

ISSN 2384-3624

JNKS

Journal of North Korea Studies

Vol. 7, No. 1
2021



고려대학교 공공정책연구소
Public Policy Research Institute, Korea University

편집/위원/회

편집위원장

홍석훈 (통일연구원)

편집위원

Balazs Szalontai (고려대학교) 박은주 (고려대학교)
남광규 (매봉통일연구소) 이기완 (창원대학교)
김지영 (숭실대학교) 나용우 (통일연구원)
박성용 (전북대학교) 황수환 (강원대학교)
최용섭 (북한대학원대학교)

편집간사

김에스라 (고려대학교) 배상경 (고려대학교)

Journal of North Korea Studies

Vol. 7, No. 1

인쇄·발행일 2021년 6월 30일
발행처 고려대학교 공공정책연구소
발행인 임재천
편집인 고려대학교 공공정책연구소 편집위원회
세종특별자치시 세종로 2511 고려대학교 세종캠퍼스 공공정책대학 323호
전화 : (044)860-1927, E-mail : j.nks_korea@daum.net
홈페이지 : ppri.korea.ac.kr

인쇄처 제일문화사

ISSN 2384-3624

Contents

- ✔ **박정희 정부의 비동맹 외교 재조명**
: 1973~1976년 유엔총회를 중심으로
Reassessments of Park Jung-Hee Administration's Diplomacy
towards Non-aligned Nations
Yun, Heylyung / 5
- ✔ **국제사회와 민간차원의 대북 인도적 지원 확대 방안**
Plan to expand humanitarian support to North Korea by the inter
national and non-government organizations
Park, Hyong-Joon & Park, Eun Joo / 29
- ✔ **렌트메커니즘과 북한 정치체제**
: 김일성-김정일-김정은 체제 비교중심으로
The Rent-mechanism and North Korea's Political Regime
Ka, Woul-Hyun & Cho, Yun-Young / 51
- ✔ **김정은 시대의 북미 정상회담 연구**
: 양면게임이론을 중심으로
A Study on the North Korea-U.S. Summit in the Kim Jong-un
Era
Kim, Hye-Won / 79
- ✔ **북한의 '국가경제발전 5개년(2016~20) 전략' 평가**
: 수립배경, 달성목표 및 실패요인 분석을 중심으로
Assessing North Korea's 'Five-Year Economic Strategy (2016-20
20)
Ward, Peter & Han, Kibum / 101
- ✔ **북한도시연구의 성과와 과제**
: 선행연구 분석 중심으로
Achievements and Tasks in North Korean City Studies
Park, Sung Yul, Lee, Eun Jeong, Lee, Jung Yo & Han, Jee Man
/ 129

JNKS

Journal of North Korea Studies

Vol. 7, No. 1 (2021)

박정희 정부의 비동맹 외교 재조명:

1973~1976년 유엔총회를 중심으로

**Reassessments of Park Jung-Hee Administration's Diplomacy
towards Non-aligned Nations:**

Focusing on 1973-1976 UN General Assembly

Yun, Heylyung통일부 국립통일교육원 사무관
hlyun@naver.com**Abstract**

The purpose of this study is to shed new light on the inter-Korean diplomatic war in the UN with the nominal end of inter-Korean detente since the 6.23 declaration. Changes in the landscape of the UN with U.S-China detente and non-aligned movement offered favorable conditions for North Korea to raise its voice in international society. Instead of revealing its offensiveness, North Korea carried out a peace offensive strategy by improving its relations with non-aligned nations and raising issues of UNCURK, withdraw of USFK and peace treaty to UN general assembly.

In response, the Park Jung-hee administration made a full commitment and diplomatic efforts to deter North Korea's attempt to get the upper hand in the UN. Inter-Korean diplomatic war has been escalated since the 28th UN general assembly and culminated in the 30th assembly in 1975 with North Korea's joining the NAM(Non-Aligned Movement). However, continuous diplomatic efforts of the Park Jung-hee governments to extend its relations with non-aligned nations and strengthen its alliances with the U.S. and other neighboring countries have successfully deterred diplomatic challenges posed by North Korea. Furthermore, it became an asset

for South Korea to continue carrying out Northern politics in the 1980s.

As the stark reality that Korean issues are inextricably linked to the international order still linger today, assessments of diplomatic war between North and South within the UN give new insights in designing a roadmap to peaceful unification.

Key words	UN General Assembly, Non-aligned Nations, Peace Offensive Strategy, Inter-Korean Detente
-----------	--

원고투고일 2021년 3월 7일 | 원고심사일 2021년 5월 31일 | 게재확정일 2021년 6월 25일

I. 서론

본 연구는 1970년대 초, 미소 양극체제에서 미중소 다극체제로의 국제질서 변화에 대응하기 위해 물밑에서 치열하게 진행되어 왔던 박정희 정부의 대유엔 외교를 비동맹·중립국에 대한 접촉 및 관계 개선 등을 중점적으로 분석함으로써 여전히 미중 패권경쟁의 중심에 있는 한국 중견국 외교의 활로를 모색하고자 한다. 또한, 강대국 정치에서 패싱(passing)될 우려가 있는 남북관계의 의제들과 그 정당성 확보를 위한 전략들을 재조명함으로써 통일시대를 대비하고자 한다. 이를 위해 최근 대통령기록관과 외교부 외교사연구센터 등에서 공개된 과거의 공식·비공식 외교 문건들을 기초자료로 활용하고자 한다.

북한은 1971년 중앙위 제5기 제3차 전원회의에서 제3세계 국가들에 대한 외교를 강화할 것을 공표하며 비동맹 외교를 활발히 전개해 나갔다. 그 결과 북한은 1975년 8월 25일 페루 리마에서 열린 비동맹·중립국 외무장관 회의에서 회원국이 되는 성과를 거두게 되었다. 당시, 1960년대 후반부터 UN에 대거 가입한 비동맹들이 반제국주의와 식민지 민족해방의 구호를 내걸며 국제사회에서 영향력을 높여가고 있었기 때문에 ‘자주노선’을 표방하며 이에 합류한 북한의 행보는 한국정부의 통일외교정책의 정당성 확보에 위협이 되었다. 이에 박정희 대통령은 1970년대 할슈타인 원칙을 폐기하고 6·23 선언을 통해 친공국가 뿐 아니라 중립국과도 외교관계를 수립하는 등 열세에 놓여있던 비동맹 외교에 주력하며 적극 대응하였다.

이러한 외교경쟁은 제28차, 29차, 30차(73~75년) 유엔 총회에서 남북유엔동시가입문제, 미군주둔 문제, 언커크 해체안 등을 놓고 치열하게 전개되었다. 28차 유엔총회 직전 알제리에서 열린 제4차 비동맹정상회의에서는 북한입장을 일방적으로

반영한 조항이 채택되었고 이는 28차 총회에서 언커크의 해체로 이어지게 되었다. 1974년 29차 총회에서도 한반도 쟁점들에 대한 표 대결을 위한 박정희 정부의 물밑교섭 및 외교열전은 더욱 격렬히 진행되었다. 치열한 격전 끝에 우리 측이 상정한 한반도 평화통일촉진을 위한 남북대화 재개 촉구내용의 결의안은 채택시키는 반면, 북한이 주장한 외국군 철수와 유엔군사령부 해체의 결의는 극적으로 막을 수 있었다.

그러나 1975년 북한이 비동맹 회원국으로 가입이 결정되면서, 그 해 개최된 30차 총회에서는 우리 측 결의안과 북한 측 결의안이 동시에 통과되는 전례 없는 상황이 발생하게 된다. 이에, 박정희 정부는 북한 측 주장의 비논리성과 부당성을 적극 알리는 외교적 노력을 지속하였고, 이러한 성과가 차츰 나타나기 시작했다. 결국 북한이 31차 유엔총회에서 결의안을 자진 철회하게 되면서 유엔에서의 남북 표결대결이 종식되었다.

본 연구에서는 미중데탕트 시기 강대국 외교에서의 방기(abandonment)의 위험과 UN외교에서의 수적 열세에 처해있던 박정희 정부의 비동맹, 중립국에 대한 외교정책을 재평가하고, 강대국정치의 종속변수가 아닌 주도적 역할로서의 한국외교의 활로를 모색하고자 한다. 박정희 정부의 비동맹·중립국에 대한 수교확대와 친선강화 정책은 북한의 대남한 공세전략을 무력화시키고, 국제사회에서의 주한미군 및 한국의 통일정책의 정당성을 확보하는데 일조하였다. 또한, 이를 바탕으로 한국 외교가 다양성과 유연성을 확보하여 1980년대 북방정책 및 1991년 남북 유엔 동시가입의 밑거름이 되었다는 점에서 재조명될 필요성이 제기된다.

II. 미중 데탕트 시기 북한의 비동맹 외교와 박정희 정부의 대응전략

1. 미중 데탕트와 한반도 전략환경 변화

냉전시기 약소국은 강대국에 편승(band wagoning)하거나 패권국에 대해 균형(balance-off)전략을 취함으로써 안보를 보장받았다. 하지만, 1970년대 초 미중간의 데탕트로 인해 화해협력의 시기가 도래하자, 남과 북은 동맹으로부터의 '방기

(abandonment)'의 위험에 직면하였으며 새로운 생존전략을 모색하지 않을 수 없게 되었다.

미소 양극구조 하에서도 1970년대 초 미중 데탕트는 미국과 중국의 전략적 이해관계 변화에 의해 극적으로 진행되었고, 이는 한반도의 전략적 환경을 변화시켰다. 당시 중국과 소련의 관계는 국경에서의 충돌로 악화일로에 상황이었고, 이에 중국은 미국과의 새로운 전략적 연대를 도모함으로써 상황을 타파하고자 하였다. 새로 집권한 미국의 닉슨 행정부도 베트남 전쟁을 종식시키고, 외교정책과 국제적 리더십에 대한 접근법을 재정비하고자 중국과의 관계 개선을 추진하였다(헨리 키신저, 2011).

이러한 미중 데탕트는 한반도에서의 힘의 공백(power vacuum)을 만들어냄으로써 전통적 동맹관계에 변화가 생겨나기 시작하였다. 미중 데탕트의 출발점에서 중국은 북한의 도발에 연루되는 것을 우려하기 시작하였다.¹⁾ 미국 역시 한반도에서의 군비 및 군사적 행동을 축소함으로써 불필요한 중국과의 마찰과 분쟁을 막고자 하였다. 특히, 베트남전쟁의 피로감으로 인한 신고립주의는 닉슨독트린 이후 미국정책의 기조가 되어 한반도 문제에도 영향을 미쳤다. 이러한 국제환경 속에서 남과 북은 한반도 긴장 완화에 대한 압력을 받게 되었고, 새로운 생존전략의 일환으로 남북대화가 시작되게 되었다.

즉, 1970년대 초의 남북 대화국면은 미중 데탕트라는 외부변수에 의해 시작되어 출발부터 한계를 노정하고 있었던 것이다. 하지만 당시의 국면전환은 역사적인 7.4남북공동성명으로 이어지면서, 한반도에는 평화에 대한 기대감이 고조되기도 하였다. 하지만, 공동의 목표에도 불구하고 남과 북은 통일에 대한 방식이나 접근법에 있어 상호 간의 의견 차이를 좁히지 못하였고, 불신만 쌓여가게 되었다. 1972년 7·4 남북공동성명이 발표된 이후, 그해 10월부터 1973년 6월까지 총 3회에 걸친 남북조절위원회 본회담이 개최되었으나 남과 북은 외국군대 한반도 철수, 상호군축, 평화조약 등의 문제에서 차이를 조정하지 못하면서 남북대화의 파행을 예고하였다.

박정희 대통령의 1973년 6월 23일 '평화통일 외교정책선언'을 통한 남북 유엔 동시 가입 제안 이후 우려는 현실이 되었다.²⁾ 북한은 박정희 대통령의 유엔 동시가입

1) 1974년 1월 주이태리대사의 보고문건에 의하면, 이태리를 방문한 소련외교관들이 종전과는 달리 북한 승인을 뜻하는 하등의 조치도 취하지 말 것을 이태리 측에 요구하였다고 한다. 이로써 추정할 때, 국제사회에서의 소련의 북한에 대한 지지가 상당히 악화되었음을 알 수 있다. 대통령 기록관, "쏘련 외교관의 대북한 태도 변경" (1974.01.21.).

2) 평화통일 외교정책선언(6.23 선언)은 총 7개 항으로 구성되어 있으며 주요내용은 ① 조

주장은 민족적 단합을 방해함으로써 민족 분단을 고착화시키려는 민족 반역행위라고 비난하고 나섰다. 김일성은 이틀 후인 6월 25일 “조국통일 5대방침” 발표를 통해 연방제와 ‘고려연방공화국 단일국호에 의한 유엔가입’을 주장하였다. 같은 해 8월 28일 남북조절위 북측 공동위원장이었던 김영주가 남북대화를 일반적으로 중단하는 선언하는 선언을 발표하면서 한반도에서의 데탕트는 추동력을 상실하였다.

6·23 선언 이후 한반도 데탕트가 사실상 막을 내리자, 물밑에서 진행되던 남북 체제경쟁과 외교전쟁이 치열해졌으며, 이러한 갈등은 국제사회에서 표면화되었다(신종대 2019).³⁾ 더욱이, 세계적 데탕트로 인해 중국이 71년 제26차 유엔총회에 가입하여 상임이사국 지위를 획득하고, 서방세력들의 북한에 대한 정책이 유화적으로 전환되면서 국제사회 및 유엔에서의 세력판도가 북한에게 유리한 쪽으로 흘러가면서 북한은 이를 적극 활용하여 외교전을 치러나가고자 하였다.

무엇보다 60년대 후반부터 제3세계 국가들이 유엔에 대거 유입되면서 유엔 내 지형변화가 일어났는데, 북한은 비동맹 국가들과의 연대를 통해 유엔 내부에서의 입지를 제고하고자 하였다. 그리고 북한의 이러한 노력은 70년대 초반 외교적 성과로 나타나며, 박정희 정부의 외교적 부담감이 되었다. 하지만, 초반의 열세에도 불구하고 박정희 정부는 비동맹·중립국에 대한 수교 확대와 친선강화 정책을 통해 북한의 대남한 공세전략을 무력화시키면서 데탕트 이후 도래한 한반도 외교위기를 극복하였다.

2. 북한의 비동맹 외교정책과 박정희 정부의 대응

1970년대 초 미중 데탕트는 소련과 중국의 갈등요소가 표면화된 결과였으며, 이는 공산주의 이념에 의한 국제적 결속의 와해를 의미하였다. 이 시기 북한은 냉전 시기와 같은 동맹편승(band wagoning)에 의한 생존보장의 한계를 경험하면서 새로운 생존 활로를 모색하게 되었다. 데탕트 시기 북한은 중국과 소련으로부터의 의존도를 낮추고, 냉전시기의 진영외교에서 탈피하고자 제3국가들에 적극적으로 접촉

국의 평화적 통일은 우리 민족의 지상 과업 ② 남북한 내정 불간섭 및 상호불가침 ③ 남북 공동 성명의 정신에 입각한 남북 대화 ④ 남북동시 국제기구에 참여 ⑤ 남북 동시 유엔가입 ⑥ 모든 국가에게 문호를 개방 ⑦ 평화 선린에 입각한 우방들과의 기존 유대 관계공고화로 요약될 수 있다.

3) 신종대 교수는 남북관계의 진전 속에서도 분단체제가 지속되는 한 체제경쟁은 배제될 수 없으며, 이러한 체제경쟁의 국제화가 외교경쟁이라고 설명하였다(신종대 2019, 200-231).

하였다. 이를 통해 외교적 다변화를 이루고 정치적 기반을 구축하고자 한 것이다.

북한은 '자주노선'을 강조하는 동시에 외교전략에 있어서는 사회주의와 공산주의 국가들 간의 단결에서 비동맹 국가 사이의 단결로 정책노선을 변경하게 된다. 1971년 중앙위 제5기 제3차 전원회의에서 북한은 제3세계 국가들에 대한 외교를 더욱 강화할 것을 공표하고 이들과의 관계를 다방면에서 적극 개선해나가기 시작하였다.

데탕트 초기의 북한은 남북관계 개선을 통해 미군철수와 남조선혁명을 도모하기도 하였다. 하지만 국제적 데탕트가 끝나기도 전에 7·4 남북공동성명이 추동력을 상실하자 평화적 협상으로부터는 실질적 이득을 전혀 얻을 수 없다고 판단하게 되었다. 특히, '6·23 선언' 이후 남북대화가 중단되자 김일성은 전 세계에 걸친 자신의 통일정책을 지지하는 강력한 세력을 구축하고자 하였다. 김일성은 자신의 업적 및 사상뿐 아니라 비동맹 운동에 대한 북한의 지지를 선전하기 위해 외국 기자들에게 자유로운 기자회견을 허용하였다. 북한은 1974년에 14차례, 1975년에 12차례 기자회견에 응하면서 비동맹 국가들로부터 정당성을 얻고자 하였다.

또한, 북한은 비동맹 중립국들의 남한과 그 동맹국에 대한 지지를 봉쇄하고자 평화공세외교에 나섰다. 특히, 북한을 방문한 김영진 교수의 대통령 보고에 의하면, 북한은 6·23 선언의 제6항인 '문화개방'과 남측의 행보에 촉각을 세웠던 것으로 보인다. 북한은 외교담당 정치국원 김동규를 소련, 중공 및 동구권에 파견하여 한국과의 관계 개선을 하지 못하도록 설득하였을 뿐 아니라 한국이 2개의 한국관을 정립하고 있다는 선전을 하는 등 적극적인 물밑 외교활동을 펼친 것으로 추정된다.⁴⁾

북한의 제3세계의 지지를 획득하고자 하는 외교적 노력은 상당한 성과를 거두었다. 1972년 7월부터 1973년 3월까지 북한은 11개국과 수교하였고, 75년까지 북한은 서구 여러 나라들과도 수교를 하였다. 1975년 말, 남과 북의 수교국 비율은 90대 88이라는 비슷한 상황에 이르게 되었다. 이는 1948년에 북한이 수립되었을 때, 북한을 승인한 국가가 7개국에 불과하였으며, 그 뒤 10년 동안에도 4개국만이 추가 승인을 한 것과 비교했을 때, 괄목할 만한 성장이었다. 북한은 그동안 비난했던 국가들과의 관계를 정상화함으로써 군사적 열세를 극복하고자 한 것이다(서대숙 1988, 31).

1975년 페루 리마에서 열린 비동맹회의 외상회담에서 남한의 가입신청은 거절당한 반면 북한의 가입이 허가된 것은 실질적인 남한의 외교적 위기상황이라고 볼 수 있는 사건이었다. 본래 비동맹-중립국 정상회담의 목적은 미소 양대 세력의 어

4) 대통령 기록관, "김영진 교수의 북한 방문 내용(외무부 보고)" (1973.7.4.).

는 일방에도 가담하지 않고 중립을 유지하면서 반식민, 반제국, 반인종 차별정책을 기반으로 세계평화 유지에 기여하는 것이었다. 하지만 이것이 점점 좌경화 되면서, 한국문제에 관하여 북한의 주장을 동조하기에 이르렀다. 강대국 외교와 달리 표 숫자 그 자체가 중요한 유엔외교에서 비동맹·중립세력의 부상엔 박정희 정부에게 상당한 외교적 압박으로 다가왔다.⁵⁾

이에, 박정희 정부는 비동맹·중립국에 대한 외교적 접근을 물밑에서 한층 강화시켜나가기 시작하였다. 특히, 1973년 6·23 선언을 계기로 아시아 비동맹·중립국들에 대한 무상원조 및 경제·기술협력 강화를 통한 관계개선에 나섰다. 그리고 이러한 경제 및 기술협력과 함께 한반도 문제에 대한 한국의 입장을 지지해 줄 것에 대한 약속을 받았다. 이는 백두진 특사의 케냐 방문 결과보고에 잘 나타나 있다. 백두진 특사는 케냐 경제인 단체를 한국에 초청하여 시찰케 함과 동시에 케냐 대통령으로부터 북한 사절단의 입국을 거절하겠다는 약속을 받아낸 바가 있다.⁶⁾

박정희 정부는 그밖에도 인도(1973년), 방글라데시(1973년), 아프가니스탄(1973년), 네팔(1974년), 버마(1975년), 스리랑카(1977년) 등과 새롭게 외교관계를 수립하면서 국제사회에서의 북한과의 외교전을 펼쳐나갔다. 박정희 정부는 끊임없이 유엔 동시가입 문제와 2개의 한국문제에 대한 국제 사회적 배경과 의미를 설명함으로써 북한의 선전활동에 대응하고자 하였다. 특히, 박정희 정부는 지역별로 대표단을 파견하여, 국제사회에서의 지지를 얻고자 물밑 교섭을 진행하였다. 아래 <표 2-1>은 1974년 외무부 장관에게 보고되었던 해외대표단의 지역별 활동내용을 정리한 것으로, 당시 활발했던 물밑외교와 한국외교의 고민을 보여주고 있다.

<표 2-1> 박정희 정부의 대표단 파견 및 국가별 교섭내용

지역별	동향	활동내용
아시아 지역	① 73년 2개 국가 대북한 수교 ② 12국은 비동맹 회의 참가	① 공동제안국 확보(5국) ② 방한초청(주유엔네팔대사) ③ 사절단 파견: 6차 10국

5) 비동맹중립국회의는 초창기에는 인도네시아, 인도, 유고, 이집트, 알제리아, 가나 등의 국가원수들이 주도적 역할을 수행해왔으나, 점차 시리아, 리비아, 잠비아, 스리랑카, 탄자니아, 쿠바, 칠레 등 극좌경국들이 새로운 주역으로 등장함에 따라 비동맹·중립진영의 성격은 보다 급진적이며, 극좌적인 방향으로 기울어졌다. 초반에는 한반도 문제에 대한 개입을 기피하였으나 좌경화됨에 따라 한국문제에 관하여 북한의 주장을 동조하기에 이르렀다. 대통령 기록관, “제4차 비동맹중립국 정상회담에 대한 대책 (외무부 보고), (1973. 8.6).

6) 대통령 기록관, “백두진 특사의 ‘켄야’ 방문 결과보고” (1973.4.24.).

지역별	동향	활동내용
중미 및 카리브 지역	① 중미 7국, 카리브 6국 활동 ② 카리브 3국 비동맹회의 참가	① 공동제안국 확보(7국) ② 방한초청, 사절단 파견
남미 지역	① 11국 전통적 한국 지지입장 ② 알헨린, 가이아나, 페루 3국 비동맹회의(기권확보 목표)	① 공동제안국 교섭 6국 중 4국 확보 ② 사절단 파견 4차 5국
서구 지역	① 아일랜드, 이태리는 코펜하겐, 뉴욕 개최 EC 협의	① 공동제안국 확보 (8국) ② 사절단 파견 2차 6국 ③ 우방 통한 측면 교섭
중동 지역	① 공산측 공동제안국 35국 중 8국이 중동지역 국가 ② 이집트, 리비아가 공산측 공동 제안국 가담 ③ 총회 개막 직전 알지리아에서 비동맹회의 개최 ④ 10.6. 중동사태 발발 계기 아랍권의 단합 강조	① 중동지역 18국을 3개 그룹으로 분류, 상이한 접근 방법으로 전개 ② 양국 외상 접촉(류니시아) ③ 갈프지역 5국 사절단 파견 ④ 대표단 보강: 주독, 주오대사 및 주 카이로총영사 뉴욕에서 교섭
아프리카 지역	① 북한 외교진출(73년중 우간다, 어 퍼볼라, 세네갈, 자이르, 로고, 다호메, 감비아 7국)	① 한국 상주공관 설치(세네갈 외 3국) 및 기술원조, 친선사절단 순방, 특사파견

*출처: 국가기록원, “제28차 유엔총회 대표단 종합보고서 송부” (BA0881 460, 1974년 1월 14일), pp. 14-15.

남북의 비동맹·중립국에 대한 외교대결은 UN에서의 체제대결로 나타났다. 즉, UN에서의 의제 선정과 표 획득에 있어 더 많은 국가들의 지지를 얻기 위해 치열하게 남북 표 대결이 일어난 것이다. 과거 북한은 한반도 통일에서의 유엔의 역할에 대해 비난적 입장이었으나, 중국을 비롯한 비동맹·중립국가의 유엔에서의 위치가 커지기 시작하자 이를 활용하기로 입장을 변경하게 되었다. 북한은 비동맹·중립국들을 설득하여 유엔에서 북한에 유리한 결의안을 제안하도록 하는데 외교적 전력을 다하였다. 북한은 1972년 1월 항상 유엔을 존중해왔으며, 그 헌장을 위반한 적이 없다고 강조하였고, 그 뒤 72년 1월 일본 기자회견에서는 한국의 통일문제에 반드시 유엔에서 토의 되어야 한다고 주장하면서 전략적 선회를 하였다.

먼저, 북한은 국제무대에 나서기 위해 비교적 접근이 쉬운 세계보건기구(World Health Organization, WHO) 가입을 추진하였다. 박정희 정부는 제네바에서 열린 WHO 총회에서 외교총력을 다해 북한의 WHO 가입을 저지하고자 하였으나, 의료 건강분야 전문가들이 참여한 회원국들은 인도적 차원의 이유를 근거로 기존의 입장을 번복하고 북한을 지지하면서 근소한 차이로 북한의 WHO 가입이 결정되었다.⁷⁾ 이로써 북한 오피서 대표부가 유엔에 설치되게 되었고, 이는 북한이 국제무대에 나서는데 상당한 자신감을 심어주는 계기가 되었다.

박정희 정부는 그 동안 유엔총회에 한반도 문제를 상정하지 않음으로서 기존 결의안의 효력을 유지하고자 하였다. 하지만 북한의 태도변화와 유엔 내에서의 지형변화로 인해 28회 유엔총회에서의 남북 대결이 불가피하게 되었다. 또한, 이러한 대결이 체제경쟁의 형태로 나타남으로써 박정희 정부는 긴장하지 않을 수 없게 되었다(임수호 2009, 63).

III. 제28차 유엔 총회에서의 한반도 문제 쟁점화

UN에서의 남북외교전은 7·4 남북공동성명 직후 세계 주요 언론들의 반응에서 예견되었다. 미국 워싱턴 포스트는 7·4 남북공동성명 직후 “향후 중공이 주한유엔군의 해체를 기도하고, 한국 전쟁 중 중공을 침략자로 규탄한 결의안의 폐기를 위하여 지지자의 규합을 모색할 경우, 유엔 내의 세력관계에 변동이 있을 것”이라는 기사들을 보도하였다.⁸⁾ 남북 대화 기간 동안에도 표면상의 군사대결은 봉인되었으나 물밑에서는 끊임없이 체제경쟁이 이루어져 왔다. 북한은 ‘민족’의 가치 및 평화적 수단을 통한 문제해결을 강조하며, 한반도에서 외국군 철수를 주장해왔는데 이는 실제로 비동맹·중립국들에게 상당한 호응을 얻었다.

6·23 선언 이후 북한의 이러한 움직임은 더욱 표면화 되었다. 북한은 두 개의 한국 안을 배척하고, 남북대화 당시의 요구사항들을 UN에 상정하여 표결로 붙이면서 한반도 문제를 국제사회에 공론화 시키고자 하였다. 북한은 7·4남북공동성명을 역이용하여, 한국의 독립적이고 평화적 통일을 가속화하기 위해서는 외국군 철수와 내정간섭 불간섭 등의 선제조건이 이루어져야 함을 강조하며 외교전을 펼쳤

7) 대통령 기록관, “세계보건기구 북한가입 저지문제(외무부, 재외공간 보고 종합),” (1973.5.8.)

8) 대통령 기록관, “남북공동성명에 대한 해외 반응 종합” (1972.7.12.).

대(이시영 2015, 66).⁹⁾ 북한은 비동맹운동(Non-Aligned Movement NAM)이 본질적으로는 ‘반제민주화운동’이라며 ‘반미 연대’를 형성함으로써, 북한에 유리한 통일환경을 조성하고자 하였다. 중소분쟁으로 동맹에 의한 안보 편승이 어려워진 상황에서 북한은 비동맹운동을 자신의 대외적 지위와 발언권을 강화하기 위한 새로운 방편으로 모색하기 시작한 것이다(김영운 2003, 192).

이러한 노력들은 1970년대 초부터 주한미군 철수지시 등 외교적 성과로 나타나기 시작하였다. 이에, 박정희 정부는 중공의 유엔 진출, 닉슨의 중국 방문, 아세아에 있어서 강대국 관계 변모 등 급변하는 시대 조류에 맞게 외교정책을 재정비하였다. 또한, 비적성 사회주의 국가와의 통상 및 교류를 증대시키고, 이를 통해 한반도 문제에서의 국제적 지지를 이끌어내고자 하는 등 변화에 대응하고자 하였다.¹⁰⁾

한편, 북한의 대유엔 외교가 실질적 위협으로 다가온 것은 1973년 11월 19일 튀니지 등 비동맹 국가들이 유엔 제1위원회에서 ① 언커크 해체, ② 남북대화의 계속, ③ 유엔사무총장은 한반도에서 유엔의 이탈, 외국인군 철수 등에 필요한 조치를 차기 총회에서 보고할 것 등에 대한 수정 결의안을 제기하고, 이것이 실제로 제28차 유엔총회 정치위원회에서 합의 성명으로 채택되면서였다(김해원 2011, 94).

이에 박정희 정부는 1973년부터 1975년 사이의 기간 동안 유엔총회에서 남북 유엔 동시기입 문제, 미군주둔 문제 등의 의제를 놓고 북한과 주도권을 확립하기 위해 치열하게 외교전을 벌였다. 박정희 정부는 주유엔 미국대표부를 통해 미국 측이 한반도 문제에 대해 중공을 설득하여 북한에 대한 영향력을 행사할 것을 요청하였다. 또한, 비동맹 국가들에 대해 교섭 사절단을 파견하여, 한반도 문제를 설명하고 지지를 얻고자 하였다(외교부 1973, 108).¹¹⁾

1973년의 제28차 유엔총회는 남과 북이 동시에 참석한 최초의 회의이자 한국문제를 다루는 대립적인 두 개의 결의안이 동시에 채택된 회의이다. 제28차 유엔총

9) 북한은 27차 UN 총회에 “Creation of Favorable Conditions to Accelerate the Independent and Peaceful Reunification of Korea(한국의 독립적, 평화적 통일을 가속하기 위한 유리한 조건)”이라는 제목의 안건을 제출한다. 보고서에서 주장하는 평화적 통일의 조건은 UNCUR 활동정지, 외국인군 철수, UN기 사용 금지, 평화협정 체결, 내정 불간섭 등이 있다. 북한의 당시 주장에 대해서는 이시영(2015) 참조

10) 대통령 기록관, “72년도 언커크 보고서 제출” (1972.9.21).

11) 외무부 정보문화국의 1973년 공산권에 대한 장기대책에 의하면, 박정희 정부는 북한의 국제사회 진입을 저지하는데 총력을 다한 것으로 보인다. 구체적으로는 대동구권 관계 개선을 위한 특수공관을 선정하고, 이를 통해 대동구권 접촉을 강화하고자 하였다. 또한, 모든 분야의 공산권 인사 방한을 추진하였으며 공산권 및 친공산권 국가 주최 국제회의, 박람회 및 전시회 등에도 적극 참여하였다.

회에서는 제27차 총회에서 미뤄졌던 언커크 해체, 주한 외국군 철수 등 북한이 제안한 의제들이 수정안으로 다시 채택되었기 때문에, 시작 전부터 첨예한 표 대결이 예상되었다. 또한, 60년대 말부터 대거 UN에 가입한 비동맹·중립국들의 표가 총회 결과를 좌우할 수 있었던 순간이었던 만큼, 당시 남과 북의 비동맹·중립국을 대상으로 한 물밑 외교전은 치열해질 수밖에 없었다.

특히, 총회를 앞두고 9월 5일부터 4일 간 알제리에서 개최된 제4차 비동맹·중립국 정상회담에서 북한을 전폭 지지하는 조항이 채택되어 표세가 북한에게 유리한 환경으로 조성되면서 긴장감은 고도화되었다. 이에 비동맹 회의에 참석하지 못한 외무부는 온건 비동맹국(10개), 중립적 비동맹국(10개), 비동맹국 중 한국 공관 상 주국(13개국)으로 나누어, 교섭을 진행을 하면서 적극 대응하였다.¹²⁾

제28차 유엔총회를 앞두고 열린 제4차 비동맹·중립국 정상회담의 정치위원회에서는 북한을 지지하는 친공산 국가들과 한국의 우방국 간의 팽팽한 의견대립이 있었다. 그러나 비동맹회의 자체가 사상논쟁으로 결렬의 위기에 봉착하게 되자 개최국인 알제리는 회담결렬을 막고자 미리 제출한 결의안을 그대로 통과시켜 버렸다.

결의안의 주요 내용은 ① 한국에 주둔하고 있는 모든 외국군의 철수와 한국 국내 문제에 대한 외세 간섭의 중지를 요구, ② 유엔기를 사용하고 있는 모든 주한 외국군의 철수와 ‘언커크’의 해체를 결의, ③ 한국의 유엔가입은 한국의 완전 재통일 후 또는 남북연방구성 후에 단일국가 형태로 실현될 수 있다는 점을 선언하는 것으로 북한의 의견이 일방적으로 반영된 것이었다.

외무부는 알제리의 통한 결의안은 회의 결렬을 방지하려는 특수상황 하에서 부득이 일괄 승인한 것으로 보고, 이것이 유엔 총회에서의 비동맹국들의 개별적 태도 표명과 직결되지 않도록 외교적 총력을 기울였다.¹³⁾

외무부는 ‘6·23 평화통일 외교정책 선언’ 이후 외교적 입장이 우세해 졌다고 판단하였으며, 유엔 동시가입 문제를 총회에서 적극 추진함으로써 회의 전체분위기를 한국 측에 결정적으로 유리하게 유도 할 수 있을 것이라고 긍정하였다. 특히, 동 선언 제7항에서 “북한의 국제기구 참여와 통일 시까지의 잠정 조치로서 남북한의 유엔 동시가입에 반대하지 않겠다”고 밝힌 것은 많은 유엔 회원국의 지지를 받은 상황이었다.¹⁴⁾ 또한, 28차 총회를 앞두고, 외무장관은 발트하임 유엔 사무총장

12) 대통령 기록관 정책기록 자료, “제4차 비동맹중립국 정상회담에 대한 대책(외무부 보고)” (1973.8.6.).

13) 대통령 기록관 정책기록 자료, “제4차 비동맹중립국 정상회담 결과보고” (1973.9.26.).

과 주유엔 미국대표 스칼리 대사와 가진 면담에서 긍정적인 답변을 받았기에 상황을 유리하게 판단하였다.¹⁵⁾

그러나 1973년의 제28차 총회에서는 경쟁적인 두 개의 한국문제 결의안이 제출되었고, 남북한 외교대결은 예상외로 치열해졌다. 알제리, 소련, 중국 등 21국이 공동 제안한 평양 측 결의안은 ① 언커크를 해체할 것, ② 남한에 주둔하고 있는 외국 군대가 유엔기를 사용할 수 있는 권리를 취소시킬 것과 유엔군 사령부(UNC)의 해체를 고려할 것, ③ 모든 외국 군대의 철수 권고 등이었다. 반면에 미국과 영국 등 13개국이 공동 제안한 서울 측 결의안은 ① 남북한 사이의 대화를 환영할 것, ② 언커크의 자체 해산 권고를 승인하며, ③ 유엔 동시가입을 고려했으면 좋겠다는 것이었다. 제28차 유엔총회 참석국들은 남측과 북측의 주장을 두고 양진영으로 나누어 지지와 반대 발언을 하며, 유엔에서의 남북대결은 치열해졌다.

특히, 유엔동시가입에 대한 지지는 생각보다 적었다. 대다수의 회원들은 남북한 동시 유엔가입이 한반도 평화유지를 위한 가장 현실적인 방안이라고 환영은 하였으나 막상 표결에 있어서는 주저하는 경우가 많았기 때문이었다. 중립국들은 원칙적으로는 보편성의 원칙을 찬성하였으나, 북한이 이를 분단 고정화를 초래하는 일이라 반대하는 상황에서 역지로 강요하는 것은 취지에 맞지 않다고 생각하였다. 버마, 핀란드, 세네갈 등의 국가는 “북한이 동시가입을 원하지 않고 있는데 이를 강요할 수는 없다”고 주장하였으며, 스리랑카 등은 “남북대화가 진행 중인 단계에서 쌍방이 유엔에 가입하면 통일에 지장이 있을 것”이라 하였다.

또한, 북한 측 결의안 본문 제2절의 “남한 주둔 외군의 유엔기 사용 권한 무효화 및 유엔군사령부 해체” 주장에 대한 동정적 견해도 대두되기 시작하였다. 특히, 비동맹 회원국들은 외국군대의 주둔자체에 대해 반대해 왔기 때문에 북한 측 결의안에 반대하기에 곤란하다는 반응이었다. 우루과이는 “어느 나라가 안보상 문제가 있어 요청한다고 유엔군이 파견되어야 한다는 논리는 곤란하며, 실제로 사태가 위급할 때까지는 스스로가 방위 태세를 지녀야 한다”며, 예방책으로서의 유엔군의 존속을 비판하였다. 케냐는 “남북간에 새로운 타협적인 분위기가 조성되고 국제정세가 긴장완화로 지향하고 있는 상황에서 과거 냉전체제의 유물은 제거되어야 한다”는 입장을 밝히기도 하였다(<표 3-1> 참조).¹⁶⁾

14) 외교부. www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3873/contents.do (검색일: 2021.06.20)

15) 대통령 기록관 정책기록 자료, “외무장관의 유엔 체제 활동보고”(1973.7.3.).

16) 대통령 기록관 정책기록 자료, “제28차 유엔총회 한국문제에 관한 보고(재외공간 보고 종합)”(1973.9.29.).

〈표 3-1〉 제28차 유엔총회 참석국 발언 비교

	남측 지지 발언	북측 지지 발언
동시가입	① 분단현실을 인지도 유엔에서의 정당한 자리가 마련되어야 함. ② 직접적 언급 회피 또는 당사자 간의 합의를 종용하는 듯한 미 온적 태도	① 동시가입 반대. 통일 후 단일 국가로 가입되어야 함. ② 아프리카 제국이 선통일. 후가 입 강력 주장
UNC 및 주한외군	① 휴전협정 당사자이므로 한반도 안전에 관련한 문제는 안보리 에서 다루어져야 함. ② 서울측 결의안이 한반도 내의 긴장상태를 감안한 현실적, 합 리적 내용	① 유엔군은 사실상 미군이고 더 이상 상주 불필요하므로 유엔 기 사용 반대 ② 주한 외군 철수 주장 ③ 외군주둔은 통일저해, 분쟁요인

*출처: 국가기록원, “제28차 유엔총회 대표단 종합보고서 송부” (BA0881460, 1974년), p. 22.

하지만 각 제안들에 대한 공개투표는 이루어지지 않았다. 총회가 개최되기 전, 미국의 국무장관 헨리 키신저와 중국의 주은래 수상이 북경에서 공개 표결을 회피하고 외국 군대 철수문제와 유엔군 사령부 해체 문제는 언급하지 않기로 합의하였기 때문이다. 과거 주은래는 한국 통일문제와 독일 통일문제를 비교하며, “한국은 남북 간의 교섭을 통한 통일방안이 모색되어야 하므로 주한유엔군은 철수해야 한다”는 입장이었다.¹⁷⁾ 하지만 향후 “미군이 한국에서 철수하면 일본이 묵시하지 않을 것이며, 이는 더욱 나쁜 상황”이라고 판단하며 하게 되었다.¹⁸⁾

제28차 총회는 키신저 미 국무장관의 북경 방문과 키신저-주은래의 합의로 결의안을 산출하지 않았지만, 북한은 자신감을 얻게 되었다. 북한은 1973년 11월 23일자 외교부 성명을 통해 북한의 28차 유엔총회 참석 및 언커크 해체 결정과 남북한의 유엔 동시가입 저지를 북한의 외교적 승리로 선전하였다.¹⁹⁾ 언커크의 해체가 “한국의 통일은 어떤 외국 기관이나 국제기구의 책임이 아니라 한국인 스스

17) 대통령 기록관 정책기록 자료. “외무장관의 유엔활동 보고” (1972.9.18.).

18) 대통령 기록관, “한국 문제에 대한 주은래의 견해” (1973. 11. 24.).

19) 언커크는 1973년 11월 29일 성명서를 발표로 23년에 걸친 활동을 종결하고 해산하게 되었다. 외교부 홈페이지, “한국과 UN의 관계,” http://www.mofa.go.kr/www/wpage/m_3873/contents.do (검색일: 2020.2.3.)

로의 책임으로 이루어져야 한다”는 북한의 주장을 간접적으로 뒷받침해준 셈이었기 때문이다. 또한, 언커크를 해체시킨 것은 한국문제에 있어서의 유엔의 역할이 유엔군 사령부의 군사적 평화 유지 기능에 명백히 제한된다는 것을 의미하기도 하였다(정대철 1986, 275-276).

북한은 세계 주요 언론을 이용하여 국제적 여론을 조성해 나가며 제29차 UN 총회를 대비해나갔다. 즉, 북한은 남침의 의사도, 한반도 문제를 무력으로 해결할 의도도 없으므로 한반도 문제는 주한미군철수, 평화협정 체결 등을 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 것이었다(외교부 1973, 558). 이러한 국제적 여론전은 1974년 제29차 총회에서의 한반도 문제를 둔 또 다른 표 대결을 예견하였다.

IV. 제29차, 제30차 유엔 총회에서의 남북 외교전

1. 제29차 유엔 총회

1974년 제29차 유엔총회를 앞두고 남북의 외교전은 더욱 첨예해졌다. 북한은 1974년 3월 26부터 대외 무역성장관 계응태를 단장으로 하는 통상 사절단과 부주석 강량옥을 단장으로 하는 친선 사절단을 동남아에 파견하여 파키스탄(3/26~31), 싱가포르(4/5~9), 버마(4/9~11), 태국(4.26~5.1) 등을 차례로 방문하며 한반도 문제에 있어서의 북한측의 입장을 설명하고, 지지를 얻고자 하였다. 북한은 파키스탄의 방문에서 한반도에서의 자결권을 지지한다는 표명을 듣는 외교적 성과를 거두기도 하였다. 특히, 북한의 태국방문은 남한정부의 경계태세를 높이기에 충분했다. 당시 태국은 외몽고 및 체코와 국교수립을 하는 등 대공산권 국가들과 관계를 계속 확대해 왔으므로, 외무부는 태국이 북한 사절단의 방문을 계기로 북한과의 관계를 정치적인 교류로 확대시킬 가능성을 크게 염려하고 정치적 차원의 접촉을 계속했다. 또한, 태국과 북한 간의 국교 관계가 이루어지지 않도록 미국의 측면지원을 요청하기도 하였다.²⁰⁾

한편, 북한은 1974년 4월 8일~5월 3일 동안 외교부 부부장 오만석을 단장으로 하는 친선사절단을 북유럽에 파견함으로써 유엔총회에 대한 대비전을 강화해나갔

20) 대통령 기록관, “북한사절단의 동남아제국 순방(외무부 보고)” (1974.4.29.).

다. 핀란드 방문(4/8~4/12)에서는 통일문제 및 미군철수에 대한 북한의 입장을 설명하였고, 노르웨이 방문(4/19~4/24)에서는 연방제를 통한 통일방안, 미군철수, 대미평화협상 등에 대해 지지를 호소하였다. 스웨덴 방문(4/24~4.30)에서는 수상 면담시 장문의 김일성 친서를 장황하게 낭독하기도 하였으며, 덴마크 방문(4/30~5/3)시에는 유엔총회와 관련한 북한측의 입장을 역설하였다.²¹⁾ 중남미 국가들에는 김용택 외무부상을 특사로 하는 친선사절단을 파견하였다. 알제리(4/6~4/11)와 페루(4/11~4/19)를 방문하여서는 김일성 친서를 전달하며 유엔정책, 대미평화협정 제의 및 한반도 정세를 설명하였고, 에콰도르(4/19~4/26)에는 통상관계 수립과 대사관 설치를 제의하기도 하였다. 그 외, 파나마(4/26~5/5)와 코스타리카(5/6 ~5/10)와는 74년 2월 10일 외교관계 수립에 합의하였다.²²⁾

우리 정부는 이 시기, 부르키나파소 공화국(어퍼볼타)에 보내는 김일성 친서를 입수하고, 이를 통해 유엔총회에 대비한 북한의 입장을 파악하고 반박논리를 준비하였다. 친서의 요지는 ① 한국 분단 영구화에 반대하는 북한입장지시 요청, ② 미국이 북한과의 집적 협상에 응하도록 국제적 여론을 조성, ③ 유엔총회에서 주한유엔군 철수 결의안을 압도적 다수결로 가결시키도록 협력 요청 등이었다.

남측은 대응논리로, ① 북한이 먼저 남북대화에 진지하기 임하기보다 정치 선전 강화를 기도하고 대화를 계속 할 의사가 없음을 표시하였음과 ② 북한이 간첩을 남파함으로써 한반도 긴장을 고조시키고 있는 점, 그리고 ③ 주한 유엔군 철수 문제를 북한이 계속 언급하는 것은 신성한 유엔총회를 공산침략 방호 목적에 이용하고 휴전의 법적 근거를 소멸하기 위함이라는 점임을 들어 국제사회에서의 북한의 외교전을 저지하고자 하였다.²³⁾

그 외에도 비동맹·중립국 국가들과 적극적인 수교를 전개해 나갔으며, 이미 수교국인 국가들에 대해서는 통상확대, 경제 및 기술협력, 의료진 파견, 의약품 지원, 태권도 교관과 유도 사범의 파견, 친선사절단 파견 등의 외교활동을 전개함으로써, 한반도 문제에서의 지지를 이끌어내고자 하였다(조동준 2004, 24).

남북의 첨예한 대결은 1974년 유엔총회에서 ‘남한주둔 미군과 유엔군 사령부의 해체’를 주요 내용으로 한 북한측 결의안과 ‘한반도 평화축진을 위해 남북대화를 촉구’하는 것을 주요 골자로 하는 남한측 유엔 결의안이 동시에 상정되는 결과를

21) 대통령 기록관, “북한사절단의 북구제국 순방(외무부 보고)” (1974.05.20.).

22) 대통령 기록관, “북한사절단의 중남미 국가 순방” (1974.5.1.).

23) 대통령 기록관, “김일성 친서 입수” (1974.5.13.).

초래하였다. 우리 측에서는 38개국, 북한 측에서는 42개국이 발언하면서 한반도 문제에 대한 토의도 치열하게 이루어졌다.

그 결과 우리 측 결의안은 채택된 반면, 북한 측 결의안은 정치위원회에서 4대 48 동수로 부결되었다. 가부동수일 경우 부결이라는 절차상의 이유로 북한측 결의안은 부결되고 말았다. 하지만 1970년 표결 시 북한 측이 32개국의 찬성, 60개국의 반대와 30개국의 기권을 얻었던 결과와 비교해 볼 때 상당한 북측은 상당한 외교적 성공을 이루었다. 반면, 서방 측 안은 찬성 61, 반대 42, 기권 32로 가까스로 통과되었으나 기권표가 32표나 나왔다는 점에서 다음 총회에서의 표 대결에서의 승리를 장담할 수 없게 되었다(정대철 1986, 276-277).

무엇보다도 한반도 문제의 지속적인 쟁점으로 인해 한국의 통일·대북정책은 유엔 내에서 정당성의 문제에 직면하게 되었다. 북측은 이 시기 공세적으로 비동맹·중립국들과 수교를 통해 관계개선을 해나갔는데, 이는 한국만이 한반도에서 유일한 합법 정부라는 주장의 근거를 약화시키게 되었다

2. 제30차 유엔 총회

1975년의 제30차 유엔 총회는 리마(Lima) 비동맹 외무장관 회의에서 월맹과 북한이 비동맹 그룹 회원국으로 가입되면서 비동맹 내 급진 좌경 세력의 영향력이 최고조에 달한 시기에 개최되었다. 라마 비동맹 외상회의에서는 북한의 입장이 전격적으로 반영된 문서가 채택되었고, 이로써 북한은 30차 유엔총회에서 비동맹세력을 지지기반으로 공세전을 펼칠 수 있게 되었다(이시영 2015, 105). 한편, 미국은 리마 비동맹회의에서 비동맹회의의 방향이 생각보다 훨씬 더 반미적인 색채가 강한 것에 대해 놀라게 되었으며, 더 이상 한반도 문제에 국한하여 다루어서는 안 된다고 판단하게 되었다.²⁴⁾

박정희 정부 역시 비동맹 열풍으로 인한 유엔 내의 구조 및 세력 변동을 상당한 위협으로 인식하였다. 1945년 UN 창설 당시 51개국이었던 회원국수가 1959년에는 83개, 1975년에는 142개국으로 팽창하였다. 이 중 1960년 이후 유엔에 가입된 59개의 대다수의 신생독립국들은 역사적 및 정치적 이유로 반서방적, 반미적 노선을 고수하면서 1971년 이후 가입한 동구 공산국가들과 세력을 연합하게 되었다. 이는 유엔 내 새로운 구조변화를 만들어냈다. 소위 비동맹세력으로 불리는 신진세력은 유

24) 대통령 기록관, “유엔문제 등에 관한 외무성 고위층과의 협의” (1975.9.1.).

엔에서 과반수를 차지하면서 국제사회에 목소리를 내기 시작한 것이다. 당시 박정희 정부는 이들이 한반도에서의 휴전체제를 파괴하기 위해 북한이 유엔에 제안한 내용들을 조장 또는 방조하며 한국외교에 위협이 되고 있다고 판단하였다.²⁵⁾

박정희 정부는 1975년 6월 27일, 19개국과 공동으로 “북한 및 친북한 세력의 공세에 대비하여 우방국과 유엔전략을 긴밀히 협의하고 남북대화의 계속을 촉구하였으며 모든 직접 당사자가 정전협정 대안 및 항구적인 평화 보장을 마련하기 위한 협상을 개시할 것을 희망한다는 것”을 주요 내용으로 하는 결의안을 제출하였다(대외교부 2010, 176). 반면, 북한은 8월 비동맹 외상회의를 정점으로 지속하여 지지 세력을 규합하여 42개국 이 모인 가운데 결의안 초안을 제출하였다. 공동 발의 숫자의 증대는 비동맹 세력에 대한 북한 외교전의 괄목할 만한 성과였다.

1975년 11월 17일 개최된 제 30차 유엔총회에서 북한은 유엔군 사령부의 무조건 해체, 주한외국군의 철수, 남북한의 동등한 군비 축소 등 1974년 주장한 내용과 함께 ‘정전협정을 평화협정으로 대체할 것’을 요구하는 결의안을 내놓았다. 북측의 결의안 3390B는 무조건적으로 유엔사를 해체하고, “실질적 당사자(real parties)”인 북한과 미국 간에 평화협정을 체결할 것을 촉구하였다. 이러한 북한의 행보는 29차 유엔총회에 비해 과격한 것으로서, 그동안의 비동맹중립국 외교 성과에 대한 자신감과 한반도 문제를 지속적으로 국제사회에서 논쟁화 시키고자 하는 전략적 판단의 결과였다. 반면, 남측은 정전협정을 항구적 평화를 보장하기 위한 새로운 협정으로 대체하기 이전에 이를 위한 장치 마련이 선행되어야 함을 주장하며, 그 이전에는 유엔사 해체는 불가하다는 결의안을 제출하였다(임수호 2009, 68-69).

표결 결과, 상반되는 내용의 두 결의안이 함께 통과되는 상황이 벌어졌다. 즉, 한국측 결의안(제3390A호)은 찬성 59, 반대 51(기권 29)로, 북한측 결의안(제3390B호)은 찬성 54, 반대 43(기권 42)으로 각각 통과 되었는데, 이는 그 당시의 치열했던 남북 외교전의 상황을 잘 보여준다(외교부 2010, 176-177). 결의안은 남측이 먼저 제출하여 표결 우선권이 있었으나 결의안이 중도에 수정된 것에 알제리가 이의를 제기하며 논란이 되었다. 즉, 수정된 날짜가 북측 결의안보다 늦으므로 북측에 우선권이 있다는 것이 알제리의 주장이었다. 하지만 결국 알제리의 주장도 부결 되면서 남측 결의안이 먼저 회부되었다(이시영 2015, 111). 북한이 남측 결

25) 대통령 기록관. “제30차 유엔총회 한국문제 유엔홍보대책위원회 개최 결과 (1-13차): 별첨 2, 유엔 한국문제토의 양태에 대한 홍보지침(안)” EA0003559

의안을 부결시키지는 못했지만 유엔 총회에서 친북한 표가 1968년까지 만해도 전체 20%를 상회하지 못한 것과 비교한다면, 북한의 괄목할 만한 외교적 성과는 한국외교의 실질적인 위협이 되었다고 볼 수 있다. (<표 4-1> 참조)

<표 4-1> 유엔 총회에서 친북한 표의 흐름(1966~1975)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
(A) 친북한표	21	24	25	29	32	28	35	35	48	51
(B) 유엔 회원국 수	122	122	126	126	127	131	132	135	138	142
(C) A/B (%)	17.2	19.7	19.8	23.0	25.2	21.4	26.5	25.9	34.8	35.9

*출처: B.C. Koh(1976, 59).

제30차 총회 이후 정부는 우방국과 협의하여 유엔에서 남북한 간 불필요한 경쟁이나 대결을 피하고, '7.4 공동성명'에 입각하여 남북대화를 통하여 해결한다는 기본 정책 아래 유엔에서 한국문제 토의 중단을 적극 추진하기로 방침을 세웠다. 당시 최규하 국무총리와 박동진 외교부 장관은 "상반된 결의안이 지속적으로 채택된다면 국제적 웃음거리일 뿐 아무 실리가 없다"는 판단 하에, 탈UN을 추진하기로 하였다(이시영 2015, 115).

UN에서의 한국문제 토의가 비생산적이 되었다는 것은 미국도 인식하고 있었다. 1975년 11월 20일 미국무성 하비브 차관보와 버펄 차관보가 참여하여 대유엔정책 전환 문제를협의하는 장소에서 외무차관은 명년도에는 유엔총회에서 대결 대신 외교적 휴전을 하도록 중공측에 제안할 것을 요청하였다.²⁶⁾ 하비브 차관보 역시 "양측 결의안이 또 다시 부결되는 상황이 발생하면, 공산측에서 휴전협정의 유효성이 있을 가능성이 있다"고 우려를 표하며 "미국으로서도 한국문제를 유엔에서 표 대결로 다루는 것이 지양되기를 희망한다"고 전하였다.²⁷⁾ 한미는 한반도 문제가 더 이상 논쟁화 되는 것을 막아야 되겠다는데 의견이 일치하게 된 것이다.

반면, 북한과 친북한 세력들은 1976년 8월 16일 남한에서 핵무기 철수, 유엔군

26) 대통령 기록관, "대유엔 정책 전환 문제에 관한 미국 정부와의 협의" (1975.11.21.).

27) 대통령 기록관, "유엔 본회의 대책" (1975.11.11.).

사령부의 해체 등 강경한 내용의 공동 결의안을 제31차 총회에 선제 제출하려 하였다. 그러나 총회 개막 직전에 북한이 제출 안건의 철회를 요구하는 사건이 발생하였다. 북한이 결의안을 철회한 배경에는 대외적 요인이 작용하였다. 그해 8월 콜롬보(Colombo)에서 개최된 제5차 비동맹 정상회의 때 북한이 채택하고자 추진한 친북한 결의안이 온건 비동맹국들의 반대로 크게 수정되었던 것이다. 남측의 중점 교섭 대상국이었던 인도네시아, 말레이시아 등의 비동맹국들은 북한의 비논리적 주장에 대해 불편함을 나타내기 시작하면서부터 북한의 주장은 차츰 지지를 잃어가게 되었다. 한미 양국의 물밑에서의 외교적 성과가 서서히 나타나기 시작한 것이다(이시영 2015, 123).

또한, 비슷한 시기에 일어난 8월 18일 판문점 도끼 만행 사건으로 북한의 국제적 위신과 신뢰도가 친북한 세력 내부에서조차 크게 추락한 것 역시 북한측에 불리한 상황으로 작용하였다. 판문점 공동경비구역 내에서 북한군이 미군장교 2명을 도끼로 살해한 사건으로 북한에 대한 국제적 여론이 악화되자 북한은 결의안을 철회하기로 결정하게 된 것이다(외교부 2010, 176-177). 북한 측의 제출안 철회 소식을 들은 우리 측도 결의안을 철회함에 따라 제31차 총회부터는 한반도 문제는 더 이상 유엔에서 논쟁화 되지 않게 되었다. 그 후 1977년에 열린 제32차 총회부터 북한 측은 더 이상 한국문제에 대한 결의안을 유엔총회에 제출하지 않고, 우리 정부는 불상정, 불토의 방침을 유지해오고 있다.²⁸⁾

V. 결론

본 연구는 7·4 남북공동성명과 남북대화가 추동력을 잃어가던 시기(1973~1976년) 물밑에서 치열하게 진행되었던 남북의 대유엔 외교대결과 비동맹 외교를 재조명하였다. 1973년 6·23 선언 이후 북한은 남북대화의 종단을 선언하고, 남북의 동시 유엔가입 문제, 유엔사 문제, 언커크 해체 문제, 평화협정 체결 문제 등을 유엔총회에 상정하면서 공세적 외교정책을 펼쳐나갔다. 1960년대 말 비동맹·중립국들의 대거 유엔 가입으로 인한 유엔 내의 지형 변화는 이러한 북한의 전략에 힘을 실어주었다. 한반도 문제에서의 ‘자주성’을 요구하는 북한의 주장은 반제국주의,

28) https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3873/contents.do

식민지 민족 해방, 남남 협력 구호 등을 중시하던 비동맹 국가들의 지지를 얻게 되었다. 박정희 정부는 이에 대해 비동맹·중립국들과 외교관계를 맺거나 강화하고, 특사단을 파견함으로써 유엔에서의 남한측 지지를 얻기 위한 물밑외교에 박차를 가하였다.

당시 정부는 이러한 외교·공작활동들이 왜곡 보도되어 한반도 정세에 불안을 초래할 것을 걱정하여 공개하지 못하였다. 또한, 70년대 남북 대화에 대한 선행연구에서도 남북관계 미 한반도 정책은 강대국 외교전의 종속변수라 여겨, 정부의 독자적인 전략과 성과에 대해서는 크게 주목하지 않았다. 그러나 최근 대통령기록관, 외교부 외교사연구센터 등에서 당시의 문건들이 다수 공개되었으며, 본 연구는 이에 근거하여 제28~30차 유엔총회를 둘러싼 남북 외교전을 다음의 관점에서 재조명하였다.

첫째, 힘의 공백시기 평화의 역설에 주목하고 있다. 위기나 전쟁 시기에 국가들은 군비경쟁을 격화시키거나 방어태세를 강화함으로써 경계심을 높이며 이는 실제로 냉전기 동안 공포의 균형(balance of terror)을 만들어내었다. 하지만 70년대 초 국제적 데탕트와 7·4 남북공동성명으로 대표되는 남북대화의 물결은 안보에 대한 경각심을 낮추고 힘의 공백을 야기하면서 오히려 불안정을 형성하였다. 북한은 이것이 평화공세를 펼칠 유리한 조건으로 판단하고, ‘자주’와 ‘민족’을 내세우며 주한미군의 정당성을 약화시키고 UN에 한반도 문제를 제기하여 비동맹·중립국들로부터 지지표를 얻고자 하였다. 본 연구는 한편으로는 대화의 손짓을 하면서도 다른 한편으로는 치열한 물밑공작을 통해 외교적 기반을 마련해 나가고자 했던 제 28차~30차 유엔총회 전후(73-75년) 한반도 상황을 정부문서를 통해 입체적으로 다루었다는 점에서 의의가 있다. 또한, 이러한 평화의 과도기 상황에서의 물밑 외교의 중요성에 대해 강조하고 있다.

둘째, 물밑에서 진행되었던 남북 정보전과 주변 국가들의 반응에 대해 정리하고 있을 뿐 아니라 70년대 초 유엔정책에서의 난관과 성과에 대해 분석함으로써 향후 통일외교에 시사점을 도출하고자 하였다. 다수결의 원칙을 따르는 유엔에서 비동맹중립국 수의 증가는 새로운 담론과 힘의 지형을 만들어내었다. 당시 박정희 정부는 이들 국가들을 설득하기 위해 특사를 파견하여 국가별 특성과 이해관계를 고려하여, 전략적 접근을 함으로서 결국에는 북한과의 외교전에서 승리할 수 있었다. 국제사회에서의 북한의 입지는 70년대에 비해 현저히 줄어들었으나 여전히 미 중패권경쟁 상황 속에서 한반도는 대립과 반목을 지속하고 있으며, 한반도 통일을

위해서는 국제사회의 지지를 얻는 것이 중요하다는 점에서 이러한 역사적 교훈은 여전히 유효하다.

셋째, 강대국 외교에서 '패싱(passing)' 될 수 있는 남북 의제들에 대한 심도 깊은 논의를 가능하게 한다. 닉슨의 베이징 방문으로 시작된 세계적 대탕트로 남북 화해기가 도래하였지만 키신저와 주은래는 세계전략의 일부로 한반도 문제에 대해 논의하면서 한반도에서의 현상유지에 대해 동의하였을 뿐, 통일문제를 다루지는 않았다. 또한, 미국에게 북한은 실질적 위협이 아니었으므로 중국과의 관계가 개선된 대탕트시기에 동맹국으로서의 남한의 전략적 위치는 상당히 하락하였다. 이러한 상황 속에서 시작된 남북대화는 동상이몽으로 끝날 운명일 수밖에 없었다. 박정희 정부는 실질적인 통일문제에서 의제를 설정하고, 향후 로드맵을 설정함에 있어 미국, 북한과의 합의를 이루는데 어려움을 겪었다. 하지만 이러한 현실적 고민은 서방의 정부문서에는 잘 드러나 있지 않았기 때문에 생동감 있게 연구되는데 한계가 있었다. 본 연구는 평화체제 구축, 연방제 논의, 주한미군 철수 등에 대한 박정희 정부의 고민과 대응책 논의에 대한 정리와 시사점을 도출해 냄으로서 격변하는 지경학 속에서의 한국외교의 현실을 포착하고자 하였다.

넷째, 한반도 문제의 근원적 해결을 위해서는 강대국 외교 뿐 아니라 지역별·국가별 외교 전략이 필요하며 국제기구와의 긴밀한 협력도 병행되어야 함을 강조하고 있다. 최근 미중 패권경쟁이 격화되면서 '화해'보다는 '갈등'이 우세해 지면서, 정부의 정책적 선택지가 더욱 줄어들고 있는 상황이다. 하지만 미중 패권대결에서 오는 양자택일의 압박을 완화하고 남북관계의 답보 상태에서의 돌파구를 마련하기 위해서는 인권문제, 보건의제, 이산가족 문제 등 다양한 의제에 있어서 국제사회의 지지를 받음으로서 평화 통일을 위한 환경을 조성하는 것이 필요하다. 각 국가별, 지역별 주요 의제를 파악하고, 전략적 접근이 필요한 시점이며, 이러한 점에서 과거의 냉전기 한국정부가 비동맹·중립국을 대상으로 어떻게 선택적 맞춤형 외교를 펼쳐왔는지를 재조명하는 것은 유의미하다.

참고문헌

- 감영윤 외(2003). <국제적 통일역량 강화 방안>. 서울: 통일연구원.
- 김해원(2011). <북한의 남북정치 협상연구>. 서울: 선인.
- 서대숙 지음·서주석 옮김(1988). <북한의 지도자 김일성>. 뉴욕: 콜롬비아대 출판사.
- 신종대 (2019). 남북한 외교경쟁과 '6.23 선언'. <현대북한연구>, 22(3).
- 외교부(1973). <대한민국 외교사료 해제집>. 서울: 외교부.
- 외교부 (2010). <한국외교 60년>. 서울: 외교부.
- 이시영(2015). <한국 외교와 외교관>. 서울: 국립외교원.
- 임수호(2009). 한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점. <한국정치연구>, 18(2).
- 정대철(1986). <북한의 통일전략연구>. 서울: 백산서당.
- 조동준(2004). 데탕트 국면에서의 박정희 행정부의 선택. <EAI 국가안보패널 보고서: 동북아 데탕트-탈냉전 국가대외전략 비교연구>.
- 헨리 키신저 지음·권기대 옮김(2011). <헨리 키신저의 중국 이야기>. 서울: 민음사.
- 최대석·정영철·장인숙(2007). 북한의 대남 협상가 연구. <국회 통일외교통상위원회 정책 연구개발 용역보고서>.
- 대통령비서실(1974). <박정희 대통령 연설문집>. 제10집
<http://pa.go.kr/research/contents/speech/index.js>
- 외교부 홈페이지. “한국과 UN의 관계.”
http://www.mofa.go.kr/wpge/m_3873/contents.do
- Koh, Byung Chul(1976). The Battle Without Victors: The Korean Question in the U.N. General Assembly. *Journal of Korean Affairs*. 5(4).
- _____ (1995). North Korea's Policy toward the United Nations. *Korea Journal*. 35(1).
- <New York Times>. 1974년 9월 3일. “Ford's Foreign Problem and Prospect.”
- 대통령 기록관. 1972년 7월 12일. “남북공동성명에 대한 해외 반응 종합.”
- _____. 1972년 9월 21일. “72년도 언커크 보고서 제출.”
- _____. 1973년 8월 6일. “제4차 비동맹중립국 정상회담에 대한 대책(외무부 보고).”
- _____. 1973년 9월 26일. “제4차 비동맹중립국 정상회담 결과보고.”

- _____. 1972년 9월 18일. “외무장관의 유엔활동 보고.”
- _____. 1973년 9월 29일. “제28차 유엔총회 한국문제에 관한 보고(재외공간 보고 종합).”
- _____. 1973년 7월 4일. “김영진 교수의 북한 방문 내용(외무부 보고).”
- _____. 1973년 8월 6일. “제4차 비동맹중립국 정상회담에 대한 대책(외무부 보고).”
- _____. 1973년 4월 24일. “백두진 특사의 ‘켄야’ 방문 결과보고.”
- _____. 1973년 5월 8일. “세계보건기구 북한가입 저지문제(외무부, 재외공간 보고 종합).”
- _____. 1974년 1월 14일. “제28차 유엔총회 대표단 종합보고서 송부.”
- _____. 1974년 1월 21일. “쏘련 외교관의 대북한 태도 변경.”
- _____. 1974년 4월 29일. “북한사절단의 동남아제국 순방(외무부 보고).”
- _____. 1974년 5월 13일. “김일성 친서 입수.”
- _____. 1974년 5월 20일. “북한사절단의 북구제국 순방(외무부 보고).”
- _____. 1974년 5월 1일. “북한사절단의 중남미 국가 순방.”
- _____. 1975년 9월 1일. “유엔문제 등에 관한 외무성 고위층과의 협의.”
- _____. 1975년 11월 11일. “유엔 본회의 대책.”
- _____. 1975년 11월 21일. “대유엔 정책 전환 문제에 관한 미국 정부와의 협의.”

국제사회와 민간차원의 대북 인도적 지원 확대 방안*

Plan to expand humanitarian support to North Korea by the
international and non-government organizations

Park, Hyong-Joon

제1저자 | 건국대학교 글로벌캠퍼스 조교수
hjpark@kku.ac.kr

Park, Eun Joo

교신저자 | 통일연구원 부연구위원
pej1130@kinu.or.kr

Abstract

This study focuses on strengthening the role of NGOs and the international community in restoring inter-Korean relations. The central government's aid to North Korea is directly affected by changes in inter-Korean relations. On the other hand, the international community and NGOs are relatively less politically influenced. Therefore, it is necessary to evaluate the roles of these actors and lay the groundwork for the resumption of inter-Korean exchanges and cooperation. Of course, it is difficult to expect a breakthrough in the situation on the Korean Peninsula. It is believed that North Korea-US Relations will be a major factor in improving inter-Korean relations. Nevertheless, it is difficult to blindly wait for the US to change its North Korean policy. South Korea should devise a new strategy to promote inter-Korean exchanges and cooperation, taking into account inter-Korean relations that repeat the 'pause' and 'resume' of dialogue. First, humanitarian aid projects for North Korea should be promoted in order to realize the universal value of humanity. Second, it is necessary to closely examine the effect of

* 본 논문은 2021년 4월 30일 제주도에서 개최된 「2021 제주국제평화센터-한국평화연구학회 공동 학술회의」의 발표문을 수정·보완한 글임을 밝힙니다.

North Korea's support policy by dividing it into support and development. Third, new projects are discovered in a way that actively promotes convergence between projects by thoroughly examining established support projects for North Korea. The international community and NGOs should promote inter-Korean exchanges and cooperation in order to overcome the reality of division, understand each other, and coexist.

Key words	International community, non-government organizations, inter-Korean exchanges and cooperation, support for North Korea, Humanitarian assistance
-----------	---

원고투고일 2021년 5월 21일 | 원고심사일 2021년 5월 31일 | 게재확정일 2021년 6월 15일

I. 들어가며

2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬 이후 전개된 남북 경색국면이 2021년인 현재까지 이어지고 있다. 그로 인해 남북관계 진전의 근간이 되는 교류 협력이 모두 중단된 상황이다. 이 와중에 북한은 지난 3월, 연이어 2차례 미사일 시험 발사를 하며 한동안 잠잠했던 ‘미사일 정치’를 재개했다. 남북 및 북미 간 교착국면의 장기화, 제8차 당대회 ‘강 대 강, 선 대 선’ 노선, 미국의 대북정책 검토 등으로 인해 한반도 정세 변화가 예상되는 시점에서 벌어진 이번 사건은 한미연합훈련에 대한 반발, 대남·대미 압박 차원의 전략적 조치로 풀이된다. 특히 한미연합훈련 이후 발표한 김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장(3월 15일, 3월 30일) 담화, 리병철 조선로동당 중앙위원회 비서(3월 26일) 담화, 최선희 외무성 제1부상(3월 17일) 담화 등이 뒷받침하듯이 북한은 제8차 당대회의 전략적 기조에 따라 행동하고 있다.

이처럼 현재 한반도 정세는 획기적인 남북관계의 진전을 기대하기는 어려운 상황으로, 결국 북미 관계의 진전 여부가 남북관계 개선의 주요 변수로 작용할 전망이다. 그렇다고 미국의 전향적인 정책 변화를 마냥 기다리고만 있을 수도 없는 상황이다. 따라서 향후 우리가 추진해야 할 남북교류협력의 방향은 남북관계의 ‘대화 중단과 재개의 반복성’에 주안점을 두고 이를 고려한 정책 대안을 마련하는 것이 중요하다. 즉 남북교류협력의 확대 방안을 모색하는 점에서 대화 중단 시기와 재개 시기를 구분하여 접근할 필요가 있음을 의미한다.

현재와 같이 정부 차원의 대화가 중단된 상황에서 어느 주체가 남북교류협력을

지속하며 동력을 유지해 나갈 것인가?, 어떤 대안을 가지고 북한과의 접촉면을 확대해 나갈 것인가?, 그리고 향후 남북교류협력이 재개되었을 때, 이를 곧바로 추진할 수 있는 체계적이고 구체적인 시스템은 갖추고 있는가? 등에 대한 진지한 고민이 필요하다.

사실 이와 같은 문제 제기는 남북관계가 부침을 겪을 때마다, 그리고 그로 인한 남북 간 협력이 중단되었을 때마다 계속해서 제기되며, 논의되었던 문제이기도 하다. 즉 한국 정부의 계속되는 대화 제의에도 불구하고 북한이 이를 거부하는 상황에서 국제사회를 통한 우회적 접근과 정치적 무게감이 덜한 민간차원의 접근 방법이 대안으로 제시되어왔다.

국제사회와 민간차원의 남북교류협력 추진안은 대안이라기보다는 남북교류협력을 추진하면서 필연적으로 함께 해야 할 핵심 행위자들로 이미 오래전부터 그 범주를 확장해 오고 있다. 그러나 여전히 민간차원의 교류협력사업은 남북 간 정치·군사적 긴장 상태, 북미 관계 등에 종속되어 있어 자율성이 상당히 제한받고 있다. 국제사회의 경우, 북한이 코로나19 방역을 위해 국경을 폐쇄하면서 지원 규모는 더욱 축소되었다. 결국, 국제사회와 민간차원 대부분의 지원 및 협력사업은 모두 중단되었다. 따라서 현시점은 남북 대화 재개 이후의 준비과정 측면에서 매우 중요한 시기로 기존의 교류·협력에 대한 재평가뿐만 아니라, 남북 경색국면 시기에도 지속가능성을 염두에 둔 발전적인 방향 설정이 필요하다.

이런 차원에서 최근 통일부의 지방자치단체(이하 지자체) ‘남북교류 사전승인제’와 ‘지자체 남북교류협력 실무협의회 설치’는 민간차원의 남북교류협력이 확대·발전할 수 있는 계기가 마련될 수 있다(연합뉴스 2021/04/21). 사전승인제는 지자체의 특성을 고려한 조치로, 이를 도입할 경우, 지자체는 합의서 체결 이전이라도 협력사업을 승인받을 수 있게 된다. 이에 따라 지자체는 독자적으로 북한과 합의서 체결 이전이라도 협력사업을 승인받을 수 있게 될 예정이다.¹⁾ 이는 남북교류협력을 추진하는데 지자체의 역할과 책임이 확대됨을 의미하는 것으로, 국제사회와 민간차원의 협력방안을 접목한 제도적 기반을 마련할 가능성도 크다. 또 그동안 정부가 주도적으로 추진 해오던 남북교류협력에 다양한 주체가 참여함으로써 남북교류의 협력적 공간을 더욱 확장 시키며, 기반 조성을 위한 토대가 될 수 있다.

1) 정책협의회는 지자체의 남북교류협력 추진 시 통일부와 소통과 협의를 원활하게 하기 위한 기구다. 개정된 남북교류협력법 제24조의2(지방자치단체 남북교류·협력의 지원) 신설(2021년 3월 9일 시행)에 따라 지자체는 법률상 남북교류협력의 주제로 명시되고 정책협의회는 법정 기구가 됐다.

이러한 점을 고려하여 본 논문은 남북관계 복원을 위한 민간단체와 국제사회 영역의 역할 및 역량 강화에 초점을 두고 있다. 국제사회와 민간차원의 역할을 평가하고, 향후 재개될 남북 간 협력을 대비하는 차원에서 기반 조성 마련에 주요한 목적이 있다. 왜냐하면, 민간차원의 남북협력은 분단체제의 고유 특성에서 발생하는 민감한 정치적 현실을 우회하여 관계 개선을 위한 중요한 계기를 제공해 왔기 때문이다(진희관 1998, 37). 특히 민간차원의 경제·사회·문화적 교류는 지역 간 실익의 차원을 떠나서 남북관계 발전과 한반도 평화 정착을 이끄는 데 기여한다는 점에서 보편적인 정당성을 가지고 있을 뿐만 아니라, 향후 남북교류협력의 예측 가능성과 지속가능성을 높일 수 있는 대안으로 유용하다.

II. 대북 인도적 지원의 필요성과 가능성

1. 필요성: 남북관계 발전을 위한 기반 조성

남북 간 정부 차원의 대화와 협력이 진전되지 않고 있는 상황에서, 국제사회와 민간차원의 대북 지원 및 교류협력의 추진은 정부 차원의 남북교류협력 한계를 보완하고 남북 경색국면을 제한적으로나마 완화 시킬 수 있는 동인이 될 수 있다. 사실 민간차원의 교류협력은 단기적 효율성에 중점을 두기보다는 통일 한국의 기반이 되는 상호 공감대 형성과 이질감 해소 차원의 장기적 관점으로 접근해야 한다. 즉 남북 간 제반 분야의 협력에서 발생하는 다양한 갈등 요인을 해소하고 신뢰를 쌓아갈 수 있는 토대를 마련하는데 궁극적인 목적이 있다. 동시에 남북 간 민족적 동질성을 확인하는 계기가 될 수 있으며, 갈등 요인 발생 시 남북관계가 더욱 악화되는 것을 방지할 수 있는 예방적 효과 또한 지니고 있다. 특히 민간차원의 교류협력이 확대되면 상호 간 축적되어온 불신을 해소할 기회가 생김에, 이는 자연스레 신뢰 형성으로 이어져 정부 차원의 대화와 협력에도 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 크다(이재봉 1999, 158). 반면 국제사회의 지원과 협력에 대해서는 대부분 인도적 지원 차원의 협력이 진행됨으로써 북한의 거부감이 덜하다는 점은 정부 차원의 단절을 상쇄할 수 있는 효과적인 방안이 될 수 있다.

한편 머레이(Stuart Murray)는 국제사회에서 외교활동을 수행하는 주체, 즉 주요 행위자에 따라 '전통학파(traditional school)', '초기학파(nascent school)',

‘혁신학파(innovation school)’ 등으로 구분하고 있다(Stuart Murray 2008, 22-39; 고경민·황경수 2008, 214).

‘전통학파’가 추구하는 ‘트랙 I 외교’의 주요 행위자는 국가와 정부 대표들로 국가 차원의 외교활동들을 의미한다. 그리고 ‘초기학파’는 ‘트랙 II 외교’를 중시하며 시민 사회, UN 산하의 국제기구, 다국적기업 등 비(非)정부 행위자들이 주도하는 비공식 외교활동이다. 특히 ‘혁신학파’는 국가와 비정부 행위자들 간 정보 공유와 협력을 통한 상호작용에 주안점을 둔 ‘멀티트랙(multi-track) 외교’의 필요성을 주장한다(Stuart Murray 2008, 36; 고경민·황경수 2008, 214). 즉, 국제교류 협력에서 활용할 수 있는 공식·비공식 채널을 모두 활용한 국제교류협력사업의 필요성을 강조한다. 이와 같은 논의는 국제사회 및 민간차원 남북교류협력의 필요성에 많은 시사점을 제공한다.

남북교류협력을 추진할 때, 국제사회와 민간차원의 역할이 필요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 지난 20여 년간 진행된 남북교류협력에서 국제사회와 민간차원의 역할과 기능은 다양한 협력 사례와 성과를 통해 이미 검증되었으며, 그 역할은 남북관계 침체기에도 다양한 범주 내에서 지속하여 작용해야 하기 때문이다. 국제사회의 경우, 대북제재와 코로나19로 인해 대북 지원의 규모가 축소되면서 과거와 비교하면 상당히 제한적으로 진행되고 있지만, 현재로서는 대북 지원을 통해 북한의 교류협력을 추진할 수 있는 유일한 소통창구이기도 하다.

또 민간차원의 경우, 남북관계와 분단체제의 특수성 고려하지 않을 수 없으므로 남북 간 경색국면에서 독자적인 남북교류협력을 추진하기 상당히 어려운 구조이다. 반면 국제기구를 통한 대북 지원은 대부분이 인도적 분야가 주를 이루기 때문에 인류 보편의 가치 실현과 취약계층 지원에 대한 국제사회의 지지와 공감대 형성이 용이한 측면이 있다. 따라서 상대적으로 남북갈등 구조로부터 유연한 대처가 가능하며 안정적인 교류협력이 지속성 될 가능성이 크다.

둘째, 대북 교류협력의 경험적 학습효과를 다양한 행위자에 전파함으로써 확산 효과(spill-over)를 가져오는 매개체 역할이 가능하다. 남북교류협력의 가장 큰 목표 중 하나는 성과의 긍정적 효과를 확산시켜 점진적으로 국내외 대국민 공감대를 형성하는 데 있다. 여전히 우리 사회는 대북 지원에 대한 갈등이 존재하고 있다. 과거의 민족적 차원의 당위적 지원 필요성을 강조하는 것에서 벗어나, 실질적 성과와 긍정적 기대효과를 기반으로 국민에 대한 공감대 형성 노력이 필요하기 때문이다. 이뿐만 아니라, 교류협력 과정에서 습득할 수 있는 북한의 협상 형태와 선

호(needs), 수용성, 사업 정보, 역량 등의 다양한 정보를 공유할 수 있다. 이를 통해 정책집행의 효율성과 효과성을 제고 할 수 있다(강동완 2010, 240). 동시에 이미 축적된 관련 데이터베이스(DB)를 기반으로 새롭게 참여하는 대북 교류 행위자들이 겪을 수 있는 시행착오를 줄여나갈 수 있으며, 추후 이들과의 협력 네트워크를 구축할 수 있는 계기를 만들 수 있다.

셋째, 대북 인도적 지원의 필요성에 대해 전 국민적·전 세계적 차원의 확산에 기여할 수 있기 때문이다. 2000년 이후 본격화된 국내와 해외 민간차원의 대북 인도적 지원 활동은 북한에 대한 인도적 지원의 필요성을 확산시키기에 충분했다. 비록 남북 간 관계 악화로 인해 교류협력의 규모는 감소했지만, 북한 주민에 대한 인도적 지원이라는 목적하에 추진된 대북 지원은 남북관계와 국제사회에서 일정 부분 중요한 역할을 했다. 특히 다양하고 지속적인 국제사회와 민간단체의 대북 지원은 북한에 대한 접촉면 확대를 가능케 했다. 즉 교류협력사업의 추진을 위해 북한 방문 횟수가 증가했으며, 지원사업에 대한 평가와 분석을 위한 모니터링 작업을 시행하면서 만남과 대화의 접촉 기회를 늘려나갔다. 이처럼 남북관계 발전을 위한 국제사회와 민간차원의 남북교류협력 역할과 과제는 여전히 중요하다.

2. 가능성: 대북제재 및 북한의 지원 거부로 인한 난항

현재 한반도는 대북제재의 장기화와 남북·북미관계의 교착국면이 중첩되어 나타나고 있다. 더욱이 북한은 한국 정부의 협력 제안을 거부하고 있다. 이러한 상황 속에서도 국내외적으로 대북제재 면제 신청을 통해 남북교류협력을 추진해야 한다는 목소리가 나오고 있다. 정부 차원의 직접 지원이 불가한 상황이지만, 국제기구를 통한 우회적 접근이나 유엔 안전보장이사회와 미국의 면제조항에서 예외적으로 허용하고 있는 품목 및 분야를 중심으로 한 지원이 현실적 방안으로 제기되고 있다.

대북제재 결의안 2397호(2017.12)는 2017년 11월 북한이 시험 발사한 대륙간탄도미사일(ICBM)에 대한 제재이다. 이는 과거 결의된 기존의 대북제재 조치에 유류 공급 제한, 해외 노동자의 송환, 수출입 금지 품목의 확대, 제재 대상의 추가 지정 등을 부가하며 대북제재를 더욱 강화했다. 이뿐만 아니라 남북교류협력사업에서도 자금 조달 및 재정 지원 등 대량살상무기(WMD) 확산에 직·간접적으로 기여할 가능성이 있는 분야는 대북제재 결의 위반에 해당한다(최승한 2018, 106). 반면 인도적 지원에 한해서는 예외를 두고 있다.

동 결의안 제25조는 “제재위원회가 북한에서 활동하고 있는 국제기구 및 비정부기구들 주요 사업을 추진하는 데 필요하거나, 대북제재 결의의 목적에 부합한다면 사안별로 면제가 가능하고 교류협력을 허용할 수 있다”라고 규정하고 있다(유엔 안전보장이사회, 2017). 이러한 조항에 근거하여 인도적 목적을 띠며, 안보리 결의의 목적을 훼손하지 않는다면 제재 의무를 면제하고 있다.

하지만 한국 정부가 예외 조항에 포함되는 분야와 품목을 중심으로 국제기구 및 해외 민간단체를 통해 인도적 지원을 추진하더라도 미국의 세컨더리 보이콧을 의식한 기업, 금융기관들의 부담이 크게 작용함에 따라 제3국을 통한 대북 지원도 어려운 실정이다. 이처럼 대북제재가 시행되는 상황에서는 면제 예외 조항을 고려하더라도 국제사회와 민간차원의 대북 지원이 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 한국 정부가 유엔 안보리와 미국의 대북제재 목적에 부합하는 남북교류협력 방안을 모색하는 것이 시급한 과제이다. 즉 인도적 지원의 필요성과 중요성을 국제사회에 알리고 공감대와 지지를 확보한 정책 구상이 필요하다.

한편 북한은 2019년 하노이 북미정상회담이 성과 없이 끝나자 북미 비핵화 협상 결렬의 책임을 남측에 전가하며, 대남 관계 단절을 선언하는 동시에 2019년 12월 조선노동당 제7기 제5차 전원회의를 통해 자력갱생을 통한 ‘정면돌파’를 선언하기에 이른다.

북한은 한국 정부의 계속된 대화 제의를 한미연합훈련, 무기 도입, 대북 전단(빠라) 살포 문제 등 대북 적대 행위를 빌미로 거부해오고 있다. 2019년 남한의 쌀 지원 거부를 시작으로 급기야 김정은 위원장이 금강산 내 남측 시설의 철거를 지시하기에 이른다. 이러한 기류는 2020년 한 해 동안 이어졌는데, 연초 자본주의 지원에 대한 배격 입장을 밝히고, 6월에는 남측의 빠라 살포를 계기로 남북 간 통신선 차단 및 개성 남북공동연락사무소를 폭파했다. 또 홍수와 태풍이 휩쓸고 간 북한지역에 대한 남측의 지원 의사를 거부했으며, 코로나19 방역 물자지원도 거부했다(박성열 2021, 78). 더군다나 제8차 당대회 대남 분야 사업 보고에서 남측의 방역 및 인도적 지원을 남북문제의 ‘비본질적 문제’로 치부하며, 확실한 거부 의사를 분명히 밝혔다. 이후에도 북한은 김계관 외무성 고문, 통전부 대변인, 김여정 제1부부장, 리선권 외무상 등의 담화를 통해 대미·대남 공세 또한 지속해 나갔다. 이는 대북제재의 장기화와 코로나19에 따른 주민들의 불만을 잠재우고 체제 결집을 위한 것으로 볼 수 있으며, 하노이 북미정상회담 실패 이후 김정은 위원장의 정치적 부담 해소를 위한 타개책으로 남북관계의 긴장과 악화를 선택한 것으로 풀

이된다.

이로 인해 북한은 2020년 내내 우리 정부에게 <판문점 선언>과 <평양공동선언>의 이행을 압박하면서 우리의 대화 재개 요청 거부한 것으로 볼 수 있다.

<표 1> 남북교류협력에 대한 북한의 비판과 거부 입장

발표	주요 내용
최고인민회의 시정연설 (2019.4.13.)	“남측은 오지랖 넓은 중재자, 촉진자 행세를 할 것이 아니라 민족의 이익을 옹호하는 당사자가 되어야 한다.”
노동당 제7기 제5차 전원회의 (2019.12.28.~31)	“혁명의 최후 승리를 위하여 위대한 우리 인민을 잘살게 하기 위하여 우리 당은 또다시 장구한 투쟁을 결심했다.”
김영철 당 부위원장, 김여정 당 제1부부장 (2020.6.4.~6.8)	“대남사업을 철저히 대적사업으로 전환하고 남북간 모든 통신선을 차단해버릴 것이다”, 개성 남북공동연락사무소 폭파
노동당 중앙위 제7기 제16차 정치국회의 김정은 위원장 (2020.8.13.)	“큰 물 피해와 관련한 그 어떤 외부적 지원도 허용하지 말라”
노동신문 (2020.9.19.)	“정세 완화나 외부의 원조에 대한 사소한 미련도 배격하고 자력부강, 자력번영의 기치를 더 높이 추켜”
노동신문 근로자 공동논설 (2020.10.3.)	“평화, 번영이 아무리 귀중해도 절대로 구걸은 하지 않는다. 우리 인민은 가혹한 제재-봉쇄를 장장 수십 년간이나 역척 같이 이겨냈으며 그 과정에 더욱 더 강해졌다.”
제8차 노동당 대회 (2021.1.5.~12)	“남조선 당국은 방역 협력, 인도주의적 협력, 개별관광 같은 비본질적인 문제들을 꺼내 들고 북남관계 개선에 관심이 있는 듯한 인상을 주고 있다.”

*출처: 박성열(2021, 87)을 바탕으로 재구성.

Ⅲ. 국제사회와 민간차원의 대북 지원 현황

1. 국제사회

1) 대북 지원 현황

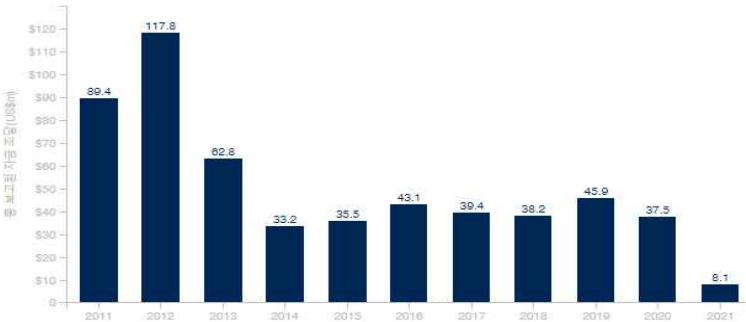
북한은 1990년대 초·중반 중국, 구소련 등 사회주의 국가들의 경제 원조 중단과 외교적 고립, 그리고 대규모의 흉수 피해로 인해 ‘고난의 행군’ 시기로 칭할 정도로 극심한 경제난·식량난에 처하게 된다. 이로 인해 북한 정권은 1995년 공식적으로 국제사회의 지원과 구호를 요청하게 되었고 유엔 산하의 국제기구와 개별 국가들이 대북 인도적 지원에 나서는 계기가 되었다. 국제사회는 2002년 유엔 세계식량계획(WFP)을 통해 옥수수 10만 톤을 제공하였고, 세계보건기구(WHO)는 말라리아 방역사업을 위한 지원 등 2004년 7월까지 15억 달러 규모의 360만 톤 식량을 북한에 제공하였다(WFD 2004; 이신화 2006, 27).

한편 대북 지원 초기에는 주로 영·유아, 임산부, 노인 등 취약계층에 대한 식량, 의약품 등의 긴급구호나 의약품 지원의 일회성 지원 위주였지만, 최근에는 사회 인프라를 조성하기 위한 개발지원 형태의 대북 지원 프로그램도 진행되고 있다(통일교육원 2020, 97). 특히 한국 정부는 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인도주의업무조정국(UNOCHA), WHO, 세계경제포럼(WFP) 등의 국제기구와 협력하여 대북 지원사업을 추진해왔는데, 1996년부터 2020년 12월 기준, 국제기구 대북 지원사업에 남북협력기금 총 2억 6,676만 달러를 지원했다. 주로 북한 내 취약계층에 대한 백신, 의약품 등을 UNICEF 영유아 사업을 통해 지원하였으며 주민의 식량난 개선 및 해결을 위한 식품, 곡물 등을 지원하였다. 이 밖에도 WHO는 말라리아 방역, 홍역 등 질병 치료 지원 이외에도 중장기 영유아 지원사업 등을 추진하면서 보건의료 분야에서 협력 관계를 구축해 왔으며, 모자보건 분야 의료지원 사업에 2019년 100만 달러를 지원했다. 특히 국제적십자사와 WFP가 수행한 북한 상회에 대한 현장 조사와 식량 분배 감시체계는 구호사업의 질에 관한 신뢰성 있는 정보를 제공함으로써 기부 국가들의 의혹을 줄이고 식량 원조의 양을 증가시키는 데 일조하였다.

2012년 1,170만 달러에 이르던 국제사회의 대북 인도적 지원은 북한의 핵실험이 본격화되면서 그 영향으로 큰 폭으로 줄어들었으며, 코로나19가 확산한 2020

년에는 370만 달러로 축소되었다. 특히 2020년 당시 북한이 철저한 방역 조치를 하면서 이동 제한 및 국경 봉쇄로 식량 반입, 국제 요원 파견, 현장 모니터링이 축소되는 등 국제사회의 인도적 지원 프로그램 범위와 전달 또한 제한되고 있다. 게다가 2020년 홍수와 태풍으로 인한 수해 피해 및 대북 금융 제재로 인해 국제사회의 인도주의 프로그램 추진을 어렵게 하고 있다.

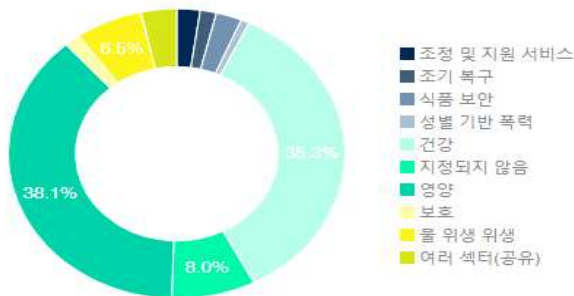
<그림 1> 국제사회의 대북 인도적 지원 자금 조달 현황(2011~2021)



*출처: 유엔 인도주의 업무 조정국(UNOCHA, 2020).

한편 아래 <그림 2>와 같이 대북 인도적 지원 자금은 주로 북한 주민의 ‘영양(38.1%)’ 및 ‘건강(35.3%)’ 증진과 관련한 지원에 집행되었다. 이처럼 전체 지원 자금의 2/3에 해당할 정도로 국제사회는 식량과 보건 의료 분야에 지원의 폭을 확대함으로써 북한 주민의 건강 기능 증진에 노력을 기울이고 있다.

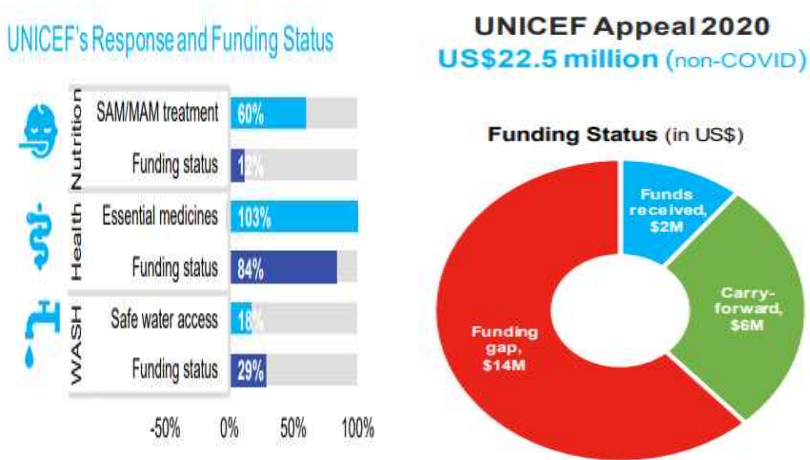
<그림 2> 부문별 대북 인도적 지원 자금 조달 현황(2020)



*출처: 유엔 인도주의 업무 조정국(UNOCHA, 2020)

특히 대북 인도적 지원 분야와 그 규모 면에서 가장 핵심적인 역할을 하는 UNICEF 경우, 2020년 전 세계적 코로나19 팬데믹 상황이 발생함에 따라, 2020년 1월부터 북한지역 내 제한된 수의 인력을 운영하고 있으며, 북한 당국의 강력한 코로나 방역 조치로 담당 인력이 일시적으로 출국한 상태이다. UNICEF가 운영 중인 북한 사무소는 건강, 예방접종, 물, 위생 및 위생(WASH), 영양 등 코로나19 방역을 위해 북한 주민에게 필수 기본 서비스를 제공해 왔지만, 2020년 8월부터는 이마저도 중단된 상황이다(UNOCHA 2020). 또 UNICEF는 2020년 캐나다, 대한민국, 스웨덴, 중앙비상대응기금(CERF), 글로벌 펀드 및 글로벌 인도주의 주재 기금(GHTF)과 CERF, 러시아, 한국에서 이월된 자금을 보유하고 있지만, 북한 취약계층을 지원하기에는 여전히 부족한 상황이다. 따라서 북한 내 취약계층의 건강에 직접적인 영향을 미치는 깨끗한 물과 건강 서비스에 대한 지원을 위해 추가적인 자금 지원이 절실하다.

〈그림 3〉 UNICEF의 자금 운용 계획



*출처: <https://data.unicef.org/> (검색일: 2021.04.19.)

이 밖에도 유니세프는 질병의 조기 발견, 의뢰 및 치료와 같은 지속적인 예방 및 치료 서비스를 계속 지원 해오고 있다(UNOCHA 2020). 특히 영양 및 위생 부문에서 가장 취약한 어린이와 여성을 위해 예방접종, 중증 및 급성 영양실조, 결

핵/말라리아 치료, 코로나19 예방 및 방역 등의 프로그램을 운영하고 있다. 이를 위해 5세 미만의 어린이들을 대상으로 영양물 섭취, 건강, 위생 관련 지원 프로그램을 운영했다. 그리고 감염병 질환의 위험성을 전파하고, 이를 예방하기 위해 손 씻기, 마스크 착용, 기침 에티켓, 거리 두기, 자가 격리 및 자발적인 조치 등 다양한 정보를 제공하는 한편 보건교육을 시행했다.

〈그림 4〉 유니세프 대북 지원 프로그램 수행 결과(2020)

	UNICEF		
	2020 Target	Total Results ³	Change since last report ⁴ ▲ ▼
NUTRITION			
Children under 5 years suffering from wasting treated through inpatient and outpatient therapeutic feeding programmes	95,000	57,446	▲
Children under 5 years provided with micronutrient supplementation	1,600,000	1,485,889	▲
HEALTH			
Children under 5 years with diarrhoea treated with oral rehydration salts	800,000	246,687	▲
People accessing essential medicines	6,000,000	6,176,897	▲
Pregnant mothers in 50 counities accessing emergency obstetric neonatal care services ⁵	35,000	9,793	▼
WATER, SANITATION & HYGIENE			
Number of people with access to safe drinking water with long-term services	183,000	32,290 ⁶	▼
Access to safe water for drinking, cooking and personal hygiene with pre-positioned supplies	40,000	123,835	▲
Number of people who received sanitation or hygiene kits and items	50,000	41,573 ⁷	▲

*출처: <https://data.unicef.org/> (검색일: 2021.04.19.)

2) 문제점 및 한계

국제사회의 대북 지원은 1995년 이후 20여 년이 넘는 기간 동안 남북관계의 부침과 한반도 위기 상황에도 꾸준히 지원함으로써 폐쇄적인 북한 사회와 국제사회를 연결하는 중요한 역할을 담당하고 있다. 동시에 북한을 국제사회의 일원으로 끌어들이는 유인책이 될 뿐 아니라, 북한이 직면하고 있는 식량난과 경제난을 해결할 수 있는 중요한 작동기제가 될 수 있다(이신화 2006, 27). 특히 국제사회 전 반에서 제기되는 대북 지원의 투명성(김정수 외 2009, 40-41; 김창근 2012, 332)²⁾과 효과성(김정수 외 2009, 86-124; 김창근 2012, 332)³⁾ 문제에 적극적으로

2) 투명성(transparency)이란 개발지원의 집행 절차에서 개별 단계마다 확보되어야 할 요소로서,

대처함으로써 국제사회의 대북 지원 시스템을 신뢰하는 결과를 가져왔다. 즉 대북 지원이 북한 정권 유지 용도로 전환되는 것이 아님을 어떻게 증명할 것인가?, 실제로 북한 주민들에게 지원되고 있는가?, 대북 지원의 목적과 방향에 맞게 쓰이고 있는가? 등 국제사회에서 지속적으로 제기하고 있는 문제들에 대해 철저한 모니터링 과정을 거침으로써 대북 지원 품목의 분배 투명성과 효과성 확보하고자 하였다 (최춘흠 외 2008, 110-114; 문경연 외 2018, 118).

그럼에도 불구하고 대북 지원을 추진하는 과정에서 필요한 담당 인력의 비싼 임금은 문제점으로 지적되고 있다(문경연 2013, 31). 국제기구는 대북 지원의 투명성과 효과성을 높이기 위해 지원 목적과 대상에 대한 모니터링과 평가 분야를 담당하는 인력의 교육 및 배치에 많은 비용을 지출하기 때문이다.

다른 한편으로 국제사회의 대북 지원 자금 규모의 편차가 심하게 나타났다. 즉 2012년 북한의 핵 개발이 본격화되면서, 국제사회는 WMD 확산을 방지하기 위해 강도 높은 대북제재를 추진한 결과, 대북 지원 금액이 큰 폭으로 감소하였다. 특정 국가, 기구 등에 편중된 대북 지원이 나타났다. UNICEF, UNOCHA, WHO, WFP, WEP 등과 미국, 한국, 유럽연합 등의 국가에 한정되었다. 이러한 점들은 공여국 지원 규모와 다양성 차원에서 국제사회 대북 지원의 한계로 제기되고 있으며, 새로운 방식의 접근을 가로막고 있다.

무엇보다 가장 우려스러운 상황은 북한의 코로나19 봉쇄조치가 장기화되면서 국경 폐쇄로 인한 대북 지원 활동이 중단될 위기에 처해 있다는 점이다(뉴시스 2021). 최근 WEP에 보도에 따르면, “식량 반입이 불가능하면 올해 대북 지원 활동이 중단될 위험이 크다”고 밝혔다. 이처럼 대북 지원이 중단될 경우, 2020년 대북제재, 수해 피해, 코로나19 등 ‘3중고’로 가중된 식량난이 더욱 가중될 것으로 보인다. 게다가 필수 의약품이 공급되지 못함으로써 영·유아, 여성 등 취약계층의

반부패의 영역에서부터 지원사업의 결과에 이르기까지 다차원적 영역에서 지원의 공여국과 수원국이 공동으로 이루어 내야 할 행동 준칙이다.

- 3) 효과성(effectiveness)이란 개발지원의 주체가 설정한 목표가 사업을 통해 얼마나 충족되고 있는지에 관한 것이다. 5대 과제는 ① 수원국의 주인 의식(Ownership), ② 수원국의 개발전략과 공여국 원조정책의 일치(Alignment), ③ 공여국 간 원조정책의 조화(Harmonization), ④ 개발 성과 중심의 관리(Management for Results), ⑤ 수원국과 공여국의 상호 책임공유(Mutual Accountability) 등이다. 12개의 지표는 수원국들의 구체적 개발전략 수립, 신뢰할 수 있는 국가시스템, 원조 유입이 국가 우선순위와 일치, 조율된 수원 능력 강화 노력, 수원국 체제의 활용, 유사한 프로그램에 따른 중복투자 최소화, 예측 가능한 원조, 비구속성 원조, 공동의 합의 또는 지원 절차, 공동 분석의 증진, 결과 중심의 원조 실시, 상호 책임성 등이다.

건강 또한 우려되는 상황이다.

〈표 2〉 국제사회 행위 주체별 대북 지원 평가 및 한계

행위 주체	지원 집중 분야	평가 및 한계	
국제 사회	취약계층에 대한 인도적 지원사업	평가	지속적 인도주의 지원사업 수행을 통한 북한 내 인도주의 상황 개선 및 확산에 기여
		한계	일부 공여국에 한정된 지원과 공여국 간 지원 규모의 차이에 따른 해당 국가와 북한 간 정치적 갈등 취약
국제 민간 단체	취약계층에 대한 인도적 지원사업	평가	북한 내 상주를 통한 국제사회와 북한과의 매개자 역할 및 자국 정부 및 국제기구들을 대상으로 하는 대북 지원 옹호자 역할
		한계	민간단체 간의 연대 및 협력사업 발굴 노력 소홀

*출처: 문경연 외(2018, 122)을 바탕으로 재구성.

2. 민간차원

1) 대북 지원 현황

민간차원의 대북 지원은 1995년 대한적십자사의 지원으로 시작으로 되었으며, 1997년 3월 31일 대북 지원 확대 허용으로 본격화되었다. 민간차원의 지원은 정부지원과 보완적 구도로 추진되어 농자재 지원, 결핵 퇴치, 산림 복구 등으로 전문화·세분화되고 있다. 특히 1998년 김대중 정부가 대북포용정책을 추진하면서 인도적 지원, 경제협력, 보건의료, 종교 및 학술교류 등과 같이 비정치적 분야의 민간부문 협력 주체들이 본격적으로 활동하기 시작했다(박명규 2009, 7; 강동완 2010, 218). 이를 통해 민간차원의 대북 지원 주체들은 북한 담당자들과 민족 공감대를 바탕으로 한층 강화된 신뢰 관계를 형성하며 본격적으로 대북 접촉의 창구 기능을 담당하기 시작했다. 그리고 2000년 역사적인 남북정상회담을 기점으로 민간차원의 남북교류협력은 지원의 규모와 분야, 지원 주체와 방식 측면에서 한층 다양성을 띠게 되었으며, 노무현 정부 들어 본격적인 경제교류의 확장으로 민간차

원의 교류 또한 다양한 이슈 영역으로 그 범위를 넓혀나갔다.

민간차원의 지원 방식은 주로 시민단체, 대북 NGO 등을 중심으로 독자적으로 추진하거나, 정부 및 국제기구 등과 연계한 방식으로 전개되었다. 그리고 주요 지원 분야는 식량, 보건의료, 농업, 산림 등이었으며, 특히 지방자치단체의 독자적인 대북 지원이 활성화되면서 지역적 특성을 고려한 대북 지원 활동이 나타났다. 이를 통해 대북 지원 민간단체는 사업추진을 위해 북한과의 접촉 빈도를 늘려나감으로써 북한 현황을 제공하는 주요한 정보 공급자로 부상하였고, 이에 따라 정부의 정책 입안 과정에도 참여하면서 협력적 관계를 지속해 나갔다(강동완 2010, 218).

한편 민간차원의 대북 지원은 2020년 12월 말 기준, 총 9,231억 원이며, 2020년 12월 말 기준 대북 지원 사업자는 153개 단체이다(통일교육원 2020, 97). 남북 교류협력이 활발하던 2004년에는 33개의 민간단체가 1,117억 원을 지원하는 등 가장 활발한 모습이 나타났지만, 2010년 천안함 사건으로 촉발된 ‘5.24 조치’로 남북 간 교역이 중단되고 대북 지원사업과 인도적 지원까지 차단되면서 침체기를 맞게 된다. 이와 함께 대북제재 조치의 강화도 민간차원의 활동공간을 위축시키는 결과를 초래했다. 인도적 대북 지원 금액도 2015년 114억 원에서 2016년 28억 원, 2017년 11억 원으로 대폭 감소했다. 이후 2018년 ‘판문점 선언’ 이후 남북 간 협력 분위기가 조성되면서 2019년 15개 단체 170억 원으로 지원 금액이 증가했다. 하지만 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬 영향으로 북한이 대남 강경노선 회귀(남북공동연락사무소 폭파)하고 2020년 코로나19가 확산하면서 2020년에는 다시 5개 단체 11억 원 지원 규모에 그쳤다(박성열 2021, 78).

이처럼 민간차원의 대북 지원은 ‘판문점 선언’ 이후 조성된 남북 대화 분위기에 대한 기대감으로 지원단체와 지원 규모 면에서 다시 확대되기도 했지만, 2020년 남북관계의 교착국면이 본격화되고 코로나19 확산, 북한의 지원 거부 등으로 실질적인 교류협력이 중단되었고 이에 따라 지원 금액도 큰 폭으로 감소했다.

〈표 3〉 정부와 민간차원의 인도적 대북 지원 금액 비교

(단위: 억 원)

시점	정부	편차	민간
2019년	106	민간 64 ↑	170
2018년	12	민간 53 ↑	65
2017년	-	민간 11 ↑	11

시점	정부	편차	민간
2016년	2	민간 26 ↑	28
2015년	140	민간 26 ↓	114
2014년	141	민간 87 ↓	54
2013년	133	민간 82 ↓	51
2012년	23	민간 95 ↑	118
2011년	65	민간 66 ↑	131
2010년	204	민간 3 ↓	201

*출처: 통계청 북한통계포털(2020).

2) 문제점 및 한계

민간차원에서 추진하고 있는 남북교류협력 과정에서 제기되는 문제점과 한계는 다음과 같다.

첫째, 분단체제 특수성의 한계를 벗어나기 어렵다는 점이다. 역사적으로 민간차원의 대북 지원은 지루하게 반복되는 남북관계의 부침 속에서도 북한의 취약계층 지원을 통한 인도적 지원 방향의 정립, 갈등 관계 완화 효과를 가져옴으로써 남북 관계 개선 및 통일기반 조성에 중요한 역할을 한다는 것이 일반적인 평가이다. 하지만 하노이 북미정상회담 합의 실패 이후 전개된 북한의 대남 강경정책 전환과 남북 경색국면의 장기화, 그로 인한 모든 남북교류협력의 단절 상황은 민간차원의 한계를 다시 한번 보여주고 있다. 이에 따라 북한은 2020년 내내 한국 정부에 「판문점 선언」과 「평양공동선언」의 이행을 압박하면서 한국 정부의 대화 재개 요청을 거부했고, 특히 제8차 당대회 이후 ‘본질적 문제’의 우선적 해결을 주장하며 ‘남한 배제(ROK-passing)’ 전술을 지속하고 있다. 이처럼 민간차원의 대북 지원은 남북관계에 따라 성사 여부가 결정되는 구조적인 한계에서 벗어나기 어려운 측면이 존재한다.

둘째, 합의 사항의 중단과 번복, 불이행 등으로 인한 지원체계의 역량 낭비를 꼽을 수 있다. 민간차원의 남북교류협력사업은 사업합의서를 교환하고도 성사되지 못한 사업이 많을 뿐 아니라, 양측 합의에 따라 확정된 일정조차 변경되는 일이 잦아 ‘판문점을 넘어야 성사’라는 말이 있을 정도이다(오양열 2000, 121). 즉 구두 합의, 의향서 교환, 계약 체결이라는 일련의 과정을 거쳤더라도 사업이 무산되는 사례가 자주 발생하고 있다는 문제점이 있다. 이는 결국 인력, 자금, 기존 사업과

의 중복 등 대북 지원체계의 손실로 귀결될 가능성이 크다.

셋째, 체계적·실효적 대북 지원 관리 플랫폼의 부재이다. 대북협력민간단체협의회(이하 북민협)의 운영상의 한계를 사례로 보면, 민간단체들은 대부분 독립적으로 사업을 추진하면서 자체 역량을 강화하려는 조치들을 시행한다. 하지만 이 과정에서 발생할 수 있는 유사 단체 간 경쟁 과열을 조정할 수 있는 상위단체가 부재하다는 점이다. 이로 인해 북민협이 제 기능을 하지 못할 수 있을 뿐만 아니라, 개별단체별로 북한과 협의하는 창구 권력화라는 문제점도 발생할 가능성도 배제할 수 없다(강동완 2010, 241). 따라서 민간차원의 협의체 내 대북 지원을 통합적으로 관리할 수 있는 실효적 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 이를 통해 협력 네트워크 구축이 가능하며, 민간차원의 체계적인 대북 지원이 가능하다.

이 밖에도 대북 지원에 대한 모니터링, 사후 평가와 피드백(feedback)이 부실했던 점 또한 문제점으로 제기되고 있다. 남북관계의 진전은 남북교류협력을 추진하고자 하는 수많은 민간차원의 행위 주체들을 양산함으로써 남북협력기금의 낭비를 가져왔다. 따라서 대북 지원 현황에 대한 모니터링과 평가뿐만 아니라, 민간단체에 대한 검증 단계를 거쳐 대북 지원의 실효성을 높여야 할 것이다.

〈표 4〉 국내 민간차원 대북 지원 평가 및 한계

행위 주체	지원 집중 분야	평가 및 한계	
민간 차원	식량, 농업, 긴급구호품 지원 및 사회 인프라 개발지원	평가	남북 주민 간 접촉면 확대를 통한 동질감 확산 및 사회 인프라 지원을 통한 개발 협력사업 추진
		한계	남북 경색국면을 고려한 지원사업의 부재 및 지원체계의 역량 낭비, 공감대 형성 노력 미흡

*출처: 문경연 외(2018, 122)을 토대로 재구성.

IV. 과제 및 향후 발전 방안

남북교류협력은 남북한 양자에 의해 이뤄지는 구조이다. 따라서 우리 정부와 민간차원에서 적극적인 의사와 노력을 보이더라도 북한이 이를 받아들이지 않는다면 실현되기 어렵다. 또 현 단계는 남북연합, 남북연방, 완전 통일이라는 3단계 통일

론 중 제1단계인 남북 연합단계이다. 남북 연합단계의 전반기는 교류협력의 기반 구축기로서 남북 간 신뢰 관계 회복과 이질성 극복을 통한 민족의 동질화를 추구하는 시기이고, 후반기는 교류협력의 확대 성숙기로서 남북한 간에 사회통합의 기초를 형성하는 시기이다(오양열 2000, 125). 따라서 남북 사회통합 차원의 기반을 조성하는 것이 필요하다. 지역적·비정부적 차원의 국제협력 역시 북한 주민의 절박한 필요를 충족시키는 데 중요한 역할을 해 왔다. 이러한 점을 고려하여 국제사회와 민간차원의 남북교류협력 확대 방안을 모색하면 다음과 같다.

첫째, 국제사회와 민간차원의 대북 인도적 지원사업이 인류의 보편적 가치 실현이라는 관점으로 접근해야 한다. 그리고 이를 통해 국민적 공감대를 형성하고 확산시켜야 한다. 대북 지원이 북한 주민에 대한 식량과 보건으로 분야에 대한 지원이라는 본래의 목적 이외에, 북한의 사회 변화와 그 변화를 내부 구성원 스스로가 이끌어 나갈 수 있는 역량을 강화하는 데 초점을 두어야 할 것이다.

특히 국제사회의 대북 지원 물품의 배분 공정성, 군수용 전용 의혹과 국내적으로 ‘대북 퍼주기’ 논란을 종식시킬 수 있는 공감대 확산이 절실하다. 북한의 핵 위협이 가중되는 상황에서 국제사회의 대북 지원 중단 요구 또한 증가하고 있다(김성환 외 2018, 33). 그리고 이는 주요 대북 지원 공여국들의 지원 감소 또는 중단으로 이어지고 있다. 이처럼 일부 공여국 및 국제기구들의 대북 지원은 정치적 상황을 고려하지 않을 수 없으므로 이를 상쇄시킬 수 있는 인류의 보편적 가치를 확산시키는 노력이 필요하다. 민간단체 또한 과거와 같은 일회성의 단편적 지원보다는 지속 가능한 사업 모델의 개발, 대북 지원의 목적과 필요성을 분명히 하는 절차의 수립을 통해 국민의 공감대를 형성해야 할 것이다. 이처럼 대북 지원의 근본 목적이 인도주의 지원의 실현에 있음을 상기하고, 정치적 의미보다는 인류의 보편적 가치를 실현한다는 데 의미를 둘 필요가 있다.

둘째, 국제사회의 대북 지원 변화 흐름에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 대북 지원 및 남북교류협력이 활성화될 수 있는 선행 조건은 북핵 문제가 평화적으로 해결되는 것이다. 그리고 국제사회의 대북 지원 의도와 목적에 대한 검토가 필요하다. 최근 국제사회의 주요 변화 중 하나는 지원의 목적이 “지원 효과성(Aid Effectiveness)에서 개발 효과성(Development Effectiveness)”으로 변화하고 있으며, 전제조건으로 투명성을 강조하고 두 가지 고려 요인을 양자적·동시적으로 접근하고 있다는 점이다(김창근 2012, 340-342). 따라서 국제사회의 대북 지원은 지원 및 개발 효과성을 고려한 방향으로 추진되어야 한다. 동시에 대북제재 예외

조항을 활용한 인도적 지원뿐만 아니라, 유엔 대북제재위원회의 국제적 절차와 규정에 대한 올바른 이해를 바탕으로 지속가능발전목표(SDGs)에 중점을 둔 대북 지원방안 모색이 필요하다.

셋째, 국제사회와 민간차원에서 추진되고 있는 다양한 대북 지원사업의 재검토를 통해 사업 간 융합이 가능한 대북 지원사업을 새롭게 발굴해야 한다. 이를 통해 유사 지원사업에 대한 중복지원을 막는 한편 사업간 시너지 효과를 창출하여 지원 규모를 더욱 확대할 수 있는 장점이 있다. 사실 민간차원의 대북 지원은 규모가 작고 여러 지원사업이 중복되어 있다. 따라서 유사한 사업 간, 또는 지원사업의 목적성을 고려한 융합 정책을 활용하고, 이를 국제사회의 대북지원과도 연계하여 추진해야 한다. 한편 정부 차원의 과제로 국가별 간접 지원 규모를 확대할 수 있도록 외교적 역량을 강화해 나가야 할 것이다. 즉 정부가 주도적으로 국내 민간단체와 국제 민간단체 간 네트워크 구성을 위한 조치가 필요하다. 국제 민간단체의 대북 지원 활동을 지원하면서, 국내 민간단체와의 협력 관계를 구축할 수 있도록 교량 역할을 해야 한다(문경연 외 2018, 123).

통일을 촉진하는 동시에 바람직한 통일 그리고 통일 이후의 미래지향적인 공동체 건설이라는 차원에서 본다면, 분야에 상관없이 남북 간 접촉 및 교류협력이 확대되어야 한다. 국제사회와 민간차원의 교류협력이 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 국내의 사회 인식과 구성원의 인식 전환 등이 선제적으로 진행되어야 할 것이다. 이때 남북 간 상호 신뢰 회복과 통일기반 조성에 중점을 둔 분야부터 접근해야 한다. 국제사회와 민간차원의 남북교류협력은 분단 현실에 적합한 상호이해와 공존이라는 차원으로 접근하는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

- 고경민·황경수(2008). 강원도와 제주도의 대북 교류협력평가와 발전방향: 민관협력형(PPP) 지방외교 시각. <평화학연구>, 제9권 3호.
- 강동완(2010). 대북협력민간단체협의회(약칭:북민협)의 네트워크 구조 및 동학: 한국정부와의 관계 및 조직 내부 분석을 중심으로. <정치정보연구>, 제13권 1호.
- 김성한·이수훈·황수환(2018). 한반도 통일기반 조성을 위한 대북지원 방향: 국가와 국제기구의 역할 비교 분석. <국제관계연구>, 제23권 제1호.
- 김정수 외(2009). <북한개발지원의 쟁점과 해결방안>. 서울: 통일연구원.
- 김창근(2012). 대북 개발지원을 위한 민간단체의 역할과 과제. <윤리연구>, 제87호.
- 문경연(2013). 대북지원 딜레마와 극복방안 모색. <글로벌정치연구>, 제6권 1호.
- 문경연·박지연·송영훈(2018). 대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 新대북지원 패러다임 모색. <국제관계연구>, 제23권 제1호.
- 박성열(2021). 남북교류협력 변화 추이 및 영향요인: 대북 제재·코로나 19 중심으로. <국가전략>, 제27권 1호.
- 이신화(2006). 전통적·비전통적 안보측면에서 본 북한과 국제기구의 관계. <국제관계연구>, 제11권 제1호.
- 이재봉(1999). 남북 민간 교류와 시민 사회의 역할. <북한연구학회보>, 제3권 1호.
- 오양열(2000). 남북한 문화교류 활성화를 위한 민간 정부간 협력방안. <문화정책논총>, 12권.
- 진희관(1998). 특집/남북 교류협력분야, 활성화의 조건과 장애요인. <통일한국>, 6월호.
- 최승환(2018). 국제연합 안보리 대북제재 결의 이후의 남북교류협력 방안. <통일과 법률>, 제34집.
- 최춘흠 외(2008). <UN기구의 지원체계와 대북 활동>. 서울: 통일연구원.
- 통일부 통일교육원(2020). <2020 통일문제 이해>. 서울: 통일부 통일교육원.
- Stuart Murray(2008). Consolidating the Gains Made in Diplomacy Studies: A Taxonomy. *International Studies Perspectives*, Vol. 9.
- World Food Programme(2004). "World Hunger-Korea (DPR)-Food Security: Overview." July 23.
- <https://data.unicef.org/> (검색일: 2021년 4월 19일).
- <https://fts.unocha.org/countries/118/summary/2020UN> (검색일: 2021년 4월 20일).
- <https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/unicef-dprk-humanitarian-situation-report-end-year-2020> (검색일: 2021년 4월 21일).

<https://kosis.kr/bukhan/statisticsList/> (검색일: 2021년 4월 21일).

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210420086251504> (검색일(2021년 4월 22일).

<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718> (검색일: 2021년 05월 18일).

https://newsis.com/view/?id=NISX20210223_0001347914&cID=10101&pID=10100
(검색일: 2021년 5월 19일).

렌트메커니즘과 북한 정치체제:**김일성-김정일-김정은 체제 비교중심으로****The Rent-mechanism and North Korea's Political Regime:****Focusing on Comparative of Kim Il-sung, Kim Jung-il and Kim Jung-eun****Ka, Woul-Hyun**제1저자 | 중앙대학교 동북아학과(북한개발협력) 박사과정
kliford59@hanmail.net**Cho, Yun-Young**교신저자 | 중앙대학교 국제정치학과 교수
yycho@cau.ac.kr**Abstract**

It is laborious to define the North Korean regime in one word due to differences in viewpoints. This study intends to introduce and define the concept of rent. Based on the rent-seeking theory of neoclassical economics, this is an attempt to borrow the framework of Ngo and Wu's sequence of rent production through the expansion of the rent concept.

This study found that rent and rent-seeking behaviors appear in the societies in North Korea overall, and that good rent-seeking and bad rent-seeking behaviors depend on the leader, political group, and political and institutional behavior of that society. The characteristics of the North Korean political regime are divided into the Kim Il-sung era, Kim Jung-il era, and Kim Jong-Un era; and the background of the rent-seeking activities is internalized by analyzing the background of the formation of the rent-mechanism. This clarifies that the purpose of the North Korean regime is to maintain the regime, and presents a "rent-mechanism for regime" analysis framework to analyze this.

The results of this study reveal the characteristics of 'rentier state, rent-based state, and rentier state regime' by the era in relation to North Korea's political regime and rent-mechanism.

As a policy alternative, this study proposes to establish a Malign Influence Center that can respond to internal and external malign influence power. This is an alternative to protect the values and interests of the country and its people from malign influence seekers who want to threaten and take over the country and its people with technology that transcends reality.

Key words	rent-seeking, rent-mechanism, rent-mechanism for regime, malign rent.
-----------	---

원고투고일 2021년 5월 29일 | 원고심사일 2021년 6월 10일 | 게재확정일 2021년 6월 29일

I. 들어가는 말

북한 정권의 성격을 규명하는 연구가 많이 있다. 북한 정권을 한마디로 정의를 내리는데 공통분모는 마르크스-레닌 이론에 기초한 '사회주의 모델'이라는 정통적 사회주의국가에서 일탈해 있다는 것이다. 그러나 이 공통의 인식에서 한 발을 내디디면 관점에 따라 혹은 학문 영역에 따라 엄청난 차이의 말들이 쏟아진다. 대표적으로 북한의 시장화를 경제학적으로 접근하면, 이종경제론의 주장은 '계획과 시장, 공식과 비공식'을 말하는 '이중경제체제'라 말하며(김병연·양문수 2012), 권역경제론은 '당 경제, 수령 경제, 특수기관경제, 군사경제, 인민경제, 사적 경제'를 말하며 '분권적경제체제'라 주장한다. 정치학적 경제접근은 '정치경제체제', '정치 지배체제' 등으로 말한다. 북한의 체제를 정의할 때에는 주장이 맞느냐 틀리냐의 이분법적 평가보다는 합리적이고 포괄적이며 내재적인 분석을 통하여 얻는 정보를 다시 외부의 시각으로 비판적으로 정의를 내려야 한다(이종석 2005, 29). 그런 면에서 정치와 경제가 불가분하게 융합되어 있다는 것을 간과하여서는 안 된다. 북한체제를 이념적으로 접근하면 '공식, 비공식'에 짜 맞추는 판단을 하며, 구조적으로 접근하면 '왕조 모델, 전체주의 모델, 독재모델'과 같은 권력을 기준으로 판단하여 전체적인 내재적 체제 성격을 왜곡하게 된다. 따라서 북한의 체제를 설명할 때 정치·경제·사회적 맥락을 이루고 있는 다양한 배경과 함께 제도적 특징을 도출하여 설명할 필요가 있다. 이런 면에서 비교정치경제학, 비교정치학의 관점으로

북한의 정치·경제를 통합적으로 이해하고자 하는 개념으로의 접근이 요구된다. 본 연구는 북한체제의 특성을 규명하기 위하여 렌트(rent)의 개념을 차용하여 지대추구이론(rent-seeking theory)으로 북한의 체제를 규명하여 체제의 특징과 체제 유형을 정의하고자 한다.

이와 관련된 기존연구를 살펴보면, 조영기(2020)는 현재 북한의 경제위기 심화는 경제의 정치화(politicalization of economy) 결과로 분석하며 정치가 지배하는 북한경제체제로 정의한다. 이는 독재자의 경제 논리가 개입되어 국민에게 돌아갈 경제적 잉여가 독재집단의 잉여로 이전되며 이는 독재자의 정치적 지대(political rent)라는 독점적, 비생산적 경제행위로 귀결되는 요인으로 분석한다. 윤철기(2013)는 북한 경제체제가 변화한 시점은 1990년대 경제난과 식량난이며, 이 시기에 북한은 저발전 사회로 이행하고 있다고 분석한다. 그 결과 북한 지배체제는 외연적 렌트에 의존하는 '정치적 렌트수취국가(political rentier-state)의 구조적 특성을 가진 체제이며, 이는 현존 사회주의의 구조적 특성과 병존하는 '과도기 사회'적 특성을 보인다고 분석한다. 박형중(2011a)은 북한정권이 정치적 생존을 최상위 목표로 설정하고, 상당부문의 소득을 렌트에 의존하는데 외부 세계로부터 획득한다 하여 '외래지대의존국가(rentier state)'라고 정의한다.

본 연구는 신고전주의 경제학(Buchanan, Tollison, Tullock, Kruger)의 지대추구이론(rent-seeking theory)을 바탕으로 렌트의 개념을 포괄적 접근법으로 분석한 칸(M. Khan)의 렌트추구활동(rent-seeking activities)의 경제 활동적 개념과 엔지오와 우(T. Ngo and Y. Wu, 2009)의 렌트 생산(rent production) 개념의 렌트생산과정(sequence of rent production)의 틀을 사용하여 북한체제를 정의하고자 한다. 또한, Fisher, Pius. V(2006)의 아프리카의 빈곤과 저발전 경제의 특성이 북한의 현상을 이해하는데 중요한 개념이므로 이를 차용함과 동시에 지대(rent)와 지대추구(rent-seeking) 행위가 모든 사회 전반에 나타나며 그 사회의 지도자와 정치적·제도적 행위에 따라 좋은 지대추구(good rent-seeking)와 나쁜 지대추구(bad rent-seeking)¹⁾의 결과로 나타난다는 점에서, 북한의 체제 특성을

1) 좋은지대추구는 A. Marshall(마셜)의 준지대(quasi-rent)로 방향성이 소진되는 지대를 의미하며 궁극적으로 재생산 활동의 순기능으로 작용한다(예, 동아시아 군사독재의 한국, 대만, 싱가포르). 나쁜지대추구는 Fisher(피셔)의 주장처럼 "빈곤, 저개발 경제의 원인이 인위적으로 형성된 지대 또는 부의 이전에 있다."라는 방향성을 의미한다(예, 아프리카 빈곤국). 모든 사회에는 렌트추구활동이 나타난다. 그러나 이윤추구(profit)와 지대추구(rent-seeking)의 기준점이 여기에 있다.

구분하고 내재화되어 작동하는 원리적 근거가 되는 ‘체제적 렌트메커니즘(rent-mechanism for regime)’ 분석 틀을 제시하고자 한다. ‘북한이 경제 위기 가운데 체제유지와 세습을 강화하고 있는 것은 렌트메커니즘에 있다’는 가설을 세우고 이를 논증하고자 한다. 본 연구가 기존의 연구와 차이점이 여기에 있다.

II. 렌트메커니즘의 이론 및 분석 틀

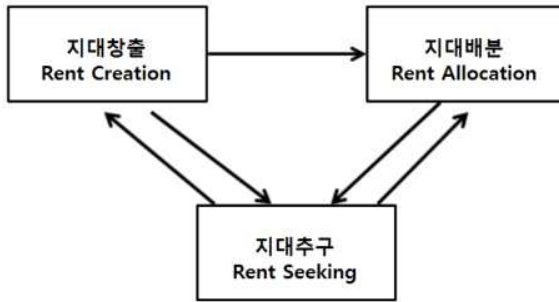
1. 렌트의 개념

경제학에서 기본 생산요소는 자본(capital), 노동(labor), 토지(land)이다. 고전경제학자들(John Locke, Adam Smith, David Ricardo)은 노동과 자본에 비해 토지(land)가 가치의 창출에 기여하는 바가 매우 적다고 본다. 이들은 토지의 주인에게 지불되는 지대(rent)를 사회에 실질적인 가치를 생산해냄으로써 얻는 소득인 이윤, 임금과는 구분되는 불로소득으로 보았다. 즉 토지에 대한 대가로 지불되는 소득인 지대(rent)는 비생산적인 소득을 의미했다. 이 비생산적인 소득에 대한 자유주의 경제학자들(Gordon tullock, Anne Kruger, James Buchanan)은 지대(rent)를 자원소유자에게 돌아가며 자신의 기회비용을 초과하여 발생하는 초과 소득이라고 정의한다. 초과 이윤(excessive income)이 발생하는 원천은, 자연적인 독점에 의해 공급이 제한되는 경우와 정부가 시장을 조정하고 규제하는 과정에서 자유경쟁이 제한 됨에 따라 인위적으로 공급이 제한되는 상황이 발생하는데 이 과정에서 혜택을 받는 기업과 그렇지 않은 기업 사이에서 발생하는 이윤 차이가 지대(rent)로 본다. 전통적 지대 추구 연구는 후자의 국가 개입에 의해 인위적(artificially), 정치적(politically)으로 형성된 지대(rent)를 다루고 있었다. 시장 독점과 정부의 시장개입이 낳은 사회적 손실 분석에 머물던 초기의 지대추구이론에서 자유주의 경제학자들의 지대추구연구는 전통적 지대추구론의 전제와 초점을 변경시키면서, 지대추구(rent-seeking) 개념을 포괄적으로 정의하여 지대추구 외에 지대를 둘러싼 관련 활동들(interrelated activities)로 개념과 초점을 확장시켰다(윤철기 2016, 14). 즉 모든 형태의 렌트가 반드시 경제에 해로운 것은 아니다. 렌트는 부패와 긴밀한 관계이지만 다른 영역에 속한다. 정부 주도의 인위적인 조치를 통해 소비자로부터 생산자에게 일방적인 자원이 이전되는 렌트추구 행위 등

을 경제의 병리학적 현상으로 볼 것이 아니라 포괄적 접근(encompassing approach)을 제안한다(황예지 2019, 23-35).

렌트추구(rent-seeking)를 위하여 렌트를 누가 창출하여 누구에게 분배하며, 교환 매개물과 조건은 무엇인가? 하는 것을 과정으로 표현하면, 렌트가 창출(creation)되고 배분(allocation)되며 추구(seeking)되는 활동을 지대생산(rent production)이라 한다(Ngo and Wu 2009). 렌트생산 활동을 과정으로 표현하면 <그림 1>과 같다. 활동에 참여하는 모든 렌트 추구(rent-seeking)는 소득을 재분배한다. 또한, 정치적 균형을 바꿀 수도 있다는 점에서 정치적 행위이다(Fisher, Pius. V 2006). 지대의 ‘창출-배분-추구’ 과정을 도식하면 다음과 같다.

<그림 1> 지대생산과정(sequence of rent production)



*출처: Tak-wing Ngo and Yongping Wu(2009)의 개념 틀을 필자 재작성.

렌트의 유형을 렌트메커니즘이 형성된 역사적 권역으로 나누면, 시장에 정치적 영향력이 미치는 방법 및 수준과 결과에 따라 크게 3가지 유형으로 분류하고 있다. 첫째 국가가 정책적으로 생산과 소비부문에서 개입하여 소득 이전이 발생하는 것으로 노동과 자본이 경제활동을 통해서 얻은 임금과 이윤 이외에 소득을 ‘소득 이전 렌트(transfer rent)’라 한다. 둘째 국가가 국내산업을 육성하기 위해서 지원하거나 직접 경영함으로써 결과적으로 다른 기업들이 시장에 진입할 수 없게 되기 때문에 독점시장이 형성되어 특정 개인 또는 집단의 초과 이득의 독점을 ‘독점적 렌트(monopolitic rent)’라 한다. 셋째 보이지도 행위 되지도 않기 때문에 그 실체가 드러나지 않는 구조적 권력(structural power)이 국제거래를 변화 혹은 왜곡시킴으로써 나타나는 소득 이전을 ‘구조적 렌트(structural rent)’이다. 이와 같

이 렌트를 크게 세 가지 유형으로 분류한다(윤철기 2002, 25-26).

북한체제의 특성이 1990년대 이후 경제난으로 인해 국내 생산체제가 와해 되면서, 북한 지배체제는 외연적 렌트에 의존한 ‘정치적 렌트수취국가(political rentier-state)’의 특성을 보이게 되었다. 경제위기를 기점으로 북한 지배체제는 현존 사회주의에서 정치적 렌트수취국가로 이행하고 있는 것이다. 북한은 현존 사회주의 특성과 정치적 렌트수취국가의 특성이 공존하는 ‘과도기 사회’적 특성을 보이고 있다. 일반적으로 렌트수취국가는 ‘외연적 렌트(external rent)’에 의존하는 국가들을 설명하는 개념이다. 외연적 렌트²⁾의 하위 유형은 원자재 렌트(raw material rents), 위치 렌트(location rents), 전략적 렌트(strategic rents), 정치적 렌트(political rents), 이주 렌트(migration rents)로 구분한다(윤철기 2013, 49-50).

또한, 1990년대 이후의 북한을 ‘외래지대 의존국가(rentier state)로써, 대표적인 중동 산유국들의 자연자원, 특히 석유 수출로 획득된 지대에서 개념화된 이론으로 분석할 수 있다. 이는 대외원조 수취와 같은 대체로 공짜 수입들도 포함한다. 외래지대 의존국가의 외래지대를 다섯 가지로 분류하는데, 이것은 원자재 지대, 위치 지대, 전략적 지대, 정치적 지대, 이민자 지대이다(박형중 2011a, 3). 이와 같이 렌트의 유형을 분류한다.

〈표 1〉 북한의 렌트메커니즘 유형

	원자재 렌트 raw material rents	광물성 생산품, 식물성 제물, 목재류, 귀금속, 비귀금속류를 수출하여 얻는 렌트
외연적 렌트 external rents	위치 렌트 location rents	나진항, 시베리아 철도, 석유 가스 수송관 등이 잠재적으로 수에즈 운하와 같은 교통시설 혹은 교통루트를 통하여 획득하는 렌트의 지역이 될 수 있다.
	전략적 렌트 strategic rents	군사 원조나 재정 원조의 형태로 국가에 지급된 보조금이나 연차권(soft loans).

2) 외연적렌트(external rent)는 국내생산 활동 없이 획득되는 초과이득을 말하며, 국제시장에서 발생하는 초과소득과 원조나 무역으로 인한 소득 이전이므로 이를 국제렌트(international rent)라고 하기도 한다. 내연적렌트(internal rent)는 국내생산 활동이 없으면 나타날 수 없는 생산과정에서 부의 이전을 말한다(Amihai Glazer 2002).

외연적 렌트 external rents	정치적 렌트 political rents	인도주의 원조, 개발 원조(ODA) 등으로 국제규범을 준수하는 렌트
	이민자 렌트 migration rents	타국에 진출한 이민노동자가 본국에 송금형태로 유입되는 렌트
내연적 렌트 internal rents	8·3돈, 보호세, 명판대여비, 검열비, 개인사업비, 몽당장사비, 충성자금, 문화사업비 등의 준조세 성격과 독점적 무역권(와크), ³⁾ 허가권 등의 지원금 성격	
악성 렌트 malign rents	위협 렌트 threatening rents	핵개발과 군비증강의 방식으로 국제사회의 안보를 위협하여 경제적 이익을 획득하는 렌트
	탈취 렌트 predator rents	무기수출, 마약 밀매, 위조 지폐, 해외금융 해킹 및 탈취 등으로 획득한 렌트

*출처: 윤철기(2013), 박형중(2011a)의 자료와 M. Khan(2000)의 렌트개념 확대, Fisher(2006)의 저개발국가의 렌트 실증 사례를 포괄한 체제적 렌트메커니즘(rent-mechanism for regime) 연구를 토대로 필자 작성.

2. 북한의 렌트 유형

본 연구는 기존의 렌트 유형 분류로는 북한체제를 포괄적으로 설명할 수 없다는 입장에 있다. 그러므로 네오베버주의(Neoweberianism) 칸(M. Khan)의 포괄적 개념의 확장 유형 분류 방법을 지지한다. 칸과 조모(Khan and Jomo, 2000)는 렌트 유형을 독점 렌트(monopoly rent), 소득이전 렌트(rent based transfers), 기술혁신 렌트(Scumpeterian rent), 학습 렌트(rents for learning), 통제와 관리 렌트(monitoring and management rent), 천연자원 렌트(natural resources rent)로 확장하여 분류 구분하여 신고전주의 경제학의 렌트개념을 확대하였다. 이들은 독점 렌트나 기술혁신 렌트는 국가가 개입하지 않아도 발생할 수 있다고 주장한다. 따라서 본 연구는 북한의 경제체제에 작동하고 있는 ‘렌트 유형’과 ‘렌트 메커니즘(rent-mechanism)’이 현존 사회주의의 렌트 유형과 단순 비교할 수 없

3) 북한에서 무역허가권(와크)을 취득하려면 무역회사를 설립해야 한다. 군부나 특수기관이 무역회사 설립허가를 받기 위해 국가에 규모의 건설을 감당하여 헌납해야 한다. 예로 댐공사, 도로공사, 건물공사 등을 자원을 동원하여 완성 후 헌납한다. 또한, 수출입물품에 대한 금액의 12%를 정책지원금, 10%를 수수료로 납부해야 한다(분기별로 납부하는 기업이익금·세금성격과는 별개이며, 2021년부터는 선납제로 하고 있다)(동아일보 2021/04/25).

을뿐더러, 북한에서 오랫동안 최고 권력자 명령에 의해 작동하여 내재화된 렌트의 특성을 분석하여 유형화하고, 이에 북한의 렌트 유형을 여러 정보와 언론과 문헌에 나온 내용을 분석하고 재정의하여 필자가 유형을 <표 1>과 같이 분류하였다. 북한의 특성적 렌트 유형을 크게 세 가지로 분류하면, 첫째 외연적 렌트(external rents), 둘째 내연적 렌트(internal rents), 셋째 악성 렌트(malign rents)이다.

외연적 렌트의 하위 유형은 첫째, 원자재 렌트(raw material rents)이다. 북한의 광물성 생산품, 식물성 제품, 목재류, 귀금속, 비귀금석류를 수출하여 얻는 렌트이다. 둘째, 위치 렌트(location rents)이다. 수에즈 운하와 같은 교통시설 혹은 교통 루트를 통하여 획득하는 렌트이다. 북한은 나진항, 시베리아 철도, 석유 가스 수송관 등이 차후에 대상이 될 수 있다. 또한, 관광으로 획득되는 렌트이다. 셋째, 전략적 렌트(strategic rents)이다. 군사 원조나 재정 원조의 형태로 국가에 지급된 보조금이나 연차관(soft loans)이다(윤철기 2013, 49). 넷째, 정치적 렌트(political rents)이다. 국제 사회의 인도주의 원조, 개발 원조(ODA) 등으로 국제 규범을 준수하는 렌트이다. 다섯째, 이민자 렌트(migration rents)이다. 타국에 진출한 이민노동자가 본국에 송금형태로 유입되는 렌트이다. 북한의 이주노동은 국가가 주도하는 외화벌이 해외파견 노동자들이 주를 이룬다. 북한 당국은 노동자임금의 80%를 렌트로 획득한다.

내연적 렌트는 국내 생산 활동과 관련되고 북한의 특성이 내재되어있는 8·3돈(Daily NK 2021/03/08), 보호세, 명판대여비, 검열비, 개인사업비, 몽당장사비, 충성자금, 문화사업비 등과 같은 준조세(quasi-tax) 형태와 북한 정치권력에 의해 배분되는 독점적 무역권(wa-ku), 허가권 등과 같은 지원금형태가 있다.

악성 렌트(malign rent)는 대외적 불법·탈취 성격의 재물 획득을 말하며 하위 유형은 첫째, 위협 렌트(threatening rents)이다.⁴⁾ 핵 개발과 군비증강의 방식으로 국제 사회의 안보를 위협하여 경제적 이익을 획득하는 렌트이다. 둘째, 탈취 렌트(predator rents)이다. 무기수출, 마약 밀매, 위조지폐, 해외금융 해킹 및 탈취 등

4) 일반적으로 북한이 핵 개발과 군비증강과 같은 방식으로 국제 사회의 안보를 위협하는 행위를 '벼랑 끝 전술'이라고 한다. 이는 비이성적이라고 비판받는다. 하지만 북한은 군사 모험주의를 선택함으로써 국제 사회로부터 일정한 경제적 이익을 획득한다는 점을 감안하면, 비이성적 행위로만 말할 수 없다. 넬센(Neelsen)은 북한처럼 국제 사회의 안보를 위협해서 경제적 이익을 추구하는 행위를 일컬어 '위협 렌트(Drohrente)'로 명명한 바 있다(John Neelsen, 1997; 윤철기 2012, 35 재인용). (필자 주) 독일어 drohen은 '위협하다'라는 의미로, 본 논문은 'threatening rents'로 표기한다.

으로 획득한 렌트이다. 박형중(2012, 205)에 따르면, “북한이 위폐제조, 마약 밀매 등 불법 활동으로 벌어들이는 수입이 연간 10억 달러로 추산된다는 보도가 있다.” 라고 주장한다(연합뉴스 2021/02/18). 악성 렌트는 북한과 같이 폐쇄적인 독재국가에 나타나는 특성이 있다. 주로 저발전 국가 특히 아프리카 지역에서 나타나는 현상이다. 이는 아프리카 부족의 족장제도가 큰 영향을 주었다. 부족의 족장 위치에 오르면 죽을 때까지 그 지위를 유지할 수 있다. 장기집권은 독재 통치로 연결된다. 그러나 외부 시각과는 다르게 내부적으로는 추앙받는 지도자이다. 가뭄이나 흉년이 들면 다른 부족을 약탈하는 것이 이들의 정책이다. 북한의 최고 권력자는 백두혈통으로 세습되어 사후까지 그 지위가 존중되어지는 특징을 가지고 있다. 이들에게 경제 위기에 약탈은 생존 정책이 되는 부족의 속성을 지니는 것으로 악성 렌트의 특성을 잘 설명하고 있다. 또한 악성 렌트는 북한과 같은 체제안정성(regime stability)를 최우선으로 하는 전체주의 국가에서 나타나는 특성이 있다.⁵⁾

본 연구는 위와 같이 북한의 렌트 유형을 세분하고 렌트메커니즘을 분석하여 북한체제의 위계적 렌트 구조와 배경을 설명하고자 한다.

3. 북한의 렌트메커니즘과 정치체제 관계

북한의 권력자 재산권 독점의 자본적 원천은 렌트생산과정의 확대를 강요한다. 북한의 유일 지도자 수령은 공공재(公共財)를 제공함으로써 사회구성원을 보호하는 대가정의 어버이로 자리한다.⁶⁾ 사회에는 경쟁과 협조의 기본적인 틀을 설정한다. 관련된 서비스(국방, 경찰, 사법 등)를 제공하면서 반대급부로 재산권(property rights)의 설정을 한다. 즉 최고 권력자는 사회의 총생산 및 그가 취득할 수 있는 렌트(잉여)를 최대화되도록 재산권을 설정하는 것이다. 이것이 지대창출(rent creation)의 원천이다. 재산권 설정에서 사회의 총생산 최대화와 렌트의 최대화는 서로 모순된다. 권력자의 렌트를 최대화시키는 재산권제도는 권력자에 의한 전 재산의 독점인 것이다. 인민대중의 집단화, 집단소유는 궁극적으로 일당

5) 포스트 코로나(post COVID) 시대, 비정통적 안보(사이버 테러, 기술 탈취, 4차산업의 기술독점, 무기화 등) 문제가 국제적으로 부상할 것이라고 예상하는 학자들이 있다. 악성영향력(malign influence power)은 정상국가 내에서 특정 집단이 관료적 권력과 결탁하여 부의 이동수단으로 나타나기도 한다.

6) ‘인민대중제일주의’는 ‘모든 것을 인민을 위하여, 모든 것을 인민대중에게 의거하여’라는 구호를 내고 있다.

독재에의한 국가 독점이라는 것을 스탈린과 모택동이 여실히 보여준 것처럼 북한의 인민대중제일주의는 권력자의 이념 독점을 포장하기 위한 정략이며 이는 과거 김일성시대 주체사상, 김정일시대 선군사상과 같은 경로이다(Daron-James 2015, 66). 북한체제의 경로는 최고 권력자는 단독으로 국가를 통치할 수 없기때문에 자신을 지지하는 정치 엘리트집단이 필요하다. 엘리트집단은 일반적으로 정치 관료로서 권력자에게 충성·봉사하고 반대급부로 권력자에게 일정한 렌트를 배분(rent allocation)받는다. 경제 성장이 일어나지 않으면 권력자는 엘리트집단에 렌트를 분배할 수 없게 된다. 그 결과 엘리트집단이 이반 하거나 권력자의 잠재적 라이벌과 손을 잡을 가능성이 높아진다(木村光彦 2001, 219). 그러므로 권력자는 지대생산과정(sequence of rent production)을 지속적으로 확대 하여야 한다.

북한에서 체제전환, 즉 경로변경이 일어나지 않는 이유는 무엇인가? 기존 권력자가 설정한 재산권을 전환하는 것은 많은 구성원에게 유익하게 작용한다는 것을 대부분 인지한다. 그러나 특정 개인의 경우에는 권력자에게 이익을 제기할 경우 큰 불이익을 감수 해야한다. 만약 재산권 전환을 요구할 시 감당해야 할 사적비용이 개인이 얻게 되는 사적 이익을 초과하게 된다. 그러므로 누구든지 체제(regime)에 균형 잡고있는 최고 권력자 재산권 변경 행동을 일으키려 하지 않는다. 즉 북한체제 균형은 현상 유지를 선택할 수밖에 없는 내쉬 균형(Nash Equilibrium)⁷⁾을 이루고 있는 것이다. 북한은 이와 같은 현상이 내재화되어있는 렌트체제국가(rentier state regime)의 체제적 렌트메커니즘(rent-mechanism for regime) 특징을 지닌 저발전국가의 특성을 내포하고 있다.

김일성은 해방 후 반대파와 맹종도가 약한 직계파⁸⁾를 숙청하고 권력을 강화하였고 사상 교육으로 개인숭배를 본격적으로 내재화하였다. 김일성은 유일 지배체제를 구축하고 ‘최고 권력자’가 되었다. 재산권은 국가가 독점하는 현존 일반사회주의 형태와 같이 인민의 공동소유를 내세우나 인민은 당의 지도를 받아야 하며 그 당을 영도하는 수령 일인의 절대 지배체제 사상을 공포하고 있다. 논리 구조상 당 지배체제가 아닌 수령지배 체제이다. 그러므로 수령이 ‘재산권 독점’을 하는데 정당성을 부여한다.

김정일·김정은 시대는 김일성의 수령지배 체제 토대 위에 수령 혼자서는 통치가 불가능하므로 핵심 권력층인 ‘정치 엘리트집단’을 구성하여 그들에게 권력과 렌트

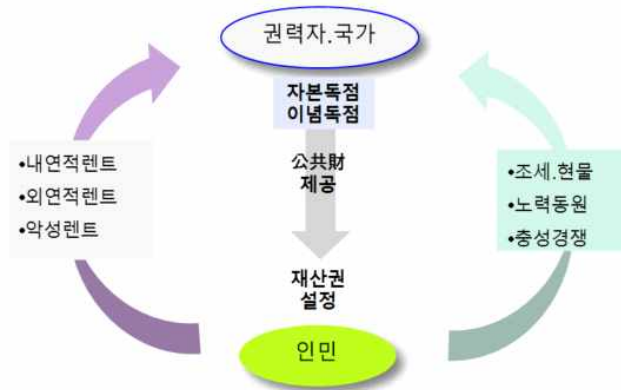
7) John F. Nash(1950, 48-49); Robert Aumann·Adam Brandenburger(1995, 1161-1180).

8) 김일성은 국내파 숙청(1948년), 연안파·소련파 숙청(1959년), 직계파 숙청(1967년)을 하였다.

을 분배하는 통치 구조체제이다. 정치엘리트는 수령에 충성함으로 재산권 분배의 일원으로 참여할 수 있다. 그리고 정치엘리트는 당·군·정의 주요 지도자로 직위를 부여받는다. 이들이 '당 경제-군 경제-기관 경제'를 계획경제의 외화벌이 목적으로 운영하는 북한 2차경제의 주체가 되었다. 이들의 행동 기준은 위에서부터 내려오는 이념이다. 이념에 충성하는 행위로 부와 권력을 배분받게 된다. 일반적으로 생산함수는 생산물과 생산요소-노동과 자본-간의 관계를 함수 $Q=f(L, K)$ 로 표현한 것이다. 그러나 북한의 계획경제 배경적 생산함수는 $Q=f(L, K, I)$ ⁹⁾으로 표현할 수 있다. 이념(ideology)은 체제 또는 제도를 결정하는 중요한 변수이다. 이념이 체제 또는 제도를 결정해 집단화와 중앙 집중화의 정도를 결정한다(조영기 2020, 22). 북한의 계획경제 배경에는 이러한 메커니즘이 자리 잡고 있다.

권력자의 '국가독점-이념독점'의 체제가 무너지면 정치엘리트의 부와 권력 또한 무너지게 된다. 그러므로 북한 정치·경제의 운영방식이 '체제적 렌트메커니즘(rent-mechanism for regime)'으로 이루어진 체제로 본 연구는 정의한다. 북한의 체제 형성 배경과 체제적 렌트메커니즘과 관계를 이해를 돕기위하여 <그림 2>를 분석 틀로 제시한다.

<그림 2> 북한의 렌트메커니즘 생산과정과 정치체제



*출처: 체제적 렌트메커니즘(rent-mechanism for regime)의 창출-배분-추구 과정의 이해를 돕기 위하여 필자 작성.

9) Q: 생산물, L: 노동, K: 자본, I: 이념. (필자 주)위로부터 주어진 이념은 정치엘리트 집단에게는 행위의 지표가 된다. 이들의 행동은 부와 권력을 보장받기 때문이다. 이 이념의 행동지표가 하급계층에 내재화되어 전체주의가 된다.

III. 북한 렌트메커니즘의 배경과 특징

1. 일제식민지 조선경제와 해방경제의 연속성

역사의 전개는 과거가 현재를 규정한다는 의미에서 경로의존성(path dependence)이 있다. 해방 후 한국 경제의 전개는 식민지에 나타난 경제 유형과 유사한 점이 많다(김낙연 2003, 286). 북한의 렌트메커니즘 형태는 해방 이전 일본 총독부의 조선 운영방침에 존재하였다. 그 예가 북한의 해방경제(1945-1953년)의 실상이 증명한다. 북한의 해방 이후 경제체제는 전시기(戰時期) 일본 제국의 정책과 연속되어 있었다. 구체적으로 통제의 강화, 인적, 물적 자원의 국가총동원, 지주제의 폐기, 자산 국유화의 움직임이 전시기에 시작되었고, 김일성은 자기 정권 아래서 이를 더욱 적극적으로 추진하였다. 식민지하의 조선은 일본 이상으로 자유주의와 민주주의가 결여되어 있었다. 전시기에 시장경제가 파괴되고 전체주의가 정치·경제·사회·사상을 지배하였다. 한편 해방 후 북한의 경제통제 현상은 일제 하 상급관료가 축출된 반면, 중·하급 관료가 직장에 남아 신정권 아래에서 업무를 수행하였다. 그들에게 통제란 이미 익숙한 것이었다. 그들의 개념, 방법은 기본적으로 종래와 동일한 경제통제, 물가통제, 양곡징수, 배급업무에 답습과 심지어 총독부의 통계형식을 전면적으로 답습하였다. 일본경제의 경제통제는 원래 소련으로부터 영향을 받은 것이기 때문에 소련식 통제는 해방 후 소련 군정에서 그대로 나타났다(木村光彦 2001, 247-249; 정태현 2004, 245).

일본 제국이 시행한 생산책임제, 노동의 동원, 증산 운동, 공출강요는 물론 국가에 의한 농지·기업 관리, 물자동원계획 등이 김일성 정권에 의해 연속하여 더욱 강화되었다(<표 2> 참조).

농업부문에서는 1946년부터 생산책임제 시행과 공동조직화를 지시하였고, 산업부문에서는 일본 소유와 친일계 개인 소유를 국유화시켰다. 시장경제활동 부문에서는 농산물의 매매를 통제하고 강제수매를 확대했으며, 시장은 폐쇄의 길을 갔다. 노동자의 노력 동원과 사회통제 강화를 통하여 생산량의 극대화과 권력 강화를 위한 대중동원이었다.

해방경제 시기에 일본의 제국주의적 렌트메커니즘이 북한에 그대로 연속되어 강화되었다. 그 원인을 행정 능력의 부족과 인원 부족 현상으로 각 기관의 장급만 교체되고 하위 행정 요원은 일제 강점기의 요원 그대로 유지한 원인으로 분석하는

학설이 있다(木村光彦 2001, 249; 신호숙 2003, 63). 물론 이것은 실질적 논증이다. 그러나 그 연속성의 본질은 김일성의 목적에 따라 권력 강화와 국가독점에 있었음을 북한의 역사가 증명하고 있다. 김일성은 소수의 반동세력인 지식인, 종교인, 기업가를 쫓아내면 전체주의 체제를 흔들 존재가 없다는 것을 인지하였다. 김일성은 정적인 반대파에 대하여 대중선동을 통하여 반동분자로 몰아 숙청함과 동시에 권력 강화를 하였으며, 재산권 독점을 위한 화폐 개혁(1947년), 더 나아가 한국전쟁(1950년)을 통하여 완전한 정치적 승리로 국가독점을 하였다. 일제식민지의 조선경제와 해방 후 북한경제 간의 연속성을 요약 비교하면 <표 2>와 같다. 이와 같이 북한의 모든 부문이 통제에 의한 정치적 권력 행위였다(Hazel 2017, 94). 북한의 1950년대 초반은 권력 강화를 위한 체제적 렌트메커니즘(rent-mechanism for regime)의 최고조였다. 모든 부문이 렌트 생산(rent production)과정이며서 렌트추구활동(rent-seeking activities)였다. 그 원인은 일본식민지 조선 정치·경제·사회의 연속성에 있다.

<표 2> 조선경제와 해방경제 연속성

연속성	일제식민지 조선경제	해방경제(1945-1953년)
농업정책의 연속성	생산증가 목적의 농업통제, 조직화	생산증가 목적의 토지개혁, 조직화, 통제
공업정책의 연속성	기업 통제, 국유화	국유화, 기업 통제
시장경제활동의 연속성	유통과 소비 통제	유통 소비 통제와 개인상공업 폐쇄
집단화 연속성	노동자 통제와 동원, 생산증대의 집단화, 전시 대중동원.	노동자·사회 통제, 생산량 극대화의 노력동원, 전시와 권력강화 대중동원.

*출처: 필자 작성

2. 북한의 시대별 렌트메커니즘 특징

렌트를 누가, 왜 창출하며, 그 형태는 무엇인가? 렌트 배분이 누구에 의하여 누구에게 되며, 렌트추구 활동이 누구에 의하여 무엇 때문에, 그리고 교환 매개와 이득은 무엇인가? 이를 적실하게 분석하면 그 국가의 내재적 정치·경제·사회의

배경을 도출할 수 있다. 렌트의 창출(creation)-배분(allocation)-추구(seeking)의 과정 행위를 렌트생산활동(rent production activities)이라 말 한다(렌트추구이론). T. Ngo and Y. Wu(2009)는 렌트생산과정(sequence of rent production)이라는 렌트추구활동 전체의 메커니즘을 분석 틀로 제시하였다.

북한의 렌트생산과정에 의한 시대별 렌트메커니즘의 특징을 보면 북한의 정치·경제·사회의 내재성을 비교할 수 있다. 또한, 북한의 현재 상황과 배경을 설명하며 그 지속성과 가능성을 전망할 수 있다. 본 연구의 이차적 목적이 여기에 있다.

본 연구는 북한의 정치적 형성고 배경 그리고 경제 체제를 형성하는 과정을 김일성 시대(1945-1984년), 김정일 시대(1985-2011년), 김정은 시대(2012-현재)로 분류하여 설명한다. 그리고 렌트메커니즘의 형성배경을 권역경제론의 관점으로 구분하여, 해방경제-수령경제-특수기관경제-인민경제-사적경제의 렌트메커니즘 형성 배경을 분석하여 논증한다. 그 결과를 요약하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 북한의 시대별 렌트메커니즘 특징

	김일성시대 (1945-1984)	김정일시대 (1985-2011년)	김정은시대 (2012-현재)
경제 형태	계획 경제	2차 경제	2차경제+사적경제
렌트메커니즘 형태	-외래렌트의존 메커니즘 -대외원조 의존	-렌트기반 메커니즘 -원조와 외화벌이(와크) 기반	-렌트체제 메커니즘 -외화벌이 (악성 렌트 확산) ¹⁰⁾ -렌트생산영역 확산
렌트창출 형태	-수령 -재산권 독점, 노력 동원 -수령폰드	-수령 -재산권 독점, 노력 동 원, 이념 독점 -혁명자금	-수령 -재산권 독점, 노력 동 원, 이념 독점 -충성자금
렌트추구 형태	-정치엘리트 -인전대, 특수기관	-정치엘리트 -인전대, 특수기관, 군 -시장	-정치엘리트 -인전대, 특수기관, 군, 정치관료 -시장, 공장·기업소
렌트배분 패턴	-계획경제, 수령경제, 특 수기관 경제	-계획경제, 수령경제, 특 수기관경제, 인민경제	-계획경제, 수령경제, 특 수기관경제, 인민경제 사적경제

	김일성시대 (1945-1984)	김정일시대 (1985-2011년)	김정은시대 (2012-현재)
정치경제체제	-체제전환 (일본식민지→사회주의) -권력투쟁 강화, 권력승 계 완성 -개인상공업 폐쇄, 국유 화, 집단화 -계획 체제, 2차경제체 제 태동 -경제주체: 내각	-체제유지, 선군정치 -권력강화, 권력세습 완성 -시장 합법화, 통제-목인 (7·1조치-경제관리개선 조치) -계획체제 붕괴, 2차경 제체제 확대 -경제주체: 군	-체제유지, 병진노선 -권력강화, 세습 완성 -사적경제 확산, 통제-목 인(5·30조치-기업책임관 리제) -2차경제체제, 사적경제 확산 -경제주체: 당

*출처: 필자 작성.

1) 김일성 시대의 렌트메커니즘 특징

김일성 시대 초기(1945-1953년)에는 권력 강화와 사회주의국가 건설과 계획경제 실현이었다. 북한 정권에게는 망설임 여유가 없었다. 그러므로 모든 체계에서 일제식민지의 연속성을 수용할 수밖에 없었다. 곧이어 김일성은 정적 숙청과 함께 남북 경제분단을 초래한 화폐개혁(1947년 12년 13일)을 단행하였다(하원호 2017, 152). 그리고 한국전쟁으로 이어지는 정치적 승리와 함께 사회주의국가로 이행하였다. 이 과정에서 김일성의 강력한 정적(자본가층)을 제거하고 개인상공업을 통제할 수 있는 계기를 마련하였고, 대중선동을 통하여 노력 동원과 확실한 친위대¹¹⁾를 만들어 사회통제와 집단화를 이루었다. 북한의 경제 토대는 김일성의 재산권 독점 위에 있다. 이유는 토지개혁, 화폐개혁과 개인 상업 몰수를 통한 국유화로 확보된 권력자의 재산 확보와 한국전쟁 복구과정에서 밀려온 대외외조는 재산권 독점의 원천이 되었다. 김일성 수령은 재산권 독점의 원천을 가지고 ‘수령 폰드’(조선노동당 1959, 58)라는 자본적 요소를 창출(creation)하여 배분(allocation)하고 정치엘리트 집단으로 하여금 정치적 이득과 권력을 추구(seeking)하도록 동력을 불려일으켰다.

10) 김정은시대는 삼중고난(제재,재해,전염병)으로 인하여 국경이 폐쇄되었다. 재정 부족과 통치 자금 고갈은 북한이 악성 렌트(malign rent)추구의 확산으로 갈 확율이 높다.

11) 인전대(引傳帶): 노동계급으로 당의 노선과 정책을 대중이 수행하도록 동원하는데 사용되는 정치적 조직으로서 조선소년단(소년단), 김일성사회주의청년동맹(사로청), 조선민주여성동맹(여맹), 조선직업총동맹(직맹), 조선농업근로자동맹(농근맹), 문화예술총동맹(문예총) 등이 있다.

김일성시대 중반기(1954-1972년)는 계획경제 체제로의 이행 기간이었다. 법과 제도개혁을 통하여 개인상공업 활동을 완전 폐쇄(1958년)하여 사유재산을 국유화 하였고, 반종파 투쟁을 통하여 연안파, 소련파 정적 제거에 이어 맹종도가 낮은 직계파까지 숙청하여 권력을 독점하였다. 국가를 혼자 통치할 수 없으므로 충성도가 강력한 항일투쟁동지 중심의 정치엘리트 집단을 구성하여 권력을 분배하였다(육군사관학교 2012, 61). 김일성은 이데올로기 독점으로 국가 독점의 원천을 만들었으며, 세습체제 공식을 완성하였다(김병로 2016, 132). 대중 동원에 의한 집단화와 집중화에 이어 노력 동원으로 생산량 최대화의 북한의 계획경제 시스템을 구축하는데 해외 원조가 큰 영향을 미쳤다. 원조는 권력자의 재산권 독점적 지위를 부여하는 원천이 되었다. 김일성은 주로 소련과 중국으로부터 많은 원조를 받았다. 북한은 원조에 대하여 밝히지 않고 있다. 그러나 원조에 관련하여 상대방의 무역 데이터를 관찰하면 어느 정도 수량분석을 할 수 있는데 중국과 소련의 6·25 전후 복구에 대한 내역은 <표 4>와 <표 5>와 같다.

<표 4> 중국의 대북한 원조내역(1954~1956년)

구분	주요 항목	비고
협정체결	중 북 경제문화협력협정('53)	
무상원조	72,900억 원(전쟁 비용 및 물자 탕감) 80,000억 원(식량 등 일용품 구매용)	'54-'57 (4년 분할)
프로젝트 원조	벽돌공장(건설), 에나멜공장(건설) 대안전기공장(55년 완공) 평양방직기계공장(55년 완공)	
물자지원	면포, 식량, 석탄, 건축자재(다수) 기관차, 화차(화물기차), 운송자재 의류, 지류(종이류), 문방구 금속제품, 기구, 어선	
인력지원 (중국지원군 및 기술자 등 건설지원)	정부건물 340동, 학교 240동 댐 5개, 교량 4,107개 도로 346km, 철도 72km 대동강 철교 등 9개	

*출처: 임방순-마크한만균(2015, 391)에서 재인용.

〈표 5〉 소련의 대북한 원조내역(1954~1956년)

원조내역	실시사항	원조내역	실시사항
김책제철소	55-58 복구	■용성육류종합 공장	58. 완공
청진제철소	59.12.10 완공	■어류 통조림 공장	
남포제철소	59.8 이전완공	■염산 공장	
흥남비료 공장	55.8 일부조업	■평양염색 공장	59.8 이전완공
승호리시멘트 공장		■표백 공장	
화학공장		■트랙타 공장	
평양방직 공장	55.4 완공	■조선중앙방송국	63. 완공
수풍발전소	55.8.30 완공 (70만 kw)	■2.8마동시멘트 공장	59.2 신설
견직 공장	59.8 이전완공		

*주: ■는 신설공장임, 나머지는 복구사업.

*출처: 임방순·마크한만균(2015, 391)에서 재인용.

1960년대 북한은 계획경제로 이행 이후에도 소련과 체결한 주요 원조협정을 보면 북한이 상업개발과 군사력 강화를 위하여 소련으로부터 계속 원조를 받았음을 확인할 수 있다. 1970년 이후 북한에 모든 중요산업의 개발에 재정·기술 원조가 행해졌다. 특히 1983년 김일성이 소련과 동구 공산권을 방문했을 때는 원자력, 비철금속, 조선 분야에서 프로젝트 총수 70-80건, 총액 30억 루블의 원조공여가 결정되었다. 소련의 대북한 원조는 양국의 국가관계가 악화된 시기에 삭감되기는 했지만, 장기간에 걸쳐 대폭 감소된 적은 없었다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 소련의 대북한 주요 원조협정(1960~1987년)

(100만 루블)

연 월	목적	금액	조건
1960. 7	만기채무면제	171	-
1960. 7	채무연기	32	n.a
1965. 5	방위력 강화	n.a	n.a
1966. 6	산업개발	160	연리 2%, 공장설비 완성부터 10년간 상환
1966. 6	채무연기	n.a	1971년부터 14년간 상환

연 월	목 적	금 액	조 건
1970. 12	산업개발	n.a	공장이동 이듬해부터 제품으로 상환
1976. 2	산업개발	117	연리 2%, 제품으로 8~10년간 상환
1976. 2	채무연기	400	연리 2%, 1981년부터 10년간 상환
1981. 5	채무연기	40	n.a
1987	채무연기	100	n.a

*출처: 木村光彦(2001), Bazhanova, Natalia(1992)를 참조하여 재작성

김일성시대 말기(1972-1984년)은 주체사상의 내면화(internalization)와 대중의 정치사회화(political socialization)의 시작하여 사회의 정치적 인간화를 이루어가는 과정이었다(육군사관학교 2012, 137). 그러나 이 시기에 북한은 경제에 엄청난 암초를 맞이했다. 내부적으로는 경제발전계획의 실패와 대외적으로 중동 오일파동(oil shock)은 1975년 대가뭄과 맞물려 북한경제는 치명적 손상을 보았다. 그 결과로 외자도입(차관) 상환하지 못하는 국가 부도로 채무불이행국(default)이 되었다. 이때 김정일이 정치 입문하여 계획경제 외의 2차경제로 수렁경제를 탄생시켰다. 김정일의 목적은 통치자금 마련을 위한 외화벌이었다. 김정일은 렌트창출(rent creation)의 수단으로 무역권한권(와크) 제도를 실시하여 배분(allocation)하고 렌트추구활동(rent-seeking activities)을 구체적으로 실행했다. 이 결과 계획경제는 침식되고 외화벌이 성격의 정치적 비생산적 렌트메커니즘이 활성화되기 시작했다.

김일성시대 전체의 구조적 특성을 해외 원조의존과 2차경제 시스템(Kornai 2019, 170; Gregory 1997)인 수렁경제의 출현으로 볼 수 있다. 렌트메커니즘 주된 특성은 전후 복구 원조와 조총련계 원조가 권력자 재산권 독점의 원천이 되어 이념 독점이 노력 동원(노동력)에 정당성을 부여한 생산 최대화이었다. 그러므로 김일성시대 렌트메커니즘 특성은 '외래렌트의존'의 형태이다.

2) 김정일 시대의 렌트메커니즘 특성

김정일시대 초기(1985-1994년)은 후계체계를 완성한 시기이다. 김일성으로부터 권력승계를 실질적으로 받은 김정일은 개인숭배를 가속하였다(이종석 2005, 83). 한편 동구권 사회주의체제의 와해와 몰락으로 체제 위기를 맞이했다. 이에 북한식 사회주의 체제의 정당성을 내세우며 경제 부문에서는 경제발전 제3차7개년계획(1987-1993년)을 추진하였으나 결과는 참담한 실패를 맛보았다. 실패의 원인은 내

부적으로 사회주의 계획의 비효율성 구조가 누적되고, 경제계획에 필요한 막대한 재정을 김일성-김정일 우상화 사업과 세계청소년학생축전(1989년) 등과 같은 비생산적 것에 투입되었고, 군중 노선의 빈번한 노력 동원이 노동의욕을 저하시킨 원인이었다. 외부적으로는 소련을 비롯한 사회주의 동맹국들의 붕괴로 원조가 감소하고, 북한의 채무불이행으로 인하여 서방국가 기업들이 대북진출을 기피한 결과이다.

김정일시대 중 후반기(1995-2011년)는 둘로 나눌 수 있다. 즉 선군경제 전기와 후기를 말 한다. 김정일은 김일성 사망(1994년) 이후 선군정치를 내부적으로 검토하여 1998년에 북한의 핵심적 통치체제로 확립했다. 경제 주체가 내각 중심에서 군 중심으로 이동하는 선군 경제(인민경제)를 주창했다. 이 선군 경제를 2002년 7·1조치를 기점으로 전기와 후기로 나눌 수 있다(강채연 2019, 127). 선군 경제 전기(1995-2001년)는 고난의 행군으로 시작되었다. 경제난과 함께 최악의 식량난으로 많은 아사자가 발생했다. 군을 2차경제 주체의 중심에 내세워 외화벌이와 함께 특수기관(인전대, 보위부, 안전부 등)을 내세운 외화벌이는 렌트 생산(rent production) 기반을 내각에서 군부로 이동시켜 군대가 기업을 운영하는 기형을 낳았다(Rudiger 2020, 110). 렌트추구활동(rent seeking activities)에 부패가 넘쳐나기 시작하고, 계획경제 시스템은 완전히 붕괴하였다(박형중 최시현 2013; 박형중 2011a; 박형중 2011b). 인민들은 생계를 위하여 시장활동(암시장)으로 자생하였고, 이것은 확대되어 중국과 국경 밀무역으로 확산했다. 즉 렌트 생산 영역이 확산되는 결과를 만들어 렌트메커니즘이 국내와 국외로 연결되어 2차경제의 렌트메커니즘 기반이 완전체로 성립하게 되는 계기가 되었다.¹²⁾ 북한 정권은 대외에 개발협력의 원조를 정략적으로 추구했다. 이렇게 외연적 렌트(external rent)에 의존하는 형태를 취하였다.

선군 경제 후기(2002-2011)는 2002년 7·1조치(경제관리개선조치)로 시장을 제도화하여 암시장에서 장마당이라는 공식시장이 등장했다(김일기 2006, 96). 2003년에는 종합시장정책으로 유통과 관련서비스업이 확산되었다. 여기에 북한 당국은 정치적 개입을 하여 정치관료가 시장의 주체로 등장하는 렌트의 ‘창출-분배-추구’라는 렌트생산과정(sequence of rent production)을 시장과 관련업에 확대 시켰다. 이런면에서 북한의 시장화는 아래로부터 자생적 시장이 아니라 정치가 이용하

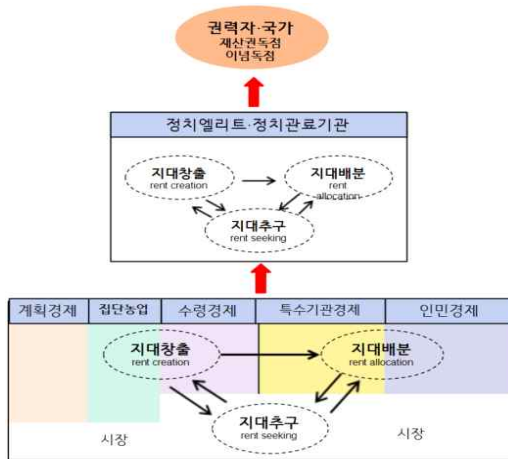
12) 민간의 경제활동이 밀무역이라는 비공식적 대외무역의 형태로 확장하여 자리 잡았다. 이전에는 민간의 경제활동은 국내에서만 이루어졌다. 대외무역은 계획, 군부, 특수기관에서만 하였다.

는 시장화에 불과하다. 이로써 북한의 렌트분배 패턴은 계획경제(내각)-수령경제(당)-특수기관경제-인민경제(군)로 확장되어 생성되었다.

김정일시대의 경제는 렌트기반경제(rent-based economy)의 성격을 지니고 있다. 전사회적으로 렌트와 렌트추구 행위가 만연한 비생산적인 정치경제 시스템을 의미한다. Hafez(2007)가 아랍 국가들을 분석하기 위해 제안한 개념이며, 렌트기반경제의 반대는 생산기반경제(production-based economy)이다. 렌트기반 경제의 핵심요소는 첫째 집단적인 차원에서나 개인적인 차원에서나 렌트가 가장 기본적인 부의 원천이다. 둘째 국가가 경제에서 가장 중요한 기업가로서 기능하며, 렌트의 분배와 재분배 정책을 바탕으로 지지기반을 확보하고 정치체제의 생존을 도모한다. 따라서 공공 자원과 서비스는 주요한 렌트의 원천이 된다. 셋째 렌트를 창출하고 보존하기 위해 경쟁을 제한하는 기제가 만연하며 소수의 유력한 사회집단에게 렌트가 집중된다(황예지 2009, 41-44).

김정일시대 전체 구조적 특성은 2차경제의 인민경제(선군경제) 출현이다. 렌트메커니즘의 특성은 대외원조와 화폐개혁(1992, 2009년)으로 획득한 자본적 원천과 이념 독점에 의한 노력 동원이다. 이 시기의 렌트메커니즘 특징은 공식, 비공식의 경제활동이 내부와 대외적으로 완전한 기반을 갖추었다는 점에서 렌트기반 메커니즘에 의한 '렌트기반경제(rent-based economy)'의 특징을 지니고 있다.

〈그림 3〉 북한의 렌트기반경제와 정치체제



*출처: 북한의 렌트기반경제(rent-based economy)의 이해를 돕기 위하여 필자 작성.

3) 김정은 시대 렌트메커니즘 특징

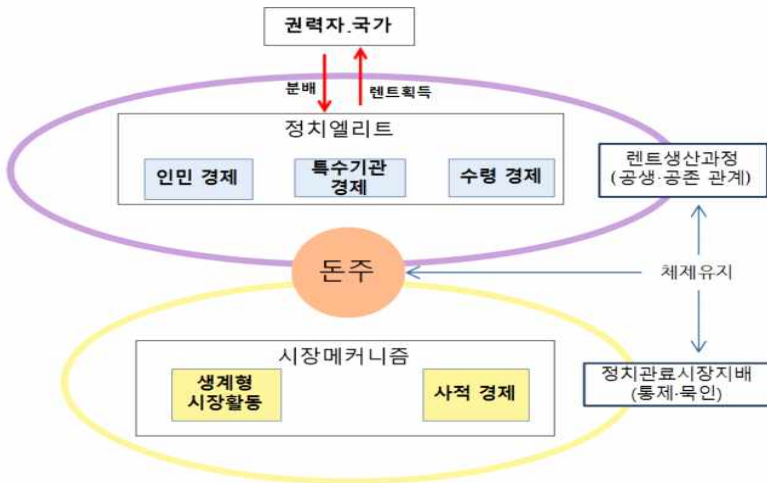
김정은 시대는 김정일의 사망(2011년 말)으로 2012년부터 권력 승계 준비가 부족한 상태에서 시작했다. 김정은은 백두혈통이라는 정통성에 유일 권력자의 지위를 유산으로 물려받았다. 또한, 정치·경제적 유산도 받았다. 이는 정통성 계승과 정당성 확립을 의미한다. 정통성 계승은 3대 세습의 당위성을 김일성-김정일 주의를 계승해 김정은 통치의 정통성을 확보하는 것이다. 반면 정당성 확립은 김일성이 주창한 ‘쌀밥, 고깃국, 비단옷, 기와집’의 민생문제를 해결해 통치기반을 다지는 것이다. 따라서 정통성 계승은 유훈의 계승자 역할이고 정당성 확립은 민생 해결사 역할이다(조영기 2020, 478). 정당성 확립은 이와 함께 김정은은 대중 앞에 정통성과 경제발전을 확인시켜야 했다. 정통성 계승은 백두혈통을 선전 선동했고, 정당성 확립을 위하여 경제발전 방침인 5·30조치(2014년, 사회주의기업책임관리에)를 주창하였다. 독립채산제, 차별임금제, 지배인책임경영제를 의미하는 5·30조치는 북한 민간에게 자본주의 형태의 시장경제(시장메커니즘) 맛을 보게 하였다. 이로 인하여 북한에 비공식 사적 경제가 확대되었다. 개인상공업이 다시 부활하였다(박형중 2013). 시장의 활성화와 유통, 민간서비스업이 북한 전역에 확산하였다. 사적 경제의 주체는 돈주가 주도하는 가운데 정치 관료, 각 기관, 개인들이 렌트의 창출자(rent creator), 렌트추구자(rent seeker)되어 상호 렌트배분(rent allocation)을 하게 되었다. 현재 북한의 렌트배분 패턴은 수령경제-특수기관경제-인민경제로 이어지는 렌트메커니즘과 사적 경제와 생계형 시장으로 하는 시장메커니즘 그리고 계획메커니즘이 혼재되어 확장되고 전 사회에 전이되어있다.

김정은은 체제의 불안정성으로 개혁개방의 길을 선택하지 않았다. 그는 핵과 경제라는 병진 노선을 선택했다. 이로 인하여 국제 사회의 대북제재를 마주하고 있고, 삼중고난(경제 위기, 수해, COVID-19 팬데믹)의 최대위기를 맞아 전 인민에게 고난의 행군을 명령하고 있다(연합뉴스 2021/04/10). 이것이 김정은의 합리적 사고에 의한 선택(김정호 2020, 19)인지 의심이 된다. 필자는 체제 유지에 목적을 둔 렌트메커니즘이 형성한 경로 의존성이라고 주장한다.

김정은시대 구조적 특성은 표면적으로는 2차경제와 사적경제를 통하여 계획경제의 복귀이다. 사적 경제 활용을 통하여 렌트 창출로 자본적 원전을 축적하여 이를 산업에 투입하고 이념 독점에 의한 노력 동원으로 생산의 최대화로 얻어진 재생산 렌트(초과이익)가 계획경제로 회귀를 불러올 것이라는 생각인듯 하다. 이에 더 나아가 국

제 사회를 위협하는 위협 렌트(threatening rent) 획득으로 단번에 전화위복의 기회로 삼고자 하는 전략이다. 그러나 그런 기회는 선대 김정일시대에 잠시 스쳐 간 바람이었다. 현재 김정은시대의 최대고통은 경제 위기보다 재정 부족 및 통치자금 부족일 것이다. 이를 확보하기 위한 제3의 렌트 창출로서 악성 렌트(malign rents)가 북한에 증가하고 있는 요인이기도 하다. 이 모든 것은 체제 유지가 목적이다. 70년 이상 북한체제에 녹아들어 내재화된 체제적 렌트메커니즘(rent-mechanism for regime)에는 경로 의존성(path dependency)과 내쉬 균형(Nash equilibrium)이 융합되어 내면화된 결과이기 때문이다. 그 결과물로서 김정은시대 북한은 체제유지를 목표로 하는 체제적 렌트메커니즘의 특징을 보이고 있다.

〈그림 4〉 북한의 체제적 렌트메커니즘



*출처: 북한의 체제적 렌트메커니즘(rent-mechanism for regime)의 이해를 돕기 위하여 필자 작성.

체제적 렌트메커니즘(rent-mechanism for regime)의 핵심적 특징은 첫째 권력자가 국가와 재산을 독점하며 이를 원천으로 국가 경제에서 핵심적 기업가로 기능한다. 둘째 권력자는 정치엘리트 상위집단에 렌트와 권력을 배분하여 그 상위집단에 렌트생산과정(sequence of rent production)이 작동하게 하며, 이를 하위 경제주체 집단에서 렌트추구활동(rent-seeking activities)이 확산되어 집단이나 개인에게 렌트추구가 가장 기본적인 경제 활동의 원천이 된다. 셋째 렌트의 분배

와 재분배 정책을 바탕으로 지지기반을 확보하고 정치체제의 생존을 도모한다. 따라서 공공 자원과 서비스는 주요한 렌트의 원천이 된다. 넷째 렌트를 창출하고 보존하기 위해 경쟁을 제한하는 기제가 만연하며 소수의 유력한 사회집단에게 렌트가 집중되며 국가의 모든 생산인여와 렌트는 권력자의 독점으로 환원된다. 다섯째 정치·경제·사회의 렌트메커니즘 행위의 목적은 체제 유지에 둔다.

IV. 맺는말

이상의 연구를 통해 분석한 결과, 첫째 북한체제가 재산권을 독점하고 있는 최고 권력자와 이를 지지하는 정치 엘리트집단 그리고 사회구성원 전반에 체제적 렌트메커니즘(rent-mechanism for regime)이 내면화되어 있음을 도출하였다. 또한, 북한체제는 렌트메커니즘이 이끄는 가운데 시장 메커니즘이 공존하고 있으며, 계획메커니즘을 복원하고자 하는 이중성을 나타내고 있다. 이런 현상을 융합적 시스템을 이루고 있다고 전망할 수도 있으나 이는 태생적으로 체제유지와 세습을 위한 정치적 행위가 시대별로 누적된 렌트생산과정(sequence of rent production)의 확대정책의 결과로 빚어진 기형적 시스템으로써 모호성이 더 강한 과도기적 현상을 보인다고 평가할 수 있다.

둘째 계획경제의 붕괴로 인한 예산의 부족을 렌트추구로 충당하고자 하는 렌트추구(rent-seeking)의 성향이 위로부터 아래에까지 강력히 내재하고 있다는 것이다. 북한의 체제는 저발전 국가 특성과 함께 렌트추구의 특성이 전방위적으로 혼합된 성격을 띠고 있으며, 이는 악성 렌트(malign rents)를 추구하고자 하는 방향성을 보이고있다(KBS 2020/09/29; 한국일보 2020/09/04).

셋째 종합적으로 북한은 체제안정성(regime stability)을 높이기 위하여 최고 권력자에 의한 폐쇄적 안정을 선택할 가능성이 높다(Ian Bremmer 2006, 27). 이로 인한 북한 내부적 통제와 외부적 통제가 심화되어 시장에 현상으로 나타나게 될 것이다. 이는 내부적으로 반발을 불러올 것이며 과거 고난의 행군 시기와 같은 이탈 현상이 재현될 가능성이 있다.

북한의 전략은 무엇인가? 북한 정권의 대응은 대내외적으로 극심한 경제난을 극복하기 위한 외연적 렌트(external rents) 획득에 총력 할 것으로 예측된다. 그러나 대북제재와 전 세계적으로 맞이한 COVID-19 팬데믹으로 인하여 외연적 렌트

획득은 축소될 수밖에 없다. 그렇다면 북한은 내연적 렌트(internal rents) 추구활동 강화와 악성 렌트(malign rents) 획득을 위하여 힘쓸 것이다. 내연적 렌트 추구활동 강화는 재산을 축적한 돈주나 권력집단(임을출 2016, 192)을 압박하게되어 내부 불만이 쌓이게된다. 이는 체제 안정성에 도움이 되지 않는다. 그렇다면 독재 국가의 특성인 악성 렌트(malign rents) 획득을 추구할 확률이 높아질 것이다. 결국, 이것은 북한에 악순환으로 작용이 될 것이며, 체제안정성의 한계에 직면하게 될 것이다.

북한에 가능성은 무엇인가? 김정은은 노동당 창건 75주년 열병식 연설에서 현재 북한이 처한 ‘삼중 고난’¹³⁾을 언급했다. 과거 김정일 정권이 고난의 행군 시절에 시장을 묵인과 이용했듯이, 김정은 정권 또한 시장 확대를 할 수밖에 없는 상황을 맞이했다. 이는 필연적으로 렌트생산과정(sequence of rent production)의 확대로 연계되어 체제적 렌트메커니즘(rent-mechanism for regime)의 확대로 이어진다. 한편 이것은 체제안정성을 위협하게 되어 내부적으로 통제강화 기제를 발동해야 하는 딜레마에 처하게 된다. 북한이 이 딜레마에서 벗어나는 길은 첫째 대내적으로 렌트메커니즘의 제도화와 법제화에 있다. 이것은 사적 경제가 비공식에서 공식으로 전환되는 제도화이며, 2차 경제(수령 경제-특수기관 경제-인민 경제)의 민영화이다. 즉 체제이행을 의미한다. 이것은 체제붕괴(regime change)로 이어질 가능성이 높으나 북한 지도자의 결단으로 중국식 모델을 도입하는 능동적 전략이다. 둘째 사면초가의 위기에 처한 북한 지도자는 중국, 러시아 등의 동맹국으로부터 원조를 최대화할 것이 예상된다(Tim Marshall 2019, 162). 이에 중국은 미·중 패권충돌의 완충국 역할로 북한을 적극 지원할 가능성이 있다(Robert D. Kaplan 2017, 312). 이것은 동북아 국제정치와 관계지어져 궁극적으로 미국의 대 중국 러시아 정책과 맞물려 돌아갈 것이기 때문에 북한이 해결할 수 없는 수동적 전략일 것이다. 그러나 최소한의 체제유지는 가능하다. 셋째 미국과 협상을 통한 가능성이다. 핵 폐기와 국제 사회의 감찰을 수용하는 것이다. 그러나 이것은 북한 지도자에게 패배의 결과로 다가와 통치의 문제가 생길뿐더러, 체제유지를 장담할 수 없게된다. 그러므로 앞의 두 가지 가능성보다 피하고 싶은 것이다.

13) ‘3대 고난’(대북 제재, 코로나 방역, 태풍 수해)은 김정은의 당 창건 75주년(2020.10.10.) 연설에 필자가 붙인 단어이다. “지금 이 행성에 가혹하고 상기적인 제재 때문에 모든 것이 부족한 속에서도 비상방역도 해야하고 자연피해도 복구해야 하는 엄청난 도전과 난관에 직면한 나라는.... 우리 내 가정 내 국민들에게 무거운 짐으로 아픔으로 되고 있습니다.”라고 김정은은 연설하였다.

참고문헌

- 김일기(2006). 북한 개혁·개방의 단계와 방향. 건국대학교 박사학위논문.
- 김장욱(2017). 북한의 정치체제 전환 연구. 고려대학교 박사학위논문.
- 김정호(2020). 북한 김정은의 '국가개발' 전략, 중앙대학교 박사학위논문.
- 강채연(2019). <북한 선군정치와 관료적 시장경제>. 서울: 선인.
- 김낙연(2003). <일제하 한국 경제>. 서울: 해남.
- 김병연·양문수(2012). <북한 경제에서의 시장과 정부>. 서울: 서울대학교 출판문화원.
- 김병로(2016). <북한, 조선으로 다시 읽다>. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 김재한(1995). <게임이론과 남북한 관계>. 서울: 한울.
- 박형중(2011a). 북·중 경제관계 증대와 북한정권의 미래: 외래지대의존국가론적 분석. <통일연구원>, online series 11-19.
- 박형중(2011b). 북한에서 1990년대 정권 기관의 상업적 활동과 시장 확대. <통일정책 연구>, 제20권 1호.
- 박형중·김규륜·정영태·조한범·황병덕·이기동·장용석·차문석·최봉대·최진이(2011). <통일대비를 위한 북한변화 전략>. 서울: 통일연구원.
- 박형중·전현준·박영자·윤철기(2012). <북한부패 실태와 반부패 전략: 국제 협력의 모색>. 서울: 통일교육원.
- 박형중·최사현(2013). <북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계>. 서울: 통일연구원.
- 신효숙(2003). <소련 군정기 북한의 교육>. 서울: 교육과학사.
- 윤철기(2002). 렌트와 국가의 유형. 성균관대학교 석사학위논문.
- 윤철기(2012). <해외원조가 북한 정치·경제에 미친 영향과 원조효과성의 향상방안: 북한경제의 '정치적 네덜란드 병'의 극복을 위한 대안 모색>. 서울: 통일부.
- 윤철기(2013). 북한체제의 주변부로의 귀환: 김정일 시대 정치적 렌트수취국가로서의 이행과 과도기 사회적 특성. <한국정치학회보>, 제47권 1호.
- 이종석(2005). <새로 쓴 현대북한의 이해>. 서울: 역사비평사.
- 임방순·마크한만균(2015). 한국전쟁직후 중국의 대북한 원조에 관한 연구. <공공사회연구>, 제5권 1호.
- 임을출(2016). <김정은 시대의 북한 경제: 사금융과 돈주>. 경기 파주: 한올아카데미.
- 정태현(2004). 해방전후 경제계획론의 수렴과 전쟁 후 남북에서의 적대적 분화. <한국사학보>, 제17호.
- 조영기(2020). <정치가 지배하는 북한경제>. 서울: 한반도선진화재단.
- 하원호(2017). 해방후 북한의 화폐개혁. <역사학연구>, 제67집.

- 황예지(2019). 1990년대 이후 북한경제의 성격에 대한 연구. 서울대학교 석사학위논문.
육군사관학교(2012). <북한학>. 서울: 황금알.
- Bazhanova, Natalia(1992). 양준용 역. 기로에 선 북한경제. 서울: 한국경제신문사.
Daron Acemoglu., James A. Robinson(2015). 최완규 역. 국가는 왜 실패하는가.
서울: 시공사.
Hazel Smith(2017). 김재오 역. 장마당과 선군정치. 경기 파주: 창비.
Janos Kornai(2019). 차문석·박순성 역. 사회주의 정치경제학. 파주: 나남.
Robert D. Kaplan(2017). 이순호 역. 지리의 복수. 서울: 미지북스.
Rudiger Frank(2020). 안인희 역. 북한: 전체주의 국가의 내부관점. 서울: 한겨레출판.
Tim Marshall(2019). 김미선 역. 지리의 힘. 서울: 사이.
木村光彦(2001). 김현숙 역. 북한의 경제: 起源·形成·崩壞. 서울: 혜안.
- Amihai Glazer(2002). Allies as rivals: internal and external rent seeking.
Journal of Economic Behavior & Organization, Vol. 48.
- Fischer, Pius. V(2006). *Rent-Seeking, Institutions and Reforms In Africa: Theory and Empirical Evidence for Tanzania*. Boston: Springer US.
- Gregory Grossman(1997). The Second Economy of USSR. *Problem of Communism*, vol 26.
- Hartmut Elsenhans(1994). Rent, State and the Market: the Political Economy of the Transition to Self-sustained Capitalism. *The Pakistan Development Review*, 33.
- Ian Bremmer(2006). *The J Curve*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- James C. Scott(1972). *Political Corruption*. New Jersey: Prentice Hall.
- John F. Nash(1950). Equilibrium Points in n-Person Games. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, Vol. 36, No. 1.
- M. Khan and Jomo K.S(2000). *Rents, Rent-Seeking and Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robert Aumann·Adam Brandenburger(1995). Epistemic Conditions for Nash Equilibrium. *Econometrica*, Vol. 63, No. 5.
- Tak-wing Ngo and Yongping Wu(2009). *Rent Seeking of China*. New York: Routledge.
- 조선노동당(1959). 상업독본. 평양: 조선노동당출판사.

노동신문.

경제연구.

조선중앙년감.

Daily NK(2021/03/08). “김정은 경제 성과 채근에 “8·3돈 더 내라”는 기업소들“ <
<https://www.dailynk.com/%ea%b9%80%ec%a0%95%ec%9d%80-%ea%b2%bd%ec%a0%9c-%ec%84%b1%ea%b3%bc-%ec%b1%84%ea%b7%bc%ec%97%90-8%c2%b73%eb%8f%88-%eb%8d%94-%eb%82%b4%eb%9d%bc%eb%8a%94-%ea%b8%b0%ec%97%85%ec%86%8c/>> (검색일: 2021.3.8.).

KBS(2020/09/29). “유엔 대북제재위 ‘북한 무기 수출회사, 이란서 활동 계속’ <
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5014885&ref=A>> (검색일: 2020.10.25.)

동아일보(2021/04/25). “북한 사상 최악의 수탈 진행..황금알 거위의 배를 가르는 김정은”, <
https://news.v.daum.net/v/20210425090007222?x_trkm=t> (검색일: 2021.5.25.)

연합뉴스(2021.02.18), “미, 北해커 3명 기소… 대북정책에도 반영” <
<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20210218009100038>> (검색일: 2021.2.19.)

_____ (2021.04.10), “김정은 ‘더 간고한 고난의 행군’ 결심” <
<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20210410000500038?did=1947m>> (검색일: 2021.5.19)

한국일보(2020/09/04). “北, 가상화폐·ATM 해킹해 2조4000억 빼돌려” <
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020090410220001495>> (검색일: 2020.9.3.)

김정은 시대의 북미 정상회담 연구:**양면게임이론을 중심으로****A Study on the North Korea-U.S. Summit in the****Kim Jong-un Era:****Focusing on the Two-Level Game Theory****Kim, Hye-Won**고려대학교 북한학과 박사과정
tpwk1708@naver.com**Abstract**

This study aims to study North Korea-U.S. Summit during the Kim Jong Un era. For this, a more diversified approach to North Korea-U.S. negotiations is attempted through a two-sided game theory that considers both international and domestic dimensions at the same time in international negotiations. In Putnam's two-level game theory, the U.S.-North Korea negotiations were analyzed in terms of domestic preferences and coalitions, domestic institutions, and negotiators' strategies. As a result, the U.S. maintained a tougher stance in negotiations with North Korea because it had a smaller win-set than North Korea. Also, the breakdown of the North Korea-U.S. negotiations was due to the lack of overlapping win-set between the two countries. The Hanoi summit broke down because of North Korea's different stance on dismantling its nuclear facilities in Yongbyon and the U.S. stance on proposing a road-map for dismantling nuclear weapons. Through analysis through two-level game theory, it can be expected that future U.S.-North Korea relations and negotiations will be carried out in conjunction with the domestic politics of the U.S. and the situation inside North Korea. In particular, with the launch of the new Biden administration in 2021,

relations between the U.S. and North Korea have taken another turn. For the U.S.-North Korea negotiations to be successfully concluded, it will be important to read the domestic political situations of each country in the process of negotiations, an international political issue.

Key words	North Korea-U.S. Negotiations, Singapore Summit, Hanoi Summit, Two-Level Game Theory, Win-Set
-----------	---

원고투고일 2021년 5월 21일 | 원고심사일 2021년 6월 1일 | 게재확정일 2021년 6월 22일

I. 서론

북한 외교에 있어 미국은 가장 주요한 변수 중 하나이다. 특히 북-미 외교는 점증하는 북한의 핵 위협 이후 더욱 그 중요성이 증대해왔다. 북한은 미국을 ‘철천지 원수’로, 미국은 북한을 ‘악의 축’으로 규정하면서도 양국은 필요에 따라 여러 차례 협상을 시도했다. 북미 협상은 양국의 관계 개선과 더불어 북한의 핵 위험성을 해소할 수 있는 하나의 수단이기 때문이다. 2018년과 2019년에 열린 두 차례의 북미 정상회담은 북미 관계와 협상에 있어 새로운 양상을 보여주는 단적인 예이다. 본 연구는 이러한 김정은 시대 북미 정상회담의 분석을 통해 앞으로 전개될 북미 관계와 협상에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

미국의 외교정책 결정 과정에서 국내 정치의 중요성은 이미 연구된 바 있다 (Mead 2001). 독재국가의 경우 역시 외교정책 결정에서 국내 정치 요인이 중요하게 작용한다(Weeks 2014). 그러므로 김정은 시대의 북미 협상에 대해 분석하기 위해 푸트넘(Robert D. Putnam)의 양면게임이론(two-level game theory)을 분석틀로 사용하였다. 양면게임이론에 의하면 국제 협상은 국제적 차원과 국내적 차원을 동시에 고려해야 하는 사건이다(Putnam 1988, 433). 북한은 핵 문제로, 미국은 세계 질서를 주도하는 강대국으로써 양국 간의 협상에서도 국내 정치적 상황과 국제정치적 수준의 영향을 받을 수밖에 없다. 또한 푸트넘의 양면게임이론은 정상외교의 측면에서 적실성을 가진다. 정상외교란 국가의 지도자가 직접 만나 현안을 해결하는 외교방식이다. 이는 문제 해결에 있어 시간을 단축할 수 있고, 지도자 간 개인적 신뢰감의 증대를 통해 현안의 극적인 타결도 가능하다(박한규 2005, 29). 양면게임이론에서는 협상의 결과를 결정하는 중요 요소 중 하나를 ‘협

상당당자의 전략'으로 설정하고 있다. 북한은 체제 특성상 최고지도자의 결정이 외교정책 방향과 수립에 결정적인 역할을 하고 있다. 트럼프 대통령 또한 이른바 탑-다운(top-down) 방식의 의사결정 방식을 사용하여 실무협상에서 대략적 합의만 도출한 후 핵심 쟁점은 정상 간 합의사항으로 결정하고자 했다(BBC Korea 2019/04/02). 그러므로 북미 협상은 양국의 정상이 주도하는 방식으로 이루어졌으며, 협상당당자의 역할이 크게 작용할 수 있었다.

본 연구는 북미 정상회담에서 양국 간 협상을 둘러싼 국내·국제정치적 요소를 연구함으로써 더욱 다각적인 접근을 시도한다. II장에서는 이론적 분석틀인 양면 게임이론에 대해 소개할 것이다. 이어 III장에서는 김정은 시대의 북미 협상의 전개에 대해 살펴볼 것이며, IV장은 양면게임이론을 통해 북미 협상에 대해 분석한 후, V장에서 이에 따른 결론을 도출할 것이다.

II. 이론적 분석틀: 양면게임이론

푸트넘은 국내 정치와 국제 관계가 서로 얽혀 있다고 언급한다. 이러한 맥락에서 국제 협상 역시 국제정치적 측면과 국내 정치적 측면을 동시에 고려해야 한다. 즉 국제 협상은 국제적 수준과 국내적 수준, 두 단계로 이루어진 양면게임으로 볼 수 있다. 국내 정치적 집단은 정부에게 압력을 행사하여 원하는 정책을 통해 각자의 이익을 추구하고, 정치인들은 집단 사이의 연합을 만들어 권력을 추구하게 된다. 국제정치적 수준에서 정부는 국내 집단의 압력을 충족시키기 위해 능력을 극대화하는 동시에 역효과를 최소화하려는 경향을 보인다. 그러므로 국제 협상에서 국내 정치와 국제정치가 연계되어 반영될 수밖에 없다는 것이다. 양면게임이론에서 양국 간의 협상 가능성을 가늠하기 위해서 국내 정치와 국제 정치를 동시에 고려하게 되는데, 이 때 사용하는 것이 윈셋(Win-Set)의 개념이다.

1. Win-Set

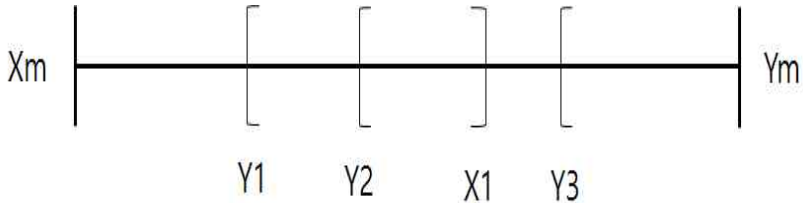
양면게임이론에서 윈셋은 '국내 비준(Level II)을 받을 수 있는 모든 국제적 합의(Level I)의 집합'을 뜻한다. 국제 협상의 과정은 제1단계에서 국제 협상당당자 간의 합의가 잠정적으로 이루어진다. 동시에 제2단계의 국내 집단 사이에서 제1단

계의 잠정적인 합의의 비준 여부에 대한 협의가 별개로 진행된다. 비준 (ratification)이란 제2단계에서의 제1단계의 합의를 지지할 것인지를 결정하는 과정을 뜻한다. 제1단계에서 협상담당자 간에 합의가 이루어졌어도, 2단계에서 비준을 받아야 하기 때문에 양 단계의 연계성이 증가하게 되는 것이다. 그러므로 양 국가 간 합의가 성사되려면 이 '원셋'이 서로 교차해야 한다. 푸트넘은 원셋의 크기가 중요한 이유 두 가지를 언급한다.

- ① 다른 조건이 모두 동일할 때, 원셋이 클수록 제1단계에서 합의가 이루어질 가능성이 높다.
- ② 제2단계 원셋의 상대적 크기가 국제 협상에서 공동 이익의 분배에 영향을 끼친다.

이러한 의미에서 큰 원셋을 가질수록 협상에서 비준의 성공가능성이 높아지고, 작은 원셋을 가질수록 협상에서 비준의 성공가능성이 낮아진다.

〈그림 1〉 원셋의 축소효과



*출처: 필자 작성.

위 그림은 단순한 X와 Y사이의 단순한 제로섬 게임의 상태를 나타낸 것으로, X_m 과 Y_m 은 각각 X와 Y가 도출할 수 있는 가장 최상의 결과를 뜻한다. 동시에 X_1 과 Y_1 은 비준을 받을 수 있는 가장 최소의 결과를 뜻한다. 그림의 경우 X와 Y의 원셋이 교차하는 X_1 과 Y_1 의 사이에서 합의를 이끌어 낼 수 있다. 만약 Y의 원셋이 Y_2 로 줄어든다면 Y_1 과 Y_2 사이에 있는 합의는 불가능하며, 협상은 Y측에 유리하게 흘러가게 된다. 반면 Y가 원셋을 Y_3 까지 축소시킨다면 원셋이 교차하지 않기 때문에 협상의 결렬 가능성이 높아지게 된다.

2. Win-Set을 결정하는 요인

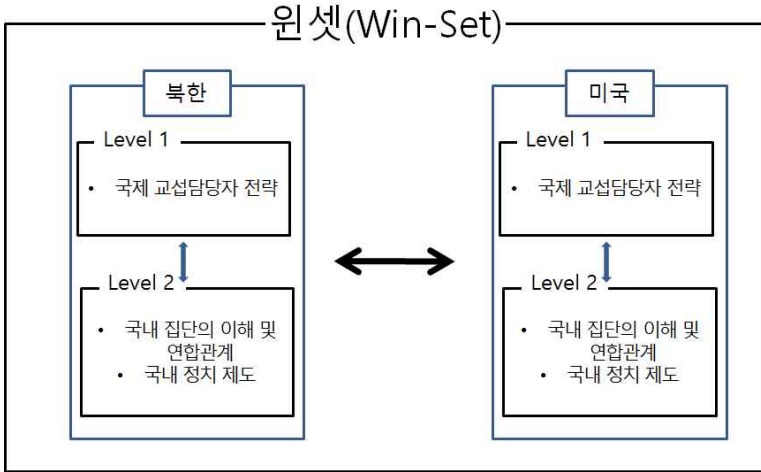
협상에서 윈셋의 크기를 결정하는 요소로 푸트넘은 ‘국내 집단의 선호 및 연합(Level II preferences and coalitions)’, ‘국내 정치 제도(Level II institutions)’, ‘국제 협상담당자 전략(Level I negotiators’ strategies)’을 제시한다.

첫 번째, ‘국내 집단의 선호 및 연합’은 사안의 동질성 여부와 정치쟁점화 정도에 따라 결정된다. 사안의 동질성이란 정책 사안의 정책적 효과가 국내 집단에 미치는 영향이 동질적인지 이질적인지에 관련된 것이다. 정책 사안이 국내 집단에 미치는 영향이 이질적인 경우, 각 집단에 다른 파급 효과를 불러오기 때문에 국내의 비준을 받을 수 있는 확률이 낮아진다. 그러므로 이 경우, 윈셋은 작아지게 된다. 정치쟁점화 정도는 정책의 결과로 영향을 받는 개인 혹은 집단과 관련이 있다. 개인이나 집단이 정책 사안에 대해 잘 알지 못하였으나, 정책 사안이 정치쟁점화 되면 개인 혹은 집단을 통해 정책과정에 영향을 미치게 된다. 이 때, 다른 조건이 같다면, 정치쟁점화의 정도가 심화될수록 윈셋의 크기는 작아진다.

윈셋을 결정하는 두 번째 변수인 ‘국내 정치적 제도’는 국내의 비준절차, 의회제도 등 국가의 정책을 비준할 수 있는 요소를 뜻한다. 다원적이며 민주적인 사회일수록 다양한 집단이나 개인의 의견이 존중되고, 국제협상 결과에 대한 의회의 검증과 언론의 감시가 강화된다. 그러므로 국제협상에 있어 국내에서의 비준이 어려워질 수 있기 때문에 윈셋의 크기는 작아진다. 반면 권위주의나 전체주의 체제의 경우 협상담당자의 정치적 결정에 있어 거의 반발이 없게 되고, 이로 인해 비준의 가능성이 높아지기 때문에 윈셋의 크기는 커진다.

‘국제 협상담당자의 전략’은 담당자가 협상의 비준을 위해 윈셋의 크기를 조정하는 것을 뜻한다. 국제 협상담당자의 전략은 협상자가 자국이나 상대국을 대상으로 다양한 제안들을 제공함으로써 윈셋의 크기를 조정하는 전략이다. 협상 담당자는 자국의 윈셋을 축소시켜 상대국으로부터 더욱 많은 양보를 얻어낼 수도 있고, 상대국가의 윈셋을 확대시켜 자국에 유리한 결과를 이끌어 낼 수도 있다. 협상 담당자는 협상에서 윈셋을 조정하기 위해 다양한 전략들을 펼치게 된다. 이러한 요소들을 종합하여 윈셋의 크기를 결정하는 변수들을 도식화하면 다음과 같다.

〈그림 2〉 양면게임이론에서 윈셋크기의 결정요소



*출처: 필자 작성.

Ⅲ. 김정은 시대 북미 협상의 전개

북한과 미국 사이의 협상이 본격적으로 전개된 이유는 지속되는 북한의 핵 위협으로 인한 것이었으며, 이후 여러 차례 북미 간의 협상이 진행되었다. 미국을 비롯한 주변국은 북한과의 협상을 통해 핵 문제를 해결하려는 노력을 기울였으나, 북한은 장거리 미사일 발사를 비롯한 6차례의 핵실험을 강행하였다. 2006년과 2009년 두 차례의 핵 실험을 제외하고, 나머지 4차례의 핵 실험은 김정은 집권 5년 안에 모두 실행되었다. 이처럼 김정은 정권에 들어 북한 핵의 위험성은 더욱 점증하고 있었다. 이에 따라 북미 양국 간의 관계도 긴장을 거듭했다.

2017년 취임한 트럼프 대통령은 전 오바마 행정부의 대북정책 기조인 ‘전략적 인내(strategic patience)’가 끝났다고 선언하면서 ‘최대한의 압박과 관여’(maximum pressure and engagement) 정책을 펼칠 것을 공언하였다.¹⁾ 이러한 정책 기조와 함께 북미 정상은 서로를 ‘미치광이’, ‘늑은이’ 등으로 지칭하며

1) 트럼프의 대북정책 기조는 ▲북한을 핵보유국으로 인정하지 않는다 ▲모든 대북 제재와 압박을 가한다 ▲북한의 정권교체를 추진하지 않는다 ▲최종적으로는 대화로 문제를 해결한다.

비난의 수위를 높여 왔다. 트럼프 대통령은 북한에 대해 “화염과 분노에 직면할 것”(연합뉴스 2017/08/09), “미국과 동맹을 방어해야만 한다면 북한을 완전히 파괴할 수밖에 없다.”는 경고를 보냈다(연합뉴스 2017/09/20). 이처럼 트럼프 대통령 취임 초반 북미 관계는 더욱 경색되었으나, 돌연 김정은은 2018년 신년사에서 “북과 남이 마주 앉아 우리민족끼리 북남 관계 개선 문제를 진지하게 논의하고 그 출로를 과감하게 열어 나가야 할 때”라고 밝혔다(홍민 외 2018, 40). 이에 따라 2018년 4.27 남북 회담이 성사되었다. 이후 남북관계의 개선을 시작으로 북한과 미국 간의 회담 가능성이 대두되었다.

1. 싱가포르 회담

싱가포르 회담은 북미 정상이 만난 최초의 회담이라는 점에서 역사적 의의를 지니는 사건으로 평가되고 있다. 2018년 2월 25일 평창 동계 올림픽 폐막식에 참석한 당시 김영철 통일전선부장은 문재인 대통령과의 접견에서 북미 대화에 나설 의향이 있음을 밝혔다. 이후 3월 8일 정의용 국가안보실장과 서훈 국정원장은 트럼프 대통령을 접견한 후, 트럼프 대통령이 ‘항구적인 비핵화 달성을 위해 김정은 위원장과 금년 5월까지 만날 것’이라고 밝혔다(연합뉴스 2018/03/09). 북미 양측이 회담에 대한 긍정적인 의사를 밝힘에 따라 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 미국무부 장관이 1차로 3월 31일~4월 1일, 2차로 5월 9일에 방북하여 북측과 정상 회담의 일정과 의제 등을 논의하였다. 북미회담 성사에 대한 의지를 표명하기 위해 북한은 억류했던 미국인을 석방하였으며, 5월 24일에는 풍계리 핵실험장을 폐기하는 등의 모습을 보였다. 6월 1일 김영철의 백악관 방문에서 김정은의 친서가 트럼프 대통령에게 전달되었으며, 이에 따라 2018년 6월 12일 싱가포르에서 첫 북미 정상회담이 개최되었다. 이 회담에서 북미 정상 양측은 완전한 한반도 비핵화, 미국의 대북 안전 보장 제공 공약, 전쟁실종자 유해 송환 등의 4개 항을 포함한 공동성명을 발표하였다.

싱가포르 회담의 결과에 따라 북미 양측은 합의를 이행하기 위한 협상에 착수하였다. 2018년 7월 16일, 양국은 판문점 통일각에서 6·25전쟁 당시 전사한 미군 유해를 송환하는 안에 대해 실무회담을 개최하였고, 이어 27일 북한은 미군 유해 55구를 송환하여 협상의 내용을 일부 이행하는 모습을 보였다. 미국은 북미 관계 개선을 위해 트럼프 대통령이 북미정상회담 직후 한미연합훈련을 중단할 것임을

발표하였다. 더불어 19일에는 8월 예정이었던 을지프리덤가디언(UFG) 연습을 중단할 것을, 22일에는 한미 해병대연합훈련(KMEP)을 무기한 연기할 것임을 발표하였다. 2018년 11월에는 한미 독수리 훈련을 축소할 것을 발표했으며, UN 안보리가 남북 철도 공동조사에 대한 제재 면제를 인정하기도 하였다.

2. 하노이 회담

2018년 7월 6일 3차로 북한을 방문한 폼페이오 장관은 트럼프-김정은 간의 친서를 교환하였다. 이후 8월 폼페이오 장관이 4차로 북한을 방문하려 했으나 취소되었고, 북미 간의 협상은 지지부진하게 진행되었다. 그러나 2019년 신년사를 통해 김정은은 “앞으로도 언제든 또 다시 미국 대통령과 마주앉을 준비가 되어있다.”고 언급하였으며(홍민 외 2019, 27), 트럼프 대통령도 트윗으로 이에 응했다. 이에 따라 1월 17일 김영철과 폼페이오가 워싱턴에서 실무회담에 착수했고, 2019년 2월 27~28일에 베트남 하노이에서 제2차 북미 정상회담이 개최되었다. 그러나 북미 정상 간 두 번째 이루어진 이 회담에서 어떠한 합의문 채택도 없이, 회담은 결렬되고 말았다. 이후 하노이 회담의 결렬의 원인을 두고 트럼프 대통령은 북한 측이 전면 제재 해제를 요구하였다고 발표하였다. 그러나 북한 측은 이에 반발하며 국의 입장을 고려해서 유엔의 제재 11건 가운데 2016, 2017년에 가해진 제재 5건 중 민수경제와 관련이 있는 것을 우선 해제해 달라고 제안했다고 밝혔다(동아일보 2019/03/01).

이후 최선희 북한 외무성 부상은 평양에서 회견을 열고 “미국이 황금 같은 기회를 날려버렸다”며 김 위원장이 미국과의 비핵화 대화와 핵·미사일 시험 유예를 계속 유지할지를 조만간 결정할 예정이라고 발표하였다(연합뉴스 2019/03/15). 이어 5월 4일, 9일 양일에 걸쳐 북한은 단거리 발사체를 발사했으나, 트럼프 대통령은 이것을 두고 ‘신뢰 위반으로 생각하지 않는다’고 언급하였다(연합뉴스 2019/05/11). 이어 5월 19일 트럼프 대통령은 “김 위원장은 1~2곳을 없애길 원했지만, 그는 5곳을 갖고 있다”며 처음으로 북한 핵시설에 대한 구체적인 숫자를 언급하였다(동아일보 2019/05/21). 이로서 미국은 영변 핵 단지 뿐 아니라 영변 이외 시설 폐기에 합의할 것을 종용했다고 볼 수 있다. 이후 6월 30일 트럼프 대통령은 문재인 대통령과 함께 김정은과의 판문점 회담을 진행하였다.

동년 9월 9일에는 최선희 외무성 부상이 담화를 통해 북미 실무 협상을 재개할

것을 제안하여(연합뉴스 2019/09/10), 10월 5일 스톡홀름에서 비핵화와 관련한 실무협상을 실시했으나 합의 없이 결렬되고 말았다. 이어 11월 18일 트럼프 대통령은 북측에 협상 재개를 촉구하는 트윗을 게시하였다. 그러나 북미 간의 협상은 진전이 없었고, 2020년에 들어 김정은은 노동당 전원회의 보고에서 ‘충격적인 실제 행동’과 ‘새로운 전략무기’에 대해 예고하며 양측의 협상은 다시 교착 상태에 빠지게 되었다(노동신문 2020/01/01).

IV. 김정은 시대 북미 양면 게임

1. 미국

1) 국내 집단의 선호 및 연합

북미 협상에서 미국의 주요 목표는 북한의 비핵화를 성사시키는 것이었다. 싱가포르·하노이 회담에서 가장 귀추가 주목됐던 사안은 미국이 어떠한 방식으로, 어떠한 수준까지 북한의 비핵화를 이끌어 낼 것인가에 관련되어 있었다. 싱가포르 회담에서 북미 양측은 ‘북한은 한반도의 완전한 비핵화를 향해 노력할 것을 약속한다.’는 내용의 합의문을 발표했으나, 실질적이고 구체적인 이행 방법에 대해 논의하지 못하였다. 싱가포르 회담에서의 피상적인 비핵화 합의에 관한 우려를 가지고 시작된 하노이 회담은 결렬에 이르고 말았다. 그렇다면 북미 회담의 주요 사안인 북한 문제와 비핵화는 미국 내의 여러 정치 집단에 있어 동질적인 사안으로 작용하고 있을까?

미국은 선거를 통해 정치 엘리트층을 충원하기 때문에 이 과정에서 다양한 정치 집단의 영향을 받게 된다. 대통령은 독단적으로 정책을 추진할 수 없을 뿐 아니라 자신의 정치적 결정이 후에 있을 선거에 미칠 영향도 고려해야 한다. 대통령이 펼치는 대외정책 역시 유권자의 선호와 관련이 있다. 그러므로 미국 유권자들의 북한 인식을 살펴보는 것이 미국 내 북미 협상이라는 사안에 관한 동질성을 관찰하는데 좋은 지표가 될 것이다. 실제로 중간선거를 전후해 미국 내 대북 인식에 관련된 여론조사가 여러 차례 실시되었다. 2018년 싱가포르 회담에 앞서 실시된 여론조사에서 ‘세계 평화와 안보에 가장 위협이 되는 국가는 어느 곳인가?’라는 질문에 응

답자의 52%가 북한을 꼽았다(University of Maryland Critical Issues Poll 2018). 2018년 11월 실시된 북한 인식과 관련된 또 다른 설문 조사에서는, 북한 문제 관심도에 있어 응답자의 대다수인 약 77.4%가 북한 관련 뉴스에 관심이 있다고 답하였다. 더불어 북한이 미국의 국가 안보에 위협이 된다고 응답한 응답자의 비율은 약 77.9%에 이르렀다(김한·정구연 2020, 244). 이는 공화당과 민주당 지지 여부와 관련이 없는 초당적인 응답이었다. 미국인들에게 북한은 북미회담 이전에도, 이후에도 여전히 안보적 위협으로 자리하고 있음을 확인할 수 있다. 그러므로 북한에 대한 이슈는 미국 내에서 비교적 동질적인 사안임을 확인할 수 있다.

트럼프 대통령의 북한 문제 해결은 미국 내의 정치적 상황과 맞물려 있고, 이는 국내 정치적 기반의 불안정성에서 기인한다. 개인적인 측면에서 그는 2016년 대통령 선거 당시 러시아와의 대선개입 혐의, 여러 차례의 성추문 등으로 인해 정치적 생명이 위협받게 되었고, 탄핵의 위기에 처하게 되었다. 정치적 측면에서는 트럼프 대통령의 강경한 정책에 대한 지지의 약화와 관련이 있다. 그는 이전 오바마 행정부의 정책을 무효화하고, 이민과 통상 문제를 강조하여 미국 우선주의의 방향으로 외교정책을 설정해나갔다(민정훈 2018, 109). 이에 따라 취임 이후 파리기후협약 탈퇴, 한태평양 경제동반자협정 탈퇴, 이란 P5+1 핵합의 탈퇴 등을 실행했다. 또한 동맹국들의 방위비 분담을 증가시키기 위한 압박을 가했다. 그러나 트럼프 대통령의 대외정책 기조와는 반대로 미국 내에서는 국제주의적 여론이 증가하고 있다. 트럼프 대통령은 국제무역이나 WTO, 군사 동맹에 대해 부정적 의견을 피력해왔으나, 미국 국민을 대상으로 한 여론 조사에서는 이와 반대되는 여론이 우세를 보이고 있다(한인택 2019, 3).

이러한 어려움을 타개하기 위해 2018년 중간선거를 앞두고 트럼프 대통령은 싱가포르 회담을 개최하였고, 4개의 공동합의 내용을 도출해냈다. 이전 오바마 행정부의 대북정책은 '전략적 인내'로, 북한이 비핵화를 위해 협상 테이블로 나오기까지 기다리는 것이었다. 그러나 전략적 인내 정책은 북한의 4차 핵실험으로 인해 사실상 무정책이라고 평가받으며, 오바마 행정부가 북한이 핵미사일 능력의 고도화를 이룰 때까지 방치했다는 비판에 처하게 되었다(김재천 2016, 2). 반면 트럼프 대통령은 북한 문제의 해결을 위해 직접적으로 북한과 대화에 나서 정상회담을 개최하는 행보를 보였다. 트럼프 대통령은 북한 문제를 다루는 것이 경제 활성화와 안보 문제해결과 연관되어, 당시 처해있던 국내 정치적 위기를 타개하기 위한 수단으로 간주했을 것이다(서정건 2018, 94). 이는 양면게임이론에 의하면 북한

문제를 크게 부각시켜 협상 사안을 정치 쟁점화 시킨 것이다. 합의 결렬의 비용을 걱정하지 않던 집단을 활성화시켜 관심을 가지게 된 경우라고 볼 수 있다.

양면게임이론의 측면에서 국제 협상은 국내의 비준을 받을 수 있어야 성사될 가능성이 크다. 미국의 경우 북한 문제와 이에 따른 위협에 대해 유권자들이 대체로 동질적인 의견을 가지고 있다. 또한 오바마 행정부 '전략적 인내'의 무대응과는 달리 트럼프 대통령은 북한과의 직접적인 대화를 시도하여 북한에 대한 이슈를 더욱 쟁점화시켰고, 이는 북한 문제에 대한 관심의 증대로 이어졌다. 다양한 정치 주체가 정책 결정에 참여하는 미국 민주주의의 특성상 국내 집단의 지지를 얻지 못하는 협상가는 더욱 작은 윈셋을 가지게 된다. 결국 트럼프 대통령 임기 하 미국 국내 정치의 혼란스러운 상황이 미국으로 하여금 북한에 비해 더욱 강경한 입장을 취할 수밖에 없도록 하였다.

2) 국내 정치 제도

로즈노우(Rosenau James)는 외교정책에 있어 다양한 요인 분석의 중요성을 주장하면서 예비이론(pre-theory)을 제시하였다. 로즈노우는 외교정책을 개인적(individual), 역할(role), 정권(governmental), 사회적(Society), 그리고 시스템(Systemic) 요인으로 분석하고자 하였다. 또한 로즈노우는 국가의 크기·경제발전 정도·정치체제의 개방성 정도에 따라 더 우선되는 변수를 제시하였는데, 이에 따르면 미국은 국가의 규모가 크며 경제적으로 발전했고, 개방적인 정치 체제를 가졌다고 볼 수 있다. 그러므로 미국의 외교정책 결정 과정에서 '역할' 변수가 가장 큰 영향을 끼치게 된다. 역할 변수는 관료의 행태가 외교정책의 결정에 영향을 미친다는 것으로, 그가 담당하고 있는 역할이 중요한 변수로 작용하게 된다(Rosenau 1980, 133). 이는 미국의 협상담당자인 트럼프 대통령의 개인적 특성이 부각된다고 해도 결국 대통령이라는 역할의 제약을 받을 수밖에 없다는 것을 뜻한다. 미국은 외교정책 결정 과정에서 다양한 국내 정치 주체의 활동이 반영되며, 이것이 실패할 경우 선거를 통해 권력 획득에 실패할 수도 있는 위험성을 가진다. 이는 트럼프 대통령이 국내 지지집단으로부터의 자율성이 비교적 낮다는 것을 뜻하며 이는 작은 크기의 윈셋으로 이어진다.

미국에서 대북 정책 결정에 영향을 끼칠 수 있는 국가 기관은 백악관의 국가 안전보장회의, 국무부, 국방부와 각종 국가 정보기관이 있다. 백악관의 경우, 국가안

전보장회의(NSC: National Security Council)가 주요한 참모 기능을 수행한다. 국가안전보장회의는 대통령의 외교정책을 보좌하기 위해 국무장관, 국방장관, 합참의장, 중앙정보국장, 국가 안보보좌관 등으로 구성되는 기구이다. 국무부는 국제정치 차원의 외교와 대외협상·조약체결 등을 담당한다. 그러므로 국무부는 대북정책에 있어 핵심적인 역할을 수행하는 기관이다. 또한 정보기관은 스스로 정책을 결정하는 집단은 아니지만, 대외정책을 결정함에 있어 관련된 정보가 정책적 판단의 기초 자료로 활용된다(유호근 2015, 281).

더불어 트럼프 대통령이 대북 정책을 결정하려면 의회와의 관계도 고려해야 한다(이현경 2019, 123). 푸트넘에 따르면 미국의 권력분립제도는 윈셋을 축소시킨다. 이는 의회와 행정부의 대립에 의한 것으로 다른 국가보다 협상의 비준에 있어 더 큰 제약을 받는 것이다. 트럼프 대통령의 경우, 취임 이후 공화당이 상하원의 다수 의석을 차지하고 있었기 때문에 정책 실현은 큰 반대에 부딪히지 않았다. 그러나 2018년 실시된 중간 선거의 결과로 상원은 여전히 공화당이 우세를 보였지만, 하원은 민주당이 더 많은 의석을 차지하게 되었다. 하원이 가지고 있는 주요한 역할 중 하나는 예산에 대한 결정권이기 때문에 트럼프 대통령이 추진하는 법안이 민주당에 의해 무산될 가능성이 높아진 것이다(BBC Korea 2018/11/07).

이처럼 미국의 권력분립제도는 미국 협상 담당자의 협상력을 제고하는 계기를 제공하기도 하지만, 국제 협상에서 결렬될 가능성을 내포하고 있기도 하다. 이처럼 미국의 외교정책 결정과정과 더불어 대북정책의 방향 설정에서는 대통령이 큰 역할을 하지만 이 과정에서 여러 기관이 개입할 수 있고, 권력분립제도로 인해 서로를 감시하고 견제한다는 점에서 자의적인 결정이 불가능하다고 볼 수 있다. 이는 작은 크기의 윈셋을 뜻하며 협상에서 양보가 불가능한, 즉 더욱 강경한 태도를 취할 가능성이 높다.

3) 국제 협상담당자 전략

‘정치적 아웃사이더’인 트럼프 대통령의 당선은 미국 내에서도 매우 이변으로 간주되는 사건이었다. 또한 트럼프 대통령은 임기 내내 여러 스캔들과 추문에 휩싸였고, 이로 인해 탄핵의 위기를 맞기도 하였다. 이러한 상황을 타개하기 위해 북핵 협상을 강조하는 것이 그에게는 국내 정치적 측면에서 상당한 의미를 가지고 있었다. 트럼프 대통령은 국제 협상담당자의 측면에서 자국의 윈셋을 축소시키는

전략을 사용하였다. 북미 협상을 성공적으로 이끌기 위해 미국의 경우 주로 정치쟁점화의 전략을 사용했다고 볼 수 있다. 이는 사안을 정치쟁점화하여 비활성 국내 집단의 활성화를 통해 자국의 윈셋을 좁혀 협상력을 제고하는 행위이다.

미국 유권자들은 안보와 관련하여 북한의 핵과 미사일이 미국 본토를 타격하여 직접적으로 국민을 위협할 수 있기 때문에 관심을 가지게 된다. 따라서 이러한 위협을 해소하는 것이 트럼프 대통령에게 국내 정치적인 측면에서 상당한 의미를 지닐 것이다(민정훈 2019, 387). 미국 유권자들을 대상으로 한 여론조사 결과 대북 위협도가 낮아지면 지지하고 있는 정당과 관계 없이 트럼프 대통령을 지지하는 경향이 발생한다(김한-정구연 2020, 255). 또한 싱가포르 회담 이후 실시된 여론조사에서 ‘미국의 입장에서 회담이 성공적이었는가?’라는 질문에 49%의 응답자가 성공적이라고 답했다. 또한 싱가포르 회담에서 트럼프 대통령의 성적을 묻는 질문에, 25%의 응답자가 A를 주겠다고 밝혔으며 17%의 응답자가 B라고 답하며 긍정적인 의견을 보였다(Quinnipiac University Poll 2018). 실제로 트럼프 대통령은 북한과의 협상 이후 핵과 미사일 실험이 중지되고 있는 모라토리엄 상태를 주요 업적으로 내세우고 있다. 또한 2019년 신년 국정연설을 통해 북한과의 전쟁 가능성을 언급하며, 자신이 북한과의 협상에 나서지 않았다면 북한과의 관계가 더욱 악화되었을 수 있다는 언급을 하였다(조선비즈 2019/02/06). 북한의 핵·미사일 실험 중지와 미국의 안보 위협성의 감소를 강조한 것이다. 또한 싱가포르 회담 이후 기자회견에서 미군 유해 송환에 합의한 것을 주요한 성과로 내세웠다.

이후에 열린 하노이 회담은 비록 결렬되어 북한에 대한 비핵화는 수포로 돌아갔지만, 트럼프 대통령의 이미지를 제고하는 사건으로 작용했을 가능성이 있다. 트럼프 대통령은 회담장을 “걸어 나옴으로써” 단호한 협상가의 이미지를 보였다는 것이다(임수호 2019, 72). 또한 존 볼턴의 회고록에 따르면 당시 트럼프 대통령은 자신의 변호사인 마이클 코언(Michael Cohen)의 청문회 증언으로 인해 매우 정치적으로 불안한 상태에 놓여있었고, 하노이 회담에서의 협상 파기가 국내 정치적 위기를 타개할 매우 좋은 수단으로 고려되었다는 사실을 알 수 있다(Bolton 2020, 324-326).

2. 북한

1) 국내 집단의 선호 및 연합

싱가포르 회담에서 북한의 주요 의제가 북미 간의 관계 개선과 평화체제 구축이었다면, 하노이 회담을 통해서 드러난 북한의 북미회담 주요 목표는 대북 제재의 해제였다. 이는 북한이 국제사회의 제재로 인해 어려움을 겪고 있다는 방증이기도 하다. 김정은 핵심집단에서는 핵, 미사일 개발그룹과 북핵외교 그룹의 위상이 상승하여 외교엘리트인 리용호와 최선희가 국무위원에 포함되기도 하였다. 이를 통해 김정은의 중요 관심사가 핵·미사일 개발과 대미외교를 통한 대북제재 해제라는 것을 확인할 수 있다(오경섭 외 2019, 164). 2016년 이후 북한은 핵 개발과 미사일 발사 등의 도발로 인해 유례없는 강력한 제재를 받고 있다. 대북제재의 실효성과 관련된 여러 연구에서, 대북제재는 북한 내부의 경제적 상황과 맞물려 북한 경제에 지대한 어려움을 초래했다는 것을 알 수 있다.²⁾ 특히 미국은 국제사회에서 UN 안보리의 대북 제재를 주도하고 있을 뿐 아니라, 이보다 더욱 포괄적인 양자 제재를 통해 북한을 강력하게 압박하고 있다(임수호 2018, 3). 대북제재로 인한 북한 경제의 어려움은 거시적 지표에서 나타나고 있으며, 시장과 사적 경제에까지 영향을 미치고 있다(김석진 2020, 70). 그러므로 대북 제재의 해제 또는 완화를 위한 북미 협상은 북한 내부에 있어 동질적인 사안으로 봐도 무방하다.

그렇다면 북한 내부에서 정치쟁점화가 가능할 것인가? 이를 파악하기 위해서는 북한에서 실질적으로 북미 협상에 관여할 수 있는 집단에 대해 살펴봐야 한다. 북한은 독재 국가로 지도자의 결정이 절대적인 영향을 끼치며, 협상 사안에 대해 영향을 미칠 수 있는 집단이 매우 제한적이다. 북한의 지배연합에 대해 다양한 추정 존재하는데, 부에노 데 메스키타는 250~2,500명 정도의 당·군정 간부와 김정은 일가가 북한을 지배하고 있다고 추정하였다. 이는 북한 인구를 2500만으로 가정했을 때 인구의 약 0.001%에 불과한 수치이다(김재한 2018, 195). 북한은 정권 초기부터 소규모의 지배연합을 형성해왔고, 지속적인 감시와 숙청을 통해 지배연합의 규모를 더욱 축소 시켜왔다. 따라서 북한 엘리트 개개인 은 현재 북한체제 유지에 기여하고 있다(한병진 2013, 31). 더불어 김정은 시대의 핵심집단을 분석

2) 대북 제재의 실효성에 관한 연구로는 서보혁 외(2018), 이상숙(2018) 등의 연구가 있다.

해보면 김정은은 집권 초기의 불안했던 권력을 안정시키기 위해 위협이 되는 인물을 모두 숙청하였다. 이는 결국 핵심집단 중 권력의 2인자를 허락하지 않는 김정은 중심의 단일집단 친위 세력으로 이어지게 되었다. 또한 김정은의 통치연합이 완성된 시점은 2016년 7차 당대회로 볼 수 있는데, 김정일 시대에 비해 비공식 정치의 비중이 감소했으며 이는 엘리트의 운용범위를 감소시켰을 것이다(오경섭 외 2019, 99: 153).

이를 양면 게임 이론의 측면에서 분석하면 하노이 회담에서 북한의 주요 목표였던 대북제재는 북한 내부에 비교적 동질적인 영향을 끼치고 있을 것이다. 대북제재로 인한 북한 경제의 어려움은 다양한 경제 지표를 통해 확인되고 있으며, 이것이 북한 지도층 뿐 아니라 주민들에게까지 영향을 미치고 있기 때문이다. 또한 북한은 민주주의의 체제 엘리트에 비해 더욱 좁은 지배 연합의 구조로 이루어져 있으며, 특히 김정은 시대에 들어 김정일 시대 말기에 비해 더욱 축소되는 경향을 보인다. 결국 미국에 비해 정책 결정에 관여할 수 있는 인구가 현저히 적다. 이러한 경우 합의 결렬의 비용을 걱정하지 않던 집단을 활성화시키는 ‘정치 쟁점화’는 매우 어렵다고 볼 수 있다. 그러므로 북한은 북미 협상이라는 사안에 있어 비교적 동질적 태도를 가지며, 정치쟁점화의 정도도 더욱 낮다고 볼 수 있다. 양면게임 이론의 측면에서 이는 국내적 수준에서 국제적 합의에 반대할 여지가 더 적어지므로 북한은 미국에 비해 더 큰 윈셋을 지니게 된다.

2) 국내 정치 제도

로즈노우의 예비이론에 따르면 북한은 국가의 크기가 작고, 경제적으로 발전하지 못했으며 정치 체제 또한 폐쇄적이므로 개인적 변수가 외교정책결정 과정에서 가장 중요하게 작용한다. 또한 북한의 ‘국내 정치 제도’에 관해서는 청중비용의 관점에서 설명될 수 있다. 청중비용이란 ‘지도자가 위협 또는 공약을 실행에 옮기지 않게 되었을 때 받게 되는 부정적 영향’을 의미한다(홍석훈·나용우 2017, 104). 민주주의 국가에서는 지도자가 공약을 이행하지 않을 경우, 선거를 통해 정권 획득에 실패할 가능성이 있다. 그러나 권위주의 국가에서는 국내 청중의 반발을 고려하지 않아도 되기 때문에 이에 따른 정치적 대가를 고려하지 않아도 된다. 그러므로 독재자는 민주주의 국가의 지도자에 비해 청중 비용을 생각하지 않고 정책을 결정할 수 있게 된다(Fearon 1994, 582). 북한과 같은 독재국가 지도자들은 국내

집단의 반발에 대해 의식하지 않기 때문에 지도자의 개인적인 정치적 선호도와 인식에 따라 외교정책이 변화하게 된다.

북한에서 외교정책 수립과 관련된 역할을 하는 기구는 내각의 외무성과 당의 국제부 등이 있다. 북한의 외교정책의 노선을 결정하는 것은 노동당이며, 기본원칙을 정하는 것은 최고 인민회의이다. 이에 따른 정책결정과 정책지도는 당에 의해 실행되며, 집행대책 수립과 집행은 외무성이 담당하고 있다(김진하 외 2019, 95). 외무성은 북한 대외정책의 전반을 관리·감독하고 있다. 외무성은 북한과 수교관계에 있는 다른 나라 및 국제기구들과의 외교정책을 작성하여 김정인에게 직접 보고하는 과정을 통하여 외교정책을 추진하고 있다(한철민 2020, 117).

북한의 외교정책 결정과정을 살펴보면 기본적으로 수령 독재체제로서 모든 정책 결정 권한이 최고지도자에게 집중되어있는 체제이다. 그러므로 실제적인 외교정책 결정과 추진에 있어서 당의 역할은 그리 크지 않고, 최고지도자와 외무성 간의 관계에서 결정된다. 국가 안보에 중요한 사안은 최고지도자가 결정하며, 주요 외교 현안은 최고지도자에게 보고가 이루어지게 된다(김진하 외 2019, 120-121).

이를 양면게임이론의 관점에서 접근한다면 북한은 지도자 개인에 의해 외교정책이 결정되는 경향을 보이며, 독재 국가의 특성상 협상 결과에 대해 사회로부터 자율성을 가지게 된다. 그러므로 북한의 김정은은 비교적 자의적으로 외교정책을 결정하며, 협상의 결과에 대해 선거 결과 등으로 책임을 져야 하는 민주주의 국가의 수반과 다르게 협상 결과에 대해 자유로운 입장을 가지고 있다. 또한 국제적 합의에 대해 국내 세력이 반발할 가능성이 매우 낮다고 볼 수 있다. 이러한 북한의 외교정책 결정과정과 정치제도는 북한의 더 큰 원셋으로 연결된다. 더 큰 원셋은 국제협력의 가능성을 높이지만, 국제 협상에 있어 더 불리한 입장을 가질 수 있다. 독재 국가의 협상담당자는 국내적 이유로 불리한 협상을 진행할 수 없다고 주장할 여지가 적기 때문이다.

3) 국제 협상담당자 전략

북한은 협상의 전략 측면에서 사안의 연계(issue linkage)라는 전략을 주로 사용하였다. 사안의 연계란 서로 다른 사안을 연계함으로써 국내 집단 간의 이해관계와 협상에 미치는 영향력의 균형을 변화시키는 것이다. 북한은 북미 협상의 시점에서 중국과의 긴밀한 관계 유지를 통해 국제정치적으로 중요한 사안이자 미국

외교의 주요 현안인 미-중 패권 경쟁과 북미 협상을 연계하였다. 이는 미국의 윈셋을 확대시켜 유리한 협상의 결과를 이끌어내기 위한 것이다.

2018년 취임 이후 첫 연두교서에서 트럼프 대통령은 ‘중국은 수십 년 동안 미국을 이용해 왔으나 이제는 상황이 변화했으며, 세계적으로 미국의 리더십을 회복할 것이다.’ 라고 밝혔다(CNN Politics 2018/01/31). 트럼프 대통령의 집권 이후 미-중은 경제·무역, 안보·군사, 중국 국내 문제에 이르기까지 다양한 분야에서 충돌하며 패권경쟁이 가시화되기 시작하였다. 더불어 북한의 핵 개발 이후 북-중 관계는 불협화음이 지속되었다. 북한의 NPT탈퇴에 대응하여 중국은 북한으로 연결되어있는 송유관을 폐쇄하는 움직임을 통해 북한의 6자회담에 복귀할 것을 주장하는 동시에 북핵 문제를 유엔 차원에서 다루는 것을 지지하였다. 이후 중국은 미국의 대북 제재에 동참하여 방코델타아시아은행의 북한계좌를 동결하기도 하였다(장광열 2020, 16). 북한 핵 위협의 심화와 함께 국제사회의 강력한 대북 제재 국면에서 중국은 북한의 ‘흑기사(Black Knight)’역할을 자처해왔다. 그러나 최근 중국은 유엔 안보리 대북 제재에 참여하는 등 북한과의 관계가 경색되는 모습을 보여왔다. 그러나 2018년을 기점으로 미-중 패권경쟁이 심화된 이후, 북미 정상회담의 성사와 함께 북-중은 다시 밀착하는 경향을 보였다. 김정은은 북미 싱가포르 회담 이전인 2018년 3월 25-28일 중국을 방문하였으며, 싱가포르 회담이 종료된 직후인 6월 19-20일에도 중국을 방문하였다. 이는 하노이 회담의 경우에도 마찬가지로 김정은은 2019년 1월 8일 베이징을 방문하여 4번째 정상회담을 통해 북미 협상의 방향을 논의하였다. 싱가포르 회담에서 북한은 미국이 회담을 결렬시킬 시 중국과 관계를 강화하는 최상대안을 준비하고 있었고, 트럼프 대통령이 이로 인해 회담을 취소하지 못했을 가능성이 있다(박휘락 2019, 231).

북한은 협상의 사안을 연계시켜 미국 내의 다양한 집단을 활성화하고 세력 간의 균형을 변화시키려는 시도를 했다. 미국 내에서 미-중 패권경쟁으로 인해 영향을 받던 집단이 북한과 중국의 긴밀한 관계를 통해 북미 협상에도 주목할 수 있기 때문이다. 이는 협상에서 중국과의 관계를 확인하고 사안을 재정비하려는 의도가 있겠으나, 결국 미국을 압박하는 수단이 되었다는 것이다. 북한은 사안의 연계라는 협상의 전략을 통해 미국의 윈셋을 넓히려는 전략을 택하였다. 미국의 윈셋이 커질 때 북한에게 유리한 협상이 진행될 수 있기 때문이다.

V. 결론

푸트넘의 양면게임이론에 의해 김정은 시대 북미 정상회담을 분석해보면 미국은 국내 집단의 이해 및 연합관계 측면에서 트럼프 대통령의 국내 정치적 어려움으로 인해 북한 문제를 부각함으로써 더욱 많은 관심을 이끌어 냈고 이는 미국의 작은 윈셋으로 연결됐다. 북한은 북미 협상에 관여할 수 있는 집단인 지배연합의 작은 규모로 인해 더 큰 윈셋을 가지게 되었다. 국내 정치 제도의 측면에서 미국은 민주주의 국가로 외교정책결정 과정에 참여하는 주체가 다양하고, 이에 따라 협상 결과가 비준을 받을 가능성이 비교적 낮기 때문에 작은 윈셋을 가진다. 반면 북한은 외교정책결정 과정에서 김정은의 의사가 절대적으로 반영되며, 국내 청중에 대해 자율성을 가지기 때문에 협상 결과에 더욱 유연한 모습을 보이게 된다. 이는 북한의 큰 윈셋을 뜻한다. 마지막으로, 북미 양국은 협상에서의 유리한 위치를 위해 여러 전략을 사용하였다. 미국은 주로 정치쟁점화 전략을, 북한은 중국과의 밀착을 통한 사안의 연계 전략을 사용하였다. 그 결과 미국은 북한에 비해 작은 윈셋을 가지게 되었으므로 북한과의 협상에서 더욱 강경한 입장을 유지하였다.

양면게임이론에 의하면 좁은 윈셋은 협상 결과에서 유리한 결과를 이끌어 낼 수 있는 가능성이 크다고 할 수 있다. 싱가포르와 하노이 회담을 통해 미국은 북한에게 지속적으로 비핵화를 요구해왔다. 미국은 하노이 회담에서 협상 결렬을 감수하면서도, 북한이 요구하는 사안에 대해서 거부하는 모습을 보였다. 즉, 북한 비핵화에 대한 로드맵 없이는 경제제재를 해제하지 않겠다는 미국의 입장을 세계와 북한에게 확실하게 제시한 것이라고 할 수 있다. 반면 북한은 미국에 비해 더 큰 윈셋, 즉 협상에 있어 더 양보할 여지를 많이 가지고 있었다. 북한은 싱가포르 회담에서 체제보장을 중심으로, 하노이 회담에서 제재 완화를 중점으로 협상에 임하였다. 두 차례의 정상회담에서 북한은 협상을 성사시키기 위해 풍계리 핵실험장을 폭파하고, 미군 유해를 55구 송환하는 등의 다양한 노력을 기울였다. 반면, 미국은 세 차례 정도 한미연합훈련을 중단하였다. 또한 하노이 회담의 결렬은 미국은 강성입장, 북한의 연성입장 선택과 관련되어 있다. 트럼프 대통령은 경제제재의 해제는 핵 무기의 폐기를 전제로 함을 강조하였다. 반면 북한은 싱가포르 회담 및 그 직후에 강조하였던 종전선언 또는 평화협정의 사안을 제기하지 않았으며, 영변 핵시설의 폐기도 가능하다는 입장을 보였다. 또한 최설희 외무부 부상은 영변 핵시설의 범위에 관한 논란이 일자 영변이 모든 시설을 의미한다는 김정은의 해석을

전달하였고, 하노이 회담 이후 북한은 그들이 요구한 것은 경제제재 전체의 해제가 아니라 민수 경제의 부분이었다고 밝혔다. 이는 북미 간의 협상에서 과거에 관찰할 수 없는 북한의 유연한 모습이었다(박휘락 2019, 116-117).

북미 협상이 성사되지 않은 것은 양국의 원셋이 교차하지 못했기 때문이라고 할 수 있다. 이는 북한과 미국이 서로 협상에서 추구하는 바나 양보할 수 있는 대안이 서로 교차하지 못했다는 것이다. 하노이 회담은 영변의 핵시설 폐기와 경제제재 해제의 교환을 요구하는 북한의 입장과 핵무기 폐기에 관한 약속과 로드맵을 제시할 것을 요구하는 미국의 입장이 달라 결렬된 것이다. 그럼에도 불구하고 북미 정상회담의 긍정적인 성과는 북미 양측이 협상에서 원하는 바를 확인할 수 있었다는 것이다. 두 차례의 회담 결과, 비록 회담은 결렬되었으나 미국은 하노이 회담을 통하여 북한이 영변 이상의 핵무기를 폐기할 의사가 없다는 것, 북한이 경제 제재를 심각하게 받아들이고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 그러므로 추후 진행될 북미 간의 협상에서 대북 제재는 북한을 더욱 강하게 압박할 수 있는 협상의 수단으로 자리 잡을 것이다.

양면게임이론을 통한 분석을 통해 향후 북미 관계와 협상은 미국의 국내 정치와 북한 내부의 상황이 맞물려 진행될 것으로 예상할 수 있다. 특히 2021년 새로운 바이든 행정부의 출범으로 북미 관계는 또 다른 국면을 맞이하게 되었다. 북미 협상이 성공적으로 마무리되기 위해서는 국제정치적 사안인 협상의 과정에서 각국의 국내 정치적 상황을 읽어내는 것이 중요하게 작용할 것이다.

참고문헌

- 김석진(2020). 대북제재가 북한의 시장과 사경제에 미치는 영향. <KDI 북한경제리뷰>, 2020년 1월호.
- 김재천(2016). 4차 북한 핵실험과 전략적 인내의 종언: 미국의 대북정책 변화 분석. <통일정책연구>, vol. 25, no. 1.
- 김재한(2018). 선출인단 이론과 북한 핵 문제. <통일전략>, 제18권 2호.
- 김진하·박형중·오경섭·한기범(2019). <북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석>. 서울: 통일연구원.
- 김한·정구연(2020). 미국 유권자의 대북 위협인식과 투표행위 분석: 2018년 중간선거 설문 데이터를 중심으로. <의정논총>, 제15권 2호.
- 민정훈(2018). 트럼프 대통령의 정치적 목적과 북한 비핵화 프로세스. <국방연구>, 제 61권 3호.
- _____(2019). 2차 북미정상회담 평가 및 전망. <세계지역연구논총>, 제37집 1호.
- 박한규(2005). <외교정책의 이해>. 서울: 경희대학교 출판국.
- 박휘락(2019a). 협상이론에 의한 미국의 싱가포르 회담 분석과 함의. <아시아연구>, 제 22권 1호.
- _____(2019b). 협상이론에 의한 미북 하노이 회담의 분석과 함의. <아태연구>, 제26 권 3호.
- 서보혁·이무철·서정건·임상순·임형섭(2018). <대북 제재 현황과 완화 전망>. 서울: 통일 연구원.
- 서정건(2018). 미국 국내 정치와 북한 비핵화 이슈: 합의(agreements)에서 이행 (commitments)으로. <국방연구>, 제61권 3호.
- 장광열(2020). 미중 관계와 북중 관계의 상관성 연구: 최근 미중 전략적 경쟁을 중심으로. <군사발전연구>, 제14권 2호.
- 오경섭·박형중·김진하·김에스라(2019). <김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학>. 서울: 통일연구원.
- 유호근(2015). 미국의 대북 정책결정의 동학: 오바마 1기 행정부를 중심으로. <평화학 연구>, 제16권 4호.
- 이상숙(2018). <북한에 대한 경제제재의 효과성 측정: 비핵화 협상과 관계를 중심으로>. 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
- 이현경(2019). 미국의 대북정책 결정요인 분석. <한국동북아논총>, 제24권 2호.
- 임수호(2018). <미국 대북제재의 체계와 해제요건>. 서울: 국가안보전략연구원.
- _____(2019). 하노이 북미정상회담 결렬과 향후 전망. <KDI북한경제리뷰>, 제21권 제 3호.
- 한인택(2019). 최근 미국여론과 공공외교적 함의. <PI 정책포럼>, 2019년 8월호.

- 한병진(2013). 북한의 권력게임과 빗장전략. <현대북한연구>, 제16권 1호.
- 한철민(2020). [북한 외교계 뒷 이야기들 ㉑] 북한의 역대 외교정책 결정과정의 특징 (下). <북한>, 2020년 6월호.
- 홍민·박영자·오경섭·홍제환(2018). 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망. <KINU Insight>, 18-01.
- 홍민·박형중·김진하·오경섭·홍제환·정은미·이영기(2019). 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망. <KINU Insight>, 19-01.
- 홍석훈·나용우(2017). 북핵 고도화와 새로운 대북정책의 모색: 공세적 핵전략으로의 진화와 우리의 대응전략. <국가안보와 전략>, 제17권 3호.
- Bolton, John R(2020). *The room where it happened: a White House memoir*. New York: Simon & Schuster.
- Fearon, James(1994). Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes. *The American Political Science Review*, vol. 80, no. 3.
- Mead, Walter Russell(2001). *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Alfred A. Knopf.
- Putnam, Robert D(1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games. *International Organization*, Vol. 42, No. 3.
- Rosenau, James N(1980). *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: Nichols Publishing Company.
- Weeks, Jessica L. P(2014). *Dictators at War and Peace*. Cornell University Press: Ithaca and London.
- <노동신문>. 2020/01/01. “조선노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 소집”
- <동아일보>. 2019/03/01. “‘하노이 회담 결렬’ 원인에 北美 상반된 주장…진실은?” <<https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20190301/94353344/11>> (검색일: 2021.4.10.).
- _____. 2019/05/21. “트럼프 “김정은, 핵시설 5곳중 1, 2곳만 폐쇄 제안” <<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20190521/95616186/1>> (검색일: 2021.5.10.).
- <연합뉴스>. 2017/08/09. “트럼프 “北, 미국 더 위협말라…‘화염과 분노’에 직면할 것”” <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170809008900071>> (검색일: 2021.05.07.).
- _____. 2017/09/20 “트럼프 “미국과 동맹방어…북한 완전파괴밖에”” <<https://www.yna.co.kr/view/MYH20170920000400038>> (검색일: 2021.05.07.).
- _____. 2018/03/09. “트럼프, 5월안에 김정은 만나기로…북미 첫 정상회담 열린

- 다” <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180309043053071>> (검색일: 2021.05.07.).
- _____. 2019/03/15. “최선희 “북한, 핵-미사일 시험 유예 이어갈지 곧 결정”” <<https://www.yna.co.kr/view/MYH2019031508900038>> (검색일: 2021.05.07.).
- _____. 2019/05/11. “트럼프 “北 단거리미사일 발사 신뢰위반으로 생각 안해”” <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190511021900009>> (검색일: 2021.05.07.).
- _____. 2019/09/10 “北최선희 “9월 하순 대화하자”…북미 실무협상 재개 제안” <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190909174552504>> (검색일: 2021.05.07.).
- <조선비즈>. 2019/02/06. “트럼프, 국정연설서 미국 우선주의 재천명… 경제 성과 강조” <https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/02/06/2019020600750.html> (검색일: 2020.12.20.).
- <BBC Korea>. 2018/11/07. “미국 중간선거 결과: 한국에도 같은 일이 일어날 수 있을까?” <<https://www.bbc.com/korean/news-46122567>> (검색일: 2021.4.7.).
- _____. 2019/04/02. “한미정상회담: ‘빅 딜과 톱다운은 옳다’...회담에서 나온 북한 관련 3가지 핵심 발언” <<https://www.bbc.com/korean/news-47904928>> (검색일: 2021.3.21.).
- <CNN Politics>. January 31, 2018. “State of the Union 2018: Read the full transcript”. <<https://edition.cnn.com/2018/01/30/politics/2018-state-of-the-union-transcript/index.html>> (Accessed December 31, 2020).
- <Quinnipiac University Poll>. June 20, 2018. “Trump Gets OK Grades For North Korea Summit, Quinnipiac University National Poll Finds: But Two-Thirds Of U.S. Voters Say No Nobel Prize” <<https://poll.qu.edu/search-releases/search-results/release-detail?ReleaseID=2551&What=&strArea=&strTime=28>> (Accessed January 30 2020).
- <University of Maryland Critical Issues Poll>. June, 2018. “U.S.-North Korea Summit” <<https://criticalissues.umd.edu/research/2018-public-opinion-polls>> (Accessed April 21, 2021).

북한의 ‘국가경제발전 5개년(2016~20) 전략’ 평가:
수립배경, 달성목표 및 실패요인 분석을 중심으로
Assessing North Korea’s ‘Five-Year Economic Strategy
(2016–2020)’:

Background, targets, and causes of its failure

Ward, Peter

제1저자 | 빈 대학교 동양학과 박사수로
pward89@hotmail.com

Han, Kibum

참여저자 | 북한연구소 석좌연구위원
nelag@naver.com

Abstract

The present article examines North Korea’s Five-year Economic Strategy (2016–2020). Utilizing a large portion of the strategy document obtained by the authors, it considers the background to the strategy’s formation, providing new data about the state of the North Korean economy in the period prior. It also examines the actual goals of the strategy, assesses the rates of growth required to realize such targets given prior performance, and the concrete measures that the planning authorities offer to realize their objectives. We offer tentative evidence that the strategy’s taut goals that demanded massive rises in output created structural contradictions because of changes to the enterprise and farming management systems that were designed to loosen state control over industry.

Key words | Economic strategy, Economic planning, Economic targets, Enterprise Management, Planning failure

I. 서론

1. 문제의 제기

1960년대 초반 이후 북한은 체계적으로 수집, 작성된 경제적 통계를 거의 공개하지 않았다. 또한 소위 ‘고난의 행군 시기’인 1990년대 이후에는 다년도 경제계획의 수립도 중단되었다. 김정은 위원장(이하 ‘김정은’)은 2011년 12월 북한의 최고 지도자가 된 이후 경제관리 개선조치에 착수했는데, 2014년 5월 31일에 소위 ‘우리식경제관리방법’을 선언하였으며 포전담당책임제와 사회주의기업책임관리제라는 제도를 실시함으로써 농장과 기업에 상당한 실질적 경영권을 부여했다(이석기 등 2018; 한기범 2019). 그런데, 개혁 조치라 할 만한 새로운 제도가 도입된 지 2년밖에 안되었을 무렵인 2016년 5월, 29년만에 다년도 경제 계획인 ‘국가경제발전 5개년 전략’(이하 ‘5년 전략’)이 선포되었다. 계획보다 시장지향적 요소가 있는 것으로 평가되는 ‘우리식경제관리방법’, 계획경제에서 중추적인 역할을 하는 중기 경제계획과 유사한 국가발전전략이 2년 간격을 두고 나타난 셈이다.

본고는 왜 김정은이 중기 경제계획과 유사한 중기 경제전략을 부활시키기로 했는지, 그리고 왜 5개년 전략이 실패로 끝났는지라는 질문에 주목하려 한다. 이를 위해, 중기 경제계획의 수립 당시에 북한에 주어진 경제 상황을 검토하고, 결정된 ‘5년 전략’의 목표치를 중점적으로 분석한다. 특히, 지난해 8월의 로동당 전원회의와 올해 1월 제8차 당대회에서 김정은이 ‘5년 전략’의 실패원인을 “주관적 욕망”에 의한 작성 때문이라고 비판한 것을 염두에 두고, 실제 ‘5년 전략’ 목표가 현실성이 결여된 것인지 살펴보고자 한다. 또한 이 현실적인 문제를 긴장된 목표치 설정과 기업체의 실제 경영권 부여 같은 상반된 모순에서 찾고자 한다. 이에 있어, ‘5년 전략’의 구체적 내용은 그동안 공개되지 않았지만 필자는 최근에 일부를 입수하여¹⁾ 이 논문을 쓰게 된 계기가 되었다.

본고의 구성은 다음과 같다. 먼저 기존 연구들의 성과를 검토하고 본 연구가 가

1) 필자는 올해 연초에 일본 내 북한 연구자를 통해 ‘5년 전략’ 문건을 입수했다. “國家經濟發展戰略” 제목의 6장 목차로 구성된 총 74쪽 짜리 문건이다. 제6장의 일부 내용이 제외된 문건 이기는 하나 북한의 산업 각 부문별 목표치는 거의 포괄하고 있는 것으로 보여진다. 문건의 표현방식, 전후 맥락 등으로 볼 때 진위여부 문제도 없다고 본다. 문건을 제공해 준 마이니치 신문 기자에게 감사드린다.

진 차별성을 밝힌다. 제2장에서는 북한 중장기 계획에 대한 일반론을 소개하면서, 북한의 중장기 경제계획 수립 과정과 중장기 계획의 수립이 중단된 배경에 대해 살펴본다. 이와 함께 '5년 전략' 문건에 게재된, 과거 북한의 주요 산업 생산실적들에 대해 면밀하게 검토한다. 제3장에서는 '5년 전략'을 중점적으로 분석한다. '5년 전략'의 작성 배경과 그 내용, 목표치 분석, 특징과 실패요인을 분석한다. 제4장은 요약 및 결론이다. 본고의 주요 논점을 요약하고, 새로 등장한 '국가 경제발전 5개년 계획'(이하 '5년 계획') 추진의 시사점과 향후 북한경제 상황을 전망하고자 한다.

2. '5년 전략'에 대한 기존 평가 및 본 연구의 차별성

2016년에 시작된 북한의 '경제발전 5년 전략'에 관한 연구는 그리 많지 않다. 김창희(2016)는 북한의 '5년 전략'에 대해, 제반 공업(전력을 중심으로), 농수산업, 그리고 대외경제를 망라한 전략으로서, 사회주의기업책임관리제와 경제개발구 같은 '개혁'정책의 추진과 더불어 정치적 '구호', 즉 대중적 동원운동을 여전히 열심히 강조한, 모순적이며 이중적인 성격의 '전략'임을 지적했다. 임을출(2019)은 북한 관영매체의 보도를 근거로 하여 '5년 전략'의 주요 특징으로 주체화(원료, 연료, 설비의 국산화; 식량의 자급자족; 국내생산에 의한 종합적 경제구조로 개선), 현대화(전략적 목표 달성), 정보화·과학화(자강력 강화; 지식경제구조 정착)을 제시했다. 김석진(2021)은 '5년 전략'의 실패 원인을 검토했는데, 김정은의 연설 등 북한 관영매체의 보도를 참조하면서 경제 제재 여파, 전력 부족 등의 요인, 그리고 시장적 성격으로 변화된 경제구조와 맞물려 '5년 전략'이 실행됨으로써 혼란이 초래된 점을 실패 요인으로 꼽고 있다(이석기 외 2018; 한기범 2019).

'5년 전략'을 직접적인 주제로 하고 있지는 않으나, 북한의 경제구조와 관련한 다음의 연구성과들은 '5년 전략' 수행 시기의 북한 경제상황을 이해하는 데 도움을 준다. 이석기 등 및 한기범은 북한의 여러 내부 문건들과 탈북민들의 진술을 바탕으로 하여 김정은 시대의 경제개혁 조치인 사회주의기업책임관리제와 포전담당책임제를 분석했는데, 북한 당국이 무역과 더불어 내수경제의 시장화를 일정 부분 법적으로 인정한 점을 중시했다(한기범 2019; 김석진 2021). 이들의 시각에서 보면, 시장화로 인해 생긴 기업과 돈주들 간의 복합적 공생관계는 곧 국가명령체계에서부터 이탈된 하위단위들의 시장지향적 행태의 확산을 유발시켰다. 이러한

상황 속에서 기존 국가 주도 지령형 계획을 작성·하달할 경우에는 경제 관리에 혼란이 초래될 가능성이 크다고 할 수 있다.

본고는 바로 이 점에서 기존 연구 성과의 첫번째 한계를 지적하고자 한다. ‘5년 전략’은 변화된 경제시스템 하에서 작성·하달되었기 때문에 이 때의 경제전략은 그 이전에 실행되었던 지령형 다년도 경제계획과 상이했을 가능성이 있으며, 기존 연구에서 내린 결론처럼 서로 상반된 경제구조적 혼란과 시장억제적 특징이 있었을 수도 있다(한기범 2019; 김석진 2021). 이 점에서, 기존 연구는 ‘5년 전략’에 내재된 계획기제의 신축성 혹은 경직성, 시장 친화적 성격 혹은 시장 억제적 특징 여부에 대해서 검토하고자 한다.

기존 연구와 본고의 두번째 차별성은 ‘5년 전략’ 목표치와 일부 달성 방안에 대한 구체적인 내용 입수 여부이다. 통상 북한 경제연구는 한국은행과 기타 한국 관계기관의 추정치를 바탕으로 하여, 북한의 경제 실적 및 정책에 대한 평가가 이루어진다. 이는 북한 당국이 1960년 중순 이후 북한경제에 대한 양적 통계를 매우 파편적으로 공개했기 때문이다(통일원 1996). 북한당국이 단편적으로 밝힌 수치를 갖고 북한 경제 총생산, 성장률, 그리고 부문별 생산량을 추정한 연구가 있다.²⁾ 물론 본고 역시 북한 경제에 대한 연구가 가진 기본적인 제약에서 벗어났다고 하기는 어렵다. 그럼에도 본고는 북한이 내부적으로 작성한 ‘5년 전략’ (이하 북한 당국의 표기대로 내부문건은 『5년 전략』으로 약칭) 관련 통계치들을 분석, 소개함으로써 북한의 경제계획 붕괴와 새로운 경제계획 수립 배경, 내용, 실패 원인을 보다 실제적으로 규명할 수 있다고 본다.

따라서 본고의 기여점은 먼저, 입수한 『5년 전략』에 수록된 북한 경제 실태에 대한 통계자료 분석을 통해서, 북한의 경제사와 ‘5년 전략’의 전후 시기를 재조명한다는 점이다. 첫째, 2010년대 중반에 작성된 전략 문건에 게재된 주요 생산 품목별 최고 생산량과 소련 붕괴 전인 1980년-1990년 시기의 새로운 생산량 통계치를 분석하여 계획경제가 파탄되기 전의 성과를 검토한다. 그리고 ‘5년 전략’ 작성 과정에서 북한의 경제정책 실무자들이 북한 경제 상황을 어떻게 파악했는지, 그리고 그들이 발전전략에 게재된 목표치를 어떻게 설정했는지 검토한다. 이는, 『5년 전략』에 게재된 통계를 분석하는 것을 통해 가능하다. 또한 북한의 실무자들이 목표치를 달성하기 위한 구체적인 달성 방안을 어떻게 제시했는지에 대해서도

2) 북한당국이 공개한 통계를 바탕으로 북한 경제성장을 추정한 연구로 김석진(2002), Kim 외 (2007), 조태형·김민정(2020)을 참조.

살펴본다.

본고가 가진 또 하나의 의의는, 새로운 입수 자료를 이용해 북한의 경제계획, 나아가 계획 경제의 성격 변화여부에 대해서 구체적으로 분석한다는 점에 의미가 있다. 『5개년경제전략』에 게재된 생산목표치와 김정은 시대에 들어서 채택된 '우 리식경제관리방법'의 관계를 검토함으로써, 북한이 계획경제 자체에 다소나마 융 통성을 부여했는지 여부에 대해서 부분적으로나마 규명할 수 있다고 본다. 다만, 본고 역시 북한 공식 내부문건의 분석이기에 한계점을 가지고 있음을 미리 밝혀두 고자 한다. 북한 경제가 2권역 혹은 3권역으로 분리되어 있는 것을 감안하면, 특 수경제인 궁정 경제와 군수경제는 내각이 작성한 '5년 전략'에 포함되지 않아 (Mikheev 1993; 김광진 2008; 정광민 2010), 북한 경제의 전모를 파악하는 데는 여전히 많은 한계가 있다.

II. 북한경제제도의 변화와 '5개년 전략'

1. 북한 경제계획에 대한 일반론

북한 경제는 원론적으로 계획경제이다. 김일성 시기인 1958년까지 산업의 국유 화와 농업의 협동화를 통해서 북한 경제의 사적 영역은 극단적으로 축소되었다 (임수호 2008, 35-36). 북한의 연간 경제계획은 예비숫자 작성단계, 통제숫자 작 성단계, 계획숫자 작성단계 및 하달을 거쳐 시행된다. 먼저 공장, 기업소들이 다음 연도의 계획을 작성하여 소위 '예비숫자'를 계획당국에 보고한다. 이를 바탕으로 국가계획위원회는 당의 경제노선을 참조하여 통제숫자를 구성하고 당과 내각의 비 준을 받는다. 이후 국가경제계획위원회는 통제숫자를 더 세부화하고 내각의 위원 회 및 성들, 기업소 등에 하달한다. 이 기관들은 받은 통제숫자들을 가지고 계획 안을 구성한 후 다시 국가계획위원회에 올린다. 이 계획안들을 종합하면서 최종 계획인 계획숫자들을 만들어 내각에서 비준을 받고 다시 아래 단위들에 하달한다 (박형중 2002, 160). 이 과정을 계획의 일원화·세부화라고 부른다. 김일성 지배하 에서 1958년 이후 북한의 경제계획 지표들은 세부화의 정도가 점차 심화되었고, 강제성 영역이 확장되어 나갔다(양문수 2001, 88-97).

계획화와 계획 수행과정에서는 다년도 계획이 아니라 연간 계획과 지표별 계획

(현물계획)이 효력을 가진다. 그러나 실제로 여러 사회주의 국가들의 사례에서 볼 수 있는 것처럼, 수시로 수정되는 운영계획보다 명령과 위계 계층 간의 ‘흥정’이 더 중요한 요소라고 할 수 있다.³⁾ 예를 들어, 기업소는 자재 부족이 일상화되어 내각의 성과 생산 목표치 조정이나 품목 계획의 수정에 대한 흥정을 빈번하게 하게 된다. 그 결과 경제계획은 운영계획보다는 ‘자재인수 명령과 출시된 상품에 대한 승인 과정’에 의해 움직이는 제도에 가깝다고 할 수 있다. 즉 단순한 운영 계획이 아니라, 계획기관과 기업소 사이에서 “흥정과 승인 과정”에 따라 움직이는 제도로 보는 것이, 계획경제의 실상을 보다 정확하게 묘사하는 것이라고 할 수 있다. 특히 북한의 경우, 속도전과 같은 대중동원운동이 빈번하여 기존 계획에서 이탈해서 중앙으로부터 사전에 계획되지 않았던 품목 생산에 치중해서 경제계획의 일관성 유지를 극히 어렵게 만든다.

1960년대 후반부터, 과다한 국방 지출과 중앙집권적 경제관리제도의 모순이 누적되면서, 북한 경제는 만성적이고 장기적인 침체에 접어들었다(양문수 2001). 게다가 1960년대 후반부터 구소련으로부터 받을 수 있는 원조액(차관)이 감소함에 따라, 북한은 1970년대 초 서방권으로부터 차관과 투자를 유지했으나, 그 결과는 외채 상황 불이행으로 이어졌다(양문수 2012a). 그리고 1970년대 초부터 생산성이 높은 단위 및 가치가 높은 자원들이 긍정경제 및 군수경제로 집중되기 시작한 점도, 북한의 일반 민수경제가 장기침체 국면에 접어들고 중장기 계획수립을 어렵게 만든 요인이 되었다(김광진 2008). 한편, 김정일 후계체제의 정착과정에서 속도전 등의 군중동원 요소가 생산체계에서 더욱 중시된 점 역시 중장기 경제계획 수립이 중단되는 원인이 되었다고 할 수 있다(이종석 1995). 내각 경제의 침체로 1980년대 중순부터 연합기업소 전면 실시, 8월3일 인민소비품생산운동 등 부분적 개혁 조치가 실행되었지만 계획경제의 기본적인 특징인 국유 및 국영은 수정되지 않았다(박형중 2002, 16-20). 이후 제3차 경제계획이 수립되어 1987년부터 추진되었으나 결국은 실패로 귀결됐다.

2. ‘5년 전략’ 주요 통계분석과 김정일 시대 경제제도 변화

입수된 『5년 전략』에 따르면, 여러 경제지표들이 1980년대 무렵에 최고 생산목

3) 이런 특징과 관련하여, 일반적으로 Kornai(1992), Ellman(2014)을 참조. 또한 북한의 경우, 양문수(2001) 및 이석기(2003)을 참조.

표에 도달한 것으로 나타났다. 아래 <표 1>은 북한 산업의 품목별 최고 생산실적이다. 아마도 '5년 전략'을 수립한 북한 경제정책 실무자들이 기존의 최고 생산 실적을 검토한 것으로 추정된다. <표1>를 보면 북한의 중요 공업과 농업 지표들은 이미 1980년대에 둔화되기 시작했거나, 부진 국면에 들어갔다. 농업 분야의 주된 지표인 곡물 생산은 1979년에 최고치에 도달한 것으로 표기되어 있는데, 이는 기존 북한의 대외용 통계와 상충된다. 즉, 『5년 전략』에 따르면, 1979년에 알곡 650만톤 생산을 달성했으나 알곡 650만톤 생산은 제1차 7개년 계획(1961-1967)의 최종 연도인 1967년 660만톤 실적 달성과 거의 동일한 수준이다(통일원 1996, 41). 만약 '5년 전략'에서 적힌 수치가 사실이라면 북한당국의 목표는 1967년보다 뒤늦게 달성된 셈이다.

<표 1> 북한 산업의 품목별 최고 생산실적

생산지표(단위)	최고 연도	최고 생산량 (북한 전략 문건에서 기재 수준)	1980년대 평균 실적 (북한 전략 문건에서 기재 수준)
전력(kW)	1988	3,700,000	3,340,000
석탄(톤)	1988	45,740,000	39,410,000
강철(톤)	1982	2,990,000	2,650,000
표준화확비료(톤)	1979	2,910,000	
시멘트(톤)	1980	6,310,000	5,380,000
일반천(미터)	1979	402,340,000	
알곡(톤)	1979	6,576,000	

*출처: 『5개년국가경제발전전략』

김일성 시대의 대외통계에 따르면 1979년의 알곡생산량은 9,000,000 톤이었고 북한은 대외용 통계에서 알곡생산량이 1987에 10,059,000 톤인 최고치에 도달했다고 했기 때문에 <표 1>에 기재된 1979년 곡물생산량이 사실에 근거한 것이라면 김일성 시대의 대외적으로 공개된 알곡생산량 통계치가 허위였음을 의미한다(Lee 2006, 141). 즉, 『5년 전략』에 기재된 알곡생산통계는 1979년 이후 북한당국이 자랑했던 '알곡생산의 급격한 성장' 주장이 역시 허위에 불과했다(통일원 1996:

Lee 2006).

한편 <표 1>에서처럼 전력과 석탄 지표가 최고치를 기록한 1988년은, 제3차 7개년 계획기간 중으로 동구권 사회주의의 붕괴 직전 시점이었다. 그러나 그 동안 북한당국이 대외적으로 자랑해왔던 6개년경제계획(1971~'76년) 실적인 석탄 5,000만톤과 강철 400만톤에 비교했을 때, 이번 『5년 전략』에서 나온 석탄과 강철의 최고생산량 수치가 낮을 뿐만 아니라, 그 최고 생산 목표치에 도달한 연도도 훨씬 늦은 시점이다(통일원 1996, 48-9). 이처럼 대내용 통계치와 대외 통계치가 상충되는데, 이 문제와 관련해서는 여러 설명이 가능하다. 대외 통계치에 내각 경제뿐만 아니라 군사경제까지 포함되었을 가능성도 있지만, 북한 당국이 군사비밀을 공개용 통계치에 집어넣지는 않았을 것으로 보인다. 또는 당시의 원자료를 재해석했을 가능성도 있으나, 수량의 상당한 차이를 보면 대외용 허위 통계와 대내용 진정 통계가 있을 공산이 큰 것으로 보인다. 즉, 내부문건인 『5년 전략』에서 나온 통계치의 신빙성이 더 높은 것으로 볼 수 있다.

북한이 마지막으로 수립한 중장기 경제계획은 1987년에 수립된 제3차 7개년 계획이었으나 계획은 실패로 끝났다. 제3차 7개년 계획의 수립 직후인 1989년을 즈음하여 동독과 사회주의 진영이 붕괴하게 되었고, 북한의 주요 원조국인 소련마저 1991년에 붕괴됨으로써, 북한은 주요 수출시장이자 수입-원조 원천을 상실했기 때문이다. 이후 북한은 매년 경제계획을 통해서 기업소 및 협동농장을 관리하는 시스템을 포기하지는 않았지만, 다년도 계획 발표는 관영매체에서 사라졌다. 또한 1990년대 초반부터 극심한 물자 부족으로 인하여, 국영기업과 농장들 간의 현물 유통을 현물계획의 지표와 행정명령으로 실현하고자 하는 체계에서 액상계획, 즉 국정가격으로 계산된 이윤 납부로 달성하는 제도로 변모되었다(이석기 2003; 김정일 2015, 347).

이러한 대외관계의 변화와 경제 위기 속에서 김일성이 1994년에 사망했으며, 소위 ‘고난의 행군’, 즉 극심한 식량난으로 인한 대기근이 벌어져 1994년-1998년 사이에 최소 수십만명이 사망한 것으로 추정된다 (Noland 2016, 234-245). 고난의 행군 직후인 1998년부터 2000년까지 김정일은 계획제도의 복원과 부실 기업 정리 등 경제재건 조치를 취했으나 별 성과를 거두지 못했다. 결국 구소련 붕괴 8년만인 2000년, 김정일은 내각에 ‘경제개선조치를 강구하라’는 방침과 공업 부문에서 공인된 국영기업간의 시장을 도입하라는 지시를 하달하였다(한기범 2019, 105-110). 그 결과 2002년 7.1 경제관리개선조치가 도입되었고, 더 나아가 2003

년 지역시장 허용 조치가 도입되었다. 이들 조치들을 통해 북한 경제시스템에는 가격 현실화, 농민시장보다 광범위하게 생산물을 거래하는 지역시장(종합시장)의 허용, 무역 분권화 등의 개혁적인 조치가 도입되었다(양문수 2005; 양문수 2008).

특히 2002년 7.1조치 이후 액상계획의 시행과 상업의 시장화를 통해 북한경제는 계획경제 일변도라기보다는 시장적 요소가 크게 가미되었다(양문수 2006). 계획으로 운영되는 기업, 시장과 계획의 공존 속에서 운영되는 기업, 그리고 시장활동을 통해 운영되는 기업으로 북한의 공업경제가 분절화되었고(양문수·윤인주 2016; 이석기 외 2018, 129-155), 농업 부문에서도 부업생산에서 액상계획이 적용되었다. 다만 군대 등 곡물배급대상의 잔존으로 농업부문의 주요 지표인 알곡생산과 관련한 계획 수행에서는 현물지표가 자리를 잡고 있었다(김소영 2017).

2005년 이후 김정일은 내각의 경제개혁 조치에 부정적 인식을 갖고 있는 당 간부들로부터 시장화로 인한 부작용과 사회적 문제에 대한 보고를 수시로 받게 되었다. 그 결과 김정일은 이때를 기점으로 반시장 정책으로 전환하기 시작했으며(한기범 2009, 200-212; 양문수 2012b), 급기야 2009년 말에는 몰수형 화폐개혁까지 강행하기에 이르렀다(한기범 2019, 214-219). 이로 인해 북한의 시장 경제는 한동안 극심한 혼란에 빠졌으며 동시에 화폐가치도 급격히 떨어지면서 금융경제에서의 달러화(dollarization) 현상이 촉진되었다(이영훈 2015). 이에 관해, 북한 계획당국도 『5년 전략』에서 “국가예산집행에서 최근 10년간 수입에 비하여 지출이 평균 185.7%로 초과되어 통화안정을 보장하지 못하고 있다”고 진단했다(국가경제발전전략중앙상무 2015).

2009년의 몰수형 화폐개혁으로 북한의 금융경제 뿐만 아니라 실물경제도 큰 타격을 입었던 것으로 추정되나(한국은행 2011), 북한 계획당국은 “최근년간 경제강국건설을 위한 투쟁이 힘있게 벌어져 사회총생산액이 2002-2014년기간에 연평균 105.7%로 장성하였다”고 주장하였다(국가경제발전전략중앙상무 2015). 물론 북한 계획당국의 주장은 2009-2010년이 아니라 훨씬 넓은 기간을 대상으로 하기 때문에, 사실일 수도 있다. 그러나 아래 <표 2> “북한 경제 최근 생산실적(2003-2013)”에 제시된 수치가 보여주는 바와 같이, 2003년~2013년 사이 북한 기간산업의 주요 지표들은 1980년대 수준보다 매우 저조한 수준에 머물렀다. 특히 강철의 생산량은 1980년대에 비하면 5%의 수준에 그쳤으며, 중요한 수출원천으로 자리를 잡은 석탄 생산량도 1980년대 생산량의 35% 수준에 불과했다. 이는 2000년대에 들어서도 북한이 여전히 구소련 붕괴 이전인 1980년대 후반의 경제

규모를 회복하지 못했다는 것을 의미한다.

〈표 2〉 북한 경제 최근 생산실적(2003~2013)

생산지표(단위)	평균 생산량 (2003~2013년 수준)	1980~1990년 평균 생산량 대비 비율(%)
전력(kW)	2,440,000	73%
석탄(톤)	13,870,000	35.1%
강철(톤)	140,000	5.3%
시멘트(톤)	2,450,000	45.5%

*출처: 『5개년국가경제발전전략』 및 필자 정리

이러한 상황에서 2011년 말 김정일이 사망하고, 후계자 김정은은 최고 권력을 승계하였으며, 집권한 지 4년 만에 ‘5년 전략’을 수립하게 되었다. 다음 장에서 김정은이 권력 승계 이후 경제와 관련해 취한 조치들을 살펴보고, ‘5년 전략’의 수립 배경, 작성과정 그리고 ‘5년 전략’이 실패로 끝난 원인에 대해서 살펴보기로 한다.

Ⅲ. ‘5개년 전략’의 내용 및 평가

1. ‘5년 전략’ 수립 배경: 경제관리제도 정비

2011년 12월 28일, 김정은은 김정일 장례식을 치른 당일 소위 ‘12.28 담화’를 했다. 담화의 주요 내용은 경제일꾼들에게 경제관리개선방법론을 연구하라고 지시하는 내용이었는데, 김정은은 “경제관리방법 문제에 대해 어떤 의견이 나오든 색안경을 끼고 보면서 그것을 문제시하고 자본주의적 경제관리방법을 끌어들이다고 걸각질을 하고 있습니다.”라고 했다. 사실상 급진적인 개혁 토론장을 마련한 셈이다(김정은 2011). 이로 인해 북한 권력층 내에서 개혁 의제가 다시 설정되고, 다소 개방적인 정책 토론이 제기되었다. 그러다가 논란이 분분해지고 개혁의제의 정치적 성격을 뒤늦게 깨달은 김정은은 2012년 9월 29일에 거꾸로 “일부 사람들 속에서 당의 경제정책 자체를 시비하는 현상”을 제기하면서 급진적인 개혁 논의를 중단시켰다.

이후 개혁 논의의 확산은 차단되었으나 이미 착수된 개혁조치는 진행되었다. 내각과 당 사이에 경제관리방법에 대한 논의가 진행되었으며, 여러 개혁안이 시범사업으로 채택되었고, 마침내 2014년 5월 31일 김정은의 '5.31담화'를 통해 '우리식 경제관리방법'이 확립되었다. 5.31 담화에 따라 공업 부문에서 국영기업체에 실제적 경영권이 부여되었고, 생산조직권, 임금제정권, 제품 개발권, 제품 판매권, 무역 및 합작권 등 여러 차원에 걸쳐서 기업체의 자율성이 확대되었다(김정은 2014). 또한 기업소에 가격제정권과 새로운 제품 개발권을 보장함으로써 기업소의 권한을 양적·질적으로 확장시켰다. 농업 부문에서도 '분조관리제 속의 포전담당책임제'라는 새로운 제도가 도입됨으로써 협동농장들의 부업활동을 자극하였다. 다만 주요 생산물인 알곡에 대해서는 그대로 의무수매계획을 유지했다. 그러나 알곡 의무수매계획 이외의 기타 작물과 축산물에 대해서는 농장 단위에서 자율적으로 계획을 세울 수 있게 재량권을 부여하였다.

'우리식 경제관리방법'의 도입은 특히 기업소와 농장의 일부 생산에 대해서 융통성을 부여했으며 북한의 계획시스템도 크게 변화시켰다. 이같은 제도적 변화는 2014~15년에 제정·개정된 북한 법률을 통해서도 확인되었다(양문수 2017a). 기업체와 농장에 있어 계획제도를 이원화시켰으며, 중앙과 지방계획, 기업소와 농장계획으로 분절되어 국가 차원에서 하달된 계획과 생산단위에서 자체로 계획하는 생산으로 나뉘게 되었다. 더욱이, 중앙에서 생산지령이 하달되었음에도 불구하고 중앙의 생산명령에 자재 공급이 뒷받침되지 않는 경우에는 중앙지표가 아닌, 자체로 계획하는 기업소 지표로 바뀌게 되었다. 한편 생산활동의 기본적인 조건인 가격체계도 개선되었다. 구체적으로는, 중앙계획에서 적용되는 국정가격은 시장가격과 유사한 수준으로 현실화되었고, 기업소·농장계획에서도 기준가격(합의가격)을 광범위하게 활용할 수 있게 함으로써 일선 생산현장에 상당한 자율성을 부여했다.

이와 함께 시장과 국가 경제 간의 괴리를 야기하는 기제였던 시장환율과 국정환율 간의 간극을 좁히는 정책도 채택되었다. 북한은 환율을 국정환율, 결제환율, 그리고 협동환율의 3축으로 구분하면서, 장마당의 환율에 연동된 협동환율을 신설했다. 이로써 기업체 및 농장들의 시장활동을 장부상 어느정도 합리적으로 정리할 수 있게 하였다(강경화 2019).⁴⁾ 다만, 가격에 있어서 국정가격을 기준가격으로 한

4) 사실, 이 제도는 2003년부터 있었던 것으로 보인다(한국경제 2003/06/26). 다만, 국내 국영기업체와 농장까지 외화계좌와 이 환율로 거래할 수 있게 된 것은 2010년대에 들어 시작된 것으로 보인다(강경화 2019).

다는 점은 기업체와 농장에 불리할 여지가 크다. 왜냐하면 국정가격의 경직성 때문에 가격은 시장의 반응에 따라 움직이지 않기 때문이다.

이러한 제도 정비 하에서 5개년 경제발전 전략은 어떤 의미를 갖고 있을까? 다음 절에서 '5년 전략'에 제시된 목표치를 분석하고, 북한 계획당국이 그 달성을 위해 제시한 방법들을 살펴본다.

2. 『5년 전략』 내용 분석

본 절에서는 북한 계획당국이 왜 다년도 “계획”이 아닌 다년도 “전략”을 제시하게 되었는지 먼저 살펴본 다음, ‘우리식경제관리방법’이 『5년 전략』에서 어떻게 다루어지고 있는지 검토하고, 목표치 설정에 대해서 분석한다. 그리고 목표치의 실현 방안이 제시된 경우에 그 방안의 실행 가능성도 분석하여, 종합적으로 전략의 실현가능성 혹은 전략이 실패로 끝나게 된 내부 원인을 찾아본다. 목표치 분석에 있어서는, 현존 생산능력과 관계 및 전략기간동안의 필요한 성장률을 집중적으로 살펴보는 가운데, 그 달성 방안에 대해서도 분석함으로써 전략의 현실성과 목적을 유추하고자 한다.

김정은은 2016년까지 경제제도 정비를 통해 새로운 계획기반을 마련한데 이어 2016년5월 제7차 당대회에서 ‘5년 전략’을 채택했다. 즉, 사회주의기업책임관리제 등의 경제관리개선 조치들은, 현실 여건에 맞는 경제계획을 수립하기 위한 사전 조치의 성격도 있었던 것으로 평가된다. 그런데 왜 2016년에 ‘계획’이 아닌 ‘전략’을 발표했는지 먼저 살펴보자. 기존 연구에서는 기업소 및 농장 단위에서 ‘전략’이란 자체로 정하고 수정 가능한 일종의 지침이기 때문에 국가 차원에서도 ‘전략’이 같은 기능을 수행하는 것으로 해석하고 있다(양문수 2017b, 17). 그러나 김정은 시대에 발행된 『경제연구』를 보면 발전전략은 다년도의 전망으로 기능하며, 세부적 계획의 근간이 된다(서성철 2013; 서성철 2015; 최성봉 2016). 또한 “나라의 모든 경제부문, 단위들은 이 경제발전의 총적인 전략에 기초하여 경제활동을 벌려 나가게 된다”고 하여(최성봉 2016), 사실상 전략목표는 기업소의 전략과 기업소 지표의 일부 또는 전부의 근간이 된다고 할 수 있다. 다만, 실제 경영권을 가진 기업소들의 목표치는 지표(품목) 세부화 및 달성 방안 등 여러 차원에서 신축성을 가진다고 할 수 있다. 아래에서 더 구체적으로 보겠지만 실제 경영권에 있어 기업들에게 부여된 신축성과 함께 생산량을 정하는 것은 계획당국의 재량권으로 남아

있기 때문에 전략 수행에 있어 모순을 유발시켰을 것으로 보인다.

『5년 전략』에서는 사회주의책임관리제 및 분조관리제안의 포전담당책임제가 '5년 전략'에서 중요한 요소로 등장하고 있다. '5년 전략'에서 직접 이들 제도에 대해서 다루고 있는데, 구체적으로는 『5년 전략』의 「제6장 국가경제발전전략실현을 위한 대책」의 「제3절 우리 식 경제관리방법의 전면적 확립」에서 서술하고 있다. 그 항목에서 가격제도와 관련하여, “가변적인 기준가격제도를 확립하는데 맞게 기준적인 가격을 정하고 가격제정과 적용에 대한 감독통제를 강화한다. (중략) 국가 가격사업을 가격제정 위주 방식으로부터 가격관리 방식으로 전환한다”고 하여 가격제도에 신축성을 부여했다(국가경제발전전략중앙상무 2015).

또한 국가의무계획(중앙계획 및 지방계획)과 기업체계획이라는 이원화된 계획제도를 확인하고 있으며,⁵⁾ 계획수행에서 국가와 기업체의 책임분담에 대해서는 “기업체들에 전력과 원료, 자재보장가능성을 고려하지 않고 생산계획을 시달하거나 제때에 계획화하지 못하여 국가의무계획을 미달하였을 경우에 그에 대한 책임은 국가계획기관이 지며 생산능력을 발휘할 수 있도록 인민경제계획을 세우고 집행하지 못한 책임은 기업체가 지는 엄격한 제도를 세운다”고 서술하여 국가와 기업체의 책임 분담이 재구성되었다는 점도 확인해주고 있다(국가경제발전전략중앙상무 2015). 다만, 『5년 전략』에 자재공급과 관련해서는 어떤 방법이 활용될 것인지에 대해 언급이 없어 국가가 조달할 자재공급 범위와 기업체가 자체로 조달하는 범위의 설정이 애매모호해진 측면이 있다. 김석진(2021)이 분석했듯이 기업과 국가, 그리고 시장 간의 애매모호한 관계 설정으로 인해 목표치 달성은 어려웠을 것으로 해석된다. 국가는 기업체들에 경영권 부여와 함께 생산량에 대한 의무를 부여하는 것은 상당히 모순적인 일련의 조치로 분석된다. 다시 말해, 과감한 목표치를 세웠던 상황에서 '긴장된 계획'의 속성과 함께 신축성을 강조하는 새로운 경제관리제도의 설립은 모순적인 것으로 보인다.

농업부문과 관련해서는 농장책임관리제도를 실시함으로써 협동농장들에 여러 권한을 준다고 서술되어 있다. 농장책임관리제에 대한 '5년 전략'의 기술을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 최말단위에 있어 “농장원들에게 개별적으로 또는 작업조를 무어 포전을 고정 담당시키고 생산과제를 준 다음 파종으로부터 수확에

5) “기업체들이 인민경제계획을 지표분담에 따라 중앙계획, 지방계획, 기업체계획으로 구분하여 세우고 중앙계획, 지방계획은 국가의무계획으로 집행하며 기업체계획은 자체로 세우고 등록한 데 따라 집행하도록 한다”고 한다(국가경제발전전략중앙상무 2015).

이르기까지 농사의 전과정을 책임지도록 한다”고 함으로써 개별 농민들에게 경작 상 큰 자율성을 부여했다(국가경제발전전략중앙상무 2015). 이어 “농장들에 계획 권과 생산조직권을 주어 농업 생산을 자체의 실정에 맞게 합리적으로 조절하게 하며 작물배치와 영농공정 조직을 비롯한 농사작전과 지휘를 책임지고 하도록 한다”거나, “농장들이 생산과 경영활동에 필요한 물자를 자체로 구입할 수 있게 국가에 바칠 몫을 보장하고 남은 농업생산물은 기관, 기업소와 교류하거나 판매하도록 한다”고 서술하고 있다(국가경제발전전략중앙상무 2015). 그런데 『5년 전략』 문건에서 이러한 제도적 변화와 ‘5년 전략’ 목표가 어떻게 맞물리는 지는 설명이 없는데, ‘사회주의기업책임관리제’ 시행의 취지대로 농업 부문에서도 농장에 최대한 경영 자율권을 부여하는 대신 생산 활성화를 도모함으로써 국가, 협동농장, 농민 등 경제 3주체의 조화로운 이익을 추구하겠다는 것으로 평가된다.

목표치와 관련하여 ‘5년 전략’의 주요 내용을 살펴보면 외부 요인뿐만 아니라 발전전략의 성격 자체에서도 실패원인을 도출할 수 있다. 우선, ‘5년 전략’은 거시적 차원에서 ‘전략’ 기간 동안 “국내 총생산액을 연평균 8% 증가시켜 2020년에는 2014년에 비하여 1.6배로 장성시킨다”는 목표를 제시했다(국가경제발전전략중앙상무 2015). 이것은 북한 당국이 2002-14년 연평균 사회총생산액 증가율로 발표한 5.7%보다 훨씬 높은 수치이다.

『5년 전략』에서 제시된 각 산업별 주요 품목의 생산 목표치를 정리하면 “<표 3> 5개년국가경제발전전략의 주요 목표치와 성장률”과 같다. <표 3>에서 볼 수 있듯이 총생산 목표치 자체도 매우 높은 수준이지만, 『5년 전략』에서 제시된 주요 목표치의 ‘전략 기간의 연평균 성장률’(필자 도출)은 총생산 목표보다 더 높게 설정되어 있다. 이는 북한 공업의 현실을 감안하면, 사실상 비현실적인 수치라고 해도 과언이 아니다.

〈표 3〉 5개년국가경제발전전략의 주요 목표치와 성장률

생산지표(단위)	목표치	최근 현존 생산능력 (2014년 기준)	최근 생산량 (2014년 기준)	전략기간 동안의 연간 목표 성장률(% (최근 생산량 기준)
전력(kW)	5,000,000	5,180,000	2,279,200	21.70

생산지표(단위)	목표치	최근 현존 생산능력 (2014년 기준)	최근 생산량 (2014년 기준)	전략기간 동안의 연간 목표 성장률(% (최근 생산량 기준)
석탄(톤)	38,000,000	17,930,000	16,495,600	23.20
강철(톤)	1,200,000	1,170,000	117,000	78.96
질소비료(톤)	1,200,000			
시멘트(톤)	5,000,000	2,660,000	2,450,000 (2003-2013년 평균)	19.52
일반천(미터)	180,000,000		72,421,200	25.56
알곡(톤)	8,000,000		6,140,000	6.84
철도화물수송량 (톤)	55,000,000			
고기(톤)	250,000		203,770	5.24
수산물(톤)	1,500,000		688,450	21.49

*출처: 『5개년국가경제발전전략』 및 필자 정리

개별 항목별로 구체적으로 살펴보기로 한다. 여기서는 특히 필자가 도출한 '전략기간동안의 연간 성장률'에 주목하고자 한다. 북한 당국이 중시하는 강철의 경우, 생산 목표치는 2014년 기준 현존생산능력과 거의 비슷하게 설정되어 있다. 이것은 현존생산능력의 사정 문제가 매우 심해 '5년 전략' 기간 동안의 목표치를 달성하기 위한 연간 성장률을 거의 80%로 설정했던 것으로 보인다. 전력 생산 목표치 역시, 강철과 유사하게 현존생산 능력보다 낮게 설정되어 있다. 북한당국은 전력 생산단위들이 용이하게 유희 현존생산능력을 이용할 수 있을 것으로 판단한 것으로 분석된다.

북한의 수출에서 핵심을 차지하는 석탄의 경우, '5년 전략' 기간 동안 2배로 생산량을 높일 것을 제시하고 있다. 5년간 2배의 증산을 위해서는 연간 20%의 성장

을 이루어야 한다. 이것은 2014년의 생산능력보다 2배나 많이 생산해야 한다는 것인데, 역시 비현실적인 목표인 것으로 보인다.

다만, 『5년 전략』에 따르면 1980년대 북한의 평균 석탄 생산량은 3,900만 톤이며, 석탄 생산량이 최고치를 기록한 1988년에 연간 4,500만톤을 생산했다고 한다. 이 점을 감안하면 『5년 전략』이 제시한 ‘석탄 2배’ 증산은 완전히 현실성이 없는 주장이 아닐 수도 있다. 특히 북한 계획당국이 ‘당국의 통제로부터 벗어난 석탄 생산 단위가 많다’는 점에 주목했다는 사실에 유의할 필요가 있다. 북한 당국은 다음과 같이 실제 석탄 생산량을 중앙통계국에서 집계한 수치보다 높다고 판단한 것이다.

“그러나 적지 않은 단위들이 국가통계기관 밖에서 광물 생산을 진행하는 것으로 하여 지하자원을 전망성 있게, 효과적으로 개발 리용하기 위한 사업에 지장을 주고있다. (중략) 국가자원개발성에서 장악하고있는 전국적인 석탄생산단위는 3 500여개, 금속, 비금속광물의 개발 및 생산단위는 3,170 여개이지만, 중앙통계국에서는 석탄 생산단위 400여개(11%), 금속, 비금속 광물의 개발 및 생산단위 700여개(22%)정도 밖에 장악하지 못하고있다.”
(국가경제발전전략중앙상무 2015).

이는 북한 계획 당국은 수많은 단위를 통제하지 못한다는 것을 확증하고 있는 것으로 해석된다. 생산단위를 제대로 장악하는 것이 전략의 달성에 있어 도움될지도 모르겠으나 자세히 장악과정을 어떻게 하고자 했는지에 대한 설명의 부재로 인해 실제 도움이 될지 알 수가 없다.

시멘트의 목표치 역시 비슷한 취지에서 정해진 것으로 측정된다. 즉, 북한 당국이 2014년의 생산능력보다 거의 2배의 목표치, 연평균 성장률 19.5%정도를 요구한 것은, 1980-90년의 평균 생산 능력을 신속하게 회복할 수 있다는 자신이 있었기 때문이거나, 아니면 현존생산능력을 대폭 늘려, 목표치를 달성할 수 있다는 판단이 선 것으로 추정된다.⁶⁾

연간 20% 이상의 폭발적인 증산을 내건 공업 지표와 달리, 농업 지표의 목표치는 완전히 다르게 설정되었다. 농업 지표인 알곡과 고기 생산의 목표치를 보면 사

6) 『5년 전략』에 따르면 “2014년 12월31일 현재 사회주의재산총실사와 생산능력평가결과에 의하면 인민경제중요부문의 생산능력은 설계능력에 비하여 현존능력이 전력70%(518만kW), 석탄 58%(1 793만t), 강철31%(117만t), 세멘트47%(266만t)로 낮아졌다”고 한다.

회총생산액 성장 목표치보다 낮게 설정되었다. 이는 북한 계획당국이 스스로 농업 부문의 생산 잠재력을 비교적으로 낮게 평가했다고 분석할 수 있다. 『5년 전략』에 따르면, 알곡 생산은 1979년에 최고치에 도달하였고 “인구1인당 알곡생산량은 1979년 404kg에서 2014년에는 301kg수준으로 낮아졌다”고 한다(국가경제발전전략중앙상무 2015). 북한 당국은 그 주요 원인을 부침땅의 감소에서 찾고 있다.⁷⁾

종합하면, 북한 계획당국은 ‘5년 전략’ 기간에 여러 생산 부문에서 매우 과감한 목표를 세웠다. 공업 뿐만이 아니라, 현재 매우 심한 고갈 문제가 제기되고 있는 수산 부문의 증산 목표치와 ‘전략’기간의 연간 성장률 목표치는 특히 눈에 띈다(Park 외 2020). ‘5년 전략’ 기간 시작시점부터 종료시점까지 어획량과 양어생산량을 합쳐 무려 매년 21.5% 정도의 성장을 목표로 제시하고 있다.

북한 계획당국은 여러 부문에서 이렇게 높은 목표치를 세워놓았는데, 과연 어떻게 달성하려 했던 것일까? 『5년 전략』은 실제로 수행하기 위한 실무적 문건이라기보다 스탈린 시대 소련과 같이 선전적이고, 동원을 유도하기 위한 전망 제시 문건이라고 볼 수 있다(Gregory 2003). 하지만 원래 이런 맥락에서의 동원 유도는 지침이 아니라, 일원화된 목표를 향한 동원성과 동기부여를 하기 위한 것이다. 그런데 사회주의기업책임관리제가 전면실시됨에 따라 공장·기업소는 이제 상당한 자율성을 확보했고 계획 세무화 과정에서도 큰 목소리를 낼 수 있었다. 그래서 그런지 적어도 『5년 전략』에서 제시된 목표치 달성 방안을 보면 대다수 부문에서 자세한 방안이 결여되어 있거나 일부만 정해져 있음이 확인되었다. 이는 계획당국과 기업체에 재량권을 줬던 것으로 해석할 수 있다. 이러한 의미에서 긴장된 전략 목표치와 경영권 하달로 이완된 기업 관리제가 서로 상반된다고 할 수 있다.

『5년 전략』 문건에 나타난 목표 달성 방안을 구체적으로 살펴보자. 수력발전소 건설의 경우, 전력 발전능력을 2018년에 250만kW, 2022년까지 380만kW이상까지 확대하는 목표를 세웠다. 그저 수치만 보더라도, 이는 대단한 발전능력 확대를 요구하고 있음을 쉽게 알 수 있다. 한편, 화력발전의 경우 “150만kW 수준이상에서 정상화”와 “전력 1kWh당 석탄소비기준 550g”과 같은 방법을 제시했다. 이는 발전능력을 새롭게 늘리기보다는 현존능력의 효율성을 강조하는 방안에 가깝다고 볼 수 있다. 또한 “자연 에너기에 의한 전력생산을 30만kW수준이상”으로 목표를 설

7) “1980년부터 2014년까지 간척지를 개간하여 부침땅으로 등록한 면적 1만 5,289정보, 새 땅을 찾은 면적 21만 7,916정보 모두 23만 3,205정보의 부침땅이 늘어났으나 큰물피해와 여러가지 원인으로 26만 3,205정보가 줄어들어 2014년현재 부침땅 면적은 177만정보로 되었다”(국가경제발전전략중앙상무 2015).

정하면서, 풍력 에네르기(10만 1,600kW), 조수력(1만 2,000kW), 생물질 에네르기(6만kW) 등 다양한 전력 원천 활용을 거론하고 있다(국가경제발전전략중양상무 2015). 이런 점에서 전원(電源)의 다각화 전략이라 할 수 있으나, 거둬드는 핵실험과 미사일 발사로 인한 제재 강화 현실을 감안했을 때 수력과 화력 같은 고가의 설비와 자본 투자를 필요로 하는 전원(電源)의 확충을 주된 축으로 삼은 '5년 전략'은 비현실적이라는 비판을 면하기 어렵다.

북한 계획당국은 석탄 개발도 에너지 생산과 같은 맥락에서 다루고 있다. 『5년 전략』에 따르면, 현존능력에 있어 “340만의 생산능력”과 “새 탄광과 갱개발을 다그쳐 610만의 생산능력”을 조성한다고 한다. 동시에, 안주지구탄광연합기업소와 같은 침수된 갱들의 복구사업 등 다양한 방안들을 제시하고 있다. 그러나 『5년 전략』이 제시한 2020년의 석탄 생산 목표치는 3,800만톤이므로, 현존 생산능력보다 약 2,000만톤을 증산해야 한다. 하지만 구체적으로 제시된 추가 생산원천은 950만톤에 불과하며 나머지 1,000만톤 이상의 새로운 생산원천에 대해서는 밝히지 않고 있다. 또한 생산능력 향상을 위해서는 근본적으로 채탄설비의 현대화가 필요하며, 이를 위해서는 다양한 자본재, 특히 수입산 장비가 요구된다. 석탄증산문제도 역시 전력 목표치 달성과 같은 문제(유엔 제재)에 직면했을 것으로 추정된다.

『5년 전략』은 소위 ‘먹는 문제 해결’이라는 소재목 하에서 농산, 축산, 수산을 3대축으로 삼으면서 2020년의 알곡 생산 목표를 800만톤으로 설정했다. 다만, 목표 달성 시점은 명시하지 않았다. 그런데 흥미롭게도 ‘5년 전략’기간 이후 장기적으로 900만~1,000만톤까지의 생산 목표를 달성한다는 목표도 제시하고 있다.

북한 계획당국은 알곡생산 증대를 위한 주요 방안으로 토지 이용률 향상, 농업 토지 면적 확대(다른 용도 이용 제한), 다수확 우량품종 육종 등 다양한 방안을 제시하고 있다. 특히 경작지 확대에 있어서 북한 계획당국은 꽤 구체적이고 자세한 목표치를 제시했다. 알곡 생산 최고 연도였던 1979년의 농업용 토지가 180만 정보였는데, “2014년 현재 부침땅 면적은 177만정보로 되었다”면서, “이미 막아 놓은 간석지의 내부망 공사를 다그쳐 끝내며 룡매도, 흥건도, 안석간석지 공사를 빨리 완공하여 1만8,400여정보의 새 땅을 얻어낸다”는 방안이 주목된다. 1980~2014년간에 “새 땅을 찾은 면적 21만 7,916정보”였던 것에 비추어보면, 새로 1만 8,400정보의 새 땅을 얻어낸다는 방안은 현실적인 방안일 것으로 볼 수도 있다.

수산의 경우, 2018년까지 “원양선박을 비롯한 여러가지 현대적인” 어선 300척을 조립하는 목표를 내놓는 것과 더불어 배수리 20일체계 전면적 확립, 배의 출어

일수, 어구 현대화, 바다양식 등 김일성시대 수산부문 관리방법과 유사한 방법 및 목표를 제시했다(국가경제발전전략중앙상무 2015). 하지만 양적 목표, 즉 과감한 연간 성장률에 기반한 목표치를 세워놓음과 동시에 “나라의 모든 수역들에 대한 수산자원조사를 정확히 하고 자원량에 맞게 수산물 생산규모를 정한다”는 유보적인 입장을 동시에 제시하는 모순을 노정했다. 한편 ‘5년 전략’은 곡물 외의 다른 농업 품목 및 축산에 대하여서는 기존 능력 및 효율성 제고 방안에 대하여 언급하지 않았다. 따라서 이 부문의 생산 목표치 달성 가능성에 대한 평가에는 한계가 있다(국가경제발전전략중앙상무 2015).

강철의 경우, 생산 목표치를 120만톤으로 잡고 있지만, 인민경제부문의 생산목표가 90만톤으로 명시된 점을 감안하면, 120만톤이라는 수치는 나머지 군수공업이나 다른 특수부문의 생산도 포함시킨 것으로 보인다. ‘5년 전략’은 강철 생산 목표치 달성을 위한 방안으로서, 청진제강소에 “새로 35만 능력”을 설치하고, 황해제철련합기업소에서 “6만톤의 심화철 생산 능력”, 김책제철련합기업소에서 “6만톤 능력” 설치 등의 방안을 제시하고 있다. 이를 볼 때 주로 생산능력 확대를 통해 목표를 달성하려 한 것으로 분석된다(국가경제발전전략중앙상무 2015). ‘5년 전략’은 강철 생산능력 확대와 더불어 연료 국산화와 새로운 기술도입을 통해 생산량과 효율성을 높이는 방안도 제시했다. 물론 이러한 신기술 도입 등의 질적 향상 방법은 그럴듯해 보이기도 하지만, 연간 78%이상의 생산량 확대는 대단히 비현실적인 것으로 평가할 수밖에 없다. 특히 강철의 증산을 위해서는 다량의 자본재의 추가적인 투입이 요구되는 점을 고려할 때 더욱 그렇다.

비료의 생산능력 확대 방안으로는 남흥청년화학연합기업소에서 집중적으로 생산하는 방안을 제시했다. 『5년 전략』은 “남흥청년화학연합기업소의 불비한 설비들을 갱신하고 공정능력을 보강하여 질소비료생산을 60만수준에서정상화한다”고 기술하고 있다. 목표대로 남흥청년화학연합기업소의 생산능력이 증강될 경우 ‘5년 전략’의 목표생산량 중에서 50%를 이 단위에서 생산되게 된다. 이 방안은 특정 생산단위에 과도하게 집중하는 문제를 야기한다는 약점이 있다. 특히 수송 부문이 열악한 북한의 상황을 고려하면, 계획이 연쇄적으로 미달하는 문제가 생길 부담이 높다.

철도와 관련하여, 『5년 전략』은 “우리 식의 궤도전차를 개발하고 지하전동차와 궤도전차생산을 정상화한다 (중략) 김종태전기기관차련합기업소를 개건하여 현대적인 기관차, 전동차, 객차생산기지로 꾸린다”고 기술함으로써, 수송수단의 국산화를 강조하고 있다. 그러나 기존 철도화물 수송량에 대한 언급이 전무한 것을 비롯

하여, 철도수송능력 제고를 위한 구체적인 방안이 제시되지 않고 있다. 한편, 섬유 분야에 있어서는 직물과 일반천의 기술재건과 현대화에 대한 강조 그리고 생산잠재력 발양 등을 제시하고 있으나 구체적인 생산 능력 향상 방안은 없다.

종합해보면, 일부 분야를 제외한 대부분의 분야에서 지나치게 높은 목표치를 제시하고 있을 뿐만 아니라, 매우 높은 연간 성장률을 요구하고 있다. 더불어 현존 생산능력보다 높은 수준의 생산량을 주문하고 있기 때문에 '5년 전략'에서 제시된 수치들은 현실성 혹은 실현가능성 보다는 희망사항을 표시한 전망 목표 차원의 수치들이 대부분을 차지하고 있다고 평가할 수 있다. '5년 전략' 작성 과정에서, 작성자들은 '계획'이 아닌 '전략'으로 포장하면서 새롭게 도입된 유연적 경제관리방법과 합치되도록 대부분의 목표치를 신축적인 지침으로 하달했을 가능성도 배제할 수 없다. 다시 말해, "주관적 욕망에 의해 작성되었다"는 실패 원인 지적은 지도층 내부의 오해에서부터 비롯되었을 가능성이 있다. 즉, 계획당국의 실무자들은 '5년 전략'의 상당부분을 '의무 계획'(imperative plan)이 아니라 '유도 계획'(indicative plan)으로 설정하고자 했던 것으로 보인다(Rutland 1985, 28-30). 그런데 이 '유도 계획'은 한편으로 세부적 목표치 설정 권한을 기업체에 부여했을 것으로 보이지만 거시적 차원에서 목표치가 매우 높은 수준이기에 전체적으로 미달될 가능성이 애초부터 높았던 것으로 분석된다. 또한 목표치의 설정과 달성에 있어, 계획당국 및 최고 지도자의 판단과 입장은 달랐던 것으로 보인다. 다음으로 '5년 전략'의 실패원인에 있어 김정은 의 진단과 새로운 '5년 계획'의 선포 배경을 살펴보기로 한다.

3. '5년 전략'의 실패원인과 '5년 계획'의 선포

'5년 전략'의 마지막 해인 2020년, 북한 경제는 초강도 국제 제재, 그리고 코로나19의 국제적 확산으로 인한 무역 봉쇄, 그리고 최장 기간의 장마철 등 여러 난관에 직면했다. 이런 사정 때문인지 김정은은 2020년 8월 19일 로동당 전원회의에서 "5년 전략의 실패"를 자인했다. 그리고 다음해인 2021년에 "8차 당대회를 개최해 새로운 '5년 계획'을 수립할 것"이라고 밝혔다.

김정은은 8월 19일 전원회의에서 '5년 전략'의 실패원인에 대해, "당 제7차대회에서 결정할 국가경제발전 '5년 전략' 목표를 작성할 때 실현가능성을 구체적으로 타산해보고 작성하였어야 하겠는데 주관적 욕망에 사로잡혀 잘 따져보지 않고

작성”했기 때문이라고 진단했다. 그 결과 “앞으로 진행할 당대회 결정 집행 정형 총화가 로동행정 사업총화처럼 되게 되었다”고 했다(아시아프레스 2021).

김정은의 이 주장은 경제간부들에게 향후 ‘5년 계획’을 수립할 때 ‘5년 전략’의 문제점들을 파악하고, 현실적으로 달성 가능한 목표치를 세우고 계획을 철저히 실행하여 경제 활성화를 달성해야 한다는 주장일 것이다. 그런데 김정은은 ‘현실적인 계획 수립’을 요구하면서도 “눈코 뜰 새 없이 돌아가야 수행할 수 있는 아주 높은 목표와 계획을 세우되 과학적이며 현실성 있는, 실현 가능한 목표”를 설정할 것을 주문했다. 즉, 현실적이면서 긴장된 계획을 요구함으로써, 서로 상반되는 것을 동시에 주장하는 절충주의 화법을 구사했다(아시아프레스 2020).

한편 김정은은 집권 2년차인 2013년에 경제 건설과 핵무력 건설을 동시에 진행하는 ‘병진노선’을 표방했기 때문에, 논리적으로는 경제와 핵은 서로 어긋나지 않는 정책 목표가 된 셈이다. 하지만 발전전략이 채택된 2016년에 북한은 두 차례의 핵실험을 감행했고, 5개년 전략의 둘째 해인 2017년에도 핵실험을 한번 더 실시함으로써 유엔 안보리의 고강도 대북 제재를 자초했다. 결국 병진노선은 경제 발전과 핵무기 개발을 동시에 추구하는 것이 아니라, 핵보유를 위해 경제를 희생시키는 대외 환경을 조성함으로써 ‘5년 전략’을 실패로 이끄는 요인이 되었다(아시아프레스 2020).

김정은은 2021년 1월 노동당 제8차 대회 ‘사업총화 보고’에서 ‘5년 전략’의 실패원인을 객관적 요인과 주관적 원인으로 나누어 진단했다. 김정은은 객관적인 요인으로 제재와 자연 재해를 꼽았으며, 주관적인 요인으로는 전략목표를 설정하면서 과학적 근거가 없었고, 과학기술로 경제를 끌지 않았다는 점, 그리고 경제사업 체계가 제대로 정비되지 못한 점을 열거했으며, 경제 실무자들의 능력과 사상에 문제가 있다는 점도 지적했다(아시아프레스 2020).

김정일이 새로운 “전략”이 아니라 5개년 “계획”을 주문했다고 해서 ‘우리식경제 관리방법’이 철회되었다고 단정할 수는 없을 것이다. 그러나 김정은이 ‘총화보고’를 통해 ‘당중앙령도체계’와 내각책임제를 강조한 반면에 사회주의기업책임관리제나 포전담당책임제에 관련한 언급이 없었다는 점에서 기업소 지표와 같은 생산단위의 자율성보다는 중앙지표 같은 중앙차원에서 내려지는 결정들이 중시될 것임을 시사했다. ‘계획의 수행’ 문제는 당대회 직후인 2021년 2월에 소집된 당 전원회의에서도 강조되었다. 2월 전원회의에서 김정은은 ‘5년 계획’에 따라 올해 생산목표를 다시 상향조정하라고 요구했고, 내각에 대한 감독을 제대로 하지 못한 이유로

당 경제부장을 해임했다. 김정은은 내각이 ‘요령주의’와 ‘패배주의’로 올해 생산목표를 낮게 잡았다고 비판했다. 김정은의 비판 직후 총리 김덕훈과 부총리 양승호는 회의장에서 자아비판을 하면서 목표를 다시 설정하겠다고 했다.

앞에서 ‘5년 전략’에 대한 분석을 통해 여러 부문별 생산목표에서 현실성이 결여되어 있음을 확인할 수 있었다. ‘5년 전략’의 생산목표치는 막대한 설비 투자를 요구하거나, 과도한 생산량 증가를 상정하는 등 투입과 산출 두 측면 모두 비현실적이라는 평가를 내리기에 충분했다. 뿐만 아니라 2021년 1월 제8차 당대회에서 과거에 강조되었던 ‘당의 영도’와 ‘계획경제’의 중추적 역할을 연상케 하는 ‘5년 계획’이 회복되었기 때문에, 국가와 기업 그리고 시장 간의 관계는 앞으로 어떠한 방향에서 조정될지 더욱 불투명해졌다. 그러나 이러한 북한 경제 관리 제도의 구조적 문제점보다 더욱 중요한 것은 김정은이 말했던 ‘개관적 요인’일지도 모른다. 즉, 제재가 있는 한 계획의 ‘과학성 확보’ 혹은 요령주의 타개를 위한 노력의 문제보다는, 자재, 자금, 설비 등 여러 기본 생산 요소의 조달이 핵심적인 문제로 제기되기 때문이다.

IV. 결론

북한 계획당국이 중기 경제계획과 유사한 중기 경제전략을 부활시킨 이유는 경제구조를 정비하면서 ‘5년 전략’을 통해 나라 발전의 방향성과 일관성을 보장하는 유도계획을 구성했던 것으로 판단된다. 즉, 생산 단위들에게 자율성 부여, 시장과 유사한 가격제 등 여러 측면에서 경제구조 변화를 인정하는 방향으로 새로운 ‘경제관리방법’을 도입하면서 공장·기업소와 농장들의 권한뿐만 아니라 경제의 발전을 ‘당노선에 맞게’ 이끌어 나가고자 한 것으로 보인다.

그러나 ‘5년 전략’은 구체성과 현실성이 모자라 발전전략으로서 기능을 수행할 수 없었던 것으로 보인다. 본문에서 본 바와 같이 북한 ‘5년 전략’이 높게 설정된 목표치와 실현 방안으로 인해 달성하기가 매우 어려웠을 것으로 보인다. 알곡 생산량(톤)은 그저 6.8%의 연간 성장률을 목표로 세웠던 반면에 강철을 전략기간동안 79%의 성장을 해마다 주문했다. 또한 시멘트는 거의 20%, 전력과 석탄, 그리고 수산물의 경우 20%이상의 연간 성장률을 예상했다. 방안도 이러한 목표치만큼 세부적이고 자세하지 않았을 뿐만 아니라 많은 부문의 경우, 결여되기도 했다. 이

는 실패의 주요 원인으로 판단된다.

김정은은 전략의 현실성 문제를 집중적으로 비판하고, 전략이 아닌 '5년 계획'을 주문했다. 제도 정비의 반전까지는 요구하지 않았으나, 전략이 아닌 계획인 점을 감안하였을 때 중앙 집중과 유도보다는 의무계획의 성격이 강했던 것으로 보인다. 즉, 전망적 목표치와 신축적 경제제도의 호합을 거부하고 사회주의책임관리제와 같은 개혁조치를 유지하되 동원성이 강한 중앙계획을 일부나마 복귀하고자 한 것으로 보인다.

이상의 분석을 통해서 다음과 같은 결론 도출이 가능하다. 첫째, 북한의 경제전략 자체가 중대한 내적 문제점을 가진 점을 확인할 수 있었다. '5년 전략'이 제시한 목표치들은 사실상 허황된 목표와 별로 다를 바가 없다. 또한, 김석진 (2021)이 지적한 바와 같이, '5년 전략'과 새로운 개혁조치들이 어떻게 연관되어 작동하는지는 매우 애매하다. 특히 '5년 전략'은 기업소에게 신축성을 부여하는 특징이 있는 것을 관찰할 수 있지만, 전략의 허황된 달성목표와 기업소들과의 관계는 여전히 애매하게 설정되어 있다는 것으로 보인다. 물론 '5년 전략'이 아니더라도 '5년 전략'과 연관된 별도의 계획 또는 그 하위계획들을 통해서 해결을 시도할 가능성도 여전히 남아 있다. 그럼에도 불구하고 '5년 전략'의 목표 설정 및 추진 전략 자체가 가진 비현실성은, '5년 전략'을 실패로 끝나게 만든 근본 원인인 것으로 해석된다.

둘째, 북한 당국의 국가 정책, 전략 수립 과정에서 대내외 제 요인과의 정합성에 대한 검토가 대단히 부족하고 충분한 고려가 없었다는 점을 간접적으로 확인할 수 있었다. 북한당국은 '5년 전략'에서 허황되었다고 할 정도의 과감한 목표를 세웠지만, 이 목표치의 달성에 도움이 되도록 외부 환경을 정비하는 대신에 핵, 미사일 실험을 여러 차례 반복하면서 외부환경을 오히려 악화시켰다. 필자들이 본론에서 이미 서술한 바와 같이 김정은의 '병진노선'은 사실상 핵보유를 위해 경제를 포기한 정책이었다. 결국 '5년 전략'은 국가 차원에서의 전략임에도 불구하고, 이것을 달성하기 위한 국가 여러 부문 정책 및 대내외 환경과의 정합성 있는 조율 능력이 북한 당국에 결여되어 있다는 점을 확인한 셈이다. 물론 북한당국의 제1목표가 핵, 미사일 능력 확충에 있다는 것을 감안하면 이러한 비판은 별 의미가 없을 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 김정은 정권이 2021년에도 여전히 경제건설총집중노선을 표방하는 것을 보면 경제를 방치하겠다는 의도이거나 종합적인 국가 정책 운용 능력의 부족을 자인하고 있는 것이나 다름이 없다고 본다.

한편으로 본고는 적지 않은 한계를 가지고 있다. 먼저 베일에 가려진 북한의 경제 상황 및 그 실상을 북한내부의 통계를 이용해 분석한 것 자체는 본고의 장점이면서 동시에 큰 한계일 수 있다. 왜냐하면 북한당국의 낙후된 통계 작성 능력을 감안하면, 내부 통계 자체에 결함이 있을 수 있기 때문이다. 둘째, 필자들이 입수한 '5년 전략'은 발췌된 문건이기 때문에 한계를 가지고 있다. 필자들이 입수하지 못한 '5년 전략'의 나머지 부분에서 북한 당국의 또다른 아이디어가 있을 수도 있다. 특히, '5년 전략'의 미입수된 부분에서 대외무역 및 합작사업에 관한 부분이 있을 것으로 추정되는데, 이 부분에 대한 분석을 하지 못한 점도 본고의 한계점이다. 물론 2016-17년 북한의 핵, 미사일 발사와 유엔 제재로 인해 북한의 대외무역이 큰 타격을 받았으며, 합작사업들이 사실상 개점휴업 상태에 돌입한 것을 감안하면, 대외무역 및 합작사업 부분은 '5년 전략'의 성패에 별 영향을 미치지 못했을 것이라고 판단할 수 있다. 그럼에도 미입수된 대외무역 및 합작사업 부분은 '5년 전략'의 전체 모습과 북한경제의 실상 파악에 장애물이 되었다. 현재 북한은 8차 당대회 이후 '5년 계획' 관철에 총력을 기울이고 있는데, 아무쪼록 이 '5년 전략' 연구가 앞으로 입수될 '5년 계획' 목표 분석에 도움이 되길 바란다.

참고문헌

- 강경화(2019). <발전 및 통화조절방법론>. 평양: 과학백과사전출판사.
- 김정일(2015). 질 좋은 여러가지 상품들을 더 많이 생산하여 인민들에게 정상적으로 팔아줄데 대하여. <김정일선집> 제25권. 조선로동당출판사: 평양.
- 김정은(2011). <당중앙위원회 책임일군들에게 하신 말씀> (“12.28 담화”).
- _____(2014). <현실발전의 요구에 맞게 ‘우리식경제관리방법’을 확립할데 대하여> (당 국가군대기관 책임일군들과 한 담화. 2014.5.30).
- 국가경제발전전략중앙상무(2015). <5개년국가경제발전전략>(약칭 『5년 전략』).
- 서성철(2013). 국가경제발전계획의 본질적내용과 특징. <경제연구>, 4호.
- _____(2015). 국가경제발전계획화의 기본요구. <경제연구>, 1호.
- 최성봉(2016). 전력적경제관리방법의 필요성. <경제연구>, 1호.
- 양문수(2001). <북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘>. 서울: 서울대학교출판부.
- 이석기·권태진·민병기·양문수·이동현·임강택·정승호(2018). 김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로. <산업연구원 연구보고서 2018-869>.
- 이종석(1995). <현대 북한의 이해>. 서울: 역사비평사.
- 임수호(2008). <계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망>. 서울: 삼성경제연구소.
- 박형중(2002). <북한의 경제관리체계: 기구와 운영 개혁과 변화>. 파주: 해남.
- 한기범(2019). <북한의 경제개혁과 관료정치>. 서울: 북한연구소.
- 통일원(1996). <북한경제통계자료집>. 서울: 통일원.
- 김광진(2008). 북한의 외화관리시스템 변화연구. 북한대학원대학교 석사학위논문.
- 김석진(2002). 북한경제의 성장과 위기: 실적과 전망. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- _____(2021). 북한 경제발전 5개년 전략은 왜 실패했을까. <현안분석-온라인시리즈>, 2021-06.
- 김소영(2017). 경제위기 이후 북한 농업부문의 계획과 시장. 북한대학원대학교 박사학위논문.
- 김창희(2016). 북한 노동당 제7차대회 경제정책의 분석과 평가. <한국동북아논총>, 제 21권 4호.
- 정광민(2010). 김일성의 유일체제와 경제시스템의 변동: 1972년 체제 후기 (1972~1978). <국방정책연구>, 25.
- 조태형·김민정(2020). 북한의 장기 경제성장률 추정: 1956~1989. <BOK 경제연구>, 제

2020-17호.

- 양문수(2005). 북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물시장을 중심으로. <비교경제연구>, 제12권 2호.
- _____(2006). 1990년대 이후 북한의 기업지배구조 변화: 제도경제학적 접근. <통일정책연구>, 15권 1호.
- _____(2012a). 북한의 대외채무 문제: 추세와 특징. <KDI 북한경제리뷰>, 3월호.
- _____(2012b). 2000년대 북한의 반(反)시장화 정책: 실태와 평가. <현대북한연구>, 15.
- _____(2017a). 김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 '우리식경제관리방법'. <통일정책연구>, 제26권 2호.
- _____(2017b). 김정은 정권 경제개혁 조치와 북한경제 평가. 2017년 북한연구학회 춘계학술대 발표.
- 양문수·윤인주(2016). 북한 기업의 사실상의 사유화: 수준과 추세에 관한 정량적 분석. <통일연구>, 제20권 2호.
- 이석기(2003). 북한의 1990년대 경제위기와 기업 행태의 변화: 생존추구형 내부자 통제와 퇴행적 시장화. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 임을출(2019). 김정은 정권의 경제발전전략과 역량개발 수요. <국가전략>, 제25권 1호.
- 이영훈(2015). 북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션, 달러라이제이션, 사금융을 중심으로. <북한연구학회보>, 제19권 제2호.
- 한기범(2009). 북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000-09). 경남대학교 박사학위논문.
- Ellman, Michael(2014). *Socialist Planning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gregory, Paul(2003). *The Political Economy of Stalinism: Evidence from the Soviet Secret Archives*. Cambridge: Cambridge University.
- Kornai, Janos(1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press.
- Rutland, Peter(1985). *The Myth of the Plan: Lessons of Soviet Planning Experience*. London: Hutchinson & Co.
- Kim, Byung-Yeon·Suk Jin Kim and Keun Lee(2007). Assessing the economic performance of North Korea, 1954-1989: Estimates and growth accounting analysis. *Journal of Comparative Economics*, 35(3).
- Lee, Suk(2006). Reliability and Usability of the DPRK Statistics: Case of Grain Statistics in 1946-2000. *International Journal of Korean Unification Studies*, 15.

- Mikheev. Vasily(1993). Reforms of the North Korean Economy: Requirements. Plans and Hopes. *Korean Journal of Defense Analysis*, 5.
- Noland. Marcus(2016). "The North Korean Famine" in Michael Seth ed. Routledge Handbook of Modern Korean History. Oxon: Routledge.
- Park. Jaeyoon·Jungsam Lee·Katherine Seto·Timothy Hochberg·Brian A. Wong·Nathan A. Miller·Kenji Takasaki·Hiroshi Kubota·Yoshioki Oozeki·Sejal Doshi·Maya Midzik·Quentin Hanich·Brian Sullivan·Paul Woods, and David A. Kroodsma(2020). Illuminating dark fishing fleets in North Korea. *Science Advances*, 6.

『한국경제』

『아시아프레스』

북한도시연구의 성과와 과제:***선행연구 분석 중심으로****Achievements and Tasks in North Korean City Studies:****focusing on the analysis of previous studies****Park, Sung Yul**제1저자 | 송실대학교 송실평화통일연구원 초빙교수
parkejk@hanmail.net**Lee, Eun Jeong**참여저자 | 송실대학교 기독교통일지도지학과 박사과정
ruthejlee@gmail.com**Lee, Jung Yo**참여저자 | 송실대학교 기독교통일지도지학과 박사과정
light5208@gmail.com**Han, Jee Man**참여저자 | 송실대학교 기독교통일지도지학과 석사과정
jayman77@hanmail.net**Abstract**

This study analyzes previous researches from 1990 to 2020 to assess achievements and limitations and provide a direction for future research due to research on North Korean cities research is valuable for understanding North Korea. Achievements include: firstly, contributing to a three-dimensional understanding of North Korea by identifying urban space structures that are changing according to the markets, power relations in cities, social relations networks, and the lives of residents; secondly, strengthening the

* 이 글은 2021년 4월 28일 송실평화통일연구원 주관으로 열린 '북한도시연구의 쟁점과 방향' 제하 학술대회에서 발표한 원고를 보완한 것임을 밝힙니다.

academic identity of North Korean Studies by using concepts of urban history, urban politics, etc, and utilizing various research methods such as deep interview surveys, GIS and SNS; thirdly, understanding in detail, through the use of central power-oriented studies, how central power is projected in cities that were marginalized in the past. However, limitations were also revealed. Firstly, in order to improve understanding of North Korean cities, knowledge of the North Korean system and other academic knowledge must be combined synergistically, but North Korean Studies has often not been combined with general academic knowledge in this way. Secondly, it is desirable to study North Korean cities consistently and continuously, but the research was somewhat sporadic in nature due to a lack of assistance by government authorities. Thirdly, in terms of content, it is difficult to find comparative research studies between North Korean cities or with cities in countries that have undergone system change. In addition, only 11 out of 28 North Korean cities have been studied. This can be attributed to the accessibility of the research data and the path-dependence of the research, but it undermines the research objectives and precludes a comprehensive understanding of North Korean cities.

This study draws several conclusions based on the results of the analysis. Firstly, recognizing that changes in North Korea have various aspects and causes, studies regarding cities and residents should be done more consistently. Secondly, it would be desirable to see more collaborative research with public institutions such as the National Research Institute and LH, which have collated the results of research on North Korean cities, as well as joint research between North Korean Studies majors and other departmental majors. Thirdly, in terms of research methodology, Western urban theory should not be used exclusively, but an analytical system should be developed that reflects the unique context of Korea as a divided country. Finally, research on cities that have not yet been studied is desirable, such as inland urban areas, in order to properly examine North Korea, as is comparative research not only between North Korean cities but also with other cities in a changed-system context.

Key words	North Korean city, previous research, market, Urban Space Structures, power relations in cities, social relations networks, the lives of residents.
-----------	---

I. 머리말

도시는 인류의 역사적 발명품이고 역사적으로 사회변동의 공간적 온상이다.¹⁾ 도시의 형태는 특정한 정치적 가치의 결과적 징표이자 의도적 상징으로 여겨진다(Wolfgang Sonne 2003). 특히 사회주의 체제 이행기 도시들은 과도기적 현상에 반영되는 일국의 이행 방식, 속도, 양태 등과 관련된 복합적이고 때로는 모순적이기도 한 특징들을 지리적으로 한정된 공간 안에서 비교적 체계적이고 심층적으로 분석할 수 있는 가능성을 제공한다.²⁾

사회주의 체제와 북한을 연구하는 학자들은 1980년대말 사회주의권 붕괴와 1990년대 중반 ‘고난의 행군’을 목도하면서 중앙권력체계와 이념 중심 연구의 한계를 인지하고 북한을 제대로 보기 위해서는 중앙권력이 적용되는 지역의 현장과 주민들의 삶을 함께 들여다보아야고 인식하게 되었다. 이러한 성찰을 바탕으로 북한 연구의 영역은 중앙권력과 최고지도자, 이념 중심의 연구로부터 도시공간과 그 공간에서 사람들을 규제하는 구조와 제도적 장치, 그리고 주민들의 삶과 사회적 연결망 등으로 확장되기 시작하였다. 연구의 방법론 측면에서도 1990년대 중반 고난의 행군 이후 탈북민들이 국내로 다수 유입되고 북한 도시에서 거주한 경험이 있는 탈북민 대상으로 심층 면접조사 연구가 증가하면서 북한의 주요 도시 공간과 주민들의 생활과 연관된 연구가 부상하기 시작하였다.

이런 배경하에 북한 도시연구는 1990년대 이후 단행본과 학술논문 등을 통해 양적·질적 측면의 성과를 축적해오고 있다. 북한 도시 주민들은 중앙 배급제가 와해되면서 시장을 통해 먹고사는 문제를 해결하게 되고, 시장이 점차 커지면서 도시의 교통망과 유통시스템 등 공간구조 변화 및 주민들의 사회적 관계망이 바뀌는 양상을 보이고 있다. 북한의 중앙권력과 지방 권력기구들은 시장을 이용해 주민 의식주를 해결도록 하고 불만을 무마하면서도, 비사회주의 단속 등 통제를 강화하려는 이중적 모습을 보이고 있다. 이제 북한을 제대로 이해하기 위해서는 수령제 중심의 중앙권력체제에 대한 연구와 함께 도시의 공간구조 및 도시 주민들을 제약하는 제도와 주민들의 의식 변화를 탐구할 필요성이 증가하고 있다.

1) 프랑스의 역사학자이자 지리경제학자인 브로델은 도시가 모든 것을 빨아들였다가 이를 변형하여 다시 내뿜는다는 의미로 ‘도시는 변압기와 같다’라고 하였다(전상인 2016).

2) 소련 브레즈네프 정권 시기 철강도시 마그니토고르스키의 안내 책자에는 ‘도시는 한 시대의 얼굴이다’라고 나와 있다(최봉대 2013).

이런 맥락에서 본 연구는 1990년대 북한도시에 대한 연구가 처음 등장한 지 30여년이 지난 현 시점에서 북한도시에 대한 그간의 선행연구를 분석함으로써 북한도시 연구가 북한체제의 이해도 제고라는 측면에서 얼마나 기여했는지? 북한연구와 연계하여 학문적, 정책적 측면에서 어떤 성과를 거두고 그 한계는 무엇인지?를 냉철히 평가해보고 앞으로의 연구 방향을 제시해 보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 지금까지 나온 국내외 북한도시 연구 실적 추이와 연구내용, 연구방법, 연구대상 북한도시 변화 양상 추이와 특징을 분석하고자 한다. 지금까지 북한연구의 경향에 대한 성찰과 평가는 드물게 있어 왔지만, 북한도시연구 성과를 전반적으로 분석한 연구는 최초라는 점에서 본 연구의 의미가 있다 하겠다.³⁾

연구자는 북한도시 선행연구 분석을 위해 국립중앙도서관과 송실대학교 중앙도서관 홈페이지에서 ‘북한도시’ 주제를 입력하여 검색하였다. 국립중앙도서관은 도서 81건, 학위논문 31건, 각종 기사와 학술논문 170건이 검색되었으며(검색일: 2021.4.12.) Dbpia, Riss 등 학술전문 사이트와 연계된 송실대 중앙도서관은 단행본 15건, 학술논문 141건이 검색되었다(검색일: 2021.4.11.). 두 기관의 검색에서 단순한 도시 소개와 언론 기고문 등을 제외하고 북한도시 연구에 있어 학술적, 정책적 의의가 있는 전문도서 20여권과 학술논문 151건, 그리고 국내 공공기관과 외국의 연구성과를 취합하여 분석대상으로 하였다. 본 연구는 1장의 머리말에 이어 2장의 북한도시 선행연구 분석, 3장의 북한도시 연구의 성과와 한계, 4장 맺음말 순으로 전개하고자 한다.

II. 북한도시 선행연구 분석

서술의 순서는 연구성과가 집약되고 북한도시 연구의 흐름을 짚어볼 수 있는 학술논문을 먼저 검토하였으며, 연구 건수·연구 주제·연구 방법·연구대상 도시를 중심으로 분석하였다. 다음으로 단행본, 그리고 국내 공공기관과 외국의 연구 동향 순으로 검토하였다.

3) 북한연구 평가는 ‘분단 70년 북한연구 경향에 관한 고찰’(고유환 2015), ‘북한연구방법론의 쟁점과 과제’(고유환 2019)가 있다. 북한도시연구 평가 논문은 “북한의 도시연구-미시적 비교의 분석틀 모색과 방법적 보완문제”(최봉대 2013)가 있으나, 시장확산과 관련 도시변화를 분석하기 위한 분석의 틀과 방법론에 집중한 연구이다.

1. 학술 논문

1) 전체적 연구성과 및 시기별 변화 추이

북한도시 연구는 1990년 ‘북한의 도시개발정책에 관한 연구’(김원)를 필두로 꾸준히 증가하는 추세이다. ‘북한도시’를 주제로 검색하여 연구 대상으로 선정된 학술논문 151건을 10년 단위로 구분해 보면 1990-1999년간 17건, 2000-2009년 28건, 2010-2021년 3월간 106건으로 2010년 이후 대폭 증가하고 있다.

이는 북한을 연구하는 학계에서 1990년대부터 사회주의권 붕괴와 북한의 고난의 행군, 김일성-김정일 사망과 김정은체제 등장, 그리고 시장 확대를 지켜보면서 북한의 도시공간 변화와 도시 주민들의 삶의 양태에 대한 관심이 커진 때문으로 보인다.

〈표1〉 1990-2021.3 간 북한도시 논문 건수

시기	건수
1990년대(1990~1999)	17
2000년대(2000~2009)	28
2010년대(2010~2021.3)	106
합계	151

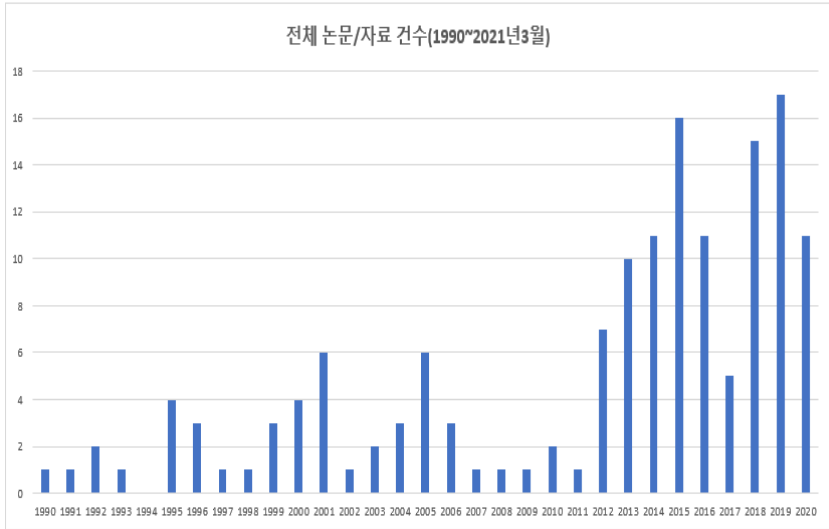
*출처: 필자 작성.

〈표2〉 전체 북한도시 논문 건수(1990-2021)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
건수	1	1	2	1	0	4	3	1	1	3	4
연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
건수	6	1	2	3	6	3	1	1	1	2	1
연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021.03	
건수	7	10	11	16	11	5	15	17	11	0	

*출처: 필자 작성.

〈그림1〉 전체 논문 건수



*출처: 필자 작성.

2) 연구 주제

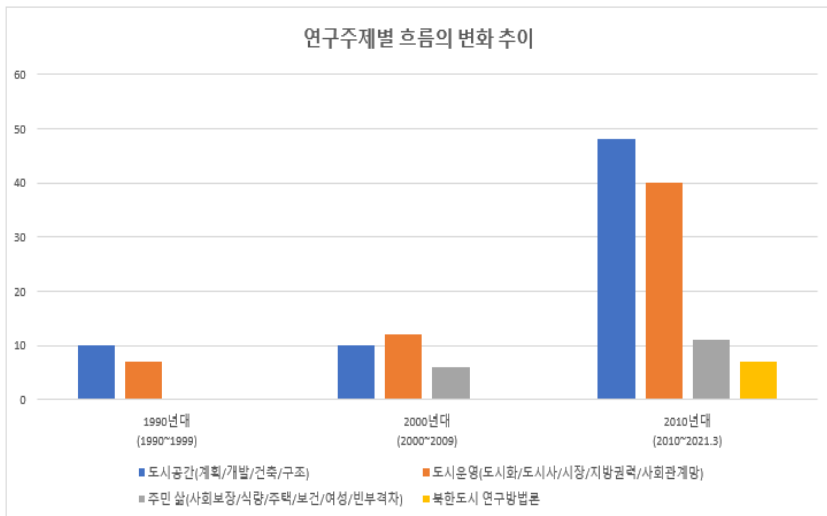
북한도시 연구 주제는 크게 3가지 즉, 물리적 환경(하드웨어 측면)인 도시공간(도시계획, 도시개발, 건축, 공간구조 등), 사회문화적 여건(소프트웨어 측면)인 도시운영(도시화, 도시사, 시장, 지방권력, 사회관계망), 그리고 이러한 물리적-사회문화적 환경에서 살아가는 도시 주민들의 삶(사회보장, 식량, 주택, 보건, 여성, 빈부격차 등)으로 구분하였고, 2010년이후 두드러진 도시연구방법론을 추가하여 4가지로 대별하여 변화의 추이를 살펴보았다. 시기적으로 보면 1990년대에는 도시공간 연구가 많았으며, 이후 점차 도시의 사회문화적 측면인 도시운영 연구가 늘어나고 특히 2010년대에 북한도시연구방법론에 대한 논문이 활발히 발표된 것으로 나타나 북한도시 연구가 증가하면서 이를 학문적, 이론적으로 정립하려는 학계의 노력이 반영된 것으로 보인다.

〈표3〉 연구주제의 변화 추이

구분	1990년대 (1990~1999)	2000년대 (2000~2009)	2010년대 (2010~2021.3)
도시공간(계획/개발/건축/구조)	10	10	48
도시운영(도시과/도시사/시장/지방 권력/사회관계망)	7	12	40
주민 삶(사회보장/식량/주택/보건/여성/ 빈부격차)	0	6	11
북한도시 연구방법론	0	0	7
소계	17	28	106

*출처: 필자 작성.

〈그림2〉 연구주제별 변화 추이



*출처: 필자 작성.

연구주제를 구체적으로 검토해보면 첫째, 도시공간 연구는 1990년대 초기 북한 도시 연구를 주도하고 이후에도 꾸준히 성과를 보여오고 있다. 주로 도시의 건축, 도시계획, 통일이후 도시계획 방향이 포함된다(김원, 이상준, 김현수, 고성호 등). 이 분야 연구는 2000-2009년間に 양적 측면에서 정체 수준이었으나, 2010년 이

후 다시 급증하는 양상을 보이고 있다. 이는 2000년대 초반 학계의 관심이 상대적으로 북한 도시의 시장 확산에 따른 사회 구조 변화 등을 주목한 때문으로 판단된다.

북한도시의 사회문화적 측면을 반영한 도시운영 연구는 2000년대 들면서 점차 급증 추세를 보이고 있다. 경제난과 시장 형성, 경제특구, 도시주민의 사회적 관계망, 체제전환 관점 도시화 조망, 계층 분화 등이 주요 주제이다(황지옥, 장세훈, 최봉대, 최완규, 구갑우, 남궁영 등). 2010년 이후에는 인구 이동, 사회주의 도시 비교, 도시사적 관점의 특정 도시(평양, 함흥, 평성 등) 연구가 두드러졌다(고유환, 홍민, 박희진, 조정아, 홍민, 최봉대, 안재섭, 정은이 등).

도시 주민의 삶과 관련된 연구는 2004년 '1990년대 주민생활보장제도와 도시계층구조 재편(정우곤)을 필두로 여성문제(이미경, 구수미), 식량난(임진환), 도시주민의 사회적 관계망(장세훈), 도시가구 계층 분화(최봉대) 등이 발표되었으며, 2010년 이후 주택문제(장병일, 정창무), 식량 조달(정은이), 살림집(이규철, 문지훈, 김세훈), 도시 빈부격차(임을출) 연구 등이 특징적이다.

2010년대 이후 두드러진 북한도시연구 방법론에 관한 논문은 구술자료 연구(조정아), 시각 영상자료 활용(박희진), 문헌자료 재발굴(차문석), 도시지리학의 연구 방법(안재섭), 미시연구로서 도시연구의 방법적 보완(최봉대), 인스타그램 활용(황진태) 등 다양한 방법론이 제시되었다. 이 시기 북한도시연구 방법론이 집중적으로 나온 것은 북한도시 연구가 증가함에 따라 학문적, 이론적 체계를 갖추어야 한다는 성찰과 노력에서 비롯되었고, 현실적으로는 동국대 도시사 연구팀의 이론 정립 노력과 북한연구에 있어 IT문화와 SNS에 익숙한 새로운 세대의 등장이 영향을 미친 것으로 보인다.

3) 연구 방법

북한도시에 대한 학술 논문들은 설문조사와 통계 패키지를 이용한 양적 연구보다 대부분 질적연구 방법을 사용한 것으로 나타났다. 이는 북한도시의 공간구조와 사회문화적 변화를 분석하는 데 기존 자료 및 영상자료 등을 주로 활용하고 현지 거주 경험이 있는 탈북민 면접조사에 중점을 둔 때문으로 파악된다. 이에 본 연구는 북한도시 연구방법을 크게 문헌연구(국내, 북한원전, 해외), 면접조사, 혼합연구(문헌연구, 면접조사, 영상자료 등), IT기반 연구(GIS, 데이터마이닝, SNS 등)의 4

가지로 구분하고, 이를 시기별로 검토하고자 한다.

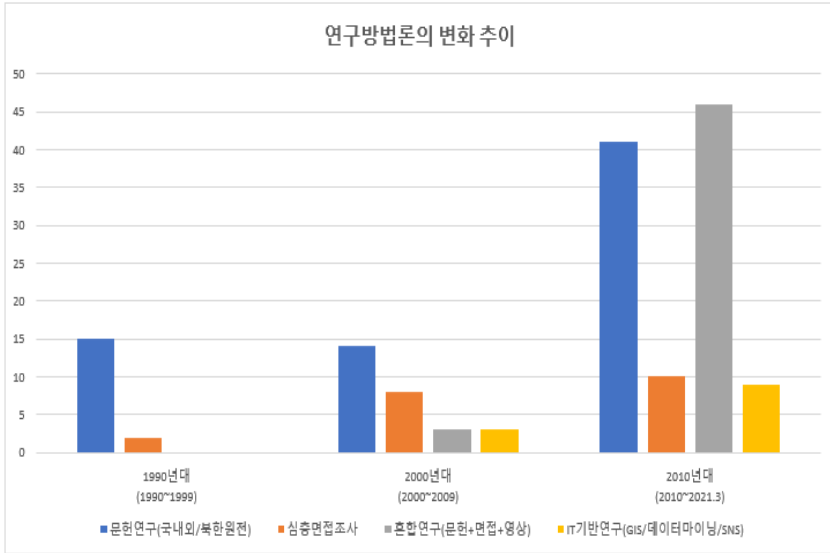
전체적인 연구방법론 추이를 살펴보면, 1990년대 도시연구 초기에는 대부분 문헌연구가 활용되었다(전체연구 17건중 15건). 북한의 도시계획, 도시공간 형성, 북한 건축, 주거 실태 등 연구가 북한의 원전과 기존 자료 중심으로 이루어졌다(김현수, 이종우, 장성수, 이상준, 서우석 등). 2000~2009년간 총 28건중 문헌연구 14, 면접조사 8, 혼합연구 3, IT 기반 연구 3건으로 나타났다. 이 시기 특징은 국내 입국한 탈북민이 증가하면서 이들을 통한 심층면접 조사가 활발해졌고(최봉대, 구갑우, 이미경, 구수미, 정우곤, 임진환, 장세훈 등), 도시지역 삼림 파편화, 도시 개발, 지역 대기오염 실태, 함흥시가지 연구 등에 지리영상정보(GIS), 데이터마이닝 기법 등 IT 기반 연구가 활용되었다(김상욱, 박종화, 진상현, 김정욱, 김학철 등). 2010년 이후 현재까지 총 104건의 연구중에서 문헌연구 41, 면접조사 10, 혼합연구 46, IT 기반연구 7건 등이다. 기존의 문헌연구와 면접조사에 더해 혼합연구(문헌+기초통계+면접+영상)가 대폭 증가하였고 IT 기반 새로운 연구방법이 눈에 띄게 증가한 것이 특징이라 하겠다. 혼합연구는 주로 문헌연구와 심층 면접조사를 통해 북한의 도시 변화(함흥, 평성, 혜산, 개성공단 등), 주택, 인구, 도시화, 도시 개발, 환경오염, 도시경제 네트워크 등 다양한 주제를 분석하고 있다(홍민, 이상람, 차승기, 조남훈, 황경호, 이규철, 이상준, 기정훈, 박세훈, 문영순, 박경섭, 강인호, 박희진 등). IT기반 연구는 수치지형도 활용한 평성, 함흥 연구(안재섭), Landsat 영상 활용 도시화지수 분석(김준현), 구글어스 기반 삼림파괴(기정훈), 남포 토지이용 변화(원석환, 황철수), SNS 이용 도시변화(황진태, 임운택) 등을 들 수 있으며, 신기술을 반영한 연구로서 북한도시연구방법론적 확장을 의미한다 하겠다.

〈표4〉 연구방법론의 변화 추이

구분	1990년대 (1990~1999)	2000년대 (2000~2009)	2010년대 (2010~2021.3)
문헌연구(국내외/북한원전)	15	14	41
심층면접조사	2	8	10
혼합연구(문헌+면접+영상)	0	3	46
IT기반연구(GIS/데이터마이닝/SNS)	0	3	9
소계	17	28	106

*출처: 필자 작성.

〈그림3〉 연구방법론의 변화 추이



*출처: 필자 작성.

4) 연구대상 도시

북한도시는 평양직할시, 남포와 나선 2개 특별시와 25개 일반시를 합쳐 28개이다⁴⁾. 이 중에서 개별적으로 연구대상이 된 도시는 11개로서 평양(13회), 신의주(9회), 혜산(9회), 청진(8회), 함흥(7회), 개성(6회), 평성(3회), 나선(2회), 회령(2회), 남포·무산(1회)이다(두만강 특구는 북중러 접경 국제도시 성격으로 제외).

〈표5〉 연구대상 북한 도시의 변화 추이

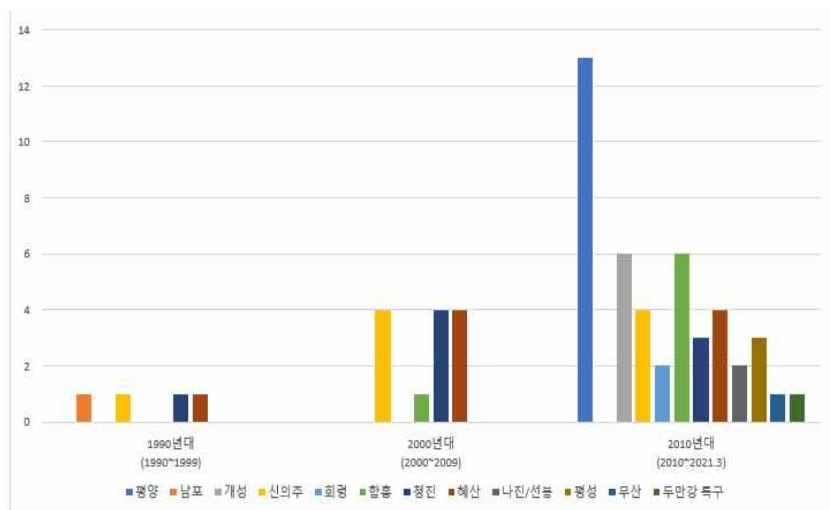
구분	1990년대 (1990~1999)	2000년대 (2000~2009)	2010년대 (2010~2021.3)
평양			13

4) 양강도의 삼지연군이 2019년말 새롭게 시로 지정되어 북한의 시는 28개이다. 삼지연은 인구가 3만명을 약간 상회하는 수준으로 인구로 보면 시로 승격하기 어려우나, 김정은 총비서가 각별히 관심을 갖고 있어 시로 지정된 것으로 알려지고 있다. 다만, 삼지연시가 특별시로 지정되었는지, 일반시로 지정되었는지 아직 명확하지 않아 여기에서는 일반시로 분류한다.

구분	1990년대 (1990~1999)	2000년대 (2000~2009)	2010년대 (2010~2021.3)
남포	1		
개성			6
신의주	1	4	4
회령			2
함흥		1	6
청진	1	4	3
해산	1	4	4
나진/선봉			2
평성			3
무산			1
두만강 특구			1
소계	4	13	45

*출처: 필자 작성.

〈그림4〉 연구대상 북한도시



*출처: 필자 작성.

〈그림5〉 북한도시 중 연구대상이 된 도시들



*출처: 필자 작성.

시기적으로 보면 1990년대는 도시연구가 시작된 시기로 북한도시를 권역별로 소개하거나(김현수), 평양의 관문 성격인 남포를 소개하는 연구가 있다(김남룡). 2000-2009년간에는 신의주, 청진, 혜산에 대한 연구가 12건으로 대부분을 차지한다. 이는 경남대 극동연구소가 한국연구재단 지원을 받아 시행한 도시연구의 성과를 반영한 것으로 풀이된다(최봉대, 구갑우, 이미경, 구수미, 장세훈 등). 2010년대 이후 연구는 평양에 대한 연구가 두드러진다. 주요 연구내용은 김정은체제 등장 이후 수도에 대한 관심과 함께 시장 도입초기 공간 재배치(이시효), 평양 소재 문화

재(허선혜), 경제구조 변화에 따른 공간 재구조화(곽인옥, 문형남), 대형 건설공사 시행 영향(김성경), 평양 도시화 및 도심 변화(안창모, 황진태) 등이다. 또한 동국대 도시사연구팀의 성과를 반영하는 연구로서 함흥과 평성의 공간구조 변화와 시장에 대한 연구 및 특구로서 관심을 받은 개성과 나선지구, 기존에 연구를 수행했던 청진과 신의주에 대한 연구가 뒤따르고 있다. 북한도시 연구의 대상이 된 도시들은 대체적으로 남한 입장에서 보면 V자형의 서해안과 동해안의 도시들과 국경 도시에 집중되고 있다. 또한 북한도시 연구의 선도자 역할을 한 경남대와 동국대에서 기수행한 연구도시들을 후속적으로 연구하거나 면접조사가 주요한 연구방법으로 떠오르면서 국내 입국한 탈북민이 다수 거주했던 도시들을 선정하는 경향을 볼 수 있다.

결론적으로 연구대상이 되는 북한도시들은 남한과 국제사회 관심이 집중되거나(평양, 남포, 개성, 라선 등), 일정 인구규모 이상이 되고 국경쪽에 위치해 비교적 탈북민이 많이 나온 도시(신의주, 혜산, 청진, 무산, 회령 등), 또는 기존 선행 연구를 통해 어느정도 자료가 축적되어 있는 도시들(함흥, 평성, 신의주, 청진, 혜산)이 연구의 대상으로 선정되었음을 추정할 수 있다.

2. 단행본

단행본을 통한 북한도시 연구는 먼저 한국연구재단 지원을 받아 각각 3년간 집중적으로 연구를 시행한 경남대 극동문제연구소의 연구(청진, 신의주, 혜산 대상)와 동국대의 북한 도시사 연구 성과를 검토한 후 다른 학자들의 북한도시 연구 단행본 성과를 검토하고자 한다.

먼저, 경남대 극동문제연구소는 2002-2004년까지 연구재단의 지원을 받아 청진, 신의주, 혜산을 대상으로 도시의 형성과 변화 발전이라는 테마로 연구한 후 그 성과물을 차례로 출간하였다. 이 연구들은 북한 도시에 대해 처음으로 이론적 틀을 제시하고 그 틀 속에서 연구하였다는 데 의의가 크다고 하겠다. 먼저 북한의 중앙권력중심 연구를 벗어나 지방의 도시정치를 움직이는 미시적 토대와 특정 도시(청진, 신의주, 혜산)의 정치, 경제, 사회, 문화 등 주요 영역을 종합적으로 분석하였다. 다음으로, 북한 도시정치를 보는 분석의 틀로서 권력체제-공장체제-지역체제라는 3각 체제를 상정하였다. 이를 통해 북한 도시의 형성과 변화, 발전 과정을 일관성 있게 설명할 수 있도록 북한식 사회주의 도시정치라는 새로운 분석 모

형을 제시했다고 할 수 있다. 또한 연구의 방법론에 있어 북한에서 발간한 전화번호부 등 공간물 분석과 함께 해당 도시 출신 탈북자(총 65명: 청진 29, 신의주 18, 혜산 14, 기타지역 3)에 대한 심층 면접조사를 실시함으로써 유의미한 통계적 자료를 확보한 것으로 평가된다. 마지막으로 이 연구는 도시화 과정, 당 사업체계, 자립적 지방경제, 농민시장, 도시 여성, 사회보장제도, 주민의식 등 북한 도시 차원에서의 다양한 영역을 연구하기 위해 여러 학문적 배경을 가진 학자들이 참여했다는 점에서 학제간 연구의 모범이 되었다. 다만, 후속적인 추적 연구가 일관성을 갖고 지속적으로 이어지지 않은 점이 아쉬운 점이다.

〈표6〉 경남대 극동연구소 북한도시연구 단행본

시기	제목	저자	연구내용	연구방법
2004 한울	북한도시의 형성과 발전(청진,신의주 ,혜산)	최완규 외 12인	해방 이후 주요 도시 사회주의화 과정과 변화 발전을 지방과 미시적 차원 연구	문헌연구(북한 공간물 포함) 탈북민 면접조사 복중 접경 방문
2006 한울	북한도시의 위기와 변화(청진,신의주 ,혜산)	위와 같음	90년대 도시에 등장한 시장 계기 도시의 재구조화 과정과 사회관계망, 주민생활	위와 같음
2007 한울	북한도시의 발전과 체제변화	위와 같음	2000년이후 도시 변화양상/시장과 국가, 지방, 주민간 관계	위와 같음

*출처: 필자 작성.

다음으로, 동국대 북한도시사연구팀은 2011-2014년에 한국연구재단 지원을 받아 ‘북한의 도시사 아카이브 구축과 연구방법론 개발: 함흥-평성의 비교도시사 연구토대 구축’ 주제로 연구를 진행하여 3권의 도시서를 발간하였다.(〈표7〉참고). 이 연구는 서구와 사회주의 국가의 도시사에 대한 이론적 논의를 북한 도시연구에 적용

하여 도시공간과 주민들의 생애사를 결합한 연구이다. 먼저, ‘사회주의 도시와 북한’에서 역사적 다양체로서 사회주의 도시를 이해하고 사회주의 도시사 및 북한 도시사 연구방법론을 제시하였다. 다음으로 이러한 이론과 방법론을 원용하여 함흥과 평성의 도시공간 구조와 일상생활 변화를 연구하였다. 마지막으로 함흥과 평성 연구과정에서 확보한 북한과 국내외의 자료 해제집을 발간함으로써 후학들의 연구에 나침반이 되도록 하고 있다. 이 연구들은 도시사라는 새로운 이론적 관점으로 북한 도시를 탐구하여 학문적 입장에서 진전을 이룬 점이 특징이라 하겠다.

〈표7〉 동국대 북한도시연구 발간물

시기	제목	저자	연구내용	연구방법
2013 한울	사회주의 도시와 북한-도시사연구 방법-	고유환 외	도시사의 이론적 배경과 연구방법, 북한 도시사 연구방법론 제시	문헌연구 사례 비교 구술, 영상 등
2014 한울	함흥과 평성 -공간, 일상, 정치 의 도시사-	고유환 외	두 도시의 물리적 공간구조 및 도시주민 삶과 연계성	문헌연구 탈북민 면접조사
2013 2014 선인	북한도시 함흥, 평성 자료해제집 I II	고유환 박희진	함흥, 평성 연구에 활용된 자료 5,700건(1차), 7,300건 정리(북한 및 국내외 자료)	문헌연구 면접조사

*출처: 필자 작성.

북한도시 주민들의 삶의 영역과 관련한 연구로서 ‘북한도시 주민의 사적영역 연구’(이우영 외 2008)와 ‘평양과 혜산 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간’(조정아 2017)이 있다. 이 연구들은 북한 도시의 시장화 확대와 계층 분화 양상을 분석하면서 사적 담론 형성 가능성을 제시하고 있으며, 평양과 혜산에서의 시장화와 공간구조 변화에 따른 주민들의 일상생활 변화 가능성을 전망한다. 대부분 도시연구들이 시장확대와 물리적 공간구조 변화에 초점을 맞추고 있는 반면, 이 연구들

은 변화하는 북한의 도시에서 살아가는 주민들의 삶에 주목하고 있다.

남북한 도시화 과정을 냉전과 분단 시각에서 규명한 연구성으로 ‘냉전 분단 그리고 도시화-남북한 도시화의 비교와 전망’(장세훈 2017)을 들 수 있다. 이 연구는 한반도에서의 냉전 및 분단 상황을 남북한의 도시화와 연결시킨 연구로서 사회주의와 자본주의라는 일반적 관점보다 냉전 체제하 분단이라는 특수성에 주목해 남북한 도시화를 분석했다는 점에서 주목된다. 도시화를 물리적 경관과 사회적 관계가 상호 작용하는 과정으로 보고 서울과 평양이 각각 자본주의와 사회주의 특징을 갖는 도시로 이행하여 왔지만, 냉전 체제하 분단에서 오는 특수성의 영향을 받아 국가 주도, 군사시설 우선, 정치 사회적 통제 등 특징을 아울러 가진다고 분석하였다. 북한 대도시는 전환기적 특징을 바탕으로 점차 주민들의 사적공간이 넓어지고 사회적 관계망의 변화 움직임이 있을 것이나, 국가권력이 도시공간을 재편하면서 도시화 방향을 결정하려는 움직임을 보일 것임을 들어 이 두가지 움직임이 상호 길항하면서 도시화 방향이 결정될 것으로 전망하였다. 이 연구는 남북한 도시화의 관점을 냉전-분단과 연결시킴으로써 새로운 시각을 확보하고 앞으로의 남북한 도시화 방향 설정과 관련해서도 시사점을 준다 하겠다.

북한도시에 대한 정보를 풍부하게 담아 소개하고 있는 연구서로는 ‘북한도시 읽기-North Korean Atlas-’(임동우, 라파엘 루나 엮음 2014)와 ‘북한, 도시로 읽다’(전상인 2016)를 들 수 있다. ‘북한도시 읽기’는 북한 도시(27개)에 대한 지리, 건축, 공간 정보를 풍부하게 집약하여 제시하고 있다. 이 책은 북한 개별 도시 형성의 역사적 과정, 특징, 현재의 정보들, 미래의 개발 방향을 종합적으로 서술하고 있으며, 위성 영상정보와 그래픽을 활용한 서술로 북한 도시연구자를 위한 입문서로는 물론 북한 투자와 개발을 위한 지침서로도 유용하다 하겠다. ‘북한 도시로 읽다’(전상인 2016)는 북한의 건축과 도시계획 및 수도 이론을 북한 원전과 서구의 이론을 제시하여 설명하고 있으며, 대표 도시인 평양과 함흥, 개성, 평성의 공간과 시장, 주민들의 생활상을 제시하고 있다.

이러한 북한도시에 대한 단행본 연구들은 시기적으로 1990년대 북한도시에 대한 관심이 제기되고 단편적 연구성들이 축적된 이후 2000년대 중반부터 본격적으로 발간되기 시작하였다. 연구 주제는 시장 형성을 계기로 한 도시의 공간구조 변화에 중점을 두면서 북한도시 연구 수요에 부응하기 위한 종합 소개서, 주민들의 생활상 및 서구이론을 넘어 남북한 도시 변화와 발전의 독자적 근거를 찾는 움직임도 모색되었다는 점이 특징적이라고 하겠다.

3. 국내 공공기관 및 외국의 연구

1) 국내 공공기관

북한도시를 특화하여 연구하는 공공기관은 많지 않다. 국토연구원은 북한의 도시계획 및 도시개발 실태와 통일 대비 북한지역 개발과 국토 균형발전 차원에서 연구를 진행해오고 있다. 현재는 ‘한반도 동아시아연구센터’에서 북한도시를 포함 국토계획 연구업무를 수행한다. 통일연구원은 KINU 북한도시포럼을 운영해오고 있으며, 평양 도시 프로그램과 북한도시공간 정보 구축 사업을 추진하고 있다. 이를 바탕으로 논문과 단행본을 발간해오고 있다.

공공기관인 도로공사, LH, 수자원공사, 한전 등은 조직내 북한분야 연구팀을 별도로 운영하면서 북한 도시의 도로·주택·전기 등 에너지 현황을 파악하면서 통일 과정과 통일이후 분야별 SOC 투자 여건을 분석해오고 있다. 다만, 이들 기관들은 자체적으로 축적된 북한 관련 연구성과를 대외 보안 유지하고 있으며 상호간에도 공유하지 않고 있어 북한도시 연구의 시너지효과 창출에 기여하지 못하는 점이 아쉬운 점으로 지적된다.

한편, 토목학회, 건축학회 등은 독자적으로 북한도시와 지역개발과 관련한 기본 연구를 집대성하는 연구를 꾸준히 수행해오고 있다. 이들 학회 차원의 연구성과는 학문적, 이론적 측면의 전문성보다 북한도시 실태 분석과 통일 대비 북한도시 정비방향 제시 등 정책적 대안 제시와 투자 전망이라는 실용성을 담고 있는 것이 특징이다.

〈표8〉 주요 공공기관의 북한도시 연구 사례

기관	제목	저자
국토연구원	북한의 도시계획 및 도시개발 실태 분석과 정책과제(2016)	박세훈 외
통일연구원	도시경제의 네트워크와 로지스틱스(2020)	홍 민
대한건축학회	북한 SOC 현황 정보조사 및 시나리오 기반 주거 공급, 인프라 조성 기본계획 수립: 최종보고서 북한도시 주거환경 분석(2019)	대한건축학회

기관	제목	저자
대한토목학회	북한의 도시 및 지역개발(2009)	이승일 외 12인

*출처: 필자 작성.

2) 외국의 북한도시 연구

외국의 북한도시 연구는 한국학 차원의 관심과 북한투자 목적이라는 측면에서 이루어진 것으로 보인다. 먼저, 오스트리아 빈 대학 한국학과 Dormels교수는 2014년 ‘North Korea Cities: industrial facilities, internal structures and typification’을 출간하고, 한국 학술지와 언론에 북한도시 관련 연구물을 기고해 오고 있다. 그 외 외국학회와 대학에서 북한 도시의 건축, 공간구조, 수도 평양에 대한 연구들과 박사논문 등이 나타나고 있다. 이러한 외국의 북한도시 연구는 국내 연구에 비해 아직까지는 활발하지 못한 것으로 보이나, 외국의 시각에서 북한 도시를 연구하고 또 남한 학자보다 비교적 자유롭게 북한을 왕래할 수 있다는 점에서 연구 과정과 성과를 공유함이 바람직하다.

〈표9〉 외국의 북한도시 주요 연구

시기	형태	연구 제목	저자
2002	논문	North Korean planning : Urban changes and regional balance	JC Jo. S. Adler (Elsevier)
2002	논문	The urban dimension of the North Korean Economy-A Speculative Analysis	Bertrand Renaud (Routledgecurzon)
2002	박사 논문	The Evolution of Urban and Regional Planning in North Korea: 1945-1998	JC Jo. (Portland State Univ.)
2012	단행본	Agricultural and cultural guide Pyongyang	Philipp Meuser
2013	단행본	Historical dictionary of Pyongyang	Justin Cortfield

시기	형태	연구 제목	저자
2014	단행본	North Korea Cities: industrial facilities, internal structures and typification	Rainer Dormels
2015	단행본	Characteristics of Spatial configurations in Pyongyang, North Korea	정상규, 이태호, 반용은
2019	논문	City, Urban Planning, Agriculture, and Archaeology in DPRK: International exchanges	Elisabeth Chabanol
2021	논문	City Profile: Is PyongYang a post-socialist city?	Pavel Em P Peter C Ward

*출처: 송실대 중앙도서관, 구글 스칼라에 'North Korea City' 검색 후 필자 정리 (2021.5)

Ⅲ. 평가: 성과와 한계

1. 전반적 추이

먼저, 북한도시 연구는 북한연구의 한 부분으로서 북한연구의 추이와 연계해 볼 필요가 있다. 북한연구는 북한체제를 움직이는 동인이 무엇인가? 앞으로 북한체제가 어떻게 될 것인가? 라는 관점과 북한학의 정체성 확보 측면에 중점을 두고 이루어져 왔으며, 해방이후 지금까지 주요 연구학자군, 연구대상, 연구내용과 연구방법론을 기준으로 단계적 변천 과정을 거쳐왔다(고유환 2019). 북한연구는 1980년대 이후 제기된 북한연구의 내재론적 관점과 연구방법론으로 인해 북한체제를 보다 정확히 이해할 수 있게 했다면 북한도시 연구는 1990년대 이후 사회주의체제 전환과 고난의 행군, 시장의 확산을 겪은 북한의 하부구조, 미시적 변화상을 비교적 정확하게 읽고 체제 변화 가능성을 판단할 단초를 제공해 준다 할 수 있다.

<표10> 북한연구의 변천과정

시기	주요 학자군	연구 대상	연구내용, 방법론
1세대 (해방-70년대초)	북한체제 경험 인사 관변학자(정부자료 접근) 김준엽, 양호민, 김창순, 서대숙, 이정식 등	김일성체제 성립 북한공산주의 운동사	북한실상 소개, 이론적 토대보다 적대의식 기반
2세대 (1970년대초-80년대 말)	서구 국제정치학과 비교정치학 전공자 국내 정치학 전공자	북한 공산주의와 김일성체제 이념 비판	비교사회주의, 행태주의 구조기능주의 이론과 실증주의 등 방법론
3세대 (1980년대말-90년대 중반)	국내의 북한 연구학자들	북한체제 작동원리 북한위기론	북한 바로알기와 내재적 접근법, 북 원전과 탈북민 면접
4세대 (1990년대 중반-2000년대 이후)	국내의 북한학 전공자들 (다양한 학제적 배경)	권력구조, 핵문제 경제, 사회 현상들 북한 사회의 이면 (하부구조)	다양한 방법론, 학제적 연구 강화 일상사, 도시사, 미시사

*출처: 고유환(2015, 2019) 참고로 재정리.

연구자는 <표10>에 제시된 북한 연구의 변천과정을 참고로 하여 북한도시연구 변천과정을 주요 연구진, 연구주제 및 내용과 연구방법론에 따라 시기별로 세 단계로 구분하였다<표11>. 북한도시연구는 그간 발표된 학술논문과 단행본, 국내 공공기관 및 외국의 연구성과를 종합해 볼 때 1990년대 처음 시작된 이래 점차 양적으로 증가해오고 있으며 질적 측면에서도 성과를 축적해오고 있다.

<표11> 북한도시 연구의 변천과정

시기	주요 연구진	연구주제 및 내용	연구방법	주요 특징
1990년대초 -2000년대초	도시계획학자 사회학, 북한학자	도시 공간(도시 계획, 개발, 건축, 구조물 등)	문헌연구 중심	미시적, 일상사 등 도시연구 필요성 제기

시기	주요 연구진	연구주제 및 내용	연구방법	주요 특징
2000년대초 -2010년대초	경남대극동연구소 연구 참여한 북한학, 정치학, 사회학, 경제학자	도시의 사회문화적 환경(도시화, 도시사, 시장, 사회관계망, 지방권력)	문헌연구 심층면접조사(탈북민 대상)	신익주, 청진, 혜산 대상 심층 분석
2010년대초 - 현재	동국대 도시사 연구 참여한 다양한 전공자 참여, 연구 활성화	시장 확산에 따른 공간구조와 사회문화적 변화 양상 도시주민 삶과 연계된 식량, 주택, 보건, 복지문제	문헌연구 혼합연구(문헌+면접조사+영상 등) IT기반(GIS, SNS 등)	도시연구 성과물 급증 혼합연구와 새 연구방법 확대

*출처: 필자 작성.

첫 번째 단계는 1990년부터 2000년대초까지의 시기로서 고유환이 제시한 북한 연구의 변천과정 4세대 연구와 시기상 거의 일치한다. 이는 학자들이 1989-1990년 사회주의 국가 붕괴와 1990년대 중반 북한의 고난의 행군을 목도하면서 북한 체제의 이면과 저변에서 벌어지는 현상에 대한 정확한 이해가 필요하다는 인식을 공유하고, 이전까지의 중앙권력 중심 연구와 병행하여 지방과 미시적 연구, 도시와 주민의 일상사를 들여다보기 시작한 것과 맥을 같이 한다. 이 시기 북한도시 연구는 시작기로서 주요 연구 주제는 북한 도시의 공간구조와 도시화였으며, 연구 방법은 주로 문헌연구에 의존하였다.

두 번째 단계는 2000년대 초반부터 2010년대 초반으로 시장이 북한 주민들의 삶의 근거지로 대두되면서 시장 형성을 통한 도시구조의 재편과 사회적 관계망, 그리고 주민들의 먹고사는 문제(식량과 주택, 보건의료 등)에 대한 연구들이 나오기 시작하였다. 연구 방법적으로는 고난의 행군 여파로 국내 입국한 탈북민들이 급증하면서 북한 도시에 거주했던 이들을 통한 심층 면접조사가 주요한 연구방법으로 대두되었다. 이 시기의 선도적 연구는 한국연구재단 지원을 받은 경남대 극동연구소라고 할 수 있다. 극동연구소는 신익주, 청진, 혜산을 대상으로 도시의 형성과 변화, 발전 과정을 일관성 있게 설명할 수 있는 권력체제-공장체제-지역체제라는 분석틀을 설정하고, 도시화 과정, 당 사업체계, 자립적 지방경제, 농민시장,

도시 여성, 사회보장제도, 주민의식 등 도시의 주요 영역을 여러 학문적 배경을 가진 학자들이 참여하여 연구하였다.

세 번째 단계는 2010년대 초반부터 현재까지의 기간이다. 이 시기는 무엇보다 북한도시연구의 양적인 팽창이 두드러진 시기로서 본 연구가 대상으로 한 151건의 학술논문중 2/3이상이 이 시기에 집중되었다. 연구 주제도 기존의 북한 도시계획과 개발, 건축물, 공간구조 문제에 더해 도시사, 도시화 과정, 시장 확산에 따른 지방권력관계, 사회적 관계망 변화 및 주민들의 삶과 직결되는 사회보장, 식량, 보건, 여성, 빈부격차 문제 등 다양한 연구물이 생산되었다. 이는 북한학을 전공하는 학자들뿐만 아니라 경제학, 사회학, 사회복지학, 여성학, 행정학 등 다양한 배경의 학자들이 북한도시 연구에 참여하고 있다는 증거이기도 하다. 이 시기 두드러진 또 하나의 특징으로 북한도시연구 방법론에 대한 논의가 활발해졌고, IT기반을 활용한 다양한 연구방법(GIS, SNS, 데이터마이닝 등)이 등장하였다는 점이다.

마지막으로, 도시는 일반적으로 정부(권력)의 계획과 시장의 보이지 않는 힘으로 부딪치면서 변화한다. 북한의 도시는 시장이 커지면서 도시의 교통·도로·시장 공간 등 물리적 변화를 촉발하고 이는 주민의 이동성 제고와 사회 관계망 등 도시민의 일상생활을 변화시키는 힘으로 작용할 것이다. 앞으로 북한도시 연구 추이는 북한권력과 시장간 관계, 그리고 도시민이 선도하는 일상생활과 의식 변화에 초점을 맞추어 나갈 가능성이 크다 하겠다.

2. 주요 성과 및 한계

1) 주요 성과

북한도시연구의 성과는 몇가지 측면에서 제기할 수 있다. 첫째, 북한체제를 입체적으로 이해하고 전망하는 데 기여하였다. 북한은 아직도 수령제와 강고한 당국가체제를 표방하고 있으나, 1990년대 중반 배급체제가 와해되고 주민들이 시장에서 삶을 해결하면서 권력과 주민간 직간접적인 길항관계가 조성되고 있는 측면이 있다. 시장을 국가권력이 관리하면서 주민 욕구를 수용하고 있으나, 1989-1990년대초 사회주의 체제의 붕괴는 하부구조에 의한 상부구조 변화 가능성을 도외시할 수 없다는 교훈을 준다. 이런 점을 감안할 때 북한도시 연구는 시장을 중심으로 한 도시의 권력관계, 공간구조, 주민의식 변화 양상 및 북한의 도시

내는 물론 도시간, 중앙과 지방도시간 관계의 미세한 변화를 포착하고 전망할 기회를 제공한다고 할 수 있다.

둘째, 북한학의 학문적 정체성을 강화하는 계기가 되었다. 지역학 범주로서 북한학은 배경 이론 확보와 학문성 보완이라는 과제를 안아왔다. 북한도시 연구는 도시연구의 분석틀(경남대)과 도시사 이론 활용(동국대), 그리고 냉전과 분단의 영향을 받은 남북한의 도시화 과정 규명(장세훈) 등 이론적 측면에서 진전이 있었다고 평가할 수 있다. 또한 연구방법론 측면에서 탈북민 대상 구조화된 심층 면접과 영상자료, SNS, 빅 데이터를 활용한 IT 기반 연구 등 새로운 연구방법 활성화로 방법론적 확장에 기여하여 왔다.

셋째, 연구내용 측면에서 과거 중앙권력 위주 북한연구에서 소외되었던 도시와 지방의 시각으로 중앙의 권력이 주민들에게 어떻게 투영되고 수용되는지와 도시에서 시장 확산과 주민들의 삶과 직결된 식량,주택,의료,복지 문제 등을 알아볼 수 있는 계기가 되었다. 주요 연구대상이 된 평양, 남포, 신의주, 평성과 청진, 혜산, 함흥, 나선 등은 서해안과 동해안을 따라 형성된 중요 도시들의 형성과 변화를 읽고 전망해 볼 수 있는 계기를 마련하였으며 북한 도시연구가 본격화될 수 있는 길을 열었다고 할 수 있다.

넷째, 연구방법론 측면에서 구술자료 연구(조정아), 시각, 영상자료 활용(박희진), 문헌자료 재발굴(차문석), 도시지리학의 연구방법(안재섭), 미시연구로서 도시연구의 방법적 보완(최봉대), 인스타그램 활용(황진태) 등 다양한 방법론이 제시되었다. 실제 연구 과정에서 활용된 문헌연구(국내외 및 북한원전), 심층 면접조사, 북중러 접경지역 현장 방문, 그리고 위성영상정보(GIS), 데이터 마이닝 기법, SNS 활용 등 IT 기반의 새로운 연구방법들을 활용했다는 측면에서 북한연구에 기여하였다.

2) 한계

북한도시연구는 성과와 함께 여러 측면에서 한계도 표출하고 있다. 무엇보다 북한체제에 대한 입체적 이해와 전망을 위해 그간 소홀했던 북한의 도시들을 선정해 연구했으나, 도시에서 일어나는 상황을 정확히 이해하기 위해서는 중앙차원 권력 관계를 알아야 한다는 결과로 귀착되어 결국은 중앙권력을 탐구하는 문제로 환원된다. 북한 도시만 연구해서는 그 도시의 작동과 권력체계를 온전히 알기 어렵다는 역설에 도달하게 되므로, 이는 자칫 도시 연구의 중요성을 반감하는 요인으로

작용할 수도 있다. 이는 북한 연구가 갖는 내재적 한계일 수 있으므로 균형잡힌 연구의 시각이 요구된다 하겠다.

둘째, 북한도시 연구는 크게 보아 북한학 전공자와 일반 학문 전공자가 두 주제라고 할 수 있다. 북한도시를 제대로 연구하기 위해서는 북한을 이해하는 북한학에 관한 지식과 북한 도시의 정치, 경제, 사회, 문화 등 분야별 현상을 이해하는 여러 학문의 전문지식이 필요하다. 이러한 두 영역의 지식이 함께 활용되어야 시너지 효과를 내고 본래 북한도시연구의 목적인 북한도시와 북한을 보다 정확히 이해하고 미래를 예측할 수 있을 것이다. 2010년이후 북한도시 연구가 크게 증가하고 있지만, 북한학과 일반 학문 연구자들이 제 각각 연구하는 수준에서 연구 사례가 늘고 있는 경향이 있어 다양한 학문적 협업과 학제적 협동작업이 아쉽다.

셋째, 북한도시연구에 대한 일관되고 집중적인 연구가 부족하다. 한국연구재단의 지원을 받은 경남대와 동국대 연구팀이 선도적으로 신의주와 청진, 혜산 그리고 함흥과 평성 대상으로 이론적 고민과 방법론 적용을 통해 성과물을 생산하였으나, 후속으로 지속성 있고 일관성 있게 연구되지 못하였다. 다만, 그 연구들에 참여했던 학자들이 연구 성과를 정리하여 단편적으로 학술논문을 발표해 온 것은 평가할 만 하다. 한국연구재단의 지원이 끊긴 탓이 크겠으나, 북한도시 연구가 제대로 성과를 거두기 위해서는 10년-20년 장기적으로 비전과 연구주제를 공유하면서 연구를 추진하는 풍토가 필요하다.

넷째, 북한도시연구 내용과 연구대상 도시 선정의 문제이다. 지금까지 특정도시 대상으로 연구가 진행되었으나, 도시간 비교연구나 과거 사회주의 국가 도시들과의 비교연구 사례는 보기 어렵다. 자료 확보의 문제도 있겠으나 북한 도시와 체제 전환을 이룬 도시들(동구, 중국, 베트남 등)과 비교 연구함으로써 시장체제에 들어선 북한도시를 평가해보고 앞으로의 향배를 전망해볼 수 있을 것이다. 연구대상 도시 선정에 있어서도 28개 도시중 11개 도시가 반복해서 선정되는 등 편중성을 보이고 있다. 연구 접근의 용이성과 선도연구 추종 경향이 반영되었을 수 있으나, 이는 북한 도시와 북한을 전체적으로 이해하는 데 차질을 줄 수 있다.

다섯째, 연구방법론 측면에서도 여러 방법론이 등장하고 있지만 아직은 문헌연구(북한원전 포함)와 탈북민 면접조사의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 탈북민 면접조사는 북한연구에 크게 기여하였지만 탈북민의 북한내 거주지역과 계층 편중에 따른 연구의 신뢰성, 동일인 중복 문제 등이 지적되고 있다. 김정은체제 이후 국내입국 탈북민이 줄어들면서 특정 도시에 거주한 경험이 있는 면접 대상자를 찾기

어려운 점도 또 다른 애로사항이다.

IV. 맺음말

지금까지 북한도시 선행연구 분석을 통해 연구의 실적, 연구주제, 연구방법론, 연구대상 도시 등 북한도시 연구의 특징을 알아보고 그 성과와 한계를 제시하였다. 이를 바탕으로 성과는 이어받고 한계를 극복하는 차원에서 몇 가지 제언하고자 한다. 먼저, 왜 북한의 도시를 연구하는지, 그 이유와 목표를 분명히 한 다음⁵⁾, 일관성 있게 연구를 추진할 필요가 있다. 사회주의권 붕괴에서 보았듯이 변화는 예기치 못한 곳에서 올 수 있다. 앞으로의 북한은 중앙권력에 대한 연구와 함께 시장의 확산, 도시 변화 및 주민들의 삶 등 하부 구조가 보다 중요해질 것이다. 따라서 북한도시에 대한 지속성 있고 일관성 있는 연구전략이 필요하다.

둘째, 연구대상인 북한도시의 개념과 관련하여 북한의 지방과 구분할 필요가 있다. 도시는 평양을 포함하여 북한의 인구나 유통망이 집중되는 28개 도시를 의미하나, 지방은 중앙권력에 대응하고, 평양을 제외한 지역이라는 의미가 될 수 있다. 또한 도시는 상대적으로 체제전환 측면에서 연구의 관심이 모아지는 반면 지방은 중앙과 지방간 관계 측면과 권력의 분산 측면이 부각된다. 북한 도시연구의 이론화 측면과 관련하여서도 양자간 개념의 차이를 규정하는 것이 바람직하다.

셋째, 연구내용에 있어 지금까지 도시 공간구조와 경제·사회·문화적 변화 연구에 집중해 왔다면 앞으로는 실제 도시 주민들의 삶과 직결되는 요인들에 대한 연구에 주목할 필요가 있다. 주민들이 먹고 살아가는 문제-식량과 생필품, 주택, 상하수도, 전기, 보건의료, 교육 등-와 주민간 관계망, 도시의 주민통제 체계 및 주민들의 생활 만족 여부에 대한 연구를 강화할 필요가 있다. 또한 북한내 특정 도시에 대한 연구뿐만 아니라, 북한 도시간 비교⁶⁾ 및 체제전환 국가 도시와의 비교사례

5) 탈북민으로서 북한도시를 연구한 위영금은 북한도시를 연구하는 이유와 관련하여 “북한체제를 더 잘 이해하기 위해서”, ‘통일이후 북한도시를 잘 정비하기 위해서’, ‘통일과정 남북한 도시교류 차원 북한도시를 알아야 해서’라는 기능적 접근도 필요하나 보다 근본적으로 북한도시의 시공간적 형성과 변화과정을 총체적으로 이해하고 도시의 자연과 사람, 사회를 있는 그대로 이해하고 남한도시와의 이질성을 인정하는 것이 진정한 교류와 이해를 가져올 것이라고 제기하면서 이런 것이 전제되지 않고 남한의 필요에 의한 발전 시각 연구는 분단 상치위에 또 다른 갈등을 잉태할 수 있다”라고 지적한다.”(위영금 2018)

연구도 필요하다.

넷째, 연구의 방법론과 분석 틀 측면에서 서구의 도시이론을 원용하는 것도 필요하나, 한반도의 분단 등 고유성을 반영한 분석 틀과 방법론을 모색하는 것이 바람직하다. 아울러 연구대상 도시 선정에 있어 핵심 도시와 함께 지금까지 연구되지 못한 도시를 선정하여 연구의 사각지대가 없도록 해야 할 것이다. 북한의 속사정을 정확히 보기 위해서는 내륙도시, 수도권, 북부 국경도시, 동해안 도시, 서해안 도시, 경제특구 등 권역별로 볼 수 있어야 한다.

다섯째, 북한도시 연구의 활성화를 위해 정부와 책임있는 기관의 지원이 확충될 필요가 있다. 현재 한국연구재단이 주요한 재정 지원 통로이나, 정부 부처(통일부와 행자부)나 한국학 중앙연구원 등이 지원하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

마지막으로, 학제간 공동연구와 함께 연구기관간 협업 연구를 활성화할 필요성이 있다. 북한체제에 대한 이해도가 깊은 북한학 전공자와 분과별 학문 전공자간 공동연구를 통해 북한도시 변화를 보다 정확히 진단하고 이해할 수 있다. 아울러 통일연구원, 국토연구원 등 국책연구기관과 대학이 협업 연구를 추진하고 국토지리정보원, 도로공사, LH, 한전, 수공 등 개별적으로 북한 도시 연구 자료를 축적해온 기관들이 북한도시 연구의 시너지 효과와 북한도시 연구 성과의 공유성에 비추어 상호 자료를 공유하고 협조함이 바람직하다.⁷⁾

본 연구는 1990년대 이후 국내 학술논문과 단행본을 통해 발표된 북한도시연구의 전반적 추이를 분석하고 성과와 한계를 도출한 후 앞으로의 연구 방향을 제시한 것에 의의가 있다고 하겠다. 다만, 이번 연구 과정에서 국내 공공기관이 공개하지 않고 있는 자료들과 외국의 연구 결과에 대해 자료 확보의 어려움 등으로 세부적으로 분석하지 못한 점이 본 연구의 한계이자 아쉬운 점이다. 앞으로 다양한 연구 소스를 통해 북한 도시 변화와 이와 맞물린 주민들의 일상생활 연구가 축적되고 활용됨으로써 북한을 제대로 보고 전망할 수 있기를 기대한다.

6) 북한은 권력의 중앙 집중과 지방의 중앙 복종이 철저하나, 90년대 이후 시장 등장과 함께 도시간 횡적 연계가 대두되고 있다. 이는 시장 확산에 따른 인구 이동 및 지방예산법(2012) 시행 관련 자구 차원 지방간 교류가 발생하고 있기 때문이다.

7) 도공, 수공, LH, 한전 등은 개별적으로 북한연구팀을 두고 관련 자료를 축적해오고 있으나 이를 외부와 공유하지 않고 있다. 소관 부처인 국토부나 산업부가 대외 협조를 조율할 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 고유환·기계형·박희진·안재섭·남영호·임동우·이상준·홍민(2014). *함흥과 평성: 공간, 일상, 정치의 도시사*. 서울: 한울.
- 고유환·박희진(2013). <북한도시 함흥 평성 자료 해제집 I>, 서울: 선인.
- _____ (2014). <북한도시 함흥 평성 자료 해제집 II>, 서울: 선인.
- 고유환·홍민(2013). <사회주의 도시와 북한(도시사연구방법)>. 서울: 한울.
- 대한건축학회(2019). <북한 SOC 현황 정보조사 및 시나리오 기반 주거 공급, 인프라 조성 기본계획 수립>. 서울: 국토교통부.
- 대한토목학회(2009). <북한의 도시 및 지역개발>. 서울: 보성각.
- 동용승·정영식·김선빈·이홍규·구종서·박희정(1996). <남북한 통일 시나리오>. 서울: 삼성경제연구소.
- 동용승·이정철(2005). <북한경제와 남북경협 현주소>, Ceo Information 507호, 서울: 삼성경제연구소.
- 박세훈·김태환·김성수·송지은(2016). <북한의 도시계획 및 도시개발 실태 분석과 정책 과제>. 서울: 국토연구원.
- 박원호(2019). <북한의 도시를 미리 가봅니다: 평양에서 혜산까지>. 서울: 가람기획.
- 이우영 외(2008). <북한도시 주민의 사적영역 연구>. 서울: 한울.
- 임동우·라파엘 루나(2014). <북한도시 읽기>. 서울: 담디.
- 장세훈(2017). <냉전·분단 그리고 도시화: 남북한 도시화의 비교와 전망>. 서울: 알트.
- 전상인(2016). <북한, 도시로 읽다>. 서울: 통일교육원.
- 조정아(2017). <평양과 혜산, 두 도시 이야기: 북한주민의 삶의 공간>. 서울: 통일연구원.
- 최완규(2004). <북한도시의 형성과 발전>. 서울: 한울.
- _____ (2006). <북한도시의 위기와 변화>. 서울: 한울.
- _____ (2007). <북한 도시정치의 발전과 체제변화: 2000년대 청진, 신의주, 혜산>. 서울: 한울.
- 홍민·박철현·안병민·원동욱·이영훈·임동우(2020). <북한실태 연구:도시경제의 네트워크와 로지스틱스>. 서울: 통일연구원.
- 고유환(2015). 분단 70년 북한연구 경향에 대한 고찰. <통일정책연구>, 24(1).
- _____ (2019). 북한연구 방법론의 쟁점과 과제, <통일과 평화>, 11(1).
- 강연주·권영상(2019) 「도시미화법」을 통해 본 김정은 체제 도시공간정책 의 변화 양상에 관한 연구. <도시설계>, 20(6).
- 강은주(2015). 국경관문도시 신의주시장 실태. <북한>, 526.

- 강은주(2016). 국경없는 국경도시, 혜산시장. <북한>, 533.
- 강인호·이계만(2019). 통일이후 북한의 축소도시에 관한 시론적 연구. <한국정책과학회보>, 23(1).
- 고성호(1996). 북한의 도시화와 통일한국의 도시계획: 북한의 도시화 과정과 특징. <통일문제연구>, 8(1).
- _____(1999). 북한 지역체계의 특징과 남북한 지역통합. <한국인구학회>, 22(1).
- 곽인옥(2013). 북한 회령시장의 공간적 구조와 기능변화에 관한 연구. 고려대학교 박사 학위논문.
- 곽인옥·문형남(2018). 북한 경제구조변화에 따른 평양지역 도시공간의 재구조화. <한국생산성논집>, 32(2).
- 구수미·이미경(2005). 체제변화시기 북한도시여성의 지위변화: 중국 도시여성과의 비교. <북한연구학회보>, 9(2).
- 기정훈(2016). 구글어스 기반의 공간영상 분석을 통한 북한 도시들의 환경오염과 산림 파괴연구. <환경정책>, 24(1).
- 김기혁(2014). 도로 지명을 통해 본 평양시의 도시 구조 변화 연구. <문화역사지리>, 26(3).
- 김동찬·김광래·안봉원·서주환·김신원(1995). 북한의 도시광장 및 거리 형성에 관한 연구. <국토계획>, 30(6).
- 김두섭(1995). 북한의 도시화와 인구분포: 남한과의 비교. <한국인구학>, 18(2).
- 김두환(2018). 북한개발동향과 남북경협 과제: 경제특구 개발구, 국토, 도시 분야를 중심으로. <미래성장연구>, 4(1).
- 김문조·조대엽(1992). 북한의 도시화와 도시문제. <아세아연구>, 35(1).
- 김민아(2020). 포스트 사회주의국가들의 도시화 경로에 대한 시사점: 러시아, 중국, 쿠바 사례를 통해 본 북한 개혁개방의 방향. <국토연구원>, WP19-19.
- 김민아·정인하(2018). 북한 도시 주거의 시기별 건축 계획 및 구조 체계에 관한 연구. <대한건축학회 학술대회 발표 논문집>, 38(2).
- 김상욱·박종화(2001). 북한 도시지역의 산림파편화 변화조사. <환경영향평가>, 10(1).
- 김성경(2019). 평양 도시 건설 스펙터클에 관한 소고 - 열망과 체념의 정동을 중심으로. <개념과 소통>, 24.
- 김 원(1990). 북한의 도시 개발정책에 관한 연구. <지방행정연구>, 5(4).
- 김종연·정인하(2020). 한국전쟁이후 북한의 청진 도시계획에 관한 연구: 피오트르 자렘바의 도시계획 방법론을 중심으로. <대한건축학회 학술발표대회 논문집>, 40(2).
- 김정훈(2014). 남북한 경제적 낙차효과를 활용한 개성자유도시 건설사업. <한국정책학회 춘계학술발표 논문집>, 2018.12.
- 김형덕(2018). 북한 주요도시 인프라 현황과 향후 건설 협력 방향. <한국도시행정학회

- 학술발표대회 논문집>, 2018.12.
- 김주삼(2016). 북한 시장경제체제 전환에 대한 가능성과 한계. <대한정치학회보>, 24(4).
- 김준현(2015). Landsat 영상을 활용한 북한 주요도시의 도시화 지수 분석. <한국측량학회지>, 33(4).
- 김재한(1999). 남북한간의 도시교류 전망과 과제. <도시문제>, 34(362).
- 김진수(2016). SLEUTH 모델을 이용한 미래 북한 도시성장 예측: 평양시를 대상으로. <한국측량학회 학술대회 자료집>, 2016.12.
- 김학철(2001). 북한 도시개발에 관한 제안. <건축사>, 386.
- 김현수(1995). 오늘의 북한: 북한의 도시계획과 그 변화. <북한>, 282.
- _____(1996). 북한의 도시화와 통일한국의 도시계획: 남북한 체제통합 모형을 통해서. <통일문제연구>, 8(1).
- _____(2000). 開放·改革에 따른 北韓都市의 空間構造變化展望. <국토계획>, 35(4).
- _____(2000). 북한의 도시계획과 그 전망. <건축사>, 371(3).
- _____(2014). 통일과 북한도시의 변화: 평양을 중심으로. <건축>, 58(8).
- 김현수·김두환·정연우·최대식·조경훈(2014). 통일 후 북한의 국토·도시계획 과제. <도시정보>, 389.
- 김현수·서순탁(2014). 통일후 북한의 국토·도시계획 과제. <도시정보>, 389.
- 김훈배·이영한(2019). 북한의 도시관리 분석. <한국생태환경건축학회 학술발표대회 논문집>, 19(1).
- 김흥순(2018). 북한 「도시계획법」에 대한 고찰: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과의 비교를 중심으로. <국토지리학회지>, 52(1).
- 남궁영(2003). 북한의 경제 특구 전략: 신의주 경제특구정책을 중심으로. <중소연구>, 27(3).
- 도멜스(2016). 북한도시의 내부구조에 관한 연구. <북한학연구>, 12(2).
- 문영순(2018). 북한 혜산시 사회·기능 공간구조 변화 연구. 경기대학교 석사학위논문.
- 문지훈·김세훈(2015). 북한 나선시 도시개발과 남산 18호동 살림집을 통해 본 북·중 합작개발의 특성. <국토계획>, 50(1).
- 림 일(2015). 김정은 전용도시 평양. <북한>, 525.
- _____(2016). 평양과 하늘 -땅 차이나는 지방도시. <북한>, 529.
- 박경섭(2019). 협상이론을 통한 개성공단 토지임차료 이해갈등 분석. <지역사회연구>, 27(2).
- 박선영(2007) 사진으로 보는 함흥시와 흥남구역-세계적 화학도시 명성은 사라지고 <북한>, 424.

- 박세훈·송지은(2017). 북한의 시장화와 도시계획행정의 변화. <국토계획>, 232.
- 박소영(2015). 사회주의 도시 '개성'의 연속과 변화 연구. <역사와 현실>, 98.
- 박소영·민경숙(2018). 북한의 역사도시 개성지역 관리·보존 정책의 흐름과 특징. <한국 민족문화>, 68.
- 박종철·정은이(2014). 국경도시 단동과 북한 사이의 교류와 인프라에 대한 분석. <한국 동북아논총>, 19(3).
- 박희진(2012). 북한도시사연구에서 시각, 영상 자료의 분석적 활용. <북한학연구>, 8(2).
- _____(2013). 함흥시 도시공간의 지배구조와 탈주체의 삶. <북한연구학회보>, 17(2).
- _____(2015). 김정은 체제의 도시와 도시건설 : 개방, 관광, 상품화. <평화학연구>, 16(1).
- _____(2018). 북한의 시장화와 도시공간의 변화. <북한학연구>, 14(2).
- _____(2020). 북한 도시-농촌의 연결공간과 파생되는 계층들. <문화와 정치>, 7(3).
- _____(2020). 북한 국가건설담론과 '내 집 꾸미기' 현상의 혼종성 연구. <도시인문학 연구>, 12(1).
- 서명수(2018). 20세기 후반 북한의 '주체건축'에 대한 비평적 연구. <대한건축학회논문집>, 34(6).
- 서순탁(2015). 테마2: 통일후 북한지역의-토지소유권 정립방향. <도시문제>, 50(559).
- 서우석(2000). 도시탐색-북한의 주거실태와 주택정책에 대한 평가. <월간 복지동향>, 24.
- 송용준·김수영·정은석(2018). 남북 경제협력 대비 북한 거점도시 주거공급 전략에 관한 연구 지리적 특성을 고려한 주거공급 시나리오. <대한건축학회 학술발표대회 논문집>, 38(2).
- 안재섭(2013). 수치지형도를 활용한 북한의 평성시와 함흥시의 도시공간구조. <한국사 진지리학회지>, 23(4).
- _____(2013). 북한도시 연구를 위한 도시지리학의 주요 연구방법 검토. <한국사진지리학회지>, 23(2).
- 안창모(2020). 역사도시 평양의 사회주의 도시화 과정-도시구성과 건축양식을 중심으로. <서울학연구>, 80.
- 양석우·곽동화(2014). The System of City Planning and Development in North Korea: Focused on Development of Kaesong Industrial Complex(KIC). <Architectural Research>, 16(3).
- 양태진(2006). 해주시(기행문), <북한>, 북한연구소.
- 원석환·황철수(2018). 의사결정나무(DT)와 서포트 벡터 머신(SVM)모델을 활용한 토지 이용 변화 시뮬레이션. <국토연구>, 97.
- 오동하·이원규·배수현(2018). 부산 스마트시티로 남북협력의 기회 선점. <BDI정책포커

스>, 347.

- 윤영기(2019). 북한지역의 동북아 허브가능성에 관한 연구. 경기대학교 박사학위논문.
- 위영금(2018). 북한도시, 함흥의 형성과 발전에 관한 연구. 경기대학교 박사학위논문.
- _____(2019). 사회주의 이행기의 북한의 화학공업도시 함흥-흥남의 형성: 생산력과 생산. <통일문제연구>, 31(2).
- 원석환·황철수(2018). 공간적 도시 유사도 분석: 남, 북한 도시를 사례로. <국토지리학 회지>, 52(1).
- 이경수(2019). 단동-신의주의 초국경적 장소 형성과 확대. <서울시립대학교 도시인문학 연구>, 11(2).
- 이규철(2015). 북한 살림집 정책에 관한 연구. 경남대학교 석사학위논문.
- 이동윤·이영한(2019). 북한 도시계획법과 도시경영법에 나타난 도시특성분석. <한국생태환경건축학회 학술발표대회 논문집>, 19(1).
- 이미경·구수미(2004). 경제위기이후 북한도시여성의 삶과 의식: 청진, 신의주, 혜산 지역을 중심으로. <북한연구학회보>, 8(2).
- 이상대(2015). 남북한 경제통합과 통일미래도시 건설. <이슈진단>, 184.
- 이상림(2013). 고난의 행군기 이후의 북한 내 인구이동- 도시 농촌간 인구이동. <통일문제연구>, 25(2).
- 이상준(2000). 북한 도시의 이해와 남북 도시간 동질성 회복. <도시문제>, 35(383).
- _____(2001). 경제체제 개혁에 따른 북한의 도시성장 전망에 관한 연구. <국토계획>, 36(4)
- _____(2001). 남, 북한 도시개발의 과제. <도시문제>, 36(387).
- _____(2010). 통일 이후 구동독 공업도시들의 도시특성과 도시성장에 관한 연구: 라이프찌와 할레를 중심으로. <통일정책연구>, 19(2).
- _____(2015). [통일국토 시리즈 ①] 통일시대를 향한 북한 주요 도시 발전방향. <국토정책 Brief>, 2015-12 (526).
- 이시효(2016). 시장도입초기 평양 공간의 재배치: 1984-2003년을 중심으로. <북한학연구>, 12(2).
- 이정민(2020). 함흥 전후복구사업을 통해 본 북한-동독 관계. <역사문제연구>, 43.
- 이재호(2020). 법령과 소셜미디어를 통해 본 북한의 수도, 평양 가로시설물의 조형적 특징과 의미: '도시미화법'과 '유튜브' 중심으로. <한국기초조형학회 학술발표논문집>, 2020-1.
- 임운택(2020). 북한의 건축 및 도시계획에서 ICT의 도입과 적용: <조선건축>을 중심으로. <통일문제연구>, 32(1).
- 임을출(2016). 북한 지역 간 빈부격차 양태와 결정요인 분석. <통일문제연구>, 28(2).
- 이일영(2015). 개성공단 폐쇄 이후의 한반도경제. <민주사회와 정책연구>, 30.
- 이상준(2016). 통일시대를 향한 북한 주요 도시 발전방향. <국토정책 Brief.>, 526.

- 이종우(1997). [통일논단] 북한 건축 도시의 이해. <북한>, 1997.09.01.
- 임동우(2018). 북한의 도시와 국토개발을 위한 제언. <국토>, 2018-12.
- 임진환(2005). 북한의 극심한 인플레이션과 도시주민들의 식량난. <북방농업연구>, 19.
- 임형백(2009). 북한공간구조의 형성과 변화 전망 북한 내부요인과 통일 이후 경기도와 의 관계를 중심으로. <GRI 연구논총>, 11(3).
- _____(2010). 사회주의 북한 공간구조의 자본주의 공간구조로의 변화 전망. <한국정책 연구>, 10(1).
- _____(2019). 북한 공간구조와 이념적 표현의 도시 계획. <통일문제연구>, 31(1).
- 장세훈 (2004). 북한 대도시의 도시화 과정 - 청진, 신의주, 혜산의 공간 구조 변화를 중심으로. <사회와 역사(구 한국사회사학회논문집)>, 65.
- 장병일(2011). 북한 주민의 주택 이용관계와 민법상의 임대차계약. <통일정책연구>, 20(2).
- _____(2005). 북한도시주민의 사회적 관계망 변화: 청진, 신의주, 혜산 지역을 중심으로. <한국사회학>, 39(2).
- _____(2006). 전환기 북한 도시화의 추이와 전망: 지방 대도시의 공간구조 변화를 중심으로. <한국사회학>, 40(4).
- 장성수(1998). 북한의 건축과 도시, 그리고 통일. <건축>, 42(1).
- 전봉희·허유진(2017). 북한도시와 건축에 대한 관심과 연구성과. <한국건축역사학회 학술발표대회 논문집>, 한국건축역사학회 2017년 추계학술발표대회.
- 전상인·김미영(2015). 국가권력과 공간: 북한의 수도계획. <국토계획>, 50(1).
- 진흥근·김민정(2019). 북한의 옥외광고에 관한 탐색적 연구 - 북한 법체계를 중심으로. <OOH광고학연구>, 16(1).
- 정경주(2017). 북한지역 도시개발사업지구의 토지감정평가 연구. 단국대학교 석사학위 논문.
- 정동구(2002). 재중동포 장사꾼 북한 중소도시를 가다. <북한>, 363.
- 정우곤(2004). 1990년대 북한 주민생활보장제도와 도시 계층 구조 재편. <현대북한연구>, 7(2).
- 정은이(2014). 북한 도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도 무산지역의 소(燒)토지경작사례를 중심으로. <동북아경제연구>, 26(1).
- _____(2019). 북한 주요 서부도시 공장 가동률 결정 요인에 관한 분석. <한국도시행정학회 학술발표대회 논문집>, 2019(12).
- _____(2012). 2000년이후 북한시장의 발전요인에 관한 연구-회령지역 시장의 사례를 중심으로. <비교경제연구>, 19(1).
- 정일영(2016). 북한에서 전시(展示)적 도시의 건설과 한계에 관한 연구. <현대북한연구>, 19(1).
- _____(2020). 북한에서 '도시통제체제'의 형성: 판옵티콘의 건설. <아태연구>, 27(1).

- 정창무(2012). 북한의 도시, 인구나 주택. <대한토목학회지>, 60(3).
- 조남훈(2013). 북한의 도시화 추이와 특징. <KDI북한경제리뷰>, 15(5).
- 조성찬(2019). 북한의 라선특구의 변화와 발전전략. <한국도시행정학회 학술발표대회 논문집>, 2019(12).
- _____(2019). 중국과 북한의 도시-농촌 이원적 토지소유 구조 변화경로 비교: 농촌 토지제도 변화를 중심으로. <공간과 사회>, 70.
- 조영기(2017). 통일 후 북한주민의 주거복지를 위한 과제. <한반도선진화재단 선진화정책시리즈>.
- 조정아(2012). 구술자료를 활용한 북한 도시연구. <북한학연구>, 8(2).
- 조진철(2001). 북한의 도시 및 지역계획: 1945-1998. <국토계획>, 36(4).
- 주종원·김현수(1993). 북한의 주거지계획에 관한 연구. <국토계획>, 28(3).
- 진상현·김정옥(2005). 북한의 지역별 대기오염 현황에 관한 연구: 도시, 농촌, 공업지역을 중심으로. <환경정책>, 13(2).
- 차문석(2012). 북한 문헌 자료의 도시사적 재발굴. <북한학연구>, 8(2).
- 차승기(2013). 자본, 기술, 생명 : 흥남-미나마태[水俣] 또는 기업도시의 해방 전후. <사이>, 14(14).
- 최봉대(2008). 1990년대 말 이후 북한 도시 사적 부문의 시장화와 도시가구의 계층적 분화: 개별가구의 비공식적 연결망자원의 계층화 매개효과 분석을 중심으로. <현대북한연구>, 11(2).
- _____(2013). 북한도시연구: 미시적 비교의 문제를 모색과 방법적 보완 문제. <현대북한연구>, 16(1).
- 최봉대·구갑우(2003). 북한 도시 '농민시장' 형성 과정의 이행론적 함의 1950~1980년대 신의주, 청진, 혜산의 사례를 중심으로. <현대북한연구>, 6(2).
- 최봉대·구갑우(2005). 북한의 도시 장마당 활성화의 동학 1990년대 신의주, 청진, 혜산을 중심으로. <현대북한연구>, 8(3).
- 최천운(2013). 통일 이전 북한지역 국유부동산 개발협력 정책방향 연구: 남북한 농업개발협력 및 도시 개발협력을 중심으로. <통일정책연구>, 22(2).
- _____(2020). 토지스와프 기법을 활용한 남북 도시개발협력의 새로운 패러다임 연구. <한국부동산법학회>, 24(2).
- 황경호(2015). 개성공업지구 인근 주거단지 개발에 관한 연구. 가천대학교 석사학위논문.
- 황지옥(2001). 통일전후 베를린 도시구조의 변화에 관한 연구 -통일 이후 북한도시의 변화에 대한 시사점. <한독사회과학논총>, 11.
- 황진태(2020). '평양의 강남'은 어디인가?. <한국지역지리학회지>, 26(3), 105.
- _____(2019). 북한도시연구방법론으로서 소셜네트워크서비스 활용에 관한 시론: 인스타그램을 중심으로. <공간과 사회>, 29(4).
- 허선혜(2016). 평양에 대한 북한의 인식과 태도: 「민족문화유산」에 나타난 평양 소재

- 문화재 기사를 중심으로. <서울도시연구>, 17(4).
- 홍 민(2012). 북한연구에서 '공간'이해와 도시사의 가능성: 함흥과 평성의 사례를 중심으로. <북한학연구>, 8(2).
- _____(2012). 특집논문 : 북한연구에서 '공간' 이해와 도시사의 가능성 함흥과 평성의 사례를 중심으로. <북한학연구>, 8(2).
- _____(2014). 북한의 아파트 건설시장과 도시정치. <북한경제리뷰>, 2014-8.
- Bertrand Renaud(2003). *The urban dimension of the North Korean Economy-A Speculative Analysis*. North Korea in the World Economy, 96. RoutledgeCurzon, Taylor & Francis Group, London.
- Elisabeth Chabanol(2019). City, Urban Planning, Architecture and Archaeology in DPRK: International Changes, *International Conference Urban North Korea, Changes and Exchanges*. Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University, Seoul.
- Jin-Cheol Jo(2000). *The Evolution of Urban and Regional Planning in North Korea: 1945-1998*, Portland State University Doctoral Dissertation. Oregon, U.S.A.
- Jin-Cheol Jo·Seymour North Korean planning : Urban changes and regional balance. *Cities*, 19(3).
- Justin Cortfield(2013). *Historical dictionary of Pyongyang*, Anthem Press, NY, U.S.A..
- C. H. Kim(2014). North Korea's Vinalon City: Industrialism as Socialist Everyday Life. *Positions*, 22(4).
- Pavel Em P., Peter C Ward(2021). City Profile: Is PyongYang a post-socialist city?, *Cities*, 108.
- Philipp Meuser(2012). *Agricultural and cultural guide Pyongyang*. Berlin: Dom Publisher.
- Rainer Dormels(2015). *North Korea Cities: industrial facilities, internal structures and typification*. Seoul: Jimoondang.
- Jeong Sang Kyu·Lee Tae Ho, and Ban Yong Un(2015). Characteristics of Spatial configurations in Pyongyang, North Korea. *Habitat International*, 47.
- Stephen Kotkin·Steel Town(1991). *USSR: Soviet Society in Gorbachev Era*. Berkeley: University of California Press.
- Wolfgang Sonne(2003). *Representing the State: Capital City Planning in the Early Twentieth Century*. New York: Prestel.

JNKS 편집 및 심사규정

JNKS Editorial Standards and Peer Review Process

2차 개정일 2020. 09. 01.

1차 개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

제1장 총 칙

제1조 (목적)

본 규정은 고려대학교 공공정책연구소에서 발간하는 전문학술지 *Journal of North Korea Studies*(약칭 JNKS, 이하 학술지)의 편집 및 심사에 관한 제반 사항을 정하는 데 그 목적이 있다.

제2장 편집위원회의 구성과 역할

제2조 (편집위원회 구성)

편집위원회(이하 위원회)는 편집위원장(이하 위원장)과 편집위원, 편집 간사로 구성된다.

제3조 (편집위원장의 자격 및 선임)

1. 위원장은 학문적 경력, 전공 분야, 소속기관 등을 고려해 발행인이 선임한다.
2. 위원장의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

제4조 (편집위원의 자격 및 선임)

1. 편집위원은 학문적 경력, 전공 분야, 소속기관 등을 고려하여 위원장이 위촉한다.
2. 편집위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

제5조 (편집 간사의 자격 및 선임)

위원회의 원활한 연락과 업무 수행을 위하여 편집 간사를 두며 위원장이 위촉한다.

제6조 (편집위원회의 역할)

1. 위원회는 위원장이 소집하며, 다음 사항을 심의하고 결정한다.
 - 가. 논문의 예심을 진행하여 초심 여부를 결정
 - 나. 초심과 재심을 위한 심사위원의 추천
 - 다. 논문의 게재 여부 최종 판정
 - 라. 논문 심사 및 학술지 출판 관련 규정의 개정 제안
2. 위원회의 의결은 구성원 과반수의 참여와 참여자 과반수의 찬성을 원칙으로 하며, 이 의결은 온라인상으로도 이루어질 수 있다.

제3장 학술지의 발간

제7조 (기고 논문의 접수)

1. 학술지에 게재를 원하는 원고는 학술지 투고전용 전자우편(j.nks_korea@daum.net)을 통해 투고한다.
2. 학술지에 게재 신청하는 논문은 북한학과 관련된 논문 또는 북한학의 인접 분야의 논문이어야 한다.
3. 학술지에 게재 신청하는 논문은 독창성을 갖추어야 하며, 타 학술지에 발표 또는 게재 신청되지 않은 것이어야 한다. 만약 타 학술지에 중복으로 게재 신청한 경우, 향후 2년 동안 본 학술지에 게재 신청을 할 수 없으며, 아울러 해당 타 학술지 발행인에게 이 사실을 통보한다.
4. 학술지에 문헌연구 논문을 게재할 수 있다.
 - 가. 문헌연구는 북한학 및 북한학 인접 분야의 각 연구영역에 있어서 이론적, 방법론적 전환과 발전의 계기를 마련하였다고 평가할 수 있는 2편 이상의 주요 문헌(논문 혹은 저서)들에 대한 종합적 소개와 평론을 의미한다.
 - 나. 문헌연구는 연구논문과 동일한 지위를 갖는다.
 - 다. 원고의 분량, 심사규정 및 절차 등 기타 사항은 일반 논문과 동일하다.
5. 학술지에 반론을 게재할 수 있다.

- 가. 반론은 학술지에 최근 3년 이내 게재된 논문에 대한 이론적, 방법론적 논박을 의미한다.
- 나. 반론의 원고 분량은 원고지 50매 이내로 정한다.
- 다. 반론은 편집위원회의 검토를 거쳐 게재 여부를 결정한다.
6. 제출 원고는 학술지 원고 작성 요령에 따라 쓴다. 이 요령에 따르지 않은 원고는 수정을 위해 저자에게 반환된다.
- 가. 원고는 영문초록, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
- 나. 원고의 분량은 200자 원고지 100매 내외로 한다. 단, 각종의 표와 그림 및 일람, 색인, 부록, 영인 자료 등은 분량 계산에서 제외한다.
- 다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 1 → 1 → 1) → (1) → ① 의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
- 라. 기타 원고 작성 요령은 APA 양식(American Psychological Association: APA style)이 정한 문헌 작성 양식을 따른다.
7. 게재 신청 논문의 내용이 학술지의 편집 방향과 맞지 않는다는 위원회의 판정이 내려질 경우, 해당 논문을 임의 탈락시킬 수 있다.
8. 논문 접수는 상시 가능하며, 마감일은 위원회의 결정에 따라 홈페이지(ppri.korea.ac.kr)를 통해 별도 공지된다.

제8조 (논문 게재신청자격)

1. 북한학 및 북한학 인접 분야의 전공자 혹은 실무자에 한해 단독 혹은 공동으로 논문 게재를 신청할 수 있다.
2. 북한학 및 북한학 인접 분야의 대학원 이상(재학생 포함)의 학력을 소지한 사람이나 위원회에 의해 연구에 적절한 자격을 갖추었다고 판단되는 사람은 단독 혹은 공동으로 논문 게재를 신청할 수 있다.
3. 위원장은 임기 중에 논문을 제출할 수 없다. 단, 편집위원과 편집 간사는 익명성과 공정한 절차의 준수를 전제로 논문을 제출할 수 있다.

제9조 (논문 게재자의 의무)

1. 논문 게재자는 게재료(일반논문 10만원 / 연구비지원논문 30만원)를 납부해야 한다.
2. 제출된 논문이 최종 심사를 통과하여 학술지에 게재되면 논문의 저작권은 저자의 동의하에 연구소에 속한 것으로 간주한다.

제10조 (발간 예정일)

학술지는 연 2회 발간하며, 발간 예정일은 매년 6월 30일과 12월 31일로 한다.

제4장 심사절차와 기준

제11조(예심)

위원회는 각 분기별로 원고가 접수되면 KCI 유사도 검사 및 학술지와의 적합도를 고려하여 초심 진행 여부를 결정하고 탈락 논문의 경우, 해당 논문 저자에게 관련 내용을 별도 통보하도록 한다.

제12조(초심)

위원회는 각 분기별로 원고접수 마감일 직후 초심을 의뢰한다.

1. 심사위원 위촉 - 위원장은 위원회를 개최하여 3인의 심사위원을 위촉한다. 단, 순차적으로 심사위원이 위촉되어 심사가 진행되었을 때 2인의 심사자가 심사결과를 모두 ‘가’로 판정하면 나머지 1인 심사위원에 대한 심사는 진행하지 않아도 된다.
2. 심사의뢰 - 위촉된 심사위원에게 전자우편으로 심사를 의뢰하되 논문평가는 위원회에서 정한 논문심사양식에 따른다.
3. 기일 - 초심 결과는 10일 이내에 회신받는 것을 원칙으로 하며, 심사를 거부하거나 특별한 사유 없이 2주일 이내에 심사결과 통보가 없는 경우, 위원장이 심사위원을 교체할 수 있다.
4. 판정기준 - 심사위원은 논문을 평가한 후 정해진 양식에 따라 심사평을 작성하고, ‘가(可)’, ‘수정(修訂)’, ‘부(不)’의 판정을 내린다. 초심 결과에 따른 종합판정은 판정표에 따른다.

<초심 논문 심사 판정표>

심사자 A	심사자 B	심사자 C	심사결과
가	가	가	계재 가능
가	가	수정	
가	가	부	

심사자 A	심사자 B	심사자 C	심사결과
가	수정	수정	수정 후 게재
수정	수정	수정	
가	수정	부	수정 후 재심
수정	수정	부	
가	부	부	게재 불가
수정	부	부	
부	부	부	

제13조 (수정 후 게재)

1. ‘수정 후 게재’로 종합판정을 받은 논문은 기고자에게 보내 수정을 요구한다.
2. 수정 후 다시 제출된 원고에 대해서는 위원회가 심사평에 기초하여 수정 이행 여부를 검토한 후 게재 여부를 결정한다.
3. 위원회는 재수정을 요구할 수 있으며 재수정 논문의 수정 정도가 충실하지 않을 경우, 게재 불가를 결정할 수 있다.

제14조 (수정 후 재심)

초심 결과, ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문은 재심 절차를 밟는다.

1. ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문은 기고자에게 수정을 요구하고, 수정 기간은 7일 이내로 제한한다.
2. 다시 제출된 논문은 위원회에서 수정이 충분히 이루어졌는지를 검토하고 수정 논문의 수준이 학술지 게재에 적당한지 심사한다.
3. ‘수정 후 재심’ 결과는 편집위원회 결과 반수 이상 찬성하는 경우만 게재 가능으로 판정한다.

제15조 (수정 불이행)

‘수정 후 게재’ 혹은 ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문 게재신청자가 ▲수정 요구에 응답하지 않거나, ▲합리적인 반론 제시 없이 수정 요구를 거부할 경우, ▲기한 내에 수정본을 제출하지 않을 경우, 위원회는 논문게재 요청을 철회한 것으로 간주하여 게재 불가로 판정할 수 있다.

제16조 (게재 불가 논문의 처리)

1. 게재 불가 판정을 받은 논문은 그 사유와 함께 기고자에게 통보한다.
2. 게재 불가 판정을 받은 논문은 논문을 수정하여 재신청을 명기하여 다시 기고할 수 있다. 단, 이 경우에는 '재신청'임을 명기해야 한다. 만약 재신청 명기를 하지 않은 경우, 위원회는 심사를 거부할 수 있다.

제17조 (이의제기)

위원회는 공정하고 신속하게 논문을 심사하기 위해 최선을 다한다. 단, 논문게재 신청자가 이의를 제기하면 위원회에서 의견의 타당성을 검토하여 응대한다.

제5장 기타 규정

제18조 (인쇄와 발간)

논문 인쇄를 위한 최종 편집과 발간은 다음과 같이 한다.

1. 발간 - 게재가 확정된 논문은 출판사에 의해 인쇄용 원고로 편집된 후 저자의 확인을 거쳐 출간한다.
2. 이월게재 - 게재 확정을 받은 논문이라도 위원회의 출간 일정에 따라 이월게재할 수 있다.

제19조 (게재증명과 표절 처리)

논문게재증명은 위원회의 최종 심사결과 게재가 확정된 후에 기고자의 요청에 따라 발급된다. 게재 판정이 확정된 후라도 표절 행위가 드러난 논문은 연구소 저술윤리강령에 따라 처리한다.

제20조 (편집위원 윤리)

편집위원은 논문심사과정 전반에 걸쳐 엄격한 객관성과 공정성을 견지해야 하며, 학술지 편집의 전문성과 수월성 제고를 위해 노력해야 한다. 이 같은 조건이 충족되지 않을 경우, 위원장은 위원회의 동의를 얻어 편집위원을 해촉할 수 있다.

JNKS 저술 윤리강령

JNKS Ethical Standards for Scholarly Publication

2차 개정일 2020. 09. 01.

1차 개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

북한학 및 북한학 인접분야의 연구 결과를 게재하는 전문학술지 *Journal of North Korea Studies*(약칭 JNKS, 이하 학술지)의 발간은 고려대학교 공공정책연구소의 중요 사업 중 하나이다. *Journal of North Korea Studies*는 북한학 및 북한학 인접 분야 연구자들의 학문적 독창성을 존중하고 학문적 권리를 보호하며 저술의 질적 수준을 제고할 수 있도록 노력한다. 따라서 고려대학교 공공정책연구소가 발행하는 학술지에 게재 혹은 게재 신청하는 사람은 물론 편집위원회 및 심사위원들은 본 저술 윤리강령을 준수한다. 본 저술 윤리강령은 표절 및 중복게재의 방지를 주된 목적으로 한다.

제1장 연구 관련 윤리규정

제1조 (표절의 기준)

1. 학술지, 단행본, 학회발표논문집에 기출간된 타인의 저술을 인용부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않은 경우.
2. 공개 혹은 공개되지 않은 타인의 1차 자료, 기타 지적재산 등과 관련된 항목들을 출처의 명시 없이 사용한 경우.
3. 학술지, 단행본, 학회발표논문집에 기출간된 자신의 저술을 인용부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않은 경우.

제2조 (중복게재의 기준)

1. 타 학술지에 게재된 저술을 학술지에 게재 신청한 경우.
2. 타 학술지에서 심사 중인 논문을 학술지에 게재 신청한 경우.

제3조 (심사위원회 구성 및 운영)

1. 편집위원회는 모든 독자의 제보 내지는 자체 판단에 따라 표절 또는 중복게재 여부를 1차적으로 심사하고 판정한다.
2. 표절 또는 중복게재로 판정이 날 경우, 편집위원회는 이를 해당 저자에게 통보한다.
3. 해당 저자가 이의를 제기할 경우, 편집위원회가 지명하는 3인의 2차 심사위원회가 최종 심사 및 판정한다.

제2장 윤리규정 시행 지침

제4조 (표절에 대한 제재)

1. 최종적으로 표절 판정을 받은 저자는 학술지에 판정 후 3년간 단독 혹은 공동으로 논문게재를 신청할 수 없다.
2. 편집위원회는 해당 저자에게 게재신청 불가기간을 통보한다.
3. 게재 이후 표절 판정을 받은 논문은 공공정책연구소에 의해 공식적으로 취소되며, 편집위원회는 이 사실을 학술지를 통하여 공지한다.

제5조 (중복게재에 대한 제재)

1. 중복게재로 최종 판정을 받은 저자는 공공정책연구소가 발행하는 학술지에 판정 후 3년간 단독 혹은 공동으로 논문게재를 신청할 수 없다.
2. 편집위원회는 중복게재 신청자에게 게재신청 불가기간을 통보한다.
3. 게재 이후 중복게재 판정을 받은 논문은 공공정책연구소에 의해 공식적으로 취소되며, 편집위원회는 이 사실을 학술지를 통하여 공지한다.
4. 편집위원회는 중복게재로 판정된 논문이 게재된 학술지의 발행단체에 이 사실을 통고한다.

제6조 (기타)

본 학술지의 수록 논문을 다른 저술의 형태로 재출간 시, 반드시 원출처를 밝혀야 한다.

JNKS 원고 작성 요강

Publication Manual of JNKS

*Journal of North Korea Studies*의 원고는 기본적으로 APA 양식(American Psychological Association: APA style)에 따라 작성한다. 이 규정에 명시되지 않은 사항은 Publication Manual of the American Psychological Association, 6th ed.을 따른다.

The Journal of North Korea Studies is published in accordance with APA style (American Psychological Association). Where not otherwise specified, it follows Publication Manual of the American Psychological Association, 6th ed.

2차 개정일 2020. 09. 01.

1차 개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

I. 원고 작성의 일반적 요령

1. 원고는 표지, 영문초록, 본문, 참고문헌의 총 4개의 섹션으로 구성되며, 원고는 한글, 영어는 물론 중국어, 일본어, 러시아어, 프랑스어 등 기타 외국어로 작성할 수 있다.
2. 표지에는 논문의 제목(논문 작성 언어 제목/영문 제목 병기), 저자명(영문으로 기재), 소속, 직위, 전화번호, 이메일이 포함되어야 한다. 표지 하단에는 각주를 두어 교신저자의 이름, 소속을 표기하고, 지원을 받은 논문일 경우 사사표기 등을 할 수 있다. 사사표기시 논문 제목 옆에 *표를 하여 각주로 기재한다.
3. 논문의 제목은 한글의 경우 15자를 넘지 않도록 하고, 영문 및 기타 외국어의 경우 2줄을 넘지 않도록 한다.
4. 초록은 새 페이지에서 시작하며, 첫 줄 가운데에 Abstract라고 표기한다. 영문 초록은 150~200 단어 내외로 작성하고, 초록 하단에는 'Keywords:'라고 표기

한 후 영문 핵심 단어 3~5개를 나열한다. 단, 영어 외의 기타 외국어 논문일 경우 영문 초록을 1,500 단어 안팎으로 자세히 작성한다.

5. 전체 원고의 분량은 200자 원고지 100매 내외로 한다. 단, 각종의 표와 그림 및 일람, 색인, 부록, 영인 자료 등은 분량 계산에서 제외한다.
6. 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작하며, 본문 내 장, 절, 항 등 소제목은 최대 4단계까지 사용할 수 있으나, 가능한 3단계 이내의 소제목을 추천한다.
 - 1) 본문 제목들의 번호는 상위제목부터 하위제목까지 I → 1. → 1) → (1) → ① 순으로 사용한다.
 - 2) 한자나 외국어(용어, 고유명사)를 쓸 경우, 먼저 한글로 적고 괄호 안에 한자나 외국어를 병기한다. 본문에 한 번 사용한 외국어를 다시 쓸 때는 한글로만 표기한다.
7. 본문의 어느 곳에도 저자의 이름은 물론 저자와 관련된 어떠한 사항도 포함되지 않도록 한다. 이는 심사의 공정성을 위해 매우 중요하다.
8. 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 각주는 본문 중의 적당한 곳에 일련번호로 표시하고 내용은 본문 해당 면의 하단에 위치시킨다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
9. 저자명이 글에 나와 있는 경우는 저자명(국문은 전체 저자명, 영문은 성)을 쓰고 괄호한 후 그 속에 출판연도와 쪽 번호만 표시한다. 인용 또는 참고한 문헌이 되풀이될 때에도 같은 방식으로 한다. 단, 저자명이 글에 나와 있지 않는 경우는 이름과 출판연도를 괄호 속에 표기한다.
10. 번역서를 인용할 때에는 원전이 발간된 연도와 번역판 연도를 같이 표기한다. 인용 쪽수는 번역본을 기준으로 한다.

11. 두 명 이상의 저자를 인용할 경우, 가나다 또는 알파벳순으로 제시한다. 저자가 같고 연도가 다른 문헌을 함께 언급할 때에는 연도만 나열한다. 다만, 3명 이상 5명 이하인 경우는 처음 인용 시에는 모두 제시하고 그 이후에는 첫째 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 한글 저자명은 “외” 영문 저자명은 “et al.”이라는 쓴다. 2명 이상의 국문저자명은 “, ”를 사용하여 나열하고 영문저자명은 마지막 이름 앞에 “&”를 붙인다.
12. 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론(:)으로 나누어 언급한다. 다만, 저자가 같고 연도가 다른 문헌을 함께 언급할 때는 연도만 나열한다.
13. 표(줄간격 130%)와 그림은 <> 속에 별도의 일련번호를 부여하고, 제목을 붙인다. 표 제목(예: <표 1>)과 그림 제목(예: <그림 1>)은 해당 표 또는 그림의 위에 위치시켜야 하며, 그 출처는 반드시 표나 그림 아래 밝히고 참고문헌 목록에 포함시켜야 한다. 관련된 표와 그림을 본문에서 언급할 때는 반드시 <>를 붙인다. 표나 그림에 대한 주는 일반주(주:), 개별주(a), b), c)), 확률주(*p<0.01, **p<0.001), 출처순으로 배열한다.
14. 참고문헌은 새로운 면에서 <참고문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다. 참고문헌의 작성은 아래의 <참고문헌 작성 요령>을 참고한다.

<참고문헌 작성 요령>

1. 참고문헌은 본문에 인용 또는 언급된 것만 제시하고, 본문에 인용 또는 언급된 문헌은 반드시 참고문헌에 기재한다.
2. 각 문헌은 한글 문헌, 동양어 문헌(일본어, 중국어 등), 서양 문헌 순으로 배열하되, 번역서(예: 한글로 번역된 영문서)는 해당 원어 문헌으로 분류한다. 한글·한자·일본어로 된 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로 나열한다. 중국어나 일본어 저자명은 한자의 한글식 표기에 따라 배열하되, 원어 표기를 알 때에는 괄호 속에 병기한다.

3. 같은 저자의 여러 문헌은 출판연도가 오래된 순서대로 배열하되 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.
4. 참고문헌을 나열할 때 각 문헌의 둘째 줄부터는 3칸 들여쓰기를 하여 각 참고문헌 간의 구별을 쉽게 한다.
5. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.
 - 1) 한글문헌
 - (1) 단행본 : 저자 (출판연도). <제목>. 출판지: 출판사.
 - (2) 학회지에 게재된 논문 : 저자 (출판연도). 제목. <학회지명>, 권수, 쪽수.
 - (3) 학위논문 : 저자 (제출연도). 제목. 학위 수여 대학 ○○학위논문 (미간행).
 - 2) 영어문헌
 - (1) 단행본 : 저자 (출판연도). 제목(이탤릭). 출판지: 출판사.
 - (2) 저널에 게재된 논문 : 저자 (출판연도). 제목. 저널명(이탤릭), 권수, 쪽수.
 - (3) 학위논문 : 저자 (제출연도). 제목(이탤릭). 학위 수여 대학 ○○학위논문.
 - (4) 번역서나 번역논문은 한글 번역본에 한해 원서명을 함께 밝혀준다.
* 학술지의 권, 호수를 알 수 없을 때는 저자/연도 다음에 월이나 계절을 표기.
 - 3) 신문-잡지-기사는 저자명 (날짜). 기사명, 신문, 쪽수 순으로 표기하는 것이 원칙이나 저자를 알 수 없을 때는 기사명 (날짜). 신문, 쪽수 순으로 표기.
 - 4) 인터넷 자료를 참고한 경우, 해당 기관(개인) 홈페이지 사이트명만 쓰지 말고 실제로 참고한 자료의 이름과 주소를 모두 표기. 저자가 없을 때는 문서명을 저자 위치에 두고, 출판일은 사이트에 명기된 날짜를 기준으로 하고, 접속일 필수 기재.
 - 5) 시청각 자료(영화, TV프로그램, 음반, CD-ROM 등)는 예시를 따름.

Harrison, J. (Producer), & Schmiechen, R. (Director). (1992). *Changing our minds: The story of Evelyn Hooker* [Film]. (New York: Changing Our Minds). (영화일 때).

Crystal, L. (Executive Producer). (1993, October 11). *The MacNeil/Leher news hour*: New York and Washington, DC: Public Broadcasting Service. (텔레비전 프로그램일 때).