곡물의 목적별 용도에 따라 식량 소비 구성이 다르게 나타난다는 점을 고려하여 이를 감안한 식량사정을 진단할 것이다. 그리고 마지막으로 ‘평균분배’가 아니라 계층별로 ‘차등분배’되고 있는 북한사회 현실을 감안하여 북한의 계층별 인구수를 접목시켜 분배 면에서의 식량사정을 분석할 것이다.

## II. 북한의 곡물생산과 추정결과 검토

농촌진흥청에 따르면, 북한의 곡물생산량은 2002년 이래로 연간 400만 톤을 웃돌고 있다. 북한 나름대로는 풍작이 지속되고 있는 셈이다. 대량의 아사자가 발생 하였던 이른바 ‘고난의 행군’(1995~1998년) 시절에는<sup>2</sup> 곡물 생산량이 350만 톤을 밑돌기까지 하였으며 그 이후 2001년까지도 생산량이 점차 늘어나기는 하였으나 400만 톤을 웃돌지는 못하였다.<sup>3</sup> 지난해의 경우에도 국지적으로 집중호우의 피해를 입었으나 대체로 농업에 유리한 날씨가 지속됨으로써 곡물생산량은 전년비 1.3% 감소에 그친 총 448만 톤을 기록하였다.<sup>4</sup> 그리고 북한의 농업생산성은 매우 낮은 수준에 머물러 있는 것으로 파악되고 있다. 정보당 생산량은 남한의 60% 내외 수준으로 3톤을 넘지 못하며 농업인구 1인당 생산량은 남한의 1/3 수준인 0.5톤에 불과하다.<sup>5</sup> 북한의 생산성이 이와 같이 낮은 것은 사회주의적 집단영농체제에 의한 모순이 누적됨으로써 노동의욕을 감퇴시켰기 때문인 것으로 분석되고 있다.<sup>6</sup> 1999년 이래 8년 동안 북한의 곡물생산량 추이를 살펴보면 <표 II-1>과 같이 나타나고 있다. 이상과 같은 통계적 분석은 농촌진흥청의 추정결과를 기초로 하였을 경우에 가능한 결과이다.

그러나 북한의 곡물생산량 추정결과는 추정기관이나 추정자에 따라 많은 차

<sup>2</sup> 1995~1998년 기간 중 대량의 아사자가 발생하는 등 경제난이 극심해짐에 따라 이를 극복하려는 의도에서 북한은 선군정치를 내세우면서 동 기간을 ‘고난의 행군’ 시기로 설정하였다.

<sup>3</sup> 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』 (2006) p. 26 참조.

<sup>4</sup> 농촌진흥청의 2006년도 곡물생산량 추정결과 (2006.12.22) 보도자료 참조.

<sup>5</sup> 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, p. 28 참조.

<sup>6</sup> 홍성국, 『자력갱생의 기로: 북한경제 이론과 실제』 (2005), p. 187.

이를 보여 온 것이 사실이며 이에 따라 북한의 식량사정에 대한 견해도 다르게 나타났다. 결과적으로 보면 이러한 북한 식량사정에 대한 논란의 핵심은 곡물 생산량 추정결과의 높낮음으로 귀착되는 것이었다. 이와 관련하여 몇 가지 국내외의 북한 곡물생산량 추정결과를 비교 검토하여 보기로 한다.

국내에서는 농촌경제연구원의 김운근 박사가 농업진흥청 추정결과에 대해 의문을 제기하고 1993년에 해당년도의 농업동향, 방북자에 대한 청취조사 결과를 토대로 구체적으로 추정을 실시한 바 있는데,<sup>7</sup> 이를 대표적인 예로 들 수 있다. 이 후에도 김운근 박사는 추정을 통해 북한의 연간 곡물생산량이 250만~300만 톤 내외의 수준에서 오르내리는데 불과하다고 주장하여 왔다. 2006년도 의 경우에도 김운근 박사는 구체적인 추정을 실시하지는 않았으나 350만 톤을 넘지 않을 것이라는 견해를 피력하였다.<sup>8</sup> 이러한 김 박사의 추정결과는 규모면에서 농촌진흥청이 추정한 448만 톤과는 많은 차이를 나타내는 것이다. 그러나 김운근 박사의 추정은 주로 방북자를 대상으로 한 청취조사에 의존함으로써 통계적 대표성을 갖추지 못했다는 비판을 받고 있다.

<표 II-1> 최근 북한의 곡물생산 지표

연도	생산총량 (천 톤)	쌀·옥수수 점유율(%)	정보당 생산량(톤)	농업인구 1인당 생산량(톤)
1999	4,222	84.2	2.72	0.52
2000	3,590	79.8	2.28	0.44
2001	3,946	82.8	2.50	0.48
2002	4,134	81.5	2.63	0.50
2003	4,253	80.6	2.70	0.51
2004	4,311	80.4	2.70	0.52
2005	4,537	80.5	2.82	0.54
2006	4,478	81.3	2.78	0.53

자료: 농업진흥청 보도자료(2006.12); 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』 (2006), pp. 26~27에서 발췌 정리

<sup>7</sup> 김운근, 『북한의 곡물생산량 추정: 1993년 작황을 중심으로』 (한국농촌경제연구원, 1994), p. 71. 김운근 박사는 추정을 통해 북한의 1993년도 곡물 총생산량을 279.6만 톤~292.3만 톤으로 추정하였다.

<sup>8</sup> 김운근, “북핵실험 속 대북지원의 방향과 과제” (2006).

또한 국제사회에서 실시되고 있는 북한의 곡물생산량 추정으로는 WFP/FAO가 대표적이라고 할 수 있다. WFP/FAO는 1995년부터 합동조사단을 현지에 파견하여 당해연도의 작황을 평가해 왔다. 이 합동조사단은 서류와 터밭 생산량 등을 제외하고 북한의 곡물생산량을 추정하고 하여 왔다.<sup>9</sup> 따라서 이 조사단의 추정결과치는 농촌진흥청의 그것보다 거의 대부분 낮은 수준에 머물러 있다. 이에 비해 농촌진흥청은 현실적인 북한의 식량사정 판단에 역점을 두고 있어 곡물을 ‘식량작물’ 개념으로 접근하고 있다. 따라서 농촌진흥청이 추정한 곡물생산량에는 북한주민이 주식으로 소비하고 있는 서류가 포함되어 있다.

<표 II-2> 농촌진흥청과 WFP/FAO 추정결과 비교

연도	농촌진흥청(A)	WFP/FAO(B)	추정차(A-B)
1995	3,451	4,077	-626
1996	3,690	2,837	853
1997	3,489	2,838	651
1998	3,886	3,481	405
1999	4,222	3,421	801
2000	3,590	2,573	1,017
2001	3,946	3,656	290
2002	4,134	3,969	165
2003	4,253	4,156	97
2004	4,311	4,235	76
2005	4,537	3,900	637
2006	4,478	-	-

자료: 농촌진흥청 보도자료 각 년판 및 WFP/FAO

농촌진흥청과 WFP/FAO의 추정차는 주로 곡물 개념상의 차이에서 비롯된 것이라고 하겠다. 따라서 곡물 개념을 동일 개념으로 조정할 경우 추정차는 크

<sup>9</sup> WFP/FAO가 서류(감자)를 곡물 개념에 산입하지 않고 있다. 그 이유는 서류는 엄격한 의미에서 곡물로 분류할 수 없다는 점에 기인한다. 그리고 터밭 생산물은 곡물생산에서 제외하고 있는 것은 현지조사에 현실적으로 어려움이 많은데다가 채소류 위주로 생산이 이루어지고 있고 이들 생산물은 일종의 사적 생산물로서 북한의 공적 배급 시스템과 관련이 없다고 간주하기 때문일 것이다.

게 줄어들게 된다. 얼핏 보기에 WFP/FAO가 낮게 추정하고 있는 것처럼 보이거나 곡물 개념을 같게 하면 대체로 농촌진흥청의 그것과 거의 비슷한 수준에서 오르내린다는 것을 발견할 수 있다.

예컨대 2000년의 경우 WFP/FAO는 북한의 곡물생산량을 257.3만 톤으로 추정하고 있는데 반해, 농촌진흥청의 추정결과는 359만 톤이어서 그 차이는 102만 톤으로 매우 컸다. 서류생산량(약 30만~50만 톤)을 감안하더라도 WFP/FAO는 50만 톤 이상을 낮추어 추정하고 있는 셈이 된다. 그러나 이후 WFP/FAO는 360만 톤 이상으로 점차 늘려 추정하기 시작하다가 2003년~2004년 기간 중에는 415만 톤 이상으로 추정하였으며 2005년의 경우에는 북한의 곡물생산량을 390만 톤으로 평가하였다. 이와 같은 WFP/FAO의 추정은 <표 II-2>에서 보는 바와 같이 서류와 터밭 생산물 등 기타 생산량을 감안할 경우 농촌진흥청의 추정결과와 근접하는 것이다. 대체로 보면 2000년 이전에는 농촌진흥청과 WFP/FAO의 추정차가 컸다고 할 수 있으나 그 이후부터는 양자간의 추정결과는 절대규모면에서 비슷해지는 경향을 나타내고 있다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 WFP/FAO의 추정결과는 통계적 시계열이 납득하기 어려울 정도로 불안정하다는 약점을 갖고 있다. 태풍, 가뭄 등 기상조건의 영향으로 곡물생산이 해마다 불규칙할 수밖에 없다고 할 수 있으나, 북한의 영농환경에 비추어 볼 때 그 등락의 폭이 지나치게 크다는 것이다.

### Ⅲ. 북한 식량사정의 일반적 해석과 비판

한 나라의 식량사정을 예측하거나 판단하는 것은 사실 용이한 작업이 아니다. 식량작물의 생산·공급 측면 뿐만 아니라 수요 측면에 영향을 주는 수많은 변수들을 종합적으로 검토하여야 하기 때문이다. 북한의 식량사정 진단도 예외는 아니다. 이를 진단하기 위해서는 식량의 공급 측면과 더불어 수요 측면의 변화를 동시에 면밀히 관찰하여야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 북한 식량사정에 대한 분석이 공급 측면에 지나치게 편향되어 있다고 해도 과언이 아니다.

최근 북한의 식량수급사정을 생산공급 측면에서 정리하면 <표 III-1>과 같이 나타난다. 이 표에 따르면, 2000년도의 경우 북한의 곡물 총수요는 606만 톤이



나 자체 생산량은 271만 톤에 불과하여 총 184만 톤이 부족하였고 수입이나 지원으로 보충하여 결과적으로 61만 톤이 부족하게 되었다는 해석이 가능하다. 또한 2005년도의 경우에는 곡물 총수요 645만 톤 가운데 자체로 431만 톤을 공급하여 214만 톤이 부족하였으며 외부 도입으로 보충하여 96만 톤이 부족하였다는 것을 나타내고 있다. 뿐만 아니라 부족량으로 보아 2000년보다 2005년의 식량사정이 더욱 어려웠다고 분석할 수 있을 것이다. 그리고 2005년도 자체 공급량이 더 많았음에도 불구하고 식량사정이 더 어려워진 이유는 외부 지원이나 수입량이 크게 줄었기 때문이라는 해석도 가능하다. 또한 외부도입량이 파악되지 않은 2007년도 연초의 경우에는 전년도의 자체생산량만을 가지고 식량사정을 평가할 수밖에 없는데, 이 때 부족총량은 202만 톤으로 전년보다 다소 확대됨으로써 식량사정이 악화될 것으로 판단하게 된다. 이와 같은 식량수급사정 진단방식은 정부나 사계 전문가들 사이에서 흔히 사용되고 있는 해석방식이다.

그런데 이 과정에서 전문가마다 논란이 생긴다. 북한의 식량사정을 너무 단순화하는 경우 이해하기 용이한 강점은 있으나, 논리적 비약이나 왜곡을 유발하게 되는 위험으로부터 자유롭지 못하다는 단점이 있다. 그러면 이와 관련하여 어떠한 해석상의 오류나 착각이 유발될 수 있는지를 살펴보자.

&lt;표 III-1&gt; 최근 북한의 식량수급사정

(단위: 만 톤)

연도	곡물 총수요	식량 총 공급(B)				부족총량(A-C)	
		자체공급(C)	수입	지원	절대부족량 (A-B)		
2000	606	545	422	56	67	184	61
2001	613	499	359	28	112	254	114
2002	626	515	395	40	80	231	111
2003	632	527	413	82	32	219	105
2004	639	501	425	48	28	214	138
2005	645	549	431	90	28	214	96
2006	651	505	454	39	12	197	146
2007	650	448	448	-	-	202	-

자료: 통일부, 농촌진흥청

가장 큰 쟁점이 되고 있는 것은 북한의 식량수급량 추정결과에 대한 통계적 신뢰성 문제이다. 농업진흥청 추정결과를 양적으로 보면 일견 북한의 현실적인 식량난을 설명하기 어려울 정도로 과다 추정되어 있는 것처럼 보일 수 있다. 이를 테면 북한이 400만 톤을 생산·공급한다고 하였을 때, 북한 주민 1인당 하루에 돌아가는 식량 몫은 약 480g(한 끼 당 160g)에 이르고 있다. 이것은 확실히 북한이 식량난을 겪고 있다고 하기에는 믿기지 않을 정도로 넉넉한 양이라고 할 수 있다.<sup>10</sup> 따라서 북한에서 곡물생산이 400만 톤 이상이 되면 식량난이 없다는 판단이 나오게 된다. 이에 대해 동의하지 않는 경우 기존의 곡물생산량 추정결과의 신뢰성에 비판적으로 의문을 제기하지 않을 수 없는 것이다. 추정결과의 신뢰성에 대해서는 크게 두 가지 측면에서 비판적으로 분석되어야 한다. 하나는 농촌진흥청의 추정결과 자체에 대해 과대추정되었는지 여부를 비판적으로 점검하는 것이고 다른 하나는 북한의 분배현실적 측면에서의 적합성 여부를 검정차원에서 분석되어야 한다.

그런데 지금까지 곡물생산량 추정에 대한 비판은 추정결과를 북한현실에 비추어 막연히 의문을 제기하는데 그쳤으며 그 추정과정에서의 한계나 문제점을 지적하고 비판하는 데는 정작 소홀한 감이 있다. 다만 북한경제현실에 꿰어 맞추는 식으로 추정치를 하향 조정하는 정도에 그쳤다. 그러나 추정과정이나 방법에 있어서는 그 밀도가 오히려 농촌진흥청의 그것만도 못하였던 것도 부인하기 어려운 사실이었다. 이와 같이 지금까지는 그 근거가 미약한 상태에서 비판을 시도함으로써 그 권위가 반감되고 나아가 논리적 오류를 범하게 되는 것이다.

이와 더불어 분배적 측면에서 파악하는 것을 도외시해 온 것도 북한의 식량사정을 진단 결과를 혼란스럽게 하는 주요 원인으로 작용하고 있다. 이것은 기본적으로 북한의 식량분배상황 연구에 유용한 관련 자료나 정보 획득이 어렵다는 현실에 기인한 것이기도 하지만, 분배적 측면에 대한 연구자들의 관심 부족의 책임이 더 크다. 그 대표적인 예를 들면, 연구자들은 곡물생산량(수급량) 추정결과를 놓고 흔히 산술평균에 의한 등가배분법으로 판단하기 십상이다. 여기에는 북한의 식량분배가 ‘균등분배’되고 있다는 비현실적인 가정이 숨겨져 있다. 북한의 식량분배가 용도별·계층별·연령별로 ‘차등분배’되고 있는 것이 현실

<sup>10</sup> 이와 관련하여 필자는 실험을 위해 쌀 160g으로 밥을 지어보았다. 그 결과 쌀 160g은 밥 1공기를 훨씬 넘치는 분량이다. 이는 북한에서 식량난을 겪고 있다고 하기에는 믿기지 않을 정도로 한 끼 식사분량으로는 충분한 양이라는 것을 실제 확인하였다.

임에도 불구하고 분석자들은 이를 소홀히 지나쳐버리는 것이다.

사실 북한의 식량사정을 산술평균에 의한 등가배분법으로 판단하게 되면, 실제보다 많이 공급되고 있는 것처럼 보일 수 있다. <표 III-1>에서 2000년의 경우 수입량, 지원량 등 외부 도입량을 합하여 총 545만 톤의 식량이 공급되어졌는데, 이것은 산술평균으로 볼 때 북한주민 1인당 1일 673g(한 끼 당 224g)에 해당하는 식량이 분배되었다는 것을 의미한다. 그리고 이것은 북한의 당 간부 계층의 배급기준량 600g을 훨씬 상회하는 넉넉한 공급량이 된다.<sup>11</sup> 이와 같은 기현상은 정도에 차이는 있으나 다른 년도에도 마찬가지로 나타난다.

마지막으로 북한의 곡물수급량과 식량수급량은 개념상 차이가 있음에도 불구하고 이를 동일시하는 경향이 강하기 때문에 식량사정 판단에 있어 혼동이 일어나고 있다. 용어 개념상 곡물과 식량은 다른 것이며 따라서 그 수급량도 다를 수밖에 없다. 그러나 식량은 말 그대로 인간이 순수하게 ‘먹는 문제’를 해결하기 위해 사용되는 곡물의 일부일 뿐이다. 그럼에도 불구하고 많은 논자들이 ‘곡물=식량’으로 등식화함으로써 개념상의 혼란이 야기되고 있는 것이다.

## IV. 용도별 구성에 입각한 식량사정

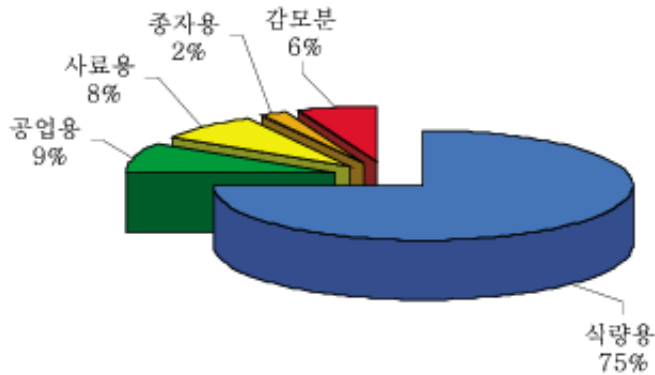
### 1. 곡물과 식량의 수급량

엄격히 말하여 북한의 식량수요량은 곡물수요량과 구별되는 것이다. 그럼에도 불구하고 의외로 이를 혼동하여 동일시하는 경우가 많다. 식량수요량은 곡물수요량의 한 부분일 뿐이다. 구체적으로 곡물수요량에는 사용용도에 따라 식량용, 공업용, 종자용, 사료용 등이 포함되어 있으며 그밖에 보관과정에서 자연적으로 줄어드는 곡물의 자연감모분 역시 고려되어야 한다. 이러한 곡물수요량의 용도별 구성은 국가의 경제사회적 차이에 따라 다르게 나타나며 또한 시기적으로도 경제사회구조의 변화에 따라 해마다 조금씩 달라지는 양상을 보인다. 북한경제의 경우에는 가장 높은 비중을 차지하는 것이 식량용이다. 그 구성

<sup>11</sup> 북한 이탈주민의 증언에 의하면 이 배분식량 규모는 내각 상급(장관급), 노동당의 부부장급 등 북한의 상위 신분계층의 배급기준량보다 많은 양이 된다고 한다. 연합뉴스, 『북한용어 400선집』 (1999), p. 227.

비를 보면 대체로 <그림 IV-1>과 같으며 이중 식량수요량은 75% 내외를 차지하고 있고 비식량용은 나머지 25% 내외로 추정되고 있다.<sup>12</sup> 이들 용도별 구성의 구체적 내역은 해마다 약간씩 변동하고 있으나 오늘날까지도 북한경제에 있어서는 대차가 없는 것으로 파악되고 있다.<sup>13</sup>

<그림 IV-1> 북한 곡물수요량의 구성



자료: 통일부, 『북한의 제3차 7개년계획 종합평가』 (1994), p. 57.

북한의 식량 수요량 추정에 있어서는 크게 배급기준과 열량기준에 의거하는 방법으로 나누어지고 있다. 이 가운데 가장 설득력을 얻고 널리 활용되어 왔던 것은 배급기준에 의한 수요량 추정방법이다. 배급기준에 의한 추정은 북한이 배급경제라는 체제적 특성에 착안하여 배급이 계획대로 실시되는데 요구되는 식량의 총규모를 파악하는데 역점을 둔 것이다. 이와 같은 배급기준에 의한 수요량 추정방법은 기본적으로 북한의 연령별, 직종별로 다른 1인당 배급규모에 해당 인구수를 곱함으로써 산출되어지게 된다. 이러한 방법은 무엇보다도 추정과정상 자의성이 개입될 여지가 거의 없기 때문에 그 결과치에 대해 통계적 일관성을 유지할 수 있다는 강점을 지니게 된다. 그러나 북한의 식량난이 심화되었을 경우 주민에 필요한 최소한의 식량수요량을 설명해 주지는 못한다는 비판을 면하기는 어렵다. 뿐만 아니라 2002년 ‘7·1 경제관리개선조치’ 이후로는 배급제 자체가 과거와 다르게 변화하고 있어<sup>14</sup> 배급기준에 입각한 수요량 추정방법

<sup>12</sup> 통일부, 『북한의 제3차 7개년계획 종합평가』 (1994), p. 57 참조.

<sup>13</sup> 통일부 내부 분석자료 (2007).

은 그 유용성에 있어 의문이 제기되고 있는 것도 사실이다.

다음으로 열량기준에 의거한 식량수요량 추정방법이 있다. 이 추정방법은 사람이 생명 유지 및 활동에 필요한 에너지량을 기준으로 하여 이에 요구되는 식량의 수요량을 평가하는 방법이다. 열량기준의 추정방법은 다시 두 가지로 나누어지는데, 하나는 사람의 생명 유지에 필요한 최소한의 열량인 기초대사량을 기준으로 하는 방법이고, 다른 하나는 사람의 생명 유지는 물론 활동하는데 요구되는 활동대사량까지 포함시키는 방법이 그것이다.<sup>15</sup> 그러나 열량기준에 의한 추정방법은 대사량이 연령, 성별, 계절, 영양상태 등에 따라 다르게 나타나기 때문에 평가자마다 많은 차이를 나타낸다. 또한 주민이 필요한 대사량을 필요 식량으로 환산하는 과정에서 북한의 현실적인 식생활 문화(곡물소비 패턴)를 감안하게 되는데, 여기에서 추정하는 사람마다 견해가 일치하지 않고 제각각 다른 기준을 적용하는 문제가 있다. 따라서 열량기준에 의한 추정방법은 이론적으로는 가능한 방법이나 추정과정에서 추정의 객관성이 결여되어 있다는 비판에서 벗어나지 못하고 있다.

## 2. 용도별로 본 북한 식량수급 사정

<표 IV-1>에서 보는 바와 같이 오늘날 북한의 곡물수요량은 대체로 600만~650만 톤 내외의 수준에 이르고 있는 것으로 추정되고 있다. 이러한 곡물수요량은 일정불변하는 것이 아니며 시간이 경과할수록 경제사회적 여건 변화, 부양인구 증가 등으로 인해 증가하는 경향을 갖는다. 북한의 곡물수요량이 2000년 600만 톤 수준에서 2007년 현재 650만 톤으로 증가한 것은 이와 같은 수요 증가의 경향성을 반영한다. 그런데 여기에서 우리는 곡물수요량이 곧 식량수요량을 의미하지는 않는다는 점을 유념할 필요가 있다. 이미 앞에서 지적한 대로 곡물수요량 가운데 75%만이 식량수요량이며 나머지 25%는 비식량용 수요량으로 구성되어 있다. 이에 의할 경우 2000년 이후 북한의 식

<sup>14</sup> 2005년 10월부터 북한은 배급제에 가격기능을 가미시킨 ‘식량전매제’를 통해 식량을 분배하고 있다. ‘식량전매제’란 곡물을 당국에서 곡물을 일괄 구매하여 주민에게 일정가격으로 판매하는 제도를 말한다. 통일부 내부분석자료 (2006) 참조.

<sup>15</sup> 일반적으로 대사량은 성인 남자의 경우 기초대사량 1,500kcal, 활동대사량 750kcal이며 여자의 경우 기초대사량 1,200kcal 활동대사량 600kcal로 알려지고 있다. 그러나 사람에 따라 생활환경에 따라 많은 차이를 보인다.

량수요량은 전체의 75% 수준인 450만~490만 톤의 수준이라고 할 수 있다. 이와 같은 용도별 곡물 소비 구성은 북한의 자체생산량에도 마찬가지로 적용되어져야 마땅한데, 지금까지는 이를 무시해왔다. 북한의 자체생산량 모두가 식량공급량으로 계획된다는 것은 오히려 비현실적인 것이다.

<표 IV-1>에서 북한의 곡물의 자체 생산·공급량은 2000년 이후로 매년 350만~450만 톤 내외의 수준에서 오르내리고 있는데 불과하다. 그런데 북한당국의 입장에서는 식량안보상 그리고 경제 운영 및 유지를 위해 자체 생산량 모두를 식량용으로 소모하는 무모한 계획을 수립할 수는 없을 것이다. 북한의 곡물수요량 가운데 약 25%인 150만~160만 톤은 영농활동이나 경제활동의 지속을 위해 반드시 식량 이외의 다른 용도로 사용되어져야 하며, 이는 식량난이 심각하다고 하여 식용으로 대체할 수도 없다.

<표 IV-1> 최근 북한의 식량 수급사정

(단위: 만 톤)

연도	곡물 총수요	식량 총수요(A)	식량 총 공급(B)				부족총량(A-C)	
			자체 공급(C)	수입	지원	절대부족량 (A-B)		
2000	606	455	394	271	56	67	184	61
2001	613	460	346	206	28	112	254	114
2002	626	470	359	239	40	80	231	111
2003	632	474	369	255	82	32	219	105
2004	639	479	341	265	48	28	214	138
2005	645	484	388	270	90	28	214	96
2006	651	488	342	291	39	12	197	146
2007	650	488	-	285	-	-	203	-

자료: 통일부 및 농촌진흥청자료를 기초로 필자가 재작성

이러한 관점에서 보면, 북한의 자체 생산량 350만~450만 톤 가운데 반드시 다른 용도로 사용되어야 할 필수불가결한 수요량 150만~160만 톤을 제외한 나머지 200만~290만 톤만이 식량으로 공급되어질 수 있는 곡물이 되는 셈이다. 특히 곡물생산량이 400만 톤 이하로 생산부진을 보였던 1990년대 중반 이후 2000년 이전에는 자체적인 식량의 공급가능량은 이보다 더욱 줄어들게 된다.

따라서 식량수요량 450만~490만 톤 가운데 식량공급 가능량 200만~290만 톤을 공제하게 되면 북한의 식량부족량은 160만~290만 톤 수준의 범위에서 오르내린다는 것을 알 수 있다.

당해연도 북한의 식량 총 공급량은 자체 생산으로 가능한 내부공급량과 외부도입량을 합산한 것이다 그리고 외부도입량은 계획외적인 것이며 그 규모는 연간 340만~390만 톤 내외의 수준으로 파악되고 있다. 이 규모는 그 개념상으로 보면 해당연도의 총 공급규모이며 북한주민의 실제 소비량(실제 공급량)에 가깝다. 그러나 여기에서도 우리는 북한의 식량공급량이 식량수요량을 충족시키지 못하고 있음을 알 수 있다. 2000년대 이후의 경우 북한의 연간 식량총수요량 460만~490만 톤이고 식량총공급량 340만~390만 톤이므로 그 차이인 70만~150만 톤만큼, 북한은 식량이 모자라는 셈이 된다.

### 3. 북한의 1인당 1일 배급가용규모 판단

일반적으로 한 나라의 인구는 양면적 속성을 가지고 있다. 한편으로 생산력 증가를 뒷받침하는 생산요소로 기능하지만, 한편으로는 부양인구(扶養人口)로서의 국가적 부담도 발생한다. 특히 북한과 같이 인구의 생산적 기능이 크게 저하되어 있는 경제에서는 부양인구로서의 속성이 더욱 두드러지게 나타난다. 최근 북한당국이 먹는 문제 해결이나 인민생활 향상을 최우선적 정책과제로 설정하는 것도 당면한 인구부양책과 관련이 깊다.<sup>16</sup>

북한의 총인구수는 2000년 현재 22,175천명이며 이후 계속 증가하여 2007년에는 23,200천명에 이를 것으로 추정되고 있다.<sup>17</sup> 북한 인구는 식량난 지속에 따른 출생률 저하, 사망률 증가 등으로 인구증가율이 한 때 크게 둔화된 상태에 머물렀으나, 최근 들어 식량사정이 점차 나아지면서 다시 높은 증가 추세를 보이기 시작하였다.<sup>18</sup> 이를 통해서 북한의 가용한 ‘자체 식량공급량’에 대한 1인당·1일 분배가용규모를 추정해 볼 수 있다.

<표 IV-2>에서 자체 식량공급량은 북한이 자체적으로 생산하여 북한 스스로

<sup>16</sup> 북한의 연도별 『신년 공동사설』 및 『최고인민회의 보고내용』 참조.

<sup>17</sup> 통계청, 『장래인구 추계』 (2001) 참조.

<sup>18</sup> 2005년 현재 남북인구 증가율을 비교해 보면, 남한은 0.21%인데 비해 북한은 0.96%로 추정되고 있다. 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』 (2006), p. 16에서 계산.

공급할 수 있는 가용 규모를 말하는 것으로 <표 IV-1>의 (C)에 해당한다. 즉 북한의 자체 곡물 생산량 중 지속적인 경제운영을 위해 식량 이외에 반드시 타 용도로 소비되어야 하는 비식량용 수요량을 제외한 것이며 북한의 곡물 수입량이나 국제사회의 지원 등 외부 도입량을 고려하지 않은 것이다. 따라서 자체 식량공급량이란 순수하게 북한이 자력갱생으로 식량 공급 문제를 해결할 수 있는지 여부를 진단할 수 있는 척도라고 할 것이다.

또한 연간 1인당 배급규모는 자체 식량공급량에서 총인구수로 나눈 것으로서 연간의 배급 가용량을, 1인당·1일 배급규모는 연간 1인당 배급규모를 다시 365일로 나눈 것이다. 이들은 다음 절에서 논의할 계층별로 차등 배급되고 있는 북한의 현실을 감안하지 않고 단순히 산술평균한 것에 불과하다.

<표 IV-2> 북한의 자체 식량공급량에 의한 분배가용규모

연도	자체 식량 공급량 (만 톤)	총 인구수 (천 명)	연간 1인당 분배규모(kg)	1인당·1일 분배규모(g)
2000	271	22,175	122.2	335
2001	206	22,253	92.6	254
2002	239	22,369	106.8	293
2003	255	22,522	113.2	310
2004	265	22,709	116.7	320
2005	270	22,928	117.8	323
2006	291	23,079	126.1	345
2007	285	23,200	122.8	337

자료: <표 IV-1> 및 통계청 자료를 기초로 재계산

<표 IV-2>에서는 2000년 이후 자체 생산·공급에 의한 북한의 연간 1인당 분배가용규모는 대체로 100~125kg 내외의 수준에서 맴돌고 있음을 보여주고 있다. 그 이전에는 곡물 생산이 부진하였으므로 연간 1인당 분배가용규모가 이보다 훨씬 떨어졌을 것이다. 그러나 이러한 절대규모 자체만으로 북한의 식량난의 정도를 정확하게 파악하는 데 한계를 벗어나지 못하고 있으나, 이것은 1인당·1일 평균분배량을 통해 북한의 식량사정을 체감(體感)으로 파악하는 데 상당한 정도 도움을 준다. <표 IV-2>를 보면, 북한의 1인당·1일 분배규모는 해당년도



의 작황에 따라 증감이 크게 다르게 나타나고 있다. 그러나 대체로 보면, 254~345g으로서 350g 미만(한 끼 당 117g 미만)에서 움직이고 있다. 이와 같은 주민 1인당·1일 배급규모는 계층별로 차등 지급되고 있는 현실을 감안하지 않은 상태에서 산술평균으로 균등 계산한 분배가용규모이다. 이와 달리 차등 배급을 고려한다면 북한주민의 실질적인 1인당·1일 분배가용규모는 더욱 줄어들게 될 것이다.

그런데 이러한 식량 배급이 북한주민에게 충분한 공급량이라고 볼 수 있을까? 특히 부식 공급이 여의치 않아 주식을 위주로 하여 살아가고 있는 북한주민의 주식 편중적인 식사문화를 감안한다면 적정 식량공급량은 얼마나 될까? 이러한 질문에 대한 해답은 북한의 적정 배급규모를 파악할 때 가능하다.

우선 국제기구에서는 판단하고 있는 북한의 식량수요량을 살펴보자. FAO/WFP는 북한주민 1인의 기본적인 하루 평균 영양 섭취량을 2,130kcal로 간주하고 있다. 또한 이 기구는 1995년도 이래로 북한이 극심한 식량난에 처해 있음을 감안하여 하루평균 섭취량의 약 75% 수준인 1,600kcal로 보고 연간 식량 필요량을 167kg으로 추정해 오고 있다.<sup>19</sup> 이와 같은 FAO/WFP의 판단을 북한주민 1인당 하루 필요량으로 환산하면 458g으로 계산된다. 따라서 2000년 이래로 북한의 자체 가용공급량이 최대 345g에 불과한 것을 감안한다면, 실제 공급규모는 FAO/WFP가 판단하는 필요량에도 크게 못 미치는 부족한 양이 되는 셈이다.

다음은 통일부가 판단하고 있는 곡물수요량을 기초로 하여 적정규모의 인구 1인당·1일 식량수요량을 계산할 수 있다. <표 IV-1>의 (A)는 통일부가 평가하고 있는 곡물총수요에서 타 용도의 곡물 수요를 제외한 순수한 식량 수요량을 나타낸다. 이를 총인구수로 나눌 때 연간의 1인당 수요량이 되며 이를 다시 365일로 나누면 북한주민 1인당·1일 수요량이 된다. 이것은 북한의 배급기준에 의거한 것이므로 북한주민에게 모자람 없이 충족되는 수준의 식량 수요 총량을 의미하게 된다. 따라서 이로부터 산출된 북한주민 1인당·1일 분배규모는 곧 북한주민 한사람이 하루에 필요로 하는 적정수준의 분배량이 될 것이다. 이상과 같은 방법으로 계산된 북한주민 한 사람이 하루에 요구되는 식량수요량의 적정규모는 <표 IV-3>과 같이 560~580g 수준에서 움직이고 있다. 북한이 자체생

<sup>19</sup> FAO/WFP, Special Report: FAO/WFP CROP AND FOOD SUPPLY ASSESSMENT MISSION TO THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA, 22 NOVEMBER 2004.

산으로 공급할 수 있는 분배가능규모 350g 미만에 비한다면, 이 규모는 1.6배~1.7배에 달하는 수준이다.

그러나 이렇게 계산된 북한의 적정분배량도 과대평가되었다고 의문을 제기하거나 비판할 수 있다. 논쟁의 핵심은 북한과 같은 낙후된 경제수준에서 적정분배량을 560g 이상(한 끼 당 약 190g)으로 높이 평가한 것은 비현실적이며 너무 이상적으로 접근하였다는 것이다. 곡종별 칼로리 섭취량을 고려하지 않고라도 북한주민의 하루 식사량으로 560g 이상은 확실히 많은 것처럼 보인다. 그러므로 얼핏 보면 2000년 이후 북한의 곡물생산 작황이 과거보다 나아진 상황에서는 대북 식량지원이란 별 의미가 없다는 판단이 나올 수 있다.

<표 IV-3> 북한의 적정 식량배급규모(1)

연도	식량총수요량 (만 톤)	총 인구수 (천 명)	연간 1인당 적정규모(kg)	1인당·1일 적정규모(g)
2000	455	22,175	205.2	562
2001	460	22,253	206.7	566
2002	470	22,369	210.1	576
2003	474	22,522	210.5	577
2004	479	22,709	210.9	578
2005	484	22,928	211.1	578
2006	488	23,079	211.4	579
2007	488	23,200	210.3	576

자료: <표 IV-1> 및 통계청 자료를 기초로 재구성

이와 관련하여 최근년간 이루어진 실제 공급량을 북한의 적정 분배량으로 간주하여 보자. 실제 공급량은 자체 생산량뿐만 아니라 외부 도입량이 모두 포함된 것으로서 최근년간 북한사회에 실제 공급되고 소비되어진 실질적 소비량을 의미한다. 따라서 이를 적정 배급량으로 간주할 경우에는 개념상 북한의 배급량이 최근년 동안의 수준을 그대로 유지하는 정도의 식량수요를 지칭하게 된다. 그리고 이렇게 판단된 북한의 현실적인 수요량은 국제사회의 대북지원시 지원여부와 그 규모를 합리적으로 결정하는 주요 바로미터로 이용될 수도 있다.<sup>20</sup>

<표 IV-4>는 2000년 이후 실제로 북한주민에게 공급되어진 공급가능규모를

계산한 것이다. 즉, <표 IV-1>의 (B)를 기본 데이터로 하여 <표 IV-3>과 같은 방식으로 도출한 것이다. 사후적으로 나타난 당해연도 북한의 식량소비를 다음 해의 적정 수요량으로 규정하는 경우, 식량수요량은 그 증감이 해마다 달라질 수밖에 없으며 그 변동 폭도 <표 IV-3>과는 달리 규칙성 있는 증가추세를 나타내지 않는다. 따라서 분석에 있어서는 편의상 산술평균에 의한 방법으로 접근할 수밖에 없다. 그러한 만큼 이것 역시 북한에서 식량이 차등 분배되고 있는 현실을 반영하지 못하고 있는 속제는 여전히 남아 있게 된다.

<표 IV-4>에서 2000년~2006년 기간 중 북한주민 1인당·1일 식량소비량을 연평균으로 보면 440g 정도로 나타나고 있다. 즉, 지난 7년 동안 북한은 식량을 인구 1인당 하루에 최소 406g, 최대 487g의 범위에서 공급·소비하였으나 평균적으로는 440g 정도라고 할 수 있다. 이 규모는 북한이 자체생산으로 공급할 수 있는 양(350g 미만)에 비해 25% 이상이 많은 규모이다.

<표 IV-4> 북한의 적정 배급규모(2)

연도	식량 총공급량 (만 톤)	총 인구수 (천 명)	연간 1인당 규모(kg)	1인당·1일 규모(g)
2000	394	22,175	177.7	487
2001	346	22,253	155.5	426
2002	359	22,369	160.5	440
2003	369	22,522	163.8	449
2004	341	22,709	150.2	411
2005	388	22,928	169.2	464
2006	342	23,079	148.2	406
평균	363	22,576	160.7	440

자료: <표 IV-1> 및 통계청 자료를 기초로 재구성

그러나 이와 같은 실질 식량공급 베이스에 기초하여 도출된 수요량은 엄격한 의미에서 적정 수요량이라고는 말할 수 없다. 왜냐 하면 이렇게 계산된 440g은 북한주민의 실제 소비량의 평균을 말하는 것이지, 북한의 식량수요를 충족시키

<sup>20</sup> 지금까지 남한 및 국제사회는 대북지원시 생산적 측면에서만 식량난을 분석하였으며 이와 같이 분배적 접근방식에 의해 대북 지원 여부 및 수량을 판단하지는 않았다.

는 수요량을 가리키는 것은 아니기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이것은 북한의 식량 소비량을 예년 수준 정도로 유지시킨다고 할 경우에 요구되는 최소 식량 수요량이라고는 말할 수 있다.

이제 <표 IV-5>를 통해 2000년 이후 북한 주민 1인당·1일 식량부족량을 정리하고 분석하여 보자. <표 IV-5>에서 적정수요(1)은 통일부 총수요 판단에 기초하여 계산한 북한주민 1인당·1일 수요량이다. 적정수요(2)는 당해년도의 총급량을 주민 1인당·1일 배분 몫으로 계산한 것이다. 자체 가용공급량은 북한이 자체적으로 생산한 전년도의 곡물생산량을 일컫는다. 부족량(1)은 해당년도 적정수요(1)과 자체 가용공급량의 차이를, 부족량(2)는 해당년도 적정수요(2)와 자체 가용공급량의 차이를 나타낸 것이다. 그러므로 부족량(1)은 자체 생산량을 제외한 분배 부족분 전체를 의미하나 부족량(2)는 외부 도입에 의해 분배된 몫과 결과적으로 일치하게 된다.

<표 IV-5>를 통해 우리는 북한이 구조적으로 곡물을 자급자족할 수 없는 경제라는 것을 쉽게 엿볼 수 있다. 2000년 이래로 400만 톤 내외의 높은 수준에서 풍작을 이루었음에도 불구하고 북한은 식량 부족에 계속 시달려 왔기 때문이다. 북한주민에 대한 식량공급 부족분은 적정수요의 40~60% 내외의 범위에서 오르내리고 있으며 외부 지원 및 수입에 의지한다고 하더라도 그 부족분은 적정수요보다 20% 정도 부족한 범위에서 변동하고 있다.

<표 IV-5> 2000년 이후 북한주민 1인당·1일 식량부족량  
(단위: g/1인당·1일)

연도	적정수요(1)	적정 수요(2)	자체 가용공급량	부족량(1)	부족량(2)
2000	562	487	335	227	152
2001	566	426	254	312	172
2002	576	440	293	283	147
2003	577	449	310	267	139
2004	578	411	320	258	91
2005	578	464	323	255	141
2006	579	406	345	234	61
2007	576	440	337	239	103

자료: <표 IV-2>, <표 IV-3> 및 <표 IV-4>에서 발췌하여 식량부족분을 각각 계산

## V. 계층별 분배상황을 감안한 식량사정

북한은 분단 이후 수차례에 걸친 성분조사사업을 실시하여 주민들을 성분별로 엄격히 구분하고 있는 철저한 계급사회이다. 말하자면 성분계층별로 다른 직종과 직위가 맡겨지고 있는 것이다. 그러한 만큼 북한사회의 계층구조는 그 생성 자체가 사회적 보수의 정당한 배분과정에서 자연발생적으로 형성된 것이 아니며, 인위적인 계급정책에 의해 나타난 다분히 정치적인 산물이다.

이와 같이 북한사회는 고도의 중앙집권적인 계급사회이기 때문에 계층에 따라 소비생활양상도 뚜렷하게 차이를 보인다. 소수의 고위계층으로 접근할수록 중앙당국의 정치권력적 보장에 힘입어 여유로운 소비생활을 향유할 수 있으며 반대로 절대다수의 일반계층으로 내려 갈수록 생활은 어려워지게 된다. 특히 식량 배급에 있어서 현저한 차이를 나타내고 있는 것으로 파악되고 있다.

통상 북한사회에서는 당성(정치적 충성심)에 기초하여 핵심계층, 동요계층, 적대계층 등으로 출신성분을 크게 3가지 51개 부류로 분류, 적용하여 온 것으로 알려지고 있다.<sup>21</sup> 이러한 성분 분류는 북한당국에 대한 충성도에 주안을 둔 정치사상적 차원의 분류방법으로서 ‘온 사회를 정치적으로 단합된 하나의 집단’으로 만들기 위해 오늘날까지 거의 그대로 준용되고 있다. 그 결과 북한주민의 경제사회생활에 있어서도 현실적으로는 출신성분에 따라 고도의 불평등구조를 나타내고 있다.

핵심계층의 수는 전체 인구 가운데 28%이고 동요계층은 45%이며 적대계층은 27% 등으로 파악되고 있다.<sup>22</sup> 여기에서 핵심계층은 북한 사회주의 체제를 실질적으로 이끌어나가는 북한의 지배계층을 말하는 것으로 중앙 당·군 및 내각의 고위 간부 등이 포함된다. 이들은 당·정·군의 간부로 등용되며 진학, 승진, 배급, 거주, 진료 등에 있어서도 타 계층과 분리하여 각종 특혜를 받는다. 또한 동요계층은 핵심계층의 주변부류로서 출세를 위해 충성을 다하는 중간 관리계층을 일컫는다. 이들은 각종 하급 간부 및 기술자 진출이 가능하며 극소수만이 핵심계층으로 승격된다. 오늘날 북한의 경제난이 지속되면서 이들 중간 관리계층의 생활도 어려운 상황에 직면해 있는 것으로 파악되고 있다. 이들은 맹목적으로 당에 충성을 다하는 계층이기는 하지만 심각한 경제난으로 불평불만이 증

<sup>21</sup> 통일부, 『북한개요』 (2003), pp. 326~327 참조.

<sup>22</sup> 연합뉴스, 『북한 용어 400선집』 (1999), p. 208.

가하는 등 이중적인 모습을 보이고 있다. 일반계층은 농장원, 근로자 등 북한사회에서 절대다수를 이루고 있는 피지배계층을 가리킨다.

경제적으로 볼 때 핵심계층은 북한사회에서 온갖 기득권을 향유하는 있는 지배계층이라고 할 수 있으며 동요계층과 적대계층은 피지배계층으로서 북한 경제난의 가장 큰 피해자로 나타난다. 특히 적대계층은 북한사회에서 정치사상적으로 소외되고 있는 자로서 경제적으로도 최하위의 빈곤계층에 속해 있다고 할 수 있다. 여기에서는 분석의 편의상 지배계층인 핵심계층과 피지배계층인 일반계층의 양 계층으로 나누기로 한다. 따라서 일반계층에는 농장원, 근로자, 상인 들뿐만 아니라 중간의 하급 관리계층도 포함된다.

북한의 식량 배급은 신분, 직업, 연령, 거주지 등에 따라 현저한 차이를 보인다. 그 예로 당 중앙위 정치국 위원에게는 주 3회 백미 800g과 각종 부대식품이 공급되는 반면, 일반주민에게는 월 2회에 걸쳐 직종·나이별로 잡곡 100~900g이 배급된다. 잡곡비율도 지역과 신분에 따라 차이가 크다. 통상 평양과 휴전선 부근지역에서는 쌀과 잡곡의 비율이 6:4 정도로 쌀이 많은 편이고, 기타 지역은 반대로 3:7 정도로 잡곡을 많이 분배하고 있는 것으로 파악되고 있다.<sup>23</sup>

그러나 이와 같은 신분과 직종에 따른 식량의 배급은 2002년 ‘7·1 경제관리개선조치’이래로 식량 배급이 ‘전매제’로 바뀐에 따라 다소간의 변화하는 모습을 보이고 있다. 그렇다고 하더라도 북한의 차등배급은 여전히 지속되고 있는 것으로 파악된다. 이것은 북한당국의 핵심계층이 체제유지 목적으로 여전히 충분한 식량 공급을 우선적으로 보장받는 반면, 일반주민의 경우에는 전매제에 입각하여 식량을 구입하여야 하는 제도적 현실에 연유한다.

북한을 주도하고 있는 지배계층인 핵심계층 전체 인구의 28%를 점유하고 있는 것으로 알려지고 있다. 나머지 72%는 북한의 일반주민들이다. 북한주민 가운데 중간의 관리계층이 존재하지만 식량난이 지속되는 상황에서는 거의 차이가 없다고 보아도 무리하지 않다. 북한의 핵심계층은 1인당·1일 평균 600~800g 이상의 식량을 전량 공급받고 있다.

여기에서 우리가 주목해야 하는 것은 북한의 특수한 신분구조상 핵심계층에게 식량을 최우선적으로 공급하고 있다는 사실이다. 바꾸어 말하면 핵심계층에 우선 공급하고 난 나머지 식량이 비로소 일반주민의 몫이 된다고 할 수 있다. 따라서 북한주민에 대한 식량 분배 몫은 핵심계층에 대한 식량공급량만 알 수

<sup>23</sup> 연합뉴스, 『북한용어 400선집』 (1999), p. 226.

있으면 소거법에 의해 자동적으로 파악될 수 있다. 북한의 신분별 식량공급기준은 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 북한의 신분별 식량공급 기준

신분	공급량	공급방식
정치국위원·후보위원, 당비서, 내각총리	○ 백미: 800g(1인)씩 15일 공급 ○ 잡곡: 별도 공급 ○ 기타: 맥주, 담배, 과일, 육류 등 공급	○ 주 3회 이상 공급 ○ 요구시 추가공급 ○ 국정가격 이하로 공급
당 중앙위 부장	○ 백미: 800g(1인)씩 15일 공급 ○ 기타: 맥주, 담배, 육류, 과일 등 공급	○ 주 2회 공급
내각 상	○ 백미: 600g(1인)씩 15일분 공급 ○ 기타: 맥주, 담배, 과일, 육류 등 공급	○ 주 1~2회 공급
중앙당 부부장	○ 백미: 600g(1인) ○ 기타: 맥주, 담배, 과일, 육류 등 공급	○ 주 1회 공급
당중앙위 과장, 지도원	○ 식량: 잡곡(7:3 비율) 공급 ○ 기타: 육류, 담배 등 공급	○ 주 1회 공급 ○ 공급소에서 구입
내각 사무국 지도원 이상	○ 식량: 잡곡(7:3 비율) 공급 ○ 기타: 육류, 담배 등 공급	○ 격주 1회 공급
내각 부상, 교수 등	○ 식량: 잡곡(6:4 비율) 공급 ○ 기타: 육류, 담배 등 공급	○ 월 1회 공급
부교수, 중앙기관 국장급	○ 식량: 잡곡 20kg(월) 공급 ○ 기타: 담배 등 공급	○ 월 1회 공급
일반주민	○ 식량: 잡곡 - 19세 이하: 600g - 일반근로자: 700g - 중노동자·군인: 800g - 탄광노동자: 900g	○ 협동농장원 제외 ○ 19세 이하는 연령별로 100~600g 차등 지급

자료: 연합뉴스, 『북한용어 400선집』 (1999), p. 226을 재정리하여 인용

북한의 공급기준에 따른 핵심계층의 식량 공급량은 <표 V-2>와 같이 산출되어진다. 핵심계층은 식량의 우선공급대상이며 그 총량은 표에서 보는 바와 같이 연간 135만 톤을 웃돌고 있다. 이 규모는 북한의 체제 유지를 위해 그 공급이 확실하게 보장되어야만 하는 최소량이 된다. 이 정도의 식량도 충족하지 못할 경우 북한 체제는 흔들릴 수밖에 없는 심각한 국면에 진입하게 된다.

<표 V-2> 북한 핵심계층의 식량 공급규모

연도	총인구수(천 명)	핵심계층수(천 명)	식량 공급규모(만 톤)
2000	22,175	6,209	136.0~181.3
2001	22,253	6,231	136.5~181.9
2002	22,369	6,263	137.2~182.9
2003	22,522	6,306	138.1~184.1
2004	22,709	6,358	139.2~185.7
2005	22,928	6,420	140.6~187.5
2006	23,079	6,462	141.5~188.7
2007	23,200	6,496	142.3~189.7

자료: 통일부, 통계청, 농진청 자료

이제 북한사회에서 절대다수를 차지하고 있는 일반주민들의 식량사정을 보다 정확하게 진단할 때가 된 것 같다. 일반주민들의 식량사정은 북한의 가용 식량공급량에서 핵심계층의 식량공급규모를 공제함으로써 파악할 수 있다. 이것은 이미 지적한 바와 같이 북한과 같은 사회에서는 체제 유지의 일환으로 우선 공급대상이 매우 중요시되는 까닭이다. 북한주민에 대한 식량공급 가용규모를 소거법에 의해 산출하면 <표 V-3>과 같다.

<표 V-3> 북한 일반주민의 식량공급량

(식량총급량 기준)

연도	식량 총공급 (만 톤)	핵심계층 공급량 (만 톤)	일반주민 공급량 (만 톤)	주민 1인당·1일 공급량(g)
2000	394	136.0~181.3	212.7~258.0	365~443
2001	346	136.5~181.9	164.1~209.5	281~358
2002	359	137.2~182.9	176.1~221.8	300~377
2003	369	138.1~184.1	184.9~230.9	312~390
2004	341	139.2~185.7	155.3~201.8	260~338
2005	388	140.6~187.5	200.5~247.4	333~411
2006	342	141.5~188.7	153.3~200.5	253~331
2007	285	142.3~189.7	95.3~142.7	156~234

자료: <표 IV-4> 및 <표 V-2>를 기초로 산출



표에서 보는 바와 같이 2000년 이래로 북한은 외부 수입과 지원을 포함하여 연간 340만~390만 톤 내외의 식량을 공급하여 왔다. 그러나 대다수의 일반주민에게 공급되어지는 식량은 150만 톤~260만 톤에 불과하다. 이것은 당해연도 공급식량 총규모의 45~65%에 불과한 규모이다. 특히 외부 수입과 지원이 거의 없는 연초(1/4분기)의 경우 일반주민에게 돌아가는 식량 몫의 감소 현상은 더욱 심화된다. 통상 북한에서는 연초가 되면, 외부 도입량이 거의 없는 상황이어서 자체 생산에 의존해야 하기 때문이다. 2007년 연초의 경우 식량 총공급량이 285만 톤이고 이 가운데 일반주민 공급량이 95만~143만 톤에 불과한데, 이는 북한주민이 연명하기에도 버거운 소량의 규모이다. 남한과 세계의 지원단체들이 연초마다 북한의 식량사정이 극히 어려울 것이라고 전망하면서 대북 식량지원의 필요성을 호소하는 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

<표 V-4> 차등분배시 북한 일반주민의 식량가용분배량 판단  
(자체 식량공급량 기준)

연도	자체 식량 공급 (만 톤)	핵심계층 몫 (만 톤)	일반주민 몫 (만 톤)	주민 1인당·1일 가용분배량(g)
2000	271	136.0~181.3	89.7~135.0	154~232
2001	206	136.5~181.9	24.1~ 69.5	41~119
2002	239	137.2~182.9	56.1~101.8	95~173
2003	255	138.1~184.1	70.9~116.9	120~198
2004	265	139.2~185.7	79.3~125.8	133~211
2005	270	140.6~187.5	82.5~129.4	137~215
2006	291	141.5~188.7	102.3~149.5	169~246
2007	285	142.3~189.7	95.3~142.7	156~234

자료: <표 IV-2> 및 <표 V-2>를 기초로 산출

북한주민의 식량부족난이 어느 정도 심화되어 있는지는 주민 1인당·1일 분배 가능량을 보면 더욱 뚜렷이 나타난다. 이를 위해 지금까지는 북한의 식량총수요량을 기초로 하여 산출된 평균적인 분배가능량을 적정분배량으로 판단지표로 활용해 왔다. 이에 대해서는 이미 앞에서 논의한 바와 같다. 그러나 이것은 균등분배를 전제로 한 것이기 때문에 실질적인 적정분배량을 설명해주는 직접적인 척도로 사용할 경우 많은 논란이 야기될 수 있다. 따라서 여기에서는 그동

안 도외시해 왔던 계층별 차등분배를 고려하여 주민 1인당 1일 분배가능량을 측정하여 보기로 한다.

<표 V-4>는 북한의 계층에 따른 차등분배 현실을 고려하여 일반주민들에게 돌아가는 식량 몫을 나타낸 것이다. 여기에서 우리는 북한의 일반주민에게 돌아가는 식량 몫은 <표 V-4>에서 보는 바와 같이 연간 70만~150만 톤 수준에 불과하다는 것을 발견할 수 있다. 이것은 북한주민 1인당 하루에 250g(한 끼 당 80g)을 넘지 못하는 극히 적은 분배량으로 경우에 따라 아사자가 발생할 수도 있는 수준이며 따라서 외부 도입이 없을 경우 현실적으로 분배시스템의 유지가 어렵게 되는 적은 양이 된다. 이를 다시 북한의 일반주민을 다시 중간관리계층, 일반계층, 최하위계층 등으로 세분화하는 경우 일반계층과 최하위계층(취약계층)에 돌아가는 분배식량의 몫은 형편없이 떨어지게 될 것이다.

## VI. 결론

오늘날 북한의 식량사정을 진단함에 있어 지나친 단순분석으로 인해 불필요한 의문과 논쟁을 야기하여 왔다. 수많은 방북자 가운데서 핵심계층을 접촉한 사람들은 식량사정이 양호하다고 진단하는가 하면, 일반계층을 상대하는 사람들은 식량사정이 여전히 어렵다고 진단하는 등 상반된 견해를 나타내면서 팽팽히 대립하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들의 분석이나 주장에 어떠한 오류가 있는지 여부를 찾아내려는 노력에는 소극적인 것이 현실이다.

이와 같은 혼선은 분배적 측면에서 식량사정을 진단하는 것을 등한히 한 결과라고 할 것이다. 북한의 식량분배현실을 감안한다면 북한 곡물생산량의 범위가 결정될 수 있다. 이를 테면 오늘날 북한의 곡물생산량을 250만~350만 톤 수준으로 지나치게 낮추어 추정하게 되는 경우 이것은 북한사회에서 수많은 아사자가 발생할 수 있는 수준의 적은 규모라고 할 수 있다. 그러나 2000년대 이후로 북한에 아사자가 발생하였다는 믿을만한 정보가 흘러나오지는 않고 있다. 북한사회에서 아사자가 발생하지 않는 한 350만 톤 미만의 추정량은 과소 추정이라고 미루어 짐작할 수 있을 것이다.

반대로 350만 톤 이상으로 추정하고 있는 농촌진흥청의 통계는 사회 일부에서 과다 추정하였다고 비판을 제기하고 있다. 그러나 이것은 균등분배를 전제

로 계산된 ‘산술평균’의 오류에 불과하다. 차등분배되고 있는 북한의 현실을 감안하여 계산하게 되면 전혀 다른 결론에 도달한다. 왜냐하면 농촌진흥청 통계를 기초로 하였을 경우 북한주민에게 돌아가는 식량의 분배 몫은 1일 300g 정도에 불과하기 때문이다. 이와 같은 정도의 분배는 북한주민에게는 매우 배고픈 양이다. 만일 350만 톤 미만의 수준에서는 북한주민 1인당 하루에 200g 미만이 될 것이며 이것은 아사자가 속출할 정도의 비현실적 수준이 된다.<sup>24</sup> 그러므로 북한의 차등분배 현실을 감안한다면 과다 추정이 아니라는 것임을 쉽게 알 수 있다.

따라서 보다 정확한 북한의 식량사정 판단을 위해서는 생산적 측면의 분석과 더불어 분배적인 측면의 분석이 병행되어야 마땅하다. 즉, 생산량이 다소 높은 것처럼 보일 때 분배과정에서 나타날 수 있는 ‘구성의 오류’를 면밀히 관찰함으로써 식량사정을 검증할 필요가 있는 것이다. 곡물생산이 곧 식량분배가 아님을 우리는 언제나 주목해야 할 것이다.

대북 식량지원 여부에 있어서도 북한의 수급량(생산량)에만 의지하여 가부를 진단하는 것은 비생산적인 논쟁이나 혼선을 범하기 십상이다. 특히 인도적 차원에서 실시되는 대북 식량지원은 북한당국자가 아닌 일반주민을 대상으로 하는 만큼, 실제 북한주민에게 돌아가는 식량 몫이 얼마인지를 측정하는 것이 매우 중요한 관건이 된다. 그러나 총량 개념의 ‘수급량’은 식량지원 여부의 필요조건이지 충분조건은 아니다. 분배적 측면에서 관찰할 때 비로소 충분조건이 충족된다고 할 수 있다.

결론적으로 분배적 측면에서 북한의 식량사정을 판단할 경우 무시되어서는 안 될 중요 요소는 첫째로는 곡물분배의 배타적 순차성이고 둘째로는 분배규모의 엄격한 차등성이다. 곡물분배의 순차성이란 곡물분배상의 우선순위를 말하는 것으로 분배대상에서 배제되지 않는 특성을 말한다. 예를 들면 북한에서 비식량용 곡물의 경우 식량난이 심화되었다고 하여 배제될 수 없기 때문에 식량으로 전용될 수 없다. 분배규모의 차등성이란 식량분배에 있어서 계층·연령 등에 따라 식량분배량이 커다란 차이가 존재하는 북한사회의 현실적인 특성을 말한다. 현실적으로 북한의 핵심계층에 돌아가는 식량의 분배 몫은 보장되는데 비해 주민(특히 취약계층)에 돌아가는 분배 몫은 현저히 줄어든다. 이상과 같은

<sup>24</sup> 2000년대 들어 북한에서 극심한 식량난으로 아사자가 발생하고 있다는 믿을 만한 정보는 아직까지 포착되지 않고 있다.

분배적 측면에서의 현실적 특성 때문에 북한의 실질적인 분배 몫은 단순히 산술평균한 값보다 훨씬 감소하는 것이다. 요컨대 식량 분배의 순차성과 차등성으로 인해 북한에서 식량사정이 악화되는 경우 그 어려움이 모두 일반주민의 몫으로 전가되고 있다고 할 것이다. 북한의 핵심계층은 체제유지상 식량의 우선공급대상으로 보장되기 때문에 이들은 식량난이 있다 해도 현실적으로는 큰 피해를 입지 않는 것이 현실이다.

본 논문은 분배적 측면에서 처음으로 접근한 것인 만큼 한계가 없는 것이 아니다. 무엇보다도 현실적인 분배관련자료 부족 등으로 인해 내용상 치밀성이 결여되어 있다는 문제점을 완전히 탈피하지는 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 식량 분배의 중요성을 제기하고 식량분배의 구성 현황을 분석에 접목시킴으로써 북한의 식량사정을 보다 현실적으로 진단하였다는 점에서 그 의의는 크다고 할 것이다. 앞으로 북한의 분배상황에 대한 보다 구체적인 자료 확보를 바탕으로 가일층 발전시켜 나간다면, 북한의 식량사정 진단하는데 있어 현재의 한계와 논란을 상당부분 극복하는데 기여할 수 있을 것이다.

■ 접수: 4월 25일 / ■ 심사: 5월 11일 / ■ 채택: 6월 8일



# 남북한의 재산법 통합과 관련한 법적 쟁점

김 성 욱\*

- |                     |                            |
|---------------------|----------------------------|
| I. 서설               | III. 남북한 재산법 통합과 관련한 법적 쟁점 |
| II. 북한 몰수재산권 문제의 연원 | IV. 결론                     |

---

## Abstract

---

### Legal Issue on the Unification of Property Law of South and North Korea

After the liberation, North and South Korea both confiscated land from all the anti-national actors to dissolve the unreasonable land relations of the Japanese colonization and to pay off faults of the past. However, the confiscating process of unified Korea may differ from that of the past depending on the method of unification. If one Korea is absorbed into the other, and the past confiscation of the absorbed Korea is considered illegal, as the case of Germany, the restoration of the land to the original owner can be regarded as a possible remedy. In such a case, though, common factors of confiscation found in both Koreas that took place after the liberation should not be called illegal. On the other hand, if the unification is agreed upon, the confiscation of North Korea will be evaluated as valid, and the recovery to the original owner will not be considered. In this case, new ways to reorganize land ownership should be established for balanced development of North Korea.

**Keywords:** Property Law, North Korea. Confiscation of Property Rights. Land Ownership

---

---

\* 고려대 법학연구원 전임연구원

## I. 서설

통일로 인하여 발생할 수 있는 사회적 분쟁과 비용을 최소화하고, 정치적·경제적 안정을 유지하기 위해서는 균형적인 법규범의 통합이 효율적으로 선행되어야 한다. 그러한 법규범의 통합을 통하여 경제체제를 정립하는 헌법질서와 이를 구체화하는 사법질서는 밀접한 견련관계에 놓이게 된다. 그런데 남북한이 장기간 동안 전혀 상이한 정치 및 경제규범 질서를 유지하고 있다는 점은 장래 법규범의 통합에 장애사유로 작용할 수 있다. 특히 이러한 문제는 재산법 분야에서 더욱 극명하게 나타난다. 북한정권은 생산수단의 사적 소유를 부정하는 사회주의 계획경제를 채택하고 있다는 점에서 남북한의 재산법 통합문제는 사법통합의 중핵이 될 것으로 보여진다.

남북한의 재산법 제도가 현재와 같은 규범질서를 유지하여 현대적인 모습으로 변화하였다고 하더라도, 그러한 변화과정에서 일정한 문제점을 발견할 수 있는 경우에는 이를 남북한의 재산법 통합에 반영할 필요가 있다. 이러한 이유에서 본고에서는 남북한의 재산법 통합과 관련한 법적 쟁점을 다음과 같은 문제를 중심으로 고찰하고자 한다. 첫째, 과거 북한정권의 재산권 몰수행위가 통일방식에 따라서 어떠한 평가를 받게 되는지, 그리고 어떠한 통일방식이 유용한지를 검토하고자 한다. 둘째, 통일 이후에 몰수재산권과 관련한 법적 분쟁이 발생할 경우에 현재 남한의 판례에 의한다면 어떠한 결론에 이르게 되는지를 검토하고, 그러한 결론에 문제점이 있다면 어떠한 대안을 제시하여야 하는지를 검토하고자 한다. 셋째, 통일독일이 채택한 재산법 통합방식이 남북한의 재산법 통합에 어떠한 의미를 가지게 되는지를 검토하고자 한다.

이하에서는 북한의 몰수재산권 문제가 어떠한 과정을 거쳐서 발생하게 되었는지를 살펴본 이후에 그 법적 쟁점을 검토하고자 한다.

## II. 북한 몰수재산권 문제의 연원

북한의 몰수재산권 문제는 해방직후에 시행된 토지개혁<sup>1</sup>이 그 연원(淵源)이라고 할 수 있다. 북한정권은 1946년의 토지개혁에 의한 재산권몰수와 정부수립 이후의 농업협동화과정 및 사회주의 헌법의 채택을 통하여 중국적으로 사회주의 국가로 변모하게 된다. 몰수재산권 문제의 연원을 이해하기 위해서는 북한정권이 초기에 재산권 몰수조치를 단행하고, 이후에 농업협동화 과정을 통하여 사회주의 재산권제도를 채택한 일련의 과정을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 해방직후에 북한정권은 당시 절대적 다수인 농민층의 정치적 지지를 확보하기 위해서 1946년 3월 5일부터 3월 31일 사이에 토지개혁을 단행하였다. 그 내용은 일본국 및 일본인, 민족반역자 및 도주자, 상당수의 지주 그리고 종교단체의 소유 토지를 무상으로 몰수하여 소작농, 빈농, 고용농민 등에게 무상 분배하는 것이었다.<sup>2</sup> 또한 동년 8월 10일 일제하에 있던 중요산업의 1,034개 대기업을 무상으로 국유화하였다. 해방 직후의 이러한 토지개혁과 대기업을 국유화조치에 의해서 기존의 지배계급의 경제적 토대는 박탈되었다. 이것이 사회주의 재산권을 확립하기 위한 1단계라고 할 수 있다. 2단계는 1953년부터 1958년까지 농업협동화 과정을 통하여 생산수단의 사적 소유를 철폐하는 단계이고, 3단계는 1972년 헌법에 사회주의적 국유 및 협동단체소유를 명시함으로써 사회주의적 재산권제도가 확립되는 단계라고 할 수 있다.

그런데 이렇게 북한에서 사회주의적 재산권제도를 확립하는 과정에서 몰수되었던 재산권을 통일 이후에 원소유자가 반환받을 수 있는지 문제가 된다. 이 재산권문제는 해방 직후에 북한지역에서 소련점령기간 동안에 시행한 사유재산의 무상몰수를 어떻게 처리하여야 하는지, 그리고 정부수립 이후에 국유화조치를 어떻게 해결하여야 하는지 등 매우 복잡한 문제라고 할 수 있다.

<sup>1</sup> 북한은 토지개혁을 ‘농민들을 봉건적 착취와 압박에서 해방하기 위한 민주주의적 경제개혁’ 또는 ‘봉건적 토지소유관계와 착취관계를 청산하고 새로운 토지소유 및 이용관계를 확립하는 경제개혁’이라고 정의하고 있다. 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 663.

<sup>2</sup> 당시 몰수당하지 않은 농민은 311,586戶(811,920정보의 토지) 정도 존재하였고 임야는 대부분 국유화(7,724,424정보)하였으나 민간소유로 2,012,448정보를 인정하였다. 한림대학교아시아문화연구소, 『북한경제통계자료집』 (서울: 한림대아시아문화연구소, 1994), p. 47, p. 135.



## 1. 해방 직후의 토지개혁조치

### 가. 토지개혁의 배경

해방 이후에 북한정권은 민주주의·자주독립 국가를 건설하기 위해서는 우선 일제잔재세력과 봉건세력이 청산되어야 한다고 역설하였다.<sup>3</sup> 반제·반봉건적 세력은 새로운 민주조선의 건설에 반대하고 있을 뿐만 아니라 봉건적 착취관계를 회생시키려는 집단이라고 한다. 따라서 반제·반봉건적 민주주의 혁명을 수행하기 위해서는 그 첫째과업으로 토지개혁의 필연성을 강조하고 있다.<sup>4</sup> 즉 봉건적 착취관계로 회기하려는 반동세력의 경제적 기반을 없애고 농민들을 봉건적 착취에서 해방시키기 위해서는 일정한 개혁조치를 취하여야 하는데, 그러한 봉건적 예측과 착취를 청산하기 위한 과업은 반제·반봉건의 민주주의 혁명단계에서는 토지개혁에 의해서만 해결될 수 있다고 한다.<sup>5</sup>

### 나. 법적 근거

1945년 11월 7일 전국농민조합총연맹이 서울에서 결성되었고, 북한지역에 전국농민조합북부분맹을 설치하기로 한 결정에 따라 1946년 1월 31일 북한농민연맹이 조직되었다. 북한농민연맹은 3월 3일 대표회의에서 토지개혁에 관한 농민들의 요구를 북조선임시인민위원회<sup>6</sup>에 제출하였다.<sup>7</sup> 그 내용은 첫째, 지주의 토지를 몰수

<sup>3</sup> 손전후, 『우리나라 토지개혁사』 (평양: 과학백과사전출판사, 1983), p. 70.

<sup>4</sup> 위의 책, p. 69.

<sup>5</sup> 북한지역에서 해방 직후에 발생한 토지개혁의 배경을 보다 실증적으로 이해하기 위해서 당시의 토지소유관계와 농민구성을 살펴볼 필요가 있다. 1943년 말의 통계에 따르면, 북한의 총경지면적은 1,982,431정보이고, 총경지면적의 58.2%인 1,154,838정보가 전체 농가 호수의 4%에 불과한 지주의 소유였다. 이 중에서 논 72.4%, 밭 53.8%가 지주의 소유였던 것이다. 그리고 농민구성에 있어서는 완전자작농이 전체농가 호수의 25%, 반자작농이 30.8%, 완전소작농이 43.38%, 농촌고용자가 0.95%였다. 평양시주변의 농촌의 경우를 살펴보면, 전체농가호수의 4.5%에 불과한 지주가 총경지면적의 80.5%를 차지하고 있었다(국립출판사, 『평양지』 (평양: 국립출판사, 1958), p. 585); 특히 강원도 이천군의 경우에는 두 명의 지주가 전체 경지면적의 80%를 차지하고 있었다(『강원일보』, 1949년 7월 26일); 이러한 통계수치에 따르면 해방 직후의 남한과 마찬가지로 북한지역에서도 농촌사회의 계급분화현상과 토지소유의 집중화가 심각하였음을 발견할 수 있다.

<sup>6</sup> 토지개혁실시 이전에 제정된 ‘북조선임시인민위원회의 구성에 관한 규정’을 살펴보면 북조선임시인민위원회가 ‘북조선 최고행정주권기관’이라고 명시하고 있다(제1조). 이에 대해서는 정경모·최달근, 『북한법령집』, 제1권 (서울: 대륙연구소, 1990), p. 238.

<sup>7</sup> 민주주의 민족전선, 『조선해방연보』 (북한: 1946), p. 252.

하여 고용노동자·토지 없는 농민·토지 적은 농민에게 무상 분배할 것. 둘째, 농민의 지주에 대한 부채를 취소할 것. 셋째, 관계시설·산림 등을 몰수하여 국유화할 것 등이었다. 북조선임시인민위원회는 농민들의 요구를 반영하여 1946년 3월 5일에 북조선임시인민위원회의 명의로 「토지개혁에 대한 법령」을 공포 및 시행하였다. 이 법령이 북한지역에서 시행된 토지개혁의 법적 근거가 된다.

특히 이 법령은 “토지개혁의 과업이 일본인 토지소유와 조선인 지주들의 토지소유 및 소작제를 철폐하고 토지이용권은 발같이하는 농민에게 있다.”라고 하여 그 입법배경을 불합리한 토지소유관계의 청산이라고 강조하고 있다(제1조).<sup>8</sup> 또한 토지개혁에 장애가 되는 일체의 행위를 금지하는 형사법을 제정하였는데, 그 법이 「토지개혁 실시에 대한 임시조치법」이다. 이 법의 구체적 내용은 다음과 같다.<sup>9</sup> 첫째, 토지개혁법령이 공포된 그때부터 축력(우마)과 농업기구를 매각·은닉·훼손 기타 처분하는 지주는 인민의 적으로 인정하는 동시에 5년 이하의 징역 또는 10만원 이하의 벌금형에 처하도록 하였다(제1조). 둘째, 토지개혁법령이 공포된 때부터 주택·창고·기타 건축물을 매각·훼손 기타 처분을 하는 지주는 인민의 적으로 인정하는 동시에 10년 이하의 징역 또는 20만원 이하의 벌금형에 처하도록 하였다(제2조). 셋째, 제1조와 제2조에 해당한 지주의 축력·농업기계·주택·창고 기타 건축물을 매수하는 자는 3년 이하의 징역 또는 5만원 이하의 벌금형에 처하도록 하였다(제3조). 3월 7일에는 토지개혁을 성공하기 위해서 도·군·면 인민위원회와 토지개혁실시위원회의 임무와 의견조정절차를 규정한 「북조선 토지개혁에 대한 법령에 관한 결정서」가 임시인민위원회 결정 제4호로 공포되었다.<sup>10</sup> 3월 8일에는 토지개혁의 실시조직과 실시과정을 구체적으로 규정한 「토지개혁법령에 관한 세칙」이 공포되었다.

## 2. 토지재산권의 몰수 및 분배

### 가. 몰수대상과 범위

토지개혁에 있어서 가장 중요한 문제는 몰수토지의 범위와 대상을 명확하게

<sup>8</sup> 정경모·최달곤, 『북한법령집』 제2권 (서울: 대륙연구소, 1990), p. 273.

<sup>9</sup> 위의 책, p. 275.

<sup>10</sup> 위의 책, p. 276.

규정하는 것이다. 북한정권은 토지의 몰수대상을 올바르게 규정하여야만 누구와 동맹을 할 것인지, 그리고 어떤 세력을 반대할 것인지, 또한 누구를 고립시킬 것인지 등의 계급투쟁의 전략전술을 올바르게 세울 수 있다고 한다.<sup>11</sup> 몰수토지를 확정하는 사업은 「토지개혁에 대한 법령」에 근거하여 농촌위원회가 직접 맡아서 수행하였다. 토지몰수의 대상은 「토지개혁에 대한 법령」 제2조와 제3조에 규정되어 있다. 제2조는 몰수되어 농민소유로 넘어가는 토지에는 일본국가, 일본인 및 일본인단체의 소유지와 조선민족의 반역자, 조선인민의 이익에 손해를 주며 일본제국주의의 통치기관에 적극 협력한자의 소유지와 일제의 압박밑에서 조선이 해방될 때 자기 지방에서 도주한자들의 소유지가 몰수의 대상이라고 규정하고 있었다. 그리고 제3조는 몰수하여 무상으로 농민의 소유로 분여하는 토지에는 ㄱ. 한 농호에서 5정보이상 가지고 있는 조선인지주의 소유지. ㄴ. 자기가 경작하지 않고 모두 소작을 주는 소유자의 토지. ㄷ. 면적에 관계없이 계속적으로 소작을 주는 모든 토지. ㄹ. 5정보이상을 가지고 있는 성당, 승원 기타 종교단체의 소유지도 몰수된다고 규정하였다. 그런데 5정보 이상의 성당승원, 기타 종교단체의 소유지 5정보 이상을 소유하더라도 토지의 일부분은 자력으로 경작하며 일부분을 소작 주는 토지소유자에게 있어서는 소작을 준 토지만을 몰수했다(세칙 제2장 제5조).

## 나. 분배대상과 범위

몰수토지는 인민위원회에 의해서 고용농민, 토지 없는 농민, 토지 적은 농민에게 무상분배되었고, 분배받은 자들은 당해 토지를 영원히 소유할 수 있다고 규정하였다(법령 제5조, 제6조 참조). 그러나 자기 노력에 의하여 경작하는 농민의 소유지는 몰수되지 않았고 비록 지주라고 하더라도 농지를 자기노력으로 경작하는 경우에는 농민과 같은 권리를 가질 수 있지만 다른 군에서 토지를 분배받도록 하였다(제6조 참조). 몰수한 토지를 분배하는 데 있어서 고려되어야 할 것은 소작인이 이전에 경작하고 있었던 토지는 반드시 그에게 분배하도록 한 것이다. 그리고 배당면적을 초과하는 토지의 경우에는 토지 없는 농민에게 분할하도록 하였다(세칙 제14조 참조). 토지분배는 인구비례로 평등하게 하기 위해 가족수와 그 가족내의 노동능력, 소유자수를 종합적으로

<sup>11</sup> 손전후, 『우리나라 토지개혁사』, p. 166.

고려하는 원칙에 의거하여 점수제를 채택했다(세칙 제15조 참조). 북한자료에 의하면 평안남도의 경우에 분배토지총점수는 50만 2,913점이었고, 1점당 평균 분배 토지면적은 1,179평이었으며, 1호당 분배토지면적은 3,891평이었다.<sup>12</sup> 분배지역의 범위는 행정구역을 기준으로 하는 것이 아니고, 종래의 경작지역을 포함시키면서 부락단위로 하였다. 또한 토지를 몰수당한 지주에게서 차용한 고용농민과 농민의 모든 부채는 취소되었다(제9조). 분배를 함에 있어서는 당해 토지의 질을 고려하여 공평하게 분배하도록 하였는데, 땅이 없거나 적은 농민에게 토지를 분배할 경우에는 지난 시기에 소작하였던 토지 중에서 수확량이 많은 농지를 우선적으로 분배하였다.

### Ⅲ. 남북한 재산법 통합과 관련한 법적 쟁점

#### 1. 통일방식과 재산권 회복의 여부

##### 가. 통일방식에 따른 권리귀속

북한의 몰수재산권 문제는 북한정권의 수립 이전과 이후를 양분하여 살펴볼 필요가 있다. 우선 북한정권이 수립되기 이전인 소련점령기간에 이루어진 재산권 몰수조치가 전자에 해당되고, 토지개혁과 중요산업, 대기업의 무상몰수 등의 조치가 이에 해당된다. 그리고 후자는 1948년 9월 9일 북한정권수립 이후에 행해진 국유화조치가 해당된다. 통일방식과 관련하여 합의통일을 선택할 경우에는 북한을 대등한 정부로서 인정하기 때문에, 그리고 흡수통일을 선택할 경우에도 북한을 대등한 정부로 인정할 경우에는 후자의 국유화조치는 논의의 범위를 벗어나게 된다. 몰수재산권 문제는 통일방식을 흡수통일을 선택하고 북한정권을 반국가적 불법단체로 인정할 때 가장 넓은 범위로 전개될 수 있다. 물론 장래 남북한이 최종적으로 어떠한 통일방식을 선택할 것인지를 현재의 시점에서 예측한다는 것은 곤란한 일이다. 이것은 통일독일의 경우와 같이 흡수통일의 방식을 선택하면서 원상회복에 의하여 재산권문제를 해결할 수도 있고, 다른 선택을 하여 이를 해결할 가능성도 있다는 것이다.

<sup>12</sup> 위의 책, p. 181.

전술한 점을 고려하여 통일방식을 합의통일의 경우와 흡수통일의 경우를 모두 상정하여 각각의 경우에 원소유권자에게 어떠한 권리가 인정되는지를 살펴볼 필요가 있다. 우선 남한이 북한을 흡수통일하는 방식은 북한정권을 반국가적 불법단체로 보느냐 아니면 대등한 당사자의 지위를 인정하느냐에 따라서 재산법문제는 그 결론이 달라질 수 있다. 북한을 불법단체로 인정하여 흡수통일할 경우에 북한정권에 의하여 몰수된 재산권은 불법적인 반국가단체에 의해서 침해된 재산손실이므로 사법적 구제방법으로 불법행위에 기한 손해배상청구권이나 소유권에 기한 반환청구권을 행사할 수 있다. 그리고 북한을 대등한 정부로 인정하여 흡수통일을 하는 경우에는 소련점령군의 몰수조치가 그 대상이 된다. 그런데 소련점령군의 재산몰수행위는 북한정권에 의해서 추인되었다는 사실이 고려되어야 한다. 따라서 소련점령군의 재산몰수행위는 북한정권의 보상 없는 공용수용으로 간주하여 몰수시점을 기준으로 행정법상 손실보상청구권이 고려될 수 있다.

## 나. 통일방식의 선택

북한의 재산권 몰수행위가 유효한지의 여부는 북한을 불법단체로 인정하여 흡수통일을 하느냐, 아니면 대등한 당사자로 인정하여 합의통일을 하느냐에 따라서 달라질 수 있다. 그런데 남·북한 정부는 정부수립을 공포한 1948년 이후부터 현재에 이르기까지 서로의 정치조직과 사회질서 및 국제관계 등에 있어서 많은 변화가 있었다는 사실을 인식하고, 양자의 존재를 인정할 필요가 있다. 즉 남한과 북한간에 존재하였던 통치권의 경합이 1950년에서 1953년에 걸친 무력충돌에 의해서도 그 결론을 내릴 수 없었다면, 휴전협정 이후에 경합하는 남·북한의 정부조직은 각각 그들의 영토와 체제를 고정시키고 상호간의 경계를 배타적으로 확정하면서, 그 국가적 기능을 수행하기 위한 기관 내지 기구를 조직하여 규범력 있는 법질서를 확립하였던 것이다. 그렇다면 그 이후에는 이 모든 것들이 지속성과 실효성을 가지게 되는 것이다.<sup>13</sup> 그러한 조직이 실효성의 원칙<sup>14</sup>에서 본 국가로서의 요건(법적형식적 의미에서 국민,

<sup>13</sup> 나인균, “한국헌법의 영토조항과 국적문제,” 『헌법논총』, 제5집 (서울: 헌법재판소, 1994. 9.), p. 471.

<sup>14</sup> 통치권력이 확고한 것으로 보여지고 통치권의 주체가 일정한 공간적 범위에서 실제의 권력을 일정기간 지속적으로 행사하고 그에 의하여 법이 제정되고 시행된다면 그 통치권은 실효성이 있다. 실효성의 원칙에 관하여는 J. Kunz, *Die Anerkennung von Staaten und*

영토, 국가권력)을 구비하였는가는 단지 시간의 문제인데, 한국과 북한은 그 동안 그러한 요건을 충족한 것으로 판단하여야 한다.<sup>15</sup> 물론 남북한이 각각 언제 국가로 되었는지를 정확히 확정짓는 것은 쉬운 것이 아니지만 1953년 停戰協定の 성립으로 인하여 한반도 분단이 사실상 고정화되었다는 사실은 국가성의 판단에 중요한 전환점이 될 수 있다.<sup>16</sup> 이러한 전제에 선다면 1948년의 정부수립과 1950년 무력충돌 및 정전협정 이후에는 그 정치적 발전에 따라 헌법, 사회질서 및 경제체제 등이 상이한 대립된 2개의 국가가 존재하고 있다고 평가하여야 한다. 특히 북한의 UN가입으로 한국을 포함한 모든 회원국은 북한의 주권평등, 영토보전 및 정치적 독립을 존중하여야 하고,<sup>17</sup> 그의 국내관할권내에 있는 사항에 관하여 간섭하지 말아야 할 의무가 있다.<sup>18</sup> 따라서 대한민국은 북한의 법질서가 국제법상의 강행규정(jus cogens)에 위반되지 않는 한, 그 유효성을 인정해야 할 국제법적 의무를 지게 되는 것이다. 즉 통치단체의 국가성은 인정하면서 그의 국민을 규율할 통치권의 행사를 부인하는 것은 논리적인 모순에 해당되어 부당하기 때문이다.<sup>19</sup> 그렇다면 탈냉전이라는 시대적 상황과 평화적 통일을 지향하여야 한다는 관점에서 볼 때, 제헌 헌법 제4조(현행 헌법 제3조)를 “북한지역도 대한민국의 영토이다.”라는 식으로 해석할 것이 아니라 “북한은 단순한 외국과는 다르다.” 정도로 해석할 필요가 있다.<sup>20</sup> 따라서 남한의 헌법제정 이후에 행하여진 북한의 재산권 몰수행위는 적법한 통치권의 행사에 의해서 이루어진 국가행위에 해당되므로 남·북한의 통일까지 유효성이 인정된다고 보아야 한다. 또한 1948년의 재산권 몰수조치가 형식적 명목과 상관없이 북한정권이 아닌 소련군정당국에 의해서 이루어진 것이라고 하더라도 소련군의 점령기간 동안에 있었던 재산권 몰수

*Regierungen im Volkerrecht* (Stuttgart: 1928), S.55, 138; H. Lauterpacht, *Recognition in International Law* (Cambridge: 1948), S.28ff.; T. Chen, *The International Law of Recognition* (London 1951), S.117ff.

<sup>15</sup> 나인균, “한국헌법의 영토조항과 국적문제,” pp. 471~472.

<sup>16</sup> J. Crawford, *The Creation of States in International Law* (Oxford: 1979), S.284 에 의하면 북한은 1953년 7월 27일 정전협정의 체결과 동시에 한국으로부터 分離되어 국가가 되었다고 한다. 나인균, “한국헌법의 영토조항과 국적문제,” p. 472.

<sup>17</sup> UN헌장 제2조 1항, 4항, 5항 참조.

<sup>18</sup> UN헌장 제2조 7항 참조.

<sup>19</sup> 나인균, “한국헌법의 영토조항과 국적문제,” p. 475.

<sup>20</sup> 명순구, “통일 후 토지소유권의 재편방향,” 『통일논총』, 제21호 (서울: 숙명여대통일문제연구소, 2003), p. 8.

조치는 이후 북한정권에 의해서 추진되어 승계되었다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 남북한의 정부수립 이후의 제과정과 국제법적인 국가인정 등을 고려한다면, 장래 남북한의 통일과정에서 북한을 불법단체로 하여 흡수통일을 하는 방식보다는, 북한의 국가성을 인정한 상태에서 합의통일의 방식을 선택하는 것이 타당하다고 생각된다.

## 2. 남한판례에 의한 몰수재산권의 해결

### 가. 논의의 전제

해방 이전 일제는 제령 제7호로 「조선민사령」(1912. 3. 18)을 공포하여 일본의 민법 기타 법률을 依用하도록 하였고, 같은 날 제령 제9호로 「조선부동산등기령」을 공포하여 “부동산에 관한 권리의 등기에 대하여는 본령 기타의 법령에 특별한 경우가 있는 경우를 제외하고는 일본의 부동산 등기법에 의한다.”<sup>21</sup>라고 하여 한반도에 부동산 등기제도가 도입되었다. 이 등기제도는 해방 당시까지도 그대로 유지되었기 때문에 토지등기부 및 건물등기부는 남한뿐만 아니라 북한에도 존재하고 있었다. 뿐만 아니라 북한정권이 사회주의국가를 수립할 목적으로 1946년 「토지개혁에 대한 법령」에 근거하여 토지의 무상몰수조치를 시행한 이후에도 일정기간은 북한에 부동산 등기제도가 존재하고 있었을 가능성이 많다. 왜냐하면 1946년 「토지개혁에 대한 법령」은 무상으로 몰수한 농지를 무상으로 분배하여 무산농민의 사적 소유로 인정하고 있었다. 또한 1947년 2월 27일 제정된 「등록세법」(인민위원회 법령 제4호) 제3조는 등록세의 과세종목과 세율의 구분기준으로 각종 부동산등기를 명시하고 있었다.<sup>22</sup> 그리고 1948년 「조선민주주의인민공화국헌법」에서도 생산수단의 사적 소유를 인정하고 있었고, 1950년 민법초안 제2편 물권편은 소유권·지상권·저당권 등을 규정하고 있었는데 1948년 헌법과 마찬가지로 생산수단의 사적 소유를 인정하고 있었다.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> 1912년 제령 제9호 조선부동산등기령 제1조.

<sup>22</sup> 법원행정처, 『북한의 부동산제도』(서울: 법원행정처, 1997), p. 187.

<sup>23</sup> 이후 1958년 민법초안에서는 부동산을 포함하는 생산수단의 사적소유를 전면적으로 금지하였다. 1950년과 1958년 민법초안은 비록 法典化로 연결되지는 않았지만, 민법전이 없는 북한에서 잠정적으로 재판의 기준으로 작용하였을 가능성이 많다. 따라서 양초안은 실질적으로 민법의 중요한 法源이라고 할 수 있다. 大內憲昭, “朝鮮民主主義人民共和國의民法(Ⅰ),” 『關東學院大學文學部紀要』 第45號(1985), pp. 93~96; 최달곤, 『북한민법의 연구』(서울: 세창출판사, 1998), p. 23.

그런데 현재 북한에는 토지와 건물을 불문하고 私人的 권리관계를 공시하는 부동산등기제도가 존재하지 않는다는 데에 이견이 없다.<sup>24</sup>

## 나. 구체적 해결방법

부동산등기부는 권리의 진정성을 추정할 수 있는 중요한 근거자료라고 할 수 있다. 그런데 이러한 부동산등기부가 북한에 존재하지 않는다고 한다면 해방 직후에 북한지역에서 재산권이 몰수된 원소유자는 무엇을 근거로 하여 인정하여야 하는지 문제가 된다. 이 논의에 앞서서 남한의 판례를 먼저 검토해 보는 것은 북한지역의 재산권문제를 해결하는 데 있어서 중요한 참고가 될 수 있다. 왜냐하면 남한의 경우에 1950년의 무력충돌에 의해서 상당수의 부동산등기부와 토지대장이 멸실된 경험이 있고, 이후에 원소유자를 인정하는 과정에서 법적 분쟁이 적지 않게 발생하였기 때문이다. 물론 국가의 공적 장부가 전쟁 등으로 멸실된 상황과 북한정권에 의해서 부동산 등기제도가 폐지된 상황은 매우 이질적인 것임에는 틀림이 없다. 그렇다고 하더라도 외형적인 면에서는 유사성이 있기 때문에 남한의 경우에 무엇을 근거로 하여 원소유자를 인정하였는지를 선행적으로 살펴보는 것도 의미가 있다고 생각된다. 그런데 남한식의 해결방식을 선행적으로 검토하는 것과 그러한 해결방식을 그대로 북한에 적용할 지의 여부는 보다 신중하게 접근할 필요가 있다.

### (1) 토지조사부와 토지(임야)대장이 있는 경우

남한의 경우에 부동산등기부가 존재하지 않는 경우(예: 전쟁으로 인한 멸실)에 만약 토지조사부와 토지대장 등에 의해서 확인이 가능하다면 이러한 자료에

<sup>24</sup> 오종근, “북한민법의 소유형태,” 『북한연구』 (서울: 대륙연구소, 1992. 12), p. 181; 법원행정처, 『북한의 토지소유 및 토지등록제도』 (서울: 법원행정처, 1994) p. 9; 김상용, “구동독과 북한의 토지제도의 비교,” 『토지연구』, 제5권 제5호(1994), p. 46 등; 이와 같이 보는 이유는 다음과 같다. 첫째, 1950년과 58년 북한민법초안은 부동산을 포함하는 생산수단의 사적소유를 전면적으로 금지하고 있었고, 또한 1958년 8월 말에 북한지역에 농업협동화가 완성됨으로써 생산수단의 사적 소유가 불가능한 사회주의적 토지소유권이 확립되었다는 점이다. 둘째, 사회주의 토지소유권을 법규범에 명시적으로 규정하기 위하여 제정된 1972년의 『사회주의헌법』과 1977년 『토지법』을 살펴보면 살림집을 제외한 모든 부동산에 대한 사적소유와 매매가 금지되었고, 민법상 저당권 등의 담보물권이 인정되지 않으므로 부동산물권변동을 공시할 필요성이 없게 되었다는 점이다. 셋째, 북한의 현행 부동산 관련 법률을 살펴보면 부동산 등기제도와 관련한 규정이 전혀 없다는 점이다. 법원행정처, 『북한의 토지소유 및 토지등록제도』, p. 188.



근거하여 원소유자를 인정하고 있다. 그런데 토지조사부와 토지대장의 명의인이 동일한 경우에는 문제가 되지 않지만, 토지조사부와 토지대장상의 명의인이 상이한 경우에는 누구를 권리자로 인정하여야 하는지 문제가 된다.

판례에 의하면 구 토지조사령(1912. 8. 13. 제령 제2호)에 의한 토지의 사정명의인은 당해 토지를 원시취득하므로,<sup>25</sup> 적어도 구 토지조사령에 따라 토지조사부가 작성되어 누군가에게 사정되었다면 그 사정명의인 또는 그의 상속인이 토지의 소유자로 추정된다는 입장이다.<sup>26</sup> 따라서 원칙적으로 토지조사부 명의인에게 법률상의 소유권이 인정되므로, 이를 다투려면 토지대장의 명의인이 그 상이함을 증명하여야 한다. 그러나 토지대장에 토지조사부 명의인에서 소유권이 이전되었다고 등재된 경우에는 소유권이전의 등기가 있었다는 양도사실은 추정된다. 이와 관련한 판례를 살펴보면, “구 조선임야대장규칙(1943. 3. 31. 조선총독부령 제69호)에 의하여 준용되는 구 조선지세령시행규칙(1943. 3. 31. 조선총독부령 제45호) 제5조는 소유권의 득상변경(得喪變更)에 관한 사항(여기에는 소유권 변동일자도 포함된다)은 등기소로부터 통지가 없으면 임야대장에 등록하지 아니한다고 규정하고 있으므로, 구 임야대장상 소유자변동의 기재는 위 규정에 따라 등기공무원의 통지에 의하여 이루어진 것이라고 보지 않을 수 없고, 따라서 그 임야대장에 소유권이 이전된 것으로 등재되어 있다면, 특별한 사정이 없는 한 그 명의로 소유권이전등기가 마쳐졌는데 그 후 등기부가 멸실된 것이라고 인정하여야 한다.”고 한다.<sup>27</sup> 나아가 “진정성립이 추정되는 공문서는 진실에 반한다는 등의 특별한 사정이 없는 한 그 내용의 증명력을 쉽게 배척할 수는 없다.”<sup>28</sup>라고 하여 토지대장에 이전등록의 사실이 있는 경우에는 소유권이전등기가 있었다는 양도사실이 추정된다고 한다.

현재의 판례는 더욱이 토지조사부의 효력을 보존등기의 권리추정력보다도 우월하게 인정하고 있다. 판례는 토지에 관한 소유권보존등기가 경료된 경우라도 당해 보존등기의 추정력은 그 토지를 사정받은 사람이 따로 있음이 밝혀진 경우에는 깨어진다는 입장을 취하고 있다. 따라서 보존등기명의인이 구체적으로 그

<sup>25</sup> 대법원 1986. 6. 10. 선고 84다카1773 전원합의체 판결 참조.

<sup>26</sup> 또한 토지조사부의 명의인이 토지조사부에 등재한 시점에 이미 사망하였다고 하더라도 당해 사정이 무효라고 할 수는 없다. 대법원 1982. 7. 27. 선고 80다2327 판결 참조.

<sup>27</sup> 대법원 2004. 9. 3. 선고 2003다3157 판결; 대법원 1977. 4. 12. 선고 76다2042 판결; 대법원 1995. 7. 14. 선고 94다32900 판결; 대법원 1995. 9. 5. 선고 95다14701, 14718 판결; 대법원 2002. 2. 22. 선고 2001다78768 판결 등 참조.

<sup>28</sup> 대법원 1995. 9. 5. 선고 95다14701, 14718 판결 등 참조.

승계취득 사실을 주장·입증하지 못하는 한 그 등기는 원인무효가 된다고 하여 토지조사부에 의한 권리추정력이 인정되면 보존등기에 의한 권리추정력은 소멸하게 된다는 입장이다.<sup>29</sup> 이렇게 부동산에 대한 소유권보존등기가 있으면 일용 그 명의자에게 소유권이 있음이 추정되지만, 그 명의자가 보존등기 이전의 소유자로부터 소유권을 양도받은 것이라는 주장이 있고, 전 소유자가 보존등기명의자에게 양도한 사실을 부인하는 경우는 소유권이전등기의 경우와 다르게 그 추정력이 깨어진다고 보아야 한다. 따라서 보존등기 명의자가 그 양도사실을 증명할 책임이 있다.<sup>30</sup> 다만 「임야소유권이전등기에관한특별조치법」(법률 제2111호)과 같은 특별조치법에 의해서 소유권보존등기가 경료된 경우에는 다른 입장을 취하고 있다. 즉 이 경우에는 사정받은 사람이 따로 있는 것으로 밝혀진 경우라도 그 등기는 동법 소정의 적법한 절차에 따라 마쳐진 것으로서 실제적 권리관계에 부합하는 등기로 추정된다고 한다. 이 경우에 특별조치법에 의하여 경료된 소유권보존등기의 말소를 소구하려는 자는 그 소유권보존등기 명의자가 토지대장 또는 임야대장의 명의변경을 함에 있어 첨부한 원인증서인 위 특별조치법상의 소정의 보증서와 확인서가 허위 내지 위조되었다던가 그 밖에 다른 어떤 사유로 인하여 그 소유권보존등기가 위 특별조치법에 따라 적법하게 이루어진 것이 아니라는 주장과 증명을 하여야 한다.<sup>31</sup> 이렇게 특별조치법상의 권리추정력을 강하게 인정하는 이유는 장기간에 걸쳐서 소유권보존등기를 하지 않고 전전매매된 경우 또는 등기부상의 권리관계와 실제 권리관계와 일치하지 않는 경우에 이러한 부동산소유관계를 간이한 절차에 의하여 신속하게 등기하게 함으로써 법률관계를 조속히 확정시키기 위한 목적으로 특별조치법이 한시적으로 제정되었기 때문이다. 그리고 판례는 “부동산에 관한 소유권이전등기의 경우에는 그 자체만으로써 권리의 추정력이 있어 이를 다투는 측에서 적극적으로 그 무효사유를 주장·증명하지 아니하는 한, 그 등기명의자의 등기원인 사실에 관한 입증이 부족하다는 이유만으로써는 그 등기의 권리추정력을 깨뜨려 이를 무효라고 단정할 수는 없다.”라고 하여 이전등기의 추정력을 법률상의 추정력으로 보고 있다.<sup>32</sup> 그리고 소유권이전등기가 경료되어 있는 경우에는 그 등기명의자

<sup>29</sup> 대법원 1997. 4. 25. 선고 96다53420 판결; 대법원 1999. 2. 23. 선고 98다59132 판결 등 참조.

<sup>30</sup> 대법원 1974. 2. 26. 선고 73다1658 판결; 대법원 1980. 1. 15. 선고 79다1200 판결; 대법원 1980. 5. 27. 선고 80다748 판결; 대법원 1983. 2. 22. 선고 82다605 판결; 대법원 1983. 3. 22. 선고 83다19 판결; 대법원 1983. 7. 26. 선고 82다607 판결 참조.

<sup>31</sup> 대법원 1987. 10. 13. 선고 86다카2928 전원합의체 판결.

는 제3자에 대하여서 뿐만 아니라 그 전소유자에 대하여서도 적법한 등기원인에 의하여 소유권을 취득한 것으로 추정된다.<sup>33</sup>

## (2) 토지조사부는 있지만, 토지(임야)대장은 없는 경우

토지대장이 멸실된 경우에는 만약 토지조사부가 있다면, 이에 근거하여 소유자임을 인정받을 수 있다. 판례는 미등기 토지에 관한 소유권확인소송을 제기함에 있어서, 지적공부상 소유자로 등재된 자가 있는 경우에는 그 소유자로 등재된 자에게만 피고 적격이 있다. 그러나 멸실된 임야대장을 복구함에 있어 소유자란을 공백으로 해둔 까닭에 임야대장에 의하여 토지소유자임을 증명할 수 없게 된 때에는 부동산등기법 제130조에 규정한 바에 따라 판결에 의하여 소유권을 증명할 수밖에 없다. 따라서 토지소유자가 국가를 상대로 하여 제기한 소유권확인의 소는 당사자 사이에 그 토지가 원고의 소유임에 다툼이 없다고 하더라도 확인의 이익이 있다고 판시하고 있다.<sup>34</sup> 물론 확인의 이익이 인정되려면 권리 또는 법적지위에 법적불안이 있어야 한다. 그 전형적인 예는 타인으로부터 그 권리 또는 법적지위가 부인당하거나 이와 양립할 수 없는 주장을 당하는 경우이다. 그런데 지적공부의 소유자에 관한 사항은 부동산등기부나 법원의 확정판결에 의하지 아니하고는 복구등록을 할 수 없게 되어 있다. 그리고 부동산등기법 제130조에 의하면, 미등기토지의 소유권보존등기는 토지(임야)대장이나 판결에 의하여 소유권자임을 증명하는 자만이 이를 신청할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 대장상 소유자란이 미복구된 미등기 토지에 관하여는 소유권확인판결을 받는 것 이외에는 달리 권리구제수단이 없다고 할 수 있다. 이러한 경우에는 비록 소송당사자 사이에 다툼이 없다 하더라도 법적불안이 있다고 보아야 한다. 이 경우에 국가가 그 토지소유권을 다투지 아니함에도 불구하고 국가를 상대로 소유권확인청구를 할 확인의 이익이 있다고 보는 근거는 다음과 같다. 이해관계가 대립하는 직접적인 상대방이 출현하지 아니한 상황에서는 대장의 소관청인 국가가 토지의 진정한 소유자를 파악하여 대장에 기입하여 주어야 할 의무가 있고, 또한 대장에 의하여 토지의 소유권을 관리하는 국가를 상대로 소유권의 확인을 받도록 하는 것이 실제의 권리관계를 가장 정확하게 반영할 수 있

<sup>32</sup> 대법원 1979. 6. 26. 선고 79다741 판결 참조.

<sup>33</sup> 대법원 1982. 6. 22. 선고 81다791 판결; 대법원 1977. 6. 7. 선고 76다3010 판결 참조.

<sup>34</sup> 대법원 1979. 4. 10. 선고 78다2399 판결; 대법원 1980. 11. 11. 선고 79다723 판결 참조.

기 때문이다.<sup>35</sup>

구체적인 소유권확인소송에서 원고의 소유임을 입증할 증거방법으로 제출되는 것으로서 중요한 것이 토지조사부(임야조사서), 구 토지(임야)대장이다. 이를 유형화하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 토지조사부(임야조사서)에 토지소유자로 등재되어 있는 경우에는 당해 명의인이 소유자로 추정된다. 구 토지조사령(1912. 8. 13. 제령 제2호)에 의한 토지조사부는 절차를 거쳐 작성된 것이므로 토지조사부에 토지소유자로 등재되어 있는 자는 재결에 의하여 사정내용이 변경되었다는 등의 반증이 없는 이상 토지소유자로 사정받고 그 사정이 확정된 것으로 추정할 수 있다.<sup>36</sup> 그리고 조선임야조사령에 의한 임야조사서에 소유자로 등재되어있는 자는 재결에 의하여 조사내용이 변경되었다는 등의 반증이 없는 이상 임야소유자로 사정받고 그 사정이 확정된 것으로 추정된다(대법원 1989. 10. 24. 선고 88다카9852, 9869 판결).<sup>37</sup> 둘째, 임야조사서의 소유자란에 國으로 기재되어 있으나 연고자란에 私人의 기재가 있는 경우에 만약 연고자로 기재된 자가 삼림법 제19조에 의한 신고를 하지 아니하여 국유로 된 것이라면 오히려 그 연고자의 소유로 사정되었을 가능성이 더 크다고 할 수 있다. 따라서 임야조사부에 연고자로 기재된 자가 어떤 내용의 연고를 가지고 있었는지를 가려보지도 아니하고 국가 소유로 사정되었다고 추정하는 것은 임야사정에 관한 법리오해와 심리미진의 위법이 있다고 판시하였다.<sup>38</sup>

### (3) 토지조사부는 없고, 토지(임야)대장은 있는 경우

우리나라 근대의 지적관계제도는 일제강점기의 토지조사령에 그 뿌리를 두고 있다. 일본은 토지조사사업을 실시하여 우리나라의 전국토를 측량하고 그 지번과 지적 및 소유자를 토지대장에 등록하는 제도를 마련하였다. 이때 만들어진 토지대장은 등기부와 함께 토지의 지번과 지적 및 소유자에 관한 자료로서 보존되어 왔는데, 일제시대의 토지대장규칙(대정 3년 4월 25일 조선총독부령 제45

<sup>35</sup> 서명수, “건물의 소유권보존등기를 위하여 국가를 상대로 소유권확인을 구할 이익의 유무,” 『법조』, 45권 1호 (서울: 법조협회, 1996), pp. 152~153.

<sup>36</sup> 대법원 1986. 6. 10. 선고 84다카1773 판결 참조.

<sup>37</sup> 같은 취지의 판결은 다음과 같다. 대법원 1984. 1. 24. 선고 83다카1152 판결; 대법원 1990. 5. 22. 선고 89다카22777 판결.

<sup>38</sup> 대법원 1989. 8. 8. 선고 88다카27195 판결 참조.

호) 제2조 제1호는 “소유권의 이전에 관한 사항은 등기관리의 통지가 없으면 토지대장에 등록하지 아니한다.”<sup>39</sup>고 규정하고 있었다. 그리고 구 지적법(1950. 12. 1. 법률 제165호) 제38조에서 “조선임야대장규칙은 이를 폐지한다.”고 규정하면서(토지대장규칙은 1943. 4. 1. 조선지세령 시행규칙에 의하여 이미 폐지되었다), 그 시행령(1951년 4월 1일 대통령령 제497호) 제3조에서 “토지소유권의 득실변경에 관한 사항은 등기소의 통지가 없이는 토지대장 또는 임야대장에 이를 등록하지 못한다.”<sup>40</sup>고 하였다. 개정 지적법(1975. 12. 31. 법률 제2801호) 제36조는 “토지의 소유권의 득실변경에 관한 등록사항은 관할 등기소에서 등기한 것을 증명하는 등기필증등본 또는 등기부등본에 의하여 지적공부를 정리하여야 한다. 다만, 지적공부에 신규등록하는 토지의 소유자는 소관청이 이를 조사하여 등록한다.”고 규정하여 현재에 이르고 있다.

대법원은 임야대장에 1935년 10월 20일자로 ‘갑 명의로 소유권 보존’ 및 ‘을 명의로 소유권 이전’이라고 기재된 사안에 대하여, “구 임야대장규칙 제2조에 의하여 준용되던 구 토지대장규칙 제2조에 의하면 소유권 이전에 관하여는 등기공무원의 통지가 없으면 임야대장에 이를 등록할 수 없다고 규정되어있으므로, 위 임야대장규칙에 비추어 보면 그 당시 이미 갑 명의의 소유권보존등기 및 그 명의의 소유권이전등기가 경로되었고, 임야대장에 위와 같이 등재된 것은 이러한 등기공무원의 통지에 의하여 이루어진 것이라고 보지 않을 수 없다.”고 판시하였다.<sup>41</sup> 그리고 토지(임야)대장등본에 토지의 소유자로 등재되어 있으면 토지소유권의 귀속에 관하여 추정을 받는 자료가 되지만 입증책임이 전환될 정도의 추정력을 갖는 것은 아니라고 한다.<sup>42</sup>

토지(임야)대장이 멸실된 이후 법률의 근거없이 복구된 경우에도 일정한 추정력이 있는지 검토할 필요성이 있다. 판례는 625 사변 도중 멸실된 구 토지대장이 신고에 의하여 복구된 경우, 이 신고를 할 당시 시행되던 구 지적법(1975. 12.

<sup>39</sup> 단서규정에는 “국유지의 불하, 교환, 양여 또는 미등기 토지의 수용으로 인하여 소유권이 이전한 경우 및 미등기 토지가 국유로 된 경우에는 그러하지 아니하다”고 하였다; 임야대장규칙(대정 9년 8월 23일 조선총독부령 제113호) 제2조는 “토지대장규칙 제1조 내지 제6조는 본령에 이를 준용한다”고 규정하고 있었다.

<sup>40</sup> 단지 새로이 토지대장 또는 임야대장에 등록하여야 할 토지가 생겼을 때, 미등기 토지가 수용되거나 국유로 되었을 때, 국유인 토지가 매각, 교환 또는 양여되었을 때에는 예외로 한다고 규정하였다.

<sup>41</sup> 대법원 1977. 4. 12. 선고 76다2042 판결 참조.

<sup>42</sup> 대법원 1979. 2. 27. 선고 78다913 판결 참조.

31. 법률 제2801호로 개정되기 전의 것)에는 멸실된 토지대장의 복구에 관한 법적 근거가 없었을 뿐만 아니라 일반인의 신고에 의거하여 이를 복구하고 신고 내용에 따라 그 소유자를 기재할 근거는 더더욱 없었다. 따라서 이와 같은 경위로 복구된 구 토지대장은 적법한 토지대장이라 할 수 없기 때문에 이에 근거하여 이루어진 소유권보존등기는 원인무효라고 한다.<sup>43</sup> 즉 1975년의 개정 지적법 제10조, 그 시행령 제10조 및 부칙 제3조에 의해서 비로소 멸실된 지적공부의 복구절차가 마련되었기 때문에 그 이전에 복구한 것은 법적 근거도 없고, 일정한 기준도 없었다는 점에서 문제가 있기 때문이다. 이렇게 6·25 사변 등으로 멸실된 지적공부를 개정지적법이 시행되기 이전에 행정관청이 과세의 편의 등을 도모하기 위하여 법적 근거 없이 임의로 토지대장을 복구한 경우에 대법원은 그 소유자란 기재의 증명력을 부정해 오고 있다.<sup>44</sup>

구 토지대장등본을 살펴보면 사고란에 '19XX년 X월 X일. 신고 의거'라고 기재되어 있는 것이 있다. 그것은 소유자라고 기재된 자의 신고에 의거하여 구 토지대장을 복구하였다는 의미한다. 대법원은 "구 지적법에는 일반인의 신고에 의거하여 멸실된 토지대장을 복구하는 제도도 없었고 또한 그 신고 내용에 따라 그 소유자를 기재할 근거는 더더욱 없었으므로, 이러한 절차에 따라 복구된 구 토지대장은 적법하다고 할 수 없고, 따라서 그 소유자란 기재에는 아무런 증명력이 없다."<sup>45</sup>고 한다. 따라서 구 토지대장에 '1913. 10. 1. 사정 갑'이라는 기재에 이어서 '1963. 8. 5. 신고 의거 소유자 을'이라고 기재되어 있다 하여 그 기재만으로는 그 토지의 소유자가 을이라는 사실 또는 을이 갑으로부터 이를 매수하였다는 사실을 인정하기에 부족하다고 판시하였다.<sup>46</sup> 또한 판례는 '토지조사부에 사정 명의자가 갑으로 되어 있고, 원고 명의의 소유권보존등기가 유효하다고 하기 위해서는 갑으로부터 원고에 이르는 승계취득사실이 주장 입증되어야 할 것'이라고 전제한 다음, 구 토지대장의 소유자란에 원고의 성명이 기재되어 있지만, 그 연월일 및 사고란은 공란이고 그 다음 행의 사고란에 '1971. 4. 26. 소유자 신고'라고 기재되어 있으며, 연혁란에 1953. 3. 20. 이후의 변동사항만 기재되

<sup>43</sup> 대법원 1992. 5. 22. 선고 92다8699 판결 참조.

<sup>44</sup> "6·25 동란으로 지적공부가 멸실된 후 소관청인 세무서가 참고자료로서 임의로 복구한 토지대장은 적법하게 복구된 것이라고 할 수 없고, 따라서 거기에 '소유자 갑'이라는 기재가 있다 하여 그 내용대로 당해 토지의 소유자를 갑이라고 보거나, 그를 소유자로 추정할 수 없다. 대법원 1980. 9. 9. 선고 80다1684 판결 참조.

<sup>45</sup> 대법원 1992. 5. 22. 선고 92다8699 판결 참조.

<sup>46</sup> 대법원 1991. 3. 22. 선고 90다13482 판결 참조.

어 있을 뿐 그 전 권리관계의 기재가 없이 바로 원고 앞으로 소유권등록이 되어 있는 경우에, 위 토지대장은 위 소유권의 승계사실을 표시하는 대장이라고 보기 어렵다고 판시하였다.<sup>47</sup>

임야대장에 갑이 사정명의인으로 등재되고, 을명의로 재결이 병기된 경우에 재결의 결과가 관보에 의하여 공시됨으로써 재결이 있었음이 객관적으로 명백한 경우에는 재결에 의하여 사정이 취소되었다고 보아야 한다. 그렇다면 임야대장상 갑 앞으로 된 사정은 그 뒤에 있는 재결에 의하여 그 효력이 상실되었다고 보아야 한다.<sup>48</sup> 조선임야조사령에 의하면 사정에 대하여 불복이 있는 자는 공시 기간 만료후 60일 이내에 임야조사위원회에 신청하여 그 재결을 구할 수 있고(동 제11조), 임야조사위원회의 재결은 공시하여야 하며(동 제13조), 임야소유자의 권리는 사정에 의해서 확정되지만 재결이 있는 경우에는 그 효력이 소멸되기 때문이다(동 제15조).

#### (4) 토지조사부도 없고 토지(임야)대장도 없는 경우

이 경우에는 북한의 몰수대상토지와 관련한 등기필증이나 구 토지대장 등을 보관하고 있다면 그에 기초하여 원소유권을 인정할 수 있다. 아니면 현재 지적원도는 국가기록원에 보존되어 있다고 하므로 이를 근거로 하여 원소유자를 인정할 수 있는지 검토할 필요성이 있다. 판례는 다음과 같이 설명하고 있다. 지적원도의 소유자 기재는 소유권 사정의 직접적인 근거자료가 되는 것이 아니라 사정을 위한 공부인 토지조사부의 전단계에서 조제되는 실지조사부 조제를 위한 내부 자료에 불과하다. 그것도 그 내용을 계속 보존할 의도하에 기재되는 것이 아니라 변경 방지를 위한 아무런 장치도 없이 연필로 임시로 기재해 두는 것에 불과한 것이다. 그렇다면 그것이 설사 임시토지조사국의 규정에 따라 기재된 것이라 하더라도 그것을 가지고 곧바로 거기에 기재된 사람이 그 토지의 소유자로 사정받았다고 추정할 수는 없다. 그런데 지적원도에 어떤 사람의 성명이 기재되어 있다는 사실로부터 그 사람이 그 토지의 소유자로 사정받은 것으로 곧바로 추정할 수는 없지만, 사정을 위한 공부인 토지조사부는 지적원도의 기재를 근거로 조제된 실지조사부를 토대로 하여 조제되는 것이다. 그러므로 지적원도에 어떤 사람의 성명이 기재되어 있다는 사실은 그 사람이 그 토지의 소유자로 사정

<sup>47</sup> 대법원 1990. 2. 27. 선고 88다카4178 판결 참조.

<sup>48</sup> 대법원 1990. 11. 13. 선고 90다카8616 판결 참조.

받은 것으로 짐작케 하는 유력한 자료는 된다.<sup>49</sup> 따라서 계쟁 토지들의 지적원도에 조부 또는 부(父)의 성명이 기재되어 있는 사실과 그들 일가와 위 토지들의 밀접한 관련성을 말해 주는 그 밖의 사실을 종합하면 조부 또는 부(父)가 위 토지들의 소유자로 사정받은 것으로 인정할 수 있다.<sup>50</sup>

#### 다. 검토

북한은 부동산등기부 이외에 몰수당시의 재산권 이전상황을 나타내 주는 토지대장도 존재하지 않는다고 보아야 한다. 그 이유는 다음과 같다. 1958년 농업협동화가 완성되어 사회주의 소유권이 확립된 이후에 1960년 김일성의 지시로 평안남도과 평양시에 대한 국토조사를 시범적으로 실시하였다. 그리고 이 시범조사의 경험을 토대로 1962년부터 2년 동안에 걸쳐 북한 전체에 대한 국토조사가 실시되었고, 이에 기초하여 1965년 국토건설총계획이 수립되었으며, 그 이후 지역별, 대상별로 국토조사를 정기적으로 실시하고 그 변동상황을 보고하도록 하였다<sup>51</sup> 이러한 국토관리의 목적과 내용에 비추어 토지관리는 국토관리의 가장 중요한 부분이므로 북한에서는 국토관리의 일환으로 토지의 조사와 등록이 정기적 또는 수시로 실시되어 오고 있다. 따라서 1965년 전국적인 국토조사가 완료하고 이에 근거하여 새로운 토지등록이 이루어졌다는 점을 고려한다면, 1946년의 몰수당시의 소유관계를 표시하는 토지대장은 존재하지 않으며, 농업협동화 완성 이후에 새로운 국토관리의 차원에서 새로운 이용관계를 나타내는 토지등록이 이루어졌을 가능성이 많다.

그렇다면 1920년대 작성된 토지조사부, 지적원도 등에 근거하여 북한지역에서 몰수된 전체 원소유자를 인정하는 방법이 고려될 수 있지만, 1920년부터 1946년의 재산권의 몰수시점까지 승계취득을 하였지만 토지관련서류를 구비하지 못한 자들은 어떻게 보호하여야 하는지가 문제가 된다. 이러한 점들은 통일한국의 재산권문제를 해결하는 데 장애사유가 되는 것이다. 물론 그러한 거래관계를 증명할 수 있는 증인이 있다면 증거자료로서 인정 될 수 있겠지만, 이

<sup>49</sup> 대법원 1993. 10. 12. 선고 93다29181 판결; 대법원 1996. 12. 20. 선고 96다40486 판결; 대법원 1997. 6. 27. 선고 97다8984 판결 등 참조.

<sup>50</sup> 대법원 2000. 4. 7. 선고 99다40005판결 참조.

<sup>51</sup> 최운숙, 『사회주의하에서 국토관리사업과 민족경제건설』 (북한: 사회과학출판사, 1992), p. 50.



미 50년 이상의 분단 상황이 지속되고 있는 현실에서 그러한 증인이 생존해 있을 가능성은 희박하다고 보아야 한다. 그리고 원소유자가 가지고 있는 토지관련문건의 진정성이 인정될 수 있다고 하더라도, 그러한 문건이 없는 진실한 권리자와의 형평성 문제도 고려하지 않을 수 없다. 따라서 통일 이후에 몰수된 모든 토지를 토지조사부 또는 지적원도를 기준으로 하여 원소유자를 인정시킨다는 것은 그 사회적 비용과 전체국가의 균형발전이라는 통일의 목적을 고려해 볼 경우에 실익이 없다고 생각된다.<sup>52</sup>

### 3. 독일의 재산법 통합방식의 적용가능성

독일은 정치·경제적 상황이 한국과 유사하였기 때문에 통일한국의 재산법 정립방향에 중요한 참고가 될 수 있는 것은 분명하다. 특히 재산권몰수과정을 살펴보면 매우 유사한 점들을 발견할 수 있다. 이러한 이유로 독일의 몰수재산권 처리방식을 적용하여야 된다는 견해도 있다. 그런데 양자의 재산몰수과정을 면밀하게 살펴보면 일정한 차이점이 존재한다는 점에서 독일식의 몰수재산권 처리방식은 再考될 필요가 있음을 발견할 수 있다. 물론 몰수재산권의 처리문제는 통일의 방식에 따라서 결론이 달라질 수 있다. 그리고 통일의 방식은 국가의 최고통수권자가 정치적 상황과 국민적 통합가능성을 염두에 두고 결정하는 것이기 때문에 법 논리적인 문제라기보다는 오히려 정치적 결단의 문제라고 할 수 있다. 따라서 다양한 방식이 상정될 수 있다. 이것은 북한지역의 몰수토지의 소

<sup>52</sup> 또한 북한이 부동산등기부를 보관하고 있었다고 가정하여도 다음과 같은 문제가 발생한다. 동독의 경우에는 과거 소련점령시의 몰수 및 분배과정이 기재된 토지등기부가 통일시까지 그대로 보존되어 있었다. 篠塚昭次, “구동독의 토지문제,” 『토지법학』, 제10호 (서울: 한국토지법학회, 1994), p. 30; 구동독은 농업집단화 이후에도 형식적으로는 토지의 사적 소유를 허용하고 있었기 때문에 권리공시를 위한 부동산등기제도가 유지되고 있었다. 이러한 점은 통일 이후 토지반환운동을 유발시킨 중요한 원인으로 작용하였던 것은 부인할 수 없다. 그런데 구동독은 실제에 있어서는 소유권의 행사를 근본적으로 제한함으로써 생산수단의 사적 소유를 형해화시키는 정책을 견지하였다. 따라서 私人의 사적소유권은 사실상 보호받지 못하였던 것이다. 더욱이 동서독의 분단 이후에 장기간 동안 통일을 기대하는 분위기가 형성되지 않았었다. 그 결과 일부의 토지등기부는 분실 또는 폐기되는 등 사실상 관리가 되지 않았고, 이러한 문제는 통일 이후 재산권회복과 관련한 중요한 분쟁원인으로 작용하였다고 한다. 고일동·조동호, 『구동독의 사유화 방안 및 실업대책』 (서울: 한국개발연구원, 1992), p. 23; 따라서 북한이 당시의 부동산등기부를 보관하고 있다고 하더라도 결국 구동독처럼 부동산등기부가 부실하게 관리되었을 가능성이 많다. 이러한 사실들은 통일 이후 제기될 수 있는 토지소유권소송에서 사회적 비용과 국민적 불신을 조장할 가능성이 많다.

유권 회복문제도 결국 통일의 방식에 따라서 그 결론이 상이할 수 있음을 의미한다. 그런데 몰수재산권의 원상회복문제와 관련하여 한국은 다른 분단국가와는 상이한 특수성이 존재한다는 사실을 유념하여야 한다. 종래에는 남북한에서 시행된 토지소유제도의 역사적 전개과정을 고려함이 없이 월남자의 토지소유권이 회복될 수 있는지의 여부를 논의하여 왔다. 그런데 한국의 특수성을 고려함이 없이 독일과 같이 몰수된 모든 토지를 원상회복의 대상으로 하여 논의한다면 불합리한 결과가 발생할 수 있다.

이하에서는 독일의 재산법 통합방식이 한국의 경우에는 적용될 수 없는 근본적인 문제점에 대하여 검토하고자 한다.

## 가. 전제사실에 대한 상이

### (1) 재산권 몰수의 목적

독일의 경우에는 1945년 5월 8일부터 베를린장벽이 설치된 1961년 8월 13일까지 장기간에 걸쳐서 270만명이 동독을 탈출하였고, 그 이후부터 1988년 말까지 탈출자는 20만명, 이주자의 수는 40만명으로 총 330만명에 이르고 있다.<sup>53</sup> 이렇게 탈출한 사람의 재산권은 몰수되었다. 그런데 소련군정시기에는 소련군이 전쟁배상금을 확보하기 위해서 토지를 몰수하였다. 그리고 동독정부의 경우에는 형벌적 목적으로 탈출한 사람들의 재산권을 몰수하였다는 점에서 체제적 불법행위로서 평가받았던 것이다.

한국의 경우에는 남북한에서 모두 재산권 몰수행위가 존재하였다는 점에서 독일과 상이하고 또한 그 목적이 남북한 모두 봉건적 토지소유관계를 청산하여 경제적 약자인 소작농민들의 생활을 향상시키기 위한 목적에서 이루어졌다는 점에서도 상이하다. 뿐만 아니라 남북한의 재산권 몰수행위가 소작농을 위하여 적정한 분배를 전제로 하여 이루어졌다는 점에서 대다수의 일반국민들은 반대하지 않았다. 이와 같이 동독의 경우와 다르게 대다수의 소작농을 위하여 분배를 전제로 하여 이루어진 몰수행위는 보편타당한 가치에 반하여 불법하다고 평가할 수는 없다. 단지 북한의 경우에 정당한 보상을 하였는지가 문제될 수 있는데, 그렇다면 결국 재산권의 회복문제는 상정될 수 없는 것이고, 보상의 문제만

<sup>53</sup> G. Brunner, *Systematische Darstellung I: Das Recht zur Regelung offener Vermögensfragen*, Rechtshanbuch Vermögen und Investition in der ehemaligen DDR, 1991, S.4.

이 발생할 여지가 있는 것이다. 따라서 독일의 재산권 반환원칙은 통일한국에는 적용될 수 없다.

## (2) 소유관계의 증명방법의 상이

독일이 채택한 몰수재산권의 반환원칙은 권리의 진정성을 확보할 수 있는 부동산 등기부가 통일시까지 보존되고 있었기 때문에 가능한 것이었다.<sup>54</sup> 그러나 북한의 경우에는 부동산등기부가 존재하고 있지 않기 때문에 권리의 진정성을 객관적으로 확보할 수 없다.<sup>55</sup> 또한 설명한 바와 같이 재산권몰수의 귀속관계를 증명할 수 있는 토지대장도 없다고 보아야 한다. 따라서 몰수재산권과 관련한 반환방식 및 보상방식은 그 객관적인 증명방법의 부존재로 인하여 상정할 여지가 없다고 보여진다. 예를 들어 한 조사결과에 의하면 자신의 토지소유권을 입증할 수 있는 토지관련서류를 보유하고 있는지에 대하여 8.2%만이 증명자료가 존재한다고 답변하였다는 점을 유념할 필요가 있다.<sup>56</sup> 만약 입증자료가 없는 경우에는 증인을 통하여 권리의 진정성을 증명하겠다는 주장이 54%이었다. 그런데 인우보증 등에 의하여 권리의 진정성을 확보하기에는 시간적 간격이 너무나 크다고 할 수 있다.

요컨대, 재산권의 귀속여부에 대한 진정성을 확보할 수 있는 공적 장부의 부존재와 관련자들이 현존하지 않는 상황은 재산권의 반환원칙과 보상원칙의 논리적 전제가 부존재하다는 것을 의미한다. 따라서 독일식의 재산권 처리방식은 통일한국에는 적용할 수 없는 근본적 한계가 있는 것이다. 그리고 한 조사결과에 따르면 통일을 위해서라면 기꺼이 소유권을 포기하겠다는 월남자도 조사대상자의 58%이었고,<sup>57</sup> 포기한 소유권의 향방에 대해서는 통일정부의 정책에 따른다는 입장도 50.9%이었다는 점은 남북한의 재산법 통합과 관련하여 시사하는 바가 크다.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> 허영, 『독일통일의 법적조명』 (서울: 박영사, 1994), p. 157.

<sup>55</sup> 오종근, “북한민법의 소유형태,” p. 181.

<sup>56</sup> 그 설문조사의 결과는 다음과 같다. 북한에 개인적 토지나 소유권이 있는 토지가 있는지에 대하여 응답자 244명 가운데 222명이 월남 당시 북한에 개인적 토지나 소유권이 있었다고 답변하였다. 그리고 현재 북한에 있는 토지에 대하여 자신의 권리임을 증명할 만한 입증자료가 있는지에 대해서 18명(8.2%)만이 입증자료가 있다고 답변하였다. 김민배, “월남자의 북한토지 소유권에 대한 실증적 접근,” 『민주법학』, 9호 (서울: 관악사, 1995), pp. 168~170.

<sup>57</sup> 위의 글, p. 173.

<sup>58</sup> 위의 글, p. 174.

### (3) 재산몰수의 불법성 인정여부

동독의 경우에는 통일직전에 민주화운동에 의해서 체제가 붕괴되었을 뿐만 아니라, 과거의 재산권 몰수행위에 대해서 스스로 체제적 불법행위라고 인정하는 법률을 제정하였다. 즉 1990년 3월 7일 동독은 과거의 체제적 불법행위의 존재를 인정하여 「사기업의 설립과 활동 및 기업지분에 관한 법률」을 제정하였다. 이 법률에 의하여 1972년 이후 국유화된 사기업을 원소유자에게 반환하도록 규정하고 있었다. 그리고 1990년 6월 15일 동독과 서독은 과거에 몰수시킨 재산권을 원소유권자에게 반환 내지 보상해 주기 위하여 ‘공동성명’을 제정하였다. 그리고 이러한 내용은 통일조약에 의해서 규범적 효력을 가지는 것으로 연결되었다.

북한의 경우에는 주체사상과 1인 독재체제가 독특하게 형성되어 정립되었다는 점에서 동독과 상이한 정치문화가 잔존하고 있다. 이러한 점을 고려한다면 통일과정에서 체제의 정당성을 부정하는 일련의 행위를 할 것으로 기대되지 않는다. 오히려 북한의 경우에는 과거 체제수호를 위한 일련의 행위가 불법하지 않다는 것을 전제로 하여 대등한 관계에서 통일조약에 합의할 가능성이 높다는 점에서 독일과 상이하다고 할 수 있다.

## 나. 검토

남북한의 재산법 통합과 관련하여 통일독일의 재산법 통합방식은 우리에게 일정한 시사점을 줄 수 있다. 독일은 재산권의 회복문제와 관련하여 보상원칙을 포기하고 소유권을 반환해 주는 원칙을 채택하였다. 그런데 독일과 같이 보상원칙을 선택하든지, 아니면 반환원칙을 선택하든지 불문하고 한 가지 유념하여야 할 사실이 있다. 바로 구동독의 경우에는 권리공시관계를 표시하는 부동산등기부 등의 공적장부가 분단 이후부터 통일이 될 때까지 여전히 존재하고 있다는 점이다. 예를 들어 통일 이후 원소유자의 토지소유권은 구동독이 관리하고 있었던 부동산등기부에 기초하여 반환되었던 것이다. 부동산등기부는 원소유자가 가지고 있는 토지관련문건의 진정성 여부를 대조하여 가장 용이하게 판단해주는 공적자료가 된다. 그런데 부동산등기부가 존재한 상태에서 통일을 한 독일과 토지개혁 당시의 권리관계를 증명할 수 있는 부동산등기부가 부존재하기 때문에 원소유자의 토지관련문건(예: 등기필증)의 진정성이 확보될 수 없는 북한은 그 전제사실부터 相異한 것이다. 그리고 독일과 달리, 한국의 경우에는 북한

뿐만 아니라 남한의 경우에도 단순히 경작을 하지 않는다는 이유로, 농업을 주업으로 하지 않았다는 이유로 토지전부가 몰수된 경우도 있었다는 점이 고려되어야 한다. 만약 북한의 몰수토지를 반환하여야 한다면 남한의 몰수토지가 반환되지 말아야 하는 이유를 설명할 수 없다. 단순히 보상이 없었다는 것이 합리적인 이유가 될 수 없다. 왜냐하면 남북한에서 토지를 몰수한 이유는 모두 분배를 전제로 하여 지주에게 집중된 토지소유를 분산시킬 목적에서 이루어졌기 때문이다. 따라서 원소유권의 반환원칙은 통일한국의 경우에는 타당하지 않다고 생각된다. 그런데 보상원칙을 적용하는 것도 막대한 통일비용과 관련하여 문제가 되지만, 토지소유관계의 진정성을 확보할 수 있는 방법이 부존재하다는 사실도 신중하게 고려할 필요가 있다고 본다.

#### 4. 재산법 통합의 정책적 고려요소

남북한의 재산법 통합과 관련하여 통일한국이 정책적으로 고려할 요소는 다음과 같다.

첫째, 북한의 농지의 경우에는 즉시 사유화하여 생산물의 수익권을 보장해줌으로써 농업생산성을 향상시킬 필요가 있다. 문제는 북한주민이 오랜 기간 자본주의의 경험이 없는 계획경제하에서 생활하였다는 점이다. 따라서 토지개혁을 함에 있어서 남한의 농지개혁법의 경험을 그대로 적용할 수는 없다고 보여진다. 왜냐하면 북한의 경우에는 남한과 같은 지주에 대한 보상의 문제, 수분배자의 상황문제 등은 발생할 여지가 없기 때문이다. 그러나 토지소유권의 분배방식과 분배농지의 면적, 그리고 거래제한의 정도 등의 여러 가지 문제들은 발생할 가능성이 있다. 우선 국가재정에 영향이 없다고 한다면 북한주민들에게 경작하는 토지를 무상으로 분배하여야 한다. 그런데 북한지역의 농민들은 아직 개인농 및 시장경제에 대한 경험이 부족하고 또한 국가중심의 수동적인 계획경제하에 있었기 때문에 북한의 토지를 개인농 중심으로 단순하게 분배할 경우 북한농업의 자본화 및 농업생산성의 향상이 기대될 수는 없다고 보여진다. 따라서 농지를 개인농으로 분배하는 것보다는 농지의 출자에 의한 공동사업의 경영을 목적으로 하는 공동소유형태인 합유적 조합을 설립하는 것이 타당하다. 그리고 농지의 소유상한은 획일적으로 3정보 내지 5정보 이렇게 결정할 것이 아니고, 현재의 협동농장의 생산량과 남한의 농업기술력이 이식되었을 경우의 농업생산성 향상

정도를 비교 검토하여 그 소유상한을 합리적으로 결정하여야 한다.

둘째, 일반토지의 경우에는 북한지역의 국토이용계획과 국토개발계획이 구체적으로 수립된 이후에 사유화여부를 결정하여야 한다. 이를 구체적으로 살펴보면 일반토지 중에서 일부는 국유화한 이후에 국가산업발전의 기반으로 중시되는 사회간접자본에 즉시 공급되어야 하고, 사회간접자본에 확충되지 않은 토지중에서 일부의 토지는 국가주도의 임대제를 채택함으로써 국가의 토지이용계획에 따라 토지를 탄력적으로 공급하는 등 도시재개발 사업을 국가주도로 추진하는 데 공급되어야 한다. 그리고 나머지 토지의 경우에는 입찰 등의 방법으로 사유화시켜서 私人의 의한 개발도 함께 추진될 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 주택과 부속토지의 경우에는 현재 북한의 모든 주택은 원칙적으로 국가의 소유로 되어 있기 때문에 주택의 건축과 처분 등의 행위는 개인에게 인정되지 않는다. 북한의 주택은 특호에서 제4호까지 5등급으로 분류하여 신분에 따라서 배분하고 있다.<sup>59</sup> 북한의 주택과 그 부속토지의 경우에도 사유화를 하여야 한다는 데 의문이 없지만, 어떠한 기준으로 사유화하여야 하는지에 대해서는 검토할 필요성이 있다. 특호와 제4호의 주택 등 호화주택은 현재의 점유자 또는 이용자에게 임대하여 일정기간이 지난 뒤에 사유화하는 것이 합리적이고, 공동주택의 경우에는 현점유자가 아닌 외부투자자에게 일정한 조건으로 양도하는 방안을 고려해 보는 것도 타당하다는 견해가 있다.<sup>60</sup> 생각건대 통일한국은 계급간의 생활수준의 차이를 현상태로 인정하여 기존의 북한질서에 의해서 편제된 주택 및 부속토지의 소유권은 현재의 점유자에게 귀속시키는 것이 타당하다고 생각된다. 왜냐하면 정치체제를 달리하면서 장기간에 걸쳐서 형성된 국가의 계층별·계급적 현상은 합리적인 이유가 없는 한 그대로 인정될 필요가 있고, 그것이 생활의 가장 기본이 되는 주거상태라고 한다면 더욱 부정될 필요는 없는 것이다.

<sup>59</sup> 최고급주택인 호화주택(단독고급주택)은 당 및 정무원 부부장급 이상 또는 인민군 소장이상의 고위간부들에게 배정된다. 제4호주택(신형고층아파트)은 중앙당 과장급 및 정무원 국장급, 인민배우, 공훈예술인, 대학교수, 기업소책임자 등에게 배분된다. 제3호주택은 중급의 단독주택과 신형아파트로 중앙기관과 지도원, 도급기관의 부부장 이상 또는 기업소 부장 및 학교교장에게 배정된다. 제2호주택은 일반아파트로 도급기관의 지도원과 시·군의 과장급, 학교교원과 천리마작업반장 등에게 배분된다. 제1호주택은 집단공영주택과 농촌 문화주택 및 구옥 등이 해당되며 일반근로자와 사무원, 협동농장원, 농촌지역의 주민들에게 배분된다. 김연중, “통일이후의 토지소유권 사유화 방안에 관한 연구,” 『북한연구학회보』 (서울: 북한연구학회, 2000, 8), p. 206.

<sup>60</sup> 위의 글, p. 206.

## IV. 결론

전혀 상이한 규범질서에 의해서 장기간 동안 분단되었던 남·북한이 효율적인 통일을 달성하기 위해서는 규범적 통합이 합리적으로 진행되어야 한다. 특히 남북한의 재산법 통합의 문제는 남북한의 통일과정에서 정치적 결단으로만 해결될 수 없는 복잡한 법적 쟁점이 있다는 점에서 신중한 접근방법이 필요하다고 본다. 본고는 한국이 통일을 달성할 경우에 제도적 통합과정에서 발생할 수 있는 다양한 법적 쟁점들 중에서 특히 남북한의 재산법 통합과 관련한 문제들을 합리적으로 해결하기 위한 연구이다. 물론 종래에도 남북한의 재산법 통합과 관련한 논의가 있었다. 그리고 그러한 논의는 동·서독이 통일국가를 형성한 이후에 더욱 활발하게 진행되었던 것도 사실이다. 그러나 종래의 논의는 북한을 불법단체로 전제하고 통일이후의 재산법문제를 논의하던가, 아니면 비교법적 고찰의 방법으로 독일식의 재산권 해결방식을 그대로 소개한 경우가 많았다. 그런데 독일과 달리 한국의 경우에는 북한뿐만 아니라 남한의 경우에도 재산권 몰수행위가 존재하였다는 점에서 상이하고 또한 토지재산권의 경우에는 그 목적이 남북한 모두 불합리한 토지소유관계를 해소하기 위하여 이루어졌다는 점에서 차이가 있다. 더욱이 독일의 경우와 다르게 북한의 경우에는 몰수당시의 권리관계를 공시할 수 있는 부동산등기부와 토지대장 등이 존재하지 않는다는 점에서 차이가 있으며, 이를 남한 판례에 근거하여 법리적으로 해결하는 것에 상당한 무리가 있다고 생각된다. 따라서 남북한의 재산법 통합문제는 단순히 정치적 결단의 문제라기보다는 오히려 남북한의 재산법이 형성되어 이질적으로 변질되는 모든 과정을 면밀하게 검토하여야만 합리적인 결론을 도출할 수 있는 법 이론적인 문제라고 볼 수 있다.

■ 접수: 4월 26일 / ■ 심사: 5월 11일 / ■ 채택: 6월 8일

# 북한강유역의 남북한 공동 이용을 위한 협력사업 추진방안

김 영 봉\* · 김 홍 배\*\*

- |                                |                           |
|--------------------------------|---------------------------|
| I. 배경 및 목적                     | III. 북한강유역의 남북한 공동이용의 필요성 |
| II. 북한강유역의 공간적 특성과 교류·협력<br>여건 | IV. 남북협력사업의 추진방안          |
|                                | V. 결론                     |

---

## Abstract

---

### Utilization of the Bukhan River Basin through South-North Korean Cooperation

This study intends to suggest policy measures to utilize the Bukhan river basin areas as a basis for inter-Korean cooperation and exchanges as suggested in the fourth Comprehensive National Territorial Plan of South Korea. To reach this objective, the study argues that inter-Korean cooperation projects begin with a joint management of natural, ecological, historical and cultural resources in the region. It is also important to establish institutions to use water resources for both South and North Korea, and lay other cooperative foundations in the North Han River basin area, which will ultimately contribute to inter-Korea cooperation.

The study proposes a few important inter-Korean joint projects, including water resource development, disaster prevention, preservation and management of the natural ecology, transportation and industrial development, and cultural and historical projects. this study examines policy measures and institutional devices for the promotion of inter-Korean joint projects.

For institutional support for these cooperative projects in the Bukhan river basin areas, the limitations of present system are analyzed at first, and relevant institutions and systems are proposed to be modified or newly enacted.

**Keywords:** DMZ, Ecological, Joint River, Inter-Korea Cooperation Projects

---

---

\* 한양대 도시공학과 박사과정

\*\* 한양대 도시공학과 교수



## I. 배경 및 목적

분단 후 반세기를 넘긴 한반도는 군사적 대치와 긴장 속에서도 끊임없이 교류와 협력을 위한 노력을 기울여 오며 따라 남북정상회담과 이산가족의 상봉, 그리고 단절된 교통망의 연결과 경제협력 등 괄목할 만한 성과를 이룩하였다. 특히 남북이 군사적으로 첨예하게 대치하고 있는 접경지역에서 금강산 관광과 개성공업단지 건설 등의 협력사업이 활발히 이루어지고 있어 향후 남북간의 긴장 완화와 교류·협력이 더욱 활성화될 것으로 기대되고 있다.

한편 전력생산을 위해 북한강 상류에 건설한 임남댐(금강산댐)은 북한강 수계를 차단하여 유역을 변경함에 따라 비무장지대 남쪽 북한강 유역에 용수의 부족으로 인한 막대한 피해를 입히고 있어, 수자원이용문제로 인해 남북한 접경지역에서 가장 긴장이 고조된 지역이라 할 수 있다. 따라서 북한강유역에서의 교류·협력사업의 추진은 이 지역에서의 수자원이용문제로 인한 남북한의 분쟁을 미연에 방지하고 교류와 협력을 통한 평화와 화합의 분위기를 조성하는데 필요한 사안이 되고 있다. 또한 북한강유역의 접경지역은 대부분 군사작전지역으로 민간의 출입이 통제되고 개발이 제한됨에 따라 자연환경이 잘 보전되어 생태계가 우수하고 희귀동식물이 다수 서식하고 있다. 동시에 북한강 유역은 구석기 유물 등 문화·역사적인 자원도 다수 발굴되고 있어 자연적으로나 역사적으로 매우 중요한 가치를 지닌 지역이기 때문에 철저히 보전되어야 하며 이를 위해서 남북한 협력이 매우 필요하다고 할 수 있다.<sup>1</sup>

그동안 북한강 유역에 대한 선행연구들을 살펴보면, 평화의 댐과 화천댐의 연계 운영을 통한 치수와 이수에 대한 대책 마련을 위한 연구에 중점을 둔 반면 북한의 임남댐(금강산댐)건설로 인한 남북한 군사적 긴장과 자연환경의 훼손 등 근본적인 문제를 해결하는 방안 제시에 대한 연구는 드문 실정이다.<sup>2</sup> 이에 본 연구에서는 북한강유역에서의 임남댐(금강산댐)과 평화의 댐을 평화적으로 이용하기 위한 구체적인 방안을 제시하고, 나아가 남북교류·협력사업의 추진을 통해 그동안 이 지역에서 수자원분쟁으로 인해 야기된 군사적 긴장을 완화하고, 평화적 기반을 더욱 확고히 하는데 그 목적을 두고 있다.

<sup>1</sup> 원병오 외, 『야생의 보고 비무장지대』 (성천문화재단, 1996).

<sup>2</sup> 건설교통부, 『공유하천 관리방안 연구』 (2002); 한국수자원공사, 『평화의 댐 추진 현황』 (2004); 김영봉 외, 『북한강유역의 남북한 평화적 이용방안』 (국토연구원, 2005).

본 연구는 총 5개의 절로 구성된다. 제2절에서는 북한강 유역의 공간적 특성과 교류·협력 여건을 분석하고, 제3절에서 북한강유역의 남북한 공동 이용의 필요성을 살펴보고, 제4절에서는 남북한 협력사업의 추진을 위한 사업 선정과 추진방안 등이 주요 협력사업별로 제시된다. 마지막으로 제5절에서는 남북협력사업으로 인한 효과와 사업추진을 위한 제도적 지원 방안과 함께 정책적 시사점이 제시된다.

## II. 북한강유역의 공간적 특성과 교류·협력 여건

### 1. 공간적 특성과 주요현안

#### 가. 공간적 특성

국토자원 측면에서 보면, 북한강은 국토 중심지대의 광범위한 지역을 그 유역권으로 하고 있다. 한반도의 중·북부를 남북으로 관류하는 지정학적 위치에 있는 북한강 유역은 역사적으로 군사·교통의 중심 거점지역이며, 비무장지대가 남북한 북한강 유역의 중·하류지역을 관통하여 동서로 설치되어 있다.<sup>3</sup> 따라서 남북한의 군사전략지역으로 토지이용에 있어서는 한계지역이라 할 수 있다. 북한강은 북한 접경지역의 경우 김화군, 창도군, 금강군에 접하고 있으며, 남한은 중부의 철원군에서 동부의 화천군과 양구군, 인제군에 이르는 광범위한 남북한 접경지역을 유역권으로 하고 있다. 비무장지대를 중심으로 남북한접경지역은 남한의 경우 남방한계선에서 25km~35km 사이를 접경지역으로 지정하여 관리하게 되어 있으며, 동시에 이 지역에 다수 설정되어 있는 군사시설을 보호하기 위하여 군사시설보호구역으로 설치하였으며, 북한의 경우도 북방한계선에서 25km지

<sup>3</sup> 비무장지대(De-Militarized Zone, DMZ)의 사전적 의미는 “국제법상 국가가 군사병력의 주둔과 군사시설의 유지를 하지 아니할 의무를 지는 그 국가의 특정지역”을 말한다. 우리나라의 비무장지대는 1953년 7월 27일 국제연합군 총사령관과 북한 인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령관 사이에 체결된 정전협정에 의해서 설정된 완충지대이다. 남북한간에 동서로 248km의 군사분계선이 설치되어 있고 이 군사분계선에서 남쪽으로 2km 이격된 선이 비무장지대의 남방한계선이며, 군사분계선에서 북쪽으로 2km 이격된 선이 비무장지대의 북방한계선이다. 남방한계선과 북방한계선 사이에 있는 지역이 한반도의 비무장지대이다. 비무장지대의 면적은 약 907km<sup>2</sup>이다.

역을 민간인 여행 금지지역으로 지정하여 민간인의 출입을 통제하고 있는 것으로 알려져 있다. 북한강유역은 접경지역을 주요 유역권으로 하고 있어 남북한의 대규모 군대가 집결해 있는 군사전략상으로도 매우 중요한 요충지역이다.

이 지역은 다양한 자연자원이 풍부한 생태환경의 특수지역이다. 북한강유역의 비무장지대와 접경지역은 산악이 험준하고 군사작전지역으로 출입이 통제됨에 따라 자연환경이 잘 보전되어 있으며 이중 일부지역은 생태계 우수지역으로 보전과 특별관리가 필요한 지역이다. 한편 비무장지대 및 일부접경지역은 사계청소 및 화공작전으로 완전 파괴된 상태에서 자연생태계가 복구되어 가는 자연적 천이과정을 보여주고 있는 특수한 생태계가 형성되고 있어 생태계 연구에 귀중한 지역이다. 또한 남방계 식물과 북방계 식물이 교차하는 수평적 식물 분포대를 비롯하여 반세기가 넘는 폐쇄된 공간에서 식물군이 형성되어 생물의 다양성이 탁월하다. 북한강은 어류의 다양성이 풍부하고 다수의 한국고유어종과 희귀어종이 서식하고 있으며, 주변지역에는 반달가슴곰, 산양과 사향노루, 수달 등의 희귀종이 서식하고 있다.

#### 나. 임남댐 건설에 따른 주요 현안과 영향

북한강 상류에 건설된 임남댐(금강산댐)은 남쪽으로 흐르는 북한강의 주류를 차단함에 따라 하류의 용수 부족과 전력생산의 차질은 물론 수변의 주요 생태계가 심하게 훼손되고 있다.<sup>4</sup> 임남댐(금강산댐)은 북한강 수계 금강산발전소(안변청년발전소)의 조업용 댐으로, 하천의 물을 동해안 안변 지구로 보내 300m의 낙차를 이용하여 전력을 생산하는 유역변경식 수력발전에 활용하고 있다. 임남댐(금강산댐)은 1986년 공사를 시작해 1987년 가배수 터널을 뚫고 1992년 12월에 가물막이댐을 완공하였으며 1996년 9월 1단계 공사를 마치고 담수를 시작하였다. 1996년 10월에 2단계 공사를 착공하여 2000년 10월에 2단계 공사를 완료하고 현재 3단계 공사를 진행하고 있으며, 당초 댐 높이 121m, 저수량 26억톤으로 계획하였으나 현재 댐높이 105m까지 축조된 것으로 알려지고 있다. 1, 2단계가 끝난 이 댐의 시설용량은 40만kW/h이나 실제 발전량은 20만kW/h인 것으로 알려지고 있다.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> 전영재, “북한강 생태,” 선상통일·평화포럼 (강원도 통일교육센터, 2006).

<sup>5</sup> 한국수자원공사, 『평화의댐 추진현황』 (2004), pp. 17~19.

임남댐은 2000년 10월에 완공된 2단계 공사의 경우 총 10만kW의 발전용량에 저수량은 9억톤이나 3단계공사(20만kW, 저수량 26억톤)가 완공될 경우 북한강으로의 유입량은 더욱 감소할 것이다. 화천댐으로 유입되던 북한쪽 수량이 차단될 경우 발전과 농공업용수 공급에 상당한 차질이 예상된다.<sup>6</sup> 화천댐으로의 유입량은 연평균 29억 3천만 m<sup>3</sup>이었으나 1996~2000년의 경우 연평균 25억 8천만m<sup>3</sup>로 3억5천만m<sup>3</sup>이 감소하여 화천댐 유입량의 12%, 한강수계 연평균 유입량의 2%에 해당한 것으로 분석되고 있다. 화천댐의 저수량 10억m<sup>3</sup>를 감안하면, 3억 5천만m<sup>3</sup>의 유입감소는 발전에 심각한 영향을 미칠 수 있으며 북한강 하류 5개 수력발전에도 영향을 미친다.<sup>7</sup>

북한강의 수량이 줄어들게 되면 한강의 유지용수가 부족하게 되어 수질오염이 더욱 심화될 가능성이 있으며,<sup>8</sup> 한편 집중호우나 천재지변으로 인해서 임남댐의 저수량이 일시에 방류될 경우 북한강 하류지역의 주변과 댐에 크게 영향을 미치고 특히 서울 및 수도권에 심각한 영향을 끼칠 수 있다. 당시 수행된 연구에서는 임남댐의 저수량(2000년 2단계 기준) 9억m<sup>3</sup>이 일시에 방류될 경우 서울은 해발 20m까지 잠기게 되고 200억m<sup>3</sup>가 방류될 경우 서울은 해발 50m까지 잠기게 되는 것으로 예측하여 국민을 매우 불안하게 하기도 하였다.

## 2. 북한강유역의 남북교류·협력 여건

### 가. 남북교류·협력에 있어서의 북한강유역의 의미

첫째로 화해와 협력을 창출해 낼 수 있는 지역이다. 북한강 유역은 북한의 임남댐(금강산댐)건설로 인해 북한강의 유하량이 감소<sup>9</sup>함에 따라 남북한 접경지

<sup>6</sup> 북한강 물이 동해안으로 유역변경시 수자원 부족량(유하량)이 연간 17억m<sup>3</sup> 감소할 것으로 추정되며 이는 한강 연간 유입량 180억m<sup>3</sup>의 9.0%에 해당된다. 용수공급능력측면에서 보면 팔당댐지점 95.0% 보장용수공급가능량은 최대 12억m<sup>3</sup>/년 감소하며, 이에 따라 수자원장기종합계획에서의 물수지분석 방법론을 적용하여 산정한 결과 2011년 기준 6.2억톤의 물부족이 추가로 발생한다. 위의 책, pp. 26~27.

<sup>7</sup> 수력발전량 감소는 하류 5개댐(화천, 춘천, 의암, 청평, 팔당)에서 연간 발전량 377백만kW의 h 감소가 예상되며 이는 연간발전량의 약 30%에 해당되는 것으로 추정된다.

<sup>8</sup> 수질측면을 보면 임남댐 건설로 팔당댐 하류수질 초과확률 50.0%대해 BOD 기준으로 하류 수질이 3.09ppm → 3.54ppm 으로 0.45ppm 악화되는 것으로 나타나고 있다. 한국수자원공사, 『평화의댐 추진현황』(2004).

<sup>9</sup> 임남댐으로 인해 북한강의 유하량이 연간 17억m<sup>3</sup>감소하고 있는 것으로 분석되고 있는데 이

역에서 수자원으로 인한 분쟁이 유발될 가능성이 가장 높은 지역이다.<sup>10</sup> 그동안 남북접경지역은 군사적 대치로 인해 긴장이 상존한 지역이었으나 남북정상회담 이후 가장 활발하게 교류·협력이 이루어지는 지역이기도 하다. 특히 남북한 교통망의 연결과 금강산 관광, 개성공단 등의 활발한 협력사업의 추진은 이 지역에서의 협력사업 추진의 가능성을 높여주고 있다. 따라서 분쟁가능성이 높은 북한강 유역에서 남북이 수자원을 중심으로 한 교류와 협력사업을 추진하게 된다면 이 지역은 남북한 화해와 협력지역으로서의 의미를 가질 수 있게 될 것이다.

이러한 가능성은 남북한 간에 특정자원을 둘러싼 분쟁이 유발되었던 서해 5도 지역에서 꽃게잡이를 위한 어업협력 및 중국어선 출입방지 등을 위한 협력사업을 추진하기로 합의함으로써 북한강유역에서의 협력가능성도 높아지고 있다.

둘째로 국토자원의 공동 이용 가능 지역이다. 대상지역은 유역면적이 16,830 km<sup>2</sup>에 달하는 넓은 지역으로 풍부한 수자원의 공동이용을 통해 각종 용수의 확보와 전력을 생산하고 주요생태자원과 관광자원의 연계개발 등 자원공동이용을 통한 상호 경제적 이익을 창출할 수 있는 지역이다. 북한강수계에서의 수자원 이용현황을 살펴보면 임남댐을 비롯한 4개댐(판유리댐, 전곡댐, 포천1댐, 포천2댐)을 이용하여 81만kW의 발전설비를 가동하고 있으며, 남한지역에서도 화천댐 등 6개댐에서 68.96만kW(소양강 20만 kW제외)의 발전설비가 설치되어 있어 이 지역은 남북한의 수력발전기지 역할을 담당하고 있다.<sup>11</sup> 따라서 남북한이 이 지역에 부존되어 있는 수자원의 활용을 비롯한 자연생태계, 관광, 농업 등 다양한 협력사업을 추진할 수 있어 장기적으로 북한강 유역이 남북 교류·협력사업

는 한강연간유입량 180억m<sup>3</sup>의 9%로 팔당댐의 용수공급량으로는 12억m<sup>3</sup>에 해당하며(물수지분석에 의한 용수량은 2011년에 6.2억톤, 2020년에 7.7억톤 부족예상), 이와 함께, 발전용수, 하천유지용수 감소, 유속변화에 따른 환경변화, 수질악화 등이 초래된다고 분석되었다. 위의 책, pp. 26~28.

<sup>10</sup> 지역적인 자원갈등에 따른 분쟁이 실제 현실로 나타날 가능성은 상황에 따라 유동적이거나 북한의 한강 및 임진강 수계에서의 댐건설로 인한 유수차단은 국제적인 관행을 위반한 것이다. 이상면, “햇볕정책이 뒤흔어 버린 금강산댐의 진상,” 『신동아』 (2002.5), pp. 298~306 참조. 최근 벌어지고 있는 메콩강 상류의 중국의 댐건설 추진으로 인한 유역국가(베트남, 태국, 캄보디아, 라오스, 미얀마 등)간의 갈등, 이스라엘과 시리아, 요르단간의 요르단강 물 분쟁 등은 아시아권에서 최근에도 해결되지 않은 물 분쟁으로 남아 있고 임진강에서는 2005년 9월 2일 북한측의 갑작스런 4.5m 방류로 인해 어구유실 등의 피해가 발생하기도 하였으나 다행히 북한이 이에 대해 재발방지 약속을 한 사례가 발생하기도 하였다.

<sup>11</sup> 한국수자원공사, 『평화의댐 추진현황』 (2004), pp. 20~23.

을 추진할 수 있는 유망 지역이 될 수 있을 것으로 전망된다.

셋째로 재해방지 협력가능 지역이다. 북한강유역의 상류부는 험준한 산악의 협곡을 따라 유로가 전개되고 있고, 유출계수가 높아 집중호우시 급격히 유량이 불어나 중·하류 지역에 홍수의 피해를 입힐 수 있는 지역이다. 따라서 장마기의 집중적인 호우로 인한 홍수 피해를 예방하기 위한 홍수방지 사업과 접경 지역에서 빈번하게 일어나는 화재에 공동으로 대처할 수 있는 재해방지 협력사업 등이 가능한 지역이다.

실제로 평화의 댐에서 남방한계선 지역에 이르는 북한강 상류지역에서는 홍수시 임남댐의 예고없는 방류로 인하여 수위가 갑자기 높아지고 동시에 상류에서 밀려 내려오는 토사로 인하여 토사가 퇴적되어 하상이 높아지고 생태계의 변화가 크게 일어나고 있다.<sup>12</sup> 이 지역은 국토 중앙지대를 남북으로 관류하는 한강 수계로 각종 식물 및 어류생태계의 특성이 잘 나타나고 있는 지역으로 재해로 인한 산림훼손 및 하천생태계 변화는 국토환경보전에 큰 피해를 줄 수 있어 이 지역에서의 남북한 공동재해방지를 위한 협력사업은 국토의 보전에 크게 기여할 것이다.

#### 나. 북한강 유역의 남북한 협력 여건 및 잠재력

북한강 유역에서는 수자원의 공동관리 및 이용을 위한 임남댐(금강산댐)과 평화의댐 연계 이용방안의 마련으로 재해를 방지하는 사업이 가장 우선적으로 필요한 사업이다. 평상시의 유수감소, 홍수와 댐방류로 인한 하천특성의 변화와 이로 인한 하천생태계의 변화 등 자연재해를 방지하기 위한 사업이 필수적인 사업이 될 것이다. 이와 함께 광활한 주변지역의 공동관리 및 이용으로 토지의 효율적인 이용과 생산성 제고 북한강 주변의 다양하고 희귀한 생태자원의 보존 및 생태공원조성을 통한 관광자원화 사업은 이지역의 우수한 자연여건을 활용하기 위한 우선사업이라 할 수 있다.

또한 국토 중앙지대의 중부내륙지역에서의 남북한 인적·물적 교류·협력 활성화를 위한 협력지구 개발도 남북협력의 상징적인 사업이 될 수 있으며 북한지역으로부터 용수를 공급받고 이에 따른 전력을 공급해 주는 방안에 대한 남북

<sup>12</sup> 본 연구를 위하여 2005년 2월 17일 이 지역을 조사한 바 협곡인 유로에 쌓인 토사를 확인할 수 있었고 화천군 관계자는 천연기념물인 황쏘가리의 서식이 눈에 띄게 줄어들고 있다고 설명하고 있다.

한 협력이 기본적인 사업이 될 수 있다.

북한강유역은 광활한 유역과 풍부한 유량, 그리고 중·상류지역의 지형이 협준하여 도시 및 취락지가 발달되지 않아 오염되지 않은 청정수역으로 유지되고 있으며, 특히 수계주변지역에 울창한 산림이 형성되어 있어 수자원이 풍부하다. 따라서 남북한 협력을 통한 수자원공동개발이 이루어진다면 전력생산, 공업용수, 농업용수, 생활용수 등으로 유용하게 활용할 수 있을 것이다.<sup>13</sup> 특히 북한강유역은 유량이 많고 수질이 좋아 열목어, 황쏘가리 등 희귀 어종이 다량 서식하고 있어 생태계 연구의 좋은 여건도 갖추고 있다.<sup>14</sup> 이와 함께 남한지역의 양구 일대에서 발견된 선사유적지로 미루어 볼 때 비무장지대와 북한지역에도 선사유적지가 분포하고 있을 것으로 추정되어 역사유적의 발굴 및 복원사업에서도 남북교류·협력사업의 추진에 있어서 좋은 소재가 될 수 있다.<sup>15</sup> 동시에 수도권에서의 접근성을 고려할 때 향후 교통망연결사업 추진시 금강산관광에 매우 유리한 여건을 갖고 있는 지역이라 할 수 있다.<sup>16</sup>

### 3. 교류·협력 추진상의 과제

북한강유역은 비무장지대를 포함한 남북한 접경지역의 광범위한 지역을 그 유역권으로 하고 있다. 따라서 이 지역에서의 남북한 교류·협력사업의 추진은 군사정전협정의 내용을 준수해야되는 문제에 직면하게 된다. 동시에 토지 이용과 자원의 활용에 있어서도 비무장지대와 군사작전지역을 통과하는데 필요한 군사정전위원회의 허가를 받아야 한다(정전협정 제7항). 이와같은 정전협정상 의 제약하에서 남북한 교류·협력과 국토자원의 평화적인 이용을 위해서는 해결해야될 몇가지 과제에 직면하게 된다. 북한강유역에서 남북한 교류·협력을 추진하는데 있어서 우선적으로 해결되어야 할 과제는 다음과 같이 4가지로 요약될 수 있다.

첫째, 비무장지대 출입 및 활용의 법적문제이다. 비무장지대 출입문제는 정전

<sup>13</sup> 한국수자원공사, 『평화의댐 추진현황』 (2004).

<sup>14</sup> 원병오 외, 『야생의 보고 비무장지대』 (1996).

<sup>15</sup> 1987년에 양구군 양구읍 상무룡리에서 대규모의 구석기유적이 발굴조사 되었다. 최복규, “상무룡리 파로호퇴수지역유적발굴조사보고” (강원대학교박물관, 1989), pp. 150~152.

<sup>16</sup> 양구군 관계자에 의하면 분단전에는 양구군에서 금강산까지 도보로도 하루 일정으로 다녀올 수 있었다고 한다. 양구군 기획감사실, 2005.5.21.

협정상 비무장지대내로의 출입은 원칙적으로 금지되고 있으나, 예외적으로 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가(specially authorized)를 얻어 들어가는 인원의 비무장지대내로의 출입은 인정되고 있다(정전협정 제9항 참조). 남북교류·협력의 과정에서 비무장지대에 출입할 인원은 이산가족, 경제인, 예술인 등 일반시민이 될 것이다. 따라서 이들이 비무장지대에 출입하기 위해서는 군사정전위원회의 특정한 허가를 받아야 한다.

이것은 실질적인 비무장지대 출입에 따른 제한이라 할 수 있는데, 남북교류·협력을 활발히 추진하기 위해서는 이러한 출입제한의 완화 또는 간이출입절차의 수립 등이 요구된다 하겠다. 개인적 차원에서 이 문제를 해결하기란 사실상 불가능하며 정부의 승인과 협조를 통해서만 가능하다고 할 것이다.<sup>17</sup> 특히 비무장지대내 북측 지역 진입문제의 경우 정전협정은 전술한 바와 같이 원칙적으로 군인이거나 민간인이거나를 불문하고 비무장지대 내로의 출입을 금지하는 동시에, 군사분계선을 통과하여 상대측 지역에 진입하려 할 경우 동 지역을 관할하는 사령관의 특정한 허가를 얻어서만 출입할 수 있도록 다음과 같이 규정하고 있다. “비무장지대의 어떠한 군인이거나 사민이거나 그가 들어가려고 요구하는 지역의 사령관의 특정한 허가 없이는 어느 일방의 군사통제 하에 있는 지역에도 들어감을 허가하지 않는다(정전협정 제8항).” 이처럼 남북교류·협력의 과정에서 군사분계선을 통과하여 상대측 지역에 진입하려고 하는 자는 국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하여 체결한 한국군사정전에 관한 협정에 따른 당사자 동의가 필요하므로 북한 및 중국 사령관의 특정한 허가를 받아야 한다. 이것은 현실적으로 북한당국과의 사전 접촉, 북한 당국의 승인과 협조제공을 받아야만 가능한 것이라 하겠다.

둘째, 사업 및 교류·협력지구 선정에 있어서 남북한 합의 문제이다. 북한강유역에서 남북협력사업이 효율적으로 추진될 수 있도록 다양한 남북협력프로그램의 종합적·체계적인 마스터플랜을 마련해야 한다. 부문별 협력가능사업으로

<sup>17</sup> 특히 군사분계선 통과문제의 경우 정전협정은 적대 쌍방에 대하여 군인인가 민간인 인가를 불문하고 군사분계선 통과에 대해 다음과 같은 일정한 제한을 가하고 있다. “군사정전위원회의 특정한 허가 없이는(unless specially authorized) 어떠한 군인이거나 사민이나 군사분계선을 통과함을 허가하지 아니한다(정전협정 제7항).” 따라서 남북교류·협력의 과정에서 비무장지대내 군사분계선을 통과하기를 희망하는 자는 군사정전위원회의 특정한 허가를 받아야 하는데, 이것 또한 현실적으로 정부의 승인과 협조를 통해서만 가능하다고 할 수 있다.



는 산업협력, 자원공동개발, 재해공동대처 및 관리, 자연환경보전 등을 들 수 있으며, 주요 평가기준으로는 시급성, 경제성, 환경보전, 협력가능, 파급효과 등을 예시할 수 있다. 남북협력프로그램을 단계적으로 실천하는 과정에서 필요한 법적·제도적 뒷받침이 적시에 이루어져야 할 것이다. 이 지역이 남북화해·협력을 위한 평화창출의 전진기지로 발전하도록 하기 위해서는 남북교류·협력을 활성화하기 위한 남북한이 당국간 합의를 통해 접경지역에 교류·협력지구를 조성해야 한다. 나아가 남북합의에 의거하여 우리 국내법적으로도 접경지역 평화벨트 내에서 남북교류·협력지구를 설치하기 위한 입법조치를 취해야 한다.<sup>18</sup>

셋째, 수자원의 남북한 공동이용문제이다. 현재 금강산댐의 물은 수력발전을 위해 유로변경을 통해 동해안의 금강산발전소(안변청년발전소)로 보내지고 있다.<sup>19</sup> 이로 인해서 북한강의 유하량이 16억톤이나 감소하여 비무장지대 남방의 화천댐 및 하류수계의 수자원부족으로 생태계의 변화 및 하천형상 변화, 수질 악화, 용수부족 문제가 발생하고 있다. 특히 임남댐붕괴 및 방류에 대비한 평화의 댐 증축은 완공되었으나 상류에서 물이 차단됨에 따라 화천댐 발전에는 크게 타격을 주고 있어 임남댐 건설에 따른 부작용은 이미 벌어지고 있는 현실이다. 평화의 댐 증축공사는 2004년 4월 20일 댐 증축공사가 완공되고 현재 주변 지역 부수공사가 진행되고 있는데 그 규모는 저수량 26.3억톤, 높이 125m로 총 사업비가 1,883억원이 투입되었다.<sup>20</sup> 화천댐 발전 중단 및 방류로 인한 지역경제에 대한 영향도 나타나고 있다. 남북협력사업이 좀 더 일찍 추진되었다면 이 사업비를 다른 협력사업에 투입하여 더욱 큰 효과를 거둘 수 있었을 것이다. 따라서 이를 해결하기 위한 방안강구가 시급한 실정이다.

넷째, 주요생태자원 및 역사적 유적의 보전이다. 이 지역에서 남북협력사업을

<sup>18</sup> 남북교류·협력지구의 형태로는 남북경제교류거점, 물류단지, 남북관광특구, 생태계공동보전 및 관리 등 생태계보전지구, 학술 및 연구단지, 국제기구 유치단지 등을 고려할 수 있다. 남북교류·협력지구 설치를 위한 주요 평가기준에는 기반시설 조건, 경제적 조건, 대외중추기능 및 사회적 조건, 남북한 접근성 등이 포함될 것이다. 김영봉 외, 『경의선·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안』(국토연구원, 2003), p. 72.

<sup>19</sup> 금강산발전소(안변청년발전소)는 시설용량 81만kW(실제 발전 20만kW)의 유역변경식 수력발전소로 동해안의 안변지역에 위치한다. 발전은 북한강 수계에 임남댐과 전곡댐의 2개댐과 임진강 수계의 장안댐과 내평댐의 2개댐 포함 4개의 기본댐과 7개의 취수언제에 유입되는 물을 사용한다. 임남댐의 저수지는 45.0km의 도수터널로 동해안의 안변지역으로 유역변경 도수터널과 연결되고, 임진강 수계는 기본댐인 장안댐과 내평댐이 58.2km의 도수터널로 임남댐의 유역변경 도수터널과 연결된다.

<sup>20</sup> 한국수자원공사, 『평화의댐 추진현황』(2004), p. 47.

합리적으로 추진하기 위해서는 비무장지대 및 남북한 접경지역의 주요 생태자원에 대한 실태 파악이 선결적인 과제로 제기될 것이다. 비무장지대 및 접경지역은 개발보다는 보전중심으로 그 효용가치를 최대한 활용해야 할 곳이 적지 않기 때문이다. 이를 위해서는 남북한이 공동 정밀조사를 통해 생태자원의 체계적인 보전 및 관리 대상지역을 선정해야 한다. 그리고 출입이 통제되어 있는 비무장지대에서의 상호 협의 하에 생태계를 조사하고, 훼손된 생태자원을 체계적으로 보전하기 위한 대책을 수립해야 한다. 특히 희귀 생태자원에 대한 보전 대책과 남북한 공동 활용에 대한 방안의 모색이 중요한 과제이다. 이와 함께 현재 북한강 유역에서 발굴되고 있는 선사유적지에 비취볼 때 양구 이북지역의 비무장지대 및 북한지역의 유역에도 선사유적지가 존재하고 있을 가능성이 높을 것으로 추정되므로 이에 대한 조사가 필요하며 이와 함께 국토 중앙지대의 역사유적에 대한 조사도 필요하다.

### Ⅲ. 북한강유역의 남북한 공동이용의 필요성

북한강은 남북한 공유하천으로 광범위한 유역권을 형성하고 있어 이 유역의 정주생활환경에 크게 영향을 끼치고 있다. 따라서 임남댐 건설로 인해서 차단된 북한강의 물줄기를 다시 남쪽으로 돌려 평화의 댐으로 흘러 내림으로써 남북한이 평화적으로 수자원을 활용할 수 있는 방안을 시급히 모색하여야 할 것이다. 북한강 유역에서의 남북한 교류·협력의 필요성은 크게 3가지 측면에서 접근해 볼 수 있다. 여기서 말하는 세가지 측면이란, 임남댐으로 인해 차단된 용수를 남북이 평화적으로 활용함으로써 이 지역에 형성된 군사적 긴장완화와 남북한 신뢰 구축 측면, 남북교류·협력의 활성화 측면 그리고 국토자원의 효율적 이용과 환경보전의 측면을 의미한다. 각 측면에서 남북한 교류·협력 필요성은 다음과 같다.

#### 1. 군사적 긴장완화 및 수자원의 평화적 이용

북한강은 유역의 대부분이 군사작전지역이며 남북한 대규모 군사력이 집중적으로 배치되어 있는 군사적 대치지역이다. 이 지역에 설치되어 있는 비무장

지대는 군사 정전협정에 의해 비무장화지역으로 되어 있으나 남북한 쌍방이 이를 어기고 각종 화기를 설치함에 따라 비무장지대가 아닌 ‘중무장지대’(Heavily Militarized Zone: HMZ)화 되어 있는 상태다.<sup>21</sup>

최근 경의·동해선 철도 및 주변 도로의 연결은 비무장지대의 평화적 이용이 가시화된 경우라 볼 수 있으며, 비무장지대 인접의 개성공단 건설사업이나 금강산 관광사업은 군사적으로 대치하고 있는 접경지역에서의 대표적인 남북협력사업이 되고 있다. 이와 같이 비무장지대와 남북한 접경지역에서 교류·협력이 활성화 되고 있으나 북한강 유역에서는 임남댐(금강산댐)의 건설로 인해서 남북한간의 군사적 긴장이 고조된 상태에 있다. 특히 수계의 차단으로 인한 용수의 부족은 북한강유역에서 수자원 이용 문제로 인한 남북한의 물 분쟁이 일어날 소지를 안고 있다.<sup>22</sup> 따라서 북한의 임남댐(금강산댐)과 남한의 평화의 댐을 연계하여 수자원을 공동으로 활용함으로써 수자원문제로 인해 고조된 군사적 긴장 상태를 완화하고 이 지역에서의 협력과 평화적인 분위기를 확고하게 조성시켜 나아가야 할 필요가 있다.

## 2. 남북교류·협력의 활성화

남북한은 1989년 이래 꾸준히 남북교류·협력을 확대해 왔다. 경제분야에서의 남북교류·협력은 우리 경제가 외환위기로 인해 IMF 관리체제하에 들어가게 됨에 따라 다소 위축된 적도 있었지만, IMF체제를 극복한 후 곧바로 원상회복하게 되었으며 그 이후 지금까지 남북한간에 다방면의 교류가 확대되고 있는 추세에 있다. 정부는 북한과의 평화공존을 위해 대화·교류·협력이라는 다양한 정책수단을 적극 활용해야 한다는 기본입장을 갖고 있으며, 이는 남북간의 긴장 완화를 촉진하는 긍정적인 측면도 있다. 현재는 매우 제한적이고 선별적으로 교류·협력이 이루어지고 있지만 남북한이 모두 교류·협력의 필요성을 느끼고

<sup>21</sup> 이장, “동북아 경제협력과 비무장지대의 평화적 활용방안의 모색,” 학술회의 발표논문집 (국민대학교 중국문제연구소·동북아경제협력민간협회, 1993), p. 24.

<sup>22</sup> 현재 국제법적인 관행은 헬싱키 규칙(공평이용의 원칙)을 준수하는 것이 주류를 이루고 있으며, 이 규칙(Helsinki Rules)은 1966년 헬싱키에서 열린 “국제수자원 이용에 관한 세미나”에서 국제법협회에 의해 채택된 원칙이다. 합리적이고 공평한 사용에 관한 이론으로써 제한된 영토 주권에 기초하며, 유역국가는 다른 연안 국가에 피해를 주지 않는 범위에서 “합리적이고 공평한” 물 이용권을 가진다.

있는 것이 현재 한반도의 현실이다. 남북교류·협력은 기본적으로 남북교류·협력 추진을 뒷받침할 수 있는 기반시설과 여건이 충분하게 갖추어진 지역에서만이 가능하다.

남북한 접경지역에서 교류·협력사업을 원활하게 추진해 나아가기 위해서는 무엇보다도 지리적으로 남북을 연결해 줄 수 있는 교통·통신·용수·전력 등 남북교류·협력을 지원할 수 있는 인프라가 갖추어진 곳이어야 한다. 이러한 측면에서 남북한 접경지역은 남북교류·협력을 추진하기에 가장 용이한 지역이며 또한 개방과 변화의 큰 시너지 효과를 발생시킬 수 있는 곳이라고 할 수 있다. 한편 북한강유역은 그동안 남북한 교류·협력의 소외 지역으로 남아 있었으나 북한강 유역에서의 수자원공동이용, 관광자원의 개발, 재해의 공동대처, 자연환경의 보전 및 관리, 전력생산 등 다양한 교류·협력을 실시할 경우 이 지역에서의 교류·협력이 활성화 될 것이며, 이는 접경지역 전반에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 수자원 문제로 인해서 군사적 긴장상태에 있는 북한강 유역을 평화적 이용을 통한 교류·협력 지역으로 전환하는 것이 시급하다고 할 수 있다.

### 3. 국토자원의 효율적 이용과 환경보전

남북한 군사적 대치와 군사작전상 출입이 통제됨에 따라 남북한 접경지역은 자연환경이 잘 보전되어 있으며 대부분의 토지가 미개발상태로 남아 있다. 이러한 지역을 남북이 평화적 이용을 위해 지역의 성장잠재력을 활용한다면 남북한에 공히 경제적 이득을 가져다 줄 수 있다. 특히 접경지역 내의 광활한 미개발 토지자원을 활용하고 이와 함께 자연 및 역사관광자원을 개발하여 국내 또는 외국 관광객을 대규모로 유치할 경우 많은 자본을 들여 신규투자를 하지 않고도 지역주민의 소득증대를 가져올 수 있을 것이며, 이를 통해 접경지역 주민의 삶의 질을 개선하는 데 이바지할 수도 있다.

접경지역에서의 교류·협력의 활성화 및 이를 통한 국토자원의 개발·성장 촉진은 국토의 효율적 이용 및 자원의 효과적인 활용 차원에서도 바람직할 것이다. 특히 산악이 험준하고 접근이 어려운 북한강유역의 경우 잘 보전된 자연환경과 역사적 자원을 잘 활용한다면 자연환경의 보호 및 관광자원 활성화에도 크게 도움이 될 것이다.<sup>23</sup> 동시에 북한강유역의 남북한 접경지역에서의 인적·물적 교류·협력의 활성화는 국토 분단전의 생활권을 회복할 수 있는 중요한 계기가 될 것

이며, 나아가 미래의 국토통합을 위한 정지작업이라 할 수 있을 것이다.

지난 반세기 동안 접경지역은 군사·안보를 위한 통제와 규제로 인해서 지역의 개발 및 정주생활환경면에서 타지역에 비하여 크게 낙후된 지역으로 남아 있다. 따라서 남북이 이 지역에서 교류와 협력을 통해 협력사업을 추진해 나아가는 것이 상호발전을 위해서 매우 필요하다.

## IV. 남북협력사업의 추진방안

남북협력사업의 추진 방안은 먼저 분야별 주요협력가능사업을 도출하여 이를 중심으로 사업화 가능성을 분석하고 나아가 협력사업의 추진을 위한 방안을 제시하는 것으로 구분하였다. 추진을 위한 사업선정의 기본방향으로는 수자원의 남북공동 이용, 재해의 예방 및 공동대처, 수변생태자원의 보전 및 활용, 북한강유역의 산림녹화, 역사 유적지의 보전 및 복원, 국토이용의 효율화, 협력주체 및 협력사업의 단계적 연계 등에 두었다. 각각에 대한 내용 설명은 다음과 같다.

### 1. 분야별 주요협력 가능사업

#### 가. 협력가능분야의 도출

북한강 수자원의 평화적인 이용과 임남댐 건설로 인해 북한강유역에서 발생하는 각종 재난을 남북이 공동대처 할 수 있는 합리적인 방안을 찾는 것이 이 지역에서의 남북교류·협력사업을 성공적으로 추진해 나아갈 수 있는 관건이라 볼 수 있다. 공용하천의 이용에 대한 국제법협회의 원칙은 합리적이고 공평한 물이용권과 타국의 영역이나 이익을 침해해서는 안된다는 점을 강조하고 있다.

---

<sup>23</sup> 비무장지대 일대는 자연생태계의 산 교육장이고 생물다양성의 은행과도 같은 곳이다. 반세기 동안 인간의 인위적 개발에서 배제된 채 독특한 자연생태계를 형성해 온 비무장지대 일대는 지금까지 조사된 바에 따르면 약 2,800여종의 동식물이 서식하는 것으로 보고되어 생물다양성이 뛰어난 뿐만 아니라, 주요 희귀동식물 146여종(식물 56종, 포유류 11종, 조류 7종, 담수어류 18종, 곤충류 18종 등)이 서식하고 있는 것으로 조사되었다. 변병설, 『비무장지대 일대의 환경보전과 지속가능한 이용방안』 (2003).

독일의 경우 국경위원회를 구성하여 동·서독의 국경선의 구획뿐만 아니라, 여기에 위치한 수자원을 포함한 각종 자원을 상호 이익이 되도록 활용하거나, 여러 가지 문제가 발생할 경우 이를 해결하도록 하였다. 이와 같은 국제적인 공유하천 이용의 원칙과 독일의 사례를 볼 때에 북한강유역에서의 남북교류·협력사업의 추진은 남북간에 합리적이고 공평한 물 이용권의 행사와 공동 이익을 증진시킬 수 있는 계기를 마련하는 것이 중요한 과제라 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서 교류·협력 가능분야의 도출은 우선 남북한 현안의 해결과 공동이익의 증진에 비중을 두었으며, 이를 위해서 유역의 여건 및 주요현안을 분석하였다. 주요현안으로는 임남댐 건설로 인한 유량감소와 자연환경의 훼손 및 용수의 부족으로 나타났다. 한편 북한강유역에서 남북이 공동이익을 증진시킬 수 있는 분야로는 수자원공동 이용과 산업협력, 자원공동개발 및 활용 등이며, 특히 북한이 참여 가능한 분야와 국토의 효율적인 이용 등에 비중을 두고 분석하였다.

### 나. 주요협력 가능분야

주요협력 가능분야의 도출은 우선 이 지역의 특성 및 현안을 종합적으로 분석하여 잠재력과 추진상의 장애요인 국내외적인 기회요인 등을 살펴보았다. 동시에 교류·협력사업을 추진하는데 극복해야 될 주요 과제들을 도출하고 나아가 시급성과 경제성, 환경보전, 파급효과 등을 분석하여 최종 가능분야를 선별하였다.<sup>24</sup>

첫째는 북한강유역의 현안 해결을 위한 수자원공동 활용 및 재해방지이다. 북한강유역에서 남북이 협력 할 수 있는 사업중에 가장 중요하고 비중이 높은 사업은 임남댐과 평화의 댐을 연계하여 평화적으로 수자원을 활용하는 방안을 모색하는 것이다. 따라서 임남댐의 용수를 남쪽에 흘려 보내고 그 대가로 전력을 공급해 주는 상호협력은 이 지역에서 남북이 협력할 수 있는 가장 시급한 협력사업이다. 동시에 북한강 상류지역의 집중호우로 인한 하류지역의 홍수 피해를 사전에 예방 할 수 있으며, 비무장지대와 접경지역에서 자주 발생하는 화재와 산림병충해를 공동으로 방재하는데 협력할 수도 있을 것이다.

둘째는 북한강 유역의 수려한 자연생태계보전 및 공동관리이다. 이 지역은 다양한 생태계가 조성되어 생태계의 보고라고 일컬어지고 있어 남북이 공동으로 보호하고 관리하면 자원으로서의 가치를 높일 수 있다. 특히 비무장지대 및

<sup>24</sup> 김영봉 외, 『북한강유역의 남북한 평화적 이용 방안』 (국토연구원, 2005).

주변의 접경지역은 희귀 동식물이 서식하고 있어 이들에 대한 공동조사와 공동관리를 통한 생태계의 체계적인 보전과 관리가 필요하다.<sup>25</sup> 동시에 북한강유역의 산림 황폐 지역에 대한 산림녹화사업과 이 지역의 남북한 희귀자원을 보전하고 번성시키기 위한 생태계 공동연구소 설치 및 종합관리 시스템 마련 등에서 협력할 수 있다.

셋째는 남북접경지역에서의 생활권간 주요 산업의 협력 및 교통망 연계이다. 이곳은 산악이 험준하고 비탈이 심하여 광활한 평야나 구릉지 등이 발달되지 못하였다. 그러나 기존 농경지와 농경지로 개간이 가능한 낮은 지역을 중심으로 특용작물과 묘목을 재배 할 수 있는 시범협동농장의 개발은 가능하다. 동시에 북측접경지역의 낙후된 농업생산기반 시설들을 정비하고 개선해 주는 사업을 실시하는 등 수혜적인 협력사업을 추진할 경우 북측의 관심을 끌어들일 수 있어 협력사업 추진이 가능할 것이다. 특히 주운 및 도로망 연계를 통한 금강산 관광 활성화 및 생활권 협력, 물류산업 협력 등이 가능한 협력사업으로 추진이 될 수 있을 것이다.<sup>26</sup>

<표 IV-1> 남북한 주요협력 가능분야

분 야	주요협력사업의 내용
수자원공동 활용 및 재해방지	임남댐과 평화의 댐 연계를 통한 용수 및 전력생산, 화재방지, 병충해 및 전염병 예방
자연생태계보전 및 관리	비무장지대 생태보전, 북한강유역 산림 녹화, 남북접경지역 생태보전
산업협력 및 교통망 연계	시범농장 및 농업기반, 물류산업, 생태 및 역사자원을 활용한 관광산업, 교통망 복원
문화·역사자원의 발굴 및 복원	북한강유역의 문화·역사자원 공동조사, 발굴 및 복원

<sup>25</sup> 수달은 천연기념물 제330호, 멸종위기종 제1등급 종으로 보호되고 있으며, 북한강유역에서 수달이 남과 북을 넘나들고 있음을 확인하고 이들에 대한 복원을 위해서 북한과 협력을 계획하고 있다. 한성용, “한반도의 생명체의 통일대사 ‘수달,’” 2006 화천군·통일문제연구협의회 공동학술회의 (2006). 생태학적으로 볼 때 수달은 자연하천의 생태계 질서를 유지시켜주는 조절자 역할을 하는 동물로 묘사되고 있다.

<sup>26</sup> 김인영 외, 『DMZ 발전적 이용과 해체』 (소화, 1999).

넷째는 이 지역에 산재해 있는 문화·역사자원의 발굴 및 복원이다. 북한강유역은 구석기와 신석기 등 고대유적이 발굴되고 있어 이 지역에서의 문화·역사자원의 공동조사를 위한 협력사업의 추진이 가능할 것이다. 이 지역의 주요 문화자원으로는 화천의 탑둔리·위라리 유적, 청동기 유적, 간척리 선돌, 양구의 파로호 상류지역의 선사유적, 고인돌 등 다양한 유적이 발굴되고 있다.<sup>27</sup> 따라서 북한강의 주류를 따라 올라가면서 형성된 문화·역사자원을 남북한이 공동조사하고 발굴하여 체계적으로 정비 보전 한다면 역사적 유적을 통한 관광자원의 확보가 가능하며 이를 통한 남북한 민족의 동질성을 확인 할 수 있는 차원에서 매우 의미가 깊을 것이다.

#### 다. 주요협력사업의 선정

대상사업의 세부평가를 위한 기준은 정량적인 기준을 수립하는 데는 한계가 있어 정성적인 기준을 활용하였으며, 주로 남북한이 협력을 이루어내는데 필요한 사안들을 중심으로 설정하였다. 첫째는 시급성으로 교류·협력을 통해서 남북한이 시급하게 대처해 나아가야 할 현안에 대한 정도를 평가한다. 둘째는 경제성으로 남북한이 협력을 함으로써 상호 경제적 이익이 발생할 수 있는 정도를 평가한다. 셋째는 환경보전성으로 이 지역에 서식하고 있는 주요 생태자원 및 문화·역사적 자원의 보전에 협력사업이 미치는 정도를 평가한다. 넷째는 협력가능성으로 남북한이 협력사업 추진에 있어서 참여 가능성의 정도를 평가하는 것이다. 마지막으로 교류·협력 및 평화정착에 대한 파급효과를 기준으로 설정하여 비교평가 한다.

<sup>27</sup> 김재한, 『DMZ 평화답사』 (도서출판 오름, 2006).



&lt;표 IV-2&gt; 협력사업의 세부평가기준

구 분	높 음	중 간	낮 음
시급성	인명과 재산 그리고 환경보전에 있어서 피해와 훼손이 반복적이고 지역적으로 광범위함	재산과 생태계의 피해와 훼손이 반복적으로 일어나나 국지적임	생태계의 훼손이 일부지역에서 일시적으로 일어남
경제성	대상사업의 협력으로 인해서 남북한 상호 경제적인 이익이 지속적으로 발생함	남한 혹은 북한 일방에 경제적 이익이 발생함	경제적 이익이 일시적으로 발생
환경 보전성	주요 생태계의 보전과 문화재의 복구 및 보존에 직접적인 영향	주요 생태계의 보전과 문화재의 복구 및 보존에 간접적인 영향	크게 영향을 끼치지 못함
협력 가능성	남북한이 상호협력에 적극적으로 참여할 수 있는 사업	남한은 협력을 원하나 북한은 미온적	남한은 협력을 원하나 북한은 기피가능
파급 효과	교류·협력 활성화와 남북한 평화정착에 지속적이고 광범위하게 영향을 미칠 수 있음	교류·협력과 평화정착에 일시적이고 지역적으로 영향을 끼칠 수 있음	크게 영향을 끼치지 못함

<표 IV-2>에 제시된 기준에 의하여 <표 IV-1>의 주요협력 가능사업별 종합 평가를 한 결과 수자원공동활용 및 재해방지 분야에서 임남댐과 평화의 댐 용수 및 전력협력 사업은 매우 시급하며 파급효과에 있어서도 클 것으로 평가되고 있다. 자연생태계보전 및 관리분야에서는 비무장지대에서의 생태계공동조사 및 생태공원화, 북한강유역 산림녹화 등으로 수변의 수려한 자연자원을 남북이 보전하고 활용한다면 생태계 보전과 함께 자연재해를 줄일 수 있어 파급효과가 클 것으로 판단된다. 산업협력 및 교통망연계분야에서는 시범농장 및 농업기반 확충, 단절된 교통망 복원, 수변관광벨트화 추진 및 내륙관광 연계 등에서 협력 사업을 추진할 수 있어 경제적 효과가 높을 것으로 평가되고 있다. 특히 북한강유역에 산재해 있는 문화·역사 유적의 공동조사 및 연계는 접경지역의 평화관광벨트 사업의 추진에도 영향을 크게 미칠 수 있다.

<표 IV-3> 대상사업의 세부평가 결과

구 분	시급성	경제성	환경보전	협력가능	파급효과	종합
○ 수자원공동활용 및 재해 방지						
- 용수 및 전력협력	H	H	H	M	H	H
- 화재방지	M	M	M	H	M	M
- 병충해 및 전염병 예방	M	M	M	H	M	M
○ 자연생태계보전 및 관리						
- 비무장지대 생태보전	H	H	H	M	H	H
- 북한강유역 산림녹화	H	M	H	H	H	H
- 남북접경지역 생태보전	M	M	H	M	M	M
○ 산업협력 및 교통망연계						
- 시범농장 및 농업기반	M	H	M	H	H	H
- 물류산업	M	H	M	H	M	M
- 관광산업	H	H	H	H	H	H
- 교통망 복원	H	H	M	H	H	H
○ 문화·역사자원 발굴 및 복원						
- 공동조사	H	M	H	H	H	H
- 발굴 및 복원	L	M	M	M	M	M

주: 높음(H), 중간(M), 낮음(L)

## 2. 협력사업의 추진방안

남북한 교류·협력사업의 추진은 남북간의 관계와 한반도를 둘러싼 정치·군사적인 상황에 따라 크게 좌우될 것이다. 이는 북한의 개방 의지와 남북간의 화해와 협력상태 등이 영향을 끼칠 것이다. 따라서 성공적인 협력사업의 추진을 위해서는 한반도 주변 상황의 종합적인 분석을 토대로 하여 단계별로 추진방안을 설정하는 것이 필요할 것이다.

### 가. 협력사업 추진을 위한 단계의 설정

북한강유역에서의 남북한 협력사업의 추진은 상호신뢰와 함께 대내외적인 여건이 조성되어야 할 것이다. 특히 폐쇄적인 북한의 정치체제를 감안할 때 협력사업의 추진은 북한의 대외개방의 정도에 따른 단계적인 접근이 필요하다.

본 연구에서는 협력사업의 추진을 위해서 단계의 설정은 3단계, 즉 ‘개방추진기’, ‘개방확대기’, ‘개방정착기’로 구분하였다.

개방추진기는 북한이 개방을 위한 준비 단계로 남북한 교류·협력이 매우 제한적이며, 개방지역도 체제상에 부담이 적은 변방지역을 지정하고, 제도적인 장치도 미진하여 다소 불확실한 현재와 같은 상태이다. 이 단계에는 남북간의 긴장관계가 계속되고 민간주도 정부지원 형태의 교류·협력이 이루어지게 될 것이며, 특히 정치적으로 혹은 군사적으로 부담이 없는 북·중 국경지역과 일부 연안 지역을 개방하여 외자유치 및 대외기업의 투자를 유도하나 경제개혁은 체제의 안정상 주저할 것이다. 남북한 접경지역의 경우 일부지역을 개방하여 제한적으로 교류·협력이 이루어 질 것이다.

개방확대기는 북한이 개방을 위한 제도적 장치를 마련하고 개방지역을 전지역으로 확대하며 경제적인 성장을 위한 시장경제 제도가 부분적으로 도입되면서 남북한의 교류·협력이 활발하게 진행될 것이다. 이 단계에는 부분적으로 경제개혁이 시도되고 개방지역을 중심으로 시장경제의 원리가 적용되어 외국의 투자가 증가되고 남북간에 산업의 이전이 활발하게 이루어질 것이다. 남북한 접경지역의 경우 전반적으로 교류·협력이 활성화되어 경제협력권이 형성될 것이다.

개방정착기는 북한이 대내적으로는 정치·경제적으로 안정되고 대외적으로는 경제적 교류와 협력이 자유롭게 이루어지는 단계이다. 이 단계에는 기존 개방지역의 확대와 함께 경제개혁이 전반적으로 이루어지고 대외경쟁력이 제고될 것이다. 이와 함께 남북한 산업의 재배치와 산업구조의 조정을 통하여 산업의 혁신을 이루고 대륙연계 신국토축을 형성하여 열린 국토로서의 동북아 경제권 내 거점기능이 강화될 것이다. 남북한 접경지역의 경우 자유로운 교류·협력지역으로 접경지역 평화벨트가 이루어질 것이다.

#### 나. 단계별 사업추진 방안

북한강 유역에서의 남북한 협력사업의 추진은 사업의 경중에 따라서 단계별 접근이 필요하다. 초기단계인 ‘개방추진기’에는 군사적인 긴장을 완화하고 교류·협력의 여건을 조성하는데 힘을 기울여야 하며, 이 단계에서는 북한의 참여를 이끌어 내는데 중점을 두는 구체적인 사업의 추진이 필요하다. 주요 협력사업은 임남댐(금강산댐)과 평화의 댐 평화적 이용방안 추진, 북한강이 통과하는 남북접경지역의 주요 생태자원의 공동조사, 재난방지를 위한 협력방안 마련, 북

한강 유역 산림녹화, 시범농장 및 농업기반확충 사업 등이다. 협력의 주체는 남북한 정부와 국제기구가 되며, 초기에는 북측에 수혜성 사업들이 이루어지고, 이러한 사업을 효율적으로 수행하기 위한 남북한 공동추진체의 구성과 북한강 유역에 대한 남북한 공동실태조사가 이루어지게 될 것이다.

‘개방확대기’에는 적극적인 교류·협력을 위한 상호호혜적인 사업의 추진이 필요할 것이며 준비기에 시작되었던 사업들을 한 단계 발전시키고 북한강유역에서의 문화·역사적인 사업 등을 발굴 남북 동질성의 회복사업에 집중해야 한다. 주요 협력사업은 임남댐(금강산댐)과 평화의 댐 연계이용방안 마련, 교통망 복원, 생태자원의 공동이용 및 관광자원화 추진, 문화·역사적자원의 공동조사 및 연계화 방안 마련, 북한강유역 수변관광 벨트화를 추진한다. 협력의 주체는 남북한 정부와 국제기구 공기업, 그리고 민간 NGO 등이 적극 참여토록 해야 한다.

<표 IV-4> 북한강유역 협력사업 단계적 추진

단계	목표	지역 범위	협력주체	주요 수단	주요 관련 사업
준비기	북한강유역에서의 교류·협력 여건조성 (정보교환)	중·상류	남북한 정부	-북측에 수혜성 사업 -남북공동추진체 구성 -남북한 공동실태조사	-중상류지역 조림사업 -시범농장 및 농업기반확충 사업
확대기	북한강유역의 효율적 활용을 위한 기반구축 (수자원의 공동이용)	중류 및 DMZ	남북한정부 국제기구, 공기업, 민간NGO	-DMZ 중심의 협력 -제도적 협력기반마련 -상호호혜적 사업추진	-임남댐과 평화의 댐 연계 이용 방안 마련 -생태자원 공동이용 -수변관광벨트화 추진
정착기	북한강유역의 남북한 공동활용 (수자원의 본격 활용)	강하류 및 전지역	남북한 공기업, 민간기업	-북한강 상류및 하류지역 연계하는 협력사업추진 -민간참여	-접경지역 평화지대 설치 -중동부 관광벨트 추진 -북한강 유람선 운항

‘개방정착기’에는 교류·협력사업의 정착과 남북한 경제공동체 형성을 위한 기반을 갖추고 동북아 경제권에서의 경쟁력 확보를 위한 사업들의 추진에 남북이

적극적으로 협력해 나아갈 수 있도록 한다. 주요 협력사업으로는 임남댐과 평화의 댐을 다목적댐으로 전환하여 전력생산과 함께 홍수조절 및 생활용수로 활용할 수 있도록 한다. 나아가 접경지역 평화벨트 구축을 위한 북한강유역의 평화지대화 설치, 금강산·설악산 남북관광특구와 연계한 중·동부내륙 관광벨트를 조성하여 동북아지역내 평화의 상징지역 및 관광거점지역으로 육성해 나아갈 수 있도록 한다.

## V. 결론

본 연구에서는 북한강유역의 평화적 활용을 통한 남북한 긴장 완화와 국토의 효율적 활용, 나아가 교류·협력의 활성화와 평화의 정착을 위하여 이 지역에서의 교류·협력을 추진 할 수 있는 주요 사업들을 분야별로 제시하였다. 이를 위해서 북한강유역의 공간적 특성과 남북한 교류·협력 여건을 살펴보고, 특히 지역이 안고 있는 현안과 남북교류·협력을 추진해 나아가기 위해 해결해야 될 과제들을 살펴보았다. 이와 함께 북한강유역을 남북한이 공동이용해야 될 필요성에 대해서 군사적 측면, 남북교류·협력 측면, 국토자원이용 측면을 통해서 그 당위성을 도출하였다. 나아가 분야별 주요협력 가능사업을 지역의 특성과 잠재력을 통해서 설명하고 이들 사업에 대한 단계별 추진방안과 제도적 지원방안 등을 제시하였다.

북한강유역에서의 남북교류·협력사업의 추진은 그동안 임남댐(금강산댐)의 건설로 인한 북한의 수공위협에 대한 우리 국민들의 불안을 해소하고 나아가 이 지역에서의 남북한 간에 수자원이용 문제로 인한 분쟁의 요인을 근원적으로 제거함으로써 북한강유역에서의 항구적인 평화와 화합의 여건을 조성할 수 있을 것으로 전망된다. 북한강유역에서의 성공적인 협력사업의 추진은 무엇보다도 남북이 협력하여 추진할 수 있는 사업의 선정과 특히 북한이 관심을 가지고 협력사업에 참여할 수 있도록 여건을 조성하는 것이 중요하다.

동시에 이러한 사업들이 남북의 신뢰하에 지속적으로 추진되기 위해서는 남북한 정부 차원의 지원을 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 이를 위한 가칭 「접경지역교류·협력특별법」을 제정하고 기존의 「남북교류·협력에관한법률」도 정비하여 접경지역에서의 남북교류·협력사업 지원의 근거를 마련해야 할 것

이다.

북한강유역에서의 남북한 교류·협력사업의 추진은 무엇보다도 남북한 당국간의 신뢰가 우선되어야 할 것이며, 나아가 정전협정 참여국들의 동의와 협조가 이루어지고 협력사업을 추진할 수 있는 남북한의 제도적인 장치의 마련이 선행되어야 할 것이다. 이와 함께 임남댐과 평화의 댐 연계 이용에 대한 구체적인 사업수행 방안과 주요생태계의 보전과 생산적 활용을 위한 체계적인 조사와 관리방안이 모색되어야 한다. 특히 사회간접자본의 확충과 막대한 재원의 조달, 주요군사시설의 이전과 교류·협력에 따른 협력적인 지원이 선결되어야 한다. 앞으로 이에 대한 연구가 활발히 진행되길 기대한다.

■ 접수: 4월 29일 / ■ 심사: 5월 11일 / ■ 채택: 6월 8일



# 자유무역협정(FTA)을 통한 개성공단 발전 방향에 관한 연구: 미국·이스라엘 QIZ(Qualifying Industrial Zone) 사례분석을 중심으로

양 용 석\*

- |                          |                           |
|--------------------------|---------------------------|
| I. 문제제기                  | IV. 미국·이스라엘 FTA의 QIZ 사례분석 |
| II. 개성공단 현황              | V. 정책적 제언                 |
| III. 개성공단과 한·미 FTA 주요 쟁점 |                           |

---

## Abstract

---

### Policy Suggestions for Improving of the Gaesung Industrial Complex through Free Trade Agreement (FTA) - Focus on the US-Israel QIZ Case -

The Gaesung Industrial Complex(GIC), the biggest enterprise among South-North economic cooperation of participatory government, has extended to scope and investment. It must be ahead of diversifying export markets for GIC to develop a new growing power, foster a new economic herb and establish a bridgehead of multinational companies hoping for pushing into North-Asia market.

In this context, participatory government has been trying to adopt a fiction of a GIC's origin problem in KORUS FTA. Also it has been requested to manage with the articles related in a GIC's origin problem as a method of outward processing. By contraries US does not manage a economic-trade case, but a political case.

But taking as an example of the

US-Israel FTA, Israel concluded a peace treaty with Jordan creating conditions of economic cooperation and providing practically economic benefits, GIC has boundless potentiality that it is capable of changing political environment at disputed territories, settling peace for economic growth and acting as a catalyst in industrial development.

Being based on similarity between QIZ and GIC, this paper suggests that GIC is required to treat complex environment flexibly through a method of 'first economic cooperation and later making peace' just as following five steps; ① Cooperation for political strain, ② Industrial Investment, ③ Economical activation, ④ Political stabilization, and ⑤ Peace settlement.

**Keywords:** Gaesung Industrial Complex(GIC), Free Trade Agreement(FTA), Qualifying Industrial Zone(QIZ), South-North Economic Cooperation, Outward Processing

---

\* 국회 유승희의원실 정책비서관, 국회 남북평화통일특별위원회 정책비서관



## I. 문제제기

한·미 FTA 협상에서 남북경제협력(이하 남북경협)에 관한 미국의 원천적인 협상 거부 태도는 참여정부의 대북관련 핵심과제 중 하나인 개성공단 발전계획의 차질을 불러왔으며 이를 통해 우리 정부는 양자간 통상협상에 대비한 철저한 준비가 부족했음을 다시금 확인할 수 있는 장이었다. 남북간의 평화통일 정책 사업의 하나인 남북경협사업은 미국측의 정치적 전략으로 인해 사업의 본질적인 내용이 주요사안으로 부각되지 못하고 있는 실정인 반면에 국내 산업에 민감한 농업, 자동차, 서비스 등이 핵심쟁점으로 대두되면서 상대적으로 남북경협에 대한 국민적 공감대도 이끌어내지 못하고 있다.

남북경협 중 개성공단 사업은 금강산 관광과 함께 참여정부의 주요 대북 사업의 일환으로 국내 기업들의 민간 투자와 정부의 지속적인 지원으로 인해 그 규모가 확대되고 있는 상황이다. 하지만 한·미 FTA에서 개성공단 생산 제품의 원산지 불인정 문제에 따라 향후 개성공단의 발전과 성장을 저해할 가능성이 클 것으로 전망되고 있기도 하다.

과거 미국의 동맹국이자 최초로 미국과 FTA를 체결한 이스라엘은 요르단과 이스라엘간 평화협정 체결로 양국간의 경제협력 확대여건을 조성한 바 있으며 실질적인 경제혜택을 제공한 QIZ(Qualifying Industrial Zone, 이하 QIZ)를 시행한 사례가 있다. 이는 FTA 제3국의 적용 가능성과 함께 동맹관계인 한·미 양국을 포함해 동북아시아의 평화정착을 위한 정치적 상황을 감안할 때 현 단계에서 개성공단의 평화적 접근 역시 협상의제로써 충분한 가능성을 내포하고 있음을 나타내는 것이기도 하다.

이는 지난해 북한의 미사일 발사 이후 북측에서 언급<sup>1</sup>에도 잘 나타난다. 그렇기 때문에 한·미 FTA가 완료된 시점에서 개성공단에 대한 명확한 입장 재정리가 필요하고 한·미 FTA를 포함한 향후 통상협상에서 타협점을 마련할 수 있는 적절한 시기가 바로 지금인 것이다.

---

<sup>1</sup> '중앙특구개발지도총국'의 주동찬 총국장은 "개성공업지구는 앞으로도 계속 밀고 나가야 하며 국내 정세에 영향 없이 안정적으로 추진되어야 한다"고 말하며 북한도 개성공단에 대한 정치적 개입을 자제하고 남북협력에 대한 의지를 강하게 표시한바 있다. 최근 개성공단의 사업에 불신을 증대시켰던 북한의 핵무기 실험은 부정적 여론의 급증과 대외 신뢰도 하락의 상황을 만들며 UN 안보리 결의안 채택을 통해 무역, 경제제재까지 가해졌었다. 하지만 최근 6자 회담이 재개될 가능성을 보이며 대화와 타협의 방향 전환 가능성을 보이고 있다.

이에 본 논문에서는 현재 진행되고 있는 한·미 FTA와 남북경협 중 개성공단에 관한 양측의 입장 차이를 비교하고 미국과 이스라엘의 중동지역 경제개발지구 QIZ 프로그램 인정을 통한 평화정착 사례를 고찰해봄으로써 개성공단의 성공적인 발전을 위한 방향을 제시한다. 또한 한·미 FTA 사례를 통해 향후 성사될 FTA협상에서 남북경협에 대한 외교적 접근과 함께 통상적 접근 등의 다각적 접근을 통해 철저한 사전 준비, 사회적 분위기 조성과 적극적인 정부의 역할을 모색해본다.

## II. 개성공단 현황

참여정부는 남북간 교류협력과 군사적 긴장완화, 북한 개혁·개방 효과 등을 고려하여 개성공단사업을 최대 역점 대북사업으로 설정하고 성공을 위해 재정적·행정적 지원을 집중하고 있다.

2003년 6월에 출발한 개성공단사업은 ‘3대 남북경제교류협력사업’<sup>2</sup> 중 하나로서 2004년부터 2010년까지 7년간 투입하는 사업으로 사업비가 약 1조 381억원으로 대북사업 중 가장 규모가 큰 사업이다. 개성공단은 남북 양국의 합의에 의해 추진되는 호혜적인 경협사업으로 높은 임금과 공장부지 비용 등 고비용 문제로 인한 해외진출을 모색하는 국내 중소기업에게 새로운 투자처로 부상하고 있다. 또한 개성공단은 ‘남한 주도형’의 경협사업으로서 남한측 사업자가 북측으로부터 토지를 장기 임대 받아, 공단개발과 분양, 내·외부 기반시설 건설을 주도하고 직접 공단을 운영하는 방식으로 운영되고 있다.<sup>3</sup>

즉 개성공단의 가장 큰 장점인 저렴한 노동력과 기업소득세, 토지 임대료 등의 혜택 및 정부 차원의 진출 기업에 대한 투자 자금의 혜택 등은 국내 제조업 분야의 새로운 기회의 장이 되고 있는 것이다. 이는 지난해 12월 개성공단 생

<sup>2</sup> 개성공단사업은 경의선 및 동해선 철도·연결, 금강산 관광사업과 함께 ‘경협 3대 중점사업’의 일환으로 추진되고 있다.

<sup>3</sup> 2006년 통일부는 “남북간 신뢰구축을 통한 평화증진과 경제 협력 확대”를 위해 개성공단 본격추진을 중점 전략과제의 하나로 선택하고 연내 1차 단지 5만평에 공장 가동, 1단계 100만평의 잔여 공장용지(57만평) 분양과 기반조성을 목표로 제시하였다. 1단계 100만평 개발이 완료되어 2007년 말까지 공장가동이 시작되면, 입주회사가 현재 15개에서 300개로 증가하게 되며 북한 근로자 고용은 현재 7천명에서 7만 명으로, 매출액은 2005년 1,500만 달러에서 20억 달러 규모로 확대될 것으로 기대하고 있다.

산액이 1000만 달러를 넘어 1037만 6000달러를 기록하고 북측이 개성공업지구를 환경보호규정에 채택하는 등의 노력이 더해짐으로써 발전은 더욱 가속화되고 있다.<sup>4</sup> 또한 2005년 8월 개성공단에 분양된 연면적 8000여 평 규모의 개성공단 아파트형 공장 입주자 모집이 연내에 시작되어 약 40여개의 의류봉제업체가 입주할 것으로 예상되면서 개성공단의 기업 투자 또한 활성화 될 것으로 전망된다.

<표 II-1> 개성특구개발 단계별 개요

		1단계	2단계	3단계	확장구역	개성시가지	합계
면적 (만평)	공단	100	150	350	200	-	800
	배후도시		100	200	500	400	1,200
개발일정(년)		2002~2007	2007~2009	2008~2012	추후협의	추후협의	
입주기업(개)		300	700	1,000			2,000
북측 고용인원(명)		7만	13만	15만			35만
연간 총생산액(달러)		20억	60억	120억			200억

- 주: 1. 단계별 개발일정은 유동적임.  
 2. 북측 인원은 공장 고용인원 30만, 건설업·서비스업 고용인원 5만 상정.  
 3. 연간 총생산액은 예상 입주기업이 모두 가동되었을 경우를 상정.  
 4. 1단계 개발일정은 본래 2006년까지였으나 통일부는 2006년 중반에 1단계 기간을 2007년으로 연장 변경함.

자료: 통일부 개성공단사업지원단, 2006.

이와 같은 성장세를 바탕으로 제2단계 및 3단계에서는 컴퓨터, 정밀화학, 중화학 공업 및 산업설비 분야가 순차적으로 이루어져야 하며 중·장기적으로는 수도권과 연계된 새로운 성장 동력을 창출하고 동북아지역의 분업체제 형성을 추진해 나가야한다. 그리고 서울의 금융·시장, 인천의 물류 등과 협력 체제를 구축하여 개성공단을 수도권과 연계된 산업단지로 개발하고 동북아지역 진출을 희망하는 다국적기업을 유치하여 동북아 경제거점으로 육성하는 방안<sup>5</sup>도 함

<sup>4</sup> 현재 개성공단 단지 내 기업은 2006년 10월 31일 기준으로 시범단지에 15개의 기업이 가동되고 있으며 생산액은 2006년 6월까지 총 4,230만 달러를 생산하였으며 중국, 호주, 멕시코 등을 대상으로 약 692만 달러 수출을 기록했다(통일부 개성공단사업지원단, 2006).

게 강구되어야 한다.

하지만 점진적인 범위 확대 개발 전략과 같이 1단계의 성공적인 성과를 얻지 못하게 되면 개성공단의 전체 개발계획에 있어서 차질이 불가피할 수밖에 없다. 이러한 현실에서 입주 기업이 자생력을 가지려면 무엇보다 수출 판로 확보는 필수적인 것이다. 이러한 맥락에서 한·미 FTA<sup>6</sup>는 그 함의가 크다고 할 수 있다. 그러나 지난해 북한의 미사일 발사 및 핵실험과 같은 도발적인 행동으로 인해 개성공단에 대한 평화적 기능과 남·북한의 경제적 상생의 취지에 다소 부정적인 인식과 여론이 조성되고 있어 개성공단의 본질적인 접근에 큰 저해요소로 작용하고 있는 상황이다. 또한 미국의 원산지 인정 문제에 대한 원천적 반대 입장 표명은 향후 1단계 개성공단의 성공적인 기업유치와 향후 개성공단의 수출판로 개척에 큰 걸림돌로 될 것으로 예상되는 가운데 종합적인 대책이 요구되고 있는 상황이다.

<표 II-2> 개성·중국·한국 공단 비교

구 분	단 위	개성(A)	중국(B)	한국(C)	중국대비(A/B)	한국대비(A/C)
월최저임금	달러	50	99.28	642	0.50	0.08
주당법정 근로시간	시간	48	40	44	1.2	1.1
기업소득세	%	10~14	15	23~28	-	-
평당분양가	원	149,000	480,000	407,550	0.31	0.37

주: 중국은 청도경제기술개발구를 기준으로 함.

자료: KOTRA·통일부, 2006.

<sup>5</sup> 순차적 발전계획에 따라 1단계 사업에서는 인건비 비중 및 고용효과가 높고 설비 설치 및 제품생산 소요기간이 짧아 단기간 내 생산과 가동이 용이한 섬유, 의류, 피혁, 전기·전자 및 금속·기계 등의 조립산업 등 경공업 위주의 기업유치에 중점을 두고 있는 것이다. 이후 2단계에서는 국내의 산업구조 조종차원에서 접근하며, 개성공단 내에 전략적 업종을 유치하여 개성공단 사업을 수도권과 연계하여 개발하고 3단계 개발에서는 첨단산업단지 개발, 대기업 및 외국기업을 본격적으로 유치하여 동북아의 거점으로 성장시키는 단계별 개발 전략이 필요하다(통일부 개성공단사업지원단, 2006).

<sup>6</sup> 최근 통일부는 안정적인 기업 활동을 위해 『개성공단 법률자문위원회』 등 관련 전문가 네트워크를 통한 법·제도 기반 구축, RFID 시스템과 같은 첨단 시스템을 도입을 통한 출입·통관절차 간소화를 추진하고 있다. 또한 입주기업에 대해 체계적인 지원시스템 구축을 위한 『종합지원센터』 건립을 착수, FTA 협상시 특혜관세 확보 및 국내외 물산전 등을 통해 개성공단의 판로개척을 지원하고 있다(통일부 홈페이지, 검색일: 2007.1.6).

### Ⅲ. 개성공단과 한·미 FTA 주요 쟁점

#### 1. 한·미 FTA에서의 개성공단 관련 주요 쟁점

##### 가. 원산지 인정

최근의 원산지 판정원칙은 ‘생산의 다국적화’로 인해 특정물품의 원산지를 밝히는 작업으로 점차 복잡해지고 있다. 개성공단의 경우 원재료를 남한 또는 제3국에서 들여와 제품을 가공·제조하는 방식이기 때문에 2국 이상에 걸친 생산형태로 볼 수 있다. 즉, 2국 이상에 걸친 생산제품의 원산지 판정기준은 일반적으로 실질적 변형기준이나 주요 공정기준 등을 따르는 국제사회의 관행으로 볼 때, 개성공단 입주기업들의 생산제품은 대부분 북한산으로 판정될 가능성이 높다.

<표 III-1> 가공형태별 원산지 분류

생산품(가공형태)	수출방법	원산지
포장완제품	한국으로 반출 후 수출	북한산
비포장 완제품	한국에서 포장 후 수출	북한산
반제품(부분품)	한국에서 가공 후 수출	북한산 또는 한국산

자료: 통일부, 2006.

개성공단 생산 제품이 북한산으로 판명될 경우 문제는 제품의 수출시 관세로 인한 가격경쟁력에 문제가 발생한다는 것이다. 현재 북한은 WTO 미가입국임에도 불구하고 대부분의 국가에서 가입국에 부여되는 최혜국대우(Most Favored Nation Treatment)<sup>7</sup>를 받고 있으며 유럽연합(EU), 중국, 러시아 등 대부분의 국가들도 북한에 대하여 MFN관세(협정관세)<sup>8</sup>를 부과하고 있다. 하지만 일본,

<sup>7</sup> 최혜국대우(MFN)란 통상, 항해 조약 등에서 한 나라가 특정국과 조약을 신규로 체결 또는 경신하면서 상대국에 대하여 가장 유리한 혜택을 받는 나라와 동등한 대우를 하는 것을 의미함. 미국은 97년 ‘정상무역관계’(NTR: Normal Trade Relations)라는 용어로 바꾸어 사용하고 있으며 세계무역기구(WTO) 가입국 등에는 정상무역관계(NTR)를 부여하여 협정관세를 부과하고 있으며 미가입국에는 일반관세를 적용하고 있다.

<sup>8</sup> 협정관세(協定關稅)란 외국과의 통상조약 또는 관세조약에 의하여 과세되는 관세를 말하여 조약관세라고도 한다.

캐나다 등은 북한산 제품에 대하여 차등을 두고 있는데 캐나다의 경우 북한에 대한 직접적인 경제제재는 없지만 북한산 수입품목에 대하여 35%의 일반관세(GT: General Tariff)<sup>9</sup>를 적용하여 사실상의 제재를 취하고 있으며 일본도 북한산 제품에 대하여 국정세율(Statutory)<sup>10</sup>을 부과하여 중국, 동남아시아 등 후발 개도국이 적용받는 특혜세율이나 대부분의 국가가 적용받는 협정세율보다 불리한 세율을 적용하고 있다.

<표 III-2> 현재 개성공단의 국내수출과 해외수출 원산지 표시 기준

구 분	원산지 표시 기준
국내 수출	개성공업지구 생산제품을 남측에 반입하여 국내 판매하는 경우, 『개성공업지구 반출입물품및통행차량통관에관한고시』 제3-3-1조에서 정하고 있는 ①기업의 등록자본 중 남한의 소유지분이 60% 이상 ②전체 직접재료비 중 남한산 비율이 60% 이상 등 상기 두 가지 요건을 충족하면 동 고시 제3-2-5조 제2항의 규정에 따라 Made in Korea, Made in Korea(Gaeseong)로 표시 가능
해외 수출	개성공업지구 생산제품을 수출하는 경우, 원산지는 원칙적으로 당해 수입국에서 정하고 있는 원산지 규정(즉, 실질적 변형기준·세번변경기준, 부가가치기준, 가공공정기준)이 적용 되어 개성공업지구 생산제품의 경우 대부분 원산지가 Made in D.P.R.Korea로 결정됨. 따라서 수출자는 수입국의 원산지 규정 및 관세율 등을 정확히 파악하여 원산지 문제를 해결해야 함

자료: 개성공업지구관리위원회(www.kidmac.com) 홈페이지 (검색일: 2007.1.15).

특히 미국은 수출 금지적 성격을 지닌 초고세율의 관세를 부과하고 있으며 더욱이 북한은 UN의 최빈개도국(Less Developed Countries) 목록에도 포함되어 있지 않아 ‘일반무역특혜제도’(GSP: Generalized System of Preference)<sup>11</sup>의

<sup>9</sup> 일반관세는 교역상대국 전체에 대해 적용한다는 관점에서 최근에는 주로 최혜국관세를 대신해서 사용되는 용어임. 1948년 GATT가 발효되어 일반 최혜국대우가 등장하기 이전에는 이 용어는 주로 일체의 특혜도 받지 못한 국가들에게 적용되는 관세를 의미하는 용어로 사용되었다.

<sup>10</sup> 국정세율(國定稅率)이란 국내법에 의하여 정하여진 관세율로 전 수입품에 대해 장기의 기본적 세율을 규정하는 기본세율과 일부품목에 대하여 일시적으로 기본세율을 수정하여 일정기간 기본세율 대신 적용하는 잠정세율로 구분된다.

<sup>11</sup> 일반특혜관세제도란 선진국이 개발도상국으로부터 수입하는 농수산물·완제품 및 반제품에 대하여 일반·무차별적·비상호주의적으로 관세를 철폐 또는 세율을 인하해주는 제도를 말한다. 일반적이란 함은 기존특혜가 수개 국가에 국한된 데 비하여, 일반특혜관세제도는 범세계적인 것임을 의미하며, 무차별적이란 지역통합·자유무역지역 및 관세동맹에 나타나

적용 대상에도 제외된 상태이다.

## 2. 한·미 양국의 개성공단 원산지 문제에 대한 입장

### 가. 한국의 입장

한국은 한·미 FTA에서 개성공단의 對美 수출제품 원산지 문제에 관한 협상에 주력하였다. 즉, 가능한 개성공단의 관련조항을 특별히 개성이라는 지역으로 규정하기보다는 역외가공(Outward Processing)<sup>12</sup>이라는 방식으로 접근해야 한다는 논리를 피력한 것이다. 또한 개성공단은 지역만 북한에 위치하고 있을 뿐 토지 및 시설 등은 남한의 자본과 경영에 의해 운영되기 때문에 개성공단의 생산제품을 당연히 한국산으로 인정해야 한다고 주장하였다.

특히 원산지 인정 문제와 관련해서 우리는 2004년 11월 한-싱가포르 FTA 당시 개성공단의 생산제품을 한국산 제품과 동일한 특혜관세를 부여하는데 협상하였으며 한-EFTA<sup>13</sup> FTA 및 한-ASEAN FTA에도 그 내용을 반영한 바 있다. 하지만 금번의 한·미 FTA는 당시 상황과는 다르고 대상국 또한 비교할 수 없을 정도로 차이가 나고 무엇보다 원산지 인정 문제에 대한 중요성이 대두되는 근본적인 이유는 거시적으로 개성공단에 진출한 기업들의 수익모델로서 수출은 필수불가결한 방법이기 때문이다.

입주기업들이 목표로 하고 있는 판매 시장에서 주로 국내시장(32%)에 들어오는 제품을 제외하면 주로 미국(31%)과 일본(19%), 중국(7%), 유럽(5%)순으

---

는 역외국가에 대한 차별을 배제한다는 것으로 일반특혜관세제도를 실시하는 국가가 그 수혜국에게 관세 또는 무역상의 대상을 요구하지 않는다는 것을 의미한다.

<sup>12</sup> 역외가공이란 역내생산(1단계)하여 역외가공(2단계) 후 재수입하여 역내 최종생산(3단계)와 같이 생산단계에서 이전의 역내 부가가치(1단계)를 역외가공 이후의 역내 부가가치(3단계)와 합산할 수 있도록 하는 제도. 두 개의 국가가 FTA를 체결한 경우에는 체결당사국내에서 반제품을 생산한 후 이를 제3국에서 가공하고 다시 역내로 재수입하여 최종제품을 만든 후 상대 체결당사국에 수출하는 것을 의미한다. ‘영역원칙으로부터 면제’라고 불리기도 한다. 조명철·정승호, 『한·미FTA와 개성공단 원산지문제』 (대외경제연구원, 2006년 7/8월호).

<sup>13</sup> EFTA(European Free Trade Association: 유럽자유무역연합)는 스위스, 리히텐슈타인, 노르웨이, 아이슬란드의 4개국으로 구성된 EFTA는 EU에 속하지 않는 선진 유럽국가들로서 1인당 국민소득(GDI)이 4만 달러에 육박하는 세계최고소득국가들이며 칠레, 싱가포르에 이어 한국의 세 번째 FTA 타결국이 되었다. 김홍중, 『한·EFTA FTA협상 타결의 의의와 시사점』 (대외경제정책연구원, 2005).

로 상대적으로 미국이 차지하고 있는 수출시장의 비중이 가장 높으며<sup>14</sup> 본 단  
지 1차 입주 예정 업체 23개 기업 중 절반이 넘는 12개 업체가 현재 대미 수출  
을 중심으로 하고 있는 기업들<sup>15</sup>이기 때문에 개성공단의 원산지 문제해결 추이  
는 향후 투자계획에 있어서 중요한 분수령이 될 것이다.

<표 III-3> 개성공업지구 생산물품의 원산지 판정기준 비교

구 분	원산지 판정기준	비 고
한·싱가포르 FTA	- 개성공업지구 생산물품에 대해서는 남한산 물품과 동일한 원산지결정기 준을 적용	- 개성공업지구에서 반입되는 물품이 라도 HS1류 내지 12류(일부 제외)에 해당되는 농수축산물의 경우에는 특 혜적용대상에서 제외
한·EFTA FTA	- 제한적 역외가공생산물품의 원산지 인정 요건에 해당할 경우 남한산 물 품으로 인정 - 제한적 역외가공생산물품의 인정요건: 비원산지투입요소가격이 공장도가격 40% 이하 + 총 재료비 중 원산지 재 료 가격이 총가격에 60% 이상	- 개성공업지구에서 생산될 품목 위주 로 제한 (HS6단위기준 153개 품목) - 지역제한이 없으므로 개성공업지구 외에 기타 북한지역과 중국, 동남아 등 다른 나라에서 생산한 것도 가능

자료: 조명철·정승호, 『한·미FTA와 개성공단 원산지문제』 (대외경제정책연구원, 2006), p. 11.

## 나. 미국의 입장

앞서 언급하였듯이 미국은 한·미 FTA에서 한국측이 요구하는 개성공단 원  
산지 인정 문제에 대해 철저히 무시하는 정치적 접근의 전략을 고수하였다. 미  
국의 상하 양원 및 공화·민주당 모두 ‘개성공단’ 이슈에 대한 불가원칙에 공감  
하는 입장을 보였으며<sup>16</sup> 오히려 개성공단 근로자의 노동조건과 북한 정부의 노  
동임금 착취 등의 일부 문제점을 거론<sup>17</sup>하면서 개성공단의 평화적 목적에 대한

<sup>14</sup> 『개성공단 입주수요 예비조사 결과』 (한국토지공사, 2006.4).

<sup>15</sup> 윤영무, 『한·미 FTA를 통한 상품 및 서비스 분야별 대미 진출 확대전략-개성공단 역내산  
인정』 (대외경제정책연구원, 2006).

<sup>16</sup> 광수중, 『한미 FTA의 정치경제학』 (삼성경제연구소, 2006.5), p. 12.

<sup>17</sup> 지난해 3월 30일 워싱턴에서 열린 미 기업연구소(AEI) 주최 북한인권 관련 토론회에서 미  
국 대북인권특사인 제이 레프코워츠는 “개성공단 내 북한 노동자들이 하루 2달러도 안 되  
는 임금을 받고 아무런 노동권도 보장받지 못하고 있다. 그러나 한국정부는 개성에서 한국  
의 노동법을 적용할 권한이 없다”고 발언하였다. 또한 4월 28일 『월스트리트저널』 기고문



부분을 인정하지 않았다. 이러한 미국의 태도는 다각적인 이유에서 다음과 같이 살펴볼 수 있다.<sup>18</sup>

첫째, 미국 대북 압박론의 연장선으로 이해할 수 있다. 위폐문제로 인한 금융동결조치, 마약거래, 우표위조 등 다양한 대북압박이 별다른 실효를 거두지 못한 이유를 개성공단 운영으로 판단하였기 때문이다.

둘째, 한-미 FTA에서 유리한 고지를 차지하기 위한 전술이었다. 개성공단의 인정문제를 조건으로 한국측에 더 많은 양보를 얻어내기 위한 ‘협상카드’로 제시할 수 있었다. 무엇보다 한국 정부의 대북정책에 있어서 개성공단의 중요성과 정책적 의지를 알고 있기 때문에 충분히 협상의 카드로 이용하였을 가능성이 높다.

셋째, 미국 내 산업계의 압력 때문이었다. 미국 노동총연맹-산업별회의(AFL-CIO)는 레포워츠 발언에 동의를 표하면서<sup>19</sup> FTA 협정에서 파생될 노동자들의 피해를 최소화하려는 미국 노동계가 개성공단 노동자들의 처우 문제를 명분으로 행정부를 압박하였다.

<표 III-4> 개성공단에 대한 양국의 입장 정리

한국(경제적 접근)	미국(정치적 접근)
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 정치적이기 보다 경제적 의미부여</li> <li>-개성공단을 통한 남북합작사업의 성공여부가 대미수출 증대에 달려 있다고 판단</li> <li>• 장기적으로 개성공단의 성공적인 발전은 남북통일 비용 절감 효과</li> <li>• 한-싱가포르 및 한-EFTA FTA에서도 ‘개성공단 원산지 규정’ 합의 성과와 요르단과 이집트, 인도네시아의 역외가공수출 원산지 인정 사항을 바탕으로 미국측 설득</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ ‘개성공단 원산지 규정’에 대한 논의자체를 거부한다는 입장</li> <li>-미국은 북핵과 관련하여 북한의 해결의지 노력의 가시화 등 북한의 명확한 입장 변화 없이는 개성공단 이슈의 논의자체 부정</li> <li>• 경협 확대로 연결되는 개성공단의 원산지 규정을 허용할 경우 북한에게 북핵 관련 강력한 입장을 고수하는데 도움이 될 뿐이라는 인식</li> </ul>

에서는 “개성공단 안에서 실제 무슨 일이 벌어지는지 거의 알지 못한다”며 북한의 인권·탈북자·대북 인도지원의 투명성 문제 거론하였다.

<sup>18</sup> 배성인, “개성공단을 둘러싼 한미 FTA 갈등과 전망,” 『통일한국』 (2006), pp. 27~28, 논자 재구성.

<sup>19</sup> 미국 노동총연맹-산업별회의(AFL-CIO)는 “개성공단 노동자들이 제대로 임금을 지급받는지와 노동자 권리를 보장받고 있는지를 조사해야 한다는 레포워츠 특사의 발언에 전적으로 동감한다면서 개성공단의 노동실태가 투명하게 밝혀지도록 관련 행정부처에 압력을 넣겠다”고 발언하였다.

살펴본 바와 같이 미국이 개성공단에 대한 압박하는 태도를 보였던 것은 우선 남한과 북한이 구상하고 있는 남북 경제공동체의 상징적인 개성공단이 자신들의 영향력을 벗어나 확대되는 데에 대한 견제 차원인 것으로 분석된다. 미국은 북핵문제가 교착상태에 있고 인권, 위폐, 마약 등 종합적으로 제기하고 있는 ‘북한문제’가 풀리기도 전에 남북한이 개성공단을 매개로 경제교류와 통합을 가속화한다면 향후 자신들이 펼 수 있는 정책의 폭이 줄어들 수 있음을 우려하는 정치적 태도라 할 수 있다.

### 3. 한·미 FTA 협상결과(개성공단 관련 합의내용)<sup>20</sup>

2006년 6월 5일 한·미 FTA 1차협상 이후 8차례의 공식 실무협상 및 고위급·장관급 회담을 통해 '07.4.2 한·미간 개성공단문제에 관한 내용을 타결하였다. 우리측은 협상초기부터 개성공단제품의 특례원산지 인정문제를 역외가공방식으로 미국측을 설득하였다. 우리가 기체결한 한·EFTA, 한·ASEAN FTA에서 개성공단제품의 원산지 특례를 인정받은 바 있고, 전 세계 90여개의 FTA에서도 역외가공방식을 인정하고 있음을 설명하였다. 하지만 미국측은 8차 협상까지 한·미 FTA는 한·미 양국에만 해당되는 것이며, 특히, 북한의 핵실험(2006.10.9) 및 미 의회 중간선거 결과 개성공단문제가 더욱 민감한 사안이 되어 있는 상황에서 동 문제는 실무 협상단에 결정 권한(mandate)이 없다는 입장을 견지하였다.

결국 최종 장관급 회담에서 한반도역외가공지역위원회(Committee on Outward Processing Zones on the Korean Peninsula) 설치에 합의하고 동 위원회를 통하여 일정 기준하에 역외가공지역을 지정할 수 있는 별도 부속서를 채택하는데 양측이 최종적으로 합의하였다. OPZ내에서 생산된 제품은 일정 요건 하에 한국산과 동일한 특혜관세를 부여 받으며, 개성공단 외 다른 북한지역도 OPZ로 선정 가능함을 의미하지만 외교통상부가 5월 25일 공개한 한·미 FTA 협정문에 따르면, OPZ 지정 조건에 환경·노동 관련 ‘국제 규범’을 참조하도록 한다는 문구를 포함시켜 개성공단의 OPZ 지정은 더욱 험난할 예정이다.

<sup>20</sup> 외교통상부가 5월 25일 공개한 한·미 FTA 협정문 중 개성공단 관련 합의내용을 인용하였다.

## IV. 미국·이스라엘 FTA의 QIZ 사례분석<sup>21</sup>

### 1. QIZ(Qualifying Industrial Zone) 개념

QIZ는 수출특화산업단지(EPZ: Export Processing Zone)<sup>22</sup>의 변형으로서 수출용 제조업을 집중 육성시키기 위한 산업정책의 일부를 말하며 주로 노동집약적 산업구조의 국가에서 산업화 및 대외 개방화의 초기단계에서 시행하는 것을 말한다.

<표 IV-1> QIZ와 개성공업지구의 비교

	QIZ	개성공업지구
지역 및 설립시기	최초 요르단 지역 북부 도시 Irbid내 Al-Hassan 산업 단지(1998년)	북한지역 개성(2002년)
임금	최저 임금 150달러	월 최저임금 50달러 (사회보험료 포함시 57.5달러)
주요 생산품	의류(95%), 여행용 가방(5%)	섬유(47%), 금속기계(31%) 화학(11%), 전기전자(11%)
입주기업	13개 공단에 약 130개 공장	시범단지 15개 기업 가동 중
입주기업 특혜	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ QIZ내 고정자산 및 원부자재에 대한 수입관세, 수출 수입에 대한 소득세를 최고 35%까지 면제</li> <li>○ 사회보장세 최고 10%까지 면제</li> <li>○ QIZ내 소유권에 대한 제한 없음 이에 따라 외국기업의 경우 100% 지분율이 보장, 과실 송금 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기업, 개인 외화반출 無제한</li> <li>○ 기업소득세 이윤발생 해부터 5년간 면제 및 다음 3년간 50% 감면</li> <li>○ 재산세 용도별 0.1%~1% 신축건물은 등록 후 5년간 면제</li> <li>○ 납출 반출 또는 수출제품은 거래세 면제</li> </ul>

자료: 요르단 대사관·외교통상부 및 통일부 각 홈페이지 참조 (검색일: 2007.1.15).

<sup>21</sup> 『요르단내 QIZ 운영과 우리에의 시사점』(주요르단 대사관, 2006)을 중심으로 논자가 재구성하였다.

<sup>22</sup> 수출특화산업단지(EPZ: Export Processing Zone)는 1970년대부터 아시아와 중남미의 공업화를 지향하는 개발도상국에서 다국적기업을 유치, 수출진흥을 위해 자국의 특정지역을 수출무역구(EPZ)·자유무역구(FTZ)로 정하고 하부구조와 우대세제(優待稅制)를 갖춰 다국적기업이 조립·재수출하도록 수입 원료·부품에 대해 무관세로 수입을 인정하는 곳이 늘어났다. 대만의 카오슝(高雄), 한국의 마산, 파나마 등이 예이다.

1996년 미국 의회에 의해 요르단에 적용된 QIZ 제도는 일반적인 EPZ와는 달리 미국이 요르단에게 일방적인 특혜를 제공하기 위해 1985년 미국-이스라엘간 자유무역협정(FTA)의 효력을 역외 적용시키게 된 것이 발단이다. 요르단은 QIZ를 통한 대미 수출품의 미국 관세면제 및 쿼터제한을 면제 받는 특권을 누릴 수 있게 되었고 요르단의 QIZ에서 가공·수출되는 제품이 일정 요건을 만족할 경우, 대미 수출시 특혜관세를 부여받는 등 요르단 북부 도시 Irbid내 Al-Hassan 산업단지<sup>23</sup>는 이러한 미국의 역외적용 사례의 최초 지역이 되었다.

## 2. QIZ와 개성공단의 정치·경제적 배경 비교

### 가. 정치적 배경

QIZ는 미국의 요르단-이스라엘간 평화협정 등 중동평화협상을 경제적으로 지원하기 위한 미국 의회 및 행정부의 정책으로 이스라엘과 요르단 민간 부분간 경제적 상호의존관계를 제도화함으로써 양국 간의 평화협정을 공고화하려는 목적이었다. 1996년 클린턴 대통령의 포고와 1997년 이스라엘과의 QIZ 협력 의정서에 따라 1998년부터 설치 운영되었으며 미국 클린턴 행정부는 요르단에게 대외원조, 부채 탕감 및 QIZ 경제적인 특혜를 제공하였다.<sup>24</sup>

반면 1945년 휴전협정 이후 개성공단 조성사업은 악화된 남북관계를 진정시키고자 북한을 포용하는 햇볕 정책을 기반으로 민간기업인 현대아산과 북한의 아태위 및 민경련 사이의 직접 교류를 통해 개성공단을 추진키로 합의되면서 민간차원의 경협사업으로 시작되었고 이후 추진과정 중에서 남한정부가 개입하게 되었다. 본격적으로 공식교류가 2000년 6월 남북정상회담을 계기로 시작

<sup>23</sup> Irbid 도시로부터 20km, 암만의 북쪽 75km에 위치한 산업단지로서 1991년에 설립되었다. 투자자의 요구를 충족시키기 위해 두 번의 확장 프로젝트를 거쳐 1.2 백만 m<sup>2</sup> 지역을 확보하였다. Al-Hassan 산업단지의 QIZ 프로젝트가 아닌 투자까지 포함하여 총 투자금액은 2000년 말에 JD168백만에 이르렀으며 QIZ 투자는 전체 투자의 38%를 차지한다. Al-Hassna 산업 단지에서는 주로 면화, 직물, 의약품을 포함한 다양한 제품 생산한다.

<sup>24</sup> “US-Jordan FTA,” 『CRS Report for Congress』 (2001).

QIZ의 역할은 ①아랍의 요르단과 이집트와 이스라엘간의 평화조약을 체결한 이후로 중동 평화과정을 위한 지원확대를 돕고 ②경제성장 자극과 인력 고용 증가를 통해 요르단, 이집트, 요르단강 서안(West Bank), 가자지구(Gaza Strip)의 현실적인 경제적 이익을 제공하는 데 있다. 이에 요르단은 충분한 노동력을 이용한 노동집약적 산업의 투자로 낙후된 경제의 활성화와 중동평화의 중재자 역할을 하였다.

되어 2006년 6월까지 18차례의 남북장관급회담과 12차례의 남북경제협력추진위원회, 3차례의 남북당국간 회의를 개최하며 개성공단 건설과정에 있어 제기되는 각종 현안과 문제점을 해결하였다.<sup>25</sup>

이러한 맥락에서 두 지역의 정치적 배경은 국제적인 분쟁 위험지역에 위치하고 있으며 미국의 동맹국인 국가의 요구에 의해 수반된 것으로 각각 요르단과 북한 자국내 위치하여 해당 국가의 노동력을 충분히 활용할 수 있는 노동집약적 산업을 중심으로 육성했다는 것에서 공통점이 많다.

하지만 요르단의 QIZ는 미국측의 원산지 특혜 인정으로 인해 대미 수출을 확보할 수 있는 조건을 확보하였지만 개성공단의 경우 물자 제한과 한국산 인정마저 거부하는 상황으로 배경의 상이성은 많지만 추진상황은 정반대에 놓여 있다고 할 수 있다. 물론 국제관계측면에서 요르단의 경우 북한과 같은 악의 축의 위협국가는 아니었기 때문에 미국의 요르단에 대한 정치적 접근은 북한과 직접 비교한다는 것은 어렵지만 본질적 접근 부분에서 굉장한 상이성을 보인다는 것은 부인할 수 없다.

## 나. 경제적 배경

당시 요르단은 경제적인 측면에서 1988~89년 외환위기로 인한 IMF 구제금융 신청 및 이에 따른 경제구조 조정으로 인해 일반 국민의 불만이 누적되었으며 1992~96년 기간 동안 물가상승 및 최대의 무역수지 적자폭으로 인해 경제불안정이 고조된 상태였다. 1994년 중동평화협상의 일부로서 요르단-이스라엘간 평화협정이 체결되어 법적으로는 양국간 경제관계가 정상화되었으나 요르단인들이 이스라엘과 거래하는 것을 꺼림으로써 평화협정의 실질적인 경제적 효과가 미비했기 때문에 구체적인 경제적 이익을 기대할 수 있는 대안이 필요했던 것이다. 즉, 미국은 이스라엘과의 동맹 강화와 중동평화를 동시에 달성할 수 있는 방법적 차원에서 경제적 어려움으로 인한 양국의 평화협상을 파기하지 않는 동시에 중동평화를 유지할 수 있는 효과적인 대안이었다고 할 수 있다.

하지만 개성공단의 경우 북한의 경제적 상황악화로 인한 개방에 대한 요구는

<sup>25</sup> 통일부는 단계적인 통일전략으로 '화해협력단계,' '남북연합단계,' 그리고 '통일국가단계'를 설정하고 점진적이며 단계적으로 통일을 달성하는 '점진적인 민족공동체형성'을 통일정책으로 추진하였다. 개성공단의 목적은 사업의 측면에서 ①남한 중소제조업 기업회생의 기회를 제공하고 ②북한의 시장경제 학습과 선진기술을 습득하고 ③장기적으로 통일비용의 감소와 군사적 긴장완화의 역할을 수행한다고 할 수 있다.

공통적이나 북한이 개성공단에 합의한 이면에는 경제회복에 대한 강력한 자발적 의지가 내포되어 있다. 북한은 이미 10여 년 가량 가용 자본의 부족으로 지속적인 마이너스 성장을 계속할 수밖에 없는 빈곤함정에 빠져 있었다. 특히 자력에 의한 경제회생이 어려운 상황에서 외부의 자본이 유입되어 생산 능력이 확대되어야 하는 상황이었다. 북한은 이미 70년대부터 외부자본을 도입하려 했으며 경제위기가 심화된 90년대에 들어서 적극적인 자본유치를 위한 태도를 취하였다. 하지만 사회주의 국가들과의 협력 네트워크가 붕괴된 이후 북한은 새로운 경제적 안정을 위한 네트워크를 찾지 못하였고 1997년 한국에서 발생한 경제위기로 북한은 최소한의 현상유지라는 목표에도 위협을 당하면서 남한과의 경제협력 중요성을 인식하게 된 것이다. 북한은 정치적 권위에 손상을 받지 않으면서 경제발전을 이루어야하는 상황에서 특정 투자자에게 투자의 기회와 특혜를 제공하는 방식인 프로젝트화 전략의 방안을 선택한 것이다.<sup>26</sup>

<표 IV-2> 개성공단과 QIZ 정치·경제적 배경 비교

	QIZ (요르단)	개성공단 (북한)
정치적 배경	중동평화지원(이스라엘과의 평화) 및 중동평화의 중재자 역할, 요르단 국가 경제적 발전	북한 개방유도 및 국제 경쟁력 있는 산업단지 조성한 남북경제공동체 형성의 기반 형성
국제관계	이스라엘과의 분쟁국인 상황에서 이스라엘과 요르단 평화협정을 미국이 역외가공 인정으로 형성	분단인 상황에 남한과 북한의 협력으로 인해 건설했지만 현재 미국의 역외 가공지역 불인정
운영방식	국가주도로 시작하여 현재 국가주도(3), 민간주도(10)	남한 민간 기업 주도 정부의 보조적 지원역할
경제적 배경	경제적 불안정과 외화획득 필요한 상황	
경제적 효과	제조업 비중 '96년 GDP의 13.5%에서 QIZ 이후 '04년 GDP의 17.3% 회복	1단계 사업시 예상 직접적 외화 가득 효과 - 3.46억 달러 공단 인프라 조성 - 13.47억 달러
GDP	4,700 달러(2005년 기준)	914 달러(2004년 기준)

주: 현대아산 자료 (조명철외 3인, 『개성공단 진출기업 생산제품의 해외수출 가능성 및 확대방안』 (대외경제정책연구원), p. 29. 내용 재인용).

자료: 요르단 대사관·외교통상부 및 통일부 각 홈페이지 참조 (검색일: 2007.1.15).

<sup>26</sup> 윤덕룡, “북한공단 개발의 경제적 효과와 성공적인 추진전략,” 『통일경제』 (현대경제연구원, 1993).

QIZ와 개성공단 모두 해당국가의 경제적 불안정이 지속되면서 외화획득의 원천이 필요했으며 이에 노동력이 풍부한 이점을 활용할 수 있는 방안을 채택하게 된 것이다. 요르단은 해당국가의 운영으로 진행되었지만 개성공단의 경우 북한의 토지 임대와 노동력 제공이외에는 남측에서 운영한다는 점이 다르다고 할 수 있다.

### 3. QIZ와 개성공단의 원산지 및 성과 비교

QIZ와 개성공단의 가장 큰 차이점은 QIZ내 기업이 제공받는 원산지 혜택이다. QIZ의 경우 미국으로 수출되는 물품이 무관세, 무쿼터의 특혜를 받기 위해서는 West Bank, Gaza Strip, QIZ 및 이스라엘에서 생산된 제품으로 미국으로 직접 수출되는 제품이어야 한다. 또한 1996년 포고령에 포함되지 않는 지역이나 국가의 물품이 QIZ를 단순 경유하여 미국으로 수출되는 가능성을 차단하기 위해 수출물품(article)은 West Bank, Gaza Strip, QIZ, 이스라엘에서 전적으로 제조되거나 원자재를 이들 지역 내에서 새로운 제품으로 변형된 물품에 한해서 인정된다.

<표 IV-3> QIZ와 개성공단의 성과 비교

구 분	QIZ	개성공단(2006. 12 기준)
대미수출액	'99년 240만 달러 → '05년 13억 달러 ▶ 약 540배 증가	.
고용인원	10,000명(1998년) → 30,000(2004년)명으로 ▶ 약 3배 증가	북한 근로자: 10,379명 입주기업: 7,919명
해외 투자유치	QIZ 이후 약 1억 달러	.

자료: 요르단 대사관·외교통상부 및 통일부 각 홈페이지 참조 (검색일: 2007.1.15).

이러한 혜택으로 인해 요르단은 QIZ 지정 전 미국에 평균 30% 정도의 고관세로 수출하던 상황이었으나 무관세, 무쿼터의 QIZ 특혜조치 이후 대미 수출이 급격하게 증가하였고 2001년 부터는 미국이 요르단의 제1수출시장으로 부상하게 되는 성과를 보였다. 또한 QIZ내 기업체의 고용도 1998년에 비해 약 3배가량 증가하였고 2001~05년간 전체 의류제조 관련 분야에서의 일자리는 55,000

개가 창출되는 효과를 보기도 하였다.<sup>27</sup>

하지만 개성공단의 경우 앞서 언급한 바와 같이 해외수출시 각 국가의 원산지 규정에 맞춰야하는 상황이다. 특히 개성공단의 경우 원천적으로 미국으로 수출되는 제품은 초고관세율과 수입규제 상황으로 수출이 불가한 상황이다. 그러나 2005년 11월 294만 달러에서 지난해 11월 886만 달러로 3배가량 증가했으며 고용인원은 1만 명을 넘어서는 등<sup>28</sup> 생산량 증가에 힘입어 반출과 수출도 지속적으로 증가하고 있으며 시범단지와 본 단지의 기업 생산도 점진적으로 시작되고 있다.

이러한 생산 및 고용의 증가의 수치보다 주목해야 할 것은 수출의 변화다. 지난 2년간 수출의 증가세가 생산 및 반출<sup>29</sup>의 증가세를 크게 웃돌고 있으며 2006년에는 생산·반출에서 수출이 차지하는 비중이 원산지 문제로 인해 수출제약이 있음에도 불구하고 2005년 대비 수출의 비중이 20% 이상으로 상승하였다. 이는 개성공단의 수출지역 다각화에 대한 노력의 결실이라 할 수 있다.

#### 4. 사례 분석의 시사점과 개성공단 발전을 위한 대응방안

##### 가. 사례분석의 시사점

요르단의 QIZ와 북한의 개성공단의 경우 설립 목적이 공통적으로 지역의 분

<sup>27</sup> 2003년 대미수출의 95%가 QIZ내에서 이루어졌으며, QIZ내의 수출품 중 95%가 의류, 나머지 5%는 여행용 가방 등을 차지하며 노동집약적 산업 중심의 괄목할 만한 성과를 보였다. 또한 2001년 체결된 미-요르단 FTA에도 불구하고 여전히 낮은 수준의 원산지 요건인 11.7%를 부과하는 QIZ는 일반 FTA에서는 높은 원산지 부과 기준인 40%임을 감안할 때 QIZ는 FTA 원산지 인정보다 높은 효과를 보이고 있다. 이는 요르단의 대미수출의 비중이 전체의 85%를 차지하며 상대적인 수출 중심으로 형성됨을 알 수 있다.

<2004년 요르단의 유형별 대미수출>

대미수출유형	금액(천 미불)	비중(%)
QIZ	927,330	85%
GSP	89,766	8%
기타	54,754	5%
FTA	20,695	2%
총계	1,092,546	100%

자료: Ministry of Industry and Trade (주요르단 대사관 자료 내용 재인용).

<sup>28</sup> 『YTN 뉴스』, 2006년 12월 22일.

<sup>29</sup> 반출은 개성공단에서 남한으로의 반출을 의미한다.



쟁해소와 긴장완화를 위함이며 이를 위한 수단으로 경제적 이익을 도모했다는 점은 비슷하다. 또한 국가에서 기본단계의 안정적 기반 형성을 위해 주도적으로 운영하면서 민간의 자생력을 확대하여 민간운영을 확대해가는 계획에서도 매우 유사함을 볼 수 있다. 특히 양국 모두 노동집약적 산업을 바탕으로 주로 의류, 섬유 등의 주요 생산 제품으로 시작하였고 경제적 효과 측면에서는 고용 증가와 함께 해외 수출이 증가하는 경제적 효과 등을 앞서 확인할 수 있었다.

산업 발전 초기의 미국 수혜 혜택을 받은 QIZ와 관세혜택을 받지 못하는 개성공단 발전을 살펴본 바와 같이 미국의 원산지 인정이 조기에 실현될 경우 개성공단의 해외 수출 활성화로 인해 향후 더 많은 기업투자 및 적극적인 정부 지원을 통한 발전방안을 모색할 수 있었다. 개성공단의 경우에는 북한측의 변화까지도 유도할 수 있다는 점에서 더욱 큰 명분으로 작용할 수 있을 것이다.

하지만 QIZ의 경우는 이스라엘과 요르단의 평화협상 이후 미국의 QIZ 인정에 매우 긍정적인 태도를 취한 반면 개성공단의 경우 북한과의 적대적 태도로 어떠한 혜택의 인정도 하지 않는 상태이다. 이는 국제관계 측면에서 중동지역과 동북아 지역의 분쟁의 역사적 배경이 달라 단순한 원인보다는 다각적인 접근이 필요하다는 시사점을 던져주고 있다. 이러한 맥락에서 요르단이 개방에 긍정적인 태도를 취하고 적극적으로 개진했던 것처럼 북한도 그에 못지않은 개방에 대한 의지를 표명해야 하며 실행해야 한다. 미국도 북한과의 통상협상에서 정치적 문제를 개입시키지 말아야 한다. 또한 이를 전략적으로 중재할 남한의 역할도 매우 중요하다고 할 수 있다. 왜냐하면 한·미 FTA에서 개성공단의 문제는 양국의 국가 손익차원을 넘어 평화적 해결을 위한 통일정책 전반에 관해 재검토가 요구될 수 있는 상황까지 진행될 수 있는 만큼 중요한 사안이기 때문이다.

#### 나. 개성공단의 발전을 위한 대응방안

지난 2006년 8월 미 워싱턴 DC 소재 한미경제연구소(KEI)에서는 한·미 FTA와 관련하여 설문조사<sup>30</sup>를 실시한 결과 미국과 한국 입장에서 FTA를 무산시킬

<sup>30</sup> 한미경제연구소(KEI)에서 한·미 FTA와 관련하여 무역 및 이익단체 14명, 싱크탱크, 정책 분석기관, 학계 및 한국전문가 5명, 전·현직 미국정부 관리 6명 등 25명을 대상으로 지난 2006년 8월 10일에서 28일에 걸쳐 제2차 전문가 설문조사를 실시하였다(대외경제정책연구원, 2006).

수 있는 요인으로 개성공단이 각각 13%, 8%로 두번째 중요한 요소라 답했다. 그만큼 우리측에 부담으로 작용하였던 것은 사실이다.

하지만 개성공단사업은 남과 북에 있어서 저부가가치의 산업을 북한으로 이전함으로써 남한의 산업구조조정을 원활하게 진행시켜 ‘국민경제의 활성화’라는 경제적 목적과 함께 남북교류협력증진 및 남북경제공동체 형성 차원에서 ‘북한의 변화유도’라는 통일정책의 목표까지 더해진 본질적인 의미를 먼저 양국이 공감해야 하며 동시에 확대를 위한 노력과 통상국에 대한 적극적인 협상노력이 선행되어야 한다. 그래야만 개성공단을 평화정책의 일환으로 접근할 수 있으며 공론화 시킬 수 있는 것이다.

중동지역의 정치적, 외교적 환경이 다르고 해당국가인 요르단의 적극적인 기업 유치와 환경지원을 통해 자국의 산업단지로서 특화한다는 점에서 현재 미국과 극명하게 대립하는 북한의 상황을 고려할 때 개성공단 문제에 대한 명확한 답변을 기대하는 것은 어려운 것이 사실이다. 하지만 북한은 군사적 요충지로서의 개성지역에 산업투자를 위한 목적으로 남한을 허가해줬고 북한 근로자들의 국내기업 근로를 허용하는 등의 북한의 변화는 경제적인 발전에 대한 북한의 의지를 간접적으로 보여주기에 충분하며 이를 토대로 평화정책을 위한 매개체로서 역할 수행도 가능하리라 판단된다.

따라서 요르단에서 보여준 바와 같이 QIZ의 경제적 효과로 인해 점차 세계 경제에 합류했던 것처럼 개성공단도 북한 경제의 중추적인 역할을 수행함으로써 북한 사회의 변화의 장으로 자리매김 할 수 있도록 유도하는 방향으로 이끌어 가야 한다.

## V. 정책적 제언

이스라엘-요르단의 QIZ와 남한-북한의 개성공단은 경제적 영향을 통한 해당 국가의 산업발전 측면에서 매우 효과적이며 실용적인 발전방안이다. 즉, 정치적 긴장해소를 위한 협정 ⇒ 산업투자 ⇒ 경제 활성화 ⇒ 해당 국가의 정치적 안정 ⇒ 평화정책의 시스템으로 이어지는 先경제협력을 통해 後평화 방법으로 연계될 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 이스라엘이 미국의 우방국으로서 역할을 충분히 활용하여 중동지역의 평화 정착에 기여하였듯이 우리 역시 미국과

의 동맹국으로서 역할을 충분히 모색해 볼 수 있으며 북한의 핵실험 이후 경색 국면에 있는 현 상황을 남북 및 인접지역과의 평화적 관계를 맺음으로서 타개하고 이를 통해 주도적으로 이끌어 갈 수 있는 외교적 협상력과 국제관계 능력을 지속적으로 증대시켜 나가야 한다. 이를 위해 한반도의 북한 지역에 설립된 개성공단의 향후 발전을 위해 필요한 고려사항을 바탕으로 정책적 제언을 다음과 같이 한다.

첫째, 무엇보다 개성공단은 현재까지 노동집약적 산업 중심인 QIZ보다 발전된 모델로서 향후 기술집약적 산업 발전과 더불어 금융 및 물류 중심의 복합산업단지로서의 장기적인 발전계획을 고려하여 정책이 수반되어야 한다. QIZ의 경우 현재 북한과 같은 폐쇄적인 경제체제가 아니기 때문에 산업 유치 및 발전이 원활하게 이루어졌다. 하지만 개성공단의 경우 기술집약적 산업의 유치 단계로 접어들 경우 전략물자수출통제제도에 속하는 각종 산업용 기계 및 소프트웨어가 필요하기 때문에 산업관련 물자와 방문 인원에 대한 자유로운 출입이 가능해야 한다. 또한 대규모 기업의 투자유치 후 앞서 제기한 문제점들의 발생을 방지하기 위해 민간 기업 운영에 대한 사전 준비와 기업으로서의 사업에 필요한 당위성 및 신뢰 확보를 위한 공동의 노력도 필요하다. 초기에 국내 투자 기업들의 확실한 입지를 마련하지 못하면 이탈할 경우 사업추진의 신뢰를 회복하기 어렵기 때문에 장기적 계획으로서의 해외 투자 유치를 고려한 정책을 수립하고 북한, 미국을 포함한 향후 FTA 협상국과의 협조체계를 구축해야 한다.

둘째, 남북의 개성공단운영과는 별도로 미국, 중국 등의 다국적인 감시 및 관리 시스템 형태의 체제를 통한 운영측면의 신뢰성을 확보해야 한다. 남북한만의 산업단지라는 협의적 개념에서 벗어나 세계가 주목하는 지역으로서의 광의적 개념을 바탕으로 한 신뢰가 필요하다. 왜냐하면 미국이 인정할 수 없는 근로시스템을 가진 북한 정부의 노동임금 착취와 열악한 근로환경 등의 문제점을 제기하듯이 보다 개성공단의 운영에 대해 다국적인 차원에서 입증 가능한 시스템을 마련할 수 있는 위원회를 구성하여 통일을 위한 남북한만의 사업측면보다는 거시적인 관점으로 접근해야 한다.

셋째, QIZ 수혜국인 요르단과 이집트의 경우와 같이 정부의 확고한 투자 의지를 바탕으로 기업 활동의 안정적인 기반을 만들 수 있도록 책임을 수반한 계약조건이 필요하다. 개성공단은 북한의 노동자 제공과 토지 임대 이외의 지속적인 특별한 투자 없이 남한의 일방적인 투자로 인해 불안정 요소 증가로 투자 기피와 대외적인 인식 개선이 이루어지지 않고 있다. 이러한 인식 전환을 위한

계기로 북한의 개성공단을 통해 발생한 수익을 개성공단의 일정부분 사업에 재투자 할 수 있도록 유도하는 것도 하나의 대안이라 할 수 있다. 또한 북한의 제조기업 및 호텔 등의 합작 투자를 유도하여 북한의 투자 비중도 점진적으로 늘려가야 한다. 즉, 북한 정부의 일관적이며 지속적인 공단정책에 대한 일방적인 요구보다는 스스로 북한이 참여할 수 있는 계기와 명분을 지속적으로 마련하는 것이 중요하다. 이는 북한의 인식 전환이 먼저 수반되어야 한다는 점에서 북한의 협조가 중요한데 개성공단이 일방적인 수혜자로서의 이미지를 벗고 주체자로서 인식으로 전환될 때 미국을 포함한 향후 FTA 협상국들의 태도 변화에 긍정적인 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

넷째, 남북관계개선과 북한의 개방화 영향에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 개성공단에 대한 대내외적인 인식변화 노력도 중요하다. 특히 공단 초기 수출보다는 국내 소비제품의 생산이 많기 때문에 국내에서는 정부의 국내 소비 유통 경로 확보 지원과 함께 통일을 위한 개성공단의 제품에 대한 긍정적인 인식 제고와 더불어 범국민적인 홍보가 필요하다. 또한 네덜란드 주한 대사 방문 등 최근 외교적 개성공단 방문 등 외부 인사들의 개성공단 실제 운영 모습에 대한 긍정적인 의견을 피력한 바와 같이 지속적인 직접 방문을 통한 평화적 사업으로서의 개성공단 인식변화를 위해 확대 실시해야 한다.

마지막으로 현재 체결된 미국과의 FTA 협상을 교훈삼아 개성공단의 원산지 인정 문제를 다급하게 접근하기보다는 외교적, 통상적 협상을 고려한 포괄적인 접근이 요구된다. FTA는 미국뿐만이 아니라 EU와 중국 등의 국가들과도 충분히 협상할 수 있는 기회들이 존재하며 미국 이외의 국가들이 점차 개성공단을 인정한다면 차후 미국으로서도 좀 더 유연한 자세의 변화를 보일 가능성도 존재한다. 또한 미국과의 FTA협상 종료 이후 지속적인 논의를 위한 한국과 미국 간의 협의체 등을 마련하여 협상 이후에도 대내외의 상황에 따른 전략적 접근도 요구된다. 동시에 개성공단의 특수한 상황과 원산지 인정 문제에 대해 설득할 수 있는 통일부·외교통상부·산업자원부 등 각 부처의 전문가 협상단을 마련하여 협상에 필요한 장기적인 전략을 준비할 수 있도록 해야 한다. 결론적으로 남북경제협력의 일환으로 개성공단의 평화정착을 위한 협력사업으로서 당위성을 충분히 설명하고 공론화할 수 있는 자리를 지속적으로 마련하는 것도 좋은 방안이다.

■ 접수: 4월 28일 / ■ 심사: 5월 11일 / ■ 채택: 6월 8일



# 구 동독에 있어서 체제전환과 세계화의 지역적 영향

이 상 준\*

I. 서론

II. 체제전환과 세계화의 개념 및 지역발전과의 관계

III. 구 동독의 사례 분석

IV. 북한에 대한 정책적 시사점

V. 결론

---

## Abstract

---

### Transformation and Globalization in the Former GDR and Its Regional Consequences

The purpose of this study is to review the regional changes in the former GDR after beginning of economic transformation and globalization and to define its implications for North Korea. In this study, marketization, privatization and globalization are defined as the key variables determining the post-reform regional development in the former GDR. Marketization in land and housing and attracting foreign investment by globalization in the former GDR have begun to change the scene of regional development. An important spatial consequence of transformation was the growing regional disparities. If marketization, pri-

vatization and economic globalization are implemented in North Korea, the winners and losers among the North Korean regions could be more apparent. If rapid economic integration were implemented in North Korea after unification, the regions specialized with heavy industry and agriculture would be more depressed than other regions. It means the problem of regional disparities could be more serious than now. Therefore, careful preparations for unification are essential for minimizing the negative effects and costs of unification. This is a reason why we are concerned about the experience of Germany.

**Keywords:** transformation, globalization, North Korea, regional disparities

---

---

\* 국토연구원 연구위원

## I. 서론

일반적으로 지역의 경제적, 공간적 구조변화는 정치경제적 여건변화와 밀접히 연관되어 있다. 구 동독을 비롯한 체제전환국에서 나타나고 있는 지역의 성장과 침체 역시 이러한 맥락에서 이해할 필요가 있다. 구 동독은 통일 이후 정치적 민주화와 시장경제화를 중심으로 하는 체제전환(transformation)을 맞았다. 이와 함께 세계화(globalization)라는 커다란 흐름 한 가운데 놓이게 되었다. 중국과 베트남이 구 동독에 비해 상대적으로 점진적인 체제전환을 경험한 반면에 구 동독은 단기간에 체제전환과 세계화<sup>1</sup>를 경험하게 되었다. 통일 이후 구 동독은 국영기업들의 민영화와 투자유치 과정에서 대량실업 문제가 야기되었다. 이러한 급격한 변화는 이른바 지역간 격차(regional disparities)의 심화 등 여러 과제를 제기하고 있다. 체제전환과 세계화가 발전의 기회가 된 지역이 있는가 하면, 커다란 시련과 도전으로서 다가온 지역도 있다. 통일 이후 구 동독에서 심화된 지역간 격차는 체제전환과 세계화가 진행되면서 나타난 주요 결과 가운데 하나라고 할 수 있다.

이러한 구 동독의 사례는 향후 북한에게도 시사하는 바가 크다. 남북간의 경제교류가 확대 심화될 경우 북한 역시 세계화의 영향권에 들어서게 될 것이다. 향후 북한의 경제개발과 지역개발이 성공적으로 이루어지기 위해서는 북한보다 먼저 이러한 변화를 경험한 구 동독의 사례를 살펴보고 예상되는 문제에 대한 대응방안을 마련하는 것이 중요한 의미를 가질 것이다.

본 연구에서는 통일 이후 구 동독에서 진행된 체제전환과 세계화가 지역적으로 어떠한 변화를 가져왔으며, 이것이 북한에게 주는 시사점은 무엇인지를 규명코자 하였다. 연구의 성격상 주로 관련문헌 및 통계자료를 통해 체제전환과 세계화의 지역적 영향을 분석하였다. 일반적으로 경제여건 변화의 지역적 영향은 장기간에 걸쳐 나타나게 된다. 이러한 측면에서 1990년 독일통일 이후 16년이 지난 현 시점에서 체제전환의 지역적 영향을 살펴보는 것은 나름대로 의미가 있을 것이다. 본 연구에서는 먼저 체제전환과 세계화의 개념을 설명하고 이것과 지역발전간의 인과관계에 대한 개념적 틀을 도출하였다. 그 다음에 이러

<sup>1</sup> 유럽의 경우에는 유럽연합의 출범을 유럽화(Europaeisierung)라는 개념으로 표현 하는 것이 더 정확할 수도 있다. 역내 경제권의 통합이라는 세계화의 조류가 유럽에서는 유럽연합의 출현으로 나타났다고 할 수 있기 때문이다.

한 개념적 틀을 토대로 구 동독의 지역적 변화를 분석하였다. 그리고 마지막으로 이러한 분석결과가 북한에게 주는 몇 가지 시사점을 제시하였다.

## II. 체제전환과 세계화의 개념 및 지역발전과의 관계

### 1. 체제전환과 세계화의 개념

체제전환(Transformation)은 하나의 체제가 다른 체제로 전이되는 것을 의미하는 것으로서, 정치경제적 측면의 전이과정 모두를 포괄적으로 지칭하는 단어라고 할 수 있다. 독일의 사회학자 호이저만(Haeussermann)은 통일 이후 구 동독에서 진행된 국가사회주의로부터 자본주의로의 체제전환에 대한 기본 척도(Grundparameter)로서 “계획 대신에 시장, 국유재산 대신에 사유재산, 독재 대신에 민주주의” 등 세 가지를 들고 있다.<sup>2</sup> 경제적인 측면에서는 시장화(marketization)와 사유화(privatization)가 체제전환의 핵심적 요소라고 할 수 있다.<sup>3</sup>

체제전환이 주로 구 사회주의국가들에서 진행된 사회경제적 변화였다면, 세계화(globalization)는 시장경제체제하의 국가들간 경제교류가 자유화되는 1970년대 이후 세계경제의 중심적 추세로서 자리 잡았다. 세계화는 여러 영역에서 나타나고 있는 국제적 상호연관성의 심화현상을 의미하고 있다.<sup>4</sup> 일반적으로 무역과 자본투자의 증가가 세계화의 주요 결정요소라고 할 수 있는데, 최근에는 이러한 세계화가 정보기술의 발전에 따라 그 속도를 높이고 있다.<sup>5</sup> 1980년대 후반 이후 체제전환이 본격화된 대부분의 구 사회주의권 국가들은 체제전환과 세계화를 동시에 경험하고 있다. 다만 이들 국가들 가운데 구 동독은 세계화의

<sup>2</sup> Hartmut Haeussermann, “Von der Stadt im Sozialismus zur Stadt im Kapitalismus,” *Stadtentwicklung in Ostdeutschland* (1996), p. 5.

<sup>3</sup> 이상준, 『체제전환국의 도시발전과 북한에 대한 시사점』 (경기도: 국토연구원, 2001), p. 7.

<sup>4</sup> “Globalization refers to increasing global connectivity, integration and interdependence in the economic, social, technological, cultural, political, and ecological spheres,” <<http://en.wikipedia.org/wiki/Globalization>> (검색일: 2007.6.11).

<sup>5</sup> Simon J. Evenett and Shahid Yusuf, “Global Integration, Regional Development, and the Dynamics of Urbanization,” in *Facets of Globalization. International and Local Dimensions of Development*, *World Bank Discussion Paper*, No. 415 (2001), p. 9.



속도와 범위가 다른 체제전환국가들보다 빠르고 광범위하게 진행되었다. 구 동독의 경우에는 유럽통합을 주도한 구 서독과의 정치경제적 통일을 통해 단기간 내에 체제전환과 세계화를 추진했기 때문이다. 연방정부라는 체제전환의 강력한 구심점이 단기간 내에 구 동독에서 체제전환과 세계화가 진행되었던 주요한 배경이었던 것이다.<sup>6</sup>

## 2. 체제전환 및 세계화와 지역발전의 관계

사회주의 계획경제체제하의 국가에서 시장화와 사유화가 진행될 경우 국가 경제의 생산구조와 유통구조 그리고 소비구조에 커다란 변화가 나타나게 된다. 그리고 생산과 유통, 소비구조의 변화는 다시 지역적 변화를 초래하게 된다.

사회주의 계획경제 하에서는 정부가 정책적으로 특정산업중심의 산업구조를 구축할 수 있었지만, 이러한 인위적 통제가 사라질 경우 시장의 수요와 공급기제에 따른 산업구조가 구축된다. 일반적으로 사회주의 계획경제 하에서 고용구조는 농업 및 공업부문에서 왜곡되어 있는 경우가 많다. 시장경제하에서보다 서비스부문의 고용이 미약한 대신, 농업과 광공업부문에서 과잉고용이 나타나기 때문이다.

따라서 시장화·사유화가 진행될 경우 농업부문과 광공업부문으로부터 타 부문으로의 노동력 이동이 예상되는데, 이것은 해당국가에 따라 공업화 또는 탈공업화로 이어지게 된다.<sup>7</sup> 유통구조에 있어서도 시장화에 따라 사회주의체제하에서는 유명무실했던 유통시장이 양적, 질적으로 확대 심화된다.

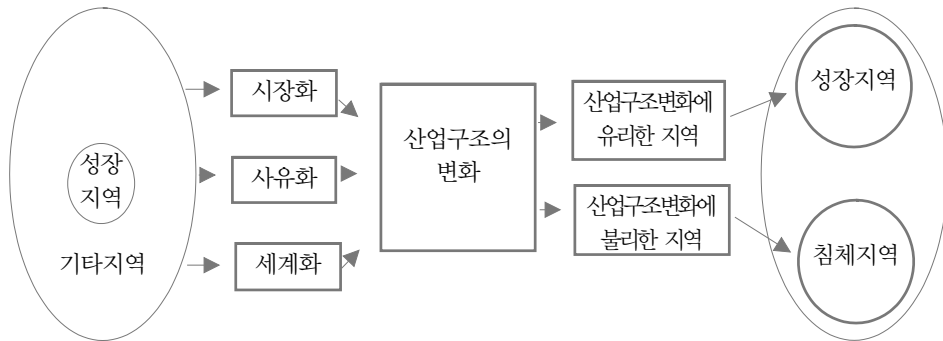
한편 세계화는 국내외 자본과 기업의 국적 구별과 국경의 존재를 무의미하게 만들게 된다. 이미 인력과 자본의 이동이 자유화된 유럽연합(European Union; EU)에서 우리는 세계화의 모습을 확인할 수 있다. 다국적 기업의 성장과 자유 무역협정(Free Trade Agreements; FTA)의 확산 역시 세계화의 대표적 결과 가운데 하나일 것이다.

<sup>6</sup> 경제발전수준이 높을수록, 개혁주체가 형성될수록, 정치와 경제의 발전(개혁)수준의 차이가 클수록 전환 및 개혁정책은 급진적이 된다. 박제훈, “이행기경제의 체제전환,” 『비교경제체제론』 (서울: 박영사, 1997), p. 133.

<sup>7</sup> 농업국가 상태에서 시장화·사유화·세계화가 진행되는 경우에는 공업화로, 그리고 공업국가 상태에서 시장화·사유화·세계화가 진행되는 경우에는 탈공업화 현상이 나타날 가능성이 높다.

이렇게 체제전환과 세계화가 진행될 경우 이에 따른 산업구조의 변화가 나타나게 되고 이것은 다시 지역공간적으로도 변화를 가져오게 된다. 공업화 또는 탈공업화와 같은 산업구조의 변화가 진행될 경우, 이러한 변화에 유리한 여건을 가진 지역은 성장이 예상된다. 반면에 이러한 변화에 불리한 여건을 가진 지역은 침체가 불가피해 질 것이다. 특히 세계화의 경우 세계시장과의 유무형적 접근 가능성이 지역발전의 명암을 크게 좌우할 가능성이 높다. 시트(Sit)는 현대적인 교통 및 통신기반시설을 갖추어 생산성이 향상된 집적경제의 편익을 누리는 일부 도시들로 국내외 투자가 어떻게 유치되고 있는지를 실증적으로 보여주었다.<sup>8</sup> 세계화는 투자와 무역의 제도적 장벽을 제거하는 것이 핵심과제이고, 투자와 무역은 가장 조건이 유리한 부문과 지역으로 집중되는 것이 일반적이다. 이 때문에 대도시와 같이 인적, 물적 인프라가 집적되어 있는 지역이 성장할 가능성이 높은 것이다.

<그림 II-1> 시장화·사유화·세계화와 지역발전의 관계



자료: 이상준, 『체제전환국의 도시발전과 북한에 대한 시사점』, p. 12.

체제전환국에서 체제전환이 지역간 성장의 차이를 구조화시킨다면, 세계화는 이러한 구조를 심화시키는 역할을 하게 될 가능성이 높다. 보통 민간자본은 체제전환국에서 시장화와 사유화가 일정 수준 진행되는 상황에서 개입하기 때문이다. 동유럽국가들에서 급진적 체제전환이 진행되는 초기에는 국제금융기구의 자금과 같은 공적 자본이 중요한 역할을 하였다. 민간자본의 본격적 참여는

<sup>8</sup> Simon J. Evenett and Shahid Yusuf, "Global Integration, Regional Development, and the Dynamics of Urbanization," p. 10.

체제전환이 먼저 진행된 이후 이루어지는 것이 일반적이라 할 수 있다.

사회주의체제하에서도 정부에 의한 인위적 지역격차가 존재<sup>9</sup>하지만, 체제전환 이후에는 이것이 시장에 의해 확대 심화될 가능성이 높다. 종합해 보면, 사유화와 시장화 등의 체제전환과 세계화는 사회주의체제하에서 제도적으로 관리되어 온 지역경제를 사실상의 무한경쟁 상태로 이끌게 되고, 이것은 이른바 ‘승자(winner)지역’과 ‘패자(loser)지역’의 차이를 뚜렷하게 만들게 되는 것이다. 이러한 개념적 틀을 통해 구 동독에서 체제전환과 세계화가 지역적으로 어떠한 변화를 가져왔는지를 살펴보도록 한다.

### Ⅲ. 구 동독의 사례 분석

#### 1. 구 동독에 있어서 시장화와 사유화, 세계화의 추진과정

동서독간의 ‘사회경제통합’ 과정이 구 동독에게 시장화와 사유화라는 체제전환을 요구하였다면, 통일 독일의 유럽연합(EU)체제 편입은 구 동독에게 세계화라는 변화를 맞게 하였다.

##### 가. 시장화와 사유화를 통한 체제전환 과정

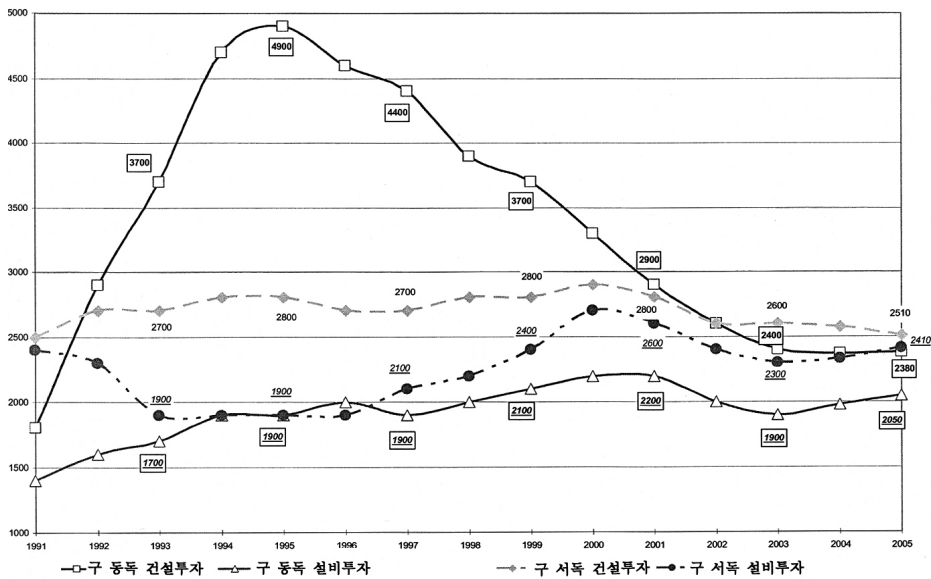
통일이후 구 동독에서는 단기간내에 시장화와 사유화가 실시되었다. 시장화 측면에서는 재화와 서비스의 가격이 시장에서 결정되었고, 시장경제원리에 따라 경쟁과 계약의 자유가 보장되었다. 사유화측면에서는 사회주의정권하에서 국유화되었던 토지, 주택, 기업들의 원소유권 회복(restitution)과 민영화가 추진되었다. 하지만 주택의 원소유권회복과정에서 야기된 대규모 반환소송들은 주택 및 도시개발사업을 지연시키는 부작용을 초래하였다.<sup>10</sup> 토지 및 주택의 사유화가 도시개발측면에서 많은 문제를 야기하였다면, 기업의 민영화는 구 동독주민들의 일자리를 위협하는 부작용을 가져왔다. 연방정부는 구 동독에서 낙후되

<sup>9</sup> 사회주의체제하에서 정부는 정책적 목적에 따라 특정지역을 육성한 사례가 많다. 구 동독과 북한에서도 이러한 사례를 확인할 수 있다.

<sup>10</sup> 토지사유화의 추진은 본격적인 시장경제의 토대구축에 기여했지만 원소유권 반환과정에서 223만건의 부동산반환소송이 제기되는 등 부작용도 발생하였다.

고 생산성이 낮으며, 경쟁력이 없는 기업들을 폐쇄시키고 일부 희생가능 기업들을 민영화하였다.<sup>11</sup> 이 과정에서 대규모의 실업이 발생하였다. 통일직후의 산업구조 조정과정에서 구 동독의 근로자수는 1990년부터 1992년까지 890만명에서 610만명으로 약 31%가 감소하였으며, 실업은 460%나 증가하였다. 이 과정에서 가장 큰 타격을 받은 업종은 석탄광업, 섬유산업, 조선업부문이었다.<sup>12</sup>

<그림 III-1> 통일 이후 구 동독과 구 서독의 주민 1인당 투자액 추이 비교



자료: Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit* (Bonn, 2006), p. 170.

기업의 민영화 과정에서 대부분의 대규모 기업들이 폐쇄되거나 분할매각되었다. 이것은 구 동독 기업들의 국제경쟁력을 크게 저하시켰다. 규모의 경제를 확보해야 할 부분까지 기업들의 분할매각으로 인해 국제경쟁력이 약화되었던 것이다.

<sup>11</sup> 기업민영화를 담당한 신탁청의 기업수는 1만 2,000개에 이르렀는데, 신탁청의 업무종료시점인 1994년 말까지 98%가 사유화되거나 청산되었다. 고일동 편, 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법』 (서울: 한국개발연구원, 1997), p. 199.

<sup>12</sup> 작센-안할트(Sachsen-Anhalt)주의 경우 갈탄광산과 조개탄공장 근로자 2만여명 가운데 4,300명만이 일자리를 유지하였다. *Der Spiegel*, 1995.10.2.

연방정부는 기업 민영화의 부작용을 최소화하고 구 동독에 대한 투자활성화를 위해 ‘공동과제(GA)사업’ 등 각종 투자지원프로그램을 추진하였다. 연방정부로부터의 막대한 재정이전을 바탕으로 1996년에 정점을 이루었던 구 동독의 지역경제는 그 이후 하강국면에 접어들었는데, 이것은 구 동독에서의 건설투자에 대해 한시적으로 이루어졌던 각종 제도적 지원이 크게 축소되었기 때문이다. 구 동독에서 건설부문 투자는 1996년 이후 급속히 감소하였다. 이른바 ‘통일 특수’가 구 동독에서 효과를 발휘한 것은 통일 후 6년 정도였다고 할 수 있다.

### 나. 세계화에 따른 대량실업과 외국인투자

구 동독에서 나타난 대량실업은 기업 민영화 때문만은 아니었다. 보호무역정책을 폐지하고 자본이동의 장벽을 없앤 결과, 구 동독 기업들이 서구 기업과의 가격 및 품질 경쟁에 갑자기 노출되었다.<sup>13</sup> 이렇게 세계화에 노출된 구 동독 기업들은 동서독간의 화폐통합과 더불어서 경쟁력을 크게 상실하게 되었고, 이것이 결국 대량실업으로 이어지게 되었다.

구 동독은 1990년 통일과 더불어서 구 서독에서 시행되던 것과 동일한 수준으로 투자와 무역관련 제도를 갖추게 되었다. 적극적으로 투자를 유치하기 위해 각종 규제를 완화하거나 철폐하고 인센티브를 제공하였다. 세계화는 구 동독에게 두 가지 측면에서 도전이자 기회가 되었다. 첫째, 도전적 측면에서는 새로 유럽연합에 가입한 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아 등 중·동부유럽 국가들과 투자유치 경쟁을 해야 했다. 중·동부유럽 국가들의 시간당 노동비용은 구 동독의 38%수준이다. 이처럼 구 동독의 임금수준이 중·동부유럽 국가들에 비해 높은 수준이어서 투자유치 측면에서 상대적으로 불리했던 것이다.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 유르겐 B. 동게스, “경제적 측면에서 본 독일 통일의 교훈” (제12차 서울세계무역포럼 발표 논문집, 1998.11), p. 10.

<sup>14</sup> 독일상공회의소의 설문조사결과에 따르면, 119개의 자동차생산관련기업 가운데 향후 10년 이내에 타 지역으로 공장을 이전하겠다고 응답한 기업의 21.8%가 중·동부유럽으로 이전하겠다는 의사를 보였고, 구 동독으로 이전하겠다는 기업은 7.3%에 불과하였다. 구 서독내로 응답한 비율은 15.8%였다. Stefen Krappweis, “Regionalpolitik in Brandenburg,” p. 42.

&lt;표 III-1&gt; 중·동부유럽국가들과 구 동서독의 임금수준 비교

구 분	중·동부유럽 국가들	구 동독	구 서독
주당 노동시간(시간)	40-42	39.3	35.7
노동자 1000인당 파업일수(일)	15	5	5
시간당 노동비용(유로)	6.30	16.43	26.36

자료: Stefen Krappweis, "Regionalpolitik in Brandenburg," *Regionalentwicklung Brandenburg* (Berlin: TU Berlin Press, 2005), p. 41.

기획적 측면에서는 중·동부유럽과 인접한 지경학적 잠재력과 체제전환의 선행경험을 들 수 있다. 구 동독의 기업들은 국영기업 정비의 경험을 중·동부유럽국가들에 전수해 줄 수 있었던 것이다.<sup>15</sup>

1990년 이후 많은 서유럽 및 서방국가의 기업들이 구 동독에 투자하였는데, 이것은 구 동독의 공업부문 개발과정에 중요한 역할을 하였다. 구 동독의 개발특수가 정점을 지난 1997년말 기준으로 구 동독에는 12만명~15만명의 근로자들이 외국인소유기업(이하 외국기업)에서 근무하였으며, 외국기업의 수는 3,300~4,000개로 추정되었다. 이것은 당시 구 동독 전체 고용자수 520만명의 2% 수준이었다. 외국기업들은 주로 제조업부문에 집중되었다.<sup>16</sup> 구 동독의 제조업부문 종사자 가운데 외국기업 종사자의 비율은 1997년 7~10%, 매출액의 비율은 11~16%를 차지하였다.<sup>17</sup> 구 동독에 투자한 외국기업들은 제조업 가운데에서도 주로 자본집약적 업종에 투자하였다. 구 동독에 투자한 외국기업들은 주로 유럽연합(EU)회원국의 기업들이었다.

<sup>15</sup> 예를 들면 노천탄광이나 갈탄광의 재개발 노-하우(know-how)는 동유럽에서 활용기회를 가질 수 있다. 통일부, 『독일통일백서』 (서울: 통일부, 2002), p. 17.

<sup>16</sup> Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung, *Wochenbericht des DIW*, p. 924.

<sup>17</sup> 이것은 구 서독의 종사자비율 15%, 매출액 비율 25%보다는 현저히 낮은 수준으로서 외국인직접투자의 수준이 구 서독에서의 그것보다 낮음을 의미한다. 1991년부터 1998년 사이에 구 동독의 공업부문 누적투자액 가운데 외국인직접투자가 차지한 비율은 15% 수준이었다. FDI가 가장 최고조에 도달했던 시점은 1996년이었으며, 그 이후 점차 감소하는 추세를 나타내었다. 통일 초기에 추진된 구 동독 기업의 민영화는 외국투자의 유입에 결정적인 역할을 하였는데, 1998년 기준으로 외국기업의 3/4이상이 민영화된 기업들이었다. 이상준, 『북한의 공업지역개발을 위한 국제협력방안 연구』 (경기도: 국토연구원, 2004), p. 52.

&lt;표 III-2&gt; 구 동독 공업부문의 지역별 외국기업 투자분포

구 분	합계	북부지역			남부지역	
		멕켄부르크-튀포먼	브란덴부르크	작센-안할트	작센	튀링엔
기업체수(개)	282	22	49	42	105	64
고용자수(천명)	36	3	6	7	10	10
매출액(십억 마르크)	22.9	1.4	1.8	2.6	4.3	4.3

자료: Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung, *Wochenbericht des DIW 50/99* (Berlin, 1999), p. 927.

구 동독에 투자한 구 서독기업들과 외국기업들은 투자목적에 있어서 다소 차이를 보이는데, 외국기업들은 독일 내수시장보다는 주로 해외를 주요 시장으로 해서 매출을 올리고 있는 것으로 나타났다. 외국기업들은 동유럽의 수출시장 확대를 위한 거점으로서 구 동독내 투자기업을 활용하고 있는 것이다.<sup>18</sup> 구 동독내에서 투자액, 고용자수, 매출액측면에서 외국인들의 투자가 주로 이루어졌던 지역은 전통적인 공업지역인 작센(Sachsen)주와 튀링엔(Thuringen) 등 남부지역 연방주들이었다.

## 2. 체제전환과 세계화의 지역적 영향

### 가. 구 동독 인구 및 경제지표의 변화

체제전환과 세계화의 지역적 영향을 살펴보기에 앞서 우리가 주목해야 할 부분은 구 동서독간의 인구이동과 거시경제지표이다. 이러한 거시지표의 변화 속에서 지역적 변화를 해석할 필요가 있기 때문이다. 통일 이후 구 동독에서는 기업정비와 민영화과정에서 야기된 일자리감소와 통일 이후의 현실에 대한 실망 등으로 인해 구 동독 주민들의 이주가 나타났다.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> 구 동독에 투자한 미국 등 비 유럽국가 기업들은 유럽시장 진출의 거점 확보를 도모하였던 것이다. 독일경제연구소(DIW)의 설문조사 결과 구 동독은 외국기업들에게 있어서 다음과 같은 세 가지 측면에서 투자매력을 갖고 있는 것으로 나타났다. ①독일 및 서유럽 시장 진출의 직접적인 창구, ②독일연방정부차원의 투자지원을 통한 적은 자본비용(GA지원의 15%가 외국기업에 유입), ③우수한 노동력의 잠재력과 상대적으로 낮은 임금비용. 이상준, 『북한의 공업지역개발을 위한 국제협력방안 연구』, p. 54.

1990년부터 2002년 사이에 구 동독에서는 약 264만명이 타 지역으로 이주해 갔고, 전입인구를 감안한 인구이동의 순 감소는 106만명이었다(<표 III-3> 참조).<sup>20</sup> 이것은 통일 당시 구 동독인구 1,661만 4,000명의 6%에 이르는 규모이다.

<표 III-3> 구 동독의 인구전출입 변화(1990~2002)

(단위: 명)

년 도	전 입	전 출	전입 - 전출
1990	36,217	395,343	-359,126
1991	80,267	249,743	-169,476
1992	111,345	199,170	-87,825
1993	119,100	172,386	-53,286
1994	135,774	163,034	-27,260
1995	143,063	168,336	-25,273
1996	151,973	166,077	-14,034
1997	157,348	167,789	-10,441
1998	151,750	182,478	-30,728
1999	151,943	195,530	-43,587
2000	153,179	214,456	-61,277
2001	94,281	192,004	-97,723
2002	95,876	176,700	-80,824
1990~2002	1,582,116	2,643,046	-1,060,930

자료: Silke Weidner, *Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen - Leitfaden zur Erfassung dieses veränderten Entwicklungsmodus von Stadt und zum Umgang damit in der Stadtentwicklungsplanung* (Leipzig, 2004), p. 37.

인구 2만명 이상의 구 동독 도시들은 1989년부터 2000년 사이에 총 86만 4,000명의 인구감소를 나타내었는데, 구 동독 인구감소의 대부분은 이처럼 도시지역에서 발생한 것이다. 통일 이후 13년이 지난 2003년 기준으로 구 동독의 1인당 생산액은 구 서독의 67.1%에 머물고 있으며, 구 동독의 실업률은 구 서

<sup>19</sup> 이와 더불어서 불투명한 사회여건에 기인한 ‘출산거부’(Geburtenstreik)도 인구감소의 원인이 되었다.

<sup>20</sup> 1991년부터 2002년 사이에 서독지역은 인구가 350만명 증가한 반면에 동독지역은 100만명이 감소하였다.



독의 2배가 넘는 18.5%에 이르렀다. 이것은 구 동독의 경제가 체제전환과 세계화라는 과정 속에 아직도 정상궤도에 올라서지 못하고 있음을 단적으로 보여주고 있다.<sup>21</sup>

<표 III-4> 구 동서독의 경제지표 비교

구 분	구 동독	구 서독	구 서독대비 구 동독의 비율(%)
인구(2003·백만명)	16.9	65.6	(전국인구대비) 20.5
1인당 국내생산액 (2003·유로)	18,580	27,671	67.1
1인당 연구개발투자 (2001·유로)	250	478	52.0
노동자 1인당 생산성(2003)	-	-	74.6
실업률(2003·%)	18.5	8.4	
가구당월소비지출 (2001·유로)	1,551	2,046	75.8

자료: Raj Kollmorgen, *Ostdeutschland-Beobachtungen einer Uebergangs-und Teilgesellschaft* (Wiesbaden, 2005), p. 258.

### 나. 체제전환과 세계화의 지역적 영향

제2장에서 언급된 바와 같이 체제전환과 세계화는 기존의 지역구조를 새롭게 재편하면서 이른바 ‘승자지역’과 ‘패자지역’의 차이를 뚜렷하게 만든다. 구 동독의 경우 체제전환과 세계화에 따른 지역적 영향은 ‘지역격차’의 심화로 요약할 수 있다. 이것은 다시 대도시의 성장집중, 산업과 혁신기능의 공간적 집중 그리고 북부지역과 타 지역의 지역격차 심화 등으로 설명할 수 있다.

<sup>21</sup> 구 동독의 경제는 통일직후부터 1996년까지 급격한 성장을 하였다. 독일전체에서 구 동독이 차지하는 국내총생산의 비율이 1991년부터 1996년 사이에 12.5%에서 15.5%로 3% 포인트 증가하였다. 그러나 1996년 이후에는 오히려 감소추세를 보이고 있다. 1인당 국내총생산액의 경우 동서독간의 격차는 1991년부터 1996년 사이에 서독의 56%에서 72%로 증가하였다. 그러나 1996년 이후에는 정체를 보였다.

### (1) 대도시의 성장집중

2003년 기준으로 구 동독 전체 인구의 79.7%가 도시지역에 거주하고 있는데, 이것은 구 서독의 74.9%보다 다소 높으며, 대도시<sup>22</sup> 거주비율도 35.5%로 구 서독의 26.2%보다 높다. 주목할 부분은 고용비율인데, 구 동독 대도시의 고용비율은 41.8%로 중도시의 28.3%보다 월등히 높다. 반면에 구 서독에서는 중도시의 고용비율이 대도시보다 높다. 이러한 결과는 체제전환과 세계화가 구 동독에서 대도시의 성장집중을 가져왔음을 의미한다. 구 서독의 경우에는 ‘사회적 시장경제’(soziale Marktwirtschaft)하에서 비교적 균형적으로 도시들이 발전한 데 비해, 구 동독에서는 체제전환과 세계화 과정에서 시장경제의 논리가 공간적으로 보다 강하게 관철되고 있음을 알 수 있다. 격변기에 인구와 자본은 상대적으로 고용기회가 많고 높은 수익을 창출할 수 있는 지역으로 집중된 것이다.

<표 III-5> 구 동서독의 도시체계

구 분	구 서독			구 동독			독일전체		
	지자체수 (개)	인구 비율(%)	고용 비율(%)	지자체수 (개)	인구 비율(%)	고용 비율(%)	지자체수 (개)	인구 비율(%)	고용 비율(%)
대도시	56	26.2	37.4	13	35.5	41.8	69	28.1	38.3
중도시	725	37.1	39.4	154	23.9	28.3	879	34.4	37.3
소도시	621	11.6	8.5	447	20.3	16.3	1068	13.4	10.0
대규모 농촌지역	910	16.6	9.9	112	6.7	4.6	1,022	14.5	8.8
소규모 농촌지역	1,271	8.5	4.7	479	13.6	9.0	1,750	9.6	5.6
합계	3,583	100	100	1,205	100	100	4,788	100	100

주: 독일에서 도시의 분류는 중심성, 인구수, 도시법부여 여부 등을 기준으로 하고 있음.

일반적으로 대都市는 인구 30만명 이상, 중都市는 인구 5만명~30만명(이것은 다시 인구 5만명~10만명, 10만명~30만명으로 구분될 수 있음), 소都市는 인구 5만명 미만, 대규모 농촌 지역은 인구 7,500명 이상, 소규모 농촌지역은 7,500명 미만으로 분류

자료: Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Wohnungswesen, *Nachhaltige Stadtentwicklung- ein Gemeinschaftswerk* (Bonn, 2004), pp. 1~4.

<sup>22</sup> 구 동독의 대표적인 대도시로서는 인구 340만명의 베를린, 50만명의 라이프찌히, 48만명의 드레스덴 등이 있다.

대도시지역과 나머지 지역간의 격차는 경제력 지표와 인프라 지표 등을 통해서도 비교할 수 있다. 지역내 민간투자자와 조세수입은 밀접한 연관관계가 있기 때문에 지방자치단체의 조세수입은 지역의 경제력을 간접적으로 보여주는 지표가 될 수 있다. 구 동서독 지자체간의 조세관련 지표를 비교해 본 결과, 구 동독의 대도시와 기타 도시지역간 실질납세능력의 격차는 30%포인트로 구 서독의 23%포인트 보다 큰 것으로 나타났다. 이것은 구 동독에서 경제력의 대도시 집중이 구 서독보다 뚜렷하게 나타나고 있음을 잘 보여주고 있다.

<표 III-6> 구 동서독 지자체의 수입 비교

구 분		실질납세능력	근로소득세	요금 및 기타수입
구 서독	전체	286(100)	310	269
	대도시지역	320(112)	340	293
	도시지역	255(89)	281	233
	농촌지역	225(79)	264	276
구 동독	전체	142(100)	117	181
	대도시지역	165(116)	161	185
	도시지역	122(86)	80	171
	농촌지역	122(86)	73	193
독 일 전 체		256	270	253
구 동독(구서독=100)		50	38	67

주: 단위는 주민 1인당 유로

자료: Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung, *Regionalbarometer neuer Laender, Fuenfter zusammenfassender Bericht* (Bonn: Selbstverlag des Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung, 2004), p. 43.

인프라부문에 있어서도 구 동독 대도시와 기타 지역간 차이가 구 서독의 경우보다 뚜렷하게 나타났다(<표 III-7>참조). 이것 역시 대도시의 경제력 집중 원인 가운데 하나로 해석할 수 있다. 인구와 고용, 납세능력, 인프라측면에서 나타난 이러한 결과는 구 동독내에서 체제전환과 세계화의 실익을 주로 대도시지역이 차지하고 있음을 보여주고 있다.

&lt;표 III-7&gt; 구 동서독의 인프라 비교

구 분		접근성(도시)	접근성(물류)	인 력	의 료	주 거
구 서독	전 체	95(100)	47	2.3	1.6	40.5
	대도시지역	76(80)	38	2.6	1.6	39.2
	도시화지역	99(104)	48	2.2	1.5	41.6
	농촌지역	120(126)	60	0.9	1.5	43.4
구 동독	전 체	112(100)	66	2.2	1.5	37.0
	대도시지역	90(80)	55	3.0	1.7	37.3
	도시화지역	110(98)	59	1.9	1.4	36.8
	농촌지역	132(118)	84	0.7	1.3	36.4
독 일		99	52	2.3	1.6	39.8

주: 접근성(도시): 3개의 대도시권까지의 도달시간(분; 2000)

접근성(물류): 화물 물류터미널까지의 도달시간(분; 2000)

인력: 주민 100인당 대학생수(인; 2001)

의료: 주민 1000인당 의사수(인; 2001)

주거: 주민1인당 주거면적(m<sup>2</sup>; 2001)

자료: Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung, *Regionalbarometer neuer Laender. Fuenfter zusammenfassender Bericht*, p. 78.

## (2) 산업과 혁신기능의 공간적 집중

통일 이후 체제전환이 진행되고 산업구조가 재편되면서 구 동독에서는 성장 잠재력이 높은 곳으로 투자나 인적자원의 집중현상이 발생하였다. 이것은 독일 연방노동청과 할레경제연구소(IWH)의 지니계수(Gini-coefficient) 분석을 통해서 검증되었다. 주요 광공업 가운데 철광석, 담배, 재생, 에너지공급, 용수공급 부문과 비제조업 가운데 부동산, 자동차임대, 연구개발부문의 지니계수를 산출한 결과, 구 동독의 지니계수가 구 서독보다 높게 나타났다. 이것은 구 서독에 비해 구 동독 산업의 공간적 집중도가 높다는 것을 의미한다.

&lt;표 III-8&gt; 구 동서독의 광공업 및 제조업관련서비스업의 공간적 집중도

구 분	업 종	구 서독	구 동독
광 공 업	철광채취	0.21	0.23
	담배제조	0.03	0.06
	재생	0.10	0.27
	에너지공급	0.80	0.88
	용수공급	0.10	0.24
제조업관련서비스	토지 및 주택	0.76	1.47
	자동차 및 기계임대	0.23	0.25
	연구개발	0.47	0.59

주: 지니계수가 0에 가까울수록 공간적으로 균형 있게 분포한다는 것을 의미하고 1에 가까울수록 특정지역에 대한 집중도가 높다는 것을 의미. 2001년 6월 30일 기준.

자료: Kronthaler Franz, "Branchenschwerpunkte in ostdeutschen Regionen: Stark raemlich konzentriert," *Wirtschaft im Wandel* (16/2004), p. 461.

최근 지역성장의 잠재력을 평가하는 기준으로서 인력의 질과 연구개발 기능의 집중도와 같은 비물리적 요인들이 중시되고 있다. 할레경제연구소의 조사에 따르면, 구 동독내에서 경제의 혁신(innovation)경쟁력이 가장 높은 지역은 베를린(Berlin)과 드레스덴(Dresden)<sup>23</sup>으로 나타났다. 80개의 혁신지수항목 가운데 절반 이상이 베를린과 드레스덴 주변지역에 집중되어 있는 것으로 나타났다.<sup>24</sup>

반면에 북부지역인 메켄부르크-휘포먼(Mecklenburg-Vorpommern), 브란덴부르크(Brandenburg)의 북부지역 등 일부지역은 혁신경쟁력이 있는 요소가 전혀 없는 것으로 나타났다. <표 III-9>에 나타난 바와 같이 혁신경쟁력지표 가운데 하나인 특허출원 건수에 있어서 베를린과 드레스덴은 타 지역보다 월등히 많은 출원건수를 보이고 있다.

<sup>23</sup> 미국의 반도체생산회사 AMD는 드레스덴에 25억달러 규모의 신규투자자와 420개의 일자리 창출 계획을 발표하였다. *Sueddeutsche Zeitung*, 2006.5.30.

<sup>24</sup> 이러한 결과는 베를린에 주요 기업들의 본사 및 지사 그리고 대학과 연구소들이 집중되어 있는 것과 연관되어 있다. Peter Franz, "Innovative Kompetenzen Ostdeutschlands in den Raeumen Berlin und Dresden am staerksten ausgepraegt," *Wirtschaft im Wandel*, 1/2005(2005.1.26), p. 25.

&lt;표 III-9&gt; 구 동독내 주요 기술영역의 특허출원 지역

기술영역	특허출원신고		주요 출원 지역 (상위 3위 이내 지역)
	구 동독 전체 (건)	독일전체에서 차지하는 비율(%)	
측량, 광학	2042	13.3	Berlin(717), Ostthuringen(323), Oberes Elbtal(218)
전기기술	2172	11.8	Berlin(1150), Oberes Elbtal(277), Ostthuringen(104)
무기화학	652	16.4	Berlin(122), Oberes Elbtal(87), Ostthuringen(52)
건강, 위락	1021	11.0	Berlin(435), Ostthuringen(109), West Sachsen(60)
화차, 조선, 항공기	978	4.9	Berlin(350), Berlausitz(61), Magdeburg(55)
일반기계	585	4.6	Berlin(1150), Oberes Elbtal(277), Chemnitz-Erzgebirge(54)

주: 1. 1995년부터 2000년까지의 특허출원건수 기준

2. 오버레스 엘브탈(Oberes Elbtal)은 드레스덴과 그 주변지역을 포괄하는 공간지역 (Raumprdnungsregion; ROR)을 지칭

자료: Peter Franz, "Innovative Kompetenzen Ostdeutschlands in den Raeumen Berlin und Dresden am staerksten ausgepraegt," p. 28.

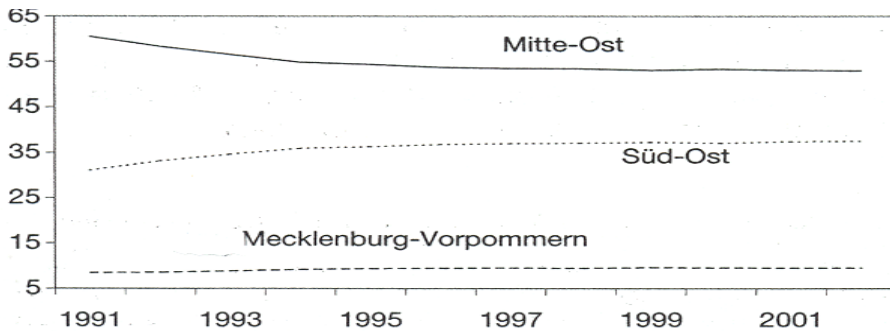
### (3) 북부지역과 타 지역간의 격차 심화

구 동독은 지리공간적으로 북부지역(Mecklenburg-Vorpommern), 중부지역(Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt), 남부지역(Sachsen, Thuringen)등 세 지역으로 구분할 수 있다. 통일 이후 구 동독의 지역경제는 뚜렷한 남북격차(Sued-Nord Entwicklungsgefaelle)<sup>25</sup>를 나타내고 있다. 세 지역간의 국내총생산 점유율 격차는 1990년대 초반에 약간 감소추세를 보였지만, 1995년 이후에 중부지역의 국내총생산 비중은 약간 감소하였다. 그리고 북부지역은 정체상태

<sup>25</sup> 이 단어는 1960년대 초 서독에서 북부지역에 비해 커다란 경제동력이 남부지역에서 나타나기 시작하면서 등장하였다. 이와 관련한 자세한 설명은 R. Brune and M. Koeppl, "Das Nord-Sued-Gefaelle verstaerkt sich. Zur grossraemigen Wirtschaftsentwicklung in der BRD," *Mitteilungen des Rheinisch-Westfaelischen Instituts fuer Wirtschaftsforschung* (1980), pp. 225~247 참조.

를 보인 반면에 남부지역은 약간 증가하였다. 중부지역의 비중이 약간 감소한 것은 통일 이후 베를린에 대한 서독지역으로부터의 특별지원이 사라졌기 때문으로 판단된다. 남부지역은 공업부문의 투자유치를 위한 연방차원의 경제개발 지원으로 다소 증가한 추세를 보인 반면에 농업이 중심이 되고 있는 북부지역은 연방정부의 지원에도 불구하고 별다른 성장추세를 보이지 못하였다.

<그림 III-2> 북부, 중부, 남부지역별 국내총생산 점유율 비교



주: 세로축은 구 동독내 국내총생산에서 차지하는 비율(%)

Mitte-Ost는 구 동독의 중부지역으로서 베를린, 브란덴부르크, 작센-안할트를 의미

Süd-Ost는 구 동독의 남부지역으로서 작센, 튀링엔을 의미

Mecklenburg-Vorpommern(멕켄부르크-휘포먼)은 북부지역

자료: Konrad Lammers, "Sued-Nord-Gefaelle in West- und Ostdeutschland," *Wirtschaftsdienst*, 2003/11, p. 738.

이러한 구 동독내 지역간 격차는 구 서독에 비해 상대적으로 크게 나타나고 있는데, 2003년 상반기의 전년동기 대비 지역간 국내총생산 변화율을 비교해본 결과 구 서독에 비해 구 동독의 경우 남부지역과 북부지역간 격차가 큰 것으로 나타났다.

&lt;표 III-10&gt; 구 동서독의 지역별 국내총생산 변화 비교(2003/2002)

구 분	변 화 율 (%)
구 서독	-0.1
북서부	-0.1
노르드라인-베스트팔렌	-0.4
중서부	+0.1
바덴-뷰르템베르크	+0.1
바이에른	-0.1
구 동독	-0.1
멕켄부르크-휘포먼(북부지역)	-1.6
중부지역	-0.8
남부지역	+1.2

주: 구 서독의 북서부는 브레멘, 함부르크, 니더작센, 슐레스비히-홀슈타인, 중서부는 헤센, 라인란트-팔츠, 잘란트, 구 동독의 중부지역은 베를린, 브란덴부르크, 작센-안할트, 남부지역은 작센, 튀링겐, 북부지역은 멕켄부르크-휘포먼

자료: Konrad Lammers, "Sued-Nord-Gefaele in West- und Ostdeutschland," p. 739.

통일 이전에 이미 구 동독에서는 남북간의 지역격차가 존재하였지만 이것이 통일 이후 시장에 의해 확대 심화되고 있는 것이다.<sup>26</sup> 전체적으로 볼 때, 체제 전환과 세계화는 구 동독에서 베를린과 드레스덴 등 일부 대도시로의 경제력 집중과 지역격차 심화를 가져왔다고 할 수 있다. 이제 이러한 결과가 북한에게 어떠한 의미를 갖는지를 살펴보도록 한다.

<sup>26</sup> 동독시절에는 남부지역의 과도한 공업집중으로 남북격차가 존재하였다. 벤델린 스투르벨트외, 이상준·최영순·박준엽 옮김, 『통일 후 동독지역의 공간구조 변화』(경기도: 국토개발연구원, 1998), p. 22.



## IV. 북한에 대한 정책적 시사점

### 1. 장기적인 지역균형발전 측면의 시사점

구 동독의 사례는 북한의 장기적인 균형발전측면에서 중요한 시사점을 제공해주고 있다. 향후 북한에서 시장화 등 체제전환이 진행되고 북한이 세계무역기구(WTO)에 가입하는 등 세계화가 시작될 경우 지역적으로도 큰 변화가 예상된다. 동북아의 주요 경제협력국인 한국, 중국, 일본간에 자유무역협정(FTA)이 체결되고 북한도 향후 동북아경제권의 체제에 본격적으로 편입될 경우 지역별로 투자와 발전의 격차가 발생할 가능성이 높다.

이것은 무엇보다도 지역불균형을 심화시킬 가능성이 높다. 현재 북한에서는 평양-남포 등 일부 지역을 제외하고는 인력과 인프라 등 지역발전의 잠재력이 매우 취약한 실정이다. 구 동독의 경우처럼 체제전환이 빠른 속도로 진행될 경우, 석탄과 철강, 화학 등을 중심으로 하는 광공업 지역들과 농업중심 지역들은 인구감소와 경제침체 등이 나타날 가능성이 높다.

<표 IV-1> 체제전환 이후 북한의 지역별 발전 잠재력 전망

지역구분		포함 지역	인구비율(%)	면적비율(%)
지역개발이 활성화 될 것으로 예상되는 지역		황해남북도, 강원도, 평양, 평안남도 일부	47	28
지역침체가 예상되는 지역	중공업 중심지역	평안남북도 일부, 함경남북도 일부	44	38
	농림업 중심지역	자강도, 양강도, 평안북도 일부, 함경남북도 일부	9	34

주: 투자가 집중될 지역은 남한지역과의 지리적 근접성, 양호한 교통기반시설(항만, 고속도로 등), 풍부한 노동력, 경공업 및 서비스산업기반을 갖춘 지역이며, 침체가 예상되는 지역은 중화학공업 지역, 열악한 교통기반시설, 빈약한 노동력, 대규모 협동농장중심의 농림업중심 지역 등이다.

자료: 이상준, “개혁·개방에 따른 북한의 지역변화 전망,” 『통일정책연구』, 제9권 1호 (2000), p. 151.

국토연구원이 2005년 북한전문가를 대상으로 실시한 설문조사 결과 북한내에서 개성공단을 제외한 투자 우선지역으로서 평양(23.8%), 남포(16.4%), 신의

주(9.0%)의 선호도가 높게 나타났다.<sup>27</sup> 이들 도시들은 모두 서해안축상에 위치한 도시라는 특징이 있으며, 이것은 북한 동부지역에 비해 서부지역으로 투자와 개발이 집중될 가능성이 높음을 의미하고 있다. 구 동독에서 남북간 격차가 고착화되었다면, 북한의 경우에는 평안도와 황해도를 중심으로 한 서부지역과 함경도와 강원도를 중심으로 한 동부지역간 격차가 발생할 가능성이 있다.

물론 북한의 동부지역에서도 원산과 나선(나진·선봉)은 체제전환과 세계화가 진행될 경우 일본, 중국, 러시아와의 경제협력측면에서 발전 잠재력이 높은 도시들이다. 구 동독의 남부지역에 위치한 작센주가 구 서독의 바이에른(Bayern) 주나 체코(Czech) 등과의 지리적 인접성으로 외국인투자유치에 유리했던 것처럼 이들 도시들도 지경학적 잠재력을 잘 활용할 경우 성장가능성이 있다.

향후 지역적 측면에서 가장 커다란 정책적 과제는 평양-남포지역으로의 과도한 집중 문제가 될 것이다. 구 동독의 경우에는 중부지역의 베를린외에 남부의 드레스덴이나 라이프찌히와 같은 대도시가 존재하였지만, 북한의 경우에는 인력과 인프라를 확보하고 있는 평양-남포지역외에 뚜렷한 대안지역이 사실상 없기 때문이다. 따라서 특정지역의 투자집중과 지역간 격차에 대한 정책적 대안 마련이 중요한 의미를 갖게 된다.

## 2. 지역변화에 대한 정책적 대응측면의 시사점

시장경제체제하에서 지역격차는 불가피한 현상 가운데 하나이기도 하다. 시장의 완전경쟁체제 구축이 현실적으로 불가능하듯이 완벽한 지역균형개발 역시 이론적으로나 가능한 일이다. 이것은 오랜 기간 동안 균형발전을 추구해왔던 유럽국가들의 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 유럽통합 이후 회원국간의 경제력 격차는 외형적으로 감소하는 대신에 개별 국가의 국지적 지역격차는 오히려 확대되는 추세도 나타나고 있다.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> 이상준외, 『북한의 국토개발 및 관리실태에 관한 조사연구』 (경기도: 국토연구원, 2005), p. 299.

<sup>28</sup> 독일연방건설청(BBR)의 내부 자료에 따르면, 유럽통합 이후 국내의 지역간 격차가 증가한다는 결과가 나타났다. 세계화가 일국내에서 지역적 차이를 확대시킨다는 것이다. 유럽연합내에서 통화통합 등을 통해 국가간 격차가 외형적으로는 줄어들었지만, 투자와 교역의 자유화과정에서 국내 지역간 투자유치 경쟁의 심화로 지역간 경제력의 격차가 심화될 수밖에 없는 것이다.

결국 지역불균형의 존재 그 자체가 문제라기보다는 불균형의 수준이 문제라고 할 수 있다. 사회통합을 저해하지 않는 수준의 불균형이라면 정책적 관리가 가능하겠지만, 사회통합을 위협하는 수준의 극심한 불균형이라면 심각한 문제가 될 것이다. 구 동독의 경우에는 정책적 관리가 가능한 수준의 불균형이기 때문에 그 심각성이 크지는 않다고 할 수 있을 것이다.

그러나 향후 북한의 경우에도 지역간 격차와 불균형이 정책적 관리가 가능한 수준에 그칠 것인지는 불확실하다. 독일연방정부는 통일직후인 1991년부터 1995년까지 연방예산의 20~25%를 매년 동독지역으로 재정이전(Finanztransfer)하였다. 통일 이후 10여년 동안 구 서독으로부터 1조 유로(1,200조원)라는 천문학적 자금이 구 동독 개발을 위해 순이전되었다. 이러한 대규모 재정이전이 있었기에 현재의 구 동독내 지역불균형 문제가 그나마 정책적으로 관리될 수 있는 수준에 있었던 것이다.

향후 북한의 체제전환과정에서 소요될 사회경제적 비용을 어느 정도 순조롭게 조달해낼 수 있는가에 따라 북한의 지역불균형 문제의 규모와 성격이 결정될 가능성이 높다. 안정적이면서도 효율적으로 북한주민들의 지역정착을 유도해 낼 수 있는 정책을 개발하고 추진할 수 있는지의 여부가 핵심적 과제인 것이다.

## V. 결론

독일연방정부는 통일 이후 구 동독을 포함한 독일의 전 지역에서 균형 있는 삶의 조건을 창출하기 위해 여러 가지 공공정책을 추진하였다. 특히 구 동독에 안정적인 거주여건을 만들어내기 위해 일자리와 주거 등 여러 부문에서 대규모 공공투자와 지원을 시행하였다. 이러한 정책추진의 결과 연방정부는 구 동독의 인프라 개선 등 적지 않은 성과를 거두기도 하였다. 그러나 여전히 구 동독은 구 서독에 비해 일자리와 거주여건 측면에서 취약한 상태이며, 구 동독내에서도 북부지역과 기타 지역간 격차 그리고 베를린 등 일부 대도시와 기타 지역간 격차가 뚜렷하게 나타나고 있다. 이와 비슷한 문제는 중국이나 체코, 헝가리 등 중·동부유럽국가들에서도 나타나고 있다. 구 동독의 경우에는 연방정부의 강력한 정책적 개입과 지원으로 지역불균형의 문제가 심각한 사회문제로 확대되지

는 않고 있다고 할 수 있다.

엄밀하게 말해서 통일 이후 구 동독에서 체제전환과 세계화의 긍정적 효과를 가장 많이 흡수한 도시는 베를린이 유일하다고 할 수 있다. 그나마 베를린은 수도이전이라는 특수한 요인이 추가되어 지역성장의 여건이 매우 유리했다고 할 수 있다. 베를린을 제외할 경우에는 남부지역의 드레스덴과 라이프찌히 정도가 체제전환과 세계화의 ‘승자’(winner)라고 할 수 있을 것이다. 이러한 구 동독의 경험이 북한에 주는 가장 커다란 교훈은 지역균형개발을 위한 정밀한 정책수립의 필요성이다.

열악한 북한경제의 현실과 투자의 시급성 등을 고려할 때, 균형개발이라는 과제는 북한개발 과정에서 상대적으로 소홀히 다루어질 가능성도 있다. 그러나 북한의 지역균형발전은 북한만의 과제가 아니다. 이것은 우리에게도 매우 중요한 의미를 갖는다. 향후 남북간의 경제통합 과정에서 북한에서 균형발전이 이루어지지 못할 경우 북한 주민들 가운데 상당수가 남한으로 유입될 가능성이 있기 때문이다. 통일 이후 구 동독의 순 인구감소는 통일 당시 인구의 6%에 불과하였다. 이것은 구 동독에 대한 대규모 투자와 지원이 있었기에 가능했다. 우리의 경우 북한 주민들이 체제전환과 세계화과정에서 자신들의 지역에서 경제재건의 중심으로서 역할을 할 수 있도록 유도하는 정밀한 전략을 수립하는 노력이 매우 중요할 것이다.

본 연구에서는 시장화, 사유화, 세계화라는 여건변화와 지역변화간의 인과관계를 포괄적 수준에서 검토하는 한계를 벗어나지 못했다. 여건변화 인자들의 영향을 보다 세밀하게 분석해 낼 때, 보다 정밀한 정책대안이 제시될 수 있을 것이다. 이것 역시 남겨진 연구과제 가운데 하나이다.

■ 접수: 4월 29일 / ■ 심사: 5월 11일 / ■ 채택: 6월 8일



# 중국 개혁·개방초기 내부자본축적기반 구축 연구

이 창 렬\*

I. 서론

II. 중국의 자본축적 개관

III. 중국의 부분별 자본축적 분석

IV. 중국의 경험이 북한경제에 주는 시사

---

## Abstract

---

### Study on the China's Domestic Capital Accumulation Process in the Early Stage of Economic Reform

It is assumed that through analyzing the domestic capital formation mechanism in China, DPRK can find ways to get out of Ragnar Nurkse's 'a vicious circle of poverty' and achieve the long-term rapid economic growth. The main role of the overseas capital in China in respect of the capital accumulation was to make up the insufficiency of the domestic capital. As a whole, the overseas capital played positive role to the Chinese capital formation. But without establishing sustainable domestic capital accumulation process, overseas capital alone could not lead economic growth.

In this paper the experiences of China's domestic capital accumulation are addressed from the view of social aspects and circular aspects of capital accumulation. As a new source of capital, the success of economic reform in the rural areas in early 1980s had saved the capital that might had been used to solve the food shortage, thus contributed a great deal to the state capital accumulation. Since the mid 1980s, farmer's income is gradually transformed into the main capital resources to 'the village and township enterprises,' and the dominant position of 'the village and township enterprises' replaced agricultural sector in

strengthening domestic capital accumulation. However, the development of 'the village and township enterprises' began to slow down since mid of 1990s because it had weakness in the property ownership and government still interfered in the management of enterprise. In mid of 1990s the private enterprise achieved enormous development on the market based rule and contract system, and emerged as a new leading sector.

On the other hand, the state-owned economic sector gradually lost the privilege of state's support based on state budget. But handing over a lot of state's control power to the local government and private sector, the state had experienced serious financial shortage, thus it had used its control over the banking system, making the state-owned bank's loans as 'the second budget' to back up state-owned enterprise's investment. As a source of state capital, government had used tax, bank loan and issuance of bank notes.

As a whole, by studying the changes of leading sector in the domestic accumulation of china, DPRK could find ways to overcome long-lasting capital deficiencies without changing socialist regime.

**Keywords:** capital accumulation, economic reform

---

\* 통일부 통일교육원 교육총괄팀장

## I. 서론

### 1. 연구의의

북한당국은 2002년 7월 경제관리개선조치, 2003년 개성공업지구 설치 등 각종 경제개혁을 지속적으로 추진하고 있다. 그러나 북한경제가 지난 계획경제의 결점 때문에 여전히 외부의 지원이 없이 경제성장을 달성하기는 어려울 것으로 판단되고 있다. 북한경제체제의 근본적 경제개혁조치가 없는 상태에서 현재 북한경제에 관한 많은 연구들은 개별 경제개선조치의 평가와 장마당, 변경무역 등 자연발생적으로 일어나는 경제현상의 의미 분석에 중점을 두고 있다. 이 논문은 다소 시각을 달리하여 북한이 외부의 지원을 받더라도 내부적으로 건전한 자본축적시스템이 구축되지 않는 한 경제회복이 어렵다는 시각에서 출발하였다. 그리고 북한 내부의 기존 자본축적시스템을 개선하는 조치가 있다면 외부의 지원이 제한되더라도 경제성장의 길로 들어설 수 있다는 관점에서 분석을 전개하였다. 북한내부의 자본동원과 사용방식의 개선이 외부지원을 확보하는 것보다 더 시급하다는 점을 중국의 실제 경험을 바탕으로 설명하였다.

자본을 분석대상으로 한 것은 경제성장을 좌우하는 생산요소인 토지, 노동, 자본, 기술 중에서 북한경제의 경우 자본이 매우 중요하기 때문이다. 북한의 경우 토지와 노동은 상대적으로 풍부하며 기술 또한 지금의 낮은 경제발전단계에서는 장애요소가 되지 못하고 자본의 부족이 가장 문제가 된다. 북한은 원시자본축적 과정을 거치지 못한 상태에서 지속적으로 사회주의 형제국이나 서방세계 등으로부터 자본을 도입하여 자본부족을 해소해왔다. 그러나 이러한 외부세계의 자본유입에도 불구하고 1970년대 중반이후 지속적으로 쇠퇴하다가 1990년대 이후 사회주의 형제국의 원조가 없어지면서 결정적으로 경제난에 봉착하게 되었다. 이는 아무리 외부자본을 동원하더라도 내부적으로 확대재생산이 이루어지는 자본순환구조가 마련되지 않는 한 경제성장을 기대할 수 없다는 점을 생생히 보여준다. 중국이 개혁·개방초기에 어떠한 과정을 거쳐 계획경제하에서 무너진 국내자본축적시스템을 복구하고 발전시켜 나갔는지를 분석하는 것은 이런 점에서 북한경제에 많은 시사점을 준다고 하겠다.

우선 분석에 앞서 두가지 고려사항이 있다. 첫째, 개혁·개방당시의 중국과 현재의 북한의 경제기반의 차이가 가져오는 분석결과의 타당성 문제이다. 이와

관련하여서는 중국사례중 활용가능한 부분과 양국간 국가규모, 산업구조, 부존 자원 등의 차이로 인해 북한이 독특하게 고려해야 할 점을 결론부문에서 정리하였다. 둘째, 중국의 개혁·개방 초기의 경제상황에 대한 통계자료 부족의 문제이다. 이를 해결하기 위해 부분적인 경제통계에 기초하여 연구한 중국국내 학술논문과 경제정책에 참여한 전문가의 견해를 활용하였고 가능한 한 중국정부 자료와 신뢰성 있는 연구소와 출판사에서 나온 자료를 이용하였다.

## 2. 연구방식

이 글에서 분석하는 중국의 자본축적과정과 관련하여 먼저 자본의 대표적인 두가지 속성을 고려하였다. 첫째, 자본은 그 활용과정에서 가치가 증가하는 속성이 있다. 자본은 일반화폐와 달리 일단 투입되면 무단히 가치가 증가하는 확대재생산이 가능하다. 이로 인해 자본을 동태적 순환측면에서 연구하는 것이 필요하며, 구체적으로는 저축 - 투자 - 생산 - 배분의 과정으로 나타난다. 둘째, 자본은 사회성을 지니고 있다. 사회적으로 자본이 어떠한 계층에 주로 소유되고 어떠한 계층이 주로 활용하는 가는 정치경제적으로 중요한 의미를 지닌다. 그러므로 자본의 소유와 사용 주체의 각도에서 자본축적시스템의 형성과 발전을 분석함으로써 다양한 사회적 의미의 도출과 함께 경제개혁과정에서 생기는 갈등을 사전에 대비할 수도 있다.

실제로 이러한 관점에서의 분석의 유용성은 중국의 개혁·개방이후 자본축적과정에서 확인될 수 있다. 중국은 개혁·개방이래 경제의 총자본규모의 증가와 동시에 자본주체에서도 큰 변화가 있었기 때문이다. 대표적으로 개혁·개방이후 국유경제가 총자본투자규모에서 차지하는 비중은 1980년의 82%에서 1996년에는 54%로 내려갔다. 향진기업으로 대변되는 집체경제는 5%에서 16%로 증가하였으며, 개인영업과 사영기업등 민영경제는 13%에서 29%로 증가하였다. 이러한 자본주체간의 영역 축소와 확대과정은 개혁·개방에 대한 사회적 갈등의 과정 또한 그대로 담고 있다. 이 글에서는 우선적으로 자본주체의 각도에서 농업부분, 비국유부분, 국유부분의 3가지 부분을 기준으로 자본축적과정을 분석하되, 자본의 동태성 측면에서 저축 - 투자 - 생산 - 배분의 순환과정을 보충하였다.<sup>1</sup>



## II. 중국의 자본축적 개관

중국이 건국 이래 경제성장과 자본축적을 추구한 경제시스템은 두 가지로 대별된다. 1978년의 개혁·개방조치를 기준으로 이전의 계획경제모형이 시장경제 모형으로 점차 전환하게 된다. 특히 1992년 이후 사회주의 시장경제가 공식화 된 이후에는 시장경제모형이 주도적인 역할을 하게 된다. 자본축적시스템을 양 시기로 나누어 살펴본다.

### 1. 건국 이후 1978년까지의 자본축적

중앙집중계획경제를 실시하였던 이 시기에 중국의 자본축적은 국가의 재정에 의하여 진행되었다. 그리고 <표 II-1>에서와 같이 3가지 특징을 가진 시기로 나누어진다.

첫째는 자본축적율이 정상적인 연도로 제1차 경제계획기간과 1963~65년의 경제조정기간이다. 이 두 시기에 중국경제는 생산이 비교적 균형적이면서 빠르게 발전하였으며 물가도 안정되어 국민생활의 개선이 많이 이루어졌다. 둘째는 1958~60년의 대약진 기간과 1970~78년 사이의 두 기간으로 자본축적율은 가장 높았지만 심각한 산업불균형이라는 부작용이 초래한 시기였다. 이는 국가가 중점 육성하는 기초산업 건설에 과다한 투자를 하고 경제전체의 균형조절은 소홀히 하였기 때문이다. 셋째는 1962~63년 사이와 1967~69년 사이의 두기간이다. 1962~63년 기간에 자본축적이 낮게 나타나는 이유는 대약진 운동이 국민경제의 균형 발전을 파괴하여 자본잠식이 되었기 때문이다. 1967~69년 사이는 문화대혁명이 초래한 생산정체가 자본축적에 심각한 영향을 주었다.

이러한 개혁·개방이전의 중국자본축적은 전체적으로 두가지 특징을 보인다. 우선 높은 자본축적과 낮은 소비수준을 지향하는 경제운동을 하였으며 시간이 가면서 자본축적을 더 강화하였다. 다음으로는 자본축적의 기복이 심하였다.

<sup>1</sup> 국유경제부분은 국가기관중 국유경제를 관리하는 부문, 즉 국무원소속의 재정부, 국유은행, 물자 및 상업과 대외무역부문, 노동인사부문, 과학기술부문, 내지는 공업 상업 금융업 과학기술부문의 국유기업, 사업단위를 포함한다. 농업경제부분은 농촌토지가 집체소유제를 유지하는 상태에서 농민경제와 농업기업을 의미하며, 비국유부분은 이상의 두 부문 합계를 제외한 것으로, 농촌의 향진기업, 도시집체기업, 개인영업, 민영기업, 외국투자자 등을 의미한다. 安東建, “中國經濟改革的結構和未來方向思考,” 『經濟學動態』, 2003年 第11期.

<표 II-1>에서 보듯 국민소득 중 저축 비율이 최고는 1959년의 43.8%였으며 최저는 1962년의 10.4%였다. 전체적으로 비교적 높은 수준으로 유지된 이 시기의 자본축적은 산업별 불균형 발전의 문제에도 불구하고 초기 공업화과정과 국민경제전체의 발전을 촉진하였다고 평가된다.

<표 II-1> 국민소득과 저축의 규모와 구성(1953~78)

(단위 : 억 위안)

연도	국민소득	저축금액	저축율	연도	국민소득	저축금액	저축율
1953	727	168	23.1	1966	1535	470	30.6
1954	765	195	25.5	1967	1428	304	21.3
1955	807	185	22.9	1968	1409	298	21.1
1956	888	217	24.4	1969	1537	357	23.2
1957	935	233	24.9	1970	1876	618	32.9
1958	1117	379	33.9	1971	2008	684	34.1
1959	1274	558	43.8	1972	2052	648	31.6
1960	1264	501	39.6	1973	2252	741	32.9
1961	1013	195	19.2	1974	2291	741	32.3
1962	948	99	10.4	1975	2451	830	33.9
1963	1047	183	17.5	1976	2424	748	30.9
1964	1184	263	22.2	1977	2573	832	32.3
1965	1347	365	27.1	1978	2975	1087	36.5

자료: 顧建國, 『資金積累論』(經濟科學出版社, 1994), p. 70.

## 2. 개혁·개방 이후 자본축적

개혁·개방이후 중국의 자본축적은 완전히 다른 특색을 띠게 된다. 경제통계도 과거 소련이 만든 물자종합균형표에서 국제적으로 통용되는 국민소득계정체제로 바뀌면서 국가통계국이 매년 공표하던 중국통계연감도 전과 다른 기준으로 작성되었다.

개혁·개방이후에도 중국의 자본축적은 전체적으로 비교적 높은 수준을 유지하였다. 투자율을 보면 1980년대 초에 약간 하락하였으나 후기에는 성장세를 회복하였고 1980년대 말에는 다시 하락하였다가 1992년 이후에는 급속히 상승하였다.

&lt;표 II-2&gt; 개혁·개방이후 고정자산 형성

연도	GDP	전체고정자산 투자금액	투자율1	연도	GDP	전체고정자산 투자금액	투자율1
1978	3624.1			1989	16909.2	4410.4	26.08
1979	4038.2			1990	18547.9	4517.0	24.35
1980	4517.8	910.9	20.16	1991	21617.8	5594.5	25.88
1981	4862.4	961.0	19.76	1992	26638.1	8080.1	30.33
1982	5294.7	1230.4	23.24	1993	34634.4	13072.3	37.74
1983	5934.5	1430.1	24.10	1994	46759.4	17042.1	36.45
1984	7171.0	1832.9	25.56	1995	58478.1	22019.3	34.23
1985	8964.4	2543.2	28.37	1996	67884.6	22974.0	33.75
1986	10202.2	3120.6	30.59	1997	74462.6	24941.1	33.49
1987	11962.5	3791.7	31.70	1998	78345.2	28406.2	36.26
1988	14928.3	4753.8	31.84	1999	82067.5	29854.7	36.38

자료: 『중국통계연감』(2003); 『中國固定資産投資統計數典』(2003).

개혁초기에 20%내외의 수준으로 자본축적이 줄어든 것은 경제체제를 개혁하면서 농민과 노동자 등 민간부분의 소득분배 몫이 늘어나면서 국가전체의 자본축적규모가 줄어들었기 때문이다. 민간부분에서 늘어난 소득분배 몫은 건국 이래 강제로 억제되어 왔던 소비수요를 충족하는데 많이 사용되었다. 1980년대 중반부터 다시 상승한 것은 소비수요가 투자수요의 대대적인 증가로 이어지고 또한 경제체제개혁으로 생산자들의 노동의욕이 높아져 생산효율이 제고되었기 때문이다. 1980년대 말의 일시적 하락은 천안문사태에 의한 개혁후퇴에 의해 초래되었으며 1992년 이후 다시 상승하게 된 것은 등소평이 남순강화 이후 사회주의 시장경제제도를 제도화·공식화한데 기초한다. 개혁·개방 이후 중국의 자본축적에 있어서도 일시적 기복에도 불구하고 지속적으로 높은 수준을 유지하였다고 평가된다.

1978년을 기준으로 구분되는 개혁·개방 전후 양시기의 자본축적이 공통적으로 보이는 특징은 자본축적을 자체가 매우 높았으며, 축적율이 큰 파동을 보이는 경우는 당시의 국내 정치상황 등 경제외적 요인과 밀접하게 연계되어 있다는 점이다. 그러나 높은 축적율이 가져오는 현실적인 의미에 있어서 양기간은

현저한 차이를 보인다. 이는 완전히 다른 경제체제하에서 진행되었기 때문에 생겨나는 것이기도 하다. 즉 1978년 이전의 높은 축적율은 소비를 억제하는 상태에서 진행되었기 때문에 주민생활개선이 매우 완만하였으나, 1978년 개혁·개방 이후에는 높은 자본축적율과 동시에 주민생활수준도 급속히 개선되었다는 점이다. 자본축적방식이 사회복지에 다른 영향을 주고 있음을 알 수 있다.

### Ⅲ. 중국의 부분별 자본축적 분석

#### 1. 농업부문 자본축적기반 형성과 축적 과정

##### 가. 농가수입증가를 통한 잉여자본 형성

###### (1) 농가생산책임제의 시행

개혁·개방 이후 중국의 농업은 농가생산책임제 도입의 성공을 통하여 경제개혁의 시동을 걸게 된다. 이는 세계총경지면적의 7%밖에 되지 않는 경작지로 세계총인구의 22%인 중국국민의 먹는 문제를 해결하였음을 뜻하기도 한다.

농가생산책임제 개혁은 과거의 인민공사제도가 1970년대 말에 이르러 ‘노력에 관계없는 보상제도’로 인해 노동생산성의 제고라는 현실목표를 달성하지 못함으로써 대두되었다. 중국정부는 농가생산책임제의 효과가 인민공사제하의 집단생산보다 효과적이라고 판명되자 공식적으로 인정하게 되고 이후 전국농촌으로 신속하게 퍼져나가게 되어 1984년 말에는 전국 농촌의 모든 생산대대와 98%의 농가가 받아들여지게 되었다.<sup>2</sup>

이러한 농가책임생산제의 추진성과와 관련하여서는 임의부(林毅夫) 북경대학교수의 추산에 의하면 1978~84년 동안 농촌개혁정책이 가져온 농촌의 생산증가에 대한 공헌율 48.64% 중에서 농가책임생산제가 46.89%를 차지하였다고 한

<sup>2</sup> 농가생산책임제는 1978~84년의 짧은 기간에 완성되었다. 당시 토지의 도급기간은 15년으로 규정되었다. 농가는 15년 동안 토지의 사용권과 경영권을 가질 수 있었고 토지의 소유권은 여전히 집단에 속해있었다. 1990년대 이후에는 전국 각지에서 15년의 도급기간이 만료되면서 국가는 다시 그 기간을 연장하여 30년으로 하였다. 1988년에 이르러서는 수정헌법에서 농가생산책임제를 농촌의 기본경영체도로 규정하였고 법률상으로 30년의 토지사용기한을 규정하였다. 蔡昉·林毅夫, 『中國經濟』(中國財政經濟出版社, 2003), p. 125.

다. 1978년부터 1984년까지 중국농업생산통계에서도 1984년 전국주곡생산 총량은 기록적인 40,731만 톤을 달성하여 1978년 대비 33.6%가 증가하였고 연평균 4.95% 증가한 것으로 집계되었다.

## (2) 농산물 수매가격의 상승

농민소득의 증가를 가져온 조치로서 농산물 수매가격의 인상을 들 수 있다. 개혁이후 농민 소득은 1978년의 평균 191.3위안에서 1984년에는 355위안으로 85.5% 상승하였다. 이러한 소득증가를 가져온 원인으로 농가책임경영제와 함께 농산물 수매가격의 상승이 큰 기여를 하였다.

중국정부는 1950년대부터 일괄구매 일괄판매정책을 통한 유통독점과 함께 농산물가격을 낮게 책정하는 정책을 실시하였다. 그 결과 농산품수매가격이 시장균형가격보다 낮기 때문에 농민이 자발적으로 제공하는 생산량이 사회수요량에 비해 적게 되었다. 이를 해결하기 위해 중국정부는 개혁·개방이후 일괄구매방식을 완화하는 한편 수매가격을 올리는 가격인상정책을 취하였다. 1979년 한 해 동안 경우 농산품 수매가격을 평균 22.1%를 올렸는데 이러한 가격상승정책은 농민의 생산의욕을 자극하여 생산증대로 이어졌다. 1978년~84년간 농업총생산증가를 가져온 원천 중 농가생산책임제가 42%이고 농산물가격상승조치가 15%를 차지하였다.<sup>3</sup>

농가생산책임제의 도입과 농산물 수매가격의 상승 외에 농업구조의 합리화 역시 농민의 수입증가에 기여하였다. 농작물중 경제작물의 비중이 1978년 6.5%에서 18.4%로 증가하였고 주식작물의 비중은 58.2%로 내려갔다. 또한 농촌지역에서의 향진기업을 중심으로 한 공업의 발전도 농가의 수입증가에 기여하였다.

### 나. 농업잉여의 자본화과정 분석

중국경제에 외자의 도입이 활발하지 않았던 개방 개혁 초기에 농업부문의 농업잉여의 축적은 당시 산업화 자금이 부족하던 상황에서 소중한 자금원이 되었다. 1980년대 중반에 이르러 향진기업이 경제성장의 새로운 주축으로 떠오르기 전까지 농업은 다양한 경로를 통하여 산업자금을 공급하였다.

<sup>3</sup> 林毅夫, 『中國農村改革与農業增長』(上海人民出版社, 1994).

### (1) 재정수단을 통한 산업자본화

농업부문의 잉여자본은 우선 세금 등 재정수단을 통하여 산업화 자금으로 전환되었다.

1978년 이후 각종 농업관련세금이 재정에서 차지하는 비중은 1978년의 5.47%에서 1985년의 2.03%로 낮아졌다가 그 후에 지속적으로 상승하여 1996년에는 다시 개방 이래 가장 높은 5.35%에 이르게 된다. 이러한 비율은 표면상으로 보면 높지 않았으나 농산물이 시장을 통하여 판매되는 정도가 공산품에 비해 낮아 화폐수입이 적었으며 농산품가격이 시장가격보다 낮은 수준으로 통제되어 이익 폭이 작다는 점에서 볼 때 실제 느끼는 부담은 더 크다고 보아야 한다.

농업이라는 업종을 넘어 농촌지역을 기준으로 생각하는 경우는 좀더 다른 의미를 찾을 수 있다. 농가생산책임제 시행을 통하여 소득이 증대되고 유희노동력을 활용한 향진기업의 발전까지 고려하면 농촌지역의 소득은 급속히 증가한 것으로 나타난다. 그 결과 향진기업까지 포함한 농촌지역에서의 재정수입과 지출상황을 보면 농촌이 재정에 기여한 공헌이 재정으로부터의 지원보다 크게 나타난다. <표 III-1>에서 보듯 1985년 이후 중국 농촌지역의 세수는 재정에서 농촌에 투입한 금액보다 컸으며 시간이 지남에 따라 점차 증가하는 추세를 보인다. 1978년~2001년 사이 농촌의 국가재정에 대한 순수한 이전지출은 9,372억 위안이었다. 이처럼 오랜 기간 농촌이 재정을 지원함으로써 농민세수 부담의 가중으로 이어졌고 최근에 중국이 직면하고 있는 삼농문제의 원인이 되었다.

&lt;표 III-1&gt; 1978~2002년 중국농촌 재정수입과 지출

(단위: 억 위안)

연도	농업세금	향진기업 세금	농촌세수 합계	재정중 농업지출(A)	순수농촌 이전수지	A의 재정중 비중
1978	28.40	21.96	50.36	150.66	-100.30	13.43
1979	29.51	25.66	55.17	174.33	-119.16	13.60
1980	27.67	25.66	53.33	149.95	-96.62	12.20
1981	28.35	34.28	62.63	110.21	-47.58	9.68
1982	29.38	44.73	74.11	120.49	-46.38	9.80
1983	32.96	58.88	91.84	132.87	-41.03	9.43
1984	34.84	79.13	113.97	141.29	-27.32	8.31
1985	42.05	137.00	179.05	153.62	25.43	7.66
1986	44.52	177.15	221.67	184.20	37.47	8.35
1987	50.81	221.84	272.65	195.72	76.93	8.65
1988	73.69	250.30	323.99	214.07	109.92	8.59
1989	84.94	288.24	373.18	265.94	107.24	9.42
1990	87.86	312.84	400.70	307.84	92.86	9.98
1991	90.65	365.11	455.76	347.57	108.19	10.26
1992	119.17	494.33	613.50	376.02	237.48	10.05
1993	125.74	947.82	1073.56	440.45	633.11	9.49
1994	231.49	1035.31	1266.80	532.98	733.82	9.20
1995	278.09	1279.71	1557.80	574.93	982.87	8.43
1996	369.46	1306.62	1676.08	700.44	975.65	8.82
1997	397.48	1526.33	1923.81	766.39	1157.42	8.30
1998	398.80	1582.98	1981.78	1154.76	827.02	10.69
1999	423.50	1789.47	2212.97	1085.76	1127.21	8.23
2000	465.31	1996.50	2461.81	1231.54	1230.27	7.75
2001	481.70	2308.09	2789.79	1456.73	1333.06	7.71
2002	717.85	2786.17	3504.02	-	-	-

자료: 『중국통계연감』(2003), 『중국향진기업통계집』(2003).

## (2) 비공식 경로를 통한 산업자본 형성 기여

농업부문의 잉여는 세수 외에도 다양한 비공식적인 경로를 통하여 산업자본의 형성을 지원하였는 바, 협상가격차 방식을 통한 산업자본의 공급, 공산품 소비시장 제공을 통한 자본형성기여, 국제무역을 통한 산업자본 공급이 대표적이다.

첫째, 협상가격차를 통한 산업자본의 공급이다. 선진국은 일반적으로 농업에 대하여 보조금을 지급하는 경향이 있으나 개발도상국의 경우는 통상 농업의 생산잉여를 흡수하여 공업화를 지원하게 된다. 농업부문의 생산잉여를 흡수하는 방법으로 세금부과 외에 인위적으로 농산품 가격을 억제하고 공산품 가격을 올리는 방식 즉 농공산품 협상가격차를 많이 이용한다.<sup>4</sup> 중국의 경우도 정부소속 연구기관의 추산에 의하면 1950년대부터 국가가 농산품의 생산과 배분 그리고 가격결정권을 가지고 있던 상황 하에서 1951~78년 사이에 농업이 공업화를 위하여 제공한 자금은 무려 340억 달러로 추산된다. 그중에서 세수 형식으로 흡수된 것이 978억 위안, 농공산품 협상가격차를 통해 제공된 것이 5,100억 위안이었다고 한다. 특히 같은 기간 동안에 국가가 농업에 투자한 것은 1,763억원으로 집계되었다. 이러한 농업부문의 희생은 개혁·개방이후 농산품 구매제도와 가격체제가 개혁됨에 따라 농민의 수입이 대폭 증가하는 과정에서 점차 회복하게 되었다.

그러나 중국가격체제 개혁의 속도는 비교적 완만하게 진행되었으며 1990년대 초에 이르러서야 큰 폭으로 조정되었다. <표 III-2>와 같이 농부산품중의 시장에서 가격이 결정되는 비중은 1985년의 40%에서 1995년에 이르러 78.6%에 다다른 것으로 나타난다.

<sup>4</sup> 중국이 공업화전략을 추진하면서 농업잉여를 활용한 제도의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 농업노동생산성이 아주 낮은 상황에서 농공산품 협상가격차를 이용하여 농업의 잉여를 형성하고 이를 국가가 독점하여 공업자본의 형식으로 국유기업에 투자자금으로 공급하였다. 둘째, 농업제품의 시장화정도가 아주 낮았기 때문에 농민은 실물형태의 농업잉여를 가지고 있어도 이를 화폐화하여 직접 공업에 투자함으로써 잉여를 확대할 수 있는 기회가 없었다. 셋째, 결과적으로 공업부분의 발전이 가져온 이익이 다시 환류되는 효과는 주로 국유부문이나 도시지역내에서만 누릴 수 있어 농민은 잉여의 향유에 지속적으로 불이익을 입었다. 李華編輯, “內源融資: 欠發達地區農村工業化的資金供給”(中國社會科學院工業經濟研究所, 2004).



&lt;표 III-2&gt; 농부산물중 시장가격에 의한 가격결정의 비중 변화

(단위: %)

연도	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
국가고정가격	37.0	35.3	29.4	24.0	35.3	25.0	22.2	12.5	10.4	16.6	17.0
국가지도가격	23.0	21.0	16.8	19.0	24.3	23.4	20.0	5.7	2.1	4.1	4.4
시장가격	40.0	43.7	53.8	57.0	40.0	51.6	57.8	81.8	87.5	79.3	78.6

자료: 『중국물가연감』, 각년.

둘째, 개혁·개방초기 중국농촌지역 소득증대는 공산품의 판매시장을 제공함으로써 투자촉진과 자본형성에 기여하였다. 개혁·개방 전에는 각종 생산제품이 국가의 통제 하에 일괄적으로 조달·배분되었으며 가격은 거래를 정산하는 계산단위에 지나지 않았다. 일부 물자가 부족한 경우에 생겨나는 장마당성격의 자유시장이 존재하고 있었을 뿐이었다. 개혁·개방초기에 중국정부는 국유기업과 도시의 기존기업이익을 보호하기 위하여 향촌기업과 같은 농촌의 비국유제기업에 대하여 그 기업이 소재하고 있는 농촌지역의 일정범위를 넘어서는 판매행위는 허락하지 않았다. 이들 기업에 있어서 농촌지역내 상품판매시장의 형성은 생존의 조건이었다. 그러므로 농촌부문의 소득 증가에 따른 구매력 증대는 향진기업과 같은 농촌의 비국유 기업들에게 귀중한 상품판매시장을 제공하였고 이를 기반으로 경공업 부문의 자본축적이 강화되었다.

셋째, 농업은 또한 개혁·개방 초기에 국제무역을 통하여 국가적 자본형성에 기여하였다. 1952~78년 사이의 20여년간 농부산물과 기타 가공품의 수출액은 전체수출액의 62.6%~90.6%를 차지하였고 이를 통해 벌어들인 대부분의 이익은 국가에 귀속되었다. 이는 당시 중국의 경제기반이 자급자족위주의 폐쇄경제였으며 수출할 수 있는 공산품의 종류도 부족하고 금액도 미미하여 외화획득에 기여할 여력이 별로 없었기 때문이다. 1978년 이후에도 농산물 수출이 직접 외화획득에 기여하는 몫이 적어졌지만 수출공산품 중 많은 경공업제품이 농산품을 원료로 하는 경우가 많았기 때문에 여전히 다대한 기여를 하였다. 2001년의 경우 중국의 경공업생산품 중 62.7%가 농산품을 원료로 하였다.

이처럼 농업부문은 개혁·개방이래 공식 비공식의 경로를 통하여 경제성장에 필요한 국내자본을 동원하는 중요한 역할을 하였다. 그러나 그 역할은 경제발전 전에 따른 산업구조의 고도화에 따라 점차 약화되었다.

## 2. 비국유부문의 자본형성과 축적과정

### 가. 자본형성과정 분석

여기서의 비국유부문은 반관반민성격의 향진기업과 민영기업, 그리고 개인상공업을 포함하는 영역으로 하고, 외자기업은 국내자본형성을 논하는 이 글의 성격상 제외하였다.

#### (1) 향진기업의 자본형성

향진기업은 비국유부문의 발전에 있어서 선도적인 부문이었으며 농업부문의 뒤를 이어 개혁·개방초기의 중국경제성장을 이끌어온 원동력이 되었다. 향진기업<sup>5</sup>의 탄생 발전에 있어서는 1984년 3월 중국정부가 발표한 <인민공사기업의 새로운 국면에 대한 보고>가 결정적 계기가 되었다. 이 보고를 통해 개혁이전부터 있던 인민공사기업을 향진기업으로 개칭하였고 범위도 농가연합기업과 개인경영기업으로 확대되었다. 또한 경영범위에 대한 제한이 대폭 폐지되고 공식적으로 국유기업과 같은 지위를 누리게 되었다.

이러한 향진기업의 생산효율과 관련하여 살펴보면 <표 III-3>에서 보면 1979~1998년간 농업부문과 국유공업부문의 총생산액 증가율은 경제성장률보다 낮았으나 향진기업의 총생산액 증가율은 경제성장률의 2.2배를 기록한 것으로 나타난다. 향진기업의 성장은 특히 1984년 이후에 폭발적인 추세<sup>6</sup>를 보여주었으며 무엇보다 천안문 사태이후의 1989~1991년 사이 경제침체기에도 다른 부문과는 달리 일정한 성장을 이루었다.

<sup>5</sup> 향진기업은 원래 인민공사소속기업이 발전적으로 전환된 것으로 볼 수 있다. 1978~1983년 사이에는 인민공사가 아직 정식으로 해체되기 전이었기 때문에 향진기업은 인민공사기업의 형식에 머물러 있었다. 1979년 7월 <인민공사기업발전을 위한 몇가지 결정>에서 농촌에서 생산하기에 적합한 농부산품의 가공 및 도시공장에서 생산되는 일부제품과 부품을 인민공사기업에서 생산하도록 허용하였고, 또한 인민공사기업의 생산이 국가계획과 연계함으로써 원재료의 공급과 소비시장을 보장하기로 하였다. 이로써 인민공사기업은 급속히 발전하게 되고 이는 바로 향진기업의 발전에 확고한 기반이 되었다.

<sup>6</sup> 1984년 한 해 동안에만 51만 8천개의 향진기업이 생겨나는 등 급속히 발전하면서 향진기업 생산액이 사회총생산액 내지 농촌 총생산액에서의 비중이 1979년의 7.2%와 22.3%에서 1985년에는 16.5%와 43.0%로 늘어나게 된다.

&lt;표 III-3&gt; 향진기업과 기타부문의 연평균실제성장률 비교

(단위: %)

항목	1979-83	1984-88	1989-91	1992-94	1995-98	1979-98
GNP	7.8	11.5	5.5	13.3	8.8	9.6
농업부문총생산액	11.4	7.2	3.4	10.0	6.9	8.1
국유기업공업총생산액	4.7	7.6	5.5	6.5	1.8	5.2
향진기업총생산액	12.5	33.5	13.1	36.2	14.1	21.3

자료: 『중국통계연감』, 1995년, 1996년.

이처럼 향진기업이 발전을 가져온 원인으로는 우선 당시 중국정부의 행정적, 재정적인 면의 적극적인 지원을 들 수 있다. 향진기업자체의 반관반민 소유제 형식이 지닌 장점으로 인해 정부의 신용과 은행의 신용을 얻는데 있어서 큰 어려움이 없었다. 이로 인해 실질적으로 사영기업이면서 향진기업의 외양으로 위장한 경우도 많이 생겨났다. 또한 향진기업은 농촌지역에 광범위하게 존재하던 저렴하고 풍부한 노동력을 활용할 수 있었다. 마지막으로 농업개혁이 가져온 농민들의 소득증가로 농촌지역에서 소비수요가 급증하여 향진기업은 상품을 생산만 하면 바로 시장에서 소비되고 높은 이윤을 거둘 수 있었다. 이로 인해 외연을 넓히는 확장경영에 몰두하였으며 부채가 늘어나는데 대한 부담을 가지지 않았다.

향진기업은 원래 원시적인 자본축적의 과정이 없었다. 이로 인해 1980년대의 향진기업은 정부나 은행, 농업신용사가 공급하는 대부자금을 주로 의존하면서 성장하였다. 이러한 자금의 원천을 살펴보면 개혁·개방 이후 농업개혁에 힘입은 바가 컸다. 농업발전이 가져온 농민의 잉여자금은 일반적으로 농촌신용사와 농업은행의 예금형식으로 전환되었고 농촌신용사와 농업은행은 이를 향진기업에 대출하였다. 그리고 향진단위의 정부 또한 현지 향진기업이 현지농민의 자금을 이용하는 과정에 자금동원을 지원하는 역할을 하였다. 나아가 농민 개인이 직접 자신의 잉여자금을 이용해 연호기업과 개인기업을 설립하여 향진기업 설립 열기에 동참하기도 하였다. 1990년대 이후에 접어들어서는 향진기업의 소유권형식의 개혁이 진행되면서 은행신용의 중요성이 낮아지고 기업간의 상업 신용이나 민간신용의 중요성이 상대적으로 높아지게 된다.<sup>7</sup> 향진기업의 전신인

<sup>7</sup> 관심을 끄는 것은 90년대 중기이후에 향진기업의 발전추세가 하강국면을 보이고 있는 점이다.

인민공사단계에서부터 자산총액과 대부금액의 변화를 보면 대부에 의한 자금 조달이 지속적으로 늘어나다가 1993년을 기점으로 줄어드는 것으로 나타난다.<sup>8</sup>

<표 III-4> 1990~2000년 향진기업 고정자산 투자자금의 원천  
(단위: 억 위안)

연도	투자 총액	중앙재정 지원자금	주관기관 지원자금	은행, 신용사 대출	기타국내 자금차입	해외 자금	자체 적립금	직원 출자	기타 자금
1990	230.50	7.20	15.32	79.59	25.03	22.35	56.58	6.58	17.85
1991	322.24	10.49	20.92	151.98	21.33	16.11	58.18	12.74	30.69
1992	1204.82	19.21	45.78	420.33	149.27	64.00	357.81	59.13	89.29
1993	2176.27	23.66	84.70	671.02	177.95	180.35	625.38	176.34	236.87
1994	2542.83	22.03	73.49	717.58	212.51	229.59	802.43	240.43	244.77
1995	2936.74	20.25	60.15	748.73	282.04	306.03	1027.78	215.54	276.21
1996	3126.90	18.04	57.19	767.99	336.31	322.51	1139.49	206.43	278.93
1997	2951.99	19.46	41.73	630.44	335.46	318.15	1188.15	167.55	251.05
1998	2571.31	23.66	31.17	471.82	313.06	265.84	1137.53	126.27	201.96
1999	2849.02	21.32	29.65	432.58	398.43	305.93	1265.42	196.83	198.86
2000	2971.95	22.63	26.84	406.89	432.52	329.12	1321.64	221.53	210.78

자료: 姜春海, “中國鄉鎮企業融資來源及結構分析,” 『經濟評論』, 2003年 第6期.

이와 상대적으로 자체자금의 활용은 <표 III-4>에서 확인할 수 있듯이 지속적으로 증가하였으며 2002년에 이르러서는 거의 절반에 이르는 등 향진기업의 가장 중요한 자금원이 되었다. 그러나 대부분 중소기업인 향진기업은 주로 노동집약형 기업이었고 이윤수준도 높지 않았기 때문에 이윤을 축적하여 기업의

다. 이는 향진기업의 소유권 형식과 기업제도가 시장경제에 완전히 부합하는 것이 아닌 반관반민 형식이었기 때문에 나타났다. 구체적으로 보면 향진기업의 경우는 기업소유권의 귀속이 불명확하였으며 정부와 기업의 분리가 되지 않아 향진단위정부와 촌단위 자치조직이 기업에 대하여 관여를 계속하였고 또한 기업활동과 생산요소의 수급이 향촌지역내에 제한되었기 때문에 규모의 경제를 추구할 수도 없었다. 90년대 이후 심각해지기 시작한 이러한 내부 성장제약요인에 직면하여 향진기업은 전형적인 주식 방식의 합작제 형식과 함께 상장기업 또는 비상장 주식제 기업으로 바꾸는 방법, 기업경영을 전문경영인에게 위탁하거나 기업 경영을 개인에게 매각하는 방법, 다른 기업과 합병하여 인수기업이 경영을 책임지도록 하는 방법, 기업집단으로 통합하는 방법, 외국기업과의 합작기업으로 전환하는 방법 등 다양한 자구책을 마련하게 된다.

<sup>8</sup> 『中國鄉鎮企業統計資料』(農業部 鄉鎮企業局, 2003).

발전에 소요되는 자본을 충족하기에는 자금이 항상 부족하였다. 자금 수요와 자금 공급 사이에는 항상 큰 간격이 있었으며 향진기업의 지속발전에 있어서 가장 큰 어려움으로 작용하였다.

## (2) 민영경제의 자본형성

민영경제부문은 사영기업과 개인상공업으로 구성되며<sup>9</sup> 1980년대 중반부터 중국경제발전을 이끌었던 향진기업의 뒤를 이어 나타난 새로운 경제발전동력으로 1990년대 이후 경제발전을 주도하게 된다. 민영경제 발전과정은 크게 3단계로 나눌 수 있다. 제1단계는 중국경제 개혁의 초기상황에 진행되었다. 민영경제는 향진기업과 달리 개혁·개방초기에 자본주의의 꼬리로 간주되어 격렬한 사회적 논쟁을 불러일으키면서 점진적으로 발전하여 왔다. 제2단계는 합법화의 단계로<sup>10</sup> 중국정부는 1988년의 중국헌법 수정안에서 민영경제를 공식화하였다. 이는 이미 그 당시에 국가공상국의 1988년 조사에서 전국에서 민영기업이 22.5만개에 이르는 등 돌이킬 수 없는 새로운 경제주체로 자리잡고 있는 현실을 반영한 것이었다. 제3단계는 고속발전단계로서 1992년초 등소평이 당시 천안문사태로 주춤해졌던 경제개혁에 다시 불을 지핀 남순강화 이후 이다. 등소평은 사회주의사회의 생산력을 발전시키는데 유리한지, 사회주의 국가의 종합적인 국력을 강화하는데 유리한지, 인민의 생활수준을 향상시키는데 유리한지라는 “3가지 유불리 판단기준”을 내세우면서 민영경제를 적극 수용하도록 하였으며 이

<sup>9</sup> 민영기업과 관련하여 독자적으로 타인을 고용하는 문제는 사회주의 경제에서 매우 민감한 문제였다. 중국정부는 마르크스 자본론에서 근거를 찾은 8명내의 고용은 착취관계가 아니라는 명분을 이유로 개혁초기에 8명까지의 개인적인 고용은 인정하였다. 이는 개혁·개방초기의 계획경제하에서 소규모의 사영기업을 인정하고 발전시키고자 만든 논리라 하겠다. 그러나 후에 8명이상 고용이 늘어나면서 다시 착취의 문제가 되자 등소평은 지금도 비공유제 부문의 인사들이 찬사를 보내는 극복논리를 제시하였다. “원래 모자라는 사람은 큰 사고를 치지 못한다. 새로이 생겨난 고용경영과 개인경영을 보호하는 것은 바로 원래 모자라는 사람을 보호하는 것과 같다.”고 하였으며 이로 인해 중국의 농촌개혁과 이에 이은 도시지역 개혁이 큰 흐름속에서 고용경영이 발전하게 되고 비공유제경제의 발전을 강력하게 지원하게 되었다. 나중에 이 기준은 8명이상은 사영기업으로, 8명이하는 개인영업으로 구분하는데 사용되기도 하였다. 勾文俊, “非公有制經濟理論的偉大創新-緬懷偉人鄧小平”, 『重慶社會主義學院學報』, 2004年 第2期.

<sup>10</sup> 1987년에 중국정부는 <농촌개혁을 심화하는데 대하여>라는 문건에서 “민영경제를 사회주의경제구조의 일종의 보충형식으로서 자금과 기술 노동력을 결합하여 사회적 생산기능을 수행함으로써 일자리를 만들어내고 경영인재를 길러내는 역할을 하고 있기 때문에 존재를 인정하고 관리를 강화하면서 좋은 점은 장려하고 폐단은 억제하는 가운데 발전시켜 나가야 한다.”는 방침을 제시하였다.

로서 민영경제는 중국의 새로운 성장동력으로 지금까지 중국경제 발전을 주도하고 있다.

이러한 민영경제의 자금조달은 개혁·개방 초기부터 많은 제약을 받았다. 가장 큰 원인은 계획경제를 지지하는 계층으로서는 개혁·개방으로 나타난 자신들의 사회경제적 지위의 하락으로 인해 개인영업이나 민영기업과 같은 자본주의 세력이 정부의 암묵적인 지원 하에 발전하는 현실을 받아들일 수가 없었기 때문이다. 이러한 사회적 배척 분위기로 인해 민영경제는 개혁·개방이후 줄곧 금융기관으로부터 공식적으로 자금지원을 받지 못하였다. 대다수는 가족단위의 원시자본축적과정을 거쳐 소규모의 자본으로 경영하였다. <표 III-5>에서 같이 국제금융공사(IFC)가 1999년 조사한 바에서도 사영기업의 자금조달이 대부분 자체조달에 의존한 것으로 나타난다.

<표 III-5> 중국사영기업의 자금원천

(단위: %)

경영기간	자체조달	은행대부	비금융기구조달	기타
3년 이하	92.4	2.7	2.2	2.7
3년 - 5년	92.1	3.5	0.0	4.4
6년 - 10년	89.0	6.3	1.5	3.2
10년 이상	83.1	5.7	9.9	1.3
총 계	90.5	4.0	2.6	2.9

자료: 鄧波, 『民營經濟前沿問題的研究』(中國時代出版社, 2003), p. 57.

1990년대 초기까지만 하여도 민영경제가 경제전체에서 차지하는 비중이 매우 낮았다. <표 III-6>에서 보듯이 1992년 민영기업과 개인상공업의 등기자본 규모는 국유기업의 4.8%, 집체기업의 9.7%에 지나지 않았다.<sup>11</sup> 그러나 소유제 형식에 대한 제약이 풀리면서 민영경제는 사유제의 장점을 최대로 발휘하면서 1990년대 중국경제의 자본축적에 있어서 중심적인 역할을 하게 된다. 그리고 90년대 중반 이후 개방된 금융환경하에서 민영경제는 기업간의 상업금융과 내부이윤축적과정을 통하여 자금을 원활히 조달하게 되면서 급속한 확대 재생산

<sup>11</sup> 민영경제부분에 대한 통계수치는 1992년 사회주의시장경제체제가 확립되기까지 집계조차 되지 않았다.

의 길로 접어든다. 2000년 이후에 민영기업은 이미 국유기업 다음을 차지하는 자본형성주체가 되었다.

<표 III-6> 국유, 집체, 외자, 민영, 개인상공업의 등기자본 현황  
(단위: 억 위안, %)

연도	국유기업		집체기업		외자기업		민영기업		개인상공업	
	자본	성장률	자본	성장률	자본	성장률	자본	성장률	자본	성장률
1992	17948	31.17	8242	42.82	1159.87	159.72	221	79.67	601	23.2
1993	25462	41.87	13226	60.47	2456.31	111.77	681	208.14	855	42.3
1994	28869	13.38	15768	19.22	3122.75	27.13	1448	112.63	1319	54.3
1995	31664	9.68	16231	2.94	3991.23	27.81	2622	81.08	1813	37.5
1996	32884	3.73	17265	6.37	4414.85	10.61	3752	43.10	2165	19.4
1997	36249	10.37	16244	-5.91	4598.14	4.15	5140	36.99	2573	18.8
1998	34880	-3.78	15125	-6.89	4672.87	1.63	7198	40.04	3120	21.3
1999	43510	24.74	13162	-12.98	4635.49	-0.80	10287	42.91	3439	10.2
2000	46764	7.48	11993	-8.88	4839.50	4.40	13309	29.37	3315	-3.6
2001	46850	0.18	10807	-9.89	5057.92	4.50	18212	36.85	3436	3.65
2002	47494	0.014	9945	-0.8	5521.19	9.16	24756	35.93	3782	10.07
평균 성장률		10.22		1.90		16.89		60.3		20.19

자료: 『中國私營企業發展報告』(社會科學文獻出版社, 2003).

## 나. 비국유부문의 자본축적기여 분석

### (1) 산업내 자본사용효율의 촉진

중국산업구조의 개선과정에서 향진기업으로 대표되는 노동집약적 발전모형은 대체로 아주 효과적이었던 것으로 평가된다. 특히 1980년대 중기 이후의 향진기업의 폭발적인 발전으로 제2차 산업의 총 생산액 중 비국유부문의 비중이 1993년 이후부터 국유부분을 넘어서는 54.03%를 기록한 후에 1997년에는 72.48%에 이르게 된다.<sup>12</sup> 이와 대비하여 공업부문의 자본투입규모면에서 보면 1997년에

<sup>12</sup> 여기서 비국유경제의 통계수치에는 향진기업과 개인상공업만이 아니라 외자기업도 포함되어 있다.

비국유부문은 36.6%에 그치고 국유부문이 63.7%를 차지하게 된다. 1997년의 실적에서 보듯 36.6%의 자본투입으로 72.48%의 생산을 차지하였다는 점에서 비국유부문의 자본사용효율이 국유부문에 비하여 매우 높았음을 알 수 있다. 그러므로 투자주체중 비국유부문의 비중이 늘어나는 것은 곧 생산효율이 높아져서 자본축적시스템이 강화되는 것을 뜻한다.

서비스 산업에서의 비국유부문의 자본축적시스템 효율제고에 대한 기여는 공업부분 보다 낮았다. 이는 개혁·개방 이후 교통운수, 전신에서 시작하여 금융과 보험 등 전방위적으로 발전되어 간 서비스산업의 대부분이 국유부문에 의하여 진행되었기 때문이다. 1998년 중국정부의 '중국개혁 및 발전에 관한 보고'에 의하면 제3차 산업의 생산 중 비국유부문의 공헌은 대체로 30%내외에 그쳤다고 한다. 단지 유의할 점은 제3차 산업 중 개인영업자들의 비중이 증가하였다는 것이다. 1979년에 상업소매업 총액 중 국영과 집체 그리고 개인의 비율은 54.1%, 43.1%, 2.9%였는데 1988년에 이르면 그 비율은 국영 39.5%, 집체 26.1%, 개인26.1%로 변하였다.

총체적으로 보면 개혁·개방초기에 비국유부문은 중국산업구조의 고도화 과정에서 주로 2차 산업을 중심으로 산업효율화를 촉진하였다 하겠다.

## (2) 인적자본의 개발과 확충

개혁·개방초기 중국의 농촌은 경지면적의 확대여지가 적었기 때문에 많은 인구가 잠재실업상태에 있었다. 향진기업을 대표로 하는 비국유부문의 급속한 발전은 많은 고용기회를 제공하여 사회전체의 취업노동인구 수를 크게 늘였다. 1978~98년 동안 농촌에서 비농업에 종사하는 총수가 0.28억명에서 1.2억명으로 늘어났으며 이는 전체 농촌의 취업노동인구의 24.4%를 점하였다. 농업노동력이 비농업으로 이전하는 대표적 통로인 향진기업의 경우 1988년 직원 총수는 9,545만명 이었는데 이는 농촌 전체 노동력의 1/4을 차지하였다. 또한 1979~88년 사이 향진기업은 6,636명의 농촌지역 노동력을 흡수하였는데 같은 시기에 도시지역에서 흡수한 농촌노동력은 1,120만명에 불과하였다. 그러나 1990년대 이후에는 향진기업이 농촌노동력을 흡수하는 수준이 떨어지기 시작하는 바, 이는 기술개조 등을 통해 점차 자본집적정도를 높여가면서 노동력에 대한 흡수능력이 낮아졌기 때문이었다. 1990년대 이후에는 비국유부문의 새로운 주도세력으로 떠오른 민영기업이 향진기업을 대신하여 인적자본의 확충에 공헌하게



된다. 특히 1990년대 중기 이후 국유기업이 구조조정을 거치면서 노동자를 대규모로 해직해야 하는 상황에서 민영기업은 이들을 흡수하는 매우 중요한 역할을 하였다.

중국의 개혁·개방이후 경제성장에 있어서 인력자원은 자본요소에 다음가는 중요한 요소였다. 중국내 광범위하게 존재하던 잉여노동력이 비국유부문에서 새로이 축적되는 잉여자본과 결합하여 상호시너지 효과를 내면서 확대재생산의 과정을 반복함으로써 중국 국내의 자본축적시스템이 지속적으로 강화되는 결과로 이어졌다.

### 3. 국유부문의 자본형성과 축적과정

#### 가. 국유부문의 자본형성원천 분석

##### (1) 자체조달

국유부문 자본축적방식의 가장 큰 변화는 내부축적방식을 지속적으로 강화하였다는 점이며 <표 III-7>에서 보듯이 1980년대 초기 이래 기업의 개혁이 진행되면서 자체조달자금의 비율이 점진적으로 높아져 왔고, 국유경제의 고정자산투자자금의 원천 중에서 자체자금을 주로 하는 기타투자의 비율이 1976년에서 1980년 사이의 34.5%에서 1996년에서 2000년 사이에는 63.8%로 상승하였다.

국유부문의 핵심인 국유기업은 개혁 전에는 대부분 국가재정으로 자본을 조달하였으며 극소수만 부채를 이용하였다. 중국경제의 초기에는 경제발전에 적지 않은 공헌을 하였던 국유기업은 중국경제의 발전과 산업구조의 고도화에 따라 계획경제에 의한 관리의 결점을 나타내기 시작하였으며 그 중 가장 핵심이 바로 자본축적효율의 저하였다.<sup>13</sup> 그리고 외부적으로는 농업개혁이후 농업잉여를 농민수중으로 돌리는 농가책임생산제의 실행과 중앙재정을 지방정부로 이관하는 분권화 조치가 진행되면서 급격한 재정수입의 감소까지 겪게 되었다. 그 결과 중국정부는 기업 스스로 책임지고 자본을 조달할 수 있는 조치들을 시

<sup>13</sup> 중국국유기업의 개혁은 국유기업제도가 생겨나던 시기에서부터 지속적으로 추진되어 왔다. 1956년 초부터 1993년 중국공산당 제14기 3중전회에서 국유기업개혁의 방향으로 기업제도 혁신, 즉 현대기업제도의 건설이 되기까지, 국유기업의 기본목표는 국유기업제도의 기본골격을 유지하는 상태에서 기업의 경영활동을 좀 더 잘 해보자는 노력이었고 그 기준으로 통상적으로 장부상의 결손을 줄이고 이윤을 늘이는 정도에 그쳤다.

행하게 된다.

이런 상황 하에서 중국 정부는 정부예산으로 국유기업의 투자자금을 지원하는 정책을 포기하고 두가지 대표적 조치를 취하였다. 첫째 국유기업의 기업관리의 자율성 확대와 생산인여에 대한 자체배분 몫을 늘여주는 기업자주권 확대 조치를 시행하였다. 이러한 자율권 확대조치는 시행 초기에는 생산이 증대되는 등 매우 좋은 실적을 보였으나 시간이 지나면서 선진관리방식이 뒤따르지 않아 오히려 생산효율의 저하를 가져왔고 경제전체의 혼란을 야기하였다. 그리고 농업개혁의 성공을 가져온 농가책임생산제를 모방하여 도입한 기업책임경영제<sup>14</sup>도 계약을 체결하는 당사자 사이의 엄격한 견제와 책임경영이 이루어지지 않고 오히려 기업을 관리하는 다양한 행정기관사이의 이익충돌로 이어져 기업효율을 제고하려는 당초의 목표를 달성하지 못하였다. 두 번째는 상술한대로 1980년대 중기에 국가는 국유기업에 대한 재정지원을 대출방식으로 전환하여 자금사용에 대한 엄격한 관리와 이자형식의 대가를 받음으로써 자본사용효율을 제고하는 정책을 추진하였다. 그러나 근본적으로 국유기업 내부의 경영방식이 개선되지 않음으로써 1990년대 중반에는 전체 국유기업의 부채율이 자산대비 85%에 이르렀으며 비금융분야의 국유기업의 경우 37%가 장부상으로도 채부불능이 되었다.

국유기업의 자체재원 조달을 위한 조치가 이처럼 기대한 만큼의 성과를 거두지 못한 것은 결국 기업자산에 대한 명확한 권리와 채무관계의 정립되지 않은 데 기인하며 결국 1990년대 중반이후의 소유제 개혁을 핵심으로 한 국유기업 개혁정책으로 이어졌다.

## (2) 재정수입

중국은 국유기업이 중심이 된 중공업우선 발전전략을 추진하기 위해서 한정된 자원을 국유부문에 집중하여 투자하여왔다. <표 III-7>에서 보듯 1950, 1960

<sup>14</sup> 기업도급제 시행 원인중 하나가 연성예산제약(soft budget constraint)이다. 상품시장과 생산요소시장이 모두 존재하지 않는 상태에서 국유기업은 시장의 수요를 고려할 필요가 없으며 더욱이 시장의 경쟁에 직면할 필요도 없었다. 공장장의 주요한 임무는 정부기관과 교섭하는 것이었다. 기업의 생존과 발전을 결정하는 중요한 요소들, 예를 들면 가격결정, 자금투입, 세금납부 등이 모두 국가의 수중에 있었기 때문에 기업은 언제든지 정부와 담판을 통하여 자기가 직면하고 있는 제약조건들을 변화시킬 수 있었다. 기업이 재정적 곤란에 빠지면 국가는 세금을 감해주거나 특혜대출, 국고지원, 채무인수, 제품가격인상 등을 통하여 해결해 줄 수 있었다

년대에는 국유경제의 투자자금의 80%이상이 국가재정에서 나왔다. 그러나 이후 국가재정을 통한 투자가 점차 줄어들기 시작하고 개혁·개방을 추진할 무렵에는 60%까지 낮아진다. 전체적으로 보아 개혁·개방을 추진하기 전인 1953~78년의 국유경제의 고정자산투자자금 동원에 있어서 국가재정이 연평균 71%를 부담하였다. 그러나 개방개혁초기 이후 1980년대 중반부터는 국내대출이 국유경제의 투자자금에서 차지하는 비중이 신속히 상승하였다. 특히 1985년에 국유 부문에 대한 재정지원을 은행대출방식으로 전환하는 정책이 실시되면서 국가 재정을 통한 투자재원 비중은 24%로, 국내대출을 통한 조달은 23%로 조정되면서 비슷한 수준이 되었다. 대출형식을 통해 투자자금의 효율을 제고하는 정책이 지속되면서 국내대출이 국유경제의 자금조달에 있어서 국가재정의 역할을 넘어서는 외부자금 조달창구가 되었다.

&lt;표 III-7&gt; 국유부문 고정자산 투자자금 조달

(단위: 억 위안, %)

시기	총계	재정투자		국내대출		외자도입		자체조달 등	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
1953~1957	611.58	543.48	88.9					68.10	11.1
1958~1962	1307.00	956.91	73.2					350.09	26.8
1963~1965	499.45	424.80	85.1	3.30	0.7			71.35	14.3
1966~1970	1209.09	923.86	76.4	13.40	1.1			271.83	22.5
1971~1975	2276.37	1519.28	66.7	21.86	1.0			735.23	32.3
1976~1980	3186.22	1831.85	57.5	142.40	4.5	111.27	3.5	1100.68	34.5
1981~1985	5330.47	1680.68	31.5	932.86	17.5	320.43	6.0	2396.50	45.0
1986~1990	13342.71	2171.17	16.3	3095.28	23.2	1143.29	8.6	6932.95	52.0
1991~1995	38214.41	2238.46	5.9	9880.60	25.9	2804.89	7.3	23290.46	60.9
1996~2000	71904.11	5525.28	7.7	17335.27	24.1	3151.00	4.4	45892.56	63.8
1953~1978	7644.45	5426.53	71.0	68.74	0.9	41.28	0.5	2107.90	27.6
1979~2000	130236.95	12389.23	9.5	31356.23	24.1	7489.60	5.8	79001.89	60.7
1953~2000	137881.40	17815.76	12.9	31424.97	22.8	7530.88	5.5	81109.79	58.8

자료: 『中國國定資産投資統計數典』(2003).

### (3) 국내대출

기술한 바와 같이 대출은 80년대 중반이후 국유부문의 투자를 지지하는 중심 역할을 하였다. 이는 중앙재정의 지방분권화 조치로 발생한 중앙재정의 부족을 메우기 위하여 중앙정부가 국유금융부문이 국유부분에 대한 재정지원기능을 대신하도록 한데서 출발하였다. 지방정부도 또한 분권화 이후 자체의 경제발전 목표를 실현하기 위하여 자금을 동원하고자 현지 금융기구에 대한 통제를 점차 강화하면서 금융업의 재정기능을 대체를 추진하였다.

금융업이 재정을 대신하는 기능을 가질 수 있었던 것은 개방개혁이후 중국에서의 국유금융부분은 민간의 여유자금을 모으는 강력한 기능을 가지고 있었던 데 기인한다. 통계자료를 보면 도농주민의 저축잔고가 1978~96년 사이에 평균 35%의 속도로 증가하고 있으며 저축총액도 1978년의 210.6억 위안에서 1996년의 38520.8위안으로 증가하였다. 그 중의 대부분(도시와 鎮급이상 농촌의 저축잔고 중 92.5%)은 국유부문은행에 입금되어 국가의 통제 하에 있었다. 그 결과 금융부분은 재정을 대체할 수 있는 잠재력을 갖추게 되면서 사실상 “제2재정”의 위상을 가지게 되었다.

### (4) 화폐발행수입

중앙정부가 사용할 수 있는 투자자금원천의 또 다른 원천으로 화폐발행수입이 있다. 중국은 개혁·개방이후 경제고도성장에 따라 화폐경제영역이 급속히 확대되면서 기업과 주민의 화폐수요가 증가하였고 이는 정부에게 상당량의 화폐발행을 통한 투자자금을 동원할 수 있는 기회가 되었다. 이러한 수입을 화폐주조세(seigniorage)라고 하며 정부 혹은 화폐당국이 본원화폐의 발행을 통해 거두어들이는 수입이다. 선진국에서는 화폐주조세는 대략 GDP의 0.5~1.5% 정도였지만 통화증발이 높은 개발도상국가에서는 통상 화폐주조세가 차지하는 비율이 매우 크다. 중국경제의 경우 개혁·개방이후 경제전반에서 시장화가 진행되면서 지속적인 화폐발행 수요를 일으켰다.

&lt;표 III-8&gt; 중국의 화폐발행 수입

(단위: 10억 위안, %)

연도	본원통화 잔액	본원통화증가액 (명목통화수입)	GDP	물가상승	명목화폐발행 수입의 GDP비율	물가인상의 GDP비율	실제화폐발행 수입의 GDP비율
1984	n.a	n.a	717.10	4.89	5.3	0.2	5.1
1985	228.60	n.a	896.40	10.14	3.3	0.2	3.1
1986	282.70	54.10	1020.20	4.60	5.3	0.7	4.6
1987	322.30	39.60	1196.20	5.07	3.3	0.5	2.8
1988	405.50	83.20	1492.83	12.12	5.6	0.7	4.9
1989	501.70	96.20	1690.92	8.80	5.7	0.5	5.2
1990	657.20	155.50	1854.79	5.68	8.4	0.5	7.9
1991	825.20	168.00	2161.78	6.73	7.8	0.5	7.3
1992	971.10	148.90	2663.80	7.90	5.6	0.4	5.2
1993	1314.70	343.60	3463.44	14.55	9.9	1.4	8.5
1994	1721.78	407.08	4675.94	19.90	8.7	1.7	7.0
1995	2075.98	354.20	5847.81	13.18	6.1	0.8	5.3
1996	2688.85	612.87	6779.50	5.68	9.0	0.5	8.5

자료: 『中國統計年鑒』 (1997).

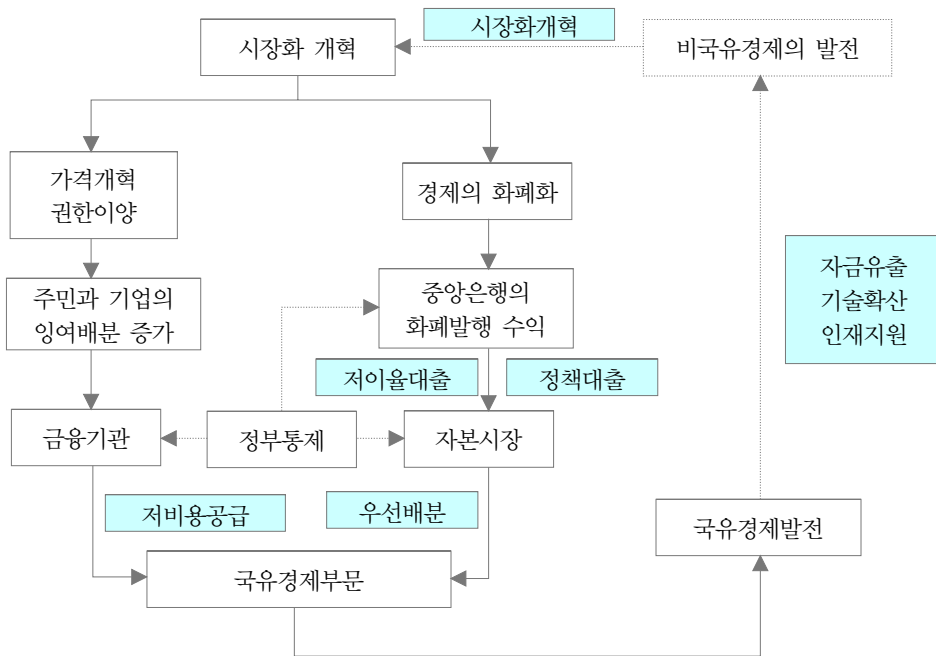
엄격한 의미에서 보면 화폐구조세의 양은 화폐생산의 수익에서 화폐발행 비용을 차감한 수치이다. 그러나 현실에서는 일반적으로 화폐공급량의 변동으로 화폐수입을 측정하게 되며 주로 본원통화(화폐발행액과 중앙은행예치금)의 변동으로 나타난다. <표 III-8>에서 보듯 대부분 기간의 실제화폐발행수입은 GDP의 5~7%를 차지하고 있다. 1993년과 1996년에는 8.5%를 기록하였다. 1996년에는 명목화폐발행수입이 6,128억 위안 이었고 실제화폐발행수입은 5,763억 위안이었다. 이는 중앙정부 재정수입인 3,661억원을 넘어섰으며, 당해연도 전체 재정수입인 7408억원과 대체로 일치하였다. 이를 통해 화폐발행수입이 매우 컸다는 점을 알 수 있다.

#### 나. 국유부문의 자본축적체계의 변화 분석

개혁·개방이전 계획체제하에서 국유부문은 산업화 자금을 동원하여 배분하

는 유일한 주체로서 자본축적시스템에 간여하였다. 개혁·개방 이후에도 비록 그 범위와 수단에 있어서 변화가 있었지만 정부의 자본축적시스템에 대한 통제는 상당기간 지속되었다.

<그림 III-1> 중국 개혁·개방초기 국유경제부문의 자본축적시스템



개방이후의 자본축적시스템의 주요 특징을 정리하면 <그림 III-1>과 같이 나타낼 수 있다. 구체적으로는 첫째, 시장화개혁의 대표적인 조치인 가격개혁과 기업의 생산잉여의 자율처분 확대로 자본잉여의 배분에 있어서 주민과 기업의 저축이 증가되었고 정부가 차지하는 비중이 줄어들게 되었다. 둘째, 시장화개혁으로 경제의 화폐화가 진전됨에 따라 화폐증발을 통하여 새로운 자본을 만들어 낼 수 있었다. 셋째, 재정의 자금부족을 해소하기 위하여 은행대출을 이용하여 국유부문의 투자자금수요를 충족시켜주는 조치가 시행되었다. 넷째, 국유부문에 대하여 저비용의 자본을 동원해주기 위해 인위적으로 은행이 낮은 이율정책을 취하도록 하였으며 이는 자본배분효율의 저하를 가져왔다. 다섯째, 시장화개혁과정에서 국유경제부문에서 분리되어 나온 자금과 기술 그리고 인력들이

비국유부분으로 흘러 들어갔다. 시장경제원리에 의하여 경영함으로써 상대적으로 효율성이 높은 경제주체인 비국유경제의 발전은 역으로 다시 시장화 개혁을 촉진하는 순환구조를 형성하였다. 이처럼 개혁전후에 나타난 자본형성시스템의 변화는 한마디로 중앙재정이 자본축적을 직접 주도하는 ‘재정 주도 시스템’방식에서 ‘관제형 금융 주도 시스템’방식에서의 전환으로 평가할 수 있다.

## IV. 중국의 경험이 북한경제에 주는 시사

### 1. 양국경제의 유사성과 중국자본형성 경험의 활용

개혁·개방추진 당시의 중국경제와 현재의 북한경제는 자본축적기반과 관련하여 많은 부분에서 비슷한 특징을 보인다. 무엇보다 서방세계에 대한 우위를 확보하고 하는데 주안을 추진한 소련식 군수공업위주의 경제발전전략이 가져온 폐해로 인해 경제발전 및 자본축적기반을 훼손하였다는 점이다. 그리고 국가재정이 각종 세수 뿐만 아니라 가격과 유통의 국가통제를 통하여 국가전체의 잉여자본을 독점함으로써 자원배분효율이 극히 낮았다. 또한 자본결손이 심화되는 상황을 극복하기 위하여 기업의 자율적 경영의 시도, 농촌부문에서 분조관리제와 같은 소단위의 책임경작시도가 간간히 있어왔으나 제도면의 근본적인 개혁이 없는 상태에서 별다른 효과를 거두지 못하였다.

이러한 주어진 경제상황의 공통점과 함께 개혁·개방이후 중국의 추진한 사회주의체제 유지 하의 시장화개혁은 지금의 북한이 추진하고자 하는 개혁 방향과 사실상 같다는 점에서 중국의 체제전화과정의 핵심인 국내 자본축적시스템 재건과정은 북한으로서 매우 의미가 크다 하겠다. 특히 자본축적시스템의 개선은 자본축적의 주체, 즉 자본을 소유하고 활용하는 이익을 기득계층에서도 계속하여 누릴 수 있는가와 관련하여 북한체제의 지도계층의 개혁에 대한 지지를 이끌어내는 여부와 직결된다. 중국의 경우는 권력의 시장화라고 하는 표현에서 보듯 권력을 가진 기득계층이 자신의 정치적 권리를 시장화 개혁 속에서 각종 기업의 설립과 소유권 참여 등을 통해 시장가치로 전환할 수 있었다. 물론 과도한 이익 추구는 곧 부패로 연결되어 천안문사태와 같은 정치적 저항에 직면하기도 하였으나 대체로 권력상층부가 시장화개혁에 저항하는 세력이 되지는 않았다.

그러므로 이러한 중국의 국내자본축적시스템의 구축과 발전과정은 현재의 북한에 충분한 참고가치가 있으며 다음과 몇 가지 점은 빠른 시간내에 시행될 필요가 있다.

첫째, 정책적 차원의 부분적 조치가 아닌 지속성을 보장하는 제도형성(Institution Building)을 통하여 경제주체들의 투자행위 등 의사결정에 불확실성을 제거하여 자발적으로 이익 추구에 몰두함으로써 결과적으로 자본축적이 이루어지도록 해야 한다. 중국의 경우 농가책임생산제 도입, 향진기업 설립, 민영기업 인정, 이원은행제도 시행, 재정지원의 대출전환 등 제도개혁이 국내자본축적강화를 가져온 핵심이 되었다.

둘째, 사회주의 체제를 유지하면서 국내자본축적기반을 강화하기 위해 중국은 국유부분의 개혁은 뒤로 미루고 비국유부분의 성장을 우선하였다. 개혁·개방 초기에 물가불안과 상대적 소득 하락 등으로 인해 기득권 상실을 우려하는 계획경제 지지계층의 불만이 있을 수 밖에 없었다. 이를 극복하기 위해 등소평은 1980년대 초에는 '3년 불거론 정책'을 통해 반발을 억누르는 한편 천안문사태 이후 개혁의 후퇴시기에는 남순강화를 통해 개혁의 성과를 강조하면서 더욱 시장화개혁을 가속화하는 등 개혁의 전도사 역할을 하였다. 그리고 자본축적의 주체와 관련하여 중국정부는 비국유주체의 참여를 보호하는 조치와 함께, 국유부분에 대하여는 90년대까지는 개혁을 서두르지 않음으로써 직접적인 반발을 억제하였다. 비국유경제가 주도적인 위치가 되고 사유제형식이 공식화 된 1990년대 중반이후는 국유부분이 스스로 개혁할 수 밖에 없게 되어 전체적으로 무리없는 자본주체의 개혁이 이루어졌다. 체제유지가 최대과제인 북한으로서 유의할 부분이다.

셋째, 계획경제 내에 내재되어 있는 음성적인 자본동원방식을 개선하여 자본배분의 효율을 제고하여야 한다. 중국은 개혁초기에 시장가격의 도입과 물자유통의 자유화를 통해 농업부문과 경공업 부문이 자체 잉여자본을 축적하여 정상적인 발전을 하도록 조치하였다. 북한의 경우 아직도 농업부문은 이익의 국가 흡수와 협상가격차의 존재로 인하여, 그리고 경공업은 일괄구매와 판매와 국정 가격제도로 통하여 잉여자본을 국가가 중시하는 중공업분야 등에 희생당하고 있다. 이는 결과적으로 잉여자본의 한계생산성을 떨어뜨리고 국내자본축적시스템의 효율을 저하시키고 있다. 최근 시장물가의 인정 등을 담은 북한의 경제관리개선조치는 이러한 문제점을 해소하는 하나의 시도였다고 볼 수 있으며 앞으로 더욱 이러한 노력이 확대되어야 한다.



넷째, 국내자본과 외자자본의 관계이다. 중국의 개혁·개방과정에서 외자의 역할을 보면 전체고정자산투자에서 차지하는 비중이 1985년 이전에는 10% 내외에 머물렀고 1986년 이후부터 20%내외를 접하였다. 이러한 외자의 일정한 기여가 있었지만 농업생산 증가, 향진기업의 발전, 민영기업의 탄생 등과 같이 국내에 새로운 자본축적부문이 등장하여 선순환의 자본축적시스템을 구축하지 않았다면 지속적인 경제발전을 이룰 수 없었다. 특히 국내자본축적시스템이 농업개혁과 향진기업의 발전으로 어느 정도 정상화되는 1980년대 중기 이후부터 외국자본의 유입이 급증하는 것에서 보듯, 외자는 국내경제와의 성장으로 향후 높은 상호보완관계와 미래수익의 창출가능성이 예상되는 경우 급격히 유입하게 되는 점을 주목할 필요가 있다. 국내 자본축적시스템이 내부적으로 동시에 구축되어 국내경제가 발전하지 않았더라면 외자는 결국 단순히 저임금만 이용하는 데만 관심을 가지게 되고, 자본을 도입한 중국으로서는 임금과 각종 지대만을 챙기는 정도에 그쳤을 것이다. 그러므로 북한은 개성공단 등에 투입되는 외자에 대하여 단순한 지대의 추구에 그치지 말고 내부의 효율적인 자본축적시스템의 구축과 연계하여야 할 것이다.

다섯째, 북한은 조속히 국가가 자본을 배분하는 기능을 은행 등 금융기관으로 이관하는 것이 필요하다. 행정과 기업경영이 분리되지 않아 발생하는 연예산제약을 극복하여 자본사용에 대한 책임제를 시행하기 위하여서는 우선적으로 대부의 형식으로 자금을 지원하여 자본사용의 결과에 책임을 강화하는 시스템을 도입하여야 한다. 중국에서 1980년대에 은행이 제2의 재정역할을 하여 자본의 사용효율을 높인 것을 유념할 필요가 있다.

## 2. 북한경제의 특성과 독자적 자본형성 조치의 모색

여기서는 북한이 중국과 다른 경제기초여건을 가지고 있는 점을 중심으로 북한 특유의 자본축적시스템 구축방안을 검토한다. 이 글에서는 양국의 자본형성 전략에 차이를 가져오는 대표적 경제기초로 양국의 국가규모와 자연환경 그리고 산업구조를 고려한다.

첫째, 국가규모의 차이로 인하여 북한은 중국에 비하여 국제사회와의 분업을 통한 자본축적시스템의 형성 필요성이 보다 크다 하겠다. 중국과 같이 큰 국가의 경우는 내부적으로 부존자원이 다양하고 또한 내수시장이 매우 크기 때문에

국내의 독자적인 자본축적시스템의 형성이 매우 중요하다. 그러나 북한과 같은 소국의 경우는 원료 및 시장의 면에서 외부에 의존하여야 하는 필요성이 매우 크기 때문에 국내자본축적시스템 구축에 있어서 외부세계와 연계된 분업구조 및 판매구조를 형성하여야 할 필요성이 매우 크다. 이러한 결과 경제발전을 이룬 소국의 경우 대부분 대외무역의존도가 대국에 비하여 모두 높게 나타난다. 이와 관련하여 최근 북한이 소국임에도 무역의존도가 낮은 것은 외부세계와의 경제관계가 통제된 정치외교적인 특수한 사정에 기인한 것이다. 향후 북한은 중국동북3성이라는 공업지역과 한국이라는 선진산업지역을 함께 고려한 분업구조를 전제로 산업구조를 재편하여 자본축적효율을 높여나가는 것이 매우 중요하다.

둘째, 중국과 다른 산업구조의 차이로 인해 경공업위주의 성장을 할 수 밖에 없다. 현재 북한이 활용 가능한 생산우위요소는 도시지역에 과도하게 집중되어 있는 노동력이며 이를 활용한 경공업위주의 자본축적전략이 가장 현실성이 있다. 이와 관련하여 경제통계상으로는 북한의 공업부문이 산업구조상 비중이 낮게 나타나는 바 이는 90년대 이후 원자재공급의 부족과 설비의 노후화로 인한 결과이다. 북한경제가 비교적 정상적이었던 1987년을 기준으로 산업구조를 비교하면 북한은 오히려 당시의 동구권의 산업구조와 같은 공업국가의 모습을 보이고 있다. 이러한 필요성은 북한도 이미 경공업 우선 발전전략을 강조하는데 그 중요성을 절감하고 있다. 그러나 군수공업 등 중공업에 투자되는 자본을 경공업으로 전환하는 적극적인 내부조치가 뒤따르지 않아 한계를 보이고 있으며 오히려 한국의 경공업 원료를 도입하는 방식을 통해 외부로부터의 지원 확보에 우선하는 모습을 보이고 있다.

셋째, 척박한 지질조건과 저온의 기후조건 등 자연환경의 차이로 인해 농업 개혁은 중국과 달리 향후 자본축적의 중심주체가 되기 어렵다. 그러나 농업부문 개혁이 자본형성의 중심이 될 수 없다 하더라도 경공업 등 타부분의 발전에 투입될 수 있는 자본을 잠식하는 부정적 영향은 해소하는 정도의 농업의 발전은 향후에도 지속되어야 한다. 주체농법으로 훼손된 북한의 농업은 향후 농지 정리와 종자개량 등을 통하여 생산성의 제고여지가 많으나, 전체인구의 60% 이상이 이미 도시에 거주하는 도시화과정이 진행된 북한에서는 경제발전의 동력이 될 자본의 제공이나 판매시장의 공급을 하였던 중국농업의 개혁초기 역할을 기대할 수는 없다.

결론적으로 북한이 사회주의 체제에 대한 큰 위협 없이 시행되었던 중국의

개혁·개방과정에서의 국내자본축적과정을 조속히 연구하여 도입하는 조치를 기대해본다.

■ 접수: 4월 30일 / ■ 심사: 5월 11일 / ■ 채택: 6월 8일

# 최근 발간자료 안내

## 연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조 민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이 석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 행정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 행정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외 의존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원

2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원

### 학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력			8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks			10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula			10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안			10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원

### 협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종실 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원

2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러디임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략( I ): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화-번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화-번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화-번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화-번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화-번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원

## 논 총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2005	이금순 외	공저	10,000원

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원

### 독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

### 연례정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원

### ◆ 비매품 ◆

### 통일정세분석

2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인근, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중-일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동-서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미-일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인근, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤

2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북-중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중-러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재판의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 『7·1경제관리개선조치』 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한민국 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	‘2·13합의’ 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영

#### KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력에 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: ‘선군’ 담론 분석을 중심으로	전미영

#### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)  
북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)



## Studies Series

- |         |  |   |
|---------|--|---|
| 2005-01 | Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment                               | Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim                               |
| 2005-02 | The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women   | Lim Soon Hee  |
| 2005-03 | Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success  | Young-Yoon Kim  |
| 2005-04 | North Korea's Market Economy Society from Below  | Jae Jean Suh  |
| 2005-05 | Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign                      | Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee                            |
| 2005-06 | The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact   | Suk Lee   |
| 2006-01 | The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications  | Kim Soo-Am  |
| 2006-02 | North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era                   | Huh, Moon-Young   |
| 2006-03 | The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification   | Cho, Min  |
| 2006-04 | A Study on the structure of industry in North Korea  | Choi, soo-young   |
| 2006-05 | The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects   | Keumsoon Lee  |
| 2006-06 | North Korea's Human Resource Development System  | Cho, Jeong-Ah   |
| 2007-01 | Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects   | Lim, Soon-Hee   |
| 2007-02 | North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability  | Jeung, Young-Tai  |
| 2007-03 | An Assessment of the North Korean System's Durability  | Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo |
| 2007-04 | A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System | Kim, Young-Yoon   |
| 2007-05 | North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures   | Choi, Soo Young   |
| 2007-06 | The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties  | Cho, Jeong-Ah   |

# 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관 기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

## 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

## 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

## 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.  
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

## 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)







### 【글을 주실 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 전문학술지입니다. 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 심사후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 120매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주시시오.

### <원고보내실 곳>

(142-076)

서울시 강북구 수유6동 535-353  
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2523(간사)

(02) 901-4300(대표)

Fax: (02) 901-2544

E-mail: iskim@kinu.or.kr

Homepage: http://www.kinu.or.kr

### 【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 120매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 영문요약문과 핵심어(key word), 영문제목, 영문 성명을 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. 627~40.

#### (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.

Huntington, *op. cit.*, p. 22.

#### (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.*, Dec. 25, 1999.

#### (4) 인터넷 자료:

위의 인터넷 자료

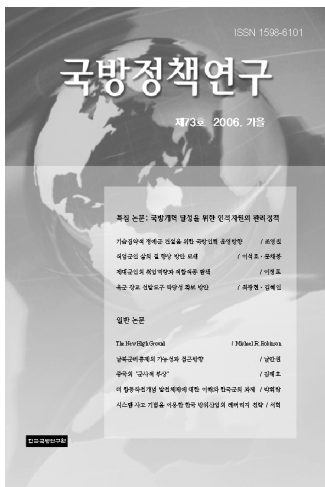
*Ibid.*

7. 그림이나 도표의 경우 출처는 자료로 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』

한국국방연구원은 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구자료를 수록하는 전문학술지 『국방정책연구』를 계간으로 발간 배포합니다.



통권 제75호

2007년 봄

특집 논문 : 한국의 군사외교

한국의 대미 군사외교 / 엄태암

한국의 대일 군사외교 / 송화섭

한국의 대중 군사외교 / 황재호

한국의 대러 군사외교 / 유영철

일반 논문

6자회담의 회고와 전망 / 왕이성(王宜勝)

군 장교의 역량개발 체계 개선에 관한 연구

/ 이종건·최병욱

EBO를 위한 시뮬레이션기반 Targeting / 이강택

NCW 기반구축을 위한 국방정보보호

발전 방안 / 최인수·임종인

## ■ 『국방정책연구』에의 투고를 환영합니다 ■

1. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
2. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 드립니다.
3. 원고는 워드프로세서 <한글>로 작성하되, 논문의 경우 200자 원고지 120매 내외, 자료의 경우 80매 이내, 서평의 경우 30매 이내로 제한합니다.
4. 기타 내용은 본지 말미 및 본원 홈페이지(www.kida.re.kr)의 기고 및 집필 요령을 참고하시기 바랍니다.

※ 문의 및 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 출판부 『국방정책연구』 담당

주소 : 서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호; 130-650)

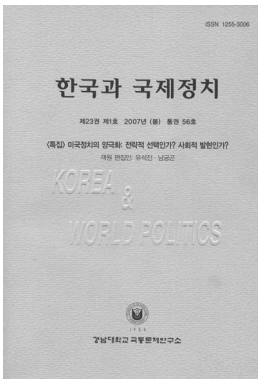
전화 : 02)961-1737 e-mail : jdps@kida.re.kr 팩스 : 02)961-1195



# 한국과 국제정치

경남대 극동문제연구소는 남·북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책에 관한 학술 논문을 중심으로 연 4회 『한국과 국제정치』를 발간하고 있습니다. 본 학술지는 학술진흥재단의 등재학술지입니다.

한국과 국제정치 제 23권 제2호 2007 여름호 (통권 56호)



## 목 차

- 남북관계와 한미관계에 대한 한국인의 의식변화와 국민적 공감대 형성 문제 / 김학성
- 한국사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성 / 김갑식
- 대통령의 리더십과 정부신뢰: 노무현 대통령 사례를 중심으로 / 조기숙·남지현
- 정치문화와 투표행위: 5.31지방선거에 나타난 인지적, 정서적, 평가적 정향과 투표참여 / 이재철
- 통일 이후 독일청소년 일탈문화에 대한 연구: 스킨헤드의 극우적 폭력실태를 중심으로 / 이영란
- 세계화와 한국 정당: 정당개혁에서의 세계모델 확산과 탈동조화 / 유진숙
- 문화대혁명과 그 연구 동향 및 쟁점 / 안치영

## 『한국과 국제정치』 원고모집 안내

『한국과 국제정치』는 경남대 극동문제연구소에서 연4회 발간되는 전문학술지로 학술진흥재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 남북한의 대내외 정치와 한반도 주변정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책을 편집대상으로 하고 있습니다. 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

- 원고분량: 200자 원고지 120매 이하
- 원고 보내실 곳: (110-230) 서울시 종로구 삼청동 28-42  
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실  
전화: 02) 3700-0702 이메일 접수가능: 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 한국학술진흥재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

## ▣ 제13권 2호 2007년 여름 (통권 제40호) ▣



### 【논문】

- 능력기반 국방기획과 한국군의 수용방향 / 박휘락
- 21세기 미일동맹의 변화와 일본 방위체제 변화 / 박영준
- 중국 지역발전전략의 특징과 함의:  
서부대개발·동북진흥·중부굴기 전략을 중심으로 / 이종화
- 전제권력의 해체와 근대정치로의 이행: 고전적 자유주의의  
정치적 함의 / 엄관용
- 민주화 이후의 정치제도: 원내정당화를 중심으로 / 정진민

### 【서평】

- 미일동맹: 2020년까지 아시아 질서 바로잡기
- “자유와 번영의 호선”에 대해서

## 『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 결정합니다.
- ▶ 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, 031-723-8800(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)

# International Journal of Korean Unification Studies

*The International Journal of Korean Unification Studies* (ISSN 1229-6902), biannually published by the *Korea Institute for National Unification (KINU)*, has been selected as a candidate for registered academic journal by the Korea Research Foundation as of 2006. All articles published in the journal are subject to review by relevant experts in the field *before they are accepted* for publication. We provide honorarium for the articles that have been *chosen* for publication.

The length required for articles should be around 20 pages in 12-font size (less than 6,500 words). Manuscripts should be double-spaced and footnoted of contributors' resume should accompany the Manuscript. We accept material using Microsoft Word only.

## Vol. 16, No. 1 (2007)

- |                                       |   |  |
|---------------------------------------|---|--|
| <i>Scott Snyder</i>                   | Six-Party Talks: "Action for Action" and the Formalization of Regional Security Cooperation in Northeast Asia |  |
| <i>Yufan Hao</i>                      | China and the Korean Peninsula: A Chinese View on the North Korean Nuclear Issue                              |  |
| <i>Narushige Michishita</i>           | What's New? Comparing the February 13 Action Plan with the Agreed Framework                                   |  |
| <i>Tae-Hwan Kwak</i>                  | North Korea's Nuclear Issue: Beyond the February 13 Agreement   |  |
| <i>Kang Choi &amp; Joon-Sung Park</i> | A Prospect for US-North Korean Relations beyond the BDA Issue   |  |
| <i>Jeffrey Robertson</i>              | South Korea as a Middle Power: Capacity, Behavior, and Now Opportunity  |  |
| <i>Hun-Joo Park</i>                   | Paradigms and Fallacies: Rethinking Northeast Asian Security and Its Implications for the Korean Peninsula    |  |
| <i>Sung-Chull Kim</i>                 | Transformation of National Strategy in Postwar Vietnam: Dependency to Engagement                              |  |

For further inquiries regarding manuscript submission, please contact the following address:

International Journal of Korean Unification Studies  
Korea Institute for National Unification  
535-353 Suyu 6-dong, Kangbuk-gu  
Seoul 142-887, Korea

(Tel) (82-2) 9012 658 (Fax) (82-2) 9012 541

(E-Mail) [kimmik@kinu.or.kr](mailto:kimmik@kinu.or.kr) (Homepage) <http://www.kinu.or.kr>

통일정책연구

제16권 1호 2007