

ISSN 2384-3624

JNKS

Journal of North Korea Studies

Vol. 8, No. 1
2022



고려대학교 공공정책연구소
Public Policy Research Institute, Korea University

편집위원회

편집위원장

홍석훈 (창원대학교)

편집위원

Balazs Szalontai (고려대학교)	임예준 (고려대학교)
이기완 (창원대학교)	나용우 (통일연구원)
여현철 (국민대학교)	박성용 (전북대학교)
최용섭 (선문대학교)	황수환 (강원대학교)

편집간사

김에스라 (고려대학교)	배상경 (고려대학교)
--------------	-------------

Journal of North Korea Studies

Vol. 8, No. 1

인쇄·발행일 2022년 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

- ✔ **바이든 정부의 세계 및 동맹체제 전략**
: 정체성 정치, 문명충돌, 그리고 글로벌 공급망을 중심으로
Biden Administration's Strategy for Global Alliance
Cha, Moonseok / 7
- ✔ **윤석열 정부의 대북정책·한미관계 방향과 정책적 과제**
The Yoon Seok-yeol Administration's Policy on North Korea and
the Direction of ROK-U.S. Relations and Policy Tasks
Nam, Kwang-kyu / 51
- ✔ **북한이탈주민 지원정책에 관한 연구**
: 인구학적 특성을 중심으로
A Study on the Support Policy for North Korean Defectors
Hyunsuk, Oum & Hyunchul, Yeo / 75
- ✔ **북한 브랜드 연구**
: 북한의 세계지적재산권기구(WIPO) 등록상표를 중심으로
A Study on Brands of North Korea
Jeon, Byung-kil / 103
- ✔ **북한 보건의료 체계의 한계와 남북 협력방안**
The Limitations of North Korea's health care system and
inter-Korean cooperation
Yoosuk Jung / 135
- ✔ **김정은 시기 북한의 경제발전 전략과 B2B 플랫폼을 매개로
한 남북경협 구상**
North Korea's Economic Development Strategy in the Kim Jong-un
Era and Inter-Korean Economic Cooperation through a B2B Platform
Choi, Yong Sub / 165

JNKS

Journal of North Korea Studies

Vol. 8, No. 1 (2022)

Contents

- ✔ **김정은 시기 북한 재정 연구
: 최고인민회의 국가예산안 변화를 중심으로**
Research of North Korea's Financial Management during
Kim Jong-un's Period
Kim, Suhyeon & Park, Sunsong / 187
- ✔ **지속 가능한 대북정책을 위한 남남갈등 쟁점 분석**
An Analysis of the South-South Conflict Issues for Sustainable
North Korea Policy
Hong, Sukhoon / 217
- ✔ **김정은 정권의 생존전략과 '과학·기술·교육'의 역할**
The Role of 'Science, Technology, and Education' in the Survival
Strategy of the Kim Jong-un Regime
Kim, Jeong-ho & Cho, Yun Young / 239



JNKS

Journal of North Korea Studies

Vol. 8, No. 1 (2022)

바이든 정부의 세계 및 동맹체제 전략:
정체성 정치, 문명충돌, 그리고 글로벌 공급망을 중심으로
Biden Administration's Strategy for Global Alliance:
Identity Politics, Clash of Civilizations, and Global Supply Chains

Cha, Moonseok국립통일교육원 교수
mmdy97@hanmail.net**Abstract**

This study analyzes the Biden Administration's global alliance strategy. Proceeding from the context of confrontation with the People's Republic of China, the Biden Administration's strategy for global alliance is hinged on the notions of "identity politics" and "clash of civilizations." Through these processes, the United States is rebuilding and reorganizing the global space of political economy. Today, the bilateral relations between the United States and China has moved beyond the scope of cooperation based on the "Kissinger Order" and has arrived at the system of confrontation. The Biden Administration is planning and building a new global alliance framework that is intended to keep China in check, and this framework is creating a post-Kissinger order. The new global framework includes alliances and gatherings of democratic countries(D-10 and Summits for Democracy), economic partnerships with allied and pro-US countries based on reorganizing global supply chains(IPEF), and expansion of various military security organizations(bilateral alliances, AUKUS, Quad, and Five Eyes). After the COVID-19 pandemic, the Biden Administration's global alliance strategy exhibits the hybrid characteristic of merging the security framework with the economic framework, the latter of which is represented by the reorganization of global supply chains.

Key words	identity politics, clash of civilizations, US alliance system, post-Kissinger order, reorganization of global supply chains
-----------	---

I. 서론

2021년 1월 미국에서 조 바이든(Joe Biden) 정부가 출범하였다. 바이든 정부가 출범할 당시 글로벌 질서에서 목도한 것은 코로나 팬데믹 상황에서 미중 간의 전략경쟁의 심화, 강대국 정치의 강화, 지정학(地政學)의 부활 등이 두드러지던 광경이었다. 특히 장기간 글로벌 헤게모니 국가였던 미국의 리더십 축소가 현저해 졌으며 1945년 이후 세계 질서의 근간이 되어왔던 자유주의적 국제질서와 그 규칙의 토대가 약화되는 현상이 뚜렷해 졌다. 그 대신 중국을 위시한 非자유주의적 국제 권역이 확연히 부상하고 있었다.

이러한 광경을 목도한 미국의 바이든 정부가 기획한 세계 전략과 동맹 체제 전략은 출범 1여년 밖에 경과되지 않아 완전하게 그 구조와 콘텐츠가 완성된 것은 아니지만, 대부분의 새로이 출범하는 정부들과 마찬가지로 새로운 전략을 추진하려는 동기가 매우 강하였다. 실제로 냉전 이후 미국의 대외정책의 큰 특징은 출범하는 정부마다 직전 정부의 정책과 결정을 뒤집는 데에 있었다.¹⁾ 바이든 정부 역시 민주당이 전통적으로 지지해 왔던 자유주의적 국제주의(liberal internationalism)의 흐름을 계승하려 하고 있으며 트럼프(D.Trump) 정부가 실추시킨 미국의 국제적 리더십 회복을 우선시 하고 있다(Joseph Biden 2020, 64-76). 그럼에도 트럼프 정부의 대외정책의 유산이라 할 수 있는 ‘대중국 전략 경쟁’을 지속하고 오히려 더 강화(일종의 ‘트럼프 없는 트럼프주의’)하고 있다(이왕희 2021, 1).

바이든은 중국이 개방된 세계에 가장 큰 위협이 되고 있다고 지적한다(the White House 2021). 자유주의적 국제질서의 복원을 염두에 두고 있는 바이든 정부는 인권, 민주주의, 무역 등에서 트럼프 정부의 대중 강경 노선을 유지하거나 오히려 강화하고 있다. 바이든 정부의 세계 전략은 크게 2개의 중요한 키워드를 중심으로 추진되고 있다. 바로 ‘가치’(value)와 ‘중국’(china)이다. 바이든 정부는 민주주의 등 인류가 경험했던 보편적인 가치를 추구하고, 미국 헤게모니에 도전하는 수정주의 국가(revisionist state)(미 국방부 2019, 7)²⁾인 중국을 가치(democracy)를

1) 트럼프 정부의 ABO(anything but Obama), 바이든 정부의 ABT(anything but Trump) 등은 이를 표현하는 대표적인 저널리즘 용어이다.

2) 2019년 6월 미 국방부가 제출한 [인도태평양 전략보고서](IPSR: Indo-Pacific Strategy Report)에서 중국을 ‘수정주의 국가’ 혹은 ‘현상변경 국가’(revisionist power)로 규정할 바

위협하는 존재로 간주하고 있다(Tony Blinken 2021).³⁾

한편 바이든 정부가 현재 중국을 다루는 방식에는 일종의 ‘경로 의존성’(path dependency)이 존재하고 있다. 이는 일종의 ‘GDP 40% 룰(rule)’로 알려져 있는데, 미국이 세계의 패권국가로서 역사적으로 다양하게 등장했던 G2 국가들(Group of Two)을 다루는 전략과 방식에서 이른바 ‘반복성’을 갖는다는 것이다. 실제로 1945년 이후 미국은 경쟁국(上記의 G2 국가)의 경제 규모가 미국 GDP의 40%를 넘게 되면 그 국가에 대한 공세적 전략을 실행해 왔다. 1970년대 소련이 미국 GDP의 40%에 도달하자 소련에 대해서 그러한 공세적 전략을 실행했으며 결국 소련이 포위, 고립, 붕괴의 과정을 밟는데 영향을 미쳤다. 1980년대 일본이 미국 GDP의 38%까지 추격하자 1985년 ‘플라자 협정’(엔화의 평가절상)을 통해 일본 경제에 결정적인 영향을 주었다. 그리고 2010년대에 이번에는 중국이 미국 GDP의 40%를 돌파함에 따라 미중 간에 전략적 경쟁과 대결이 불가피해진 측면 또한 존재하고 있다(조성렬 2022, 107-108). 그러나 중국의 급속한 굴기 과정에서 미국은 2008년 서브프라임 모기지 사태, 이로 인한 2010년 이후의 세계금융위기와 대불황에 휩싸이면서 중국을 견제할 여력을 갖지 못하고 내부 수습에 집중하였고 결국 중국 GDP는 미국의 70% 수준에 이르게 되었다.

2021년 바이든 정부 출범 이래 미국이 진행하고 있는 중요한 움직임은 글로벌 차원에서 미국의 전통적인 동맹 국가들과의 동맹 체제를 再조립하여 굳건히 하고 다자주의를 강화하는 것으로 요약할 수 있다. 사실 글로벌 수준에서의 미국의 자유주의 패권 추구(와 그것의 실패)에 대한 스티븐 월트 식의 비판적 입장이 존재하기는 하지만(Stephen M. Walt 2021, 23), 바이든 정부의 글로벌 전략은 여전히 자유주의 패권 색채를 강하게 띠고 있다. 즉 바이든 정부는 非자유주의 세계 혹은 권위주의 세력에 대하여 ‘동맹을 통한 대응’이라는 역외균형 전략이 가미된 외교정책을 중심으로 움직이고 있는 것이다.

한편 바이든 정부의 동맹 체제 전략에는 또한 ‘글로벌 공급망(Global supply chains) 재편’이라는 거대한 프레임이 작동하고 있다. 2021년 6월 8일, 바이든 정부는 반도체, (대용량) 배터리, 의약품, 핵심 광물(희토류) 등 4대 핵심 품목에 대한 100일 간의 검토 결과를 발표하였다(the White House 2021/06/08). 이는 글로벌

가 있다(IPSr, 7).

3) <https://www.cnbcvt18.com/world/china-poses-serious-challenge-to-international-system-tony-blinken-8492351.htm>(검색일: 2021.11.06.).

공급망의 안정성을 강화하여 미국의 제조 역량 강화, 공급망 내 중국 의존도 완화, 동맹국 협력 증대 등을 목표로 한 미국의 新공급망 전략의 일환이다(윤여준 외 2021, 1-12). 같은 날 미 상원은 반도체 산업 육성과 공급망 안정화 방안 등 7개 법안에 2022-26년 동안 2,000억 달러를 지원하는 '미국혁신과경쟁법안'(USICA)을 통과시켰다. 미국의 바이든 정부가 글로벌 공급망 재편의 필요성을 인지하게 된 배경에는 코로나 팬데믹과 중국이 존재하고 있다. 코로나로 팬데믹 상황에서 각국의 록다운(lockdown) 조치와 수출 제한 조치는 미국으로 향하는 공급망에서 대대적인 불안정을 초래하였고, 이 과정에서 경제와 안보에 핵심적인 품목들이 사실상 중국에 과도하게 의존하고 있음을 인식하게 되었다. 이에 따라 바이든 정부는 미국 주도로 글로벌 공급망을 재편하여 중국을 글로벌 수준에서 확고히 견제하는 동시에 미국의 우방국과 동맹국들과의 관계를 강화하고자 했던 것이다. 동맹 강화와 글로벌 공급망 재편은 바이든 정부에게 핵심적인 대외 전략 목표가 되고 있다.

1. 문제 제기과 분석 방향

본 연구는 2021년 1월에 새로이 출범한 바이든 정부의 세계 전략의 지향, 글로벌 동맹 체제 전략과 그 프레임을 분석한다. 세계를 바라보는 미국의 시선, 그러한 시선에 토대를 두고 기획된 미국의 세계 전략, 그리고 이러한 전략을 함께 수행하는 행위자들(대개는 국가들 혹은 조직체들) 간의 네트워크라 할 수 있는 동맹 체제와 동맹 전략은 무엇이며 그것이 어떠한 콘텐츠와 방법으로 구축되고 있는지를 정리한다.

본 연구의 분석은 크게 두 가지 방향으로 진행된다. 첫 번째, 역대 미국 정부의 세계 전략을 기본적으로 조망한 뒤 바이든 정부가 취하고 있는 글로벌 전략과 동맹 체제 전략을 '연속성'과 '단속성'(단절)이라는 관점에서 정리한다. 대표적인 것이 1970년대 말에 형성된 '키신저 질서'(Kissinger Order) 그리고 2010년대 이후에 진행되고 있는 그 질서의 해체와 새로운 재구성, 즉 '포스트(post) 키신저 질서'인데 이 양자가 서술의 기준점들이 된다.

두 번째, 현 시기 국제정치의 중요한 국면과 성격들에 대한 거시적인 조망이 필요하다고 본다. 즉 현 시기 글로벌 정치공간을 특징짓는 중요한 축(pivot)은 무엇이며, 현재의 국제 정치를 가장 주요하게 꿰뚫고 있는 인식론이 무엇인지를 추론한다. 21세기 글로벌 정치의 동학(動學)과 그것을 주도하는 것이 '이념'(ideology)인지, 프랜시스

후쿠야마 등의 학자가 말하는 ‘정체성’(identity)인지(Francis Fukuyama 2018), 아니면 새뮤얼 헌팅턴(Samuel Huntington) 같은 학자가 언급한 ‘문명 충돌’(clash of civilizations)적 현상인지(새뮤얼 헌팅턴 1997)를 추적해 볼 필요가 있다. 종국적으로 미국의 세계 전략과 동맹 체제 전략은 이러한 글로벌 정치의 중요한 축과 인식론으로부터 자유롭지 않을 것이며, 엄밀히 말하자면 기본적으로는 이를 토대로 해서 가동된다는 사실을 기각하기가 어렵다. 본 연구에서는 ‘정체성 정치’와 ‘문명 충돌’이라는 인식론에 기반해서 바이든 정부의 글로벌 전략과 동맹체제 전략을 분석한다.

바이든 정부의 동맹체제 전략은 가치, 군사안보를 넘어서 커다란 경제적 고려가 혼종(hybrid)되어 있음을 밝히고자 한다. 바이든 정부는 이념적으로는 가치(democracy)에 기반 해서 기존의 전통적인 동맹 체제를 재구성하여 중국 등 권위주의 진영(혹은 non 자유주의 진영)에 맞서고 있지만, 사실상 여기에는 군사안보적인 프레임과 경제적 프레임이 목적의식적으로 혼종 구성되어 있는 것이다. 미국과의 양자 동맹들(미-호주, 미-일, 한-미 동맹 등), 3자 동맹(AUKUS), 4자 동맹(Quad), 5자 동맹(Five Eyes) 등은 기본적인 형식에서는 군사안보적 프레임을 취하고 있으나, 그 속에서는 대중국 견제를 목표로 하는 반도체, 배터리, 희토류 등에 대한 ‘글로벌 공급망 재편’이라는 거대한 재구성 전략(대표적으로는 IPEF: 인도-태평양 경제프레임워크)⁴⁾이 작동하고 있다(한국경제 2022/03/21).

본 연구에서는 바이든 정부의 글로벌 동맹체제 전략을 정체성 정치의 작동, 문명 충돌적 양상, 그리고 미국의 글로벌 공급망 재편 전략과 연동시켜서 분석한다. 사실 정체성 정치와 문명 충돌 양상은 이념, 문화, 문명을 기반으로 하고 있으며, 글로벌 공급망 재편은 대체로 경제적 영역을 기반으로 하고 있기에 이 양자가 글로벌 수준에서 어떻게 결합되어 진행되고 있는지, 그리고 이것이 종국적으로 미국의 글로벌 동맹체제 전략과 어떻게 연결되는지가 우선적으로 설명되어야 할 것이다. 크게 네 가지 사항을 통해서 상호 연결된다. 첫째, 현재 미국 바이든 정부는 세계를 민주주의 진영과 권위주의 진영으로 나누고 있으며 민주주의라는 정체성과 민주주의 국가들을 중심으로 글로벌 정치 공간을 재구성하고자 한다. 둘째, 미국뿐 아니라 중국도 미중 간의 글로벌 수준에서의 경쟁과 대립을 일종의 문명의 충돌 양상으로 이해하는 경향이 있다. 셋째, 바이든 정부는 민주주의 국가들을 중심으로 하여 글로벌 공급망을 재편하려는 전략을 진행하고 있다. 그리고 넷째, 앞의 세 가지 사항을 중심

4) 가령, 미국이 2021년 10월에 예비적으로 발표한 ‘인도-태평양 경제프레임워크’(IPEF) 등이 그것이다. 이를 새로운 ‘경제안보공동체’라고도 부르기도 한다.

으로 미국은 현재 글로벌 동맹 체제를 재구성하려는 전략에 나서고 있다.

2. 최근의 연구 흐름들

21세기에 들어와 미국의 세계 전략과 동맹 체제 전략은 대체로 미국의 對중국 인식론의 변화와 그에 따른 對중국 전략의 변화와 불가분의 관계로 연결되어 있다. 이를 반영하듯 최근의 연구와 담론의 지형들은 대체로 ‘미중 관계’, ‘미국의 對중국 인식’, ‘미국의 對중국 정책’ 등을 추적하는 연구들이 많은 비중을 차지하고 있으며 다양한 입장에서 그에 대한 진단과 판단들이 이루어져 왔다. 상기의 ‘다양한 입장’이라는 것은 중국에 대한 인식과 대안들이 실로 대단히 폭넓은 스펙트럼 상의 분포를 보여주고 있다는 의미이다.

물론 학술적인 영역과는 달리 미국의 대외 정책과 세계 전략을 현장에서 담당하고 있는 정치인들의 입장은 對중국 인식에서 상대적으로 대결적이며 날카로운 경향이 있는 것이 사실이며, 반대로 미국 행정부가 공화당과 민주당으로 빈번히 바뀌더라도 이에 상관없이 세계 시장과 중국 시장에서 무역과 사업을 해야 하는 기업 등 비즈니스계 등의 입장은 또 다를 것이다. 가령, 현재 미국 기업계 등에서는 바이든 행정부가 출범하면서 미중 간 갈등과 대결 구도가 완화되기를 기대하였던 것 같다. 이러한 비즈니스계의 여망에도 불구하고 미국 바이든 행정부는 2021년에 들어오면서 곧바로 신장 위구르에서 중국이 집단학살을 자행하고 있다고 비난하면서 對중국 강경노선을 드러내었다. 심지어 2021년 6월에 개최된 G7 정상회의에서 바이든은 미국이 서구의 리더로서 독재(중국, 러시아 등의 권위주의 체제)와 싸우는 입장임을 직접적으로 밝히기도 했다. 이렇듯 각계에서 가지고 있는 중국과 미중 관계에 관한 다양한 시선들과 바람들이 현재 서로 교차하고 혼종되고 있다. 여기서는 미중 관계의 현재와 미래에 대한 다양한 입장들을 소개하면서 기존의 연구 흐름을 정리한다.

아카데미한 공간에서 구성되어 있는 논의 지형 혹은 연구 지형들은 대략 두 가지 흐름으로 정리될 수 있다. 먼저 현재의 미중 관계를 상호 의존적이며 협력적인 것(혹은 당위적 차원에서 협력적이어야 함을 주장)으로 바라보는 연구들이 있다. 대표적인 학자는 라이언 하스(Ryan Hass)이다. 하스는 현재의 미중 관계를 ‘경쟁적 상호의존성’(competitive interdependence)으로 파악하고 있다(Ryan Hass 2021). 물론 바이든 정부가 홍콩, 신장 위구르, 티베트에서의 인권 문제, 보편적

가치로서의 민주주의 문제, 남중국 및 동중국해 문제, 대만 문제 등에 대해서 중국을 강력하게 압박하고 있지만 장기적으로는 미중 관계가 상호의존적 관계임을 명백하게 강조하고 있다.

그레이엄 앨리슨(Graham Allison)은 ‘투키디데스의 함정’(Thucydides trap)이라는 개념을 통해서 미중 관계를 설명하고 있다. ‘투키디데스의 함정’은 “아테네의 부상(신흥 세력)과 그에 따라 스파르타(지배 세력)에 스며든 두려움 때문”에 전쟁이라는 함정에 빠졌음을 강조하고 있다. 앨리슨에 따르면 미국과 중국의 전쟁은 가능하기는 하지만 필연적이지는 않으며, 매 시기 마다의 사건과 상황에 대한 양국의 집중력이 필요하다는 사실을 강조하고 있다(그레이엄 앨리슨 2018).

한편, ‘키신저 질서’의 주인공, 헨리 키신저(Henry Kissinger)도 미중 간의 ‘평화적 공진화’(共進化: co-evolution)라는 개념을 제시한 바가 있다. 키신저는 워싱턴을 점령하고 있는 對중국 강경론자들 그룹인 크로우 학파를 비판하면서, 중국은 미국과 ‘공진화’하는 존재이며 태평양 세기를 열어 가는데 미국과 협력해야 하는 존재로 제시하고 있다(헨리 키신저, 2012). 키신저와 유사하게 니얼 퍼거슨(Niall Ferguson)도 ‘차이메리카’(CHIMERICA)라는 용어로 중국과 미국의 공생 관계와 상호 의존성을 설명하고 있다. 퍼거슨은 『금융의 지배』라는 책에서 전 세계 육지면적으로 13%, 인구의 1/4, GDP의 1/3을 차지하는 미국과 중국 양국의 경제적 공생관계가 21세기 초입 세계경제 상황을 이끌었음을 지적했다(니얼 퍼거슨 2010).

국내의 경우 이왕희와 김재관 등이 미중 간의 상호 의존성에 주목하고 있다. 이왕희는 미국이 중국과 협력 가능성을 배제하지 않으며, 기후와 환경 그리고 에너지 협력 등 중국과 협상을 마다하지 않는 영역들을 언급하고 있다(이왕희 2021, 43-44; 김재관a 2021, 77-119). 김재관은 미중 관계의 근본성에 대한 설명보다는 다소 원칙적이고 당위적인 입장에서 미중 관계를 ‘새냉전 프레임’에 갇혀서 조망해서는 안 된다는 사실을 강조하고 있다. 만약 그러한 프레임에 함몰될 경우 한국은 전략적 선택지를 스스로 제한하여 양자택일의 선택 환경으로 경사될 수 있음을 지적하고 있다(김재관b 2021, 2).

미중 양국 간의 이러한 ‘상호 의존성’ 논의들에 힘을 실어주고 있는 것은 2021년 11월 16일에 개최된 미중 정상회담에서의 양국 정상의 언술이었다. 이 회담은 바이든 취임 이후 첫 미중 정상회담이었는데, 여기서 중국의 시진핑은 이날 양국 간의 이른바 ‘미중 경쟁의 3원칙’, 즉 상호 의존, 평화 공존, 윈윈(win-win) 협력 등에 대해서 발언하였다.⁵⁾

반대로 미중 관계에서 중국을 미국 헤게모니의 방해자로 인식하고 미국의 전통적인 지위와 위상의 회복을 주장하는 논의도 존재한다. 최근 이러한 논의는 양적으로 더욱 더 증가하고 있는 추세에 있다. 가장 대표적인 논자는 마이클 필스버리(Michael Pillsbury)이다. *The Hundred-Year Marathon*(2015)에서 필스버리는 미국이 1970년대 이래의 미중 협력 시대에 중국의 전략에 말려 들어갔으며 오히려 중국의 힘을 키워주어 중국을 G2 국가의 반열에 오르게 하였음을 비판적으로 회고하고 있다. 필스버리는 ‘중국은 결코 평화를 추구하는 나라가 아니며 미국의 패권을 대신해 세계의 초강대국이 되려고 100년의 기획을 진행 중’이라는 사실을 강조하고 있다. 이른바 중국의 ‘백년의 마라톤’은 지속되고 있다는 것이며, 그럼에도 불구하고 미국은 자신이 패배하고 있다는 사실조차도 인식하지 못하고 있음을 서술하고 있다(마이클 필스버리 2016).

바이든 정부에서 중국에 비판적인 입장을 가진 대표적인 논자 중 하나는 러쉬 도시(Rush Doshi)이다. 도시는 지금까지 중국은 미국의 지정학적인 우위를 약화시켰으며, 중국의 이익을 취하기 위해 반자유주의적 세계질서를 구축하려고 시도해왔다고 서술한다. 그리고 이것이 이른바 ‘중국의 기나긴 게임’(the long game)임을 지적하고 있다. 따라서 도시는 이제 미국은 ‘중국의 파위와 질서를 약화시키고(blunting) 미국의 힘과 질서를 위한 토대를 건설’해야 함을 강조하고 있다(Rush Doshi 2021).

한편 엘리자베스 이코노미(Elizabeth C. Economy) 또한 ‘중국 위협론’에 근거하여 미중 관계를 인식하고 있다. 그는 중국의 지속적인 굴기(崛起)가 미국의 글로벌 헤게모니에 위협이 되고 있다는 점을 지적하고 있다. 그는 중국의 목표가 미국의 헤게모니에 도전하여 중국적으로는 중국이 미국의 패권을 대체하여 글로벌 초강대국이 되는 것임을 주장하고 있다(Elizabeth C. Economy 2018).

본 연구는 현재 미중 관계의 복합적 양상들에 대하여 이들 선행연구들이 제기하는 쟁점들을 성찰적으로 종합하면서, 이를 총체적으로 ‘정체성 정치’와 ‘문명 충돌’이라는 양상 속에서 이해하려고 한다. 그리고 미국 바이든 정부의 세계 및 동맹 전략, 그리고 동맹 체제 프레임과 구조는 특히 對중국 글로벌 정치경제 공간의 재구성 과 글로벌 공급망(GSC) 재편과 긴밀히 연관되어 진행되고 있음을 강조하고자 한다.

5) 이 정상회담에서 양국 간의 견해차이 만을 확인했다는 평가도 존재한다(성기영 2021).

II. 글로벌 정치경제 공간의 재구성 양상

2020년대에 들어와 글로벌 정치 공간에서 두 가지의 특징적인 현상들이 나타났다. 바로 미국과 중국의 대결과 경쟁 구도에서 발현되는 ‘정체성 정치’(identity politics)와 ‘문명의 충돌’(clash of civilization) 현상이 그것이다. 양자는 현 시기 글로벌 정치 공간을 새로운 균열 구조에 따라 재구성하고 이러한 재구성에 의해 발생하고 있는 ‘세력 전이’에 따라 국가들과 지역 공간들을 재편성하고 있다.

현재 바이든 정부는 ‘민주주의’라는 가치에 기반한 ‘정체성’을 글로벌 공간에서 강화해 나가고 있으며 이를 통해서 세계를 재구성하려고 하고 있다. 또한 바이든 정부는 2020-2022년에 진행되는 미국과 중국 간의 글로벌 공간에서의 대결을 일종의 ‘문명의 충돌’의 양상으로 이해하고 있는 것으로 보인다. 즉 미국과 앵글로색슨의 자유주의 및 민주주의 문명과 중국과 권위주의 체제의 충돌로 보는 것이다. 이미 2021년 3월 알래스카에서 개최된 미중 고위급 회담에서 미국의 블링컨은 “중국이 규칙을 기반으로 하는 질서를 위협함으로써 약속강식의 세계를 만들려고 한다”고 비판한 바가 있다(파이낸셜뉴스 2021/03/21).

이하에서는 현재 글로벌 정치 공간에서 진행되는 ‘정체성 정치’의 움직임과 ‘문명 충돌’의 양상을 분석하면서 바이든 정부의 글로벌 정치 재구성 과정의 특징적인 인식론과 그 전략들을 정리한다.

1. ‘정체성 정치’와 글로벌 공간의 재구성

미국과 중국이 경쟁-대립하고 있는 21세기 현재의 글로벌 정치 공간을 규정하고 있는 인식론 혹은 패러다임(paradigm)을 무엇으로 볼 수 있는가. 혹은 향후 글로벌 정치와 지정학을 좀더 쉽게 설명하기 위해서 어떠한 패러다임을 생각해야 할 것인가. 20세기 말에 프랜시스 후쿠야마는 이미 세계 갈등의 역사는 ‘종언’을 고했다고 판단한 바가 있다. 당시 후쿠야마는 “민주주의와 시장경제는 앞으로 세계의 새로운 규범이 될 것”이라고 전망하였다(프랜시스 후쿠야마 1992). 이것은 세계의 최고의 갈등 원인이 ‘이념’이었음을 지적한 것이고(한승주 2021, 2), 이제 이념은 과거의 것이 되었다는 것을 의미하고 있다. 냉전 이후 ‘이념의 시대’ 혹은

은 이념 전쟁이 종언을 고했다'고 보는 측에서는 선뜻 이해하기 힘들겠지만, 최근에 '민주주의'라는 이념과 가치가 새로운 정체성의 원리로서 미국을 중심으로 다시 귀환하고 있다.

21세기에 들어와 현재에 이르기까지 글로벌 정치 공간에서 좀 더 명확한 현상이 되고 있는 것은 바로 '정체성 정치' 현상이다.⁶⁾ 최근의 바이든 정부는 민주주의라는 '가치'에 기반 해서 글로벌 정치 공간을 재구성하려는 전략을 실행하고 있다. 바이든은 서구의 민주주의 가치가 권위주의 국가들(중국, 러시아, 북한, 시리아 등)로부터 위협받고 있으며 도전에 직면해 있다고 보고 있다. 또한 바이든은 미국은 민주주의 진영의 리더(leader)로서 민주주의 가치를 수호해야 한다는 주장을 반복하고 있다. 그리하여 바이든 정부는 '민주주의'라는 가치를 글로벌 공간의 새로운 정체성의 구성 원리로 작동시키기 시작했다.⁷⁾

2021년 6월 영국 콘월(Cornwall)에서 개최된 G7 정상회의에 한국, 호주, 인도, 남아프리카공화국 등 4개의 민주주의 국가가 초대받았다는 사실은 G7의 전통적인 '가치들'(인권문제 등이 귀환했다는 사실을 의미한다. 그리고 G7회의에 초대받은 이 4개 국가가 이미 민주주의 체제를 중시하는 국가들이 국제적으로 인정된 사실이므로 '민주주의'가 귀환했다는 사실도 의미한다(한승주 2021, 7). 바이든은 한국을 포함하여 민주주의 10개 국가의 협의체인 'D-10'(Democracies 10)을 결성하고자 했으며, 2021년 12월에는 미국 주도로 세계 민주주의 국가들이 권위주의 국가들에 대응하는 글로벌 회의, 즉 '민주주의 정상회의'를 개최하였다. 바이든은 이미 2020년 대통령 후보자 시절에 민주주의 국가들(Democracies)과의 동맹 강화를 지향한다는 점을 분명히 하였다(Erik Brattberg & Ben Judah 2020).⁸⁾ 민주주의 국가들과의 이러한 국제동맹 강화전략은 중국을 글로벌 공간에서 압박하고 고립시키려는 목적도 포함되어 있다(김흥규 외 2021, 18). 바이든의 공약대로 2021년 12월 9-10일에 전 세계 110여 개의 국가가 참여하는 '민주주의 정상회

6) 미국의 '정체성 정치'에 대한 분석은 대체로 트럼프 정부 시기에 한정되어 분석되어 왔다. 대표적으로는 손병권(2019, 1-12) 참조.

7) 바이든 정부가 실제로 강조하는 것이 민주주의와 인권 등 보편 가치, 보편 규범이기 때문에 민주주의를 하나의 '정체성'으로 볼 수 없다는 견해도 있을 수 있다. 본 연구에서는 '민주주의'가 현재 타어를 식별하고 진영을 구분하는 일종의 집단적 의식의 기능을 하고 있다는 점에서 정체성이라는 개념을 사용하였다.

8) 바이든 대통령은 대통령 후보자 시절에 '민주주의 정상회의'(Summit for Democracy), 이를 줄여서 D-10(Democracies 10) 회의를 소집할 것을 공약한 바가 있다. 여기서 D-10은 민주주의 체제를 가진 선진국 10개 국가의 회의체를 지칭한다.

의'(Summit for Democracy)가 화상으로 개최되었다. 이 회의에서 바이든은 “독재가 전 세계 사람들의 가슴 속에 타오르는 자유의 불꽃을 결코 꺼뜨릴 수 없”으며, “민주주의 수호 위해 각국이 협력”하여야 하며, “민주주의에는 국경이 없다”고 주장하였다(‘민주주의 정상회의’ 중 바이든 연설 원문).

바이든 정부가 민주주의라는 정체성을 중심으로 글로벌 정치 공간을 재구성하여 나감에 따라 이러한 글로벌 재구성은 서서히 그리고 명백하게 ‘민주주의 뼈가 없는 사람’⁹⁾인 시진핑과 중국을 겨냥해서 진행된다는 사실을 부정하기 힘든 현실이 되었다.

2. ‘문명 충돌’과 글로벌 공간의 재편성

이미 새뮤얼 헌팅턴은 脫냉전 이후 글로벌 정치에서 새로운 갈등이 발생할 것이라고 예측한 바가 있다. 脫냉전 직후의 시점에서 헌팅턴이 보기에 새로운 형태의 갈등이라는 것은 바로 ‘문명의 충돌’이었다. 특히 그는 이슬람 문명과 기독교 문명으로 대표되는 문명들 간의 충돌을 예측하였다. “미시적 차원에서 보면 폭력으로 치달을 가능성이 가장 높은 단층선은 이슬람과 이웃한 정교, 힌두, 아프리카, 서구 크리스트교 문명 사이에 놓여 있고, 거시적 차원에서 보면, 지배적 대립은 서구 대 非서구의 양상으로 나타나겠지만, 가장 격렬한 대립은 이슬람 사회와 아시아 사회, 이슬람 사회와 서구 사회에서 나타날 것이다. 미래의 가장 위험한 충돌은 서구의 오만함, 이슬람의 편협함, 중화(中華: 필자)의 자존심이 복합적으로 작용하여 발생할 것이다”(새뮤얼 헌팅턴 1997, 299)라고 예측한 바가 있다.

21세기가 20년가량 경과한 현재, 20세기 말에 후쿠야마와 헌팅턴이 예측했던 ‘脫이념의 세계’도 ‘문명의 충돌’도 완전하게 들어맞지는 않는 것 같아 보인다. 물론 문명의 충돌은 부인할 수 없는 현상으로 재현되고 있으나 헌팅턴이 주요한 축으로 말한 ‘기독교 문명’과 ‘이슬람 문명’ 간의 충돌만 관찰되는 것은 아니다.¹⁰⁾ 그것은 앵글로 색슨의 ‘서구 문명’과 동양의 ‘유교 문화권’의 충돌이라는 형태로도 나타날 수 있는 것으로 보여진다. 헌팅턴이 지적했듯이, 전 세계 각지의 화교(華

9) 바이든은 2020년 대통령선거 후보 경선 토론에서 시진핑에 대해서 ‘아주 작은 민주주의도 체화하지 못했다’, 그리고 ‘민주주의의 뼈가 없는 사람’(he doesn't have a democratic, with a small 'd', bone in his body)라고 지칭한 바가 있다.

10) 물론 미국과 서방의 2001년의 ‘테러에 대한 전쟁’은 미국 및 서방과 이슬람 근본주의자들과 그 지원 국가들 간의 적대화를 고조시켰다는 것은 어느 정도 사실에 부합한다.

僑) 공동체를 결집시키기 위해 중국이 ‘중국 문명’의 핵심국이 되고 청나라 말기에 놓쳐버린 동북아시아의 패권을 다시 회복하는 목표를 설정한 것이 이미 1980년대였다. 그리고 개혁개방과 1990년대 중반의 아시아 경제위기를 틈타 G2국가로 굴기(崛起)하였다. 중국은 2012년 이후 유교주의를 ‘천하사상’(天下思想)으로 재해석하고 천하사상에 기반한 천하질서(天下秩序)를 글로벌 정치 공간에서 실현하는 것을 본격적으로 내세우기 시작했다(조경란 2019, 39-61).¹¹⁾ 중국이 새로운 문명로서의 도약을 통해 미국이 주도해온 20세기 이래의 자유주의적 국제질서를 대체한다는 것이다.

2019년 4월 워싱턴에서 개최된 안보포럼에서 미국은 미중 간의 갈등을 ‘문명의 충돌’이라고 언급한 바가 있다(매일경제 2019/07/01). 중국과 미국은 철학, 역사, 이데올로기가 명백히 다르기 때문에 서로 다른 문명이며, 미중 간의 무역전쟁을 포함한 다양한 갈등과 대립들을 상이한 문명의 미국과 중국이 충돌하는 것으로 이해하는 것이다. 중국 또한 이와 인식이 별반 다르지 않는데, 시진핑은 2019년 5월 제1차 아시아문화화대회를 개최하고 여기서 ‘아시아 문명의 새로운 영광’이라는 주제로 연설을 하면서 아시아 문명의 대표로서의 중국의 존재를 부각시켰다. 다시 헌팅턴으로 돌아가면, 헌팅턴은 “중국은 유교문명권에 속하고 미국은 서양 문명을 구성하는 나라들의 집단에 속한다”고 설명하고, 나아가 ‘문명들 사이에 그어진 선은 별로 뚜렷하지 않다면서도 그 선은 실재한다’(새뮤얼 헌팅턴 1997, 54)고 언급했다. 중국이 원류라고 주장하는 문명과 서구 문명의 적자를 자부하는 미국 문명 사이에는 ‘단층선’이 존재하고 있다는 것이다. 현재 진행되고 있는 미국과 중국 간의 ‘문명 충돌’적 현상은 이 단층선을 따라 진행된다는 인상을 강하게 심어주고 있으며, 무역전쟁과 지정학적 긴장, 기술패권 전쟁, 환율과 금융 등 글로벌 헤게모니 경쟁이 진행되고 있다.

그레이엄 엘리슨 또한 미국과 미국과 중국 간의 갈등을 문명의 충돌 양상의 일종으로 파악하고 있다. 엘리슨에 따르면, 미국이 계승하는 문명은 인간의 권리, 즉 ‘생명, 자유, 행복의 추구’를 자명한 것으로 간주하는 문명이다. 반면 중국이 중심이 된 문명은 공자(孔子)의 세계관이다. 중국이 추구하는 ‘조화로운 질서는 위계 서열에 따라 만들어지는데 사회 구성원 모두는 이 서열 안에 자기 자리가 있다는

11) 천하질서(天下秩序)는 시진핑의 중국이 미국이 주도했던 ‘자유주의적 국제질서’ 대신에 유교주의 사상을 21세기에 재해석하여 만든 ‘천하사상’(天下思想)에 기반 하여 새로운 국제질서를 만들려는 구상을 말한다.

사실뿐 아니라 각자 제 자리가 어딘지 안다'고 보았다(그레이엄 앨리슨 2018). 국제 질서에서도 이러한 관념은 문명적인 차원에서 표출된다. 앨리슨에 따르면, '중국은 국내에서건 국제관계에서건 위계 서열을 통해 조화를 실현할 수 있다고 믿는다. 반면 미국은 규칙에 기초한 국제질서를 다른 나라들이 받아들일도록 설득한다'고 언급했다. 현재 중국은 세계 전략으로 '일대일로(一帶一路) 이니셔티브' 구상 '을 제시하고 실행하고 있는데, 이를 21세기 '조공체계'(朝貢體系)로 보고 있으며 여기서 '위계성'을 떼어내고 평화의 문제를 고민하면 자연스럽게 '평화체계'가 될 것으로 이해한다(조경란 2019, 39-61). 이런 식으로 미국과 중국은 상이한 가치와 신념에 토대를 두고 세계질서를 해석하고 그로부터 세계 전략을 구상하고 실행하고 있다. 미국과 중국 간의 '문명 충돌' 현상은 이러한 인식론에 의해서 오히려 구체적인 현실이 되어 가고 있다.

이미 트럼프 정부의 일방주의(America First) 외교 전략이 진행되는 과정에서 글로벌 정치 공간은 '중국 대 서구'의 구도로 대결이 전개되는 양상이 다소간 뚜렷하게 나타났었다. 역설적이게도 이러한 경향은 트럼프 정부의 '일방주의'를 비판하고 이를 '다자주의'로 전환한 바이든 취임 이후에도 지속되고 있는 것으로 보인다. 좀 더 적극적으로 평가하면 오히려 중국과 서구의 균열이 가속화되고 있고 (Campbell Kurt M. & Doshi, Rush, 2021) 충돌이 강화되고 있다.¹²⁾

'정체성 정치'와 '문명 충돌'은 글로벌 정치 공간에서 발생하고 있는 미중 간의 충돌 양상과 그 성격을 표현하고 있다. 바이든 정부는 현재 '정체성 정치'를 통해 글로벌 공간을 '재구성'하려 하고 있으며 '문명 충돌'을 통해 '재조립'하려 하고 있다. 2020-22년에 들어와 중국과 러시아는 '미국을 공동의 적'으로 삼아, 혹은 미국에 대항하기 위해서 새로운 구성을 창조하고 있다.¹³⁾ 미국은 바이든 시대에 '민주주의'와 '가치'를 기반으로 이른바 민주주의 국가들(EU의 앵글로 색슨 국가들과 동북아시아의 민주주의 국가들)을 새로운 '정체성 정치'로 규합하고 있으며, 중국과의 '충돌'에서 '문명의 승리'에 이르는 경로를 모색하고 있다.

12) 문명적 특수성에 입각한 중국특색 천하질서를 내세우는 것은 중국의 입장이며 미국을 동일하게 분석할 수 없다는 견해도 있을 수 있다. 즉 미국의 바이든 정부는 보편가치와 규범에 입각한 자유주의 국제질서를 내세우고 있다는 점, 그리고 보편주의자는 보편 규범을 내세우며 문명이나 문화의 특수성을 내세우지 않는다는 점에 기반해서 미중 대립 구도를 문명 충돌 양상으로 보는 것에 반대할 수 있다. 하지만 미국의 '앵글로적 기원'과 '자유주의 역사의 정통성'에 대한 강조는 역사, 전통, 나아가 문명의 개념과 떼어내어 생각하기 힘들다.

13) 여기에 북한이 편승하여 북중러 간의 '필요에 의한 연합'이 형성되고 있다고 설명할 수 있다.

이러한 문명 충돌적 양상으로 인하여 인류사회가 더욱 불안정해지고 긴장이 강화됨에 따라서 미국과 중국 양국에 대한 비판적이고 부정적 시각이 나타나고 있다. 미국과 중국 양국의 국제적 리더십의 약화와 혹은 부재(不在)를 의미하는 용어로 'G0(G zero) 국가'라는 용어가 사용되고 있지만, G0의 상황보다 더 부정적이고 비판적인 용어가 바로 'G-minus-2'이다(Arvind Subramanian & Josh Felman 2019). 'G-minus-2' 체제는 오히려 미국과 중국이 안정적인 국제 질서를 해치고 있으며 인류 사회를 전쟁, 긴장, 불안정한 상황으로 몰아가고 있음을 비판하는 용어이다. 물론 바이든 정부 내에서도 미중 간의 심각한 디커플링 혹은 탈동조화에 반대하는 목소리는 존재한다. 미국의 재무부, 상무부, 국무부, 농업부 등의 입장도 사안별로 서로 다르게 나오기도 한다. 하지만 미국 내의 이러한 반대와 입장 차이는 미국의 국경을 통과하면서 영향력을 대부분 상실하는 경향을 보여준다.

Ⅲ. 바이든 정부의 세계 전략

바이든 대통령은 2021년 1월 21일 취임사에서 “우리나라 역사상 지금 우리가 처해 있는 시기보다 더 어렵거나 어려운 시기는 거의 없었다”고 언급했다(노컷뉴스 2021/01/21). 따라서 이후 바이든 정부가 실행하고 있는 세계 전략과 대외 정책들은 일반적인 수준에서 조망했을 때 미국이 현재 직면하고 있는 실존적 위기(어쩌면 초유의 위기)에 대응하기 위한 것이라고 볼 수 있다.

1. 미국의 위기와 바이든 체제

미국은 세계 최강대국으로서 1990년대 탈냉전 이후에만 약 30년 동안 세계를 주도해 왔지만 2020-21년 현재 상황에서 보면 코로나 팬데믹의 영향으로 가장 커다란 고통 속에 존재하는 국가 중의 하나가 되고 있다. 2020년에 WHO가 코로나 팬데믹을 선언한 이후 ‘코로나 19 위기’는 글로벌 수준에서의 경제 성장률(2020년 8월 현재, 세계 평균 -4.4%, 선진국 평균 -5.8%)(IMF 2020/10/14)뿐 만 아니라 미국에게도 최악의 경제성장률(-3.5%)¹⁴⁾을 기록하게 하였다. 이는 2차 세계대전

14) ‘-3.5%’ 성장률은 미국 경제가 74년 만에 처음으로 경험하는 최악의 성장률을 보여주는 것

직후인 1946년(-11.6%) 이후 최저치이며, 마이너스 성장을 한 것은 세계금융위기의 충격으로 2009년에 -2.5%를 기록한 이후 11년 만이다(미국 상무부, 2021/01/28; 중앙일보 2021/01/28).

코로나 팬데믹은 미국 경제의 쇠퇴 문제와 인종 문제에 이르기까지 광범위하게 악영향을 미치고 있다. 코로나 팬데믹으로 인하여 세계적으로 환경 및 기후 문제에 대한 공포와 경각심이 증가하고 있는데다가 트럼프 정부 때 ‘파리기후협약’ 등에서 철수한 미국이 이제는 적극적으로 행동하지 않으면 글로벌 전체의 운명도 더욱 위태로워진다는 인식도 증가하고 있다. 또한 그러한 방향에서 미국의 바이든 정부도 압박을 받고 있다.

한편, 바이든 정부 출범 이후 미국이 직면한 위기를 이른바 ‘5대 위기’라고 말하기도 한다. 1918년 스페인 독감 바이러스 이후 100년 만에 직면하는 바이러스 팬데믹 위기, 1920-30년대 세계대공황(Great Depression) 이후 90년 만에 직면한 대봉쇄(Great Lockdown) 경제 위기, 1960년대 미국에서 극성을 부렸던 인종 차별이 60년 만에 다시 재현되는 문제, 1860년대 남북 전쟁 이후 재현되는 미국의 정치적 분열, 그리고 전례 없는 환경 및 기후 변화 위기가 그것이다(위키리크스 한국, 2022.1.21). 결국 바이든의 미국은 현재 코로나 팬데믹, 경제 상황의 악화, 인종 문제 등으로 인한 미국의 분열, 기후 변화 등 다양한 위기에 직면해 있다는 인식을 하고 있으며, 미국은 이를 조속히 해결하지 않으면 안 된다는 주장을 바이든이 민주당 후보 수락 연설에서 언급한 바 있다(2020 Democratic Party Platform 2020/07/31).

사실 2020년 미국의 대통령 선거가 후보자인 바이든에게 질문했던 것은 크게 3가지였다. 코로나를 극복하는 문제, 경제 쇠퇴를 극복하는 문제, 그리고 인종 갈등을 해결하는 문제가 바로 그것이었다. 2021년에 출범한 바이든 행정부는 사실상 이러한 3가지 문제를 해결하는 차원에서 바이든의 미국이 나아갈 방향이 결정되도록 되어 있었던 셈이다. 바이든은 대통령 당선인 연설문에서 자신을 링컨(A.Lincoln), 루즈벨트(F.Roosevelt), 케네디(J.F.Kennedy)를 이어서 네 번째 변곡점(inflexion point)을 실현할 대통령임을 언급했다(동아일보 2020/11/08). 따라서 과연 ‘바이든의 변곡점’이 어떤 방식으로 현실에서 구현되고 있는지를 정리해 볼 필요가 있다.

바이든은 대통령 후보자 시절에 이미 “왜 미국이 다시 세계를 주도해야 하는지”

이다.

에 대한 문제 제기를 한 바가 있으며, 트럼프 정부 이후의 (실패한) 미국의 대외 정책을 구제해 내겠다는 포부를 밝혔다(Joseph R. Biden 2020, 64-76). 바이든은 2021년 9월 1일, 아프가니스탄 미군 철수에 따른 대국민 성명을 발표하였는데 이 성명은 현재 ‘바이든 독트린’(Biden Doctrine)으로 알려져 있다. 바이든은 이날 이 성명을 통해 미국 외교군사 전략의 주요 기조와 내용을 천명하였다. 성명에서 제기된 미국의 외교 군사전략은 5가지로 요약된다.

첫째, 아프가니스탄 전쟁을 마무리하면서 미국의 외교 군사 전략이 변화되어야 한다는 것. 둘째, 미국은 목표와 기본적 국가 안보이익이 불확실한 전쟁은 더 이상 하지 않는다는 것. 셋째, 세상은 변하고 미국의 외교 군사 전략도 변화해야 한다는 것.¹⁵⁾ 넷째, 미국은 중국과 심각한 전략 경쟁을 치르고 있으며, 러시아로부터도 다양한 위협에 직면하고 있기 때문에 러시아와 중국에 대해 적극적으로 대응 한다는 것. 마지막으로 다섯째, 미국은 핵무기 확산과 사이버 공격에 직면하고 있어 이를 저지해야 하며, 인권 보장을 위해 최선의 노력을 기울여야 한다는 것 등이다(The New York Times International Edition 2021/09/02). 이 ‘바이든 독트린’은 미국의 세계 전략과 동맹 체제 전략의 지향을 보여주고 있다.

취임 6개월이 지난 2021년 7월 20일 백악관 국무회의에서 바이든은 중국을 ‘독재 국가’로 지목하였으며 민주주의 국가들을 결집하겠다는 의지를 피력했다. 향후 미국 리더십의 과제는 민주주의가 독재 정치보다 더 유능하다는 것을 증명하는 것이며 ‘미국이 돌아왔다’(America is back)는 것을 강조하였다. 이를 일명 바이든의 ‘차이나 독트린’(China Doctrine)이라고 부르기도 한다.

2. 바이든 정부의 세계 전략 지향점

2021년 1월 미국에서 바이든 정부가 출범하면서 실행하고 있는 세계 전략의 지향점은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, ‘동맹의 강화’이다. 미국의 전통적인 동맹국들(특히 지정학적으로 동북아시아에 존재하는 국가들)과 ‘가치’를 중심으로 한 동맹 관계를 강화하는 것을 의미한다.¹⁶⁾ 둘째, ‘다자주의의 복원’이다. 트럼

15) 여기에 대해 바이든은 첨단군사과학기술 발달에 따라 2021년 8월 28일 실행했던 오버-더-호라이즌(Over-the-horizon) 무인기 투입 작전처럼 미국이 특정 국가에 들어가지(footprint) 않고서도 미국의 국가안보와 국민의 안전을 위한 작전이 가능하다고 말했다.

16) 이러한 동맹 강화의 목표는 중국을 겨냥한 것이라는 해석이 일반적이다.

프 정부 시기에 미국은 모든 국제협약과 조약으로부터 탈퇴하였으며 ‘고립주의’적 정책을 추진했다면, 바이든 정부에는 그와는 반대로 ‘개입주의’적 정책을 지향하고 있다. 가령, 트럼프 정부 때 탈퇴하고 나온 파리기후협약, 이란핵협정(JCPOA), WHO 등에 다시 가입함으로써 다자주의와 협력을 강조하는 방식으로 지향을 ‘원 위치’시키고 있다.

스콧 케네디(Scott Kennedy)에 따르면, “블링컨(Tony Blinken) 국무장관, 설리번(Jake Sullivan) 국가안보보좌관, 캠벨(Kurt Campbell) 인도 태평양 조정관은 미국이 중국을 직접 상대하기보다는 아시아와 유럽의 동맹들과 연대해 상대하는데 더 많은 시간을 할애하고 있다. 이는 트럼프 행정부가 일방적으로 중국을 상대하려다 아무런 소득을 얻지 못했던 것과 좋은 대조를 이룬다”고 지적한 바가 있다(시사IN 2021/03/02). 결국 바이든 정부는 세계 전략의 실행에서 미국 단독이 아니라 자신의 동맹국과 우방국들과의 다자주의적 협력에 기반 해서 중국을 포위하고 압박하려는 의지를 강하게 갖고 있다. 바로 ‘동맹국과 우호국을 끌어들이는 중국 포위 전략(China encircling)’인 것이다.

한편, 바이든 행정부의 미국의 대외정책을 포함한 국가 정책 전반에 변화의 핵심은 크게 두 가지이다. 첫째, 트럼프의 미국 우선주의에 따른 일방주의와 예외주의¹⁷⁾의 오류를 바로잡아 미국의 지도력을 회복하는 것이다. 둘째, 국내정치적 분열과 갈등을 통합하여 정책의 중심점을 마련하는 것이다. 이것은 보다 시급한 과제로서 제기되었다. 바이든 대통령은 취임사에서 국내정치적으로 분열된 미국의 여론을 위해 화합과 치유를 통한 민주주의의 회복을 강조하였고 국제 사회에서 모범을 보여주는 지도적 위상을 다시 찾겠다고 공언하였다(이성우 외 2021).

지금까지 미국의 학계에서는 미국의 군사력 과잉 팽창, 경제의 양극화, 민주주의 후퇴 등으로 미국의 쇠퇴가 불가피하다는 결론에 도달하기도 했다. 따라서 미국에서 바이든 정부의 출범은 현재 쇠퇴하고 있는 미국을 새로이 관리하고 이후 질서를 새로이 설계하는 기회로 인식하고 있다. 현재 바이든 정부는 경제 양극화 극복을 외교정책과 연계한 ‘중산층을 위한 대외정책’을 추진 중에 있다. ‘역외 균형적’(offshore balancing) 요소를 반영한 선택적 개입-축소의 안보 전략도 시행 중에 있다(박원근 2021).

바이든 정부는 오바마 때의 ‘규칙에 기반한 국제질서’를 다시 소환하였고, 민주

17) ‘예외주의’는 미국 외교전략 상의 전통적인 용어로 말하면 일종의 ‘고립주의’인 것이며, 모든 국제적 협정과 조약 등으로부터 탈퇴하는 전략을 의미한다.

주의 가치를 앞세우고 동맹의 복원을 시도하고 있다. 하지만 바이든 정부의 정책에는 자유주의적 국제주의와 자국 우선주의 간 이익 조화의 문제가 상존하고 있음을 부정할 수 없다. 대외 개입주의에 대한 국가-국민 간 사회적 계약도 정상적으로 복원해야 할 과제도 여전히 안고 있으며, 아직도 여전히 트럼프와 트럼프주의(Trumpism)를 지지하는 미국 내의 여론도 강하게 존재하고 있는 것도 엄연한 현실이다(박원곤 2021). 이 모든 것이 현재 바이든 정부를 에워싸고 있다.

3. 포스트(post) 키신저 질서의 작동

1) 키신저 질서(Kissinger Order)

바이든 정부의 강경한 對중국 정책, 즉 디커플링(decoupling: 脫동조화) 전략¹⁸⁾은 결국 중국에 대한 관여 정책(engagement)이 근본적으로 종말을 고했음을 의미한다. 그렇다면 對중국 관여정책이란 무엇인가. 對중국 관여정책은 이른바 ‘키신저 질서’가 구축되어 있던 시기의 미국의 對중국 정책을 말한다. 1971년 7월 리처드 닉슨(Richard Nixon)의 국가안보보조관이었던 헨리 키신저(Henry Kissinger)가 베이징(北京)을 비밀리에 방문하여 중국의 주은래(周恩來) 총리와 만났고, 1972년 2월에 닉슨 대통령이 중국을 방문해 마오쩌둥(毛澤東)을 만남으로써 양국 간의 관계가 협력적으로 구축되기 시작했다. 이는 미국 외교사에서 극적인 외교적 전환점을 마련한 것이라고 볼 수 있다(장준갑 2008, 198). 당시 양국의 정상은 대만 문제(대만이 중국의 일부라는 점에 동의), 적대관계의 청산, 외교 관계 수립, 아시아 태평양 지역의 평화 등에 대해서 논의한 후 ‘상하이 공동 코뮌니케’(Shanghai Communique)를 발표하였다. 이날 닉슨은 “이번 주는 세계를 변화시킨 한 주였다”고 그 의미를 부여했다(H.R.Haldeman 1994, 422).

당시 중국은 미국과의 협력하기 위한 전제조건으로 미국에게 대만과의 단교, 미군의 철군, 대만과 미국이 체결한 방위조약의 폐기 등을 요구하였고 미국은 이를 이행해 주었다(열린뉴스통신 2019/07/25).¹⁹⁾ 이후 미중 양국은 1978년에 연락사

18) 바이든 정부의 對중국 디커플링 정책을 이해하는 스펙트럼은 대중국 ‘건설적 리커플링’(re-coupling)에서 ‘대결별’(great de-coupling)에 이르기까지 다소간 넓다(Nigel Inkster, 2021; 세계일보 2022/05/19).

19) 1971년 장제스(蔣介石)의 중화민국은 유엔의 상임이사국 자리에서 축출되고 현재의 중국이 유엔 안보리 상임이사국 자리를 차지하게 되었다. 나아가 미국은 대만의 국가적 지위를 포기시켰다.

무소를 각각 개설하였고 1979년에는 외교관계를 수립하였다. 이렇게 형성된 미중 관계 정상화에 기반한 세계질서를 이른바 ‘키신저 질서’라고 부르기도 한다. ‘키신저 질서’가 본격적으로 가동되기 시작하면서 미국은 중국이 세계 경제에 편입되는 것을 적극적으로 도와주었고 국제 사회에서 중국이 ‘책임 있는 이해 당사자’(responsible stakeholder)가 되기를 기대하였다.

당시 미국의 ‘키신저 질서’로의 글로벌 전략의 급격한 전환은 한편으로는 베트남 전쟁의 늪에서 빠져 나오려는 목적을 가지고 있었지만, 다른 한편으로는 중국과 함께 소련을 견제하는 것을 중요한 목적으로 두고 있었다. 소련을 견제하고 압박하는 미중 협력 체제인 ‘키신저 질서’가 가동됨으로써 결국에는 1980년대 말에 소련 체제가 붕괴하였고 냉전이 종식되었다는 해석이 여전히 주류 해석으로 존재한다.

1990년대 脫냉전 이후에도 미국과 중국의 협력 체제는 지속되었다. 도합 40여 년 간 아시아 태평양 지역에서 양국은 협력적 질서를 유지해 왔다. 미중 협력 체제 속에서 중국은 미국이 주도하는 아시아 태평양 지역의 자본주의 국제 분업체제의 틀 속에서 경제 발전에 적극적으로 매진할 수 있었고 나아가 G2(Group of Two) 국가로 위상을 굳힐 수 있었다. 중국은 이 협력체제 속에서 아시아 태평양 지역에서 미국의 헤게모니를 인정해 왔다. 중국은 미국과 그 동맹국들의 지지를 얻어 2001년에 세계무역기구(WTO)에 가입할 수 있었다. 중국이 WTO에 가입할 당시 미국과 세계에서는 중국이 서방과 자본주의 시장경제의 규범과 가치를 내재할 것이라는 기대가 존재하고 있었다.

하지만 2008년 미국발 경제위기 그리고 베이징 올림픽 이후의 중국의 성장 혹은 굴기 과정에서 미중 양국의 갈등은 점차 표면화되기 시작했다. 2009년 11월 오바마-후진타오 공동성명에서 등장한 논쟁 중 하나가 미중 간의 ‘핵심이익’(core interest)이다. 미중 양국은 “상호 핵심 이익 존중은 미중 관계의 점진적 발전보장을 위해 매우 중요하다”고 합의했다(김강녕 2018, 107-108). 하지만 이후 남중국해가 ‘핵심 이익’에 포함되는지의 여부를 놓고 미국과 중국은 갈등하게 되었다. 중국은 남중국해를 자신의 핵심이익으로 인정해 줄 것을 요구했으나 미국은 이를 거부하였다(이선진 2016, 3). 2010년에 들어와 1월의 미국의 對대만 무기판매 계획 발표, 2월의 오바마의 달라이라마 면담 등이 진행되면서 미국과 중국은 디커플링의 분위기로 빠져들었다. 중국 또한 2012년 이후 중국몽(中國夢)-주동작위(主動作爲)-분발유위(奮發有爲) 등의 공세적인 대외 전략을 수립해 실행하면서 미중 간의 관계에서 대립의 비중이 점차 높아지게 되었다(최진옥 외 2014; 차문석 2020; 김

강녕 2018). ‘대결별’, 즉 키신저 질서의 와해가 진행되기 시작했다.

2) 포스트(post) 키신저 질서와 재구성

미국이 중국을 ‘책임 있는 이해당사자’에서 ‘라이벌’로 여기는 시각이 우세해지는 시점은 대략 2015년경이다(Financial Times 2015/06/22). 당시 국무부 아시아담당 보조관이었던 프랭크 자누치(Frank Jannuzi)는 “지난 35년 간 중국을 ‘책임 있는 이해당사자’로 보는 미국 정부의 접근법이 설득력을 잃고 있다”고 언급하고 “워싱턴에서 중국에 대한 새로운 접근법을 모색하고 있다”고 언급하였다(중앙일보 2015/06/22). 그리고 프랭크 로즈(Frank Rose) 전 미국 국무부 차관보는 “지난 40년 간 대화를 통해 중국을 자유민주주의 국제질서에 편입시키려 했던 키신저 체제는 더 이상 유효하지 않다”고 주장했으며, 영국의 Financial Times의 기드온 라크먼(Gideon Rachman)도 또한 ‘미국의 아시아 태평양 정책의 틀이었던 키신저 체제가 종말을 고하고 있다’고 지적하였다(이장훈 2019, 58).

시진핑의 중국 또한 ‘책임 있는 이해당사자’가 아니라, 미국을 제치고 세계 최강국으로 굴기(崛起)하겠다는 미래 비전을 기획했다. 이를 토대로 하여 ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 ‘중국몽’(中國夢)을 내걸고 사회주의 혁명과 新중국 건설 100주년이 되는 2049년까지 글로벌 초강대국으로 올라서겠다는 야심찬 기획을 내세웠다. 나아가 시진핑은 ‘서구의 자유민주주의 제도를 배울 필요는 없’으며 ‘신 시대 중국 특색의 사회주의를 통해 두려움을 모르는 자세로 중화민족의 위대한 부흥이라는 목표를 위해 계속 힘차게 나아가야 한다’고 역설했다(이장훈 2019, 58).

2020년대에 들어와 미국은 중국이 지나치게 미국에 위협적인 국가로 성장했다고 판단하고 있다. 바이든은 미국의 전통적인 동맹 국가들과의 협력을 강화하여 중국에 대한 ‘견제의 그물’을 촘촘히 짜려고 한다. 중국 또한 미국이 주도하는 질서에서 벗어나 중국이 주도하는 ‘천하질서’(天下秩序)를 구축하려는 미래비전 속에서 첨단기술 등의 다양한 분야에서 미국에 대한 도전 노력을 진행하고 있다(조경란 2019, 39-61).

현재 미국의 분위기는 이전보다 더 강경하게 對중국 인식론을 진척시키고 있다. 현재 미국 내부의 對중국 강경론자들은 중국공산당의 존재 그 자체가 사실상 중국 문제의 근원이기 때문에 중국공산당 체제를 붕괴시키는 ‘레짐 체인지’(regime change)를 겨냥해야 한다는 목소리도 존재하고 있다(한겨레신문 2021/07/15). 바

이든 행정부의 중국담당자 러쉬 도시는 중국의 ‘비대칭적인 약화’(asymmetric blunting) 전략을 강조하고 있다. 도시에 따르면, 미국은 중국이 새로이 구축하려는 글로벌 질서를 상대적으로 적은 비용으로 가로막아야 한다는 것이다. 가령 군사적인 영역에서는 첨단 무기를 개발함으로써 중국의 영유권 확대 전략을 견제하는 것이고, 경제적인 영역에서는 미국 기업들이 핵심 부품을 중국에 판매하지 못하게 하는 것이다.²⁰⁾

이러한 미국의 중국 견제 전략은 1970년대 구축된 ‘키신저 질서’를 완전히 전복(顛覆)시키는 ‘포스트 키신저 질서’에 해당하며 완곡하게 말하면 기존의 ‘키신저 질서의 뒤집기’이다. ‘포스트 키신저 질서’는 글로벌 정치 공간에서 다양한 국가들과 주체들의 힘들을 새로이 再구성하는 방식으로 진행되고 있다. 미국은 ‘포스트 키신저 질서’를 주도하면서 크게 3가지 방향으로, 그리고 키신저 질서와는 정반대 방향으로 움직이고 있다.

첫째, 대만과의 관계 강화를 시도하고 있다. 1979년 닉슨과 마오쩌둥이 국교를 수립하여 미중 협력 구조를 만들 때 미국은 이른바 ‘대만관계법’(1979년) 등에 따라 대만과의 외교 단절, 국가로서의 대만 불인정, 그리고 하나의 중국 원칙 수용 하였지만, 이제 미국은 대만과의 관계를 오히려 강화하고 있다(한국일보 2021/11/16).²¹⁾

둘째, 미국은 러시아를 중국으로부터 분리시키려는 노력을 진행해 왔다. 2021년 6월 16일 스위스 제네바에서 바이든은 러시아의 푸틴을 만나 미래 관계가 현안 문제(북핵, 이란핵, 중앙아시아 문제 등)의 해결을 중심으로 친밀화 될 것임을 예고하였다. 미래 정상회담에서 양국은 군사적 충돌 가능성을 완화하고 긴장 완화를 위한 별도의 테스크포스(TF)를 구축하기로 하는 등 다소 깊은 수준의 협력을 이어가기로 하였다. 푸틴은 “중국과도 우호적이지만 미국과도 그러한 관계를 만들 수 있다”고 언급하였다(NEWSIS 2021/12/05). 하지만 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공으로 시작된 전쟁으로 이 모든 가능성이 사실상 동결된 상태로 진입하였다.

셋째, 미국은 글로벌 공간에서 첨단 기술과 부품 공급망으로부터 중국을 배제하

20) 트럼프 행정부 시기에는 미국의 기업들이 중국 기업인 화웨이에 반도체를 판매하지 못하도록 하였고 네덜란드 반도체 업체인 ASML이 중국 업체인 SMIC에 EUV(극자외선) 노광장비를 판매하지 못하도록 한 것이 좋은 사례이다.

21) 바이든은 11월 16일 미중정상회담에서 “대만관계법, 미중 3개 공동선언, 6개항의 보증(1982년에 따라 ‘하나의 중국’ 원칙을 유지하고 있다”고 하였으며, “대만해협의 현상을 변경하거나 평화와 안정을 해치는 일방적인 시도에 강력 반대한다”고 강조하였다.

는 움직임을 진행하고 있으며 국제 무역질서에서 중국의 퇴출을 겨냥한 움직임을 보여주고 있다(한겨레신문 2021/07/15.). 이미 트럼프 정부 때 중국을 겨냥해서 추진했던 ‘경제번영네트워크’(Economic Prosperity Network: EPN),²²⁾ ‘클린네트워크’(Clean Network: CN)와 같은 정책들이 이미 추진되었다. 2021년 이후 바이든 정부에 들어와서도 반도체, 배터리, 희토류 등의 산업 중심으로 중국과의 경쟁이 불가피하다는 점을 인식하면서 IPEF 등 중국을 겨냥한 글로벌 공급망 재편 전략을 더욱 강력하게 실행하고 있다.

IV. 바이든 정부의 동맹 전략과 동맹 체제

바이든 정부의 글로벌 수준에서의 동맹 전략과 동맹 체제는 두 가지 키워드를 중심으로 실행되고 있다. 바로 ‘가치’와 ‘중국’이다. 여기서 ‘가치’는 민주주의, 인권 등을 포함한 20세기 인류가 경험했던 보편적인 가치를 추구하는 것이고 나아가 이를 글로벌 공간에서 보호하고 유지하는 것을 목표로 한다는 것이다. 바이든 정부의 미국에게 ‘중국’은 미국 헤게모니에 도전하는 ‘수정주의 국가’(revisionist state)에 해당하며, 이 미국이 추구하는 이러한 ‘가치’를 위협하게 하는 존재로서 위상 정립이 되고 있다.²³⁾ 따라서 토니 블링컨처럼 ‘21세기 지정학(地政學)의 최대 시험대’는 중국이며, 중국을 무조건 압박해야 한다는 견해도 제출되는 것이다(Tony Blinken 2021).

바이든의 미국이 ‘가치’와 ‘중국’을 세계 전략의 키워드로 삼아 진행하고 있는 중요한 움직임은 글로벌 정치 공간에서 미국의 전통적인 동맹 국가들과의 동맹 체제를 강화하는 것으로 요약할 수 있다. 바이든은 2020년 대통령 후보자 시절에 특히 민주주의 국가들과의 동맹 강화를 지향한다는 점을 분명히 하였다(Erik Brattberg & Ben Judah 2020). 민주주의 국가들과의 이러한 국제 동맹 강화 전략은 중국을 글로벌 공간에서 압박하고 고립시키려는 목적도 포함되어 있다. 여기에는 특히 비민주국가로 분류되는 중국, 북한, 이라크, 러시아, 시리아 등에 대해

22) 미국 중심의 경제블록으로서 2020년 4월 29일 폼페이오(Mike Pompeo) 미 국무장관이 발표했다. 당시 미국은 호주, 인도, 일본, 뉴질랜드, 한국, 베트남 등과 함께 추진할 것으로 밝혔다.

23) 이 두 가지 키워드는 바이든의 미국이 스스로를 (再)구성하는 하나의 정체성(identity)이 될 것이고, 이러한 자기정립적 정체성은 본 연구에서 다루는 키워드이다.

서 강력한 압박을 구사하는 것이 포함된다.

1. 바이든 정부의 동맹 체제 프레임

바이든 정부가 추구하는 글로벌 동맹의 비전은 ‘포스트 키신저 질서’가 그 전제가 되고 있고, 특수한 프레임을 중심으로 진행되고 있다. 바이든 정부는 현재 중국과 직접적인 군사 갈등과 군비 경쟁보다는 일단 외교적인 수단을 중시하고 동맹과의 관계를 우선적으로 고려하는 접근법을 선호한다(김흥규 외 2021, 18). 바이든 정부는 미국의 동맹 전략과 관련하여 미국의 전통적 동맹 국가들과의 관계 복원과 함께 역할 확대를 적극적으로 모색하는 방식으로 진행하고 있다. 바이든 정부의 동맹 복원은 트럼프 정부가 글로벌 수준에서 뿌려놓은 미국에 대한 의혹을 회복하는 차원을 갖고 있으며, 나아가 트럼프 정부가 전통적인 동맹국 한국 등에 대해 비상식적 비용 분담을 요구한 것에 반해 바이든 정부는 동맹국을 존중하며 상호 협의를 강조하고 있다(연합뉴스 2020/10/30).²⁴⁾

물론 바이든도 트럼프와 마찬가지로 동맹국 및 우방국의 책임과 역할 증대를 원하고 있으며, 부정하기 힘든 미국의 쇠퇴 상황, 산적한 국내 문제의 해결, 그리고 대외적으로 중국을 견제할 필요성 등에 맞게 전략을 진행하려면 동맹국의 책임과 비용 분담 증대가 요구된다. 결국 바이든 정부는 트럼프 정부의 ‘비용만 따지는’ 동맹 정책을 비판하면서도 오바마 행정부에서 나토 분담금 인상을 끌어낸 사실을 적시하면서 그에 합당한 역할을 동맹국들에게 요구하고 있다(Joseph Biden 2020, 73). 2021년 3월에 발표된 『국가안보전략잡정지침』에서도 “우리(미국)는 동맹국과 공평한 책임을 나누기 원하며, 동시에 동맹국이 미국과 공유하는 현재 및 미래 위협에 상대적 우위를 접하기 위해 투자하도록 북돋운다”라고 밝히고 있다(Interim National Security Strategy Guidance 2021, 10). 바이든 정부는 트럼프 정부 때처럼 관세, 주둔 미군 철수 등의 물리적 힘을 행사하는 것이 아니라, 자유 민주주의라는 가치를 내세워 자발적 기여를 유도하는 방식으로 접근하고 있다(박원근 2021).²⁵⁾

24) 대통령 선거 전에 바이든은 한국의 언론에 기고를 통해서 “주한미군 철수를 협박하며 한국을 갈취(extort)”하지 않겠다고 밝힌 바가 있다.

25) 그러나 여의치 않으면 ‘같은 생각을 가진 국가’의 이해를 반영하는 방안이 강조될 수도 있으며, 공유 가치에서 공유 이익으로 방향 전환을 할 수 있다.

바이든은 또한 2021년 10월 27일에 화상으로 개최된 ‘동아시아정상회의’에서 ‘인도 태평양에서 규칙에 기반한 국제 질서를 향한 미국의 약속을 강조’하고 이 질서에 대한 위협이 존재함에 대해 우려를 표했다. 그리고 “미국은 민주주의와 인권, 법치, 바다에서의 자유를 지지하는 동맹 파트너와 계속 함께 할 것”(NEWSIS 2020/10/28)이라고 언급했다.

1) 가치 동맹, 앵글로(Anglo)와 Democracy

바이든은 미국이 과거와 같은 방식으로는 세계를 주도할 수 없다는 현실을 인식한 후 새로운 접근 방식의 필요성을 강조하였다. 그에게 현실 세계는 민주주의의 진영과 권위주의의 진영이 대립하고 있는 공간이다. 그 중 중국이 ‘개방된 세계’에 가장 커다란 위협 존재임을 강조한다. 따라서 바이든은 민주주의의 ‘가치’를 공유하는 우방 국가들과 함께 권위주의의 진영에 대한 집단적인 대응이 필요함을 주장한다(김흥규 외 2021, 18). 바이든 정부는 미중 경쟁 그 자체를 자유, 민주 가치를 공유하는 국가들을 한 축으로 하고 권위주의 체제를 신봉하는 국가들을 또 한 축으로 대결이 진행되는 대결로 보고 있다.

바이든 정부의 동맹 체제 프레임에서 특이한 것은 ‘앵글로 색슨 세계’²⁶⁾와 Democracy가 특수하게 조합되어 있다는 점이다. 2021년 이후 앵글로 색슨 세계는 Democracy를 표방하면서 미국과 동맹 전략적 행동을 보이기 시작했다. EU 27개 국가들은 2021년 6월 15일 미국과의 정상회담에서 ‘미국-EU 무역기술 위원회’(TTC) 설립에 합의하였다.²⁷⁾ 이 위원회를 설립하면서 기술과 표준은 권위주의 국가(중국)가 아니라 민주주의 국가가 주도해야 하며 중국의 기술굴기(技術崛起)에 맞설 것을 결의하였다. 이런 면에서 보면 TTC는 바이든 정부가 현재 추진 중인 ‘인도 태평양 경제 프레임워크’(IPEF)와 범위와 취지 측면에서 유사점이 있다(수출통제 이슈리포트, 2021). 그리고 2021년 9월 15일 EU는 국제 무역과 사회기반시설 연결 구상이자 중국의 ‘일대일로 이니셔티브 구상’에 대한 맞대응의 성격을 갖는 ‘Global Gateway Initiative’를 발표하였다. 이날 EU는 ‘권위주의 정권(중국)이

26) 여기서 ‘앵글로 색슨 세계’라는 용어는 미국을 포함한 영국과 EU 백인 국가들, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등을 포괄하는 세계를 지칭하기 위해 의도적으로 사용하였다.

27) 이 위원회의 설립은 2020년 12월 2일 EU 집행위원회가 발표한 ‘세계 변화에 대한 새로운 미국-EU 의제’에서 ‘범대서양 무역·기술 위원회’의 설립을 제안한 것에 대한 결과로 이루어졌다.

영향력 확대를 위해 인도 태평양 지역을 이용하려 하고 있다'면서 '2500만 명이 강제노동 위협을 강요받고 있다. 이들 상품이 유럽의 상점에서 판매되는 것을 용납하지 않을 것'을 결의하였다(Economy21 2021/09/16).

북대서양조약기구 NATO도 2021년 6월 14일 벨기에 브뤼셀에서 미국과 정상회의를 개최하고 '중국에 대한 새로운 전선'을 선언하였다. 중국은 '구조적 도전'(systemic challenge)이며 동맹을 강화하여 '동아시아에 이르는 점프'를 주장하였다. 그리고 2022년 3월에는 2021 NATO Annual Report를 통해서 '중국의 야심과 공격적 행동이 (냉전 이후 서방이 구축해 온) 규칙 기반의 세계질서와 안보 영역에 체계적 도전을 가하고 있다'는 사실을 명백히 하였다(2021 NATO Annual Report).

한편, 바이든 정부의 글로벌 전략에서 '가치'를 위한 동맹 전략 중 하나가 바로 'D-10'이다. 이는 민주주의 체제 10개국을 이르는 용어이며, 이들 민주주의 체제를 가진 주요 10개국에 경제와 안보를 협의하는 일종의 협의체이다. 이 10개국에는 기존의 G7 국가인 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본, 이탈리아, 캐나다에 한국, 호주, 인도를 포함시키고 있다(Campbell Kurt M. & Doshi, Rush 2021).²⁸⁾ 이 구상은 중국 등 민주주의 질서에 위협을 주는 다양한 도전에 대응하기 위한 전략 대화(Forum)에서 출발하였다. 2014년에 시작된 애틀랜틱 카운슬(Atlantic Council)의 'D-10 전략 포럼'(D-10 Strategy Forum)은 10개 민주주의 국가들의 정책 기획 책임자들을 모아 회의를 가진 것에서 유래했다.²⁹⁾ 2020년에 보리스 존슨(Boris Johnson) 영국 총리가 표면적인 협의 의제였던 국가 간 기술협력을 넘어서, 중국을 견제하는 민주주의 국가들 간의 협의체가 필요하다는 사실을 제기하면서 더욱 주목받게 되었다.

바이든은 민주당의 전통적인 프레임을 충실하게 따르면서 '가치'를 중시하고 민주주의를 옹호하는 국가들과의 정상회의 및 연대 강화를 우선적으로 추진하겠다고 밝힌 바가 있다(Joseph Biden 2020, 64-76). 바이든 정부의 동맹 네트워크 강화

28) 캠벨은 중국 견제를 위한 동맹국의 협력 중요성을 강조하면서도 미국과 중국 사이에서 갈등하는 국가의 상황을 충분히 인지하고 있다. "중국의 부상에 대응하여 미국이 역내 동맹국의 자율성 유지를 돕겠지만, [역내] 국가들은 중국을 아시아의 미래에서 제외하는 것이 비현실적이고 [자신들에게] 불리한 것으로 판단한다"면서 미중 사이의 한쪽을 선택하기를 원치 않는다고 밝힌 바가 있다. 즉 동맹 규합이 쉽지 않음을 인정한 것으로 볼 수 있다.

29) Atlantic Council, "D-10 Strategy Forum" <https://www.atlanticcouncil.org>. (검색일 2021.11.20.). 2014년 회의에는 한국에서 외교부 정책기획관이 본 회의에 참여하였다. 2018년에는 서울에서 회담을 가졌다.

를 위한 ‘민주주의 정상회의’ 혹은 ‘민주주의를 위한 정상회의’)는 2020년 바이든이 대선 후보자였을 때 내건 대선 공약 중 하나였으며, 공약대로 2021년 12월 9-10일에 전 세계 110여 개의 국가가 참여하는 ‘민주주의 정상회의’(Summit for Democracy)가 화상으로 개최하였다. 2021년 첫 회의에서는 ‘권위주의에 대한 대응, 부패 척결, 인권 수호 등 3개의 아젠더를 다루었고(SBS 2021/12/11). 민주주의 세계를 보호하는 것을 슬로건으로 제시하였다(Washington Post 2021/08/12).³⁰⁾ 중국은 왕이 외교 부장을 통해서 “미국의 목적은 민주주의가 아니라 패권에 있다”고 비판했으며 미국은 민주를 빙자해 독점적인 지위를 지키려고 한다”고 주장했다(dcinsicde 2021/12/04).³¹⁾

2) 脫중국, 경제 ‘디커플링’(decoupling)

미국은 글로벌 경제에서도 미국의 동맹국들과 우방국들과 함께 중국에 대한 전방위적인 압박 전략을 실행하고 있다. 대표적인 경제 디커플링 전략은 트럼프 정부 시기에 작동시키고자 했던 경제변영네트워크(EPN)와 클린네트워크(CN) 등이다. 2020년 4월에 발표한 對중국 경제압박 전략인 EPN은 중국 중심의 글로벌 공급망을 탈피하기 위해서 구축하는 것이며 세계 각국의 기업들, 시민사회 단체, 디지털 비즈니스와 에너지, 연구기반, 무역, 교육, 상업 등 다양한 분야를 포괄하고 있다. 키스 크라크(Keith Krach) 미 국무부 경제차관은 “EPN의 핵심 가치는 자유 진영 내에서 공급망을 확대하고 다각화하는 것”(문화일보 2020/05/22)이며, “신뢰를 기반으로 전 세계 국가와 기업, 시민사회를 통합하는 조직이다. (핵심가치는) 자유 진영의 사람들을 보호하는 공급망을 확대하고 다양화하는 것”(SBS 2020/05/22)이라고 언급했다. 사실상 미국이 주도하는 EPN의 근본적인 의도는 중국을 세계 경제 시스템에서 제외시키면서 중국이 주도하고 있는 AIIB(Asia Infra Investment Bank)와 ‘일대일로(一帶一路) 이니셔티브 구상’를 저지하려는 것이라는 평가를 받고 있다. 게다가 중국 공산당 지배 체제가 바뀌지 않는 한 또 다른 위기가 올 수 있기 때문에 중국을 배제한 상태에서 자유 진영의 공급망을 구축하

30) *Washington Post*(2021/08/12)에 따르면, 민주주의 정상회의가 “상당 부분 중국과 중국의 경제, 정치, 군사적 영향력 확산 노력에 반대하는 민주주의 정부를 통합하려는 시도로 구성될 가능성이 있다”.

31) 왕이 중국 외교부장과 샤 메흐무드 파키스탄 외교장관의 전화 통화.

겠다는 구상으로도 해석된다.

한편 CN은 2020년 미국 기술의 도용 및 정보를 절취할 위험성이 있는 중국 기업들을 글로벌 협력 구조에서 배제해야 한다고 주장하면서 사용한 용어이다. 2020년 4월 당시 국무장관 마이크 폼페이오(M.Pompeo)가 미국의 모든 재외공관에서 5G 통신망을 사용할 때 신뢰할 만한 통신사 회선만을 이용하도록 의무화한다고 언급했다. 이때 신뢰할 만한 통신사를 ‘클린 통신사’(Clean Telcos)라 부르기도 했다. 미국이 본격적으로 ‘클린네트워크’라는 용어를 사용하고 다른 국가들에게 참여를 요청하기 시작한 것은 2020년 8월이다. 미국은 5G 통신망, 모바일 어플리케이션, 해저 케이블, 클라우드 컴퓨터 등에서 의혹이 있는 정보 통신 기업들(화웨이 華爲와 ZTE 등 주로 중국 기업들)과는 사업협력이나 관련 장비의 공동 개발 및 생산, 관련 부품의 제공 등을 하지 말라고 지시했다.

EPN과 CN은 비록 형태는 바뀌었지만 바이든 정부에서도 전략적 지속성이 관찰된다. 바이든도 또한 취임 직후부터 미국의 우방국과 동맹국들과의 협력을 강화하여 이를 기반으로 삼아 중국과의 경쟁에서 주도권을 잡겠다는 전략을 분명히 하였다. 2021년 3월부터 바이든은 중국 최대 통신 장비 회사 화웨이 등에 대한 5G 장비용 부품 수출 금지를 강화하였고 미국 동맹국들에게도 反화웨이 전선에 동참할 것을 요구하기 시작했다(서울경제 2021/03/12). 바이든은 2월에도 반도체, 전기차 대용량 배터리, 의약품, 중요 광물 등 4개 핵심 품목의 글로벌 공급망 강화 전략을 100일 이내에 동맹국과 협력해 마련해라는 행정명령을 내리기도 했다(KITA 2021/02/23).

한편 미국은 희토류 등에 대해서도 對중국 규제와 脫중국 전략을 실행하고 있다. 중국은 세계 희토류 공급망에서 절대적 강자였다. 첨단 산업에서 필수 불가결한 물질인 희토류 생산에서 중국이 세계 희토류 생산량의 약 90% 차지해 왔다. 이에 대항하여 희토류의 對중국 의존도에서 벗어나기 위해 미국과 동맹국들, 특히 호주는 희토류 생산량을 대폭 증가시키기 시작했고 그 결과 2020년에는 희토류에서 중국이 차지하는 비중은 58%로 하락했다(日本經濟新聞 2021/03/12). 최근에 미국은 희토류를 포함하여 다양한 광물질에 대해서도 이러한 反중국 움직임을 강화하고 있다. 바이든 정부의 對중국 글로벌 공급망 재편의 전반적인 전략과 실행은 현재 ‘인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)’ 등을 통해서 진행되고 있다.

2. 미국의 다양한 동맹 구조들

바이든 정부는 트럼프 정부의 對중국 전략경쟁을 연속해서 실행하고 있지만, 전술(前述)한 바와 같이, 동맹국과 우방국들과의 협력 네트워크를 중요시한다. 바이든 정부의 미국 주도의 이러한 다자 협력체들은 국제기구의 형태처럼 대규모 다자주의나 보편적인 다자주의라기보다는 대체로 목표 지향적인 소규모 연대의 형태를 띠는 것으로 보인다(세계일보 2021/10/15). 현재 바이든 정부가 실행하고 있는 양자, 3자, 4자, 그리고 5자 동맹들은 모두 중국을 겨냥한 미국의 동맹 체제 전략이라는 전체적인 구조물들 속에서 각각의 층을 구성하고 있다. 그리고 이러한 미국의 우방국과 동맹국과의 협력 네트워크 혹은 다자 협력체들은 ‘인도-태평양 전략’을 구심점으로 삼아 구조화되어 있다.

1) 인도-태평양 전략과 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)

중국이 중국몽이라는 프레임 속에서 2015년에 ‘중국제조 2025’(中國製造 2025: Made in China 2025)를 내걸고 미국의 산업과 경제를 추월하는 목표로 삼아 글로벌 수준에서 경제적 굴기를 진행하자 트럼프 정부는 2017년부터 대중국 견제전략을 본격화하였다. 대중국 견제전략인 ‘인도-태평양 전략’(Indo-Pacific Strategy)이 수립된 배경이다. ‘인도-태평양 전략’은 ‘아시아로의 중심축 이동’과 ‘아시아-태평양 전략’이라는 오바마 정부 전략의 연속선 상에 있으며 사실상 동일한 목표를 추구하는 정책이었다. ‘인도-태평양 전략’은 애초부터 군사 안보적, 경제적, 지경학 및 지정학적 의지들을 동시에 갖고 실행되었으며, 바이든 정부는 이러한 ‘인도-태평양 전략’을 계승하여 진화시키고 동맹국들과 함께 공진화를 시도하고 있다. 따라서 ‘인도-태평양 전략’은 바이든 정부에 들어와 미국의 동맹 체제 전략과 동맹 구조들을 위한 일종의 플랫폼(platform) 역할을 하고 있는 것으로 보인다.

2021년 12월14일 토니 블링컨은 ‘인도-태평양 5대 전략’을 발표하였다. 첫째, 자유롭고 개방된 인도태평양(남중국해, 대만 해협의 평화와 안정), 둘째, 동맹과의 강력한 네트워크(한미일, 쿼드 등), 셋째, 광범위한 경제번영 증진(공급망, 기후변화, 인프라 구축 공동 대응), 넷째, 전염병과 기후위기 극복(코로나 백신 기부 및 공중보건 투자 확대), 다섯째, 안보 강화(동맹, 파트너와 군사, 정보 연대 강화한

‘통합 억제’ 구축) 등이 그것이다(아주경제 2021/12/16).

2022년 2월 미 백악관은 Indo-Pacific Strategy of the United States를 발표하였다. 이는 일종의 ‘인도-태평양 행동 계획’으로서 한미일 3각 협력을 워싱턴 오커스 등과 동급으로 취급하고 있으며, 이른바 동맹국들과의 ‘공진화’를 추진한다는 내용을 포함하고 있다. 또한 대중국 역지력의 강화와 중국을 배제하는 ‘인도-태평양 경제 프레임워크’(IPEF) 주도가 동시에 규정되어 있다. 여기서 중요한 것은 IPEF이다. 자유시장 경제 체제를 갖춘 국가들끼리 협력하는 것을 골자로 하는 사실상 새로운 경제 안보 동맹의 성격을 갖고 있다.

2021년 10월 27일 바이든은 동아시아정상회담에서의 연설을 통해서 아시아 국가들과의 경제 동맹체에 대하여 제안하였다. 아시아국가들과 공동목표 달성을 위해 디지털경제와 기술 표준화, 공급망 확충, 탄소중립, 청정에너지, 사회간접자본 등의 지역공동체의 공동 관심사를 위한 협의체를 구성할 것을 제안한 것이다. 2022년에 들어와 바이든 정부는 IPEF를 미국의 글로벌 통상정책 및 통상전략의 프레임 속에서 추진하기 시작했다.³²⁾ 2021년, [통상정책 아젠더 보고서]의 강조점은 포괄적 전략을 통한 중국의 강압적 및 불공정 경제무역 관행에 대응하고 미국의 우방 및 동맹국과의 협력관계를 강화하는 것이었다. 그리고 2022년, [통상정책 아젠더 보고서]의 강조점은 공급망 회복력, 미중 통상 관계 재조정, 주요 교역 파트너 및 다자기구와 협력 등을 강조하였는데, 여기서 핵심이 인도-태평양 경제 및 국가안보의 전략적 협력을 위해 IPEF를 추진한다는 것이다. 따라서 IPEF는 ‘공급망의 안보화’의 대표적인 프레임이라는 평가를 받을 수 있다. 즉, 글로벌 공급망과 안보망을 결합시켜 추진하는 하이브리드(hybrid) 성격의 프레임이라 할 수 있으며, 이는 사실상, ‘공급망의 안보화’ 혹은 ‘경제 안보’라는 표현이 적절한 것이다.

미국이 중국과 글로벌 공급망을 분리하려는 이유는 기본적으로 경제적인 것에서 출발한다. 미국(유럽 국가들을 포함)은 1990년대에 미국 기업의 효율화 극대화를 목표로 중국 쪽으로 생산기지를 이전(Off-Shoring)하기 시작했다. 이를 통해 중국은 세계의 공장이라는 별칭을 얻었고 덕분에 제조업에서 자기완결형 공급망을 구축하는데 성공하였다. 반면에 미국과 떠는 전략상품에서 중국에 크게 의존하는 상황이 구조화되게 되었다. 결국 미국은 IPEF를 통해서 글로벌 공급망으로부터 중국을 배

32) 바이든 행정부의 글로벌 통상정책/통상전략에 대해서, 미국 USTR(미국무역대표부)의 [Trade Policy Agenda and Annual Report](통상정책 아젠더 보고서) 2021년과 2022년을 참조할 것.

제하려는 의도를 현실화하게 되었다. 첫째, 미국의 입장에서 볼 때 중국은 WTO 회원국(2001년 이후)임에도 불구하고 불공정 무역관행을 주도하였고 이러한 관행은 중국의 국가주도, 비상장 경제 무역 체제에서 비롯된 것으로 인식하기 시작했다. 따라서 ‘중국에 대한 새로운 대응전략 마련’을 강조하게 되었다.³³⁾ 둘째, 코로나 팬데믹 이후(혹은 팬데믹으로 인한) 중국발 섀도우인 다양한 영역에서 발생하면서 미국으로 쇄도하는 공급망이 혼란에 빠지게 되었다. 특히 마스크, 산소호흡기, 의약품 등 모두 중국에 의존하는 상황에서 공급망의 취약성을 발견하게 된 것이다. 이에 바이든 정부는 공급망 분리연구를 명령하였다(EO14017 보고서 2021/06). 결국, ‘4대 전략 제품’(바이오, 배터리, 반도체, 희토류 등)에서 공급망을 분리하려는 시도를 하게 되었다.³⁴⁾ 따라서 바이든 정부는 ‘글로벌 공급망 재편’과 ‘글로벌 Re-Shoring’을 진행하기 시작했다. 중국발 공급불안정을 제거하기 위해 중국으로부터 Re-Shoring하여 생산, 투자, 유통, 소비를 ① 미국 내로 이전하는 Near-Shoring을 본격화하는 동시에 ② 미국의 아시아 우방국으로의 Near-Shoring을 본격화하였다. 이를 ‘Friend Shoring’이라고 한다.³⁵⁾ 셋째, 미국은 인도-태평양 지역의 동맹 및 우방국들과 경제적 이해와 안보적 필요성을 동시에 충족시킬 수 있는 ‘경제안보’ 동맹을 강화하려는 동기를 갖게 되었다. EU 지역의 경우에는 2021년 6월에 EU-미국 무역 기술위원회(TTC)를 설립하였고, 인도-태평양 지역에는 IPEF를 본격적으로 추진하는 것이다.

미국은 2022년 3월, IPEF에 한국이 가입해 줄 것을 공식적으로 요청했다. 미국 정부가 2022년 3월에 보내 온 IPEF 추진 문서에는 공정 무역, 공급망 원활화, 탈탄소·청정에너지·인프라, 조세·反부패 등 4개 영역이 언급되었다. 당시 IPEF에 참여 대상 국가로 알려진 것은 한국, 일본, 호주, 인도, 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아, 태국 등이었다(한국경제 2022/03/21). 한국은 2022년 5월 21일 한미정상

33) [2021년 중국 WTO 이행 평가 보고서](2021 Report to Congress on China's WTO Compliance)에서 중국의 원칙 위반을 평가하였다.

34) 연구 결과, 반도체의 경우, 미국 생산점유율, 37%(1990)→12%(2020), 배터리(자동차)의 경우, 수요 최대 2492GWh이나 생산 224GWh, 희토류의 경우, 수요 40배 증가, 중국이 자원 55% 보유, 정제시설 85% 점유, 의약품의 경우, 중국에 의존. 공급망 투명성 부재 등의 결론에 도달하였다.

35) 2022년 현재, 대만의 TSMC는 미국 애리조나주와 일본에, 한국의 삼성은 텍사스주, 네덜란드 반도체 공장은 한국 등에 반도체 생산공장을 건설하는 Re-Shoring과 Friend Shoring을 진행하고 있다.

회담에서 IPEF의 참여를 공식화하였다.

2) 양자 동맹, ‘허브 앤 스포크스’(Hub-and-Spokes)

미국의 동맹 구조 중 양자 동맹은 대체로 제2차 대전 이후부터 순차적으로 형성되었다. 유럽에서는 NATO 등의 집단안보 체제를 중심으로 동맹이 이루어진 것에 비해서 아시아에서는 양자 동맹이 중심이 되었다. 일종의 ‘쌍무 동맹 체제’라고 할 수 있는 아시아의 미국 동맹 체제는 1951년 샌프란시스코 조약 이후에 본격적으로 개시되었다. 이를 ‘샌프란시스코 체제’(San Francisco System)라고 한다. ‘샌프란시스코 체제’ 구축 이후에 주요 동맹국들 가운데 한국, 일본, 그리고 호주 등 3대 ‘핵심 동맹국’(James B. Steinberg 2020)³⁶⁾과의 양자 동맹이 차례대로 체결되었다. 1951년에 미일 동맹은 샌프란시스코 조약을 계기로 안보조약이 체결되었고 1960년에는 ‘미일상호안보조약’이 체결되면서 구체화되었다. 한국과 미국의 양자 동맹은 한국전쟁을 계기로 1953년에 ‘한미상호방위조약’이 체결되면서 양국 간 군사동맹을 공고화하게 되었다(전재성 2009). 냉전시대에 미국의 양자 동맹국은 나토 회원국들, 일본, 한국, 필리핀, 호주 등이었다(최종철 2010).

동북아시아에서의 미국의 양자 동맹 체제는 ‘허브 앤 스포크스’(Hub-and-Spokes) 구조³⁷⁾로 일컬어지기도 하는데, 아시아 공간에서 미국은 지역통합보다는 미국 중심의 양자 동맹 관계 체제를 구축하였다. 탈냉전 이후에도 미국은 ‘허브 앤 스포크스’ 시스템을 기본적인 프레임으로 유지하다가 오바마와 트럼프 정부를 거치면서 미국은 중국을 압박하기 위해 한-미-일, 미-일-인도 등 ‘스포크’(spokes) 간의 네트워크화를 추진하는 움직임을 보이고 있다(이용인 외 2014). 바이든 정부에 들어서서 아시아 동맹 체제 구축 프레임도 여전히 이러한 경향이 지속되고 있다.

동북아의 핵심적인 미국 양자 동맹인 미일 동맹과 한미 동맹은 2021년 이후 군사안보 문제뿐 아니라 미국과의 ‘글로벌 공급망 재편’ 노력에 협력을 심화하는 구조로 진입하였다. 2021년 4월 16일 미일 정상회담에서 양국은 ‘새로운 시대를 위한 미일 글로벌 동반자’를 선언하였고 ‘세계 디지털 연결 파트너십’을 구축하였다. 양국은 차세대 통신망 사업을 공동으로 주도하고 중국을 겨냥한 새로운 기술 표준

36) <https://editorials.voa.gov/a/us-vision-of-global-order-105372888/1482112.thml> (검색일: 2022.04.01.).

37) 허브(hub)는 자전거 바퀴의 축을 말하고 스포크(spoke)는 바퀴살을 말한다.

을 제시하였다. 이날 바이든은 ‘세계 기술 표준을 권위주의가 아닌 민주주의 국가가 선도해야 한다’는 점을 명확히 했다. 2021년 5월 21일에는 한미 정상회담이 워싱턴에서 개최되었고, 양국은 안보를 넘어 전방위 ‘글로벌 동맹’으로 관계를 심화시키는데 합의하였다. 정상회담에서는 한미 양국은 5G, 반도체, 전기차 배터리 공급망 회복력 협력에 합의하였고, 쿼드 등 지역 다자주의 중요성, 대만 해협의 평화와 안정 유지에 합의하였다(통일부, 한미정상회담 공동성명 2021/05/21). 이로써 한국은 미국의 공급망 강화 4대 핵심 품목 중에서 희토류를 제외한 3개 품목에서 협력이 가능한 유일한 동맹국이 되었다. 2021년 12월 2일의 한미 53차 SCM 공동성명에서는 ‘대만해협 안정’, ‘5G 협력’을 처음으로 명시하였다.

3) 삼자 동맹, ‘오커스’(AUKUs)

2021년 9월 15일, 호주, 영국, 미국 3개국이 ‘오커스’(AUKUS)³⁸⁾라는 새로운 안보 동맹을 출현시켰다. 바이든은 미국과 영국이 호주의 핵잠수함 건조를 지원한다면 ‘오커스’를 발표하였다. 3자 동맹인 ‘오커스’가 창설되면서 미국은 호주에 고농축 우라늄을 핵잠수함 핵연료로 공급하게 된다. 호주는 핵무기는 탑재하지 않은 핵추진 잠수함 8척을 건조하게 된다. 중국은 IAEA 이사회 회의에서 “미국과 영국의 이번 조치는 적나라한 핵확산 행위”라고 비판했다(서울신문 2021/09/17).

아래에서 소개하고 있는 ‘쿼드(Quad) 블록’이 블록 내의 국가들의 공동의 비전을 증진하고 평화와 번영을 보장하는데 헌신할 수 있는 국가들의 유연한 그룹임에 반해서, ‘오커스’는 안보 및 국방에 중점을 두고 있으며 호주를 앞세워 중국의 해양 진출을 봉쇄하려는 일종의 ‘핵 펀치’(세계일보 2021/10/15)로 표현되기도 한다. ‘오커스’의 목표는 인도 태평양에서 3개국이 안보 협력을 강화하고 정보 기술의 공유를 심화시키는 협력체이다. 국방 및 외교정책에 대한 고위 관료간의 회의, 사이버-인공지능-수중 능력 분야 협력 등을 추진하고 있다(한겨레신문 2021/10/10).

한편, 미국 주도의 3자 동맹 ‘오커스’는 지정학(地政學)의 귀환을 통해 新냉전의 시발을 구체화하는 불길한 신호탄이라는 의견도 존재하고 있는 것도 사실이다. 특히 아시아 태평양 지역의 전체 질서라는 차원에서 보았을 때는 장기적으로는 상당히 부정적인 결과를 초래할 가능성이 있다(한겨레신문 2021/10/10)는 견해도 존재한다.

38) AUKUS는 Australia, United Kingdom, 그리고 United States를 합쳐서 만든 용어이다.

4) 4자 동맹, '쿼드 블록'(Quad Bloc)과 글로벌 공급망

바이든 정부는 인도, 일본, 호주와 함께 중국을 포위하고 견제하기 위한 4개국 안보대화인 '쿼드'(Quadrilateral Security Dialogue: Quad)를 對중국 안보동맹 구조로 만들려는 움직임을 보여주고 있다. 원래 쿼드(4자 안보대화)는 2007년부터 미국, 일본, 인도, 호주 4개국이 정기적으로 정상회담을 개최하고 정보교환 및 회원국 간의 군사훈련에 의해 유지되어 왔던 전략대화였다. '쿼드'는 최근에 마치 국제기구의 형식으로 발전해 나가고 있다.

2020년 8월 31일, 미국은 미국, 일본, 인도, 호주 4개국을 통합한 국제 기구인 '쿼드'를 출범하겠다는 견해를 발표하였다(조선일보 2020/09/02). 이 시기부터 쿼드는 對중국 포위망을 구축하기 위한 아시아 태평양 국가들의 反중국 군사동맹의 성격을 다분히 보여주는 경향을 갖게 되었다. 미국은 쿼드를 NATO(북대서양조약 기구)와 같은 다자 안보 동맹으로 공식 기구화 하겠다는 뜻을 밝혔다. 미 국무부 부장관이었던 스티븐 비건(Stephen Biegun)은 "태평양 국가이자 민주주의라는 가치를 공유하는 쿼드 참여국은 경제발전과 안보의 혜택을 지역 내에서 확장시켜야 한다는 책임감과 의지를 공유하고 있다"고 밝혔다(한겨레신문 2020/09/01). 미국은 한국, 베트남, 뉴질랜드를 '쿼드 블록 플러스'에 포함하는 의견도 언급했다. 하지만 한국은 7개국 차관 회담 혹은 협의체는 오로지 방역을 위한 성격에 불과한 점을 들어 선을 긋기도 했다(한국일보 2020/09/03).

쿼드 혹은 쿼드 플러스는 사실 군사안보, 환경 및 기후 협력 등의 성격을 다양하게 가지고 있지만, 최근에 와서는 '글로벌 공급망 재편'과 더욱 밀접하게 연관되고 있다. 최근 쿼드 블록은 안보-경제 협력(기술 협력)에 대한 명확한 목표(이익 공유)를 갖고 있는데, 첨단 산업 분야에서의 기술 협력과 제조업 기반 형성에서의 협력을 지향하고 있다. 현재 쿼드 블록은 '글로벌 반도체 공급망의 재편'과 '기술 표준 제정'에서 중요한 채널이 되고 있다(권석준 2021).³⁹⁾ 쿼드 플러스에 가입 권유를 받고 있는 한국, 베트남, 뉴질랜드도 또한 미국의 글로벌 공급망 재편에서 중요한 국가들이다. 주지하듯이 한국은 제조업과 반도체에서 글로벌 선두주자이고, 베트남은 약 2천만 톤의 희토류 매장(권석준 2021)에서 커다란 매력을 가지고 있는데다가 산업인력 및 한국과 대만과의 지리적 입지가 양호한 국가이다. 이런 면에서 봐도 쿼드 플러스는 군사안보적 고려보다는 경제 프레임, 즉 글로벌 공급망

39) <https://brunch.co.kr/@sjoonkwon0531/83> (검색일: 2022.04.01.)

재편에서 오히려 더 중요성을 더하게 되는 동맹 체제이다.

5) 5자 동맹, ‘파이브 아이즈’(Five Eyes)

미국의 5자 동맹에서 가장 중요한 것은 ‘Five Eyes’이다. 이른바 ‘Five Eyes’ 체제는 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등으로 구성되어 있으며, 이들 간의 군사 동맹 및 정보 네트워크를 의미한다. 원래는 미국과 영국이 소련 등 공산권과의 냉전에 대응하기 위해 1946년에 ‘UKUSA 안보협정’을 체결했기 때문에 창설되어 ‘UKUSA’라는 명칭을 가졌으며 영국과 미국이 주도하여 시작해서 5개국의 정보기관들이 소속되어 현재까지 이어지고 있다.

이들 국가들은 미국 동맹의 1등급 국가로 불리며 어떤 희생을 치르더라도 미국이 보호하려는 핵심 동맹 국가들이다. 또한 서로 간에 혈맹국으로 ‘앵글로 연합’, ‘앵글로 합중국’ 등으로 유럽 연합처럼 한 차원 관계를 제고하지는 논의도 존재하고 있다.⁴⁰⁾ 이들은 현재까지 서로 협력하면서 세계 각국과 각지로부터 정보를 획득하고 이를 공유하고 있다. 2021년에 미중 간의 패권경쟁이 격화되면서 기존의 ‘Five Eyes’에 한국, 일본, 인도, 독일로 확대하는 내용을 포함한 법안(‘2022년 국방수권법안(NDAA)’)이 미국 하원 군사위원회를 압도적 찬성으로 통과하면서 진지한 논의가 이뤄지고 있다(JTBC 2021/09/03).

20세기에 소련을 겨냥했던 ‘Fiver Eyes’는 이제 중국을 겨냥해서 변모하려고 한다. 바로 ‘Five Eyes Plus’(한국, 일본, 프랑스 등을 포함) 구상이다. 이에 중국의 왕이 외교부장은 2021년 9월 14일 한국을 방문한 자리에서 ‘Five Eyes Plus’는 “냉전적인, 시대에 뒤떨어진 구상”이라고 날선 비판을 가하기도 했다(경향신문 2021/09/15). Five Eyes와 Plus는 냉전과 탈냉전을 거치면서 다양한 변화를 겪었으며, 현재는 안보적 성격에 머물지 않고 미국의 글로벌 영역에서의 새로운 공급망 재편에도 가능하고 있는 것으로 보인다(내일신문 2021/10/07).⁴¹⁾

40) <http://blog.naver.com/ot5762/222493555753> (검색일: 2021.11.20.)

41) 가령, Five Eyes, Quad, AUKUS에 동시에 가입한 호주는 미국이 주도하는 반중 포위전략 및 글로벌 공급망 재편에 적극적으로 행동하고 있다.

V. 결론

지금까지 바이든 정부의 미국의 세계 전략과 동맹 체제 전략(그리고 그 프레임)을 분석했다. 미국은 글로벌 수준에서 ‘민주주의’와 ‘가치’를 ‘정체성’으로 삼아 글로벌 공간을 재구성하고 있으며, 중국과의 ‘문명 충돌’을 통해서 글로벌 정치 공간을 재조립하고 있다. 미중 양국의 관계는 1970년대 말 이래의 ‘키신저 질서’라는 미중 협력 체제로부터 벗어나 ‘포스트 키신저 질서’라는 미중 대결 구도로 진입하였다. 포스트 키신저 질서 속에서 바이든 정부는 중국을 겨냥한 새로운 세계 전략과 동맹 체제 프레임을 구상하여 실행하고 있다. 민주주의 국가들과의 동맹, 동맹 국가들과의 경제 연합, 그리고 글로벌 정치 공간에서 다양한 동맹 조합체들을 재구성해 나가고 있다. 이는 국제질서의 새롭고도 급격한 재편을 야기할 것이다.

2021년 이후 미국은 EU와 밀착하여 ‘대중국 압박’ 전략을 광범위하게 진행하고 있다. 4월 이후 영국, 프랑스, 독일의 함대들이 중국을 겨냥하면서 남중국해로 진입하였다. 호주, 일본, 인도, 네덜란드, 캐나다 등도 아시아 태평양 지역에 무력을 파견하고 있다. NATO는 비록 북대서양조약기구라는 명칭을 갖고 있지만 ‘중국을 구조적 도전’으로 선언하였다. 이러한 글로벌 대결별과 대결의 시기에 새뮤얼 헌팅턴의 격언을 떠올리는 것은 의미가 크다. 헌팅턴에 따르면 “어떤 노선을 택하건 만만치 않은 희생과 위험이 뒤따른다. 가장 큰 위험은...(미국이: 필자) 전쟁이 자신의 국익에 보탬이 되는지를 심도 있게 검토하지 않고...중국과의 전쟁에 휘말리는 것”(새뮤얼 헌팅턴 1997, 312-313)임을 언급했다. 가장 큰 위험을 피해야 하는 지혜를 강조한 것이다. 또한 그는 이어서 “문명사에서 우리가 얻을 수 있는 소중한 교훈은 개연성 높은 사태는 많아도 피할 길 없는 숙명적 사태는 존재하지 않는다는 것이다...서구가 당면하고 있는 중요한 문제는 외부의 도전 세력이 있고 없고를 떠나서 자신의 내부적 쇠락 과정을 중단시키고 역전시킬 만한 능력이 과연 있는가 없는가이다”(새뮤얼 헌팅턴 1997, 416)라고 언급하였는데, 이는 바이든의 미국도 심지어는 시진핑의 중국도 무엇을 성찰적으로 고민해야 하는지를 잘 보여주고 있는 언술이다.

바이든 정부의 동맹체제 전략은 트럼프 정부 시대의 ‘미국 제일주의’(America First)보다는 ‘미국의 귀환’(America is Back)을 표방하고 있다. 바이든 정부는

민주주의 국가들 간의 국제적 협력, 다자주의 그리고 동맹 강화 등을 내세우고 있다. 글로벌 수준에서 중국에 대한 견제와 중국 때리기(China Bashing)는 미중 간의 '정체성 정치'와 '문명 충돌'의 양상, 체제 대결, 인권 문제, 대만 문제, 그리고 4차 산업혁명 시대의 테크놀로지 경쟁 등으로 더욱 확대 강화되고 있다. 바이든 정부의 동맹 체제 전략과 글로벌 공급망 재편 전략에서 한국을 對중국 견제의 연결망에 적극적으로 동참시키려는 양상이 더욱 강화되고 있으며, 이는 한반도 공간에서 새로운 도전이 되고 있다.

특히 IPEF에 대한 한국의 참여 결정이 2022년 5월 21일 한미정상회담에서 발표되었다. 2022년 한미정상회담과 IPEF 한국 참여는 한미 동맹이 한반도라는 지역적 공간을 넘어서 글로벌 차원의 동맹으로 진화했음을 의미한다. IPEF 참여로 한미 동맹은 미국의 군사동맹, 경제동맹이자 기술동맹의 성격을 부여받게 되었다. 결국, 한국의 IPEF 참여는 한미 동맹이 포괄적 전략동맹으로 발전하고 있다는 의미이다.⁴²⁾

바이든 정부는 특히 한반도 지역에서 對중국 견제 정책으로서 직접적인 군사적 개입이나 관여가 아니라 '동맹의 강화'라는 이른바 '외적 균형화(external balancing) 전략'⁴³⁾을 주된 정책으로 실행해 왔다. 이것은 미국과의 양자 동맹국인 한국과 같은 동북아 역내 동맹국들과 안보 협력을 강화하는 동시에 동북아 역내에서 이른바 '관여'를 지속하면서 중국을 견제하기 위한 것이다. 특히 한국에 대해서도 북한의 현존하는 위협에 대한 대응 역량을 높임으로써 동북아 질서의 안정화를 위한 중요한 축으로서 한미 동맹의 강화를 추구하는 것이다.

바이든 정부뿐 아니라 미국의 역대 정부들은 한반도에서의 미국의 동맹체제 전략의 효율성 제고를 위해 동북아 역내의 최대 동맹 국가인 한국과 일본과의 3국 간 공조체제를 강화하는 것을 우선적 과제로 간주해 왔다. 특히 과거사와 역사 문제로 갈등하고 있는 한일 관계의 개선을 자극해 왔다. 미국의 글로벌 동맹체제 전략과 글로벌 공급망 재편 전략의 견지에서 볼 때, 한일 관계를 개선함으로써 동맹 관계를 강화하고 이를 통해 이 지역에서 점증하고 강화되는 중국의 경제적 군사적 영향력을 견제 혹은 차단하는 것은 무엇보다 우선시되어야 할 과제인 것이다.

바이든 정부의 동맹 전략 중, 한반도(특히 한국)는 동맹 강화와 민주주의 정상화

42) 한미 양국은 정상회담을 통해서 디지털 경제, 공급망 회복, 청정에너지, 지속가능한 경제성장 촉진 등 IPEF를 발전시키기로 합의하였다.

43) 이는 군사비 지출 확대를 통한 '내적 균형화'(internal balancing) 노력과 대비되는 개념으로 동맹 강화를 통한 균형화 방식을 의미한다.

의 부문에서 중요한 위상을 지니고 있다. 미국은 한국과 함께 동아시아 동맹을 강화하고 ‘민주주의 정상회의’에 G7 국가와 더불어 한국을 일원으로 초청하여 함께 세계질서를 만들어 가는데 함께 하겠다는 것을 한반도 동맹 체제 전략의 핵심(전재성 2020)으로 삼고 있다. 한국의 입장에서 미국이 가장 중시하는 민주주의 연대의 핵심 행위자로 등장하는 것은 다방면에서 헤아려 볼 때 긍정적인 측면이 강한 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 한국은 최근 격화되고 있는 미국의 대중 경쟁과 견제 전략에 어떻게 대처하고 행동할 것인지를 신중하게 숙고해야 한다.

최근에 본론에서 서술했던 ‘정체성 정치’와 ‘문명 충돌’ 양상에서 전통적인 앵글로 세계의 협력 국가들이자 제2차 대전 이후 미국의 동맹 국가들인 독일과 프랑스 등 유럽 국가들의 움직임들을 관찰하다 보면 몇 가지 성찰적 교훈이 얻어진다. 이들은 미국과의 동맹 관계를 역사적으로 인정하고 있으며, 현재 중국이 신장 위구르 등에서 저지르고 있는 인권 침해와 민주주의의 훼손, 불공정하고 부조리한 경제 행위 등에 대해서는 명백한 비판(적극적인 경제제재 등)을 제기하고 있다(아주경제, 2021.12.1).⁴⁴⁾ 그럼에도 불구하고 유럽 국가들은 중국을 적으로 간주하는 군사적 대처에는 반대해 왔다. 이러한 점에 대해서는 동북아 국가인 일본도 이들과 유사한 패턴으로 행동하고 있다(한겨레신문 2021/07/15).

미국 내부에서도 중국 견제에 대한 공감대는 확실히 존재하고 있는 것처럼 보인다. 그럼에도 불구하고 그 방법론에 있어서는 미국 내에서도 이견들이 복수(複數)로 존재하고 있으며 제출하는 대안들도 다양하다는 사실을 이해할 필요가 있다. 미국 내에서 ‘현실주의적 입장’을 가진 전문가들은 미국이 대중국 정책과 관련하여 극단적인 방법을 사용해서는 안 된다고 보고 있다. 중국공산당 자체를 해체에 가깝게 가는 ‘레짐 체인지’(regime change)에 반대하고 있으며 중국의 對미국 위협 전략과 경제에서의 불공정 행동을 억제하고 변화시키는데 초점을 맞춰야 함을 주장하는 목소리가 적잖이 존재하고 있다(한겨레신문 2021/07/15).

2021-22년을 경과하면서 글로벌 수준에서 미중 대결 구도가 이전 보다 본격화되었고 이로 인하여 세계는 더욱 불안정해지고 불확실해졌다. 현재 글로벌 정치

44) EU 국가들은 2021년 3월 중국에 신장 자치구의 이슬람계 소수민족 위구르족 탄압과 인권 유린에 책임이 있다는 이유로 인권 제재를 부과하였다. 12월 1일에는 400조원 규모의 ‘글로벌 게이트웨이 이니셔티브’(Global Gateway Initiative)를 발표하여 중국의 ‘일대일로’에 대한 대응을 집단적으로 시작하였다. 9월 15일에 EU는 이 이니셔티브의 본격적인 실행을 예고하면서 ‘2500만 명이 중국에서 강제노동을 하고 있고 이렇게 생산된 상품이 유럽시장에 들어오지 않도록 할 것’이라고 발표하였다.

공간에서는 (서양과 동양) 문명 간의, (서구와 중국) 지역 간의 균열이 경계선 혹은 분단선이 되어 ‘정체성’ 프레임으로 전환되는 양상을 보여주고 있다. 순수하게 4차 산업혁명의 공간으로 간주되었던 경제와 산업의 영역들(특히 반도체와 히트류, 배터리 및 전자 산업 등)도 정치 군사안보 영역과 직접적으로 연결됨으로써 새로운 대결 공간으로 탈바꿈되어 재구성되고 재편성되고 있다.

글로벌 공간에서의 이러한 양상들은 근미래에 동북아에서 특정한 수준의 세력 재균형(power re-balancing)과 세력 전이(power transition)를 유발할 수도 있을 것이다. 한국의 핵심 이익(core interest)이 한반도 평화, 경제적 번영과 풍요, 그리고 분단을 극복하는 통일이라는 점을 감안한다면, 근미래의 글로벌 정치 공간의 재구성과 재편성은 불가피하게 한국의 핵심 이익에로의 접근과 실현에 새로운 도전과 기회를 제공하게 될 것이다.

‘정체성 정치’와 ‘문명 충돌’ 양상으로 요동치는 글로벌 및 동북아 공간에서 갈등하는 미중의 욕망을 근본적으로 중지시키거나 변화시키기는 힘들 것이다. 하지만 이러한 갈등을 새로운 지향으로 순치시키고 중화시키고 중재시킴으로써 평화와 번영의 공간으로 전환시킬 수 있는 기획과 전략의 필요성은 더욱 커지고 있다. 한국은 미국, 중국, 일본, 러시아 등 역내의 모든 국가들과 우호적 관계를 유지하면서 협력과 통합에 기반한 새로운 질서를 정립해 나갈 수 있는 구상을 능동적으로 기획하고 실행할 필요가 있다. 키신저가 강조했듯이 미국과 중국이 평화적 ‘공진화’(共進化: co-evolution)하도록 만드는 것이 현재로서는 매우 중요하며(헨리 키신저 2012, 629; 630; 681) 이를 위해서 한국은 적어도 역내에서 실현 가능한 비전을 제시해야 하는데 그러한 시간의 경계선은 점차 다가오고 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 김흥규·이왕휘·이승주·조양현·이창주·이상현·정재홍·부형욱·차두현(2021). <미국 바이든 행정부 시대 미중 전략경쟁과 한국의 선택 연구>. 세종: 대외경제정책연구원.
- 니얼 퍼거슨 지음. 김선영 옮김(2016). <금융의 지배>. 서울: 민음사.
- 문정인(2021). <문정인의 미래 시나리오: 코로나 19, 미중 신냉전, 한국의 선택>. 서울: 청림출판.
- 새뮤얼 헌팅턴 지음. 이희재 옮김(1997). <문명의 충돌>. 서울: 김영사.
- 스티븐 월터 지음. 김성훈 옮김(2021). <미국외교의 대전략>. 서울: 김앤김복스.
- 이용인·테일러 워시번(2014). <미국의 아시아 회귀 전략>. 서울: 창비.
- 정재호(2021). <생존의 기로: 21세기 미중 관계와 한국>. 서울: 서울대학교 출판문화원.
- 최진욱 외(2014). <중국의 주변외교 전략 연구>. 서울: 통일연구원.
- 프란시스 후쿠야마 지음. 이상훈 옮김(1992). <역사의 종말>. 서울: 한마음사.
- 마이클 필스버리 지음. 한정은 옮김(2016). <백년의 마라톤: 마오쩌둥 덩샤오핑 시진핑의 세계 패권 대장정>. 서울: 영림카디널.
- 문정인·홍현익·조성렬·유호근·천해성·이기완·전영선(2022). <MZ세대가 궁금해하는 한반도 평화통일 이야기>. 서울: 국립통일교육원.
- 헨리 키신저 지음. 권기대 옮김(2012). <중국 이야기>. 서울: 민음사.
- Economy, Elizabeth(2018). *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*. New York: Oxford Univ. Press.
- Fukuyama, Francis(2018). *Identity: The Demand for Dignity and The Politics of Resentment*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Haldeman, H.R(1994). *The Haldeman Diaries: Inside the Nixon White House*. New York: Putnam.
- Doshi, Rush(2021). *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order*. New York: Oxford Univ. Press.
- Hass, Ryan(2021). *Stronger: Adapting America's China Strategy in an Age of Competitive Interdependence*, New Haven. CT: Yale University Press.

2. 논문

- 김강녕(2018). 미중 관계의 전개와 현안문제 및 시사점. <한국과 국제사회>, 제2권 2호.

- 김재관(2021). 미중 전략적 경쟁과 한반도 통일 전망. <국립통일교육원 공공부문 강사 세미나 발제문>.
- 김재관(2021). 바이든 정부의 對중국 외교정책에 대한 분석과 전망: 미중간 전략경쟁을 중심으로. <글로벌 정치연구>, Vol. 14, No. 1.
- 박원곤(2021). 퀴바디스(Quo Vadis) 아메리카: 미국의 쇠퇴와 바이든의 등장. <평화연구>, 제29권 1호.
- 성기영(2021). 바이든-시진핑 정상회담 평가와 미중관계에 대한 시사점. <이슈브리프>, 제316호.
- 윤여준 외(2021). 바이든 행정부의 4대 핵심 품목 공급망 검토결과 및 시사점. <세계경제 포커스>, Vol. 4, No. 41.
- 이선진(2016). 남중국해를 둘러싼 미중 전략경쟁. <제13회 KIMS 손일일 포럼 발표논문>, 해양전략연구소.
- 이성우·이왕휘·이상만·이승주·장누리·조진현(2021). 바이든 행정부의 대중정책 한국에 기회인가?. <이슈&진단>, 제446호.
- 이장훈(2019). 키신저 질서의 붕괴. <주간조선>, 제2574호.
- 이혜정(2020). 단극의 환상과 현실: 탈냉전기 미국 대전략의 진화. <한국과 국제정치>, 제36권 제1호.
- 장준갑(2018). 닉슨의 외교정책 읽기: 탈냉전적 국제주의. <미국사연구>, 제28집.
- 전재성(2009). 동맹의 역사. <EAI 국가안보패널 연구보고서>, No. 33.
- 전재성(2020). 바이든 미국 민주당 대통령 후보의 외교정책 공약과 미래의 세계질서. <EAI 스페셜 리포트>.
- 조경란(2019). '천하질서'와 유교적 '보편주의'의 재구성의 가능성 II: '대륙 신유가'의 '신강유웨이주의'(新康有爲主義)에 대한 비판적 분석. <철학연구>, No. 127.
- 조성렬 외(2022). 미중 전략경쟁 시대 한반도 평화 프로세스 과제와 전망. <한반도 평화통일 이야기>. 서울: 국립통일교육원, pp.100-122.
- 차문석(2020). 미중의 글로벌 전략과 동북아 지정학의 귀환. <국가전략>, 제26권 1호.
- 차태서(2019). 예외주의의 종언? 트럼프 시대 미국패권의 타락한 영혼. <국제·지역연구>, 제28권 3호.
- 차태서·류석진(2020). 탈냉전 "30년의 위기": 다시, 에드워드 할렛 카를 읽는 시간. <한국과 국제정치>, 제36권 1호.
- 한승주(2021). 한국과 정체성 정치(Identity Politics)의 딜레마. <IIIRI Online Series>, No. 89.
- KITA(2021). 美언론: 바이든 행정부의 반도체 등 주요 산업에 대한 공급망 검토 행정 명령 전망. <KITA보고서>.
- Acemoglu, Daron(2020). Trump Won't Be the Last American Populist. *Foreign Affairs*, 6.

- Al-Gharbi, Musa(2020). White men swung to Biden. Trump made gains with black and Latino voters. Why?, *The Guardian*. Nov. 14.
- Ashford, Emma(2019). Power and Pragmatism: Reforming American Foreign Policy for the 21st Century, *New Voices in Grand Strategy*, CNAS.
- Azari, Julia(2019). It's the institutions, Stupid. *Foreign Affairs* 98, No. 4.
- Beckley, Michael(2018). The Power of Nations: Measuring What Matters. *International Security*, 43(2).
- Belafonte, Harry(2020). Trump Is Standing in Our Way. *The New York Times* (November 2).
- Biden, Joseph(2020). Why America Must Lead Again. *Foreign Affairs*, 99(2).
- Birdsall, Nacny. and Fukuyama, Francis(2011). The Post-Washington Consensus: Development after the Crisis. *Foreign Affairs*, 90(2).
- Brands, Hal(2015). Fools Rush Out? The Flawed Logic of Offshore Balancing. *The Washington Quarterly*, 38(2).
- Erik Brattberg & Ben Judah(2020). Forget the G7, Build the D10. *Foreign Policy* (June 10).
- Brownstein, Ronald(2020). Democrats' Real Liability in the House. *The Atlantic* (November 27).
- Campbell, Kurt M. and Doshi, Rush(2021). How America Can Shore Up Asian Order. *Foreign Affairs* (January 12).
- Cha, Taesuh(2016). The Return of Jacksoniaism: The International Implications fo the Trump Phenomenon. *The Washington Quarterly*, 39(4).
- Cha, Taesuh. and Seo, Jungkun(2018). Trump by Nixon: Maverick Presidents in the Years of U.S. Relative Decline. *Korean Journal of Defense Analysis*, 30(1).
- Colum Lynch, Robbie Gramer, and Darcy Palder(2020). Inside the Massive Foreign-Policy Team Advising Biden's Campaign. *Foreign Policy* (July 31).
- Fukuyama, Francis(1989). The End of History?. *The National Interest*, No.16.
- Goldgeier James. and Jentleson, Bruce W(2020). A Democracy Summit Is Not What the Doctor Ordered. *Foreign Affairs* (December 14).
- The White House(2021). Interim National Security Strategic Guidance (March).
- James Traub(2020). "The Biden Doctrine Exists Already." *Foreign Policy* (August 20).

3. 신문

열린뉴스통신(2019/07/25). “키신저 질서의 붕괴” <<http://www.onews.tv/news/articleView.html?idxno=2658>> (검색일: 2022.06.10.).

시스ain(2021/03/02). “미국, 동맹·우방들과 전방위 중국 견제” <<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=43990>> (검색일: 2022.06.10.).

JTBC(2021/09/03).

NEWSIS(2020/10/28)

_____ (2021/12/05).

SBS(2020/05/22).

경향신문(2021/09/15).

동아일보(2020/11/08).

매일경제(2019/07/01).

문화일보(2020/05/22).

서울경제(2021/03/12).

서울신문(2021/09/17).

세계일보(2021/10/15).

_____ (2022/05/19).

연합뉴스(2020/10/30).

_____ (2021/10/30).

日本經濟新聞(2021/03/12).

조선일보(2020/09/02).

중앙일보(2015/06/22).

_____ (2021/01/28).

파이낸셜뉴스(2021/03/21).

한겨레신문(2020/09/01).

_____ (2021/07/15).

_____ (2021/10/10).

한국경제(2022/03/21).

한국일보(2020/09/03).

_____ (2021/11/16).

The New York Times International Edition(2021/09/02).

Washington Post(2021/08/12).

Financial Times(2015/06/22).

4. 인터넷

2021 NATO Annual Report. <https://news.v.daum.net/v/20220331203654074?f=o>
(검색일: 2022.04.01.)

Arvind Subramanian & Josh Felman. “The G-Minus-2 Threat.” <https://www.project-syndicate.org/commentary/america-china-policies-economic-threat-by-arvindsubramanian-and-josh-felman-2019-07?barrier=accesspaylog> (검색일: 2022.04.01.).

Ashford, Emma and Thrall Trevor. “The Battle Inside the Political Parties for the Future of U.S. Foreign Policy.” War on the Rocks, December 12, 2018. <https://warontherocks.com/2018/12/the-battle-inside-the-political-parties-for-the-future-of-u-s-foreign-policy/> (검색일: 2021.02.27.).

Atlantic Council, “D-10 Strategy Forum”. <https://www.atlanticcouncil.org>. (검색일 2021.11.20.).

Biden, Joseph “Full text: Joe Biden inauguration speech transcript,” Politico, 2021. <https://www.politico.com/news/2021/01/20/joe-biden-inauguration-speech-transcript-full-text-460813> (검색일: 2021.01.26.).

Blinken, Tony. 2021. “China poses serious challenge to international system,” <https://www.cnbc.com/2021/02/01/china-poses-serious-challenge-to-international-system-tony-blinken.html> (검색일: 2022.02.01.)

2020 Democratic Party Platform (2020.07.31.). <http://cdn.factcheck.org/UploadedFiles/2020-Democratic-Party-Platform.pdf>. (검색일: 2022.04.01.)

The White House(2021.06.08.), “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf> (검색일: 2021.06.28.).

윤석열 정부의 대북정책·한미관계 방향과 정책적 과제**The Yoon Seok–yeol Administration's Policy on North Korea
and the Direction of ROK–U.S. Relations and Policy Tasks****Nam, Kwang–kyu**고려대학교 아세아문제연구원 통일과 국제평화센터장
maebong2000@naver.com

Abstract

The direction of Yoon Seok–yeol's North Korea policy and foreign relations can be summarized as "first U.S.–South Korea relations, later inter–Korean relations," "first international cooperation after inter–Korean cooperation," and "first denuclearization after peace." At the same time, it is expected that the it will be more active on North Korean human rights issues than Moon Jae In government. The Yoon Seok–yeol administration's policy toward the U.S. is aimed at a "comprehensive strategic alliance" that expands the international role of the Korea–U.S. alliance by normalizing the Korea–U.S. alliance and restoring cooperation. This is expected to strength the Korea–U.S. economic alliance and technology alliance in the international supply chain. In order to smoothly operate the Korea–U.S. alliance, efforts to cooperate with South Korea, the U.S., and Japan are expected to be strengthened by restoring relations with Japan. If North Korea makes a high–intensity provocation, it will resume its strategy to deter the North Korea and will resume the actual joint exercise between South Korea and the U.S.. Since the Yoon Seok–yeol administration's foreign relations are likely to flow around the U.S., opposition and checks from China and Russia will be inevitable. In this regard, since a new Cold War atmosphere is likely to form in Northeast Asia, South Korea needs a high level of ability to coordinate diplomatic and security issues between the U.S., China, and the U.S. and Russia to prevent them from getting worse. In this regard, the additional THAAD deployment under the Yoon Seok–yeol administration will be the right time to proceed if North

Korea resumes its nuclear test, and participation in the Quad should be strategically approached according to the timing and conditions.

Key words	Yoon Seok-yeol Government, North Korea Policy, Korea-U.S. Relations, Economic Alliance, International Supply Chain Cooperation, Comprehensive Strategic Alliance, South Korea-U.S.-Japan Cooperation, New Cold War in Northeast Asia
-----------	--

원고투고일 2022년 6월 13일 | 원고심사일 2022년 6월 14일 | 게재확정일 2022년 6월 24일

I. 서론

2022년 3월 9일 치러진 한국의 20대 대통령선거에서 야당의 윤석열 후보가 당선되어 5년 만에 정권이 교체되었다. 윤석열 대통령이 후보 시절 <대선 공약집>을 통해 밝힌 외교안보정책의 슬로건은 ‘당당한 외교, 튼튼한 안보’이며 이를 위해 남북관계 정상화, 국익 우선 외교, 튼튼한 안보와 국방을 추진하겠다고 했다(제20대 국민의 힘 정책공약집 2022). 윤석열 대통령은 북한의 불법 행동에 대해서는 인권 문제를 포함해서 원칙에 따라 단호하게 대처할 것이며 강력한 국방력에 기반을 둔 평화를 추진하겠다고 했다. 윤석열 대통령은 미국과 중국 사이에서 균형을 취하는 문제인 정부의 ‘전략적 모호성’(strategic ambiguity)에서 벗어나 강력한 한미관계를 회복할 것이라고 했다. 따라서 윤석열 정부에서 한중관계의 재조정은 불가피할 것이며 한·미·일 협력은 강화될 것이다. 윤석열 대통령은 후보 시기 과감한 외교와 강력한 안보를 바탕으로 자유와 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추 국가를 추진할 것이라고(Sang Hyun Lee 2022) 했다.

후보 시기부터 대통령에 취임한 현재까지 나타난 윤석열 정부의 대북정책과 대외관계의 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, ‘선 한미관계, 후 남북관계,’ 둘째, ‘선 국제협력 후 남북협력,’ 셋째, ‘선 비핵화 후 평화체제’ 논의로 정리할 수 있다. 전임 문제인 정부와 공통적인 부분은 인도주의적 대북지원은 할 것이었지만 문제인 정부에서 무관심했던 북한 인권문제를 적극적으로 제기할 것으로 보인다. 대통령 후보부터 지금까지 언급된 윤석열 대통령의 발언들을 종합하면 윤석열 정부는 전임 문제인 정부의 대북정책이 실패했다는 평가와 함께 이전의 보수

정권이었던 이명박 정부와 박근혜 정부의 대북정책과 한미관계를 혼합한 모양새에 한미동맹의 국제적 역할 확대와 경제동맹의 강화가 새롭게 부각될 것으로 보인다.

현재 한반도를 둘러싼 동북아 국제 환경은 중국의 아시아패권에 대한 의도에 대해 미국은 일본의 우경화에 대한 묵인과 미일동맹과 한·미·일 3각 협력체 구축을 강화하고 있다. 중국은 북한, 러시아를 포함한 주변국과의 연대, 아시아 신안보관 제창 등을 통해 미국배제 전략을 통한 신형대국관계론을 강화하고 있다. 시진핑은 일대일로(一帶一路) 전략을 통해 경제영역에서 미국에 대해 상대적 이니셔티브를 선점해 나갔다. 중국의 부상에 따른 미중 갈등 구도는 정치, 경제뿐만 아니라 4차 산업 주도권을 둘러싼 기술패권으로까지 확대되고 있으며 여기에 코로나19로 인한 책임 공방과 보건안보외교를 통한 코로나19 이후의 국제사회 주도권 경쟁으로까지 나가고 있다. 특히, 지정학적으로 2018년 이후 북·중·러 북방 3각 협력이 구축된 상황에서 한국의 정권교체로 한·미·일 3각 협력도 복구될 것으로 보인다. 북한의 김정은도 의도적으로 냉전 구도를 조장하는 대외정책을 펼치기 때문에 과거 냉전 시기 한반도를 중심한 냉전체제 구조가 다시 도래할 가능성이 점진적으로 높아지고 있다.

이런 배경을 바탕으로 본 논문에서는 윤석열 정부의 대북정책과 한미관계를 중심한 대외정책의 방향을 분석하고 있다. 구체적으로는 첫째, 윤석열 정부와의 비교를 위해 전임 문재인 정부의 대북정책과 한미관계를 평가하고 있다. 둘째, 윤석열 정부의 대북정책과 한미관계 방향을 세부적으로 비핵화, 국제협력을 중심한 남북협력, 북한 인권문제의 제기, 한미동맹 정상화, 한·미·일 협력 복구, 한미동맹의 국제적 역할 확대 등을 살펴보고 있다. 셋째, 윤석열 정부가 앞으로 대북정책과 한미관계를 전개하는 과정에서 직면할 수 있는 현실적 과제들과 이에 대한 정책적 제언들을 말하고 있다. 결론에서는 이상의 본문 내용들을 뒷받침할 수 있기 위해 윤석열 정부가 극복해야 할 국내정치적 상황에 대한 진단으로 마무리하고 있다.

윤석열 정부가 이제 갓 출범했기 때문에 본 연구는 지금까지 나타난 윤석열 정부의 대북정책과 대외관계에 대한 내용들을 자료로 해서 전개될 수밖에 없다는 한계를 말하지 않을 수 없다. 물론 정책보고서나 정책적 제언들은 있는데 북한 비핵화를 위해 한미간 정교한 전략적 소통이 필요하다는 제언(박원근 2022), 미국 주도의 인도태평양 경제프레임워크(IPEF) 참여를 통한 한미동맹 강화(김태주·김종원 2022), 윤석열 정부의 첫 한미정상회담을 한미 양국의 위

협인식을 공통화하는 계기로 평가(김현욱 2022; 이대우 2022), 윤석열 정부의 남북관계 관리방안(최용환·이기동·김성배 2022) 등이 있다. 그러나 본 주제와 관련한 학술적 연구물이 부족한 상태이기 때문에 본 연구가 추후 관련 연구에 도움이 되는 선행 연구가 되었으면 한다.

II. 전임 문재인 정부의 대북정책과 한미관계

1. 문재인 정부의 대북정책

전임 문재인 정부의 대북정책과 대외관계는 ‘선 한반도평화체제 구축 후 비핵화,’ ‘선 남북협력 후 한미협력’으로 정리할 수 있다. 문재인 정부는 출범 초기 ‘한반도 운전자론’을 내세웠는데 이는 남북협력을 중심으로 한국이 미북관계를 중재하겠다는 것으로 한미관계보다는 남북관계에 더 큰 비중을 두었다. 문재인 정부가 추진한 대북정책인 ‘한반도평화프로세스’는 남북관계 발전과 비핵화 사이의 선순환에 중점을 두면서도 남북관계 개선을 우선하는 ‘선 평화체제, 후 비핵화’ 정책이다.

문재인 대통령과 김정은 총비서는 2018년 4월 27일의 <남북정상회담>에서 합의한 ‘판문점선언’에서 남북협력을 중심으로 한반도평화체제 구축과 완전한 비핵화를 위해 노력한다는 내용에 서명했다. 양 정상은 2018년 안에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남북·미 3자 또는 남북·미·중 4자회담 개최를 적극적으로 추진해 나가기로 합의했다 (통일부 2018: 12-13) 남북 정상은 한반도평화체제 구축을 비핵화보다 더 중시하면서 한반도평화체제 구축을 위한 실천적 과제들 중 하나로 완전한 비핵화에 합의했다. ‘판문점선언’에서 남북 정상은 불가침, 단계적 군축, 종전선언과 평화협정 체결, 비핵화 순서로 명기했는데 순서상으로 비핵화가 마지막 순서로 명기되었다. 북한은 핵문제 논의에 있어서도 평화체제가 비핵화에 선행하는 최우선 의제로 다루어야 한다는 원칙을 갖고 있다. 따라서 남북 정상이 합의한 ‘판문점선언’은 북한의 입장을 그대로 수용한 것이었다.

문재인 정부는 비핵화와 한반도평화체제구축을 동시에 진행한다는 입장이었지만 판문점에서 트럼프, 김정은과의 3자 조우를 포함한 세 차례의 남북정상회담에서 나타난 모습을 보면 문재인 정부는 비핵화보다는 한반도평화체제 구축을 우선하는

모습을 보여 사실상 북한의 입장을 따랐다. 이것은 북한의 비핵화를 우선하는 미국과는 다른 접근으로 문재인 정부가 한미협력보다는 남북협력을 우선하고 남북협력에 있어서도 북한의 입장을 우선한다는 것이었다.

그럼에도 불구하고 정상회담을 포함해 문재인 정부 시기 남북 사이에 합의된 내용들을 먼저 파기한 측은 북한이다. 2018년 평양에서 남북 정상 사이에 합의된 ‘남북군사합의문’을 위반한 2020년 6월의 개성 남북연락사무소 폭파, 9월 남한 공무원의 북한 해역 내 사살과 소각사건 발생으로 인해 정제된 남북관계가 더욱 어렵게 되는 상황이 발생했다. 물론 2019년 2월에 베트남 하노이에서 있었던 2차 북미정상회담이 결렬된 것이 주된 원인이지만 북한의 합의 파기로 인해 남북관계는 단절되었다. 문재인 정부가 2021년 가을 ‘종전선언’을 내세우며 북한을 대화로 이끌어 내며 북미관계를 중재하려 했지만 그것은 현실성이 없는 접근이었다. 문재인 정부의 대북정책은 의도했던 목적을 달성하지 못하고 사실상 실패로 끝났다고 평가할 수 있다.

2. 문재인 정부의 한미관계

문재인 정부는 2017년 취임 초기에 사드(THAAD·고고도미사일방어체계)의 한국 배치에 대한 소극적 태도와 북한의 비핵화를 위한 구체적인 수단, 대화 재개를 위한 조건들에 있어서 당시 트럼프 행정부와 차이점을 보였다. 중국을 의식한 문재인 정부의 사드 배치에 대한 부정적인 대응은 미국의 불신을 야기시켰다. 2017년 가을 북한의 연이은 핵실험과 장거리 미사일 발사에 대해 군사적 수단까지 배제하지 않는 트럼프행정부의 대북 압박은 대화를 우선하는 문재인 정부와 조율되기 어려웠다. 문재인 정부의 대북정책은 핵능력과 미사일 능력을 고도화시키는 북한에 대해 제재를 강조하는 미국의 입장과 차이가 있었다. 문재인 정부는 대북제재가 북한을 대화로 이끄는 수단이 되어야 하고 군사적 방법에 반대하며 대화 재개를 위해서는 북한의 요구를 어느 정도 수용해야 한다는 것으로 미국보다는 오히려 중국의 입장과 비슷했다. 문재인 정부가 비핵화를 포함한 한반도 문제에 대한 정책들은 한미동맹보다는 남북관계 중심으로 접근함으로써 북한과 미국의 영향력을 약화시키려는 중국의 입장에 가까웠다. 그러나 트럼프 행정부는 남북관계 진전 과정에서 필수적으로 북핵을 해결하는 것과 연계되어야 한다는 입장으로(조선일보 2018/01/05) 문재인 정부의 ‘한반도 운전자론’과 일정한 선을 그었다. 문재인 대통령은 재임 기간 내내 미국

과 중국 사이에서 중립적 입장을 취하는 모습을 보여 미국으로부터 한미동맹에 대한 의혹과 불신을 받았다(Nam Kwang Kyu 2018, 63; 70).

특히, 미국과 논의하지 않고 진행된 남북 사이의 군사적 합의에 대해 미국은 매우 불쾌해했다. 문재인 대통령과 김정은 총비서는 2018년 9월 19일의 평양정상회담에서 <남북군사합의서>에 합의했는데 이에 대해 미국은 매우 비판적인 입장을 보였다. 당시 미국의 불만을 무마하기 위해 문재인 정부는 선제적으로 <한미워킹그룹>을 제안하였으며, 이후 미국에서 발족되어 첫 회의를 가졌으나 지금의 바이트 행정부까지 의미있는 논의는 없었다. 문재인 정부 시기 한미대화와 정책적 협의는 사실상 없었다고 보는 것이 사실에 가까운 평가다.

문재인 정부에서 한미관계가 원활하지 않았던 근본적인 이유는 문재인 정부의 국내정치적 지지 기반 때문이었다. 문재인 대통령과 그를 지지하는 정치세력은 과거 북한의 주체사상을 추종했던 좌파를 포함한 한국 내 광범위한 좌파와 자주를 내세우는 급진적 민족주의세력이다. 이들은 1980년대 군부 권위주의정권에 반대해 학생운동과 민주화운동을 이끌었고 당시 지도급 인사들이 문재인 정부의 주요 요직을 독점했다. 이들의 정치이념은 대외관계에서 '자주'를 내세우면서 외세를 배격하는 정치노선을 지향했다. 그리고 미국과 일본과의 연합을 한반도 위기를 고양시키는 냉전세력으로 간주해 한·미·일 협력을 반대했다. 문재인 대통령은 이들에게 포위되어 그들의 노선을 정책으로 대신해 줄 수밖에 없었다.

Ⅲ. 윤석열 정부의 대북정책과 한미관계 방향

1. 윤석열 정부의 대북정책 방향

1) 북한 비핵화 우선

윤석열 정부는 북한의 비핵화를 우선하고 이후 평화체제 논의할 수 있다는 입장이다. 윤석열 정부는 대북정책과 비핵화에 상호주의로 진행되어야 하지만 '선 비핵화 후 남북관계' 개선을 강조한다. 이는 보수 정권이었던 이명박 정부의 대북정책인 북한이 비핵화와 개방의 길에 나서면 북한의 1인당 국민소득을 3000달러로

높이는 경제 지원 약속 ‘비핵·개방·3000’정책과 유사하다. 윤석열 정부의 외교안보 분야의 핵심도 이명박 정부 때 외교 안보를 담당했던 인물들이다. 따라서 북한의 단계별 비핵화 조치에 따른 상응 조치를 명시한 예측 가능한 비핵화 로드맵을 협상틀로 보고 있다. 바이든 행정부도 대북 협상에서 일괄타결(grand bargain)이나 ‘전부 아니면 전부’(all or nothing) 식 접근방식을 추구하지 않고 완전한 비핵화를 목표로 ‘단계적 합의’를 추진하겠다는 입장이다(우정엽 2022, 3) 북한 지도부가 비핵화의 결단을 내리면 대북경제 지원과 협력사업을 추진하며 비핵화 이후 시대에 대비한 남북공동경제발전계획을 논의할 수 있다는 것이다.

윤석열 대통령은 대통령 후보 시기 군사안보정책에 있어서는 사드(THAAD, 고고도미사일방어체계)를 추가 배치하고 한미연합훈련을 정상적으로 실시한다고 말했다. 북한의 핵을 억지하기 위한 한국형 3축 체계인 선제타격능력 킬체인, 한국형 미사일방어체계, 대량응징보복 역량을 복원시키겠다고 했다. 대신 공약으로 북한의 핵공격 징후 시 ‘선제 타격’과 ‘사드 추가 배치’를 꺼낸 것도 이런 맥락에서다. 3축 체계는 북핵 공격 임박 시 공격 원점을 선제적으로 반격하는 킬체인, 날아오는 미사일을 공중에서 막는 한국형 미사일 방어 체계(KAMD), 적에게 압도적 응징의 위협을 알려 도발을 억제하는 한국형 대량 응징 보복(KMPR) 등으로 구성돼 있다(양옥 2022) 윤석열 정부에서 국방부의 <국방백서>에는 북한을 주적으로 표기할 가능성이 높다. 윤석열 대통령은 남북대화는 비핵화를 위한 수단이 될 것이라 했으며(Yoon Suk-yeol 2022) 완전한 비핵화 이전이라도 실질적인 비핵화 조치가 있을 경우, 인도적 지원을 중심으로 유엔의 제재 면제 등을 활용하여 대북 경제지원이 가능하다고 본다.

2) 선(先) 국제협력, 후(後) 남북협력

윤석열 정부는 국격에 걸맞은 글로벌 기여 외교의 실천을 표방하고 있다. 자유민주주의 가치를 바탕으로 글로벌 협력을 증진하겠다고 했으며 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추 국가를 지향한다. 이를 위해 다자외교 리더십을 확대해 개방적·포용적 국제 질서 구축에 선도적 역할 수행, 글로벌 기후변화 외교를 강화해 글로벌 생태계 보전과 녹색경제 활성화 등의 두 가지 목표를 함께 추구, 경제위상에 부합하는 선진국형 공적개발원조(ODA)를 수행함으로써 국격 고양 및 유엔의 지속가능발전목표(SDGs) 달성에 부응, 보건 안보, 식량 안보, 테러리즘, 유엔

평화 유지 활동 분야에서 사람을 중시하는 인간 안보(Human Security)증진 리더십 구현을 내세웠다(제20대 국민의 힘 정책공약집 2022).

최근 들어 강대국들이 만들어가는 국제질서와는 별도로 국제질서 형성에 있어서 중견 국가들의 기능적 역할도 날로 증대되는 경향을 보이고 있다. 중국의 부상과 미중대립에 대처하기 위한 중견 국가의 외교가 관심을 받는 상황에서 국제사회의 대표적인 중견국인 한국의 역할도 주목받아 왔다. 한국외교는 지속적으로 한국의 중견국 지위를 강조하면서 중견국 외교를 한국외교의 중요한 아젠다로 추진해 왔다. 중견 국가들은 국제사회에서 다자적 제도의 형성과 활성화, 강대국 간 외교적 가교의 역할, 갈등적 이슈에 대한 합의 도출의 장 제공, 틈새 외교의 추진과 중견 국가들과의 연합 형성을 통한 국제문제에서의 매개적 기능을 수행할 수 있다. 중견국은 강대국들 관계에서 틈새 외교를 펼치거나 공공외교를 활용해 중견국의 역할을 제고시킬 수 있다. 공공외교의 관점에서 환경, 난민, 에너지, 개발, 원조 등에서 중견국의 협력이 중요한 요소들이다. 이러한 부분들을 적극 활용해 윤석열 정부는 한미동맹과는 별도의 국제적 역할을 추진할 것으로 보인다.

3) 북한 인권문제의 제기

윤석열 정부는 북한 인권문제에 대해 문재인 정부보다 적극적으로 나올 것으로 보인다. 윤석열 대통령은 선거 기간 중 박근혜 정부 때 설치된 <북한인권재단>이 문재인 정부에서 집권당이 이사 추천을 하지 않아 지연되고 있다며 집권 시 조속히 구성하겠다는 공약을 했다(제20대 국민의 힘 정책공약집 2022). 따라서 '북한 인권법'을 정상화하고 북한 인권대사도 임명할 것으로 보인다. 유엔의 북한인권결의안 발의에도 다시 동참할 가능성이 높다. 한국 정부는 2009년부터 유엔의 북한인권결의안 공동제안국으로 참여했지만 문재인 정부는 2019년부터 4년 연속 기권해 왔다. 따라서 윤석열 정부의 북한 인권에 대한 논의는 대북정책에 있어서 한반도 안정 논의와 더불어 윤석열 정부와 야당이 절대 다수를 차지하고 있는 국회 사이에 국내정치적 대립을 조성할 수 있는 폭발적인 문제일 수 있다(Scott A. Snyder 2022).

그러나 현재 강력하게 시행되고 있는 국제사회의 대북제재의 궁극적인 목적은 북한의 비핵화를 위한 것이다. 한국 입장에서는 북한 붕괴가 아니라 올바른 변화를 이끌어 평화통일을 이루는 것이며 북한 인권개선지원과 함께 가야 하는 것이다. 북

한이 핵개발에만 매달리는 이유는 정치적, 군사적 이유뿐만 아니라 근본적으로는 북한 주민들을 노예로밖에 생각하지 않는 세습 수령독재체제 때문이다. 그런 점에서 북한 문제의 겉모습은 핵문제로 보이지만 북한 문제의 내적 본질은 북한 인권 문제다. 따라서 북한 주민들의 기본권을 중시한 인권문제에 대한 국제사회의 관심 고조와 압박은 북한 문제의 본질에 접근하는 것이다. 따라서 북한 주민들의 인권은 북핵 문제와 함께 해결해 나가야 할 북한 문제의 본질이기 때문에 한국과 미국은 북한 주민의 인권개선에 대한 지원과 북한체제 변화를 위해 힘을 모아야 한다.

더구나 현재 코로나19 사태로 인해 중국 국경이 봉쇄되면서 외부로부터의 지원이 원천 차단되어 있어 물가 상승과 시장의 혼동 및 장마당에서의 심각한 물자 부족 현상이 발생하고 있다. 코로나19의 장기화로 인한 북한의 사회경제적 위기 상황은 고조되고 있다. 2021년 12월 통계청이 발표한 ‘북한의 주요 통계지표’에 따르면 2020년 북한의 실질 국내총생산(GDP)은 전년 대비 4.5% 감소한 것으로 분석되는데, 이는 ‘고난의 행군’ 시기인 1997년의 6.5% 감소 이후 최대 규모다(한국일보 2021/07/30). 김정은 총비서는 2021년 7월 27일 제7차 전국노동대회에서의 연설에서 “사상 초유의 세계적인 보건위기와 장기적인 봉쇄로 인한 곤란과 애로는 전쟁상황에 못지않은 시련의 고비가 되고 있다”며 북한의 사회경제적 위기 상황을 언급했다(로동신문 2021/07/28) 대북제재의 지속에 더해진 코로나19의 장기화로 북한의 사회경제적 상황은 시련에 놓여있다. 확진자가 전혀 없었던 북한이 5월 초 북한 내 코로나19 유역자 대량 발생을 공식 발표한 것도 불안한 내부 변수로 작용할 여지가 있다.

2. 윤석열 정부의 한미관계 방향

1) 한미동맹 정상화와 국제적 역할의 확대

윤석열 정부의 대미정책 방향은 한미동맹 정상화와 한미협력의 복개로 한미동맹을 재건하고 ‘포괄적 전략동맹’을 강화하겠다는 것이다(제20대 국민의 힘 정책공약집 2022, 197). 그 내용은 동맹 간 신뢰회복으로 우리의 국익과 글로벌 역할을 확대할 기반을 구축하고, 자유민주주의의 가치를 바탕으로 아태지역과 글로벌 질서의 미래비전을 함께 설계하며, 뉴프런티어 분야인 신기술, 글로벌 공급망, 우주, 사이버, 원자로 등에서 협력을 확대하고 심화하는 것을 포함한다. 여기에 쿼드 산

하의 백신, 기후변화 신기술 워킹그룹에 참여하고, 정식 가입을 모색하는 점진적 접근을 추구한다(우정엽 2022, 2)

바이든 행정부도 북한이 비핵화를 위한 구체적인 행동을 하기 전에는 북한에 대한 국제사회의 제재를 유지해야 한다는 것이 기본 입장이다. 문재인 정부와 의미 있는 관계를 형성하지 않은 바이든 행정부는 윤석열 정부와 본격적인 대북정책 조율을 할 것이다. 바이든 대통령이 취임 이후 첫 동북아 방문에서 한국을 가장 먼저 방문한 것도 그만큼 윤석열 정부에 거는 기대가 크다는 점을 보여준다. 윤석열 대통령도 문재인 대통령이 취한 중재자 역할보다는 비핵화에 대한 미국의 목표에 맞추어 함께 하겠다는 강경한 입장이다(Michelle Ye Hee Lee and Min Joo Kim 2022). 문재인 정부는 한반도평화체제 구축과정으로 북핵문제에 접근했으나 미국은 평화체제 이전에 북한의 비핵화가 우선이다. 동맹관계는 공통의 위협과 인식에 의해 유지되는데 북핵문제를 둘러싼 한미관계는 기본적으로 이러한 인식적 합의가 없다는 점이 북핵문제를 둘러싼 문재인 정부 시기 한미 갈등의 원인이었다.

전임 문재인정부는 대외관계에서는 미국보다 중국에 치우친 정책을 추진했다. 문재인 대통령은 취임 뒤 한 달 뒤인 2017년 6월 사드 추가 발사대의 배치를 중단시켰고 10월에는 중국과 '3불 합의'를 하면서 미국과도 협의하지 않았다. 그리고 2018년 내 종전선언을 목표로 문재인 정부가 2018년 9월 평양에서 있었던 남북정상회담 합의문 '평양공동선언' 1, 2항의 합의는 현실 상황을 너무 앞서나간 내용이었다. 상징적 조치라고 말하지만 비무장지대의 평화지대화과 군축은 평화협정에서 논의될 내용들로 평화체제구축의 세부 실천과제로 진행되는 것이 순서다. 북한의 비핵화가 진전되지 않은 상황에서 남북군사합의와 남북협력사업의 추진은 비핵화가 후 순위로 미루어지거나 비핵화 이전에 대북제재가 약화될 수 있는 여지를 주는 남북 사이의 합의였다.

2018년 두 차례 있었던 남북정상회담에서 <판문점선언>과 <남북군사합의서>를 통해 비핵화의 진전이 없는 상황에서 남북 간 비무장지대의 평화지대화와 서해 북방한계선(NLL)의 평화수역 조성이 실행되자 당시 트럼프행정부는 남북관계 진전 속도를 견제하고 나섰다. 당시 폼페이오 국무장관은 '평양 공동선언' 1항에 대해 당시 한국의 강경화 외무장관에게 노골적으로 질책하는 통화를 했고 미국 내에서도 1, 2항에 대해 비판적인 여론이 형성되었다. 이처럼 비핵화 협력과 남북협력사업을 둘러싼 미국의 의구심을 해소하기 위해 한국 정부의 제안으로 한미는 2018년 11월 20일 <한미워킹그룹>을 출범시켰다. 그러나 이 조차도 바이든행정부 들

어서는 유명무실화 되었다.

전략적으로 미국의 기본적인 대북이익은 북한의 군사력에 대한 한국의 방어 및 억지, 동맹국 일본의 방이다. 따라서 한국과 일본 등 미국의 동맹국에 대한 북한의 군사적 공세를 막고 북중 간의 관계 긴밀화를 최대한 방지하여 동북아에 있어 미국의 지정학적 이익이 악화되는 것을 막고자 한다. 따라서 문재인 정부가 중국에 약속한 사드 추가 배치, 미국의 미사일방어망 참여, 한-미-일 군사협력을 하지 않겠다는 일명 “3불 입장”도 철회할 것으로 보인다. 윤석열 대통령은 전시작전통제권(OPCON) 환수에 대해서도 한국이 적절한 능력을 갖추면 가능하다는 입장이다.

윤석열 당선자는 2022년 2월 포린 어페어(foreign affair)에 기고한 글에서 한미동맹 강화와 한반도를 넘어 글로벌 이슈에 적극적인 역할을 할 것이라고 했다(Yoon Suk-yeol 2022). 한반도를 벗어난 글로벌 역할을 강조함으로써 미국이 주도하는 쿼드(Quad, 4자 안보체) 참여를 타진할 가능성도 높지만 후보 시기 윤석열 대통령은 일단 쿼드 워킹그룹 참여를 밝혔다. 한-미 첨단기술동맹을 구축하고 미국과의 협력을 통해 반도체와 배터리, 인공지능 등 글로벌 혁신을 이끌겠다고 했다(경향신문 2022/01/24)

이러한 구상은 대통령 취임 후 10여 일 만인 5월 21일 있었던 한미정상회담 <공동성명서>의 주요 내용에서도 잘 나타나 있다. <공동성명서>에서 한미 정상은 한반도의 완전한 비핵화라는 공동의 목표 합의했는데 이는 2018년 남북정상회담과 북미정상회담 공동성명에도 담겼던 내용과 동일하다. 한미 정상은 한미연합훈련의 강화와 국제사회와의 공조를 강조하면서 북한의 도발에 대해 최대한의 확장억지전략을 전개하기로 했다. 한편으로 북한에 대해 대화의 문은 열려 있고 협상으로 나오길 기대한다는 입장을 표명했다. 또한 북한에 대한 인도적 지원 의사와 함께 북한 인권에 대한 심각한 우려를 명기함으로써 북한인권문제를 공론화시켰다. 이번 <공동성명서>의 많은 내용을 차지한 부분이 한미동맹의 21세기 글로벌 역할 확대인데 특히 한미경제동맹의 강화가 눈에 띄는 부분으로 한국은 미국이 제창한 인도-태평양경제프레임워크(PEF)에 가입하기로 했다. 쿼드와 관련해서는 바이든 대통령이 한국의 쿼드 관심을 환영한다는 입장을 나타냈다(연합뉴스 2022/0 5/21).

따라서 전체적으로 윤석열 정부의 한미동맹은 군사적 동맹을 넘어서 다양한 측면에서 포괄적, 전략적 동맹으로 나가면서 미국과 함께 하겠다는 것으로 이는 미국의 중국 견제에 적극적으로 참여할 가능성이 높다. 바이든 대통령도 윤석열 당선자와의 전화통화에서 인도-태평양의 평화와 안보, 번영의 핵심으로 한미동맹을

말하면서 기후변화, 코로나19, 공급망 등 주요 글로벌 과제에 대한 협력에 대한 기대를 표명했다(Joseph R. Biden 2022)

2) 한·미·일 협력의 복구

윤석열 정부에서는 일본과의 관계 회복과 함께 북한에 대한 비상계획, 정보공유, 방위·억제력 등 한·미·일 3국 간 협력 개선을 위한 노력이 더욱 강화될 것으로 기대된다(Victor Cha·Dana Kim 2022). 한미동맹을 재건하고 군사안보와 경제·신기술 등을 포함하는 포괄적 전략동맹을 강화하면서 한중관계는 상호 존중의 관계로 추진하고 미래지향적인 한일관계를 추진한다는 것이다. 바이든 대통령은 3월 10일 윤석열 후보가 당선된 직후 전화통화를 통해 한·미·일 3국의 대북정책 관련 긴밀한 조율이 중요하다는 입장을 밝혔다(조선일보 2021/11/11). 바이든 행정부는 출범 초기부터 한반도 문제는 물론 동아시아 정책에 걸쳐 한·미·일 3국의 협력 중요성을 강조해 왔다. 윤석열 당선인은 자유 서방 진영이 주도하는 인도-태평양 질서를 촉진하는데 앞장설 것이라고 하면서 특히 한·미·일 3자 간 안보 공조를 강조했다(Yoon Suk-yeol 2022)

윤석열 대통령은 후보 시기 한일관계 개선에 있어서는 1998년의 ‘김대중-오부치 선언’의 협력정신을 되살려 과거사 문제, 안보협력 등을 포함한 포괄적 해법을 추진할 것이라고 했다. ‘한·일 파트너십 공동선언’으로 명명된 이 선언은 한일 간 전면적 교류·협력의 장전으로 정치·경제·안보·문화가 망라되어 있으며 43개 행동계획엔 개발도상국 원조 분야의 협력도 들어갔다(오영환 2018). 바이든 행정부가 한·미·일 협력에 공식적으로 ‘안보’를 명시한 것은 2021년 12월 제53차 한미안보협의 회다. 공동성명에서 한미 국방장관은 “한·미·일 3자 안보협력이 역내 안정에 여전히 핵심적이라고 평가하였으며, 한반도의 완전한 비핵화 달성 및 동북아의 평화와 안정을 증진하기 위해 정보공유, 한미일 안보회의(DTT) 및 3국 국방장관회담을 포함한 고위급 정책협의, 연합훈련, 인적 교류활동 등 3자 안보협력을 지속해 나가기로 하였다”라고 발표했다(유승현 2022). 바이든 행정부는 2022년 2월 11일 공개한 인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy) 보고서에서 인도-태평양 지역의 안보를 강화하기 위한 세부 내용에서 한·일 동맹국과의 확장억제 및 공조 강화와 더불어 한반도의 완전한 비핵화 추구한다고 명기했다(민정훈 2022).

일본의 기시다 총리는 윤석열 당선자와의 전화통화에서 1965년 국교정상화 이후

구축된 우호협력관계의 토대를 바탕으로 한일관계를 발전시킬 필요가 있다고 밝혔대(日本 外務省 2022). 기시다 총리의 발언을 볼 때, 과거사 문제들과 관련된 한일 간 현안들은 1965년 한일국교 정상화 시기 때 합의된 내용으로 해결되었다는 입장을 견지하는 것으로 보인다. 이는 문재인 정부 때 한국 내 사법부 판결로 제기되었던 일본의 피해자 보상을 둘러싼 한국 내 갈등이 다시 격화될 가능성이 크다.

문재인 정부는 국내정치를 위해 반일정서를 이용함으로써 단절된 한일관계를 더욱 악화시켰다. 문재인 정부 시기 한일관계는 한국이 일본군 위안부문제, 강제동원 피해자 배상 등 과거사 문제를 제기하고 이에 대해 일본이 전략물자 수출규제 조치를 하고 이에 한국 정부가 지소미아(GSOMIA, 군사정보보호협정) 종료 결정으로 대응하면서, 역사, 경제, 안보가 얽히는 복합 갈등으로 발전했다(평화재단 2022). 지소미아가 연장되었지만 실질적인 정보 협력은 이루어지지 않고 있으며 위안부와 징용공문제로 인한 한일 갈등은 무역·투자 기술협력과 문화·군사정보·인적교류 축소와 단절로 이어져 한일 간 공공외교 채널도 단절된 상태다(김도형 2022).

그러나 한미동맹을 안정적으로 관리하며 합리적으로 활용하기 위해서라도 한일 간 안보협력의 가능성을 열어나가야 한다(木宮正史 2016, 1515). 지금처럼 한미동맹에 비해 상대적으로 미일동맹이 확대되면 한국은 동북아 국제관계에서 소외될 수 있다. 한일 갈등이 심화되면 미국은 동북아에서 한일 양국 중 어느 한 국가를 선택해야 하는 외교적 딜레마에 처할 수 있다. 그런 점에서 한일 갈등의 심화도 동북아 지역 질서의 변화를 촉발하는 요인으로 발전할 가능성이 있다(이기완 2020).

한미동맹은 물론이고 한일 양국은 자유민주주의체제와 시장경제를 바탕으로 아시아와 세계의 미래를 이끌어 나갈 주요 국가다. 한미동맹과 미일동맹은 동아시아 미국의 동아시아 안보정책의 두 축이기 때문에 한일 간 군사 갈등은 미국으로서도 그냥 넘기기 어려운 사안이다. 북핵문제 및 한·미·일 대북공조체제 강화를 위해서도 일본과의 협력은 중요하다. 한일 양국은 서로 군사동맹은 아니지만 현실적으로 한미-미일동맹을 매개로 긴밀히 연계돼 있다. 주한미군의 운영체제도 한반도 유사시에 한국·미국·일본 간에 한미연합사 및 주일미군사령부를 통해 긴밀한 군사방위 협력이 이뤄지도록 되어 있다. 그렇기 때문에 한미동맹을 기본 축으로 한반도의 안전을 지키는데 있어서 일본과의 협력은 현실적으로 불가피하다.

IV. 윤석열 정부가 직면할 정책적 과제들과 제언

1. 북한의 핵보유국 노선과 미국의 대북정책 조율

1) 북한의 핵능력 고도화 대응 문제

김정은 총비서는 집권 이후 핵능력과 비대칭 전력을 고도화시켜 왔다. 4차례의 핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM)급 장거리 미사일과 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 개발을 통해 북한은 사실상의 핵보유국과 같은 위치에 올라섰다. 현재 북한은 비핵화를 할 의지가 없기 때문에 오히려 핵능력 강화로 나갈 가능성이 높고 따라서 핵실험 재개와 ICBM과 SLBM을 포함한 장거리 미사일 발사 가능성이 높다. 김정은은 트럼프 대통령과의 정상회담을 위해 2018년 4월 중장거리미사일과 대륙간탄도미사일 시험발사 및 핵실험에 대해 모라토리엄을 선포했다. 그러나 2022년 1월 5일과 11일 북한의 극초음속 미사일 시험발사에 대해 바이든 행정부가 단독 제재를 채택하자 1월 19일에 노동당 중앙위원회 정치국 회의를 개최해 모라토리엄 파기 가능성을 시사했다. 2021년 1월에 개최된 노동당 8차 대회에서는 전술핵무기 개발 및 초대형 핵탄두 생산, 미국 본토까지 포함하는 1만 5천km 사정권 안의 전략적 대상들에 대한 핵선제 및 보복타격능력 고도화, 극초음속 무기 도입, 수중 및 지상 고체엔진 ICBM 개발, 핵잠수함과 수중 발사 핵전략무기 보유, 군사정찰위성 운용 등을 국방공업의 전략적 과업으로 제시했다(정성장 2022, 4).

2022년 들어서 북한은 모두 14차례 미사일을 발사했고 3월에는 대륙간탄도미사일급 발사체를 시험했다. 북한은 3월 24일 신형 ICBM 화성-17형 시험발사에 성공했다고 주장했는데 이는 2017년 11월 화성-17형 발사 이후 처음이며¹⁾ 이는 모라토리엄의 분명한 종말을 의미한다(Mark Episkopos 2022). 2019년 2월의 하노이 북미정상회담이 결렬된 이후 북미관계는 지금까지 단절된 상태인데 최근 김정은은 미국과의 장기적 대결을 철저히 준비해나갈 것이며 이를 위해 강력한 핵전쟁 억제력을 강화해 나가겠다고 해 핵보유가 확고부동하다는(조선중앙방송 2022/03/25)

1) 한국과 미국의 정보 분석은 북한이 발사했다고 주장하는 것이 2017년 11월 29일 발사한 화성 15호 개량형으로 평가했다.

결의를 밝혔다. 따라서 2017년 가을 레드 라인을 넘어서 북한의 핵과 미사일 도발이 다시 시작되는 것이 아닌가 하는 우려가 높아지고 있다.

특히, 러시아의 침공으로 시작된 우크라이나전쟁이 북한에게 주는 시사점은 핵 무기를 절대 포기하지 말아야 한다는 점이다. 1994년 우크라이나는 핵무기를 포기하는 대신 안전을 보장받는 <부다페스트조약>(Budapest Memorandum)을 체결했으나 러시아의 우크라이나 침공을 보면서 북한은 핵보유에 대한 필요성을 더욱 다지게 되었을 것이다. 김정은은 핵 보유만이 자신의 권좌를 지켜줄 수 있는 유일한 수단으로 인식하여 지속적인 핵 개발을 진행하고 헌법을 개정하여 핵무력을 명문화 시켰다.

따라서 윤석열 정부가 북한 비핵화를 위한 정교한 해법과 전략을 어떻게 할 것인가의 문제로 현재로서는 비핵화가 불가능하고 남북대립만 격화될 가능성도 높다. 현실적으로는 '완전한 비핵화'란 선언적 표현보다는 구체적으로 해야 할 일정을 미국과 조율하는 것이 중요하다. 상황이 반전되어 북한이 미국과의 대화에 나 오더라도 한미가 조율해야 할 세부적인 내용들은 난제들이다. 구체적으로 북한의 확실한 비핵화 보장을 위해 검증 및 사찰문제에 관해 사전에 유관국과 충분한 협의가 필요하며, 문서 검증, 현장 사찰, 시료 분석 등 검증단계별 조치에 대한 국제원자력기구(IAEA)와 유관국의 참여를 보장해야 한다. 비핵화 합의 이후에도 북핵 시설을 포함한 기술·인력·장비들에 대해 수시로 점검할 수 있는 장치를 마련함으로써 고농축 우라늄을 포함해서 북한이 은닉 가능한 핵물질과 시설에 대한 정밀한 검사 및 정기적인 사찰방식에 합의토록 유도해야 한다.

2) 북핵 문제에 대한 바이든 행정부의 접근과 한미 정책조정 과제

따라서 현실적으로 북한의 핵실험 재개가 임박한다면 단기적으로 한미확장억지전략 강화와 한·미·일 협력 강화가 필요하다. 북한이 고강도 도발을 할 경우 통상적으로 동원되었던 한미확장억지전략을 재개하지 않을 수 없는데 이를 기반으로 북한 핵에 대한 군사적 억지력을 가동하면서 외교적으로는 국제사회와의 공조를 계속 유지하고 강화시키는 것이 필요하며 그럴 경우 한·미·일 협력의 복구가 시급하다.

그런 점에서 윤석열 정부의 사드 추가 배치는 북한이 핵실험을 재개할 경우 이후 추진하는 것이 적절한 시점이 될 것으로 본다. 2016년 한국 정부가 사드 배치를 결정한 이유는 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일, SLBM 실험, 소형화 및 핵

탄두 탑재능력 등으로 핵능력을 고도화하는 하는 북한의 위협에 대응하기 위한 불가피한 방어적 선택이었다. 한국이 핵무기를 개발할 수 없는 현실 속에서 현실적으로 가능한 수단은 한미동맹의 전략자산을 최대한 활용하는 것으로 주한미군 보유 하중 방어미사일 팩쓰리(PAC-3)와 상층방어용 미사일인 사드의 통합적 운영이 필요했던 것이다.

북한은 미국에 대해 핵폐기를 전제한 대화와 협상은 받아들이지 않겠다는 입장이다. 북핵 관련 회담이 열릴 경우 그것은 핵보유국으로서 미국과 동등한 입장에서 핵군축회담을 하겠다는 의도를 담고 있다. 북한은 핵무기 포기과 핵 프로그램을 분리해 기존의 핵인 과거 핵과 현재 핵은 그대로 두고 핵 프로그램, 즉 미래의 핵은 폐기한다는 의미로서 북한은 완전한 핵 폐기가 아니라 핵동결, 핵군축이 자신들이 생각하는 비핵화 전략이다. 바이든 행정부도 북한이 대화로 나서야 한다고 말하지만 완전하고 비가역적인 비핵화는 헛된 목표가 된 것이 현실이다. 진전의 기미는 현실적으로 북한의 핵능력을 제한하는 군비통제 모드로 전환하는 것이다 (Doug Bandow 2022) 따라서 북미대화가 재개된다고 하더라도 현재 상황에서 윤석열 정부가 추진할 수 있는 중재 역할의 범위는 북한의 실질적인 비핵화 조치와 이에 상응하는 미국의 변화를 이끌어 낼 수 있는 조정 역할이다. 미국은 비핵화 협상이 시작되더라도 철저한 검증과정을 거쳐야 하며 북한에 대한 압박과 제재는 지속될 것이라는 입장이다. 따라서 이 과정에서 만약 미국이 동의하지 않는 북한의 보상 요구가 나올 경우, 한국 정부는 비핵화 협상 시작단계부터 미국과 북한의 입장을 조율해야 할 과제를 떠맡을 수도 있다.

2. 한일 협력을 위한 현안들과 쿼드 참여 여부에 대한 중국의 반발

1) 한일 협력을 위한 현안

윤석열 정부가 대외정책에서 가장 먼저 할 일은 한일관계를 정상화하는 것이다. 그러나 한일 간 현안들이 당장 해결될 성격을 가진 것이 아니기 때문에 미국을 매개로 한 대북정책을 중심으로 한-미-일 공조를 통한 우회적 한일관계 회복을 먼저 하고 한일 간에는 아래에서 논하고 있듯이 위안부합의를 다시 살릴 수 있는 방향으로의 논의를 재개할 필요가 있다. 이를 통해 한-미-일 협력이 복구되면 미국으로서는 한국의 쿼드 참여 이상으로 한국에 대한 신뢰를 갖게 될 것이다. 2015년 가

을 박근혜 정부에서 타결된 <한일위안부합의>는 위안부 피해자 지원을 위해 한국 정부가 설립하는 재단에 일본 정부가 10억엔 규모의 예산을 출연하는 방식으로 처리되었다. 당시 합의 내용은 이전의 한일 간 입장과 외교적 현실을 고려했을 때, 한일 양국이 현실적으로 합의할 수 있는 최대치에 근접한 내용이었다. 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 정부를 거쳐 논의된 내용들에 비해서 가장 발전한 내용을 담았다. 이를 백지화 시켰던 문재인 정부가 2021년 2월 ‘위안부-징용 배상금, 한국정부 先지급’ 검토 의사가 있음을 밝힌 것은(동아일보 2021/02/23) 위안부 문제를 해결하기 위한 긍정적인 접근으로 평가한다. 따라서 우선 기존 합의 내용과 기금이 조성되어 있는 위안부문제부터 적용해서 해결하기를 촉구하며 위안부문제 재논의를 통해서 단절되어 있는 한일관계가 재개되어야 한다.

한일관계 정상화 여부에 있어서 윤석열 정부에 대한 관점 포인트는 윤석열 정부가 한·미·일 연합훈련에 참여할 것인가와 11개 회원국으로 구성된 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)에 한국이 참여 신청을 일본이 이를 받아들일까 하는 여부다(Mark E. Manyin 2022, 3). 한국이 CPTPP에 가입한다 하더라도 그럴 경우, 방사능 오염 논쟁이 있는 후쿠이마산 일본 수산물에 대한 수입을 허락해야 하는 문제에 부딪힐 수 있다. 그럴 경우, 한국 내에서 윤석열 정부에 반대하는 세력이 과거 미국 소 수입을 둘러싸고 발생했던 ‘광우병 사태’와 같은 선동을 통해 윤석열 정부를 시작부터 무력화시키려 할 수도 있는데 이를 윤석열 정부가 제어할 수 있느냐 하는 점이다. 노무현 정부에서 한미 FTA 협상이 상사되었지만 쇠고기협상의 경우에는 노무현 정부가 다음 정부로 처리를 미루는 바람에 이명박 정부가 출범하자 곧 ‘광우병 사태’라는 곤욕을 치르면서 국정 동력을 상실한 전례가 있다(김병섭 2022, 3).

2) 한·미·일 3각 동맹과 북·중·러 대립의 신냉전 가능성

윤석열 정부는 북핵 문제에 대한 중국과의 협력에 있어서도 북한 및 북핵문제와 관련한 중국의 정책적 선택의 마지노선을 분명히 인식함으로써, 북한 및 북핵문제에 관한 중국의 협력 범위와 한계를 명확히 알 필요가 있다. 중국은 미국과 중국의 세력경쟁 구도에서 북한이 지닌 전략적 완충지대로서의 가치를 포기하지 않을 것이기 때문이다(이정남 2021). 중국은 미국과 대치 중인 북한의 ‘전략적 가치’를 무시할 수 없기 때문에 북핵을 현실적으로 인정하는 입장이다.

또한 한국이 한·미·일 삼각 협력에 본격적으로 동참하면 북한, 중국, 러시아 간 협력이 한층 강화될 공산이 크다. 중국은 쿵드보다 한미일 삼각 협력을 군사적 차원에서 더욱 실질적인 위협으로 간주할 수 있다. 따라서 자연스럽게 한·미·일 대북·중·러의 대결 구도가 형성될 수 있는데 이는 신 냉전 구도의 형성을 의미하며 한반도 안보 환경에 위기를 불러올 수 있다(뉴시스 2022/04/03) 2018년 이후 북중관계 정상화와 핵문제에서의 북·중·러 연대가 강화되어 왔다. 사상 초유의 2018년 6월의 북미정상회담 이후 중국은 북한의 전략적 가치를 인정해서 4차례의 북중정상회담을 통해 긴밀한 북중관계를 형성하려 하였고, 북한은 러시아와의 관계도 회복시키면서 2019년 4월에는 김정은의 전격적인 러시아방문도 성사되었다.

이런 동북아의 지역적 안보 리스크를 관리하기 위해서는 한·미·일 협력을 일단 북한 문제에 집중할 필요가 있다. 물론 이 부분에 있어서는 중국을 견제해야 하는 미국과 세밀한 조율과 함께 필요하면 미국의 이해를 이끌어내야 한다. 이를 위해서는 한국과 미국의 북한문제 대처가 북한 자체에 초점을 맞추어 집중시킬 필요가 있다. 중국도 거부할 수 없는 북한의 핵개발 저지에 한정시켜야 한다.

러시아의 우크라이나 침공으로 발생한 신냉전적 국제질서의 도래에서 윤석열 정부는 세부적 사안들에 있어서는 미국과 좀 더 복합적이고 세밀한 조율이 필요하다. 이미 우크라이나전쟁에서 미국의 제재 동참에 참여한 일부 한국 기업에 대해 러시아는 보복 조치를 했다. 중국-러시아-북한의 연대가 더 강화된다면 한반도는 사실상 제2의 냉전체제가 도래할 수 있다. 북한-중국-러시아의 북방 3각 연대는 북핵문제에 있어 북한의 입장과 동일한데 러시아는 중국이 제안하는 ‘쌍중단(雙中斷), 쌍궤병행(雙軌並行)’으로 북한은 핵실험과 미사일 발사를 중단하고 미국은 한미군사훈련을 중단하고 장기적으로는 비핵화와 한반도평화체제 구축을 통해 북한에 대한 체제보장과 북한의 비핵화를 동시에 이행하자는 입장이다. 따라서 윤석열 정부의 대외관계가 미국 중심으로 흐를 가능성이 높기 때문에 중국과 러시아로부터의 반발과 견제는 불가피할 것이다. 그렇기 때문에 외교안보적 사안에 대해 미국과 세밀한 조율을 하면서 미국과 중국, 미국과 러시아가 부딪히는 사안들과 관련해서는 한국이 그런 상황을 더 악화시키는 발단이 되지 않도록 하는 고도의 능력이 필요하다.

3) 한국의 쿼드 참여 여부를 둘러싼 중국의 반발

쿼드(Quad)는 코로나19 백신, 기후변화, 그리고 신기술(emerging technology)과 관련된 세 개의 워킹그룹을 형성했다. 한국이 쿼드 플러스에 참여하는 가장 실용적인 방법은 해양워킹그룹 형성을 통한 참여일 것이다. 쿼드는 이미 기후변화 워킹그룹 구성을 통해 탄소배출, 기온상승, 재생에너지, 그리고 회복 탄력성(resilience) 등 해양안보와 관련된 이슈들을 다루고 있다. 기후변화에 대응하기 위해 여러 국가들이 머리를 맞대고 있는 와중에, 인도 태평양 지역에서는 각종 재해재난에 따른 신속한 위기대응 능력을 필요로 하고 있다(Terence Roehrig 2022).

윤석열 정부는 중국과 북한과의 초기 마찰을 일으킬 가능성이 높으며 대북정책을 둘러싼 국내정치의 갈등이 격화될 수 있다. 쿼드 참여 가능성에 대해서는 사드 추가 배치에 대한 중국의 경고성 발언들에서 이미 나타났다.(Scott A. Snyder 2022) 윤석열 정부가 중국에 대해서는 ‘상호 존중’을 말했지만 이것이 의미하는 실제 내용은 중국에 경도되었던 전임 문재인정부의 대중정책을 변경시키겠다는 것이다. 중국도 한국에 대해 일방적인 요구나 입장을 취하지 말라는 의미를 담고 있다. 쿼드는 협력체이기 때문에 동맹에 미치지 못한다.

따라서 사드 추가 배치와 함께 쿼드 참여는 시기와 조건에 따라 전략적으로 접근하는 것이 필요하다. 쿼드는 아직은 다자협력체의 범위를 벗어나지 않은 기제이기 때문에 한·미·일의 사실상의 3각 동맹보다는 결속력이 약하다. 미국도 한·미·일 협력이 복원되면 굳이 한국을 쿼드에 꼭 참여시킬 필요성은 상대적으로 적어진다. 그런 점에서 미중대립을 격화시키거나 북핵 문제를 더욱 어렵게 할 수 있는 요인들을 성급하게 만들 필요는 없다. 중국의 안보전문가는 미국과의 안보동맹이 한국의 안보를 보장할 수 없으며 주변국과의 균형과 안정을 유지해야 할 것이라고 했다(Global Times 2022)

V. 결론

이상 본문에서 윤석열 정부의 대북정책과 한미관계를 중심한 대외관계에 대한 전망적 분석과 함께 윤석열 정부에게 도움이 되길 바라는 몇 가지 제언들을 했다.

여기서 전체적으로 남북관계에 있어서는 지금까지 있었던 남과 북이 합의한 내용들 중 가장 완성도가 높고 현실적인 ‘남북기본합의서’를 다시 한 번 강조하지 않을 수 없다. 1991년 12월에 체결된 ‘남북기본합의서’가 지금의 시점에서도 북한의 수용 여부는 논외로 하고 윤석열 정부가 추진하는 가장 바람직한 대북정책의 로드맵이 될 수 있다. 이를 기본 틀로 해서 이후 합의된 적지 않은 남북합의 내용들을 현실 상황에 맞게 보완적으로 활용할 필요가 있다. 북핵 문제가 30여 년 지속되는 상황에서 북핵 문제를 포함한 북한 문제를 해결할 수 있는 포괄적인 해법이 ‘남북기본합의서’에 담겨 있기 때문이다. 여기에 비핵화 이후 북한경제가 비약적으로 성장할 수 있는 국제사회의 구체적인 지원방안들을 윤석열 정부가 견인하면서 북한의 전향적인 변화를 이끌어 내는 것이 필요하다. 그런 점에서 근본적으로 북한이 선택할 가장 바람직한 방향은 비핵화를 하고 주체사상을 벗어난 사회주의체제를 유지하면서 한국, 미국을 비롯한 국제사회의 지원으로 급속한 경제성장을 하는 것이다(Chan Young Bang 2020, 152-155). 이를 위해 장기적으로 북한 내부의 체제 변화를 통한 핵포기(김근식 2022, 213-217)와 지속적인 고도 경제발전을 지원하는 방향으로 가야 한다.

마지막으로 윤석열 정부의 대북정책과 한미관계를 중심한 대외정책이 성공적으로 진행되기 위해서 윤석열 정부는 국내정치에 있어 자유민주주의, 시장경제, 한미동맹을 파괴하고자 하는 강경한 사회주의 세력과 폐쇄적 민족주의 세력들의 반대를 극복해 나가야 한다. 윤석열 정부는 의회 권력에서 소수세력이다. 더 큰 난제는 윤석열 대통령을 지원해야 할 집권당 내에서도 윤석열 대통령의 정치적 기반은 매우 취약하다. 윤석열 대통령은 대통령 선거 기간 내내 자신이 속한 정당으로부터 도움을 받지 못했다. 당 대표는 당시 윤석열 후보를 계속 흔들었고 윤석열 후보와 경쟁했던 다른 대통령 후보들도 윤석열을 적극적으로 도와주지 않았다.

무엇보다도 5년 만에 야당이 반대세력은 과거 보수정권이었던 이명박 정부와 박근혜 정부 때 대중동원, 언론 왜곡, 선동을 통해 ‘광우병 사태,’ ‘세월호 사태,’ 더 나아가 탄핵 사유가 부족한 박근혜 대통령에 대한 탄핵과 같은 행태들을 통해 윤석열 정부를 식물 정권으로 만들려는 시도를 할 가능성도 높다. 그런 점에서 윤석열 정부의 가장 큰 아이러니는 윤석열 정부가 추진하는 대북정책과 대외관계의 결과가 국내정치에 의존한다는 점이다. 이 부분은 한국 외부에서는 이해할 수 없는 ‘한국적 상황’이다.

참고문헌

- 김근식(2022). <김근식의 대북정책 바로잡기>. 서울: 책밭.
- 김도형(2022). 新한일파트너십 선언과 행동계획에 합의하자. <Hansun Brief>, 제217호.
- 김병섭(2022). CPTPP와 IPEF 가입 반대를 넘어서야. <Hansun Brief>, 제219호
- 김태주·김종원(2022). 한미 정상회담과 IPEF: 미국의 의도와 한국의 전략적 과제. <이슈브리프>, 제367호
- 김현욱(2022). 한미정상회담 분석. <IFANS 주요국제문제분석>, 2022-13.
- 남광규 편(2021). <미국·중국·일본·러시아의 대북 국가이익>. 서울: 고려대학교 아세아문제연구원.
- 민정훈(2022). 바이든 행정부의 인도-태평양 전략과 한국에의 함의. <IFANS FOCUS>, 2022-05K.
- 박원근(2022). 급진화한 북한 다루기: 문재인 정부와 바이든 행정부의 대북정책 한계와 윤석열 정부의 숙제. <Global NK 논평>.
- 방찬영(2022). <김정은 위원장의 위대한 도전: 북한의 비핵화와 경제발전>. 서울: 매봉.
- 이기완(2020). 일본의 국가이익과 북일관계. <고려대학교 아세아문제연구원 학술회의> 발표문.
- 이대우(2022). 한미정상회담 성과와 과제. <정세와 정책>, 제29호.
- 이정남(2021). 미중 세력경쟁시대 중국의 대북한 전략적 이익과 대북한 정책 노선의 마지노선: 한국의 대중정책에 대한 함의. 남광규 편. <미국·중국·일본·러시아의 대북 국가이익>. 서울: 고려대학교 아세아문제연구원.
- 우정엽(2022). 윤석열 정부의 대미정책 과제. <정세와 정책>, 제18호.
- 정성장(2022). 윤석열 정부의 대북정책 과제: 초당적 대북정책과 북핵 대응. <정세와 정책>, 제17호.
- 제20대 국민의 힘 정책공약집(2022). <공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국>. 서울: 국민의 힘.
- 최용환·이기동·김성배(2022). 신정부 출범초기 남북관계 관리방안. <INSS전략보고>, 제 161호.
- 통일부(2018). <남북정상회담 공동성명>.
- 평화재단(2022). 한 일관계 개선은 그 내용에 달려있다. <현안진단>, 제278호.
- Bang Chan Young(2020). *Transition beyond Denuclearisation*. London: palgrave macmillan.
- Doug Bandow(2022). Will North Korea Soon Test A Nuclear Weapon?. <1945>, March 26. <<https://www.19fortyfive.com/2022/03/will-north-korea-soo-n-test-a-nuclear-weapon>> (검색일: 2022.04.11).

- Global Times(2022). China congratulates Yoon Suk-yeol on election as S.Korea an president, hopes for rationality in ties. Mar 10. <<https://www.globaltimes.cn/page/202203/1254548.shtml>> (검색일: 2022.04.04).
- Joseph R. Biden(2022). “Readout of Joseph R. Biden, Jr.’s Call with President-Elect Yoon Suk-yeol of the Republic of Korea. The White House. March 09. <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/09/readout-of-joseph-r-biden-jr-s-call-with-president-elect-yoon-suk-yeol-of-the-republic-of-korea>> (검색일: 2022.04.02).
- Mark Episkopos(2022). North Korea Ends ICBM Moratorium With Provocative Missile Test. <The National Interest>. March 24. <<https://nationalinterest.org/blog/korea-watch/north-korea-ends-icbm-moratorium-provocative-missile-test-201429>> (검색일: 2022.04.11).
- Mark E. Manyin(2022). South Koreans Elect a New President. Congressional Research Service. March 15. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11892>> (검색일: 2022.04.11).
- Michelle Ye Hee Lee and Min Joo Kim(2022). What you need to know about South Korea’s president-elect, Yoon Suk-yeol. *The Washington Post*. March 9. <<https://www.washingtonpost.com/world/2022/03/09/south-korea-yoon-suk-yeol-president/>> (검색일: 2022.04.09).
- Lee Sang Hyun(2022). What to Expect for US-ROK and Inter-Korean Relations Under Yoon Suk-yeol.” <38 NORTH>. March 25. <<https://www.38north.org/2022/03/what-to-expect-for-us-rok-relations-and-inter-korean-relations-under-yoon-suk-yeol/>> (검색일: 2022.04.02).
- Nam Kwang Kyu(2018). The North Korea Policy of Moon Jae-in administration and the relations of South Korea-US. <The Asian Education and Development Studies>, 8(1).
- Terence Roehrig(2022). South Korea, the Quad, and Maritime Security. <KIMS Periscope>, No. 272.
- Scott A. Snyder(2022). South Korean President-Elect Yoon Suk-yeol’s Early Foreign Policy Challenges. <Forbes>. March 25. <<https://www.forbes.com/sites/scottasnyder/2022/03/24/south-korean-president-elect-yoon-suk-yeols-early-foreign-policy-challenges/>> (검색일: 2022.04.09).
- Yoon Suk-yeol(2022). South Korea Needs to Step Up: Seoul Must Embrace a More Expansive Role in and Beyond. <Foreign Affairs>. February 8.
- Victor Cha·Dana Kim(2022). Yoon Seok-youl: What to Expect from South Korea’s Next President. <CSIS>. March 9. <<https://www.csis.org/analysis/yoon-seok-youl-what-expect-south-koreas-next-president/>> (검색일: 2022.03.29).
- 木宮正史(2016). 한반도의 평화와 통일과 일본의 역할. <한국행정학회 학술발표논문집>.

日本 外務省(2022). 岸田総理大臣と尹錫悦(ユン・ソンニョル)韓国次期大統領との電話会談. 3月 11日. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page1_001114.html> (검색일: 2022.04.09).

경향신문(2022/01/24).

뉴시스(2022/04/03).

동아일보(2021/02/23).

로동신문(2021/07/28).

연합뉴스(2022/05/21).

조선일보(2018/01/05).

_____ (2021/11/11).

조선중앙방송(2022/03/25).

중앙일보(2018/09/05).

중앙SUNDAY(2022/04/02).

한국일보(2021/07/30).

<국방부>. 2022/01/07. “제53차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 전문” <https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=I_43915&boardSeq=I_9456884&titleId=null&id=mnd_010704010000&siteId=mnd> (검색일: 2022.06.01.).

북한이탈주민 지원정책에 관한 연구:**인구학적 특성을 중심으로****A Study on the Support Policy for North Korean Defectors:****Focusing on Demographic Characteristics****Hyunsuk, Oum**제1저자 | 북한대학원대학교 심연북한연구소 객원연구원
oem503@duam.net**Hyunchul, Yeo**교신저자 | 국민대학교 교양대학 조교수
hcyeo@kookmin.ac.kr**Abstract**

The purpose of this study is to pay attention to the demographic characteristics of North Korean defectors, but to examine the support policy for North Korean defectors based on the concept of job mismatch and human capital. To this end, the study shed light on the problems of settlement and adaptation based on the demographic characteristics of North Korean defectors in Korea and discussed policy support for adults and adolescents. The results of this study are as follows. First of all, for adults, it seems necessary to respond and actively support the government and the private sector on resolving the wage gap, expanding employment opportunities, and vocational training due to the settlement of North Korean defectors. Second, due to passive and individual differences, attention should be paid to those who need to explain active policies and customized policy services should be carried out at the same time. Third, in relation to economic activities, an analysis of the residential areas and limitations of housing where they live should also be conducted. Next, regarding adolescents, first, it seems necessary to promote youth start-ups and to have an insurance and protective system due to failure. Second, in order to enhance the function of the university, it is necessary to assign a dedicated teacher or a coach dedicated to fellow students in the university.

Key words	North Korean defectors, Support policy for North Korean defectors, Job mismatch, Human capital, Demographic characteristics
-----------	---

원고투고일 2022년 6월 10일 | 원고심사일 2022년 6월 13일 | 게재확정일 2022년 6월 28일

I. 서론

북한이탈주민(이하 탈북민)의 한국 사회 적응 실태를 살펴보면 이들의 부적응은 곧 사회적 일탈로 이어지는 경향성을 보인다. 2017년 판문점에서 북한 군인들에게 총격까지 받으며 탈북한 청년 A씨는 입원 치료 이후 남한의 언론과 예능 프로그램에서 활발히 활동하는 모습을 보였다. 그러나 2020년 초 음주운전으로 물의를 일으켜 모든 방송에서 퇴출당하고 국민의 모진 비판을 받았다. 그런가 하면 성폭행을 저지른 후 재입북한 남성의 사례는 사회에 큰 충격을 주고 있다. 이처럼 한국에 대한 부적응과 경제적 어려움은 탈 남(제3국 입국) 혹은 재입북으로 이어지기도 한다(이원종·백남설 2021, 60-63). 재입북 사례에 대한 논란에 가려져 제3국으로 출국한 탈북민의 수가 최근 꾸준히 증가하고 있다는 추세도 주목할 수 있다(이원종·백남설 2021, 59). 이에 대한 우리의 대응은 탈북민에 대한 보다 체계화된 관리와 지원이다. 탈북민이 한국 사회에 적응하는 데 있어서 ‘어떠한 것이 문제인지’, ‘어떠한 것이 필요한지’, ‘그 어떠한 것을 어떻게 개선해야 하는지’에 대한 연구와 그에 따른 실천 노력이 필요한 시점이다.

지금까지 탈북민 관련 연구는 ‘먼저 온 통일’로 상정하면서 민족 동질성과 사회 적응성, 그리고 회복성을 전제하여 꾸준히 생성·논의되어 왔다. 대부분 연구는 탈북민의 성공적인 정착과 연계하여 정책 변화의 방향성을 밝히기 위한 시도들이다. 그중 일부를 언급해 본다면 첫째, 탈북민의 남한 사회 정착을 지원하기 위한 정책 연구와 탈북민의 건강 문제, 취업 문제와 같은 경제적 어려움, 언어생활 문제 등 남한 사회 적응의 어려움에 초점을 둔 연구들이다. 이 경우 탈북민을 ‘사회 적응의 대상’, ‘수용의 대상’, ‘지원의 대상’으로 명시하거나 규정하고 있다(윤인진 2015, 19). 하지만 이러한 논의들은 탈북민의 입장에서 본 주관적인 한국 사회적응이라기보다는 일방적인 요구에 불과했을 수 있다는 점에서 한계를 지니고 있다(여현철 2015, 332). 둘째, 탈북민의 인구학적 특성에 주목한 연구들이다(설진배·송은희 2017; 오태봉·이희주 2022; 이진석 2020; 진미정·김상하 2018). 특히 이

연구들은 인구학적으로 지니고 있는 요인들이 탈북민 지원정책의 특징이나 자립, 그리고 가족구성원의 차원에서 문제의 원인이나 연구의 대상 모두에 영향을 주었을 것으로 상정한 이후 이들의 특성에 맞는 정책을 주문하고 있다. 셋째, 탈북민 정책에서 시민적 요인에 대한 언급이다(김병연 외 2021; 김화순 2019; 류이현·이덕로 2021; 윤여상 2016; 윤여상 2022). 이 연구들은 종족적 요인이 우선되거나 개인이나 시민이 아닌 인구 단위로 관리되는 문제를 경계한다. 특히 탈북민 지원 정책과 서비스가 제도와 인력, 예산에서 과거보다 크게 확대 개편되어 그 정점에 다른 상황임에도 불구하고 탈북민의 사회 부적응과 일탈 현상이 발생하는 것에 대한 문제의식은 오래전부터 지적된 내용이다. 이를 위해 정착 지원은 지방정부와 민간주도형으로 전환하여 지역주민의 관점에서 살펴야 한다고 주장한다. 이 외에도 탈북민에게 대한민국에서의 성공적인 정착은 곧 직장 적응이 수반된 안정된 취업이라고 보는 시각(이지영·최경원 2021, 56)도 존재하고 있으며, 탈북민은 생계를 위해 취업의 문제와 자녀 돌봄의 문제를 가장 중요하게 생각한다는 점에서 한국 국민과 차이가 없다(김화순 2019, 88)는 분석도 있다. 이처럼 탈북민 정착에 관한 논의 및 관련 연구의 현상들이 마땅히 사회적인 수준으로 논의되어야 함에도 불구하고 기존의 연구들은 탈북민의 정착지원 체계 또는 정착실태에 집중되어 있는 것을 파악할 수 있다.

이에 본 연구는 탈북민 지원정책을 인구학적인 특성에 주목하여 일자리 미스매치와 인적자본 관점에서 파악하고자 하였다. 나아가 우리 정부와 사회가 어떤 측면에서 탈북민 지원정책을 추진해야 하는지에 대한 구체적인 대안을 찾고자 한다. 따라서 본 연구는 첫째, 탈북민의 생계와 취업의 문제는 한국 사회의 단면임에도 탈북민의 정착 실태와 사회적 문제를 동시에 조명하는 연구가 부족하다는 점에서 기존의 연구들과 차별된다. 둘째, 본 연구는 일자리 미스매치와 인적자본 관점을 수용하고 이를 바탕으로 탈북민 지원정책과 현황을 분석한다는 점에서 그 의미가 있다.

II. 이론적 논의

1. 일자리 미스매치(job mismatch)

탈북민 대다수는 성인기에 남한에 정착한다. 이에 이미 체득한 직업 경험 및 의

식을 바꾼다는 것은 매우 힘든 일이다(유성열 2017, 5). 더욱이 직업의 종류가 한정된 북한과 달리 대한민국은 2020년 기준 무려 1만 2,823개의 직업이 존재한다.¹⁾ 실제 탈북민이 선택하는 직종의 수는 매우 제한적이며(윤여상 2016, 35-36; 윤여상 2022, 41) 이는 탈북민이 일자리를 구하는 과정에서의 미스매치로 설명할 수 있다.

일자리 미스매치는 구직자가 직장 탐색을 위해 일자리를 구하는 과정에서 미스매치 현상이 나타나게 되어 그 결과로써 실업이 발생한다는 시각을 갖고 있다(김용성 2012, 67-94). 세계적으로도 일자리 미스매치로 수백만 명의 근로자들이 새로운 일자리를 찾는 과정 중에서 그들이 가진 기술과 고용 간의 불일치로 인한 실업률을 경험하고 있다.²⁾ 특히 양질의 일자리 성장에 저소득 및 중간 소득 국가의 고등 교육적 성취도가 뒤처진다는 점은 주목할 만하다. 그것은 저소득 또는 중간 소득 수준의 국가 간의 교육 불일치로 인한 지식격차가 다양한 일자리의 불일치로 연계되기 때문이다(ILO 2019). 지난 2020년 6월 25일 70주년 기념사에서 문재인 대통령은 우리의 GDP는 북한의 50배가 넘고 무역액은 북한의 400배임을 강조한 바 있다(연합뉴스 2020/06/25). 이에 수십 년 동안 교육 기회의 확대가 급속하게 진행되고 있는 남한과 여전히 교육 기회가 제한된 북한이 대표적이라는 점에서 시사하는 바가 매우 크다.

한국은 전통산업과 신규산업의 변화, 선호되는 직무의 변화, 평생직장 개념의 소멸 등 산업구조가 빠르게 변화되고 있다. 4차 산업혁명을 주제로 개최된 2016년 다보스 포럼에서는 혁명적인 변화를 주도하는 것으로 디지털 기술의 변화를 언급하였다. 한국은 국내 일반적인 제조업 분야의 노동이 디지털 전환 기술로 대체되고 특히 서비스업 부분에서 이러한 보완이 관찰된다. 사회적으로 일자리 문제의 원인으로 미스매치가 심각하다는 지적은 여러 연구와 신문 기사를 통해 확인할 수 있다(중앙일보 2022/01/21; 한겨레 2018/09/12; 전국경제인연합회 2021/11/18; 동아일보 2021/03/02; 매일경제 2022/02/08; 매일일보 2021/12/27). 더욱이 2000년대 이후 성장이 둔화하면서 특히 청년층의 일자리 문제는 관심사가 된 지 오래다. 이미 한국은 사라지는 일자리에서 실직한 노동자를 새롭게 생성되는 일자리에 재취업시키는 것이 이른바 커다란 국가적 문제로 대두되었다(곽도원 외 2021).

1) <https://www.work.go.kr/consiltJobCarpa/srch/jobDic/jobDicSrchByKeyWord.do> (검색일: 2022.06.09.).

2) https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_203840/lang--en/index.htm (검색일: 2022.06.06.).

반면 북한 주민 대부분의 학력은 중등교육 수준에 머무른다. 고등교육기관으로 진학하는 비율 역시 남한보다 현저히 낮게 나타나고 있다. 2009년에 발표된 북한의 2008년도의 취학률은 11년 의무교육 기간에는 거의 100%에 달하였으나, 고등교육기관(직업기술 학교, 전문학교, 대학교 등)으로 진학하는 비율은 17세 36.8%, 18세 27.7%, 19세 20.6%, 20세 14.9%, 21세 10.0%로 나타나고 있다. 이는 2008년 당시 2년제 전문학교, 3년제 대학 졸업생 발생과 무관하지 않으며, 4년제 이상 대학 진학률은 15% 미만이다. 2008년도를 기준으로 남북을 비교해 볼 때, 당시 남한의 대학 진학률은 83.3%로 나타나고 있다. 이에 북한은 16세 이상 인구 중 전문학교와 4년제 대학을 졸업하여 기사, 기수, 전문가, 또는 중등 전문가의 기술자격을 획득한 사람은 인구의 16.5%에 불과하다. 또한, 남자의 18.8%, 여자의 14.1%만이 고등교육기관을 졸업하였으며 도시의 18.9%, 농촌의 12.3%가 고등교육기관을 졸업한 것으로 나타났다(통계청 2021). 북한에서 고등교육기관으로 진학하는 비율 역시 현저히 적게 나타나고 있으며, 도농 간의 교육격차가 고등교육기관 진학률에 비례하여 나타나고 있다.

한국을 비롯한 선진국의 경우 일자리 미스매치는 대학 졸업자의 과잉 공급, 고용주와 구직자 간 정보 비대칭, 비효율적인 경영 관행과 관련이 되어 있다. 이에 한국은 선진국 경제에 맞는 창조적인 인재를 더 많이 필요로 한다(이종화 2016, 274). 반면, 북한을 비롯한 저소득 및 중간소득 국가의 주민은 고등교육 수준 이하의 교육을 받을 뿐만 아니라 낮은 수준의 노동 경험이 전부이다.

2. 인적자본(human capital)

인적자본(Human capital)은 개인이 보유한 능력(ability), 기술 숙련도(skill), 지식(knowledge)을 포괄하는 개념으로 노동의 질적 수준을 의미한다(이종화 2016, 269-276). 개인의 몸속에 축적된 이러한 생산적 능력을 노동시장에서 합리적으로 보상받게 한다는 점에서 주목할 수 있다.

이주민의 인적자본 수준은 정착지에서의 노동시장 적응을 결정하는 중요한 변수로 작용한다. 보하스(George J. Borjas)에 의하면, 입국자 세대가 출발지에서 지니고 오는 인적자본의 수준이 코호트 효과(cohort effect)로 작용하여 정착지에서의 동화(assimilation)의 수준이나 속도를 결정하게 된다. 그것은 인적자본 대부분이 학교와 공식 또는 비공식 직업 및 훈련 프로그램을 통해 습득되기 때문이다

(George J. Borjas 2021). 이에 학교에서 습득한 기술이 축적된 지식의 일부로서 갖는 중요성은 점점 커지고 있다. 하지만 이 경우 모든 개인의 능력과 기회가 동일하다는 가정에 기초한다. 이에 싱(Singh, Nirvikar)교수는 더욱 구체적인 사례로 이를 설명한다. 싱에 의하면, 사회경제적 요인이 어떤 문화적 특성보다 훨씬 더 결정적이다. 그 예로 든 인도계 이민자들은 가난에서 오지 않았으며 매우 선별된 사람들이다. 인도인이 미국으로 이민을 가서 성공적으로 정착하기까지는 기본적으로 트리플 셀렉션(Triple Selection) 과정을 거쳐야 한다. 첫째는 인도의 14억 인구 중에서 대학 입학시험을 통과하는 것, 둘째는 성공적으로 대학을 졸업하는 것, 셋째는 미국 이민 자격을 갖추는 것이다. 즉 그들은 교육에 대한 상당한 투자와 초경쟁을 이겨냈다.³⁾ 이는 한국의 이민자 1세대 연구에서도 동일하게 나타난다. 이민자들의 경우 본국에서의 학교 이수에 대한 평가 절하가 교육 미스매치를 가져오고 숙련된 일자리로의 진입에 장벽으로 작용 된다. 그리고 특정한 기술을 연습할 기회의 부족이 이민자들의 기술 축소를 가져왔다(조홍용 외 2021, 115).

북한의 경우 주민의 인적자본은 학교를 통한 지식의 축적보다는 공식 비공식 일 자리에서 축적된 기술의 집합이다. 2008년 인구 센서스에 따르면 당시 북한 전체 인구는 2,405만 명이다. 이중 남성 인구가 1,172만 명으로 전체의 49%, 여성 인구가 1,233만 명으로 51%이며 만 16세 이상 취업인구는 12,184만 명이다(DPR Korea 2009, 14). 북한에서 노동력을 나누는 세 범주에 따르면 가장 먼저 노동자, 다음으로 사무원, 마지막으로 농장원 순으로 나타난다. 특히 만 16세 이상의 공민은 국가기관, 국가 기업, 지방정부, 협동농장 등에 공식적으로 고용되어 일하게 된다(엄현숙 2019, 99). 특별한 기술이 요구되지 않는 노동자(노동자, 조립자, 사무직 등)는 79.0%이다.

이와는 달리 전문교육을 받은 선택된 관리 또는 전문직(관리자, 전문가, 기술자 등)은 21.0%이다. 이는 현재 한국에 입국한 탈북민의 직업 유형을 통해서도 확인할 수 있다. 2021년 12월 말 기준 탈북민은 33,777명이다. 이들이 북한에 있을 당시 직업과 출신 지역은 다음의 <표 1>을 통해 알 수 있다.

3) <https://news.ucsc.edu/2017/06/singh-book.html> (검색일: 2022.01.17.).

<표 1> 재북 시 직업 유형

(단위: 명(%))

유형	전체	남성	여성	합계	
1	관리직	551(1.63)	411(74.59)	140(24.41)	(9.34)
2	전문직	758(2.24)	232(30.61)	526(69.39)	
3	봉사분야	1,543(4.57)	92(5.96)	1,451(94.04)	
4	예술체육	305(0.90)	84(27.54)	221(72.46)	
5	노동자	13,369(39.58)	4,161(31.12)	9,208(68.88)	(84.48)
6	무직부양	15,167(44.90)	3,215(21.20)	11,952(78.80)	
7	군인	880(2.61)	719(81.70)	161(18.30)	(2.61)

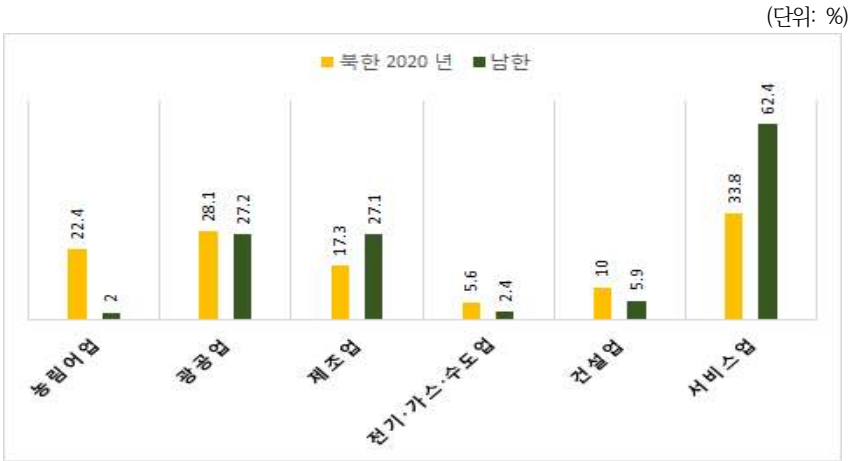
*출처: 통일부 북한이탈주민 정책(2021.12월 기준).

전체 유형 중에서 노동자와 무직 부양의 비중이 84.48%로 가장 높다. 이는 탈북민의 재북 지형이 함경남북도와 양강도를 비롯한 지방에 집중되었기 때문이다.

중등 및 고등교육의 수준 향상은 교육 기회의 확대를 의미하는 것이자 미래 생산성을 확보하는 것으로 볼 수 있다. 특히, 김정은 시대에서는 고등교육 부문에서 김정일 시대에 비해 더욱 개혁적 모습을 보인다. 김일성 시대-교육에 투입되는 지출에 대한-소비적 관점은 김정일 시대 일부 투자적 성격-수재 교육에만 의거한 과학기술 인재 양성-으로 바뀌었다. 이후 김정은 시대는-그 수재 몇 명으로는 지식경제 강국 건설에 필요한 인재 수요를 원만히 해결할 수 없다는 인식-에서 출발, 노동자의 생산력 증대에 도움을 주는 방향으로 전환하고 있다(엄현숙 2020, 85). 그러나 이러한 현상의 강조에도 불구하고 북한 주민의 전반적인 교육 수준은 아직 미약하다. 즉 북한은 교육이 노동자들의 생산능력을 증대시키는 데 도움을 준다고 보는 시각에서는 진일보하였으나 이제 시작 단계에 불과하며, 도농 간의 교육격차는 점점 더욱 커지고 있다. 반면 한국은 전통산업과 신규산업의 변화, 선호되는 직무의 변화, 평생직장 개념의 소멸 등 산업구조가 빠르게 변화되고 있다.

남북한의 산업구조가 다르다는 것은 다음의 <그림 1>을 통해 파악할 수 있다. 즉, 북한에서 습득한 기술이 남한의 노동시장으로 쉽게 이전될 수 없다는 결론을 도출할 수 있다.

<그림 1> 남북한 산업구조



*출처: 통계청 북한통계포털(2021).

한국의 경우 서비스업 비중이 62.4%로 우위를 차지하는 반면, 북한은 33.8%이며, 평양시와 양강도를 제외한 대부분 지방에서는 농업, 어업, 광업, 임업 등 1차·2차 산업의 비중이 높다(통계청 2011). 2020년도를 비교해 보았을 때, 농림어업은 북한이 높게 나타나고 있으며, 서비스업은 남한이 월등히 높은 것을 알 수 있다(통계청 2021).

북한에서의 일 경험이 현재 고용에 미치는 영향에 대해 통계적으로 유의미한 결과가 있다. 이 연구에 의하면, 서울시 거주 탈북민에 대한 조사를 통해 이주 이전 ‘북한에서의 일 유형’과 이주 이후 ‘남한에서 고용’ 간에 통계적으로 유의한 인과관계가 존재함을 밝혔다. 주목할 점은 학력의 경우 고등학교 이하는 미취업 확률이, 전문학교 이상은 취업확률이 증가해 북한에서의 학력 수준이 높을수록 취업확률도 증가함을 나타낸다. 또한, 북한에서 공식 일 경력(<표 1> 참조)을 가졌던 사람들보다는 시장에서의 일 경험을 가진 집단의 경제적 적응력이 높았다(김화순 2014).

정리하면 북한에서 습득한 기술이 선진 산업국가인 한국의 노동시장으로 이전되기 어렵게 하는 상황이다. 여기에 빠르게 변화되는 한국의 산업구조는 탈북민들에 대해 취업을 더욱 어렵게 하는 요인이자 일자리 미스매치를 가속시키고 있다. 이에 정부의 지원정책은 한국의 달라진 산업구조를 염두에 두고 탈북민의 노동시장 접근 가능성을 제고하는 것에 집중되는 정책을 고안해야만 한다.

Ⅲ. 탈북민 입국 추이와 인구학적 특성

북한을 비공식적으로 탈출하여 타국에서 삶을 영위하는 사람들을 소위 탈북자라고 부른다. 탈북자, 그들은 어느 국가에서 거주하고 있으며, 또 그 수는 얼마 정도가 될까? 북한은 1990년대 중반 극심한 경제난에 봉착하게 된다. “고난의 행군”으로 불리는 시기에 북한을 탈출하는 주민들이 급속히 늘어나게 되었는데, 제3국에 머물거나 한국에 입국한 사람들을 공식적인 용어로 북한이탈주민이라고 한다. 2022년 현재 한국에 거주하고 있는 북한이탈주민(이하 탈북민)은 3만 3천명에 달하고 있다.

고난의 행군 시기를 살펴보면, 당시 태양으로 칭송받는 김일성의 사망(1994년 7월 8일), 각종 재난과 재해와 함께 배급제도가 붕괴됨에 따라 탈북민의 수의 증대가 가속화 되었다. 이러한 상황 변화에 조응하여 국내에서는 1997년 1월 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 제정하였고, 기존의 ‘귀순’ 개념을 ‘북한이탈’로 바꾸었으며, 북한을 떠난 후 아직 외국 국적을 취득하지 않은 사람들을 ‘북한이탈주민’으로 규정하였다.

이후 2005년도에는 탈북자라는 용어가 부정적인 인식을 심어줄 수 있다는 취지에서, 새로운 명칭을 마련하여 한국 거주 탈북자를 ‘새터민’⁴⁾으로 바꾼 바 있다. 그러나 탈북단체들이 ‘새터민’이라는 용어 사용에 대해 부정적인 입장을 보이는 등 용어개념에 대한 문제 제기가 잇따르자 2008년 11월 통일부는 가급적 “새터민”이라는 용어를 쓰지 않고, ‘북한이탈주민’이라는 호칭을 공식명칭⁵⁾으로 사용하고 있다. 그럼에도 우리 사회내부에서는 ‘새터민’, ‘탈북민’, ‘탈북자’, ‘북한이탈주민’ 등으로 혼용하여 쓰고 있다.

북한이탈주민의 어원에 대해 역사적으로 접근해 보면, 북한을 이탈하여 대한민국으로 넘어오게 된 시기는 해방 이후부터라고 볼 수 있다. 당시 소련의 후원으로 탄생한 김일성 정부는 사실상 소련의 위성 정부이다. 정책 이념, 노선 방향 등을

4) “새로운 터전에서 삶의 희망을 갖고 사는 사람”이라는 뜻으로 기존의 부정적인 이미지를 탈피하고 친밀성을 강화시키기 위해 마련된 대체용어로 볼 수 있다.

5) 2022년 4월 30일 필자와의 인터뷰 조사, 우리온(박대현 대표)에서 탈북민 3천 명을 대상으로 한 용어 선호를 위한 조사(북한이탈주민, 탈북민, 새터민 등)결과 “북향민”으로 불려지기를 원하는 것을 알 수 있었다.

소련의 것을 기본으로 하였기에 전체주의·획일주의를 강조함으로써 사적소유 금지 및 종교활동 등에 대한 제한조치가 실시되게 된다. 이로 인해 토지, 재산 등에 대한 무상 몰수, 인권적인 침해 및 박해를 받는 사람들이 많아지게 되고, 해방 정국 당시 북한을 떠나 한국으로 온 사람들도 증가하였다. 이후 북한에 의해 발생한 6.25 남침 전쟁은 수백만의 사상자와 천만에 달하는 이산가족을 탄생시켰다. 이들을 고향을 떠난 뒤 본인의 의사와는 상관없이 다시 돌아갈 수 없게 된 사람인 실향민(失鄕民)으로 부른다. 문제는 분단으로 인해 생성된 이산가족들 전체를 실향민으로 부르는 우를 범하고 있다는 점이다. 이 중에서는 북한에 의해 납치된 사람들인 전시 납북자 등도 포함되어 있다.

1953년 7월 27일 휴전협정(정전협정)부터 1998년까지 국내에 입국한 탈북민의 수는 총 947명 정도에 불과했다. 그러나 국내에 입국한 인원 이외에 제3국으로 탈북한 인원이 수십만에서 수백만 명에 이른다는 주장이 꾸준히 나오고 있다. 또한 제3국에서 태어난 탈북민의 자녀를 파악하지 못한 수치라는 점도 간과되어서는 안된다.

앞서 언급한 바와 같이 북한의 1990년대의 경제위기에 따른 국내에 입국한 탈북민은 지난 20여년 동안 연 1,000명 이상을 돌파하고 있었으며, 통일부를 통해 확인할 수 있는 국내 탈북민은 공식적으로는 총 33,826명이다. 탈북민의 입국 현황은 다음의 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 탈북민 입국 현황(2008-2020)



*출처: 통일부, 북한이탈주민 정책(2020년 기준)

탈북민의 감소 현상에 대해서는 크게 두 가지의 추론이 존재한다. 첫 번째는 지난 박근혜 정부 탄핵 이후 새롭게 출발한 문재인 정권의 정책이 북한주민들의 한국 입국 의지를 약화시켰다는 분석이다. 실제의 예로 2019년 11월 대한민국에 온 탈북청년 어민 2명을 판문점을 통해 강제 북송(北送)한 사건이 있다. 이 사건으로 인해 북한 주민들 속에서 “남조선에 가도 잘못하면 돌려 보내기도 한다”는 소문이 내부적으로 돌고 있다고 한다.⁶⁾

두 번째는 COVID-19에 대한 강력한 방역 대응책으로 북한이 국경을 일찍이 봉쇄하여 최근 국내에 입국한 탈북민이 급격히 감소하게 되었다는 점이다. 국내에 입국한 탈북민의 입국 추이를 보면 2020년에는 229명, 2021년에는 63명으로 코로나 상황 이전인 2019년 국내에 입국한 탈북민의 입국 추이와 큰 차이를 보이고 있다. 그런데 이 수치가 북한을 탈북한 모든 이들의 수치를 대변하는 것은 아니다. 행방불명된 해외 파견 북한노동자들과 함께 제3국에 체류하고 있는 북한 주민, 북한으로 강제송환된 탈북자, 탈북과정에서 사망자의 인원 등을 포함하면 국내 입국 탈북민의 수보다 훨씬 많을 것으로 추정된다. 즉, 국내 3만 3천 명으로 공식적인 인구통계가 확보된 것을 비추어 본다면, 해외에 체류 중인 탈북민의 수는 최소 10만 명, 많게는 30만 명으로 추산하고 있다(세계일보 2004/07/28).

최근까지 탈북민의 입국 추이를 살펴보면 흥미로운 인구학적인 특성을 파악할 수 있다. 첫째, 여성의 비율(76%)이 남성의 비율(24%)보다 압도적으로 높다는 것이다. 이는 북한 사회에서 여성인권이 그만큼 열악하다는 것을 보여주기도 한다. 가사, 노동, 출산, 육아 등의 역할을 담당하고 있는 북한 여성들의 삶은 식량난 경제난으로 인해 더욱 열악해졌다(임순희 2004). 이러한 상황에서 상대적으로 감시와 배치의 영역에서 자유로운 여성들이 장마당을 통한 경제활동, 그리고 국외 상황에 대한 정보 획득의 확장(들)로 인해 탈북 비율이 높아지게 된 것이다.

둘째, 20대에서 40대의 비율이 국내 입국 탈북민의 과반 수 이상을 차지한다는 점이다. 이 연령대는 정치사회화 과정 혹은 성장과정에서 고난의 행군을 경험하였

6) 2022년 5월 22일 필자와의 인터뷰 조사, 2020년 북한을 탈북하여 한국에 입국한 탈북민 김 OO씨와의 대화를 통해서 탈북 여부 북송에 대해 북한 주민들이 공포를 느끼고 있다는 것을 알 수 있었다.

7) 2022년 5월 12일 필자와의 인터뷰 조사, 탈북출신 여성 20명(20대 10명, 30대 5명, 40대 5명)을 대상으로 한 심층인터뷰 조사 결과, 탈북여성들은 가장장적인 남성 중심사회인 북한 내에서 장마당(종합시장)을 통한 경제활동을 보다 적극적으로 하게 되었으며, 각국의 생산품의 차이와 함께 중국에서 알게 된 정보를 통해 탈북을 더욱 결심하게 되었다고 밝히고 있다.

거나 그 이후에 태어난 세대로써 배급제, 무상의료 등 김일성 시대에 구축해놓은 사회주의 혜택(강점)을 경험하지 못한 세대로 볼 수 있다. 다른 측면에서는 현실적인 상황, 즉 경제난과 자신과 자녀의 미래를 고민하여 탈북을 결심⁸⁾하게 된 것으로 분석된다.

셋째, 두만강과 인접한 지역의 출신자들이 대다수를 차지한다는 점이다. 특히 함경북도 지역의 출신은 전체 탈북민의 62%를 차지한다. 특히, 두만강은 바로 건너편이 연변조선족자치구라는 한인 밀집지역이 존재하기 때문에 북한주민의 피신 또는 한국행을 선택하기에 상대적으로 유리하다. 또한 함경북도와 양강도는 장마당이 발달한 곳으로 중국과 밀거래가 활성화된 지역으로 정보의 획득이 용이하다고 할 수 있다.

넷째, 탈북민들의 중국에서 체류의 경험이 80%를 차지하고 있다는 점이다. 비율로만 볼 때, 대부분의 북한이탈주민들이 중국 지역을 수년간 떠돌다가 탈북 루트를 통해 입국하는 것을 알 수 있다(이신화 2010, 140). 왜냐하면 북한과 국경을 접하고 있는 중국 지역은 연변조선족자치주로 북한 주민의 친인척이 많이 거주하고 있으며, 탈북 브로커들 중 다수가 중국조선족이 활동하고 있다. 따라서 남한 혹은 제3국으로 입국하기 위한 준비과정은 주로 중국에 체류하면서 결정하는 것으로 보인다. 특히, 남한과 접경지역으로 갈수록 군사적 통제가 엄격하기 때문에 안정적인 탈북을 위해서 DMZ로 향하는 것은 무모한 행동으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.⁹⁾

마지막으로 흥미로운 것은 가족동반 탈북 증가 현상과 함께 경제적인 이윤 추구를 위해 탈북을 결심한 사례들이 증가하고 있다는 점이다. 1990년대 이후 북한 사회 전역에서 비합법적인 경제활동이 급격하게 증대되었다. 이로 인해 북한 주민들의 의식변화를 초래시켰으며(이우영 2015, 135-136), 부익부 빈익빈 현상이 발생하기도 하였다. 이상의 탈북 동기들을 분석해 보면, ‘생계형 탈북’에서 ‘행복추구형 탈북’으로의 전환을 가져오고 있다는 점을 알 수 있다(박성재 외 2011, 7).

8) 2022년 5월 14일 필자와의 인터뷰 조사, 탈북출신 남성 20명(20대 10명, 30대 4명, 40대 6명)을 대상으로 한 심층인터뷰 조사 결과, 가족을 찾기 위해 남한으로 오게 된 경우 18명, 본인의 꿈을 실현하기 위해 남한으로 오게 된 경우 12명으로 나타났다. 이는 도전 의식 및 활동이 왕성한 세대라는 점에서 다른 세대보다 탈북의지가 더욱 높은 것으로 조사되었다.

9) 중국과 접경하고 있는 북한 지역에서 탈북민의 수가 많은 것으로 집계되고 있다. 2022년 5월 14일 필자와의 인터뷰 조사에 따르면 중국에서 돈을 벌려고 갔다가 그곳에서 타국으로 나가게 되는 경우가 상당수가 있는 것으로 파악되었다.

즉, 고난의 행군시기를 중심으로 2000년도 초반까지는 경제난·식량난이 중요한 원인이 되었고, 2000년도 이후 부터는 본인과 가족의 미래와 행복을 위한 탈북으로 확장되어져 왔다고 볼 수 있다. 특히 가족단위 또는 가족 중 한명이 먼저 탈북한 이후 나머지 가족이 탈북하는 ‘기획형 탈북’으로도 이어져 오게 된 것이다.

한편, 북한 내부에서 저항의 시도는 현재의 상태에서는 불가능하다고 볼 수 있다. 즉, 반체제 행위에 대한 최대한의 대응(의사 표출)은 탈북인 것으로 설명할 수 있다.

정리하면, 북한 사회에서 탈북은 반(反)체제 행위이다. 북한 형벌에 따라서 최대 사형을 당할 수 있음에도 불구하고 식량난, 낙후된 사회구조 등은 북한 주민들에게 탈북을 결심하게 된 강한 동기의 행위로 작동하게 된다. 그만큼 북한 사회의 취약성은 탈북민의 탈북 동기 및 의지를 통해 확인할 수 있다.

IV. 정착실태와 사회적응상의 특징

1. 정착실태 및 지원현황

1997년 북한이탈주민법을 제정하여 우리 정부는 탈북민의 성공적인 정착을 위한 지원을 하고 있다. 탈북민은 국내에 입국한 이후 “조사 및 임시 보호 조치→보호 결정→하나원의 정착 준비 과정을 거치면서 한국 사회에 정착하게 된다. 이후에도 보호 담당관 제도와 민간이 참여하는 정착 도우미제도를 통해 한국 사회에 적응을 할 수 있도록 정부는 지원하고 있다. 이 외에도 심신 건강과 복합가정 지원을 위해 의료, 심리상담, 법률 등을 남북하나재단을 중심으로 하여 하나센터에서 탈북민의 기본적인 권리를 보장하기 위한 업무 등을 맡아 수행하고 있다.

첫째, 초기 정착 과정을 어떻게 하느냐에 따라 앞으로의 남은 생활에 대한 탈북민의 만족도가 달라진다. 이에 탈북민에 대한 보호와 지원도 정착 초기에 집중되는 특징을 보인다. 우선, 정부는 전국에 24개의 하나센터를 운영하고 정착도우미 500명이 전국적으로 탈북민의 성공적인 정착을 돕고 있다. 또한, 탈북민 중에서 무연고 청소년 100여 명과 독거노인이 약 600여 명으로 추산되고 있는데, 정부는 이들을 보호 지원하고자 하는 노력도 아끼지 않고 있다. 여기에 취약계층을 대상으로 한 사회적 기업이 13개소, 자활사업 9개소가 취약계층 탈북민의 기초생활을

지원하여 안정적인 생활을 돕고 있다. 다른 한편으로는, 최근 취약계층 탈북민의 사망사건, 정서적 어려움 등 여러 곳에서 탈북민의 어려운 삶에 대한 소식이 언론을 통해 보도되면서 통일부에서는 ‘북한이탈주민 안전지원팀’ 출범을 준비 중이다(경향신문 2022/01/06). 다음으로, 비보호 탈북민이라 할지라도 정부가 지원하지 않는 것은 아니다. 무주택 비보호 결정자에 대한 보호와 지원은 전국 10개소의 쉼터 운영으로 지원하고 있으며 매입임대주택 알선 방식으로 거주에 대한 지원을 실시하고 있다.

둘째, 탈북민의 건강권 증진을 위해 중증 및 만성질환 의료보호와 지원도 병행하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 주로 공공의료기관과 연계하여 의료비 지원 방식으로 이루어지고 있는데, 최근에는 의료비 지원이 확대되는 추세이다. 남북하나재단에 따르면 3일 이상 입원한 탈북민에게 50% 이상의 의료비를 지원했던 이전과 달리 2022년 4월 1일부터는 하루만 입원해도 100%로 의료비를 지원한다고 밝혔다(자유아시아방송 2022/03/07). 이에 따라 탈북민의 의료비로 인한 경제적 부담은 더욱 줄어들 것으로 전망된다. 또한 위기가정 혹은 긴급생계 곤란 가정에 대한 보호 지원은 수원에 위치한 심리 안정 센터가 주축이 되어 유관기관과 협력하여 관리하는 사례도 존재한다. 이처럼 현재 취약계층에 대한 보호와 지원은 통일부와 남북하나재단이 주도하여 지원하는 시스템에서 점차 탈피하고 있으며, 지자체와 관련 기관들의 협업을 통해 이루어지는 추세로 변화하고 있다. 이러한 현상은 공공기관(남북하나재단)의 관심과 의무, 지원 정책만으로 진행하는 것이 아닌 탈북민의 다양한 세대, 계층, 성별, 인구 수 등에 따른 맞춤형 식의 수요와 요구가 날이 갈수록 다양해지는 것에 기인한다.

셋째, 정부는 다양한 지원제도를 마련하여 탈북민의 삶의 질을 향상하는 데 노력하고 있다. 남한 사회의 정착지원에¹⁰⁾ 따른 개인적인 적응력 향상은 10년 정도 거주했을 때 적응도가 높게 형성된다고 조사되고 있다. 이러한 결과는 탈북민의 입장에서는 생계 문제 해결 즉, 생존을 위한 탈북이 주요 이유였기에 남한 사회에서의 거주기간이 늘어날수록 사회적응은 개선되고 있는 것으로 나타나고 있는데, 2000년대 수치와 비교하면 매우 긍정적인 결과로 판단할 수 있다.

2008년을 기준으로 살펴보면 탈북민의 고용률은 44.9%였으나 최근에는 56.7%

10) 북한이탈주민지원재단은 통일부 산하의 단체로 국내 탈북민의 취업 및 적응, 상담 등을 적극적으로 지원하면서 남한 사회 내 탈북민에 대한 인식 개선을 위한 노력을 기울이고 있다. 별칭으로 “남북하나재단”으로 활동하고 있는데, 탈북민이 남한에서 정착할 수 있게 노력하고 있는 등대지기 역할을 담당하고 있다고 평가할 수 있다.

로 상승했다. 실업률은 9.5%에서 7.5%로 다소 줄어들었으며, 특히 생계 수급률은 54.8%에서 24.4%로 크게 줄어들었다(남북하나재단 2022, 61). 이는 탈북민을 대상으로 하는 정책에서의 취업 장려와 개선의 결과이면서, 개인적으로 한국 사회에 성공적으로 정착하기 위한 탈북민의 노력이라고 할 수 있다. 현재 탈북민은 북한이탈주민법 제33조에 따라 능력과 적성에 맞게 취업할 수 있도록 다양한 지원을 받을 수 있다. 정부와 남북하나재단에서는 ▲직업상담·직업적성검사의 실시, ▲직종 소개·근로조건·고용동향 등 직업정보 제공, ▲각종 기능 자격 검정 안내, ▲적정 직업훈련기관 알선 등 직업능력 개발·향상 지원, ▲기타 직업인으로서 갖추어야 할 소양과 기본적인 적응 지원 등을 탈북민을 대상으로 직업지도를 하고 있다(통일부 정착지원과 2021, 81). 특히 탈북민에 대한 취업 알선은 북한이탈주민법에 근거한 취업 보호제도를 통해 이루어지고 있는데, 취업 보호 담당관(전국 60여 개 종합고용지원센터에 60여 명)을 지정 및 운영하여 탈북민에게 최대한 밀착하여 취업을 지원하고 있다. 이 결과 탈북민의 직업군이 꾸준히 다양성이 향상되는 경향을 보인다. 알선 장에서도 언급되었지만, 북한 사회에서는 직업선택의 자유가 상당히 제한되거나 혹은 귀속적으로 박탈되기 때문에 탈북민의 취업은 매우 중요하다. 여기서 정부의 일방적인 알선 보다는 탈북민의 관심 분야가 가장 우선적인 사안이다. 이에 정부는 진로 탐색을 적극적으로 지원하고 있다. 이 지원은 가장 먼저 하나원 진로 교실로부터 시작하여 하나센터(취업 지원센터)를 통해 일관된 서비스로 실시된다. 하나원은 2008년부터 고용노동부, 직업훈련기관, 기업체 등과 협력하여 ‘맞춤형-취업 연계 프로그램’을 시행해오고 있다. 또한, 탈북민 개인의 적성에 맞는 진로 계획 수립과 구직활동, 동행 면접 등을 지원하고 있다. 이뿐만 아니라 취업 능력 향상과 취업 후 직장문화에 적응을 위한 지원도 실시하고 있다. 최근에는 탈북민을 대상으로 하는 단기기업연수(인턴), 재직자 멘토링까지 운영하고 있다.

넷째로, 탈북민이 한국에 거주하면서 나타나고 있는 정착의 문제점들은 언론을 통해 심심치 않게 보도된다. 탈북민 적응 문제를 예측하고 정착지원에 대한 계획을 수립하는 것은 어려운 것이 사실이다. 이러한 과도기를 경험한 결과 선제적인 정책 서비스를 지원하는 지자체들이 늘어나고 있는 점은 긍정적인 현상으로 평가할 수 있다. 최근 대구광역시는 무연고 탈북민에 대한 장례를 전국 최초로 지원했다(조선일보 2021/05/31). 그리고 대구시는 앞으로 대구하나센터, 교육청, 대구경찰청, 대구고용센터, 종교 및 복지기관, 등 기관 및 단체별로 다양한 현장 사례를 공유하고 소통함으로써 탈북민에 대한 지원을 아끼지 않을 것이라고 밝힌 바가 있다.

<그림 3> 2008년과 2021년 탈북민의 고용률, 실업률, 생계 수급률



*출처: 남북하나재단(2022, 61).

2. 정착을 방해하는 요인들

낙후되고 식량난에 처한 북한 사회에서 벗어나 남한의 정착에 대한 탈북민의 만족도는 높은 편이다. 최근 남북하나재단에서 발간한 보고서에 따르면 2021년 기준 탈북민의 남한 생활 만족도는 76.5%로 높은 수치를 나타내고 있다(남북하나재단 2022, 46). 그러나 정착에 필요한 시간이 5년이 채 되지 않는, 즉 남한 정착 기간이 5년 미만인 응답자를 대상으로 한 설문조사의 결과를 살펴보면 남한 생활에 대해 만족한다는 선택은 높지 않음을 알 수 있다.

탈북민들이 남한사회에 정착하는데 어려움을 겪는 이유는 크게 네 가지로 분석된다. 첫째, 탈북 과정에서 얻은 몸과 마음의 상처가 치유되지 않은 트라우마에 의한 것인지에 대한 분석이 진행될 필요성이 있다. 실제로 탈북민의 1인당 입원일수는 연 5.2일로 남한 출신 전체 평균 1.6일과 비교했을 때 매우 높다는 것을 알 수 있다. 그리고 2007년에 국내에 입국한 탈북민 500명을 대상으로 한 연구에서는 5.2%가 PTSD로, 6.6%가 부분적 외상 후 스트레스장애로 진단받았다. 뿐만 아니라 48%가 우울 및 불안을 보이는 것으로 나타났다. 둘째, 체제와 문화의 상이함에 따른 이질성이 존재한다. 남북한은 1948년 서로 다른 진영의 정부를 수립하고 서로 다른 체제를 구축해왔다. 이러한 연유로 인해 탈북민은 언어, 문화, 관행의 차이에 있어서 사회적응은 물론 남한출신과의 인간적인 관계에서도 어려움을 호소하고 있다. 특히, 자본주의와 시장경제체제를 처음 경험하는 탈북민들의 입장

에서는 출발선상에서 기회의 격차를 체감하게 되고 이는 좌절감으로 이어지게 된다. 셋째, 가족과 고향에 대한 그리움도 크게 작용한다. 가족, 친구, 이웃, 고향을 등지고 생존을 위해 탈북을 선택하여 남한에 정착함으로써 경제적인 부담에서는 벗어났지만, 심적인 부담은 줄어들고 있지 않고 있는 것으로 분석되었다.¹¹⁾ 실제로 심적인 부담감으로 인한 재입북 사례를 살펴보면 북한 당국 또는 동조하는 인물들이 함께 북에 거주하는 가족 및 친척을 동원하여 국내 탈북민을 회유한 것으로 드러났다(MBN 2017/07/21). 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 남한사회에 대한 빠른 정착 및 만족도를 높이는 방법으로 대응해 나가야 하겠다. 넷째, 불가피하게 형성된 복합가정의 파생 문제도 탈북민의 정착 과정에서 어려움을 주고 있다. 탈북민의 불안정한 가족구성은 여러 연구에서 언급된 바 있다.¹²⁾ 불안정한 가족 구성은 탈북민 가족 구성원 모두의 정착을 방해하는 대표적인 요인이다.

정부와 지자체 주도의 다양한 지원에도 불구하고 여전히 근로와 복지지원체계에 서 사각지대에 있는 탈북민이 존재한다. 이에 구조적인 지원과 함께 취업 기회 확대를 위해서는 그들의 흥미 및 직업 선호도가 고려되어야 하며 행복지수를 높일 방안에 대한 고민이 다방면적으로 병행되어야만 한다. 이를 위해 취업률, 그리고 실업률의 결과로만 정착의 개선도를 분석하는 우를 범해서는 안 될 것이다. 예를 들어 미취업 사례는 탈북민의 흥미 및 직업 선호도와 정부의 일자리 알선이 일치하지 않는 이른바 “일자리 미스매치”의 대표적 현상이다. 즉, 고용의 질(만족도)에 대한 연구의 중요성이 강조되어야 한다. 이는 북한의 일자리 유형이 남한에서 탈북민 고용에 미치는 영향을 통해서도 언급된 바 있다(김화순 2012; 김화순 2014). 앞서도 언급되었다시피 탈북민의 대부분은 여성이며, 20대-40대 노동생산가능인구가 주를 이룬다. 하지만 이들이 북한에서 경험한 일은 대부분 단순 노무이거나 부양가족으로 경험한 시장 활동이 전부이다. 또한, 정부의 적극적인 정책에 대한 설명이 더욱 필요한 대상에 대한 관심과 생활 밀착형, 맞춤형 서비스가 동시에 진행되어야 한다. 보다 근본적인 실업을 방지하는 대책으로써 직업훈련에 대한 관심

11) 2022년 5월 14일 필자와의 인터뷰 조사, 탈북출신 남성 20명(20대 10명, 30대 4명, 40대 6명)을 대상으로 한 심층인터뷰 조사 결과, 북에 두고 온 가족과 앞으로의 삶에 대한 걱정, 고향에 대한 그리움이 많이 있는 것으로 나타났다.

12) “그들에게는 제3국에 아버지와 이복형제, 그리고 조부모 등 친척이 있으며 한국에 어머니와 재혼한 어머니의 새 가족인 새 아버지와 새 아버지의 자녀들, 그리고 어머니와 새 아버지 사이에서 출생한 이복형제가 있다. 따라서 제3국 출생 북한이탈주민 자녀들의 정체성 문제와 심리적 갈등은 다른 탈북 배경 청소년들과는 또 다른 ‘인생 여정’을 경험한다는 점에서 훨씬 복잡하고 심각할 수 있다(정주영·박정란 2016).”

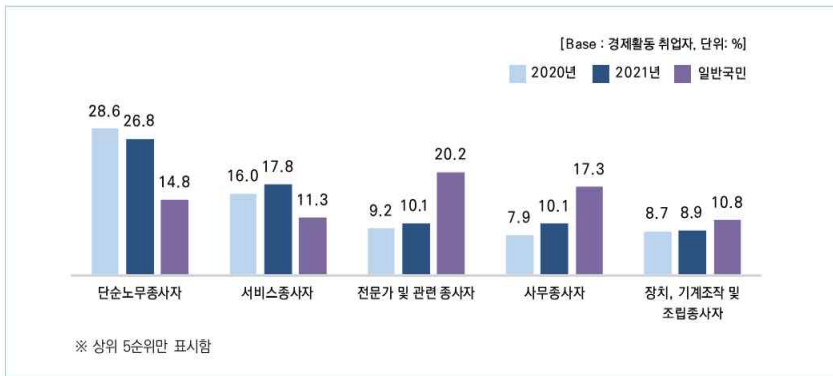
이 촉구된다(이종훈·김세종 2005, 54). 그것은 탈북민의 경우 대개는 정보의 부족으로 어떤 직업능력을 배양해야 할지, 이를 위한 훈련은 어디에서 받아야 하는지, 어떤 훈련을 받아야 한다는 것을 알면서도 육아 등의 이유로 시간이 부족하거나 대리 양육할 가족이 없거나 금전적 여력이 없어서 직업훈련을 받을 수 없는 경우가 있기 때문이다. 또한 탈북민 중에는 직업 경험이 많더라도 고령으로 인해 새로운 일자리를 찾지 못하는 경우도 존재한다.

V. 성공적인 정착을 위한 과제

1. 성인 지원과 과제

앞의 <그림 3>을 통해 살펴보았듯이 탈북민의 경제활동은 꾸준히 증가하는 추세이다. 험난한 탈북과정, 노력에 따른 보상 등은 탈북민의 경제활동을 추동하는 요인일 것이다. 하지만 정부의 전폭적인 지원에도 불구하고 탈북민의 일자리는 대부분 단순노무직종으로 고용안정성이 낮은 비정규직 일자리에 머무는 점이 한계로 지목된다. 이는 <그림 4>를 통해서 확인할 수 있는데 특별한 직업능력이 없어도 직무를 수행할 수 있는 단순 반복적인 업무가 대부분을 차지한다.

<그림 4> 탈북민의 직업 유형



*출처: 통일부 정착지원과(2021, 64).

구체적으로 탈북민의 경제활동을 남한 출신 국민과 비율적으로 계산하여 비교해 보았을 때, 경제활동 참가율은 비슷한 것으로 보인다. 탈북민의 경제활동 참가율은 61.3%, 고용률은 56.7%, 실업률은 7.5%로 나타났다(남북하나재단 2022, 61). 남한 출신 국민과 경제활동 참가율은 비슷하지만, 고용률과 실업률은 다소 취약하다. 경제활동에 있어서 상용직 근로자는 57.4%, 임시직근로자는 14.1%, 일용직 근로자는 10.2%를 차지하고 있다. 자영업자는 17%, 무급가족종사자는 1.4%를 차지한다(남북하나재단 2022, 65). 월평균 임금은 227.7만 원으로 월평균 임금 273만 원인 남한 출신과 45만 원가량의 차이가 나타나고 있다. 물론 탈북민의 월평균 임금도 최저시급 인상에 따라 증가는 했지만, 오히려 남한 출신 근로자와 임금격차는 좁혀지지 않았다(한국일보 2022/02/08). 반면 취약계층은 남한 출신보다 압도적으로 많은 것으로 드러났다. 지난 2019년 취약계층 탈북민 모자 사망사건과 같이 우리 사회에는 복지의 사각지대에 있는 탈북민이 현저히 많은 것이 사실이다.

경제활동과 관련하여 그들이 사는 주거지역 및 주거실태에 대한 분석도 함께 이루어져야 한다. 최근 탈북민의 정착 실태를 살펴보면 주로 서울-수도권에 집중적으로 거주하고 있는 것으로 나타났다. 하나원의 정착 준비 과정(12주, 400시간)을 수료하면 탈북민은 북한이탈주민법 제20조에 근거하여 1인 세대 기준 1,600만 원 상당의 주거지원금을 지원받게 되며, 정부에서는 탈북민에게 임대주택을 알선한다. 이에 탈북민의 64.8%가 서울-수도권에 거주 중인데(남북하나재단 2022, 41), 이러한 이유는 첫째, 서울-수도권에 임대주택이 집중되어 있고, 둘째, 상대적으로 지방보다는 탈북민에 대한 민간단체, 교육 기회 등의 지원이 수도권에서 잘 진행되고 있다는 것에 기인한다. 또한 한국의 사회상과도 연계되어 일자리가 서울을 비롯한 수도권에 밀집된 관계로 더 나은 일자리를 찾아 이동하는 경우도 있다. 한편, 주택을 소유하고 있는 탈북민은 18.2%로 나타나고 있다(남북하나재단 2022, 45). 대부분 탈북민은 사회적응 및 경제활동의 안정화의 문제로 인해 주택을 소유할 수 있을 정도의 재력을 갖추고 있지 않은 것으로 보인다. 기본적으로 임대주택에 먼저 입주한 후에야 일자리를 알아봐야 하는 정착지원의 구조적 특성이 탈북성인의 취업에 장애로 작동한다. 남북하나재단 보고서에 따르면 5년 이내의 경우 탈북민은 직장문제나 남한 생활 적응 문제 등으로 주거 안정에 어려움을 겪는다. 정착 5년 이내의 탈북민의 성공적 정착을 위해 지금의 획일화 된 주거 정책을 개선해야 할 필요성을 제기하는 이유이기도 하다(박태행·최민섭 2016, 246). 다른 한편으로는 탈북민 스스로가 자기에게 맞는 직장에서의 능력 극대화 및 주거의 유

연성을 우선적으로 고려해야 하겠다.

창업과 영농 부분의 지원에 대한 보다 큰 관심이 촉구되는 시점이다. 지난 2020년 한 언론보도에 따르면 2010년 이후 남한에 정착한 탈북 청년 중 93.1% 이상이 창업에 관심이 있다고 나타났다. 그러나 이와는 반대로 창업지원에 대해 알지 못하는 응답자는 70% 이상으로 나타나는 것으로 조사되었다(전자신문 2020/01/21). 이는 정보의 불균형에 따른 기회의 불평등으로 나타날 수 있기 때문에 정부는 창업지원에 대해 모두가 인지할 수 있는 홍보 제도를 보완함과 동시에 창업의 실패에 따른 보험 및 보호적 제도를 선제적으로 마련할 필요가 있다.

2021년 국민의힘 지성호 의원실의 보도에 따르면 기초생계수급 대상인 탈북민은 24.8%로 남한 출신의 약 8배이다. 그리고 차상위 계층 비율은 10%로 남한 출신의 약 3배가량을 차지한다(지성호 의원실 2021/11/10). 탈북민의 정착 실태에 따른 임금 격차 해소, 고용기회의 확대, 직업훈련 등에 대한 국가의 지원이 더욱 필요하다는 조사 결과에 따라 고용률과 고용의 질을 확대할 수 있도록 노동시장 구조 개혁에 탈북민 일자리 미스매치 현실이 반영되어야 할 것이다. 앞선 장에서도 살펴보았듯이 일자리 미스매치에 탈북민 개인의 인적자본에 관한 문제도 있지만, 전환기 한국의 사회문제도 자리하기 때문이다. 지금까지 정부는 탈북민 정착 문제 해결을 위해 당장의 불편과 어려움을 완화할 수 있는 조치에 집중하여 왔다. 이에 국내의 달라진 일자리 지형 변화에 대비할 수 있는 제도적 정비가 시급하다.

2. 청소년 지원과 과제

청소년의 경우에는 북한에서 소학교, 초급중학교, 고급중학교 재학 중 탈북을 하게 되면서 학습 기간의 공백이 발생한다. 이에 정부에서는 탈북 과정에서 발생하는 학력 결손을 보충할 수 있도록 적극적으로 돕고 있다. 정부는 하나원에서 청소년을 대상으로 진로 탐색 지원, 초중고에 북한 교사 출신 통일전담교육사 파견(23개교), 방과 후 공부방 운영(19개소), 학습지 및 영어 화상교육, 초중고 과정의 대안학교(9개소) 운영을 지원하고 있다. 이에 따라 탈북청소년들의 학교생활 만족도는 높은 편이다.

탈북청소년 2천 200여 명 중 제3국 출생자는 1천 498명으로 절반 이상을 차지한다(SBS 2022/03/31). 따라서 제3국 출생의 남한 학교 교육에서 겪는 언어적 어려움이 주목된다(엄현숙 외 2021, 43). 이러한 제3국 출생 탈북민의 학습적인

어려움을 해소하고자 정부에서는 시간제 중국어 교사를 파견하여 언어-문화적 어려움을 해소할 수 있도록 교육적인 지원도 하고 있다. 아직 제3국 출생 자녀에 대한 지원은 탈북청소년 지원에 비하면 양육 가산금과 언어교육 지원, 그리고 민간 기부금을 활용한 대학 등록금 지원 등 일부에만 머무르고 있다(관계부처 합동 2021, 57). 또한, 정부는 무연고 청소년 공동가정 운영 지원을 위해 14개소에 100명을 지원하고 있다.

<그림 5> 학교생활 만족도



*출처: 남북하나재단(2021, 25).

가장 중요한 것은 탈북청소년들의 진로와 장래 희망일 것이다. 탈북청소년 중 87.6%가 대학 진학을 희망하고 있다(남북하나재단 2021, 38). 앞에서 살펴본 바와 같이 교육과 인적 자본 변수의 변화는 유의미하다. 이는 교육을 통한 인지능력의 개선이 중요하다는 사실을 파악할 수 있고, 또한 적극적인 정책적 개입이 필요하다는 사실을 알게 한다. 특히 젊은 연령대의 탈북민의 대학 적응성 및 전공 전문성을 더욱 제고해야 한다는 사실은 일부 연구를 통해 확인할 수 있다(김병연·김다울 2018, 17-18). 이에 따라 대학생활에 대한 안내와 지도에 대해 지원을 하고 있다. 먼저 신입생 예비대학을 운영하여 대학 생활 가이드를 제공하고 있으며, 동아리 활동과 탈북대학생 멘토를 6개 대학교에 지원하고 있다. 게다가 연 500여명이 생활장학금을 지원받고 있고, 최근에는 영어권 국가에 연수프로그램도 지원하고 있다. 이와 관련하여 대표적으로 ‘호주 어학연수 프로그램’이 있다. 2016년 통일부와 호주 외교부, 시드니 공과대학이 공동으로 MOU를 체결하여 탈북대학생

글로벌 인재 양성 사업에 힘쓰고 있다. 그러나 이러한 많은 지원, 다양한 정책도 중요하지만, 학교생활의 안정적인 정착을 위한 세부적인 방안 마련이 필요하다. 그 사례로 국내 초등·중등·고등학교 내 5명의 탈북학생이 재학 중인 상황이면, 통일교육전담교사가 파견된다. 이러한 제도를 확장하는 차원에서 대학생의 중도 탈락 비율을 낮추기 위해서라도 대학 내에도 전담 교사 내지는 동료 학생 전담 코치를 배치해야 할 것으로 보인다. 그것은 탈북민들의 입장을 누구보다 이해하고 그들의 고충을 해결하면서 진로 및 취업, 커리어 개발의 길잡이 역할자 기능을 수행할 수 있기 때문이다. 더불어 전담 교사 및 전담 코치 등의 채용으로 인해 탈북민의 일자리 창출 효과도 동시에 얻을 수 있다.

VI. 결론

본 연구는 탈북민의 인구학적 특성을 주목하되 일자리 미스매치와 인적자본 관점에서 탈북민 지원정책을 살펴보았다. 이를 위해 연구는 국내 탈북민의 인구학적 특성에 기초하여 정착 실태와 사회적응 문제를 조명하고 성인과 청소년의 정책적 지원에 대해 논의하였다.

본 연구에서 살펴본 바에 의하면 생존이나 생계, ‘더 나은 삶’ 등 탈북의 요인이 다변화되고 있다. 여기에 여성과 핵심 노동인구, 국경 지역 중심의 편중된 인구학적 특징은 한국 정착의 기본적인 문제가 무엇이 될지 미리 알게 한다. 이에 정부는 관련법에 근거하여 남북하나재단과 지방자치단체들과의 연계를 통해 그들의 니즈를 반영하여 성공적 정착을 돕고 있는 것으로 나타났다. 하지만, 성인과 청소년 적응의 문제를 살펴본 결과 현재의 변화되는 한국의 전환기적 성장 모습과 분리된 채 탈북민 적응이라는 좁은 울타리에 함몰된 것으로 보인다.

남북한의 서로 다른 정치경제 체제를 경험한 유일한 그룹이면서, 이제는 남한사회에서 성공적인 정착을 위해 가장 중요하게 고려되어야 하는 요인은 경제적 자립의 무무이다. 따라서 취업과 진로 선택이 차지하는 위치는 절대적이라고 할 수 있다. 지금까지 정부는 탈북민 정착 문제 해결을 위해 당장의 불편과 어려움을 완화할 수 있는 조치에 집중하여 왔다. 이러한 결과는 전문적인 기술과 지식을 보유한 탈북민의 소득과 그렇지 않은 탈북민의 소득 간 격차가 더욱 크게 벌어지고 있는 추세이다.

국내·외적으로 볼 때, 코로나19 충격으로 인해 전 세계적으로 실업자의 급증, 비대면·디지털화의 가속화로 인한 업무수행 방식의 변화를 수반, 그리고 생산체계 전환의 가속 등으로 인해 일자리에 대한 인식이 근본적으로 바뀌고 있다. 이에 탈북민뿐만 아니라 구직자 모두에서 일자리 미스매치로 인한 취업난이 계속되고 있다. 근로계층의 양극화는 교육기회의 양극화로 연계된다는 점에서 더욱 주목해야 한다. 향후의 정부 정책은 현시대 달라진 사회상과 변화된 일자리 여건에 능동적으로 대처할 수 있는 구직자로 탈북민의 역량 함양과 정보 제공에 더욱 주력해야 하겠다.

이에 현시대에 경쟁력 있는 구성원으로 살기 위해서는 무엇이 필요한지, 어떤 역량이 부족한지에 대한 치밀한 검토가 필요하다. 그것은 탈북민의 정치참여, 예능 활동, 각계에서 주목받는 사례들이 꾸준히 증가하는 것에서 비롯하여 탈북민도 우리의 미래를 함께 설계하는 구성원이 되어가고 있는 반증으로 볼 수 있는 긍정적인 사례도 많이 있기 때문이다.

본 연구의 결과를 통해 파악한 바는 다음과 같다. 성인을 대상으로 지원되어야 할 과제로서 첫째, 탈북민의 고용률과 고용의 질을 확대할 수 있도록 노동시장의 구조 개혁에 탈북민의 일자리 미스매치 현상도 고려되어야 한다. 둘째, 개인별 맞춤형 정책 서비스가 동시에 진행되어야 한다. 셋째, 경제활동과 관련하여 그들이 사는 주거지역 및 주거의 한계에 대한 분석도 함께 이루어져야 하겠다. 다음으로 청소년을 대상으로 지원되어야 할 과제는 다음과 같다. 첫째, 청년 창업에 대한 홍보와 실패에 따른 보험 및 보호적 제도가 필요하다는 점이다. 둘째, 대학의 기능 제고를 위해 대학 내 전담 교사 내지는 동료 학생 전담 코치 배정 등 더욱 세심한 방안이 필요하다는 점에 대해 다각적인 논의 및 검토가 필요하다. 왜냐하면 탈북민을 대상으로 하는 정착 사업은 미래세대에 대한 통일교육 사업과 연계하여 진행될 가능성이 매우 높기 때문이다.

탈북민은 우리와 함께 사는 구성원이다. 따라서 탈북민의 성공적인 정착은 마음의 통합을 이루게 된 진정한 통일을 준비하는 것이다. 이러한 일련의 과정은 소통과 공감을 확대하는 방법이며, 또한 현 상황에서 우리가 할 수 있는 통일을 실천하는 방안이라고 할 수 있다. 이에 본 연구는 일자리 미스매치와 인적자본 관점에서 탈북민 정착과 적응의 제 문제를 파악하고자 하였다. 그러나 본 연구에서 미처 다루지 못했던 내용들, 예컨대 일자리 탐색 모형을 제시하지 못한 점은 한계로 지적된다. 이에 실증분석 결과를 통하여 일자리 문제를 해결하기 위한 바람직한 정책적인 방향을 모색할 수 있는 추후 연구가 필요하다.

참고문헌

1. 논문 및 단행본

- 곽도원·이동은·편주현(2021). <디지털 전환에 따른 노동시장의 변화와 정책 시사점>. 세종: 대외경제정책연구원.
- 관계부처 합동(2021). <2021년도 북한이탈주민 정착지원 시행계획(2021.05)>. 서울: 관계부처 합동.
- 김병연·정승호·김성희(2021). 남한·북한이탈주민의 국민정체성: 통독 사례와의 비교. <통일과 평화>, 제13집 1호.
- 김병연·김다을(2018). 북한이탈주민의 비공식경제활동과 자본주의 지지도. <비교경제연구>, 제25권 1호.
- 김희순(2012). 북한주민의 일자리 유형 연구. <북한연구학회보>. 제16권 1호.
- _____ (2014). 북한의 일 유형이 남한에서 탈북민 고용에 미치는 영향. <통일정책연구>, 제23권 1호.
- _____ (2019). 분단체제 탈북민 정책의 인식과 이행과정: '배제적 통합'의 영속화에 대한 비판. <이화젠더법학>, 제11권 3호.
- 김용성(2012). 고학력 청년층의 미취업 원인과 정책적 대응방안: 일자리 탐색이론으로 중심으로. <한국개발연구>, 제34권 3호.
- 남북하나재단(2021). <2020 탈북청소년 실태조사>. 서울: 남북하나재단.
- _____ (2022). <2021년 북한이탈주민 정착실태조사>. 서울: 남북하나재단.
- DPR Korea(2009). <2008 Population Census National Report>.
- 류이현·이덕로(2021). 탈북자와 다문화가족 정책담론 비교 연구. <현대사회와 다문화>, 제11권 4호.
- 박성재·김화순·황규성·송민수(2011). <북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가>. 서울: 한국노동연구원.
- 박태행·최민섭(2016). 북한이탈주민의 주거 이전 동기에 관한 실증 연구: 수도권 거주자를 대상으로. <한국주거환경학회지>, 제14권 1호.
- George J. Borjas(2021). <노동경제학>. 서울: 시그마프레스.
- 설진배·송은희(2017). 위기인가 기회인가?: 양가성 탐색을 통한 북한이탈주민 사회통합 방안. <Crisisonomy>, 제13권 4호.
- 엄현숙(2019). 김정은 시대 직업인으로서의 역할 기대: 북한의 소학교 1학년 국어, 도덕 교과서를 중심으로. <동북아논총>, 제24권 2호.
- _____ (2020). 정보화 시대 북한의 사이버 교육에 관한 연구. <국가안보와 전략>. 제20권 3호.

- 엄현숙·윤철기·김향춘(2021). 팬데믹 시대 북한이탈주민 자녀의 교육격차에 관한 연구: 통일전담교육사와의 심층 인터뷰를 중심으로. <한국초등교육>, 제32권 4호.
- 여현철(2015). 북한이탈주민들의 사회 적응에 관한 연구: 40대 북한이탈주민 대상 심층 면접을 중심으로. <사회사상과 문화>, 제18권 3호.
- 오태봉·이희주(2022). 북한이탈주민 관련 학위논문 동향 분석. <Journal of Korea Society for Wellness>, 제54권 1호.
- 유성열(2017). 북한이탈주민의 직업의식 및 취업 시장 인식 개선을 위한 제언. 한국지방정부학회 학술대회 논문집(2017.03).
- 윤여상(2016). 북한이탈주민 사회통합을 위한 정책 개발. 국회외교통일위원회 정책연구(2016.12).
- _____(2022). 신정부에 대한 북한이탈주민 정책 및 제도 개편안: 정책 실효성 제고를 위한 제도 개선 중심으로. <북한이탈주민 정착지원 정책 제안 세미나: 통일부의 탈북민 지원 정책 이대로 괜찮은가?>.
- 윤인진(2015). 전환기의 북한이탈주민과 사회통합. 남북하나재단·고려대 아세아문제연구원 구소.
- 이신화(2010). 동북아 주요 국가의 탈북자 정책: 재외 탈북자문제와 대량 탈북 가능성을 중심으로. <아세아연구>, 제53권 3호(2010).
- 이우영(2015). 북한 변화론, 어떻게 받아들여야 할까?. 한반도 평화포럼, <통일은 과정이다>. 파주: 서해문집.
- 이원종·백남철(2021). 북한이탈주민 탈남 실태분석 및 대응방안 연구. <한국경찰학회보>, 제23권 3호.
- 이종훈·김세종(2005). <지식정보사회의 인력정책>. 진천: 정보통신정책연구원.
- 이종화(2016). 인적자본과 경제발전. <경제논집>, 제55권 2호.
- 이지영·최경원(2021). 북한이탈주민 직장적응 실태 분석과 제언. <대한정치학회보>, 제29집 1호.
- 이진석(2020). 북한이탈주민 창업지원정책에 관한 연구. <통일전략>,. 제20권 2호.
- 임순희(2004). <식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화>. 서울: 통일연구원.
- 정주영·박정란(2016). 제3국 출생 북한이탈주민 자녀의 한국입국 전후 삶의 경험에 관한 현상학적 연구. <청소년복지연구>, 제18권 4호.
- 조홍용·양희수·하재영(2021). 이민자 유입정책 유형에 따른 이민 1세대 근로자의 일자리 및 직무 특성, 학력 미스매치, 일터학습 참여 간 차이 연구. 한국농산교육학회 학술대회 발표자료집(2021.06).
- 지성호 의원실(2021). 탈북민 기초생활수급자 일반인 대비 8배, 차상위계층 포함 취약계층 56%. <보도자료>. 2021년 11월 10일.
- 진미정·김상하(2018). 북한이탈주민의 가족이주 특성과 유형. <Family and Environment Research>,. 제54권 3호.
- 통일부 정착지원과(2021). <2021 북한이탈주민 정착지원실무편람>. 서울: 통일부.

통계청(2021). <2020한국의 사회지표>.

ILO(2019). <Skills and jobs mismatches in low-and middle-income countries>. International Labour Office-Geneva.

2. 기타

경향신문(2022/01/06). “탈북민 취약계층 절반이 정서·심리적 어려움 겪어.” <<https://www.khan.co.kr/politics/north-korea/article/202201061535001>> (검색일: 2022.05.07.).

동아일보(2021/03/02). “일자리 하나가 아쉬운데 ‘미스매치’ 탓에 실업 급증한다니.” <<https://www.donga.com/news/article/all/20210301/105668783/1>> (검색일: 2022.05.07.).

매일경제(2022/02/08). “청년 중소기업 올리는 일자리 미스매치.” <<https://www.mk.co.kr/opinion/columnists/view/2022/02/111937/>> (검색일: 2022.05.07.).

매일일보(2021/12/27). “청년 고용절벽 부르는 ‘일자리 미스매치’ 조속한 해소를.” <<https://www.m-i.kr/news/articleView.html?idxno=886699>> (검색일: 2022.05.07.).

세계일보(2004/07/28). “해외 탈북자, 중에만 10만~30만명.” <<https://n.news.naver.com/mnews/article/022/0000044263?sid=100>> (검색일: 2022.05.07.).

연합뉴스(2020/06/25). “[전문] 문대통령 6·25전쟁 제70주년 기념사.” <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200625183200001>> (검색일: 2022.05.07.).

자유아시아방송(2022/03/07). “탈북민 하루 입원해도 일반질할 비용 100% 지원.” <https://www.rfa.org/korean/in_focus/030722dh1-03072022074922.html> (검색일: 2022.05.07.).

전국경제인연합회(2021/11/18). “대졸 청년 일자리 현황과 과제.” <https://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content_id=e34248aa-a62e-4003-8efd-17c601718583&cPage=&search_type=0&search_keyword=>> (검색일: 2022.05.07.).

전자신문(2020/01/21). “탈북 청년, 93.1% ‘창업 관심 있다.’” <<https://www.etnews.com/20200121000057>> (검색일: 2022.05.07.).

조선일보(2021/05/31). “북한이탈주민 마지막 길 지원”… 대구시, 무연고자에 장례의 식.” <https://www.chosun.com/national/regional/2021/05/31/WFFEO5MR2FG4JAVWPKCIYSAJT4/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news> (검색일: 2022.05.07.).

중앙일보(2022/01/21). “최악 취업난에도 일자리 11만개 비었다…기이한 일자리 미스매치.” <<https://www.joongang.co.kr/article/25042440#home>> (검색일: 2022.05.07.).

통계청 보도자료(2011). <http://kostat.go.kr/assist/synap/preview/skin/miri.html?f>

- n=e14df6300214231055214&rs=/assist/synap/preview (검색일: 2022.01.24).
- 한겨레(2018/09/12). “‘고용’을 넘어 ‘사회적 포용’으로…“청년 문제’ 바라보는 시각 바뀌야.” <https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/861801.html> (검색일: 2022.05.07.).
- 한국일보(2022/02/08). “탈북민 10명 중 7명 ”남한 생활 만족“… 경제적 처우도 개선.” <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2022020817520003581?did=NA>> (검색일: 2022.05.07.).
- MBN(2017/07/21). “가족 전화에 속기도…재입북 유인책은?” <<https://www.mbn.co.kr/pages/vod/programView.mbn?bcastSeqNo=1160608>> (검색일: 2022.05.07.).
- SBS(2022/03/31). “탈북자 자녀 절반에도 각종 지원 ‘소외’”. <https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006697344&plink=ORI&cooper=NAVER> (검색일: 2022.05.07.).
- <https://www.work.go.kr/constJobCarpa/srch/jobDic/jobDicSrchByKeyWord.do> (검색일: 2022.06.09.).
- https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_203840/lang-en/index.htm (검색일: 2022.06.06.).
- <https://news.ucsc.edu/2017/06/singh-book.html> (검색일: 2022.01.17.).

북한 브랜드 연구:**북한의 세계지적재산권기구(WIPO) 등록상표를 중심으로****A Study on Brands of North Korea:****Focusing on trademarks of North Korea registered in the World Intellectual Property Organization(WIPO)****Jeon, Byung-kil**(재)통일과나눔 사무국장
holiman@tongilnanum.com**Abstract**

This study aims to understand the current status of brands of North Korea through trademarks registered in the World Intellectual Property Organization(WIPO), a global forum related to Intellectual Property(IP) services, including trademarks and patents. Since Kim Jong-un called for the implementation of the Socialist Corporate Responsible Management System in 2014, more than 50 trademarks of North Korea have been registered in WIPO until now. However, analysis and research on each brand of North Korea have not been actively conducted. In particular, not much research was trying to academically analyze brands of North Korea that are registered in global organizations. As so, this study will be a valuable guide to related research in the future.

Key words	North Korea, WIPO, brand, trademark, Kim Jong-un, Socialist Corporate Responsible Management System, On-the-spot guidance
-----------	---

I. 서론

북한의 시장화는 1990년대 경제위기 이후 다양한 영역에서 진행 중에 있다. 계획 경제의 상당 부분을 시장이 대체한 가운데, 다양한 영역에서 시장이 형성되고 발전하고 있다. 그동안 북한의 시장화에 대한 연구가 활발하게 이루어졌지만 대부분의 연구는 체제전환의 관점에서 포괄적인 시장화를 분석한 것이 주를 이루었다. 개별 시장 및 다양한 시장화 현상에 대한 구체적인 분석은 상대적으로 적게 이루어졌다.

김정일 시대인 2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’ 이후 농업과 공업 부문의 정책 변화를 통해 경제를 발전시키고자 하는 일련의 개혁조치가 단행되었다(통일부 북한정보포털 2022). 또한, 해외 자본 유치를 위해 경제특구가 조성되고, 2003년 5월에는 종합시장이 허용되었다.

2012년 이후 시작된 김정은 시대에는 ‘우리식 경제관리방법’, 즉 ‘5.30 경제관리개선조치’가 시행되었다(통일부 북한정보포털 2022). 5.30 경제관리개선조치는 2002년 7.1 경제관리개선조치의 연장된 개혁조치이며, 김정일 시대의 경제정책을 한층 ‘발전’시킨 김정은 시대의 경제정책이다. ‘우리식 경제관리방법’에는 기업관리, 농업관리, 대외무역, 그리고 재정 및 금융 분야 등 경제 전반의 정책을 담고 있다.¹⁾

북한은 5.30 경제관리 개선조치에서 사회주의 기업 책임 관리제를 중점적으로 강조하였으며 “이 제도가 공장, 기업소 및 협동단체들이 생산수단에 대한 사회주의적 소유에 기초해 실제적인 경영권을 갖고 기업활동을 창발적으로 하여 당과 국가 앞에 지닌 임무를 수행하며, 근로자들이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하게 하는 기업관리방법”이라고 주장하였다(윤영순 2018).

그리고 사회주의 체제를 그대로 유지하고는 있지만 기업소의 부분적인 독립채산권을 인정하는 등 기업소의 자율 경영을 강화할 수 있는 관련 법규를 제정하거나 보완하였다. 특히 개인의 투자를 허용하고 계약형 기업의 설립을 부분적으로 허용하였다.

2014년 「사회주의기업 책임관리제」 도입 이후 기업 간 경쟁 등으로 기업의 상표 출원에 관한 관심이 증대되었다(통일부 국립통일교육원 2016). 사회주의기업 책임관리제는 기업에 계획권, 생산조직권, 제품개발권, 판매권, 무역권 등 일종의 ‘경영 권한’을 부여하여 기업 간의 경쟁을 유발시켰다. 경쟁에 몰린 북한의 기업들은 신

1) 통일부 국립통일교육원(2016.12.31). 사회주의 기업책임관리제(12.1 경제관리개선 조치) <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nknow/view.do?id=31959&eqDiv=s&mid=SM0000536&limit=1&eqViewYn=true&page=31>> (검색일: 2022.05.31.).

제품개발, 모방, 국제 상표 등록 등을 통해 변화에 적응해 나갔다(김영희 2019).

특히 사회주의기업 책임관리제 도입 이후 북한은 상표의 중요성을 더욱 강조되고 있다. 이에 본 연구는 상표 및 특히 관련 국제기구인 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록된 북한의 상표를 통해 북한 브랜드의 현황과 실태를 파악해 보는 데에 그 목적이 있다. 그동안 북한의 개별 브랜드에 대한 분석과 연구는 활발히 이루어지지 못했다. 특히 해외에 등록된 북한 브랜드를 분석한 연구는 없었다. 브랜드를 분석하기 위해서는 직접 제품을 입수하고 서비스를 이용하여 기능적인 면을 파악해 보는 것이 중요하다. 하지만 북한 제품을 구하기가 용이하지 않아 분석에 여러 한계점을 갖고 있다. 그동안 북한 브랜드에 관한 연구가 체계적이면서 학문적으로 시도된 바 없는 가운데 진행된 이번 연구는 향후 관련 연구에 길잡이가 될 것이다.

II. 연구 배경 및 방법

1. 연구의 범위 및 방법

북한 브랜드 연구를 위해서는 실제 해당 제품과 서비스를 이용해 보고 소비자들의 인식 조사를 통해 브랜드 이미지 등을 분석하는 과정이 필요하다. 하지만 현재 남북한 교류가 제한 되어 있고 및 대북제재가 심화 되는 상황에서 북한 제품을 입수하고 서비스를 체험하는 데에는 한계가 있다. 북한 브랜드의 현황을 간접적으로 알아보는 방법은 북한의 문헌 자료와 인터넷상에 올라와 있는 정보들이다. 북한 언론 매체에는 북한 상품과 브랜드 관련 동향들이 수시로 보도되고 있다. 그리고 인터넷 블로그와 유튜브 사이트에는 북한 비누, 치약, 과자 등을 이용한 이후의 체험담 등이 올라와 있다.²⁾

현재 북한 브랜드에 대한 공식적인 자료는 부족한 편이며 기존 자료들도 체계적으로 관리 되고 있지 않다. 북한 상품과 브랜드에 대한 대표적인 자료는 2018년부터 2020년까지 북한 조선무역촉진위원회가 발행한 『조선상품』 책이다. 이 책은

2) 동아대학교 강동완 교수가 운영하는 유튜브 채널 '통생통사 강동완 TV' (<https://www.youtube.com/channel/UC3QLk9paMQnLiRpSsxN77Q>)에는 다양한 북한 상품을 소개하고 체험하는 동영상이 올라와 있다.

일종은 북한 상품 소개 카탈로그로 식료품, 의약품과 건강식품, 비단제품, 피복제품, 천연활성제품, 잡화, 화장품과 세척제들, 전자제품, 가구, 건축 자재, 금속재료 등이 소개되어 있다.³⁾ 이외에 북한 홍보책자인 『조선의 오늘』 등은 각종 북한 상품과 브랜드를 소개하고 있다.

본 연구에서는 북한 브랜드에 관한 다양한 문헌을 고찰하고, 인터넷에 게시되어 있는 자료들과 뉴스 사이트 및 전문가 블로그에 올라와 있는 글들을 통해 북한 브랜드의 현황을 분석하고자 한다. 연구범위는 세계지적재산권기구(the World Intellectual Property Organization, 이하 WIPO)에 등록된 북한 브랜드들로 한정했다. 세계지적재산권기구(WIPO)는 1970년에 조직된 UN 산하 기구로 국제적 보호 시스템을 통해 지적재산권의 개발 촉진을 목적으로 설립된 단체이다. 지적재산권은 저작권과 산업재산권으로 나뉘는데 상품 식별기호를 등록하는 ‘상표권’과 제품 디자인을 보호하는 ‘디자인보호권(의장권)’은 산업재산권에 해당된다.⁴⁾

세계지적재산권기구(WIPO)는 국제상표출원제도를 운영 중인데 이는 하나의 출원서로 미국, 유럽, 일본, 중국 등 128개 마드리드 의정서(Madrid Protocol)⁵⁾ 가입국에 상표 출원을 할 수 있는 제도이다. 해외에서 상표 등록을 할 때 개별국가에서 직접 출원을 하는 것보다 마드리드 국제상표출원제도를 이용할 경우 절차가 간편할 뿐 아니라 시간과 비용 등이 절약된다. 또한, 각국의 상표권을 체계적으로 관리할 수 있다.⁶⁾ 세계 주요 국가의 기업 및 단체들은 상표권 획득과 보호에 도움이 되는 마드리드 국제상표출원제도를 활용하고 있다.

세계지적재산권기구(WIPO)는 마드리드 국제상표출원제도에 따라 등록된 상표들을 열람할 수 있는 글로벌 브랜드 데이터베이스(Global Brand Database)⁷⁾를 운영하고 있다. 이번 연구는 글로벌 브랜드 데이터베이스에 등록된 북한 브랜드를 대상으로 진행하였다. 데이터베이스에 등록된 북한 브랜드에 대한 기본적인 사항들

3) NK경제. 북한 상품종합지 ‘조선상품’ 증보판 새로 간행 <<https://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=2694>> (검색일: 2022.05.31.).

4) 세계지적재산권기구(WIPO). About WIPO <<https://www.wipo.int/about-wipo/en/>> (검색일: 2022.05.31.).

5) 마드리드 의정서의 공식 명칭은 표장의 국제등록에 관한 마드리드협정에 대한 의정서(Protocol relating to the Madrid Agreement Concerning the International Registration of Marks)이며 1996년부터 시행되고 있다.

6) 세계지적재산권기구(WIPO). MADRID <<https://www.wipo.int/madrid/en/>> (검색일: 2022.05.31.).

7) 세계지적재산권기구(WIPO). Global Brand Database <<https://branddb.wipo.int/branddb/en/>> (검색일: 2022.05.31.).

과 등록된 각 브랜드와 관련된 북한의 언론보도, 출판물 등을 참고하였다.

2. 기존 문헌분석

북한은 상품과 상표를 분석한 논문이 나오기 시작한 것은 2020년 이후부터이다. 2018년 북한 국제무역촉진위에서 출간한 『조선상품』은 북한 상품들을 상세하게 소개했으며 한국의 서해안 및 동해안으로 떠내려오는 북한 쓰레기는 관련 수집자들에게 새로운 연구자료를 제공했다.

이무경(2020)은 북한 상품 알림 책인 『조선상품』에 실린 상품이미지를 W. J. T. 미첼이 제시한 제국주의적 이미지의 대상성의 틀로 분석했다. 『조선상품』에 게재된 상품의 이미지들은 ‘강성대국’, ‘내나라 제일’ ‘수령우상화’ 등 주체사회주의적 이데올로기와 연관된 이상적 대상성을 여전히 띠고 있지만, 동시에 과거와는 달리 상품 판매를 위한 과장 광고, 동종 품목간 브랜드의 경쟁 등 과거와는 다른 페티시적 대상성도 나타내고 있다고 분석했다.

김현정(2020)은 북한의 지리적 표시제에 대한 인식과 관련법을 분석하였다. 북한은 이미 세계지적재산권기구(WIPO)에 개성고려인삼, 백두산 가시오갈피, 고려신덕산삼물, 강서약수, 백두산들쭉술 그리고 평양랭면 이상의 6개 지리적 표시 GI(Geographical Indication)⁸⁾ 상품을 등록하였다. 향후 북한의 시장 개방 시, GI의 제도 정비와 관련 상품 등록 확대의 필요성을 제시하였다.

강동완(2021)은 북한 생활쓰레기 포장지를 통해 북한 상품의 브랜드, 상표, 색상, 디자인, 생산 공장 등의 현황과 실태를 살펴보았다. 김정은 시대 이후 북한 상품의 특징을 첫째, 상품별 고유한 상표와 도안, 둘째, 직관적 형태의 ‘우리식’ 캐릭터의 활용, 셋째, 사상과 정서를 담은 고유한 글씨체의 활용, 넷째, 제품별 포장 재질의 변화 등으로 정리했다.

8) 지리적 표시(geographical indication)는 일반적으로 출처 표시(indication of source)와 원산지 명칭(appellation of origin)의 개념을 모두 포함하는 상위개념이다.

Ⅲ. 이론적 배경

1. 브랜드의 개념

브랜드(Brand)는 기업과 제품의 독특한 가치를 담고 있는 차별화 전략으로서 브랜드 이미지 구축을 위한 중요한 수단이다. 브랜드란 단어의 어원은 ‘달구어 지진다’란 의미의 노르웨이어인 ‘brandr’에서 유래 되었다. 이것은 가축 소유주들이 자신의 가축들을 식별하기 위한 표현의 수단이었다. 미국 마케팅 협회는 브랜드를 ‘판매자 개인이나 단체가 재화와 서비스를 특징짓고, 이것들을 경쟁자의 제품과 서비스로부터 차별화할 목적으로 만들어진 이름, 어구, 표시, 상징이나 디자인 또는 이들의 조합’으로 정의한다(이훈영 2017).

제품을 브랜드화하기 위해서는 제품의 기능이 무엇이고, 제품을 특징지을 수 있는 이름, ‘왜’ 소비자들이 관심을 가져야만 하는가와 ‘어떻게’ 소비자들에게 가치를 전달하기 위해 접근할 것인가가 필수적이다. 다시 말해 제품을 브랜드화하기 위해서는 제품의 특징을 표현할 뿐 아니라 다른 제품과의 차별성을 나타내는 라벨과 문구를 제시해야 한다.

여기서 제품이란 물리적 제품, 서비스뿐 아니라 사람, 조직, 장소 또는 각종 아이디어와 공익적 이슈 등도 해당이 된다.

2. 브랜드와 상표

브랜드를 특허청과 같은 등록기관에 출원·등록하면 그 사용에 대한 독점 배타권을 부여받는다. 브랜드는 민·형사상의 법적인 보호를 받게 되며 이렇게 등록된 브랜드를 ‘상표(trademark)’라 한다(박종태 2013). 다시 말해 상표는 법적인 보호를 받는 브랜드라고 할 수 있다.⁹⁾ 모든 상표는 브랜드이지만 모든 브랜드가 상표인 것은 아니다.

9) 예를 들어 한국의 오리온의 ‘초코파이’는 브랜드이지만 독점 배타권을 갖고 있는 상표는 아니다. 오리온 ‘초코파이’라는 일반 명사화된 브랜드를 상표로 등록할 수 없기에 독점 배타권을 갖지 못한다. 상표가 아니기에 경쟁 업체인 ‘롯데’와 ‘크라온’에서도 ‘초코파이’라는 브랜드 네임을 사용할 수 있다.

한국의 상표법 제2조 1항은 상표를 “상품을 생산, 가공 증명 또는 판매하는 것을 업으로 영위하는 자가 자기의 업무에 관련된 상품을 타인의 상품과 식별하도록 하기 위하여 사용하는 기호, 문자, 도형 또는 이들을 결합한 것을 말한다”라고 정의한다.¹⁰⁾ 미국의 연방 상표법(Trademark Act)은 “상표란 제조업자 또는 상인이 자기의 상품을 다른 경쟁자의 상품과 식별하기 위하여 사용하는 모든 단어, 명칭, 상징, 기호 또는 이들의 결합체이다”라고 정의하고 있다.¹¹⁾

한국과 미국의 상표법에서 규정하고 있는 상표의 정의와 브랜드에 대한 보편적 정의는 거의 같다. 브랜드와 상표는 제품, 서비스, 기업 이미지의 정체성 확립과 차별화에 있어 본질적으로 동일하다고 볼 수 있다. 하지만 브랜드는 마케팅에서 많이 사용되고 상표는 법률 용어로 법적인 해석 부분에서 많이 활용된다. 본 연구에서는 북한이 외래어인 브랜드보다는 한자어인 상표단어를 선호하기에¹²⁾ 마케팅 용어인 브랜드와 법률 용어는 상표에 차이를 두지 않고 이를 혼용하여 쓰기로 한다.

3. 북한에서의 브랜드

북한은 ‘고난의 행군’ 시기인 1998년 상표법을 제정했다. 북한의 「상표법」 제2조에서는 상표를 “서로 다른 생산자 또는 봉사자의 같은 제품이나 봉사를 구별하기 위해 글자, 그림, 수자, 기호, 색깔, 3차원적인 형태 또는 그것들의 결합체로 밝히는 표식이다.”라고 상표를 정의하고 있다.¹³⁾

북한은 브랜드를 북한식으로 수용하고 있는 논리를 폈는데 2000년 하반기에 발행한 김일성종합대학학보는 ‘대외무역에서 상표와 그 효과적 이용방도’라는 주제의 글을 통해 “상표는 구매자의 구매 의욕을 불러 일으키는 중요한 요소라고 전제하고 특히 수출품에서 상표의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다”고 지적했다. 이어 “상표를 효과적으로 이용하기 위해서는 상표의 디자인 개선을 비롯하여 상표 관련 사업의 계획화 및 현대화, 상표 관련 실무사업에 대한 지도와 지원

10) 법제처 국가법령정보센터. 상표법 2조 <<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%83%81%ED%91%9C%EB%B2%95>>(검색일: 2022.05.31.).

11) 미국특허상표청. Trademark, patent, or copyright. <<https://www.uspto.gov/trademarks/basics/trademark-patent-copyright>>(검색일: 2022.05.31.).

12) ‘로동신문’과 ‘조선중앙방송’ 같은 북한의 공식 매체에서는 ‘브랜드’란 단어를 사용하지 않고 ‘상표’를 사용한다.

13) KBS WORLD. 클로즈업 북한: 북한의 상표 <world.kbs.co.kr/special/northkorea/content/news/closeup_view.htm?lang=k&No=403302> (검색일: 2022.05.31.).

사업 강화가 필요하다”고 제시했다(브랜드 메이저 2004).

이 논문이 나온 2000년은 북한이 일명 ‘모기장 이론’¹⁴⁾을 통해 서구 문화에 대한 거부감을 나타내면서 사회생활의 모든 분야에서 내부 단속을 역설하던 때였다. 논문에서는 자본주의 상표와 사회주의 상표를 구분하고 있는데 “자본주의 상표는 ‘근로자를 착취할 목적으로 상품을 호화롭게 감싸 구매자를 유인, 최대의 이윤을 짜내는 수단’인 반면 사회주의 상표는 ‘인민에게 당 경제정책의 정당성을 보여주고 근로자들이 제품에 대해 높은 긍지를 갖게 하는 것’이라 설명했다. 2000년대 초반 브랜드에 대한 인식에도 ‘모기장 이론’이 그대로 담겼다.

북한은 2012년 김정은 집권 이후 브랜드에 대한 인식이 바뀌기 시작했다. 자본주의 상표에 대한 비판은 줄어들고 상표의 특성과 상표가 주는 이익을 언급하기 시작했으며 ‘상표에 대한 김정은의 어록’¹⁵⁾이 등장하기 시작했다.

북한 언론은 “상표는 상품경제의 발전 과정에 생산자와 소비자 사이에 이루어지는 객관적 요구와 리해 관계를 반영하여 발생”하였고 “현대경제에서는 상표에 대한 새로운 인식에 기초하여 상표를 기업활동의 가장 귀중한 자산으로 간주하는 것이 세계적 추세”라며 브랜드 자산의 중요성을 강조했다(로동신문 2016/03/13).

또한 “과학기술이 급속히 발전함에 따라 상품들의 품질이 점차 균일화돼 가고 있다. 한마디로 지금에 와서 상표의 출처표시 기능은 소비자들에게 큰 의미를 가지지 못하게 됐다. 하지만 상표를 사용하는 기업의 입장에서는 상품을 판매하는 과정에 영업신용을 확보하고 상품경쟁에서 우세한 지위를 차지하는데 출처표시 기능의 의미가 있다”고 지적하며 브랜드의 보편적 기능과 역할을 강조했다(로동신문 2020/01/20).

4. 사회주의기업 책임관리제

북한은 2014년 기업소법을 개정하여 기업의 관리 운영 방법인 ‘사회주의기업 책임관리제’를 시행했다. 사회주의기업 책임관리제는 “공장, 기업소, 협동단체들이 생

14) 1999년 6월 1일 북한의 당 기관지 ‘로동신문’과 당 이론지 ‘근로자’ 공동 논설에서 제국주의 사상문화는 사회주의를 내부로부터 와해시키는 사상적 트로이의 목마라고 비유하며 모기장을 든든히 치자라고 호소했다.

15) 2016년 3월 18일자 로동신문에는 “상표는 제품의 얼굴입니다. 상표가 좋으면 상품이 돋보이고 빛이 납니다. 상표를 시대적 미감에 맞고 사람들의 마음에 들게 잘 만들어야 합니다.”라며 김정은 위원장이 언급한 상표의 긍정적인 기능에 대해 보도했다.

산에 대한 사회주의적 소유에 기초하여 실제적인 경영권을 가지고 기업활동을 창발적으로 하여 당과 국가 앞에 지닌 임무를 수행하며 근로자들이 생산과 관리에서 책임과 역할을 다하게 하는 기업 관리방법이다. 사회주의기업 책임관리제에서 기업체들에 부여된 경영권에는 확대된 계획권과 생산조직권, 관리기구와 로력 조절권, 제품개발권과 품질관리권, 인재관리권, 무역과 합영, 합작권, 재정관리권, 생산물의 가격 제정권과 판매권이 포함된다(근로자 2016, 49).”라고 정의할 수 있다. 다시 말해 기업의 경영 관리 권한을 기업에게 주어 기업이 실질적으로 경영권을 행사하는 것이다.

사회주의기업 책임관리제 실시 이후 기업활동은 주민들의 수요를 파악하고 생산품의 판매를 더욱 고려하게 되었고 이에 따라 브랜드의 필요성이 증가했다. 북한 매체들은 사회주의기업 책임관리제 이후 생산혁신과 품질개선, 브랜드 경영에 모범이 되는 사례들을 수시로 소개하고 있다. 2016년 4월 25일 금컵체육인종합식료공장 리정호 사장은 일본 조총련계 언론인 <조선신보>와의 인터뷰에서 제품의 생산에 대해 다음과 같이 언급했다.

“2015년 1월 이전 10종 360가지, (2016년에는) 29종 460가지 제품 생산하고 있습니다. 공장에서 제일 생명으로 틀어쥐고 나가는 게 새 제품 개발입니다. 매주 저희 공장 반장들(관리자들)이 모여서 부서들이 개발한 제품을 갖고 놓고 품평회를 합니다. 그리고 품평회에서 합격 되는 것은 인민들의 평가를 받습니다. 우리 인민들이 좋아하면 곧 좋은 제품들이라고 볼 수 있습니다. 제가 외국에 출장을 자주 다니는데 현지 상점에서 매 제품을 한가지씩 사서 뜯고 맛을 보면 그중에는 우리나라에 맞는 제품들이 있습니다. 견본을 펴놓고 여기서 품평회를 하고 거기서 우리 실정에 맞고 우리 인민들이 좋아하겠다 하면 무조건 생산에 도입해야 한단 말입니다. 그래서 저희 공장에서 생산되는 새 제품 개발 수가 상당히 많습니다.”

금컵체육인종합식료공장을 비롯한 북한의 여러 식품공장에서는 다양한 신제품을 쏟아냈다. 북한이 자체적으로 창작한 제품도 있었지만 외국 제품을 벤치마킹한 모방 상품도 많았다. 특히 한국제과 제품을 많이 모방했다. 대표적으로 한국의 ‘새우깡’을 모방한 ‘새우맛 튀기과자’, ‘초코파이’를 모방한 ‘초코레트 단설기’가 있다.

이외에 ‘양파맛 튀기과자’는 한국 ‘양파링’, ‘밀쌀튀기’는 한국의 ‘조리퐁’과 포장과 내용물이 유사하다.

사회주의기업 책임관리제를 전후로 하여 북한의 기업들은 신제품 개발과 생산혁신을 위해 외부로 눈을 돌리게 되었고 특히 식품업체들은 한국의 제품을 벤치마킹했다(NK NEWS 2018/06/22).

<표 1> 남한의 제과식품과 북한의 제과식품 비교

남한의 제과식품		북한의 제과식품	
상품명	상품 실물	상품명	상품 실물
새우깡		새우맛 튀기과자	
초코파이		초콜레트 단설기	
양파링		양파맛 튀기과자	

남한의 제과식품		북한의 제과식품	
상품명	상품 실물	상품명	상품 실물
조리퐁		밀쌀튀기	
불닭볶음면		매운닭고기볶음 국수	

*출처: 국제뉴스, 신동아.

사회주의기업 책임관리제는 북한 브랜드의 해외 등록을 추진하는 토대를 마련했다. 2014년에 개정된 북한 기업소법 제37조에 “기업소는 무역과 합병, 합작권을 가지고 가능한 범위에서 대외경제활동을 능동적으로 벌여 생산에 필요한 원료, 자재, 설비를 자체로 해결하면서 (중략) 수출품 생산을 위한 단위를 실정에 맞게 조직하고 세계적으로 경쟁력이 있는 제품을 생산하여야 한다.”라고 하고 있다. 가능한 범위라는 전제 조건이 불기는 했지만 개별 기업이 해외시장에 진출하여 생산과 판매 활동을 할 수 있는 근거를 마련했다. 북한 기업이 해외시장을 적극적으로 개척하기 위해서는 다른 나라 기업들과 마찬가지로 브랜드에 대한 독점 배타권을 부여받아야 하며 이를 위해 공인된 국제기구에 상표 등록이 필요하다.

IV. 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록된 북한 브랜드 분석

1. 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록된 북한 브랜드 현황

북한은 1974년 세계지적재산권기구(WIPO)에 가입했으며, 1980년 상표 국제등록을 위한 마드리드 동맹에 가입하여 국제무역에서 자국 상표를 보호할 수 있는

기반을 마련했다. 2022년 5월 현재 북한이 출원한 세계지적재산권기구(WIPO)를 통해 출원했거나 최종등록을 대기중인 상표는 107건(등록대기 1건 포함)이다.¹⁶⁾ 1998년부터 2014년 이전까지 세계지적재산권기구(WIPO) 글로벌브랜드데이터베이스에 등록된 브랜드는 39건이다. 연평균 2.3건의 상표를 등록했다. 이 중 2건은 북한의 국기(國旗) 및 국장(國章)으로 상업용 상표와는 거리가 있으며 3건은 북한이 주도하고 있는 국제태권도협회(ITF) 관련 상표다. 사회주의기업 책임관리제 실시 이전에 등록된 브랜드의 업종은 대부분 식료품들이다. 제조업 상표는 봄향기(화장품), 서리꽃(치솔) 등이 있는데 북한이 제조업 분야에서 해외 수출을 염두에 두고 등록한 사례라고 볼 수 있다.

<표 2> 사회주의기업 책임관리제 실시 이전 세계지적재산권기구(WIPO) 등록 브랜드 (1998~2014)

품목	사회주의기업 책임관리제 실시 이전 브랜드(1998~2014)
식료품	버들(주류), 랭천(사이다), 삼일포(식품), 오월(식품), 금강산(생수), 평양(김치), 대흥단(감자), 아달산(생수), 평양(국수), 백두산(주류), 대하(식품)
생활용품	봄향기(화장품), 서리꽃(치솔)
학용품/학습재료	백호(미술재료)
담배	평양
미디어	우리민족끼리
약기/음향	Convallaria, 하나(음향기기)
스포츠/레저	국제태권도협회, 조선관광, 미림승마장

*출처: 세계지적재산권기구(WIPO).

사회주의기업 책임관리제 실시 2015년~2022년 5월까지 68건의 브랜드가 세계 지적재산권기구(WIPO)에 출원 등록을 했다. 연평균 9건으로 1998년~2014년의 연평균 등록 건수의 대략 4배에 해당 되며 이는 세계지적재산권기구(WIPO)에 출원

16) 세계지적재산권기구(WIPO). Global Brand Database <<https://branddb.wipo.int/branddb/en/>> (검색일: 2022.05.31.).

한 북한 전체 브랜드의 63.6%를 차지한다. 세계지적재산권기구(WIPO)에 출원한 브랜드 수의 증가는 사회주의기업 책임관리제 실시 이후 북한 내에서 신상품 개발의 장려와 대외경제 강화 전략에서 나타난 현상이라 볼 수 있다.

<표 3> 사회주의기업 책임관리제 실시 이후 세계지적재산권기구(WIPO) 등록 브랜드 (2015~2022)

품목	사회주의기업 책임관리제 실시 이후 브랜드(2015~2022)	
식료품	대동강(과일잼), 개성(고려인삼, 동양식품), 황금이삭(옥수수제품), 봄맞이(식품), 꽃망울(식품), 금컵(식품), 황금산(식품), 류경김치공장(김치), 갈마식료공장(수산가공물), 화원(건강식품), 은하강서천연탄산수(생수), 류경버섯공장(버섯)	정원(수산가공물), 5월1일경기장(식품), 대동강(주류), 삼일포(주류), 봉학(주류), 평맥(주류), 송도원(제과), 백두산(식품), 첫눈(식품), 락산(수산가공물), 선홍(제과), 천아포(수산가공물), 대성산(아이스크림), 부성(곡물), 금산포(수산가공물), 삼지연감자가루생산공장(감자가공품), 마식령(주류), 룡악산(식품),
생활용품	미래(화장품), 은하수(화장품), 금강산(화장품), 매봉산(신발), 철쭉(신발, 양말, 잡화), 류원신발공장(신발),	룡악산(화장품), 금강산(화장품), 평방(의류)
학용품/학습재료	소나무(가방), 민들레(학용품)	광명(학용품), 평양수지연필공장(연필),
담배	백학(치과위생용품), 정성제약종합공장(제약 제품)	평양제약(제약 제품)
미디어	흥남(농업용 화학제품), 향오동(농업용 플라스틱 시트), 천지(윤활유)	
악기/음향	-	류경(악기)
스포츠/레저	-	대성산(스포츠용품), 마식령(호텔), 류경관(목욕탕, 뷰티살롱)
버스	-	평양무궤도전차공장(버스)

품목	사회주의기업 책임관리제 실시 이후 브랜드(2015~2022)	
의약품/치과위생용품	백학(치과위생용품), 정성제약종합공장(제약 제품)	평양제약(제약 제품)
농업용품/산업용품	-	흥남(농업용 화학제품), 향오동(농업용 플라스틱 시트), 천지(윤활유)
건축자재	-	천리마(타일), 상원(시멘트), 광명(페인트)

*출처: 세계지적재산권기구(WIPO).

2015년 이후 등록된 브랜드는 대부분 식료품, 학용품, 화장품, 신발 같은 소비재 상품들이며 버스, 악기, 영상, 플라스틱 포장재, 건축 자재 용품들도 상표로 등록되었다. 금강산국제관광여행사, 마식령(호텔) 같은 레저 관련 브랜드들은 국제관광 활성화를 위해 등록한 것으로 보인다. 건축자재인 천리마(타일), 상원(시멘트) 등은 해외 건설시장을 염두에 둔 것을 보이며 상표 등록이 기존 소비재 상품 위주에서 여러 분야로 다변화되고 있음을 볼 수 있다.

마드리드 의정서 제9조에 따르면 각각의 국제상표들은 상표 등록 지정 국가를 명시한다. 특허협력조약(PCT)에 의한 국제상표 지정국 이름에는 매번 중국이 등장한다. 그 다음으로 지정된 지역은 러시아, 베트남, 몽고 등이다. 이들 국가는 사회주의 체제 배경을 갖고 있다.

2. 정치적 상징성

세계지적재산권기구(WIPO)에 등록된 북한 브랜드에는 국가를 상징하는 국기(國旗)와 국장(國章) 도안이 있다. 북한은 헌법에서 국기와 국장을 언급하고 있으며¹⁷⁾ 2개의 도안은 북한 정권 수립 60주년 기념일인 2008년 9월 9일에 등록했다. 상표 등록일에도 정치적 상징성을 감안했다.

17) 북한 헌법 제169조는 조선민주주의인민공화국의 국장은 《조선민주주의인민공화국》이라고 쓴 붉은 띠로 땅아 올려감은 비이삭의 타원형태두리안에 웅장한 수력발전소가 있고 그우에 혁명의 성산 백두산과 찬연히 빛나는 붉은 오각별이 있다.며 국장을 언급하고 있고. 헌법 제170조는 조선민주주의인민공화국의 국기는 기발의 가운데에 넓은 붉은 폭이 있고 그 아래우에 가는 흰 폭이 있으며 그 다음에 푸른 폭이 있고 붉은 폭의 기대달린쪽 흰 동그라미안에 붉은 오각별이 있다. 기발의 세로와 가로는 비는 1:2이다.로 자세하게 국가의 상징인 국기를 묘사하고 있다.

2014년 7월 북한 최고지도자 김정은이 원산구두공장을 현지지도하며 “신발의 상표를 우리 인민과 인민군 장병들의 높은 기개와 승리를 상징하는 《매봉산》으로 하자”고 했다고 한다. 북한 강원도 원산구두공장에서 생산하고 있는 구두의 상표 명인 ‘매봉산’은 북한 강원도 원산 인근의 산 이름으로 6.25 전쟁 당시 격전지였다. ‘매봉산의 노래’가 있을 정도로 북한은 매봉산 전투에 의미를 두고 있다(조선의 오늘 2021/07/22). 대개 신발을 포함한 패션 브랜드는 소비자의 기호를 파악하여 그에 맞는 이름을 상표명으로 작명하는데 ‘매봉산’ 브랜드는 소비자보다는 공급자가 주입하고자 하는 ‘가치’를 바탕으로 했다.

2022년 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록된 평양수지연필공장은 2010년부터 ‘첫의정’이라는 상표의 연필을 생산하고 있다(조선중앙통신 2010/10/30). ‘첫의정’은 1946년 2월 20일 북조선임시인민위원회 제1차 회의 당시 김일성이 회의의 첫 의제를 ‘연필 생산문제’로 한 것을 기념하여 이름을 붙였다. 당시 북한 인구의 230만명 가량인 문맹자들의 문맹을 탈피하고 자라라는 아이들의 교육을 위해서는 연필생산을 더 많이 해야 했기에 회의의 첫 의제를 연필 생산문제로 했다고 한다(조선의 오늘 2020/11/11). ‘첫의정’은 역사적 사건을 상표로 등록한 사례이다.

2022년 세계지적재산권기구에 등록된 비닐포장재 상표 ‘향오동’은 ‘개오동’ 나무의 북한식 표현이다. 1963년 김일성은 “모양도 좋고 향기도 그만인데 왜 하필이면 이나무를 개오동나무 라고 하느냐 향오동으로 이름을 바꿔라”하여 향오동 나무로 이름을 바꾸었고 한다.¹⁸⁾ 북한은 1960년대부터 김일성의 교시에 의해 식물 및 동물의 명칭을 북한식으로 바꿨다. 주로 한자어나 외국어이거나 어감이 좋은 않은 동식물의 이름들이 변경되었다(연합뉴스 2004/04/18).

북한에서 최고지도자의 정치적 상징성을 드러내는 방법 중 하나는 현지지도를 통해서이다. 현지지도를 통해 주민을 동원하고 이를 경제활동과 연결시켰으며 이를 통해 최고지도자의 애민정신을 나타내는 상징 기호가 만들어졌다.

2016년 6월 2일 김정은 위원장은 <대성산> 브랜드로 스포츠 용품을 생산하는 평양체육기자재공장을 현지지도하며 세계적 수준의 제품을 생산하는 것이 중요하다며 세계화를 강조했다(조선중앙통신 2016/06/02). 그런데 ‘대성산’ 브랜드를 생산하는 공장 주변에는 ‘대성산’이 없다. 실제 대성산은 평양의 동쪽에 위치 하고 있으며 평양체육기자재공장은 평양 서쪽에 있다. 북한에서 대성산 하면 ‘혁명열사릉’¹⁹⁾이라는 단어가 같이 언급된다. 대성산 일대에 위치한 혁명열사릉은 북한의

18) 우리민족강당. 천연기념물 《대성산향오동나무》.

국립묘지격이다. 북한 언론은 “절세위인의 그 숭고한 뜻을 안고 자력갱생의 기치를 높이 들고 전진하는 이곳 로동계급의 힘찬 투쟁에 의하여 날을 따라 제품의 가지 수뿐 아니라 질적장성을 이룩해가는 《대성산》상표”로 ‘대성산’ 브랜드를 표현했다(우리민족끼리 2020/06/11). ‘대성산’ 브랜드는 2021년 세계지적재산권기구(WIPO)에 상표로 등록되었다.

2016년 4월 17일에는 학용품 브랜드인 <민들레>의 이름과 도안을 직접 만들어 보내기도 했다(조선중앙통신 2016/04/19). 민들레학습공장에서 만든 학용품 <민들레>는 2017년 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록되었다. 김정은 위원장은 2018년 4월 백두산을 행정구역으로 하는 삼지연군을 찾아 삼지연감자가루생산공장을 현지지도 했으며, 2018년 1월에는 평양제약공장을 시찰하고 의약품 생산의 정상화와 공장 현대화를 지시했다. 삼지연감자가루생산공장과 평양제약은 현지지도 1년 뒤인 2019년 세계지적재산권기구(WIPO)에 상표로 등록이 되었다. 김정은 집권 이후 세계지적재산권기구(WIPO) 등록된 북한 상표들은 대부분 최고지도의 현지지도 후 국제 상표 등록 과정을 거쳤다.

<표 4> 북한 최고지도자 현지지도 전후로 세계지적재산권기구(WIPO)에 상표로 등록된 북한 브랜드

브랜드	현지지도 기업명	북한 최고지도자 현지지도 시기 (연-월-일)	WIPO 상표 등록 시기 (연-월-일)
평방	김정숙평양방직공장	2016-01-28	2022-03-12
천지	천지유희유공장	2014-08-05	2022-01-22
대성산	평양체육기자재공장	2016-06-02	2021-12-07
양덕온천문화휴양지	양덕온천문화휴양지	2019-11-15 2019-12-07	2021-11-01
평양수지연필공장 ¹⁾	평양수지연필공장	2011-05-11	2021-11-01
대성산	평양체육기자재공장	2016-06-02	2021-10-05

19) 대성산 혁명열사릉은 김일성 일가와 직간접적으로 연계를 맺고 활동한 이들의 유해가 안치되어 있다.

브랜드	현지지도 기업명	북한 최고지도자 현지지도 시기 (연-월-일)	WIPO 상표 등록 시기 (연-월-일)
향오동	수지관직장	2013-05-31 2014-07-18	2021-10-01
류경관	류경관	2013-04-27 2013-09-28	2021-08-24
목란	목란비데오사	2011-09-10	2021-06-01
목란비데오	목란비데오사	2011-09-10	2021-06-01
목란	목란비데오사	2011-09-10	2021-06-01
천리마	천리마타일공장	2014-08-03	2021-05-20
상원	상원시멘트연합기업소	1988-08-29	2021-01-10
룡악산	룡악산 비누공장	2016-10-29	2020-10-02
흥남	흥남비료연합기업소	2006-11-13	2020-09-01
대성산	평양체육기자재공장	2016-06-02	2020-07-16
선흥	선흥식료공장	2010-12-11	2020-06-02
천아포	천아포수산연구소	2014-07-17	2020-06-02
류경관	류경관	2013-04-27 2013-09-28	2020-05-06
마식령	원산갈마해안관광지구	2019-04-06	2020-04-02
삼일포	삼일포특산물공장	2009-04-20	2019-08-05
락산	락산바다연어양어사업소	2015-05-23 2018-07-17	2019-08-05
평양(평양맥주)	평양맥주공장	1956-03-14	2019-08-01
삼지연감자가루생산공장	삼지연감자가루생산공장	2018-07-10	2019-07-03
평양제약	평양제약공장	2018-01-25	2019-07-02
백두산	삼지연군	2019-04-04	2019-05-02
송도원	송도원종합식료공장	2018-07-26	2019-04-01
평양무궤도전차공장	평양무궤도전차공장	2018-08-04	2019-03-14
금산포	금산포젓갈가공공장	2018-08-08	2018-12-24
대동강	대동강 주사기공장	2016-09-24	2018-08-08
금강산	평양화장품공장	2017-10-29 2015-02-05	2018-07-27
룡악산	룡악산비누공장	2016-06-04	2018-02-19

브랜드	현지지도 기업명	북한 최고지도자 현지지도 시기 (연-월-일)	WIPO 상표 등록 시기 (연-월-일)
류경버섯공장 (옛 평양버섯공장)	평양버섯공장	2017-04-08 2015-01-10	2017-10-31
류원신발공장	류원신발공장	2017-10-19	2017-10-20
민들레	민들레학습장공장	2016-04-19	2017-10-20
백학	치과위생용품공장	2017-06-20	2017-10-20
류경김치공장	류경김치공장	2016-06-10	2017-07-18
갈마식료공장	갈마식료공장	2014-08-15 2014-06-29	2017-07-18
소나무	평양가방공장	2016-01-05	2017-06-22
미래	미래상점 및 종합봉사기지	2016-03-22	2016-11-15
대동강	대동강과수종합농장	2016-08-18	2016-11-15
은하수	평양화장품공장	2017-10-29 2015-02-05	2016-06-14
은하 강서천연탄산수	강서약수공장	2017-06-03	2016-05-17
황금이삭	평양강냉이 가공공장	2015-09-01	2016-04-29
봄맞이	평양기초식품공장	2013-06-08	2016-04-10
꽃망울	평양어린이식료품공장	2015-11-14	2016-02-22
금컵	금컵 체육인종합식료공장	2015-01-18	2015-11-24
정성제약종합공장	정성제약종합공장	2015-10-01	2015-10-13
매봉산	원산구두공장	2015-01-31	2015-09-11
황금산	창성식료공장	2013-06-13	2015-05-18
철쭉	평양양말공장	2012-07-02 2014-08-07	2015-05-18
미림승마구락부	미림승마구락부	2013-09-22	2014-06-03
은하	강서약수공장	2017-06-03	2014-05-02
봄향기	신의주화장품공장	2008-11-25 2018-07-01	2009-06-30

*주: WIPO 사이트에는 상표명이 무기명으로 등록된 상표이다. 논문 저자가 직접 언론 보도 및 북한 현지에서 촬영된 동영상과 사진을 대조하는 확인 작업을 거친 뒤 동일한 이미지로 판단된 상표들에 대해 상표명을 표기하였음을 밝힘.

*출처: 세계지적재산권기구(WIPO).

북한 매체에 자주 언급되는 <매봉산> 구두, <미림승마장>, <금컵> 식료품, <대성산> 스포츠용품, <민들레> 학습장, <소나무> 가방, <류경> 김치, <삼지연> 감자 가공품 등과 같은 브랜드는 김정은이 현지지도 하여 주민들의 생활에 필요한 우수한 품질에 대한 목표를 설정해 준 뒤 현지지도를 받은 기업과 공장은 원자재 부족과 낙후된 설비·기술과 같은 열악한 환경을 극복하여 마침내 생산혁신을 이루어 남부럽지 않은 제품을 주민들에게 보급하게 되었다는 이야기를 담고 있다. 북한에서 브랜드는 수익을 창출하기 위한 경제적인 이유도 있지만, 최고지도자의 리더십 강화를 위한 도구로서의 역할도 하고 있다.

3. 지명(地名)을 활용한 브랜드 네이밍

지명을 활용한 브랜드 전략은 브랜드 네이밍 기법중 하나이다. 지역 이미지와 감성을 활용하여 경쟁력을 확보할 수 있다(타나가 아키오 2013). 북한 역시 특정 지역의 이름이나 지역 명소를 브랜드 이름으로 활용한다. 북한에서 가장 영향력이 있는 도시는 수도인 평양이다. 평양은 고구려의 도읍이었을 뿐 아니라 고려시대에는 서경이라 불리는 주요 도시였으며 김일성의 고향이기도 하다. 1948년 수립된 북한 정권의 수도 평양에는 사회주의 국가 건설 철학이 담겨있다. 평양은 다른 지역에 비해 경제, 사회적 혜택을 받을 뿐 아니라 북한 역사와 정신문화의 중심 역할을 한다. 북한은 1972년 개정된 헌법에서부터 평양을 공식 수도로 언급하고 있으며²⁰⁾ 1998년에는 수도 평양시 관리법을 제정하여 공식적인 혁명의 수도로 칭했다.²¹⁾

평양은 도시의 상징성만큼 브랜딩에서도 나름의 독보적인 위치를 가졌다. 북한 브랜드에서도 이러한 평양 중심적 사고는 배어 있다. 북한의 국제등록 상표 107개 중 81개가 평양에 소재하고 있다. 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록된 북한의 브랜드 중 평양과 평양 안에 있는 지역의 이름을 딴 상표는 '평양'이 6개, 평양을 가로지르는 강인 '대동강'이 3개, 평양의 옛 이름인 '류경'과 연계된 상표 5개, 지역의 산 이름인 '대성산' 2개, 룡악산 2개, 그리고 '평양', '맥주'를 합친 '평양맥'과 평양방직공장의 줄임말은 '평양'까지 총 20개이다.

20) 북한 헌법 제172조 조선민주주의인민공화국의 수도는 평양이다. 1972년 이전 헌법에는 북한의 서울을 서울로 언급하고 있다.

21) 조선민주주의인민공화국 수도 평양시관리법은 1998년 11월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제286호로 채택되었다.

‘평양’의 이름을 붙인 상표의 품목은 국수, 담배, 김치, 제약, 방직공장 등이다. ‘평양’ 상표는 각각 국수, 담배가 2001년 그리고 김치가 2003년에 국제상표로 등록되었다. 각기 다른 상표로 등록되어 브랜드 로고의 서체가 다르다. 특히 국수와 담배 상표는 북한이 전통적으로 사용하는 흘려쓰기 서체를 그대로 활용했다. 평양을 이름으로 하는 상표는 2003년 이후 등록되지 않다가 2019년 ‘평양’과 ‘맥주’의 첫 글자를 따온 맥주 브랜드 ‘평양맥’이 등록을 했다. 2022년에는 ‘평양방직공장’의 줄임말인 ‘평양’ 로고가 그려진 상표를 등록했다.

‘평양맥’과 ‘평양’은 기존 북한의 브랜드 네이밍과는 다른 방식이다. 브랜드 네이밍의 한 방법인 단어의 첫 글자를 조합하여 작명했다. 맥주 브랜드인 만큼 원료인 보리를 형상화한 로고를 사용했다. 서체도 흘려 쓰기 서체보다 한층 세련되었다.

<표 5> ‘평양’의 이름과 관련된 북한 상표

WIPO 등록년도	상표명	로고
2001	평양	
2001	평양	
2003	평양	
2019	평양무궤도전차공장	


WIPO 등록년도	상표명	로고
2019	평양제약	
2019	평맥(평양맥주)	

*출처: 세계지적재산권기구(WIPO).

북한은 수도 평양에 있는 지명을 나름의 의미를 살려 브랜딩을 했다. 대표적인 것이 평양을 가로지르는 ‘대동강’이다. 대동강은 낭림산맥 한태령에서 시작하여 평안남도 안을 흐르다가 평양시를 거쳐 하류에서 남포시와 황해북도 및 황해남도와의 도 경계를 이루면서 서해로 흘러가는 북한의 강이다. 대동강을 중심으로 평양이 형성되었고 오랜 세월을 이어 왔다. 서울의 한강처럼 평양에서 대동강은 떼레야 떼 수 없는 존재다. ‘대동강’ 상표의 경우 2016년 과일 제품, 2018년 식료품, 2019년 맥주가 국제상표로 등록되었다.

<표 6> ‘류경’의 이름과 관련된 북한 상표

WIPO 등록년도	상표명	로고
2012	버들	
2019	류경	

WIPO 등록년도	상표명	로고
2020	류경관	

*출처: 세계지적재산권기구(WIPO).

북한은 평양의 옛 이름인 ‘류경’을 여러 분야의 상표로 연계하여 많이 사용하는데 ‘류’는 한자의 버들 ‘류(柳)’로 버드나무가 많다고 하여 붙여진 이름이다. 류경, 류경관, 버들 등의 이름으로 상표가 등록되었고 등록되지 않았지만 평양의 류경호텔, 장기게임인 류경장기, 음식점인 옥류관, 청류관 등이 이와 연계된 상표들이다. 해외에서 영업하고 있는 북한 식당들 중에서도 ‘류경’을 상호로 쓰고 있는 곳도 있다.

북한은 세계지적재산권기구(WIPO)에 ‘류경’과 연관된 3개의 상표를 등록했다. 한자 류(柳)의 뜻인 ‘버들’을 2012년 주류업으로 등록하였는데 브랜드 로고에 버들잎을 형상화했다. 2019년에 등록한 약기 브랜드 ‘류경’은 흘림체 글씨에 현약기 바이올린을 형상화한 것이 특징이다.

김정은 시대 이후 강원도 지역에 배경을 둔 상표가 늘어났다. 강원도와 연계한 브랜드는 금강산국제여행사, 금강산, 삼일포, 갈마, 매봉산, 송도원 등이다. 금강산의 경우 세계적으로 널리 알려진 관광지여서 김정은 시대 이전부터 금강산 브랜드가 사용 되었지만 갈마, 매봉과 송도원은 김정은 시대 이후 등록되었다.

북한은 강원도 정신을 강조하고 있다. “강원도 정신은 자력갱생만이 살길이라는 투철한 신념을 안고 모든 것을 자체의 힘으로 풀어나가는 자력자강의 정신이다.” 라고 강조했다(로동신문 2017/01/24). 북한은 과거에도 ‘강계 정신’과 같은 특정 지명을 사용하여 이데올로기를 묘사하는 선전방식을 취했는데 ‘강원도 정신’은 이를 답습한 것으로 보인다. 강원도 정신을 고취 시키기 위해 2020년 5월 강원도 자력갱생 전시장을 건설하였으며 ‘강원도 관련 브랜드’를 전면으로 내세웠다(로동신문 2020/05/20).

4. 우리말과 한자어 브랜드 비중이 높음

북한은 1949년 한자(漢字) 사용을 폐지하고 한글 전용 정책을 실시했다. 북한의 언어정책은 문맹퇴치와 함께 사회주의 교양을 보급하려는 의도가 담겨있다. 1954

년 ‘조선어철자법’의 제정으로 본격화된 언어정책은 1966년에는 ‘조선말 규범집’에서 남한의 표준어와 구별되는 ‘문화어’를 만들어냈다(전영선 2019).

‘문화어’는 북한의 수도인 평양말을 중심으로 하되 북한 최고지도자 김일성이 사용하던 방언들을 격상시켜서 다듬은 말이다. 사회주의 혁명의 수도인 평양을 중심으로 언어의 민족적 특성을 보존하고 발전시켜야 한다는 것이 문화어를 만든 취지이다(북한연구학회, 2006). 이후 북한은 ‘말다듬기 운동’으로 한자말과 외래어를 고유어로 바꾸고, 방언을 골라 격상시키고, 지명이나 이름도 고유어로 다듬는 작업을 계속해 왔다.²²⁾ 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록된 북한 상표는 대부분 이러한 문화어 정책이 반영되어 있다.

하지만 북한 상품이 해외시장 진출을 염두에 두고 있기에 외국어 또는 한글/외국어가 병기된 상표들을 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록했다. 영문 알파벳으로 표기로 등록된 상표는 HEPAVAR(제약), Convararia(은방울이라는 뜻, 약기 상표) 2개이며, 왕관(WAMG GWAN, 제약), 내고향(Naegohyang, 담배), 봄향기(POMHYANGGI, 화장품), 버들(PODUL, 주류), 은하(UNHA, 무역), 상원(SANGWON, 시멘트) 등 6개이다. 한글, 영문, 한자가 같이 병기된 상표는 개성(KAESONG, 開城, 개성고려인삼 상표), 화원(Hwa Won, 花院, 금강산에서 나는 천연원료 만든 제품들) 등 2개이다. 한자가 병기된 북한 상표는 대중국 수출을 고려했다.²³⁾

또한 북한은 두음법칙을 적용하지 않는다.²⁴⁾ 현재 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록된 북한 상표 중 두음법칙을 적용하지 않은 북한식 표현의 상표는 ‘룡약산’, ‘류경’, ‘락산’, ‘랭천’, ‘평양랭면’ 등이다.

북한 상표들을 보면 합성어나 조어, 영문 이니셜 형태의 표현은 거의 없다. 대부분 쉬운 자연어 형태를 활용하고 있으며 한글이나 한자어에 기반한 명칭들을 사

22) 북한에서는 원피스와 투피스를 달린옷과 나뉘는옷으로 부른다. 핸드폰은 손전화. 스킨은 살결물. 다이어트는 살까기. 노크는 손기척이라 한다. 한자어인 해열제와 진정제는 각각 열내림약, 가라앉힘약으로 가축은 집짐승이라 한다. 김일성의 지시에 지시에 의해 생겨난 말도 있는데, 개고기는 단고기로 당나귀는 하늘소로 바꾸게 했다.

23) 중국 쇼핑몰에서 개성고려인삼과 화원의 로고가 붙은 상품이 판매되고 있다.

24) 북한말의 가장 큰 특징 중 하나가 두음법칙이다. 한국말의 경우 여두에 ㄹ이 오지 않는 특징이 있으나 북한에서는 한자어를 발음대로 적는 것이 아니라 원래 모양을 유지하며 적기 때문에 ㄹ은 그대로 적는다. 예를 들어 역사를 ‘력사’로, 요리사를 ‘료리사’, 낙원을 ‘락원’으로 성의 경우 우리의 이(李)씨와 임(林)씨는 북한에서는 모두 ‘리(李)씨’와 ‘림(李)씨’가 된다. 이명박 前대통령은 ‘리명박’으로 임수경 前국회의원은 ‘림수경’으로 부른다.

용한다. 북한은 “우리 말과 글의 우수성은 이미 세계가 인정하고 있다. 반만년의 유구한 력사와 자랑스러운 문화전통을 지닌 조선 민족의 한 성원이라면 누구나 이것을 긍지로 여겨야 할 것이다. 그러나 남조선에서는 정반대의 현실이 펼쳐지고 있다.”라며 외래어 사용을 부정적으로 언급한다(로동신문 2015/10/26). 북한의 언어정책과 우리말로 된 상표들에 대한 정당성의 우회적 표현이다.

5. 브랜드 디자인 혁신

좋은 상품을 디자인 하기 위해서는 심미성, 실용성, 독창성, 경제성 등의 조건이 필요하다(김영인 외 2003). 특히 아름다움을 추구하는 심미성과 편리함을 추구함을 추구하는 실용성은 디자인의 핵심 가치이다. 북한은 2012년 김정은 집권 이후 미적추구와 실용성에 바탕을 둔 산업디자인이 경제를 발전시키고 인민들의 생활을 향상시키는 추동력이 된다는 기사가 자주 등장하고 있다.

북한 로동신문은 “산업미술은 공업제품과 생활환경을 아름답고 편리하고 쓸모 있게 만들며 꾸리기 위한 도안을 선행시키는 미술이다”라고 정의하며 “경제건설을 다그치고 인민 생활을 향상시키는데서 척후대(斥候隊)의 사명을 수행한다”고 언급했다(로동신문 2020/01/12). 척후대(斥候隊)는 ‘적의 형편이나 지형 따위를 정찰하고 탐색하려고 조직하던 소규모 부대’이다.²⁵⁾ 다시 말해 최전선에서 정보를 수집하며 정탐하는 그룹이다. 척후대가 수집한 정보를 바탕으로 전투 계획을 수립하고 실전에 임하게 된다. 북한은 산업디자인 발전을 곧 경제발전의 전제로 보고 있다. 먼저 산업디자인이 선행되어야 그에 기초해 제품을 설계하고 생산을 하기 때문이다.

또한, 북한 언론은 “오늘날 인민 소비품 생산단위들에서 활발히 벌어지고 있는 명제품, 명상품개발경쟁은 도안 경쟁이라고도 말할 수 있다. 도안을 선행시켜야 생산물의 실용성과 미적가치를 높여 특색있는 제품생산으로 패권을 쥌 수 있다”며 디자인의 중요성을 이야기했다(로동신문 2020/06/27).

2020년 4월과 8월, <조선의 오늘>과 <조선중앙TV>에서는 ‘조선산업미술창작사’ 디자이너들을 보도했다. 조선산업미술창작사 상업도안창작단이 디자인한 삼지연간장공장의 간장 브랜드 로고, 대동강과일종합가공공장의 사과술 브랜드, 평양국제

25) 네이버 국어사전. 척후대 <<https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/d30cefc5845e4b7b9c4612f7e7915cf4>> (검색일: 2022.05.31.).

비행장, 미림승마구락부 로고 개발 사례들을 소개했다. 이 보도에서 상업도안창작단의 정순희 실장은 “글자, 바탕색, 곡선과 직선, 상징물과 같은 천태 만상의 형상 요소들을 하나로 결합시키고 임의로 변경시키면서 대상의 특성을 가장 뚜렷이 나타낼 수 있는 이상적인 형상 요소를 찾기 위해 노력해야 하고, 창작대상이 식료품이면 식료품에 관련한 지식과 상식. 항공 부분이면 항공부문에 관련된 지식과 상식을 풍부히 하고 또 여기에 자신의 상상력을 풍부히 할 때 명도안이 창작될 수 있다”고 강조했다.²⁶⁾



이 보도는 또한 공업도안창작단 김진순 실장의 사례를 소개했다. 김 실장은 2018년 삼지연 감자가루공장의 감자 브랜드 로고를 사람 처럼 의인화했다.²⁷⁾ 브랜드 캐릭터는 브랜드의 주 구성요소 중 하나로 소비자들에게 브랜드에 대한 주의를 상기시켜 줌으로써 친숙한 이미지를 심어주며 역동적이며 현장감을 느끼게 해 준다(디자인정글 2021/12/02). 세계지적재산권기구에 등록된 북한 상표 중 캐릭터 형태의 브랜드는 ‘대성산아이스크림’, ‘삼지연감자가루공장’, ‘류경버섯공장’, ‘류경김치공장’, ‘꽃망울, 평양어린이식품공장’ 등 5개이다.

<표 7> 캐릭터 형태를 띤 북한 상표

WIPO 등록년도	상표명	로고
2016	꽃망울	
2017	류경김치공장	
2017	류경버섯공장	

26) 유튜브 채널 Sam jiyon(2020). 소개편집물 산업미술계의 여성창작가들 - 조선산업미술창작사. <<https://youtu.be/SqIk5hEiioo>> (검색일: 2022.05.31.).

27) 유튜브 채널 Sam jiyon(2020). 소개편집물 산업미술계의 여성창작가들 - 조선산업미술창작사. <<https://youtu.be/SqIk5hEiioo>> (검색일: 2022.05.31.).

WIPO 등록년도	상표명	로고
2019	삼지연감자가루생산공장	
2021	대성산아이스크림	

*출처: 세계지적재산권기구(WIPO).

북한은 캐릭터 상표 개발뿐 아니라 소비재 브랜드에 ‘령리한 너구리’ 캐릭터를 사용한다. ‘령리한 너구리’는 1980년대 북한에서 만들어진 대표적인 애니메이션 캐릭터이다. 2015년경부터 어린이를 대상으로 한 상품들에 ‘령리한 너구리’ 캐릭터가 새겨지고 있다. 일종의 인기 애니메이션과 상품이 결합 된 콜라보레이션 (Collaboration) 이다. 북한은 어린이용 제품인 ‘소나무 책가방’, ‘만들레 학습장’, ‘철쭉 어린이 양말’, ‘해바라기 연필’ 등에 ‘령리한 너구리’ 캐릭터를 부착하고 있다. 브랜드 캐릭터 상품 개발 및 기존 애니메이션 캐릭터와의 콜라보레이션은 상품에 대한 친숙도를 높이고 제품에 대한 애착을 더욱 강화시킨다.

V. 결론 및 향후 과제

지금까지 본 연구는 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록된 북한 브랜드를 분석했다. 북한은 언론 매체를 통해 상표의 중요성, 디자인과 품질 향상 등에 대해 수시로 보도하고 있다. 하지만 남북관계 경색 및 대북제재 등으로 인해 북한 브랜드 제품을 직접 입수해 연구하는데 한계가 있다. 1998년 이래 북한은 세계지적재산권기구(WIPO)에 상표를 등록해 오고 있다. 마드리드 협정에 가입한 전 세계 국가들은 해외시장 진출을 위해 상표를 등록한다. 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록된 북한의 브랜드들은 북한식 사회 가치와 대외무역의 의지를 담고 있다.

북한의 브랜드는 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록된 북한 브랜드는 2014년 사회주의기업 책임관리제 시행 이전과 이후로

나닌다. 사회주의기업 책임관리제 실시로 기업이 실질적인 경영의 권한을 행사하게 되었고 소비자의 수요 파악과 품질 향상의 필요가 높아졌다.

둘째, 정치적 상징성을 지닌다. 북한은 국기와 국장을 브랜드로 등록할 정도로 브랜드에도 정치적 의미를 두었으며 상당수의 북한 브랜드에는 정치적 상징성이 내포되어 있다. 또한, 북한 브랜드는 김일성 시대 때부터 이어온 북한의 경제사회 관리 방식인 현지지도와도 연관이 있다. 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록된 북한 브랜드 중 상당수가 김정은 위원장이 현지지도 후 1~2년 뒤 등 상표로 등록되었다.

셋째, 북한은 지명을 브랜드로 많이 활용한다. 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록된 북한 브랜드 중 평양과 관련된 브랜드가 많다. 북한은 평양을 혁명의 수도로 칭하고 있으며 주요 핵심 시설들이 평양에 집중 되어 있다. 제품의 브랜드 네이밍도 이와 무관하지 않다. ‘평양’, 평양의 옛 이름인 ‘류경’, 그리고 ‘류(柳)’의 우리말인 ‘버들’을 브랜드로 활용한다. 이외 다른 지역에 비해 강원도에 소재한 지역의 이름을 브랜드 네임으로 많이 사용하며 ‘백두산’, ‘금강산’, ‘룡악산’ 등 산 이름을 브랜드명으로 자주 사용한다.

넷째, 북한은 1948년 정권 수립 이후 한글전용 정책을 실시하고 외래어의 유입을 차단하는 정책을 펴왔다. 또한, 말다듬기 운동으로 한자어나 외래어를 고유어를 바꾸는 작업을 해왔다. 북한 브랜드에도 이러한 언어정책이 반영되어 있다. 북한 브랜드는 대부분 우리말과 한자어로 되어 있다. 하지만 2016년 이후 해외시장 진출을 위해 영어 및 한자를 병기한 상표를 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록하기 시작했다.

다섯째, 김정은 시대 이후 북한은 브랜드 디자인 혁신 정책을 펴왔다. 선질후량이라는 명목 아래 제품의 품질에 신경 써 왔을 아니라 디자인을 척후대로 표현하며 산업디자인을 경제발전을 위해 전제 조건으로 언급하고 있다. 북한 언론에는 ‘조선산업미술창작사’에서 일하는 산업디자이너들이 수시로 소개되고 있으며 이들이 디자인한 브랜드들을 언급되고 있다. 또한, 브랜드 캐릭터 개발 및 애니메이션 캐릭터와 제품의 콜라보레이션 등 새로운 시도들이 일어나고 있다.

본 연구에서는 세계지적재산권기구(WIPO)에 등록된 북한 브랜드의 정리를 통해 북한 브랜드의 기본적인 현황을 파악해 봤다. 북한은 그동안 세계지적재산권기구(WIPO)에 식품품과 생필품 위주의 생활 소비재 브랜드들을 중심으로 상표를 등록해왔다. 이는 북한의 산업 현황과 대외무역을 염두에 둔 현실의 반영이다. 북한은 제조업의 기반이 약하고 서비스업이 활성화되어 있지 않다.

북한이 대외무역을 목적으로 세계지적재산권기구(WIPO)에 상표 등록을 했다 할 지라도 직접 북한 제품을 구하거나 관련 서비스를 이용하는 것에는 어려움이 있다. 이것이 본 연구의 한계이자 향후 과제이기도 하다. 앞으로 북한 브랜드 상품을 다양한 경로로 입수하여 브랜드의 기능적이고 디자인적인 요소들을 분석해 볼 필요가 있다. 이를 통해 북한의 산업의 현 수준과 북한 주민들이 사용하는 제품의 실태를 파악해 볼 수 있을 것이다. 아울러 북한 브랜드에 대한 지속적인 연구는 남북 협력 및 북한 경제발전과 주민들의 생활 수준 향상을 위한 기초 자료가 될 것이다.

참고문헌

- 김영인·문영애(2003). <시각표현과 색채구성>. 서울: 교문사.
- 박종태(2013). <상표법 단권화 서브>. 서울: 한빛지적소유권센터.
- 북한연구학회(2006). <북한의 언어와 문학: 북한의새인식>. 서울: 경인문화사.
- 브랜드 메이저(2004). <글로벌 브랜드>. 서울: 새로운사람들.
- 이훈영(2017). <이훈영 교수의 마케팅>. 서울: 청람.
- 케빈 레인 켈러. 이상민·김준석·최윤희 역(2007). <브랜드 매니지먼트>. 서울: 비즈니스북스.
- 타나카 아키오(2013). <지역 브랜드 성공법칙 33>. 서울: 한국생산성본부.
- 강동완(2021). 북한 상품의 현황과 특징: 서해5도 지역에서 수거한 생활쓰레기 중 상품 포장지 분석을 중심으로. <통일인문학>, 제87권.
- 김현정(2019). 북한 지리적 표시제 인식 및 현황 연구. <한국과 국제사회>, 제4권 3호.
- 윤영순(2018). 사회주의기업체들이 기업관리를 혁신적으로 해나가는데서 나서는 중요문제. <김일성종합대학학보-철학.경제학>, 제64권 2호.
- 이무경(2020). 북한 상품이미지에 나타난 제국주의적 대상성 연구: 『조선상품 2018』을 중심으로. <한민족문화연구>, 제71권 71호.
- 임수호(2019). 북한 '사회주의 기업 책임 관리제' 분석 및 시사점. <INSS 전략보고>, 통권 49호.
- 전영선·김지니(2019). 북한의 언어 정책과 대중매체를 활용한 언어 교양 사업. <북한학보>, 44권 1호.
- <근로자>
 <우리민족강당>
 <우리민족끼리>
 <조선민주주의인민공화국 사회주의헌법>
 <조선의 오늘>
 <조선중앙통신>

- KBS WORLD(2021.05.13.). “클로즈업 북한: 북한의 상표.” <world.kbs.co.kr/special/northkorea/contents/news/closeup_view.htm?lang=k&No=403302> (검색일: 2022.05.31.).
- NKnews(2018.06.22.). “Delicious anytime. anywhere: the changing face of North Korean packaging.” <<https://www.nknews.org/2018/06/delicious-anytime-anywhere-the-changing-face-of-north-korean-packaging/>> (검색일: 2022.05.31.).
- NK경제(2020.02.22.). “북한 상품종합지 ‘조선상품’ 증보판 새로 간행.” <<http://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=2694>> (검색일: 2022.05.31.).
- 국제뉴스(2016.06.08.). “[단독] 북한 ‘새우맛 튀기과자’ 농심 ‘새우깡’ 빼앗았다.” <<https://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=494043>> (검색일: 2022년 5월 31일).
- 미국특허상표청(USPTO). “Trademark. patent. or copyright.” <<https://www.uspto.gov/trademarks/basics/trademark-patent-copyright>> (검색일: 2022.05.31.).
- 법제처 국가법령정보센터. 상표법 2조 <<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%83%81%ED%91%9C%EB%B2%95>> (검색일: 2022.05.31.).
- 세계지적재산권기구(WIPO). About WIPO <<https://www.wipo.int/about-wipo/en/>> (검색일: 2022.05.31.).
- 세계지적재산권기구(WIPO). Global Brand Database <<https://branddb.wipo.int/branddb/en/>> (검색일: 2022.05.31.).
- 신동아(2020.01.12.). “초콜레트단설기 밀쌀튀기… 北마트에 ‘짜퉁 한국 과자’ 가득.” <<https://shindonga.donga.com/3/all/13/1946735/1>> (검색일: 2022.05.31.).
- 연합뉴스(2004.04.18.). “北. 식물에도 듣기 좋은 이름 붙여.” <<https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0000624973?sid=100>> (검색일: 2022.05.31.).
- 유튜브 '통생통사 강동원TV'(2022). 북한쓰레기를 줍다 (브랜드와 디자인으로 북한읽기) <https://youtu.be/8wM0AV1VF1M?list=PL-Ip4I0d_P-_yBK>

- msp2UuJ0WEXLaeiiG5> (검색일: 2022.05.31.).
- 통일부 국립통일교육원(2016.12.31.). “사회주의 기업책임관리제(12.1 경제관리개선 조치).” <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nknow/view.do?id=31959&eqDiv=사&mid=SM00000536&limit=1&eqViewYn=true&page=31>> (검색일: 2022.05.31.).
- 통일부 북한정보포털(2022.04.21.). “7.1 경제관리개선조치.” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=202>> (검색일: 2022.05.31.).
- 통일부 북한정보포털(2022.04.21.). “새로운 경제관리개선조치(우리식 경제관리방법).” <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=337&menuId=NK_KNWLDG_DICARY> (검색일: 2022.05.31.).
- 네이버 국어사전. “척후대.” <<https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/d30cefc5845e4b7b9c4612f7e7915cf4>> (검색일: 2022.05.31.).
- 유튜브 채널 Sam jiyon(2020). “소개편집물 산업미술계의 여성창작가들 - 조선산업미술창작사.” <<https://youtu.be/SqIk5hEiioo>> (검색일: 2022.05.31.).
- 디자인정글(2021). “[디자인 이슈] 캐릭터와 브랜드의 시너지 효과 - 캐릭터 브랜딩 성공사례.” <<https://www.jungle.co.kr/magazine/203629>> (검색일: 2022.05.31.).

북한 보건의료 체계의 한계와 남북 협력방안***The Limitations of North Korea's health care system and
inter-Korean cooperation****Yoosuk Jung**IBK기업은행경제연구소 연구위원
yoosukjung@ibk.co.kr

Abstract

The global COVID-19 pandemic took millions of lives away. Fortunately, the spread of the virus seems to be diminished; it is obvious that international society will be reorganized by the ideas of “health security” and “human security”. However, in the case of North Korea, it does not reveal objective and reliable medical data, so international society has difficulties figuring out its current status.

North Korea had insisted that taking care of people’s health by the principle of medical service is the state’s responsibility. However, the official system collapsed during the economic crisis in the 1990s, and the North Korean people’s health index also plummeted. Besides, two Korea’s medical service capability is getting dichotomized, so an alternative is needed.

The Kim Jong-un regime set the principle of “politics of affection” and emphasized “people first policy.” The hygiene and medical policy, which is closely linked to people’s life and health, is the core element of the “people first policy.” Therefore, it is the field (humanitarian aid) that North Korea most likely accepts under the current sanction status. Moreover, this project can be a breakthrough that can overcome the current stalemate.

Therefore, it is essential to prepare realistic and systematic cooperative projects which can bring a positive response from North Korea. The health and medical cooperation may contribute to establishing a new inter-Korean

* 본 논문은 “북한 보건의료 실태” (NK포커스, 한국수출입은행 내부보고서)의 내용을 수정·보완한 것임을 밝힘.

cooperation paradigm which is practical and realistic.

Key words	Hygiene and medical system in North Korea, Health index in two Koreas, Hygiene and medical cooperation, Covid-19 North Korea.
-----------	---

원고투고일 2022년 6월 14일 | 원고심사일 2022년 6월 15일 | 게재확정일 2022년 6월 26일

I. 서론

2019년 말 발생한 신종 바이러스인 코로나19는 전 세계를 공포와 혼란으로 몰아넣었다. 각 국은 방역을 최우선하여 감염병의 확산과 피해를 최소화 하는데 모든 역량을 집중했지만, 사회 전반에 거대한 충격은 불가피하였다. 2022년 6월 현재까지 전 세계에서 5억 4천명이 넘는 확진자와 630만명이 넘는 희생자가 발생하였다.¹⁾ 다행히도 현재는 코로나19의 기세가 확연하게 잦아들었지만, 이번 팬데믹(pandemic)을 경험하면서 국제관계는 과거와는 전혀 다른 질서로 재편될 것의 문을 가지는 사람은 없을 것이다. 국가는 전통적 안보의 개념인 국방과 더불어 국민의 생명과 안전을 지켜내기 위한 건강 안보의 책무를 강화하지 않을 수 없게 되었다. 이에 또다시 마주할지 모르는 감염병의 위기와 공포로부터 인류의 생명과 건강을 지켜내기 위해서는 국제사회의 견고한 공동 대응 체계 마련이 필수적이다.

코로나19와 같은 신종 감염병의 전파에 있어서 국경은 무의미하다. 인접국 간 신속한 정보 교류와 확산 방지를 위한 공조가 중요한 이유이다. 한중러 3국과 국경을 맞대고 있는 북한은 얼마 전까지도 공식적으로 확진자가 없다고 주장하였다. 하지만 지난 5월 12일 당중앙위원회 정치국회의에서 ‘유열자(발열자)들 중 코로나19 오미크론 변이바이러스 감염’을 처음으로 공식화하며 이를 ‘국가 최종대 비상사건’이라고 발표하였다(조선중앙통신 2022/05/12). 김정은 위원장은 ‘건국 이래 대동란’이라며 사태를 심각히 받아드리면서도 “방역투쟁을 강화해 위기를 극복할 수 있다”고 말하며 민심의 동요를 막아섰다. 결국 코로나19 의심 증상자가 하루 사이에 10배 이상 폭증하면서야 비교적 구체적인 사망자 수도 공개되었지만, 북한의 백신 접종 현황과 방역 상황을 고려하면 실제 확진자의 수는 공식 발표보

1) JHU CSSE(Johns Hopkins University Center for Systems Science and Engineering). <<https://systems.jhu.edu/>> (검색일 2022.06.09.).

다 훨씬 더 많을 것으로 추정된다.

과거에도 북한은 보건의료 및 방역 부분에 대한 정보 공개에 매우 소극적이였다. 정상회담 이후 남북관계가 최고조에 달하였던 2019년에 발생한 아프리카돼지열병으로 인하여 접경지역에서의 피해가 커져가는 상황에서도 북한은 우리가 요청한 공동 방역사업에 대하여 미온적인 반응으로 일관하였다. 이밖에도 사스(2002), 홍역(2006), 신종플루(2009), 에볼라(2013), 메르스(2015)가 대유행하였을 때에도 북한 당국은 국제사회에 정확한 피해 상황과 정보를 제공하지 않았다. 이렇듯 북한은 보건의료에 관한 충분한 정보를 제공하고 있지 않으며, 오히려 피해 상황을 축소하거나 은폐함으로써 한국을 비롯한 국제사회와의 협력의 공간을 내어주지 않고 있다. 이는 북한이 자연재해 등의 이유로 식량 사정이 좋지 않았을 때는 공식적으로 국제사회에 도움을 요청하는 것과 상반되는 부분이다. 결국 북한이 체제의 선전 수단으로 내세운 북한식 보건의료 체계에 대한 실패는 인정하지 못하는 부분이 역설적으로는 북한을 감염병에 가장 취약한 국가로 만들고 있다고 하겠다.

한편 남북한의 보건의료와 관련한 수준 격차는 시간이 지날수록 벌어지고 있어 이에 대한 대책 마련이 시급하다. 하지만 최근 건강 안보(health security) 혹은 인간 안보(human security)라고까지 불리는 보건의료 분야의 남북협력방안은 준비가 미흡한 실정이다. 남북의 보건의료 협력은 한반도 정치적인 상황과 국제사회의 대북제재와 무관하게 지속적으로 이루어져야 한다. 더욱이 의료계의 많은 연구자들은 남북 주민의 면역체계의 차이로 인하여 발병하는 질병의 종류와 확산 양상이 근본적으로 다르게 나타나는 현상에 주목하고 있다. 한반도에서 전염성이 강한 감염병이 동시다발적으로 유행할 경우 남북한 모두에게 치명적인 인명 피해가 불가피하다고 경고하고 있다. 이처럼 남북 보건의료 협력은 북한 주민을 위한 인도주의적 차원에서는 물론이고 우리 국민의 건강 안보 측면에서도 반드시 추진되어야 한다.

또한 남북의 보건의료 협력은 현재 위기에 처한 남북관계의 돌파구를 마련할 가능성이 높은 사업이기에 더욱 의미가 있다. 북한은 경제적인 타격을 감수하고도 국경을 차단하며 극단적인 봉쇄정책을 취했지만, 결국 코로나19의 유입의 사실 확인과 피해 상황을 공식적으로 발표하였다. 이러한 북한의 방역 상황의 공유는 매우 이례적인 것으로 방역과 피해 확산 방지에 대한 김정은 위원장의 의지를 엿볼 수 있다는 대목이다. 작금의 남북미 간 비핵화 협상의 교착국면이 장기화되는 상황에서 보건의료 부문에서의 협력을 마중물로 삼아 북한을 다시 대화의 장으로 이

끌어낼 수 있는 기회로 만들어내야 하겠다. 대북제재의 틀 안에서 인도주의적 차원의 보건의료 협력은 감염병 종식이 국제사회의 최우선 과제로 떠오른 현 시점에서 추진할 수 있는 거의 유일한 사업이라고 하겠다. 더욱이 다른 남북협력의 분야보다 대내적으로 공감대 형성이 수월할 뿐만 아니라 우리가 주도하여 국제기구 등과의 공조를 이끌어낼 수 있다는 장점이 있다. 또한 그간 남북협력의 문제점으로 지적되어 온 일회성이고 단기적인 사업이 아닌 중장기적으로 지속가능한 분야라는 점에서도 주목된다.

북한은 보건의료 체계로 무상치료제도와 예방의학제, 그리고 의사담당구역제도를 선전하고 있으나, 북한의 보건의료 실태는 심각한 경제난과 배급제 붕괴, 국제사회의 제재 등으로 매우 열악한 상황이다. 북한 주민들은 영양결핍과 결핵, 콜레라 등 각종 후진국형 질병으로 고통을 겪고 있으며, 평균수명과 신장 등의 건강지표에서도 남북 간 격차가 더욱 커져가고 있다. 최근에는 북한 주민들이 의약품을 공식 의료기관이 아닌 장마당에서 구입할 정도로 공식적인 보건의료 공급체계가 거의 붕괴된 상황으로 알려져 있다. 이렇듯 북한 주민의 건강과 삶의 질 향상이라는 보편적인 가치를 위한 협력은 그 어떤 분야보다 신속하고 활발하게 진행되어야 한다. 그러나 북한의 보건의료와 남북협력방안에 대한 연구는 경제 및 여타 사회문화 협력분야에 비해 상대적으로 부족한 실정이다. 그동안 NGO를 통한 대북 식량 지원과 의약품 및 의료기구를 보내주는 방안에만 한정되어 있었으며, 최근 들어서야 인도적 차원의 ‘단순 지원’을 넘어 ‘개발 협력’ 차원의 접근이 시도되고 있다. 하지만 이 역시 아직 구체적인 방안을 마련하기엔 종합적인 연구가 미흡한 실정이다. 이에 본 연구는 현재의 상황에 맞는 현실적인 남북 간의 보건의료 협력방안의 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 북한의 의료체계의 현황과 특징을 살펴보고, 현재 남북의 건강 실태를 비교하여 합리적이고 현실적인 보건의료 분야의 협력 방안의 방향을 제안하고자 하였다.

주요 내용으로는 제Ⅰ장 서론에 이어 제Ⅱ장에서는 북한의 보건의료와 관련한 제도의 특징과 의료기관, 의료장비, 의료인력 수준에 대하여 평가하였다. 이어 제Ⅲ장에서는 건강·보건의 기본 지표인 기대수명과 사망률, 사망 원인, 모성과 아동의 건강 수준, 주요 질병 환자에 대하여 남북한을 비교하여 협력의 우선순위를 살펴보았다. 제Ⅳ장에서는 그간의 남북협력 사업을 되돌아보고 남북 보건의료 협력방안의 방향을 제시하여 단계별 추진 방안을 구상해 보았다. 마지막으로 제Ⅴ장은 결론으로 논의를 요약하고 정책제언을 포함하였다.

연구 방법으로는 북한에서 발표한 보건의료와 관련한 문헌 조사와 함께, 국내 북한경제 및 통일 관련 연구보고서와 학회 및 세미나 자료를 활용한 문헌 연구로 진행하였다. 또한 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA), 세계농업기구(FAO), 세계식량계획(WFP) 등 관련 국제기구 자료들도 활용하였다.

II. 북한 보건의료제도의 체계와 한계

북한은 일찍이 ‘무상치료, 무상교육, 세금 없는 나라, 공해 없는 나라’ 등의 정책을 내세워 체제 선전에 나섰다. 이중 무상치료는 북한 헌법 제72조에 “공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이가 많거나 병 또는 신체장애로 로동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 물질적 방조를 받을 권리를 가진다. 이 권리는 무상치료제, 계속 늘어나는 병원, 료양소를 비롯한 의료시설, 국가 사회보험과 사회보장제에 의하여 보장된다.”라고 규정하고 있다. 이렇듯 북한의 보건의료체계는 사회주의 보건의료 이념에 기초하고 있으며, 무상치료의 개념을 국가로부터의 받는 시혜적 성격이 아닌 당연한 권리로 규정한다.

하지만 고난의 행군 시기 최악의 경제난으로 북한식 사회주의 경제 체계가 무너지고 시장화로 대표되는 사회 전반의 변화를 거치면서 북한의 전통적 보건의료 정책이 제대로 구동되지 않고 있다. 1990년 후반 극심한 경제난 시기에 의료인들에게도 배급이 중단되자 비공식 의료 행위가 전국적으로 확산되었고, 시장화의 확산 속도가 빨라지면서 시장을 통한 의약품과 의료기구들의 비공식 유통이 일반화되고 있다는 탈북자의 증언이 이러한 주장에 힘을 실어주고 있다. 이에 본 장에서는 북한 보건의료체계의 제도적 특징과 운영체계 등을 정리하여, 향후 남북한 보건의료 분야의 협력에서 나타날 주요 쟁점과 고려사항을 살펴보고자 한다.

1. 북한의 보건의료체계

우리나라의 보건의료 시스템(NHI, National Health Insurance)이 국민 보건 서비스형 건강보험 제도를 기본으로 하는 반면에, 북한은 국가의 보편적 의료공급에

중점을 둔 사회보험형 보건의료 시스템(NHS, National Health Service)을 기초로 하고 있다. 이러한 두 가지의 상이한 시스템은 작동원리에서부터 차이를 보이고 있으며 이는 남북한 간의 보건의료 전반의 차이를 초래한 원인으로 작용하고 있다.

북한의 보건의료체계는 사회주의 국가의 보건의료 이념인 ‘포괄적 양질의 보건의료’, ‘수혜 대상의 보편성’, ‘국가에 의한 단일의 통일된 서비스’, ‘무료 서비스’, ‘광범위한 예방 의료’, ‘보건 서비스에 의한 노동자의 참여’ 등의 보편적인 특성이 포함되어 있다(조성은 외 2018, 23). 또한 북한의 보건의료제도에는 그들만의 북한식 방식을 가미하였는데, ‘전 인민에 대한 무상치료제’, ‘의사담당구역제’, ‘고려 의학과 신의학의 병행’, ‘예방의학의 강조’, ‘대중의 보건사업 참여’ 등의 정책이 대표적이다(이철수 외 2016, 1). 이렇게 마련된 원칙에 부합하는 대부분의 사업은 모두 북한 정부의 예산으로 운용되며, 공공 의료기관을 통해 의료서비스를 제공한다는 특징을 가지고 있다.²⁾

김정은 시대의 보건의료체계 특징으로는 ‘먼거리의료봉사체계’와 ‘먼거리수술지원체계’가 있다(신희영 외 2016, 192). 북한은 이들 체계의 완성을 위해 오래전부터 화상 및 음성 전송체계의 개발에 박차를 가해왔으며, 2011년부터는 정비가 본격화되었다. 결국 김정은 시대에 들어서면서 첨단의료봉사인 ‘먼거리의료봉사체계’가 보편적으로 운영되기 시작하였다.

1) 무상치료제

무상치료제의 전제는 모든 보건 시설과 의료 장비는 물론 의료 인력까지 국가가 완벽히 통제 가능한 것이 기본이 된다. 이 때문에 무상치료제는 단기간에 구축하기 불가능하여 북한도 이를 완성하기까지 정권 수립 이후 오랜 시간이 걸렸다. 북한은 광복 직후 이른바 ‘반제반봉건인민민주주의 혁명의 시기’에 보건의료 정책 특성의 원형이 태동하여, 1946년 『사회보험법』에 ‘부분적 무상치료제’가 명시되었다(홍순원 1984, 204). 이어 6.25 전쟁 중에 ‘완전하고 전반적인 무상치료제’의 목표가 마련되었고, 1952년 “무상치료제를 실시할 데 대하여”에 따라 본격적으로 시작되었다. 특히 이 시기에는 보건의료체계가 노동계층을 주 대상으로 하던 사회

2) 이 중 남한의 의료시스템과 구별되는 핵심적 특징이 무상치료제, 예방의학제도, 의사담당구역제(호당당지사제)이다. 이 세 가지 제도는 북한의 헌법에 명문화될 정도로 매우 중요하며, 북한 보건의료체계의 특징이라고 할 수 있다.

보험체계에서 분리되어 보편적 보건의료 서비스로 전환되었다는 데 의미가 있다. 하지만 1990년대 사회주의 경제권 국가들의 몰락과 1994년 김일성 주석의 사망에 이은 자연재해로 경제난이 심화되어 고난의 행군을 거치면서 북한 당국 차원의 공식적인 보건의료 시스템이 제대로 작동하지 못하였다. 결국 무상치료제가 제 기능을 수행할 수 없게 됨에 따라 1998년 『인민보건법』을 보완한 『의료법』을 마련하여 보건의료체계의 정비를 꾀하려 했으나, 사실상 실패하였다(신희영 외 2017, 9-14에서 정리). 북한 내 감염성 질환 급증 및 영유아·모성 사망비 증가, 의료기기의 낙후 및 의료기술 부족과 같은 보건의료 시스템의 악순환이 ‘무상치료제의 퇴색’을 가속화시켰다.

2) 예방의학제도

북한의 예방의학은 1946년 5월 북조선임시위원회 지령에서 제시된 『위생검사원 규칙』의 “공중 위생상 위해를 미연에 방지할 것”에서 처음으로 등장하였다. 이후 1966년 10월 20일, 당시 김일성 주석의 『사회주의 의학은 예방의학이다』 연설을 통해 북한의 기본원칙이 되었다. 이후 1972년 『조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법』 제56조 및 1980년의 『인민보건법』 제18~27조를 통해 명문화되었다. 『인민보건법』에서는 ‘사회주의 의학의 원리를 구현한 예방의학제도를 공고하게 발전시킨다’는 원칙을 강조하고 있다. 세부적으로 제19조에서는 위생선전과 교양사업 강화를, 제20조에서는 생활문화와 생산문화를, 제21조에서는 살림집, 문화후생시설, 공공시설물의 건설과 관리를 위생학적 요구에 맞게 배치·건설·관리를, 제22조에서는 공해 방지를 위해 기관·기업소·단체는 많은 가로수 조성 및 대기·하천·토지오염 방지를 강조하고 있다. 이외에도 제25조에서는 어린이의 영양관리, 위생관리를 위해 해당 기관·기업소·단체는 비타민과 성장촉진제 같은 영양제의 원만한 공급과 탁아소·유치원의 어린이들의 영양과 위생의 과학적 관리를 규정하고 있다. 또한 제26조에서는 체육의 대중화와 생활화를, 제27조에서는 전염병 방지를 위한 철저한 대책과 검역사업 강화 등을 규정하고 있다.

북한은 일찍이 예방의학을 강조하여 병이 발병하기 전에 미리 막아 생명을 보호하는 것을 국가의 의무로 규정하였다. 지난 아프리카돼지열병과 이번 코로나19 상황에서도 선제적으로 국경을 봉쇄하는 예방 조치는 이러한 북한의 기본 정책과 무관하지 않다. 즉 치료보다 병의 예방을 우선하기 위하여 촘촘한 방역 및 보건 기

관을 전국적으로 조직하여 위생교육을 실시하고 다양한 보건 사업을 벌이고 있다. 한편 지역 내에서 전염병 등의 감염자가 발생하였을 경우에는 주거 이동 제한과 격리 등의 강력한 조치와 함께 대대적인 집중 방역을 통해 병의 전파를 막고 있다. 예방의학제도는 자신의 건강을 사전에 관리한다는 의미도 있지만, 이처럼 타인의 생명권을 보장해준다는 의미의 적극적인 대응조치라고 하겠다.

3) 의사담당구역제도(호담당의사제)

의사담당구역제도는 북한 주민들을 구역별로 나누고 각 구역마다 담당 의사를 배정하여, 구역에 할당된 의사가 그 구역 주민들에게 보건 의료 서비스를 제공하는 제도이다. 담당 구역의 진료소, 종합진료소, 도시 병원에 근무하는 의사들은 구역 내 환자들의 건강을 책임지며, 환자 치료와 더불어 담당 구역 내 위생 선전, 소독, 예방접종, 검진 등의 업무를 처리한다. 의사들은 담당 주민들을 대상으로 포괄적인 1차 의료를 제공하고, 전문 진료가 필요한 경우에 한하여 상급병원으로 전원한다.

의사담당구역제도는 주민의 연령에 따라 임신 기간부터 출생까지는 산부인과 담당 의사, 출생 후~14세까지는 소아과 담당 의사, 성인이 되면 내과 담당 의사가 환자의 건강관리를 담당한다. 특히 이 제도는 생산 활동 단위에 기초한 '직장담당제'와 거주지 생활 단위에 기초한 '거주지담당제'로 이원화되어 있으며, 직장에 다니는 주민에 한하여 '이중등록제'를 운영하고 있다. 또한 모든 지역 주민들을 거주지 혹은 근무지 병원과 진료소에 등록하도록 하여 호담당의사를 통해 예방의학을 실현하려고 한다. 북한에서는 현재까지도 이러한 기본 골격이 크게 변하지 않고 유지되고 있다고 알려져 있다.

2. 북한의 보건의료체계 실태³⁾

1) 보건의료 시설

북한의 보건의료 전달체계는 총 4단계의 의료기관으로 구성되어 있는데, 의료기

3) 북한의 의료기관 현황과 관련하여서는 공식적으로 발간된 최신 자료가 많지 않기 때문에 주로 '어린이의약품지원본부'와 '대북협력 민간단체협의회'의 보고서를 정리한 이철수 외(2017, 94-106), 조성은 외(2018, 43-64), 신희영 외(2017, 20-47)의 연구를 참조하여 정리하였다.

관의 수는 <표 1>와 같이 조사기관과 시점에 따라 조금씩 차이를 보이고 있다. 북한의 1차 의료기관은 남한의 보건소에 해당하는 진료소로 기초 단위가 작은 농어촌에 위치하고 있으며, 규모에 따라서 종합 진료소로 구분된다. 리 단위의 인민병원은 진료소에서 확인된 질병을 치료하는 다음 단계의 의료기관이다. 2차 의료기관은 도 단위의 시 인민병원, 광역도시의 구역 인민병원, 지방도시의 군 인민병원이 해당한다. 3차 의료기관은 통상 도 인민병원이라고 불리는데, 평양과 남포를 포함하여 각 도에 1개씩 의학대학병원 형태로 운영된다. 3차 의료기관은 1, 2차 의료기관에서 수술이 필요한 경우에 환자를 이송하며 집중 입원 치료를 한다. 4차 의료기관은 3차 의료기관에서 치료가 어려워 의뢰되어 온 환자를 주로 담당한다.

북한의 의료시설은 양적으로 충분한 듯 보일 수 있지만, 질적인 측면에서는 기초적인 의료서비스조차 제공하기 어려운 수준이다. 고난의 행군 시기에 경제난을 겪으며 보건의료 전달체계가 붕괴되어 현재까지도 제대로 작동되지 못하고 있기 때문이다. 더욱이 보건의료 시스템 복원의 문제는 전력, 상하수도, 진단 장비 등 북한의 취약한 의료 인프라 기반 시설 정비 문제와 맞물려있어 단시일에 해결되기는 어려울 것으로 보인다. 무엇보다도 북한의 만성적인 전력 부족으로 인한 잦은 정전과 제한된 송전은 의료장비의 가동을 어렵게 하고 있으며 의약품 보관에 필요한 냉동 장치도 정상적으로 가동하지 못하고 있다.

<표 1> 북한의 의료기관별 의사 수, 진료과목, 병상 규모 현황

의료기관		의사 수	진료 전문과	병상 규모
1차 의료 기관	리.동 진료소	1~2명	없음(주로 준의 근무)	0~2개
	종합 진료소	4~5명	내과, 외과, 소아과(일부)	0~5개
	리 인민병원	10명 이내	내과, 외과, 소아과, 산부인과, 고려치료과, 구강과	5~20개
2차 의료기관 (시.군.구역 인민병원)		약 50명	내과, 외과, 소아과, 산부인과, 고려치료과, 린트겐과 ¹⁾ , 구강과, 이비인후과, 피부과, 안과, 신경과, 실험과(혈액검사실), 물리치료과, 결핵과, 간염과, 약제과, 구급과, 진료과(간부진료과) ²⁾	100~ 500개
3차 의료기관 (도 인민병원)		약 200명	내과(순환기, 소화기, 호흡기), 외과(복부, 수지, 정형, 흉부, 신경), 소아과, 산부인과, 고려치료과(동의학), 린트겐과, 이비인후과, 피부과,	800~ 1,200개

의료기관	의사 수	진료 전문과	병상 규모
		안과, 신경과, 물리치료과, 비뇨기과, 마취과, 기능회복과(회복치료과) ³⁾ , 기능진단과 ⁴⁾ , 병리진단과, 종양과(일부), 두경부외과(일부), 구급과, 소생과, 진료과(간부진료과)	
4차 의료기관 (조선적십자 종합병원)	약 400명	3차 의료기관과 유사	1,000개 내외

*출처: 서울대학교 의과대학 통일의학센터 외(2013)를 재구성한 신희영(2017, 22)에서 재인용.

*주1) 남한의 영상의학과와 유사하나 주로 X-ray 촬영 및 투시 검사를 담당

2) 진료과는 구역, 군 당간부들에 대한 특별진료과를 의미

3) 남한의 재활의학과를 의미

4) 초음파 검사와 심전도 검사 등 기능적 검사를 담당하는 별도의 과를 의미하며, 초음파 검사를 할 때 기능진단과 의사와 환자 담당의사가 함께 참여

2) 의료장비와 의약품

북한은 의료서비스를 제공하는 데 필요한 의료장비와 의약품, 의료 소모품에 대한 물자 부족을 겪고 있어 각종 의료사고로 이어지고 있다. 예를 들면, 북한에서의 출산은 대부분이 전문 의료시설에서 이루어지고 있지만, 출혈(30%), 빈혈(13%), 감염(12%), 난산 및 임신중독증(12%) 등으로 인한 모성 사망률이 매우 높은 편이다. 이는 주로 항생제 등의 기초 의약품의 부족, 그리고 산원 내 장비 시설의 낙후로 인해 수혈, 감염의 예방, 합병증의 관리가 부실하기 때문으로 추정된다. 또한 의약품관리법 제32조의 ‘의약품관리기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 의약품보관용기를 잘 관리하며 그 회수비용률을 높여야 한다’는 규정에서 알 수 있듯이, 물자 부족으로 인해 포장 용기의 재사용을 권장하고 있어 의약품의 안전성이 위협받고 있다(이철수 외 2017; WHO 2016 참조). 특히 북한 사회 전반의 시장화가 진행되면서 국가 배급체계를 통한 공식적인 의료물자와 의약품의 공급체계는 거의 유명무실화되었고 비공식적인 시장인 장마당을 통한 조달이 일반화되었다. 이로 인해 시장에서의 자원 동원 능력에 따른 계층간 의료 이용의 격차가 나타나고 있다. 의료 영역의 시장화는 의약품은 물론, 솜과 붕대 등 의료 소모품 영역까지 확대되어, 주민들은 필요 의료품의 상당 부분을 시장에서 구입하고 있다.

북한에서 의약품 부족의 원인은 공급 시설의 부족이라기 보다는 원료 부족의 문제이다. 원료는 주로 중국에서 수입되는데, 수입이 원활해지지 못함에 따라 공급에

차질이 생기고, 이에 더해 생산 기계들의 노후화로 5개로 알려진 북한의 의약품 공장은 제 기능을 하지 못하고 있다. UN의 세관 통계 DB를 분석한 자료에 의하면, 북한은 2011~2015년까지 37개국 이상의 국가로부터 약 1억 413만 달러(약 1,588억 원)의 의료용품을 수입했고, 전체 수입액의 약 68.2%를 중국에서 수입했으며 이 가운데 91.5%가 의약품인 것으로 나타났다(어린이의약품지원본부 2018, 175).

3) 의료 인력(이철수 외, 101-104; 조성은 외 2018, 37-41)

북한에서는 『인민보건법』 제41조에 따라 보건의료 인력을 ‘보건일군’이라 칭하고, 이들의 의무와 권리에 관한 규정에서 구체적인 자격과 역할을 명시하고 있다. 이는 인민보건법 제6장 제39조~45조 ‘보건기관과 보건일군’에서 규정하고 있는데, 의료 인력의 전문성보다는 당과 인민에 대한 끝없는 충성심 그리고 인간에 대한 지극한 사랑과 환자에 대한 끝없는 정성이 강조되어 있다.

북한 보건성 자료(Ministry of Public Health 2017)에 의하면, 2017년 기준 의사 수는 87,839명으로 인구 1만 명당 35.1명이며, 간호사 및 조산사는 118,692명으로 인구 1만 명당 47.4명으로 나타났다. 의사의 경우, 북한의 인구 1만 명의 의료 인력은 2016년 남한의 19명과 일본의 25명보다 많은 것으로 나타났다.

<표 2> 북한의 보건의료 인력 양성 기관 및 양성 기간

구 분	직 종	양성 기관	양성 기간
상등 보건일군	의 사	11개 의학대학	6년
		군의학대학	5년
		의학단과대학	4~5년
	고려의사	의학대학 고려의학부(동의학부)	6년
	위생의사	의학대학 위생학부	5년 6개월
	구강의사	의학대학 구강학부	5년 6개월
	약제사	의학대학 약학부	5년 6개월
		고려약학대학(구 함흥약학대학)	5년
		사리원고려약학단과대학	4년
중등	준의사	11개 고등의학전문학교	4년

구분	직종	양성기관	양성기간
보건일군	준의	11개 의학전문학교	3년
	조제사	11개 보건간부학교	2년
	조산원		
	보철사		
보조 의료일군	간호사	11개 보건간부학교	2년
		간호학교 및 간호사 양성소	1년(간호학교), 6개월(양성소)

*출처: 이철수 외(2017, 102).

남북은 보건의료 체계는 물론이고 관련한 인력 양성 시스템 등의 구조적인 차이 뿐만 아니라 질적인 수준에서도 상당한 차이가 존재하며 그 격차는 날로 커지고 있다. 더욱이 북한의 낙후된 보건의료체계는 구조적 문제 혹은 절대적 의료인력 부족에 기인하는 것이 아니라 경제난에서 비롯된 의료장비, 의약품, 의료 소모품, 의료품 생산 원료 조달 등의 부족과 함께, 전력과 상하수도 문제 등 기본적 보건 의료 인프라의 취약성에 그 원인이 있다.

<표 3> 북한의 의료 인력 수 및 인구당 비율(2017년 기준)

(단위: 명)

구분	의사	간호원	약제사	조산사	기타 보건일군	총계	남한 ¹⁾	일본 ¹⁾
인원 수	87,839	110,875	9,404	7,817	26,406	242,341	97,713	319,480
1만명 당	35	45	4	3	11	-	19	25

*출처: Ministry of Public Health(2017, 89).

*주1) 남한과 일본은 2016년의 의사 인원 수

북한의 시장화 확산이 공적으로 작동되었던 의료공급체계의 취약성을 부분적으로 보완하는 긍정적 측면이 존재하지만, 오히려 당국의 통제와 관리의 사각지대에서 무분별한 의료행위를 부추기고 있으며 의약품의 안전성조차 보장하지 못하는 부작용을 낳고 있다. 특히 의료인들의 부패와 환자들의 무분별한 의약품 구입 및 오남용, 본인 부담 증가로 인한 계층 간 서비스 이용 격차와 저소득층의 기본적인

필수 의료서비스 공급 저해 등이 북한 주민들의 건강을 악화시키는 원인으로 작용하고 있다.

III. 남북한 건강지표 비교

70여 년의 긴 분단을 거치며 남북한 간에는 정치·경제·사회문화적으로 많은 격차가 있으며, 특히 경제적인 격차가 심화되어 2020년 기준 북한의 명목 국내총생산(GDP)은 34.7조 원으로 한국(1,933.2조 원)의 1/56(1.8%)이고, 명목 국민총소득(GNI)은 35.0조 원으로 한국(1,948.0조 원)의 1/56(1.8%) 수준에 불과하다. 또한 북한의 1인당 GNI는 137.9만 원으로 남한(3,762.1만 원)의 1/27(3.7%) 수준으로, 남북의 소득 격차는 더욱 확대되는 추세이다(통계청 2021). 이러한 남북 간의 격차는 보건의료와 공공의료 서비스에도 직접적인 영향을 미쳐 북한 주민들의 건강 수준과 영양 상태, 신장, 출산율과 사망률 등의 평균 수명 등에도 부정적인 지표로 나타났다. 향후 남북 보건의료 협력의 방향은 기본적인 북한의 건강 지표를 반드시 참고하여 우선순위를 정하는 것이 매우 중요하다. 따라서 본 장에서는 건강보건의 기본 지표인 기대수명과 사망률, 사망 원인과 특히 북한의 취약성이 두드러지게 나타나는 모성과 아동의 건강 수준, 질병 등에 대한 남북의 지표를 비교해 보고 이에 관한 시사점을 도출해보고자 한다.

1. 기대수명과 건강수명

한 국가 국민의 건강 수준을 보여주는 대표적 지표는 기대수명과 건강수명이다. 출생 시 기대수명(life expectancy at birth)은 인구의 전반적인 사망 수준을 반영하는 지표이며, 건강수명(healthy life expectancy)은 기대수명 중 질병이나 장애 없이 건강한 삶을 영위하는 기간을 의미한다(신희영 외 2017, 70-71).

<표 4> 남북한 기대수명 변화 비교

(단위: 세)

구분		1965(A)	1995(B)	2000	2015	2016(C)	변화(C-A)	변화(C-B)
남한	남	52.3	69.7	72.3	78.8	79.31	27.0	9.6
	여	57.6	77.9	79.7	85.5	85.41	27.8	7.5
북한	남	48.4	65.4	60.5	67.0	66.2	17.8	0.8
	여	54.6	72.5	67.4	72.7	72.9	18.3	0.4

*출처: 이철수 외(2017, 148), 조성은 외(2018, 142-143) 자료를 재구성

*주1) 남한은 2016년 2월에 작성한 장래인구추계 중위가정 자료

남북한 인구의 기대수명과 건강수명을 살펴보면 다음과 같다. 통계청 자료에 의하면 출생 시 기대수명은 남한의 경우 남녀 모두가 <표 4>와 같이 꾸준히 늘어났다. 반면 북한의 경우 ‘고난의 행군’ 시기의 평균 기대수명이 약 5세가량 줄어들 수 있다. 남북한 간의 기대수명 격차는 약 20년(1995~2016년) 만에 남자는 4.3세에서 13.1세로, 여자는 5.4세에서 12.5세로 많이 늘어났다. 그러나 남북한 간의 기대수명 격차의 상당 부분은 남한보다 약 6~8배나 높은 북한의 영아 및 아동 사망률에 그 원인이 있다. 따라서 앞으로 이 분야의 격차를 줄이는 것이 남북한 간의 기대수명 격차를 줄이는 관건이라 할 수 있다.

출생 시 건강수명도 2016년 기준 남한의 경우는 73.0세로 북한의 64.6세와 8.4세 격차가 존재한다. 성별로는 남자는 남한 70.7세, 북한 62.1세로 약 8.6세 차이가, 여자는 남한 75.1세, 북한 66.9세로 8.2세의 차이가 있다. 한편 60세 기준시의 남북한 간 건강수명은 남한 19.7세와 북한 14.3세로 5.4세의 격차가 존재하며, 성별로도 5.1~5.7세의 격차가 있는 것으로 나타났다.

<표 5> 남북한 기대수명 변화 비교

(단위: 세)

구분			출생시			60세 기준		
			2000(A)	2016(B)	변화(B-A)	2000(A)	2016(B)	변화(B-A)
기대수명	남한	전체	76.3	82.7	6.4	20.8	25.3	4.5
		남	72.5	79.5	7.0	18.2	22.7	4.5
		여	79.9	85.6	5.7	22.8	27.4	4.6

구분		출생시			60세 기준			
		2000(A)	2016(B)	변화(B-A)	2000(A)	2016(B)	변화(B-A)	
	북한	전체	65.2	71.9	6.7	16.0	17.8	1.8
		남	61.0	68.2	7.2	12.5	14.5	2.0
		여	69.0	75.5	6.5	18.4	20.5	2.1
건강 수명	남한	전체	68.1	73.0	4.9	16.4	19.7	3.3
		남	65.2	70.7	5.5	14.2	17.6	3.4
		여	70.8	75.1	4.3	18.0	21.4	3.4
	북한	전체	58.3	64.6	6.3	12.6	14.3	1.7
		남	55.7	62.1	6.4	10.1	11.9	1.8
		여	60.5	66.9	6.4	14.3	16.3	2.0

*출처: 조성은 외(2018, 144)를 보완

2. 사망률과 사망 원인

남북한의 원인별 사망률도 큰 차이를 보인다. 2016년 기준 인구 10만 명당 북한의 성별 연령별 표준화 사망자 수는 821.6명으로 남한의 341.2명에 비해 2.4배에 달한다. 사망 원인별로는 남북한 모두 비감염성 질환의 사망이 많은데, 북한의 경우 감염성 질환(모성 및 신생아, 영양 질환 포함) 및 비감염성 질환 모두 남한의 약 2.4~2.5배에 달한다.

<표 6> 남북한 사망 원인별 사망자 비교(대분류)

(단위: 인구 10만 명당 명, 배)

구분	남한(A)	북한(B)	비교(B/A)
모든 원인	341.2	821.6	2.41
감염성 질환, 모성 및 신생아, 영양 질환	34.6	84.3	2.44
비감염성 질환	266.7	677.1	2.54
상해	40.0	60.2	1.51

*출처: 조성은 외(2018, 145).

북한 인구들의 사망 원인을 세부 질환별로 살펴보면, 먼저 감염성 질환 중에서는 감염성 및 기생충성 질환(Infectious and parasitic diseases)으로 인한 사망이 45.9명으로 가장 많았고, 다음으로는 호흡기 감염(Respiratory Infectious)이 20.1명, 신생아 관련 질환(Neonatal conditions)으로 인한 사망이 15.2명 순으로 나타났다. 이를 비교하면 감염성 및 기생충성 질환은 남한 10.0명에 비해 4.5배, 신생아 질환 사망은 남한의 2.7명에 비해 5.6배나 높다. 다만 호흡기 감염은 남한이 21.0명으로 북한과 비슷한 수준이다. 특히 감염성 및 기생충성 질환에서는 결핵(Tuberculosis)으로 인한 사망이 38.7명으로 남한 3.4명에 비해 11.4배나 되며, 신생아 질환으로 인한 감염성 질환 사망은 조산으로 인한 합병증(Preterm birth complications)과 출산 질식 및 외상(Birth asphyxia and birth trauma)으로 인한 사망이 각각 7.2명과 4.3명으로 남한 1.7명과 0.4명에 비해 4.2배, 10.7배 많았다.

비감염성 질환 사망자 중에서는 심혈관 질환(Cardiovascular diseases) 사망이 10만 명당 324.7명으로 가장 많고, 다음으로는 악성신생물(암, Malignant neoplasms)로 인한 사망이 143.5명, 호흡기 질환(Respiratory diseases)로 인한 사망이 116.6명의 순으로 나타났다. 이를 남한과 비교하면 심혈관 질환은 남한 73.7명의 4.4배, 악성신생물은 남한 102.5명의 1.4배, 호흡기 질환은 남한 19.0명의 6.1배에 달한다. 심혈관 질환 중에는 북한의 경우 뇌졸중(Stroke)이 167.6명으로 남한 32.4명의 5.2배, 허혈성 심장질환(Ischaemic heart disease)은 120.5명으로 남한 30.3명의 4.0배, 고혈압성 심장질환(Hypertensive heart disease)은 15.4명으로 남한 4.0명의 3.9배에 달한다. 또한 호흡기 질환에서는 북한의 만성폐쇄성 폐질환(Chronic obstructive pulmonary disease)으로 인한 사망이 112.3명으로 남한 11.7명에 비해 9.6배나 높은 것으로 나타났다.

질병 구조로 남북한 사망 원인을 살펴본 결과, 북한은 감염성 질환으로 인한 사망보다 심혈관·뇌혈관 질환과 암 등의 비감염성 질환이 전체의 82.4%(남한 78.2%)를 차지할 정도로 압도적으로 많다. 탈북 의사들의 증언에 의하면 1990년대 중반에 뇌출혈, 심장 질환, 암 등의 비감염성 질환이 급격히 늘어났다고 한다.⁴⁾ 결국 이 시기에 보건의료 부문의 공급체계가 사실상 붕괴되면서 그동안 크게 대두되지 않았던 감염성 질환과 영양실조 등의 후진국형 질병이 증가하였으며,

4) 이철수 외(2017, 152-153)에서는 최근 저소득 국가 혹은 개도국 역시 국민들의 생활 습관 변화와 도시화, 세계화 등으로 인해 비감염성 질환 중심으로 질병 구조가 바뀌고 있으며 북한에는 최근의 경제 성장과 개발에 따른 생활 습관 위험 요인은 없어 북한의 질병 구조 변화는 여타 개도국과는 다르다고 봐야 한다고 주장한다.

누적되어 있던 비감염성 질환 역시 동시에 터져버린 ‘동시적 이중부담’(simultaneously double disease burden) 상황이 발생한 것이라고 할 수 있다.

동서독의 경우 통일되기 약 15년 전인 1974년에 동서독간 보건협정을 체결하여 교류협력을 진행하였다. 그럼에도 불구하고, 통일 후 동서독 간 3년의 기대수명 격차를 줄이는 데 20년 이상이 소요된 것처럼 남북간 벌어져 있는 10년 이상의 기대수명 격차를 줄이는 것은 매우 험난한 과정이 될 것이다. 하지만 준비 없는 시간이 길어질수록 남북간 보건의료 분야의 격차가 커져 기대수명을 비롯한 건강 지표의 차이는 더욱더 벌어질 것이 자명하다. 따라서 남북 접경지역에서의 전염병 예방 방역 등과 같이 시급한 보건협력과 함께 북한 주민의 건강 증진을 위한 계획 수립 등 중장기적인 관점에서의 접근이 매우 중요하다.

3. 모자 보건: 모성 및 아동 건강

모자 보건 수준을 측정하는 지표로는 ‘모성 사망률’과 5세 미만의 ‘아동 사망률’을 주로 사용한다.⁵⁾ 2010년 기준 북한의 모성 사망비는 출생아 10만 명당 97명이다. 전 세계 평균 216명과 개발도상국 평균 239명에 비해서는 매우 양호하지만, 선진국 평균 12명과 남한 11명에 비해서는 약 7배나 높은 수준이다. 북한의 모성 사망비는 1990년에 75명에서 2000년에 128명까지 늘어났으나, 이후 감소하여 2015년에는 82명으로 개선되었다. 그러나 연간 약 300명의 북한 산모들이 분만 관련 합병증으로 사망하고 있다.

<표 7> 남북한 모성, 신생아, 영아, 5세 미만 아동 사망률

구분	남한				북한			
	2000	2005	2010	2017	2000	2005	2010	2017
모성 사망비(명) (출생아 10만 명당)	16.0	14.0	15.0	11.01	128.0	105.0	97.0	82.0 ¹⁾
신생아 사망비(명) (출생아 1,000명당)	3.4	2.4	1.8	1.5	27	17.3	15.5	10

5) 모성 사망(maternal mortality)은 임신 중 혹은 분만 중 각종 합병증에 의한 가임기 여성의 사망을 의미한다.

구분	남한				북한			
	2000	2005	2010	2017	2000	2005	2010	2017
영아 사망비(명) (출생아 1,000명당)	6.4	4.7	3.5	2.8	44.5	26.4	23.1	14.4
5세 미만 아동 사망비(명) (출생아 1,000명당)	7.5	5.5	4.1	3.3	59.9	32.9	29.5	19.0

*출처: 신희영 외(2017, 77-79), 조성은 외(2018, 162).

*주1) 2017년 모성 사망비는 남북한 모두 2015년 수치

지역적으로는 양강도(105.1명)와 강원도(96.9명)가 북한지역 전국 평균을 웃돌았으며, 이외에도 황해북도(93.1명), 자강도(89.3명), 황해남도(88.9명)도 높은 지역으로 나타났다.

모성 사망비와 함께 한 국가의 보건의료체계 수준을 보여주는 기초 지표인 신생아 사망률, 영아 사망률, 5세 미만 아동 사망률 또한 2000년 이후 지속적으로 개선되고는 있으나, 남한보다는 여전히 높은 수준이다. 북한의 생후 28일 미만의 유아 사망률인 신생아 사망률은 2017년 출생아 1,000명당 10명으로 남한 1.5명에 비해 약 6.7배나 높다. 출생 후 1년 이내에 사망한 영아 사망률은 14.4명으로 남한 2.8명에 비해 5.1배나 높으며, 5세 미만 영아 사망률 역시 출생아 1,000명당 19명으로 남한보다 5.7배나 높다(조성은 외 2018, 162-164).

5세 미만 아동의 주요 사망 원인은 남북 모두 조산이 가장 높았다. 남한의 경우 조산이 46.7%로 가장 높았으며, 다음으로 선천성 기형(19.5%), 기타 감염성 주산기 영양질환(11.7%) 순으로 나타났다. 북한은 조산(20.1%)과 급성하기도 감염(15.2%), 선천성 기형(13.1%), 분만 질식 및 외상(12.0%), 기타 비감염성 질환(9.3%), 기타 감염성주산기영양질환(7.9%), 상해(7.5%), 패혈증 및 기타 신생아 감염(6.8%) 순으로 나타났다. 특히 북한의 경우, 감염성 질환으로 인한 사망(급성하기도 감염, 수막염, 뇌염, 파상풍, 기타 감염성 주산기 영양질환, 패혈증 및 기타 신생아 감염, 설사질환)이 전체의 38.1%를 차지하고, 신생아 사망(조산, 선천성 기형, 분만 질식 및 외상, 패혈증 및 기타 신생아 감염)은 52.0%로 나타나 감염 및 신생아 관리에 대한 시급한 조치가 필요한 상황이다.

한편 북한의 만성적인 식량난으로 인하여 일반 주민은 물론이고 특히 여성과 아동들이 음식을 충분히 섭취하지 못하여 영양실조에 시달리고 있다. WFP에 의

하면 2014년 북한 인구의 약 70%에 달하는 1,800만 명이 식품 섭취 다양성이 부족하며, 대부분의 인구가 국제표준에 의해 권장되는 단백질 섭취 기준량의 25%, 지방 섭취 기준량의 30%를 덜 섭취하는 것으로 조사되었다(신희영 외 2017, 89; WHO & UNICEF 2015). 이는 결국 저신장, 저체중으로 나타나 감염 확률을 높일 뿐만 아니라 회복 또한 더디게 하여 결국 질병 상태와 영양 상태 모두 악화시키는 악순환이 이어지고 있다. 특히 신생아의 영양실조는 향후 성장과 발달, 인지 및 학습 능력 등 인지적 발달에도 큰 악영향을 미친다. UNICEF는 만성영양장애 상태의 아동이 빈혈에 걸릴 확률이 높으며, 산모의 영양 상태가 아이에게 대물림될 가능성이 커 가임기 여성에 대한 즉각적인 지원이 필요하다고 지적하였다. 또한 영유아 시기의 불완전한 모유 수유와 다양하지 못한 식품 섭취는 질병 위험을 높여 여러 가지 부정적 영향을 끼칠 수 있어, 생후 1,000일(임신~2세)까지의 영양 지원을 매우 강조하고 있다. 이처럼 모자 보건 분야에 대한 대북 지원 및 협력은 최우선으로 재개되어야 하는 사업이다. 인도주의적 차원에서 대북제재와 정치적인 상황과 무관하여 지속하되, 먼저 북한과의 협의를 통해 현재 처한 상황을 면밀히 파악하고, 국제기구와 국내 민간단체와의 협력체계를 구축하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

IV. 코로나19와 남북 보건의료 협력 방안

북한은 최초 코로나19관련 환자(유열자)를 확인한 이후 조선중앙통신에서 국가 비상방역사령부의 발표를 인용해 매일 오후 6시 기준 유열자(발열환자), 회복자, 사망자 등의 현황을 비교적 상세히 보도하고 있다. 지난 4월 말부터 현재(6.27)까지 발생한 누적 발열 환자는 472만 2천 430명이며, 이 가운데 99.7%인 470만 8천 510명이 완쾌하였다고 보도하면서도 신규 사망자 수는 공개하지 않았다. 북한이 지난 6월 15일 마지막으로 밝힌 누적 사망자는 73명으로 치명률은 0.0016%다. 이는 세계적으로도 낮은 편에 속하는 한국의 치명률(0.13%)보다도 훨씬 낮은 수치다. 북한의 실제 사망자가 공개된 것보다 더 많이 발생했을 것으로 추측되는 이유이다. 또한 오미크론 변이는 무증상자가 상당수 존재하며, 유증상자 중에서도 일부만 발열이 있는 것으로 알려져 북한에서 코로나19에 감염된 환자는 훨씬 더

많을 가능성이 높다.

북한 당국은 코로나19의 확산 방지를 위해 ‘죽음의 폭풍’, ‘악성 전염병’이라는 용어까지 사용하며 주민들에게 경각심을 일깨우며 개인 방역을 독려하였다. 하지만 기초 의약품과 의료소모품의 부족 및 만성적인 전력난 등의 구조적인 문제로 체계적인 방역은 이루어지지 못한 것으로 보인다. 게다가 사망의 원인을 약물 부작용으로 규정하는 등 주민들의 내부 동요 차단에만 집중하는 행태를 보이고 있다. 결국 김정은 정권은 주민들의 건강과 생명이 직결되는 코로나19의 방역조차도 자신들의 정치적 업적으로 내세우며 정치도구화를 한다는 방증이다.

더 큰 문제는 북한의 방역 수단으로 확인된 중국식 봉쇄 정책에 취약해진 북한의 경제 시스템이다. 북한은 중국에서 코로나19가 발병하자, 선제적으로 국경을 봉쇄하고 대내외적인 이동을 차단하는 이른바 락다운(lockdown)을 단행하였다. 북한 무역의 95%이상이 대중 무역임을 감안하였을 때, 이번 북중 국경의 봉쇄 조치로 인하여 북한 경제는 90년대 후반 고난의 행군 이후 최악의 상황이 전개되고 있다. 식량과 생필품의 부족으로 주민들의 건강 상태는 더욱 악화되고 이로 인해 감염병에 더욱 취약해지는 악순환이 반복되는 상황이다.

한편 김정은 위원장은 집권 이후 소위 ‘애민의 지도자’를 표방하고 있다. 2013년 1월 제4차 당세포 비서대회에서 “김일성-김정일주의는 본질에 있어서 ‘인민대중제일주의’로 주민을 위하는 것이 모든 것에 선행되어야 한다”라고 언급하였다. 이후 ‘인민대중제일주의’, ‘인민대중제일주의정치’, ‘이민위천’, ‘인민중시’, ‘인민존중’, ‘인민사랑’ 등을 지속적으로 강조하면서 ‘애민 정치’를 체제의 최우선 목표로 설정하고 있다. 따라서 주민의 건강과 생명이 직결되는 보건의료 부문의 개선 문제는 김정은 정권의 정당성 나아가 북한 체제의 존속과 깊숙이 연계되어 있다. 이러한 ‘인민의 생명과 안전 보장’을 위한 정책을 앞으로도 강조할 것으로 보이며, 투입 가능한 모든 인력과 재원이 집중될 것으로 예상된다.

북한의 핵문제와 연이은 도발로 국제사회의 대북제재가 견고하게 유지되고 있는 현재의 교착 국면에서는 북한에 협력을 제안하는 것에 매우 신중 할 수밖에 없다. 하지만 인류의 보편적인 가치와 인권 문제에 해당하는 보건의료 부문의 대북 인도주의 협력은 국제 정치와 무관하게 추진되어야 한다. 게다가 북한 체제의 존립과 무관하지 않은 보건의료 부문에 대한 협력은 북한의 수용가능성이 크다고 하겠다. 이에 본 장에서는 그간의 남북 보건의료 협력 사업을 평가해보고 향후 남북 보건의료 협력분야의 방향과 원칙 그리고 추진 전략을 모색해보고자 한다.

1. 남북한 보건의료 협력 평가

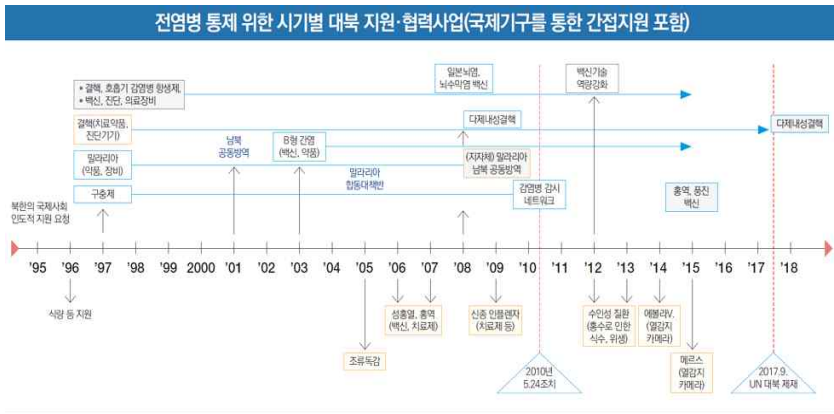
1990년대 이후 사회주의 경제권의 붕괴와 자연재해 등으로 북한이 심각한 경제난에 직면한 이후 남북간 보건의료 협력은 꾸준히 시도되었다. 1997년 북한이 결핵 퇴치 지원을 요청하면서 첫 인도적 지원이 이루어졌다. 이후 김대중 정부 출범 직후인 1999년 2월의 대북 지원 민간 창구 다원화 조치를 계기로 확대되어, 2001년 남북 공동방역 사업과 2003년 B형 간염 백신과 약품 지원, 2005년 5월 휴전선 부근의 남·북·중 합동 말라리아 대책반 구성, 2008년부터 4년간 휴전선 인근 남측 주민들의 감염 방지를 위한 경기도·인천시의 남북 공동방역 등이 성사되었다. 민간단체를 통한 지원은 (재)유진벨 등 민간단체가 결핵치료, 의약품·의료 장비 지원, 병원 현대화, 어린이 영양지원, 의료인력 교육 등의 사업을 진행하였다. 국제기구를 통한 지원은 1990년대 북한의 지원 요청 이후 WHO, UNICEF, IVI 등을 통해 말라리아방역, 모자보건사업, 백신 및 기자재 지원, 어린이 영양지원 사업이 성사되었다. 정부차원의 지원은 자연재해, 전염병 등의 재난 발생으로 인한 긴급 구호의 형태로 진행되었으며, 신종플루 손소독제 지원 사업(2010) 정도가 유일하다. 보건의료 분야 협력을 위해 남북 당국은 <표8>과 같이 주요 합의를 이루었으나, 북한의 소극적인 자세와 정치적 문제 등으로 실제 합의에 관한 이행 실적이 미미하고 현재는 사실상 중단된 상태이다.

<표 8> 남북 당국간 합의 주요 내용

구분	내용
제1차 남북 경제협력 공동위원회 (2007.12.6)	<ul style="list-style-type: none"> △ 병원·의료기구·제약공장 현대화 및 건설 △ 원료지원, 전염병 통제와 한의학 발전 등 보건의료협력을 위한 실태조사 △ 약솜공장 건설 우선 협의
남북보건의료·환경보호 협력 분과위원회 (2007.12.21)	<ul style="list-style-type: none"> △ 사리원인민병원 현대화 사업 시범 진행 △ 2008년 상반기 중 약솜공장 건립 △ 전염병 통제를 위해 예방약, 진단시약, 치료제 제공 △ 전염병 퇴치 공동 노력 및 실태조사자료 교환 합의
남북 보건의료 분과회담 (2018.11.7)	<ul style="list-style-type: none"> △ 전염병 유입·방지를 위한 정보교환·대응체계를 구축 및 기술협력 △ 결핵·말라리아를 진단·예방치료 협력 △ 포괄적·중장기적 방역 및 보건의료사업을 협의 △ 남북 공동연락사무소를 통해 정례화

대북 사업의 방향도 2000년대 중반부터는 기존 구호성 지원방식에서 의료인력 역량 강화를 위한 기술 교류, 인프라 구축 등의 개발·협력 사업으로 전환되기도 하였다. 특히 2007년 제2차 남북정상회담 이후 ‘남북보건의료·환경보호 협력분과 위원회’에서는 남북보건의료 협력사업으로 남과 북이 감염병 통제와 보건의료 협력을 위한 실태조사를 합의하기도 하였다. 2009년 12월에 신종플루가 유행했을 때에는 남북관계가 경색되었던 상황에도 불구하고 우리가 제안한 치료제 지원이 이루어졌다. 그러나 진단 등 기술지원 차원의 의료 인력의 반복도 함께 제안했으나, 북한의 거부로 이루어지지는 못하였다.

<그림 1> 전염병 관련 대북 지원 현황



*출처: 황나미(2020, 29).

남북의 보건의료 분야에서의 협력은 2010년까지는 비교적 활발하게 진행되었으나, 천안함 피격사건 이후 5.24 조치로 인해 크게 위축되었다. 다만, 전 세계적으로 전염병이 유행했었던 2014년 에볼라바이러스와 2015년 메르스 전파 시기에 단발적으로 북한의 요청으로 개성공단 출입경사무소에 열감지 카메라(대여)와 관련 물품 등의 지원이 있기도 하였다. 이후 우리의 직접 지원·협력보다는 국제기구를 통한 간접 지원이 주로 이루어졌다. 2015년 국제 민간단체(카리타스)와 협력하여 590만 명의 아동에게 홍역, 풍진을 접종하는 사업을 한국국제보건의료재단이 주도 하였으나 현재는 중단된 상황이다. 2017년 대북제재가 강화되면서 정부와 민간단체의 대북 사업은 중단되었고, 민간단체인 유진벨재단의 다제내성 결핵 치료사업

정도만 제재를 면제받아 지원이 이루어지고 있다.

2018년 9.19 남북정상선언에는 “남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위해 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건의료 분야의 협력을 강화하기로 한다”는 내용이 포함되었다. 이어 개성에서 열린 후속 실무회담인 남북보건의료 분과회담(‘18.11)과 남북보건실무회의(‘18.12)에는 감염병 정보를 교환하기로 합의한 후 인플루엔자 관련 정보 등을 시범 교환한 바 있다. 하지만 코로나19가 확산된 이후 논의가 중단되면서 가시적인 성과를 거두지 못하고 있다.

그동안의 남북 보건의료 협력은 우리의 일방적 대북 지원과 물자 제공이 대부분이었으며, 민간단체를 통한 소규모의 단발성 개별사업이 많았다. 또한 북한의 일부 개방지역에만 중점적으로 지원 물자가 분배된다는 형평성과 불투명성 문제가 지속해서 제기되었다. 또한 북한의 병원 개보수와 현대화사업도 병원 운영에 필수적인 전력과 난방 시설 등의 의료 기반 시설 복구보다는 지붕과 외벽 수리 및 창틀 교체 등 기초 골조공사가 주를 이루었다. 게다가 북한에 지원된 고가의 장비와 기기들조차 전력 문제로 제대로 가동되지 못하는 등 열악한 인프라 시설로 인하여 당초 계획했던 지원 사업의 추진이 어려워져 본연의 목적과 성과를 거두기 어려운 현실적인 문제도 발생하였다. 또한 적절한 의료 인력에 대한 기술 교육이 이루어지지 않아 투입 자원이나 규모에 비해 실제 사업성과가 미흡한 한계가 존재한다.

2. 남북한 보건의료 협력 방안

남북 보건의료 협력은 ‘건강안보’의 실용주의적 관점에서 접근하여야 한다. 북한 주민에게 직접적인 혜택이 돌아가는 인도주의적 차원에서의 지원 사업에 대한 준비와 함께 우리 국민의 건강권을 보장하는 신안보적인 측면에서의 실제적인 협력이 요구된다. 이에 남북 보건의료 협력은 인간 안보의 측면에서 북한의 수용성을 고려하여 단계적으로 추진하고, 일방적 지원 방식에서 개발협력 방식으로 전환이 바람직하다. 이를 위한 남북한 보건의료 분야의 협력을 위한 기본 방향을 제시하고 단계적인 방안을 모색해 보고자 한다.

1) 기본 원칙

첫째, 남북한 보건의료 협력은 ‘남북건강안보공동체’의 중장기적인 목표를 수립

해야 한다. 북한은 전통적으로 무상치료제와 예방의학제, 의사담당구역제도를 내세우며 보건의료로 사회주의의 상징이자 자부심이라고 선전해왔다. 이러한 상황에서 의료시스템이나 교육체계, 의료기술 등의 부문에서 우리에게 먼저 도움을 요청할 가능성은 희박하다. 더구나 남북의 경제력 격차로 인해 주고받기식의 등가(等價)적 협력도 불가능한 상황이다. 따라서 정치·경제적인 제한에서 벗어나 인도주의적 관점에서의 지속적인 지원을 통해 우선적으로 신뢰를 회복하고 북한의 변화를 유도하여야 한다. 중장기적으로는 북한의 수용성을 고려한 ‘조용한 지원’을 추진하되, 궁극적으로 북한 당국이 보건의료에 관한 기초 자료를 공개하게 유도함으로써 국제사회의 모니터링 강화를 통한 북한 주민의 실질적인 혜택을 보장하는 방향으로 설정하여야 한다.

둘째, 단계적 접근이 요구된다. 현재 북한의 보건의료 체계는 외적인 요인에 의하여 제대로 작동하지 못하고 있다. 국제사회의 대북제재가 장기화됨에 따라 단기간에 상황이 좋아지기를 기대하긴 어렵다. 따라서 남북한 보건의료 협력 방식이 단발적 구호성이 아닌 지속가능한 개발협력의 지원 방식으로 전환되어야 한다. 하지만 현재와 같은 대북제재 국면에서는 붕괴된 북한의 보건의료체계 복구를 우선적으로 지원하고 개발협력방식을 병행 추진하는 것이 바람직하다. 특히 전염성과 치사율이 높은 감염병에 대해서는 사회 공동체의 안전을 위협하고 사회 질서를 무너뜨릴 수 있는 안보적 위협으로 확산될 가능성이 높아 이에 대한 우선적인 지원이 필요하다.

셋째, 정부와 민간의 역할 분담을 통해 지속발전 가능한 협력 방안을 마련해야 한다. 정부는 대규모 재원이나 기술이 필요하고 지속적인 관리가 요구되는 부문의 보건의료 협력을 담당하여 국제사회와 적극 연계할 필요가 있다. 또한 민간 차원에서의 대북협력이 안정적이고 투명하게 진행할 수 있도록 관련 법제도 정비가 필요하다. 한편 지자체의 역할 분담이 필요한데, 특히 북한과 접경을 마주하는 경기도와 강원도의 경우는 규제를 좀 더 유연하게 완화할 필요가 있다.

넷째, 북한의 수용성 가능성을 고려한 협력 방안이 마련되어야 한다. 북한에는 아직도 B형간염, 호흡기 및 수인성 질환 등의 감염병이 만연되어 있어 감염병 예방이 국가의 최우선 정책이다. 북한은 체제 유지에 부담이 적으면서 자체관리역량 강화가 용이한 분야에 대한 보건의료 협력사업의 수용 가능성이 높다. 북한은 2016년부터 2020년까지 추진 중인 ‘조선민주주의 인민공화국 보건 부문 발전 중기전략계획’에서 주체 의과학 기술 개발 강화, 전국적 원격의료 발전, 의료정보 기

술 수준 향상, 감염병 예방감시체계 강화, 고려 의약품 품질 개선 및 현대화, 의약품 및 의료기구 생산 현대화, 안전하고 건강한 환경 제공, 호담당의사제 강화 및 의료서비스 질 향상, 의료인력의 기술적 역량 강화, 모성과 아동 및 노인 건강관리 향상, 공중보건 지도력 및 관리역량 강화, 응급 및 재난 즉각적 대비 역량 개발 등을 강조하고 있다(MoPH DPRK 2017 참조하여 정리함). 우리 정부는 이러한 북한의 정책을 고려하여 대북 보건의료 협력사업의 우선순위를 결정하는 것이 바람직할 것이다.

2) 단계적 협력 방안

남북 보건의료 협력은 대북제재 국면을 감안하여 낮은 단계의 기술 협력부터 시작하며 중장기적으로는 북한의 보건의료 전반을 지원하는 단계적 접근이 필요하다. 우선적으로 북한과의 협의를 통해 코로나19 감염 차단 및 확산 방지를 위한 열감지 카메라, 진단 키트 및 치료제(항바이러스제, 항생제), 콜드체인시스템, 검사검역, 치료제, 의료종사자 보호장비 등을 제공해야 한다. 북한 주민의 집단면역에 필요한 충분한 규모의 코로나19 백신을 지원하면서 접종 계획에 대한 신뢰성과 안전성을 북한과 협의하여야 한다. 또한 북한의 국경 봉쇄의 장기화로 인하여 공급에 어려움을 겪고 있는 항생제, 영유아 영양및 기초의약품, 만성질환자 건강관리약제, 결핵환자 필수 의약품들을 우선적으로 북한에 제공하는 것이 필요하다. 이와 병행하여 중국, 러시아 등의 주변국과 연계한 전문가 공동 학술회의와 기술 교류를 위한 협의체 구성 등 낮은 단계의 기술 협력이 가능할 것이다. 남북 보건·의료협력과 북한의 의료기술 과학화 및 기술개발을 위한 화상회의시스템 구축을 제안하는 것도 고려해 볼 수 있다.

정부 차원에서는 기존의 남북 합의에 기초하여 남북 감염병 감시 네트워크 구축을 북한과 협의해야 한다. 남북한이 데이터 공유를 통하여 감염병에 대한 위험 요인을 조기 감지하고 이에 관한 모니터링과 평가를 공동으로 실시하여 감염병의 유행에 대비한다. 감염병 통제에 따른 기술협력을 위해서는 현재 가동이 중단되어 있는 개성공단 내 설립된 병원을 ‘남북 보건의료 협력사무소’로 활용하고, ‘남북 감염병 공동대응단’을 구성·운영하여 정기적인 교류협력 채널을 확보하는 방안이 효과적일 수 있다. 또한 평양종합병원 내 스마트 인프라가 구축된 ‘감염병 대응센터’ 설치를 지원하여 감염병 대응을 위한 현대화 기계와 의료 장비 시설 지원을

검토해야 한다.

중장기적으로는 남북관계 개선과 북핵 문제 진전의 상황에 따라 북한의 보건 의료 시스템의 복원과 역량 강화를 위한 지원을 할 필요가 있다. 역량 강화에는 의약 장비와 시설, 의약품 등은 물론, 상하수도과 전력 등의 포괄적 보건 의료 인프라 확충이 포함된다. 이와 더불어 북한의 의료체계와 의료인력의 본격적인 역량 강화와 전문가 양성 등의 인적 역량 분야도 매우 중요하며, 궁극적으로는 통일에 대비한 남북한 보건 의료 체제의 통합을 위한 법·제도적 노력도 수반되어야 한다. 이에 남북한 보건협정 체결을 통해 통일에 대비한 남북간 보건 의료 통합 로드맵을 준비해야 하며, 소요재원 조달을 위한 준비도 동반되어야 할 것이다.

마지막으로 남북접경지역에 ‘남북보건안전단지’를 구축을 제안한다. 가동이 중단되어 있는 개성공단은 북한 의료인력의 기술 교육·훈련을 진행할 수 있는 지리적 접근성과 환경적 기반을 갖춘 지역이며, 동시에 북한 지역에 만연되어 있는 전염성 질환에 대한 국내 유입을 차단하는 방역 요충지 역할을 할 수 있다. 이곳에 남북 주민은 물론이고 동물과 식물의 질병에 포괄적인 대응이 가능한 ‘한반도질병관리센터’를 설립을 고려해 볼 수 있다. 국제사회와의 글로벌 파트너십 강화를 위하여 한국(K-SDGs)과 북한(NDGs)의 지속가능목표를 통합하는 ‘한반도SDGs’의 설계를 위한 협의제도 구성도 포함한다. 북한과의 파트너십을 최우선적으로 고려하여, 연구, 조사, 사업분석 등의 지속적인 협력을 강구해야 한다. 대한적십자사나 국내 보건 의료학회, 국립병원 등을 운영의 주체에 포함시키고 지자체도 측면에서 지원해주는 방안이 바람직할 것이다. 교육·훈련 등 보건 의료 인력의 역량 강화 프로그램을 협력 사업에 포함시켜야 지속적인 사업이 가능하다. 현 상황에서는 중국과 러시아, 몽골, 유럽 등 인접 국가나 제3국의 기관과 연계하여 북한의 보건 의료 인력 양성을 위한 교육을 진행하는 방안도 고려해볼 수 있다. 또한 이를 윤석열 정부의 ‘그린데탕트(*green détente*)’⁶⁾ 구상과 연계하여 추진해 볼 필요가 있다. 북한과의 해상풍력, 수소력, 태양열 등의 신재생에너지 및 수자원·산림협력 등 다양한 협력사업을 위한 초석을 마련하는 것이 중요하다.

6) ‘그린 데탕트’는 남북간 환경분야 협력을 통해 긴장완화와 평화공존을 구현해 나간다는 의미로 환경협력은 남북간이나 국제적으로 공감대가 있어 실현 가능성이 높으며 상생할 수 있는 협력 분야라고 할 수 있다. 그 예로 북한 산림 복구와 병충해 방제 협력, 시범농장 운영 등 남북간 농업협력, 한반도 생물종 및 생태공동조사 등 환경 인프라 구축사업 등이 있다.

V. 결론

북한은 이번 코로나19 상황에서 나타났듯이 감염병 등 보건의료 분야의 협력에서 매우 소극적인 태도를 보이고 있다. 선제적으로 국경을 폐쇄하고 자가격리 지침을 마련해 방역에 힘쓰고 있지만, 제한된 자원과 인력으로 얼마나 실효적인 성과를 거두었는지는 의문이 남는다. 한편 북한에서 시장화의 확대는 사실상 붕괴된 공식 의료공급 체계의 취약성을 보완하는 긍정적 측면도 일부분 존재하였다. 하지만 주민들이 의약품을 공식 의료기관이 아닌 장마당에 의존하도록 함으로써 의료인들의 부패와 환자들의 무분별한 의약품 구입 및 오남용, 계층 간 소득 격차에 따른 차별적 이용 기회 등의 부작용을 초래한 원인이 되고 있다. 결국 시장화 현상이 보건 의료 부문의 사회적 불평등으로 이어져 특정 계층에게만 보건의료 혜택이 집중되고 있다. 북한의 일반 주민에게 직접적이고 균등하게 혜택이 돌아가는 남북보건의료 협력 방안 수립이 매우 중요하다.

전 세계는 코로나19의 대유행과 마주하며 정치, 경제, 산업, 교육, 보건, 환경 등 각 분야에 새로운 인식과 흐름이 형성되었다. 새롭게 시작된 뉴노멀(new normal)에 대한 두려움을 갖기보다는 이에 능동적으로 대응하기 위한 ‘인간 안보’의 측면에서 남북의 보건의료 협력 방안을 마련해야 하는 전환기를 맞이하였다고 하겠다.⁷⁾

남북미의 교착 상황이 장기화되고 있고 비핵화를 둘러싼 문제가 고착화되는 형국이다. 또한 미중 간의 경제안보 패권 전략 경쟁 속에서 한반도를 둘러싼 전략경쟁이 심화되고 있어 우리에게 복잡한 도전과 기회의 방정식을 풀어야하는 숙제가 주어졌다. 변화된 국제 정세 속에서는 핵문제가 결국 한반도와 남북관계의 성격을 결정하는 구조가 되었다. 여기에 글로벌 위기 즉 기후환경변화, 재난재해 협력, 보건의료, 산림협력, 생태변화에 대한 대응이 최우선적으로 요구되고 있다. 제한된 범위에서의 방역과 보건의료 등 인도적 협력사업에 대한 추진 필요성이 더욱 커졌

7) 인간 안보는 전쟁 등 국가 간 군사적·물리적 대립으로부터의 보호의 기존 안보 개념을 확장하여 인간 자체를 안보의 궁극적인 목표로 설정한 것으로 구체적으로는 경제 안보(economic security), 식량 안보(food security), 건강 안보(health security), 환경 안보(environment security), 개인 안보(personal security), 공동체 안보(community security), 정치 안보(political security) 등 7가지이다.

다고 하겠다. 북한의 비정상적인 보건의로 공급체계가 안정적으로 작동하기 위한 지원이 이루어져야 한다. 북한의 보건의로 시설의 현대화와 소모품 공급 확대, 보건의로 인력의 역량 강화와 의료 인프라 확충, 보건 정보시스템과 보건정책 역량 강화, 보건 거버넌스 및 재정 운용 역량 강화, 남북한 보건의로 용어의 표준화 등에 대한 준비를 우선하여야 하겠다. 이와 함께 최근 북한 당국이 역점을 두고 있는 평양종합병원의 개원 및 안정적 운영을 위한 의료장비와 의약품 지원 등도 고려할 필요가 있다.

남북간 보건의로 협력 분야는 돌파구를 찾지 못하고 있는 작금의 남북관계 속에서 대화와 협력의 물꼬를 마련하는 데 중요한 역할을 할 가능성이 높다. 관건은 북한의 태도 변화이다. 북한은 우리와의 협력보다는 협상의 상대를 미국에 집중하고 있으며, 당장의 협력사업보다는 큰 틀에서 전략적으로 생각기를 가질 가능성이 크다. 이에 우리 정부는 북한의 보건의로 정책에 알맞은 협력을 제안하여 호응을 이끌어 내는 것이 중요하다.

북한 주민의 건강 지표와 보건의로 체계를 감안하였을 때 비단 이번 코로나19 협력의 일시적인 문제가 아니라 다가올 소위 엔데믹에 대비하는 남북 보건 의료 협력 방안 수립이 필요한 시점이다. 남북 건강안보공동체 차원에서의 현실적이고 상호 호혜적인 접근이 필요하며, 비핵화와 대북제재와 무관하게는 보건 의료 부문은 대북 제재에서 패키지로 면제하는 다층적인 방안이 고려되어야 할 것이다.

결국 보건의로 부분에서의 새로운 남북협력의 패러다임이 요구된다. 글로벌 사회가치 실현을 위한 목표를 수립하여 보편성을 확보하고 국제사회의 지지와 공감대를 이끌어 낼 수 있는 한반도 협력 전략이 필요하다. 남북 양자 간 특수 관계에 국한된 일시적이고 일방적인 협력 보다는 국제적 기준에 부합하는 남북 상호간의 지속가능한 성장이 담보되어야 한다. 무엇보다도 변화된 환경에 부합하고 국민적 공감대에 기초하는 남북교류협력 정책 수립이 중요하다. 다양한 의견 수렴을 통해 ‘형평성’, ‘균형발전’, ‘남북상생공존’ 등을 포괄적으로 고려하여 국가의 공식 정책으로 연속성과 일관성을 유지하려는 노력이 선행되어야 할 것이다. 이러한 시기에 내부적으로는 남북 보건의로 협력에 관한 법제 정비 등 국회 차원의 지지와 협력이 뒷받침되어야 할 것이다. 이와 더불어 북한의 보건의로 분야의 자원 조달 방안을 마련하는 노력을 경주하여야 하겠다.

참고문헌

- 강호제(2016). <과학기술로 북한읽기1: 북한의 발전된 과학, 그런데 왜 불편한 걸까?>. 서울: 알피사이언스.
- 권현익·정병호(2013). <극장국가 북한: 카리스마 권력은 어떻게 세습되는가>. 파주: 창비.
- 길태근(1994). 북한의 사회적 불평등 재생산구조에 대한 이론적 모델 구성. <북한연구>, 제16권.
- 김병연·김지수(2020). 김정은 시대 북한 교육의 질 향상을 위한 교육조건과 환경 변화에 대한 연구. <북한연구학회보>, 제24권 1호.
- 김정원(2016). 북한교사가 바라보는 북한 학교교육의 의미. <통일교육연구>, 제13권 2호.
- 김영화(2005). 북한의 경제발전을 위한 교육의 과제. <교육사회학연구>, 제15권 2호.
- 김지수(2013). 북한 의무교육제도의 전개와 12년제 의무교육제도 추진에 관한 연구. <교육사회학연구>, 제23권 3호.
- 김진철(2010). 북한의 사회불평등 구조화 요인과 특성에 관한 연구: 주민성분분류 사업을 통한 사회적 자원의 배분 문제를 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.
- 김혜진(2019). 북한교육열의 사회문화적 특성에 관한 연구. 고려대학교 박사학위논문.
- 류승순(2013). 북한교육체제 변동연구: '12년제 의무교육' 채택을 중심으로. 서강대학교 석사학위논문.
- 신효숙(2007). 북한교육 연구의 성과와 과제. <현대 북한 연구의 쟁점2>. 파주: 한올아카데미.
- 양문수(2013). <북한의 계획경제와 시장화현상>. 서울: 통일부 통일교육원.
- 오옥환(2000). <한국사회의 교육열: 기원과 심화>. 서울: 교육과학사.
- _____(2015). <배움을 지겨워하는 교육만능주의 사회>. 파주: 교육과학사.
- 이장로(2014). <통일한국의 교육비전>. 파주: 한올아카데미.
- 이향규·김기석·조정아·김지수(2010). <북한교육 60년: 형성과 발전 전망>. 파주: 교육과학사.
- 조정아(2003). 북한의 학교규율과 사회주의적 노동자 만들기. <아시아교육연구>, 제4권 2호.
- _____(2007). 교육에서의 실리주의와 교육의 불균등발전: 2000년대 북한 교육의 변화. <교육사회학연구>, 제17권 4호.
- _____(2020). <'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육>. 서울: 통일연구원.
- 조정아·조영주·조은희·최은영·홍민(2013). <새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성>. 서울: 통일연구원.
- 채수란(2019). 김정은 시대 북한의 가계소득 불평등에 관한 실증적 연구. 고려대학교 박사학위논문.

- 최완규·김남식·차만제(1994). <북한사회의 현재와 미래>. 서울: 한국정치학회.
- 통일교육원(2016). <북한 이해>. 서울: 통일교육원 교육개발과.
- 펠릭스 아브트(2015). 임상순·권원순 공역. <평양자본주의>. 서울: 한국외국어대학교출판부.
- 한상훈(2019). <인민의 얼굴: 북한 사람들의 마음과 삶>. 파주: 도서출판 돌베개.
- 헤이즐 스미스(2017). 김재오 옮김. <장마당과 선군정치: '미지의 나라 북한'이라는 신화에 도전한다>. 서울: 창비.
- 현성일(2011). <북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로>. 서울: 선인.
- Clark, B.(1960). The "cooling out" function in higher education. *American Journal of Sociology*, 65(6).
- Stiglitz, J. E.(1975). The theory of "screening," education, and distribution of income. *American Economic Review*, 65(3).
- 연합뉴스(2015/10/21). "북한 김정은 완공된 평양 미래과학자거리 시찰." <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20151021021600014>> (검색일: 2021.11.25.).
- 조선의 오늘(2018/07/02). "비약적으로 발전하는 공화국의 원격교육사업." <<https://dprktoday.com/news/33329>> (검색일: 2021.12.02.).
- KBS 뉴스(2021/01/29). "[남북의 창] 北, 부정부패와의 전쟁... '규율조사부 신설'." <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5106647>> (검색일: 2021.12.01.).

김정은 시기 북한의 경제발전 전략과 B2B 플랫폼을 매개로 한 남북경협 구상*

North Korea's Economic Development Strategy in the Kim
Jong-un Era and Inter-Korean Economic Cooperation through
a B2B Platform

Choi, Yong Sub

선문대학교 국제관계학과 조교수
willphin@gmail.com

Abstract

This study asserts that North Korea's economic development strategy in the Kim Jong-un era has the following three core elements. First, economic development led by science and technology. Second, economic development by attracting foreign capital. Third, economic development based on the active use of the market. In the case of the first two strategies, namely, the strategy through science and technology initiative and the attraction of foreign capital, although there may be a difference in degree, the Kim Jong-il era also witnessed Pyongyang's emphasis on them for economic development. However, the 'persistent' pursuit of the market as a facilitator to economic development is a unique feature only in the Kim Jong-un era. South Korea needs a new method to promote inter-Korean economic cooperation that matches the three core elements and, for this aim, this paper proposes a new method of a B2B platform connecting both Koreas to each other to facilitate inter-Korean economic cooperation.

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5B5A07112312).

** 귀중한 논평과 제안을 주신 세 명의 심사자분들에게 감사드립니다.

Key words	North Korea's economic development strategy, inter-Korean economic cooperation, B2B platform, Kim Jong-un era, marketization
-----------	--

원고투고일 2022년 6월 11일 | 원고심사일 2022년 6월 14일 | 게재확정일 2022년 6월 30일

I. 서론

북한의 경제발전 전략은 다른 사회주의 국가와 많은 유사점이 있지만, 또한 적지 않은 차이점 역시 존재한다. 이를 개략적으로 말하자면, 정권 초기 경제발전 전략의 경우 소련이 처음 작성 단계에서부터 직접 관여했기 때문에, 북한 경제발전 전략의 원형은 소련과 유사할 수밖에 없었다. 이후 1950년대 후반 8월 종파사건을 거치면서 김일성 독재체제 강화를 위해 경제부문에서 소련의 간섭으로부터 벗어나기 시작하고, 1960년대부터 독자적 국방력 강화를 강조하는 군사력 및 경제발전의 병진노선을 택하면서, 그리고 1970년대 이래 사회주의 국가가 공통으로 보이는 단점에 더해진 북한 고유 경제체제의 단점이 결합된 경제발전의 한계를 극복하기 위한 다양한 경제개혁 전략들이 추진되면서 북한의 경제발전 전략은 다른 사회주의 국가와의 차이점을 점차 뚜렷하게 나타내게 되었다. 이후에는 1990년대 대규모 경제위기로 인해 계획경제체제가 심각한 손상을 입고 이에 따른 아래로부터의 시장화 및 정권 차원에서 일련의 개혁노선이 반영된 경제발전 전략을 택하면서 오늘날에 이르고 있다.

김병연·김석진·이근의 연구에 따르면 북한의 경제성장은 이미 1990년대 경제위기 전에도 외국자본을 대규모로 들여온 1970년대 초반을 제외하고는 계속 내리막길을 걸어왔다(Kim·Kim·Lee 2007, 567). 물론 사회주의 정치경제체제의 단점으로 인해 다른 사회주의 국가들 역시 계획경제 초기 급격한 외재적 성장 시기를 지나면 경제 상황이 나빠졌으나(Kornai 1992), 북한처럼 (시장화 확산 이전 기준으로) 일반적으로 마이너스 경제성장을 보인 국가는 드물다. 이는 무엇보다 다른 사회주의 국가와는 구별된 북한 경제발전 전략의 고유한 특징에 기인한다고 볼 수 있다. 따라서 북한이 안정적인 경제발전을 달성하고자 한다면 보편적인 사회주의 정치경제의 단점뿐만 아니라 북한 고유 체제의 단점을 조정 및 시정하는 전략이 필요하다.

세부적으로 북한의 경제발전 전략을 분석하고자 할 때 특히 관건이 되는 것은

지금까지 어떤 경제발전 전략들에 변화가 있었는지, 그리고 어떤 전략들은 변화가 없었는지를 파악하는 것이다. 이 논문에서는 (뒤에 보다 상세하게 기술되는) 2015년 양문수가 제시한 기존 북한 경제발전 전략의 원형이라고 할 수 있는 '중앙집권적 계획제도', '자력갱생', '정신적 자극 우선', '강(強)축적·고(高)축적', 및 '중공업 우선 발전전략' 등이 변용되었다고 보며 또한 이러한 변화가 향후에도 지속될 것으로 예측한다(양문수 2015). 덧붙여, 변화가 없는 북한 경제발전 전략상의 고유의 원칙은 다른 무엇보다 수량이 생산관리를 포함한 경제 분야에서도 절대적인 영향력을 행사한다는 것을 들 수 있다. 예를 들어, 1960년대 초 설치된 공장당위원회의 가장 중요한 기능 중 하나는 체제 유지 및 강화를 위한 김일성의 지시 사항들에 부합하는 생산관리를 해 나가는 것이고 이에 따라 생산관리에 있어 보다 중요한 것은 경제적 목적이 아닌 정치적 목적의 추구이다. 김정은 시대 북한에서도 수량의 영향력 정도는 큰 변화가 없기 때문에 현 시점에서 북한의 경제발전 전략을 분석 및 전망을 할 때에도 김정은의 관련 지시 사항들은 매우 중요하다.

물론 경제발전전에 있어서 대외적 환경이 끼치는 영향은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 특히 2022년 6월 현재의 시점은 비핵화를 위한 협상이 지지부진한 상태이다. 미국 바이든 행정부의 대북정책은 이전 오바마 행정부의 '전략적 인내(strategic patience)'와 유사한 행보를 보이고 있기 때문에 이른 시일 내에 비핵화 협상이 재개 및 타결될 것으로 보이지 않는다. 따라서 북한 최고지도자가 경제발전과 관련한 어떠한 구상을 가지고 있더라도 당장 현실화되기 어렵다. 그러나 그렇다고 해서 북한 경제발전 전략에 대한 분석을 중단해서는 안 되며 오히려 이럴 때일수록 비핵화 협상 타결 이후를 준비하면서 향후 개시될 본격적인 북한의 경제발전 방향을 연구하고 이를 토대로 최대한 한국이 원하는 방향으로 북한의 향후 진로를 이끌어 내기 위해 체계적으로 준비해야 할 것이다. 아무런 준비 없이 비핵화 협상 타결 후의 급변하는 상황을 마주하는 것은 한반도 미래에 대한 주도권 상실 및 남북관계의 불안정을 유발할 수 있기 때문이다. 이러한 문제의식하에 본 논문에서는 현 김정은 시기 북한의 경제발전 전략을 학문적으로 분석하고 또한 향후 정책 입안에 기초자료로써 활용 가능하도록 위의 경제발전 전략에 상응하는 남북경협 방식의 한 예를 보임으로써 향후 남북경협의 활성화에 기여하고자 한다.

이 글에서는 김정은 시기 북한의 경제발전 전략은 크게 다음의 세 가지를 핵심으로 한다고 주장한다. 첫째, 과학기술이 주도하는 경제발전이다. 둘째, 외자유치를 통한 경제발전이다. 셋째, 시장의 적극적 활용에 기반한 경제발전이다. 앞선 두

가지 즉 과학기술 주도 및 외자유치를 통한 전략의 경우 비록 정도의 차이는 있겠으나 김정일 시대에도 추진된 것임에 비해 시장의 적극적 활용을 ‘지속적으로’ 추진하고 있는 것은 김정은 시기 북한의 고유한 특징이다. 이에 본 논문은 ‘과학기술’, ‘외자유치’, 및 ‘시장’이라고 하는 세 가지 키워드에 부합하는 방식으로 경험 활성화를 모색할 필요가 있음을 주장하고 그 예로 B2B 플랫폼을 활용한 방식이 유용할 수 있음을 보이고자 한다. 이는 남북한 모두 정보통신기술(ICT: Information and Communication Technology)을 적극적으로 활용하고, 이를 바탕으로 한국의 자본이 북한 내 자본주의적 요소의 확산에 보다 유기적으로 기여하며, 무엇보다 시장 메커니즘을 기반으로 하는 방식이기 때문에 한쪽이 희생하지 않고 참여자 모두 윈윈(win-win)하는 경험 방식이라고 할 수 있다.

문헌 검토에 기반한 질적 연구방법이 적용된 이 논문의 구성은 다음과 같다. 아래의 II장에서는 기존 연구 검토를 통해 북한 경제발전 전략의 다차원성을 인지하고 이후 III장에서는 현 김정은 시기 북한의 경제발전 전략을 분석하고자 한다. 그리고 IV장에서 이에 상응하는 남북경협 활성화를 위한 하나의 예로 B2B 플랫폼을 활용한 경험 방식을 제시하고 그러한 방식의 남북경협이 어떻게 북한 내 자본주의적 요소의 활성화에 기여할 수 있는지를 설명하겠다. 마지막으로 V장에서는 본 논문의 결론을 간단히 맺고자 한다.

II. 기존 연구 검토

북한의 경제발전 전략에 대한 연구는 역사가 짧지 않지만, 이 글에서는 1990년대 경제위기 이후의 북한 경제발전 전략을 대상으로 한 연구로 한정하여 검토하기로 한다. 1990년대 경제위기가 북한 경제에 끼친 거대한 파급력을 감안하면 경제위기 이후에 수행된 관련 연구들을 살펴보는 것이 현 시기의 북한 경제발전 전략 및 시행방안 연구에 보다 적실성이 있다고 판단되기 때문이다. 이는 본 논문의 목적이 북한의 경제발전 전략을 역사적으로 설명하는 것이 아니라 현 시기의 경제발전 전략을 분석하고 나아가 이에 상응한 남북경협 방안을 모색하는 것이기 때문이다.

이영훈은 북한이 경제위기를 맞아 북한 스스로도 ‘빈곤의 늪’(poverty trap)에 빠져있다고 판단한다고 전제하면서, 이를 극복하기 위한 방안으로 북한식 표현으

로 하자면 ‘단변도약’인 ‘Big Push’ 전략을 선호하고 있다고 보았다. 북한의 표현을 그대로 빌리자면, “오물썩물 뜯어 맞추고 남의 꼬리를 따라가는 식으로서가 아니라 단변에 세계 최상의 것을 큼직큼직하게 들여앉히자는 것이 우리의 배심이다. ... 우리의 단변도약의 본때를 이미 맛보았다. 인공지구위성 ‘광명성 1호’의 탄생도 그것이었고 토지정리의 천지개벽도 그것이였다. 고난의 시기 여기저기 일어난 멧쟁이 공장들도 그것이였다.” 이영훈은 ‘빅 푸쉬(Big Push)’ 전략의 실행을 위한 구체적 조치로 북한의 대규모 외자 유치에 대한 노력, IT 등 핵심 산업에의 집중 투입 등을 들었다(이영훈 2002). 뒤에 설명하겠지만 그가 주목한 ‘빅 푸쉬’ 전략은 북한의 경제분야 정책결정의 가장 큰 특징 중 하나로써 김정일 시기 뿐만 아니라 김정은 시대에서도 북한의 중요한 경제발전 전략의 하나로 자리하고 있다.

양문수는 정권 수립 시기부터 약 70년에 걸친 북한의 경제발전 전략을 검토하면서 1960년대를 북한 경제발전 전략의 원형이 완성된 시기로 파악하고, 구체적으로는 이를 ‘중앙집권적 계획제도’, ‘자력갱생’, ‘정신적 자극 우선’, ‘강(強)축적·고(高)축적’, ‘중공업 우선 발전전략’으로 보았다. 즉, 중앙집권적 계획제도라는 사회주의 고유의 제도적 기반하에, 대외적으로 자력갱생을 강조하고 대내적으로 정신적 자극을 통한 주민동원 방식을 택하면서, 소비 희생의 강제저축으로 높은 수준의 자본축적을 달성하고 이를 중공업에 우선 투자하는 방식으로 경제발전을 이루고자 하는 것이 북한의 경제발전 전략이라고 본 것이다. 이러한 경제발전 전략의 원형은 예컨대, 1970년 초중반 동서 대탕트 시기 개방적 대외정책을 일시적으로 추진하기도 하는 등 변화의 모습을 일시적으로 띠기도 했으나 소기의 성과를 거두지 못하면서 계속 이어지게 되었다고 진단한다. 즉, 냉전 종식 및 경제위기를 거치면서 북한 특유의 경제발전 전략은 장기적으로는 개혁·개방의 방향으로 진전되고 있으나, 중단기적으로는 아직 중국이나 베트남의 개혁·개방과는 상당히 거리가 있는 상황이며, 따라서 기존 경제발전 전략의 원형이 주목할만한 변화를 보이지 못하고 있다는 것이다(양문수 2015). 북한 경제발전에 대한 이러한 전망은 2015년에 작성된 연구로서 2018년 비핵화를 위한 북미협상 개시 이후 그의 북한의 경제발전을 바라보는 시각은 상당히 긍정적인 측면이 가미되었다. 예컨대, 「동향과 전망」에 실은 그의 2018년 논문에서는 비핵화 북미협상이 성과를 거두는 경우 북한이 연평균 10% 전후의 고도 경제발전을 이룩할 것을 전망하고 있는데, 이는 위의 북한 경제발전 전략의 원형이 상당히 악화되는 상황을 수반하는 것이다(양문수 2018).

임을출은 특히 김정은 위원장이 사회주의경제강국 건설을 위한 당면과제로 내세운 국가경제발전 5개년 전략(2016~2020년)에 초점을 맞추고, 그 주요 내용을 분석하기 위해 김정은 위원장의 발언 자료 및 북한에서 발행하는 학술지인 '경제연구'의 8년치(2012~2018년) 자료를 참조했다. 앞의 연구와는 달리 이 글은 북한이 대남 적대시 정책과 핵무력 강화정책의 포기를 선언한 2018년 이후에 서술되었기 때문에, 본 연구에 주는 시사점이 상대적으로 보다 직접적이라고 할 수 있다. 논문에서 그는 북한에서 2018년에 일어난 일련의 움직임에 대해 이를 근본적 정책의 변화인 '대전환'으로 분류할 수 있다고 보면서, 북한은 비핵화를 통해 미국 및 국제사회로부터 대북제재 완화를 이끌어내고, 이를 계기로 경제발전에 집중할 것이라고 내다보았다. 경제발전을 이루기 위한 방법론으로는 '우리식 경제관리방법'을 들면서 이를 통해 구체적으로 '인민경제의 주체화', '현대화, 정보화, 및 과학화', '인민생활조건 향상', '경제 부문간 불균형 시정' 등에 나설 것으로 예측하고 있다(임을출 2019).

본 논문은 비핵화 진행에 따른 북한의 경제발전의 추진과정을 전망할 때, 임을출이 제시한 근본적 정책 변화인 '대전환'을 예상하며 방법으로는 이영훈이 제시한 '빅 푸시' 전략이 여전히 유효하다고 주장한다. 북한 경제발전의 구체적 형태로는 특히 양문수가 주장한 북한 경제발전 전략 원형이 (현재에도 어느 정도 약화되었지만 추후) 결정적으로 약화되는 상황을 상정할 수 있다. 예컨대, '중앙집권적 계획제도'는 현재에도 시장의 급진전에 따라 실제 북한경제에서 차지하는 역할이 크지 않지만 향후 이런 경향은 더욱 가속화될 것이다. '자력갱생'의 경우 비핵화 진행에 따라 한국, 미국 등을 위시한 해외자본이 급격히 북한 내로 들어옴에 따라 그 설자리를 잃을 것이며, 이는 자본주의화의 진전을 수반할 수 밖에 없고 따라서 '정신적 자극 우선'이 아닌 '물질적 자극'이 경제생활의 기본 동력이 될 것이다. 또한, 이는 북한에서 소비를 희생하여 자본을 축적하고, 이를 중공업에 우선 투자하는 '강(強)축적·고(高)축적' 및 '중공업 우선 발전전략'이 더 이상 자리를 잡지 못하는 상황을 의미한다.

위에서 설명한 약화되는 기존 북한 경제발전 전략의 원형을 한 축으로 하고 변함없이 지속되는 경제발전 전략의 다른 한 축을 최고지도자의 절대적인 영향력으로 놓을 때 김정은 시대 경제발전 전략과 관련하여 그가 어떠한 생각을 가지고 있는지가 관건이 된다. 기존 연구와 구별되는 본 논문의 기여는 특히 후자와 관련된 것으로써 현 시기 즉 김정은 시대 북한 경제발전 전략을 분석하는 데에 있어 5개

년 전략과 같은 특정 사안이 아닌 집권 이래 경제발전과 관련한 지속적 강조 사항들 및 그가 줄기차게 추진하고자 한 핵심 경제 분야 정책들을 살펴보는 것이다. 그리고 이에 상응하는 하나의 구체적 예를 보여줌으로써 학문적 논의가 현실에서도 추진될 수 있는 단초를 제공하고자 한다.

III. 김정은 시기 북한의 경제발전 전략: 이론과 경험

2017년을 기점으로 급격히 강화된 국제사회의 대북 경제제재는 북한의 경제발전엔 큰 장애를 가져왔다. 예컨대, 중국이 대북 경제제재에 대한 본격적으로 동참한 이후 북한과 중국 사이의 무역은 급격히 감소하여, 국경무역 위축과 함께 중국 물건을 파는 많은 상점들이 패점되었다. 건설 분야는 양극화가 심화되어, 김정은 위원장이 지시한 원산-갈마지구 관광지구 조성사업과 같은 중점사업은 활발하게 진행되고 있지만, 기타 건설 사업들은 진행 속도가 지지부진하거나 중단된 경우도 있다. 현재의 고강도 대북 경제제재를 단기적으로는 어느 정도 견딜 수 있는 상황이지만, 이 상황이 언제까지 지속될지는 알 수 없는 것이다(임을출 2019).

만약, 북한이 비핵화의 길을 거부하고 그 결과 현재와 같은 고강도 대북 경제제재가 장기간 지속되는 경우, 북한 정권은 과거 고난의 행군 시기와 같이 주민들을 희생시키면서도 정권을 유지할 수 있지 않을까? 위의 질문에 대해 본 논문은 장기적 관점에서 그 가능성은 크지 않다고 주장하며 이에 대한 근거로서 북한의 국가-사회관계에 관한 동의-강제 기제의 변화를 설명하고자 한다. 북한의 미래는 지도부가 경제발전을 택할 것인지 아니면 핵무기에 집중하면서 경제발전을 희생할 것인지에 달려있다. 만약 후자를 택한다고 하면 북한의 경제발전 및 남북경협이라는 주제를 연구하는 것이 필요 없겠지만, 전자를 택한다고 하면 이러한 연구는 매우 시급한 영역이라고 할 수 있다. 본 논문에서는 그람시의 헤게모니 개념에 대한 이론적 검토 및 이를 북한에 적용해 봄으로써 북한 지도부가 결국은 경제발전을 택할 것이라고 주장한다.

구체적으로 설명하자면 다음과 같다. 1980년대까지 북한 지도부는 당을 매개로 한 이데올로기적 통제를 통해 북한 주민들을 지배했다. 지속가능한 지배를 위해 비용이 많이 수반되는 강제가 아닌 동의에 기반한 지배의 확립이 필수적이다. 북

한 지도부는 주민들을 당 및 사회단체 활동에 적극 참여시키고 이를 통해 주체사상이라는 이데올로기를 성공적으로 주입시키면서 즉 ‘당의 유일사상 체계확립’을 통해 체제의 안정을 이루어 냈다. 그러나, 1990년대 경제위기가 촉발한 시장화로 인해 외부 정보가 대거 유입되고 주민들이 생존을 위한 시장 활동에 참여하느라 사상교육을 위한 당 활동에 참가하는 수가 크게 줄어들면서 동의를 통한 지배 메커니즘은 심각한 손상을 입게 되었다. 결국, 국가는 사회에 대한 통제를 회복시키기 위해 동의와 강제 메커니즘을 조정하면서 후자에 점점 더 의존하게 된다. 대규모 숙청, 보다 엄격해진 형법 제도, 무엇보다 선군정치가 그 예가 될 수 있다. 그렇지만, 이는 어디까지나 임시적인 조치로 동의 메커니즘의 회복 없이는 장기간에 걸친 안정적 지배는 가능하지 않다. 문제는 동의 메커니즘의 붕괴는 시장화 진전의 결과인데, 현재 사회주의 경제 시스템이 붕괴된 상황에서 시장화가 일반 주민들뿐 아니라 고위 당관료 및 장성들의 생존 및 이익에 크게 부합하는 현 상황에서 시장화를 거두어들이기는 거의 불가능하다. 결국 현재의 시장화의 비가역성 (irreversibility)을 전제로 하면, 시장 해체를 선결조건으로 하는 동의에 의한 지배의 회복은 가능하지 않을 것으로 판단한다.

즉, 더 이상 주체사상이라는 이데올로기를 통해 주민들로부터의 동의를 끌어낼 수 없는 상황에서 이를 대체할 만한 동의 기제의 핵심이 물질적 부이며, 이를 실현하기 위해서는 시장화가 핵심 역할을 한다. 장기간에 걸쳐 고강도 대북제재가 유지되는 경우 북한 사회는 커다란 타격을 입을 수밖에 없으며, 이는 시장화가 이끌어 내는 새로운 동의 메커니즘에 심각한 손상을 끼칠 수밖에 없다. 라나짓 구하 (1997)의 지적대로 ‘동의 없는 지배’(dominance without hegemony)는 오래 지속될 수 없기 때문에, 북한 정권의 입장에서는 비핵화 협상의 타결 및 개혁개방이 사활이 걸린 문제가 아닐 수 없다(Guha 1997; Choi 2017).

현 시기 북한은 이전 시기와 마찬가지로 정책결정에 있어서 최고지도자의 지시는 가장 중요하며 실질적으로 북한 국가는 김정은의 ‘화행(speech act)’에 따라 운영된다.¹⁾ 특히 그의 권위는 2013년 개정된 ‘당의 유일적령도체계확립의 10대원칙’에 의해 강화되었으며, 고모부 장성택을 포함한 고위 관료 및 군 장성에 대한 연이은 처형 등으로 현재의 북한에서 이전 김일성 및 김정일 시기 못지않게 최고 지도자로서의 김정은의 지시는 경제를 포함한 모든 분야에서 절대화되었다. 따라

1) 화행(speech act)에 대해서는 특히 올레 와이버(Ole Waever)의 1995년 논문을 참조(Ole Waever 1995).

서 비록 대외적으로 UN의 대북 제재 그리고 대내적으로 낮은 산업발달 수준 등 오늘날 북한이 처한 대내외적 상황을 고려해 볼 때 김정은이 생각하는 북한 경제발전 전략이 상당 부분 희망사항에 불과하다고 치부될 수 있겠으나 김정은의 관련 지시 및 이에 따른 정책에 대한 분석을 통해 적어도 북한 경제발전의 방향성을 가늠해 볼 수 있다.

김정은 시기 북한의 경제발전 전략은 크게 다음의 세 요소를 핵심으로 한다. 첫째, 과학기술이 주도하는 경제발전이다. 김정일 시기부터 북한에서는 새 세기 산업혁명과 이를 실현하기 위한 과학기술의 중요성을 말해왔으며, 이는 김정은 시기에 들어서서 보다 강조되고 있다. 사회주의 경제강국을 이룩하는 데에 필수적인 새 세기 산업혁명은 ‘경제를 지식의 힘으로 운영하고 발전하는 현대적인 지식산업으로 일신시키기 위한 경제기술적 변혁’이다(김재서 2015, 9). 이를 달성하기 위해 김정은은 특히 ‘과학기술 강국이 사회주의 강국 건설에서 선차적으로 점령해야 할 중요한 목표’라고 하면서 과학기술에 의한 경제발전 전략을 강하게 추진하고 있다(이춘근·김종선 2009, 4). 특히 현재 북한에서는 새 세기 즉 21세기는 과학기술혁명의 시대이기 때문에 ‘단번 도약’이 가능하다고 주장하면서 정보기술혁명을 통한 ‘단번 도약’을 도모하고 있다. 김정은 집권 시기 북한은 강력한 제재가 가해지고 있던 상황에서도 핵과 미사일 개발 등에서 단기간에 성과를 이뤄냈기 때문에 ‘단번 도약’에 상당한 자신감을 가지고 적극적으로 추진하고 있다. 예컨대, 현재 북한에서는 이의 일환으로 ‘전민과학기술인재화’가 진행되면서 전국적으로 정규 교육 과정 및 직장 중심의 재교육 시스템을 통해 과학기술교육을 강화하고 있다(이미경 2019, 341).

둘째, 외자유치를 통한 경제발전이다. 북한에서 1970년대 초반 외국자본의 대거 유입으로 반짝 경제성장을 이룩할 수 있었던 것에서 미루어 볼 수 있듯이 외국자본의 도입이야말로 북한의 경제발전을 성공적으로 이끌 수 있는 핵심 요소 중 하나이다. 특히, 일인독재 정치체제의 개혁이 수반되지 않는 경제부문만의 개혁 성공을 위해서는 직접적 형태이든 간접적 형태이든 외국자본의 유치가 관건이 된다. 김정은 시기 북한의 경제발전 전략 역시 이를 반영하여, 경제정책 수립에 있어서부터 외국자본의 유치를 핵심 고려사항으로 보고 있다. 2017년의 UN 대북 제재 이전을 기준으로 보자면, 당시 북한은 크게 합영·합작 사업 및 경제개발구라는 두 가지 경로를 통한 외자유치를 추진했다. 전자와 관련 김정은 위원장은 신년사에서 합영·합작기업을 발전시킬 것을 여러 차례 강조한 바 있고 내각에서도 합영·

합작 사업의 필요성을 강하게 주장했다. 후자와 관련, 과거 평양과 멀리 떨어진 접경지역 중심으로 ‘점’형식의 5개의 특구를 운영한 것과는 대조적으로 김정은 시기에는 23개의 경제개발구를 새롭게 지정하면서 그 가운데 2개의 경제개발구를 평양에 설치하는 등 경제개발구를 중심으로 한 전방위적 외자유치 정책을 추진했다(이해정·신훈식·이혜진 2021, 178~179). 임을출에 따르면 북한은 경제개발구를 통해 특히 (1) 외화획득, (2) 지방경제발전, (3) 관련 기술 및 지식 축적 등을 도모하고자 했다(임을출 2019).

셋째, 시장의 적극적 활용에 기반한 경제발전이다. 이는 특히 과거 김일성 및 김정일 시기와는 다른 김정은 시기 고유의 경제발전 전략이라고 할 수 있다. 주지하다시피 이전 김정일 시기에는 한편으로는 아래로부터의 시장화를 허용해주면서도 다른 한편으로 경제가 어느 정도 위기로부터 벗어나는 상황이 되면 시장 통제 및 시장화 후퇴 조치를 내리면서 몰수형 화폐개혁도 서슴지 않았다(피터 워드·한기범 2021, 109). 이에 반해 김정은 시기 북한은 시장과 계획의 병행을 내세우고 시장을 경제발전의 핵심요소로 전제하면서 각 분야의 경제정책을 입안 및 실행하고 있다. 예컨대, 2012년의 6.28방침, 2014년의 5.30조치 등으로 특징지어지는 ‘우리식 경제관리방법’은 시장의 적극적 활용을 정책화 한 것으로 특히 농업 및 공업 부문에서 자율성 증대 및 물질적 인센티브 확대를 통해 생산성 향상을 도모하고, 이를 통해 경제발전을 이룩하고자 하는 시도이다. 실제 김정은 시기에는 이전 시기보다 농업과 소비품 생산 분야에서 많은 진척을 이루었는데 여기에는 과학기술의 활용과 함께 ‘우리식 경제관리방법’의 대표적 예인 포전담당제와 사회주의 기업책임관리제의 영향이 컸다. 전자는 협동농장 생산단위의 규모를 기존의 10~25명에서 3~6명으로 축소하면서 국가와 분소가 생산물을 7:3으로 나눠가지고 분조원들이 자신들에게 분배된 생산물을 시장에서 자율적으로 처분할 수 있도록 한 것이다(홍제환 2017, 63). 후자는 기업소가 시장을 보다 적극적으로 활용할 수 있도록 기업소에 자체적인 인재관리권, 제품개발권, 품질관리권 등 더 많은 자율권을 부여한 조치이다. 물론 기업소 내 당위원회가 사라지지는 않았으나 사회주의 기업책임관리제의 결과 지배인의 권한이 크게 확대되면서 기업소 운영의 실질적인 중심이 되었다(조선신보 2018/01/05).

위의 세 가지 즉 ‘과학기술’, ‘외자유치’ 및 ‘시장’이 김정은 시기 북한의 경제발전 전략을 가장 특징짓는 요소라고 할 수 있다.²⁾ 따라서 비핵화 협상 타결 이후

2) 보다 세부적으로 살펴보면, 김정은 시대 북한은 두 차례의 당 대회를 기준으로 경제발전 전

본격적으로 남북경협에 나서게 될 때 한국에게는 이에 상응하는 경협 방안을 마련해 두는 것이 필요하다. 이에 본 논문은 B2B 플랫폼을 활용한 남북경협 활성화 방안을 제안하고자 한다. 김정은은 특히 북한의 우수한 IT 인재들을 활용한 ‘단번도약’을 선호하는 것으로 알려져 있다. ICT 기술을 활용한다는 측면에서 B2B 플랫폼을 통한 경제활동 촉진은 ‘단번도약’의 한 방식이 될 수 있다.³⁾ 그리고 B2B 플랫폼을 통한 경협으로 한국의 자본은 북한의 자본주의를 촉진하는 기폭제가 될 수 있다. 과거의 남북경협은 북한 내에서 일부 소수의 선택받은 기업들만이 참여하는 사업이었지만 B2B 플랫폼을 매개로 한다면 지역 및 기업 규모에 상관없이 한국 기업과 공동으로 사업을 추진할 수 있기 때문에 한국으로부터 받아들이는 자본의 양도 비약적으로 늘어날 수밖에 없고 결국 이는 북한 내 자본주의적 요소의 활성화에 크게 기여할 것이다. 끝으로 B2B 플랫폼을 통한 경협은 시장의 장점을 최대한 활용하고, 북한 내 시장 기반 경협의 파급효과를 극대화하며, 남북한의 경제성장과 경협을 유기적으로 연계하기 위한 시도라고 할 수 있다. 구체적으로 B2B 플랫폼을 통한 남북경협 방안이 무엇인지는 다음 장에서 다루도록 하겠다.

IV. B2B 플랫폼을 활용한 남북경협

B2B(Business-To-Business) 플랫폼 기반 전자상거래는 기업과 기업이 거래 주체가 되어 하나의 온라인 플랫폼에 다수의 판매자와 구매자가 접속하여 거래하는 방식을 말한다. 남과 북을 잇는 B2B 플랫폼 역시 검색을 통해 함께 할 남북한의 사업파트너를 찾을 수 있는 정보를 제공한다. 예컨대, 한국 기업이 한국 시장에 판매하고자 에코백을 만들어 줄 북한 업체를 찾을 때 인터넷을 통한 검색만으로 쉽게 찾을 수 있다. B2B 플랫폼에 북한 기업들이 올려놓은 정보들을 확인한 후 적합한 업체가 있으면 북한 측에 연락하여 해당 계약을 진행할 수 있도록 한다. 북한 제조업체 역시 마찬가지로 B2B 플랫폼에서 제공되는 정보를 바탕으로 한국

락에서 두드러진 변화를 보였다. 이에 대한 내용은 임을출(2019), 윤병수(2017) 등의 글을 참조.

3) 이미 북한에서도 (인트라넷 방식의) 온라인 쇼핑몰을 통한 거래가 활성화되었다. 북한 주민들은 국가중앙은행이 발행한 전자결제카드를 통해 온라인 쇼핑몰인 ‘옥류’, ‘만물상’, ‘내나라’ 등에서 컴퓨터와 스마트폰을 활용하여 화장품, 의류, 전자제품 등을 구매하고 있다(문윤홍 2019).

기업과 연락하여 파트너십을 맺을 수 있다. 예를 들어, 북한 기업이 다년 간의 위탁가공 경험으로 신사복 바지를 잘 만들 수 있는 경우, 남북경협투자회사에 등록된 신사복을 판매하는 의류업체에 연락하여 합영·합작 추진 여부를 타진할 수 있다. 우리는 이러한 방식을 통해 정부 주도가 아닌 보다 기업 중심의 그리고 수익성을 최우선 가치로 하는 새로운 단계의 남북경협의 추진을 촉진할 수 있다.

남과 북을 잇는 B2B 플랫폼을 바탕으로 남북경협이 이루어지면 좋은 아이디어를 가진 한국과 북한의 기업 및 개인들이 어떤 지역에서 사업을 하든지 간에 손쉽게 자신들의 사업 아이디어를 현실화하여 수익을 창출할 수 있다. 특히 북한 사업자들의 경우 지역에 구애됨이 없이 B2B 플랫폼에 등록하여 한국 측 파트너들을 찾을 수 있기 때문에 과거의 제한적 및 국지적 남북경협 추진에서 벗어나 전면적으로 그리고 전국적인 영역에서 남북경협이 실행될 수 있다. 과거 북한 정부는 남북경협에 참여하는 경제주체들을 ‘모기장 정책’에 입각하여 매우 한정된 수에 그치도록 했으며 지역적으로도 금강산, 개성 등 접경지역 중심으로 남북경협이 추진되었다. 북한 당국이 개방으로 인한 파급효과를 두려워했기 때문이다. 과거 한국 역시 인프라 활용에 유리한 측면을 고려하여 이를 받아들였지만, 남북경협이 접경지대에만 몰리는 것은 확장성에 커다란 지장을 초래할 수밖에 없다. 노동력의 공급이 한정될 뿐 아니라 무엇보다 이는 부분적 성공이 전면적 성공으로 확대되는 것에 걸림돌로 작용하여 남북경협 사업 자체뿐만 남북경협이 북한경제에 미치게 되는 긍정적 영향도 제한될 수밖에 없기 때문이다.⁴⁾

또한 B2B 플랫폼을 활용한 남북경협은 기업 규모에 상관없이 추진될 수 있으므로 기존 남북경협 방식보다 훨씬 많은 기업 또는 개인이 혜택을 보는 시스템을 만들 수 있다. 규모가 크지 않더라도 B2B 플랫폼을 통해 북한 또는 한국 내 적합한 사업파트너를 찾을 수 있다면 어느 기업 또는 개인이라도 남북경협의 문을 두드릴 수 있다. 임강택·홍제환·양문수·이석기가 지적한 바와 같이, 남북경협이 본격화하는 단계에서 중소기업들이 시장경제 기반의 남북경협에 참여할 수 없다면 장기적 관점에서의 남북경협의 성공적인 수행은 불가능하다(임강택·홍제환·양문수·이석기 2019).

4) 개혁개방 전개 방식에 있어서 베트남이 압축적·급진적 방식을 택한 것과 달리 중국은 점·선·면으로 이어지는 점진적 방식을 택했다. 그러나, 알리바바(Alibaba)가 제공하는 B2B 플랫폼의 등장으로 점진적 방식에서 일거에 탈피 중국 각지에서 압축적·급진적 방식으로 자본주의의 발전이 급격하게 진행될 수 있었다(임정훈·남상춘 2019). 북한에서도 역시 경제특구에 한정하여 개혁개방을 추진하는 것보다는 전반적으로 개방 및 비개방 지역의 구분 없이 개혁개방이 추진되어야 시장경제가 보다 빠르게 확산될 수 있다.

다음에서는 위의 B2B 플랫폼을 통한 남북경협의 촉진을 위해 선차적으로 요구되는 핵심 사항들을 크게 네 가지 즉 ① 쌍방향 B2B 플랫폼 운영, ② 남북 공동 데이터 관리 플랫폼 개발, ③ 품질관리와 결제 시스템의 연동, 그리고 ④ 창업 교육 및 기술 교육으로 구분하고 이를 간략하게 설명하고자 한다. 이후 이러한 방식의 남북경협이 북한 내 자본주의적 요소의 확산과 어떻게 연결될 것인지에 대해 간략히 검토하겠다.

1. 쌍방향 B2B 플랫폼 운영

남북경협을 위한 B2B 플랫폼에서는 쌍방향으로 구매 의향 및 판매 가능 제품에 대한 내용을 전달할 필요가 있다. 예컨대, 북한 측 판매업체가 1) 무엇을 2) 어떤 사양(specification)으로 그리고 3) 어떤 가격 조건으로 만들 수 있는지를 플랫폼에 올리면 한국 구매업체가 연락하여 계약을 진행할 수 있다. 한국 측 구매자 역시 1) 무엇을 2) 어떤 사양으로 그리고 3) 어떤 가격 조건으로 구매를 원하는지를 플랫폼에 올리고, 이들 정보를 바탕으로 북한의 제조업체 및 서비스 제공업체가 한국의 해당 구매업체에 연락하여 계약을 진행하게 된다.

중국 알리바바(Alibaba)의 경우 중국 내 수백만 판매업체와 아시아, 유럽, 남미, 북미 등 세계 각지에서 사업을 하는 구매업체를 연결하기 때문에 해당 정보의 양이 너무나 방대하여 B2B 플랫폼에 판매업체의 정보만을 올리고 있지만, 남북경협의 경우 제품 및 서비스 판매업체와 구매업체의 수가 상대적으로 적고 한국 정부와 북한 정부의 관리하에 진행되기 때문에 쌍방향 정보 제공이 보다 효율적일 수 있다. 용어상으로 구별하자면, 알리바바는 판매자 중심형 B2B 플랫폼이며, 남북경협을 위한 B2B 플랫폼의 경우는 판매자 중심형과 구매자 중심형이 결합한 쌍방향 B2B 플랫폼이라고 할 수 있다.

2. 남북 공동 데이터 관리 플랫폼 개발

데이터 관리 플랫폼(data management platform)은 기업들과 개인들이 B2B 플랫폼상의 자신들의 페이지 내 데이터를 효과적으로 관리할 수 있도록 하는 것이다. 한국과 북한 정부는 한국과 북한의 기업들 그리고 필요시 개인들에게 데이터 관리 플랫폼을 제작한 후 이를 제공해야 한다. 단일 기업 데이터 관리 플랫폼

(single data management platform)을 만들어야 할 필요가 있으며, 데이터 관리 플랫폼은 최대한 직관적으로 쉽게 만들어 IT 전문가가 아니더라도 쉽게 사용할 수 있도록 해야 한다. 예컨대 C+ 용어를 모르더라도 홈페이지를 제작할 수 있는 도구들이 등장한 것과 같이, 전문적인 지식이 없더라도 손쉽게 B2B 플랫폼을 활용할 수 있도록 도와줘야 한다.

특히 북한 당국이 북한의 업체들에게 제공하는 데이터 관리 플랫폼은 한국 업체와 북한 당국이 함께 개발할 필요가 있다. 또한 개발 이후 개선사항 및 이를 반영하기 위한 조치들도 한국과 북한의 개발자들이 함께 작업해야 한다. 이는 단지 기술적 차원만이 아니라 불필요한 마찰로 인한 남북경협의 지체 및 중단을 미연에 방지하기 위함이다. 북한으로써는 북한 업체가 당국의 관리 또는 감시를 피해 합영합작 사업을 운영하는 것이 자칫 체제의 불안정으로 이어질 수 있다고 우려할 수 있기 때문에 그러한 점을 해소시키기 위한 방편으로써도 데이터 관리 플랫폼의 남북한 공동개발이 필요하다.

3. 품질관리와 결제 시스템의 연동

B2B 시장에서 가짜 상품 근절과 품질관리는 매우 중요한 문제이다. 데이터상에서 보여지는 제품을 해당 북한 기업이 실제 만들 수 있는지를 검증하는 것은 쉽지 않고, 또한 실제 계약이 이루어져 북한 기업이 주문한 제품을 만들었을 때 품질관리가 제대로 이뤄졌는지를 확인하고 만약 그렇지 못한 경우 구매를 취소하는 절차를 취하는 것 또한 어렵다. 알리바바의 마윈이 B2B 플랫폼 서비스 초기 가장 큰 목소리로 외쳤던 '가짜 상품의 근절' 및 '품질관리'는 B2B 플랫폼을 통한 남북경협의 촉진과정에서도 가장 심각한 문제 중 하나라고 할 수 있다(한국경제 2017/03/08).

상품의 품질관리를 위한 방안으로 이를 결제 시스템과 연동하여 문제 해결을 모색하는 방법이 있다. 예컨대, B2C(Business-to-Consumer) 또는 C2C(Consumer-to-Consumer) 거래에 사용되는 에스크로(escrow) 결제방식을 여기에 적용하여, 한국의 구매자가 미리 대금 결제를 하면 제삼자가 일정 기간 이를 가지고 있다가, 한국 구매자가 제품을 받고 제품의 이상 유무를 확인한 후 제품 품질에 만족하게 되면 비로소 북한 제조업자의 계좌에 결제 대금이 입금되도록 할 수 있다. 단 한국 구매자가 제품 품질에 의의가 있다고 주장하는 경우 일방적인 환불은 허용되지 않고,

지정된 제삼자가 제품 상태 확인 후 이를 인정한 경우에만 환불해주는 방식이어야 한다. 위의 지정된 제삼자는 남북 동수로 구성된 위원회를 상정해 볼 수 있다.

4. 창업 교육 및 기술 교육

한국 정부는 남북경협에 참가하는 남북한 기업들에게 교육 및 기술 훈련을 제공하여 새로운 방식의 경험이 보다 효율적으로 이루어 질 수 있도록 도와야 한다. 또한 특히 북한의 예비 기업가들을 대상으로 B2B 플랫폼을 활용한 북한 내 창업을 활성화할 수 있도록 교육 프로그램을 운영 및 제공할 필요가 있다. 싱가포르 비영리 단체인 ‘조선교류(Chosun Exchange)’는 2009년부터 40차례 이상 북한을 방문하여 창업교육을 실시하고 있으며, 해당 교육을 받은 북한 인원은 2천 명이 넘는다. 조선교류는 창업에 필요한 기업가 정신, 마케팅 방법 등을 교육하는 워크숍을 제공하고 있다. 처음에는 북한 기관의 직원 위주로 워크숍을 홍보했으나 이후 입소문이 퍼져 굳이 홍보 없이도 워크숍 참여 신청자가 몰려들었다(연합뉴스 2018/07/09). 이는 북한 사회에서 창업에 대한 관심이 상당히 높다는 것을 입증하는 것으로 남북경협에 많은 시사점을 제공한다.

북한 내 기술창업을 돕기 위해 기술인력을 대상으로 한 교육 프로그램을 운영 및 제공하는 것도 필요하다. 현 시기 북한에서는 특히 과학기술 분야에 종사하는 인력들이 기업 및 돈주와 결합하여 제품을 만들고 판매하고자 하는 형태의 창업이 크게 주목받고 있다고 한다(이동훈2018). 남북경협투자회사는 이들의 제품 개발을 지원함과 아울러 B2B 플랫폼을 통한 개발 기술의 상용화에 도움을 주어야 할 것이다.

5. 경협과 북한 내 자본주의적 요소의 확산

오늘날 시장화의 급진전으로 북한 내 자본주의적 생산 및 이에 따른 자본주의적 생산관계가 점차 확산되고 있다. 예컨대, 개인자본가라고 불리워도 손색이 없는 북한의 ‘돈주’는 국가 소유의 생산시설을 대여받고 직접 노동자들을 고용해 상품을 만들면서 이전 북한사회에서는 상상하기 힘들었던 새로운 생산관계까지 만들어 내고 있다. 북한이탈주민 대상으로 한 2015년의 설문조사에 따르면, 2015년 북한 이탈주민 대상으로 한 설문조사에 따르면, 상점의 약 57.3%, 식당의 약 64.7%, 중앙공업공장의 약 20.9%, 그리고 지방산업공장의 약 25.7%를 돈주가 운영하고

있는 것으로 나타났다(양문수·윤인주 2019, 62). 광인옥(2019)은 약 200만 명의 평양 중심구역 주민들을 소득 규모에 따라 분류하면서 상류층을 약 10만 명으로 추산한다. 이들의 소득은 월 약 2000달러 이상으로 그는 1000만 달러 이상을 가진 약 100명에 이르는 ‘대돈주’ 및 100만 달러 이상을 가진 약 1000명에 이르는 ‘중돈주’가 상류층에 해당한다고 보고 있다(광인옥 2019/08/04).

B2B 플랫폼이 매개하는 남북경협이 본격화되면 북한의 고위관리들이 직접 또는 간접적으로 운영하는 기업들이 먼저 경협사업에 관심을 보이겠지만 그들의 수는 제한적이기 때문에 북한 전역에 자본주의적 요소를 확산하는 효과는 그리 크지 않을 것이다. 관건은 그들 보다는 돈주들로서 그들은 남북경협사업이 시작되면 지금까지처럼 수익을 좇아 적극적으로 경협사업에 뛰어들 것이다. 그들 중 상당수는 북한 내 기존 기업을 활용하는 방식을 넘어 수익 가능성을 보고 새로이 기업체를 만들 수 있다. 남북경협에 참여하는 북한 기업의 수 및 사업 규모가 증가하는 것은 북한 내 자본주의 요소의 확산과 궤를 같이하기 때문에, 돈주들의 남북경협 참여가 향후 북한 경제발전의 관건이 될 것이다.

임강택·홍제환·양문수·이석기의 지적대로 남북경협을 통해 북한의 수출산업을 육성하는 것은 북한에서 자본주의적 요소가 확산되는 데에 매우 중요하다. 경제제재 이전 북한의 수출은 지하자원 수출이 큰 비중을 차지했으나 광업이 북한의 경제성장을 주도하기에는 북한 내 광물 매장량이 불충분하다. 그리고, 기존의 의류 위탁 가공교역 경협에 바탕을 둔 섬유류 및 의류 수출이 북한의 경제성장에 도움을 줄 수는 있겠으나 성장 한계가 불가피하기 때문에, 무엇보다 새롭게 시작하는 남북경협을 통해 제조업 육성이 필요한 상황이다. 제조업이야말로 대규모의 고용을 창출할 수 있고 경제발전 수준을 단기간 내에 끌어올릴 수 있기 때문이다(임강택·홍제환·양문수·이석기 2019).

끝으로, 이러한 B2B 플랫폼을 통한 경협이 성공적으로 수립되기 위해 무엇보다 중요한 것이 북한의 수용 여부이다. 북한 당국의 입장에서 경협사업이 통제 가능한 범위 내에서 작동하도록 하는 것이 관건이기 때문에 플랫폼 기획, 설계, 개발, 및 운용 관련 모든 영역에서 북한 측과 긴밀히 협조가 불가결하다. 전 과정이 남북한 간 강한 신뢰를 바탕으로 진행될 때 둘 모두 윈-윈 하는 상황이 가능할 수 있다. 또한 B2B 플랫폼을 통한 경협에 있어서 가장 중요한 관건 중의 하나는 북한측 참여자들의 품질관리 수준이 아직은 미흡하다는 것이다. 이의 해소를 위해 필요시 북한 기업 및 북한 기업의 한국 측 사업 파트너가 요구하는 경우 북한 내

품질관리 향상을 위한 기술교육을 제공할 필요가 있다. 이와 함께, 전반적인 품질 관리 수준 제고를 위해 북한 내각 등이 지정한 기관에 관련 기술교육을 제공하고, 그 기관이 북한측 기업이나 개인에게 해당 교육을 제공하는 방식도 병행해야 할 것이다. 이러한 노력들이 꾸준히 이뤄질 때만이 새로운 방식의 경험에 대한 북한의 적극적 수용 및 협력이 가능하다.

V. 결론

이 글에서는 김정은 시기 북한의 경제발전 전략을 크게 과학기술이 주도하는 경제발전, 외자유치를 통한 경제발전, 그리고 시장의 적극적 활용에 기반한 경제발전으로 파악하고 이에 상응하는 남북경협 방안으로 B2B 플랫폼을 활용한 방안을 제시했다. 기존 남북경협은 통일을 염두에 둔 민족 내부의 특수한 거래로 간주했기 때문에 시장성이 아닌 당위성에 입각하여 추진되었고 그 결과 민간의 자율성은 최소화되었다. 또한 북한 정부는 대규모 합영·합작 사업이 시장경제의 광범위한 확산을 야기하여 체제의 불안정성을 초래할까 두려워하여 남북경협을 제한적 그리고 국지적으로 추진하였다. 무엇보다 기존 경험은 북한을 돕거나 남북관계의 진전을 도모하기 위한 방편으로 추진되어 한국 내 경제성장과 유기적으로 연계되지 못했다.

본 논문이 제안한 B2B 플랫폼을 매개로 한 남북경협 방안은 위의 문제점들을 조금이나마 해소하는 시도로 추진될 수 있다. 예컨대, 첫째, 정부 주도가 아닌 기업 중심의 그리고 수익성을 최우선 가치로 하는 새로운 단계의 남북경협은 민간의 자율성을 촉진하여 수익성에 기반한 지속가능한 경험을 실현시킬 수 있다. 둘째, 북한 사업자들이 기업 규모 및 지역에 구애됨이 없이 남북경협 B2B 플랫폼에 등록하여 한국 측 파트너들을 찾을 수 있도록 함으로써 과거의 제한적 및 국지적 경험 추진에서 벗어나 규모와 관계없이 그리고 북한 전역에서 남북경협이 실행될 수 있다. 셋째, 남과 북을 잇는 B2B 플랫폼을 바탕으로 좋은 아이디어를 가진 한국과 북한의 기업 및 개인이 손쉽게 자신들의 아이디어를 현실화하여 수익을 창출할 수 있기 때문에 북한뿐 아니라 한국의 경제성장 및 실업률 감소에도 도움을 줄 수 있다.

현 시기 북한에 대한 경제제재로 말미암아 남북경협은 당장 추진되기는 어렵다. 그렇지만 그렇다고 해서 북한 정치경제에 대한 연구 그리고 이에 기반한 남북경협

에 관한 연구를 중단하는 것은 바람직 하지 않다. 오히려 이럴 때일수록 미래를 대비하면서 향후 재개될 남북경협을 체계적으로 준비할 기회로 삼아야 할 것이다. 북한의 경제발전 전략에 대한 분석을 바탕으로 새로운 방식의 남북경협 방안을 제시하는 본 논문이 경협 방안에 대한 다양한 논의를 촉발하는데 조금이나마 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 김재서(2015). 경애하는 김정은 동지의 령도를 높이 받들고 새 세기 산업혁명을 힘있게 밀고 나가는 것은 현시기 경제건설의 중요과업. <경제연구>, 제1호.
- 양문수(2015). 북한의 경제발전전략 70년의 회고와 향후 전망. <통일정책연구> 제24권 2호.
- 양문수(2018). 한반도 비핵화 및 평화체제 시대의 남북경협 전망과 과제. <동향과 전망>, 104호.
- 양문수·윤인주(2016). 북한 기업의 사실상의 사유화 - 수준과 추세에 관한 정량적 분석. <통일연구>, 제20권 2호.
- 윤병수(2017). 北 김정은 정권의 경제개발계획과 남북 금융협력 방안. <하나 북한정보>, 4월 17일.
- 이동훈(2018). 南 자본·기술, 北 자원·인력? 옛날 모델이에요. <통일한국>, 7월호.
- 이미경(2019). 김정은 시기 과학기술교육정책의 특징과 정치적 함의. <사회과학연구>, 58집 1호.
- 이석기(2019). 김정은 시대 북한 경제개혁 연구: '우리식 경제관리방법'을 중심으로. <KDI 북한경제리뷰>, 3월호.
- 이용선·정현근·홍익표·최용환(2016). <북한의 경제발전 전략과 대북 경제협력 방향>. 수원: 경기연구원.
- 이영훈(2002). 북한의 경제 발전 전략과 체제 변화 전망. <통일경제>, 제1권 2호.
- 이춘근·김종선(2009). 상생과 공영의 남북 과학기술협력 추진방안. <STEPI Insight>, 제31호.
- 이해정·신훈식·이혜진(2021). 텍스트 마이닝을 통한 김정은 시대 경제정책 분석. <국가전략>, 제27권 1호.
- 임강택·홍제환·양문수·이석기(2019). <‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색>. 서울: 통일연구원.
- 임수호(2019). 대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향. <한국은행 북한금융경제포럼>, 2월 25일.
- 임정훈·남상춘(2019). <20억 소비자의 24시간을 지배하는 알리바바가 온다>. 서울: 더퀘스트.

- 임을출(2015). 김정은 시대의 경제특구 정책: 실태, 평가 및 전망. <유라시아 시대의 동북아 경제와 한반도> 한양대 HK 학술회의, 5월 22일.
- 임을출(2019). 북한의 경제개발 및 국가발전 전략. <통일경제아카데미, 경남대 극동문제연구소>, 6월.
- 피터 워드·한기범(2021) 북한의 '국가경제발전 5개년(2016~20) 전략' 평가: 수립배경, 달성목표 및 실패요인 분석을 중심으로. <Journal of North Korea Studies>, 7(1).
- 홍제환(2017). <김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로>. 서울: 통일연구원.
- Choi, Yong Sub(2017). North Korea's Hegemonic Rule and Its Collapse. *The Pacific Review*, 30(5).
- Guha, Ranajit(1997). *Dominance without hegemony: History and power in colonial India*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 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).
- Kornai, Janos(1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Oxford: The Clarendon Press.
- Ole Wæver(1995). Securitization and Desecuritization, in *On Security*, edited by Ronnie D. Lipschutz. New York: Columbia University Press.
- 곽인옥(2019.08.04). "[곽인옥 교수의 평양워치(21)] 평양 돈주들 현금보유액은 얼마?. <e경제뉴스>. <<http://www.e-economy.co.kr/news/articleView.html?idxno=26688>> (검색일: 2022.05.01.).
- 문운홍(2019.06.04), 북한 신흥부유층 '돈주', 권력층과 공생... '계획경제' 흔들어. <매일종교신문> <http://www.dailywrn.com/sub_read.html?uid=13913> (검색일: 2022.05.05.).

연합뉴스(2018/07/09). “북한서 IT창업 증가 추세…스마트폰 앱에도 관심 많아.” <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180708053900004>> (검색일: 2022.05.10.).

조선신보(2018/01/05). “사회과학원 경제연구소 김철 소장, 조선이 쇠퇴가 아닌 상승의 길을 걷는 리유.”

한국경제(2017/03/08). “짜통과의 전쟁' 마윈 '가짜 팔면 종신형 받아야.'” <<https://www.hankyung.com/international/article/2017030844271>> (검색일: 2022.04.29.).

김정은 시기 북한 재정 연구***최고인민회의 국가예산안 변화를 중심으로****Research of North Korea's Financial Management during Kim
Jong-un's Period**

With a focus on the change in the National Budget of the Supreme People's
Assembly

Kim, Suhyeon

제1저자 | 동국대학교 북한학과 석사과정
suhyeon.sh.kim@gmail.com

Park, Sunsong

교신저자 | 동국대학교 북한학과 교수
sunsong@dongguk.edu

Abstract

Capitalist countries try to solve the crisis by using their own finances when an economic crisis hits the country. In addition, when there is an industry that the state wants to invest in, it uses finances. And this is the same for the socialist states even North Korea. These characteristics add research value to finance.

However, as with most data on North Korea, there is not enough data on North Korea's finances. The budget and settlement of the national budget are announced every year, but compared to other countries, it is quite insufficient. Due to these limitations, much research on North Korean financial management has not been conducted.

Nevertheless, it is necessary to comprehensively understand and analyze the budget proposal announced by North Korea. This is because North Korea's limited but self-released materials contain many meanings.

* 본 논문의 개선에 도움을 주신 익명의 심사위원들께 감사드린다.

From the North's budget proposal, we can see that they increase the amount of budget revenue by changing or adding items to increase the amount of finance. Also, spending on national budgets shows that they try to invest in the industries they need, but sometimes these attempts do not pay off.

Key words: North Korea, Economy, Finance, National Budget

원고투고일 2022년 5월 31일 | 원고심사일 2022년 6월 13일 | 게재확정일 2022년 6월 28일

I. 서론

일반적으로 '재정'은 정부가 예산에 의해 활동하는 모든 것을 말한다(이준구·조명환, 2021, 28). 우리는 재정의 규모와 내용을 통해 각 정부의 대략적인 정책방향을 파악할 수 있다. 정부가 그 해의 경제성장 가능성을 얼마만큼으로 평가하는지에 따라 재정의 규모가 달라질 수 있고, 더욱 집중할 필요가 있다고 판단되는 부문에 더 많은 재정을 투입하는 경향이 나타난다. 물론 재정이 정부정책의 모든 면을 보여줄 수는 없지만, 정부의 정책방향성을 정량적으로 판단할 수 있는 기초 자료로서 의미를 갖는다.

이는 북한 경제에서도 마찬가지이다. 더욱이 대부분의 경제 통계자료를 공개하지 않는 북한이 국가예산안만큼은 매년 꾸준히 발표한다는 점에서, 북한의 재정은 북한 경제와 관련하여 연구대상으로서 더욱 중요한 가치를 갖는다. 북한의 국가예산안은 북한경제의 실태 파악뿐 아니라 경제난에 대한 북한당국의 대응과 향후 경제운용 방향을 추측할 수 있는 귀중한 단서를 제공하는 것으로 평가된다(고일동 1999, 35).

따라서 많은 연구자들은 북한의 재정을 연구해왔다. 북한 경제의 한 부분으로서 재정의 기능에 주목한 연구들이 있었으며(김기현 2019; 김효은 2021), 비교적 자료의 확보가 용이한 재정 관련 법제에 대한 연구는 여러 층위에서 자세히 이루어졌다(김영희 2010; 김이배·강영기 2020; 박준호 2020; 최정욱 2019). 특히 2009년 화폐개혁 이후, 북한경제에 관한 연구는 더욱 활발히 이루어졌고(양문수 2010; 양운철 2010; 김창희 2010; 이용화 2013). 북한의 국가예산안을 집중 분석한 연구도 등장했다(최지영 2021; 전경주 2021).

하지만 다른 분야에 비해 북한의 예산운영에 대한 연구는 여전히 부족한 실정이

다. 이는 북한이 재정과 관련하여 공개하는 정보가 다른 국가들에 비해 상당히 빈약하기 때문일 것이다. 북한재정에 대한 연구는 재정을 경제의 하위단위로서 부분적으로 다루는 데에 그치거나, 예산안을 직접 다루기보다는 관련 법제를 한정하여 다루는 데에 그쳤다. 본 연구의 분석대상인 북한 국가예산안은 해당 연도 최고인민회의의 내용분석 중 일부로서 다루어지며, 짧은 시기 혹은 일부 항목에 한정하여 분석되어 왔다. 결국 북한 재정연구는 10년 이상의 기간에 해당하는 국가예산안 자료를 총체적으로 정리하지는 못했다는 한계가 있다. 나아가 대북제재나 코로나 19등의 변수가 많았던 최근의 북한재정연구는 더욱 부족하다.

이러한 연구 상황을 고려하여, 본 연구는 김정은 시기 북한의 재정운영을 총체적으로 분석하여 정리하는 데에 그 일차적 목적을 둔다. 이 과정에서 어떤 추정치를 이용하기보다는 북한이 직접 발표하고 있는 국가예산안을 활용하도록 한다. 구체적으로 예산안의 구성항목변화나 표현 변화 등의 정성적 측면의 분석은 물론 북한 스스로 발표하고 있는 단순 성장률과 그를 통해 추정할 수 있는 예산규모의 변화율도 평가한다. 나아가 한 해 총 국가예산 증가율 대비 부문별 예산증가율과 예산안, 결산안의 비교 등 다층적으로 북한재정운영을 이해한다.

다음 장에서는 본 논문의 분석대상인 북한의 국가예산안에 대해 알아보고, 북한 재정을 어떠한 방법으로 분석할지 소개한다. 이어지는 본문에서는 북한의 국가예산에 대해 정성적, 정량적 평가를 수입 부문과 지출 부문으로 구분하여 설명하고, 결론에서는 본 연구의 의의와 한계를 논한다.

II. 분석대상 및 분석방법

1. 분석대상

본 연구는 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 결정문에 실린 전년도 국가예산 집행의 결산과 당해 연도 국가예산안 내용을 분석한다.¹⁾ 최고인민회의는 헌법상 북한의 최고주권기관으로 모든 국가기관의 조직, 헌법수정, 국가의 대내외 정책의 기

1) 편의상 '전년도 국가예산집행의 결산과 당해 연도 국가예산안'을 가리켜 이후 '예산안'으로 지칭하기로 한다. 구분을 위해 수입예산, 지출예산은 각각 수입계획, 지출계획이라는 표현을 사용한다.

본원칙 수립, 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 심의와 승인, 국가예산과 그 집행정형에 대한 심의와 승인, 조약 비준 등의 권한을 갖고 있다(통일연구원 2009). 본 연구는 이러한 최고인민회의의 결정 내용들 중에서도 매년 발표되는 전년도 국가예산의 집행과 당해 연도 국가예산의 계획 내용을 분석대상으로 삼고 있다.

국가예산안은 최고인민회의의 개최 시기에 맞추어 매년 4월을 전후하여 노동신문을 통해 공개되어 왔다. 그런데 김일성 사망 직후 1995년부터 1998년까지 예산안은 공개되지 않았고, 김정은 시기에 들어 북한 재정운영 내용에 변화가 나타나고 있다. 따라서 본 연구에서는 북한의 최근 재정운영 분석에 집중하기 위해 연구의 시기적 범위를 김정은 집권 시기로 한정한다. 이는 2011년 12월 김정일 사망 직후 최초 발표인 2012년 4월 공개된 예산안부터 가장 최근의 발표인 2022년 2월 예산안까지이다. 다만, 총예산 규모의 추정이나 김정은 집권 초기 예산안 발표 내용의 변화 등과 관련해서는 김정일 집권 시기의 예산안 내용 일부를 활용하도록 하겠다.

예산안의 내용은 크게 수입과 지출 두 부분으로 나뉜다. 또, 수입과 지출은 각각 당해 연도 계획 부분과 전년도 결산 부분으로 구분할 수 있다. 이 중에서도 수입계획 구성은 다른 부분에 비해 비교적 정형화된 형태로 구체적인 항목별 수입목표를 밝히고 있다. 이는 북한에서 2005년 『국가예산수입법』을 제정한 이래로 그에 따라 수입계획을 밝혀왔기 때문일 것이다.

물론 지출에 대한 항목도 1995년 제정된 『재정법』이나 『재정금융사전』 등에서 밝히고 있지만 수입에 비해 매년 발표하는 항목의 구성 변화가 크다. 또 수입과 지출 모두에서 계획 부문이 결산 부문에 비해 더 구체적인 항목별 목표를 보여주고 있다. 특히 김정은 집권 이후 수입결산은 전체 재정수입에 대한 내용만 발표할 뿐 항목별 발표는 전혀 이루어지지 않고 있다. 따라서 수입부문의 항목변화는 수입계획만을 다루기로 한다.

2. 분석방법

예산안의 분석은 정성적 평가와 정량적 평가 두 부문으로 나뉜다. 수치 위주로 제시되는 다른 국가들의 예산계획과 달리 북한의 예산계획은 매년 달리하는 언어적 표현에도 집중할 필요가 있다. 그러한 표현들을 통해 그 해에 강조하거나 집중하고 있는 산업부문은 무엇인지도 살펴보도록 한다. 이러한 정성적 평가에서는 재정 관련 제도나 예산안의 구성변화, 발표 내용의 표현 변화 등을 중심으로 살펴본

다. 예산 수입과 지출을 통틀어 연구 시기 중 한 해도 빠짐없이 매년 발표하는 항목에는 전년도 계획대비 수행률, 당해 연도 계획성장률 등이 있다. 이외에 새로 발표하는 항목, 이전까지 발표하였지만 사라진 항목에 해당하는 부문은 무엇이 있는지 살펴보고 그 이유를 분석해보도록 하겠다. 또한, 수치상으로 같은 항목으로 추정되지만 이름이 변화한 항목과 이에 대해 개정된 제도적 부분까지 정성적 평가 부문에서 검토한다.

정량적 평가 내용에는 국가예산의 총성장률, 전체 국가예산규모 증가율 대비 부문별 증가율, 당해 연도 예산 계획과 다음 해에 발표하는 예산의 시행내용 등이 포함된다. 이러한 정량적 부문들 역시 북한 경제의 대내적·대외적 상황과 함께 변화의 의미를 해석해보도록 한다.

다만 북한은 2001년 결산과 2002년 예산계획 금액을 마지막으로 발표한 이후 시기부터 국가예산의 구체적 금액을 공개하지 않고 증감률만을 발표해왔다. 따라서 김정은시기 북한에서 직접 통계하고 있는 예산금액은 알 수 없으며 국내에서는 한국은행에서 발표하는 추정치를 활용하고 있다. 그런데 북한의 예산금액은 2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’ 이후 규모가 큰 폭으로 변화하였을 것으로 예상된다. 따라서 2002년 이후 시기의 북한 예산규모 추정치는 정확하지 않을 확률이 높다. 한편, 재정규모를 각 년도의 성장률만을 기준으로 단순히 시기를 비교하는 데에는 오류가 따를 수밖에 없을 것이다. 따라서 본 연구에서는 2012년을 기준하여 예산 규모의 성장률을 복리로 계산한 수치도 함께 이용하도록 하겠다.

부문별 예산은 전체 예산증가율 대비 부문별 예산증가율을 통해 살펴보도록 한다. 전체 예산증가율에 비해 한 부문의 예산증가율이 더 높다면, 그 부문을 제외한 다른 부문의 예산은 그만큼 위축된다는 점을 추측할 수 있다. 마지막으로 수입계획과 수입 수행률, 지출계획과 지출 수행률을 통해 계획과 시행내용을 비교하도록 한다.

III. 예산수입부문

1. 항목변화

김정은 집권 시기 동안 재정수입 부문의 발표항목은 두 가지로 분류할 수 있다.

하나는 전체 국가예산수입에 대한 것이고, 다른 하나는 분야별 수입계획이다. 전자의 경우 매년 항목의 변동 없이 발표되어 왔지만, 분야별 수입계획은 시기별로 발표 항목의 구성에서 변화가 나타나기도 하고 항목의 목록과 명칭이 바뀌기도 하는 등 일부 변동이 있었다. 따라서 해당 부분은 항목별 예산규모의 변화를 파악하기 어렵다. 하지만 항목의 변화 내용을 통해서 북한 재정수입이 어떠한 방향으로 나아가고 있는지 파악해볼 수 있을 것이다. 이 절에서는 각 항목의 변화가 어떠한 이유에서 나타났으며, 변화의 의도는 무엇인지 분석한다.

<표 1> 국가예산수입계획의 발표항목변화

항목	변화 내용
사회보험료	2013년 발표 생략
감가상각금	2012, 2013년 발표 후 2014년부터 발표 중단 2021년부터 발표 재개
재산판매 및 가격편차수입 기타수입 특수경제지대 수입	2014년부터 발표
국가기업리익금 협동단체리익금	2022년 국가기업리득금, 협동단체리득금으로 이름 변경
집금수입	2022년 발표
거래수입금	변화 없음
부동산사용료	변화 없음

*출처: <로동신문> '예산안 보고' 참고하여 저자 작성

* 수입계획부문 중 분야별 수입계획 항목 변화

위의 <표 1>에서 드러나고 있는 항목들에 대해 구체적으로 검토하면 다음과 같다.

1) 사회보험료

김정은 시기 수입계획 발표의 변화가 가장 먼저 나타났던 항목은 '사회보험료' 부문이다. 사회보험료 항목은 2013년을 제외한 모든 시기에 성장목표를 발표해왔다. 그러나 2013년에 발표를 생략한 이유가 '사회보험료' 항목의 일시적 삭제라고

해석하기에는 무리가 있다. '사회보험료'의 경우 <국가예산수입법>에도 언급되고 있을 뿐 아니라 『재정금융사전』에서 정의하고 있는 항목이며, 비교적 꾸준히 성장 계획을 공개해온 항목인 것이다.²⁾

따라서 2013년 한차례 해당 항목의 발표를 생략한 이유는 정권이행 과정의 과도기적 모습 혹은 '사회보험료' 수입의 은폐라고 볼 수 있다. 또한 북한의 예산안 발표 특성을 보아, '사회보험료' 수입이 전년도보다 확장되었던 것이 아닌 축소되었던 것일 가능성도 높다. 북한재정은 다른 국가들에 비해서 항목별 지출내용을 상세히 공개하지 않는 등 발표내용이 턱없이 부족하지만 대체로 총 예산수입의 성장률과 수행률을 꾸준히 발표해온 북한이 2004년에는 한 차례 총예산수입이 미달 되었다고 발표하면서 수치를 공개하지 않았던 이력도 이러한 특성을 보여준다. 체제에 불리하게 보일만한 예산수입의 축소에는 민감하게 반응하고 있다는 추측을 해볼 수 있는 것이다.

그러한 관점에서 2013년 사회보험료 수입이 계획에서조차 전년도에 비해 적어 진다는 점은 북한이 은폐하고 싶은 정보였을 것이다. 2014년 사회보험료 수입계획이 전년도 대비 5.1% 성장한다고 밝히고 있는 것 역시 근거가 될 수 있다. 이 수치는 김정은 시대 전체에서 사회보험료 수입계획성장률 중 가장 높은 숫자이다. 2013년 사회보험료 수입계획이 예년에 비해 적었고, 계획된 만큼만 수행되었다면, 2014년에는 해당항목의 성장목표를 높게 잡을 수 있었을 것이다.

2) 감가상각금

‘감가상각금’은 2012년과 2013년 2년간 수입계획이 공개된 뒤 2014년부터는 공개되지 않았다. 이 항목은 김정은 시기 이전 2006년부터 꾸준히 발표되어온 항목으로, 비교적 오랜 기간 동안 수입계획 성장목표를 공개해 온 부문이다.

감가상각금은 고정재산의 가치를 마모정도에 따라 해당 고정재산에 의하여 생산되는 생산물원가에 포함시켜 보상적립하는 화폐자금으로 정의된다.³⁾ 따라서 이 항

2) 이후 북한 <국가예산수입법> 조문은 다음 자료를 참조. 법체처 통일법제데이터베이스. <국가 예산수입법>. <<http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do>> (검색일: 2022.05.10.); 재정금융사전(1995, 657) “사회보험을 위하여 로동자, 사무원, 협동조합, 농장원들이 국가예산 또는 협동농장사회보험기금에 바치는 돈.”

3) 재정금융사전(1995, 29) “제품의 판매대금 가운데서 생산과정에 마모되어 넘어온 고정재산의 가치부분을 보상하기 위하여 화폐형태로 떼여놓는것.”

목은 기관, 기업소들에서 적립된다. 그런데 2014년부터 2020년까지 감가상각금이 발표되지 않은 기간 동안 해당 항목을 국가예산이 아닌 기업자체에서 해결하는 제도를 발표하였다(김기현 2019, 55). 2011년에 마지막으로 개정된 북한의 『국가예산수입법』에서도 감가상각금을 납부하지 않는 고정재산에 대해서 정의하는 조항이 존재한다.⁴⁾

이러한 변화가 나타난 것은 당시 북한 내에서 기업의 자율성을 보장하려 했기 때문으로 보인다. 실제로 김정은은 2014년 ‘5·30담화’에서 경제강국건설을 위한 방도로 기업의 독자적 운영을 강조하는 ‘사회주의 기업책임관리제’를 제시하였다. 또한 2015년에는 재정일군들과의 담화에서 “기업체들에서 재정관리권을 옹계 활용하여 재정관리사업을 주동적으로, 창발적으로 해나가야 합니다. (중략) 자체의 실정과 객관적현실에 맞게 재정관리사업을 짜고들어야 합니다(조선로동당출판사 2015, 12).”라며 기업의 자체적 재정운영을 강조하기도 했다.

그러나 2021년부터 감가상각금 항목의 성장계획이 예산수입안에서 다시 발표되기 시작했다. 이는 국제사회의 더욱 강력한 대북제재와 더불어 2020년부터 코로나19로 인한 재정위기가 나타나자, 감가상각금을 예산수입으로 다시 동원하게 된 것이라고 해석할 수 있다. 북한은 기업의 자율성을 확대하는 방향의 개혁이 이루어지는 시기에는 감가상각금을 기업 내에 유보했으나, 재정통제를 강화하는 시기에는 예산수입 항목으로 동원하였다(최지영 2021).

3) 발표항목 추가

‘감가상각금’ 항목의 발표가 중단되었던 2014년부터는 국가예산수입법에는 정의되어 있지만 이전시기에 발표하지 않았던 항목들의 예산수입계획을 발표하기 시작하는 변화도 나타난다. 이는 ‘감가상각금’ 항목을 예산수입에서 제외함과 동시에 실질적으로 예산수입 규모를 늘리기 위한 변화라고 해석할 수 있다. 다른 부문에서의 예산수입 성장계획을 밝히면서 재정수입 확대의 의지를 표명했다는 것이다.

구체적으로 새로 발표하기 시작한 항목에는 재산판매 및 가격편차수입, 기타 수입, 경제무역지대 수입 등이 있다. 이는 각각 국가소유 재산을 판매한 수입 등 기

4) 국가예산수입법(2011), 제35조(감가상각금 납부의 제외대상), “감가상각금을 납부하지 않는 고정재산은 다음과 같다. 1. 비생산적고정재산, 2. 자체자금으로 마련한 생산적고정재산, 3. 이 밖에 감가상각금을 바치지 않기로 한 고정재산.”

업의 경영활동이 아닌 방법으로 조성된 수입을 국가예산에 동원하는 것, 대외경제 관계에서 조성된 수입을 국가예산에 동원하는 것 등을 의미한다.

4) '리익금'과 '리득금'

김정은 시기 '국가기업리익금'과 '협동단체리익금'의 변화는 함께 나타나고 있다. <표 1>의 나머지 항목들과는 달리 모든 년도에 수입계획이 발표되고 있으나, 2022년 예산안에서 '리익금'을 '리득금'으로 표기를 변경한 것이다.

이 두 항목은 과거에도 이름을 변경한 이력이 있다. 2002년 7.1조치와 함께 '거래수입금' 일부가 각각의 항목으로 통합되어 '국가기업리득금'과 '협동단체리득금'으로 명칭을 바꾼 것이다. 이후 김정은 집권 직전년도인 2011년 『국가예산수입법』이 개정되면서 '거래수입금', '국가기업리익금', '협동단체리익금'으로 다시 분리되었다(최정욱 2019, 332). 그러나 이번의 변화는 거래수입금 항목을 따로 발표하고 있기 때문에 이전과 같은 변화라고 보기는 어렵다.

이에 대해서는 『국가예산수입법』이 아닌 다른 제도의 변화 때문이라는 해석도 가능하다. 현재까지 최고인민회의 상임위원회 정령으로 법 개정을 발표한 바가 없기 때문에 정확한 내용은 알 수 없다. 2021년 12월에 열린 최고인민회의 상임위원회에서 '재산집행법' 채택에 관한 문제가 상정되었다는 보도가 있었다(로동신문 2012/12/15). 해당 기사에서 "재산집행법에는 재산에 대한 판결, 판정, 재결, 결정의 집행에서 제도와 질서를 세워 기관, 기업소, 단체와 공민의 민사상권리와 리익을 보장할데 대하여서와 재산집행신청과 집행문발급, 절차와 방법, 법적책임에 관한 문제들이 구체적으로 명시되어있다."고 언급한 것을 보아 예산수입과의 연관도 배제할 수 없다. 과거에도 『국가예산수입법』 외에 『기업소법』, 『무역법』 등의 내용 변경이 예산수입에 실질적 영향을 준 적이 있기 때문이다(김지영 2021, 54).

종합적으로 김정은 시기 예산수입 내용 흐름으로 보았을 때, 이번 '리득금'이라는 표현이 종전에 비해 예산수입 범위를 확대하는 방향으로 변화했을 가능성이 높다.

5) 집금수입 및 기타항목

2022년 예산안 발표에서는 이전 시기에 발표한 적 없던 '집금수입'이라는 항목이 새로 등장한다. '집금수입'이란 각 시, 군 지역에 설치된 일종의 징세기관인

‘집금소’에서 거둬들이는 수입을 말한다(홍민·차문석·정은이·김혁 2016, 41-57). 그리고 집금소 수입의 원천은 각 지역의 경제주체들이 시장 활동을 통해 얻는 소득에 있다. 즉, 규모를 키우고 있는 북한의 시장경제를 ‘집금수입’이라는 예산수입항목을 통해 재정의 범주에 포함하려는 의도라고 볼 수 있다. 실제로 김정은은 “국가의 자금을 통일적으로 장악하고 유일적으로 관리하지 못하고 있으며 많은 자금이 재정은행기관의 통제 밖에서 유통되고 있습니다(조선로동당출판사, 2015, 4-5).” 라며 재정의 밖에서 이루어지는 화폐거래를 공개적으로 지적했다. 시장경제에서 유통되는 자금들을 재정 내에 포함시켜 ‘관리 가능한 시장’을 만들고자 하는 목적을 읽을 수 있는 것이다.

이외에 소비품의 가격에 포함된 사회순소득의 일부를 거둬들이는 거래수입금과 국가의 부동산을 이용하는 대가로 납부되는 부동산사용료, 두 개의 항목은 김정은 시기 국가예산 수입계획에서 한 해도 빠짐없이 그 성장목표가 발표되고 있다.

2. 성장률

1) 총예산수입

김정은 시기 전체국가예산 계획수입성장률은 아래 <표 2>에서 보듯이 2012년이 8.7%로 가장 높으며, 이 수치는 다른 연도에 비해 두드러지게 차이를 보인다. 그러나 김정일의 사망시점이 2011년 12월인 것을 감안하면 사실상 2012년 예산계획은 김정일 집권 중에 완성되었을 가능성이 높다. 실질적으로 김정은 집권 기간에 작성된 2013년부터의 계획성장률은 눈에 띄게 줄어든다. 또한 결산 성장률 역시 크게 줄어든 것으로 발표하고 있다.

<표 2> 국가예산수입 성장률

(단위: %)

년도	계획성장률	결산	누적성장 (2012년 기준)	절대성장 수준
2012	8.7	10.1	100.0	0
2013	4.1	6.0	106.0	6.0
2014	4.3	6.0	112.4	6.4

년도	계획성장률	결산	누적성장 (2012년 기준)	절대성장 수준
2015	3.7	5.0	118.0	5.6
2016	4.1	6.3	125.4	7.4
2017	3.1	4.9	131.6	6.1
2018	3.2	4.6	137.6	6.1
2019	3.7	5.3	144.9	7.3
2020	4.2	4.3	151.1	6.2
2021	0.9	1.1	152.8	1.7
2022	0.8	-	154.0(계획)	1.2(계획)

- * 출처: <로동신문> '예산안 보고' 참고하여 저자 작성
- * 계획성장률, 결산 단위: %, 소수점 둘째자리에서 반올림
- * 누적성장: 전년도 누적성장 × 실제성장률 (2012년 예산규모를 100으로 설정, 2022년은 계획 성장률 기준)
- * 절대성장: 당해 연도 누적성장 - 전년도 누적성장

이와 같은 변화가 나타난 이유는 2009년 화폐개혁과 관련이 있을 것으로 보인다. 당시의 화폐개혁은 김일성 시기 화폐개혁 시점과 비교했을 때 후계체제 구축을 위한 재정부의 목적이 있었다고 판단된다(김창희 2010, 54). 특히 2009년의 화폐개혁은 새로운 화폐를 도입함과 동시의 구 화폐의 교환한도를 설정하여 시장에서 유통되던 화폐를 회수하고 공식부문으로 복귀시켰다. 이는 재정수입의 증가로 이어졌고 실제로 이후 시기인 2010년, 2011년의 예산수입 성장목표는 각각 8.3%, 7.5%로 발표되었다. 2012년 성장목표와 비슷한 수준이며 2009년 이전시기와 비교해서는 높은 수준이다.

따라서 2012년까지의 수입성장계획은 김정일로부터 김정은으로의 권력세습 과정에서 재정 확대를 염두에 둔 것으로 보인다. 또한, 2013년 성장목표를 줄여서 발표한 것은 상대적으로 김정은의 집권이 안정화되고 수입계획을 현실적으로 조정할 것이라고 해석할 수 있다.

2013년 이후 성장목표는 2016년까지 비슷한 수준으로 유지되다가 2017년부터 다시 줄어든다. 목표수준이 낮아지면서 결산 성장률 역시 낮아지는 양상을 보이는데, 이 시기의 재정수입 악화는 대북제재의 심화를 그 이유로 들 수 있다. 3년 만에 재개된 2016년 북한의 두 차례 핵실험으로 인해 유엔안보리의 대북제재가 경제부문에도 확장·강화된 것이다. 북한의 국가예산수입은 대부분 국영기업소의 소득으로부터 발생한다(아래 <표 3> 참조). 그러나 제재에 따라 기업소들이 이전 시

기만큼 수익을 내기 어려웠을 것으로 추정된다.

또한 2021년 예산수입 성장목표에서 큰 변화가 나타나는데, 이는 코로나19의 영향으로 인한 것으로 볼 수 있다. 코로나 유행이 시작된 년도가 2020년임에도 불구하고 4.3%의 성장률을 달성했던 것은 코로나19 확산 초기, 북한이 국경을 완전히 폐쇄하는 등의 강력한 조치로 2021년 이후에 비해 상대적으로 적은 영향을 받았을 것으로 보인다. 그러나 2021년에 들어서는 수입성장 목표와 실제 성장률이 모두 크게 둔화된다. 나아가 2022년 성장계획은 0.8%로 김정은 시기 들어 가장 낮은 수준의 목표이다.

한편, 2012년을 기준으로 복리 계산한 절대성장의 수치에서는 2013년부터 2020년까지 큰 변화가 나타나지 않는 것으로 보인다. 그러나 2021년의 경우에는 절대성장 역시 전 시기들과 비교해 큰 차이를 보이고 있어, 북한의 재정악화 상황을 나타내고 있다.

2) 부문별 수입

앞서 설명했듯, 전체예산의 성장목표 대비 부문별 성장계획을 비교함으로써 각 부문의 성장 비중을 파악해볼 수 있다. 주의할 점은 부문별 성장률의 경우 그 결산내역을 공개하고 있지 않다. 따라서 수입 부문별 내용은 계획비율만을 활용하여 분석한다.

<표 3> 국가예산수입 부문별 성장계획

(단위: %)

년도	총수입 성장목표	거래 수입금	국가기업 이익금	협동단체 이익금	부동산 사용료
2012	8.7	5.7	10.7	5.3	1.9
2013	4.1	3.5	6.0	5.3	3.4
2014	4.3	4.5	7.9	4.8	9.5
2015	3.7	2.6	4.3	3.2	0.7
2016	4.1	3.3	4.5	1.5	4.0
2017	3.1	2.4	3.5	1.6	2.0
2018	3.2	2.5	3.6	0.9	1.8

년도	총수입 성장목표	거래 수입금	국가기업 리익금	협동단체 리익금	부동산 사용료
2019	3.7	4.1	4.3	1.1	0.3
2020	4.2	1.1	1.2	0.4	0.1
2021	0.9	0.8	1.1	0.4	0.0
2022	0.8	0.6	0.9(리득금)	0.4(리득금)	0.3

*출처: <로동신문> ‘예산안 보고’ 참고하여 저자 작성

* 2022년 국가기업리익금, 협동단체리익금은 각각 국가기업리득금, 협동단체리득금

김정은 시기에 들어 전체 재정총액의 성장목표를 가장 높게 설정한 해는 2012년이다. 또한 이 해의 국가기업리익금의 계획 성장률은 10.7%로 전체 예산수입 성장계획이 8.7%인 것에 비해 큰 비중을 차지한다. 이는 거래수입금 5.7%, 협동단체리익금이 5.3%인 것에 비해 돋보이는 수치이다. 나아가 부동산사용료 1.9%, 감가상각금 2.3%, 사회보험료 1.7% 등 다른 부문의 수입성장을 국가기업리익금에서 대부분 보전하고 있음을 추측하게 한다.

해당 시기가 ‘리득금’에서 ‘리익금’으로의 변화가 있었던 시기와 맞물리는 것으로 보아, 이러한 수치는 제도변화와 관련이 있었을 것으로 보인다. 앞서 설명했듯, 국가기업리익금과 협동단체리익금은 2011년에 명칭의 변화와 함께 거래수입금과 분리된 항목이다. 동시에 2003년부터 꾸준히 국가기업리득금의 성장목표가 발표되었던 것과 달리 2011년 국가기업리익금의 성장목표는 공개되지 않았다. 대신 거래수입금 및 국가기업리익금이 전체 국가예산수입계획에서 차지하는 비중만을 통합하여 발표했다. 이는 제도의 변화가 있던 첫 해에, 이전 시기의 수준으로 성장목표를 설정하기 어려웠던 것으로 보인다.

2012년에 들어서는 『국가예산수입법』의 개정안이 실제 예산수입에 적용되면서 국가기업리익금 부문 수입이 안정되었다고 해석할 수 있다. 법제 개정의 이유가 예산수입의 큰 부분을 차지하는 국가기업리익금 항목의 수입 수준을 높이기 위함이었다는 추측도 가능하다. 2012년 이후 2020년을 제외한 모든 시기에서 해당 항목의 성장계획이 전체예산수입목표보다 높은 수준이라는 것도 이를 뒷받침한다. 또한 2012년부터 2014년까지 제시된 국가기업리익금의 높은 성장목표는 대외적 상황과도 관계가 있을 것으로 보인다. 북한은 전형적으로 대외무역에 의해 경제성장 수준이 좌우되는 개발도상국의 경제구조를 갖고 있다. 특히 북중무역은 1998년 이후 2013년까지 지속적으로 증가해왔으며 2008년 글로벌 금융위기 이후 북한

의 중국에 대한 무역의존도는 급증했다(김태황 2016, 156). 이는 북한의 기업 생산규모에도 영향을 미쳤을 것이다.

국가기업리익금을 제외한 나머지 항목 중에서 뚜렷한 경향성을 보이며 높은 비중을 차지하는 항목은 없다. 하지만 특이하다고 지적할만한 시기는 존재한다. 2014년의 경우 <표 3>에서 확인할 수 있는 모든 항목의 성장목표가 총예산성장목표에 비해 높다. 이는 앞서 설명한 항목변화 내용 중 발표항목 추가 사항과 관련이 있을 것으로 보인다. 해당 년도에는 재산판매 및 가격편차수입, 기타수입, 경제무역지대수입을 추가로 공개하기 시작한다. 그러나 재산판매 및 가격편차수입, 기타수입의 경우 성장목표를 높게 설정할 수 없어 이를 제외한 나머지 항목의 예산수입목표를 크게 잡은 것으로 추정된다.

그러나 2015년 이후 시기에는 국가기업리익금 항목을 포함한 전반적인 예산수입부문별 성장목표가 줄어들었음을 확인할 수 있다. 북중무역 규모가 2014년부터 급격한 하락세를 나타내면서 북한 경제 전반의 성장을 위축시켜, 예산수입 계획이 조정된 것으로 보인다.

3) 계획의 달성수준

<표 4> 국가예산수입 성장률 목표와 달성수준

(단위: %)

년도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
목표	8.7	4.1	4.3	3.7	4.1	3.1	3.2	3.7	4.2	0.9	0.8
수행	101.3	101.8	101.6	101.3	102.1	101.7	101.4	101.5	100.1	100.2	-
결산	10.1	6.0	6.0	5.0	6.3	4.9	4.6	5.3	4.3	1.1	-

*출처: <로동신문> '예산안 보고' 참고하여 저자 작성

<표 4>의 내용을 토대로 살펴보면 2012년의 예산수입 계획 성장률이 8.7%인데 비해 2013년에 발표한 2012년 예산수입 성장률은 10.1%로 초과 달성되었다. 이후 시기에도 예산수입의 수행은 계획 이상을 달성하며 큰 성장규모를 보여주고 있다. 특히 2016년의 수입 수행률은 2.1% 초과하며 김정은 시기를 통틀어 가장 큰 성장을 보여준다. 이는 2016년 제7차 당대회를 개최하면서 70일 전투, 200일 전

투를 수행했고, 그에 따른 생산량의 일시적 증대로 인해 예산수입 역시 증가한 것으로 해석된다(김효은 2021, 57).

그러나 2016년을 마지막으로 예산수입 수행률은 점점 줄어들고 있다. 특히 2020년 100.1%, 2021년 100.2%로 코로나19의 여파가 드러나 예산수입의 초과달성분이 이전 시기에 비해 매우 낮은 수준을 나타내는 것으로 보인다.

<표 5> 국가예산수입 수입원 비율과 지방예산 수행률

(단위: %)

년도	중앙	지방	지방예산 수행
2012	-	-	113.8
2013	-	-	107.7
2014	-	-	122.2
2015	79.0	21.0	113.8
2016	76.8	23.2	114.3
2017	73.1	26.9	100.5
2018	73.9	26.1	100.5
2019	73.9	26.1	100.6
2020	74.3	25.7	100.1
2021	74.2	25.8	100.1
2022	73.9	26.1	

*출처: <로동신문> '예산안 보고' 참고하여 저자 작성

북한 예산수입안 구성 중 김정은 시기에 들어 지방예산수입비중과 지방예산수입의 목표달성 내용 역시 이전시기에 비해 꾸준히 공개되고 있다. 중앙예산과 지방예산의 수입비중계획에 대한 발표는 김정일 시기의 경우 2006년과 2011년 두 차례에 그친다. 반면, 김정은 시기에 들어 2015년 이후 시기부터는 꾸준히 공개되고 있다. <표 5>는 이처럼 공개되고 있는 국가예산수입의 수입원과 지방예산 수행률을 정리하고 있다. 이에 따르면 다른 부문과 달리 지방예산은 성장목표가 아닌 중앙예산과 지방예산의 수입비중계획만을 발표한다.

수입비중계획을 살펴보면 처음 발표했던 2015년에 중앙예산의 비중이 79%로 가장 높다. 그리고 2016년과 2017년까지 지방수입의 비중이 점차 줄어드는 것을

확인할 수 있다. 이후 시기에는 수치상 비중의 큰 변화를 보이지 않으며 중앙예산 74%, 지방예산 26% 정도의 비중을 유지하고 있다.

지방수입 수행률은 2012년부터 2016년까지 기간에 상당히 높은 수준을 보인다. 해당 기간 동안 2013년을 제외하고 지방예산수입은 계획에 비해 매년 10%이상의 초과수입을 달성하고 있다. 김정은은 “지방예산제는 이미 실천을 통하여 그 우월성과 생활력이 확증된 우리 식 사회주의예산제도입니다(조선로동당출판사 2015, 11).” 라며 지방수입 수행을 긍정적으로 평가했다.

그러나 2017년 이후 시기의 지방수입은 거의 계획에 맞추어 수행되고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 2015년부터 발표했던 지방수입비중의 계획 또한 2017년까지 비교적 많이 증가했다는 점을 감안하면, 북한당국 역시 지방수입의 비중을 줄이는 것을 의도한 것으로 보인다. 지방예산의 초과수입이 크게 줄었음에도 예산 수입 전체의 성장률은 비교적 큰 폭으로 줄지는 않았다는 점도 이를 뒷받침한다. 이는 북한 당국의 의도대로 지방수입과 중앙수입 내용을 현실화함으로써 나타난 변화로 예상된다.

IV. 예산지출부문

1. 항목변화

예산지출부문의 경우 앞서 살펴봤던 예산수입부문에 비해 발표항목의 변화 내용이 더 많다. 따라서 이번 절에서는 각 항목의 변화가 어떠한 이유로 나타났는지를 분석하기보다는, 변화의 내용을 정리하고 그 특징을 밝히는 데 목적을 둔다. 북한이 시기별로 어떤 산업에 재정지출, 즉 투자를 집중하고 있는지에 초점을 두고 알아보도록 하겠다.

또한, 북한의 국가예산지출의 경우 <재정금융사전>과 <재정법> 등에서 정의하는 지출항목 중 예산안에서 발표하는 항목들은 크게 기본투자, 인민경제사업, 사회문화시책, 국방비 등 네 가지 범주로 분류할 수 있다. 이 중 국방비 항목은 단일항목이다.

1) 기본투자과 인민경제사업

북한 재정법 제15조에 따르면 “기본투자를 위한 지출에는 국가적으로 중요한 대상의 건설, 탐사, 대보수, 정보화, 설계사업에 대한 지출이, 인민경제사업을 위한 지출에는 공업, 농업, 과학기술발전, 수산업, 산림업, 도시경영, 국토관리, 대외경제, 지방사업에 대한 지출이 속한다”고 설명하고 있다.⁵⁾ 그러나 김정은 집권 이후 기본투자부문의 하위항목과 인민경제사업 부문에서 도시경영, 국토관리, 대외경제, 지방사업 항목에 해당하는 지출계획은 예산안에서 그 성장목표치를 발표할 바가 없다. 따라서 아래 <표 6>은 예산안에서 지출성장목표를 공개하고 있는 항목에 한하여 그 내용을 정리하고 있다.

<표 6> 인민경제부문 국가예산지출

(단위: %)

년 도	전체 지출	기본 투자	인민경제사업						
			산림	공업	농업	수산업	선행기 초	경제 건설	과학 기술
12	10.1	12.2		9.4			12.1		10.9
13	5.9	5.8		5.1			7.2		6.7
14	6.5	4.3		5.2					3.6
15	5.5	8.7	9.6		4.2	6.0			5.0
16	5.6	13.7	7.5	4.8	4.3	6.9			5.2
17	5.4	2.6	7.2	4.5	4.4	6.8			8.5
18	5.1	4.9		5.5					7.3
19	5.3	6.6		5.7				5.4	8.7
20	6.0			7.2				6.2	9.5
21	1.1			0.9				0.6	1.6
22	1.1							2.0	0.7

*출처: <로동신문> ‘예산안 보고’ 참고하여 저자 작성

* 2022년 비상방역부문, 사회주의문화부문 발표부분 생략

5) 이후 북한 재정법 조문은 다음 자료를 참조. 법제처 통일법제데이터베이스. <재정법>, <<http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do>> (검색일: 2022.05.10.).

그런데 실제 예산안 발표항목들은 재정법에서의 분류 항목들을 모두 발표하고 있지 않으며, 각각의 표현 구분에도 다소 모호한 특성이 있다. 특히 기본투자의 경우 2017년까지는 기본건설 혹은 기본투자라는 명칭을 밝히며 지출계획을 발표하고 있으나, 2018년과 2019년에는 산림과 중요대상건설을 통합하여 발표하고 있음을 알 수 있다. 또한 2020년 이후 예산안에는 기본투자에 해당하는 항목의 지출계획이 공개되지 않았다.

인민경제사업의 경우 전 시기에 모두 발표한 과학기술부문을 제외하면, 김정일 집권 초기인 2012년부터 2014년까지의 예산안 지출항목의 특징은 공업과 농업을 한 항목으로, 석탄, 전력, 금속, 철도운수부문을 한 항목으로 합친 2개 항목의 성장목표 발표에 그치고 있다는 점이다. 그러나 2015년 최고인민회의에서 재정법이 개정되면서, 2015년부터 2017년까지는 산림, 공업, 농업, 수산업의 예산지출계획을 비교적 세부적으로 공개하고 있다. 특히 김정일 시대와 김정은 시대를 통틀어 산림부문의 예산지출계획을 발표한 것은 2015년이 처음이다.

2018년 이후에는 기본투자와 산림부문을, 공업, 농업, 수산업, 선행기초부문을 통합하여 발표하고 있다. 또한, 경제건설이라는 항목을 새로 발표하고 있는데 이는 재정법에 규정되지 않은 항목으로 정확히 어떠한 부문의 예산지출을 의미하는 것인지는 알 수 없다. 경제사전에 따르면 ‘사회주의 경제건설’을 “사회주의적생산관계를 공고발전시키며 사회주의물질기술적토대를 튼튼히 축성하는 사회주의건설의 기본내용의 하나”라고 설명하고 있다(사회과학원 주체경제학연구소 1985, 877.). 이러한 의미에서 기본투자에 속하는 것처럼 보이기도 하지만, 2019년에는 기본투자항목의 지출계획을 산림과 함께 발표하고 있다. 따라서 ‘경제건설’ 항목을 기본투자부문으로 분류하기에는 무리가 있다. 정확한 내용은 밝히고 있지 않지만 2022년의 경우 기본투자와 다른 모든 인민경제사업 부문의 예산안 내용 발표를 생략하고 ‘경제건설’ 항목을 단독으로 발표하고 있으며 최근 4년간 정기적으로 발표하고 있다. 따라서 경제건설 항목은 상당히 포괄적인 내용을 담고 있는 항목으로 예상된다.

기본투자와 인민경제사업 부문은 시간이 지날수록 여러 항목을 통합하여 발표하는 경향을 보인다. 이처럼 항목을 발표하지 않거나 다른 항목과 합쳐서 발표하는 것은 해당 산업에 대한 투자규모를 은폐하려는 의도라고 할 수 있다.

2) 사회문화시책

‘사회문화시책’ 부문은 김정은 시기에 들어 나타나는 예산지출 발표항목 중 가장 특징으로 변화하고 있다고 할 수 있다. 사회문화시책은 ‘인민적시책’과 ‘사회문화사업비’ 두 부문으로 구분된다. 또한 각각의 항목에 대해 재정법 16조에서는 다음과 같이 설명한다. “인민적시책을 위한 지출에는 교육, 보건, 사회보험 및 사회보장에 대한 지출이, 사회문화를 위한 지출에는 체육, 문화, 대외사업에 대한 지출이 속한다.” 아래의 <표 7>은 최고인민회의 예산안에 나타나는 사회문화시책부문 예산지출계획을 이러한 구분에 따라 정리한 것이다.

<표 7> 사회문화시책부문 국가예산지출

(단위: %)

년도	전체지출	인민적시책			사회문화사업비	
		교육	보건	사회보험	체육	문화
2012	10.1	9.2	8.9	7.0	6.9	6.8
2013	5.9	6.8	5.4	3.7	6.1	2.2
2014	6.5	5.6	2.2	1.4	17.1	1.3
2015	5.5	6.3	4.1	-	6.9	6.2
2016	5.6	8.1	3.8	-	4.1	7.4
2017	5.4	9.1	13.3	-	6.3	4.6
2018	5.1	5.9	6.0	-	5.1	3.0
2019	5.3	5.5	5.8	-	4.5	4.1
2020	6.0	5.1	7.4	-	4.3	5.8
2021	1.1	3.5	2.5	-	1.6	2.7
2022	1.1	2.6	0.7	-	0.8	0.3

*출처: <로동신문> '예산안 보고' 참고하여 저자 작성

2011년까지 인민적 시책 부문은 지출계획을 공개하지 않거나 통합하여 발표하는 경우가 많았다. 그러나 2012년 이후 교육, 보건, 체육, 문화 부문의 발표는 한 해도 빠짐없이 이어오고 있다는 것을 알 수 있다. 표에는 드러나지 않았지만 2022

년에는 사회주의문화사업이라는 표현을 통해 사회문화시책 부문 전체의 지출계획을 밝히기도 했다. 이는 김정은 시기에 들어 지속적으로 강조되는 ‘인민생활향상(김창희·박승용 2021, 29)’을 위해 주요 산업과 기간공업뿐 아니라 사회문화시책 부문의 투자에 관심을 기울이고 있음을 보여준다.

또한 2022년에는 처음으로 비상방역지출과 사회주의문화부문 지출계획을 따로 밝히고 있다. 그러나 비상방역이 속할 것으로 보이는 보건부문 예산계획을 따로 밝히고 있는 것으로 보아 코로나19로 인해 비상방역부문 지출계획을 독립시킨 것으로 추측된다.

2. 성장률

1) 총예산지출

전체예산지출 성장률을 살펴보기 전에 미리 지적할 점이 있다. 북한의 국가예산은 다른 대부분 국가와 마찬가지로 계획단계에 수입과 지출을 같게 구성한다. 김정은 역시 재정일꾼들에게 보내는 서한에서 “국가예산편성과 집행에서 수입과 지출의 균형을 보장하여야 합니다(조선로동당출판사 2015, 9).”라고 밝힌다. 국가예산안의 실행에서도 재정균형을 맞춰야 한다는 것이다.

그러나 예산안을 통해 본 김정은 시기 북한의 국가예산수입수행률과 예산지출수행률을 비교하면, 모든 시기에 예산수입이 예산지출보다 많다. 재정수입과 지출을 일치시키는 것이 아닌 재정수입의 확대에 더 많은 노력을 기울이고 있는 것처럼 보인다. 경제위기의 해결이나 복지에 대한 재정지출을 높이면서 재정적자가 나타나기도 하는 자본주의 국가들과는 다른 모습이다.

<표 8> 국가예산지출 성장률

(단위: %)

년도	계획성장률	결산	누적성장 (2012년 기준)	절대성장 수준
2012	10.1	9.7	100	0
2013	5.9	5.6	105.6	5.6
2014	6.5	6.4	112.3	6.8

년도	계획성장률	결산	누적성장 (2012년 기준)	절대성장 수준
2015	5.5	5.4	118.4	6.1
2016	5.6	5.5	124.9	6.5
2017	5.4	5.2	131.4	6.5
2018	5.1	5.0	137.9	6.6
2019	5.3	5.1	145.0	7.0
2020	6.0	5.9	153.5	8.5
2021	1.1	1.0	155.0	1.5
2022	1.1	-	156.7(계획)	1.7

- * 출처: <로동신문> '예산안 보고' 참고하여 저자 작성
- * 결산: 2014년 이후 같은 (계획성장률 × 수행률)로 계산
- * 계획성장률, 결산 단위: %, 소수점 둘째자리에서 반올림
- * 누적성장: 전년도 누적성장 × 실제성장률 (2012년 예산규모를 100으로 설정, 2022년은 계획성장률 기준)
- * 절대성장 수준: 당해 연도 누적성장 - 전년도 누적성장

이러한 이유로 국가예산지출의 누적성장 수준을 계산하면 2022년 계획성장을 기준으로 두어도 예산수입계획과 완전히 같은 결과가 나타나지 않는다. 따라서 이 수치는 각 부문 내에서만 비교되어야 하며 수입과 지출을 비교할 때 활용하기에는 적절치 못하다. 또한 예산지출의 경우 2014년부터 결산 성장률을 발표하지 않고 있어 아래 <표 10>의 성장률은 계산된 내용이다.

그럼에도 전체국가예산 계획지출성장률은 예산수입부문과 대체로 비슷한 흐름을 보인다. <표 8>에 따르면 김정은 시기 계획지출성장률은 2012년에 10.1%로 가장 높으며 2013년부터 5.9%로 변화한다. 이후 2020년 지출계획까지 계속해서 비슷한 수준의 성장률을 보인다. 하지만 2021년과 2022년 계획성장률은 1.1%를 기록했다. 절대성장 수준 역시 2021년 1.5%, 2022년 1.7%로 바로 직전 시기인 2020년의 8.5%와 비교하면 상당히 낮은 수치다.

2) 부문별 지출

예산지출부문에서 살펴볼, 김정은 시기에 항상 발표해온 항목에는 전체예산계획

성장률, 전체예산계획 수행률, 국방비 계획비중과 결산비중, 과학기술, 교육, 보건, 체육, 문화부문 성장계획 등이 있다.

그중에서도 2012년 기본투자와 선행기초 지출성장계획은 총예산지출성장계획에 비해 높은 모습을 보인다. 이는 후계 세습 시기에 재정의 확대와 더불어 기간산업에 대한 투자가 많았다는 것을 보여준다(통일연구원, 2016, 39). 2011년의 총예산 지출 성장목표가 8.9%인 것에 비해 기본투자 성장계획이 15.1%, 선행부분 성장계획이 13.5%인 것도 이러한 흐름의 일부라고 볼 수 있다.

2015년부터 새로 발표하고 있는 산림부문의 성장계획 역시 총예산성장계획에 비해 높은 수준의 목표를 제시하고 있다. 이후 시기의 신년사에서 산림부문을 강조하는 내용을 찾을 수 있으므로, 2015년 이후 북한은 산림복구에 많은 투자를 하는 것으로 보인다(로동신문 2015/01/01).⁶⁾

2015년과 2016년에는 다시 기본건설부문에 대한 성장목표가 높아졌다. 특히 2016년에는 전체예산지출성장 목표가 5.6%인데 비해 기본건설부문 성장계획은 13.7%에 달한다. 2016년에는 제7차 당대회 개최와 함께 200일동원 등이 기본투자부문에 영향을 미쳤을 것으로 예상된다.

과학기술부문은 제7차 당대회 이후인 2017년부터 다른 부문에 비해 두드러지게 많은 투자를 하고 있음을 알 수 있다. 인민적 시책에 해당하는 교육, 보건, 체육부문 역시 2017년부터 성장계획비중이 높아짐이 확인된다. 특히 2017년의 수치가 돋보이는데, 전년도까지 매우 높았던 기본투자에 대한 투자를 줄이고 과학기술과 사회문화시책에 투자한 것으로 해석할 수 있다.

2022년 예산지출 계획에서는 이례적으로 비상방역 부문의 성장목표를 독립적으로 언급했다. 북한은 2020년부터 코로나 확산을 막기 위해 국경 지역에 대한 방역조치를 강화하고 여러 단위에서 소독수를 생산하는 등 코로나19 예방을 위한 조치를 이어왔다. 예산안에서 역시 2022년에 처음으로 비상방역을 언급한 것은 아니다. 2021년 발표한 2020년 예산수행 부문에서도 비상방역에 대한 내용 언급이 있었다. 그러나 예산안에서 해당 부문의 성장목표를 수치로 제시한 것은 이번이 처음이다.

비상방역에 대한 지출은 상식적으로 보건부문에 해당할 것으로 보인다. 하지만

6) “전당, 전군, 전민이 떨쳐나 산림복구전투를 힘있게 벌려 조국의 산들을 푸른 숲이 우거진 황금산으로 전변시켜야 합니다. 모든 부문들에서 수림화, 원림화, 과수원화를 실현하기 위한 사업을 일관하게 밀고나가며 평양시와 도, 시, 군소재지들, 일터와 마을들을 보다 문명하게 꾸리고 정상유지, 정상관리해나가도록 하여야 합니다.(로동신문 2015/01/01)”

김정일 시기의 예년 보건부문 성장률 목표는 평균 약 6%에 이르며, 전체 예산 성장목표가 2022년과 비슷했던 직전년도에도 2.5%의 성장계획을 제시했다. 이에 비해 2022년 보건 부문의 성장률은 0.7%에 그치며, 2022년에 제시되고 있는 비상방역 부문의 성장목표 역시 33.3%로 상당히 높은 수준이라는 점을 통해 보건 부문 일부 예산이 일부 비상방역부문으로 옮겨오고 코로나19 대책 형태로 독립적 항목이 된 것이 아닐지도 추측해볼 수 있다. 물론 항목마다의 구체적인 예산편성금액을 알 수는 없기 때문에 아직 확신하기는 이르다. 한편 교육, 보건, 체육, 문화를 포함한 사회주의문화 부문의 성장계획은 0.4%로 전체예산지출 성장계획인 1.1%보다 낮고, 과학기술부문 투자도 총지출계획과 예년 성장계획에 비해 적어졌다.

<표 9> 국방비 지출 비중

(단위: %)

년도	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
계획	15.8	16.0	15.9	15.9	15.8	15.8	15.9	15.8	15.9	15.9	15.9
수행	15.9	16.0	15.9	15.9	15.8	15.8	15.8	15.8	15.9	15.9	-

*출처: <로동신문> '예산안 보고' 참고하여 저자 작성

예산지출내역 중 국방비와 관련하여, 북한 재정법 제17조는 “국가는 조국을 보위하고 혁명의 전취물을 튼튼히 지킬수 있게 국방비를 지출한다.”라는 내용을 담고 있다. 국방비는 앞서 살펴본 인민경제사업이나 인민적 시책 부문과 달리 전통적으로 북한 예산안 발표에서 빠지지 않고 발표되어온 항목이다.

다만 다른 부문들과 달리 국방비는 성장계획이 아닌 전체 예산지출 중 지출비중 계획과 수행률을 발표하고 있다. 하지만 김정은 시기에 매년 발표되어온 국방비 비중의 수치는 0.1~0.2% 수준의 미미한 차이를 보이기 때문에 특별한 의미를 부여하기 어렵고, 북한의 국방비의 경우 공개적으로 발표하는 비중이 믿을 만하지 못하다는 의견이 지배적이다(고일동 1999, 19-20). 실질적으로 국방예산에 해당하는 지출이 다른 부문으로 편성되어 국방비수준을 은폐하고 있다는 해석이다.

국방비 지출비중을 정리한 <표 9>를 통해 알 수 있듯 2013년은 김정은 시기 중 국방비 비중이 16%로 가장 높았다. 이는 국방비를 제외한 다른 부문에 두드러지는 투자를 계획하지 않았기 때문에 국방비 지출비중이 다른 해에 비해 높게 계산

되었을 수 있다. 특히 사회문화시책의 비중이 줄면서 경제건설과 국방비의 비중이 상대적으로 높아졌을 것으로 예상된다.

3) 계획의 달성수준

<표 10> 국가예산지출 성장률 목표와 달성수준

(단위: %)

년도	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
목표	10.1	5.9	6.5	5.5	5.6	5.4	5.1	5.3	6.0	1.1	1.1
수행	99.6	99.7	99.9	99.9	99.9	99.8	99.9	99.8	99.9	99.9	-
결산	9.7	5.6	6.4	5.4	5.5	5.2	5.0	5.1	5.9	1	-

*출처: <로동신문> '예산안 보고' 참고하여 저자 작성

예산지출부문 역시 계획에 비해 실제 수행의 정도는 세부적으로 발표되지 않고 있다. <표 10>은 공개된 지출의 수행 정도를 보여주고 있는데 이에 따르면 예산 수입부문에 비해서는 부문별 예산지출 비중은 구체적으로 발표하고 있지만, 세부적으로 실제 계획을 얼마나 이행하고 있는지는 알기 어렵다.

하지만 일부 유추할 수 있는 항목이 있다. 2014년 체육부문의 지출성장계획은 17.1% 수준이었다. 이는 김정은 시기를 통틀어서 가장 높은 수치이다. 이를 뒷받침하듯 2014년 총지출성장계획 대비 체육부문을 제외한 다른 부문의 성장목표는 낮게 설정되었다. 그러나 이러한 계획이 실제로 시행되었다고 보기는 어렵다. 체육부문이 속한 인민적 시책 부문의 지출비중이 전년도에 비해 오히려 줄었고 대신 인민경제부문 지출비중이 늘었기 때문이다. 또, 2015년 이후 시기에는 체육부문에 전처럼 많은 투자를 계획하지 않았다.

또 주목할 만한 부분은 2016년 인민경제부문 지출비중이 48.3%로 김정은 집권 초기 44-46%에 그치던 수치에 비해 증가했다는 점이다. 이 시기 제7차 당대회가 있었던 것이 그 원인으로 보인다. 그러나 나머지 시기에는 다시 47%대로 돌아갔고, 2020년 인민경제부문은 45.3%에 그쳤다.

이례적으로 2020년 건설부문에 19.1%의 예산을 지출했다고 발표하기도 했다.

이는 지출계획부문에서는 발표하지 않았던 부분인데, 예산안에서 언급한 내용을 보면 주요 건설사업을 많이 수행하면서 건설부문에 많은 지출이 있었던 것으로 보인다(로동신문 2021/01/18).⁷⁾ 다만 이 해에 발표한 지출내역 비중을 모두 더하면 116.8%라는 비정상적인 수치가 계산된다. 따라서 2020년에 공개된 건설부문 비중은 인민경제부문과 중첩되는 내용을 따로 발표한 것으로 추측해볼 수 있다.

V. 결론

본 연구에서는 김정은 시기 최고인민회의 국가예산안을 통해 북한의 재정운영을 총체적으로 분석하였다. 그 중에서도 예산수입부문은 비교적 정형화된 발표항목을 유지하였으나 일부 수입범위나 명칭을 바꾸는 등의 변화가 나타났다. 변화의 이유로 여러 가지 근거를 제시할 수 있지만 대부분 경제정책과 더불어 재정부문에 있어서 시장경제를 통제하려는 의도로 보인다. 또한 김정은 집권 초기까지 예산수입 규모는 ‘국가기업리익금’을 중심으로 꾸준히 성장했으나, 이후 북-중 무역의 감소, 대북 제재, 코로나19로 인한 여파 등 부정적 요인으로 인하여 최근 시기로 올수록 그 성장 수준은 계속해서 감소하고 있다.

예산지출부문은 시기별로 투자를 집중하는 산업이 달라지는 모습을 보이며 발표 항목의 변화도 더욱 크게 나타난다. 특히 2014년 일명 5.30조치와 함께 ‘우리식 경제관리방법’이 제시된 이후 2015년부터는 예산지출계획을 이전에 비해 세부적으로 발표하는 모습을 보이기도 한다. 이는 2016년 제7차 당대회 개최와 함께 흐름을 이어가며 유지되었으나, 대북제재가 심화된 2017년 이후에는 다시 부문별 성장목표를 구체적으로 드러내지 않는 모습으로 회귀하였다. 이어 2021년 제8차 당대회에서는 지난 시기 경제발전전략의 실패를 공개적으로 지적하며 지출 성장목표도 하향 조정하는 현실적인 조치를 한다.

또한 지금까지의 분석을 통해 북한의 재정운영이 시장을 인정하는 것과 더불어, 시장에 대한 통제를 강화하는 방향으로 나아가고 있다는 것을 알 수 있었다. 이는

7) “조선혁명박물관 《위대한 수령님들과 전우관》과 순천리비료공장, 묘향산의료기구공장, 흥건도 간석지 2단계, 문악발전소와 같은 중요대상들의 건설을 완공하고 큰물과 태풍으로 피해를 입은 지역들에 인민의 보금자리, 사회주의선경마을들을 일떠세우며 김책제철련합기업소와 황해제철련합기업소 산소분리기설치공사, 여량천발전소건설을 비롯한 대상건설을 추진하기 위한 투쟁을 지금까지로 안받침하였습니다(로동신문 2021/01/18).”

단순히 시장을 규제하고 계획경제의 틀에 가두려는 것이 아니라, 시장경제에 대한 이해를 바탕으로 국가예산수입에 시장경제를 활용하려는 것이라고 말할 수 있다. 북한 재정운영의 변화가 크지 않고, 부분별로 설명되지 않는 부분들이 일부 있음에도 불구하고, 북한이 최고인민회의 예산안에 나름대로 경제상황을 반영하고 재정을 활용하려는 노력을 하고 있음을 유추할 수 있다. 특히 예산수입 항목의 변화를 통해 경제위기에서 예산수입규모를 늘리려는 변화는 일관적으로 나타나며, 제도화하려는 노력도 있는 것으로 보인다.

본 연구는 북한 재정과 관련한 정보의 부족으로 인해 북한 재정운영의 세부적 상황을 구체적으로 파악하고 체계적으로 분석하는 데에는 이르지 못하였다는 한계를 지닌다. 또한 기존 연구성도가 충분하지 않음에 따라 북한 재정운영에 관한 귀무가설을 반박하는 형태로 새로운 가설을 검증하는 시도를 하지 못했다는 점에서 연구방법 차원의 한계도 지닌다. 특히 규모조차 정확히 알 방법이 없는 북한 국가예산의 계획된 성장률만을 토대로 재정운영의 방향을 파악하고 평가하는 것은 과장된 해석이라고 비판받을 수도 있다. 북한원 기준으로 재정규모를 정확하게 발표하고 있다고 해도, 실질 환율을 정확하게 추정하는 것이 쉽지 않기 때문에 북한의 예산규모를 객관적인 숫자로 가공하여 비교할 수도 없는 상황이다.

하지만 공개되고 있는 자료가 한정적인 상황에서 가설 검증적 분석에 앞서서 총체적인 이해와 분석은 필수적일 뿐만 아니라 선행되어야 한다. 또한 ‘고전적’ 사회주의 체제의 경제운영에서 벗어나고 있는 북한이 스스로 도입하는 경제관리 체계를 알아가기 위해 북한의 국가예산 활용 내용을 정리할 필요가 있는 것이다. 본 연구는 이러한 측면에서 북한 경제에 대한 연구에 일정한 기여를 하고 있다고 말할 수 있다.

참고문헌

- 고일동(1999). <북한의 예산구조와 최근의 재정실태 분석>. 서울: 한국개발연구원.
- 김기현(2019). 북한 화폐경제 변화연구. <김정은 시대, 북한의 변화>. 서울: 도서출판 선인.
- 김영희(2015). 북한의 경제변화와 국가예산수입법제 동향. <산은조사월보>, 제716호.
- 김이배·강영기(2020). 북한의 재정법 및 회계법에 관한 연구. <정부회계연구>, 제18권 3호.
- 김지영(2021). 북한 재정법제의 현황과 전망. <한양법학>, 제32권 4호.
- 김창희·박승용(2021). 김정은 시대 정치제도화와 경제정책의 경로 분석. <Journal of North Korea Studies>, 제7권 2호.
- 김창희(2010). 북한 시장화와 화폐개혁의 정치·경제적 분석. <북한연구학회보>, 제14권 제2호.
- 김태황(2016). 북중 국경무역의 추이 분석과 정책 방안. <무역금융보험연구>, 제17권 4호.
- 김효은(2021). 북한의 사상과 인민대중제일주의 연구. <통일정책연구>, 제30권 1호.
- 박준호(2020). 경제위기 이후 북한 재정제도에 대한 연구: 예산수입제도를 중심으로. 북한대학원대학교 박사학위논문.
- 양문수(2010). 북한의 화폐개혁: 실태와 평가. <통일문제연구>, 통권53호.
- 양운철(2010). 2009년 11월 화폐개혁 이후의 북한경제. <북한학보>, 제35권 2호.
- 이용화(2013). 북한 2009년 화폐개혁 3년 평가. <통일경제>, 2013권 1호.
- 이준구·조명환(2021). <재정학>. 고양: 문우사.
- 전경주(2021). 북한의 국가 예산 수입 구성: 국가 예산 수입법에 따른 항목 구성과 내용. <KDI 북한경제리뷰>, 2021년 4호.
- 최정욱(2019). 북한 국가예산수입제도 시기별 변화와 전망: 국영 생산 기업의 거래수입금과 국가기업리익금을 중심으로. <통일문제연구>, 제31권 2호.
- 최지영(2021). 북한 최고인민회의 제14기 제4차회의 분석: 예결산 내용을 중심으로. 통일연구원 <Online Series>, CO 21-04.
- 통일연구원(2009). <2009 북한개요>. 서울: 통일연구원.
- _____ (2016). <북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망>. 서울: 통일연구원.
- 흥민·차문석·정은아·김혁(2016). <북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로>. 서울: 통일연구원.
- 사회과학출판사(1985). <경제사전1: 가격-사회총생산액>. 평양: 사회과학출판사.
- _____ (1995). <재정금융사전>. 평양: 사회과학출판사.

김정은(2017). <재정은행사업에서 전환을 일으켜 강성국가건설을 힘있게 다그치자: 제3차 전국재정은행일군대회 참가자들에게 보낸 서한> (주체104(2015)년 12월 13일). 평양: 조선로동당출판사.

로동신문(2012/04/14). “조선민주주의인민공화국 내각의 주체 100(2011)년 사업정형과 주체101년(2012)년 과업에 대하여- 최고인민회의의 제12기 제5차회의에서 한 내각총리 최영림대의원의 보고.”

_____ (2013/04/02). “조선민주주의인민공화국 내각의 주체 101(2012)년 사업정형과 주체102(2013)년 과업에 대하여 - 최고인민회의의 제12기 제7차회의에서 한 내각총리 최영림대의원의 보고.”

_____ (2014/04/10). “조선민주주의인민공화국 주체102(2013)년 국가예산 집행의 결산과 주체103(2014)년 국가예산에 대하여 - 최고인민회의의 제13기 제1차회의에서 한 재정상 최광진대의원의 보고.”

_____ (2015/01/01). “<우리의 운명이시고 미래이신 경애하는 김정은동지를 일편 단심 받들어모시렵니다> 신년사 - 김정은.”

_____ (2015/04/10). “조선민주주의인민공화국 주체103(2014)년 국가예산집행의 결산과 주체104(2015)년 국가예산에 대하여 - 최고인민회의의 제13기 제3차회의에서 한 재정상 기광호대의원의 보고.”

_____ (2016/03/31). “조선민주주의인민공화국 최고인민회의의 상임위원회 제13기 제9차전원회의의 진행.”

_____ (2017/04/12). “조선민주주의인민공화국 주체105(2016)년 국가예산집행의 결산과 주체106(2017)년 국가예산에 대하여 - 최고인민회의의 제13기 제5차회의에서 한 재정상 기광호대의원의 보고.”

_____ (2018/04/12). “조선민주주의인민공화국 주체106(2017)년 국가예산집행의 결산과 주체107(2018)년 국가예산에 대하여 - 최고인민회의의 제13기 제6차회의에서 한 재정상 기광호대의원의 보고.”

_____ (2019/04/12). “조선민주주의인민공화국 주체107(2018)년 국가예산집행의 결산과 주체108(2019)년 국가예산에 대하여 - 최고인민회의의 제14기 제1차회의에서 한 기광호대의원의 보고.”

_____ (2020/04/13). “조선민주주의인민공화국 주체 108(2019)년 국가예산 집행의 결산과 주체 109(2020)년 국가예산에 대하여 - 최고인민회의의 제 14기 제3차회의에 제기한 국가예산보고.”

_____ (2021/01/18). “조선민주주의인민공화국 주체109(2020)년 국가예산집행의 결산과 주체110(2021)년 국가예산에 대하여 - 최고인민회의의 제14기 제4차회의에 제기한 국가예산보고.”

_____ (2022/02/08). “조선민주주의인민공화국 주체 110(2021)년 국가예산 집행의 결산과 주체 111(2022)년 국가예산에 대하여 - 최고인민회의의 제 14기 제6차회의에 제기한 국가예산보고.”

_____ (2012/12/15). "조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제 14기 제 18차전원회의 진행."

법제처(2020). 재정법. <통일법제데이터베이스> <<http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do>> (검색일: 2022.05.10.)

_____ (2021). 국가예산수입법. <통일법제데이터베이스> <<http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do>> (검색일: 2022.05.10.).

지속 가능한 대북정책을 위한 남남갈등 쟁점 분석*

An Analysis of the South–South Conflict Issues for Sustainable
North Korea Policy

Hong, Sukhoon

창원대학교 국제관계학과 교수
hongsh626@gmail.com

Abstract

Since the beginning of this year, North Korea's numerous military provocations, including the test–fire of hypersonic missiles, appear to be aimed at maximizing North Korea's nuclear missile reinforcement strategy. In addition, as the ROK and US intelligence agencies have recently determined that North Korea has completed preparations for its 7th nuclear test. Therefore, uncertainty in the situation on the Korean Peninsula is growing. In order to create and promote a sustainable policy toward North Korea, consultation and agreement on North Korea policy within our society is very important.

This paper tries to be premised on the importance of social interest and public consensus on the integration and reunification of the Korean Peninsula. As the inter–Korean conflict is regarded as one of the most serious conflicts in our society, I would like to discuss the issues and solutions of the inter–Korean conflict to create a domestic basis for unification and promote a sustainable North Korea policy, and furthermore to discuss preparations for unification of the Korean Peninsula.

Key words	the South–South conflict, North Korea policy, Public perception, Unification policy, Consensus on unification
-----------	---

원고투고일 2022년 6월 15일 | 원고심사일 2022년 6월 16일 | 게재확정일 2022년 6월 27일

* 이 논문은 2021-2022년도 창원대학교 자율연구과제 연구비 지원으로 수행된 연구결과임.

I. 들어가며

2018년 들어 문재인 정부의 대북 대화·협력 정책과 변화된 북한의 국가전략 변화는 한반도 정세의 급변화를 가져 왔다. 문재인 정부 들어 지난 3차례의 남북정상회담과 4.27판문점선언, 9.19평양공동선언 등으로 남북관계는 새로운 국면에 들어섰다고 볼 수 있었다. 지난 ‘판문점선언’은 남북교류협력에 관한 의제를 남북정상이 합의하였으며, 9.19평양공동선언과 군사분야 합의서 체결을 통해 한반도 군사긴장 완화와 남북관계 전 분야에 걸친 남북교류협력의 기대감을 상승시켰다.¹⁾ 또한, 북한은 남한의 ‘한반도 운전자’론에 힘입어 막혀 있던 미국과의 비핵화 협상을 재개하였고, 한반도 비핵화 의제는 ‘6.12북미정상회담’을 계기로 급진전 될 것으로 기대 되었다.

그러나, 2019년 2월 하노이북미정상회담 결렬 이후 당국 간 대화가 단절되어 있는 상황이며 사회문화교류 조차도 진전을 보이지 못하고 있다. 특히, 2019년 하노이북미정상회담 결렬 이후 북한의 비핵화 문제와 한반도의 평화체제 합의는 험난한 과정을 밟고 있다. 여기에 코로나19 전염병 확산으로 미중 갈등은 심화되고 있으며, 지난 2020년 북한은 대북 전단지 살포 문제를 빌미 삼아 개성 남북공동연락 사무소를 폭파하는 등 대남공세를 강화하고 있다. 또한, 북한은 지난해 8차 당대회를 통해 대미·대남 ‘강대강, 선대선 원칙’을 주장하고 미국의 대북 적대시정책 철회 시 까지 핵무력 증강의 강수를 내세웠고 남북한 교류협력도 비본질적인 문제로 치부하고 남북관계 악화의 원인을 남측의 책임으로 돌리고 있다. 올해 초부터 북한의 극초음속미사일 시험발사 등 다수의 군사적 도발은 북한의 핵미사일 강화전략을 극대화하려는 의도로 보인다. 또한, 최근 한미 정보기관은 북한이 7차 핵실험 준비를 마친 것으로 판단하고 있어 한반도 정세의 불확실성은 커지고 있다.

여기에 최근 미중간 가치 경쟁과 러시아의 우크라이나 공격 등 변화하는 국제정세와 남북관계의 불확실성에도 불구하고 한반도 평화를 위해 지속 가능한 대북정책을 통한 남북관계 진전이 요구된다. 지속 가능한 대북정책을 만들고 추진하기 위해서 우리 사회 내부의 대북정책에 대한 협의와 합의는 매우 중요하다. 한국은

1) 남북정상은 판문점선언 제1조 4항에서 “각계각층의 다방면적 협력과 교류 양래와 접촉 활성화”, 6항 “동해선·경의선 철도와 도로 연결 및 현대화”에 합의하였으며, 9.19평양공동선언과 군사분야 합의서 제4조 2항 “쌍방은 동·서해선 철도·도로 연결과 현대화를 위한 군사적 보장 대책을 강구”를 합의한 바 있다.

발전된 민주주의 국가로 시민사회의 발전과 국민여론에 따라 우리 정부의 대북정책에 큰 영향력을 미칠 수 있기 때문이다. 문재인 정부도 남남갈등에 따른 사회적 비용을 줄이고 지속 가능한 통일·대북 정책 마련을 위한 통일국민협약을 추진하였다. 그러나 대북·통일정책을 둘러싼 한국 사회 내부의 갈등은 첨예한 대립을 양상시키고 있다.

그러므로 본 논문은 한반도 통합·통일에 대한 사회적 관심과 국민적 공감대 확산이 중요하다는 점을 전제로 한다. 우리 사회의 갈등 중에 남남갈등이 심각한 갈등 중 하나로 평가되고 있기에 국내 통일기반 조성과 지속 가능한 대북정책 추진을 위한 남남갈등 쟁점과 해결 방안을 논의하고 한반도 통일준비에 대해 논의하고자 한다.

II. ‘남남갈등’의 개념과 그 쟁점화

한반도 안정적 평화와 함께 한반도 통일준비를 위해서는 지속 가능한 대북·통일정책 수립이 필요한데, 무엇보다도 우리 사회의 국민적 합의가 중요하다. 따라서 우리 사회의 남남갈등의 개념과 양상에 대해 살펴보고자 한다. 과거 냉전시대 대북·통일정책과 관련한 한국사회의 갈등은 이념갈등에 치중되었던 반면에 신자유질서 확대와 글로벌 시대를 맞이하여 보다 복합적 갈등 양상을 띄게 되었다. 최근 이념 갈등 외에 지역, 세대, 계층, 노사, 젠더 등 복합적 갈등 양상들이 대북정책에 영향을 미치고 있다. 지금까지 대북정책을 놓고 진보·보수의 갈등은 소위 남남갈등이라는 문제를 양상시켰으며 심각한 사회 갈등 중의 하나로 평가되고 있다. 먼저, 남남갈등은 대북·통일정책 패러다임이 변화하기 시작한 김대중 정부 시절부터 본격적으로 전개되기 시작하여 과거 대북·통일문제에 대한 독점권을 행사해온 기존 세력의 위기감의 표출이자 동시에 새로운 패러다임에 대한 도전의 성격도 가지고 있다는 점이다(정영철 2018, 67). 남남갈등의 탄생은 대북정책 패러다임의 전환, 냉전 이후 다원적 사회로의 발전 혹은 시민사회의 성장, 민주주의적 가치에 대한 다양한 목소리의 등장에 따라 나타난 민주화의 산물이자, 동시에 통일문제의 대중화에 따른 담론의 확산 결과였다고 할 수 있다.

1990년대 이후 민주화가 정착되면서 NGO 활동 등의 민간사회의 통일문제 참여는 정치, 경제, 언론, 문화 등 다양한 분야에서 대북정책에 다양한 의견을 제시하

였다. 여기에 정영철(2018, 71)은 이념적 가치관에 따른 경쟁적 주장이 나오게 되었으며 국내 민주주의의 다양성이 확대되는 동시에 상대방을 공격하는 주된 이념적 도구로서 동원될 수 있는 ‘양면의 얼굴’을 가지게 되었다고 말한다. 이러한 남남갈등의 확산은 대북정책을 비롯한 한국 사회 전반에 걸쳐 이분법적 시선을 강화하고 정치적 대결의 형태를 띠게 되었다는 점이 강조되고 있다.

2000년대 이후 남남갈등은 사회 주요 쟁점으로 부각되면서 이에 대한 연구도 다양한 방식으로 전개 되었다. 2000년 김대중 정부 시기, 분단이후 최초로 남북정상 회담이 성사되면서 남북관계는 큰 변화기를 맞이하게 되었다. 그러나 이로 인한 대북인식과 대북정책을 둘러싼 대립이 남남갈등이라는 용어로 노골화되었다(함인희 2002, 62). ‘남남갈등’이란 대북인식에서부터 대북정책, 통일정책, 남북관계 등을 둘러싸고 현재 우리 사회 내부에서 발생하고 있는 진보진영과 보수진영의 분열, 갈등, 대립 등을 총칭하는 의미로 사용되고 있다(이윤식 2014, 312). 또한, 우선 남남갈등의 개념과 관련하여 일부 학자들은 남남갈등을 남한 사회 내부에 존재하는 다양한 갈등의 총체라고 광의적으로 정의한다(최용섭 2001). 따라서 광의적 개념의 남남갈등은 이념갈등, 세대갈등, 계층갈등, 지역갈등 등 남한 사회에 존재하는 다양한 형태의 갈등을 포괄하며, 이러한 “광의의 남남갈등”을 “협의의 남남갈등”과 구분하여 전자는 “남한사회 내부에 존재하는 갈등의 다양한 형태를 포괄”하는 것으로, 후자는 “남북관계 또는 통일 및 대북정책과 관련된 갈등구조”로 정의하였다(조한범 2006, 9; 이한수·박진수 2016, 35).

그러나 다수의 연구자들은 ‘남남갈등’이 ‘남북갈등’에 대칭되는 의미로 사용하고 있음에 주목하고 있다. 조민(2003, 4)은 남남갈등을 “통일 및 대북정책을 둘러싼 궁극적 목표, 현실 인식, 접근방식 등의 차이에서 오는 이념적 갈등양상”으로, 손호철(2004, 13)은 “남북갈등에 대칭하는 의미로 주도된 용어로서 남한 사회 내의 갈등의 일반이 아니라 남북관계를 둘러싼 남한사회 내부갈등을 지칭하는 개념”으로 정의하고 있다. 또한 강원택(2004, 63)은 “남북갈등이라는 표현에 대비하여 남북관계와 관련된 정책을 둘러싼 우리 사회 내부의 분열과 갈등을 지칭하는 것”으로 남남갈등을 개념화하고 있다. 2000년대 이후 김대중 정부, 노무현 정부에서도 남남갈등 문제는 제기되었으며, 이명박 정부 시기 천안함 사건 등 여러 남북문제 사건을 거치면서 남남갈등은 더욱 증폭되었다. 과거 진보성향의 김대중-노무현 정부의 10년 대북정책 기조와 보수 성향의 이명박, 박근혜 정부의 강경 대북정책 기조는 진보·보수진영 간 한층 첨예한 대립 양상을 보였다.²⁾

김근식(2004)은 남남갈등의 쟁점을 ‘북한을 어떻게 볼 것인가’라는 대북관과 ‘북한을 어떻게 대할 것인가’라는 대북정책에 대한 의견 차이로 인식한다. 즉, 북한을 화해와 협력의 대상으로 인식하느냐와 적대와 제거의 대상으로 인식할 것인가라는 차이와 대북정책 기조를 강경정책과 협력정책의 차이라는 것이다. 반면, 조민(2003; 이한수·박진수 2016)은 남남갈등의 문제가 통일관, 대북인식, 대북정책, 북한 핵문제, 한미관계(한미동맹과 주한미군 문제 등)를 넘어 보다 추상적인 평화, 분단극복, 민족문제 등 모든 사안에 대해 대립 축을 형성하고 있다고 주장한다. 따라서, 남남갈등에 관한 기존 연구는 통일인식에 대한 당위론, 이념, 감정 등의 개인 인식에 대한 시각이 정책 선호를 설명하고 있음을 피력한다. 남남갈등의 원인은 특정한 하나의 요인이 절대적 비중을 가지고 있는 것은 아니며 이념이나 당파성과 같은 다양한 요인들이 복합적이고 중층적으로 연계되어 있다고 볼 수 있다(이한수·박진수 2016, 62).

현재 우리 사회의 남남갈등의 근본적 쟁점은 대북인식과 대북정책에 대한 상호 대립적 의견 개진에 있다. 또한, 이러한 남남갈등은 이념, 지역, 계층, 세대 간 갈등 등의 사회적 갈등과 복합적으로 작용되고 있다는 점에 주목해야 한다.

III. 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 양상과 국민 인식

1. 최근 한반도 정세와 대북정책

2021년 북한 8차 당대회 이후 핵무력 강화에 강점을 두고 핵미사일 강화전략을 극대화하려는 의도로 보인다. 북한의 핵미사일 모파토리엄 파괴 선언과 미중간 가치 경쟁의 심화 속에서 러시아의 우크라이나 공격 등 변화하는 국제정세와 남북관계의 불확실성도 증대되고 있다. 이러한 상황에서 지난 5월 윤석열 신정부가 들어섰다. 윤석열 정부 공약인 “국민 합의에 기초한 통일 방안”을 마련하기 위해 포용·실용적 대북정책을 통한 국민통합이 요구되고 있다. 즉, 남남갈등을 해소하고 변영의 통일한국을 준비하기 위해 남북관계 개선과 남북협력이 필요하다는 점이다. 따라서, 한국 신정부의 대외정책 방향은 민주주의 가치를 중심으로 한미동맹의 복원

2) 특히 일부 연구들은 남남갈등은 일시적이거나 과도적인 단계를 넘어서 고착화 되고 있는 것으로 보인다고 주장한다(최용섭 2011).

과 강화 및 상호주의 원칙에 입각한 당당한 대북정책 추진할 것으로 예상된다.

올해 북한은 2022년 신년사를 대신해서 노동당 중앙위원회 전원회의 결정으로 같음하였다. 2021년 12월 27~31일 조선노동당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의 개최하였고, 주요 의제는 ▲ “2021년도 주요 당 및 국가정책들의 집행 정형 총화 (결산)와 2022년도 사업 계획에 대하여”, ▲ “2021년도 국가예산 집행 정형과 2022년도 국가예산안에 대하여”, ▲ “우리 나라 사회주의 농촌문제의 올바른 해결을 위한 당면과업에 대하여”, ▲ “당규약의 일부 조항을 수정할 데 대하여”, ▲ “당중앙지도기관 성원들의 2021년 하반기도 당조직사상 생활 정형에 대하여”, ▲ “조직 문제” 등을 다루었다.

북한은 8차당대회에 거론되었던 자력갱생의 경제발전과 국방력 강화 추진의 연속 선상에서 국가정책을 추진하고 있는 것으로 판단된다. 북한이 처한 상황은 녹록치 않으며, 대외환경이 빠른 시일 내에 좋아질 수 없는 상황을 감안하여 나름대로 내치를 집중하는 모습을 이번 전원회의에서 엿볼 수 있었다. 김정은 총비서는 당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의에서 “2021년은 엄혹한 난관 속에서 사회주의건설의 전면적발전으로의 거창한 변화의 서막을 열어놓은 위대한 승리의 해이라는 것이 당중앙위원회가 내린 총평”이라고 발표했다는 점은 상기 내용을 반영한 것이라 판단된다.

북한은 대남정책과 관련하여 당기관지인 노동신문을 통해 노동당 중앙위 제8기 제4차 전원회의에서 “북남관계와 대외사업 부문에서 견지하여야 할 원칙적 문제들과 일련의 전술적 방향들을 제시했다”고 보도하였으나 구체적 내용은 공개하지 않았다. 이는 상당한 기간동안 관망하면서 내부 체제 단속과 자력갱생을 통한 체제 유지에 중점을 둘 것으로 예고하는 것이라 볼 수 있다.

이처럼 북한 지도부의 대남 행태는 강은 전략을 구사하면서도 남한과의 대화 여지를 남겨 둠으로써 향후 남북협력 가능성을 시사하고 있다. 북한은 현 상황을 주지하면서 대남 양면전술 구사와 대남 거리 두기를 통한 한반도 관리에 치중하는 것으로 보인다. 종합적으로 북한은 중장기적 측면에서 대남 강경조치들을 통해 한반도 문제의 당사자로 자리 매김하고 남한 정부가 한미동맹에 의존하지 않도록 유도하려는 의도로 보인다. 대남 압박을 통해 남북 협상 테이블의 우위를 선점하면서, 남북합의 이행에 남한 정부가 적극적인 태도와 정책을 추진하도록 ‘견인’ 정책을 추진하는 것으로 파악된다. 즉, 북한은 한·미 동맹과 연합방위 체제를 해체하기 위해 한·미군사훈련 중지, 남한에 전략무기 반입 및 개발 금지, 주한미군 철수 등

을 요구하며 한반도 평화체제 구축의 전제조건을 제시하고 이를 강요하고 있다.

북한의 국방력 강화정책은 8차 당대회에서 결의한 것으로, 그 연장선상에서 올해 초 김정은이 참석한 노동당 중앙위원회 제8기 제6차 정치국 회의에서 북한은 “우리가 선결적으로, 주동적으로 취했던 신뢰구축조치들을 전면 재고하고 잠정 중지했던 모든 활동들을 재가동하는 문제를 신속히 검토해볼 데 대한 지시를 해당 부문에 포치했다”고 전했다(조선중앙방송 2022.1.20.). 이는 북한이 국방력 강화를 정책적 우선 순위로 내세우고 있다는 것을 말해 준다.

따라서 남북관계의 합리적 개선방안에 대한 진지한 고민과 성찰이 필요하다. 지난 기능주의적 접근의 한계가 드러남과 동시에 우리 주도의 남북관계 개선 추진은 합당한 대북정책 기조임은 분명하나 근본적 북한의 비핵화 문제를 북한과 미국에게 맡기는 방식은 재고할 필요가 있다는 점이다. 북한의 핵미사일 개발에 맞서는 억제전략 수립은 불가피하고, 이와 더불어 지속적인 남북채널 확보와 대화 및 교류협력은 병행되어야 한다. 즉, 정치·군사적인 하드파워와 비정치적인 소프트파워를 활용한 스마트파워(Smart Power) 추진이 필요하다는 점이다.

지난 문재인 정부의 한반도 평화프로세스 추진은 남북관계 진전과 제도적 평화체제 구축을 위해 매우 중요하고 필요했던 한반도 정책이었다. 그러나 결과적으로 북한의 비핵화 추진은 난관에 빠졌고 한반도 주변국에 대한 외교력 약화로 이어졌다. 한국이야말로 국제관계에서 시장경제와 자유민주주의의 가치를 확산시키고 글로벌 공공재를 제공해야 함에도 우리 정부가 추구하는 외교적 가치와 목표는 무엇이었으며 한반도 통일의 가치는 무엇인가를 고민하게 만들었다. 한반도 정책의 관점에서 한미동맹의 이완, 한·중 관계 갈등의 지속, 한일관계 악화, 그리고 동아시아 안보 질서(쿼드, 해양 갈등 등)에는 침묵 등으로 국제관계 변화에 적절히 대응하지 못했다는 비판을 모면하기 힘들 것이다. 여기에 한반도 평화를 위한 북한의 비핵화 추진과 북한 핵에 대한 확장억지책을 마련하고 미래를 준비하는 국가 안보정책의 재정립은 더이상 강조하지 않아도 될 문제이며, 동시에 남북관계 개선을 통한 지속 가능한 대북정책 추진하고 한반도 평화체제의 수립은 물론 통일한국을 준비하는 국가정책 수립이 최우선 순위에서 논의되어야 할 것이다.

2. 남남갈등의 양상

대북정책을 둘러싼 남남갈등의 주요 쟁점은 북한인식과 대북정책의 방향성에 대

한 우선순위(priority)라고 본다면, 대북인식의 차이에 따라 북한을 협력대상 적대 대상에 따른 정책 선호가 달라질 것이고 대북정책 기조를 북한체제를 인정하고 대화·협력정책 또는 북한체제 변화와 압박을 기조로 한 강경정책 추진이 매우 중요한 사안이다.

김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책은 대북 화해협력 기조는 남북관계 전반에 쟁점화되었고 대북포용정책을 추진하여 남북정상회담을 성사, 대북 인도적 지원과 남북경협을 발전시켰다. 하지만 북핵문제, 한미관계와 우리민족 공조 논란, 북방한계선(NLL) 분쟁, 북한인권 논란 등이 남남갈등으로 표출되었다. 반면 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에는 대북 강경노선으로 선화하였고 남북관계가 경색되면서 금강산 피격사건, 천안함피격 및 연평도 포격 사건 등이 연이어 발생하면서 대북인식과 대북정책에 대한 진보진형과 보수진형의 남남갈등은 악화되지 않고 확산되는 양상을 보였다. 이는 진보와 보수진형 논리 확산과 이분법적 대결 구도로 굳어지면서 우리 사회의 남남갈등이 치유되지 않고 상호 반목의 결과를 초래하였다.³⁾ 결국, 냉전 이후 보수성향 정부와 진보성향 정부의 대북인식과 정책 선호도 견해 차이로 인한 남남갈등은 우리 사회의 순기능 보다는 역기능을 더 많이 야기시키고 있다는 점에 그 본질적 문제가 있다.

그러나, 냉전 이후 우리 정부의 통일정책의 기조는 자유민주주의적 기본질서에 입각한 평화통일과 점진적·단계적 접근방법을 공통으로 추구하고 있다. 평화와 민주적 가치를 기반으로 한반도 통일의 구현이 공식적 기본방침이다. 한국 정부의 평화적인 통일전략은 “우리가 주도하여, 국력(힘)의 우위를 바탕으로, 한반도 평화를 정착시켜나가면서, 남북 간의 교류협력을 통해 민족동질성과 당사자간 통일의지를 높혀 나가는 한편, 북한의 올바른 변화를 이끌어 내며, 국제사회의 지지와 협력 속에, 평화적으로 연착륙(soft landing)하는 통일국가를 실현”하는 것이라 볼 수 있다(홍석훈 외 2017, 10).

과거 냉전체제의 붕괴와 함께 한국 정부는 상대적인 대북 국력 우위와 국제적 지위의 우위권을 확보하면서 대북 공세적인 관여정책(engagement policy, 포용성

3) 문재인 정부는 대북정책과 관련하여 ‘평화’ 우선 접근방식을 채택하고 있다. 문재인 정부의 한반도 정책은 평화공존과 공동번영의 비전을 실현하기 위해 북핵문제 해결 및 항구적 평화정착, 지속 가능한 남북관계 발전, 한반도 신경제공동체 구현 등 세 가지 목표를 설정하고 있다(통일부 2020 참고). 또한, 문재인 정부는 “북한 붕괴, 흡수통일 및 인위적 통일 등을 추구하지 않는 ‘3-No’ 기조를 바탕으로 남북 간 상호 공존을 우선시 하겠다는 것을 분명히 언급했다(통일부 2018 참고).

책)을 추진하게 되었다. 현재까지 ‘한민족공동체 통일방안’(1989.9.11)을 통일방안 골간으로 삼고 있다. 이후 1994년 ‘민족공동체 통일방안’으로 발전하였으며 역대 한국 정부는 그 기초를 계승하고 있다. 이러한 논의는 과거의 기능주의와 신기능주의, 군비통제이론을 이론적 바탕을 두고, 사회학적 접근법을 가미하고 있다. 즉, 점진적인 남북 간의 교류협력을 통해 먼저 비정치적인 ‘민족공동체’를 형성한 후 통일국가로서 정치적 통일인 정치공동체를 궁극적으로 달성한다는 것이다. 그 과정에서 남북이 평화적으로 공존, 발전하는 과도적 통일체제인 ‘남북연합(The Korean Commonwealth)’을 거치도록 함으로서 단계적인 통일방법이 채택 되었다.⁴⁾ ‘민족공동체 통일방안’은 통일 단계를 구분하는 ‘화해협력 단계→남북연합 단계→통일국가완성 단계’의 3단계 통일 방안을 제시하였으며, 그 이후 우리정부의 공식 통일방안은 3단계의 민족공동체통일방안이 기본으로 유지되고 있다는 점이다.⁵⁾

역대 한국 정부의 한반도 통일을 위한 정치적 남북관계 진전 노력과 경제, 인도적 지원 등 남북협력을 위한 다양한 노력에도 불구하고, 북한의 비핵화를 효과를 이끌어 내지 못했으며 남북의 지속적인 교류협력과 한민족의 동질성 회복을 위한 사회문화 교류 및 이산가족문제 등 한반도의 평화체제 구축과 통일한국을 위한 준비에 효과적 성과를 거두지 못했다는 평가가 강하다. 무엇보다도 북한 정권의 대남-대외정책 변화 유도 및 북한인권 증진에도 우리 정부가 획기적인 성과를 이끌어 내지 못했다는 점이다.

결국, 남북 평화통일의 ‘공공성’에 주목할 때 진보와 보수의 남남갈등은 동일한 목표를 어떻게 달성하느냐에 따른 방법론적, 전략적 차이에서 발생하는 경쟁으로 상호 보완적 기능으로 접근해야할 필요성이 제기된다. 우리 사회 내부의 통일기반 확충과 통일공감대 확산을 위해서 진보와 보수의 이분법적 논리에서 탈피하여 상호 이해와 정당성 인정을 통해 협력을 추진해야 한다는 자세가 필요하다.

3. 남남갈등에 대한 국민 인식 분석

먼저, 우리 국민의 통일인식에 대한 점검이 필요하다. 과거 남북한의 통일전략

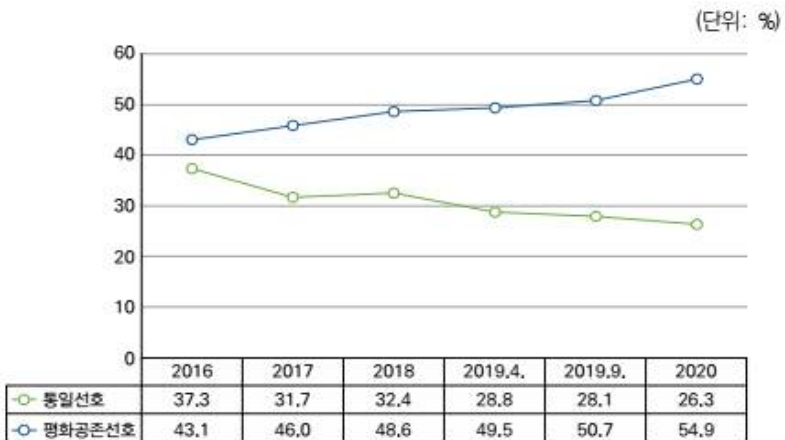
4) 정부가 ‘남북연합’에서 ‘연합’의 영문표기가, 국제정치학에서의 국가연합에서의 ‘연합’의 영문 표기인 ‘confederation’이 아니고, ‘commonwealth’로 표현된 것은 영연방과 같은 느슨한 연합체를 상정한 것임(홍석훈 외 2017, 15).

5) 자세한 내용은 홍석훈 외(2017, 103-130) 참조

은 추진은 주로 ‘제도적 통합’에만 치중해 왔다. 그러나, 냉전체제 붕괴 이후 글로벌화가 진행되면서 이념적 대립 보다는 신자유주의 무역질서 확대에 의해 인간 중심의 사회통합론의 중요성이 강조되고 있다. 지난 남한 정부의 통일전략과 통일담론은 제도적 체제통합에 집중해 왔으며, 통일의 당위성과 민족성을 전제로 통일 논의를 형성하였기에 그 효과성과 설득력을 담보하지 못했고 MZ세대로 불리우는 젊은 세대에게 통일의 당위론적 관점 투사는 실질적으로 그 효과성이 떨어지고 있다. 또한, 과거 통일담론이 사회, 문화적 통합의 필요성과 21세기 다양성을 수용하지 못했다는 비판을 받아 왔다. 따라서, 현재 우리 국민들의 통일, 대북정책에 대한 인식과 특징을 분석하는 것은 매우 중요하다. 우리 정부의 대북, 통일정책 수립과 실행과정에서 국민의 이해와 동의 없이는 그 지속가능성을 담보 받기 어렵다. 결국, 남북문제에 대한 정부 정책 추진은 국민적 동의와 지지 확보 문제가 무엇보다 중요하다.

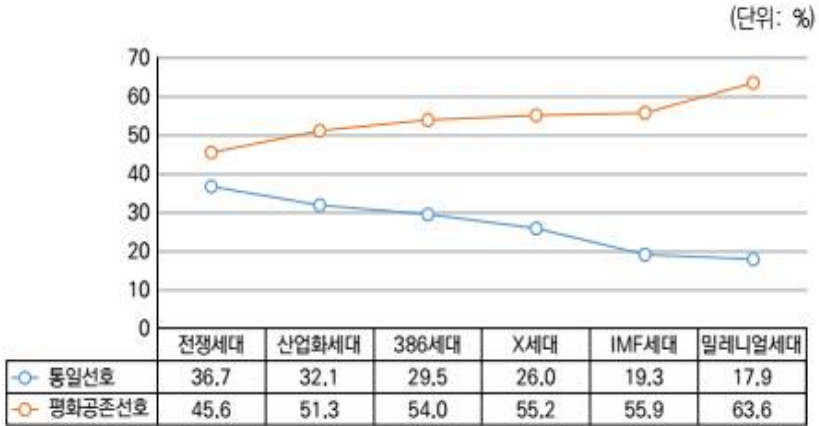
2020년 통일연구원 국민인식조사에서 전체 응답자 중 54.9%가 ‘남북한이 전쟁 없이 평화적으로 공존할 수 있다면 통일은 필요 없다’고 응답하였고, ‘통일 선호’가 26.3%에 그쳤다. 젊은 세대로 갈수록 ‘평화공존’을 선호하고 있으며, 통일의 형태에 대해서도 전체 40.2%가 ‘연합제’를 선호하는 것으로 집계되었다. 북한이 핵을 포기하지 않을 것이라는 의견이 89.5%로 집계되었다.

<그림 1> 남북한 통일선호와 평화공존선호 비교(2016-2020)



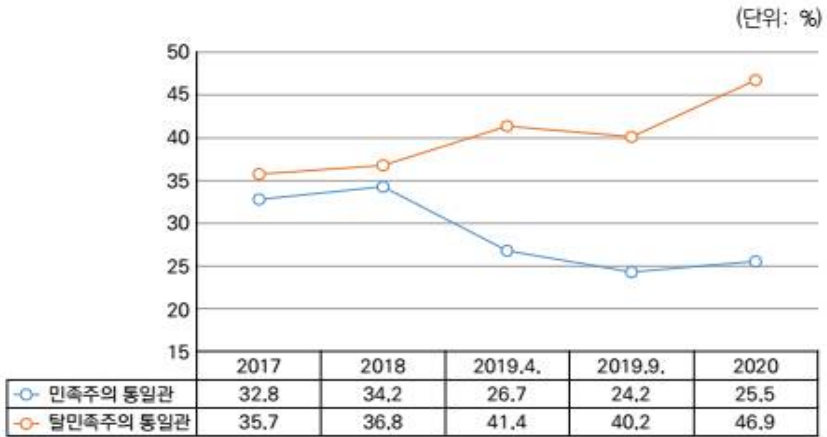
*출처: 이상신 외(2020, 46).

<그림 2> 남북한 통일선호 vs 평화공존선호 코호트별 비교(2020)



*출처: 이상신 외(2020, 47).

<그림 3> 통일과 민족(2017-2020)



*출처: 이상신 외(2020, 48).

통일담론에서도 과거 민족주의 통일인식이 쇠퇴하고 있으며 탈민족주의 통일인식(“남북이 한민족이라고 해서 반드시 하나의 국가를 이룰 필요는 없다”)이 늘어나고 있음을 알 수 있다(그림 3, 참고). 이는 민족 동질성 회복을 위해 통일이 필요하다는 담론은 빠른 속도로 국민들에게 그 설득력을 잃고 있다는 것을 설명한다.

<그림 4> 남북한 통일선호와 분단선호 비교(2018-2020)



*출처: 이상신 외(2020, 54).

KINU 통일의식조사에서는 한국 사회 내부의 갈등상황을 조사하고 있는데, 2020년 조사에서 사회갈등 전체(77.1%), 지역갈등(67.5%), 계층(78.9%), 이념갈등(76%), 세대갈등(64.3%), 남남갈등(66.5%)이 심각하다라고 집계되었다. 지난 남북관계의 변화에도 불구하고 남남갈등은 매우 높은 수준의 심각성을 인식하고 있었다. 하지만 2018년 이후 남남갈등은 다소 약화되고 있다는 결과를 보여준다(그림-5, 참조). 최근 2020년 조사에서는 우리 사회 내부의 계층간 갈등이 매우 높다는 인식이 집계되고 있다는 점도 관찰할 필요성이 있다. 다만, 한반도 평화체제 추진과 지속 가능한 대북정책을 위해서는 남남갈등의 근본적 해결이 담보되어야 한다. 남북 간 갈등은 우리 사회 내부의 남남갈등을 심화시키면서 정치화되기 쉽기 때문이다. 남남갈등의 심화는 우리 사회의 포용과 화합을 방해하고 한반도 통합 이후에도 많은 갈등을 양상시킬수 있다는 점을 간과해서는 안된다.

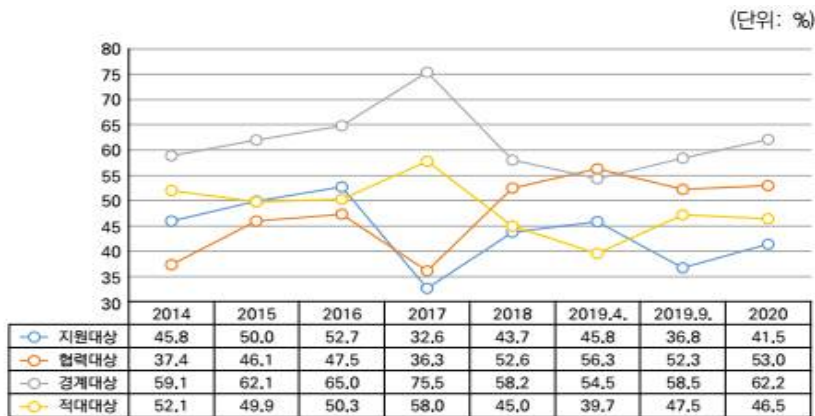
<그림 5> 남남갈등에 대한 심각성 평가 (2014-2020)



*출처: 저자 정리(KINU 국민의식조사 2014-2020 기초)

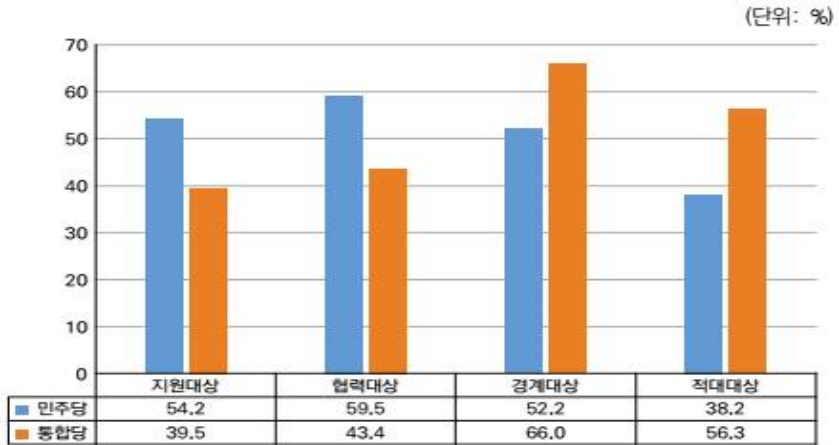
다음으로 남남갈등의 주요 쟁점인 대북인식에 대한 국민 인식 분석을 살펴보자. 2020 조사에서 국민 62.2%가 북한을 경계대상으로 인식하고 있으나 53% 국민들은 협력대상으로 보고 있다는 점이다. <그림 6>에서는 2017년 이후 남북관계가 진전되면서 북한을 협력대상으로 인식하는 국민이 늘어난 것을 볼 수 있는데, 이는 남북관계 진전에 따라 북한에 대한 인식이 변화한다는 점을 알 수 있다. 그러나 여전히 북한을 경계대상으로 보는 인식이 크다는 점에 유의해야 할 것이다.

<그림 6> 북한 이미지 변화 (2014-2020)



*출처: 이상신 외(2020, 64).

<그림 7> 지지정당별 북한의 이미지 비교 (2014-2020)



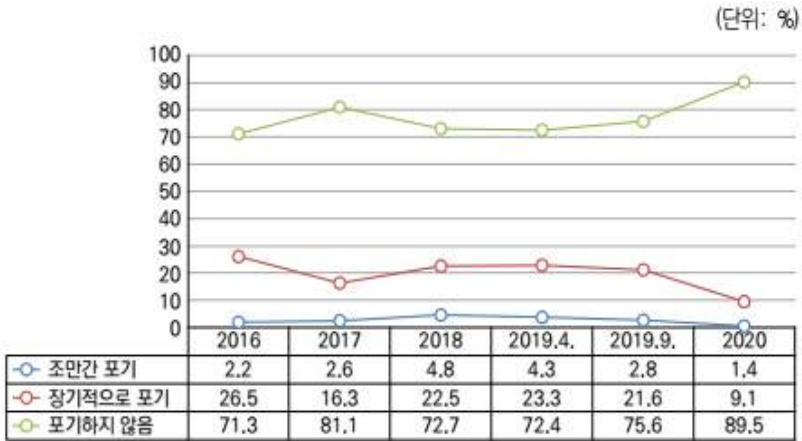
*출처: 이상신 외(2020, 66).

<그림 7>은 2014~2020년 사이 데이터를 횡단면적으로 분석한 것으로 민주당 지지자들의 경우, 협력 및 지원대상 이미지가 경계 및 적대대상 이미지보다 상대적으로 높았다. 반면 통합당 지지자들의 경우, 경계 및 적대대상 이미지가 협력 및 지원대상 이미지보다 높은 것을 알 수 있다. 즉, 지지정당에 따라 북한에 대한 인식이 확실히 다르다는 점이다. 남남갈등은 다분히 이념적 성향에 따라 인식되고 있음을 알 수 있다. 그러나 지지 정당별 북한 인식 차이를 지나치게 확대해석할 필요는 없다. 북한에 대해 비판적이고 부정적인 통합당 지지자들도 북한을 협력대상으로 인식하는 비율이 43.4%로 매우 높게 나타났기 때문이다. 민주당 지지자 중 북한을 적대대상이라고 답한 비율(38.2%) 역시 낮은 수준은 아니다. 따라서 지지정당 성향에 따라 우리 국민들의 대북인식의 변화가 고착된 것은 아니며, 기존 남남갈등 인식이 전제되어 있지만, 향후 상호이해와 소통을 통해 남남갈등의 차이를 해소할 가능성은 충분히 있다.

마지막으로 북핵과 대북정책과 관련한 국민인식 분석이다. 2020년 KINU 조사에서 북핵포기 가능성에 대해 89.5% 국민이 북한이 핵을 포기하지 않을 것이라고 대답했다(그림 8 참조). 북한 비핵화 가능성을 낮게 보고 있으며 최근 북한 비핵화 협상과 남북관계 상황에 우리 국민들이 실망한 것으로 해석된다. <표 1>에서는 지지 정당별 북핵 포기가능성 조사에서 민주당 지지자의 북핵가능성 기대가 급감

한 것으로 나타났다. 즉, 북미대화와 남북관계 담보상태에 반응하여 민주당 지지 성향의 국민들이 북핵가능성 포기 인식에 보다 민감한 것으로 보인다.

<그림 8> 북핵포기 가능성 (2016-2020)



*출처: 이상신 외(2020, 86).

<표 1> 지지정당별, “북핵포기하지 않을 것이다” (2016-2020)

	2016년	2018년	2019년 4월	2019년 9월	2020년
통합당	68.9	83.8	87.4	83.5	90.9
민주당	75.0	61.9	57.1	61.0	86.8
무당파	71.1	79.9	81.0	82.1	91.7

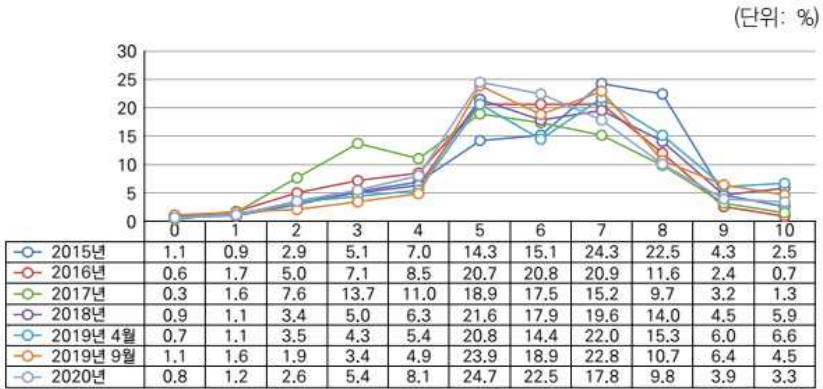
*출처: 이상신 외(2020, 88).

KINU 조사에서 북한의 핵개발에 대해 우리 정부가 할 수 있는 일은 많지 않다는데 동의하는 국민이 42%로 높게 나타났다는 점도 주목해야 한다(이상신 외 2020, 117). 이러한 결과는 미국이 북핵문제의 주요 행위자이며 우리 정부의 북핵문제 해결 능력에 대해 의구심을 가지고 있다는 점을 말해 준다. 즉, 북핵문제 해결과 관련하여 우리 정부의 주도적 역할과 정책 제시가 필요해 보인다.

대북정책 중 남북경협에 대한 국민인식은 <그림 9>로 집계되었다. 2015년 부터

남북경협에 대해 50% 이상의 국민이 긍정적 인식을 갖고 있다. 또한 보수성향 지지의 국민 과반수도 남북경협에 긍정적 태도를 가지고 있다는 점이다. 이러한 결과는 남남갈등이 존재하지만 남북경협에 대해서는 소통과 설득을 통해 지속적인 남북경협 추진이 가능하다는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

<그림 9> 남북 경제교류와 협력 찬성 (2016-2020)



*출처: 이상신 외(2020, 101).

<표 2> 지지정당별, 남북 경제교류와 협력 찬성 (2016-2020)

(단위: %)

	2015년	2016년	2018년	2019년 4월	2019년 9월	2020년
통합당	73.0	59.3	50.0	50.0	51.0	54.3
민주당	62.9	57.1	73.3	75.2	74.7	62.4
무당파	68.7	53.9	54.7	61.5	60.0	51.1

*출처: 이상신 외(2020, 102).

2020 KINU 조사에서 대북인도적 지원분야에서도 우리 국민은 비교적 긍정적 인식을 갖고 있었다(표 3 참조). <표 4>와 같이 코로나19 협력과 관련하여 지지정당과 무관하게 북한이 요청한다면 지원해야 한다는 인식이 강하게 표출되었다. 이처럼 대북정책 사안 중에 코로나19와 같은 보건협력력을 비롯한 인도적 협력에도 우리 국민이 긍정적 인식을 보이고 있다는 점은 향후 지속 가능한 대북정책의 추

진 방향성에 많은 시사점을 준다.

<표 3> 대북인도적 지원 (2016-2020)

(단위: %)

	2016년	2017년	2018년	2019년 4월	2019년 9월	2020년
부정적 태도	28.6	41.9	26.7	26.3	28.0	25.7
중립	20.7	25.5	32.6	28.4	26.1	28.7
긍정적 태도	50.7	32.6	40.7	45.3	45.9	45.6

*출처: 이상신 외(2020, 109).

<표 4> 지지정당별, 코로나 대북협력 (2016-2020)

(단위: %)

	통합당	민주당	무당파
적극 지원한다	7.3	12.6	9.4
북한이 요청 시 지원한다	55.6	66.0	60.7
비핵화 약속 후 지원한다	30.6	17.3	27.2
요청하더라도 지원해서는 안된다	6.5	4.1	7.7

*출처: 이상신 외(2020, 110).

결론적으로 ‘KINU 국민의식’ 조사결과를 토대로 남남갈등의 주요 쟁점인 대북 인식과 정책 선호도의 인식과 변화 추이를 파악할 수 있었다. 지지정당별 국민 인식을 살펴볼 때, 우리 정부와 사회의 통일·대북정책 인식 변화가 필요하다는 사실이 분명해진다. 보수 정당 지지자들은 북한의 핵 포기 가능성에 대해 북한의 핵도 발이나 남북관계 환경변화에 비교적 낮게 반응하며 매우 부정적이다. 반면 진보 성향의 당을 지지하는 국민들은 북핵 포기 가능성에 대한 인식은 한반도 정세에 민감하게 반응한다는 점을 알 수 있었다. 이는 북핵문제와 관련해 남북관계 변화와 한반도 정세 변화에 크게 반응할 수 있다는 점이다.

무엇보다도 북핵에 대한 위협에 대한 안보적 보장 방안을 요구하고 있으며 우리의 핵무장과 미국의 전술핵 재배치에 대해서는 긍정적이라는 인식이 강하다. 하지

만, 남남갈등의 기본적 인식 차이는 존재하나 북한과의 교류와 협력을 원하고 있다는 점이다. 즉, 진보, 보수 성향의 국민 모두 북한과의 경제교류와 협력을 원한다는 점이다. 또한, 남북 인도협력에도 매우 긍정적 태도를 갖고 있다는 점은 우리 정부의 대북정책 추진 분야 선정에 매우 중요한 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

IV. 나가며: 남남갈등 해소방안과 통일준비

한반도 평화와 통합을 위해서 남남갈등 해결은 매우 중요하다. 남북관계 개선을 통한 정치, 군사, 경제적 협력관계가 진전된다 하더라도 남남갈등 문제를 해결되지 않는다면 우리 사회 내부의 갈등 뿐 아니라 협력적 남북관계는 유지되기 힘들다. 결국, 한반도 평화와 번영을 위한 지속 가능한 대북정책은 사회 내부의 갈등을 해소해야만 가능하다는 점이다. 이미 우리 사회는 민주주의 발전을 거듭하며 성장해 왔다. 이제 정치 지도층 중심의 일방적 대북정책 추진은 한계가 있다.

남북한 정책 수립과 수행에 있어 중요한 점은 바로 국민의 의사 반영 여부에 있다. 피어론(James Fearon)의 ‘청중비용(domestic audience cost)’ 이론을 중심으로 분석해 보자면,⁶⁾ 우리 사회의 경우 서구적 민주주의가 발달된 형태로 국가 정책에 청중비용이 적용되고 있다. 남한 정부의 대북·통일 정책의 결정 과정은 권위주의 체제와 달리 국내 청중비용의 국내정치적 영향을 받을 수밖에 없는 구조이다. 민주주의 시스템은 결국 대외적 요인들도 중요하지만, 여론을 비롯한 국내적 정치 요인이 국가 정책결정 과정에 상대적으로 중요한 변수로 작용한다. 우리 정부는 이러한 청중비용 논의를 감안할 때 국민과의 합의와 소통이 필요하다. 또한, 대의 민주주의를 채택하고 있는 만큼 입법부의 여야가 공히 토론하고 협의하여 지속 가능한 정책을 만들어야 한다. 따라서 대북·통일정책을 놓고 남남갈등에 기반한 여야, 진보와 보수, 시민사회의 갈등이 심화된다면 평화통일 여건 조성은 힘들어진다.

6) 국가 지도자가 대외적 경고들을 성공하지 못 했거나 전쟁에 패배했다면 국내정치 비용을 지불해야 하는데 민주주의체제 국가 지도자들은 다음 선거를 위해서라도 자신들의 결정에 책임을 져야한다는 논거이다. 일반적으로 청중비용이 민주주의체제 국가 지도자들에게 적용되지만, 독재국가 지도자들에게는 중요하지 않다는 이론이다(James Fearon 1994)

전술한 바와 같이 남북화해와 관계개선을 위해서는 남남갈등 해소가 필요하다. 즉, 남북화해와 협력정책은 국민의 합의와 지지하에 초당적으로 추진되어야 하기 때문이다. 또한, 남북간 신뢰회복과 향후 한반도 평화와 통합(통일)을 위해서는 대북정책의 일관성과 지속성이 담보되어야 한다. 이를 위해 대북정책의 목표를 설정하고 한국의 국가전략과 통합적으로 추진해야 할 것이다. 한반도 평화체제 정착과 평화통일 기반조성을 위해서는 대북정책 추진의 방법론적 경쟁은 있어야 하나, 정쟁과 이분법적 논리에 빠지는 것은 위험하다.

남남갈등의 해소방안을 마련하기 위해서는 남남갈등에 내재된 이념적, 복합적 사회 갈등의 구조적 특성을 이해해야 한다. 여기에 북한 정권과 사회에 대한 정확한 정보와 올바른 인식 형성이 필요하며, 국제관계와 정세변화 등 외부요인에 대한 정확한 판단과 종합적인 대책이 강구되어야 할 것이다. 이러한 남남갈등의 원인 진단과 처방에 대한 논의 확산은 보다 합리적이고 실용적인 대북정책을 마련하고 추진할 수 있는 기제가 될 것이다. 특히 남북관계의 특수성에만 매몰될 것이 아니라 보편주의적 가치를 발굴하고 새로운 프레임을 만들어야 한다는 점이다. 남남갈등 해소를 위해서는 한반도 주변국과의 신뢰구축과 한반도 평화통일 공감대 확산도 중요하다. 예를 들어 한미 간 협력이 매우 중요한데 워싱턴의 정책결정 그룹 대상 공공외교 등, 중장기적 전략이 필요하다. 북한 비핵화 문제등에서 보았듯이 한미간 협력을 통한 정치적 문제가 선결되지 않는 한 남북협력 사업 추진과 관계개선이 현실적으로 어렵기 때문이다. 행위자 주체, 대북정책 추진 방식의 다양화, 다변화가 동반되어야 한다. 기존 대북정책 추진이 정부 주도성과 안보문제에 집중되어 있었기 때문에 국민과의 소통과 이해가 부족했던 점이 있었다. 따라서 이러한 정부 주도의 대북정책 추진은 남남갈등의 원인이 되기도 하였기에 국제기구, 지자체, NGO, 제3국 등 주체의 다양화와 남북간 통로의 다방면 교류를 통한 남북관계 개선을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 결국, 국민적 합의를 통해 진보와 보수, 여야를 아우르는 거버넌스 구축이 중요한 시점이다.

즉, 지속적인 남북교류와 협력을 위해 민간 중심의 거버넌스 추진이 요구된다. 과거 통준위와 남북교류협력위원회와 같은 통일거버넌스 구축을 통해 남북교류협력을 기획하고 추진해야 할 것이다. 북한 비핵화 수준에 따라 남북경협 확대로 공동이익을 극대화할 수 있는 '남북공동경제발전계획'도 추진될 필요성이 요구된다. 지난 문정부의 통일국민협약 추진(한반도통일비전포럼) 등의 계승 가능한 분야와 민회협 등 기존의 인적자산을 포용하여 확대 발전시켜 나간다면 일관되고 지속적

인 대북정책의 단초가 될 수 있을 것이라 본다. 그리고 남북한과 국제사회의 트라이앵글 협력모델도 제기될 수 있다. 이러한 다자협력 모델의 장기성과 효과성을 고려하여 북한과 유엔 전략계획의 서명 주체인 13개 유엔기구 및 다양한 국가 및 비국가 행위자와의 협력 강화를 제안한다.

진보와 보수 성향의 정부가 교차하면서 추진된 상이한 대북정책 추진은 북한의 핵·미사일 개발과 북·미 간 비핵화 협상 답보상태로 인한 한반도의 안보적 위기감 고조와 미·중 간 전략적 경쟁 등의 외부적 요인까지 악재로 작용하면서 그 성과를 가시화하지 못하고 있다. 결국, 남북 평화·통일의 ‘공공성’에 주목할 때 진보와 보수의 남남갈등은 동일한 목표를 어떻게 달성하느냐에 따른 방법론적·전략적 차이에서 발생하는 경쟁이므로 상호 보완적 기능으로 접근해야 할 필요성이 제기된다. 우리 사회 내부의 통일기반 확충과 통일 공감대 확산을 위해서 진보와 보수의 이분법적 논리에서 탈피해 상호이해와 정당성 인정을 통해 상호협력을 추진해야 한다는 자세가 필요하다.

마지막 윤석열 신정부의 대북정책 역시 국가전략의 큰 그림 속에서 전략적 접근이 필요하다는 점이다. 또한, 남북문제의 특수성에만 매몰될 것이 아니라 보편적 어젠다를 발굴하고 국가전략 아래 지속 가능한 대북정책을 수립해야 한다. 북한의 핵문제가 해결되기 위해서는 남북관계 진전만으로는 한계가 있으며 한미동맹을 기반으로 국제사회의 협력과 도움이 필요하다. 신정부는 미래 지향적 국가전략 기반 위에서 국민의 미래와 행복을 추구하는 국익 중심의 대외정책, 지속 가능한 대북정책, 나아가 통일한국의 청사진을 마련해야 할 것이다.

참고문헌

- 강원택(2004). 남남갈등의 이념적 분석에 대한 경험적 분석. 경남대학교 극동문제연구소 편. <남남갈등:진단 및 해소방안>. 서울: 경남대학교 출판부.
- 김재한(2006). 남남갈등과 대북 강온정책. <국제정치연구>, 제9권 2호.
- 김근식(2002). 김대중 정부의 햇볕정책: 회고와 전망. <한국과 국제정치>, 제18권 2호.
- 이상산·민태은·정오미·윤광일·구본상·Rose McDermott. <국민과 함께하는 통일·대북정책>. 서울: 통일연구원.
- 이윤식(2017). 글로벌시대 국내적 통일기반 조성방안: 대북정책과 남남갈등을 중심으로. <세계지역연구논총>, 제35권 3호.
- 이한수·박진수(2016). 이익을 기반으로 한 통일인식과 남남갈등. <국가전략>, 제22권 4호.
- 정영철(2018). 남북관계의 변화와 남남갈등. <한국과 국제정치>, 제34권 3호.
- 조민. 통일정책과 국민통합: 보혁갈등을 넘어. <통일정책연구>, 제12권 2호.
- 조한범. <남남갈등 해소방안 연구>. 서울: 통일연구원.
- 최용섭. 한국의 정당과 사회 제집단의 북한·통일관: 남남갈등을 중심으로. <한국동북아 논총>, 제6권 3호.
- 통일부(2020). <2020 통일백서>. 서울: 통일부.
- _____(2018). 제3차 남북관계 발전 기본계획 및 2018 시행계획. (서울: 통일부.
- 함인희. 남남갈등 해소와 여성의 기여방안. <분단, 평화, 여성>, 통권 6호.
- 홍석훈·전병곤·신종호·오경섭(2017). <북한의 4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안>. 서울: 통일연구원.
- 홍석훈·김주리·조원빈·박주연(2019). <남북한 인도협력방안과 과제:인도개발평화의 트리플 넥서스>. 서울: 통일연구원.
- James Fearon(1994). Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes. *American Political Science Review*, 88(3).
- 조선중앙방송(2022/01/20).

김정은 정권의 생존전략과 ‘과학·기술·교육’의 역할

The Role of ‘Science, Technology, and Education’ in the Survival Strategy of the Kim Jong-un Regime

Kim, Jeong-ho제1저자 | 국방부 해군 중령
dscpower1004@gmail.com**Cho, Yun Young**교신저자 | 중앙대학교 정치국제학과 교수
yycho@cau.ac.kr**Abstract**

The purpose of this paper is to clarify the role of the Kim Jong-un regime's survival strategy as the topic of "science, technology, and education" emphasized by North Korea in its push for the five-year national economic development plan from 2021.

Considering that "science, technology, and education" is an important factor in economic growth in the (neo) growth theory, the Kim Jong-un regime's five-year economic development plan must be key factors for the success of the plan.

In addition, an analysis of why the North Korean authorities make "science, technology, and education" an important topic through 2,228 pages published by the 『Rodong』 Newspaper in 2021 showed that the Kim Jong-un regime's "science, technology, and education" has a strong political and social propaganda meaning and is used as a kind of political instigation/control tool.

"Science, technology, and education" presented by Kim Jong-un are tools to control the thoughts and actions of internal members to maintain the regime by presenting advanced images to residents.

Key words	The five-Year Plan for National Economic Development, the (neo) growth theory, Science and Technology Education, Political instigation/control
-----------	--

I. 서론

그동안 북한 정권은 외부로부터의 체제 붕괴 위협을 해소하기 위해 ‘핵 능력’¹⁾ 확보를 추진해 왔으나 이러한 대외적 생존전략이 초래한 다양한 제재가 주민들의 불만 누적의 원인인 식량부족과 경제적 저발전으로 연결되면서 정권의 중장기적인 대내 안정성을 위협하고 있다.

사실상 이미 핵 능력을 확보한 김정은 정권은 이러한 경제적 저발전 문제를 해소함으로써 대내 정권 안정성을 강화하고자 2016년에 국가경제발전 5개년 ‘전략’을 채택한 데 이어 2021년부터는 새로운 국가경제발전 5개년 ‘계획’을 추진하고 있으며, 이 5개년 계획의 성공 여부는 ‘과연 북한의 경제가 지속적이고 안정적인 생산능력을 갖출 수 있느냐’에 달려있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

왜냐하면 단기간은 정치적 선전과 물리적 수단 등을 통해 체제 불만을 억누를 수 있겠으나, 김정은 시대 들어 연이어 경제개발을 추진했음에도 불구하고 생필품의 부족 현상이 지속되거나 오히려 악화한다면 ‘국가발전 기대감 고취’를 통해 각종 경제 현장에서의 노동력 추출 동원과 수령중심의 체제결집을 시도하는 김정은 정권의 대내 체제 생존전략(김정호 2020, 232)이 한계에 직면할 가능성이 크기 때문이다. 더욱이, 현재 북한 주민들은 1990년대 초·중반 심각한 경제난을 거치면서 주변 가족의 아사(餓死) 등 가정의 붕괴를 목격했으며 2000년대를 거치면서 각자가 ‘시장’에서 생존법을 터득한 세대이기에 심각한 생필품 부족 상황에 대한 내구성은 과거 김정일 시대에 비해 현저히 낮을 것이다.

이 논문은 김정은 정권이 대내 체제 안정성 확보 차원의 국가경제발전 5개년 계획을 추진하는 과정에서 핵심 화두로 부각하고 있는 과학·기술·교육이 과연 그들의 생존전략에서 어떤 역할을 하는지를 밝히려고 한다. 특히, 북한 당국이 부쩍 강조하는 과학·기술·교육이 (신)성장이론에서 ‘생산력 확대’의 중요한 요소로 다뤄지는 인적·기술적 자본의 의미, 즉 순수한 경제적 의미만을 담고 있는지, 아니면 그 이외의 어떤 목적으로도 활용되고 있는지를 살펴볼 것이다.

이러한 연구는 현재 김정은 정권이 중점적으로 추진하는 국가경제발전 5개년 계

1) 이 논문에서 ‘핵 능력’이란 용어는, 외부 세력에게 핵 보복 가능성을 인식하게 함으로써 결과적으로 외부 세력이 무력으로 자국의 독립 주권을 해치는 행동을 주저하게 만드는 ‘핵무기 사용 능력의 완전성’을 의미한다.

획의 추진 동향과 경제성장 요소별 북한 내부의 실상을 우회적으로 살펴봄으로써, 김정은 정권의 현 경제정책이 과연 중장기적인 체제 안정성 확보에 기여할 것인가에 대한 시사점을 줄 것이다.

II. 북한의 생존전략 연구에 대한 새로운 접근

1. 생존전략과 경제성장 정책 연구의 연계 필요성

그동안 김정은 정권의 생존전략 연구는 다양하게 이뤄져 왔다. 사이버 공간상에서 이뤄지는 외화벌이 실태를 생존전략의 하나(이상호 2020)로 분석하기도 하고, ‘핵·미사일’을 김정은 중심의 군부·주민 결집 및 제재 해소를 위한 협상 수단으로 평가하면서 미·중 등 역내 갈등을 활용하여 제재 효과를 완화하고 밀무역, 무기 수출, 사이버 범죄 활동, 노동자 해외 송출 등의 비공식적 외화 획득을 통해 눈앞의 내부적 체제 문제를 해결해 나가는 생존전략을 채택(김주삼 2018; 박형준 2017)하고 있다고 해석하기도 한다.

또한 김정은 정권이 공포통치와 경제성장이라는 대내 전략과 대량살상무기(WMD) 개발을 통한 협상력 제고라는 대외 전략을 병행하는 체제 생존전략으로 구상한다고 하면서 김정은 시대 경제적 변화를 ‘시장을 통한 경제성장’으로 단순화(김열수 2018)하기도 하며, 개혁개방에 대한 의욕이 김일성, 김정일 때보다 강한 김정은 정권이지만 안보 우선주의적 시각이 강한 나머지 현재 나타나고 있는 경제적 변화를 그저 내부의 욕구와 기대를 충족시키려는 단기적 미봉책으로 평가(채규철 2015)하기도 한다.

그러나 이런 연구들은 현재 북한 내부의 변화와 그 역동성을 읽어내는 데 한계가 있어 보인다. 특히, 체제의 영속성을 꿈꾸는 김정은 정권(김정호 2020, 247)이 경제난으로 인해 주민들의 불만이 응축되는 잠재적 불안정 상태를 극복하기 위해 ‘그 무언가’를 추진할 것이라는 ‘합리적 추정(가능성)’을 간과하고 있다.

‘그 무언가’를 찾기 위한 노력, 즉 김정은 시대 경제적 변화와 그 목표와 과정에 관한 연구들은 경제 우선적 관점으로 진행되고 있다. 북한 스스로 자신들의 경제 정책 이론·제도 연구물을 수록하는 『경제연구』(편집부 2006)를 통해 김정은 정권

은 ‘시장화 정책을 지속할 가능성이 크며 과학·기술의 발전을 통해 국가의 최우선 과제인 경제성장을 이룩’하려는 의지(김차영, 김명철 2019)를 가지고 있다고 해석하기도 하며, 김정은 정권 역시 김정은 정권과 같이 ‘핵-경제 병진노선’을 기본 통치전략을 구사하고 있으나 안보 전략 측면이 강했던 이전과 달리 경제문제의 해결에 더 큰 무게추를 두고 있으므로 이미 도입된 자본주의 제도가 언젠가는 기존 사회주의 체제의 변화(고재종 2016)를 가져올 수밖에 없다고 평가하기도 한다.

한편 경제특구(배종렬 2014), 첨단기술 개발구(임을출 2019), 금융(김민정, 문성민 2021) 등 특정 분야의 변화를 통해 김정은 정권이 경제난을 극복할 수 있을지를 연구하기도 하며 중국의 사례(이상만, 황진훈 2009)를 통해 경제성장 요인을 찾아내려는 시도도 있었다.

하지만, 이러한 연구들 역시 김정은 정권의 경제적 변화 시도를 중장기적 체제 생존전략으로 바라보기보다는 단기적 측면에서 나타나는 의미 발굴에 치중하거나 특정 분야에 집중한 나머지, 북한 내부의 경제적 변화와 그 추진 수단들이 김정은 정권의 중장기적인 체제 유지 전략에서 어떤 의미를 갖는지가 잘 그려지지 않는다.

따라서, 김정은 정권이 중장기적 체제 안정성 확보를 위해 추진하는 ‘그 무언가’를 보다 명확하게 그리기 위해서는 그들이 추진하는 경제정책과 경제적 변화를 정권 차원의 중장기적 체제 생존전략과 연계하여 바라볼 수 있어야 하며 특히, 핵능력을 갖춘 김정은 정권이 강력한 제재 속에서 경제난 해소를 위해 각 경제 부문의 현장에서 실제 어떤 수단으로 어떤 변화를 모색하고 있는지, 그리고 그 변화들이 실제 경제성장 효과를 거둠으로써 체제 생존전략에 긍정적 효과를 거두고 있는지를 동시에 볼 수 있는 내재적 연구·분석틀을 고안할 필요가 있다.

2. 북한 연구의 현실과 대안적 방안

이 논문은 김정은 정권이 중장기적 체제 안정성 확보를 위해 2021년 국가경제발전 5개년 계획에 착수한 이후 중요한 화두로 제시되고 있는 ‘과학·기술·교육’이 과연 체제 안정성 측면에서 어떤 역할을 하고 있는지를 살펴보고 있다.

이러한 연구 목적을 고려한다면, 북한 당국자들과 주민들이 과학·기술·교육을 어떻게 생각하는지를 직접적으로 연구 또는 조사하는 것이 최적의 연구 방법이라 하겠다. 하지만, 직접 북한을 방문할 수 없으며 어렵게 구한 북한의 비공식 내부자 료나 내부자의 증언은 그 진위에 대한 논란이 유발되는 경우가 많다. 그리고 몇

안 되는 공식 공개자료 역시 북한 당국의 ‘선전 의도’를 고려해야 하기 때문에 객관성 논란에 빠지기 쉽다.

그럼에도 불구하고, 북한의 공식 공개자료를 또 다른 공식 또는 비공식 내부 문건과 비교하여 분석할 경우, 내부사정을 파악하는 것이 아예 불가능한 것은 아니며(이종석 1994, 38) 얼마 안 되는 북한의 공개자료 중에서 그 자료의 주요 독자층 등 ‘공개 의도’를 판단할 수 있는 경우, 그 자료를 장기간 관찰하여 분석하는 양적·질적 분석 방법(김정호 2022, 157)을 통해 내부의 핵심 이슈와 그 핵심 이슈에 담긴 북한 당국의 의도를 직간접적으로 파악할 수 있다.

『로동신문』은 보도의 주체가 북한 당국이며 당원과 일반 주민 등 내부 구성원에 대한 선전·선동이 존재의 목적이 명확하다. 따라서 그 발행 주체와 목적을 고려하여 기사와 논조를 해석할 경우, 앞서 언급한 연구자료의 부족과 객관성 논란을 최소화할 수 있다. 특히 매일 발행되는 만큼 시사성(김정호 2022, 157-158)까지 갖추는 등 김정은 정권이 추진하는 경제개발 정책의 핵심 이슈를 식별하고 그 추진 방향을 연구할 수 있는 최적의 자료라고 할 수 있다.

본 논문은 2021년 1.1일부터 2022년 1.1일까지 발행된 『로동신문』을 연구 대상으로 삼고 있다. 2021년 한 해 동안 『로동신문』에서 과학·기술·교육과 관련된 용어와 기사가 얼마나 많은 지면을 차지했는지를 양적으로 분석하는 한편, 중요 정치행사 시 김정은의 공개 연설·발표문 속 과학·기술·교육의 의미를 파악하고, 김정은의 발언과 관련된 후속 기사들의 내용과 시기별 추이를 비교 분석함으로써 북한 당국이 과학·기술·교육 개념을 주민들에게 어떤 모습으로 주형(鑄型) 하려는지를 밝히는 질적 연구 방법론을 병행하였다.

Ⅲ. 경제성장 요소와 최근 북한 경제의 핵심 이슈

1. (신)성장이론에서 주목하는 경제성장 요소; 기술적 자본과 인적 자본

현재 김정은 정권이 대내 체제 안정성 확보 차원에서 경제성장 정책을 추진하는 것처럼, 경제성장은 국민 소득과 국부의 성장에 직결되기 때문에, 이의 중요 변수들을 찾아내기 위한 노력(김용진, 이종화 2000, 160-161)은 여러 분야에서 부단히

진행되었다.

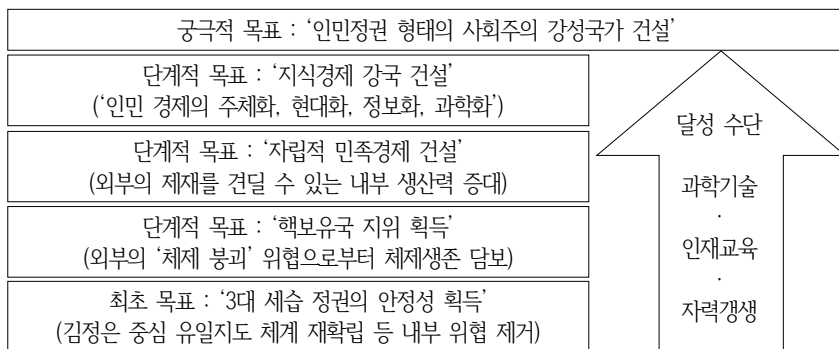
신고전학파의 경제 성장이론인 솔로우 모델(Solow model)은 기술적 변화와 성장이 경제적 성장률과 생산기능의 지속적인 유지/발전에 중요한 변수임을 말하고 있다(Senouci, Mauron 2020, 15). 특히, 저축(투자)과 인구증가, 기술적 자본과 인적, 물질적 자본의 발전이 생산량과 경제 규모의 성장에 중요한 요소이며 기술 수준이 높을수록 동일 규모의 자본과 노동이 투입되더라도 산출량이 더 크다고 지적(Choong Ik Choi 2017, 73)하는 등 과학기술과 이를 갖춘 인재를 양성하는 교육을 생산성 제고의 결정적 변수로 간주하고 있다. 가령 인력으로만 농사를 지을 경우의 수확량을 '1'이라고 하고 황소(물질적 자본)를 농사에 투입할 때의 수확량을 '5'라고 할 때, 황소를 다루는 사람의 기술(인적 자본)이 좋다면 그 수확량은 '5'보다 더 커질 것이다. 그러나 아무리 황소 다루는 기술이 좋고 투입하는 황소의 수가 조금 많아지더라도 선진 과학·기술로 만들어져 작업효율이 황소보다 훨씬 좋은 트랙터와 같은 기계(기술적 자본)를 투입하는 것만큼의 수확량 확대 효과는 기대할 수 없다는 것으로, 과학기술을 기술적 자본으로, 교육을 인적 자본으로 각각 표현하고 있다.

또한 신성장이론은 노동의 질(質)과 같은 인적 자본 및 과학·기술과 같은 기술적 자본이 경제성장에 어떤 역할을 하는지와 함께 그러한 '기술적 발전'이 어떻게 발생하는지에 대해 주목하는데, 이 논의는 생산 효율성의 제고는 자본투입량 증가뿐만 아니라 노동의 질과 기술의 성장이 수반되어야 한다는 데 의견이 귀결(김용진, 이종화 2000, 188-193)되는 등 성장이론이든 신성장이론이든, 국가가 생산력을 확대하여 국민의 소득과 생활환경을 성장시키고 국부를 축적하기 위해서는 재정적 투자 확대 이외에도 인적 및 과학·기술적 성장이 수반되어야 한다는 점에서는 견해가 일치한다. 다만, 신성장이론은 '기술적 발전과 확산(spillover)'이 아무런 노력 없이 발생하는 것이 아니라 기업·국가 등의 경제주체가 스스로 기술을 개발(R&D)하거나 기술 선진국으로부터 '도제식 하청(下請)'을 통해 습득하는 것과 같은 의도적인 기술 도입 활동(김시원 2014, 92), 즉 선진기술 개발 또는 이를 수용할 수 있는 여건과 능력(Jaffe 1986, 984)을 갖춰야만 과학·기술적 성장이 가능하다고 본다.

2. 최근 북한 경제정책의 핵심 이슈; 생산력 증대와 ‘과학·기술·교육’

김정은 정권은 경제난 및 경제적 저발전 상황 해소가 중장기적 체제 안정성 확보에 중요한 요소라는 것을 출범 초기부터 이미 인식하고 있는데, 이는 김정은이 집권 직후인 2012년 4월 6일 당중앙위 책임일꾼들과의 담화부터 2019년 4월 12일 최고인민회의의 14기 1차 회의 시정연설까지 총 9회의 연설·발표문을 통해 ‘자립적 민족경제 건설’을 중장기적 체제 안정성 확보의 중간 단계 목표로 설정(김정호 2020, 123-135)한 것에서도 알 수 있다.

<그림 1> 김정은의 공개 연설·발표문에 나타난 북한 정권의 목표와 달성 수단



*출처: 김정호(2020, 135).

김정은 정권은 이 ‘자립적 민족경제 건설’의 기반을 마련하기 위해 2021년 8차 당대회 시 새로운 국가경제발전 5개년 계획을 채택했으며 2021년에만 4차례에 걸쳐 당중앙위 전원회의를 개최하여 이의 추진 성과를 중간 평가하면서 추진 방향을 수정·보충하는 등 향후 정권의 중장기적인 체제 안정성의 대내적 토대가 될 경제 성장을 야심차게 추진하고 있다.

새로운 국가경제발전 5개년 계획은 ‘현물량적 발전’과 ‘정비보강전략’을 핵심으로 하는데 현물량적 발전은 현재의 생산력을 점진적으로 늘려간다는 것을, 정비보강전략은 미래의 생산력 보장을 위한 토대를 마련한다는 것을 각각 의미한다.

2021년 『로동신문』 기사를 분석해보면, 북한 당국은 당의 지도와 내각의 지휘

2) 북한 당국은 2021년 당중앙위 8기 3차 전원회의 시 ‘현물량적 발전’을, 2021년 최고인민회의 제14기 제4차 회의 시 ‘정비보강전략’을 북한 주민들에게 상세하게 설명했다.

를 바탕으로 여타 산업에 자재/원료를 공급하는 금속, 제철 및 화학, 비료 분야 등 소위 ‘쌍기둥’에 현 경제역량을 집중하고, 이 성과를 식량 증산 등 17개 산업 및 경제 분야로 점차 확대·발전시키는 계획(김정호 2022, 162)을 세우고 있다. 특히, 원료의 국산화³⁾와 재자원화 그리고 절약을 통해 자원 활용성을 극대화함으로써 단기적 측면의 현물량적 발전을 꾀하는 한편, 대내에 ‘발전하고 있는 조국의 미래상’을 부각하여 자발적인 ‘노력 동원’을 선동함으로써 현물량적 발전과 정보강전락 수행에 필요한 노동력을 공급하며, 과학·기술의 발전과 이를 위한 인재를 양성함으로써 현물량적 발전과 정보강전락을 지탱할 동력을 마련한다는 계획(김정호 2022, 164)을 수립하고 있음을 알 수 있다.

이를 볼 때, 김정은 정권의 ‘자립적 민족경제 건설’은 각종 제재로 외부의 지원과 도움이 어려운 상황에서 내부적으로 동원 가능한 ‘자원’을 최대한 추출하여 언젠가는 지속적이고 안정적인 생산능력을 확보하겠다는 것이며, 2021년 발표한 국가경제발전 5개년 계획은 이의 기반을 마련하는 첫걸음인 셈이다.

이 첫걸음에서 김정은 정권은 여러 동원 가능한 내부 ‘자원’ 중 과학·기술·교육을 특히 강조하고 있다. 이른바 ‘과학·기술·교육 중시 노선’이다.

그동안 북한 정권은 고립된 상황 속에서 내부 자원 추출을 극대화하여 경제를 발전시키려는 노선을 유지해 왔다. 1972년 2월 당중앙위 확대 회의에서 공식 발기된 3대(사상·기술·문화) 혁명소조운동 중 ‘기술에서의 혁명’은 현대적인 과학기술로 무장하여 생산을 활성화하자는 의미를 담고 있으며, 김일성 시대 ‘천리마 운동’과 같은 노력 동원과 김정일 시대 ‘8·3 인민 생활소비품 생산 운동’과 같은 자원 절약 및 활용성 극대화를 이미 추진했었다. 하지만, 고립된 상황은 더욱 냉혹해지고 있으며 ‘내부 자원 추출 극대화’는 여전히 강조되고 있음을 볼 때, ‘내부 자원 추출 극대화’ 노력은 성과를 거두지 못했던 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고, 김정은 정권이 내부적으로 추출 가능한 ‘자원’ 중 특히 과학·기술의 발전과 이를 위한 인재 양성⁴⁾을 부각하는 이른바 ‘과학·기술·교육 중시

3) 자원의 국산화는 자원 활용성 극대화에 해당하나, 기술적 자본 측면의 ‘과학·기술’의 발전이 수반되어야만 실현될 수 있다.

4) 물론, (신)성장이론에서는 ‘과학·기술·교육’ 이외에 저축(투자), 인구증가 등도 경제성장 요인으로 거론하고 있으나, 외부의 자본 투자가 극히 제한되며 은행을 불신하는 주민들의 투자가 극히 저조하므로 저축이 투자로 이어지기 어렵다는 북한의 현실, 그리고 인구의 증가가 단기간 노동력 공급으로 이어지기 어렵다는 점을 고려하여 저축(투자)과 인구증가는 이 논문에서 북한의 경제성장 요인으로 크게 고려하지 않았다.

노선’은, 추가적인 재정·기술적 자본 투입이 없는 ‘노력 동원’만으로는 초기 성과 외 지속적 경제성장 효과를 거두기 어렵다는 소련·중국 등 사회주의권의 사례와 과학·기술(기술적 자본)과 교육(인적 자본)에 대한 (신)성장이론의 시사점을 볼 때 일견 일리 있는 정책으로 보인다.

북한은 2019년 개정된 헌법 27조에 ‘과학기술력은 국가의 가장 중요한 전략자 원이다. 국가는 모든 경제활동에서 과학기술의 주도적 역할을 높이며 과학기술과 생산을 일체화하고 대중적 기술혁신 운동을 힘 있게 벌여 경제건설을 다그쳐나간다’라고 명시했는데, 이를 보면 김정은 정권이 현재 직면한 경제적 난관을 극복하는데 ‘과학기술’에 얼마나 큰 기대를 하는지를 잘 알 수 있다.

한편, 북한 내부의 경제성장 동력을 개발하거나 유지하기 위해 자원의 국산화, 재자원화, 절약을 독려하거나 품질 개선을 비롯한 과학·기술의 향상과 이를 위한 인재 양성의 중요성을 강조하는 기사가 2021년 『로동신문』이 발행한 총 2,228면⁵⁾의 지면 중 167.3면(7.5%, <표 1>에 보도⁶⁾되었다. 이는 『로동신문』이 ‘수령’ 중심의 체제결집을 선동하는 당 기관지라는 존재 목적에 따라 2021년 한 해 동안 수령중심 결집을 선동하는 기사를 전체 지면의 55.7%(1,239.2면)에 보도했으며 새로운 국가경제발전 5개년 계획의 첫해로써 다양한 경제 부문별 목표와 과업 이행 방안 등 성과 달성을 독려(21.9%, 489.1면)해야 할 필요성이 그 어느 해보다 많았다는 점을 고려하면 절대 작은 수치가 아니다.

게다가, 김정은 집권 직후인 2012년 북한 과학자들의 국제학술지 발표논문의 수가 2011년 대비 약 3배 증가(39건→102건)하였고 그 이후에도 꾸준한 증가세(최현규·노경란 2017, 6)를 보이는 점과 2019년 북한이 발행한 『경제연구』의 연구 동향(김차영·김명철 2019, 108)에서도 이러한 기조가 유사하게 식별된다는 점을 고려한다면 과학·기술과 이를 위한 인재 양성에 대한 정권 차원의 관심은 이미 김정은 정권 출범 초기부터 집중되기 시작했음을 충분히 추론할 수 있다.

5) 이 논문은 『로동신문』이 2021년 발행한 총 지면(2,228면)과 당중앙위 8기 4차 전원회의 결과가 보도된 2022년 1.1일 자(8면) 등 총 2,236면을 연구 대상으로 삼았다.

6) 지면량은 발행한 신문의 총 지면 중 해당 주체의 기사가 게재된 지면의 양을 숫자로 표기한 것이며 이와 관련하여 구체적인 수치와 구분 방법에 대해서는 김정호(2022, 159-161) 참조.

<표 1> 2021년 「로동신문」 기사의 주체별 지면 할당량

대분류	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계
수령중심 결집 및 선전/선동	142	93.1	82.1	106.5	87.1	107.9	92.8	101.8	106.5	101.2	100.3	117.9	1,239.2 (55.7%)
경제성장 동력 유지/개발 (과학·기술 교육, 국산화·재자원화·품질 개선)	7.4	10.7	16.8	9.1	14.8	10.5	11.7	15.4	17.2	17.5	19.9	16.3	167.3 (7.5%)
경제 부문별 성과 달성 독려	28.8	34.9	55.2	40.3	59.5	39.6	45.4	44.5	34.9	37.6	40.3	28.1	489.1 (21.9%)
기타(대남, 군사 활동, 해외/외교 사안, 방역 등)	27.8	29.3	31.9	30.1	24.6	22.0	40.1	24.3	27.4	31.7	19.5	23.7	332.4 (14.9%)

*출처: 김정호(2022, 161).

IV. 경제발전 5개년 계획 속 과학·기술·교육 중시 노선의 의미/특징

(신)성장이론에서 주목하는 기술적 자본(과학기술)과 인적 자본(교육)에 비해 북한은 과학·기술 교육의 사전적 의미를 다소 폭넓게 정의하고 있다. 북한의 조선말 대사전은 ‘과학’을 ‘자연과 사회에 대한 지식의 체계이며 지식을 체계화하는 창조적 활동 분야. 인간 이성의 산물로서 자연과 사회를 개조하는 사람들의 자주적이며 창조적인 활동을 성과적으로 벌여 나가는 힘이며 자연과학과 사회과학으로 나뉜다’라고, ‘기술’은 ‘자연을 정복하고 개조하여 물질적 부를 창조하는 데 이용되는 노동 도구와 그 밖의 노동수단, 그것을 다루고 개량하며 더욱 실천시켜나가는 과정에 얻어진 기능의 총체. 힘든 노동에서 사람들을 해방하며 농업노동과 공업노동의 차이를 없애는 것과 같은 작용’으로, ‘교육’은 ‘사람들을 지덕체를 갖춘 힘 있는 존재로, 사회적 인간으로 키우는 사업. 사람들을 깊은 과학지식과 고상한 도

덕품성, 건장한 체력을 가진 자주적이며 창조적인 혁명 인재, 주체혁명 위업의 믿음직한 계승자로 키우는 것은 우리나라 교육의 목적이다. 교육은 사람을 키우는, 어렵고 복잡한 사업인 만큼 인간발전의 법칙과 자연의 법칙에 따르는 교육학적 과정을 정확히 거쳐야 한다’라고 정의(사회과학출판사 2017)하고 있다.

결국, 북한에서 말하는 과학, 기술, 교육의 사전적 의미에는 앞서 언급한 (신)성장이론에서 의미하는 기술적·인적 자본 측면의 ‘경제성장 변수’라는 의미 이외에도 ‘우리식 사회주의’와 같이 그들이 추구하는 사회로의 발전을 추동하는 정치·사회적 측면의 동력이라는 의미까지 담긴 것이다.

김정은 정권도 이 과학·기술·교육에 (신)성장이론에서 말하는 인적·기술적 자본 측면뿐 아니라 경제사업의 지도와 내부 구성원 결집 및 ‘자발적 희생’ 선동 등 ‘우리식 사회주의’로의 성장을 위한 부문별 목표를 달성하는 동력이라는 의미까지 부여하고 있는데, 2021년 『로동신문』의 과학·기술·교육 관련 기사의 특징과 경향들을 구체화하면 다음과 같다.

1. 모든 구성원에게 ‘기술적 자본’ 측면의 과학·기술적 사고와 행동 강요

현재 북한 당국은 생산력 증대를 위한 기술적 자본 측면의 과학·기술을 강조하고 있으며 이의 실행 의무를 비단 전문 연구부서 구성원뿐만이 아닌 모든 노동자, 농민과 당 및 내각의 지도 일꾼들에게도 부여하고 있다.

김정은은 8차 당대회의 결론(『로동신문』 2021년 1.13일 자)에서 ‘단위들은 수립한 계획의 집행을 위한 과학적이고 구체적인 작전과 지휘 (중략) 과학기술의 실제적인 발전으로 경제건설과 인민 생활 향상을 확고히 담보 (중략) 과학기술은 사회주의 건설을 견인하는 기관차이며 국가 경제의 주되는 발전동력 (중략) 과학기술 부문에서는 국가경제발전의 새로운 5개년계획을 달성하기 위한 중점과제, 연구과제들을 과녁으로 정하고 역량을 집중 (중략) 새로운 5개년계획 기간 나라의 과학기술 수준을 한 단계 올려세우고 과학자, 기술자들과 생산자들 사이의 창조적 협조를 강화하여 경제건설과 인민 생활 향상에서 제기되는 과학기술적 문제들부터 풀어나가야’ 한다면서 과학·기술에 대해 국가경제발전 5개년 계획 성공의 핵심 역할을 부여했다.

과학·기술에 대한 이러한 개념은 김정은의 연설 이후 각 기관과 부문들이 스스로 지난 성과를 평가하고 향후 계획을 밝힌 최고인민회의 14기 4차 회의 시에도 동일

한 맥락으로 나타나는데, 관련 내용을 보도한 『로동신문』 1.18일 자 기사를 보면, 국가과학원은 ‘지난 5개년 전략 수행 기간 중 창조전, 탐구전을 벌이지 않는다면 언제 가도 나라의 경제발전에 기여할 수 없고 과학기술 자체도 전보할 수 없다는 교훈 (중략) 과학자들의 책임성과 역할을 높여 경제발전과 인민 생활 향상에서 전망적으로 풀어야 할 문제들과 현실에서 제기되는 과학기술적 문제들을 제때 훌륭히 풀어나가야 (중략) 주체철 생산체계의 기술적 완성과 능력확장, 탄소하나 화학공업 창설을 위한 중요한 화학공정 설비들의 국산화, 리오셀 섬유생산의 공업화와 조수력발전소 건설을 비롯한 인민 경제의 주체성과 자립성을 강화하는 데 역량을 집중 (중략) 초고전력 전기로의 생산성과 현존수력발전소들의 터빈 효율을 최대로 높이는 것을 비롯하여 생산 활성화에서 제기되는 과학기술적 문제들을 적극적으로 풀어야’ 한다고 자평했으며, 농업 부문에서는 ‘벼, 강냉이 농사에서의 과학적인 다수확 재배 방법, 생물공학적 방법에 의한 선진적인 종축체계와 여러 가지 먹이첨가제를 비롯하여 인민 생활을 높이는데 이바지하는 과학연구성과들을 도입하기 위한 사업 (중략) 현대적인 육종 기술을 비롯하여 전망이 확고하고 견인력이 강한 핵심 기술연구 대상에 힘을 집중하여 하루빨리 세계적 수준을 돌파 (중략) 과학기술과 생산의 일치화 (중략) 구체적 실정에 맞게 과학기술적으로 짜고들지 못하고 (중략) 가물과 큰물, 태풍으로 인한 농작물 피해를 최소화할 수 있는 영농기술과 방법들을 연구 도입하기 위한 대책을 예견성 있게 (중략) 알곡 수확고를 높일 효과적인 영농 기술과학적인 영농방법들을 개발도입 (중략) 현대적 자행식 농기계들을 대량 생산함으로써 기계화 비중’을 높이겠다고 밝혔다. 또한, 기계 부문은 ‘첨단재료개발을 완성하여 전략자원을 확보하고 채취 공업 부문을 비롯한 인민 경제 여러 부문에서 요구되는 공구들을 원만히 보장’, 금속 부문은 ‘기술역량과 잠재력을 총동원하여 압연공정과 단조 공정의 정상적인 동시 가동을 보장하고 (중략) 이미 마련된 주체철 생산기지의 정상 가동에서 제기되는 과학기술적 문제들을 풀기 위한 적극적인 대책 (중략) 강철 생산원료 문제를 결정적으로 해결 (중략) 에너지를 절약형 철 생산 전환을 위한 단계별 기술 개진 (중략) 각종 합금강을 질적으로 생산 (중략) 현대적인 남비 정련로를 갖춰 철 생산원가를 낮춰야 (중략) 과학기술적 지식수준과 기능 수준을 높이고 생산 정상화와 기술발전에 적극 이바지’, 경공업 부문은 ‘공장들을 지식경제 시대의 본보기공장으로 꾸리고 원료, 자재의 국산화를 실현하며 생산을 활성화하여 소비품에 대한 인민들의 수요를 보장’을 각각 언급하는 등 경제개발 5개년 계획 추진 과정에서 당면한 기술적 자본 측면의 부문별 난제들을 각각 열거

하면서 이를 과학기술로 극복하겠다는 의지를 표현한다.

이 기사들을 볼 때, 북한 당국은 과학·기술이 현 경제발전 계획의 난관을 해결하는 ‘마법과도 같은 수단’으로 고려하고 있으며, 국가과학원과 산업의 각 부문이 유사한 과학·기술적 난제 해결 과업을 공통으로 제시하고 있음을 볼 때 과학·기술의 연구발전 의무는 비단 특정 전문 연구부서만의 과업이 아니라 각 공장 및 기업소의 일선 노동자와 관리자들에게도 같이 부여되어 있음을 알 수 있다.

2. 당·내각 일꾼에게 ‘정치·사회(제도)적 측면의 과학·기술적 역할 강조

북한 당국은 모든 기관 및 기업소에 대한 당적, 사상적 지도를 하는 당원들과 경제사업을 지도하는 내각의 지도 일꾼들에게 ‘인센티브’와 같이 인간 본성에 기초한 생산력 증대 방안 모색 등 정치·사회(제도)적 측면의 과학·기술적 활동을 요구하고 있다.

김정은은 8차 당대회를 ‘국가경제체대의 정비와 발전 그리고 국가사회체도의 공고화를 위한 과학적이고 올바른 전략 전술적 방침들을 제시함으로써 당과 국가 전 반사업의 전진 방향을 명확히 밝혀주었다(『로동신문』 2021년 1.13일 자 3면)’라고 평가하며 『로동신문』 2021년 1.18일 자 4면 ‘5개년 계획 수행을 위한 년차별계획을 치밀하게 세우고 철저히 집행하도록 작전과 지휘를 책임적으로 하겠다’ 제하의 기사에서도 2016년에 제시한 국가경제발전 5개년 ‘전략’의 실패 원인을 ‘경제의 지속적 발전을 담보할 수 있도록 과학적이고 현실성 있는 계획을 세우지 못한 것’으로 지목하면서 새롭게 제시된 경제개발 5개년 ‘계획’에서는 ‘협동농장의 분조관리제 안에서 포전담당책임제의 생산력을 최대한 발양시키며 생산자들이 높은 생산 의욕을 가지고 계획을 어김없이 수행토록’ 관리, ‘나라의 경제사령부가 (중략) 주요 생산목표와 경제기술적 지표들을 재확정하고 그 실행을 위한 과학적인 계획을 수립’해야 한다고 지적한다. 특히, 김정은은 당중앙위 8기 4차 전원회의 시 경제개발 5개년 계획 전반을 지도하는 내각에 ‘경제 조직자적 기능과 역할을 강화하고 계획과 방법을 개선하는 사업을 심화시키며 경제활동을 정규화, 규범화의 궤도에 올려세워야’ 한다고 강조하는 등 정치·사회(제도)적 역할을 강조(『로동신문』 2022년 1.1일 자 3면)하는데, 이러한 기사들의 논조를 볼 때 현재 북한에서 사용하는 과학·기술의 개념에는 생산력 증대에 직접적 영향을 미치는 기술적 자본 측면 외에도 인간의 본성을 자극하여 생산력을 높이는 ‘인센티브’와 같은 정치·사회(제도)

적 측면의 발전에도 필요한 동력이라는 개념이 반영된 것이 틀림없어 보인다.

3. 과학·기술 선동의 중심이 ‘생산력 증대’에서 ‘정치·사회적 역할’로 이동

『로동신문』은 2021년 초 생산량 증가를 위한 기술적 자본 측면의 과학·기술과 이를 위한 교육을 주로 보도하였으나 점차 시간이 지나 후반부로 갈수록 당국의 의도에 따라 경제조직과 사회를 운영하기 위한 정치·사회(제도)적 측면의 과학·기술과 교육의 보도를 늘려나갔다.

2021년 1월 8차 당대회 및 최고인민회의 14기 4차 회의 시 김정은과 각 부문의 일꾼들은 너도나도 생산력 증대를 위한 기술적 자본 측면의 과학·기술 발전을 다짐했으며 이러한 유형의 기사를 보도하는 『로동신문』의 기조는 4월 초순까지 이어졌다. 하지만 4월 제6차 당세포 비서대회 때부터 그 보도의 중심이 정치·사회(제도)적 측면의 과학·기술 강조로 옮겨간다. 이를 세부적으로 살펴보면, 『로동신문』 2021년 4.9일 자에 보도된 김정은의 연설 <현시기 당세포 강화에서 나서는 중요 과업에 대하여>를 보면, ‘과학기술의 힘으로 자기 단위 앞에 맡겨진 혁명 임무를 책임적으로 수행 (중략) 극악한 제재 봉쇄 책동 속에서도 (중략) 경제건설을 힘있게 내밀자면 과학기술에 철저히 의거 (중략) 당세포들이 당의 전민 과학기술 인재화 방침을 얼마나 실속있게 집행하는가가 사업 성과와 속도가 좌우 (중략) 당세포들은 당원과 근로자들이 당의 과학기술 중시 사상으로 무장하고 과학기술에 대한 관점과 태도를 올바르게 취하도록 (중략) 현대 과학기술 지식을 습득하고 기술을 혁신하는 운동이 대중 자신의 사업으로, 사회적 기풍으로 하는 데서 당세포들의 역할을 높여야’, ‘세포 사업 계획에 과학기술 학습과 기술혁신을 위한 목표를 반영하고 그에 따르는 총화를 실속있게 하며 누구나 과학기술 보급실의 열성 독자가 되고 일하면서 배우는 교육체계에 망라되도록 (중략) 생산공정과 설비들을 개건하고 원료와 자재의 국산화, 재자원화를 실현하는 데에 가치있는 창의 고안과 발명, 기술혁신을 한 모범적인 사람들을 적극 내세우고 따라 배우도록 하는 사업을 방법론 있게 추진 (중략) 탄광과 광산, 공장, 기업소의 당세포들에서 선진적인 과학기술, 능률 높은 생산 방법들을 도입하는데 달라붙으며 농촌 당세포들에게서는 앞선 영농기술과 방법을 받아들이는 풍을 계속 고조 (중략) 당세포들은 기술 학습에 빠지는 현상, 낡은 경험과 뒤떨어진 기술에 매여 달리면서 기술혁신을 외면하고 새 기술 도입을 저해하는 경험주의, 보수주의에 투쟁의 불을 걸어야 (중략)

과학기술 부분 당세포들에서는 과학자, 연구사, 기술자들의 재능과 지혜, 정신력을 최대한으로 분출시켜 최단기간 내 경제건설과 인민생활향상에 이바지하는 과학연구성과들을 다발적으로, 연발적으로 이룩’ 등 일선 생산 현장에서 노동자들이 생산력 증대 활동에 더욱 매진할 수 있는 환경을 조성해야 하는 당원들에게 정치·사회(제도)적 측면의 과학·기술적 활동과 교육을 부쩍 강조한다.

또한, 국가경제발전 5개년 계획의 추진 결과를 중간 평가하고 향후 추진 방향을 제시한 당중앙위 8기 3차 전원회의(6월) 시에는 당원들의 과외(『로동신문』 2021년 6.19일 자 1면 ‘지도기관 성원들의 지도에서 나타난 결함들에서의 심각한 교훈’)를 지적하면서 이들에게 노동자들을 생산력 증대 활동으로 이끌 수 있는 출선수범과 국가정책 추진의 과학적 향도 등 정치·사회(제도)적 측면의 역할 제고를 요구한다. 특히, 2021년 8.21일부터 11.13일까지 『로동신문』을 통해 김정은이 6차 세포비서 대회(4월)에서 공개한 당원들의 12가지 품성을 하나하나 설명하면서 노동자, 농민들이 생산량 증가 등 기술적 자본 측면의 ‘과학기술적 기풍’을 갖도록 당원들이 출선수범하면서 그들을 이끌어 나가는 과학적 지도(『로동신문』 2021년 9.24일 자 3면 ‘사업을 창조적으로 한다고 할 때 그것은 자기 사업에 대하여 늘 머리를 쓰고 방법론과 묘술을 찾아내어 끊임없이 새로운 것을 창조’ 등)를 해야 한다고 강요하며, 9.29일 김정은의 연설 <사회주의 건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여>(『로동신문』 2021년 9.30일 자)에서는 ‘국가적 수요를 충분히 보장하면서도 농업근로자들의 생산 의욕을 높일 수 있게 알곡을 비롯한 농산물 수매 방법을 과학적으로 정하고 옳게 실시’하라고 하는 등 당원들에게 정치·사회·제도적 측면의 과학적 활동을 주문한다.

한편, 선전 노래 <사회주의 오직 한길로>의 의미를 설명한 ‘영원히 운명을 함께 하리’ 제하의 기사(『로동신문』 2021년 9.30일 자 5면 ‘위대한 사상이 있고 위대한 당이 있으며 위대한 인민이 있는 한 인민대중 중심의 우리식 사회주의는 과학이며 우리식 사회주의의 승리도 과학’)와 지방 기업소의 과학 기술적 지도 방법을 설명한 기사(『로동신문』 2021년 10.12일 자 7면 ‘경제사업의 성과 여부를 좌우하는 기본 인자는 대중의 정신력과 과학기술이라는 것을 자각하고 경제과업 수행에서 정치사업을 선행시키는 입장을 철저히 견지하면서 후방사업을 개선하고 자체의 과학기술력을 증대시키기 위한 사업에 깊은 관심’)를 보면 ‘우리식 사회주의’라는 정치 체제가 왜 과학적이며 어떻게 승리해가고 있는가와 우리식 사회주의하에서만 과학기술도 발전할 수 있다는 요지로 ‘과학·기술’의 개념을 체제 우월성 선전의 범

주에까지 올려놓는다.

이를 볼 때, 경제개발 5개년 계획에 막 착수한 2021년의 후반기로 갈수록 체제 내부적으로 정치·사회(제도)적 측면의 과학·기술 발전을 독려하면서 이를 체제 우월성을 선전하는 도구로 활용해야 할 필요성이 대두되었거나, 생산성 향상에 기여 할만한 기술적 자본 측면의 과학·기술적 성과가 나타나지 않아 이를 더 이상 독려 할 수 없는 상황에 직면했음을 추론할 수 있다.

4. ‘기술적 자본’ 측면의 과학·기술 성과 부진에 대한 성급한 평가와 질책

김정은 정권은 기술적 자본 측면의 과학·기술적 성과들이 창출되기를 기다리지 않고 성급하게 평가하고 강하게 질책하는 경향을 뚜렷하게 표출하고 있다.

국가경제발전 5개년 계획의 2021년 추진 결과 평가 및 2022년 사업 계획을 발표한 당중앙위 8기 4차 전원회의 결과(『로동신문』 2022년 1.1일 자 1~4면) 연설 시 김정은은 과학·기술 교육이 해결한 과제에 대해, 농업 부문에는 ‘재해성 기상현상과 장애 요인들에 예견성 있게 대응하는 과학적인 방법론을 장악했으며 불리한 조건에서도 농사를 잘 짓는 데 적극 기여’, 건축과 지방건설 부문에는 ‘새로운 건축형식이 도입되고 새로운 착상들이 창조되어 우리의 건축이 한 단계 도약하는 데 기여했다고 짧게 평가하고 있다.

하지만 그는 2022년 모든 사업에 대해 ‘계획작성에서부터 발전지향성과 견인성, 과학성을 보장’하라며 비판적 평가를 길게 이어가는데, 금속 부문에는 ‘우리 식의 철 생산방법을 기술적으로 더 세련시키고 원료와 연료, 자재 보상을 따라 세워 철강재를 계획대로 생산하고 (중략) 능력확장과 현대화’를 추진해야 한다고 강조하고 화학 부문에는 ‘새로 조성한 비료 생산능력을 충분히 발휘할 수 있는 (중략) 화학공업의 새부문 구조를 갖추기 위한 대상 공사를 완강하게 밀고 나가야’ 한다고 언급한다. 결국, 김정은은 2021년 5개년 계획 성공의 기반 동력인 ‘쌍기둥’이 괄목한 성공을 얻지 못한 채 여전히 기술적 자본 측면과 정치·사회(제도)적 측면의 과학·기술적 과제들을 안고 있음을 시인한 것이다.

또한, 전력 부문에는 ‘전력의 도중손실을 줄이고 새로운 동력기지 건설을 다그치며 다양한 자연 에너지에 의한 발전 능력을 더 많이 조성’, 석탄공업 부문에는 ‘고속도굴진 채탄 방법과 기계 수단들을 받아들여 석탄생산 장성 (중략) 유연 탄광 생산을 추켜세우기 위한 사업’, 철도운수 부문에는 ‘안전성 제고, 현대화, 교통운

수 전반에 대한 국가의 통일적 지휘체계를 세워 나라의 수송사업을 단계별로 발전, 기계 부문에는 ‘여러 분야의 정비보강계획 수행에 필요한 대상 설비들을 보장하고 룬전기계, 전기기계, 건설기계 생산과 질을 제고’해야 한다면서 지난 한 해 동안의 노력에 대한 칭찬 대신 앞으로 산재된 기술적 자본 측면의 과학·기술적 극복 과제만을 제시했다. 그리고 경공업 부문에는 ‘인민소비품 생산 활성화와 식료 가공 기술을 보다 높은 과학적 토대 위에 올려 세워야’ 하며, 수산 부문에는 ‘양어와 양식을 잘하는 것과 수산자원을 증식시키기 위한 사업’을 활성화하라고 주문하면서 방역 부문에는 ‘나라의 방역 기반을 과학적 토대 위에 확고히 올려세우고 물질 기술적 토대를 튼튼히’, 국방 부문에는 ‘전투 기술 인재들의 정상적 동원 준비, 현대전에 상응한 위력한 전투 기술 인재 생산과 국가방위력의 질적변화를 추동할 수 있는 국방공업의 주체화, 현대화, 과학화 목표를 계획적으로 달성’하라며 기술적 자본 측면의 과학·기술의 역할 증대를 주문했으며, 과학 부문에는 ‘중점과제는 경제 분야를 비롯한 나라의 전반사업을 균형적으로, 동시적으로 발전시키기 위한 과학 기술적 대책을 명확히 수립 (중략) 과학 연구 단위들에서는 국가 경제의 자립성을 높이고 인민 생활을 향상시키는데 절실한 의의를 갖는 기술개발과 완성을 기본과제로 선정하며 모든 부문, 모든 단위에서 자체의 과학기술력량을 배양, 육성하는 사업을 생산과 건설에 앞세워야’ 한다면서 국가경제발전의 기술적·인적 자본 측면의 선도적 역할을 직접적으로 표현한다.

특히, 농업 부문과 농촌에 대해서는 더욱 혹독한 어조로 극복해야 할 정치·사회(제도)·기술적 측면의 과학·기술적 난제들을 제시하는데, ‘모든 농사일을 과학 기술적으로 진행하여 알곡 생산을 높이는 것과 함께 밀, 보리재배 면적 증가에 맞게 기계 수단을 적극 도입 (중략) 종자혁명과 재해성 이상기후에 대처하는 과학적 농사체계와 방법 확립 (중략) 농업 기상예보의 신속성과 과학성, 정확성 보장 (중략) 밀 소요량을 충족시킬 수 있게 필요한 재배면적을 확보하고 선진적인 재배 방법과 가공 능력을 도입 (중략) 밀 농사 경험을 쌓기 위한 사업을 세밀하게 작전 (중략) 저수확지 개량 (중략) 축산 발전에 유리한 축산군으로 전환 (중략) 세계농업발전 추세에 맞게 농업생산의 과학화, 정보화, 집약화를 실현 (중략) 농업과학연구기관들과 농업부문 대학들이 생산성 제고와 노동 효율화와 기계화를 실현할 수 있는 영농기술과 방법을 연구 (중략) 농업과학연구기지들을 첨단화하고 농업기술인재들을 대대적으로 양성 (중략) 농장원 전반에 선진 농업 과학기술과 방법을 제때에 보급 (중략) 과학 기술적 지도를 강화하여 군협동농장 경영위원회를 위주로 하는

우리식 농업지도체계의 우월성 발향 (중략) 농업 지도 일군들과 농촌초급일군들의 수준과 능력을 높이고 농업부문의 고질적인 허풍을 없앨 데 (중략) 농촌 경리의 물질 기술적 토대 우에 농촌 경리의 수리화, 기계화, 화학화, 전기화 실현을 위한 국가적 투자, 관계체제 정비, 질소비료와 린비료, 카리비료 등 필요한 효능 높은 농약들을 충분히 공급 (중략) 간척지 개간 (중략) 농업근로자들을 정책적으로 무장 시키고 농촌을 현대적 기술과 현문명을 겸비한 부유하고 문화적인 사회주의 농촌으로 전변 (중략) 사회주의 농촌건설목표를 달성하는 사업은 과학적인 단계와 목표를 설정하고 년차별 계획에 따라 목적지향적인 투쟁 (중략) 농업근로자들을 사상을 개조하고 정치의식을 높이는데 선차적인 노력 (중략) 정치, 문화에 아울러 높은 과학기술을 소유한 지식형의 농업근로자 양성 (중략) 전민과학기술인재화의 요구에 맞게 농업근로자들의 건문을 넓혀 주고 기술기능 수준을 높여주기 위한 농업 과학기술 학습과 선진영농기술 보급사업을 활발히 전개하고 (중략) 농장의 기술력 확대와 농촌의 과학기술 배척 현상을 제거' 등 농업과 농촌에 대해서는 생활 태도와 사고방식, 그동안의 영농방식과 재배 품종의 획기적 전환 등 거의 모든 것을 송두리째 바꿀 것을 주문하고 있다.

결과적으로, 연말 당중앙위 8기 4차 전원회의에서는 연초 최고인민회의 14기 4차 회의에서 경제 분야별 성원들이 스스로 제시한 과학·기술의 해결 과제들 대부분이 김정은에게 질책받은 후 수정·보완되어 새로운 과업으로 제시(<표 2>)된 것이다.

<표 2> 2021년 『로동신문』에 보도된 분야별 과학·기술 과제와 이행 성과

부문	최고인민회의 14기 4차 회의 (2021년 1월) ⁷⁾	당중앙위 8기 4차 전원회의 (2021년 12월)	
	제시된 과제	해결된 과제	수정 또는 신규 과제
금속	-주체철 생산체계의 기술적 완성 -압연·단조 병행공정 정상화 -철 생산원료 확보 제한점 극복 -에너지·원가 절감형 생산기술 -합금강 질 제고 기술		-주체철 생산방법 세련화, -원료·연료·자재 등 생산량 확보 제한점 극복 및 원가 절감
화학	-탄소하나화학공업 창설을 위한 화학공정 설비 국산화 -리오셀 섬유생산의 공업화		-신축 공장 비료생산 능력 정상화 -새로운 화학공업(탄소하나 화학 공업 등) 구조 구축

부문	최고인민회의의 14기 4차 회의 (2021년 1월) ⁷⁾	당중앙위 8기 4차 전원회의 (2021년 12월)	
	제시된 과제	해결된 과제	수정 또는 신규 과제
			-질소비료 등 충분한 농약 생산
전력/ 석탄	-조수력발전소 건설 기술 확보 -초고전력 전기로의 생산성과 현존 수력발전소의 터빈 효율 제고		-새 조수풍력 발전소 추가 건설 -송전 효율 제고 -고속 굴진방법 등 기계/과 학적 채탄방법 도입
농수 축산	-벼·옥수수 다수확 재배법 -육종기술 등 기술과학적 영 농방법 -재해성 기후에 대응한 영농 기술 -생물공학적 종축(축산)체계 구축 -효율적 먹이첨가제 개발	-재해성 기후에 대한 예측성 있는 과학적 방법론 *대응 기술을 갖춘 것이 아 니라, 단순히 '대응을 위한 방법론'만 도출했다는 의미	-밀·보리 재배에 부합한 기 계화 -종자혁명 -재해성 기후에 대응한 영농 체계 -과학적 기상예보 능력 보장 -밀 재배/가공 기술 도입 -노동효율화-기계화에 부합 한 영농기술 -종축(축산)체계 개선, -양어/양식 등 수산자원 증 식 기술
기계	-자행식 농기계 대량 생산체계 -첨단 재료 생산기술, -기간산업에 공구 생산/공급 능력		윤전·전기·건설기계의 질과 증산체계/능력,
경공업	-지식경제시대형 공장 구축 -원료와 자재의 국산화		-선진형 공장을 통한 생산 활성화 -식료품 가공 기술 확보
건축/ 지방건설		새로운 건축형식 도입 및 창조적 착상	

* 저자 작성

이러한 ‘초라한’ 추진 성과는 애초부터 예견된 것이라고 해도 과언이 아니다. 과

7) 연초 제시된 과학·기술적 과제를 연초 개최된 8차 당대회가 아닌 최고인민회의에서 발췌한 것은, 당대회 시 김정은에 의해 제시된 과제보다 최고인민회의 시 경제 분야별 대표자들이 스스로 제시한 과제(과업)들이 더 구체적이고 세부적으로 다루졌기 때문이다.

학기술의 특성상 단기간의 연구를 통해 성과를 얻기 쉽지 않으며 이는 정책을 입안 추진할 만큼의 식견을 갖춘 인원이란 충분히 예측할 수 있는 부분이기도 하다. 하지만, 김정은은 쉽게 달성하기 어려운 난도 높은 과학·기술 과제들을 제시된 지 1년 만에 신랄하게 비판하면서 새로운 과제들을 추가로 더 제시했다. 따라서, 김정은 정권이 이 초라한 성적표를 충분히 예측할 수 있으면서도 경제 부문별로 제시한 과학·기술적 과제들을 일일이 평가하고 이를 수정 보완 또는 신규 과제화하여 강력하게 다시 지시하는 데에는 실제로 과학·기술적 성과를 기대한 것 이외에 숨겨진 다른 의도가 반영되어 있을 가능성이 크다.

그 가능성은 첫째, 연초에 제기된 과제 중 일부에서만 성과가 나타났지만, 2022년에도 현재와 같은 ‘성과 달성에 몰입하는 분위기’를 유지하면서 성과도출을 독려하기 위해 잔여 또는 신규 과제로 다시 제시했을 가능성이 있다. 현재 장기적인 물품 부족 현상을 겪는 북한 주민들에게 국방 및 건축·지방건설 부문 등 ‘조그마한 성과’조차 크게 홍보하는 선전 행태⁸⁾, 그리고 일부 동일 또는 유사한 과제가 이름만 수정된 채 질책과 함께 그대로 유지(주체철 생산체계의 기술적 완성→주체철 생산방법 세련화 등)되었다는 점을 고려한다면, 주민들에게 ‘조국의 발전상에 대한 기대감’을 고취하고 성과가 미진한 분야를 더욱 독려하기 위한 ‘신상필벌(信賞必罰)’ 차원의 의도가 있는 것으로 판단된다.

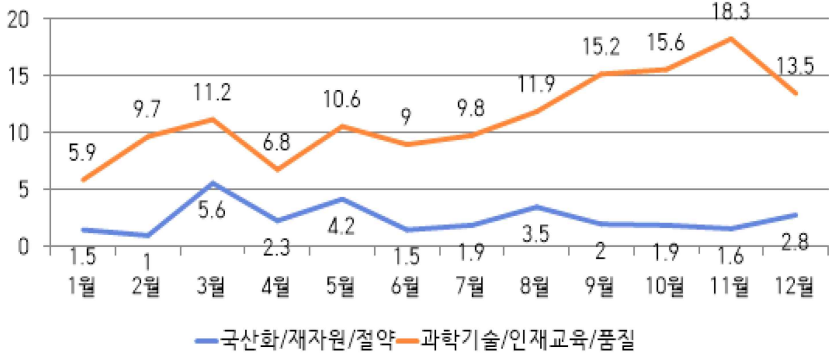
둘째 가능성은, 과학·기술적 성장과는 별도로 체제 내부의 ‘선전·선동 구호(propaganda)’의 하나로 과학·기술·교육이라는 용어를 활용했을 가능성이 있다. 결과적으로 보면, 과학·기술적 발전 성과는 연말까지 나타나지 않아 김정은으로부터 혹독한 비판을 받았다.

그럼에도 불구하고, 2021년 후반기로 갈수록 『로동신문』에 ‘과학·기술적 연구와 활동’을 강조·선동하는 문구와 지면 할당량이 증가 추세(<그림 2>)에 있으며 2022년에 들어서도 여전히 많은 지면을 차지하면서 ‘과학기술력 제고를 통한 생산성 향상’이 법적 의무로까지 간주(『로동신문』 2022년 4.19일 자 5면 ‘과학기술 발전계획을 법적 의무로 여기고 철저히 집행하자’)되고 있다. 이는 북한 당국이 실질적인 생산력 증대를 위한 과학·기술적 발전 성과 이외에도 뭔가 다른 의도를 가지고 이

8) 북한 당국은 2021년 ‘국방과학원 신형 전술유도탄 시험발사 진행’ 제하의 기사(『로동신문』 2021년 3.26일 자) 등 신형 무기 체제 시험발사 직후에는 『로동신문』에 관련 사실을 보도하는 한편, 평양 송화지구, 보통강 강안다락식 주택구 및 함남 검덕지구 주택건설 등 평양과 지방의 대규모 건설 공사에는 김정은이 여러 차례 직접 방문한 장면을 『로동신문』의 1면에 보도했다.

를 지속 강조하고 있음을 추론할 수 있는 부분이며, 각종 선전·선동 포스터 및 구호에 과학·기술·교육이라는 용어가 눈에 띄게 많음을 볼 때 이 용어들은 체제 내부에 ‘미래지향적 변화 동기’를 주입하는 역할을 충분히 수행하는 것으로 보인다.

<그림 2> 경제성장 동력 유지/발굴 분야 2021년 「로동신문」 월별 지면 할당량



*출처: 김정호(2022, 169).

셋째 가능성은, 지난한 시간이 소요되는 과학·기술의 한계를 극복할 수 있는 ‘우회적 대안’이 있었으나, 이의 뒷받침 성과가 좋지 않아 ‘초라한’ 성과로 이어졌을 가능성이다.

신성장이론에서는 과학·기술적 발전이 무조건 나타나지는 않는 것으로 본다. 즉, 북한 당국이 독자적인 연구를 통해 새로운 과학·기술을 개발하거나, 외부로부터 선진기술 구매 또는 기술 선진국으로부터 ‘도제식 하청(下請)’을 통해 도입해야 하나, 현재 북한에 대한 제재 상황을 고려한다면 외부로부터 도입은 사실상 불가능하다고 볼 수 있다. 그리고 독자적인 선진기술 연구개발에는 많은 시간과 노력이 불가피하다. 그럼에도 불구하고, 북한 당국은 단기간에 과학·기술적 성과도출을 강요하고 있다.

주지하다시피 북한은 상당한 수준의 사이버 해킹 능력을 보유하고 있다. 경제성장을 위해 기술적 자본 측면의 선진 과학·기술이 절실한 김정은 정권에게 사이버 해킹은 성공만 할 수 있다면 단시간 내에 필요한 과학·기술의 전체 또는 일부를 수집할 수 있는 ‘마술봉’이며 정상적인 기술협력이나 구매 자금과 시간이 넉넉지 않은 북한의 상황을 고려한다면 더욱 매력적인 수단(김정호 2020, 194)이며 실제

장거리 미사일 개발에 성공하는 과정에서 이러한 사이버 해킹이 큰 역할(김정호 2020, 200)을 한 것으로 판단된다.

하지만 사이버 해킹과 같은 불법 기술정보는 사이버 공간상에 존재하는 정보만 획득할 수 있으므로 정보가 불안정한 경우가 많다. 따라서 이 ‘우회적 대안’이 애초의 기대효과를 거두지 못했기 때문에 기술적 측면의 과학·기술 발전이 성과를 얻지 못했을 수도 있으며, 만약 이것이 여러 이유 중 하나라면 향후 전 세계의 고가치 기술정보 획득을 위한 북한의 사이버 해킹은 더욱 거세질 것으로 전망된다.

5. 경제성장을 뒷받침하는 정치·사회화된 ‘인적 자본’ 양성 교육 지향

김정은은 ‘교육’의 의미(『로동신문』 2021년 2.12일 자)와 관련하여 ‘경제사업을 조직하는데 인재를 중시하며 각 분야의 과학·기술 인재와 관리 인재, 당 일군을 육성하는데 특별히 주목’, ‘과학기술 부문에서 올해 현존경제토대를 강화하고 생산을 정상화하는 데서 나서는 기술적 문제들을 원만히 풀어나가며 부문별, 지역별, 단위별로 과학기술 인재들을 100% 장악하는 것과 함께 과학자, 기술자들의 자질과 수준을 높여주기 위한 실용적인 조치들’, ‘중등교육 부문에서는 과학기술 인재 후비들을 계획적으로 키워내기 위한 합리적인 교육체계를 세우며 대학들에서 정보 기술, 생물공학, 화학, 재료 부문 전문가들을 비롯한 과학기술 인재들을 더 많이 양성’해야 한다면서 ‘경제관리 문제를 우리 실정에 맞게 우리 식으로 해결하려면 정치적 방법과 경제기술적 방법, 행정조직적 방법을 옹계 결합해야 한다’라고 언급했다. 또한 당중앙위 8기 4차 전원회의(『로동신문』 2022년 1.1일 자) 시에는 ‘모든 학생들을 참다운 혁명 인재, 유능한 창조형의 인재, 사회주의 후비대로 세우는 수재 교육체계를 더욱 강화하고 경제와 국방을 비롯한 여러 부문의 핵심, 견인기가 될 수 있는 우수한 과학기술 인재들을 대대적으로 육성’해야 한다면서 사회주의의 성공을 보장하는 과학적 인재들을 양성하라고 주문한다.

이 기사들은 자질 배양 중심의 중등교육과 전문기술 숙달 중심의 대학 교육을 통해 양성된 과학·기술자를 각 경제 부문 및 지역별로 활용하면서 지속적인 수준 향상 노력이 필요하다는 점을 강조하는 것으로써, ‘교육’에는 물질적 생산력 향상 등 경제성장 동력 유지의 필수적 요소라는 의미가 담겨 있을 뿐만 아니라, 앞선 ‘과학’의 개념에서와 마찬가지로, 북한 사회 전반이 당국의 의도에 따라 운영될 때 필요한 정치·사회(제도)적 측면의 인재 양성이라는 의미와 중요성도 동시에 담겨 있다.

V. 과학·기술·교육 중시 노선의 체제적 효과

2021년 『로동신문』의 기사들을 문구 그대로만 보면 과학과 기술은 김정은 정권의 국가경제발전 5개년 계획의 성공에 필요한 지속적인 성장동력을 창출하는 핵심적 역할을 부여받았으며, 교육은 그 성장동력을 뒷받침할 현재와 미래의 인력 Pool을 배양하는 임무를 할당받은 것으로 보인다.

그러나 김정은의 각종 연설·발표문과 이에 대한 『로동신문』의 후속 기사들 속에 담긴 ‘과학·기술·교육’의 의미와 특징(<표 3>)을 깊이 있게 분석해보면, 단순히 경제성장 동력의 창출과 유지 이외의 다른 의도가 숨겨져 있음을 알 수 있다. 즉, 김정은 정권이 국가발전 5개년 계획을 추진하면서 과학·기술·교육을 부각하는 것은 단순히 지속적이고 안정적인 생산능력 등 (신)성장이론에서 다루는 기술적 자본과 인적 자본 측면의 역할만을 염두에 둔 것이 아니라는 것이다.

<표 3> 2021년 『로동신문』 속 ‘과학·기술·교육’의 의미와 특징

구분	내용	이행 주체	중점적 강조/선동 시기
의미/ 특징	생산력 증대 등 기술적 자본 측면의 ‘과학·기술·교육’	전문 연구부서 근무자, 모든 공장/농장 및 기업소의 노동자/농민	연초 ~ 중순 이전
	‘우리식 사회주의’ 전반의 발전을 위한 정치·사회(제도)적 측면의 ‘과학·기술·교육’	경제성장 정책을 지도/선도하는 당원과 내각 성원	중순 ~ 연말

*출처: 저자 작성

특히 <표 2>와 <표 3>에서 볼 수 있듯이, 기술적 자본 측면의 과학·기술 연구와 인적 자본 측면의 인재 양성이 단기간에 그 성과를 내기 어렵다는 것을 충분히 알 수 있으면서도, 모든 관리자(관료)와 노동자·농민에게 성과도출에 필요한 시간을 기다려주지 않고 과학·기술적 사고와 행동의 결과를 도출하라고 강요함으로써 내부 구성원들을 ‘과학·기술·교육’과 ‘경제성장’이라는 프레임에 가두려는 것은 그

의도성을 의심할 수밖에 없다.

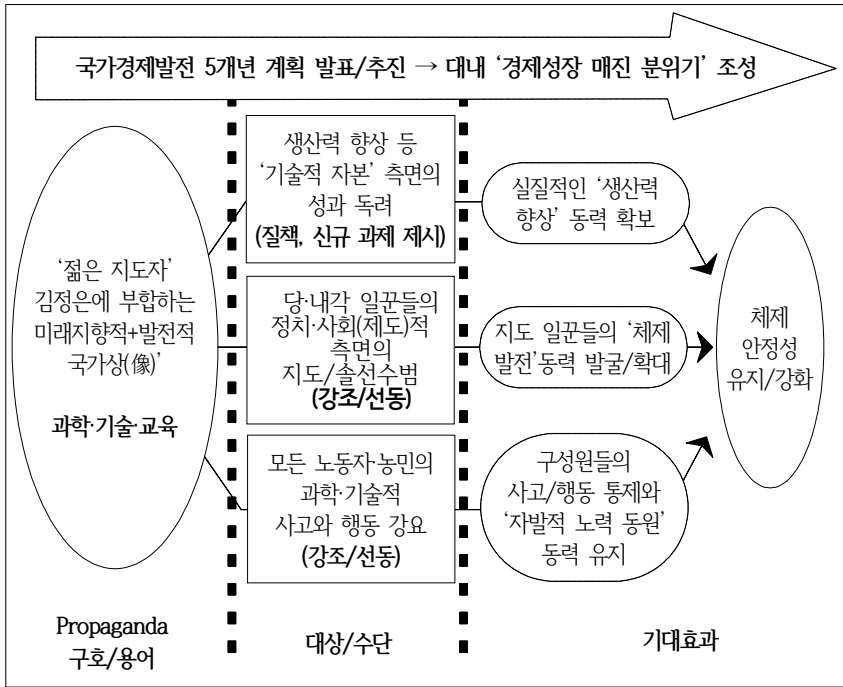
현재 북한 당국은 보통강 강안다락식 주택구 건설 현장 등 평양과 지방의 건축 현장에 반복 참석한 김정은을 대대적으로 홍보하면서 당중앙위 8기 2차 전원회의 시 ‘살림집 건설은 (중략) 당대회의 권위를 보위하기 위한 정치적 문제’라고 공공연하게 언급하는 등 전국의 대단위 살림집 건설이 단순한 건설 분야의 성과가 아닌 주민들에게 ‘국가의 변화발전 기대감’ 주입 등 정책 신뢰와 적극적 참여를 독려하는 중요한 교양선동 소재의 하나라는 점을 명확히 한다. 또한 ICBM 등 각종 신형 무기의 시험발사 동향을 『로동신문』이라는 대내 매체를 통해 주민들에게 실시간으로 공개하는 한편, ‘자위-21’로 명명되어 12일 동안 진행된 국방발전 전람회 신형무기들을 여러 번 『로동신문』의 여러 지면을 할당하여 주민들에게 알리고 있다.

하지만, 성과가 나지 않는 대부분의 경제 부문에 대해서는 각종 중요 행사 시 ‘수령’ 김정은이 직접 나서 혹독할 정도로 비판하면서 그나마 성과를 내지 못하는 ‘과학·기술적 과제’에 더 어렵고 힘든 과제를 꾸준히 더 추가하여 제시한다.

이러한 김정은 정권의 선전·선동 행태는 건축·건설과 국방 무기 등 5개년 계획의 첫해인 2021년의 몇 안 되는 기술적 자본 측면의 과학·기술 성과를 부각하여 주민들에게 ‘변화하고 발전하고 있는 국가에 대한 기대감’을 주입하면서도, 북한 사회 전반을 휩싸고 있는 ‘경제성장’이라는 프레임으로 내부 구성원들의 사상과 행동을 당국이 의도한 방향으로 옥죄는 효과를 자연스럽게 창출한다. 북한이 2022년 3.16일 ‘괴물 ICBM’으로 알려진 화성-17의 시험발사 실패 시 ‘파편이 평양 논에 떨어지는 것을 주민들이 목격’(한국일보 2022/03/30)하는 등 ‘선진화되고 있는 국가 발전기대감’ 고취에 활용되는 몇 안 되는 과학·기술적 성과에 문제가 생기자 기존의 화성-15형 ICBM을 3.24일 서둘러 발사 후 주민들에게 화성-17 개발 성공으로 선전한 것도 이러한 맥락으로 볼 수 있다.

이러한 동향들을 볼 때, 현재 김정은 정권은 과학·기술이라는 이름 아래 체제 내부 구성원을 김정은 정권이 제시하는 지향점으로 결집하고 장기간의 저발전 속 지난한 경제성장 과정에서 자칫 정권의 통제범위를 이탈할 수 있는 내부 구성원의 행동과 사상을 옥죄고 통제하고 있음이 읽힌다. 더욱이, 2021년 후반기로 갈수록 기술적 자본 측면의 과학·기술보다는 정치·사회(제도)적 측면의 과학·기술을 강조하는 기사의 보도 빈도가 늘어가는 것은 장기간 지속되는 경제적 저발전 상태에 대한 내부적 피로감과 이에 따른 ‘더 강력한 통제 및 선전 기제’의 필요성이 내부에서 제기되고 있음을 방증한다.

<그림 3> 김정은 정권의 ‘과학·기술·교육’ 중시 노선 추진 개념



*출처: 저자 작성

결국 김정은 정권이 내세우고 있는 과학·기술·교육 중시 노선에는, 위의 <그림 3>에서 볼 수 있듯이, 실제 생산력을 증대시키고자 하는 기술적·인적 자본 측면의 목적 외에도 당과 내각 일꾼들에 대한 술선수범 종용을 통해 체제 내부에 활력을 불어넣으려는 의도도 담겨 있다. 그리고 무엇보다도, 김정은의 ‘젊은 지도자’ 이미지에 걸맞은 과학·기술·교육이라는 용어를 통해 국가 경제발전 5개년 계획이라는 ‘광풍’ 속에 빠트려져 있는 내부 구성원들의 사고와 행동을 김정은 정권이 원하는 방향으로 이끌어 나감으로써 장기화한 경제적 저발전 속 구성원들의 해묵은 불만이 더 응축되는 것을 억제하려는 의도가 숨겨져 있다. 그리고 이는 결과적으로 대내 체제 안정성을 유지하는 데 기여하고 있다.

따라서, 국가경제발전 5개년 계획이 대내 체제 안정성 확보를 위해 김정은 정권이 그린 큰 밑그림이며 과학·기술·교육 중시 노선은 그 밑그림에 ‘생산성 향상, 체제 내부의 활력 주입, 구성원들의 사상과 행동 통제’라는 색깔을 입히는 가장 중

요한 물감으로 봐야 한다.

VI. 결론 및 전망

북한의 체제 생존전략은 크게 대외와 대내 전략으로 구분할 수 있으며, 경제적 성장을 위한 2021년의 국가경제발전 5개년 계획은 주민들의 경제적 불만 응축을 차단함으로써 중장기적인 체제 안정성을 확보하는 데 유익하다는 점에서 대내 전략의 범주에 해당한다.

이러한 맥락을 반영하듯, 김정은 시대 북한 당국은 (신)성장이론에서 중요 경제 성장 요소로 주목하는 기술적 자본(과학기술)과 인적 자본(교육)을 부쩍 강조하는 등 이른바 ‘과학·기술·교육 중시 노선’을 채택했다.

그러나 김정은 정권의 강력한 선전·선동에도 불구하고, 생산성 향상 측면의 과학·기술·교육의 개선 성과는 미진한 상황이다. 일부 건축과 건설, 국방 무기 부문에서는 ‘선진화되고 있는 조국’에 대한 기대감을 주민들에게 고취하기 충분한 외형적 성과가 나타나고 있으나, 여타 경제 부문에서는 개선은 고사하고 지도부의 질책과 달성하기 더 어려운 새로운 과제만이 누적되고 있을 뿐이다.

그럼에도 불구하고, 과학·기술·교육에 대한 체제 차원의 선전·선동은 그 열기를 더해가는 가운데, ‘생산성 향상’이라는 경제적 목적보다 내부 구성원을 통제하는데 필요한 정치·사회적 측면의 역할이 더 커지고 있다. 즉, 생산성 향상이라는 기술적 자본 측면의 성과가 미미한 상황에서 과학·기술과 인재 양성(교육)은 내부 구성원의 사상과 행동을 일정한 방향으로 이끌고 통제하는 수단으로서의 효용성이 커진 것이다.

이러한 현상을 볼 때, 과학·기술·교육 중시 노선은 과거 김정일 후계체제 확립에 활용된 ‘3대(사상, 기술, 문화) 혁명’과 같이, 김정은 시대의 대표적인 정치·사회적 선동과 전사회적 동원 구호의 지위에 오를 가능성이 크며, 북한 지도부는 당분간 이 용어를 체제결집과 경제성장에 필요한 ‘노력 동원’을 선동하는 데 더욱 크게 활용할 것으로 전망된다.

특히, 여러 부문 중 가장 큰 과학·기술적 성과를 거두고 있는 국방 무기 부문은 ‘발전하고 있는 조국’에 대한 주민들의 기대감 고취 등 ‘자발적 노력 동원’과 사상

및 행동을 통제하는 데 가장 유용한 만큼, 핵·미사일 시험발사 등의 전략적 도발은 지속될 것이고 이는 역내 긴장을 계속 고조시킬 것이다. 그리고 각 산업부문의 기술적 격차를 짧은 시간에 극복함으로써 ‘생산성 향상’을 달성하기 위한 사이버 공간 속 유가치 산업기술 정보 해킹은 더욱 심화할 것이다.

하지만, 김정은 정권이 체제결집 등 단기적 측면의 체제 안정성 확보에 집중한 나머지 현실을 무시한 과학·기술적 성과 달성 독려와 ‘발전 기대감 고취’에 매몰될 경우, 이는 오히려 독이 될 가능성이 크다. 가령, 2022년 들어 ‘식생활 문화를 개선’ 한다면 경작 기술과 경험이 부족한 밭의 재배면적을 확대하고 있는 것이 실패하고 이것이 대다수 일반 주민들의 주요 식량인 감자·옥수수 수확량의 급감으로 이어진다면, ‘과학·기술·교육’이라는 미래지향적 구호는 다시 ‘굶주린 배를 움켜쥐고 견디라’라는 의미의 ‘자력갱생’으로 회귀할 것이다.

이러한 맥락을 고려하여 향후 북한의 내부 동향을 전망하는 데 주목해야 할 몇 가지 ‘Check Point’를 제시하는 것으로 이 논문을 마무리하고자 한다.

첫째, 성과없는 ‘미래지향적 대내 통치전략’에 대한 피로감이다. 김정은은 집권 이후 미키마우스, 각종 ‘걸그룹’ 등 문화적 ‘충격’을 체제 선전·선동에 도입했다. 그리고 그의 ‘젊은 지도자’ 이미지에 걸맞은 ‘과학·기술·교육 중시 노선’을 앞세워 주민들에게 조국의 변화 발전에 대한 ‘기대감’을 주입했으며, 이는 노동 현장에서 거부할 수 없는 고강도 ‘노동력 추출’의 사상적 동력 역할을 해 왔다. 그러나 집권 직후부터 쉽 없이 경제성장을 추진해 왔기에 어떤 식으로는 성과를 현시해 주민들에게 청량감을 제공해야 할 시점이 점차 가까워지고 있다. 하지만 건축/건설 및 국방 무기 등 일부 부문 외에는 여전히 그 성과도출이 요원하며 장기 저성장 상황 또한 여전히 지속되고 있다.

둘째, 북한 주요 노동 연령층의 변화된 의식 동향이다. 현재 북한의 노동 현장에서 중추적인 역할을 하는 세대는, 지난 1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 시절 부모와 형제를 잃은 기억과 국가의 ‘배급’이 아닌 ‘시장’에서 스스로 생계를 유지한 경험을 가진 연령층으로, 경제·식량난에 대한 내구성과 눈높이가 과거에 비해 현저히 다를 것이다.

셋째, 식량난 심화 여부이다. 김정은 정권은 ‘조국의 발전상’을 고취하면서 주민들을 선동/통제하고 있으나, ‘식생활 문화’를 개선한다면서 확대한 밭 농사가 심각한 봄 가뭄과 코로나-19 확산에 따른 ‘모내기 전투’ 실패와 합쳐져 일반 주민들의 주식인 옥수수, 감자 수확량 부족으로 이어질 경우, 앞서 말한 피로감은 감당할

수 없을 정도로 커질 것이다.

물론 국제사회의 제재를 무릅쓴 중국의 비공식적 식량 지원 등의 변수는 상존하지만, 앞선 ‘Check Point’들이 모두 김정은 정권에게 불리하게 작용하여 대내적인 체제 불안정 요인으로까지 확대된다면, 과거부터 내부의 위기를 도발로 극복해 왔던 북한의 행태를 볼 때 북한의 수사적, 군사적 도발 가능성은 그 어느 때 보다 커질 것이다.

김정은 정권 역시 체제 내부의 불만을 남쪽으로 돌리면서 전세계적 경제불황 위기 속에서 안보 불안이 경제 불안으로 이어지는 것을 우려하는 국민의 여론에 귀 기울여야 하는 대한민국의 새로운 정부가 반응할 때까지 그 강도를 높여가면서 자신들에게 유리한 ‘협상판’을 만들려고 할 가능성이 크다. 그리고 이것은 결국 대한민국 국민에게 안보 피로감과 재정적 부담으로 작용할 수밖에 없다.

참고문헌

- 고재종(2016). 김정은 체제 속에서의 경제정책과 향후 전망. <평화학연구>, 제17권 5호.
- 김민정·문성민(2021). 김정은 시대 북한의 금융제도 변화: 북한 문헌 분석을 중심으로. <BOK 경제연구>, 제2021-6호.
- 김시원(2014). 기술의 전파와 경제성장에 대한 실증분석. <국제경제연구>, 제20권 2호.
- 김열수(2018). 김정은 정권의 생존전략 딜레마를 활용한 북핵 문제 해결 방안. <한국국가전략>, 제3권 1호.
- 김용진·이종화(2000). 신성장이론(New Growth Theory)의 소개. <계량경제학보>, 제11권 3호.
- 김정호(2020). <김정은의 통치전략과 딜레마>. 서울: 북코리아.
- 김정호(2022). 북한의 새로운 경제발전 5개년 계획과 국내 정치·경제적 변화: 『로동신문』에 나타난 김정은 정권의 새로운 이슈화 과제. <평화학연구>, 제23권 1호.
- 김주삼(2018). 유엔의 북핵 대북제재조치의 실효성과 북한의 체제생존전략. <한국과 국제사회>, 제2권 1호.
- 김차영·김명철(2019). 김정은 시대 북한의 경제 변화 방향성에 관한 연구: 북한 학술지 『경제연구』 주제 분석을 중심으로. <통일연구>, 제23권 2호.
- 박형준(2017). 중국의 대북정책 결정요인 연구: 북한 생존전략(경제-핵무력 건설 병진 노선)과의 상관관계. <북한학연구>, 제13권 2호.
- 배종렬(2014). 김정은 시대의 경제특구와 대외개방: 평가와 전망. <북한연구학회보>, 제18권 2호.
- 사회과학출판사(2017). <조선말대사전>. 평양: 사회과학출판사.
- 이상호(2020). 북한의 생존전략 북한의 사이버 능력과 사이버 외화벌이 실태. <북한>, 5월호.
- 이상만·황진훈(2009). 북한의 경제성장 결정 요인 분석: 북한과 중국의 성장함수식 비교. <통일문제연구>, 제21권 1호.
- 채규철(2015). 김정은체제의 생존전략: 변화와 지속성. <한국정치외교사논총>, 제37권 1호.
- 최현규·노경란(2017). 북한 과학자의 국제학술논문(SCOPUS) 분석 연구: 2007~2016. <한국과학기술정보연구시리즈>, 03.
- 편집부(2006). [북한의 출판물] 북한의 경제정책 전문 잡지 '경제연구'. <북한>.
- Choong Ik Choi(2017). Understanding the Impacts of Disasters on Economic Growth : Application of Solow Growth Model and Its Implications. <한국의위기관리논집>, 제13권 6호.
- Jaffe, Adam B(1986). Technological Opportunity and Spillovers of R & D:

Evidence from Firms' Patents, Profits, and Market Value. *The American Economic Review*, 76(5).

Mehdi Senouci, Hugo Mauron(2020). A new model of technical change and an application to the Solow model. fahal-02919860.

한국일보(2022/03/30). “北 ‘화성-17형’ 발사 실패 당시 “평양 논에 파편비 떨어졌다””. <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2022032919120005354>> (검색일: 2022.04.23.)

로동신문(2021/01/01-2022/01/01).

_____ (2022/04/19).

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 저술 윤리강령에 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 표기한 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).