

JNKS

Journal of North Korea Studies

Vol. 5 No. 2



고려대학교 공공정책연구소

KOREA UNIVERSITY PUBLIC POLICY RESEARCH INSTITUTE

편/집/위/원/회

편집위원장

Andrei Lankov(국민대학교)

편집위원

임재천(고려대학교), Balazs Szalontai(고려대학교), 남광규(매봉통일연구소),
박성용(전북대학교), 박은주(고려대학교), 이기완(창원대학교),
최용섭(북한대학원대학교), 홍석훈(통일연구원), 황수환(강원대학교)

편집간사 김에스라(고려대학교), 배상경(고려대학교)
영어감수 오준철(고려대학교)

Journal of North Korea Studies

Journal of North Korea Studies 제5권 2호

발행처 : 고려대학교 공공정책연구소

발행인 : 유호열

편집인 : 고려대학교 공공정책연구소 편집위원회

세종특별자치시 세종로 2511 고려대학교 세종캠퍼스

전화 (044)860-1927 팩스 (044)860-1928

E-mail : j.nks_korea@daum.net

인쇄처 : 제일문화사

발행일 : 2019년 12월 31일

ISSN 2384-3624

목 차

004 하상식 창원대학교

The Reasons for the Impasse Over North Korea's Nuclear Program

033 설규상/유호근 한신대학교/청주대학교

중국의 태평양도서국 정책: 타이완의 국제적 고립화 전략을 중심으로

060 나용우 통일연구원

지속가능한 한반도의 평화변영을 위한 남북 에너지협력: 남북 에너지넥서스 구축을 중심으로

098 윤지원 상명대학교

한반도 군비통제와 평화구축: 9.19 남북 군사합의서를 중심으로

118 서우진 고려대학교

김정은 시기의 북한의 대남 군사도발의 유형과 변화 양상

160 김혜진 한경대학교

고난의 행군 시기 이후 북한학부모의 자녀교육지원에 관한 연구

200 최진환/이우영/엄현숙 세현고등학교/북한대학원대학교/북한대학원대학교

김정은 시대 체육시설의 변화와 의미: 종합운동장을 중심으로

233 부 록

The Reasons for the Impasse Over North Korea's Nuclear Program*

Ha, Sang-sik**

Professor, Department of International Relations,
Changwon National University

This study tries to find out the reasons for the 26 years of impasse over the North Korean nuclear program. This study focuses on three dimensions. On the North Korean side, the siege mentality with a 'sense of collective victimhood' has helped consolidation of its leadership by its clear group membership, but has resulted in an excessive obsession over regime collapse.

Such behavior by North Korea has fostered the 'securitization paradigm' on the South Korean and American side. This aggravated mutual distrust. In this case a military option seems to be the only solution. However, the geographical disadvantage of South Korea - a half of its population lives within North Korea's artillery range, and the hegemonic struggle over the Korean peninsula, especially between the US and China made it hostage for a military option.

The reasons for the diplomatic failure of Washington and Seoul can be attributed to mutual distrust, misperception and wishful-thinking. This study offers a step-by-step approach with a snapback mechanism as a policy option.

Keywords: North Korea's nuclear program, North Korea's regime survival, the US policy toward North Korea, South Korea's policy toward North Korea

* This research was supported by Changwon National University in 2019~2020.

** 창원대학교 국제관계학과 교수, ssha@changwon.ac.kr

I. Preface

A spectre is haunting the Korean Peninsula - the spectre of a nuclear war. South Koreans who are in the conservative perspective worry that North Korea may again attempt communization of the entire peninsula, while those in the progressive perspective worry that the US may use a military option to North Korea to eliminate nuclear weapons. Ever since North Korea submitted a notice of its intention to withdraw from the Nuclear Non-proliferation Treaty (NPT) to the UN Security Council in March 1993, and especially since North Korea's first nuclear test in October 2006, South Korea has actually been placed in-between 'a good war' and 'a bad peace.'

North Korea has almost completed its nuclear weapons program. The program has three technical components: bomb fuel, weaponization, and delivery system(Siegfried Hecker, et al. 2019/02/20). Dr. Hecker estimates that, as of September 2019, North Korea has about 40 bombs' worth of fissile material(Hecker, et al. 2019/09/04).¹⁾ The sixth nuclear test, conducted in September 2017, produced "an estimated yield matching that of a hydrogen bomb," more than ten times as powerful than that of bombs dropped at Hiroshima and Nagasaki in 1945(Siegfried Hecker, et al. September 4, 2019).²⁾ North Korea's missile capability is yet

1) North Korea has continued to produce fissile material, while the development of weaponization, and delivery system were put on hold for the past 18 months. The U.S. Defense Intelligence Agency (DIA) estimated up to 60 nuclear warheads in June 2019(Mary Beth D. Nikitin 2019/06/06).

2) Both the US and Chinese governments estimated the test's explosion power as 6.3 richter scale magnitude, which is equivalent to the explosion of 200~300 kiloton of dynamite(12~19 times more powerful than those of Hiroshima and Nagasaki).

to meet “a military-useful ICBM with a nuclear warhead that is small, light and robust enough to survive launch and reentry into the atmosphere” to credibly strike the US mainland(Siegfried Hecker, et al. September 4, 2019). Domestically, North Korea specified itself as a nuclear power in the preamble of the constitution in April 2012, and maintains the same in the June 2016 and April 2019 amendments.³⁾

In this perspective, South Korea and the US’s policy for denuclearization of North Korea over the last 26 years has completely failed. However, North Korea is not the winner either. So far, keeping the Kim’s family rule, the Kim Il-sung - Kim Jong-il - Kim Jong-un -family rule, has been successful. Yet no country recognized North Korea as a nuclear power, and its economy has been miserable for 30 years, which in turn is continuously threatening the regime survival. This seems to be the reason why North Korea says that it will denuclearize when the ‘conditions’ are met.

Ever since reopening dialogue in 2018 to negotiate on what the ‘conditions’ are, there have been three summit meetings between the two Koreas, and two summit meetings between North Korea and the US. There was even a surprise meeting among the three leaders at Panmunjeom, the Joint Security Area (JSA) in the Demilitarized Zone (DMZ) in June 2019. So far nothing has happened.

For the 26 years of impasse over North Korea’s nuclear program, scholars from many countries, as well as many politicians and political analysts, have provided various explanations and solutions because of the issue’s importance and the period of time.⁴⁾ Therefore, a novel study in this area is almost impossible.

3) Constitution of the People’s Republic of Korea(Amended on 2016/06/29)(Amended on 2019/04/11).

4) In South Korea alone, for 16 years between 1995~2010, this issue

Yet, this study tries to provide a comprehensive view or a big picture of the issue. North Korea's motivation is its own regime survival, based on 'the siege mentality' in particular. The structural reasons for the impasse are the geographical disadvantage of South Korea and the rivalry between the US and China over the Korean peninsula. The diplomatic reasons are mutual distrust, misperception and wishful-thinking. This study then tries to suggest some policy tasks to solve the problem.

II. The Causes of the North Korean Nuclear Impasse

1. Widening Gap among the Players' 'Win-sets'

My earlier study, using Putnam's theory of two-level games, explained the persistence of North Korea's nuclear issue as the mismatch of 'win-sets' among the three players, the two Koreas and the US(Ha, Sang-sik 2016a, 1-34).⁵⁾ The 'win-set' is defined as the set of all possible Level I (international level) agreements that would win the ratification domestically - that is in Level II (national level)(Robert D. Putnam 1988,

had been the topic for 493 books, 1,514 academic papers, and 154 doctoral dissertations according to the database of National Assembly Library(Choi, Yong-hwan 2010, 11).

- 5) Putman's theory regards international negotiations involves two stages: the international level (Level I), in which the negotiators try to maximize gains vis-a-vis those of the other government; the national level (Level II), in which the result of negotiation is to be ratified(Robert D. Putnam 1988, 427-460).

437). The win-set of an open (democratic) regime can be easily detected, while that of a closed (non-democratic) regime can hardly be detected, because the latter's Level II agreement may not be clearly identified. Thus a negotiation between an open and a closed regime may be an asymmetric game. The latter's negotiator can reduce its own win-set to its favor by exaggeration. Yet there should be a ratification process within the leadership, even as the win-set of the supreme leader alone.⁶⁾

The three countries' 'win-sets' were converged very much in the year of 2000. In June of the year, the first summit meeting between the two Koreas was held. In October, North Korea's number two man, General Jo Myong-rok, visited the White House, and the US Secretary of State, Madeleine Albright visited North Korea. President Bill Clinton were to visit Pyongyang later that year.

At that time the US policy was based on, the so called "Perry Process," which was a comprehensive negotiation strategy backed by the US, South and North Korea, and Japan(William Perry 1999/10/12).⁷⁾ Perry believed that, if the US followed the policy recommendation, there was "the possibility of reaching some degree of normalization with a

6) From this point of view, top-down negotiations may sometimes be useful.

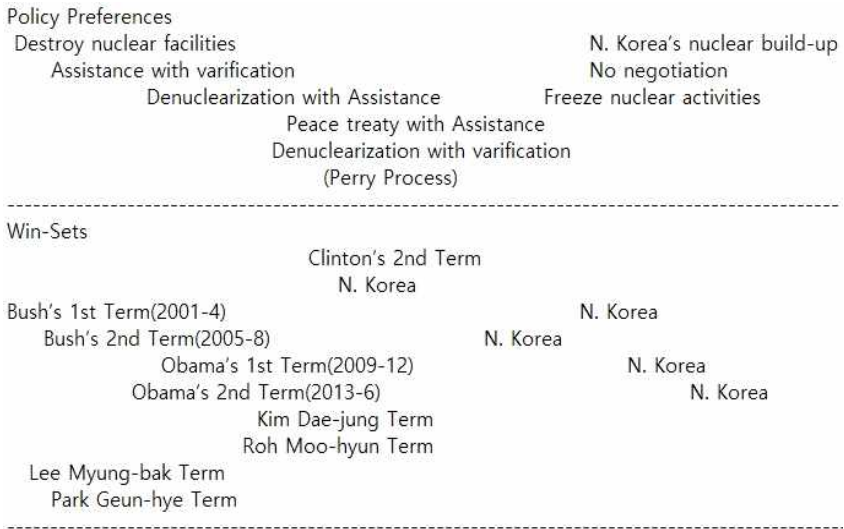
7) The report was made by the policy review team, led by William Perry, Special Advisor to the President and the Secretary of State, who served as Secretary of Defense from February 1994 to January 1997 under President Clinton, The US Congress called for, and President Clinton agreed to establish the team. It concluded the report after an eight-month-long intensive study and consulting with experts, both in and out of the three countries, the United States, South Korea and Japan. Later North Korea also agreed to the policy recommendations to follow.

North Korea, who appeared ready to give up its nuclear aspirations for economic revival(William Perry 2016, 307).” Wendy Sherman, former special adviser to the president and secretary of state for North Korea policy also wrote that the missile deal with North Korea “came tantalizingly close for President Bill Clinton in his final days in office. That agreement, when completed, would both halt North Korea's exports of missiles and related technology and stop further production, deployment and testing of long-range missiles(The New York Times 2001/03/07).”⁸⁾ But that was not realized mostly because George W. Bush was elected as the next president the next month, who later broke off all agreements that were made with North Korea during the Clinton Administration.⁹⁾

Since that time, the gap among the three countries’ ‘win-sets’ has become wider. The changes of the three countries’ ‘win-sets’ up to 2017 are shown below. What then would be the reasons for the widening gap?

8) She argued that completing the deal with North Korea would be much more worthy than Bush’s pursuing the missile defense program.

9) Perry wrote that he was “confused and angry” and “despondent” by the Bush’s decision(William Perry 2016, 307).



*Source: Ha, Sang-sik(2016a, 7; 27).

2. North Korea's Motivation for Nuclear Ambition: 'Partisan State' and 'Siege Mentality'

Wada Haruki, an eminent Japanese North Korea expert, defined North Korea as a 'partisan state' especially between 1961~1972, and a 'theater state' especially between 1972~1982(Wada, Haruki 2014, 149-200). The 'partisan state' is a guerrilla state in which Kim Il-sung is the commander, and the entire people are asked to study, work and train like guerrilla fighters, based on the mentality of his Manchurian Anti-Japan partisan unit. The 'partisan state' became the 'theater state' in which power was exercised through ritual and dramatization.¹⁰⁾ Kim Jong-il, son of

10) The term, theater state, was originally coined by Geertz in reference to political practice in the 19th C Balinese Negara (Clifford Geertz 1980).

the commander of the 'partisan state,' became the designer and director of the 'theater state.' In this state, the poor orphans by the cruel Japanese colonial rule found home at the partisan camp, guerrilla fighters became brothers and sisters, the commander became the father(Wada, Haruki 2002, 146). The state becomes the family. Thus the internal bond in the partisan state is based on the fatherhood and filial duty.

Along with becoming the partisan state, 'siege mentality' has grown in North Korea. The dictionary defines, 'siege mentality' as "a feeling that makes you frightened of people around you, and causes you not to trust them."¹¹⁾ This mentality, writes David Brooks, a New York Times Op-Ed columnist, "starts with a sense of collective victimhood(David Brooks 2017)." Yet it provides "a clear sense of group membership and a clear social identity." It also "excuses the leader's bad behavior. When our very existence is on the line we can't be worrying about things like humility, sexual morality, honesty and basic decency. In times of war all is permissible(David Brooks 2017)."

Wada argued that the siege mentality surged within the North Korean leadership from as early as the 1956 power struggle among the Manchurian faction (Kim Il-sung was the leader), the Domestic (Gooknae) faction, the Chinese (Yanan) faction, and the Soviet (Soryun) faction. It was mounted up by the Sino-Soviet dispute in the late 1950s, the Korean War, and the condemnation by Chinese Red Guard in 1967(Wada, Haruki 2014, 149-200).

The siege mentality has been further reinforced by the dynamic of the 'division system.' The 'division system' refers to one in which one divided state's behavior influences continuously

11) Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/siege-mentality> (2019/10/30)

and systematically the other's behavior(Lee, Nam-joo 2018, 18).¹²⁾ One could not accept the other's legitimacy, so both cannot coexist, and each state's primary interest is excessively put on its own survival. Each perceives the other as the object to overthrow. In such a way the system produces a mirror image of each other(Kim, Yeon-chul 2015, 42-60).

The siege mentality has been multiplied by the end of the Cold War. In 1990 East Germany was absorbed into West Germany. The Soviet Union, an ally and the pillar for the North Korean regime, normalized its relation with South Korea. Even the blood ally, China, did the same two years later in 1992. Both nuclear powers became friends with South Korea, while North Korea was unable to do the same with the US and Japan.

William Perry wrote that there were actually some people in North Korea who believed that the US and South Korea would invade them. When he visited North Korea in 1999, he asked a general, who was leading the delegation, "Why do you think you need nuclear weapons?" He answered, "To defend ourselves from aggression." Then Perry asked, "Aggression from whom?" He said, "From you (pointing to Perry)! We will develop nuclear weapons. Then, if you attack us, we will use our nuclear weapons to destroy your cities - not excluding Palo Alto!(William Perry 2016, 301)"¹³⁾ The siege mentality has resulted in an excessive obsession over regime collapse.

12) This system constructed a structure of hostile coexistence, in which one's hostile policy toward the other provided a legitimacy for domestic repression, that in turn helped the internal regime stability.

13) Palo Alto is a suburban town in the Bay Area, south of San Francisco, where mostly rich people live. It seemed that Perry lived in the town at that time, though he did not mention in his book.

3. The Structural Reasons for the Impasse: the Geographical Disadvantage of South Korea and the Hegemonic Struggle over the Korean Peninsula between the US and China

In 2017 the US defense secretary James Mattis warned that if North Korea used artillery pieces that are positioned along its border with the South, it “would be probably the worst kind of fighting in most people’s lifetimes(The New York Times 2017/07/05).” In 1994, more than a decade before North Korea’s first nuclear test, the US defense secretary William Perry concluded that a surgical strike on the North’s nuclear reactor “could leave hundreds of thousands dead(The New York Times 2017/07/05).” In 2017 the Congressional Research Service estimated that “even if North Korea uses only its conventional munitions (which most analysts believe would be unlikely given its arsenal of WMD capabilities), some estimates range from between 30,000 and 300,000 dead in the first days of fighting(McInnis, et al. 2017, 18-19).” This is mainly because of the fact that a half of the 51 million South Koreans lives within North Korea’s artillery range.

Estimating casualties for a military option is very difficult due to the fact that so many variables are involved. However a letter released by the US Joint Staff on October 27, 2017 states

Estimates are that hundreds of thousands of South Koreans would die in the first few hours of combat— from artillery, from rockets, from short range missiles— and if this war would escalate to the nuclear level, then

you are looking at tens of millions of casualties and the destruction of the eleventh largest economy in the world(Kathleen McInnis et al. 2017, 19).

Another structural reason for the North Korean nuclear impasse is that the Korean peninsula has been the arena for the hegemonic struggle among the great powers, especially the US and China/the Soviet Union. It was the basis for the division of the peninsula into two governments in 1948, and the military intervention of the US and China in the Korean War in 1950 which caused the stalemate in frontier for more than two years. The Truce Agreement among the US, China and North Korea in 1953 maintains the division until now on just about the same line as the 1948 division.

The US and China have strong means for North Korea's denuclearization. However, the US is not willing to use its means, the carrots: guarantee of North Korea's regime survival from outside, such as establishing diplomatic relation with North Korea. While China is not willing to use its means, the sticks: cracking down illegal trades with North Korea and/or cutting off the oil-pipeline, that have been the lifeline for North Korean regime survival.

This structural situation has limited a military option for Washington, where South Korea is a hostage and China is a strong and resolute ally against any outside attack.

III. Reasons for the Failure of Past Negotiations

Inside South Korea, conservative-leaning observers argue that the 'Sunshine Policy' of Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun Administrations allowed room for the North's developing nuclear weapons, while progressive-leaning observers believe that the US and the hard-line policies of Lee Myung-bak and Park Geun-hye Administrations pushed the North's ambition for nuclear weapons. These claims are somewhat politically-loaded, used to attack domestic opponents.¹⁴⁾

This study identifies three main reasons for the failure of past negotiations: mutual distrust between Pyongyang and Washington/Seoul, misperception of Washington/Seoul, especially those of hardliners, and their wishful-thinking.¹⁵⁾

14) For the detail of these claims, see Ha, Sang-sik(2016b).

15) The reason for writing 'Washington/Seoul' is that the North Korean nuclear issue is basically one between the US and North Korea even though South Korea is directly involved and most seriously influenced. At the early period of this quagmire, the US thought of a surgical strike without consulting with South Korea in 1994, and the crisis was settled by the 'Agreed Framework' negotiated between the US and North Korea in October of that year at Geneva. The second crisis was brought up by Washington's claim that Pyongyang was secretly developing the enriched uranium in October 2002. There had been no Seoul's inputs on both cases. Furthermore, 'the 9.19 Joint Statement' of 2005(the Joint Statement of the Fourth Round of the Six-party Talks) was not implemented, Pyongyang claimed, by freezing its account at Banco Delta Asia in Macao on very next day. The Joint Statement included that North Korea would abolish the entire nuclear program with already developed nuclear weapons, and signed by South Korea, North Korea, the US, China, Russia and Japan on September 19, 2005.

1. Mutual Distrust

Since the 1953 ceasefire, there had been at least six incidents that might have turned to another war in the Korean peninsula: in January 1968 when North Korea seized the USS Pueblo, in August 1976 when North Korean soldiers murdered two American army officers with an ax at the JSA, in October 1983 when North Korean spies killed several South Korean cabinet members at Rangoon (Yangon), Myanmar, in June 1994 when Clinton decided to launch a surgical strike on the Yongbyun nuclear complex, in November 2010 when North Korea fired artillery rounds at the South Korean Yeonpyeong Island, in August 2015 when two South Korean soldiers were maimed by land mines planted by North Korean soldiers (Bruce Cumings 2019). We may add 'the war of words' between Trump and Kim in late 2017. In September 2017, at the UN General Assembly, Trump vowed to "totally destroy North Korea." In response Kim said, "I will surely and definitely tame the mentally deranged US dotard with fire." On New Year's day of 2018, Kim boasted that he had a nuclear button on his desk. Trump then responded with a tweet, "I too have a Nuclear Button, but it is a much bigger & more powerful one than his, and my Button works!" Based on all these incidents, Washington and Seoul claims that Pyongyang alone was responsible for the nuclear quagmire until now, especially for the abrogation of the 1994 Agreed Framework and the 2005 Joint Statement.¹⁶⁾

Contrary to the above arguments, Pyongyang claims that Seoul and Washington are not credible, especially when both

16) A detailed analysis on the US's and North Korea's claims, see Moon, Chung-in et al.(2003, 9-45).

change the administration by elections. In 2001 Bush actually refused to follow Clinton's policy.¹⁷⁾ Then Bush announced that North Korea was an 'axis of evil' in January 2002. Pyongyang introduced a market-oriented, the most serious ever, economic reform program in July 2002, but it was terminated by the second nuclear crisis that started in October that year.¹⁸⁾ Pyongyang claimed the above mentioned freezing of the North Korea's BDA account was the overt sign for no intention to abide by the 2005 Joint Statement. During the Bush Administration, a North Korean officer complained to a Russian visitor, saying, "The US said that we had nuclear weapons, when we said that we didn't have, but now we say that we have nuclear weapons, then they say that we are bluffing(Bruce Cumings 2014, 358-377)."¹⁹⁾

For South Korea, Pyongyang claims that the Lee Myung-bak Administration ignored the 10.4 Joint Declaration which was signed by Roh Moo-hyun and Kim Jung-il at the second inter-Korean summit meeting in October 2007. Two months later, Lee Myung-bak was elected as the next president of South Korea, and pledged to review the "Sunshine policy" and he did.

17) Perry wrote that this would be "the most failed diplomacy in American history(William Perry 2016, 312)."

18) In August 2002 North Korea invited Japanese Prime Minister Koizumi Junichiro to normalize its relation with Japan. At the summit meeting, Kim Jong-il apologized Koizumi for the abduction of Japanese nationals in the past, which was called the 'confession diplomacy'. Many observers expected that if the normalization were concluded, North Korea might have gotten about 8~10 billion US dollars from Japan.

19) Recently, Trump's abrogation of the nuclear deal with Iran might "fostered North Korean distrust(Ferial Saeed 2019)."

2. Misperception

In the Western world, there have been four different perspectives, according to Hazel Smith, in analyzing North Korea's domestic and foreign politics: 'bad, mad, sad, and rational actor(Hazel Smith 2000, 111-132).'

The 'bad' thesis assumes that North Korean leadership is "motivated by malevolence and belligerence," thus its policies have "evil intent(Hazel Smith 2000, 115)." In this perspective, North Korea is described as 'rogue state', 'garrison state', ready to wage a war against peace-loving neighbors including perhaps the US. The 'hard version' of this thesis is that the North Korean state is "unredeemable," thus the "eradication" of the Kim's family regime is the only solution. The 'soft' version is that North Korea wants to reunify the entire peninsula under its terms, while it does not have enough capacity to do that. This perspective views North Korea as "an inherently untrustworthy partner."

The 'mad' thesis is "a sub-field of the bad thesis." It shares the notion of evil intent. Yet the 'bad' presumes "a rational, instrumental actor" while the 'mad' "an irrational, unpredictable and dangerous one(Hazel Smith 2000, 119)." The 'extreme or hard' version of this thesis views that inside North Korea "terrible, inexplicable things beyond the pale of normal human existence go on - such as cannibalism." The 'soft' version "asserts that North Korea is unknowable and therefore uninterpretable(Hazel Smith 2000, 120)."

The 'sad' thesis views North Korea as "a very sad society," in which "all children under ten years old have suffered from lack of food and 62% are malnourished(Hazel Smith 2000, 129)." This perspective is shared by the international humanitarian community,

who had worked with the North Korean government from 1995 to 1999.

The 'rational actor' thesis assumes that North Korea is "in principle knowable." It views that the North Korea's policy-makers, like those everywhere, are "rational actors in terms of seeking to satisfy interests and achieve objectives." It assumes that North Korea "as an actor in international relations is hugely conditioned by its late 20th century experience of war and threats of war and, equally important, its sense of self-directed Korean nationalism."

The 'bad' and 'mad' thesis, Smith argues, constitutes the 'securitization paradigm' and in the US think-tank community, this paradigm is dominant. He argues that the rational actor perspective is "more fruitful" than other ones, and the South Korea's engagement policy was one that was based on this perspective.

Why then is the 'securitization paradigm' dominant? The answer seems to be in the North Korea's excessive obsession over regime collapse. The obsession stems from the siege mentality. That in turn has made North Korea be viewed as 'bad' or 'mad.'

The policies of the Bush and Lee Myung-bak Administrations were mostly based on the 'securitization paradigm.' President Bush said that he loathed Kim Jung-il and had got "a visceral reaction" to him in August 2002. He privately called Kim Jung-il 'pigmy,' and compared him to a "spoiled child at a dinner table" in May 2003. He called Kim a tyrant in public(Reuters 2007/12/07). Bush, Lee and Park Administrations did almost nothing to North Korea's nuclear ambition.

3. Wishful-thinking

In 1992 the Economist Intelligence Unit (EIU) published a special report: “Korea’s Coming Reunification: Another East Asian Superpower?” The author predicted that the North Korean regime would surely collapse sometime before the year 2000. The argument can be summarized in five steps as follows;

- 1) Kim Il-sung (who will turn 80 in 1992) will, sooner or later, die.
- 2) “Kimilsungism” as a system will not outlive its founder.
- 3) Without Kimilsungism, however, there will no longer be any rationale for the existence of separate North Korea. . . given the collapse of communism in the former USSR, plus China’s improving relations with South Korea.
- 4) Hence the only feasible political project available to Kim Il-sung’s eventual successors will be to negotiate the terms of North Korea’s reintegration with South Korea.
- 5) Reunification, as in Germany, will thus, in essence, be by absorption.²⁰⁾

When Kim Il-sung died in 1994, a study in South Korea, based on a survey of 50 North Korea specialists in five countries, showed that most of them believed that the Kim Jong-il regime would collapse, and the Korean peninsula would be unified in 2000(as cited in Jung, Ji-ung 2017, 165). The logic of the interviewees was about the same as that of

20) The report was published as a book under same title by EIU in 1992. This summary was made by the author(Aiden Foster-Carter 2015).

EIU.

Not only academics but numerous decision-makers thought the same way. As early as in 1994, South Korean President Kim Young-sam said in public that North Korea was a "broken airplane," which was on the brink of crash(Jung, Ji-ung 2017, 165). The collapsist view in South Korea reached its peak when Hwang Jang-yop, a former Secretary of the Labor Party in North Korea, defected to South Korea in February 1997.

Kim Jong-il's shock in August 1998 again built up the collapsist view. On February 17, 2010, Chun Young-woo, then Deputy Foreign Minister, told Kathleen Stephens, the US Ambassador to Korea, that North Korea was already collapsing in its economy, and if Chairman Kim would die, then it would collapse politically within two or three years(Dong-A Daily 2010/12/01). In June 2011, President Lee said, "(unification) may come like a thief in the midnight, and we have to prepare all the time(Seoul Shinmun 2011/06/22)."

South Korean President Park Geun-hye in her New Year's press conference on January 6, 2014 said, "I think the unification will be a bonanza(Ministry of Unification)." This idea was based on the hope that the North Korean regime would collapse soon, and, according to Ryoo Kihl-jae, Unification Minister under the Park Administration, the purge of Jang Song-thaek in December 2013 made President Park believe the collapse. Ever since, the Park Administration's policy toward North Korea was focused on 'correcting North Korea's habit(Ryoo, Kihl-jae 2018).' President Park said in her speech for Armed Forces Day on October 1, 2016, "We are opening doors for North Korean brethren to come to the South for finding hope and life(JoongAng Daily 2016/10/01)."

In South Korea there is a strong tendency that conservative-leaning academics and policy-makers have the collapsist view. It seems that the perspective is influenced by their wishful-thinking.

Also in the US, the collapsist view was widely held in its academics and policy-makers alike. John M. Deutch, Director of the Central Intelligence Agency, said in 1995 that North Korea, suffering by the serious economic crisis, would attack South Korea or implode. Gary Luck, Commander-in-Chief, United Nations Command in Korea and Combined Forces Command, testified at the National Security Committee in the House of Representatives in March 1996 that the collapse of North Korean regime was not a matter of possibility, but of when and how(Jung, Ji-ung 2017, 168). In 1999 Nicholas Eberstadt argued that North Korea was no longer a viable regime, and would collapse soon(Nicholas Eberstadt 1999).

The Obama Administration was no different. In January 2015, Obama said, "(North Korea) is the most isolated, the most sanctioned, the most cut-off nation on earth. ... Over time you will see a regime like this collapse(Quoted in Aiden Foster-Carter 2015)." For the rationale for his policy of 'strategic patience', he said, "the Internet, over time is going to be penetrating this country. ... Information ends up seeping in over time and bringing about change, and that's something that we are constantly looking for ways to accelerate"(Quoted in Aiden Foster-Carter 2015).

IV. Concluding Remarks and Implications for North Korea's Denuclearization

To find out the reasons for the 26 years of impasse over the North Korean nuclear program, this study focuses on three dimensions. On the North Korean side, the siege mentality with a 'sense of collective victimhood' has helped consolidation of its leadership by its clear group membership, but has resulted an excessive obsession over regime collapse. Such behavior by North Korea has fostered the 'securitization paradigm' on the South Korean and American side. This aggravated the mutual distrust. In this case a military option seems to be the only solution. However, the geographical disadvantage of South Korea - a half of its population lives within North Korea's artillery range, and the hegemonic struggle over the Korean peninsula, especially between the US and China made it hostage for a military option.

The reasons for the diplomatic failure of Washington and Seoul can be attributed to mutual distrust, misperception and wishful-thinking. In Perry's terms, the US (and sometimes South Korea, too) was unable to live with North Korea "as it is, not as (the US) might wish it to be(William Perry 1999)."

Robert Gallucci, who negotiated with North Korea in 1994, and produced the Agreed Framework, advises us that we should know what the North, not we, think. But the problem is that we still do not know. He then concludes, "We ought to enter future discussions with the North with an open mind about what its goals, calculations and perceptions really are(Robert L. Gallucci 2019)."

Joseph DeTrani, who has negotiated with North Korea for 13 years from 2003 to 2016, and contributed to the 2005 Joint Statement and the ‘Leap Day Agreement’ of February 29, 2012, provides us with more detailed advice.²¹⁾ Based on his negotiation experiences, he concludes that in North Korea the survival of the leadership is “paramount,” and ever since the Korean War in 1950~1953, the leadership has been convinced that the US was seeking regime change, and it thus would never accept ‘the Libyan model,’ which made the Gaddafi regime collapse, in its nuclear negotiation(Joseph R. DeTrani 2019). North Korea’s intention for the negotiation, according to him, is “to have a normal relationship with the US and to be accepted as a nuclear weapons state(Joseph R. DeTrani 2019).” Thus, “to expect Kim to walk away from this program, without providing North Korea with the security assurances it seeks, a path to normal relations with the US and the lifting of sanctions, is unrealistic(Joseph R. DeTrani 2019).”

Within South Korea, there also are two different views on Pyongyang’s real intention for having nuclear weapons. Many studies view that regime survival, that is keeping the Kim’s family rule, is the main reason. This view can be said as having a defensive assumption, or as on the ‘rational actor’ perspective. Many other studies view that North Korea wants, being a nuclear state, to have a strong hand over political

21) The term ‘Leap Day Agreement’ comes from the fact that the US and North Korea signed an agreement at the leap day, February 29, 2012. In the agreement, North Korea was to suspend operations at its Yongbyon uranium enrichment plant, invite IAEA inspectors to monitor the suspension, and implement moratoriums on nuclear and long-range missile tests, while the US would provide North Korea 240,000 metric tons of food aid under strict monitoring. This agreement was abrogated by North Korea’s missile launch in April.

and military issues in the peninsula, ultimately hoping for reunification of the peninsula at Pyongyang's terms. This view can be said as having an offensive assumption or as on the 'bad' perspective. After the Hanoi Summit in February 2019, the latter view is getting the majority(Yun, Duk-min 2019, 7-36; Shin, Beom-chul 2019, 37-76; Cheon, Seong-whun 2019, 205-232).

The situation now seems to be complex, but clear. North Korea has two goals: it wants to be a nuclear state, either for a defensive or an offensive purpose, and at the same time, wants to normalize its relations with the US. Based on the existing mutual distrust, North Korea insists, the sign for goodwill should be the relief of sanctions, which should be a starting point for a new round of negotiations. North Korea warns that if the US does not come up with an acceptable proposal by the end of this year, it will seek a 'new way.'

The US and South Korea cannot accept a nuclear North Korea, because both have to assume North Korea's nuclear ambition as an offensive purpose. Negotiation thus is only possible under the condition that North Korea will be denuclearized completely and verifiably. Also, based on the mutual distrust, in the mean time, lifting sanctions is possible only when North Korea takes a concrete and verifiable denuclearization step first.

At the Hanoi Summit, North Korea made it clear that it was unwilling to agree to a complete and time-bound denuclearization. The US's choice can be either returning to 'maximum pressure' or making an interim agreement. So far, the US is not willing to lift the sanctions just for the Yongbyon facility.²²⁾

22) Cumings comments that if Trump agreed in Hanoi, then he would be criticized as buying "the same horse for the third time(Bruce

We surely do not know what the real goal of North Korea's nuclear ambition is. The truth may be that Pyongyang does not know either. North Korea becoming a recognized nuclear state cannot be done by its own will. So, its goal is conditioned by the other player's will. In this situation, if both insist their positions, and a military option cannot to be used, then nothing can be done. This has been the situation up to now.

Yet we can expect that the one who prefers the status quo may prevail. In other words, the one who wants to talk more has to change its position either by threats or by domestic political needs.

If Pyongyang gives up one goal, being a recognized nuclear power, then a deal will be made. This is the goal that Seoul and Washington have wanted to achieve for a long time.

If the US allows North Korea to reach the two goals, South Korea will face big trouble. This situation is what Daniel Sneider calls the 'decoupling' situation. Decoupling means "abandonment of one's security from that of its allies(Daniel Sneider 2018, 136)." For South Korea, it means the US's retreat from its extended deterrence. In this case, South Korea may be forced to develop its own nuclear program.²³⁾

If both want to talk and decide to restart negotiation, a step-by-step approach with a 'snapback mechanism' may be helpful. A snapback mechanism means that if North Korea violates an agreed step to implement, then the sanctions are reinstated. In February 2019 at Hanoi, the US's 'win-sets' were called 'big deal,' while North Korea's 'win-sets' were called 'small deal.' South Korea proposed a 'good enough deal(Moon

Cumings 2019)."

23) For a detailed analysis, see Woo, Jeong-yeop(2019, 112-137).

et al, 162-228).’ A step-by-step with snapback approach seems to be a part of the Moon Jae-in Government’s proposal, but is not publically known(The Korea Herald 2019/03/31).

원고투고일 2019년 11월 26일 | 원고심사일 2019년 12월 23일 | 게재확정일 2019년 12월 30일

〈References〉

- Brooks, David(2017/11/13). The Siege Mentality Problem. *The New York Times*.
<https://www.nytimes.com/2017/11/13/opinion/roy-moore-conservative-evangelicals.html>
- Cumings, Bruce(2004). Mistake, Once Again, *Creation & Criticism*, 32(1), 358-377.
- Cumings, Bruce(2019/03/04). After Hanoi, Remember the Risks of not Engaging North Korea. *Bulletin of the Atomic Scientists*.
<https://thebulletin.org/2019/03/after-hanoi-remember-the-risks-of-not-engaging-north-korea/>
- DeTrani, Joseph R.(2019/09/23). Negotiating With North Korea. *38North*.
<https://www.38north.org/2019/09/jdetrani092319/>
- Eberstadt, Nicholas(1999). *The End of North Korea* Washington DC: American Enterprise Institute Press.
- Foster-Carter, Aiden(2015/01/27). Obama Comes out as an NK Collapsist, *38North*.
- Gallucci, Robert L.(2019/09/17). Lessons to be Learned from Negotiating with North Korea, *38North*
<https://www.38north.org/2019/09/rgallucci091719/>
- Geertz, Clifford(1980) *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton: Princeton University Press.
- Hecker, Siegfried, Robert Carlin, Elliot Serbin(2019/02/20). The stage may be set for progress at the Trump-Kim summit. *The Washington Post*.
- Hecker, Siegfried, Robert Carlin, Elliot Serbin(2019/09/04). The More We Wait, The Worse It Will Get". *38 North*.

- McInnis, Kathleen, Mary Beth Nikitin, Andrew Feickert, Emma Chanlett-Avery, Mark Manyin, Catherine Theohary, and Steven Hildreth(2017/11/06). The North Korean Nuclear Challenge: Military Options and Issues for Congress. *CRS Report Congressional Research Service*.
- Nikitin, Mary Beth(2019/06/06). North Korea's Nuclear and Ballistic Missile Programs. *In Focus Congressional Research Service*.
- Perry, William(1999/10/12). Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations, Unclassified Report. Office of the North Korea Policy Coordinator, United States Department of State.
- Perry, William(2016). *My Journey at the Nuclear Brink*. Redwood City: Stanford University Press. 2015. Translated by Chung So-young. Seoul: Changbi Publishers.
- Putnam, Robert D.(1988). Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Rich, Motoko(2017/07/05). In North Korea, Surgical Strike Could Spin Into 'Worst Kind of Fighting'. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2017/07/05/world/asis/north-korea-south-us-nuclear-war.html>
- Saeed Ferial(2019/09/07). A Republican Paradigm Shift on North Korea: Prospects and Implications. *38 North*. <https://www.38north.org/2019/07/fsaeed972619>.
- Sherman, Wendy(2001/03/07). Talking to the North Koreans The. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2001/03/07/opinion/talking-to-the-north-koreans.html>

- Smith, Hazel(2000). Bad, mad, sad or rational actor? Why the 'securitization' paradigm makes for poor policy analysis of north Korea. *International Affairs*, 78(1), 111-132.
- Sneider, Daniel(2018). The Dangers of Decoupling in Northeast Asia. *Asia Policy*, 13(1), 136-139.
- Cheon, Seong-whun(2019). A Failure of the Denuclearization Diplomacy and South Korea's Strategic Responses. *The Journal of Strategic Studies*. 26(2), 205-232.
- Chio, Yong-hwan(2010). *North Korea's Nuclear Development Strategy and its Prospect, Policy Studies 2010-42*. Suwon: Gyeonggi Research Institute.
- Ha, Sang-sik(2016a). The US's Failure for Denuclearization of N. Korea and Tasks for Policy Coordination between S. Korea and the US. *The Journal of International Relations*, 19(2), 1-34.
- Ha, Sang-sik(2016b). *The Two Koreas' Unifacation Dilemma*. Seoul: Haenam Publication.
- Jung, Ji-ung(2017). A Study on North Korean Regime Collapse. *Unification and Peace*, 9(1), 162-194.
- Kim, Yeon-chul(2015). In Front of Mirror: the Division System and North Korea's Change. *Creation & Criticism*, 43(3), 42-60.
- Koh, Yu-hwan(2015). A Study on the Research Trends of North Korean Studies after the Division of South and North Korea in 1945. *Unification Policy Studies*, 24(1), 29-54.
- Lee, Nam-joo(2018). Resolving Division or Overcoming Division System?. *Creation & Criticism*, 46(1), 18.
- Moon, Chung-in, Jong-Yun Bae(2003). The Bush Doctrine and the

- North Korean Nuclear Crisis. *Asian Perspective*, 27(4), 9-45.
- Moon, Chung-in, et al.(2019). After Hanoi: Discussion with Moon Chung-in. *Kwanhun Journal*, 61(2), 162-228.
- Ryoo, Kihl-jae(2018). Kim Jong-un's Denuclearization Formula. *Shin DongA*.
<https://shindonga.donga.com/3/all/13/1323691/1>
- Shin, Beom-chul(2019). Analysis of North Korea's Strategic Intention Through the Denuclearization Process of 2018-2019. *The Journal of Strategic Studies*, 26(2), 37-76.
- The Constitution of the People's Republic of Korea(Amended on 2016/06/29)(Amended on 2019/04/11).
- Wada, Haruki(2002). *North Korea*(1998). Translated by Dong-man Suh and Gi-jung Nam. Seoul: Dolbegae Publishers.
- Wada, Haruki(2014). *Modern History of North Korea*(2012). Translated by Gi-jung Nam, Seoul: Changbi Publishers.
- Woo, Jeong-yeop(2019). North Korea's Incomplete Denuclearization and Issues of ROK-US Alliance. *The Journal of Strategic Studies*, 26(2), 112-137.
- Yun, Duk-min(2019). An Evaluation on Strategy of North Korea's Nuclear Armanent: Why we fail to prevent North Korea form going nuclear?. *The Journal of Strategic Studies*, 26(2), 7-36.
- Factbox: Previous U.S. comments about Kim Jong-il(2007/12/07). *Reuters*.
<https://www.reuters.com/article/us-korea-north-nuclear-bush/factbox-previous-u-s-comments-about-kim-jong-il-idUSN0619890220071206>

Foreign minister says Seoul, Washington want to keep momentum of US-North Korea dialogue(2019/03/31). *The Korea Herald*.
http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20190331000211&ACE_SEARCH=1

Ministry of Unification. "Important Events from 2009 to Present".
https://www.unikorea.go.kr/eng_unikorea/relations/importantEvents/

New Facts about the Korean Peninsula that Wikileaks revealed(2010/12/01).
The Dong-A Daily News.

<http://www.donga.com/news/article/all/20101201/32982165/1>

President Lee. "Unification comes like thief"(2011/06/22). *Seoul Shinmun*.
<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110622006032#csidxf78e2faeefbda36845dd41999ab2606>

President Park. "North Koreans, Come S. Korea anytime"(2016/10/01).
JoongAng Daily.
<https://news.joins.com/article/20662748>

중국의 태평양도서국 정책
– 타이완의 국제적 고립화 전략을 중심으로 –

China's Policy toward the Pacific Island Countries

– Revolving around the Strategy for Taiwan's International Isolation –

Seol, Gyoosang*

Visiting Professor, Hanshin University

Yoo, Ho Keun**

Professor, Cheongju University

The Pacific Islands have emerged as a new area of interest in recent years in terms of power relations. Hence, this paper analyzes how the dynamics between China and Taiwan, which are referred to as Cross-Strait relations, are working in this region. In conflict with the Taiwanese government's position on national identity and the Chinese government's policy principles, China is using diplomatic means as a way to pressure Taiwan. In this process, the rivalry between the two sides, which had been in a diplomatic truce for some time, is being reproduced around the Pacific Islands. Therefore, this study takes focus on China's Pacific Island policy in terms of the pursuit of Taiwan's international isolation and draws its implications. In conclusion, the authors argue that the future direction of China's policy in the region is likely to depend on Taiwanese political choice, since its Taiwanese isolation policy there is driven by Taiwanese factors rather than Chinese internal factors.

Keywords: Pacific Islands, China and Taiwan, China's Pacific Island policy, Taiwan's international isolation

* 제1저자, 한신대학교 초빙교수, sys93113@naver.com

** 교신저자, 청주대학교 정치안보국제학과 교수, hky37@cju.ac.kr

I. 서론

태평양도서지역은 지난 10여 년 동안 많은 지정학적 변화를 겪어왔다. 지리적으로 태평양 상에 광범위하게 분포되어 있는 이곳 도서국들은 인구 구성, 영토적 특성, 문화, 인종 등 여러 측면에서 다양성을 노정하고 있으나 경제적으로 소규모 국내시장, 주요 시장과의 거리적 원격성, 부가가치 낮은 1차 생산품 중심의 산업구조 등과 같은 점에서 공통성을 갖고 있다. 이 때문에 이 지역 국가들은 낮은 생산성과 높은 거래비용, 그리고 약한 가격경쟁력 속에서 지속적으로 성장의 지체를 겪어 왔다. 더욱이 이로 인한 규모의 비경제(diseconomies of scale)는 이 지역 국가 국민들의 삶의 질적 수준 또한 제한해 왔다.

국제정치적으로도 이 지역은 마이크로네시아, 멜라네시아, 폴리네시아 등 크게 3개의 권역을 형성하는 가운데 각각 미국, 호주, 뉴질랜드의 영향권 아래 있었기 때문에 그 외에 외부와의 상호작용은 상대적으로 제한적이었다. 따라서 이러한 조건들로 인해 태평양도서지역은 수 년 전까지만 하더라도 국제사회로부터 비슷한 정치·경제적 조건을 갖고 있는 다른 지역들과 유사한 수준에서 체계적 또는 지속적인 관심을 받지 못하는 영역으로 남아 왔다. 이 지역에 대한 부분적이고 단편적인 인식은 대체로 이곳이 빈곤남반구(global south)의 일부를 구성하고 있다는 것, 그리고 특히 글로벌 이슈로 부상한 기후변화에 따른 자연재해와 해수면 상승 문제에 대응하기 위한 공동노력 아래서 외부로부터의 지원이 절실한 지역이 되고 있다는 것 정도였다.

하지만 이 지역이 세력관계의 관점에서 최근 수 년 간에 걸쳐 새로운 관심지로 부상해오고 있다. 그런데, 여기에는 이 지역에서의 중국의 행태와 이를 둘러싼 역학관계가 큰 자리를 차지하고 있다. 즉, 중국이 지난 한 세대에 걸쳐 주요 신흥경제로 부상하면서 국제사회의 주목을 받아온 가운데, 주로 경제적 인센티브를 이용한 이 지역에서의 행동이 그 목적 및 의도와 관련하여 관찰의 대상이 되어 온 것이다.

그런데 지난 수 년 간의 흐름을 놓고 볼 때 이 지역에 대한 중국의 관여는 국가들 사이의 일반적 상호작용 양태에 바탕을 둔 행동 틀에 입각해서 다루거나 글로벌 세력으로의 부상을 위한 지전략적 계획의

일부로서 진행되는 것으로만 설명하기에는 부족한 측면이 있다. 즉, 중국의 최근 이 지역에서의 행태에 대한 설명은 거대담론 외에 추가되어야 할 다른 부분이 있다는 것이다. 그것은 곧 타이완과의 관계에 대한 것이다.

소위 양안관계(兩岸關係)로 지칭되는 두 행위자들 간의 역학관계에 대한 논의 자체는 새로운 것이 아니지만 최근 이 지역을 둘러싼 상호작용에서 이 문제가 다시 주목받는 이유는 현 타이완 정부의 국가정체성에 관한 입장과 직접적으로 관련이 있기 때문이다. 즉, 차이잉원(蔡英文) 정부의 입장이 중국 정부의 정책 원칙과 충돌하는 가운데서, 중국이 이를 압박하기 위한 방편으로서 외교적 수단을 동원하고 있는 것이다. 그리고 이 과정에서 한동안 외교적 휴전 상태를 유지해 왔던 양측 간 경쟁이 태평양도서국들을 둘러싸고 재현되고 있다.

따라서 이 연구에서는 중국과 타이완 간의 역학관계가 어떻게 작용하고 있는지를 이 지역을 중심 대상으로 하여 분석한다. 우선, 중국과 타이완 간 외교경쟁이 진행되면서 태평양도서지역의 전략 지형이 어떻게 설정되고 있는지를 살펴본다. 다음으로 중국의 역내 전략이 어떻게 투사되고 살펴보고, 이에 대한 타이완의 대응 양태를 분석한다. 마지막으로 중국의 태평양도서국 정책을 타이완의 국제적 고립화 추구라는 관점에서 분석하고 그 함의를 도출해보고자 한다.

II. 중국-타이완 간 외교경쟁과 태평양도서지역의 전략 지형

1. 국가승인 경쟁의 본질과 현황

양측 간 외교경쟁은 1971년 유엔이 중국 대표권을 중화인민공화국으로 전환하기로 결정하면서부터 시작되었다. 이 결정으로 유엔 회원국이자 안보리 상임이사국 지위를 보유하고 있던 중화민국(이하 타이완)이 회원국 자격을 박탈당하였고, 이후로 중국은 타이완 문제가 유

엔 내에서 의제로 재부상하는 것을 철저히 막아 왔다. 비록 1993년부터 타이완이 유엔 내 일부 우방국들의 지원 아래 유엔 재가입을 시도 하였지만 안보리 상임이사국으로서 거부권을 보유하고 있는 중국의 강력한 반대로 이 문제는 총회 본회의 의제로 상정조차 되지 못하였다. 유엔은 2008년 타이완 총통선거와 함께 실시된 타이완의 유엔 가입의 타당성을 묻는 국민투표가 타이완 국민들의 저조한 참여로 실패로 끝나고 이어 2009년 타이완 정부가 더 이상 이 문제를 유엔 총회의 의제화를 시도하지 않기로 결정할 때까지 중화인민공화국을 중국의 유일한 합법적 대표로 인정하기로 한 1971년 총회 결의를 근거로 타이완의 가입신청을 계속해서 반려하였다.

이러한 가운데서 ‘하나의 중국’ 원칙을 고수해 온 중화인민공화국은 타이완의 국제적 지위를 약화시키기 위해 타이완과 외교관계를 수립하고 있는 국가들과는 공식관계를 거부하는 정책을 표방해 왔다. 예를 들어 1985년 중국과 수교한 카리브의 섬나라 그레나다가 4년 후인 1989년 타이완을 승인하자 중국은 곧바로 그레나다와 관계를 단절하였다.¹⁾ 또 그로부터 9년 후인 1988년 마셜제도가 타이완을 승인하자 중국은 마찬가지로 양국관계를 단절하였다. 따라서 이러한 중국의 ‘하나의 중국’ 정책 아래서 1970년 캐나다, 이탈리아, 칠레 등을 시작으로 다수의 국가들이 속속히 중화인민공화국을 승인하고 이어 타이완과 외교관계를 단절하여 왔다. 그 결과 한 연구에 따르면 1970년 1월부터 1975년까지 타이완으로부터 중국으로 외교관계를 전환한 국가 수는 36개국에 달하였다(Bellows 1976, 596-597). 이러한 흐름은 이후로도 지속되어 중국을 승인한 국가 수는 꾸준히 늘어나는 반면 타이완과 공식 관계를 유지한 나라는 더욱 줄어, 1978년에는 21개국만 남게 되었다. 이 때문에 오랫동안 타이완의 주요 정책 목표의 하나는 심각한 외교적 고립을 극복하는 것이 되어왔다(Van Fossen 2007, 127). 이런 가운데 1988년 집권한 리덩후이 정부는 2000년까지 집권 기간 동안 공격적인 수교정책을 추진한 결과 그 수를 28개국으로 확대시켰다. 하지만 이후로 지속된 수교경쟁 속에서 타이완의 수교국 수는 다시 감소하기 시작하였다. 이러한 흐름은 2008년 마잉주 정부가 출범

1) 양국 간 수교는 2005년 재개되었다.

하면서 중국과의 외교적 화해를 추구하는 가운데 소위 ‘달러외교’ 중단을 선언하면서 진정 국면으로 들어섰다. 중국 또한 타이완과의 변화된 관계를 고려하여 수교경쟁을 자제하는 모습을 보였다. 단적인 예로 2013년 감비아가 타이완과 단교하고 대신 중국을 유일한 합법정부로 인정하였지만, 중국은 감비아와 즉각적인 수교를 하지 않았다.²⁾

2009년 3월 외교문서 폭로 사이트인 위키리크스(wikileaks)가 웹사이트에 게시한 미국의 타이완 내 공관격인 재타이완협회가 본국 중앙정보국과 관련국 주재 공관에 발송한 비밀전문에 따르면 중국은 양안 관계 혼풍에 부정적인 영향을 주는 행동을 삼가기 위해 파라과이, 도미니카공화국, 파나마의 수교 요청을 거부한 것으로 알려져 있다.³⁾ 이와 같은 마잉주 정부의 관계개선 추구하고 외교적 휴전으로 양측간에는 차이잉원 정부가 출범할 때까지 단 한 차례의 외교관계 전환이 없었다. 이에 따라 타이완은 2013년 단교를 선언한 감비아 외에 22개국과 외교관계를 유지할 수 있게 되었다. 이러한 외교경쟁 중단이 공식 합의에 의한 것이 아니었고, 중국 또한 공개적으로 경쟁 중단 선언을 한 것도 아니었지만, 묵시적 동의 아래 양측간 수교국 수는 현상을 유지하였다.

타이완이 외교관계 유지나 전환을 위한 주요 수단으로 활용해 왔던 원조도 국제적 규범에 보다 접근하는 방식을 표방하였다. 요컨대 2009년 5월 발표한 대외원조백서에서 타이완 정부는 원조 제공의 목표가 첫째, 외교 동맹국들과의 우호적 관계 증진, 둘째, 국제사회 구성

2) 중국의 감비아와의 수교는 차이잉원 정부 출범을 앞둔 2016년 3월에야 이루어졌다.

3) Wikileaks.(2009). AIT Chairman Burghardt and FM Ou Discuss Bilateral Relations, Transits, WHO, and MRLS.

https://wikileaks.org/plusd/cables/09TAIPEI320_a.html

한편, 이러한 가운데 타이완은 파나마의 중국에 대한 계속적인 구매를 잠재우기 위해 지속적으로 적잖은 재정적 인센티브를 제공하였다. 이와 관련하여 2010년 웹사이트에 게시된 또 다른 위키리크스 문헌에 따르면 파나마 주재 미국 대사관은 타이완이 2010년 1월 파나마 당국과 병원 건설비용 2,500만 달러, 업무용 항공기 구입비용 2,200만 달러 제공 등을 포함하여 5개년 협력계획에 합의한 것으로 보고하였다. Wikileaks(2010). No Recognition for PRC Anytime Soon-Panama Sticks with Taiwan.

https://wikileaks.org/plusd/cables/10PANAMA87_a.html

원으로서 책임 완수, 셋째, 인간안보 보호, 넷째, 국제사회로의 환원, 다섯째 인도주의 개발이며, 이는 세계적인 추세와 중화민국의 헌법정신을 구현하는 것이라고 기술하였다(Ministry of Foreign Affairs of Republic of China 2009, 9).

그런데 한동안 잠잠했던 외교관계 전환 움직임은 2016년 감비아와 사오토메프린시페, 2017년 파나마, 2018년 도미니카공화국, 부르키나파소, 엘살바도르 등 아프리카와 중남미(카리브) 지역 국가들을 중심으로 재발되기 시작하였다. 2016년 차이잉원 정부 출범 이후 타이완이 양측 간에 1992년 이끌어낸 비공식적 컨센서스인 ‘하나의 중국’ 원칙을 인정하지 않겠다고 선언함으로써 중국의 타이완 고립화 시도를 재점화시켰다.

소위 1992년 컨센서스(九二共識)란 같은 해 양측의 준공식 대표단 간 회합 후 도출된 결론으로서, 이에 따르면 양측이 ‘하나의 중국’ 원칙을 받아들여 이에 대한 해석은 각자에 맡긴다는데 동의했다는 것을 칭한다. 그런데 이러한 컨센서스에 대해 중국측에서 중국 본토와 타이완이 동일한 중국이라는 것이 곧 타이완이 중국 즉, 중화인민공화국의 일부임을 의미한다고 주장해 온 반면, 타이완 내 비판론자들 사이에서는 ‘중국’의 의미와 어느쪽 정부가 ‘중국’을 대표하는지에 대해 합의된 바가 없기 때문에 이것을 컨센서스로 볼 수 없다는 주장이 있어 왔다. 더욱이 민진당은 이미 타이완이 중국을 국가로 인정하고 있으며, 따라서 타이완 또한 자신의 위상이 중국 정부가 주장하는 것처럼 체제를 달리 하는 두 정부가 일시적으로 공존하는 하나의 국가(一國兩制)의 일부가 아닌 서로 다른 국가로서 독립된 정치적 실체(하나의 중국, 하나의 타이완)라는 입장을 견지해 왔다. 이 때문에 2016년 차기 타이완 총통선거를 앞두고 정권교체가 예상되는 가운데서 중국 정부는 양안관계의 평화로운 발전에 대한 최대의 적이 타이완 독립을 추구하는 분열세력이 분열활동이라며 타이완에 경고 메시지를 보내 왔었다(中华人民共和国国务院新闻办公室 2015, 5). 이에 대해 차이잉원은 2016년 5월 정부 출범 이전부터 중국과의 관계에서 현상을 유지함으로써 정세를 안정적으로 관리하겠다는 의지를 표명해 왔으나 ‘1992년 컨센서스’를 인정하지 않겠다는 입장으로 중국으로부터 차가운 대응을

피할 수 없게 되었다(Lin 2016, 3-4).

따라서 결국 재개된 중국의 공세적 행동으로 타이완과 외교관계를 맺고 있는 국가 수는 더욱 감소하여 2019년 8월 기준으로 17개국에 머무르게 되었다.⁴⁾ 이들의 지역적 분포를 보면 유럽의 교황청과 아프리카의 에스와티니 1개국, 중남미 9개국, 그리고 태평양도서지역 6개국이었다. 한편에서 이와 같은 중국의 외교적 승인 전환 공세는 차이잉원 정부의 중국에 대한 도전적 태도 속에서 재개되었다는 점에서 타이완에 대한 응징적 조치로 비쳐지고 있다.

한편 이 가운데서 파나마는 수 년 동안 중국으로부터 경제원조를 지속적으로 받아오던 중 2017년 타이완과 105년간의 외교관계를 단절하였다. 도미니카공화국도 30억 달러 상당의 투자와 차관을 제공받은 가운데 2018년 5월 타이완과 관계를 단절하였다(Lim 2018). 특히 파나마는 정권교체 후 차이잉원 총통이 첫 해외 순방지로 선택한 국가였다는 점에서 타이완에 준 충격이 컸던 것으로 해석된다. 외교관계 전환 후 타이완 외교부가 파나마가 오랜 우정을 무시하고 중국이 던져주는 경제적 보상에 굴복한 매우 비우호적인 행동을 저질렀다고 비판하는 성명을 발표한 것이 이를 반영한다(BBC News, 2017a).

이와 같은 국가 승인을 둘러싼 양측 간 공방은 오늘날 다른 어떠한 외교경쟁 사례에서도 찾아볼 수 없는 독특한 특징을 갖고 있다. 즉, 이와 같은 변동에는 거의 대부분 경제적 대가가 수반되어 왔다. 그 결과 아래 <표 1>에서 볼 수 있듯이 타이완과의 관계 측면에서 두 차례 이상 양측 간에 외교적 승인을 전환한 국가들 수도 10개 이상에 달한다.

4) 반면 같은 시점에 중국과의 수교국 수는 178개국이다.

〈표 1〉 타이완과의 외교관계 전환 실태

국가	수교	단교	재수교	재단교	재재수교	재재단교
나우루	1980	2002	2005			
마셜제도	1979	1988	1999			
세인트루시아	1984	1997	2007			
니카라과	1931	1985	1990			
레소토	1966	1983	1990	1994		
세네갈	1969	1972	1996	2005		
감비아	1968	1974	1996	2013		
부르키나파소	1961	1973	1994	2018		
차드	1962	1972	1997	2006		
니제르	1963	1974	1992	1996		
라이베리아	1957	1977	1989	1993	1997	2003
중앙아프리카	1962	1964	1968	1976	1991	1998

따라서 이러한 빈번한 외교관계 전환은 마치 외교적 승인을 ‘임대’(lent)하기 위해 양측이 경제적 보상을 놓고 저울질하는, 즉 수교 시장에서 더 좋은 가격을 제시하며 입찰전에 참여해 온 것과 같은 인상을 주어 왔다. 따라서 이와 같은 경쟁은 중국과 타이완 양측이 모두 어느 한 쪽이 새로운 고객 유치전에 나설 경우 기존 고객을 묶어두기 위해 계속적인 부담을 감수해야 하는 딜레마 현상을 노정해 왔다.

물론 이러한 과정을 통해 글로벌 수준에서 점점 더 많은 국가들이 타이완에 대한 외교적 승인을 철회했다고 해서 타이완이 국제사회로부터 도태되었음을 의미하는 것은 아니다. 타이완은 여전히 비정치적인 분야를 중심으로 다수의 국가들과 실질적인 관계를 유지해 오고 있는 것이 사실이기 때문이다. 요컨대, 많은 국가들은 타이완과 영사업무나 경제, 인적교류, 문화·예술협력 등과 같은 활동을 위해 대표부와 같은 기관들을 설치하고 있다. 중국 또한 자국의 유일한 정통성을 인정하고 있는 국가들에 대해서 타이완과의 비정치적 관계 단절까지 요구하지는 않아 왔다.

한편 이러한 외교관계 전환의 기저에는 경제적 동기가 크게 작용해 왔으나 세인트루시아의 사례에서 보듯이 부분적으로는 국내정치적 요인도 관여되어 왔음을 확인할 수 있다. 카리브 지역의 소국인 세인트루시아는 1984년 존 콤톤 보수 노동자연합당 아래서 처음으로 타이완을 승인하였다. 그런데 1997년 앤서니 노동당 정부가 출범하면서 이 나라는 외교관계를 중국으로 전환하였다. 이후 2006년 말 콤톤 정부가 재집권하면서 이듬해 세인트루시아는 다시 타이완과 외교관계를 복원하였다. 한편 2011년 노동당 정부가 집권하면서 일부에서 외교관계 재전환을 예상하기도 하였지만 앤서니 총리는 더 이상 주권을 경매에 붙이는 것과 같은 행동을 반복하지 않을 것이라며 타이완과 기존 외교관계를 유지하기로 결정하였다(BBC News 2017b).

2. 태평양도서지역의 전략 지형

태평양도서지역은 2019년 상반기까지만 해도 중국이 8개국과, 타이완이 6개국과 공식 관계를 가져온, 다른 지역에 비해 상대적으로 팽팽한 외교적 균형이 유지되어 왔던 권역이다. 하지만 2019년 9월 솔로 문제도와 키리바시가 타이완과 단교하고 외교관계를 중국으로 전환함으로써 양측 간 수교국 수는 10개국 대 4개국으로 크게 벌어지게 되었다. 그동안 대부분의 지역에서의 수교경쟁에서 중국이 타이완을 잠식해 들어갔지만 태평양 도서지역만큼은 여전히 타이완이 중국에 대한 열세를 면해 왔었다. 따라서 중국이 이 지역에서 공세를 가속화하고, 그 결과 타이완이 ‘달러외교’를 비난하는 가운데 새롭게 외교관계 전환이 이루어짐으로써 외교적 균형추가 기울어져 타이완의 입지는 더욱 축소되고, 중국의 입지는 한층 더 강화되게 되었다. 이와 관련하여 일부에서는 중국의 타이완 고립화 시도가 재현되기 이전부터 외교경쟁과 관련하여 가장 불확실성이 높은 곳이 이 지역이 될 것으로 예측해 왔다.

타이완은 이 지역 내 기존 수교국들과의 관계 유지를 정치·경제적 이익과 가치를 공유하는 세력으로서 연대감을 토대로 국제적 입지를 보존할 수 있는 수단으로 인식해 왔다. 일반적으로 주권을 보유하고

있는 국가들은 국가평등주의 원칙에 따라 유엔과 같은 국제기구에서 동일한 발언권을 갖고 있다. 따라서 실질적인 국력 차이 여부와 무관하게 수교국은 국제기구나 제도 내에서 경쟁적 성격을 갖고 있는 쟁점에 관하여 자국의 활동을 지원하고 옹호해주는 지지세력으로서 역할을 한다.

그런데 특히 중국에 비해 크게 열세에 처해 있는 타이완의 입장에서 수교국 수가 더 이상 축소된다는 것은 국제무대에 진입할 수 있는 지렛대를 상실함과 동시에 이미 참여하고 있는 기구 내에서 중국으로부터의 압력을 견뎌내기가 더욱 어려워진다는 것을 의미한다. 실제로 타이완은 차이잉원 정부가 출범한 2016년 가을에 개최된 국제민간항공기구(ICAO) 제39차 총회에 중국의 반대로 참석할 수 없게 되었다. ICAO는 유엔 산하 전문기구로 타이완은 유엔 회원국이 아니기 때문에 이 기구 정식 회원국은 아니지만 3년 단위로 개최되는 2013년 총회에서는 이사회 의장의 초청으로 게스트 자격으로 참여하였었다. 또 2017년과 2018년 연속으로 세계보건기구(WHO) 주관으로 열린 세계보건총회(WHA)에도 중국의 방해로 초청을 받지 못함으로써 마잉주 정부 출범 이후 읍저버 자격으로 줄곧 참석해온 것으로부터 배제되었다.

한편 중국의 입장에서 이 지역 국가들은 티벳 문제, 일본의 유엔 안보리 상임이사국 진출과 같은 일련의 쟁점이나 현안들과 관련하여 자국의 입장을 담보해줄 수 있는 추가적인 지원세력이 될 수 있다 (Atkinson 2010, 421). 그렇기 때문에 특히 중국의 입장에서 이곳은 수적 우세가 요구되는 국제무대에서 우군을 확보하는 문제와 관련해서도 의미를 갖는다는 점에서 수교경쟁 중단 이전부터 전략적으로 공들여오기 시작한 지역이다.

물론 중국에게 태평양도서국들은 글로벌 세력으로서의 부상이라는 자국의 장기 야망을 충족시켜줄 수 있는 주요국들은 아니다. 하지만 타이완과의 외교경쟁, 특히 현재 차이잉원 정부와의 갈등 속에서 진행되고 있는 타이완의 국제적 고립화 전략의 관점에서 볼 때, 이 지역은 자국의 영향력 확대와 함께 양안관계 방정식에서 최댓값을 취하기 위해 다루어내야 할 필요성이 있는 지역으로 인식되고 있다. 한동안

타이완과의 외교적 휴전으로 중국의 지역정책에 관한 설명변수로부터 제외되어 왔던 ‘수교경쟁’이라는 요인이 최근 새로운 변수로 추가되고 있는 이유가 여기에 있다.

이와 같은 전략적 특성 속에서 중국은 이 지역 국가들에 대해서 당근뿐만 아니라 채찍을 병행하는 방식으로 타이완의 국제적 행동반경을 축소시키기 위한 행동을 취해 왔다. 예를 들어 중국 정부는 2017년 11월 차이잉원 총통의 이 지역 방문 후 타이완 수교국인 팔라우에 대해 중국과의 외교관계 부재를 이유로 불법 행선지로 규정하여 이곳으로의 단체관광을 금지하였다. 이에 따라 2015년 9만명을 상회하던 이곳의 중국인 관광객 수는 2018년 5만명 수준으로 크게 감소하였다(Palau Government 2018). 이러한 행동은 2017년 북한 핵무기 위협에 대한 대응으로 한국 정부가 고고도미사일방어(THAAD) 시스템을 한국에 배치하기로 한 데 대한 보복으로 한국행 단체관광을 금지시켰던 행태와 유사하다.

이에 대해 일부에서는 중국의 팔라우에 대한 조치와 행동이 이곳에 대한 자국의 존재감을 확인시킴으로써 팔라우의 충성을 자국으로 유인 하도록 하려는 중장기적 포석의 하나로 해석하기도 한다(Reuter 2018a). 요컨대, 팔라우는 현재 타이완으로부터 연간 1천만 달러 규모의 원조를 받고 있다. 또, 팔라우는 1994년 미국 사이에 발효된 자유협력협약(the Compact of Free Association)에 따라, 2024년까지 미국으로부터 상당 규모의 원조를 약속받아 놓고 있다. 비록 2010년 미국 정부가 결정한 지원 증액 계획이 미 의회의 승인 거부로 무산되었지만, 미국은 2010년 이래로 팔라우에 매년 1,300만 달러 이상의 원조를 제공하고 있다(VOA News 2017). 그런데 2020년 타이완에서 차기 총통선거가 예정되어 있는 데다 현재 지원되고 있는 미국으로부터의 신탁기금이 약정기간인 2023년으로 종료되도록 예정되어 있는 바, 이에 대한 추가 연장이 이루어지지 않을 경우, 현재로서는 개연성이 높지는 않으나, 팔라우가 중국의 욕구에 부응하는 방식으로 새로운 관계를 모색할 가능성을 배제할 수 없다는 것이다.

유사한 맥락에서 미 의회 ‘미-중 경제·안보검토위원회’ 보고서도 중국의 팔라우에 대한 단체관광 금지가 팔라우로 하여금 타이완을 포기

하도록 하려는 압력이며, 외교적 승인 전환을 피하는 중국의 경제적 인센티브는 이 지역에서 타이완의 입지를 축소시키는 동시에 중국의 영향력을 확대시킬 것인 바, 이러한 방향으로 상황이 진전될 경우 그것은 인도-태평양 지역에서 미국의 이익에 부정적인 영향을 주게 될 것이라고 분석하고 있다(U.S.-China Economic and Security Review Commission 2018, 20).

또한 이 보고서는 2018년 2월 파푸아뉴기니가 자국 내 ‘중화민국상무대표단’(the Trade Mission of the Republic of China) 명칭을 ‘타이페이 경제·문화판사처’(Taipei Economic and Cultural Office)로 강등시켰으며, 2017년 7월 피지 총리가 중국을 방문한 후 타이완에 설치한 자국 대표부를 폐쇄한 사실 등이 이 지역에서의 타이완의 입지를 축소시키기 위한 중국의 시도라고 지적하고 있다(U.S.-China Economic and Security Review Commission 2018, 20). 이 둘은 역내에서 타이완이 외교관계를 유지하고 있는 다른 국가들과 함께 타이완으로부터 원조를 받아 온 국가들이다. 하지만 이 둘은 또 중국의 수교국이자 중국으로부터 역내에서 가장 많은 원조를 받아 온 국가들이다.

그런데 상기한 바와 같이 양측의 이 지역에 대한 접근은 주로 경제적 인센티브를 동원하여 전개되어 왔는바, 이러한 전략이 주효할 수 있었던 이유에는 이 지역 국가들의 경제적 실정이 크게 반영되어 왔다. 아래 <표 2>에서 보듯이 이 지역 국가들의 경제지표는 대단히 위약하다. 예를 들어 국내총생산(GDP) 규모는 국제통화기금(IMF)이 집계하고 있는 190개국 가운데 파푸아뉴기니와 피지를 제외하고 모두 하위 20개 그룹에 속하고 있다. 그리고 이들 14개 독립국(유엔 회원국) 가운데 키리바시, 솔로몬, 투발루, 바누아투는 유엔이 정한 최빈국(LDCs) 지위에 속해 있다.⁵⁾ 더욱이 이 지역 국가들에게서는 국내자본으로 투입할 수 있는 국내저축 현황조차 파악되지 않고 있는 실정이다.⁶⁾

5) 사모아 또한 1971년 최빈국 지위를 부여받았으며, 2014년 이로부터 졸업하였다.

6) IMF에 의해 집계되고 있는 이 지역 내의 유일한 국가는 솔로몬제도로써, 2016년 기준 이 국가의 GDP 대비 국내 저축률은 15.17%이다. 이는 같은 해 인도차이나의 최빈국인 캄보디아(13.73%), 미얀마(17.55%)와 비슷한 수

〈표 2〉 태평양도서국들의 경제 및 인구통계 지표(2016년)

국가	GDP순위	GDP (10억\$)	일인당 GDP (\$)	인구 (백만명)	정부 총부채 (GDP대비)	투자** (백만\$)
피지	152	4.569	5,232	0.873	47.465	298.95
키리바시	189	0.182	1,617*	0.112	22.879	1.37
마셜제도	188	0.196	3,624	0.054	30.042	0.20
미크로네시아	186	0.323*	3,154*	0.102	25.293	-
나우루	157	0.102	7,823	0.013	64.955	-
팔라우	187	0.303	16,757*	0.018	-	35.48
피푸아뉴기니	113	18.931	2,341	8,085	36.941	-200.48
사모아	180	0.786	4,015	0.196	52.581	8.98
솔로몬제도	176	1.235	2,056	0.601	7.907	36.51
통가	184	0.428	4,249	0.101	-	13.78
투발루	190	0.037	3,362	0.011	47.223	0.30
바누아투	179	0.798	2,904	0.275	46.059	24.70
쿡제도	-	-	-	-	-	-
니우에	-	-	-	-	-	-

*자료: International Monetary Fund. 2018. World Economic Outlook Database: October 2018 Edition. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodaa/index.aspx>. 단, 투자는 UNCTAD. n.d. UNCTADStat. <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>.

* 추정치

** 2017년

따라서 이와 같은 경제적 취약성을 보전(補填)하기 위한 수단으로서

이 지역 국가들은 외부의 경제적 지원과 투입을 실효적 대안으로 받아들여 왔으며, 외부 세력들 또한 이를 이 지역 국가들과의 관계 설정을 위한 유인으로 활용해 왔다(Van Fossen 2007, 131). 이러한 가운데서 특히 중국은 최근 수 년 간에 걸쳐 경제적 지원을 통해 자국을 이 지역의 선순환적 발전에 기여하고자 하는 너그러운 국가로 각인시키기 위한 공세를 적극화함으로써 이 지역에서의 영향력 신장을 추구해 왔다.

Ⅲ. 중국의 역내 전략

2014년 11월 피지에서 개최된 수교 8개국 간 정상회담에서 중국은 이들 국가들과 전략적 동반자관계를 선언하였다. 그리고 이 회의 기조 연설에서 시진핑 주석은 중국이 도서국들과의 관계에 더 큰 중요성을 부여하고 더 많은 것을 제공할 것이며, 자신이 2013년 제안한 21세기 해상실크로드(海上絲綢之路)와 관련하여 도서국들과 자국의 발전 경험과 성취를 공유하기를 진심으로 바라는 바, 참가국들이 중국발 ‘급행 열차’에 동승해줄 것을 권유하였다(China Daily 2014).

물론 태평양도서국들이 동 구상에 참여함으로써 얻게 될 중국의 구체적인 경제적 이익이 뚜렷이 드러나지 않는다는 점을 고려할 때, 이 지역 국가들을 상대로 중국이 일대일로 계획에의 참여를 독려한 것은 중국이 얻을 수 있는 경제적 편익에 대한 기대보다 이를 이용해 역내에서의 영향력을 확대하고자 하는 전략적 판단이 더 컸다고 할 수 있다. 중국이 대규모 투자를 바탕으로 추진해오고 있는 이 구상은 중국, 동남아시아, 중앙아시아를 거쳐 유럽으로 이어지는 실크로드경제벨트(絲綢之路經濟帶)와 중국, 동남아시아, 중동, 북아프리카, 유럽으로 이어지는 해상실크로드로 구성되어 있는 장기 지역협력 구상이다. 따라서 이 구상이 성공적으로 추진되어 운송 인프라 개선, 정책 쇄신이 이루어질 경우 거래비용과 연결성(connectivity)이 제고되어 국가 간 교역, 투자, 성장이 증진될 것으로 기대되고 있다. 이에 이 구상에 많은 국가 및 국제기구들이 관심을 갖거나 참여를 선언하여 왔다. 그런데 최근에는 이 구상의 지역적 범위가 확대되면서 실질적으로 모든 국가

에 참여를 개방시켜 놓고 있는 것으로 해석되는 바(The World Bank 2018), 중국은 태평양도서국들의 동 구상에의 참여를 자국이 제공하는 경제적 행운을 붙잡을 수 있는 기회로 인식시키고, 이를 통해 자국에 대한 우호적 분위기를 조성하려 하고 있다는 것이다.

한편, 2018년 11월 파푸아뉴기니에서 개최된 수교 8개국과의 정상 회담에서는 이들과 관계를 한 단계 높여 전략적 파트너십 관계로 설정하기로 하였는바, 이 자리에서 시진핑 주석은 상호평등과 정치적 상호 신뢰 심화, 공동번영을 위한 상호이익적 협력 원칙 아래 수교국들의 경제적 선순환 창출 노력, 국민들 간 우호증진을 위해 개인훈련·중국어 교육·민간교류 지원, 상호 공정성과 정의 보호 원칙 아래 국제문제에 대한 상호 커뮤니케이션과 조정 강화 및 태평양 국가들이 발언권 강화 지원 등과 같은 4개항을 제시함으로써 이 지역 국가들의 환심을 유도하였다(Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2018). 이 지역에 대한 최근의 중국의 공세적 접근의 한 축은 타이완과의 관계에서 활용할 수 있는 이 지역의 전략적 가치에 대한 인식을 바탕으로 형성되어 있다.

중국의 원조 프로그램은 이 지역 국가들에게 매우 중요한 요소이다. 특히 이들 국가의 정치지도자들은 자신들의 긴급한 정치적 필요와 개발 성과의 필요 요소를 충족시켜주기 때문에 중국의 원조를 환영한다. 예를 들어 태평양도서국 중에서 가장 큰 국가인 파푸아뉴기니는 건강, 교육 및 인프라 분야에서 커다란 어려움에 직면해 있음에도 불구하고, 유엔의 2015년 밀레니엄 개발 목표 중 어느 한 분야도 실질적인 지원을 받지 못하였다(Smith 2018, 1-2). 이에 중국의 이들 국가들에 대한 원조가 더욱 정치화되고, 외교적이고, 지경학적인(geo-economic) 수단으로 활용될 개연성이 크다. 즉, 중국이 제공하는 원조는 중국의 전략적 야망에 기여할 것이다.

태평양 도서지역에 대한 중국의 정치적 이익을 위해 원조를 활용하고자하는 중국의 의지는 이미 가시화되고 있다. 중국은 지난 10여 년 간에 걸쳐 일대일로와 연계하여 태평양 도서지역에 도로, 항만 및 기타 사업을 위해 60억 달러에 달하는 유·무상원조를 투입하여 왔다(Financial Times 2019). 피지는 2017년 5월 뱅마라마

(Bainimarama) 총리가 중국의 일대일로 포럼(Belt and Road Forum)에 참석 한 직후 타이완에서 무역 및 관광 사무소를 폐쇄하였다. 바누아투는 남중국해 분쟁에서 중국을 지지한 최초의 태평양 국가가 되었으며, 이러한 결정이 중국의 요청에 응당한 것이라고 인정한다(Smith 2018, 3). 중국은 2016년 바누아투에 국립회의장 건설 비용으로 2,850만 달러를 지원하였으며, 섬 내 포장도로 건설사업을 위해 약 1억 달러를 대출해준 것으로 알려지고 있다(Financial Times 2019).

또한 남태평양 사모아 수도 아피아에서는 2019년 9월 제3회 중국-태평양 섬나라 경제발전 합작포럼이 열렸다. 시진핑 주석은 축하 서신을 통해 이 지역 국가들과의 양자 협력을 강조했다. 또한 포럼 개막식에 참석한 후춘화(胡春華) 중국 부총리는 "중국은 태평양 섬나라들과 일대일로 공동 건설에 나설 준비가 돼 있다"면서 이 지역의 경제·사회 발전을 지원하기 위한 방안을 발표했다(연합뉴스 2019). 이처럼 다양한 양자 협력 사업이나 각종 다자협력 회의 등을 통해 정치적 협력에 기초하여 경제적 지원, 나아가서 이 지역을 중국의 일대일로 사업에 견인하는 것이다. 이를 통해 인프라 건설 사업을 따내고 특히 교역과 해군 파견을 위한 항만시설을 확보하겠다는 등 국가 안보의 경계선을 확대해 중국과 경쟁국들 사이에 완충지대를 만드는 것을 모색하고 있다(Asia Times 2019). 이러한 중장기적 계획의 실천을 통해 미국을 염두에 두면서 남태평양 지역에 대한 중국의 영향력을 확장하는 새로운 전략에 입각하여 대만과의 외교 경쟁에서 확실한 우위를 이어나가는 것이다.

IV. 타이완의 대응

차이잉원 정부 출범 이후 재개된 외교관계 전환 공세라는 새로운 도전에 직면하여 타이완은 그러한 중국의 압력에 굴복하지 않겠다는 의지를 대외적으로 분명히 해 왔다. 이는 2018년 5월 타이완의 오랜 수교국이었던 도미니카공화국이 중국으로 외교관계를 전환하자 타이완

외교부가 웹사이트를 통해 중국의 달러외교를 비난하는 가운데 “우호적인 국가들과 협력하여 지역의 평화와 안정을 유지하고 국제사회에서 우리의 정당한 지위를 보장”할 것이며, 전 세계 타이완 외교관 또한 “타이완의 존엄성과 권리를 위해 계속해서 싸울 것”이라고 밝힌 데서도 확인할 수 있다(Ministry of Foreign Affairs 2018).

과거 수교경쟁 시기에 타이완도 중국과 마찬가지로 경제적 지원을 핵심 도구로 이용해 왔었다. 이러한 사실은 타이완이 원조문제를 제도적으로 접근하기 시작하던 즈음으로 거슬러 올라간다. 요컨대 1989년 대개도국 경제원조를 목적으로 출범한 ‘국제경제합작발전기금회’(IECDF)는 1995년 연례보고서에서 타이완이 코스타리카, 세인트빈센트, 온두라스, 말라위, 니제르, 남아프리카, 벨리즈, 중앙아프리카공화국 등 ‘강력한 외교적 의미를 갖는’ 국가들을 중심으로 원조를 제공하고 있음을 밝힌 바 있다. 그런데 당시 이들은 모두 타이완과 외교관계를 유지해온 국가들이었다(Chan 1997, 47). 타이완 외교부 또한 원조 대상을 타이완에 우호적인 국가들로 규정하였는바, 외교정책보고서는 그 범주를, 타이완과 외교관계를 갖고 있는 국가, 외교관계를 갖고 있지 않더라도 주재국에서 타이완 대표부가 ‘중화민국’이라는 명칭으로 활동하고 있는 국가, 타이완과 실질적인 교역 및 문화적 관계를 갖고 있는 국가, 타이완과 관계를 개선하고자 하는 국가, 타이완에 적대적이지 않은 국가로 정의하였다(Chan 1997, 42).

하지만 물론 이러한 원조 양식이 타이완의 원조정책의 본질을 곧 중국과의 경쟁에서 찾아야 함을 의미하는 것은 아니다. 비록 타이완의 원조가 수교국들을 위주로 배분되어 온 것은 사실이지만 그 외에 다수의 국가들 또한 원조 대상국에 포함되어 있다. 즉, 타이완의 원조는 타이완과 외교관계를 갖고 있는 국가들을 지원 대상에서 배제해 온 중국의 행태와는 달리 미수교국들에 대해서도 부분적으로 이를 제공하는 보다 유연한 접근 방식을 택하고 있다는 것이다. 현재 타이완의 원조 사업을 책임지고 있는 ‘국제합작발전기금회’에 따르면 타이완이 원조를 제공하고 있는 국가 수는 수교국 및 미수교국을 포함하여 45개에 이르고 있으며, 태평양도서지역에서도 6개 수교국 외에 중국과 수교국인 파푸아뉴기니와 피지에서 다수의 개발원조사업을 진행시켜 왔다.

예를 들어 타이완 정부는 파푸아뉴기니에 2011년 이동의료서비스사업으로 2,050만 타이완달러, 2012년부터 2014년까지 보건요원 훈련 프로그램에 1,890만 타이완달러, 2015년부터 2020년까지 농민훈련협력 사업에 452만 타이완달러 등 총 4,370여만 타이완달러를 제공하였다.

〈표 3〉 타이완의 태평양도서국 원조사업

국가	인도주의 지원	기술협력	대출/투자	국제교육/훈련	합계
파푸아뉴기니	4	2			6
솔로몬	9	9		1	19
팔라우	6	3		1	10
마셜제도	6	6	1		13
투발루	9	4			13
피지	5	5			10
나우루	5	5			10
키리바시	7	7	1		15

*자료: TaiwanICDF. n.d. Project: Asia-Pacific.

<http://www.icdf.org.tw/np.asp?ctNode=29983&mp=2>.

그런데 재개된 중국의 공세와 압박에 대한 타이완의 대응은 과거와는 크게 다른 방식으로 전개되고 있다. 즉, 중국이 이 지역에서 경제적 보상과 보복을 유인책으로 공세 수위를 높이고 있는 상황에서 차이잉원 정부는 기존 수교국들에 대한 원조 프로그램을 유지하는 가운데 특히 선의를 바탕으로 하는 지속적 협력을 통해 형성되는 선린관계를 강조하고 있다. 그리고 이러한 전략은 최근 부분적으로 성과를 나타내고 있다. 예컨대, 2018년 9월 제73차 유엔총회 연설에서 키리바시와 나우루 대통령은 유엔이 타이완을 인정할 것을 촉구한 바 있는데, 이는 타이완이 이 지역에서 일부 국가들을 중심으로 강력한 유대를 형성

하고 있음을 보여준 것이라고 할 수 있다(Radio New Zealand 2018).

한편 차이잉원 정부는 중국과의 수교국들을 대상으로 외교관계를 다시 타이완으로 전환시키기 위한 공세적 시도가 아닌, 기존 수교국들의 추가 이탈을 막기 위한 차원의 관리적 접근에 중점을 두고 있다. 이를 위해 차이잉원 총통은 2016년 취임 후 2018년 말까지 총 다섯 차례에 걸쳐 태평양도서국, 중미, 아프리카를 순방하였다. 이러한 결과 최근 태평양 도서지역 내에서 두 개 국가가 타이완과 관계를 단절하였지만 남은 4개 수교국은 비교적 견고한 타이완 지지국가로 남아 있다. 하지만 향후 중국이 경제적 보상을 도구로 공세를 강화할 경우 이곳이 여전히 타이완의 외교적 보루 지역으로 남아있을지 여부를 단정하기는 쉽지 않다.

왜냐하면 여기에는 향후 타이완의 진로에 영향을 미치게 될 중요한 몇 가지 변수가 있기 때문이다. 우선 첫 번째는 타이완이 중국과의 재정적 지원 경쟁에서 지탱할 수 있는 능력에 한계가 있다는 점이다. 요컨대 1990년 명목 GDP 기준으로 약 2.4배였던 양국 간 경제력 차이는 2010년 약 14배, 그리고 2017년에는 약 21배로 벌어졌다(International Monetary Fund 2018). 따라서 중국이 이곳에서 타이완의 국제적 고립화를 가속화하기 위해 대규모 재정적 자원을 투입할 경우 상응하는 수준으로 지출을 확대하기는 어려운 실정이다. 실제로 타이완은 단교 선언 이전에 항만 개발을 위한 대규모 재정지원을 채근하던 엘살바도르의 요구를 사업의 부적절성을 이유로 거부하였었다(The Straits Times 2018). 반면, 중국은 엘살바도르와 수교 후 사회·기술개발 명목으로 이곳에 1억 5천만 달러를 지원하기로 약속하였다(Reuter 2018b).

두 번째는 국내정치적인 측면에서 최근 타이완 내에서 차이잉원 정부 출범 초기에 비해 독립에 대한 열정이 감소하고 있고, 지원 중심적 외교에 대한 피로감이 높아지고 있다는 점이다. 특히 태평양도서국들에 대한 원조정책이 외교적 지지를 유지하는데 기여하고 있다는 사실에도 불구하고 유권자들 사이에서 이러한 정책이 금전적 낭비라고 보는 인식이 점증하고 있다(Nguyen and Pryke 2018; Chandran 2018).

이 때문에 최근 타이완 정부는 중국의 '통제불능한 국제적 행태'에

맞서기 위한 방법으로서 ‘금전경쟁’(money competition)을 지양하고 민주주의와 자유라는 가치기반적 관계를 중시할 것임을 강조하고 있다(The Straits Times 2018). 즉, 타이완 정부는 수교국들과의 가치기반적 관계가 중국의 폭식 표적으로부터 남은 외교 동맹들을 지켜내는데 유용한 전략이 될 것으로 기대하고 있다. 실제로 타이완과 외교관계를 유지하고 있는 이 지역 국가들은 힘을 앞세워 국제규범과 관행을 무시하는 중국의 행태와 오만함과 같은 부정적 인식을 공유하고 있다. 예컨대, 2017년 중국 정부가 중국인 관광객 모집 금지조치로 타이완과의 외교관계 단절을 압박하였을 때 팔라우 정부는 법치, 민주주의, 자결권을 강조하며 중국에 저항하였다(Financial Times 2017). 또 나우루 대통령은 태평양도서국포럼(PIF) 2018년 연례정상회의에서 대화상대국 자격으로 참여한 중국 대표의 격을 무시한 결례적 행동을 오만함으로 규정하고 중국에 대한 사과를 요구하였다(South China Morning Post 2018).

더욱이 최근 일부에서 중국이 수교국들에 인프라 사업을 목적으로 제공하는 양허성 차관과 같은 개발원조가 수원국들을 부채의 덫(debt trap)에 가두어 놓음으로써 이를 통해 영향력을 확보하려 하는 불량원조라는 비판의 목소리가 높아지고 있는 점도 중국의 물량공세를 견제할 수 있는 기제가 되고 있다. 즉, 중국으로부터 대규모 원조를 제공받은 국가가 채무상환 능력을 상실하게 될 경우 채무 고통은 물론이고 중국의 외교적 압력에 대한 취약성을 노정하게 된다는 점이 이 지역 국가들의 중국 경사를 경계하도록 설득할 수 있는 유용한 도구가 될 수 있다(ABC News 2018).

한편, 중국이 타이완의 국제적 고립화 압력을 가속화할 경우 타이완의 미국에 대한 의존성이 높아질 것이다. 미국 또한 중국의 공세가 보다 본격화될 경우 그것을 단순히 타이완의 국제적 행동반경 축소가 아닌 인도-태평양에서의 자국의 이익에 대한 직접적인 도전으로 받아들여지게 될 것이기 때문에 이를 억제하기 위해 타이완을 전략적으로 활용하고자 할 것이다. 중국의 이 지역에서의 세력신장 의도는 당사국들의 부인에도 불구하고 중국이 이 지역 수교국 내에 상주 군사기지 건설을 시도하고 있다는 의혹이 반복적으로 제기되고 있다는 점을 통해

서도 확인해볼 수 있다(CNBC 2018). 따라서 이 지역에서 중국으로 추가적 외교관계 전환이 이루어질 경우 이는 중국의 역내에서의 행동 공간이 한층 더 확대된다는 것을 의미하기 때문에 전통적 이해당사자인 미국의 관여를 자극하게 될 것이고, 타이완은 안보적 관점에서 이를 활용해 나가고자 할 것이다.⁷⁾

V. 결론

중국은 타이완과의 외교 경쟁으로 태평양도서국들 문제에 중대한 영향을 미쳐 왔다. 요컨대, 중국은 자신들의 전략적 이해를 충족시키기 위해 태평양 도서국들에게 상당한 규모의 원조를 제공하여 왔다. 특히 이 지역에서 중국은 타이완에서 차이잉원 정부 출범 이후 하나의 중국 원칙 거부에 대한 응징으로 타이완과의 수교국들을 대상으로 외교적 승인 철회를 추구해 왔다. 그 결과 2016년부터 2018년까지 3년 동안 중미와 아프리카 지역 5개국이 외교관계를 중국으로 전환한데 이어서 마침내 2019년 9월에는 태평양 도서지역에서 추가로 두 나라가 더 타이완과 외교관계를 단절하였다. 이에 따라 타이완의 국제적 입지는 한층 더 약화될 수밖에 없게 되었다.

이러한 행동의 연장선상에서 중국은 태평양 도서지역 내에서 타이완과 외교관계나 경제관계를 유지하고 있는 나머지 국가들을 대상으로 다른 지역에서와 유사한 경제적 인센티브 제공이나 거래 단절이라는 수단을 동원하여 관계를 재설정하도록 압력을 가해오고 있다. 그런데 특히 이 지역에서 진행되고 있는 중국의 그러한 접근방식은 이 지역 국가들이 대부분 경제적 취약성이라는 동일한 도전에 직면해 있다는 점에서 그 효과와 관련하여 관심을 끌고 있다. 즉, 경제적 보상이나

7) 이와 관련하여 미국은 중국의 격한 비판 속에서 2017년 6월 타이완과 14억 달러 규모의 무기거래 협정을 체결한데 이어 2018년 9월 3억 3천만 달러 규모의 무기 판매를 결정한 바 있다. 이 결정이 이루어진 후 타이완 총통부는 미국의 지원이 심각한 안보 위협에 직면해 있는 타이완 국민들에게 자신감을 불러일으켜줄 것이라고 발표하였다(Financial Times 2018).

압박이 대상국의 정치적 선택에 직접적으로 영향을 미칠 가능성이 높다는 것이다. 실제로 과거 양측간 수교경쟁 경험에서 보듯이 소위 ‘달려외교’ 혹은 ‘수표외교’로 지칭된 양측의 경제지원 약속에 따라 이 지역 내에서 다수 국가들이 서로에 대한 외교적 승인을 전환하여 왔다.

한편 재개된 중국의 공세에 맞서 타이완 역시 이에 굴하지 않겠다는 의지를 반복적으로 표명해 왔다. 하지만 그 접근에 있어서 현 차이잉원 정부는 중국과 다른 방식을 취하고 있다. 즉, 타이완은 중국과의 수교국들을 대상으로 외교적 승인을 전환시키기보다는 기존 수교국들을 대상으로 이들의 이탈을 막기 위한 차원의 관리적 접근에 중점을 두고 있다. 이로부터 볼 때 타이완의 정책은 수세적이고 방어적인 성격을 갖고 있다. 이를 위해 특히 타이완은 재정적 인센티브보다 인적 교류와 민주주의와 자유의 가치 존중 등 정서적 공감대를 조성하는 방식을 강조하고 있다.

그러나 타이완의 이러한 접근방식이 보다 즉각적이고 현실적인 이익 앞에서 장기적으로 안정적으로 작동할지 여부는 불확실하다. 중국이 경제적 원조, 보상, 상호협력 등을 무기로 공세 수위를 높여가는 상황에서 타이완과의 수교국들이 이를 지속적으로 무시할 경우 자신들에게 열린 기회의 창이 닫혀버리게 될지 모른다는 우려를 할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

하지만 이러한 개연성에도 불구하고 현재 타이완이 외교관계를 유지하고 있는 태평양도서국들은 여전히 타이완과의 관계를 통해 일정한 경제적 혜택을 향유하고 있고 또 상대적으로 동질적인 가치와 신념을 공유하고 있다는 점을 고려할 때 중국의 공세와 유혹이 쉽사리 외교관계 전환으로 이어질 것으로 예상되지는 않는다. 결론적으로 태평양도서국들을 대상으로 전개되는 중국의 타이완 고립화 정책은 중국 내부 요인에 의해서라기보다는 타이완 요인에 의해 추동된 것인 만큼 향후 전개 방향 또한 타이완의 정치적 선택에 의해 좌우될 개연성이 높다고 하겠다.

〈참고문헌〉

- 연합뉴스(2019. 10.23) 中, 태평양 섬나라와 협력 강화
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191023089300097>(검색일: 2019. 11. 15).
- 中华人民共和国国务院新闻办公室. 2015. 中国的军事战略.
- Asia Times(2019. 6. 12) 남태평양 지역까지 영향력 확장 노리는 중국
<http://www.asiatimeskorea.com/news/articleView.html?idxno=369>(검색일: 2019. 11. 15).
- ABC News. 2018. Are China's cheap loans to poor nations a development boost or a debt trap?
<https://www.abc.net.au/news/2018-11-16/are-china-cheap-loans-to-poor-nations-a-debt-trap/10493286>(검색일: 2019. 1. 20).
- Atkinson, Joel(2010). China-Taiwan diplomatic competition and the Pacific Islands. *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 4, 407-427.
- BBC News(2017a). Panama cuts ties with Taiwan in favour of China.
<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-40256499>(검색일: 2018. 12. 27).
- BBC News(2017b). Taiwan: How China is poaching the island's diplomatic allies.
<https://www.bbc.com/news/world-asia-40263581>(검색일: 2019. 1. 6).
- Bellows, Thomas J(1976). Taiwan's Foreign Policy in the 1970s: A Case Study of Adaptation and Viability. *Asian Survey*, Vol. 16, No. 7, 593-610.
- Chan, Gerald(1997). Taiwan as an Emerging Foreign Aid Donor: Developments, Problems, and Prospects. *Pacific Affairs*,

Vol. 70, No. 1, 37-56.

Chandran, Nyshka(2018). Taiwan's fight for global recognition is unfolding in the Pacific. CNBC.

<https://www.cnbc.com/2018/09/28/taiwan-china-rivalry-unfolds-in-the-pacific.html>(검색일: 2018. 12. 28).

China Daily(2014). China, Pacific island countries announce strategic partnership.

http://www.chinadaily.com.cn/world/2014xiattendg20/2014-11/23/content_18961677.htm(검색일: 2018. 12. 28).

CNBC(2018). China is reportedly proposing a permanent military base in the South Pacific.

<https://www.cnbc.com/2018/04/09/china-is-reportedly-proposing-a-military-base-in-the-south-pacific.html>(검색일: 2019. 1. 18).

Financial Times(2017). Palau holds out as China squeezes Taiwan's allies.

<https://www.ft.com/content/d153df12-df02-11e7-8f9f-de1c2175f5ce>(검색일: 2018. 12. 28).

Financial Times(2018). US agrees \$330m arms sale to bolster Taiwan defences.

<https://www.ft.com/content/43a80396-c05c-11e8-95b1-d36def1b89a>(검색일: 2019. 1. 8).

Financial Times(2019). China aid wins influence in Pacific despite rising concerns.

<https://www.ft.com/content/bf2cfd72-f6c1-11e9-9ef3-eca8fc8f2d65>(검색일: 2019. 9. 2).

International Monetary Fund(2018). World Economic Outlook Database.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata>

- /index.aspx(검색일: 2019. 1. 9).
- Lim, Jason(2018). Political blackmail in the Taiwan-China contest.
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/political-blackmail-taiwan-china-contest>(검색일: 2019. 1. 13).
- Lin, Wen-Cheng(2016). Taiwan Enters the Tsai Ing-Wen Era and the Impact of Cross-Strait Relations. Analysis, No. 293.
https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analisi293_wen-cheng_lin_18.01.2016.pdf(검색일: 2018. 12. 28).
- Ministry of Foreign Affairs of Republic of China(2009). Partnerships for Progress and Sustainable Development: White Paper on Foreign Aid Policy.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China(2018). China, Pacific island countries lift ties to comprehensive strategic partnership.
https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1615484.shtml(검색일: 2018. 12. 28).
- Ministry of Foreign Affairs(2018). The ROC government has terminated diplomatic relations with the Dominican Republic with immediate effect to uphold national dignity.
https://www.mofa.gov.tw/en/News_Content.aspx?n=1EADDCF4C6EC567&s=E1732BD27CCB16CE(검색일: 2018. 12. 28).
- Nguyen, Michael and Jonathan Pryke(2018). Exploring Taiwan's aid to the Pacific," the Interpreter.
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/exploring-taiwan-s-aid-pacific>(검색일: 2019. 1. 8).
- Palau Government(2018). Visitor Arrivals.
<https://www.palau.gov.pw/visitor-arrivals/>(검색일: 2019. 1. 14).
- Radio New Zealand(2018). Kiribati and Nauru urge UN to

recognise Taiwan.

<https://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/367404/kiribati-and-nauru-urge-un-to-recognise-taiwan>(검색일: 2019. 1. 9).

Reuter(2018a). Empty hotels, idle boats: What happens when a Pacific island upsets China.

<https://www.reuters.com/article/us-pacific-china-palau-insight/empty-hotels-idle-boats-what-happens-when-a-pacific-island-upsets-china-idUSKBN1L4036>(검색일: 2019. 1. 14).

Reuter(2018b). China pledges \$150 million aid to El Salvador as relationship deepens.

<https://www.reuters.com/article/us-elsalvador-china/china-to-give-150-million-in-aid-to-el-salvador-as-relationship-deepens-idUSKCN1ND0IT>(검색일: 2019. 1. 14).

Smith, Graeme(2018). PRC aid to the Pacific?

<http://chinamatters.org.au/wp-content/uploads/2018/04/China-Matters-Recommends-04-April-2018-PRC-Aid-Pacific.pdf>
(검색일: 2019. 9. 2).

South China Morning Post(2018). China must apologize for 'arrogance' at Pacific summit, says Nauru president.

<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2163002/china-must-apologise-arrogance-pacific-summit-says-nauru>(검색일: 2019. 1. 9).

Taiwan ICDF. n.d. Project: Asia-Pacific.

<http://www.icdf.org.tw/np.asp?ctNode=29983&mp=2>.(검색일: 2019. 1. 11).

The Straights Times(2018). Taiwan loses third diplomatic ally this year after El Salvador breaks ties.

<https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/taiwan-set-to-lose-its-third-diplomatic-ally-this-year-source>(검색일: 2019.

1. 10).

The World Bank(2018). Belt and Road Initiative.

<https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative>(검색일: 2019. 1. 14).

U.S.-China Economic and Security Review Commission(2018). China's Engagement in the Pacific Islands: Implications for the United States.

UNCTAD. n.d. UNCTADStat.

<https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>(검색일: 2019. 1. 9)

Van Fossen, Anthony(2007). The Struggle for Recognition: Diplomatic Competition Between China and Taiwan in Oceania. *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 12, No. 2, 125-146.

VOA News(2017). Pacific Island Nations Consider Future Ties with the United States.

<https://learningenglish.voanews.com/a/pacific-island-nations-consider-future-ties-with-the-united-states/3780622.html>(검색일: 2019. 1. 14).

Wikileaks(2009). AIT Chairman Burghardt and FM Ou Discuss Bilateral Relations, Transits, WHO, and MRLS.

https://wikileaks.org/plusd/cables/09TAIPEI320_a.html(검색일: 2019. 1. 22).

Wikileaks(2010). No Recognition for PRC Anytime Soon - Panama Sticks with Taiwan.

https://wikileaks.org/plusd/cables/10PANAMA87_a.html(검색일: 2019. 1. 22).

지속가능한 한반도의 평화번영을 위한 남북 에너지협력*

– 남북 에너지넥서스 구축을 중심으로 –

Inter-Korean Energy Cooperation for Sustainable Peace and Prosperity on the Peninsula

– Focusing on Constructing Korea Energy Nexus –

Na, Yong-woo**

Deputy Director, Planning and Coordination Division,
Korea Institute for National Unification

This paper tries to search for the new cooperation model between two Koreas, which will make the inter-Korean relationships more sustainable. To mediate the disputes between two actors who have suffered from many conflicts, it is necessary to make mutual confidence building measures. These measures can be realized based on an increase of mutual interests, not a political rhetoric. In this respect, this paper focuses on the energy as a first step of the confidence building mechanism between two Koreas. It is more important that energy cooperation on the Korean peninsula can give important opportunities for making the regional cooperation among the northeast Asian countries as well as the improvement of inter-Korean relations.

In this context, this paper analyzes on the current states and problems of North Korean energy. Based on this evaluation, some areas or projects (ex. south Korea-North Korea-Russia pipelines, electric super grid) which expand the mutual benefits of the two Koreas can be extracted. This energy cooperation can be interconnected with each other.

Through this energy network, a virtuous circle of Korean energy nexus among security, prosperity and identity can be constructed.

Keywords: Energy, Energy Cooperation, North Korea, Kim Jong-un, Energy Nexus, Peace and Prosperity

I. 서론

우리 정부가 지난 20여 년간 북한을 상대로 펼쳐온 정치안보적 차원의 협상과 제재 혹은 경제적 차원의 교류 및 상호협력은 일부 성과를 거두기도 했지만, 오히려 북핵 및 미사일기술의 고도화가 계속되며 남북관계는 물론 동북아 지역의 긴장은 심화되었다. 다행히 파국으로 치달을 것 같았던 한반도의 긴장은 2018년을 기점으로 대 전환을 겪고 있다. 그러나 비핵화 프로세스에 대한 기대는 금년 2월 하노이 북미정상회담이 결렬되면서 다시 교착에 빠지고 있다. 이처럼 한반도에서 갈등의 불씨를 완전히 끄기에는 아직 요원하다. 평화변영의 한반도라는 새싹을 틔우기 위한 다차원적 노력이 절실한 시점이다.

과거 우리 정부의 대북정책은 기능주의에 기초해 추진되었다. 경제·사회·문화 등 하위정치에서의 남북한 협력이 정치·군사·신뢰구축으로 이어질 것이라는 전제가 있었던 것이다. 이것은 보수성향의 정부에서든 진보성향의 정부에서든 마찬가지였다. 그러나 대북정책 20년의 경험을 돌아볼 때 지금까지의 기능적 접근이 현실적으로 성공하지 못했다고 평가할 수 있다. 이는 하위정치에서의 협력이 반드시 상위정치로 확산되지 않는다는 기능주의의 고질적인 문제점과 그 맥을 같이 한

* 본 글은 2018년 통일부 신진연구자 정책연구과제(“김정은시대 대외개방정책의 정상국가 유도를 위한 남북에너지넥서스 구축에 관한 연구”)의 지원을 받아 수행된 연구로 일부 수정 및 보완하였음을 밝힌다.

** 통일연구원 연구기획부장, homme05@hanmail.net

다. 따라서 한반도 평화와 번영을 위해 고려할 수 있는 선택은 상위정치로 전환되지 않는다고 하더라도 기능적 접근을 통해 하위정치에서만이라도 남북한 결합을 이뤄 내거나, 혹은 상위정치로 전환될 수 있는 보다 창의적이고 정교한 교류정책을 추진하는 것이다.

남북한 교류의 차원에서 남한과 북한은 근본적으로 상이한 이익구조를 갖고 있기 때문에 그것의 수렴은 쉽지 않은 과제이다. 남한의 경우 교류의 결과가 북한의 변화로 이어질 것으로 기대하고, 북한은 교류의 결과가 북한의 생존에 도움이 될 것으로 판단하고 있다. 따라서 남북한 모두의 이익에 근본적인 영향을 미칠 수 있는 새로운 아젠다를 찾아내는 것이 중요하다.

이에 본 연구는 최근 개선되고 있는 남북관계를 지속 가능하도록 하는 남북 협력모델을 모색하는 것을 그 목표로 한다. 갈등관계에 있는 두 행위자가 긴장을 완화하기 위해서는 행위자들간 적대행위 중단 등의 상호신뢰구축조치가 필수적이다. 그러나 유럽적 경험을 통해 확인할 수 있듯이, 쌍방간 신뢰구축은 수사적 선언 혹은 당위적 명제로 가능한 것이 아니라 개별 이익에 기초한 공동이익의 확대라는 현실적인 토대에서 그 실천가능성이 높아진다. 따라서 본 연구에서는 남북한간 신뢰메커니즘 형성의 출발점으로 상대적으로 분쟁의 소지가 크지 않으면서 당사자간 이익의 수렴이 상대적으로 용이한 이슈인 에너지에 주목해보고자 한다.

김정은이 북한을 세계무대에 ‘정상국가’로 발돋움하기 위한 노력은 이미 2013년부터 시작되었다. 물론 김정은 집권 2년차인 2013년 경제·핵무력 병진노선을 공식 천명하였을 때 국내에서는 ‘핵무력’에만 주목했지만, 6·28조치, 5·30담화 등 대내개혁정책, 그리고 경제개발구 등 대외개방정책 등 경제강국 건설을 위한 노력을 추진해왔다(나용우·장성호 2017, 283-286). 경제강국, 혹은 정상국가로 발돋움하기 위해서는 본격적인 개혁, 개방정책을 추진할 수밖에 없으며, 그 과정에서 에너지문제의 해결은 북한의 경제발전을 위한 중요한 요소가 될 것이다.

한국의 국가이익 차원에서 북한과의 에너지협력은 소위 ‘자원전쟁’ 시대에 향후 지속가능한 발전과 성장을 위해 무엇보다 중요한 에너지 자원의 충분한 확보, 즉 에너지안보를 보장하는데 기여할 수 있다. 예

를 들어 북한의 협력이 실질적으로 보장된다면 저비용의 파이프라인을 통한 러시아의 원유 및 천연가스의 수입 등 공급원의 다변화 등 에너지안보라는 국가이익을 제고할 수 있다.

결국 에너지안보는 한반도의 미래, 즉 남북한 사이의 상이한 이익구조를 수렴하게 만드는 중요한 모멘텀을 제공할 수 있는 아젠다이다. 이러한 과정에서 이익의 수렴은 남북 모두 서로 깨닫지 못하는 사이에 시간이 흐르면서 자연스럽게 발생할 수 있는 현상이며, 결과적으로 일종의 남북한 ‘네트워크적 결합’을 가능하게 하는 기회를 제공할 수 있다.

나아가 남북한 에너지협력은 최근 갈등의 원심력이 보다 심화되고 있는 동아시아 지역협력을 위한 중요한 모멘텀을 제공하는 파급효과를 가졌다는 점에서 현 정부가 제시한 ‘한반도 신경제지도’의 출발점으로서의 의의도 갖는다. 이처럼 에너지안보는 한반도적 요인과 동북아적 요인을 서로 결합시키고, 북한문제와 동북아문제의 해결을 선순환구조로 접근하게 만드는 기회를 제공할 수 있다. 남-북-러 가스관사업의 사례에서 볼 수 있듯이, 한반도의 안정과 평화가 유지되지 않고서는 동북아 지역협력은 실질적 의미를 가질 수 없으며, 그 실현은 더욱 어렵다. 따라서 한반도평화-동북아공동체를 선순환구조로 만들 수 있는 연계고리를 에너지안보를 통해 개발해 낼 수 있을 것이다.

이러한 측면에 주목해 본 연구는 북한 에너지문제의 실태와 현황에 대한 종합적 분석과 함께, 남북의 공동이익을 확대할 수 있는 분야 및 영역을 추출함으로써 현실적으로 실현 가능한 남북협력 분야들을 도출해 남북 에너지넥서스 구축을 모색해 보고자 한다.

II. 북한의 에너지·전력 현황과 평가

김정은의 경제건설 비전은 공식적으로 사회주의강성국가 건설이다. 북한은 정치·군사·사상적으로 이미 강성국가를 달성하였지만 유일하게 경제적으로 낙후되어 있어 경제부문을 획기적으로 발전시킨다면 명실상부한 사회주의강성국가가 될 수 있다고 믿고 있다. 결국 사회주의강성국가 건설전략의 본질은 인민생활향상에 있다. 역설적이지만 그가

추구해온 핵보유국 지위 확보전략도 인민생활향상 목표와 밀접하게 연관되어 있다. 경제건설을 통한 주민생활 향상이라는 김정은의 정책 목표와 이를 달성하기 위한 시도는 상당히 일관성 있게 추진되었다고 평가할 수 있다. 김정은은 정권 출범 초기부터 경제강성대국 건설을 내세우면서 주민생활 향상을 위한 경제건설에 매진했다. 그 이후에도 일관된 메시지를 대내외에 천명해왔다(임을출 2018).

북한은 최근 경제적 낙후성을 탈피하기 위해 2016년 제7차 노동당 대회에서 향후 2020년까지 국가경제발전 5개년 계획을 추진할 것을 천명하고 특히 에너지문제 해결을 그 중심에 놓을 것이라고金正은 위원장이 직접 언급한 바 있다. 북한의 에너지 상황은 최근 대북제재 이후 끊어진 석유류 수입에 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 알려졌는데 특히 부족한 전기를 각 가정 차원에서 해결하고자 각 세대는 경유발전기를 예전부터 따로 설치하기도 하였으나 최근에는 태양광 발전시설을 갖추고 있는 세대가 약 10만호에 이를 정도로 태양광발전 도입이 급속하게 이루어지고 있는 등 에너지 및 전력문제 해결을 위해 다양한 차원의 노력을 경주하고 있다. 이 장에서는 북한의 전반적인 경제, 에너지 및 전력상황을 살펴보고, 어떠한 문제들을 갖고 있는지 검토하도록 한다.

1. 북한의 에너지 및 전력 현황

전력산업은 전력을 생산하여 송전 및 배전과정을 거쳐 수요자에게 전기를 공급하는 산업이며 다른 산업의 기반이 되는 국가기간 산업이며, 북한은 전력산업을 인민경제 선행부문으로 매우 중시하고 있다. 실제로 김일성은 ‘전기는 산업의 쌀’로, 김정일은 ‘강성대국건설에서 제일 절실한 문제는 전력문제’라고 강조한 바 있다. 북한의 『전력법』 제2조, 제3조는 “전력은 인민경제의 기본 동력이며, 전력시설 건설은 나라의 동력기지를 강화하기 위한 기본담보이다.”라고 강조하고 있다.

아래의 <표 1>에서처럼 북한의 주요 동력자원은 수력·화력·재생에너지이며, 특히 수력에 의한 전력생산이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 실제 2017년 기준 북한의 발전설비용량은 수력 61.7%, 화력 38.3%

로, 수력발전 우위의 구조가 지속되고 있다. 또한 북한의 발전 전력량은 235억 kWh로 한국(5,535억 kWh)의 4.2%수준이며, 발전 설비용량은 7,721 MW로 한국(117,158 MW)의 6.7%에 불과하다(통계청 2018, 170-174).

〈표 1〉 북한의 발전설비용량

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
수력	2105	2550	2730	2910	3360	4292	4337	4592	4812	3988	4467	4761
화력	280	1000	1800	2100	2600	2850	2900	2960	3010	3010	2960	2960
합계	2385	3550	4530	5010	5960	7142	7237	7552	7822	6988	7427	7721

*출처: 통계청(2018)을 참조해 필자 작성

북한은 1950년대부터 이른바 ‘체취공업’ 중에서도 석탄을 “공업의 식량, 주체공업의 연료이자 원료”로 규정해 왔는데, 이러한 석탄의 자리매김은 경제에 있어서 ‘자립’ 혹은 ‘자력갱생’을 최우선시 여기는 ‘주체사상’의 반영이라고 평가할 수 있겠다(한국에너지기술연구원 2014, 2). 북한의 주요 부존자원 중 하나인 석탄의 이용을 극대화하고, 수력 이용의 확대를 통해 수입 에너지의 소비를 최소화하는 것에 북한 에너지정책의 핵심이 있었다. 이는 외부로부터의 수입 자원에 절대적으로 의존하고 있는 한국의 상황과는 매우 대조되는 것인데, 이러한 북한의 전통적인 정책 기조의 결과는 현재 북한의 에너지 통계에서도 여실히 드러나고 있다.

<표 2>는 2012년 김정은 집권 이후 북한의 1차 에너지 공급 현황을 정리한 것이다. 전체 1차 에너지 공급에서 여전히 석탄과 수력의 비중(80.2%)이 상당히 높다는 것을 확인할 수 있다. 한편 중화학 공업 및 산업의 가장 근간이라 할 수 있는 석유 부분에서 북한의 통계는 남

한과 큰 격차를 보인다. 남한의 1차 에너지 공급에 있어서 석유가 차지하는 비중이 40% 가량이었던 것에 비해, 북한의 그것은 10% 이하에 머무르고 있다. 물론 이는 국제사회의 대북제재에 따른 영향이 크게 미치고 있기 때문이다.

〈표 2〉 김정은 집권 이후 북한 1차 에너지 공급 현황

단위: 천TOE, %

연도	총계	석탄	구성비	석유	구성비	수력	구성비	기타	구성비
2012	12,284	6,970	56.7	684	5.6	3,370	27.4	1,260	10.3
2013	10,630	5,190	48.8	710	6.7	3,470	32.6	1,260	11.9
2014	11,050	5,810	52.6	730	6.6	3,250	29.4	1,260	11.4
2015	8,700	3,930	45.2	1,010	11.6	2,500	28.7	1,260	14.5
2016	9,910	4,280	43.2	1,170	11.8	3,200	32.3	1,260	12.7
2017	11,240	6,030	53.7	970	8.6	2,980	26.5	1,260	11.2

*출처: 통계청(2018, 166)을 참조해 필자 작성

〈표 3〉 남북한 에너지 및 전력 관련 추이(2001~2017)

			단위	2001	2005	2010	2015	2016	2017	2018	CAGR (2001~18)
석탄 생산 량	북한(A)	만톤		2,310	2,406	2,500	2,749	3,106	2,166	1,808	-1.43
	한국(B)	만톤		382	283	208	173	173	149	120	-6.58
	B/A	배		0.17	0.12	0.08	0.06	0.06	0.07	0.07	
발전 용량	북한(A)	만kW		775	782	697	743	766	767	815	0.30
	한국(B)	만kW		5,086	6,226	7,608	9,765	10,587	11,716	11,909	5.13
	B/A	배		6.56	7.96	10.92	13.14	13.82	15.28	14.61	
발전 량	북한(A)	억kWh		202	215	237	190	239	235	249	1.24
	한국(B)	억kWh		2,852	3,646	4,747	5,281	5,404	5,535	5,700	4.16
	B/A	배		14.12	16.96	20.03	27.79	22.61	23.55	22.89	
원유 도입 량	북한(A)	만배럴		424	383	385	385	380	385	385	-0.57
	한국(B)	만배럴		85,937	84,320	87,242	102,611	107,812	111,817	111,628	1.55
	B/A	배		202.68	222.16	226.60	266.52	276.44	290.43	289.94	

*출처: 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)을 활용해 필자 작성 (검색일: 2019.11.30.)

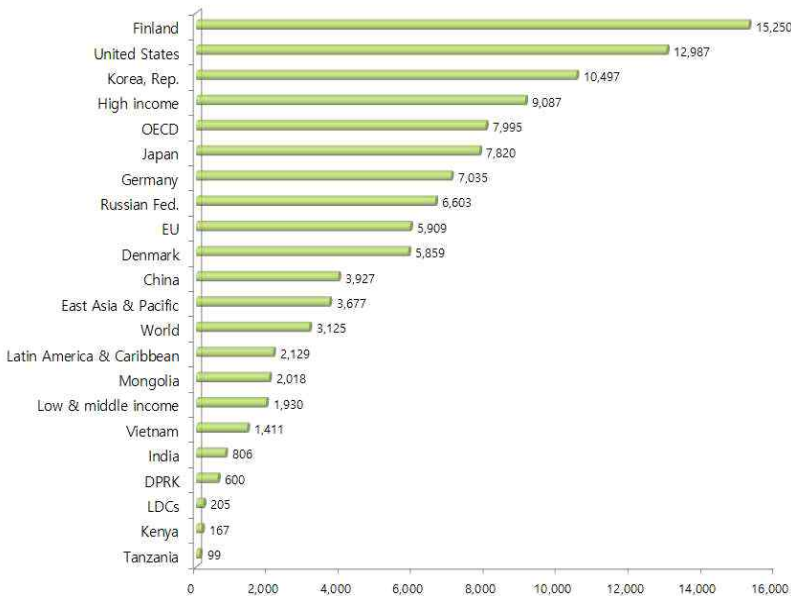
북한 에너지 수급구조의 특징은 에너지 규모의 지속적 감소세를 보이고 있다는 것이다. <표 3>에서 확인할 수 있듯, 주 에너지원인 석탄의 생산량도 지속적으로 감소하여 2001~2018년 기간 중 연평균 약 1.43%의 감소세를 지속하였다. 또한 대북제재의 영향으로 원유도입량은 0.57%의 연평균 감소세를 보였다. 발전용량과 발전량만 동 기간 중 각각 0.3%, 1.24% 증가에 그쳤다. 에너지 관련 주요지표 중 북한이 풍부한 매장량을 보유하고 있는 석탄의 경우만 우리나라에 비해 15배의 생산규모를 보이고 있는 점을 제외하고는 발전용량은 약 14.6

배, 발전량은 약 22.9배, 원유도입량은 무려 290배 정도로 큰 차이를 보이고 있다.

둘째, 북한은 수력발전이 중심을 이루고 화력발전이 부수적인 발전원 구조-‘수주화종(水主火從)’-를 갖고 있다는 점이다. 북한은 자력갱생 원칙에 입각하여 화력보다는 수력을 석유보다는 석탄의 개발을 우선한 결과 전체 에너지공급에서 수력발전의 비중이 1990년 15.6%에서 최근 30% 수준으로 증가하였다.

셋째, 산업에 미치는 영향력이 확대되고 있다는 점이다. 북한은 농림수산업 비중이 높고 서비스업 비중이 낮으며 광공업 비중이 점차 증가하는 산업화 초기단계의 산업단계를 보이고 있는데 중화학공업의 비중이 제조업의 2/3를 차지하고 있는 대신 경공업에는 전력 제한공급으로 인한 생산성 저하가 지속되고 있다.

(단위: kWh/year)



*출처: IEA database; 김윤성·윤성권·이상훈(2018, 137)에서 재인용

〈그림 1〉 세계 지역/국가별 1인당 전력공급량

마지막으로 이러한 에너지공급의 변화는 주민생활까지 변화를 초래했다. 1990년대 중반 이후 주민들을 대상으로 한 전력공급은 크게 줄어들었다. 각 도·시·군별 중소규모의 수력발전소 건설이 확산되면서 일시적으로 개선되기도 하였지만, 전반적으로 주민에 대한 에너지 공급 수준은 1990년 이전보다 못 미치고 있는 것으로 추정할 수 있다. 위의 <그림 1>에서 확인되듯, 북한의 1인당 전력공급은 세계 평균 3.125kWh의 1/5 수준에 불과한 600kWh이다. 북한보다 1인당 공급량이 적은 국가는 세계 최빈국(LDCs) 등 극히 소수에 불과하다. 게다가 대부분 이 국가들은 열대/아열대 기후대에 속해서, 계절에 따라 냉난방 수요가 더 필요한 북한과 비교해보면 사실상 북한의 전력공급량이 더 열악하다고 하겠다. 사실 전력의 공급환경이 지금보다 개선된다면, 북한의 전력소비량은 더욱 증가될 것이다. 최근 북한 주민들의 전력공급 부족상황은 이후 살펴보는 바와 같이 각 세대 차원에서 독자적인 발전기와 전력저장 장치를 갖추게 하였고 최근에는 태양광발전 시설의 설치 급증으로 이어지고 있다.



*출처: 조선중앙통신

<그림 2> 북한 살림집에 설치된 태양광발전(Daily NK 2019/11/20)

2. 북한 전력산업 정책의 변화와 성과

해방 직후 북한 지역에는 일본이 건설한 168.3만 kW의 수력발전소가 존재했으며 북한은 이를 활용하기 위한 수력발전 중심의 정책을 전

개하였다. 당시 압록강, 두만강 등 풍부한 수력자원을 활용한 6개의 수력발전소(수풍, 허천강, 부령, 부전강, 장진강, 강계청년발전소)가 있었던 반면, 화력원료인 석탄은 주로 공업원료로 우선적으로 이용해야 했을 뿐 아니라 화력발전기술도 갖고 있지 못했기 때문이다.

1960년대에는 수력발전의 단점을 극복하기 위한 화력 발전을 병행하는 정책을 본격적으로 전개했다.¹⁾ 수력발전은 가뭄과 같은 강수량 부족 등 계절적 제약을 갖고 있었기 때문에 이를 해결하기 위해 화력발전소 건설을 추진했다. 김일성은 1967년 최고인민회의 제4기 1차 회의에서 “수력발전소 건설과 화력발전소 건설을 옹계 배합하고 대규모 발전소와 중소규모 발전소 건설을 병진시켜야 한다. 전력생산에서 계절적 파동성을 극복할 수 있다”고 하였다(김일성 1983, 512).

북한은 1984년까지 화력발전 비중을 68%로 증대시킬 계획으로 화력발전소 건설을 추진했고, 그 결과 1990년대 말까지 8개의 중대형 발전소를 건설하였다.²⁾ 이와 함께 화력발전에서 무연탄의 이용을 최소화하면서 발전용량이 큰 수력발전소들에서 수자원의 효율적 활용을 위한 전략도 추진하였다.

〈표 4〉 북한의 화력발전소

발전소명	소재지	준공년도	총용량(만 kw)	비고
북창화력발전소	평안남도 북창	1970~1985	160	무연탄 열병합
평양화력발전소	평양시 평양구역	1965~1968	50	무연탄 열병합
선봉화력발전소	함경북도 용기군	1971~1977	20	중유 열병합
청천강화력발전소	평안남도 안주군	1976~1978	20	갈탄화력
청진화력발전소	청진시	1984~1986	15	갈탄화력
순천화력발전소	평안남도 순천군	1987	20	무연탄 열병합
동평양화력발전소	평양시 낙랑구역	1994	5	무연탄 열병합
12월화력발전소	남포시 대안구역	1996	5	무연탄 열병합
계			295	

*출처: 김경술(2018, 44).

- 1) 화력발전소의 특징은 이들이 대체로 열병합 발전이라는 것과 소재지가 대부분 평양을 중심으로 국한되어 있다는 것이다.
- 2) 이들 중대형 발전소 중 북창·평양·동평양·순천화력발전소 등은 무연탄을, 청진·청천강화력발전소는 유연탄을 연료로 활용하였다(박은진 2018, 201).

수력발전의 계절적 한계, 화력발전의 석탄생산량 감소 및 설비 노후화로 인해 발전능력 감소로 인해 2000년대 들어 새로운 동력원으로 신재생에너지를 크게 강조하였다. 특히 김정은 집권 이후 신재생에너지의 연구가 활발해지면서 전력난 해소방안으로 강조하고 있다.

김정은은 재생에너지 개발을 위한 제도 마련 및 중장기 계획을 발표하면서 재생에너지 확대 정책을 추진하고 있다. 2013년 「재생에너지법」을 제정하고 2014년에는 국가과학원 산하 <자연에너지연구소>를 설립하는 등 재생에너지 개발을 위한 제도를 구축하였다. 동년 ‘신재생에너지 중장기 개발계획’을 수립하고 2044년까지 향후 30년간 재생에너지 발전설비 용량을 500만kW로 확대하는 추진 계획을 수립하였다.

〈표 5〉 북한의 에너지 관련 법제

에너지관리법	전력법	재생에너지법	중소형 발전소법	주민연료법	원자력법
<ul style="list-style-type: none"> 에너지관리법의 기본 에너지 공급 에너지 리용 에너지 관리사업에 대한 지도 통제 	<ul style="list-style-type: none"> 전력법의 기본 전력시설 건설 전력생산 전력공급 교차생산조직과 지휘 전력의 리용 급전지휘 전력부문사업에 대한 지도 통제 	<ul style="list-style-type: none"> 재생에너지법의 기본 재생에너지의 자원조사 재생에너지의 개발 및 리용계획 재생에너지 개발 및 리용의 장려 재생에너지 부문의 물질기술적 토대 강화 재생에너지 부문 사업에 대한 지도통제 	<ul style="list-style-type: none"> 중소형 발전소법의 기본 중소형 발전소의 건설 중소형 발전소의 운영 중소형 발전소의 전력리용 중소형 발전소 사업에 대한 지도통제 	<ul style="list-style-type: none"> 주민연료법의 기본 주민연료의 확보 주민연료의 공급 주민연료 사업에 대한 지도 통제 	

*출처: 김윤성·윤성권·이상훈(2018, 137)에서 재인용

우선 풍력발전에서는 전력수요의 15%를 담당하기 위한 장기목표를 세우고 중규모 발전용 풍력발전기 개발과 국제교류 확대를 꾀하고 있다. 평양국제신기술경제정보센터(PIINTEC)는 2005년 세계풍력에너지협회(WWEA)에 가입하고, 2004년부터 꾸준히 세계풍력에너지대회에 참가하는 등 기술확충 우선사업으로 선정하여 외국교류를 추진하고 있다(정우진 2009). 2015년 7월 러시아 극동 최대 전력회사인 라오극동 에너지와 공동으로 연해주와 나선시에 40MW급 풍력발전단지 건설계획을 발표하였다.

바이오발전에서는 나무, 농업부산물을 직접 태워 에너지로 사용하거나 메탄가스를 이용하는 기술개발을 모색하고 있다. 2000년 벚겨가스 개발 이후 2002년 벚겨가스 발전소 건설, 2005년 메탄가스 이용한 조명등 <광명2002-가>를 도입하기도 했다. 조수력 부문에서는 시·군단위로 중소형 조수력 발전소 건설을 통해 자체 에너지 수급량을 높이는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 1998년 황남 옹진군, 1996년 황남 강령과 벽성군에서 소형 조수력 발전소 건설이 완공되었으며 발전용량은 100~300kW 수준으로 추정된다.

살펴본 것처럼 해방직후에는 수력자원 중심, 1960년대 이후에는 수력과 화력자원의 병행, 2000년대 이후에는 재생에너지를 추가하는 정책으로 동력원에 따라 정책이 변화해왔음을 알 수 있다.³⁾

1990년대 이후 지속된 발전량 제고를 위한 투자와 함께 에너지 절약 및 전환을 위한 투자가 전 산업부문으로 확산되었다. 전력공급량의 확충은 제한적이지만 재생에너지 활용 증가와 에너지 절약 및 에너지원 전환 투자가 지속적으로 이루어지고 있어 주민이나 산업설비의 에너지 사정이 전력수급보다는 개선되었을 가능성이 있다. 전력공급 능력 확충을 위해 중대규모 수력발전소 건설과 화력발전소 개보수 및 현대화도 집중적으로 추진되었다. 희천 1, 2호 발전소, 백두산영웅청년 1, 2, 3호발전소 등 중대형 수력발전소가 건설되고, 북창화력발전소 등 주요 화력발전소의 현대화 및 연료탄 공급 증가 등이 이루어졌지만 에너지 상황의 개선효과는 제한적이다.

전력공급 능력 확충을 위한 투자와 함께 에너지사정 개선을 위한 다양한 노력을 진행해왔다. 북한은 송배전 시설이 매우 낙후되어 있어 송전과정에서 상당한 전력이 손실되고 있는 것으로 평가되는데, 북한 당국은 송배전 시설의 현대화 필요성은 인식하고 있지만 재정능력의 부족으로 이를 위한 투자는 거의 이루어지지 못했다.⁴⁾ 또한 실질적인

3) 「전력법」 제3조에서도 수력을 기본으로 하고, 다른 동력자원을 병행할 것을 규정하고 있다(박은진 2018, 199).

4) 북한경제가 제한적이지만 회복되고, 그에 따라 정부재정 능력이 어느 정도 회복되고, 전력공급 체계 개선 필요성이 더욱 강조됨에 따라 송배전망 개보수를 위한 투자를 조금씩 확대하고 있다. 대표적으로 2016년에 120km의 송배전 시설 현대화를 추진하였으며, 2017년 에는 전국적으로 120여개의 주변

통합전력망 구축을 통하여 전국적 차원에서 전력의 수급을 조절하기 위한 투자도 진행하고 있다. 이와 관련해 2016년 북한 전력공업성이 전국적인 통합전력관리체계를 개발하였으며, 2017년에는 국가통합전력관리체계 완성을 위한 사업을 추진 중이라고 보도된 바 있다.

김정일 시기부터 강조해 오던 재생에너지 개발 및 이용확대 정책을 김정은 시대에 들어 보다 강력하게 추진하고 있다. 2016년 제7차 당대회에서 발표한 경제발전5개년전략에서도 에너지문제 해결을 위해서 재생에너지의 개발 및 보급을 확대할 것을 강조하였다. 재생에너지가 다른 발전기술과 비해 전력의 소규모 발전이 가능하고 전력수요지 인근에 건설하는 것이 용이하며, 대규모 인프라망이 없어도 필요 전력을 공급할 수 있다는 장점이 있기 때문이다(김윤성·윤성권·이상훈 2018, 133).

이러한 신재생에너지에 대한 관심은 대형 수력발전소의 건설과 화력 발전소에 대한 석탄공급 확대만으로는 전력공급을 충분히 확충하기 어렵다는 판단과 과학기술 중시 정책에 의한 것으로 보인다. 주로 태양광, 풍력 그리고 바이오에너지의 개발 및 이용 확대가 추진되고 있다. 풍력 발전기 등 일부 분야에서 개발성과가 있다고 선전하고 있지만 아직 재생에너지 개발성과는 크지 않은 것으로 평가된다. 국가가 재생에너지 개발을 강조함에 따라 구매력이 있는 주민들은 중국 등에서 태양광 패널을 수입·설치하여 전력을 생산·사용하고 있으며, 국가기관 등도 정부 정책에 따라 태양광에너지 생산시설을 확대하고 있다. 지열이나 태양열 등 신재생 에너지는 주택이나 공공기관 등 대규모 시설뿐만 아니라 비닐하우스, 양어장 등 소규모 시설에서도 다양하게 활용되고 있다.

뿐만 아니라 에너지 절약 및 에너지원 전환을 위한 투자도 제한적이지만 이루어지고 있다. 북한은 1950년대 이후 에너지, 특히 전력 다소비형 산업구조 및 설비구조를 구축하였는데, 이로 인해 1990년대 전력사정 악화로 산업설비의 가동률이 더욱 저하되었다. 이에 따라 북한은 1990년대 말부터 발전능력 제고와 함께 기존 산업설비의 에너지 절약 및 에너지원 전환(주로 전기나 중유에서 석탄으로)을 위한 투자를 지속하였다. 실제로 거의 모든 산업설비의 개보수 및 현대화 투자가 에너지 절약 및 에너지원 전환이 일차적으로 추진되었다. 그리고

압기와 수천km의 배전선로를 개조하였다고 한다(이석기 2018, 14).

2010년경부터, 특히 김정은 집권 이후부터 석탄가스화를 통한 고온공기연소기술을 대규모 에너지를 사용하는 산업설비에 도입함으로써 에너지 부족에 대응하고 있다. 초기에는 김책제철소, 황해제철소, 성진제강소 등 제철소에 도입되었으며, 점차 적용되는 산업이 확대되고 있다. 이는 기존에 전기나 중유 등을 사용하던 공정을 북한에 많이 부존되어 있는 석탄을 활용하는 공정으로 전환함으로써 전기에너지나 수입 중유에 대한 의존을 줄이려는 시도이다. 이러한 석탄가스화 고온공기연소기술이 전력이나 중유 등에 비해서 효율적인 기술인지는 확인하기 어렵지만 국가 차원의 투자가 요구되는 전력과 달리 기업단위에서 대응이 가능하며, 수입이 필요한 중유에 대한 의존을 줄일 수 있다는 점에서 합리적인 측면도 있다. 에너지·전력부문에 대한 투자에도 불구하고, 제한적인 성과를 거둘 수밖에 없는 것은 바로 북한 에너지상황을 둘러싼 구조적 문제가 있기 때문이다.

Ⅲ. 남북한 에너지의 구조적 문제와 넥서스 구축을 위한 협력분야

1. 에너지넥서스의 개념

남북관계의 구조적 동학에 대해서 안보-정체성-경제 넥서스 개념들을 적용해본다.⁵⁾ 남북관계에 영향을 미치는 주요 요소로 안보, 경제, 정체성라는 3가지 변수들은 독립적으로 작동하는 것이 아니라 서로 연계되어 파급효과-긍정적이든 부정적이든-와 연쇄작용을 일으킨다. 파급효과가 당사자간 이익을 규정하는 특정 한계를 넘어설 경우 균형의 힘이 작용해 그 영향을 완화시키기도 한다.

분단 이래 지속적으로 서로를 적으로 상정해왔으며 통일을 위해 제거해야 할 대상으로 인식하게 되는 환경적 조건에 있었기 때문에 남북관

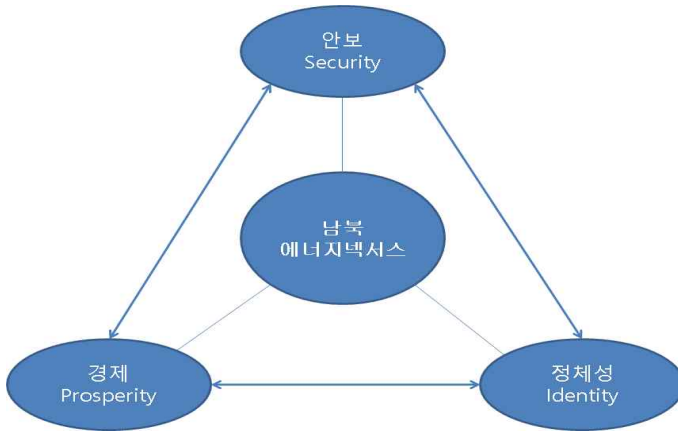
5) 한일관계의 동학에 적용한 손열의 정체성-안보-경제 넥서스 개념들을 연구의 목적에 맞게 남북관계에 적용해본다(손열 2018, 148-153).

계에서 안보 요인이 무엇보다 중요한 변수로 작동해왔다. 또한 냉전 시기 양 세력간 대결의 공간이었기 때문에 한·미·일의 남방삼각(유사)동맹과 북·소·중 북방삼각동맹 변수에 의해 남북간 관계는 대결과 갈등으로 점철될 수밖에 없었다. 남북간 안보 변수는 양자간 정통성 경쟁을 심화시키는 정체성 변수에 영향을 미쳐왔다. 구성주의에 따르면, 한 국가의 위협인식이나 경제적 이익을 정의하는데 영향을 미치는 정체성은 주로 그 구성원의 집단적 기억에 의해 구성되며 이는 지년간 과거의 해석으로 이루어진다(손열 2018, 149). 남북 양측에게 처참한 참화의 집단적 경험은 천당과 지옥, 혹은 선과 악의 이미지화를 통해 정통성 경쟁을 심화시켰다.

냉전 종식은 한반도에 제한적이지만 변화를 가져왔다. 사회주의경제의 붕괴 및 체제전환에 따라 북한의 경제는 끝없이 추락하였고, 이를 타개하기 위한 노력을 시도하였다. 당시 김정일은 시장요소를 일부 수용하는 대내적 개혁과 함께 모기장식 대외개방을 추진했다. 이 과정에서 한국은 중요한 협력의 파트너로 부상했고, 그 결과 개성공단과 금강산관광특구가 진행되었다. 그러나 북한의 핵카드는 남북 경험의 수준을 심화시키는데 중요한 장애가 되었고, 북한 핵능력의 고도화에 따라 남북관계는 단절되는 상황까지 맞이하게 되었다. 이렇듯 남북관계에서 안보, 정체성 그리고 경제 변수는 상호 독립적으로 작동하지 않고, 상호 연계되는 이른바 넥서스를 이루고 있어 변수들간 긍정적 혹은 부정적 연쇄효과를 초래했다.

지금까지 남북관계는 긴장적 안보 및 정체성 갈등이 부정적 연쇄반응을 일으켜 불안정한 악순환의 연쇄 메커니즘을 지속시켜 왔다. 90년대 말에서 2000년대 후반까지의 남북 경제협력은 그 생명을 지속하지 못하고, 북핵문제라고 하는 안보 이슈에 의해 갈등과 대립을 지속해왔다. 그럼에도 불구하고, 6차례의 걸친 핵실험과 셀 수 없을 정도의 미사일 실험 등 한반도의 군사적 긴장이 물리적 충돌로 이어지지 않은 것은 남북 양자간 2개의 균형력(혹은 제어력)이 작동했기 때문이다. 첫째, 양자간 경제적 상호의존이 균형력으로 작용했다. 5.24조치 등으로 인해 대부분의 공식적 창구가 단절되었음에도 불구하고 남북 경험의 상징이었던 개성공단이 지속되고 있었다. 물론 제5차 핵실험 이후

개성공단 역시 폐쇄되었기는 했다. 둘째, 미국과 중국이라는 두 강대국으로 인해 남북한 균형력이 일정 수준 작용했다. 한반도의 첨예한 이해를 갖고 있는 미국과 중국은 악순환이 상호 파국으로 이르지 않도록 남북간 경쟁과 갈등을 제어하는데 중요한 역할을 해왔다.



*출처: 저자 작성

〈그림 3〉 남북 에너지박스

첨예한 긴장과 위기의 한반도는 2018년 평창올림픽을 계기로 대전환을 맞이하고 있다. 3차례의 남북정상회담과 북미정상회담 등을 거치며 한반도에서 맞이하고 있는 변화는 남북관계의 발전을 지속가능하도록 만드는 과제를 던지고 있다. 특히 금년 들어 북미 비핵화협상이 순조롭게 진행되지 않으면서 한반도의 상황이 다시 교착에 빠지고 있는 현 시점에서 우리 정부의 역할이 더더욱 중요해지고 있다.

특히 전후 서유럽의 독일과 프랑스 관계는 향후 남북관계 발전에 있어 중요한 시사점을 준다. 독일과 프랑스는 지역질서의 안정을 유지하기 위해 경제협력의 제도화를 추진했고, 그 과정에서 경제적 상호의존이 심화되면서 경제적 번영과 공동의 안보의식을 함양할 수 있었고, 나아가 지역의 집합정체성을 추동하는 주역의 역할을 수행했다. 서유럽에서 경제, 안보, 정체성의 선순환구조가 형성됨으로써 지역적 평화와 번영을 동시에 성취할 수 있었다.

이를 남북관계에 적용해본다면, 경제적 번영을 위한 남북간 협력기제를 만들어내는 것이 출발점이 될 수 있다. 특히 에너지 분야에서의 구조적 한계를 갖고 있는 남북은 서로 협력체제를 구축함으로써 상호보완성을 높여 구조적 문제를 극복할 수 있다. 이후에서는 남북 에너지분야에서 존재하는 구조적 한계들을 살펴봄으로써 남북간 네트워크적 결합이 어떻게 양자간 상호보완성을 높여 에너지넥서스를 구축할 수 있는지 살펴보도록 한다.

2. 남북 에너지 분야의 구조적 특성 비교

1) 한국의 에너지 현황과 문재인 정부의 에너지정책

남북한 에너지넥서스 구축을 위한 협력 분야를 구체적으로 살피기 전에 한국의 에너지 현황을 살펴보도록 한다. 한국의 1차 에너지 공급 현황은 아래의 <그림 4>와 같다. 2017년 기준 한국은 석탄과 석유의 약 70% 가까이 의존하고 있는 화석연료에 전적으로 의존하고 있는 소비국이다. 이것은 우리의 도시화 비율이 무려 81.5%에 이르는 ‘초고도 도시화사회’라는 사실(연합뉴스 2018/05/17)과 우리 국민의 에너지 소비행태 등과 관련되지만 무엇보다 남한 경제의 생산 구조 자체가 고도산업화 사회로서 국내총생산(GDP)의 대략 40% 가까이 산업부문에서 창출되고 있다는 점, 아울러 주요수출품목 역시 석유화학제품, 반도체, 자동차, 조선 등 에너지 집약적인 산업에 집중되어 있다는 점에 기인하는 측면이 더욱 크다고 할 수 있겠다.



*출처: 통계청(2018, 167) 자료를 참조해 저자 재구성

〈그림 4〉 한국의 1차 에너지 공급 현황

한편 우리 국내에는 산업화의 필수적인 투입요소가 될 만한 부존자원이 전무하다시피하기 때문에 1차 에너지의 공급은 절대적으로 수입에 의존할 수밖에 없다. 1차 에너지 중에서도 석유의 수입은 중동에서 오고 있는 양이 절대적이다. 2017년 통계에 의하면, 11.18억 배럴 가량의 총 석유수입량 중 9.13억 배럴 규모가 사우디아라비아, 쿠웨이트, 이란, UAE 등의 중동 국가에서 도입되었으므로, 남한의 중동의존도는 무려 81.7%를 기록하였다(산업통상자원부·에너지경제연구원 2018, 86-89). 천연가스의 경우에도 카타르, 오만, 말레이시아, 브루나이 등으로부터 주로 수입하는데, 전체 수입량(37,537천 톤) 중 이들 국가로부터의 수입이 대략 65.3% 가량을 차지하고 있다.⁶⁾ 이러한 우리의 중동의존도는 한국의 에너지안보가 말라가 해협을 거치는 해상수송로의 안전 확보에 절대적으로 달려 있음을 의미하는 것이다.

문제인 대통령은 취임 이전부터 남한의 에너지 관련 문제 중 전력 부분의 개혁을 강조해 왔다. 특히 원자력과 석탄 발전에 대해 비판적 입장을 표명했다(더불어민주당 2017, 259). 이는 2011년 일본의 후쿠시마 원자력발전소 사고와 2015년 경주에서 발생한 지진 등으로 인해 원자

6) 2016년(76.3%)에 비해 해외수입원 다변화에 따라 2017년 중동의존도는 다소 감소하였다(산업통상자원부·에너지경제연구원 2018, 117).

력발전의 안전성에 대해 우리 사회에서 국민적인 우려가 높아졌다는 것과 기후변화 및 미세먼지 문제로 인한 경제적 손실과 국민 건강에 대한 위협이 실로 막대해졌다는 점 등을 반영한 측면으로 이해된다.

실제로 남한의 발전설비용량을 보면 화력 발전이 무려 60.7%에 이르고 있으며, 그 중에서도 석탄화력 발전이 차지하는 비율은 2000년대 이후 줄곧 30%대를 유지하고 있다(산업통상자원부·에너지경제연구원 2018, 178-179). 게다가 실제 발전전력량을 보면 석탄화력 발전과 원자력 발전의 의존도는 더욱 높게 나타난다. 아래의 <표 6>에서 확인할 수 있듯이 2017년 기준으로 석탄화력 발전이 전체 발전 실적에서 차지하는 비중은 무려 41.9%였으며, 원자력 발전은 26.8%였다(산업통상자원부·에너지경제연구원 2018, 180-181). 이 두 전력원의 합으로만 전력 공급의 약 70%를 차지하고 있다.

문재인 정부의 출범 이후 공식 발표된 <제8차 전력수급 기본계획>에서는 기존의 발전원을 구성하는 데 있어서 성장을 전제로 경제성을 최우선시한 나머지 환경 친화성 내지 안전성에 대한 배려는 미흡한 측면이 있었다는 것을 주된 문제로 지적하였다(산업자원통상부 2017, 11-12). 다시 말해서 인구감소와 경제성장 둔화 등의 현실을 반영하여 새로이 수요전망을 예측할 필요가 있다는 반성과 이제껏 석탄과 원자력에 지나치게 의존해 왔다는 것에 대한 비판이라 하겠다. 따라서 이번 8차 기본계획에서는 향후 수요전망에 대한 계산을 보다 보수적으로 진행하고, 노후 원자력 및 석탄 발전소를 점차적으로 폐쇄해 나가면서 가스 발전 및 신재생에너지의 활용을 확충할 것을 제안하고 있다.

또한 문재인 정부의 에너지 정책, 요컨대 전력부문의 개혁에 핵심을 두고 가스 및 신재생에너지 활용을 높이겠다는 전략은 언급한 한국의 에너지구조의 취약성, 즉 특정 에너지원 및 특정 지역 과다 의존으로 인한 지정학적 리스크의 취약성을 극복하고자 하는 의도도 있다. 전력은 2차 에너지로서 발전원을 다양화하는 것은 에너지 안보 측면에 기여하는 바가 크다. 또한 석탄에 비해 상대적으로 환경 친화적일 뿐만 아니라 러시아 가스나 셰일 가스 유입 등으로 수입처의 다변화가 가능한 가스의 활용을 높이겠다는 전략은 에너지 안보 상황의 개선에 기여할 수 있다. 아울러 한국의 과학기술과 접목할 수 있는 신재생에너지

기술을 확장한다는 전략은 남한의 4차 산업 혁명 같은 산업 정책과도 상호 보완되는 긍정적인 측면이 있다.

〈표 6〉 2017년 한국의 발전설비용량 및 발전전력량 현황

2017년 발전설비용량 현황

총계	수력	화력	원자력	신재생	집단에너지
116,907	6,489	71,020	22,528	7,682	9,186
구성비	5.6	60.7	19.3	6.6	7.9

*단위: MW, %

*출처: 산업통상자원부·에너지경제연구원(2018, 178).

2017년 에너지원별 발전전력량 현황

총계	수력	화력				원자력	신재생
		소계	석탄	석유	천연가스		
553,530	6,995	370,235	238,799	8,663	122,773	148,427	27,874
구성비	1.3	66.9	43.1	1.6	22.2	26.8	5.0

*단위: GWh, %

*출처: 산업통상자원부·에너지경제연구원(2018, 182-183).

이러한 에너지정책은 파리협정 이후 우리 정부가 국제사회에 공약한 내용과 일부 상충하는 측면도 있다. 파리협정에서는 각국이 자발적으로 온실가스 감축 목표치를 설정하였는데, 당시 박근혜 정부는 2030년까지 국가별 기여방안(INDC: Intended Nationally Determined Contributions)으로 온실가스 배출전망치(BAU: business-as-usual)

대비 37% 온실가스 감축을 공약하였다(구지선·박철호 2018, 182). 가스배출 측면에 있어서 절대적인 우위에 있는 원자력 발전을 줄이고 이를 또 다른 화석연료인 가스로 채우겠다는 전략은 국제적인 공약의 실현가능성을 염두해 볼 때 다소 우려되는 요소이다. 물론 이는 신재생 에너지가 얼마나 빠른 속도로 확보될 수 있을 것인지에 따라 상쇄될 수 있는 여지가 있다. 하지만 신재생에너지의 한계, 즉 기후의 변동에 따라 전력생산성이 크게 좌우되기 때문에 원자력 발전과 달리 베이스로드 전원으로 역할하기에는 어렵다는 점 등은 여전히 부정할 수 없는 현실이다. 전력의 안정적인 확보가 절대적으로 중요한 고도산업화·고도도시화 사회인 한국의 입장에서는 원자력 발전이나 화력 발전 같은 베이스로드 전원의 안정적인 확보가 국가 안보와도 직결된다는 것을 부정할 수 없다. 더군다나 수입자원에 절대적으로 의존하고 있는 입장에서 원자력 발전이 에너지 자급율을 높여주는 데 지대한 공헌을 하고 있다는 사실도 간과되어서는 안 될 것이다. 또한 원자로 수출 등의 산업 정책과 궤를 함께 놓고 생각해 보아도 원자력 발전과 원자력 관련 산업의 급진적인 축소는 매우 조심스럽게 다가가야 할 문제이다.

2) 남북한 에너지의 구조적 문제

한국과 북한이 현재 처해 있는 에너지 분야의 구조적인 문제는 다음과 같다. 우리의 경우 무엇보다 중대하고도 시급한 과제는 ‘에너지 전환’이다. 앞서 살펴보았듯 한국의 경우 1차 에너지 공급의 무려 40% 이상이 석유로 구성되어 있지만, 이를 절대적으로 감축하는 것은 그리 쉬운 문제가 아니다. 석유는 전력 에너지원으로 사용되기보다는 교통·운송 수단용 연료로 사용되며 주요 수출산업 중 석유화학제품 생산용 원료이기 때문에 석유수입량의 증가는 한국 경제의 성장과 밀접하게 연결되어 있다. 따라서 우리의 에너지 전환은 2차 에너지, 즉 전력원의 구성에 초점이 맞춰질 수밖에 없다. 현재 문제인 정부가 남한의 전력원 구성에 있어서 석탄과 원자력의 의존도를 낮추고 가스와 신재생 에너지의 비중을 높이고자 하는 것은 상술한 바와 같은 한계점이 있다고는 하지만 큰 틀에서 보면 타당한 방향 설정이다.

한편 북한에게 있어서는 전력공급이 절대적으로 부족하다는 것이 무엇보다 시급하고도 엄중한 과제이다. 앞에서 살펴보았듯이 북한의 전력 부족 상황은 상당히 심각하다. 예를 들어 평양의 경우에도 전력 수급의 문제 때문에 태양광 집열판 등을 설치하여 자체적으로 전력을 공급하고 있는 가구가 많은 것으로 알려져 있는데, 이렇듯 태양광 집열판의 수요가 많다보니 가격 역시 상당히 높다는 것이다(정영 2018/05/21). 북미간 비핵화 프로세스가 순조롭게 진행되어, 북한이 개방경제로 전환된다면 향후 1차 에너지는 물론 폭발적인 전력수요 증가를 예측할 수 있다. 하지만 북한이 전통적으로 의존해온 수력 발전의 개보수에 시간과 자금이 든다는 사실과 수력 발전이 베이스로드 전력원으로서 역할을 감당하기에 한계가 있다는 점 등을 생각할 때, 현재 북한의 수주화중 구조를 개혁하면서도 안정적으로 전력 공급을 할 수 있을지가 중요한 과제라 하겠다.

요컨대 남한은 에너지 전환, 특히 전력원 구성의 전환이 당면과제라면 북한은 에너지의 안정적 공급, 그 중에서도 전력의 안정적 공급이 가장 시급한 목표인 상황이다. 그렇다면 이 두 가지 목표를 어떻게 상호보완적으로 달성해 갈 수 있을까? 이어서 남북한 사이에 가능할 수 있는 에너지 분야 관련 협력 방안에 대해 분야별로 살펴보도록 한다. 이는 남북한 에너지넥스스 구축을 위한 실천적인 과제가 될 것이다.

3. 남북한 에너지분야의 협력 방안

1) 남-북-러 가스파이프라인

문재인 정부의 에너지 정책 기조의 핵심을 차지하고 있는 천연가스 확대정책과 관련해 우선적으로 고려할 수 있는 것은 오래전부터 논의되고 추진된 바 있는 남-북-러 가스관 연결 사업이다. 실제 문재인 정부는 ‘한반도신경제구상’을 발전전략으로 제시하면서 에너지·관광을 중심으로 한 환동해경제벨트를 중요한 성장축으로 제시한 바 있으며, 정부 출범 직후인 2017년 5월 24일 송영길 더불어민주당 의원을 러시아에 특사로 파견하여 ‘러시아산 천연가스의 한국 공급을 위한 북한 경

유 가스관 건설사업 재개'에 대하여 문재인 정부의 구체적인 계획을 전달한 바 있다(중앙일보 2017/05/24).



*자료: 머니투데이(2018/05/04)

〈그림 5〉 남북러 가스관 연결 구상도

한국이 유라시아 대륙과 가스관을 연결했을 경우 얻을 수 있는 이익을 3가지 차원에서 살펴볼 수 있다(임은정 2018, 118-121). 첫째, 가스관 연결 사업을 통해 보다 가격효율성이 좋게 가스를 공급하거나, 남한의 주요 산업 중 하나인 철강 산업 등과의 동방 상승효과, 고용창출 등에서 기대할 수 있는 경제적 효과이다. 둘째, 가스관 연결을 통해 남한 에너지 공급 구조의 가장 취약한 부분인 에너지원 다변화에 기여할 수 있다는 점이다. 셋째, 가스관과 같은 사회 주요 기반 시설, 즉 인프라공유 사업이 갖는 정치적인 상징성이다. 한편, 가스관 연결 사업에는 위험부담 역시 만만치 않다. 우선 PNG의 가격경쟁력은 북미 대륙의 셰일 가스 개발 및 수출의 추이와 국제 가스 가격의 변동에 따라 상쇄될 수 있기에 경제성 측면에서도 리스크가 발생할 수 있다. 둘

째, 가스관과 같이 주요 국가기간시설을 북한이나 중국, 러시아와 같이 역사적으로 신뢰하기 힘든 국가들과 공유하는 것은 러시아-우크라이나 가스분쟁사태에서처럼 언제든지 공급 교란사태가 발생할 수 있는 위험성이 있다.⁷⁾ 셋째, 북핵 위협이 완전히 해소되지 못한 상황에서 한국이 어디까지 대륙세력과 전통적 우방인 미국 사이에서 균형을 취할 수 있을지 변수로 생각하지 않을 수 없다.

이렇듯 기대효과와 비용에 대한 평가가 공존하는 가운데 남-북-러 가스관 연결이 실현되지 못한 가장 중요한 이유는 북핵 등 북한문제로 인한 동북아 정세 악화에서 기인한다. 최근 남북관계의 개선이 북미간 비핵화 프로세스의 진전으로 이어져 종전선언 및 평화체제 논의의 국면으로 이어지고, 그에 따라 북한에 대한 국제사회의 제재가 완화된다면 남-북-러 가스관 연결은 파급효과가 매우 큰 협력사업이 될 수 있다.

2) 남북 전력망 연계와 동북아 슈퍼그리드

현재 문재인 정부는 동북아시아 슈퍼그리드 연결에 많은 관심을 표명하고 있다. 2017년 9월 블라디보스토크에서 열린 제3회 동방경제포럼 기조연설에서 문재인 대통령은 “동북아시아는 세계 최대 에너지공동체를 형성할 수 있다”고 언급한 뒤 동북아시아 슈퍼그리드가 동북아시아 경제번영과 평화를 동시에 가져올 수 있다고 강조한 바 있다(김진철 2017/09/07). 동북아시아 슈퍼그리드란 한-중-일, 한-러 송전망 구축을 통해 극동 시베리아 및 몽골 고비사막에서 가스나 풍력 등의 신재생에너지와 같은 보다 환경친화적인 전력원을 통해 생산된 전력을 동북아시아 국가가 공동으로 사용할 수 있도록 다자간 전력망을 연결한다는 구상이다. 이 동북아시아 슈퍼그리드 구상은 <8차 전력수급 기본계획>에도 언급되었다. 한국의 입장에서는 주변국과의 예비력 공유로 현재 ‘계통섬’처럼 되어 있는 지리적 한계를 극복함으로써 전력수급의 우려를 완화시킬 뿐만 아니라, 동북아시아에서의 신뢰 구축과 역내 긴장 완화에도 공헌할 수 있다고 기대하고 있는 것이다(산업통산자

7) 남북러 가스관의 국제정치적 리스크에 관해서는 Lee, Yu-shin(2013)의 논문 참조.

월부 2017, 61).

문재인 정부 출범 이전에도 산업계를 중심으로 이러한 노력이 전개되었다. 한국전력공사는 2016년 3월 중국 국가전망공사(State Grid Corporation of China, SGCC), 일본의 소프트뱅크, 러시아의 로세티(Rossetti)와 함께 전력망 연계 양해각서(MOU)를 체결한 바 있으며, 1 단계 사업으로 한·중·일 전력계통 연계 사업, 이어 한·중·일 공동연구를 진행하고 있다(한겨레 2017/11/02). 다만, 한전은 여전히 정책적 측면에서의 합의를 이루는 것이나 자금 조달 측면에서의 합의를 이루는 것이 기술적인 측면에서의 위험부담이 보다 높다고 판단하고 있다.



*자료: 한국에너지(2018/05/21)

〈그림 6〉 동북아 슈퍼그리드 구상도

슈퍼그리드가 가능한 기술적 조건들은 이미 완성되어 있다. 초고압 직류송전기술(HVDC), DC배전기술, 초고압 고성능의 송·변전설비, 광역 전력계통 감시시스템(WAMS) 등이 개발되어 있다.⁸⁾ 우리를 비롯해

8) 고압직류송전이란 발전소에서 생산된 교류(AC)를 직류(DC)로 변환시켜 필요한 곳까지 송전한 뒤 다시 교류로 바꿔 수요자에게 공급하는 방식이다. 초대용량, 장거리 송전이 가능한 HVDC는 AC 송전에 비해 전력 손실을 대폭 줄일 수 있으며 주파수가 서로 다른 계통을 비동기 연결할 수 있는 등 기술적

일본, 중국 그리고 러시아 등 역내 모든 국가들이 슈퍼그리드 구상을 제시한 바 있다. 가장 현실성이 높은 것으로 평가받는 러시아의 ‘에너지슈퍼링(Energy Super Ring)’ 구상에 따르면, 동아시아지역의 전력 수요가 2030년경 13조 kWh 이상 달할 것으로 전망하면서, 러-중, 러-북 그리고 러-일을 연결하는 슈퍼그리드를 추진해왔다(윤성학 2017, 2015). 수력 등 신재생에너지의 잠재력도 충분할뿐더러 저렴한 가스, 석탄 등 화력발전도 가능하다는 점이 러시아의 강점이다. 특히 전력망 연계의 측면에서 보면, 동북아 지역은 전력연결을 통해 상호보완할 수 있는 매력적인 시장이다. 러시아는 가스, 석유 및 수력 등 풍부한 자원을 보유하고 있지만, 충분한 수요가 없다. 반면, 한국과 일본은 전력 수급의 안정성 및 상대적으로 비싼 요금 등으로 저렴한 러시아로부터의 전력 공급은 국가경쟁력 확보에 기여할 수 있다.

동북아 차원의 슈퍼그리드가 실현되기 위해서는 남북간 전력망 연계가 우선적으로 이루어져야만 가능하다. 현재 한국의 경우 전력발전 부문만이 자유화된 상황에서 송배전은 여전히 한전이 독점하고 있는 구조이다. 한편 발전시설은 남동쪽에 집중되어 있고, 소비는 서울이 위치한 북서쪽에 집중되어 있기 때문에 남-북, 동-서를 잇는 송배전 시설의 안정적 운영이 국가 안보에 직결되어 있는 상황이다. 북한 역시 현재 수력 발전 위주이다 보니 발전 시설은 북동쪽 중심, 소비는 평양을 비롯한 산업 단지들이 위치한 서쪽에 집중되어 있는 구도이다. 양쪽 다 서쪽에 수요가 집중되는 구도 속에서 극복해야 할 기술적인 난제들이 있을 수 있다. 물론 기술적인 문제들 외에도 극복해야 할 정치적, 사회적, 법제적 장애물이 더 많다. 막대한 송배전 시설 건설비용도 난제 중 하나이다.

잉여전력의 수출에 힘쓰고 있는 러시아와 남북간 전력계통을 연결할 수 있다면, 우리 입장에서는 북한으로 인해 사실상 고립된 섬에서 벗어날 수 있을 뿐 아니라 실질적 남북협력에 기여할 수 있다. 또한 상대적으로 저렴한 러시아 전력수입을 통해 국내에서 발전소 건설을 둘러싼 사회적 갈등을 피할 수 있으며, 온실가스 및 미세먼지 감축을 통해 환경문제도 개선할 수 있다.

장점을 갖고 있다(윤성학 2017, 203).

3) 신재생에너지 및 CDM 분야

또 다른 남북 에너지협력은 신재생에너지 및 CDM 분야라 하겠다.⁹⁾ 북한은 2013년 10월 유엔기후변화협약(UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change)에 제2차 기후변화 국가보고서를 제출한 바 있으며, 김정은 체제 이후 청정개발체제(CDM: Clean Development Mechanism) 사업에도 적극 추진하고 있다. 북한은 일반 CDM 사업 6건, 프로그램 CDM 사업 2건 총 8의 CDM 사업을 UNFCCC에 제출하였다. 함흥청년 1호 수력발전소 사업은 일반 CDM 사업의 대표적인 사례로 함경남도 정평군 금진강 하류에 수력발전소를 건설하여, 동부 전력망에 전력을 공급할 뿐만 아니라 북한의 함흥전력회사는 동 사업을 통해 체코의 토픽 에네르그에 연간 23,738 톤 CO₂eq의 배출권을 10년 간 이전하는 CDM 사업이다.

한편 남한이 2018년 1월 22일 현재 UNFCCC에 등록한 CDM 사업 건수는 92건으로 2012년 말의 90건에 비해 5년 넘는 시간 동안 단 2건이 추가되었다. 이는 유엔 전체 등록에서 1.18%를 차지하는 수준인데, 이를 통해 예상되는 CERs은 20,179 천tCO₂/yr으로 이 역시 전체에서 2.01% 수준에 머무르는 것이다. 앞서 제시했듯이 한국은 신기후변화체제에서 온실가스를 BAU 대비 37% 감축하겠다고 국제적으로 공약한 바 있다. 그러나 현재 한국의 에너지 소비 구조와 문재인 정부의 친가스 및 탈원전 정책 기조를 염두할 때 실제 제출한 국제공약을 얼마나 실천할 수 있을 수 있을지 우려가 되는 상황이다. 이런 남한의 상황과 만성적인 전력 부족으로 시달리고 있는 북한의 상황을 볼 때, 신재생에너지를 통한 CDM 사업은 양쪽 모두에게 긍정적인 효과를 가져 올 수 있다. 또한 이 사업은 비정치적인 이슈로 상대적으로 정치적 비용도 그리 크지 않다.

그동안 비록 소규모로 진행되기는 했지만, 우리 민간단체가 남북교

9) 국제재생에너지기구(IRENA)에 따르면, 2017년 신재생에너지의 발전원가는 수력, 지열 바이오매스, 태양광, 육상풍력, 해상풍력이 모두 화석연료 발전과 가격경쟁이 가능한 범위에 들어갔다고 한다. 특히 태양광의 경우 발전단가가 2009년 대비 2017년 73% 이상 하락했다(IRENA 2017).

류협력법의 틀 안에서, 그리고 외국의 비정부기구들이 국제규범에 맞추어 북한에 인도적 지원과 역량강화 차원에서 신재생에너지 협력을 추진하기도 했다. 농협협력이나 의료지원에 연계된 온실지원과 독일·스위스 및 UNDP가 지원한 소규모 풍력개발 사례가 대표적이다. 특히 2005~2014년까지 UNDP가 ‘지속가능한 농촌 에너지개발’이라는 이름으로 소규모 풍력개발을 성공적으로 추진한 바 있다(김윤성·윤성권·이상훈 2018, 152-153).

신재생에너지가 갖는 장점은 소규모 발전이 가능하다는 점에서 수요지 인근에 직접 건설할 수 있으며, 대규모 인프라망 없이도 지역주민에게 충분한 에너지를 공급할 수 있다는 점이다. 실제 많은 개도국이 소규모 전력망과 독립형 모델을 통해 전력을 공급하고 있다. 북한 역시 다른 개도국 농촌지역과 전력공급 조건이 크게 다르지 않다. 소규모 신재생에너지 발전을 통해 단시간 내에 전력을 공급하는 효율적인 방법이다. 이러한 측면에서 남북 에너지협력은 신재생에너지 분야에서 출발할 필요가 있다.

신재생에너지를 통한 남북 협력을 위한 전략은 도시형과 농촌형으로 접근하는 것이 효과적이다. 주로 전력수요가 집중된 도시지역에서는 전력공급을 중심으로 한 신재생에너지 공급에 초점을 맞추고, 농촌지역에서는 난방, 취사 그리고 농업용으로 필요한 열과 전기를 동시에 공급하는 신재생에너지 공급을 위한 전략이 필요하다. 먼저 도시형 에너지공급과 관련해, 이미 북한 도시지역은 10만 가구가 넘게 ‘베란다 태양광’을 이용해 전력을 스스로 공급하고 있다고 알려져 있어, 재생에너지 수용성은 높을 것이다(김윤성·윤성권·이상훈 2018, 154). 특히 우리의 발전된 기술을 통해 건물일체형 태양광을 설치 시범운영한다면 북한 당국의 협조를 얻어내기 용이할 것이다. 북한의 전력이 주로 도시와 공업지역을 중심으로 공급되고 있는 현실을 고려할 때 농촌지역의 전력난은 훨씬 심각할 것이다. 따라서 농촌지역에서는 난방과 취사 열 그리고 농업용으로 필요한 열과 전기를 스스로 공급하는 에너지자립마을을 구상해보는 것이 효과적이다. 북한의 낮은 전력공급률과 높은 전력손실률을 고려할 때 마을 단위 소규모 신재생에너지 개발이 비용 대비 효과적이다.¹⁰⁾

IV. 남북 에너지넥서스 구축을 위한 과제

본 연구는 최근 개선되고 있는 남북관계를 지속 가능하도록 하는 새로운 남북간 협력모델을 모색하는 것을 그 목표로 한다. 갈등관계의 두 행위자가 긴장을 완화하기 위해서는 행위자들간 적대행위 중단 등 상호신뢰구축조치가 반드시 선행되어야 한다. 유럽통합의 경험을 통해 확인할 수 있듯, 쌍방간 신뢰구축은 수사적 선언 혹은 당위적 명제로 가능한 것이 아니라 개별 이익에 기초한 공동이익의 확대라는 현실적인 토대에서 그 실천가능성이 높아진다. 따라서 본 연구에서는 남북간 신뢰메커니즘 형성의 출발점으로 상대적으로 분쟁의 소지가 크지 않으면서 당사자간 이익의 수렴이 상대적으로 용이한 이슈인 에너지에 주목했다.

북한의 전력을 비롯한 에너지 부족은 북한 주민들의 기본적 삶을 영유하지 못하도록 할 뿐 아니라 산업 및 경제전반에 걸친 발전을 가로막는 문제로써 정상국가로 국제사회에 복귀하기 위한 핵심적인 과제이다. 또한 세계 경제규모 10위권 국가로서 에너지다소비사회인 한국은 지속가능한 발전을 하기 위해 안정적인 에너지수급이 중요하며, 이를 위해 그동안 원자력, 천연가스, 신재생에너지 등 에너지원의 다양화, 중동으로부터 러시아 등으로 에너지공급원의 다변화 등 많은 노력을 기울여왔음에도 불구하고 여전히 에너지안보를 확보했다고 평가하기는 어렵다.

에너지 이슈는 남북 모두에게 현실적인 국가이익 및 국가발전과 직결된 문제로서 이들간의 협력을 통해 공유이익을 확대할 수 있다면 일차적으로 각각의 에너지문제를 해결할 수 있으며, 나아가 신뢰와 협력의 메커니즘으로 작동함으로써 보다 업그레이드된 남북관계로 발전시킬 수 있다. 이렇듯 에너지는 남북한 신뢰구축을 통한 한반도의 평화와 번영을 위한 새로운 아젠다로서의 의의를 갖는다. 더 나아가 남북

10) 특히 풍황이 좋은 서해안과 내륙, 일사량이 풍부한 개마고원 등 내륙에서 풍력과 태양광을 이용해 에너지를 공급한다면 지역주민의 삶의 질을 단기적으로 높이는 효과를 산출할 수 있을 것이다(김윤성·윤성권·이상훈 2018, 155).

한 에너지네트워크를 통한 협력은 최근 갈등의 원심력이 보다 심화되고 있는 동아시아 지역협력을 위한 중요한 모멘텀을 제공할 수 있다.

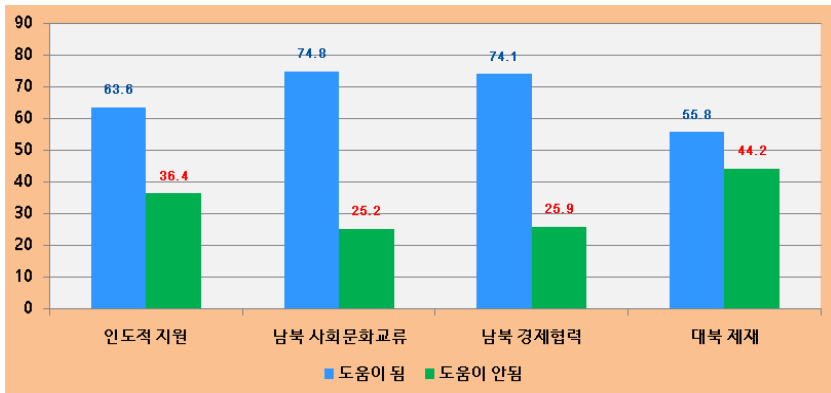
에너지안보는 한반도적 요인과 동북아적 요인을 서로 결합시키고, 북한문제와 동북아문제의 해결을 선순환구조로 접근하게 만드는 기회를 제공할 수 있다. 남-북-러 가스관사업의 사례에서 볼 수 있듯이, 한반도의 안정과 평화가 유지되지 않고서는 동북아 지역협력은 실질적 의미를 가질 수 없으며, 그 실현은 더더욱 어렵다. 따라서 한반도평화-동북아공동체를 선순환구조로 만들 수 있는 연계고리를 에너지안보를 통해 개발해 낼 수 있을 것이다.

그러나 앞에서 살펴본 것처럼 남북은 과거 70여 년 동안 서로 상이한 에너지시스템을 발전시켜왔으며, 남북 에너지시스템은 서로 소통한 바 없으며, 에너지 교역이나 협력의 경험도 거의 존재하지 않았다. 그럼에도 불구하고 에너지부문에서 남북의 협력분야는 에너지원별 혹은 산업별로 다양한 협력구조를 구상해볼 수 있다는 점에서 에너지를 통한 남북간 네트워크적 결합이 가능하다. 다만 이를 추진하기 위해서는 에너지네트워크 구축을 위한 과제들이 해결해야 한다.

남북 에너지협력이 가능하기 위해서는 국제사회의 대북제재 해제가 선결되어야 하는 과제이다. 2018년 3차례의 남북 정상회담의 성과인 4.27 판문점선언과 9.19 평양공동선언의 성과는 그간 남북간 불신구조를 타파하고 신뢰에 기반한 새로운 남북관계로 발전시켜 나가고 있다. 물론 남북관계의 실질적 발전은 한반도 비핵화와 그에 따른 북미관계의 정상화에 의해 가능할 것이다. 금년 2월 하노이 제2차 북미정상회담 이후 북미간 비핵화협상이 진전되지 못하고 있지만, 과거보다는 북미관계는 개선되었다는 것을 부정할 수 없다. 북미협상이 보다 진전되는 양상으로 전개된다면 자연스럽게 대북제재가 완화되는 환경이 조성될 것이며, 다양한 분야에서의 남북간 교류와 협력이 본격적으로 전개될 수 있을 것이다.¹¹⁾

11) 평양 정상회담에서 양 정상은 지난 판문점선언에 이어 남북 교류협력의 중요성을 다시 강조하였다. 특히 제2조 “남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕 위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적 대책들을 강구해나가기로 하였다.” 그리고 제4조에서도 “남과 북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리 민족의 기개를 내외에 과

또 다른 환경적 측면에서는 남북 에너지협력의 추진에 대한 남북 사회 내에서 협력추진에 대한 합의를 이끌어낼 수 있는 사회적 수용성을 확보하는 것이 요구된다. 특히 우리 사회에서의 강화되고 있는 대북정책을 둘러싼 국민적 갈등, 소위 남남갈등은 남북관계가 개선되고 있는 상황에서 일정 수준이지만 장애요인으로 작용하고 있다. 남북간 에너지협력은 이러한 갈등을 약화시키고 남북간 실질적 협력 동력으로써 작용할 수 있다. 그것은 에너지협력이 지속가능한 사회 및 경제발전의 원동력으로 국가이익에 기여하기 때문이다. <그림 7>에서 확인할 수 있듯이, 최근 우리 국민들의 인식은 남북문제에 있어서도 더 이상 일방적인 지원보다는 남북간 교류를 통해 직접적인 이익을 얻는 것을 보다 선호하고 있다.

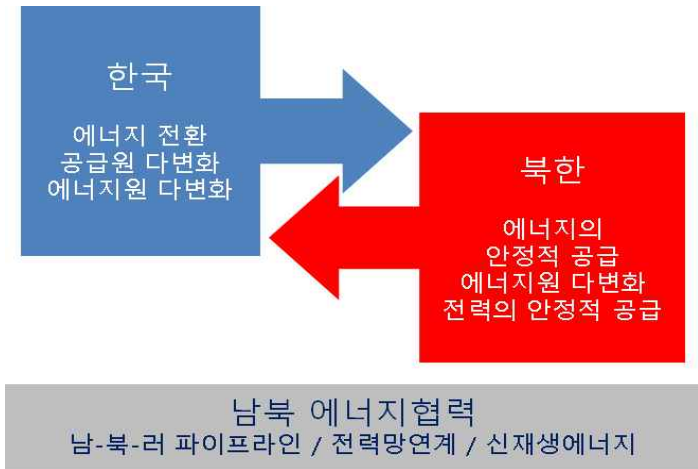


<그림 7> 정책별 북한의 개혁개방에 대한 영향력 인식수준12)

이러한 차원에서 앞에서 제시된 남-북-러 가스파이프라인, 전력망연계 및 신재생에너지 협력은 남북간 상호이익을 확대시킬 수 있는 사업들로 네트워크적으로 결합이 가능하도록 할 수 있다.

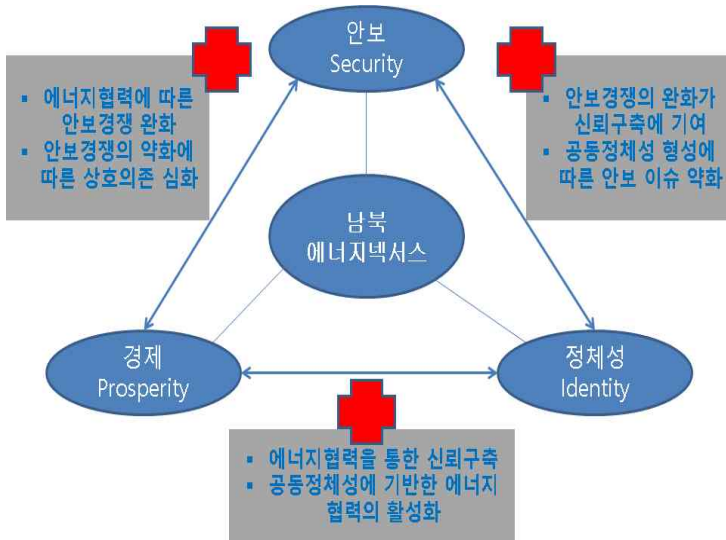
시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진하기로 하였다.” 이처럼 5개 합의사항 중 2개 조항에서 교류협력을 강조하였다(<9·19 평양공동선언> 제2조; 제4조).

12) “다음의 정책이 북한의 개혁개방에 도움이 된다고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 답변(서울대 통일평화연구원 2018, 54).



〈그림 8〉 남북한 에너지네트워크

이러한 에너지네트워크가 가능한 것은 남북이 에너지수급과 관련해 서로 상이한 구조적인 문제를 갖고 있기 때문이다. 한국은 에너지다소비사회로 화석연료 중심의 높은 해외의존도에 따른 에너지수급의 불안정이 지속가능한 국가발전의 장애로 작용하고 있으며, 북한은 에너지난에 따른 전력공급 부족이 경제발전을 가로막는 요인으로 작동하고 있다. 이러한 구조적 문제는 남북 에너지네트워크를 통한 협력으로 상호보완성을 높여 에너지문제를 해결할 수 있을 뿐 아니라 협력과정에서 상호 신뢰를 형성해 안보 경쟁을 완화시키고 공동체로서의 정체성을 확립할 수 있다.



〈그림 9〉 남북 에너지넥서스의 선순환

구체적으로 남북 에너지넥서스 구축을 위한 과제로는 첫째, 정책 공유 및 법제도 정비이다. 남북 에너지 실태에 기반한 에너지정책을 조율함으로써 한반도 전지역을 대상으로 한 에너지시스템을 구축하기 위한 방향을 공유하는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 에너지협력사업을 주도할 수 있는 법제도 및 절차를 마련함으로써 실질적인 협력체계를 구성할 수 있다. 이 과정에서 북한의 현행 사회주의 방식의 에너지시스템을 상업적 에너지시스템으로 전환하는 것이 가장 중요한 과제가 될 것이다.

둘째, 남북 에너지시장 환경에 대한 공동의 실태조사가 이루어져야 한다. 이는 에너지수급 상황과 에너지공급시스템에 대한 사전조사를 통해 남북이 서로 이익을 확보할 수 있는 상호보완적 협력부문을 보다 명확하게 확인할 수 있기 때문이다. 특히 북한의 경제 및 산업발전의 가장 큰 아킬레스건인 전력부문의 생산, 변환, 송배전시스템에 대한 실태조사를 실시함으로써 남-북 전력망 연계를 위한 구체적인 실행계획(action plan)을 수립하기 위한 기초작업이 될 것이다.

마지막으로 에너지협력을 체계적으로 추진하고 관리할 수 있는 남북

에너지거버넌스를 구축해야 한다. 특히 국영기업, 공기업 및 민간기업 등 남북한의 에너지산업의 소유구조를 조정함으로써 에너지문제에 대한 통합적 관리시스템을 구축함으로써, 한반도 전지역을 대상으로 하는 에너지시스템 운영체제를 구축할 수 있을 것이다.

원고투고일 2019년 11월 30일 | 원고심사일 2019년 12월 23일 | 게재확정일 2019년 12월 30일

〈참고문헌〉

- 구지선·박철호(2018). 신기후체제 대응을 위한 기후기금 조성의 법·정책적 과제. <Journal of Climate Change Research>. No.9, no. 2.
- 김경술(2018). 북한의 에너지 인프라 현황과 향후 과제. <국토>, 443호.
- 김윤성·윤성권·이상훈(2018). 남북 재생에너지 협력을 위한 전략과 정책적 과제. <환경법과 정책>, 21호.
- 김일성(1983). 김일성 저작집 21. 평양: 조선노동당출판사.
- 김진철(2017/09/07). 동북아 슈퍼그리드... 경제변영과 평화 가져올 수단. <에너지타임즈>.
- 김형태 외(2016). 북한 에너지산업과 천연가스분야 투자에 따른 경제적 파급효과. <KIGAS>, 제20권 4호.
- 나용우(2016). 동북아 안보딜레마와 에너지협력: 한일 공동에너지시장의 가능성을 중심으로. 성균관대학교 박사학위논문.
- 나용우·장성호(2017). 김정은 시대의 대외개방정책과 남북 경제협력: 경제개발구 전략을 활용한 새로운 협력모델의 모색. <평화학연구>, 제18권 4호.
- 더불어민주당(2017). <더불어민주당 제19대 대선 공약>. 서울: 더불어민주당.
- 박은진(2018). 북한 전력산업 정책의 변화 및 전망. <KDB북한개발>, 통권 14호.
- 산업자원통상부(2017). <제8차 전력수급 기본계획(2017-2031)>.
- 산업통상자원부·에너지경제연구원 편(2018). <2018 에너지통계연보>. 울산: 에너지경제연구원.
- 서울대 통일평화연구원(2018). <2018 통일의식조사: 대전환기 한반도, 국민의 생각은?>. 서울대 통일평화연구원.
- 손열(2018). 위안부 합의의 국제정치: 정체성-안보-경제 넥서스와 박근혜 정부의 대일외교. <국제정치논총>. 제58집 2호.
- 윤성학(2017). 동북아 슈퍼그리드 전략 비교 연구. <러시아연구>, 27권 2호.

- 이석기(2018). 김정은 시대 북한산업과 남북경협에 대한 시사점. <KIET 산업경제>, 8월호.
- 임은정(2018). 한국의 대륙융합적 외교의 이상과 현실: 러시아 가스관 사업의 추이를 중심으로. 손기섭 외. <한반도 통일외교: 공감의 확산과 국제협력>. 부산: 부산외대 출판부.
- 임을출(2018). 김정은의 경제건설 총력집중 새 전략노선과 비핵화. <IFES 현안진단>, NO-75(2018-04).
- 정영(2018/05/21). 북한 전력난 심각, 태양광 전지판과 변압기 가격 높아. <자유아시아 방송>.
- 정우진(2009). <북한 CDM사업 잠재력 분석 및 남북협력방안 연구>. 에너지경제연구원.
- 통계청(2018). <2018 북한의 주요통계지표>.
- 한국에너지기술연구원(2014). <북한 에너지자원 분석 및 기술협력 방향>. 대전: 한국에너지기술연구원.
- Lee, Yu-shin(2013). Potential Risks of the Russia-North Korea-South Korea Gas Pipeline: Is There Any Lesson Seoul Can Learn from the Russia-Ukraine Gas Disputes? Asian Survey, 53-3.
- IRENA(2017). Renewable Power Generation Costs in 2017.
- 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)
- <9·19 평양공동선언>. 2018년 9월 19일.
- <경향신문>. 2015년 11월 13일.
- <노컷뉴스>. 2016년 5월 21일.
- <로동신문>. 2011년 4월 29일.
- <서울경제신문>. 2015년 8월 11일.

<연합뉴스>. 2018년 5월 17일.

<자유아시아방송>. 2018년 5월 21일.

<조선신보>. 2013년 11월 27일.

<조선중앙통신>. 2018년 4월 21일.

<중앙일보>. 2015년 3월 17일; 2017년 5월 24일.

<한겨레>. 2017년 11월 2일.

<Daily NK>. 2019년 11월 20일. “태양광 발전 설치증가, 신혼부부 혼수 품도 바뀌었다”.

한반도 군비통제와 평화구축

– 9.19 남북 군사합의서를 중심으로 –

Arms Control and Peace Construction on the Korean Peninsula

– Focusing on the 9.19 Inter-Korean Military
Agreement –

Yun, Jiwon*

Sangmyung University

The main purpose of the article is to explore the implementation of the 9.19 Inter-Korean Military Agreement and arms control, indispensable for “the transition to an inter-Korean peace regime for the denuclearized Korean Peninsula and peaceful permanent coexistence of the two Koreas” considering the unusual and unique division of the Korean Peninsula. It also delves into the challenges and direction of this arms control. The purpose of arms control on the Korean Peninsula is to manage peace and promote peaceful reunification by resolving military tensions between the two Koreas. To achieve this, the two states must develop arms control into a structural configuration that conforms to the efforts towards the peace treaty and the operational one that reduces military threats, such as the dismantlement of North Korea’s nuclear and missile programs as well as massive conventional forces, based on Confidence Building Measures (CBM) in the military. Ultimately, discussions on arms control and a peace regime on the Korean Peninsula will determine the pace of these discussions vis-à-vis North Korea’s denuclearization. The Panmunjom Declaration, announced on April 27, and the Military Agreement, on September 9 in 2018, are typical examples. South Korea’s military should preemptively prevent North Korean provocations and minimize damages in the event of a conflict with the implementation and verification of these agreements.

Keywords: Arms Control, Confidence Building, Operational Arms Control, Structural Arms Control, Inter-Korean Military Agreement, Denuclearization, Peace Regime

I. 들어가는 말

오랜 열망이었던 실질적인 한반도 군비통제(Arms Control)는 어떻게 가능해질까. 결코 쉽지 않은 노정일 것이다. 주요 이슈에 의해 남남갈등을 유발하거나 유엔사령부와의 긴밀한 조정 등을 거쳐야 하지만 한반도에서 군비통제를 통해 전쟁 위험을 실질적으로 줄이기 위한 계기와 군사적 긴장완화 마련은 절대적으로 필요하다. 큰 틀에서 비무장지대(DMZ)와 서해북방한계선(NLL)에서 우려되는 군사적 무력도발과 충돌 방지에 대한 노력이 꾸준히 필요하다.

이러한 측면에서 한반도 군비통제의 목표는 “핵 없는 한반도와 항구적 평화공존을 위해 남북한 평화체제로의 전환”이어야 한다. 남북한 군비통제의 1단계는 군사적인 신뢰(Confidence Building Measures: CBM)를 쌓는 단계이다. 계속해서 가장 중요한 핵심은 북핵·미사일과 막대한 재래식 전력 폐기 등 군사적 위협을 감축시키는 ‘운영적’(Operational Arms Control) 단계로의 전환이다. 이를 기반으로 평화협정 추진에 부합하는 세 번째 단계인 ‘구조적’ 군비통제(Structural Arms Control)로 발전돼야 한다. 구조적 군비통제 단계에서 미국과 중국 등 주변국들에 의한 한반도 평화협정에 대한 지지를 확보해야 한다. 가장 최근 이러한 남북한 실질적 군사적 긴장완화 및 신뢰구축 사례는 2018년 4월 27일 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’이다. 판문점 선언의 첫 후속 조치로 우리군은 5월 1일 군사분계선 일대에서 55년 만에 확장기 방송 중단과 전단 살포를 철폐했다.

남북 간 합의나 선언에서 군비통제가 처음 언급된 것은 1992년 2월

* 상명대학교 국가안보학과 교수, yyun0916@smu.ac.kr

19일 ‘남북기본(불가침)합의서’이며 이후 2018년 4.27 판문점 선언으로 이어졌다. 1992년 합의서에는 “단계적 군비통제를 실현하기 위한 문제를 협의 및 추진한다”로 명시되었고, 국무총리급에서 서명이 이뤄졌다. 하지만 4.27 판문점 선언에서는 “단계적으로 군비통제를 실현해 나가기로 하였다”라고 좀 더 구체적이고 적극적인 의미의 문구가 들어갔다. 또 정상간 합의문이라는 점에서 군비통제에 대한 의지가 보다 진전된 것이다. 이어 2018년 평양 남북정상회담에서 달성된 9.19 군사합의를 통해 적대관계 종식을 선언했다.¹⁾ 9.19 군사분야 합의서에서는 상호 적대행위 중지조치에 관한 이행을 확실하게 담보하는 의미가 담겼다. 사실상의 ‘불가침 합의서’이며, 군사적 긴장완화·신뢰구축이 한반도 평화정착에 필수적이라는 남북군사당국 간의 공통인식을 재확인한 것이다. 이러한 맥락 하에서 본고에서는 기존의 여러 학자들이 연구했던 유럽과 중동의 군비통제 사례 연구와 달리 문재인 정부 하에서 4.27 판문점 선언이후 본격적으로 논의됐던 한반도 평화협정 체결을 위한 필수 과정인 군비통제의 주요 내용과 단계별 핵심 과제를 살펴보고, 9.19 남북군사합의서를 중심으로 한반도 군비통제 달성을 위한 이행 과제와 방향에 대해 고찰해보고자 한다.

II. 군비통제 개념과 선행연구 검토

전 세계적으로 오랫동안 군비통제와 관련 많은 연구가 이뤄졌다. 군비통제는 군축, 군비축소의 개념으로 해석되기도 한다. 그 주된 목적은 현존하거나 잠재하는 외부의 위협으로부터 자국의 영토와 권익을 보전하기 위하여 자국에 대한 위해행위(危害行爲)와 침략을 억지(抑止)하거나, 군사력으로 이를 분쇄하여 국가의 안전을 보장하는 것이다. 군비통제 범주에는 ‘군비통제와 군축’이 포함된 포괄적이고 전반적인 사항이 포함된다. 군비통제는 국가 또는 지역 간의 군비경쟁 및 군사

1) 2018년 9월 19일 평양에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장이 배석한 가운데 남북 국방장관은 별도의 ‘판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서’에 서명했다.

적 불균형 완화, 적대국가간 상호 불신감소, 군사적 예측가능성 증대 등을 통한 상호 이해 및 신뢰증진으로 평화적 방법에 의한 분쟁해결을 도모하여 궁극적으로 세계평화를 추구하는 국제안보전략이다. 관련 국가들 간 상호 협의 하에 특정 군사력의 건설·배치·운용 등에 대한 확인·제한·금지·축소를 통하여 전쟁의 위험을 감소시켜 안보를 증진하여 평시에는 긴장완화 및 전쟁의 가능성을 감소시키고, 전쟁 발발 시 전쟁의 피해 및 확산범위를 최소화하여 정치·경제적 기회비용을 줄이는데 목적이 있다. 이는 정치적으로 분쟁관계에 있는 국가 간 외교채널을 유지하고, 해당 국가 간 상호안보에 대한 공감대를 형성하는 교육과 학습의 장을 마련하며, 국가안보에 대한 자국민의 정치적 안정감을 제고하고, 국가 간 정치적인 변화과정을 조정하고 통제하는 중요한 수단을 제공한다. 넓은 의미의 군비통제(국가 간의 갈등, 전쟁의 도구 및 결과에 대해 임의적 한계를 설정하려는 국가의 모든 행위)와 좁은 의미의 군비통제 (통제대상이 되는 국가에게 상대방으로 부터의 공격을 충분히 억제하기 위한 군사력 보유를 허용하는 국가간의 합의)의 개념으로 구분되며 넓은 의미의 군비통제에 사용되는 개념들은 군비통제 또는 군비관리(Arms Control), 군축 또는 군비해제(Disarmament), 군비삭감(Arms Reduction), 군비제한(Arms Limitation) 등이 포함된다(encykorea.aks.ac.kr; 김강녕 2008).

국방백서에서는 군비통제를 어떻게 정의했을까. 국방백서는 “군비통제는 안보차원의 국가전략으로서 적대관계에 있는 국가들이 자국의 안전만을 생각하는 ‘절대안보’의 개념 대신에 상대국 안전도 동시에 배려하는 ‘공동안보’의 개념을 바탕으로 상호불신 대신에 상호신뢰를, 군사력 불균형 대신에 군사력 상호균형을, 공세전력 대신에 방어전력의 유지를 통해서 안전과 안정을 이룩하고 동시에 국가 간의 적대관계를 청산하며 국가 간의 관계를 협력적 공존관계로 전환시키려는 제반노력”이라고 정의했다(국방부 1990, 126).

군비통제와 관련 대표적인 학자들의 개념을 살펴보면 다음과 같다. Krause는 한 국가의 고유문화 즉 전략문화가 다자간 군비통제와 안보협력에 상이한 접근과 결과의 차이를 가져온다고 했다(Keith R. Krause 1999). Sauer는 핵확산 방지를 위한 국제사회의 핵확산금지

노력에 대해 강조했고(Tom Sauer 1998), Schelling and Halperin은 “잠재적인 적국 사이에서 전쟁 발발의 가능성을 저하시키고, 전쟁이 발발하면 전쟁의 확산범위와 파괴력을 제한할 뿐만 아니라 평시에 전쟁 대비를 위해서 발생하는 정치경제적 기회비용을 감소시키기 위한 모든 형태의 군사적 협력”이라고 정의했다(Thomas C. Schelling and Morton H. Halperin 1985, 2). Jervis는 “국가 간에 군비경쟁을 막기 위해서는 개별국가들이 먼저 일방적인 조치를 취해야 하며 이후 협상을 전개해야만 한다”고 했다(Robert Jervis 1985, 58-85). Oye는 “적대국가들 간에 대화와 협력을 추구함으로써 상호이익의 균형을 달성할 수 있다는 공동안보(Common Security)의 개념이 중요해졌고, 국가관계를 제로섬 관계에서 넌 제로섬 관계로 바뀌어서 이익의 상호성을 도모할 수 있다”고 주장했다(Kenneth A. Oye 1985, 1-24). 국내의 대표적 연구자인 한용섭은 “국가들은 안보대결 상태를 안보협력 상태로 전환함으로써 국제사회에서 군비통제를 달성할 수 있다”고 강조했다(한용섭 2009, 101-128; 한용섭 2005). 황진환은 “일방, 쌍방 혹은 다자간의 합의를 통하여 특정 군사력의 건설, 배치, 이전, 운용 및 사용을 확인, 제한, 금지 또는 축소하여 군사적 투명성을 확보하고 군사적 안정성을 제고하여 궁극적으로 국가안보를 달성하려는 안보협력 방안”이라고 정리했다(황진환 외 2014, 234-235).

이처럼 군비통제는 군사력의 확인, 제한 및 금지 등 군사력 통제 및 투명성 확보를 위한 모든 활동과 관련국의 군사적 신뢰구축 등을 포함한다. 앞서 언급한대로 군비통제와 더불어 장 많이 언급되는 군비축소는 군사력을 감축하는 모든 활동을 의미하다. 여기에는 부분적인 무기체계 또는 병력의 감축으로부터 군사력의 전면적인 폐기까지 포함된다.²⁾

군비통제 과정에서 당사국 간 정치군사적 신뢰구축과 경제적으로 상호 의존성을 증대하며 신뢰할 수 있는 협의체 구성과 역할이 증대되어야 한다. 아울러 지속적인 군비통제를 유지하기 위해서 국민적 지지와 공감대가 형성되어야 한다. 궁극적으로 군비통제는 군사적 선택 가능성을 제한해 오해와 오판으로 인한 도발과 전쟁 가능성을 방지하고, 군비경쟁에 소모되는 비용을 다른 분야로 확대 및 전용을 통해 국가의

2) 좀 더 자세한 논의는 Michael Sheehan(1988, 7-10)을 참조.

경제적 효율성을 제고하여, 비대칭무기의 발전을 둔화시키고 전쟁 출몰 가능성에 대한 국제적 규제 강화를 통해 세계 및 지역의 평화와 안정에 기여할 수 있다.

III. 군비통제 단계와 한반도 군비통제 현황

한 국가의 국가안보는 군사력을 확대해서 상대국의 군사력 사용을 억지(Deterrence)하는 것과 군사력을 통제하여 상대국의 군사력 사용을 억제(Constraint)하는 것으로 분류된다. 탈냉전기 북한의 핵·미사일 개발로 인해서 한반도에서 군사력 강화와 군비통제 간 갈등이 지속되고 있다. 냉전의 유산인 분단국가 한반도를 규율하는 유효한 법적 체제는 1953년 7월 27일 맺은 정전협정이다. 정전협정 제4조에서는 “한국 문제의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군사사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국 군대의 철거 및 한국 문제의 평화적 해결 등 문제들을 협의할 것을 이에 건의한다”라고 규정했다.

이러한 불안정한 평화가 지속되는 가운데 2018년 4월 27일 맺은 ‘한반도의 평화와 번영·통일을 위한 판문점 선언’은 한반도 평화관리에 새로운 시작을 선포한 것이다. 판문점 선언문 선언 전문 2항에서 “남과 북은 한반도에서 첨예한 군사적 긴장 상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해 나갈 것이다”고 선언했다. 이를 위해 이후 “5월 중에 장성급 군사회담을 열기로 하였다”고 후속조치를 명기했다. 북한은 비핵화 의지를 밝혔고, 양국 간의 적대행위 중지, 무력 불사용, 불가침 합의를 재확인했다.

한반도 군비통제는 문재인 정부가 추진하려는 종전선언과 이를 기반으로 한 평화협정 체제로 나아가는 데 필수 과정이다. 종전선언과 평화체제 구축 과정에서 반드시 필요한 것이 군사적 신뢰구축과 군비통제가 핵심 과제이다. 한반도 평화는 평화체제로만 보장될 수 없기 때문에 지속적인 군사적 신뢰구축과 군비통제가 필수적이다. 4-27 판문

점 선언에서 명시한 군비통제는 상호 신뢰를 바탕으로 남북 간 총체적인 군사능력을 평가해서 대등하게 이뤄져야 한다.³⁾ 판문점 선언에서 언급된 군사분야 사항은 남북한 간 ‘군사적 긴장상황’을 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소시키기 위한 신뢰구축 수준으로서 이를 위해 (1) 적대행위의 중단, (2) 비무장지대의 평화지대화, (3) 서해 북방한계선(NLL) 일대의 평화수역화 등에 대한 합의 내용이 포함된다(국방이로 2018/04/28). 남북 간 합의나 선언에서 군비통제가 언급된 것은 1992년 2월 19일 남북 기본합의서 이후 4.27 판문점 선언이 처음이다.⁴⁾

평화협정 체결을 위한 필수 과정인 군비통제는 3단계로 진행된다. 군비통제는 군사적 신뢰 구축의 첫 단계 이후 2단계인 운용적 군비통제와 병력과 장비를 실제로 줄이는 3단계인 구조적 군비통제의 과정을 거친다. 군비통제의 성격에 따라 ‘운용적 군비통제’와 ‘구조적 군비통제’로 구분된다<표 1 참조>. 운용적 군비통제는 관련국 상호간의 군사정보교환 및 훈련 사전 통보를 통하여 군사적 투명성을 확보하는 활동을 의미한다. 주요 내용으로 전쟁의 규칙 제정, 위기관리를 위한 통신 및 행정협정 체결, 정보교환, 상호통신, 상호 군사시설 접근, 훈련 사전 통보, 특정 규모 이상 부대의 훈련 제한 등 신뢰구축조치 등이 포함된다. 국제사회에서의 운용적 군비통제의 주요 사례로 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE, 1975) 헬싱키 최종합의서의 신뢰구축조치를 포함해 스톡홀름 문서 및 안보구축조치(1986)⁵⁾가 대표적이다. 구조적 군비통제는 당사

3) 현재 북한이 보유한 탄도미사일은 최대 900여발로 추정되며 스커드 미사일은 최대 430여발로 알려져 있다.

4) 2007년 정상회담 당시에는 비무장지대(DMZ) 내 재래식 무기 군축 내용을 10·4 선언에 담으려 했지만 무산됐고, ‘불가침 의무 준수’라는 표현이 담겼다.

5) 1975년 핀란드 헬싱키에서 발족했다. 당시 구소련과 동구를 포함해 전 유럽국 대표가 모여 유럽의 항구적인 평화와 안전의 보장을 위해서 결성됐다. 1973년 이후 CSCE는 유럽의 안정과 평화를 위해 여러 분야에서 국가 간 긴밀한 협력을 통해 지역 기구로서 제도적 발전을 달성했다. 냉전시대 신뢰구축과 다자간 안보협의체로서 역할을 수행했다. 1980년대 후반 동동구권의 체제전환, 베를린 장벽붕괴와 독일통일에 큰 영향을 주었고, 1992년 1월 구소련으로부터 독립한 독립국가연합(CIS) 10개국 가입으로 총회원국은 48개국으로 확대됐다. 탈냉전기 유럽지역의 분쟁방지와 위기관리에 기여하는 등 대표적인 다자간지역안보협의체이다.

국의 실질적인 병력 및 무기체계를 제한하는 활동이다. 대체로 군사력 건설, 획득 및 동원 제한, 특정지역, 특정무기 사용제한, 무기생산 및 이전에 대한 규제를 의미한다. 이와 같은 구조적 군비통제 주요 사례로는 미·소 전략무기제한협정(Strategic Arms Reduction Talks: SALT)⁶⁾와 화학무기금지협약(Cheical Weapon Convention: CW C)⁷⁾ 등이 있다.

〈표 1〉 한반도 군비통제 단계

단계	주요 내용
1단계: 군사적 신뢰구축	·정례적 군사회담, 군 인사교류, 직통전화 설치 ·상호 군사훈련 통보 및 참관
2단계: 운용적 군비제	·비무장지대(DMZ) 내 초소(GP) 철수 ·전방 배치 중화기 후방 철수
3단계: 구조적 군비통제	·주요 군사시설 해체 및 탄도미사일 등 폐기 ·남북균형 맞춘 상호 간 병력 감축

*출처: 윤지원(2019, 335-337).

1단계인 군사적 신뢰 구축(CBM)은 상호 간 군사적 신뢰를 쌓는 과

6) 1982년 6월 미소 간 시작된 전략무기감축협상인 START(Strategic Arms Reduction Talks)는 1970년에 체결된 전략무기제한협상이었던 SALT(Strategic Arms Limitation Talks)의 후신이다. 1970년대 후반 소련의 군사전략적인 움직임이 활발해 지는 상황 하에서 레이건 행정부는 전략 무기 규제에 관한 군비관리 협상의 필요성에 대해 동맹국과 의회로부터 강력한 압력을 받았다. 이에 1982년 레이건 대통령은 소련과 전략무기협상을 재개하면서 회담의 명칭을 START로 변경했다. 또 레이건 대통령은 미소 양국이 보유하고 있는 미사일과 핵탄두 제한과 더불어 감축을 제안했다. 1991년 7월 미소는 전략무기감축협정에 동의했고, 양국은 핵탄두 무기와 폭탄을 각각 8,000~1만 대(소련의 경우 약 28%), 1만~1만 2,000대(미국의 경우 약 15%)로 감축하기로 했다.

7) 1993년 9월 프랑스 파리에서 개최된 군축 회의에서 채택되어 1997년 4월 발효된 화학 무기 개발·생산·비축·사용을 금지한 국제조약이다.

정이다. 강조하자면 양국의 병력규모, 무기체계, 편성, 배치, 지뢰매설 기록 등을 사전에 조사하고 공유하여 보다 신뢰를 구축할 수 있는 과정을 의미하며, 운용적, 구조적 군비통제 단계로 나아가기 위한 첫 단계이다. 남북한 군사적 신뢰 구축은 군사회담 등 군 인사 교류, 훈련 통보 및 참관, 직통전화 설치 등 포함된다. 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제, 군 인사교류와 정보교환, 핫라인(직통전화) 설치, 군사회담을 정례화, 군축회의 실시와 군축위원회 구축 등이 포함된다. 남북은 군사당국 간 직통전화 설치에서 시작해 비무장지대(DMZ) 내 전방초소(GP) 철수, 장사정포 후방 배치 등 보다 실질적 조치를 실시하고, 무기·병력 감축, 주요 군사훈련에 관한 이해와 공감으로 이어져야 한다. 2018년 6.12 북미 정상회담이후⁸⁾ 미국은 한미연합훈련 중단을 선언했다(중앙일보 2018/06/27). 북한에게 군사적으로 위협을 주지 않고 신뢰 회복을 위한 조치였다. 양국은 군사적 신뢰구축을 위해 주요 훈련 일정 상호 교환, 양국의 군사대표들이 훈련 참관 등 군사적 위협요소를 사전에 차단하고 상대국에 위협을 하지 않는다는 점을 피력해야 한다. 실질적으로 남북은 4.27 판문점 선언이후 5월 1일 남북 군 당국은 판문점 선언의 첫 후속 조치로 55년 만에 군사분계선에 설치된 확성기 방송 시설을 철거했다.⁹⁾

8) 2018년 6월 12일 도널드 트럼프 대통령과 김정은 북한 국무위원장이 싱가포르에서 가진 정상회담으로 사상 최초로 이뤄진 북미정상 간 회담이다. 양 정상은 완전한 비핵화, 평화체제 보장, 북미 관계 정상화 추진, 전사자 유해송환 등에 합의했다.

9) 제1차 남북 장성급 군사 회담은 2004년 5월 26일 금강산에서 열렸다. 6.15 남북 공동선언이후 군사 분야에서 실질적인 진보가 없었음을 지적하며 남북 간 군사적 긴장 완화를 위해 최초로 열린 회의였다. 이번 8차 회담에서 쌍방은 한반도에서 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 실질적으로 해소하는데 필요한 제반 사항들을 진지하게 협의하였다. 쌍방은 군사적 충돌의 원인이 되어왔던 일체의 적대 행위를 중지하는 문제, 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 조성하는 문제, 남북 교류협력과 왕래 및 접촉에 대한 군사적 보장 대책을 수립하는 문제, 판문점 공동경비구역을 시범적으로 비무장화하는 문제 등에 대해 충분한 의견을 교환했다. 쌍방은 서해 해상 충돌방지를 위한 2004년 6월 4일 남북장성급 군사회담 합의를 철저히 이행하며 동·서해 지구 군통신선을 완전 복구하는 문제에 대해 상호합의하였다. 쌍방은 회담에서 제기된 문제들을 앞으로 계속 협의하여 해결하기로 했다.

<http://www.sedaily.com/NewsView/1S0T1UA7W4>(검색일: 2018. 6. 15).

군비통제 2단계인 ‘운용적’ 단계는 전방에 배치된 군사시설이나 장비들을 후방으로 이전해야한다. 상대국에 대한 실질적인 군사적 위협 강도를 줄이기 위한 단계이다. 남북 군 당국은 전방 지역인 비무장지대(DMZ) 내 전방 경계초소(GP) 철수, 중화기 공동 철거 등에 대해 협의했으며, GP에서 각각 11개 초소를 철수했다.

한반도에서 운용적 군비통제의 가장 중요한 과제는 수도권 지역의 안전보장이다. 서울은 평양보다 군사분계선(MDL)과 근접하며 북한의 장사정포가 이곳에 집중 배치되어 있기 때문이다. 수도권 지역의 안전보장을 위해 남북한 비무장지대(DMZ)의 실질적 비무장과 군사력 재배치 및 조정 등이 포함된다. 수도권에 대한 북한의 기습 타격을 사전에 차단하기 위해서 주요 병력과 장비를 후방으로 재배치해야 한다. 아울러 한반도 안보를 위협하는 북핵·폐기와 미사일 통제가 운용적 단계에서 가장 중요한 과제이다. 향후 남북한 간 북핵 폐기 수순 협상과 미사일 발사 통제를 포함해 미사일 시험 발사 시 사전 통보를 포함해서 남측 전문인력의 파견 감시 활동 등이 포함된다(국방부 2018, 214).

3단계는 구조적 군비통제 단계로 병력과 장비를 실질적으로 줄이는 것이다. 가장 어려운 단계로 남북 모두 병력과 장비를 후방지역으로 철수하고, 군사 시설과 장비들을 동시 폐기 및 해체하는 방식으로 줄여나가야 한다. 남북한 탄도미사일을 일정 수준 감축, 병력 역시 균형을 맞춰 숫자를 줄여야 한다. 구조적 단계에서 가장 중요한 것은 동시 감축과 상호 검증 실시해야한다. 가장 큰 걸림돌은 한국군보다 2배 정도 많은 북한군 120만의 병력 감축이다. 감축이후 남북은 현지 사찰을 통해 군축 검증 절차 수순의 단계를 거쳐야 한다.¹⁰⁾

궁극적으로 양국이 구조적 군비통제를 통하여 평화체제 구축을 위한

10) 북한의 경우 정보 자체가 많이 차단돼 군사력 평가가 쉽지 않지만 120만 명에 육박하는 정규군을 보유하고 있으며 교도대와 노동적위군 등 예비 병력은 762만 명으로 파악된다. 대략 전체 인구 2500만 명 가운데 36%가 군인이거나 항시 전투에 동원될 수 있는 준비된 병력이다. 『국방백서 2018』 p.27; 미국의 군사력평가 전문 사이트인 GFP(GlobalFire power.com; 검색일 2018. 10. 20)에서 우리의 군사력을 세계 7위, 북한의 군사력을 세계 17위로 평가했다. 전문가들은 비록 남과 북의 군사력 순위는 11계단 차이가 나지만 경제력에서는 50여배 가까이 차이가 난다고 평가했다.

세부과제는 무엇일까. 많은 전문가들이 지적했듯이, 남북 간 병력과 무기 감축이다. 상호 균형을 맞춘 동일감축의 원칙을 적용돼야 한다. 또 접경지역의 병력, 전투기, 장사정포, 미사일, 특수전 전력과 같은 기습공격 전력 등이 대상이 된다. 재래식 무기의 통제, 조정, 기습공격용 무기 등의 감축에 대해 논의와 특히 감축이후 북한의 경우 화생방 및 생화학 무기를 포함한 대량살상무기(WMD)를 다량 보유하고 있기 때문에 폐기 여부가 중요한 관건이다. 궁극적으로 한반도 평화관리를 위해 남북은 WMD의 정확한 보유량, 기능별 능력과 특성에 대한 정보 공유와 폐기 방안 모색과 보관시설 공개와 폐기로 이어져야한다(윤지원 2019, 333-334).

IV. 한반도 평화와 군비통제 사례: 9.19 남북군사합의서 이행과 과제¹¹⁾

2018년 6월 14일 11년 만에 열린 남북장성급회담을 통해 군 통신선을 복구 등을 포함해 4.27 합의를 통해 군축 2단계인 '운용적 군비통제가 본격적으로 가동됐다. 동년 9월 19일 평양정상회담에서 문재인 대통령과 김정은 국방위원장이 평양공동선언 서명 직후 별도로 양국 정상이 임석한 가운데 송영무 국방부장관과 노광철 인민무력상이 '판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서'에 서명했다. 이는 9월 평양공동선언의 1조를 구성하고 별도의 부속합의서로 채택됐다(윤지원 2019, 339-340).

9.19 합의서는 전체적으로 6조 22개항이지만 행정적인 마지막 6조 2개항을 제외한다면 실질적으로는 5개조 20개항으로 구성된 포괄적 합의서이다. 좀 더 살펴보면, 1조 적대행위의 전면 중지, 2조 비무장지대의 평화지대화, 3조 서해 북방한계선 일대의 평화수역 조성, 4조 남북교류협력을 위한 군사적 보장, 5조에는 군사적 신뢰구축과 합의

11) 4장의 주요 내용은 2019년 9월 20일 국방부가 발표했던 9.19 남북군사합의서 자료를 활용했다.

이행에 관한 내용이다.

1조는 판문점선언에서 합의한 ‘지상과 해상, 공중’ 등 모든 공간에서 적대행위 중단에 대한 구체적인 실천방안을 포함하고 있다. 특히 지·해·공 모든 공간에서 완충구역을 설정하고 2018년 11월 1일부터 구역 내에서의 군사훈련을 중지하기로 했다. 2조에는 비무장지대를 평화지대로 만들기 위한 비무장지대 내 상호 1km 이내로 근접한 감시초소(GP) 철수와 공동경비구역(JSA) 비무장화, 공동유해 발굴과 역사유적지 발굴 등 보다 구체적이고 실질적인 합의사항이다. 이에 대해서는 이행 시기와 범위 내용을 이미 북한과 합의하고 실제 이행하기로 했다.

1, 2조가 이행할 구체적인 합의 사항이라면 3조 서해 평화수역과 공동어로구역 설정은 남북 모두 필요성에 공감하고 있는 것이다. 이러한 점에서 실질적인 대책을 마련하기 위한 노력을 지속해 나갈 것이라는 일반적 수준에서 합의가 도출됐다. 4조에서는 남북교류협력 차원에서 동서해 남북관리구역에서의 통행, 통신, 통관(3통)과 철도, 도로 연결을 위한 안전한 군사적 보장대책 마련이다. 단지 해주 직항로와 제주해협 통과문제, 한강하구 공동 이용에 대해서는 여건 조성 시 공동으로 노력해 해결 방안을 찾아가기로 합의했다.

특히 남북은 5조를 통해 군사적 신뢰구축과 군사합의서 이행을 위해 군사당국자 간 직통 전화를 설치하고 ‘남북군사공동위원회’를 구성하기로 합의했다. 이미 이행을 앞둔 구체적인 사항을 제외하고 서해평화수역과 공동어로구역 설정, 해주 직항로와 제주해협 통과문제 등 남북 간에 추가적인 협의가 필요한 문제들은 ‘남북군사공동위원회’에서 지속적인 대화로 해결해야 하며, 관심이 집중됐던 서해 평화수역 조성에 있어 구역 미설정 등 구체적인 합의가 없었다.

1. 비무장지대의 평화지대화과 지상 완충구역의 설정

그동안 군사분계선 일대에서는 지난 2015년 8월 초 목함지뢰 도발을 비롯해 정전협정 체결이후 65이후 96회의 상호 총.포격 도발이 발생했다. 쌍방은 2018년 11월 1일부터 군사분계선을 기준 남북 총 10km 폭의 완충지대 형성 상대방을 겨냥한 각종 적대행위가 전면 중

지됐다. 이 지역 내에서 모든 포병사격 훈련과 연대급 이상의 야외기동훈련을 전면 중지를 합의했다. 실질적으로 감시초소(GP)를 시범적으로 남북한 각각 11개씩 폐쇄 및 철수를 이행했다. 2018년 11월 30일 작업을 완료했으며 향후 비무장지대 전체 내에 남아 있는 북한의 150여개의 GP, 남한의 50여개의 GP를 폐쇄하고 철수해야 한다. 이어 판문점 공동 경비구역(JSA)을 비무장화가 완료됐고, 관광객들의 자유 왕래가 가능해졌다. 비무장지대 화살머리 고지를 중심으로 남측지역 6.25전쟁 때의 유해발굴작업을 실시했다.¹²⁾

2. 서해 북방한계선 일대의 평화수역화

최근 서해 NLL 평화수역 조성을 위한 완충수역 설정을 놓고 다소 논란이 제기됐지만 일정구역을 ‘완충수역’으로 설정하여 분쟁의 바다에서 평화의 바다로 전환했다.¹³⁾ 이번 합의서에는 과거의 우발적 충돌과 도발로 더 이상의 피해가 재발하지 않도록 근본적으로 방지하기로 한 것이다. 무엇보다도 전방에 몰려 있는 군사시설이나 장비들을 후방으로 빼는 작업이 시작됐다. 비무장지대의(DMZ)의 평화지대화 실현과 군축의 실질적 조치로서 모든 감시초소(GP)를 철수 방안과 판문점 공동경비구역(JSA) 비무장화 등 이번 군사분야 합의서를 통해 쌍방이 군사적 위협 강도를 낮추는 전방위적인 합의서라는 점에 철저한 이행에 거는 기대가 크다. 해상 완충구역 내에서 북한은 육지에서 해상으로의 포사격이 금지되고, 각종 해안포와 함포의 포구와 포신에 덮개를 설치해야 하고 포문을 폐쇄조치해야 하며, 해상에서 기동훈련을 중지했다. 남한은 해상에서 포사격 및 해상기동훈련을 중지하고, 각종 해안포와 함포의 포구와 포신에 덮개를 설치하고, 포문을 폐쇄조치했다(<그림 1 참조>).

12) 우리군의 유해발굴에 대한 좀 더 자세한 논의는 윤지원(2019/11/29)의 글 참조.

13) 서해에서 제1 연평해전('99.6.15), 제2 연평해전('02.6.29), 대청해전('09.11.10), 천안함 피격사건('10. 3. 26), 연평도 포격도발('10.11.23) 등으로 54명의 전사했다.

3. 비행금지구역의 설정

쌍방은 군사분계선 상공 ‘비행금지구역’을 설정했다. 군사분계선을 중심으로 서부에서 40km, 동부에서 80km의 공중 완충구역을 설정으로 쌍방 항공기들 간의 우발적 충돌 가능성으로 근원적으로 차단했다. 남북한은 군사분계선 동·서부 지역의 상공에 설정된 비행금지구역 내에서 고정익항공기의 공대지 유도사격무기 등 실탄사격을 동반한 전술 훈련을 금지했다. 고정익항공기는 동부지역은 군사분계선에서 40km, 서부지역은 군사분계선에서 20km 내에서 비행이 금지된다. 회전익항공기는 동부지역은 군사 분계선에서 10km, 서부지역은 군사분계선에서 10km 내에서 비행이 금지하기로 했다. 무인기는 동부지역은 군사 분계선에서 15km, 서부지역은 군사분계선에서 10km 내에서 비행이 금지되고, 기구는 동·서부 지역의 군사분계선에서 25km 내에서 비행이 금지됐다(<그림 1 참조>).



*출처: 국방부(2018/09/20).

<그림 1> 9.19 군사합의서의 남북한 지상, 해상, 공중 완충구역

향후 미래 군사현안 과제로 군사훈련, 무력증강, 봉쇄차단, 정찰행위 중지 문제 등을 포함해 남북군사당국간 논의해야할 단계적 군축 과제가 제시됐다. 단계적 군축과 합의한 다양한 군사현안 실행방안을 실효적으로 협의 추진하기 위한 토대를 구축하기 위해 남북군사공동위원회 구성 및 운영하기로 했다. 합의안의 철저한 이행 및 정기적 이행상태 점검을 통해 앞으로 3단계 구조적 군비 통제로 이어져야 한다. 합의서의 성실한 이행을 위해 항시 남북한 상호 신뢰 구축이 전제돼야 한다. 만약 남북한 평화체제를 위해서 실질적인 병력과 장비를 줄이는 구조적 통제로 진입되면 동수비례 보유 원칙에 입각하여 군사력의 상호감축을 추진하고, 군축을 감시하고 보장하는 검증체계도 확립해야 한다. 이번 합의의 이행과 지속을 위해 남북군사공동위원회 구성 운영이 최우선 선결과제다. 2019년 11월 현재 9.19 남북군사합의서 이행 현황은 <표 2>에서 보여주듯이, 상호 적대행위 중지, 비무장지대의 평화지대화, 서해 NLL일대 평화 수역화, 남북교류협력 군사적 보장 등은 부분적으로 이행 및 검증이 실시됐다. 판문점 JSA 비무장화, 화살머리고지 주변 우리측 지역의 유해발굴사업이 진행됐다. 아울러 평화수역 및 시범적 공동어로구역 설정, 해주직항로·제주해협 통과문제 등을 포함해 군사적 신뢰구축은 남북군사공동위원회 구성 이후 추후 협의해야 하는 과제를 안고 있다.¹⁴⁾

14) 긴 세월 철옹성처럼 자리를 지켜왔던 DMZ 내 11개 GP 폐쇄 및 철수하고 11개의 오솔길을 내어 상호검증도 완료했다. 이어 화살머리고지 일대에 남북공동유해 발굴을 위한 도로를 개설하고, 오랜 시간 외롭게 잠들어 있던故 박재권·남궁 선 중사의 유해를 수습했다. 판문점 JSA 비무장화도 완료되어 4·27 판문점 선언 1주년을 맞아 남측지역 견학도 재개됐다. 특히 무려 40여년간 분쟁의 바다였던 서해 NLL 일대가 ‘공존의 평화바다’로 조성되고, 한강하구 수역 공동조사까지 마쳤다. 남북은 정전협정 체결이후 단 한 차례도 시도되지 못했던 일들을 불과 몇 개월 사이에 달성함으로써 한반도 평화 여정의 첫 걸음을 뗀 것이다(윤지원 2019/09/11).

〈표 2〉 9.19 군사합의서 이행 현황

구분	합의사항	비고
상호 적대행위 중지	·지·해·공 적대행위 중지	'18.11. 1일부 시행
	·지·해·공 작전수행절차 적용	'18.11. 1일부 시행
	·상호 무력사용 및 적대행위 중지	군사공동위 구성이후 협의예정
비무장지대 평화 지대화	·상호 GP(감시초소) 철수	'18.11.30일 완료
	·판문점 공동경비구역 자유왕래	협의 중
	·남북공동유해발굴	'19.4월-11월 남측만 시행
	·역사유적 공동조사발굴 군사적 보장	추후 협의
서해 NLL일대 평화 수역화	·서해 우발적 충돌 방지 전면 복원· 이행	지속이행
	·평화수역 및 시범적 공동어로구역 설정	군사공동위 구성이후 협의예정
	·남북 공동순찰방안 마련	군사공동위 구성이후 협의예정
남북교류협력 군사적 보장	·남북관리 구역 3통 지원	지속이행
	·한강하구 공동이용	공동조사완료('18. 12.9)
	·해주직항로·제주해협 통과문제	군사공동위 구성후 협의예정
	·철도·도로 연결협력	추후 협의

구분	합의사항	비고
군사적	·남북군사공동위 구성·운영	추후 협의
신뢰구축	·남북군사당국자간직통전화 설치	추후 협의

*출처: 국방부(2019/09/20).

V. 맺음말

한반도 평화체제 구축과 평화관리의 목적은 남북한 간의 신뢰조성과 군비통제를 추진하여 군사적 긴장상태를 해소함으로써 한반도 평화통일에 기여함에 있다. 이를 위해서 앞서 언급했듯이 군비통제 추진의 기본원칙은 적정 규모의 상호 균형 잡힌 군사력 유지에 있다. 단계적으로 북한의 핵, 미사일, 화학무기와 전방배치 장거리 포병 등 기습공격이나 공세작전 능력을 축소하여 한반도 신뢰구축을 적극 조성하고, 남북한 간 군비통제 추진 과정과 연계하여 군사협력을 단계적으로 추진해야 한다. 성공적인 군비통제를 위해서 상호 간 기습 공격이나 도발을 방지하기 위해서 동수비례 보유 원칙에 입각하여 병력의 상호감축 추진, 군축을 감시하고 보장하는 검증 체계 확립에 주력해야 한다. 검증은 상호 간 강제성을 내포하며 지속적인 검증은 협약 규정 위반 시 즉각 조치를 취할 수 있다. 검증은 감시, 분석 및 결정이라는 과정을 거치며, 만약 남북한 신뢰구축을 통한 평화체제 구축으로 구조적 군비통제로 이어진다면, 상비군 축소, 공격형 전력인 육상타격무기, 대량살상무기 등을 방어적 전력인 전술통신, 항공전자, 정밀타격, 군사위성 등으로 전환돼야 한다.

현실적으로 2019년 2월 말 하노이 북미 정상회담에서의 비핵화 협상 결렬로 북한의 9.19 합의서 불이행과 남북 간 및 북미 간 교착상태가 지속되면서 군비통제를 위한 군사적 조치가 중단됐다. 9.19 군사합의서의 지속가능한 이행과 한반도 평화체제 논의는 북미 정상회담 재개와 북한의 비핵화 논의에 따라 속도가 결정될 것이다. 아울러 남

북 간 대화 재개를 통해 한반도 군비통제 달성을 위해서 남북한 갈등을 최소화하는 것이 가장 중요하다는 공감대가 형성되어야 하며 북한의 침략에 대비해 최소한의 억제력을 유지해야 한다. 남북한은 소모적인 군비경쟁을 점차로 줄여가면서 국내외 정세변화에 능동적으로 대처하면서 남북 간의 '신신뢰 구축'을 바탕으로 북한 체제 보장 및 북핵 폐기 수순을 통한 '평화공존' 유지에 주력해야 한다.

부연하자면 북한이 전면적인 핵 포기 에 적극적으로 나설 경우 속도가 빨라질 것이다. 한반도 전쟁억제를 위한 남북한 군비통제의 실효성을 달성하기 위해서 군사적 긴장 완화와 대규모 기습공격 능력 제한을 위해 정치·군사적 합의를 통한 공동안보 추구에 주력해야 한다. 만약 한반도에서 구조적 군비통제로 발전될 경우 군비경쟁을 규제함으로써 국방비를 경감하고 제한된 국가 자원을 효율적으로 이용하여 경제발전과 평화통일 기반에 기여할 수 있을 것이다. 이러한 선순환 구조를 구축하기 위해서 남북한 지속적인 군비통제를 통해 상호합의에 의해 사전에 군사력의 사용범위와 통제를 통해 전쟁억제는 중요한 과제이다. 정부와 우리군은 북핵 폐기에 따른 남북 대화국면 도래에 대비하여 구조적 군축과 관련 세부 실행계획과 평화체제 구축을 위한 후속조치에 대한 준비를 철저히 해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 국방부(1990). <국방백서 1990>. 서울: 국방부.
- 국방부(2018). <국방백서 2018>. 서울: 국방부.
- 국방부(2018/09/20). “9.19군사합의서 자료”.
- 국방부(2019/09/20). “9.19군사합의서 자료”.
- 김강녕(2008). <남북한관계와 군비통제>. 서울: 신지사원.
- 윤지원(2019). <윤지원 교수의 ‘101’가지 평화와 안보노트>. 서울: 매봉.
- 윤지원(2019/09/11). “‘9.19 군사합의’ 1주년, 계승과 안보적 의미.” <내일신문>.
- 윤지원(2019/11.29). “DMZ에 묻혀있는 1만여 미수습 6.25 전사자.” <이데일리>.
- 한용섭(2005). <한반도 평화와 군비통제>. 서울: 박영사.
- 한용섭(2009). 한반도 안보문제에 대한 군비통제적 접근: 이론, 평가, 전망. <국제정치논총>, 제49권 5호.
- 황진환 외(2014). <신국가안보론>. 서울: 박영사.
- Jervis, Robert(1985). “From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation.” *World Politics*, 38/1(October 1985).
- Krause, Keith R.(1999). *Culture and Security - Multilateralism, Arms Control and Security Building*. London: Frank Cass.
- Oye, Kenneth A.(1985). “Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypothesis and Strategies.” *World Politics*, 38/1(October 1985).
- Sauer, Tom(1998). *Nuclear Arms Control - Nuclear Deterrence in the Post-Cold War Period*. London: MacMillan Press.

Schelling, Thomas C. and Morton H. Halperin(1985). *Strategy and Arms Control* (2nd ed.) Washington DC: Pergamon-Brassey.

Sheehan, Michael(1988). *Arms control Theory and Practice*. New York: Basil Blackwell.

<국방일보>. 2018년 4월 28일자.

<중앙일보>. 2018년 6월 27일자.

encykorea.aks.ac.kr(검색일: 2019. 11. 10).

<http://www.sedaily.com/NewsView/1S0T1UA7W4>(검색일: 2018. 6. 15).

GlobalFire power.com(검색일 2018. 10. 20).

김정은 시기의 북한의 대남 군사도발의 유형과 변화 양상

Types and Changes of North Korea Military Provocations in Kim jong un's Period

Seo, Woo-jin*
Korea University

This study empirically analyzes the invasion and provocation of South Korea from 2009 to 2018 when Kim Jong-un appeared on the front of the North Korean regime, examines the types and characteristics of changes, and analyzes the nature and cause of provocation. It will help to find the direction to maintain and develop the types and frequencies of invasion and provocation of South Korea, which are the subject of empirical analysis, were classified according to types of ground local provocation, maritime local provocation, aerial local provocation, nuclear test provocation, missile provocation, etc. The case presented a case of bypass infiltration.

As a result of the analysis, the characteristics and aspects of the military provocations under the Kim Jong-un regime were overwhelmingly high in strategic provocations such as the invasion of the NLL in the West Sea and nuclear and missile provocations. In particular, the missile test launch, which has the second highest frequency among provocation types, succeeded in miniaturizing and lightening nuclear weapons, and is currently seeking to diversify and multiply. In addition, the intensity of North Korea's provocation against South Korea has become stronger as Kim Jong-un's status is strengthened. North Korea's military provocations are clearly contrary to the 9.19 military agreement that prohibits mutual hostility between North and South Korea last year. There needs to be an active and effective response that can be curbed.

Keywords: Infiltration, Military Provocation, Missile, Nuclear,

Revolution Strategy against South Korea

I . 문제의 제기

본 연구의 목적은 김정은 시기(2009~2018) 북한의 대남 침투 및 도발 사례를 실증적으로 분석하고 북한의 군사도발 유형과 변화 양상을 고찰하는 데 있다. 2011년 12월 17일 갑작스런 김정일의 죽음으로 북한의 지도자로 옹립된 김정은은 2011년 12월 24일 최고사령관으로 추대된 이후, 피비린내 나는 숙청과 숙칭 ‘계급장 길들이기’를 바탕으로 한 놀랄만한 공포 리더십으로 짧은 시간 내에 당과 군을 장악하였다. 아울러 대내적으로는 북한 주민과 당·정·군부 엘리트들의 불만을 북-미, 북-남 등 외부대결 구도로 돌려 체제안정을 도모하고, 대남 관계에 있어서는 정부와 군에 대한 불신을 유도하여 남남갈등을 유발하는 동시에 국민들에게 전쟁공포심을 조장하여 적대적인 대북강경책을 포기하도록 만들어 남한 혁명투쟁에 우호적인 환경을 조성하고, 대미 관계에서는 핵보유국의 지위를 인정받아 정권의 생존을 보장받기 위하여 군사적·비군사적 도발과 핵 위협을 수단으로 삼고 있다(유호열 2018, 93).

현재 남한의 안보 현실은 1953년 체결된 군사정전협정을 통해 북한과 휴전중인 상태로 일촉즉발의 대치상태에 놓여 있으며,¹⁾ 여섯 차례에 걸친 핵 실험을 통해 사실상 핵 보유국가로 볼 수 밖에 없는 북한의 핵 도발위협에 대해 한미군사동맹을 통해 형성된 연합전력과 미국이 제공한 핵우산으로 간신히 균형을 맞추고 있는 불확실한 위기상황에 처해 있다.

북한의 김정은은 2019년도 신년사에서 “조선반도에 더이상 전쟁이

* 고려대학교 일반대학원 북한학과 박사수료. newspapers@hanmail.net

1) 김정은은 2018년 신년사에서 “미국 본토 전역이 우리 핵 타격 사정권 안에 있으며 핵 단추가 내 사무실 책상 위에 항상 놓여 있다는 것, 이는 결코 위협이 아닌 현실임을 똑바로 알아야 합니다”라고 남한과 미국을 협박하였다 (중앙일보 2018/01/02).

없는 평화시대를 열어놓으려는 확고한 결심과 의지를 담아 채택된 판문점선언과 9월 평양공동선언, 북남 군사분야 합의서는 북남 사이에 무력에 의한 동족상쟁을 종식시킬 것을 약속한 사실상의 불가침선언으로서 참으로 중대한 의의를 가진다”고 언급한 바 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 2019년 8월 24일 함경남도 선덕 일대에서 동해상으로 단거리 탄도미사일로 추정되는 발사체 2발을 발사하였으며, 이는 올해 5월 9일 이후로 9번째 미사일 발사였다. 그러나 남북 간의 긴장을 고조시키는 북한의 계속되는 미사일 발사행위에 대해 미국의 트럼프 대통령은 8월 24일 백악관에서 열린 기자회견에서 “북한의 단거리 미사일을 제한한 적이 없으며, 북한의 미사일 발사는 신뢰를 깨는 행위가 아니다”라고 밝혔다(NEWSIS 2019/08/24). 이러한 미 대통령의 발언은 ‘미국 본토까지 도달하는 장거리 ICBM 발사가 아니라면 미국의 안보를 위협하는 대상으로 고려하지 않는다’는 듯한 인상을 주게 되어 양국 간의 상호안보를 담보하는 한미동맹의 견고함과 실효성에 의문을 품게 하였다. 한반도의 전쟁 위기감과 불안을 고조시키는 북한의 군사적 도발 행위는 지난해 남북 간에 체결한 상호 간 적대행위를 금지하고 있는 9.19 남북군사합의²⁾에 명백히 위배되는 행위로써 우리 정부는 이를 심각한 안보위협으로 받아들이고 평화체제로 나아가기 위한 남북 상호 간의 신뢰구축을 위해 북한의 도발을 효과적으로 억제할 수 있는 적극적이고 효과적인 대응을 해야 할 필요가 있다.

이러한 상황인식을 바탕으로 본 연구는 입으로는 평화협정 체결과 종전선언을 통한 평화통일을 주장하면서³⁾ 행동으로는 한반도 적화통일을 위해 끊임없이 계속되는 김정은 정권의 대남 침투 및 도발 행위를 실증적으로 분석하여 그 유형과 변화의 양상을 살펴보고 도발의 성

2) 9.19 군사합의서의 정식명칭은 ‘역사적인 판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서’이다. 남과 북은 합의서를 통해 ① 모든 공간에서의 상대방에 대한 일체의 적대행위 금지, ② 비무장지대를 평화 무대로 만들어나가기 위한 실질적 군사적 대책의 강구, ③ 서해 북방한계선 일대의 평화 수역 조성 및 안전한 어로 활동 보장, ④ 교류협력 및 접촉 왕래 활성화 관련 군사적 보장대책 강구, ⑤ 상호 군사적 신뢰 구축을 위한 다양한 조치를 강구하는 데 합의하였다.

3) 유호열은 ‘준비되지 않은 통일은 통일과정과 통일 이후의 상황에서 다양한 물리적·정신적 충격을 동반하게 된다’고 주장한다(유호열 외 2018, 11).

격과 원인을 분석함으로써 한반도 평화체제를 유지·발전시키기 위한 방향성을 모색하는 데 일조하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 김정은이 국가안전보위부장, 당 중앙군사위 부위원장 등 북한정권의 전면에 등장한 2009년 이후부터 2018년까지의 대남 군사도발 사례를 분석하고자 한다. 특히 2018년 육군본부에서 발행한 『대침투작전사』와 국방부가 발행한 『2012·2014·2016·2018 국방백서』가 적시하고 있는 북한의 대남 침투 및 도발 행위를 연구범위의 대상으로 한다.

본 연구의 실증적 분석대상이 되는 『대침투작전사』가 적시한 2009년에서 2017년까지의 대남 침투 및 도발 현황은 총 195건으로 지상 국지도발은 10건, 해상 국지도발은 117건, 공중 국지도발은 9건, 핵 실험은 5건, 미사일 발사는 46건, 우회 침투(탈북자위장 간첩침투)는 8건에 달한다. 또한 『2018 국방백서』 일반부록 10 ‘북한의 대남 침투 및 국지도발 일지’에서 적시하고 있는 2009년에서 2018년까지의 도발 현황은 총 158건으로 지상 국지도발은 11건, 해상 국지도발은 118건, 공중 국지도발은 9건, 핵 실험은 1건, 미사일 발사는 9건, 우회 침투는 10건(탈북자 위장)으로, 국방백서가 2017년의 국지도발 사례 2건(지상 1, 해상 1)과 우회 침투 사례 2건 등 총 4건을 추가로 반영한 것과, 핵 실험과 미사일발사 현황을 별도의 부록인 ‘남북 군사관계일지’에서 별도로 적시하고 있는 것 외에 양자의 내용은 동일하다.

II. 선행연구 검토

북한의 도발에 관한 연구들은 크게 대남도발 유형과 사례에 관한 연구, 대남도발 요인 및 전략에 관한 연구, 우리 정부의 대응전략에 관한 연구 등으로 구분할 수 있다.

김정은 시기의 대남도발 유형과 사례에 관한 연구로서 이창희·김용현은 한반도 갈등의 원인을 숙적관계의 장기갈등에서 찾았다. 따라서 1945년에서 2015년까지 남북 간에 발생한 DMZ 지역에서 발생한 군사충돌을 정전협정에 기초하여 작성된 “유엔사 규정 551-4에서 규정

한 주요위반사건”으로 분류한 남북한 군사충돌로 조작적으로 정의하여 유형에 관한 연구를 진행하였다(이창희·김용현 2017, 47). 반면 김성우는 1950년대에서 2000년대까지 북한의 도발행태를 10년 단위로 분석하였으며 북한의 대남도발 의지와 강도는 김일성, 김정일, 김정은 체제로 전환되어도 변함이 없는 반면, 도발의 형태는 10년 단위로 변하고 있다고 주장한다(김성우 2014, 88). 김인태는 북한의 대남공작의 주도권이 2009년 노동당 산하에서 군부의 정찰총국으로 이관됨에 따라 더 공세적인 양상을 보일 것으로 판단하며, 예상되는 대남 군사도발 양상을 단계별·강도별(저·중·고강도)로 분류하여 제시하였다(김인태 2010, 45).

북한의 대남도발 요인 및 전략에 관한 연구로서 김재철은 김정은의 도발 요인을 정권 안보라는 본질적 요인과 체제난 극복이라는 환경적 요인으로 분석하고, 북한의 도발을 핵·미사일 도발과 국지도발로 나누어 억제전략의 측면에서 억제자의 능력, 의사소통, 신뢰성 측면에서 각각 평가하였다(김재철 2016, 116). 반면 문순보는 김정은 정권이 체제의 생존을 위해 대내적 불안을 효과적으로 통제하기 위해 대외전략으로서 위기조성전략을 극대화하였다고 주장하면서 이는 김정은 시기 유화 정세 조성 과 공세적 흥정, 무력시위 및 군사적 도발의 형태로 나타났다(문순보 2015, 70). 반면 박시영은 전망이론의 관점에서 북한 지도부의 위협인식과 전략적 선택과정의 메카니즘을 1960년대~70년대 김일성 시기와 김정일 시기의 북한 군사적 모험주의 사례를 통해 입증했다(박시영 2019, 27). 이외에도 박영민은 DMZ 도발의 조건과 요인에 관한 연구에서 관심전환이론의 관점에서 북한은 국내적 위기를 극복하기 위한 목적으로 국내적 지지를 집결시키기 위해 호전적 대응을 선택하며 이를 통해 관심을 분산시키고자 한다고 주장하였고(박영민 2018, 132), 황성철은 북한의 분쟁전략을 공세적 무력 전시기-공세적 테러전시기-생존적 무력·대화전시기-생존적 협박·대화 전시기로 구분하여 제시한 후, 북한을 리드할 수 있는 적극적인 대북 정책과 외교활동을 강조하였다(황성철 2007, 15-17). 홍성우는 국방백서에 나타난 300여 개의 도발 사례를 바탕으로 시기별·유형별 분석을 제시하였으며, 도발 요인으로 북한 권력 변동기의 체제 강화 필요성과

한국의 정권교체 시기를 이용한 대북정책변화 유도를 제시하였고, 도발의 특징으로는 시간의 흐름에 따라 도발의 형태가 다양해지고 강도가 진화하고 있다는 점을 들고 양자가 상호 보완적인 패턴을 유지하고 있다고 주장하였다(홍성우 2018, 29).

북한 핵 정책 및 도발에 관한 연구로서 이종주는 북한의 핵 정책을 알츠의 신현실주의 이론에 따라 무정부적 국제체제에서 힘의 균형이 변화하는 데 대응하여 자력으로 안보를 확보하기 위한 생존전략으로 규정하였고 북한 핵 정책은 초기 '전면적인 내부적 균형' 정책에서 '조선반도의 평화체제 구축'이라는 단계로 진행 중이라고 주장하였다(이종주 2019, 97). 반면, 장광열은 북한의 핵개발을 일종의 상징전략으로 바라보는 관점에서 북한이 핵무기라는 가공할 위력을 가진 대상을 상징화시키고 김정은 정권체제의 정당성 및 정통성을 합리화하는 한편, 대외적으로 핵보유국이라는 파격적 지위로 올려놓고 외교 및 협상 과정에서 북한의 이익을 최대한 획득할 수 있는 협상 카드로 활용할 가능성을 유추할 수 있다고 하였다(장광열 2018, 236). 이에 반해 김강녕은 6차 핵 실험 이후 북한의 군사정책 변화 전망에 관한 연구에서 북한의 6차 핵 실험의 기술적·군사적·정치적 의도를 분석하고, 북한 핵능력에 대한 평가를 통해 조만간 핵·미사일 전력의 증강배치를 통하여 미 본토 위협, 주한미군 철수를 압박하고 대남무력도발을 증대할 것으로 예측하였다(김강녕 2017, 35-36). 미국 브루킹스연구소 선임연구원이자 전 미 국무부 동아태담당 수석 부차관보인 에반스 리비어(Evans Revere)는 2019년 2월 27~28일 있었던 북-미 하노이 정상회담의 의미와 관련하여 김정은의 주목적은 북한에 대한 제재의 해제와 비핵화와 관련하여 미국을 속이려는데 있었으며, 이번 회담은 북한이 앞으로도 비핵화의 의도가 전혀 없음을 드러낸 가장 강력한 증거라고 주장하였다(에반스 리비어 2019, 88-89).

김정은 시기 북한 도발에 관한 우리 정부의 대응 및 대북전략에 관한 연구로서 강창국은 북한은 화해의 대상인 동시에 주적의 양면성을 지니고 있으며 북한의 대남도발 의지와 강도는 김정은 체제에 들어서도 변화가 없으므로 무엇보다 북한 핵 게임의 실체를 정확히 파악하고 실체를 외면하고 미화해서는 안 된다고 주장한다. (강창국 2014, 31)

또한 김강녕은 북한의 대남도발과 한국의 대응전략에 관한 연구에서 북한의 도발에 대응하기 위해서는 ① 전방위 대북 군사대비태세를 완비해야 하고, ② 북한의 대량살상무기(WMD)에 대한 대응능력을 확보해야 하며, ③ 독자적 대북억제 능력 등 미래지향적 방위역량을 강화해야 한다고 주장하였다(김강녕 2015, 15-18). 특이사항으로 미 헤리티지 재단의 동북아시아 담당 선임연구원인 브루스 클링너(Bruce Klingner)는 북한의 핵위협에 대한 연구에서 북한이 ICBM 프로그램으로 워싱턴과 서울에 대한 공격을 도발할 것이라는 미국 내 전문가들의 주장을 소개하였으며(브루스 클링너 2018, 293-295), 트럼프행정부가 미국 본토에 대한 위협을 제거하기 위하여 북한에 대한 예방전쟁(Preventive War) 옵션도 고려하고 있음을 주장하였다(Jason Lemiere 2017). 현인택은 한미동맹에 기반한 미국의 핵우산 제공에 의하여 현재까지는 북한의 도발을 효과적으로 억제할 수 있었지만, 북한이 핵개발을 완료한다면 새로운 억제방안이 필요할 것이며, 북한 핵이 공인된다면 정치전략은 남북공존 전략에서 ‘북한체제 변화전략’으로, 외교협상 전략은 북핵 포기 전략에서 북한체제변화를 목표로 하는 ‘통일외교전략’으로, 군사전략은 재래식 억제전략(conventional deterrence)에서 ‘핵 억제전략(nuclear deterrence)’으로 수정되어 추진해야 한다고 주장한다(현인택 2015, 66-68). 안광수는 적화통일이라는 전략목표 달성을 위해 북한은 역내 안정을 원하는 중국과의 관계와 낙후된 경제력을 고려하여 전면전보다는 정교하게 계획된 국지도발을 수단으로 이용할 것이며, 이는 국지적 군사도발, 테러 등 공포를 이용한 도발, 사이버 공격·전자파 교란 등과 같은 비군사적 도발의 형태로 나타날 것으로 보았다. 이에 대한 대응 중점은 평시에는 대응능력과 의지를 현시하여 도발을 억제하고, 한미 공동대응체계를 발전시키며, 도발 시에는 신속한 응징 및 추가적 도발을 억제하고 확전을 방지하는 데 중점을 두고, 도발 후에는 대응체계 보완과 전투력 복원, 피해복구에 힘써야 한다고 주장하였다(안광수 2012, 127-141). 이현희·김규남은 북한의 핵 및 미사일 위협에 관한 연구에서 미국은 2009년, 한국에 ‘확장억제력 보장’ 등 핵우산 제공을 약속하였으나, 이는 한미동맹의 건강성, 미국 전략의 변화, 미국의 재정상태 등에 따라 변

화할 수 있으므로 이 부분에 주목해야 한다고 주장하였으며 북한 핵 및 미사일에 대한 대응은 대화와 협상을 통한 해결과 독자적 핵 역지력의 확보 방안을 함께 고려해야 한다고 주장하였다(이현희·김규남 2017, 132).

북한의 대남도발 및 핵 개발의 요인과 관련하여 상기 연구들은 주로 북한체제의 생존을 주요인으로 상정하고 있으나, 본 연구는 북한의 대남군사도발은 체제생존을 위한 전략으로 보기보다는 대남적화통일이라는 목표달성을 위해 불리한 국내외 정세를 무릅쓰고 치밀한 계획하여 진행되는 대남혁명전략의 일환으로 판단하는데 차별성이 있다.

북한은 2012년 4월 11일 ‘당대표자회의’에서 개정한 ‘조선로동당 규약’ 서문에서 조선로동당의 당면목적은 “공화국 북반부에서 사회주의의 강성대국을 건설하여 전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행”하는 데 있으며, 최종목적은 “온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 실현”하는 데 있다고 규정하고 있다. 정봉화는 현재에도 북한의 이러한 목표에는 한 치의 변화가 없으며, 다만 국내정세에 맞추어 이 정책목표 달성의 수단으로서 전략에는 수시로 수정을 가해 왔다고 주장한다(정봉화 2005, 9). 본 연구 역시 김정은 시기에 이르러서도 대남혁명전략을 통한 한반도 적화통일이라는 북한의 목표에는 변함이 없으며, 이러한 목표의 달성을 위해 대남군사도발을 그 수단으로 활용하고 있다는 전제에서 출발한다.

Ⅲ. 김정은 시기 군사도발의 추세와 특징

1. 침투 및 도발의 개념

김정은 시기 북한의 대남 군사도발의 유형을 정량적 분석하여 도발 양상의 변화를 분석하기 위해서는 먼저 ‘침투(Infiltration)’와 ‘도발(Provocation)’에 대한 개념 정의가 필요하다.

우선 미 의회조사국이 발표한 “North Korean Provocation

Actions, 1950-2007” (북한도발 연표) CRS 보고서는 북한의 도발 행위의 유형에 관하여 “무력침공, 휴전선 위반사항, 간첩 및 무장간첩 침투, 선박·항공기납치, 유괴·납치·테러, 암살 및 폭파, 정치지도자·언론인 및 공공기관에 대한 위협 및 협박, 한국정부의 전복을 목적으로 하는 자극행위” 등을 도발로 규정하고 있다(Hannah Fischer 2007).

군에서는 군사도발(Military Provocation)을 ‘군대, 군비, 전쟁에 의한 대한민국의 국민과 재산, 영역에 가하는 일체의 위해행위’라고 규정하고 있고, 침투(Infiltration)를 ‘적이 특정 임무를 수행하기 위하여 대한민국 영역을 침범한 상태’로 정의하고 있다(합동참모본부 2014, 74). 우리 군에서는 북한의 도발을 군사적 도발과 비군사적 도발로 구분하고 있다. ‘군사적 도발’의 유형에는 첩보수집 및 사회 혼란 조성 등을 목적으로 하는 ‘침투’와 정치·경제·군사 등 특정 목적의 달성을 위한 ‘도발’이 있다. 도발은 통상 전면전(Total war, 또는 full scale war) 이전의 단계인 ‘국지도발(local provocation)’과 혼용해서 쓰기도 한다.

침투와 도발의 개념과 유형을 세부적으로 살펴보면, 침투는 ‘적이 특정 임무를 수행하기 위하여 은밀하게 우리 영역을 지상·해상(또는 수중)·공중으로 침범한 상태’를 의미하며, 다시 지상·해상·공중 침투로 분류된다. 침투는 경우에 따라서는 국지도발의 선행단계로 이루어질 수 있다. 이에 비해 도발은 ‘적이 특정 임무를 수행하기 위하여 지상·해상·공중으로 우리의 영역에 위해를 가하는 행위’이며, 이는 지상·해상·공중 도발로 분류할 수 있다. 지상도발은 적이 군사분계선 이남의 아군 영토 내에 접적 지역, 시설, 인원 등에 위해를 가하는 행위이며, 해상도발은 적이 인원이나 함정, 해안포, 유도탄, 어뢰나 기뢰 등으로 아군의 해역, 함정, 선박 및 도서 등에 위해를 가하는 행위이다. 또한 공중도발은 적이 지대공 미사일 또는 공중전력을 이용하여 아군의 영공, 항공기, 특정지역 시설 및 인원 등에 위해를 가하는 행위이다(육군본부 2012, 1-4).

도발의 지리적 요건을 ‘지상·해상·공중 등 우리의 영역에 위해를 가하는 행위’로 한정하였기 때문에 ‘북한이 북한 영역이나 공해상으로 발사하는 핵 실험·미사일 시험발사에 대해서는 어떻게 볼 것인가’ 하

는 문제에 관하여는 엄격하게 해석하는 견해도 있으나, 최근에는 북한이 핵·미사일 개발과정에서 핵 실험 혹은 미사일 시험발사를 통해 한국 및 주변국에 전략적 메시지를 보내왔기 때문에, 핵·미사일을 가지적으로 노출하는 행위도 ‘전략도발’이라는 하나의 범주로 도발에 포함하고 있다. 그 이유는 비록 전략도발은 북한의 영해나 공해에서 이루어지므로 한국에 직접적인 위해를 가하지는 않는다고 할지라도 한국에 다양한 위협상황을 조성할 수 있는 잠재적 위협을 과시하는 행위로 한국의 대응을 유도하기 때문이다(이호령 2018, 20-22).

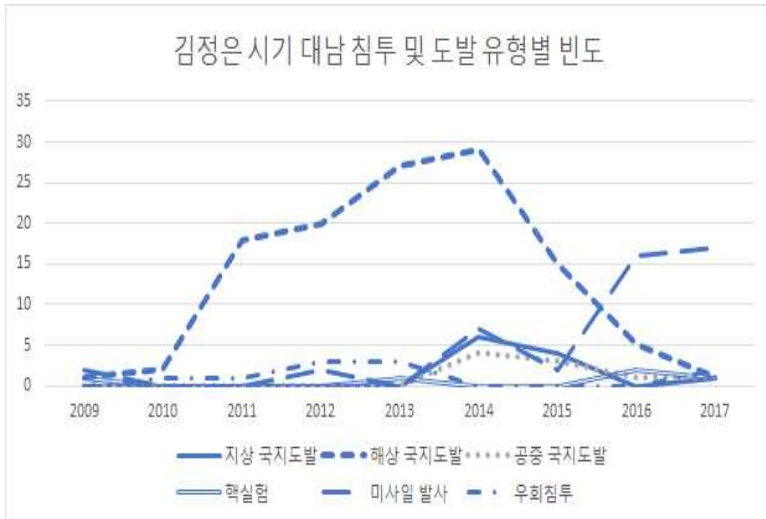
비군사적 도발은 국가 및 비국가 행위자가 군사력 이외의 수단으로 위협을 가하거나 자연적 요인에 의해 위협상황이 발생하여 국가안보를 위태롭게 하는 것으로서, 오늘날 적의 위협이 군사적인 분야에 국한되지 않고 정치, 경제, 문화, 환경, 과학기술 등 다양한 분야로 확대됨에 따라 그 위협성이 증대되고 있다. 비군사적 도발이 이루어지는 유형 내지 대상에는 주민(특정 목적 달성을 위한 북한 주민의 의도적인 대량 탈북 및 귀순자를 가장한 불순세력의 유입 및 침투), 선박/ 항공기(대한민국 민간선박이나 항공기에 대한 폭파, 테러, 납치 등 의도적인 도발 행위), 기반시설(댐 기습방류 및 환경오염 물질 방류 등), 경제활동(남북한 각종 교류 및 교역을 이용한 납치 및 인질, 시설파괴, 약탈 등 의도적인 위해행위), 사이버(사이버 공간을 이용한 정보통신망 불법 침입, 교란, 마비, 파괴 또는 군사정보를 절취, 훼손하는 행위), 기타위협(불순세력에 의한 특정 목적을 달성하기 위한 파업, 폭동, 군사력 이외의 테러행위 등으로 인명을 살상하거나 납치, 시설파괴, 약탈 등 사회적 공포를 일으키는 행위) 등이 있다(육군본부 2012, 1-5).

2. 김정은 시기 대남 군사도발의 특성

1) 대남 군사도발의 유형별 변화 내용

김정은 시기의 대남 군사도발 199건을 유형별로 구분하여 분석해보면, 해상국지도발 118건(59.29%), 미사일 발사 46건(23.11%), 지상국지도발 11건(5.53%), 우회 침투 10건(5.02%), 공중국지도발 9건

(4.52%), 핵 실험 5건(2.51%) 순위로 나타나고 있다. 이런 유형별 도발 양상의 분포는 김정은 시기의 대남 군사도발이 주로 서해 해상의 NLL을 무력화시키는 해상도발과 남북한 비대칭 전력과 관련된 미사일과 핵무기 도발로 특징되고 있다는 것을 잘 보여준다(아래 <그림 3-1> 참조).



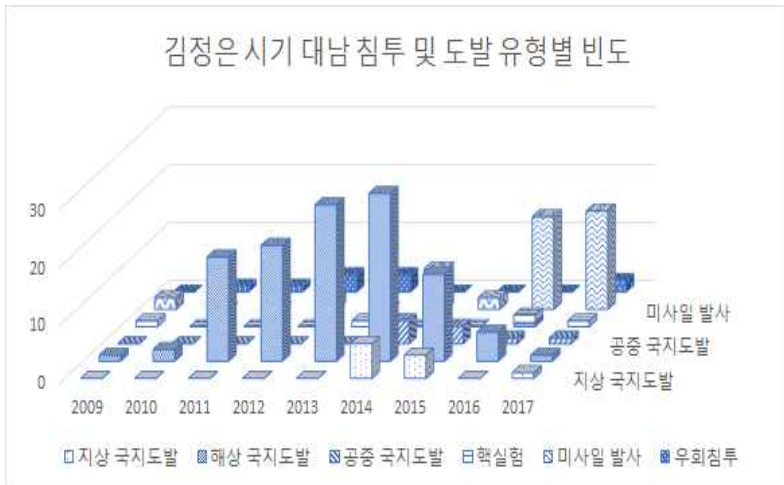
*출처: 국방백서(2012·2014·2016·2018), 대침투작전사(2018)의 내용을 바탕으로 필자 작성

<그림 3-1> 대남 침투 및 도발의 연도별·유형별 빈도

2) 대남 군사도발의 시기별 빈도와 유형적 변화의 특징

육군본부에서 발간한 <대침투작전사>와 국방부에서 발간한 <국방백서>에서 규정하는 2009년에서 2018년까지의 대남 군사도발의 변화 양상은 <그림 3-2>로 요약된다. 김정은 시기 대남 군사도발의 빈도와 유형의 변화를 시계열적으로 구체적으로 살펴보면, 김정은이 집권하기 전인 2009년 4건에서 2010년은 3건으로 소강상태에 머물다가 김정은이 권력의 전면에 등장하면서 2011년 19건, 2012년 25건, 2013년 31

건, 2014년 45건 등 점점 활발해지는 양상을 보인다. 김정은 시기 핵 실험은 총 6회 중 5회 실시되었으며, 핵 실험 간 폭발력을 점점 증가시키고 플루토늄-우라늄-수소탄 등 사용 연료를 달리함으로써 핵무기 운용기술과 핵능력 고도화를 추진 중인 것으로 판단된다. 2018년 5월 미국 과학국제안보연구소(ISIS)의 데이비드 올브라이트 소장에 의하면 북한은 2017년 말 30kg의 플루토늄과 230kg에서 760kg의 무기급 우라늄을 보유했으며 2017년 말 14개에서 33개의 핵무기를 보유했을 것으로 추정된다(이상현 2017; 김동욱 2018, 30). 북한의 미사일 도발은 2014년 이후로는 2014년 6발, 2015년 2발, 2016년 16발, 2017년 17발 등 날로 점증하고 있는데 북한은 미사일 시험발사를 통해 핵무기의 소형화, 경량화에 성공하고, 현재는 다종화, 다수화를 추구하는 것으로 분석된다.



*출처: 국방백서(2012·2014·2016·2018), 대침투작전사(2018)의 내용을 바탕으로 필자 작성

〈그림 3-2〉 대남 침투 및 도발의 유형별 빈도

이러한 김정은 시기의 군사도발의 유형별 빈도상의 변화는 김일성 시기와 김정일 시기와 대비해 볼 때 차별적인 모습을 보인다.

우선 김일성 시기의 북한의 대남 침투 및 도발은 남한 내부에 대남 혁명역량을 구축하고 사회 불안을 조성하기 위한 목적으로 육상과 강안, 해상을 통한 무장간첩 침투나 군사분계선(MDL) 일대에서의 습격 등 주로 지상국지도발의 양상을 보였다. 또한 1960~70년대에는 베트남전으로 군사력 전개가 제한되고 있는 주한미군에게 최대한의 피해를 입혀 조기 철수를 유도하기 위해 1967년 서부전선에서의 미군 막사 폭파사건이나 1968년 1월의 미 정보함 푸에블로호 피랍사건, 1976년 판문점 도끼만행사건처럼 대남 직접 도발뿐만 아니라 대미 직접 도발을 단행하였으나, 1981년 미 SR-71정찰기 피격사건을 끝으로 북한은 미군에 대한 직접 도발을 잠정 중단하였다. 반면 1980년대의 도발 양상은 대남 직접 도발에 집중했다는 점에서 차이를 보이고 있다. 주로 비무장지대에서의 지상국지도발이나 해상침투가 두드러지는 양상을 보였다. 또한 남한을 사정거리로 하는 스커드-B·C형 미사일의 시험발사가 1985년부터 시작되었다. 이외에도 김일성-김정일의 지령을 받은 북한 공작원에 의한 대통령 암살시도가 주기적으로 반복되었다. 이는 남한의 지도자를 암살하고 사회를 혼란에 빠뜨려 대남혁명에 유리한 정세를 조성하려는 목적으로 행하여진 ‘북한판 참수 작전’으로 볼 수 있다. 대통령 암살시도는 1968년 1월 21일 민족보위성 산하 정찰국소속의 124군 부대원의 청와대 기습사건과 1970년 6월 22일 현충문 폭파 미수사건, 1974년 8월 15일 북한의 사주를 받은 조총련의 지시에 의한 육영수 여사 저격 사건, 1983년 10월 10일 인민무력부 산하 정찰국 요원들에 의해 행하여진 미얀마 아웅산 묘소 폭파사건 등이 대표적인 사례이다.

다음으로 김정일 시기인 1990년대 중반 고난의 행군 시기에는 군사분계선(MDL) 일대에서의 지상국지도발이나 해상침투 등 북한의 대남 군사도발이 증가세로 돌아섰다. 1996년 9월 정찰국 소속 상어급 잠수함(370톤)의 강릉 해안침투, 1998년 6월 노동당 소속 유고급 잠수함(90톤)의 양양 해안침투 등 해상침투가 계속되었고, 1999년 6월 15일 연평 해전 이후 북한은 북방한계선(NLL) 침범을 전략적으로 활용하기 시작했다. 또한 1990년과 1993년에는 중거리미사일인 노동미사일의 시험발사가 진행되었고, 1998년에는 대포동 1호 장거리미사일을 시험

발사하는 등 핵·미사일을 통한 대미 간접도발이 시작되었다. 한편, 1998년 남해안 반잠수정 침투를 마지막으로 2000년대부터는 해상침투보다는 탈북자로 위장한 우회 침투의 방법이 활성화되었다. 또한 2006년 대포동 2호 미사일 발사나 1차 핵 실험, 2009년의 광명성 2호(개량형 대포동 2호)미사일 발사, 2009년의 2차 핵 실험과 같은 핵·미사일 전략 도발이 강화되는 양상을 보였다.

이에 반해 김정은 후계체제가 가시화되는 2009년부터 북한의 군사도발 양상은 2009년 대청해전, 2010년 천안함 피격사건과 연평도 포격 도발, 2011년에서 2014년에 걸쳐 서해 해상 포격 사건 및 NLL 침범 등 해상국지도발이 강화되는 모습을 보였고, 공중국지도발의 양상은 새로운 기술적 요소를 활용한 무인기 정찰로 대체되었다. 2012년 이후 김정은 정권 출범 이후 2019년까지 북한의 도발수위는 계속 증대되어왔는데 김정일 시기와 달리 2012년의 대포동 미사일과 2014년의 스커드 미사일 발사, 2016년의 SLBM (북극성미사일) 발사와 대포동(광명성 3호) 및 무수단 미사일 발사, 2017년의 ICBM급 (화성-12형·14형) 미사일 발사와 2013년의 3차 핵 실험, 2016년의 4차·5차 핵 실험, 2017년의 6차 핵 실험 등 핵·미사일 도발 등 전략적 도발이 압도적으로 높은 양상을 보인다. 한편 대남 침투 양상은 김일성·김정일 시기의 DMZ 일대나 한강하구를 이용한 육상, 해상, 강안 침투와 같은 전통적인 침투유형에서 탈피하여 탈북자로 위장하여 제3국을 경유하여 남한으로 침투하는 우회 침투 방식을 보이고 있다. 따라서 김정은 시기의 도발 양상은 김일성·김정일 시기와 달리 대남·대미 직접 도발보다는 대남 직접 도발과, 대남·대미 간접도발이 혼재하는 양상을 보이는 한편, 미국을 겨냥한 대미 전략 도발 증대로 한미동맹 균열에 중점을 두고자 하는 차별성을 보이고 있다(이호령 2018, 59).

특이사항으로는 2009년 DDoS 공격이나 2013년 방송사 및 금융사 전산망 마비, 2014년의 서울메트로와 한수원 원전가동 중지 협박과 같은 사이버 공격과 2010년과 2012년의 접적 지역 GPS 마비와 같은 전자전 공격 등 비군사적 도발 유형도 증대하였다.

뿐만 아니라 김정은 집권 이후 강화되고 있는 북한의 무력도발의 목적면에서도 전반기와 후반기의 의도가 변화되고 있다는 점도 발견된다.

김정은 집권 초기의 천안함 피격이나 3차 핵 실험 등의 도발이 최초 무업적의 김정은이 권력을 세습하는 데 대한 내부의 불만을 외부로 돌리기 위해 군사적 긴장국면을 조성하여 김정은의 권위를 드높이고 내부단결을 획책하기 위한 대남혁명전략의 일환이었다면, 2016년 이후 최근의 점증하는 중·장거리 미사일 시험발사 등 전략 도발은 핵·미사일 등으로 미국을 위협하여⁴⁾ 남한을 제외한 북미 정상회담 등 미국과의 단독협상을 통해 핵 보유국의 지위를 인정받고 체제 안전을 보장받는 한편 주한미군 철수 등을 유도하여 통일과정에서 대남 우위를 확보하려는 대남 혁명 정세 조성 성격이 강화되고 있는 것으로 분석된다.

3) 대남 군사도발의 유형별 강도 변화

이 시기 대남도발 강도의 변화는 김정은의 지위 변화와 상관성이 있는 것으로 판단된다(<표 3-1>참조). 대남도발 강도의 변화 양상은 도발의 결과 조성되는 양측의 군사적 긴장의 정도와 우리 정부의 대응수준, 도발수단의 파괴력과 살상력의 정도로 그 강도를 유추해 볼 수 있다.

<표 3-1> 김정은의 지위별 대남 국지도발 및 침투 양상

김정은의 당·정·군 지위	연 도	국 지 도 발					침투 우회 침투	소계
		공중 도발	해상 도발	공중 도발	핵 실험	미사일		
국가안전 보위부장	2009	.	1	.	1 (2차 핵 실험)	2	.	4

4) 북한은 2016년 1월 6일 4차 핵 실험 단행 후 “특히 핵무력 발전 높은 단계인 수소탄 시험에 완벽하게 성공함으로써 최강의 핵 역제력을 갖춘 핵보유국의 전열에 당당하게 올라서게 되었다”고 발표했다(조선중앙TV 2016/01/06). 이어서 북한은 2017년 11월 29일 미국 본토 전역을 타격할 수 있는 초대형 중량급 핵탄두장착이 가능한 대륙간 탄도미사일 화성-15형의 실험 발사에 성공했다고 정부 성명을 통해 발표하였다.

김정은의 당·정·군 지위	연 도	국 지 도 발					침투		소계
		공중 도발	해상 도발	공중 도발	핵 실험	미사일	우회 침투		
당중앙군사 위부위원장	2010	·	2 (천안함 피격 / 연평도 포격)	·	·	·	1	3	
조선인민군 최고사령관	2011	·	18	·	·	·	1	19	
	2012	·	20	·	·	2 (대포동2호 성공)	3	25	
조선노동당 제1비서	2013	·	27	·	1 (3차 핵 실험)	·	3	31	
국방위원회 제1위원장 (2012.4.13)	2014	6	29	4	·	7	·	46	
→ 국무위원장 (2016.6.29.)	2015	4	15	3	·	2	·	24	
공화국 원수	2016	·	5	1	2 (4-5차 핵 실험)	16	·	24	
	2017	1	1	1	1 (6차 핵 실험)	17	2	23	
·	총 계	11건	118건	9건	5건	46건	10건	199건	

*출처: 대침투작전사(2018), 국방백서(2018) 내용을 바탕으로 필자 작성

<표 3-1>과 같이 2차 핵 실험과 탄도 미사일 발사가 있었던 2009년도는 김정은이 국가안전보위부장직을 수행하던 해이며, 대남공작의 주도권이 노동당 산하에서 군부의 정찰총국으로 이관된 해⁵⁾이기도 하다(홍관희 2009). 또한 우리 정부의 5·24조치를 불러온 천안함 폭침과 연평도 포격 도발이 있었던 2010년도는 김정은이 당 중앙군사위원회 부위원장직에 추대된 해이다. 이어서 2011년 12월 30일 노동당 중앙위원회 정치국회의에서 인민군 최고사령관직 추대와 2012년 4월 11일 노동당 제4차 당대표자회의에서 노동당 제1비서 추대, 2012년 4월 13일 최고인민회의 제12기 5차 회의에서 국방위원회 제1위원장에 추대, 2012년 7월 15일 당 정치국회의를 통한 공화국 원수 칭호 수여 등 당·정·군의 모든 권력을 실질적으로 장악한 김정은은 자신의 권능과 선대의 유훈을 바탕으로 그해 12월 12일 유사시 한반도 증원전력인 광에 있는 미군기지를 타격할 수 있는 사거리 12,000km~13,000km의 대포동-2호(은하-3호) 미사일 시험발사를 성공시켰다.

또한 미사일지도국 → 전략로켓군(2012년) → 전략군사령부 창설(2014년) 등 핵 무력 운용부대의 확대·개편과, 2012년 4월 13일 사회주의 헌법에 ‘핵보유국 명시’, 2013년 3월 31일 ‘경제건설과 핵무력건설의 병진 노선’ 채택 등 핵 개발을 위한 법적·제도적 장치를 완비한 후, 2013년 2월 12일 6~7kt의 폭발력으로 추정되는 3차 핵 실험, 2016년 1월 6일에는 폭발력 6~7kt으로 추정되는 4차 핵 실험, 2016년 6월 29일 최고인민회의 제13기 4차회의에서 국무위원장으로 채택된 이후에는 9월 9일에 10~20kt으로 추정되는 5차 핵 실험을, 2017년에는 100kt의 폭발력으로 추정되는 6차 핵 실험을 감행할 수 있었다. 이와 같이 대남도발의 강도는 김정은의 지위가 공고해짐에 따라 더욱 강화되었다고 볼 수 있다.

5) 홍관희는 ‘북한이 후계체제에 돌입하면서 남한에 대한 북한의 경고 또는 도발에 김정은이 어느 정도 개입하면서 능력을 보이기 위해 대남공작기구를 국방위원회 산하로 이관한 것’으로 주장한다(홍관희 2009; 김인태 2010, 43에서 재인용).

Ⅳ. 김정은 시기 군사도발의 변화 양상

1. 김정은 시기 지상국지도발의 양상

2009년부터 2018년까지의 김정은 시기 북한의 지상국지도발은 2014년 6건, 2015년 4건, 2017년 1건 등 총 11건이다.

2014년에는 비무장지대 내 정찰 중 군사분계선을 침범한 경우가 3건이고, MDL 침범에 대한 우리 측 경고사격에 대응 사격을 한 경우가 1건, 귀순자 유도 간판을 절취한 경우가 1건, 경기도 연천 일대에서 민간 탈북단체가 북으로 보내는 고무풍선에 대공포로 조준 사격을 한 경우 1건 등 총 6건의 지상국지도발이 있었다.

2015년에는 비무장지대 내 정찰 중 군사분계선을 침범한 경우가 2건, 8월 4일 MDL을 침범하여 우리 측 수색 경로에 지뢰 3발을 매설하여 수색작전 후 복귀 중이던 한국군 2명에게 부상을 입힌 사례(목함지뢰 도발) 1건, 이에 우리 정부가 8월 10일 대북확성기 방송을 재개하자 8월 20일 연천지역으로 14.5mm 고사총과 76.2mm 평사포를 발포한 사례(연천지역 포격 도발)가 1건 등 4건의 지상국지도발이 있었다.

목함지뢰 도발 이후 합참은 8월 10일 ‘북 DMZ 지뢰 도발 사건 조사결과’ 및 ‘대북경고성명’을 발표하고 17:00부로 對北 확성기방송을 재개하였다. 이에 북한은 8월 14일 국방위 정책국 담화를 통해 ‘DMZ 지뢰 도발’을 부인하였으며, 8월 15일 조선인민군 전선사령부 공개경고장 형식으로 “대북심리전 방송 무차별 타격” 위협을 하였다. 또한 8월 12일부터 15일까지 “UFG 연습 시 군사적 보복을 감행”하겠다고 조평통, 외무성, 국방위 대변인들이 위협과 비난을 계속하였다. 이어 북측이 8월 20일 연천지역 비무장지대에 고사총 1발, 평사포 3발의 포격 도발을 감행하여 우리 군은 상응 지역에 155mm 자주포 36발을 대응 사격했다. 북측은 총참모부 명의의 전통문을 통해 “48시간 내 심리전 방송을 중지하고 방송시설을 전면 철거하지 않는다면 군사적 행동으로 넘어간다”는 최후통첩을 알렸다. 이에 우리 군은 전군 최고수

준의 경계태세를 발령하고 8월 21일 국방부 장관이 “북한 도발의 악순환을 끊어내겠다”는 대국민 담화문을 발표한 반면 북한은 최고사령관 명령을 통해 전선 지대 준전시 상태를 선포함으로써 남북의 군사적 긴장은 최고조에 이르렀다. 결국 8월 22일~24일, 남측의 김관진 국가안보실장, 홍용표 통일부 장관과 북측의 황병서 총정치국장과 김양건 노동당 비서가 마주하는 남북 고위 당국자 회담을 통하여 북측은 남측 군인의 부상에 유감을 표명하고 준전시 상태를 해제하는 대신 남측은 대북 확성기방송을 중단하고, 양측은 이산가족 상봉과 민간교류 활성화를 추진하는 것으로 합의(8·25합의)하였다(국방부 2018).

DMZ 지뢰 도발과 관련하여 합동참모본부는 2015년 8월 10일 대북 성명을 발표하면서 국방부 전비 태세 검열단과 유엔군사령부 군사정전위원회 특별조사팀이 합동현장조사를 한 결과 북한군이 불법으로 군사분계선을 넘어 지뢰를 매설한 명백한 도발로 판명됐다고 언급하며 강력한 보복응징을 천명하였다. 합참 관계자는 “우리 군은 현장에서 도발이 일어나면 현장에서 즉각 대응하지만 불명확한 도발일 경우에는 사실관계에 관한 판명을 하고 대응하게 되는 것”이라고 언급하였다(국방일보 2015/08/10). 북한은 과거 아웅산 묘소 폭파사건이나 KAL 858기 폭파사건과 마찬가지로 관련 사실을 전면 부인하는 태도를 보였다. 즉 북한의 소행으로 최종 확정될 때까지는 남한 정부의 즉각적인 대응이 제한되는 현상이 있었다. 북한은 앞으로도 주체가 불명확하고 모호한 도발 행위를 통해 남한의 즉각적인 대응을 방해하는 전략으로 북한의 도발에 대한 우리 군의 즉각적이고 효과적인 대응을 제한하여 군과 정부에 대한 신뢰를 실추시키는 전략으로 남남갈등을 유발할 가능성이 매우 높다.

2015년 8월 4일의 목함지뢰 도발의 목적은 2007년부터 진행되고 있는 한미연합사 해체와 관련하여 한미연합 대응능력을 시험하기 위한 것으로 판단된다. 김성만 前 해군 작전사령관은 목함지뢰 도발이 한미연합 UFG(을지프리덤가디언 : 군사지휘소 및 정부 연습) 훈련 기간에 감행되었고, 이 훈련의 목적이 현 연합 방위 체제하에서 전구 작전 지휘 및 전쟁 수행절차를 연습하고 또 전시작전통제권 전환에 대비하여 한국 합참과 주한미군사령부의 전구 작전 지휘 및 수행능력 배양을 위

한 것임을 감안할 때 북한의 도발은 한미연합 대응능력을 시험하기 위한 목적으로 분석하였다(CCN KOREA 2015/08/22).

2017년의 대남도발은 11월 13일 JSA 지역 북한군 하전사 오청성의 귀순 시 총격 사건이 1건 있었다.

우리는 북한의 도발 행위에 대하여 무조건 대화와 협상으로 해결하려 하기보다는 ‘도발시 보복과 응징’이라는 단호한 역제의 의사를 표명하여서 남측에 대한 북의 도발 의지를 단념 또는 약화시켜야 할 것이다.

2. 김정은 시기 해상국지도발의 양상

2018년까지의 김정은 시기 해상국지도발은 총 118건이다. 2009년에는 1건, 2010년에는 2건, 2011년에는 18건, 2012년에는 20건, 2013년에는 27건, 2014년에는 29건, 2015년에는 15건, 2016년에는 5건, 2017년에는 1건으로 2014년까지는 증가하다가 차츰 감소하는 모습을 보인다. 특이한 점은 2011년부터 2016년까지 경비정과 단속정, 어선 및 상선을 이용한 서해바다 NLL 지역에 대한 침범이 계속된 점이다. NLL 도발 총 112건 중에서 104건이 백령도, 연평도 등 서해 5도 지역에 집중되고 있다(<그림 4-1>와 <표 4-1> 참조).

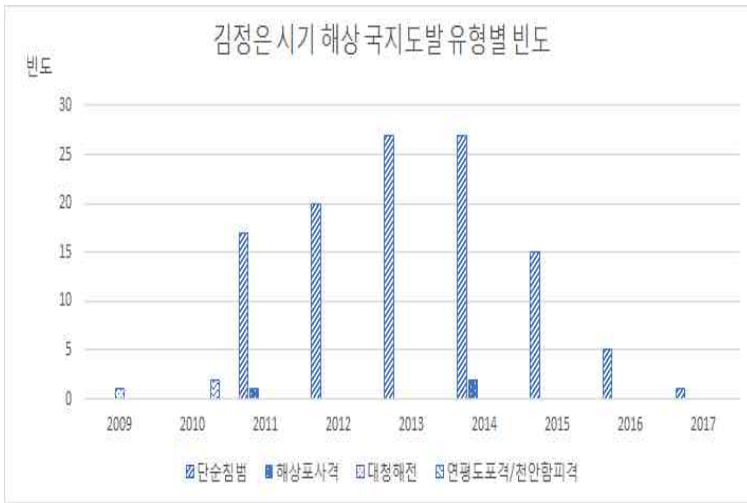
1953년 군사정전협정 당시에는 군사분계선을 경계로 남과 북으로 2km씩 비무장지대를 설정한다는 육상 경계에 관한 규정 외에 영해를 설정하는 해상 분계선에 대한 명확한 규정이 없었기 때문에 현재 남과 북의 주장이 대립하고 있는 실정이다(이용중 2010, 537-572).⁶⁾ UN군측에서는 당시 국제적으로 통용되고 있던 영해 기준 3해리를 고려하고 연평도·백령도 등 5개 도서와 북한지역과 개략적인 중간선을 기준으로 북방한계선을 설정했다.

그러나 1973년 12월 1일 제346차 군사정전위원회 본회의에서 북한측은 ‘정전협정의 어느 조항에도 서해의 해면에서 ‘계선’이나 ‘정전해

6) 이용중은 서해북방한계선은 휴전협정 조인 직후인 1953년 8월 30일 클라크 유엔군 사령관이 “유엔군의 해상 및 공중 작전구역의 북방한계를 지정하기 위하여(정전교전규칙 1절 / 일반지침 9항에 의거) 일반적으로 설정한 선”을 지칭한다고 주장한다.

협'에 대한 규정이 없었다고 하면서 서해 5도를 포괄하는 수역을 자신들의 영해라고 주장하였다. 서해 5도의 접속수역 일대는 북한의 연해이므로 남한 측의 선박이 항행할 때는 사전에 승인을 얻어야 하고 무단 항행 시에는 적절한 조치를 취하겠다고 문제를 제기한 것이다. 북한은 그동안의 3해리 기준을 무시하고 12해리 기준을 적용할 것을 주장한 것인데, 이에 따르면 기존의 북방한계선, 연평도, 소청도 등은 모두 북한의 수역에 속하게 된다. 이 시점부터 서해 NLL에 대한 남북 간의 영해에 대한 치열한 다툼이 시작되었다. 12해리 영해안은 1982년 4월 30일 제3차 국제해양법회의에서 합의되었다.

북한의 NLL 도발이 본격화되고 쟁점화되기 시작한 것은 1999년 6월 15일 제1차 연평 해전 이후로, 북한은 1999년 7월 1일 판문점 장성급 회담에서 정전협정과 해양법에 입각하여 새로운 해양경계선을 남북 등거리점과 대중국 중간점을 연결한 점을 제시하고 그 이북을 '해상군사통제수역'으로 주장했다. 이어서 9월 2일에 총참모부 '특별보도'를 통해 북측 강령반도 끝단인 등산곶과 남측 굴업도 사이의 등거리점, 북측 웅도와 남측 서격렬비열도, 서엽도 사이의 등거리점, 그로부터 서남쪽의 점을 지나 중국의 해상경계선까지 연결한 선의 북쪽 해상 수역을 인민군 '해상군사통제수역'으로 한다고 선언하였다. 이어서 2000년 3월 23일 서해 5도를 출입하는 2개 수로를 지정한 '서해 5개 섬 통항 질서'를 발표했고, 백령도 등 서해 5도는 모두 북한수역에 포함되어서 북한이 지정한 이 수로를 통해야만 한다고 주장했다(조성훈 2015, 116-119).



*출처: 국방백서(2012·2014·2016·2018), 대침투작전사(2018)의 내용을 바탕으로 필자 작성

〈그림 4-1〉 해상국지도발의 유형별 빈도

〈표 4-1〉 해상국지도발의 연도별·유형별 빈도

구분	소계	교전	포격	해상포사격	NLL 침범					위치
					경비정	단속정 / 예인선	어선	상선	전마선 / 철선	
2009	1	1 (대청해전)	·	·	·	·	·	·	·	서해
2010	2	1 (천안함피격)	1 (연평도포격)	·	·	·	·	·	·	서해
2011	18	·	·	1(8/9) (아대응사격)	4	1	5	3	4/-	서해

구분	소계	교전	포격	해상 포사격	NLL 침범					위치
					경비정	단속정 / 예인선	어선	상선	전마선 / 철선	
2012	20	·	·	·	2	2	14	2	-	동해 4
2013	27	·	·	·	3	6	7	11	-	동해 1
2014	29	·	·	2 (3/31, 5/22)	6	6	10	4	-/1	동해 1
2015	15	·	·	·	10	4	1	·	·	서해
2016	5	·	·	·	1	1/1	2	·	·	동해 1
2017	1	·	·	·	·	·	·	1	·	동해 1
2018	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·
총계	118건	2	1	3	26	21	39	21	5	서해 104 동해 8

*출처: 국방백서(2012·2014·2016·2018), 대침투 작전사(2018)의 내용을 바탕으로 필자 작성

김정은 시기의 해상국지도발의 양상은 크게 상호 함정 간의 교전, 해상 포사격, NLL 침범, 우리 영토에 대한 포격으로 나타난다(<표

4-1> 참조).

2009년 11월 10일에는 북한 경비정의 NLL 침범으로 인한 대청해전이 있었다. 북한 경비정이 북방한계선을 침범하자 우리 해군은 대응 절차에 따라 3차례 경고통신과 3발의 경고사격을 실시하였다. 북한 경비정이 50여 발의 조준 사격을 실시하자, 우리 경비함정들도 자위권 차원에서 즉각 대응 사격을 실시하였다.

2010년 3월 26일에는 북한 잠수정의 어뢰 공격으로 천안함이 폭침되었다. 그 결과 우리 해군 46명이 전사하였다. 천안함 폭침은 대한민국을 공격한 명백한 군사적 도발로서 무력위협과 무력행사를 금지하는 유엔헌장 제2조 4항과 일체의 적대 행위의 정지를 보장하는 정전협정 제2조 12항, 그리고 상대방에 대한 무력사용을 금지하는 남북기본합의서 제2장 9조를 정면으로 위배하는 것이다. 천안함 침몰의 원인을 규명하기 위해 국방부는 3월 31일 최초 민·군 합동조사단을 편성하여 조사 활동을 실시하였다. 민·군 합동조사단은 6월 30일까지 총 92일간 운용되었고, 6월 9일부터 17일(9일간)까지 유엔 안보리에 참석하여 조사결과를 설명하였다. 북한은 과거 아웅산 묘소 폭파사건이나 KAL 858기 폭파사건, 목함지뢰 도발 사건과 마찬가지로 천안함 피격 도발의 경우에도 관련 사실을 전면 부인하는 태도를 보임으로써, 민군합동조사단에 의한 2개월에 걸친 조사 끝에 5월 20일야 북측의 군사도발이라는 결과가 발표될 수 있었다. 정부는 5월 24일 대통령의 대국민담화를 통해 ‘북한은 대한민국과 국제사회 앞에서 사죄하고 사건 관련자를 처벌할 것’을 요구했고, 남북 간의 교역과 교류의 전면 중단과 북한 선박의 우리 영해 항행금지 등을 내용으로 하는 5·24조치를 발표했다(통일교육원 2016, 70-71). 2010년 9월 30일 제38차 군사실무회담에서 우리 측은 천안함 피격사건에 대한 북측의 책임있는 조치, 우리 해역에 대한 군사적 위협과 도발 행위의 중지를 요구하였으나, 북한은 천안함 피격사건에 대한 우리 측 조사결과 불인정 및 검열단 파견주장을 반복하면서, 우리 측 민간단체의 전단살포 문제와 우리 해군함정의 북측해역 침범문제를 제기하였다(국방부 2012, 296).

2010년 11월 23일에는 북한군이 해안포 및 방사포 공격으로 연평도를 포격하였다. 해병대 연평부대가 NLL 이남의 우리 해상사격구역

에 정례적인 해상사격훈련을 하자, 북한군은 개머리반도에 배치된 방사포와 무도에 배치된 해안포로 우리 연평부대와 민가에 무차별적인 포사격을 하였다. 북한의 방사포와 해안포 150여 발 중 60여 발은 군부대와 민가를 공격했으며, 90여 발은 해상에 낙탄되었다. 이에 우리군은 K-9 자주포로 북한의 무도 해안포 부대에 50발의 대응 사격을 하였다. 얼마후 북한군은 연평부대 지휘소와 레이더기지 일대에 방사포와 해안포 20여 발로 2차 공격을 시도하였고 우리군은 K-9 자주포로 북한의 개머리 해안포 진지에 30발의 대응 사격을 하였다. 이 도발로 우리 군인 2명이 전사하고 16명이 중경상을 입었으며, 민간인 2명이 사망하고 다수의 부상자가 발생하였다. 또한 건물 133동(전파 33, 반파 9, 일부 파손 91)과 전기 및 통신시설이 파손되었으며, 10군데에서 산불이 발생하는 등 많은 피해를 입었다(국방부 2010, 255-267).

2011년 8월 9일에는 북한 4군단 해안포가 서해 용매도 근해에서 4회에 걸쳐 총 36발의 해상 포사격을 실시하여 우리군의 대응 사격이 있었으며, 2014년 3월 31일에는 북한군이 서해상에 해상사격구역을 7개 구역에 선정하여 해상 포사격을 실시하였고 총 500발 중 NLL 이남에 100여 발이 탄착되었다. 2014년 5월 22일에는 북한군의 해상사격으로 포탄 2발이 NLL 이남 10km 지점에 탄착되었다.

3. 김정은 시기 공중국지도발의 양상

김일성 시기와 김정일 시기의 공중국지도발이 북한 전투기의 영공침범 또는 우리 측 항공기에 대한 지대공미사일 공격이나 격추 등의 형태로 시도되었던 반면, 김정은 시기에는 소형무인기를 이용한 정찰 활동이 나타나고 있다.

탐지 및 확인된 북한 무인기의 정찰목표에는 청와대와 백령도의 해병대 기지, 성주 사드 기지 등 핵심 군사시설이 포함되어 있으며 이외에도 개성-문산-서울로 이르는 서부전선과 화천-춘천에 이르는 중부전선의 공격 기동로를 탐지한 것으로 판단된다.

김정은 시기 대남 공중국지도발에 사용된 무인기 활동은<표 4-2>와 같다. 군 당국에 의한 정밀분석결과 2014년 3월 24일 파주에서 발견

된 무인기는 북한 개성에서 5km 떨어진 곳에서 발진해 파주시와 고양시를 거쳐 서울시청 인근까지 정찰하였으며, 3월 31일 백령도에서 발견된 무인기는 북한 해주 남동쪽 27km 지점인 초암동에서 출발해 서해 5도 지역인 대청도와 소청도 상공을 지그재그로 비행하며 군사 기지를 집중적으로 촬영하였으며, 4월 6일 삼척에서 발견된 무인기는 북한 강원도 평강에서 동쪽으로 17km 떨어진 탐거리를 출발하여 화천과 춘천을 거쳐 북귀 중 고장으로 추락한 것으로 밝혀졌다(중앙선데이 2014/09/13). 한편 날개 길이가 3m 크기에 고도 2~3km 상공을 비행하는 무인기는 현재 군의 저고도 탐지 및 감시레이더로는 포착하기 어려운 것으로 알려져 있다.

합참은 2017년 6월 22일 북한 무인기 도발 관련 대북 경고성명 발표를 통해 “북한 무인기를 정밀분석한 결과 5월 2일 북한 강원도 금강군에서 이륙하여 성주 사드 기지를 정찰 후 북귀 중 추락한 것으로 확인되었으며 북한 무인기가 영공을 침범하고 정찰한 행위는 정전협정과 남북불가침 합의를 정면으로 위반한 중대한 도발 행위”라고 밝히며 엄중 경고했다(합참 2017/06/22).

현재 남북은 2018년 체결된 9·19 군사합의(정식명칭은 ‘역사적인 판문점 선언 이행을 위한 군사분야합의서’)를 통해 공중비행 금지구역을 설정하였다. 군사분계선을 기점으로 고정익은 동부에서 40km, 서부에서 20km, 무인기는 동부에서 15km, 서부에서 10km, 전 지역에서 회전익은 10km, 기구는 25km를 비행금지구역에 해당된다. 2019년 9월 19일, 군사합의 체결 1주년을 맞아 국방부가 공개한 ‘9·19 합의 이행 현황 및 성과’에 따르면 “공중에서 MDL을 중심으로 기종별 비행금지 구역을 설정해 남북 간 사전 통보되지 않은 비행은 일절 실시하지 않고 있으며 특히 과거 북측이 우리 측 지역을 정찰 감시하기 위해 침투 시켰던 무인기 운용도 전혀 없는 상태”라고 한다. 반면 북한은 물론 남한도 휴전선 인근 접적 지역에서 무인기를 이용한 북한 최전방 배치 부대의 움직임에 대한 즉각적인 감시정찰 활동에 제한을 받고 있다.

〈표 4-2〉 무인기를 활용한 공중국지도발 현황

일 자	목 적	주 요 내 용
2014. 3.24	청와대 정찰	경기도 파주에 소형무인기 2대 추락
2014. 3.31	해병 진지 정찰	백령도 사곶 해안에 1대 추락
2014. 4. 6	공격 기동로 정찰	삼척 청옥산에서 추락한 1대 사후발견
2014. 9.15	해병 진지 정찰	백령도 사방 해저에서 어민이 1대 발견
2015. 8.22	공격 기동로 정찰	강원도 화천 전방지역에서 1대 군사분계선 침범(2회)
2015. 8.23	공격 기동로 정찰	강원도 화천 전방지역에서 1대 군사분계선 침범
2015. 8.24	공격 기동로 정찰	강원도 화천 전방지역에서 1대 군사분계선 침범(2회)
2016. 1.13	공격 기동로 정찰	경기도 문산 전방지역 군사분계선 침범
2017. 6. 9	성주 사드기지 정찰	강원도 인제군 야산에 1대 추락

*출처: 국방백서(2012·2014·2016·2018), 대침투 작전사(2018)의 내용을 바탕으로 필자 작성

4. 김정은 시기 핵 실험 도발 양상

김정은은 2018년 신년사에서 “지난해 우리는 각종 핵 운반 수단과 함께 초강력 열핵무기 시험도 단행함으로써 우리 총적 지향과 전략적

목표를 성과적 성공적으로 달성하였으며 우리 공화국은 마침내 그 어떤 힘으로도 그 무엇으로도 되돌릴 수 없는 강력하고 믿음직한 전쟁 억제력을 보유하게 되었습니다.”라고 언급함으로써 핵무력 완성에 대한 자신감을 표출하였다. 김정은은 집권 이후 북한 노동당의 노선과 헌법, 법령 등 북한 통치를 위한 각종 규범에 핵보유국임을 명시하였다. 2012년 4월 13일 개정된 사회주의 헌법 전문에 ‘핵보유국’이라는 문구를 명시했으며, 2013년 6월 북한 통치 규범의 핵심인 ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’ 서문에 “핵 무력을 중추로 하는 군사력과 튼튼한 자립경제를 갖추게 됐다.”고 명시하였다. 이어서 2013년 3월 31일 당중앙위원회 전원회의를 개최하고「경제건설과 핵무력 건설을 병진시켜 사회주의 강성국가 건설 위업의 최후승리를 앞당겨 나갈 데 대하여」라는 결정서를 채택하는데 이것이 이른바 ‘핵 경제 병진 노선’이다. 이 노선의 채택으로 북한은 핵무력 완성을 모색하기 위한 이론적·법적 뒷받침은 물론 각종 재원의 핵 개발 우선 투입의 정당성을 마련하게 된다(김동욱 2018, 126-127).

〈표 4-3〉 김정일·김정은 시기 핵 실험 빈도

구 분	일 시	폭 발 력	지진 계수	사용 연료
1차 핵 실험	2006. 10. 9	1kt	3.9	플루토늄
2차 핵 실험	2009. 5. 25	3~4kt	4.5	플루토늄
3차 핵 실험	2013. 2. 12	6~7kt	4.9	우 라 늬
4차 핵 실험	2016. 1. 6	6~7kt	4.8	수 소 탄
5차 핵 실험	2016. 9. 9	10~20kt	5.0~5.2	-
6차 핵 실험	2017. 9. 3	50~100kt	5.7~6.3	수 소 탄

*출처: 국방백서(2012·2014·2016·2018)의 내용을 바탕으로 필자 작성

북한은 2009년부터 2017년 9월까지 총 5차례에 걸친 핵 실험을 단행하였다(<표4-3> 참조). 북한 당국은 3차 핵 실험을 통해 ‘소형화, 경량화된 원자탄을 사용했다’며 ‘다중화된 핵 억제력의 우수한 성능이 물리적으로 과시됐다’고 밝혀 3차 핵 실험을 통해 우라늄 농축 핵프로그램 보유를 사실상 확인했다. 핵무기의 소형화·경량화는 핵무기의 이동성 측면에서 매우 중요한 요소이다(김동욱 2018, 130).

북한은 4차 핵 실험은 수소폭탄 실험이었고, 5차 핵 실험은 ‘핵탄두의 위력판정을 위한 핵 폭발시험’을 단행한 것이라고 하면서 5차 핵 실험에서 “탄두로켓에 장착할 수 있도록 표준화·규격화한 핵탄두의 성능과 위력을 최종적으로 검토 확인했다”고 주장했다. 핵탄두의 규격화는 북한이 보유한 모든 미사일에 장착 가능하도록 단일규격을 개발하는 것을 의미한다.

대륙 간 탄도로켓(ICBM) 장착용 수소탄 실험이라고 밝힌 6차 핵 실험 이후, 북한의 핵무기연구소는 “대륙 간 탄도로켓 장착용 수소탄 시험을 성공적으로 단행하였다”고 밝혔는데 이는 북한이 미국 본토를 타격할 수 있는 중장거리 핵탄두 미사일을 실전배치 할 수 있는 역량까지 갖추게 된 것을 의미한다(정영태 2017). 또한 6차 핵 실험에서 핵전자기파(EMP : Electric Magnetic Pulse)로 인명을 살상하지 않으면서 수백 km 이내의 광범위한 지역의 적 지휘방공체계, 방공망, 전산망 등의 기기를 무력화할 수 있는 EMP 공격능력을 과시하려고 하였다.

김정은의 핵무기 보유 의지는 1960년대부터 김일성-김정일-김정은에게 이어져 온 것으로 북한이 2013년 2월 12일 국제사회의 만류와 제재위협에도 불구하고 3차 핵 실험을 강행한 것과 3월 31일 노동당 중앙위원회 3월 전원회의에서 ‘경제건설과 핵무력 건설의 병진 노선’을 채택하고, 4월 1일 최고인민회의 제12기 7차 회의에서 핵보유국임을 헌법에 공식화한 일련의 절차는 북한이 절대 핵을 포기하지 않을 것임을 알 수 있게 한다(조선중앙통신 2013/04/01). 현실적으로 NPT에 가입한 남한이 핵을 보유할 수 없기에 북한이 남한에 대해 절대우위를 차지할 수 있는 보검을 내려놓지 않을 것임은 명약관화하다. 2016년 9월 24일 리수용 외무상이 유엔총회 연설에서 “핵 무력을 양적, 질적으로 강화하기 위한 조치를 지속할 것”이라고 연설한 것만 보

아도 북한이 절대 핵을 포기하지 않을 것임을 알 수 있다.

5. 김정은 시기 미사일 도발 양상



*출처: 국방백서(2012·2014·2016·2018), 대침투 작전사(2018)의 내용을 바탕으로 필자 작성

〈그림 4-2〉 김정은 시기 미사일도발 양상

2019년 12월까지 한해에만 13번째 미사일 시험발사를 한 북한은 김정은 집권 이후 각종 미사일 개발과 성능개선에 총력을 기울이고 있다(〈그림 4-2〉, <표 4-4> 참조). 핵과 미사일의 균형잡힌 개발은 핵무력 완성에 있어서 필수적인 것으로 평가되기 때문이다. 2012년 4월 13일 최고인민회의에서 국방위원회 제1위원장에 오른 김정은은 취임 첫날부터 은하-3호 로켓을 발사할 정도로 집권 초기부터 핵 미사일 전력 증강에 큰 관심과 노력을 기울였다. 김정은은 핵 미사일 능력 확대를 위해 지상군 산하의 미사일 지도국을 2012년 전략로켓군으로 확대 개편하였고, 다시 2014년 전략군 사령부를 창설하였다. 그 결과 김정은 시기 개발이 진전되지 않았던 ICBM급 대륙간 탄도탄 발사에 성공할 수 있었다. 2012년 12월 12일 은하-3호(대포동미사일)발사에

성공했을 때 김정은이 최춘식 등 과학자와 기술자 등 100여 명에게 공화국 영웅 칭호를 수여한 사실이 ICBM 탄도미사일에 대한 김정은의 각별한 관심을 증명해준다(조선중앙통신 2012/12/22). 김일성 시기부터 시작된 미사일 전력 강화로 인해 북한은 1987년 스커드 미사일을 실전 배치하였고 1990년대에는 사거리 1,000~1,300km에 이르는 노동 1호 미사일을 개발하게 되었다. 뒤를 이은 김정일 시기에는 1990년대 중반 고난의 행군 시기가 있었음에도 불구하고 전력증강에 힘써 1998년 사거리가 2,500km에 이르는 대포동 1호 미사일을 개발하였고 2000년대에는 사거리가 4,000km에 달하는 무수단 미사일을 개발, 실전배치에 이르게 되었다.

무수단 미사일은 2007년부터 실전배치 되었으며 주일미군 기지를 포함한 일본 전역과 태평양 광에 있는 미군기지까지 사정권에 포함하여 유사시 한반도에 전개되는 미 증원전력에 커다란 위협이 될 수 있다. 2012년 12월 12일 100kg 정도의 광명성-3호 위성을 탑재하고 주행거리 10,000~13,000km로 추정되는 은하-3호 발사 성공 후 조선중앙통신이 “김정일의 유훈을 관철하였다”고 한 것도 북한 지도자들이 미사일 전력 강화에 얼마나 총력을 기울였는가를 여실히 보여주는 단면이라고 볼 수 있다.

또한 김정은이 “빠른 시일 안에 핵탄두 폭발시험과 핵탄두 장착이 가능한 여러 종류의 탄도로켓트 시험 발사를 단행할 것(조선중앙통신 2016/03/15)”과 “선제 핵공격 능력을 지속적으로 확대 강화해 나가며 다양한 전략공격 무기들을 계속 연구 개발하여야 한다(조선중앙통신 2016/06/23)”고 지시한 결과 <표 4-4>와 같이 실제로 김정은 집권 이후 50여 차례에 달하는 각종 탄도미사일 발사실험 외에도 신형방사포 발사시험, 신형 고출력미사일 엔진 지상분출시험, 대구경조종방사포 발사실험이 계속되고 있다.

북한은 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 개발에도 힘써 2014년에는 발사에 필요한 기술을 보유하게 되었다. 2014년 5월 9일 김정은 참관하에 함남 신포 인근 동해상에서 북극성-1호 시험 발사가 있었으며 조선중앙통신은 “SLBM 시험발사 완전 성공”을 보도하였고, 2016년 4월 23일에도 북한은 중장거리 비행이 가능한 대출력 고체연료로켓엔진을

사용한 SLBM 시험 발사에 성공하여, 김정은은 “남조선 괴뢰들과 미제의 뒤통수에 아무 때나 마음먹은 대로 멸적의 비수를 꽂을 수 있게 되었다”고 장담하였다(조선중앙통신 2016/04/23). 2016년 8월에는 신포급 잠수함에서 SLBM을 시험 발사하였으며, 2017년에는 이를 지상형으로 개조한 북극성-2형을 시험 발사하였다. 그리고 2017년 5월과 8월, 9월에는 중거리 탄도미사일급으로 평가되는 화성-12형을 시험 발사하였다. 이어서 2017년 7월과 11월에는 대륙 간 탄도미사일급으로 평가되는 화성-14형과 화성-15형을 시험 발사하였다.

〈표 4-4〉 김정은 시기 미사일도발 유형별 빈도

구분	소계	단거리		중거리			장거리			대포동2 광명성2 은하3호
		스커드	지대함 / 지대공	북극성 2 (SLBM)	무수단	노동	화성-12 (KN-17)	대포동 1	화성-14 (KN-20)		화성-15
2009	2	.	.	.	.	1	.	.	.	1
2010	0	.	.	.	.	.	.	.	.	.
2011	0	.	.	.	.	.	.	.	.	.
2012	2	.	.	.	.	.	.	.	.	2
2013	0	.	.	.	.	.	.	.	.	.
2014	7	6	.	.	.	1	.	.	.	.
2015	2	1	.	1	.	.	.	.	.	.

구분	소계	단거리			중거리			장거리			
		스커드	지대함 / 지대공	북극성 2 (SLBM)	무수단	노동	화성 -12 (KN -17)	대포동 1	화성 -14 (KN -20)	화성-15	대포동2 광명성2 은하3호
2016	16	3	·	3	6	3	·	·	·	·	1
2017	17	2	1/1	2	2	·	7	·	1	1	·
2018	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·
총계	46	12	2	6	8	5	7	·	1	1	4

*출처: 국방백서(2012·2014·2016·2018), 대침투 작전사(2018)의 내용을 바탕으로 필자 작성

2017년 11월 29일 초대형 중량급 핵탄두장착이 가능한 화성-15형 대륙간 탄도미사일 발사 성공은 김정은 정권 출범 이후 UN 안보리 제재 등 국제사회의 강력한 경제제재에도 불구하고 다섯 번의 핵 실험을 통해 이룩한 핵 능력 고도화와 50여 회에 이르는 탄도미사일 시험발사를 통해 축적된 기술력이 상호작용한 결과라고 볼 수 있다. 나날이 축적되고 있는 핵·미사일 기술과 운용능력을 바탕으로 북한이 핵보유 국가로서 공인된다면 핵을 갖지 못한 남한은 전력 균형을 맞추기 위해 지금보다 훨씬 큰 안보비용과 대가를 치러야 한다.

6. 김정은 시기 우회 침투 양상

김정은 시기의 대남 침투 양상은 김일성·김정일 시기 진행되었던 지상(육상침투·강안침투·땅굴침투)침투 및 해상침투방식에서 우회 침투로

전환된 것이 특징이다. (<표 4-5> 참조) 김일성 시기에는 주로 1968년 1·21사태와 같은 비무장지대 일대를 통한 육상침투나 한강하구를 이용한 강안침투, 울진 삼척 무장공비침투와 같이 간첩선이나 잠수정, 수중추진기를 이용한 해상침투 등 다양한 형태의 침투 전술이 전개되었으나, 김정일 시기에 이르러서는 1990년대 초반부터 성능이 개선된 대인 감시레이더와 비무장지대 접경지역에 설치한 CCTV, 1990년대 중반부터 설치된 TOD (Thermal Observation Device : 열영상 관측장비)의 높은 탐지능력으로 인해 지상침투가 제한되어(조성훈 2015, 105), 해상침투로 전환되는 전술의 변화를 가져오게 되었다.

<표 4-5> 김정은 시기 우회 침투 연도별 빈도

일 시	인 원	주 요 내 용
2010. 미공개	1명	탈북자 위장 여성 간첩 김○○ 검거
2011. 9. 6	1명	남한 내 보수시민단체 책임자들에 대한 암살 지령을 받고 독침 테러를 기도한 탈북자 위장 간첩 안○○ 구속
2012. 2. 14	1명	북한 보위사령부 지령을 받고 위장 탈북한 북한군 군관 출신 구속
2012. 6. 1	1명	탈북자로 위장한 국가안전보위부 소속의 여성 공작원 이○○ 검거
2012. 미공개	1명	탈북자 위장 간첩 ○○○ 검거 (비공개)
2013. 3. 4	1명	기검거된 간첩○○○의 소재파악 임무를 받고 탈북자로 위장 입국한 정찰총국 소속 여간첩 ○○○ 구속
2013. 6. 25	7명	국정원 요원 중국 유인 임무를 받고 탈북자로 위장 입국한 보위사령부 소속 여간첩 ○○○ 등 7명 구속
2013. 7. 15	1명	중국 내 탈북자 가족들을 유인, 강제 복송시키는 임무를 받고, 탈북자로 위장 입국한 보위사령부 소속 간첩 ○○○ 구속
2017. 6. 24	미공개	탈북자로 위장한 침투 간첩 검거

일 시 인 원

주 요 내 용

2017. 미공개 미공개 탈북자 위장한 침투 간첩 검거

*출처: 대침투 작전사(2018), 국방백서(2018) 내용을 바탕으로 필자 작성

현재 우리나라의 탈북자 현황은 2019년 6월 현재 33,022명으로 이들의 탈북 경로는 두만강을 건너 몽골로 가거나, 중국-베트남 또는 중국-라오스-캄보디아-태국을 경유하는 경우, 어선을 이용하여 서해안으로 들어오는 경우, 러시아로 밀항하거나 육로로 탈북하는 경우 등이 있었다. 김정은 시기 탈북자로 위장하여 침투한 북한 공작원은 2010년 1건(여성 간첩 / 소속 미상)과 2011년 1건(소속 미상), 2012년 3건(여성 간첩 1 / 보위사령부 1 / 국가안전보위부 1), 2013년 3건(보위사령부 2, 정찰총국 1 / 여성 간첩 2), 2017년 2건(소속 미상) 등 총 10건으로 집계된다. 우회 침투가 주요한 침투수단으로 이용되는 것은 육상이나 해상침투보다 사고위험이 적고, 침투가 용이하다는 점에 기인한다. 또한 총 10건의 사례 중 여성 공작원이 남파된 사례가 4건 이상으로, 이는 여성 공작원이 남성에 비해 우리 정보당국의 의심과 조사를 회피하기 용이하다고 판단했기 때문인 것으로 보인다.

V. 결 론

김정은 시기의 대남 군사도발의 특징은 주로 서해 해상의 NLL을 무력화시키는 해상도발과 남북한 비대칭 전력과 관련된 미사일과 핵무기 도발 양상의 반복에 있다. 또한 김일성·김정일 시기와 달리 대미 직접도발보다는 대남 직접 도발, 대남·대미 간접도발이 혼재하는 양상을 보이고 있다. 장거리 핵 미사일 시험발사 등 미국을 겨냥한 대미 간접도발의 목적은 한미동맹 균열에 중점을 두고 있는 것으로 판단된다. 이 외에 김일성·김정일 시기 반복되었던 남한 지도자에 대한 암살시도는 김정은 시기에는 보이지 않고 있다.

이러한 북한의 도발 양상은 모두 대남혁명전략 차원에서 치밀한 계획과 목적하에 자행되는 정치·군사적 행위로 볼 수 있다. 김정은 집권 초기에는 김정은 세습에 대한 내부 불만을 잠재우고 거듭되는 UN 안보리 제재에도 불구하고 미국과 대등한 지위에서 제국주의에 맞서 대남혁명을 위해 간고한 투쟁을 영도하는 지도자상을 부각시킴으로써 김정은 체제의 안정을 기하려는 의도였던 반면, 최근의 핵·미사일 시험 발사 도발을 통한 핵·미사일 능력 고도화 시도는 북미협상에서 핵을 담보로 하여 대북제재의 해제와 핵보유국 지위 인정을 받아내고, 남한과 미국을 이간질시켜 주한미군 철수를 유도하여 북한 주도의 적화통일을 수행하기 위한 혁명 정세를 조성하기 위한 대남혁명전략 차원의 행위로 볼 수 있다.

차후 예상되는 북한의 도발 양상은 도발에 대한 우리 군의 즉각적이고 효과적인 대응을 제한하여 군과 정부에 대한 신뢰를 실추시킬 목적으로 천안함 피격 사건, 목함지뢰 도발 사건처럼 주체가 불명확하고 도발원점이 모호한 도발 행위를 지속할 가능성이 매우 높다. 도발의 시기와 장소 역시 남북관계와 북미관계, 중국·러시아·일본 등과의 국제관계에서 발생하는 빈틈을 노려 끊임없이 이간질을 책동하여 한미연합전력의 전술적 운용이 제한되는 시간과 장소를 선택하려 할 것이다. 또한 핵무기 실전배치 이후에는 서해 NLL 지역에서의 도발을 통해 한미연합의 대응능력과 의지를 지속적으로 시험하려 할 것이다.

브루스 클링너는 역제가 성공하기 위한 세 가지 요건으로 효과적인 보복수단, 실제로 보복할 것이라는 의심의 여지가 없는 결의, 마지막으로 이러한 능력과 의지를 적에게 효과적으로 전달할 것 등을 제시했다(브루스클링너 2018, 301-302). 우리는 반복되는 북한의 도발 행위에 대하여 무조건 대화와 협상으로 해결하려 하기보다는 2015년 대북심리전 확성기 타격 위협 시 일전을 불사했던 그 결의로 ‘도발 시 보복과 응징’이라는 단호한 역제의 의사를 표명하여서 남측에 대한 북의 도발 의지를 포기 또는 약화시켜 나가야 할 것이다.

국내외 많은 안보 전문가들과 학자들은 북한 무력도발이 양적·질적으로 고도화되고 점증할 것으로 예측하고 있다. 에반스 리비어는 2019년 2월 북미 하노이 정상회담 결과에 대해 북한에게 핵 포기 의

사는 이전에도 없었고 앞으로도 없을 것이라고 분석했고(에반스리비어 2019, 76), 김강녕은 조만간 북한이 핵·미사일의 증강배치를 통해 미국 본토에 대한 위협을 수단으로 주한미군의 철수를 압박하고 대남 무력도발을 증가시킬 것이라고 예측하였다(김강녕 2017, 35-37). 안광수도 북한이 역내안정을 원하는 중국과의 관계와 낙후된 경제력을 고려하여 전면전보다는 정교하게 계획된 국지도발을 일삼을 것이라고 보았다(안광수 2012, 122-123). 국내외 전문가들의 분석을 고려시, 자전거의 앞뒤 두 바퀴처럼 남한 방위력의 양축의 하나인 미국과의 동맹 관계를 어떻게 지속시키고 발전시킬 것인가 하는 깊은 고민과 실천이 필요한 시점이다.

사회주의 헌법에 이미 핵보유국임을 명시한 북한이 UN 안보리 경제제재 속에서도 애써 개발한 핵을 포기시키는 것은 현실적으로 쉬운 일이 아니다. 북한의 핵 보유는 남한만의 문제가 아니라 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변국들이 6자 회담의 틀 속에서 복잡하게 얽혀 지난 20여 년간 함께 고민했지만 아직 풀지 못한 국제문제이기 때문이다.

미 국무부는 북한이 비핵화조치를 거부하고 있는 상황뿐만 아니라, 수용했을 때의 대응방안도 함께 검토하고 있다고 밝혔다. 검증의 방법과 범위에 관한 문제와 함께 북한의 요구에 단계적으로 제공될 정치·경제적 당근들이 검토될 것이다. 트럼프 대통령의 독자적인 계산에 의해 좌우되는 비핵화 해법에서 우리의 사활적 이익을 어떻게 반영시킬 것인지 보다 적극적인 접근이 필요하다.

핵무기 보유를 대남적화통일을 이루어줄 만능의 보검인 동시에 생존의 전략으로 받아들인 김일성에서 비롯되어 김정일을 거쳐 김정은에게 세습되고 수십 년간 누적된 북한 지도자의 핵보유 의지를 변경하려면 그에 상응하는 대가를 치러야만 한다. 그것이 북미 관계의 정상화인지, 주한 미군의 철수인지, 북한 정권의 생존에만 치우친 평화협정의 체결인지, 통일의 주도권인지는 포장을 열어봐야 알 수 있다. 그러나 북한이 비핵화로 가는 길이 결코 남한을 고립시키거나 남한의 안보를 위협하고 약화시키는 길이어서는 안될 것이다. 북한 내부적으로는 핵보유를 명시한 헌법을 개정해야 하는 절차상의 부담도 작용할 것이다. 헌법은 그 국가의 가치와 이념, 지도원리를 담은 그릇이기 때문에 북

한의 지도자뿐만 아니라 함께 정권을 지탱하는 당·정·군 엘리트들의 의식을 변화시키는 노력을 동시에 진행하여야 비핵화에 대한 내부반발을 최소화할 수 있을 것이다.

우리는 북한이 핵무기를 실전 배치한 상태에서 남한에 대해 천안함 폭침이나 연평도 포격과 같은 고강도의 국지도발을 지속적, 반복적으로 감행하고 감내하기 어려운 양보를 강요하는 경우에 대해 고민하고 있다. 핵무기의 완성도가 높아질수록 도발에 대한 자신감은 커질 것이기 때문이다. 핵 전력과 미사일 전력에서 우위에 있는 북한을 상대로 전력의 균형을 유지하고 안보를 지키는 것은 남한 단독으로는 불가능한 일이다. 부당한 요구를 눈감아주고 수용할 것인지, 작은 도발의 뒤에 있는 거대한 핵의 그림자에 맞서 응징할 것인지, 동맹의 핵우산이 이전처럼 굳건하게 작동해주고 국제사회가 우리의 입장을 여전히 지지해 줄 것인지, 한-미-일 남방 삼각 동맹과 북-중-러 북방 삼각 동맹이 어떠한 동인으로 서로 추동할 것인지도 매 순간 돌아보아야 하는 문제이다. 일본에 대한 해법에서 이러한 문제도 함께 고려해야 된다고 본다.

원고투고일 2019년 10월 15일 | 원고심사일 2019년 11월 28일 | 게재확정일 2019년 11월 29일

〈참고문헌〉

- 강창국(2014). 북한 대남전략 차원의 도발과 한국의 대응 방안. <한국콘텐츠학회>, 11(4).
- 국방부(2010). <2010 국방백서>. 서울: 국방부.
- 국방부(2012). <2012 국방백서>. 서울: 국방부.
- 국방부(2014). <2014 국방백서>. 서울: 국방부.
- 국방부(2016). <2016 국방백서>. 서울: 국방부.
- 국방부(2018). <2018 국방백서>. 서울: 국방부.
- 김강녕(2015). 북한의 대남도발과 한국의 대응 전략. <군사발전연구>, 9(1).
- 김강녕(2017). 제6차 핵 실험 이후 북한의 군사정책 변화 전망과 한국의 대응. <통일전략>, 17(4).
- 김동욱(2018). 북 김정은 체제의 핵외교 행태 연구: 핵능력 변천과 대외정책의 상관관계를 중심으로. 고려대학교 박사학위 논문.
- 김성우(2014). 북한의 대남도발 사례 분석. <융합보안 논문지>, 14(3).
- 김인태(2010). 북한의 대남도발 사례 분석 및 전망. <군사논단>, 63.
- 김재철(2016). 김정은 정권의 도발 요인 분석과 재도발 억제전략: 핵 미사일 도발과 국지무력도발을 중심으로. <한국동북아논총>, 21(2).
- 문순보(2015). 김정은 정권의 대외정책: 연속성과 변화, 그리고 전망: 위기조성전략을 중심으로. <북한학보>, 40(2).
- 박시영(2016). 북한의 위협인식과 전략적 선택의 메카니즘. <현대북한연구>, 19.
- 박시영(2019). 핵무력 완성 선언 전후 북한의 위협인식과 '선호의 역전': 위험 감수에서 위험 회피로. <국방연구>, 62(1).
- 박영민(2018). DMZ 군사충돌사례와 요인 연구. <공공정책과 국정관리>, 11(4).

- 박용환(2016). 김정은 통치술이 북한 군사정책에 미친 영향. <국방정책연구>, 32(3).
- 브루스클링너(Bruce Klingner)(2018). 북한의 핵 위협에 대하여 한미동맹에게 가용한 군사적 옵션은 무엇인가: 가능성과 한계. <한국국가전략>, 3(1).
- 안광수(2012). 북한의 국지 군사도발에 대한 쟁점과 정책 방향. <전략연구>, 56.
- 에반스리비어(2019). 미국, 북한 비핵화와 중국 요인. <한국국가전략>, 4(2).
- 유호열 외(2017). <한반도 평화와 북한행태 전망>. 서울: 도서출판 매봉.
- 육군본부(2012). <국지도발대비작전>. 대전: 육군본부.
- 이용중(2010). 서해북방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 국제법적 비교 분석. <법학논고>, 32.
- 이종주(2019). 북한 핵 정책의 변동(2009-2017): 전면적인 내부적 균형'의 핵 정책 형성. <국제정치논총>, 59(1).
- 이창희·김용현(2018). 동아일보, 경향신문과 로동신문으로 바라보는 북한한 DMZ 군사충돌. <북한학연구>, 13(1).
- 이현희·김규남(2017). 북한의 핵 및 미사일 개발과 우리의 대응방안. <융합보안 논문지>, 17(2).
- 이호령(2018). <북한도발 양상 변화와 남북관계 연구>. 서울: 한국국방연구원.
- 장광열(2018). 김정은 정권의 상징전략에 관한 연구. <한국군사학논집>, 74(3).
- 정봉화(2005). <북한의 대남전략>. 파주: 한올아카데미.
- 정영태(2017). 체제결속 위한 군사도발 지속하는 김정은 정권. <北韓>, 547.
- 정재홍(2017). 유엔 대북제제 통과와 한국의 전략적 안보 딜레마. <세종논

평>, 2017-38.

통일교육원(2017). <2017 통일문제 이해>. 서울: 통일부 통일교육원.

합동참모본부(2014). <합동·연합작전 군사용어집>. 서울: 합동참모본부.

현인택(2015). 북한의 김정은 정권과 대북정책 재조명. <신아세아>, 22(30).

홍성우(2019). 북한 도발 패턴 : 유형과 의도를 중심으로. 성균관대학교 석사학위 논문.

황성철(2009). 북한의 한반도 분쟁전략(紛爭戰略)의 고찰과 변화 전망. <군사발전연구>, 3(1).

Hannah Fischer(2007). North Korean Provocation Actions, 1950-2007. Report Congressional Research Service Report RL 30004.

Jason Le miere(2017). U.S. Prepared to Launch 'Preventive War' against North Korea, says H.R. McMaster, *Newsweek*, August 5, 2017, <http://www.newsweek.com/us-north-Korea-war-McMaster-646942>.

<CCN KOREA>. 2015년 8월 22일. “북한군의 연천지역 포격 도발에 대한 분석”.

<NEWSIS>. 2019년 8월 24일. “트럼프, 김 위원장 미사일실험 좋아해... 약속 위반 아니다”.

<국방일보>. 2015년 8월 10일. “군. 북의 의도적 도발...응당한 혹독한 대가 치르게 할 것”.

<조선중앙TV>. 2016년 1월 6일. “첫 수소탄 실험 완전 성공”.

<조선중앙통신>. 2012년 12월 22일.

<조선중앙통신>. 2013년 4월 1일. “자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고

히 할 데 대한 법 채택”.

<조선중앙통신>. 2016년 3월 15일. “탄도로켓 대기권 돌입 환경 모의 시험에서 성공”.

<조선중앙통신>. 2016년 4월 23일. “신포 앞바다에서 SLSM 시험 발사 대성공”.

<조선중앙통신>. 2016년 6월 23일. “중장거리 전략탄도탄로켓(화성-10) 시험 발사 성공”.

<중앙선데이>. 2014년 9월 13일. “북 무인기, 남침 루트 따라 내려온 건 김정은의 통일 대전 정찰”.

<중앙일보>. 2018년 1월 2일. “北 김정은 2018년 신년사 전문”.

<합참>. 2017년 6월 22일. 합참공보실, “북한 무인기 관련 대북경고성명 (170621)”.

**고난의 행군 시기 이후
북한학부모의 자녀교육지원에 관한 연구**

A Study on Type of North Korean Parents' Educational
Support after Arduous March

Kim, Hye-jin*
Hankyong National University

The purpose of this study is to analyze the actual condition of education in North Korea. It has been showing a great change since Arduous March through parent variable. To improve the objectivity and reliability of this study, a depth interview with residents escaping from North Korea was carried out, relevant data from the literature on space of North Korea was collected and domestic and foreign North Korea education-related research results were re-analyzed. Education in North Korea contributing to the maintenance and development of the North Korean regime has been completely led by authorities of North Korea. Parents, who are universally regarded as the key subject of education, had no presence in North Korean education. However, as free education system collapsed since Arduous March and parents shouldered the costs related to education, North Korean parents gained in stature. Parents in North Korea recognize education as investment for their children's future, pursue private benefits and lead a new educational culture. They exert their influence in making various education-related decisions through irrationality of education that settled because of a structural fault in North Korean education. Their selection of schools and homeroom teachers reveals the power of consumers, which became a common custom. They are actively supporting the education of their children through bribe with regard to college entrance examination and private education. North Korean parents, who appeared as a new subject of education in North Korean education which has been monopolized by

North Korea authorities' thorough management supervision, are new variables. Thus, the analysis of North Korean parents' educational support this study deals with will contribute to understanding the reality of North Korean education and prospecting its future.

Keywords: North Korean education, North Korean parents, Supporting activities

I. 서론

교육 연구에 있어 학부모 변인은 매우 중요한 위치를 점하고 있다. 교육수요자인 학생에게 절대적 영향력을 미칠 뿐만 아니라 미성년 자녀를 대신하여 다양한 결정에 전권을 행사하는 학부모 변인에 관한 연구는 전 세계적으로 활발하게 진행되고 있다. 특히 남한을 비롯한 교육열이 높은 상당수의 국가에서 주요한 교육주체로서 학부모에 관한 연구는 보편화되었으며, 교육현상 및 정책 연구에서 결정적 요인으로 고려되고 있다.

그러나 철저하게 당국의 주도하에 계획되고 실행되는 북한교육에서 학부모의 역할에 대한 연구는 주목받지 못하였다. 북한교육은 당국의 지시에 따라 운영되어왔기 때문에 학부모가 개입할 여지가 없었다고 생각되어 왔던 것이다.

1990년대 중반 북한을 강타한 심각한 식량난과 자연재해에서 비롯된 '고난의 행군'은 이후 북한 사회 전반에 커다란 변화를 야기했다. 가장 보수적이라 평가되었던 교육 분야도 예외일 수 없었다. 강력한 중앙집권적 시스템으로 인해 교육과정이나 교과내용 등 공식적 부분은 북한당국의 의도에 따라 계속 운영되고 있으나, 잠재적 교육과정에 해당되는 부분이나 전개된 교육 결과는 북한당국의 의도와 다르게 상당

한 변화의 양상이 나타나고 있다.

자녀가 사회 구성원으로서 성공하거나 잘 살기는 바라는 부모의 욕망은 인간의 본능에서 비롯된 것으로 다른 증명이 필요 없을 정도로 직관적이며 자연스러운 것이다. 부모의 자녀에 대한 애정과 욕망은 그들이 처한 사회적 맥락 속에서 다양한 모습으로 나타난다. 남한의 경우 학력을 매개로 지위경쟁을 하는 특성으로 인해 교육열이 여타 열의를 압도하는 양상을 보인다. 북한의 학부모들 역시 자녀에 대한 애정과 욕망을 바탕으로 둔 높은 교육열을 나타낸다. 북한학부모들이 보이는 교육열 현상은 일부에서 다수로 확장되어 가고 있으며, 자녀 교육과 관련한 다양한 지원활동으로 나타나고 있다.

교육은 그 사회를 반영하는 거울로서 사회 변화에 민감하게 반응하며, 사회와 상호작용하기에 이 같은 변화는 당연한 것으로 전에 없던 모습을 드러나게 만든다. 북한교육에서도 교육 수요자로서 학부모의 존재감이 두드러지면서 새로운 교육문화가 태동하고 있음이 감지된다.

본 연구는 도구적 교육관을 바탕으로 사회변화에 반응하고 있는 북한교육 실태를 학부모 변인을 통해 분석하고자 한다. 북한 체제에 대한 사회문화적 이해를 기반으로 북한학부모의 교육신념을 고찰하고, 북한학부모의 교육지원 활동을 분석하여 북한교육의 현황을 파악하고 미래에 대해 전망하고자 한다.

II. 연구방법

1. 선행연구의 분석

교육과 관련하여 자녀와 부모는 불가분의 관계에 있으며, 부모의 자녀교육행위를 밝히는 것이 교육사회학의 주된 연구 주제 중 하나일 정도로 전 세계적으로 학부모 관련 연구는 다양하게 진행되어왔다.

본 연구 주제와 밀접하게 관련된 남한의 학부모변인과 학부모의 교육참여에 관한 연구는 학부모 참여 실태, 학부모 참여에 영향을 미치

는 요인, 학부모 참여 효과, 학부모 참여지원 방안, 학부모 교육원, 외국의 학부모 참여사례에 관한 연구 등으로 분류되며, 양적으로도 활발하게 진행되고 있다.

그러나 본 연구주제인 북한학부모에 대한 직접적 연구는 전무한 실정이다. 그간 북한교육에서 교육주체로서 학부모는 존재감이 없었기 때문에 연구주체로서 적합치 않았던 점도 있다. 북한교육에 관한 연구는 대부분 교육정책, 교육제도, 교육과정 등을 부문별로 정리하거나 분석에 치중해왔다. 최근에는 교과서와 교육내용을 분석하고, 남북한의 교육과정과 교과서를 비교한 연구들이 활발히 진행되고 있다. 이전과 비교하여 북한교육 관련 연구 분야가 다양해진 측면이 있으나 북한당국과 교원을 제외한 교육주체별 관점으로 북한교육을 바라보는 연구는 본격적으로 진행된 바 없다.

본 연구와 관련한 북한교육 선행연구 중 연구범위 설정 등 참고가 되었던 김기석(김기석 2003)의 연구는 북한교육 분야에서 공식적 교육과정 외의 잠재적 교육과정과 전개된 교육과정으로 연구영역을 확대함으로써 북한교육에 대한 종합적 이해를 도모하였는데, 본 연구는 이 같은 관점전환 및 확대에 착안하여 북한교육에서 공식적 교육과정 및 의도된 교육 외에 전개된 교육과정에 중점을 두고 연구를 전개하였다.

북한교육의 변화상에 관해 연구한 선행연구로 조정아(조정아 2008; 2009)의 연구가 있는데 2008년 “교육에서의 실리주의와 교육의 불균등발전: 2000년대 북한교육의 변화”에서 관련 공간문헌과 이탈주민 인터뷰를 통해 북한의 공교육이 약화되고 교육에서 사적영역이 확대되었으며, 평등주의 교육에서 ‘수재’ 중심의 교육체계로 변화했음을 밝혔다. 2009년 “2000년대 북한의 교육전략과 교육생활세계의 변화” 연구에서는 고난의 행군 이후 시장화로 인한 북한교육과 관련한 일상세계의 변화를 총체적으로 다루었다.

북한 이탈주민을 대상으로 한 교육 연구들도 활발히 이루어진바 대부분의 연구들은 북한이탈청소년의 학교생활과 적응연구에 초점을 두고 진행되었기 때문에 이는 북한에서의 교육경험에 대한 접근이 부족하여 북한교육의 실태를 파악함에 있어 충분치 않았다.

홍주은(홍주은 2004)과 허수경(허수경 2009) 등 일부 연구에서 북한

출신 부모들의 자녀 교육경험을 바탕으로 맥락적 이해를 도모하였으나 학제적 접근이 다소 결여되어있으며, 고난의 행군 시기 이후 북한사회 및 북한교육의 변화가 반영되지 못한 점에서 최근 북한 동향을 반영한 연구가 필요하다.

본 연구에서는 선행연구들의 분석을 바탕으로 ‘북학학부모’라는 새로운 교육주체의 관점에서 도구적 교육관을 바탕으로 둔 자녀 교육지원 행위를 연구하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구는 북한 이탈주민과의 심층면담을 활용한 질적 연구를 통해 생생한 북한교육의 현실을 그리고자 하였다. 교육은 사회와의 상호작용을 통해 현실을 반영하는 거울과 같기에 북한교육의 거시 구조와 교육환경의 변화를 고려하여 고난의 행군 시기를 기준으로 달라진 학교 교육문화와 학부모의 교육지원행위를 분석하였다.

심층면담은 적절성과 충분성의 원리에 따라 연구 참여자를 선정하였다. 먼저 적절성의 원리에 따라 본 연구에 있어 가장 좋은 정보를 제공해 줄 수 있는 참여자를 선정하기 위해 고난의 행군 시기 전후에 북한에서 생활한 경험, 탈북시기, 고등교육 이수 여부, 북한에서의 직업군, 성별, 자녀 유무, 자녀의 진학 경험을 고려하여 선정하였다.

또한 충분성의 원리에 따라 북한 교원 출신 참여자를 다수 선정하였다. 북한에서 교육자로서 참여자가 접했던 다수의 사례와 교육전문가로서 경험은 본 연구 현상에 충분하고 풍부한 설명을 제공해줄 것이라 판단되었기 때문이다.

심층면담은 개별면담과 반구조화된 면담을 활용하여 연구를 진행하였다. 연구주제인 교육관련 경험은 개인에게 민감한 주제이면서 동시에 인생의 전반을 구성하는 것이기에 개별면담을 통해 보다 정밀한 자료를 얻으려 한 것이다.

또한 반구조화된 면담을 활용함으로써 연구 목적에 부합하는 정보를 확인함과 동시에 참여자의 자유로운 경험을 제공받도록 하였다.

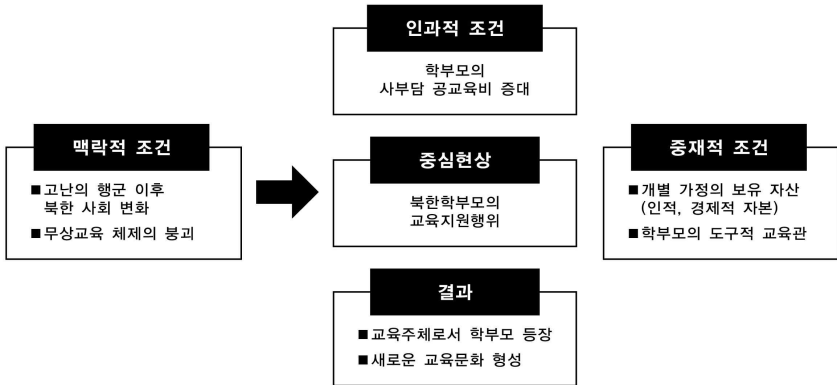
심층면담은 2018년 11월과 12월에 진행하였다. 면접 대상자의 인적

사항은 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 면접대상자 인적사항

구분	출신 지역	탈북 연도	나이	재북 직업	구분	출신 지역	탈북 연도	나이	재북 직업
사례1	함경북도	2013년	40	대학교원	사례9	평양 직할시	2002년	56	중등교원
사례2	함경남도	2016년	28	중등교원	사례10	함경북도	2011년	39	교양원 (유치원)
사례3	함경북도	2009년	43	의사	사례11	함경북도	2007년	43	대학교원
사례4	함경북도	2015년	27	초등교원	사례12	함경남도	2009년	45	중등교원
사례5	평양 직할시	2007년	56	대학교원	사례13	함경남도	2008년	47	초등교원
사례6	함경북도	2004년	34	중등교원	사례14	함경북도	2013년	34	중등교원
사례7	함경남도	2013년	49	연구원	사례15	함경북도	2011년	48	초등교원
사례8	함경북도	2015년	35	연구원	사례16	함경북도	2007년	45	중등교원

본 연구는 심층면담을 통해서 수집한 데이터를 종합하여 ‘학부모의 자녀교육 지원 양상’이라는 틀에서 분석을 실시하였다. 반복적 비교(constant comparison)를 통해 각각의 개념 및 범주를 형성하고, 각 범주와의 연관성에 대해 귀납적 분석을 하였다. 조직적인 틀은 <그림 1>과 같이 구조화하였다.



〈그림 1〉 본 연구의 축 코딩 패러다임 모형

연구의 해석적 과정에서 연구자의 주관적 해석에 따른 오류를 최소화하기 위해 북한 공간문헌과 관련 분야의 선행연구를 재분석하였으며, 심층면담으로 확보한 내용에 대해 점검 작업을 거쳤다.

Ⅲ. 북한교육의 변화

1. 북한무상교육의 위상

북한 정권 수립 후부터 북한교육은 체제 안정화에 중요한 역할을 담당하였다. 북한교육은 의무교육제 추진을 중심으로 강력한 중앙집권적 교육체제를 형성하며 전개되었다.

일반적으로 교육에 대한 국가통제와 자율성 영역은 절충되어 각각의 사회에 따라 다양한 양상으로 나타난다. 북한의 경우 사회주의 국가건설 초기 단계부터 당국이 교육에 대해 독점적 권한을 지니고, 교육관련 사항을 체계적이고 조직적으로 관리하는 양상을 보여 왔다. 국가에 의해 선정된 공식적인 지식과 중앙집권적인 교육관료제, 교육과정안의 통일, 교수안검열제도를 통한 교사의 자율성 박탈에 이르기까지 정권의 필요에 따라 학교지식의 선정, 전달, 평가를 전적으로 국가기구가

관리하는 체제로 단시간 내에 갖춘 것이다(이향규 외 2010, 92-95).

북한교육은 국가가 교육사업을 책임지고, 교육사업에 필요한 조건을 전적으로 책임지고 보장한다(김일성 1978, 364)는 사회주의 교육원칙에 바탕을 둔다. 북한교육은 무상교육을 전제로 실행되었다. 송문주의 성향의 조선 교육문화 안에서 교육은 이해관계를 높이는 사회적 수단으로 인식되어 왔다. 해방 후, 북한의 무상교육은 교육에 대한 북한 주민들의 열망을 충족시키는 도구인 동시에 체제의 위상을 높이는 선전수단으로 활용되었다. 북한의 무상교육을 실시하려는 노력은 해방직후 재산 정도에 따른 차등교육비 지급, 지방학생을 위한 기숙사운영, 노동자농민 출신을 위한 특별과정운영 등 교육개혁을 통해 확산되었다. 실질적 무상교육은 농업의 협동화가 완료된 1958년의 “교과서 및 학용품 무상급여에 관한 규정”과 1959년에 발표된 “학생들의 수업료를 전반적으로 폐지할 데 대하여”를 통하여 가능하게 되었다(강근조 1991, 27)고 확인된다. 남한의 무상교육보다 훨씬 이르게 진행된 것이다. 북한의 무상의무교육제는 남북한의 체제경쟁에서 북한의 체제 우월성에 대해 언급할 때 빠지지 않고 등장할 정도로 북한당국과 주민들의 자부심이 담긴 분야이다.

2. 무상교육의 붕괴와 세외부담

북한교육은 최고 지도자의 교시에 따라 노동당의 관리 감독을 받는다. 노동당이 중앙 교육행정기구에서 단위학교까지 관리감독하기 때문에 북한교육은 북한체제 유지에 있어 최후의 보루'로 평가되며, 북한 사회의 다른 분야보다 보수적 성향이 짙다.

철저히 관리되었던 북한교육은 1990년대 북한을 덮친 자연재해, 식량난, 기아로 점철된 '고난의 행군' 시기부터 그 변이가 나타났다. 북한사회 전반에 걸친 엄청난 변화는 북한교육에서도 예외 없이 적용되었던 것이다.

고난의 행군 시기가 끝나갈 무렵 붕괴된 교육체제를 재건하기 위한 북한 당국의 노력은 무상의무교육에 대한 정비에서 잘 드러난다.

무상의무교육에 대한 당국의 의지는 1998년에 제정된 「조선민주주

의 인민공화국 교육법》에 재반영되었다. 교육법 제12조와 제16조는 “모든 학생들은 중등학교까지 무상 의무교육을 받으며 비슷한 교육조건에서 교육을 받을 수 있도록 학비, 실습, 견학비를 면제하고 교과서, 학용품, 생활필수품을 저렴하게 제공”하도록 규정하고 있다(한국교육개발원 2000, 175).

교육법에 이어 2011년 1월 19일에는 「조선민주주의 인민공화국 보통교육법」이 발표되었다. 보통교육법 제13조에는 “중등일반교육은 무료이다. 학생의 입학, 수업, 실습, 견학, 답사와 관련한 일체 교육비용은 국가가 부담한다. 보통교육기관은 학생이나 그의 부모 또는 보호자로부터 입학, 수업, 실습, 견학, 답사와 관련해 일체 요금을 받을 수 없다”고 명시하고 있다(이장로 외 2014, 120-121). 그러나 북한당국의 의지에도 불구하고, 북한교육에서 ‘무상교육’은 실질적으로 운영되지 못하고 있는 실정이다.

북한교육의 정체성을 구성하는 주요한 요인인 무상교육의 유명무실화가 북한교육 전반에 걸친 변화의 단초로 판단된다.

95% 이상의 출석률을 자랑하던 북한교육 체계에서 현저히 출석률이 낮아졌던 1990년대 중반부터 말까지는 주로 영양결핍, 생계난 등으로 인해 학생들이 학업을 중단하는 경우가 많았던 것으로 파악되었다. 그러나 2000년대 들어 최근까지는 만성화된 식량난보다는 다른 요인들이 학업중단의 원인으로 부각되고 있다. 과제 명목의 잡다한 잡부금 요구, 학교를 매개로 한 관행적 노동착취 등이 그것이다(북한인권시민연합·아시아인권센터 2009, 14).

심각한 경제난의 누적과 1990년대 고난의 행군 시기 이후 파괴된 교육인프라 구축에 들어가는 경제적 비용 등 국가가 부담하였던 교육비의 상당부분은 학부모에게 그대로 전가되었다. 이는 유치원에서부터 고등교육과정인 대학에 이르기까지 개인이 부담하는 사부담공교육비(세외부담)로 칭해지며 관행으로 자리 잡게 되었다.

선행연구에 따르면 고난의 행군시기 이후 학교를 다닌 북한의 청소년들은 학교로부터 요구받는 세외부담의 압박을 일상적으로 느끼며 학창시절을 보낸다고 한다. 세외부담은 1990년대 이전 세대와 분명하게 구별되는 부분으로, 1990년대 이후 학교에서 학생들에게 부과하는 요

구는 점차 증가해왔다(조정아 외 2013, 122-123).

북한교육에서 사부담공교육비(세외부담)는 다수의 연구결과에서 확인되며, 이탈주민과의 심층면담에서 예외 없이 참여자 전원에게 확인 할 수 있는 부분이었다.

여전히 북한에 있는 친인척에게 송금을 하며, 전화연결을 통해 연락을 주고받는 교원 출신 이탈주민은 다음과 같이 증언한다.

“그 분(2018년 12월에 통화한 북한 거주 주민)이 하시는 소리가 ‘하도 내라는 게 많으니까, 힘들어요.’ 하고 하소연을 하더라고요. 그런데 형편이 어려워 세외부담을 안내면 많이 비난 받거든요. 세외부담은 꼭 내야하는 것, 어떤 식으로든 학교에서 내라는 것은 내야 해요.”

사부담공교육비는 그 자체로도 압박이지만, 잠재적 교육과정¹⁾ 속에서도 작용한다. 교실 내에서 학생과 교사의 상호작용 속에서 세외부담은 중요한 요소로서 영향력을 발휘한다.

생활총화에서 동료 학생들로부터 호상비판을 받는 경우는 대부분 돈이 없어 세외부담을 못 내거나 출석을 자주 못했던 친구들에게 집중된다고 한다. 특히 “집안이 좀 못 살고 돈도 없고 또 약한” 친구들이 주로 생활총화에서 비판의 표적이 된다(조정아 외 2013, 124)는 것이다.

“대충 지금 현재는 자식들을 한두 명을 낳죠. 적게 낳으니까 아이들에 대해 잘 먹이고, 교육도 잘 시키려고 하는 것이 초식(기본의식)에 깔려 있고. 지금 북한 교육이 국가에서부터 지원도 없고 힘들지만 부모들의 열성이 대단하거든요. 자녀 한 명이 학교(의무교육 기관) 가는 것도 부담이 엄청 세거든요. 그래도 다들 해내요(사부담공교육비를 부담함).”

1) 잠재적 교육과정은 학교에서 가르치려고 의도한 바 없으나 학교의 상황을 통하여 학생들이 은연중에 가지게 되는 경험의 총체로 표면적인 교육과정을 제외한 학교의 전경험과 관련이 있으며, 학교의 전 사태와 관련이 있다.

심층면담에서도 확인된 바 북한학교에서 세외부담(사부담공교육비)은 관행으로써 자리 잡아 새로운 교육문화를 만들어가고 있다고 보는 것이 부정할 수 없는 북한학교의 현실이다.

사부담공교육비는 개별 가정에 상당한 경제적 부담을 가하며, 학교의 중도포기 현상을 초래했다. 학교 중도포기 현상은 의무교육기관이 아닌 선택적 교육기관인 대학에서도 광범위하게 일어나고 있다. 대학마다 편차가 있지만 지방 대학이나 중앙대학이 아닌 단과대학에 다니는 학생들의 가정환경은 보다 열악한 실정이다. 따라서 학교를 다니다 그만두거나 장사를 하는 경우가 적지 않다. 북한의 경제사정이 어려워지면서 대학 기숙사 생활을 하는 적지 않은 수의 학생들이 학교에 내는 세외부담과 기숙사 생활비를 감당하지 못해 중도탈락하고 있다(신효숙 2009, 29).

구체적인 사례로 강원도 원산시 조군실공업대학교(전 원산공업대학)는 전체학생의 약 40%가 장사를 하고 있다고 한다. 이들 중 일부 대학생들은 장사를 하다가 발각되어 청년동맹의 비판의 대상이 되거나 퇴학을 당하였다고 보도 되었다(오늘의 북한소식 2008/03/29; 오늘의 북한소식 2008/05/13).

이와 유사한 사례는 심층면담에서도 다수 확인된다. 북한에서 대학 입시를 담당했던 교원 출신의 이탈주민은 다음과 같이 증언한다.

“여기서 상상 못 할 만큼 기숙사 생활이..(열악합니다) 김순금(가명)이라는 애를 회령교대에 보냈어요. 교원과에 갔는데. (대학에 입학하고 기숙사 생활을 하는데)들어가서 찬데서 자다보니까 입이 돌아간 거예요. 그래서 개가 치료로(치료하러 고향집에) 나왔죠. 개 엄마가 속상해서 다시 보내야 할지, 말아야 할지를 하면서 그때(대학입시 및 진로 결정할 때) 선생님 말을 들었어야 했는데 안 들은 게 후회라고. 내가 ‘순금이도 어머니, 교대에 가도 정말 좋은 게 없습니다’ 하면서 좋은 자리(경제적 부담이 비교적 적은 전문학교지만 돈을 잘 벌 수 있는 직업과 관련된 학교) 갈 수 있게 말했거든요. 내가 알고 있는 경우가 있으니까. 내 경험(교원으로서 다수의 진로 지도 경험 및 개인

적 경험)이 정말 중요하잖아요. 그때 같은 또래에 2명을 입시지도를 했는데 하나는 교양원이 되어서 좋게 잘 풀렸는데, 순금이(가명)는 제 말대로 안하고, 대학에 간 거예요. 근데 가서 거기 수준만큼 뒷바라지를 못 받으니까 입이 돌아간 거예요. 거기에(대학 입학과 관련하여) 든 돈이 있으니까 엄마(김순금의 모친)는 포기를 못 하는 거지. 마지막까지 다니긴 다녔는데 고생 엄청 하고 후회하고 이런 거죠.”

대학입학까지의 과정에서 경제적 부담도 상당하지만 대학을 다니는 동안 드는 사부담공교육비를 감당하기 어려워했던 사례 증언이 다수 있었다. 북한당국은 대학교육까지 무상교육이라고 주장하지만 실상은 학생들의 기본 생활을 위한 비용조차도 충당하지 못하고 있는 실정이다.

무상교육이 유명무실해짐에 따라 교육비는 전적으로 교육수혜자 부담으로 전환되었다. 이로 인해 북한교육은 고난의 행군기 이전의 행태에서 이탈했으며, 북한교육은 큰 변화의 국면으로 접어들게 되었다고 판단된다.

3. 수월주의 교육체계의 등장

사회주의 국가인 북한에서 교육은 형평성에 초점을 두고 진행되어왔지만 급격히 변화하는 환경에 대응할 인재를 양성하기에는 부족한 기존의 교육체계의 한계를 깨닫고, 수월성을 추구하는 새로운 교육정책을 추진하였다(김혜진 2019, 103-107).

관련 선행연구에서는 2000년대 북한의 교육전략이 기존의 전형적인 평등주의 교육정책에서 변화한 이유를 경제난 극복과 강성대국 건설을 위한 것으로 보았다(조정아 2009).

수월주의 교육정책은 북한의 경제난이 가중되던 시기²⁾인 1984년 김

2) 이상만은 북한 경제의 역사적 변천과정을 사회주의 경제체제의 형성기(1954-1961), 사회주의 경제체제의 정착기(1961-1976), 사회주의 경제체제의 침체기(1978-1984), 사회주의 경제체제의 붕괴기(1987-1997), 사회주의 경제개혁의 준비기(1998-2000), 사회주의 경제개혁의 시행기(2002-)로 구분

정일이 “교육사업을 더욱 발전시킬데 대하여”를 통해 뛰어난 재능과 소질을 가진 학생들을 선발하여 체계적인 교육을 시켜 기초과학부문과 전공부문의 유능한 인재로 키우도록 지시함에 따라 추진되었다.

김정일의 지시로 1994년 평양 제1고등중학교를 설립하면서 본격적으로 수월주의 교육이 전개되었다. 1999년 제정된 북한교육법에서 수재교육의 당위성을 공식화³⁾하였다. 같은 해 4월 1일 200여개의 제1고등중학교⁴⁾가 일제히 개교하며 모든 중등학생들을 능력에 따라 차별교육을 실시하는 체계로 변화되었다(김유연 2013, 19).

수재학교라 칭해지는 제1중학교에 입학하면 일반학교보다 더 좋은 교육환경을 제공받고, 군대면제와 대학입시에 있어서도 유리한 고지를 점할 수 있기에 북한주민들은 사교육을 받으면서까지 자녀들을 제1중학교에 입학시키고자 하였다. 이는 전국적인 제1중학교 설립운동과 함께 예체능을 제외한 사교육의 유행을 가져왔다고 한다(조정아 2008, 124-126).

수재학교로 칭해지는 제1중학교가 인기 있는 가장 큰 이유는 고등교육기관인 대학진학에 유리하기 때문인데 이는 제1중학교에서는 대학입학을 위한 추천권을 획득함에 유리하기 때문이다.

“제1중학교는 모든 학생이 다 대학을 가게 되더라구요. 다른 데서는 대학폰트(대학입학추천권)가 힘들잖아요. 그런데 1중학교는 폰트가 많아요. 다 중앙대학 폰트를 받을 수 있고”

북한의 대학입시제도는 예비시험과 대학별 시험으로 구성되어 있다. 북한에는 ‘대학입학추천권’이 존재하는데 대학추천권이 있어야 대학별 시험을 치를 수 있다.

하였다(이상만 2005, 54-84).

- 3) 북한교육법 제1장 6조 “수재교육을 강화하는 것은 사회주의 교육의 중요 요구이다. 국가는 수재교육체계를 바로 세워 뛰어난 소질과 재능을 가진 학생에 대한 교육을 원만히 보장하도록 한다”로 명기되어 있다.
- 4) 2002년 8월 고등중학교를 중학교로, 인민학교를 소학교로 각급 학교의 명칭을 개정하였다. 본 연구에서는 북한에서 현재 사용되고 있는 명칭인 중학교로 표기한다.

매해 11월에 전체 졸업생들을 대상으로 대학추천을 위한 예비시험을 치르고 성적 우선순위로 대학에 추천하는데, 학교성적, 졸업시험 점수 비율을 6:4로 매겨 최종점수를 내어 배부한다. 이때 교육성에서 지방별로 전국구 대학들의 추천학생 수를 계획량에 할당해 주며, 이에 따라 대학추천권이 배부된다. 대학추천권은 지역별로 예비시험을 비롯한 성적순으로 배부되는 것이 원칙이지만 성적이외의 다양한 변수들이 작용한다.

유형별로 중앙대학과 지방대학, 단과대학, 전문학교로 계층화되어 있는 북한의 대학들은 위계적으로 편성되어 있다. 그 중 중앙대학에 입학시험을 치를 수 있는 대학추천권은 수재학교에서 선점하여 일반학교 학생들은 대학추천을 받는 기회가 줄어들었다. 선행연구 결과에 따르면 수재학교 학생들의 경우 졸업인원의 50%가 대학에 추천·입학하는 반면, 일반학교에서는 10%도 못 미치는 학생들이 대학추천을 받는다(정근식 외 2017, 62)고 한다.

심층면담에서 수재학교로 칭해지는 제1중학교에 대해 대학진학에는 유리하다는 견해는 중첩되었으나 수재학교에 대한 견해는 저마다 상이했다.

대학입학추천권 외에도 수재학교는 각종 노력동원에서의 제외, 우수한 교원들과 일반학교와 다른 교재 사용 등 양질의 교육환경을 갖추고 있음을 확인할 수 있다. 자녀에게 보다 나은 교육환경을 제공하고 싶은 학부모의 입장에서 제1중학교는 매력적인 선택지이다. 이는 치열한 교육경쟁으로 귀결됨을 예견할 수 있으며, 수재학교 입학에 위한 학부모의 적극적 교육지원행위 양상을 드러낸다. 학부모에게 특수교육기관인 혁명학원 역시 엘리트 산출 교육기관이지만 귀속적 요소인 '출신성분'에 준거를 두어 입학이 불가능하기에 개인의 실력을 기준으로 선발한다는 제1중학교가 개방적이고 합리적으로 여겨진다. 수재학교는 대학진학에 유리한 고지를 점하게 하고, 대학졸업은 보다 좋은 직장에 배치될 수 있게 해주는 안전장치로서 높은 인기를 얻었다. 이는 북한 교육에서 사적 영역이 확대되고 있으며, 동시에 의무교육인 중등교육의 서열화 현상이 명백히 나타나고 있음을 시사한다.

북한사회에서 수월성을 강조하는 교육정책과 수재학교는 합법적 계층이동을 가능하게 해주는 도구로서 가치를 지닌다. 북한교육은 본래

부터 교육의 본질적 기능이나 내재적 역할에 주목해 온 것이 아니다. 북한 당국은 무상의무교육을 통한 체제의 우월성을 과시하고, 사상교육을 통해 주민들을 통제하고, 당면한 경제난을 해결하기 위한 수단으로서의 교육관을 가지고 있다. 이는 교육시스템과 교육정책을 통해 전개되어 북한사회 구성원 전체에 영향을 미쳤다. 그 결과, 수단적 교육관을 지니게 된 북한학부모는 교육비리와 사교육을 활용하는 등 다양한 교육지원행위를 실행함으로써 새로운 교육문화를 형성하고 있는 것으로 보인다.

IV. 새로운 교육주체로서 북한학부모

1. 교육재정 부담과 북한학부모의 위상변화

북한교육에서 교육주체는 북한당국이다. 일반적으로 교육 주체로 여겨지는 교사, 학생과 학부모는 북한의 교육적 사안을 결정함에 있어 배제되었다.

교육을 국가가 전적으로 관리함을 원칙으로 하는 북한의 상황에서 학생의 교육에 직접적인 책임이 있는 주체는 개별 학부모가 아니라 국가라는 태도⁵⁾를 견지한다. 국가가 학부모의 역할을 대신하는 것이다(이향규 외 2010, 127). 북한당국은 정부 수립 후 교육행정기구인 교육성이 강력한 권한을 가지고 중앙집권적인 교육행정활동을 펼쳐왔다. 모든 학교의 설립과 폐지, 각급 학교의 교과서 발간과 교육내용 결정 및 각급 학교에 대한 지도검열까지 철저히 이루어져왔다(이향규외 2010, 58-59).

해방 후 남한에서 학교교육은 수익자 부담원칙에 의거하여 학부모가 교육재정을 부담하였다. 반면, 북한에서는 국가가 교육재정을 전담하

5) “우리나라에서는 후대들의 교육에 대하여 국가가 전적으로 책임지고 있으며 사실상 국가가 학생들의 학부형이 되고 있는 것”, 최고인민회의 제5기 1차 회의(1972.12.25.-28), 박복순 대의원 「수령님의 현명한 령도밑에 우리나라 교육은 찬란히 개화발전하였다.」.

고, 개별학부모의 지원은 집단적으로 수합되어 국가교육을 보조하는 방식으로 이루어졌다.

그러나 고난의 행군 이후 북한사회 전반에 나타난 변화 속에서 북한 교육 역시 이전과 다른 양상을 보이고 있다. 그중 주목할 만한 현상으로 교육주체로서 ‘학부모’가 등장한 것이다. 그간 존재감 없었던 북한 학부모는 미성년인 자녀를 대신하여 교육결정을 내리고, 사교육 시장을 주도하고, 교육관련 경제적 비용을 부담함으로써 존재감을 드러냈다. 북한학부모의 교육참여는 공식적으로 배제되어 있지만, 비공식적 영역에서 상당한 영향력을 행사하고 있다.

남한에서 학부모의 학교교육에 대한 제도적 참여는 정부 수립 이후 부족한 교육재정으로 인한 재원확보를 위해서 시작되었다. 교육시설의 확충과 교원 생계안정을 도모하여 학교교육의 정상화를 이루고자 하는 노력으로 후원회(1945-1952), 사친회(1953-1962), 기성회(1962-1969), 육성회(1969-1996) 등의 명칭으로 학교 후원단체가 조직·운영되었던 것이다(김선규 2001, 18). 남한에서는 학부모가 교육재정을 부담함으로써 교육주체로서의 학부모가 인정받고, 교육참여가 이루어진 것이다. 북한학부모의 학교교육 참여는 남한과 동일하게 전개되지는 않을 것이다. 학부모의 교육참여는 정치·행정체제, 사회문화적 배경, 역사 등에 따라 다양하게 나타나기 때문이다.

그동안 북한교육에서 배제되었던 학부모는 ‘세외부담’을 통해 교육재정을 부담하면서 존재감이 두드러지기 시작하였다. 이 같은 북한교육의 변화는 북한의 공간문헌에도 나타난다.

북한학부모에 관한 기사는 그 이전에는 등장하지 않다가 2004년 「교원신문」이 「교육신문」으로 제호를 변경하였을 때부터 등장하기 시작했다. 모범학부형, 열성학부형으로 칭해지며 구체적인 모범사례로 기사화 되었다. 학부모가 학교꾸리기에 적극적인 지원과 보조를 함으로써 자녀의 교육을 지원한다는 것이 주 내용이다(김유연 2013, 76).

2007년도에 김정일은 “자녀교육에 대한 부모들의 관심도 높여주어야 합니다(교육신문 2004/03/18)”라며, 연안 제1중학교에서 전교적인 학부모회의를 소집하고 자녀교육에 관심을 가지는 것이 중요함을 역설하였다. 학급 담임교원들이 학부모들과 연계를 잘 가지고 학생들의 학

과 실력을 높여나가고 있다는 신문 기사는 북한교육계에서 학부모 위상이 증대하고 있음을 뒷받침한다.

2019년 교육신문을 보면 그간 배제되었던 학부모의 역할 촉구 관련 기사가 다수 등장하는 것을 발견할 수 있다.⁶⁾ 이전에는 교육과 관련한 기사로 최고지도자의 교육에 대한 열의 및 교원중심의 모범사례만을 다룬 것과 차이가 있음을 알 수 있다. 이는 학부모가 학교교육에 대해 수동적 동조 내지 침묵하길 격려했던 것과는 다른 양상이다.

특히, 교육재정을 부담하면서 북한학부모의 존재감이 부각되었는데 이는 ‘소비자권력’과 연관지어 살펴볼 수 있다.

소비자권력이 된 학부모의 개념은 경제 원리를 교육현상에 적용한다. 수요자가 공급자를 능가하여 권력을 형성하여 교육을 주도하고, 영향력을 행사함으로써 교육적 현상과 논의를 생산한다는 것이다(이주와교육프로젝트팀 2013, 234). 물론 북한학부모가 소비자권력을 지녔다고 보기에는 상당한 무리가 따른다. 그러나 잠재적 소비자권력을 지닌 북한학부모에 대한 고려는 향후 북한교육의 전망에 대한 단서를 제공할 수 있을 것으로 여겨진다.

2. 북한학부모의 도구적 교육관과 교육지원행위

선행연구에 따르면 북한은 봉건적 신분제도에 사회주의 제도수립에 따른 계급적 성격이 가미된 신분사회다(이석 외 2011, 49). 북한사회에서 개인의 인생을 가능하는 가장 중요한 요소는 ‘출신성분’으로 출생과 동시에 결정되는 것으로 변경이 불가하며, 이에 따라 배급, 거주지, 교육기회, 직업배치 등에 차별을 받는다.

성분정책에 의해 북한주민들의 사회 계층이동은 매우 한정되며, 북한사회에서 수직적 사회이동은 매우 드물게 나타난다. 북한의 성분정책은 체제 안정화와 정권에 대한 충성심을 유도하는 소기의 성과를 거

6) 2019년 3월 21일 “재능의 싹과 부모의 노력”; 2019년 4월 25일 “자녀교양에 깊은 관심을”; 2019년 5월 2일 “부모는 자식의 첫 스승, 학교와의 연계”; 2019년 5월 9일 “충정의 마음을 심어주며”; 2019년 5월 16일 “자녀교양에 깊은 관심을”; 2019년 5월 23일 “자식의 성장에 깊은 관심을.”

두었으나 차별의 고착화로 불평등을 재생산하면서 북한사회 전반에 걸친 침체와 구성원들의 불만을 증대시켜왔다. 북한당국은 관련 문제를 해결하기 위해 단계적으로 성분정책의 완화를 실시해왔다.

1980년대 중반부터 실시한 성분정책의 변화로 주민들의 생활전반에 많은 변화가 나타났다. 기존의 출신성분에 따르면 명문대학에 입학하거나 입당할 수 없던 사람들도 1980년대 중반부터는 그러한 규제를 받지 않게 된 것이다. 그러나 성분정책은 모든 면에서 완화되었다고 할 수 없다. 부분적이고 일정부분에서만 그 완화된 정책을 실감할 수 있었으나 많은 사람들에게 과분한 혜택으로 여겨졌다(전혜란 2013, 53-54).

북한사회에서 성분과 함께 사회적 지위를 결정 짓는데 중요한 요소는 직업이다. 북한당국은 ‘직업배치제’를 실시하고 있다. 북한은 1954년부터 국가계획위원회의 계획에 따라 노동력을 산업별·지역별·직급별로 배정하는 방식을 취하고 있다. 1960년대 후반부터 북한 당국은 전국의 노동력을 직접 장악하여 동원하고 이동시키는 방법을 강화했다. 북한 당국은 노동력 강화의 한 방법으로 노동 인구를 각 성(省)의 노동자 명단에 빠짐없이 등록하는 시스템을 도입한다(김태일 1993, 57-58). 북한사회에서 당국에 의한 노동력 관리는 직업선택 및 배치에 있어 모든 권한이 당국에 있으며, 주민들의 선택은 배제되고 중앙집권적 부문별 수요계획에 의해 일방적인 직장 배치를 받는다.

북한의 노동력 배치는 계획차원에서 작성된 ‘노동자원 균형표’ 및 공장·기업소별 ‘노력대장’, ‘공정별 표준 노력조직표’에 의해 이루어진다. 직장배치는 간부사업 대상자와 노동자로 구분해 이루어진다. 간부사업 대상자는 도·시·군 당간부부에서 관장하며, 노동자는 해당지역 시·군 인민위원회의 노동과에서 배치한다(김강식 2003, 77). 북한사회에서는 개인의 의지와 무관하게 직업 배치가 이루어지고 있다.

북한사회에서 사회적 지위를 가능하는 주요인 중 귀속적 요인인 출신성분은 변경이 어렵고, 성분분류정책이 완화되었다고 해도 출신성분으로 인한 제약이 있다.

보다 높은 사회적 지위를 획득하기 위해서는 좋은 직업을 가져야 한다. 이를 위해서는 고등교육 이수가 필요하다.

북한교육제도는 계획경제 체제 아래서 노동시장과 연관되어 운영되기 때문에 의무교육기간인 중등교육 이수 후 학생들은 진로가 결정되는 시점을 맞이한다. 진로 결정 시점에서 대학이나 군대에 가지 않으면 바로 직장에 배치된다. 흔히 ‘무리배치’라 칭해지는 직업은 노동환경 및 보수가 열악한 경우가 대부분이다. 이러한 선행연구의 결과는 심층면담을 통해서도 재확인되며, 직업과 고등교육과의 연관성으로 인한 학부모의 교육지원이 적극성을 띠게 된다.

“저는 교사가 꿈이 아니었어요. 간부가 돼야겠다. 일반 대학에 갔다가 간부로 돼야겠다. 이렇게 생각했어요. 성적이 높다보니까 할 수 있을 것 같았어요. 그런데 제가 수재는 아니잖아요. 대학에 떨어졌어요. 거긴 여기처럼 재수 이런 게 없어요. 그래서 사회에서 3년 동안 무리 배치 받아서 일을 했어요. 여기 말로, 도로의 가로수를 자르는 일이었어요. 내가 그 3년 동안 이를 갈았어요. 누가 알아볼까 걱정됐고, 사는 게 아니었어요. 북한은 사회에서 3년 일하면 대학을 보내주는 기회를 줘요. 그래서 교원대를 갔어요.”

“의사 생활을 안하고 박사원에 간 이유는 제가 양강도 출신이거든요. 그것도 농촌 출신, 학교 졸업하고 의사가 되도, 어차피 양강도로 갈 바엔... 박사원에 간 거는 그런 이유가 있어요. 농촌 가서 의사하면 힘들죠. 박사원에 가서 대학교 교수하면 시내에 남아 있을 수 있는 거죠.”

직장배치는 거주지와 부모의 직업 및 성분에 따라 유사하게 배치된다. 농부의 자녀는 농부가 될 수밖에 없는 것이다. 그러나 대학에 진학하게 되면 다른 지역으로의 이주도 가능하고 부모의 직업보다 사회적 지위가 높은 직업을 선택할 수 있기에 고등교육은 직업과 중요한 연관성을 지닌다(김혜진 2019, 136).

2008년에서 2011년까지 서울대학교 통일평화연구원이 연례적으로 실시한 탈북자 면접조사 결과, ‘고난의 행군’시기와 비교한 생활수준

변화와 관련한 질문에서 고학력자일수록 생활수준이 더 좋아졌다는 응답이 많았다. 고난의 행군 시기 이후 생활수준이 나아졌다는 응답자 중 대졸 75%, 전문대졸이 54%로 나온 반면, 고졸은 46%로 비교적 낮게 응답했다. 북한사회가 경제적 소득의 양극화가 진행되는 가운데 고학력일수록 더 많은 소득을 올리는 경향이 커지고 있다(김병로 2012, 58)는 것이다.

따라서 어느 정도 먹고사는 문제가 해결된 가정에서는 학부모가 자녀의 미래를 위한 투자로서 교육에 힘쓰기 시작한 것은 당연한 귀결이다.

북한사회에서 교육 자체의 본질적이고 내적 동기를 추구한다고 보기는 어렵다. 북한 주민들은 유일한 제도권 교육기관인 학교교육을 이수함으로써 증표를 쟁취하여 사회적 지위와 재화를 획득하는 수단으로 활용하고자 한다(김혜진 2019, 45).

물론 이 같은 교육에의 투자는 북한의 모든 가정에서 이루어지는 것은 아니다. 배급제의 붕괴와 시장화 현상의 확산으로 인해 북한 사회에는 상당한 빈부격차가 상당히 발생했다. 일반적으로 어느 사회든 빈부격차는 존재하나 북한의 경우처럼 절대적 빈곤을 바탕에 둔 폐쇄적 체제에서의 경제적 하층의 삶은 생존을 위한 최소한의 식량을 걱정할 정도로 어렵다. 이러한 가정에서는 미래를 위한 투자는 커녕 하루하루 먹고 사는 문제가 시급한 상황이기에 학부모의 교육지원이 북한사회 전체를 아우르는 교육문화라 보는 것을 확신할 수는 없다. 그러나 극소수였던 북한학부모의 교육 참여⁷⁾는 대중적으로 확산되어 가는 추세

7) 학부모 참여(involvement)의 개념은 연구자에 따라 다양하게 정의되고 있다. 학부모 참여를 지칭하는 용어도 연구자에 따라 involvement, participation, engagement 등으로 사용되고 있다(박상완 2019, 68). 임연기(2002, 261)는 involvement가 학부모가 학교 의사결정과정에서 손님으로서 '초청에 참여하는 것으로, participation는 당당한 권리를 가지고 참여' 하는 것으로 구분하고 있다. 이민경(2009, 62)은 participation은 교육공동체 일원, 교육주체로서의 자발성을 전제로 참여하는 것으로, involvement는 자녀 교육 활동에 대한 보조자로서 수동적 개입을 전제로 참여하는 것으로 구분하였으나 두 용어가 이론적·실천적인 영역에서 혼용되고 있어 엄밀하게 구분하기 어렵다고 보고 있다.

김봉제·장유진·김지연(2017, 545-546)은 engagement 와 involvement를 구분하여 engagement는 역동적이고 적극적인 학부모 참여를, involvement

가 분명하다.

교육이 사회적 혜택과 어떻게 연계가 되어 있느냐에 따라 교육경쟁의 흐름이 결정된다. 국가가 개인의 진로를 결정하고, 직장을 배치하는 북한사회에서 대학은 직업결정에 있어 중요한 요소이다. 따라서 북한학부모는 먹고사는 문제에서 한숨을 돌릴 정도의 여유가 생기면 자녀의 미래를 위해 교육경쟁에 뛰어들어 교육지원행위를 표출하게 되었다고 여겨진다.

고난의 행군 이후 북한사회에서는 소자녀관이 정착되었다(박경숙 2013, 123-124). 북한사회는 1990년대 고난의 행군 시기에 식량난을 겪으면서 자녀수를 줄였는데 이는 여성들이 밖에 나가 장사해서 먹고 살아야 하니 자식들을 많이 낳아봐야 두 명 정도로, 자식에 대한 애정이 커졌다. 이전처럼 많이 낳아 자유롭게 키우는 분위기는 사라지고 이전 부모가 한 자녀의 미래를 온전히 책임지려는 문화가 확산된 것이다(정세현 외 2018, 61). 아이를 적게 낳고 잘 키우려는 의지가 분명히 드러나면서 북한학부모의 교육지원행위는 보다 적극적인 형태를 보이게 되었다고 판단된다.

교육에서 부모주의는 정도의 차이가 있을 뿐 가족과 교육이 제도화된 사회에서는 피할 수 없다. 평등사회를 지향하고 재산의 공유(共有)를 명분으로 혁명에 의해 설립된 소련에서도 가족제도를 없애지 못함에 따라 부모의 후광에 의한 교육적 불평등이 서구 산업사회의 수준보다 덜하지 않았다. 소련사회에서 정치 관료들과 전문기술인들이 특권직업을 발판으로 지배계급으로서 신계급(new class)을 형성하였으며,

는 수동적인 학부모 참여를 의미하는 것으로 본다. 연구자에 따라 참여를 ‘관여’로(예: 신혜진 2011; 2019), ‘교육지원활동’(심미고 2003; 안정찬·박치형 2018)으로 표현하기도 한다. 류방란 외(2015)는 ‘학교참여’에 초점을 두고 넓은 의미의 학교참여는 “학부모가 학교교육의 질 향상과 자녀의 교육을 위해 학교, 가정, 정책적 수준에서 수행하는 의사결정, 교육, 지원, 소통 등의 행위”로, 좁은 의미에서 학교참여는 “학부모가 학교교육의 질 향상과 자녀의 교육을 위해 학교를 기반으로 수행하는 의사결정, 교육, 지원, 소통 등의 활동”으로 정의 하였다. 이 같은 학부모 참여 용어에 따른 의미의 차이, 학부모 참여 개념의 분석을 기반으로 하여 본 연구에서는 북한학부모의 참여는 ‘자녀의 교육성취를 위한 학부모의 직·간접적 학교교육지원활동’로 정의코자 한다.

자신들의 지배를 정당화하고 차세대에 대물림하기 위해 교육을 직업획득의 기준으로 삼았던 것(오옥환 2008, 115)을 보아도 쉽게 확인된다.

교육경쟁은 일반적으로 가족 단위로 이루어지는데, 각 가정에서 보유한 자원을 바탕으로 부모들은 보다 유리한 교육여건을 제공하기 위해 다양한 교육지원 활동을 전개한다. 교육성취는 직업과 소득에 직접적이거나 많은 영향을 미치기 때문이다.

평양시민의 소비행태를 조사한 선행연구에서 평양시민의 소비는 식·의·주를 제외한 지출항목 중 계층을 막론하고 자녀를 양육하면서 교육비에 들어가는 비중이 가장 높았다(채수란 2019, 315). 이는 북한학부모의 적극적 자녀교육지원활동이 대중적으로 확대되고 있음을 뒷받침한다.

3. 북한학부모의 교육지원행위

북한 학부모들이 지닌 자녀교육과 관련한 기대와 신념은 나름의 목표와 계획으로 이어져 자녀교육지원활동으로 표출된다. 북한학부모는 자녀교육을 위해 부모가 적극적인 역할을 해야 한다는 점을 인식하고 이를 위해 각 가정에서 보유한 자원을 활용하여 다양한 교육지원행위를 한다.

교육지원행위에 대해서 학자별·유형별로 다양하게 분류할 수 있지만, 본 연구에서는 수단적 교육관을 바탕으로 학교교육을 중심으로 한 자녀교육지원행위를 살펴보고자 한다.

1) 관행으로 자리잡은 교육비리

북한은 사회주의 국가로서 중앙집권적 계획경제에 의한 배급제로 운영되었다. 그러나 1990년대 중반부터 심각한 경제난과 자연재해로 배급제는 제대로 작동하지 않았고, 결국 유명무실해졌다. 이에 북한주민들은 시장을 통한 생존방식을 습득해 나갔다. 시장에 대한 북한당국의 강력한 통제와 암묵적 허용이 반복되는 상황에서 자구책을 마련할 수밖에 없는 북한 주민들로 인해 북한 사회 전체에는 일탈의 풍조가 만연해 있다.

선행연구에 따르면, 북한주민들에게 ‘뇌물이란 살면서 선택할 수 있는 것이 아니라 원하는 일을 할 때 반드시 필요한 것’이며, 북한주민들은 법과 불법의 경계에서 자신의 행위가 불법인지 아닌지 확인할 수도 없는 상황에서 생활하고 있다(전미영 외 2015, 344-345).

불법 행위를 야기하는 부패현상이 자본주의 국가의 전유물이라는 주장도 있었지만 현재는 사회주의 국가에서도 부정·부패현상이 심하게 나타나고 있다. 심지어 부패로 인해 사회주의가 몰락하고 있다는 주장도 일부에서 제기되고 있다(양정훈 2010, 152). 강력한 사회통제시스템을 갖추고 있음에도 불구하고 북한 역시 부정부패로 인한 범죄⁸⁾가 증가하고 있다.

이탈주민들의 증언에 따르면 학교에서 각종 비행을 저지르다가 학교를 그만두는 사람이 적지 않으며, 잡히는 경우 정식으로 법적 제재를 받기도 하지만 사소한 범죄들은 훈계를 받고 끝나는 경우도 많다고 한다(이성로 2008, 231-232).

학교관련 비리는 중대한 범죄의 범주에 들어가지는 않지만, 구성원들이 자신이 속한 조직을 위해 헌신하기보다 생존 및 사적이익을 도모하는 경향으로 인해 두드러지게 나타나고 있다.

특히, 교육계에서 최전방에 있는 교원들의 경우, 일반 주민들이 생계를 해결하는 시장에 직접 참여할 수 없는 한계로 인해 교육비리를 통해 생계를 모색하고 있는 실정이다.

와세다대학교의 요시하루 츠보이(Yoshiharu Tsuboi)교수는 2005년 연구에서 구조로 인한 생계형 부패에 대해 설명한다. 베트남 관료의 급여가 낮은 것이 관료들의 부패의 원인으로 지목된다는 것이다. 베트남 정부가 예산부족 상황에서 관료들의 급여를 낮게 책정함으로써 관료들은 생계의 어려움 속에서 뇌물수뢰를 하게 된다(Yoshiharu Tsuboi 2005, 7)는 것이다. 오늘날 베트남 관료의 뇌물수뢰 관행은 낮은 급여로 인한 생계형 부패(김현재 2016, 25)로서 사회구조로 인한

8) 북한에서는 ‘범죄’를 “로동자 농민의 주권과 근로인민대중의 자주적 권리와 이익을 옹호하기 위해 제정된 사회주의 법을 어기는 위법성 행위”라고 말하고 있으며, 북한 형법 제9조에서 ‘범죄는 국가주권과 법질서를 고위 또는 과실로 침해하는 형벌을 줄 정도의 위험한 행위’로 규정하고 있다.

일탈로 규정된다. 이는 북한교육에서 나타나는 비리와 부패를 설명하는데 유용하다. 교육비리는 개인뿐만 아니라 단위학교에서도 나타난다. 학교운영을 위한 비용을 자체적으로 마련해야 하는 단위학교는 생계를 보장받지 못하는 교원들을 이끌고 당에서 내려오는 지침을 실행해야 한다. 게다가 북한당국이 주도하는 각종 경쟁과 평가에서 일정한 성과를 보여야 한다. 이러한 상황에서 학교운영을 위한 교육재정은 전적으로 단위학교 측에서 알아서 마련해야 한다. 단위학교에서는 학생들을 쥐어짜서 해결하든, 사업 수완을 펼쳐서든 당면한 과제를 해결해야 하는 것이다. 이는 소위 ‘세외부담’이라 칭해지는 사부담공교육비가 관행과 구조로 자리 잡게 만들었다. 세외부담은 공적 성격과 더불어 생계형 부패의 성격도 지니고 있다.

“세외부담은 큰 도시일수록 강하단 말이야. 또 도시 안에도 중심 구역이 있는데 중심에 갈수록 세단 말이야. 부모들이 선생님에게 주는 급이 달라요. 운동회 날이다 하면, ‘선생님, 아버지가 한 대 피우랍니다’ 하고 담배를 주는데 열어보면 중국돈이 톱들어있단 말이야. 그렇게 돈 이어주는 부모도 있고, 따로 와서 봉투에 돈을 주는 부모도 있고 자기 아이를 잘 봐달라는 이런 개념도 있고 지역마다 개념이 많이 달라요. 운동회나 명절이나 성적 총화 때 주면 선생님은 받아쓰는 거지. 받아쓰는데 일부분은 교장이나 행정일꾼들한테 줘요. 그걸 잘해야 학급 담임도 맡을 수 있고, 문제가 제기되면 딱 막아주기도 하니까. 교장도 ‘잘해라, 많이 받아라, 네게 교사로서 역할을 잘 하는 거다’ 이렇게 하면서 문제 제기 되지 않게 하라고, 그걸 세외부담이라고 한단 말이야. 북한이 세외부담 때문에 망하고 있을 거야. 국가에서 거두는 것도 아니고 상대방이 내(교사)한테 줄 의무가 없는데 내가 강압적으로 거둬들이는 것을 세외부담이라고 하는 거야. 주긴 주는데 안 줄 때도 있고, 훗날에는 제기한다든가. 세외부담이 사회주의를 망하게 하는 병이라고”

세외부담에 대한 개념은 ‘사부담공교육비’로 학교운영과 관련된 부분.

담임교원의 노임, 뇌물의 성격이 종합적으로 포괄되는 것으로 보인다.

UNICEF 보고서에 의하면 북한의 전체 예산대비 교육예산 비율은 1994년부터 1999년까지 계속해서 10~12% 에 머물러 있다. 이는 전체 예산대비 비율의 면에서도 크지 않을 뿐만 아니라 전체 예산액의 감소를 고려하면 훼손된 공교육 체계를 복구하기에는 상당히 부족하다 (UNICEF 2006)고 평가된다.

교육재정을 감당할 수 없는 북한 당국은 지역사회와 주민의 교육열을 조직적으로 동원하는 방식을 활용하여 무너진 공교육을 복구하려고 있다. 2003년 6월 교육성은 “중앙학교꾸리기지원부”와 각도·시·군에 “학교꾸리기지원부”를 조직하고 각 급 학교별로 “본보기학교”를 지정하였다. 이를 통해 학교 교사와 실험 실습실 개축 및 보수, 교구비 품수리, 건물도색, 운동장정리, 도로포장, 화단조성 등 다양한 학교시설 개보수와 교육여건 개선활동을 활성화하고자 하는 것이다. 2006년 10월에는 이를 더욱 발전시켜 “모범교육군 칭호쟁취운동”을 발기하고, 지역적 차원에서 학교 지원을 강화하는 방침(이향규 외 2010, 264)을 진행하고 있다. 그러나 이 같은 정책은 북한당국이 표방하는 ‘무상의 무교육제’와 모순되며, 본래의 의도와 다른 방향으로 전개되는 것으로 보인다.

2012년 9월 25일에 개최된 북한 최고인민회의는 새롭게 등장한 김정은 정권의 향방을 가늠할 수 있기에 많은 주목을 받았다. 김정은 정권은 “전반적 12년제 의무교육”을 발표하면서 학제개편을 단행하였다. 이에 대한 해석은 다양하지만 교육의 역할에 대한 북한정권의 관심이 지대하다는 점은 분명하다.

전반적 12년제 의무교육실시를 위한 실무대책 중 12년제 학제개편을 추진하고 학교교육을 개선하기 위한 교육재원 확보에 대한 언급은 이전과 다르게 구체적인 조치를 제시하였다.

교육투자를 확충하고, 학교를 신설, 증축함을 2017년까지 완성하며, 교육관련 자재를 제때 생산·공급하고, 교직원의 생활조건을 책임지고 보장할 것 등이 언급된 것이다.

사실상 북한의 새로운 학제개편을 성공적으로 수행함에 있어 관건이 되는 것은 예산 확보 문제로 판단된다. ‘무상의무교육’ 실현을 위한 재

정적 여건을 확보하는 것이 학제개편의 성패를 좌우할 것이다. 이를 위해 법령에서는 국가예산에서 교육사업비를 늘리고, 교육에 필요한 전기와 설비, 자재를 우선적 보장하는 조치를 취한다고 밝혔다. 예산 확보는 내각이 책임지며, 교육시설 건축 및 교재출판 등은 국가계획위원회에서 역할을 분담한다고 밝혔으나, 북한은 여전히 ‘전반적 12년제 의무교육’ 실시를 위한 물적 기반을 사회적 동원에 의존하고 있다(한만길·이관형 2014, 247-248).

북한의 심각한 경제상황을 고려한다면, 북한교육에서 ‘무상’은 사라지고 ‘의무교육’만 남는다. 강력한 통제력을 지닌 당국의 지시대로 학교를 운영해야 하는 북한학교에서 구성원들 간의 암묵적 합의를 통해 ‘교육비리’는 구조화된다. 북한학부모들은 비공식적이지만 확실한 방법인 교육비리를 통해 자녀교육활동을 지원한다.

구체적으로 대학입시를 둘러싼 교육비리는 북한당국에서 조차 단속할 정도로 관행화되었다.

정치 엘리트 양성소인 김일성종합대학에 들어가려면 성적, 출신성분, 지역할당 순으로 기준을 통과해야 하는데 성적이 엇비슷할 때엔 즉 성적, 출신, 지역이 거의 일치할 경우에는 행정권이라 불리는 자율적인 범주로 그 판단이 이관된다. 이 때 뇌물이 개입된다. 2010년 기준으로 그 금액이 1만 달러로 정해져있다. 돈을 그렇게 ‘찔러넣고’ 나면 그것으로 힘을 써서 최종적으로 합격된 이의 돈을 대학이 접수한다. 다만 합격이 안 된 사람의 돈은 반환해준다(정세현 외 2018, 63).

“일단 공부를 잘 해도 북한은 자녀를 대학 보내자면 예전하고 다른 게 안전대비책으로 무조건 김일성 종합대학과 연관돼 있는 어떤 라인을 타야 해요. 김일성 종합대학 같은 경우는 가격이 정해져 있어요. 지방생인 경우는 우리가 입학 시킬 때 당시에 3,000달러였어요. 평양시 애들은 5,000달러였어요. 평양시는 입학 비율이 작아요. 평양만 잘 해주냐 이런 게 있기 때문에, 비율이 작아요. 그래서 평양시 애들은 입학 전에 일부러 지방에 보내요, 친척집에. 지방에 전학을 시켜 가지고 지방에서 올라오게 하는 거예요. 그리고 돈내기가 더, 평양시가 엄청 까다롭고

깐깐해요. 그런 로비 때문에. 일단 3000달러를 준비해요. 그 라인이 어떻게 됐든 아무튼 그것은 공통으로 준비해야 하는 자금 인거예요. 보증금이랑 똑같아요. 그래서 그것을 우리는 간부 과장네 집에 아내가 가서 사모님한테. 수험번호하고 이름하고 담배 한 보루 속에다가 1,000달러를 넣는단 말이죠. 당시에는 고양이 담배라고. 한 보루 당 1,000달러를 넣고. 그러니까 세 보루가 필요한 거죠. 그거를 사모님이 다 받아요. 받고 있다가 우리 처인 경우는 남달리 열의가 높아 가지고 돈을 쥐놓고도 마음이 안 놓이니까 나랑 같이 가서 간부과장 집 앞에서 기다렸어요. 간부과장이 들어올 때까지. 직접 만나려고. 어떤 때는 아침에 일찍 가서 기다리기도 하고 이걸 진드기 작전이라고 하는데. 결국엔 이 열성에 간부를 만났어요. 인사과장이 이자[이제까지]처럼 허용수치 0.5점까지 가산을 줘서 합격할 수 있었어요. 그 이상은 안 돼요. 기본적인 점수가 절대적으로 모자랄 땐 그 점수(가산점)가지고도 안 될 때가 있잖아요. 그럴 때는 돈을 다시 돌려줘요, 예전 북한하고 틀려. 그걸 다시 줘야 문제가 없어요. 북한도 민원이 세요. 중앙당 신소과라고 해서 거기다가 집어넣으면 큰 문제가 나요. 그런 것 때문에 조심하거든요.”

심층면담에서 김일성종합대학의 입학과 관련한 학부모의 경험에서도 교육비리를 통한 학부모의 교육지원활동은 확인된다. 다만 선행연구와의 금액의 차이는 입학시기의 차이로 인지된다.

교육비리는 배급제의 유명무실로 생계가 보장되지 않는 교원들과 ‘지원 없는 지시’를 실행해야 하는 단위학교의 입장에서 당위성마저 지니게 된다. 북한학부모의 경제적 지원은 유일한 자원조달의 통로로서 대학입시와 관련된 교육비리는 관행을 넘어서 구조화 된 양상을 보인다.

2011년 12월 제정된 「조선민주주의 인민공화국 고등교육법」 제67조, 제68조에서 “학생모집 및 입학질서를 어겨 사회적 물의를 일으켰을 경우”와 “학생의 실력평가를 공정하게 하지 않아 사회적 물의를 일으켰을 경우” 그 정도에 따라 행정처벌과 형사적 처벌을 할 수 있도록 규정한 바 있다(조정아·최은영 2017, 78-79). 그러나 북한교육체제를

이전과 같이 유지하기 위한 교육재정을 마련하기는 어려운 것이 현실이다. 북한의 교육비리는 보다 정교해지면서 확산될 것으로 예측된다. 북한학부모는 교육비리를 통해 자녀교육을 지원하는 양상을 보인다. 이는 학교운영을 위한 공적인 성격과 동시에 지극히 사적인 측면이 공존한다.

“우리애가 대한(가명) 초등학교에 다녔거든요. 1학년 다니고 2학년 다니다가 왔는데. 그 때 담임 선생님이 티비를 하나 내면 (해달라고) 티비를 도와달라고 했어요. 티비를 하나 내면 2학년 되면 반위원장이라는 게 있어요. 전교 회장이죠. 반위원장을 시키고, 공부를 잘 하니까 잘 관리해서 1중으로 보내는 거죠. 그렇게 엄마가(학부모가) 학교를 위해서 무엇을 내거나 어쨌든 학교랑 담임선생한테 잘 해야 아이도 잘 풀리는 거죠. 담임선생님이 그러더라고요. 티비가 제일 작은 거라고. 다른 애들은 냉장고도 하고, 엄마들이 그렇게 한대요. 일부 학부모들은 그렇게 한다고 하는데 나는 그렇게 또.. 제 수준이 그렇게 많고 막 이런 게 아니었거든요.”

심층면담에서 진술된 내용에서 세외부담이라고 칭해지는 사부담공교육비에는 학교운영 및 수업료에 해당되는 공적인 성격의 경제적 부담도 있지만, 사적으로 자신의 자녀의 입지를 세워줄 뇌물도 포함된다는 것을 확인할 수 있었다.

2) 교육소비자로서 북한학부모의 ‘선택하기’

북한학부모의 입장에서 학교교육과 관련하여 가장 선제적으로 행하는 교육지원행위는 ‘학교 선택하기’와 ‘담임 선택하기’이다.

북한교육 행정체계에 따르면, 학생은 거주지를 중심으로 법에 따라 정해지는 교육기관에 입학하고, 학교에서 정해진 담임과 학급의 소속 하에서 학습해야 한다. 하지만 보다 나은 교육여건을 조성하기 위해 북한학부모들은 정보를 수집하여 소위 ‘잘 배워주는’ 교육기관과 담임

을 선택하여 자녀를 공부시키기 위해 노력한다. ‘학교와 담임교원 선택하기’는 이미 북학사회 속에서 일상화된 교육문화로 자리매김하고 있다고 다수의 교원출신 북한이탈주민들은 증언한다.

“북한에서는 거주 지역에 따라 학교에 가야한다고 규정은 그렇게 되어 있는데 다른 학교를 갈 수 있습니다. 즉, 내가 살고 있는 지역에 있는 학교 말고 다른 지역의 학교를 가도 된다는 거죠. 거주 구역 내 정해진 학교에 다니지 않고 다른 구역의 더 좋은 학교가 있으면 거기서 입학하는 거예요. 돈으로 가능합니다. 학부모가 원하는 학교로 자녀를 입학시키는 거죠. 불법이긴 하지만 다들 그렇게 해요.”

“제가 남한(가명)소학교를 졸업했는데, 제가 거기에 우리 딸을 붙이게(입학시킨) 된 거죠. 교장, 부교장 선생님, 이하 다른 선생님들도 다 아는 분들이었어요. 김영희(가명) 선생님이라고 있는데 자기 자질이 높은 것(선생으로서의 능력을 의미)만큼 콧대가 높거든요. 일단 그 선생이 우리 딸이 붙는 해에 학급을 맡는 게 운이 좋았고, 이 선생한테 딸을 맡기려고 교장, 부교장한테 제가 다 샅은 거죠(뇌물 수수 등 사전작업을 했음을 의미). 물론 지역마다 다르지만 매 학생한테 옥수수 1킬로씩은 받아요. 학교 문화예요. 김영희(가명) 선생 학급은 다른 학급에서 옥수수 1킬로 받을 때 흰쌀 2킬로를 받았어요. 그러니까 학생들도 (경제적 사정) 좋은 애들이 들어 간 거예요. 좋은 애들이 선택을 해서 그 학급에 들어간 거예요. 저처럼 다 사업(담임을 선택하여 배정받기 위한 사전작업)을 해서 들어갔다는 거예요. 그래서 교사 호상 간 약간의 갈등이 있는 거죠. 그렇잖아요. 이 학급만 세력이 좋다 이렇게 되면, 갈등이 있을 수밖에 없는 거죠. 1반부터 4반까지였는데, 우리 애가 4반이었거든요. 1, 2, 3반 선생님들이 심술을 부리는 거예요. 잘 사는 집 아이들을 몰아서 넣으면 어떻게 하냐고, 북한은 담임이 바뀌지 않아서 쭉 4년 동안 가야 하기 때문에 교원들의 생활하고 직결되어 있거든요.”

이탈주민과의 심층면담에서 동일한 취지의 사례가 다수 나타났다. 학부모가 자녀에게 보다 나은 교육환경을 제공하기 위한 ‘선택하기’가 보편적으로 성행하고 있음이 확인된다.

이는 김정원(2016)이 6명의 북한교원 출신의 이탈주민 집담회를 통해 진행한 선행연구에서도 재확인된다. 의무교육제도상으로 거주 구역 내 유치원을 보내야 하지만 실제로는 그렇지 않은 경우가 흔히 나타나며, 북한학부모들은 시설환경이 좋은 유치원을 선호하고, “팔아먹기 좋은” 특기를 배울 수 있는 유치원을 찾아서 보낸다. 경제적 여유가 있는 가정에서는 특기교육에 이름난 유치원을 찾아 보내고 이름난 유치원은 경제적 수준이 높은 학부모들의 힘으로 보다 좋은 시설과 프로그램 운영함으로써 유치원 간 수준이 계속 커진다고 한다(김정원 2016).

사회주의 국가인 북한에서 나타나는 학부모의 교육지원행위 중 순서상 가장 먼저, 대중적으로 나타나는 학부모의 ‘선택하기’는 아이러니하게 신자유주의 교육정책의 ‘학교선택제’와 유사한 양상을 보인다.

선진 주요 국가들의 ‘학교 선택권 보장’에 관한 정책들은 영미권을 중심으로 다양한 형태로 이미 실행되고 있다. 남한의 경우 1995년 5월 31일에 교육개혁안이 발표된 이래로 교육 경쟁력 강화와 학부모의 학교 선택권 보장에 관한 논의가 활성화되었고,(이정희 2002, 2) 다양하게 실행되고 있다.

교육부문에서 시장원리를 도입하여 학생·학부모가 선택할 수 있는 권한을 포함시킨 학교선택제는 학생과 학부모가 교육서비스를 선택하는 교육소비자로 규정되는 것(허은주 외 2010)으로 학교 간 수준차이를 전제한다. 북한교육에서 혁명학원 같은 특수학교와 일반학교 간의 차이는 이전부터 존재하였다. 그러나 의무교육과정에 해당하는 동일한 일반학교 간 격차는 차별 없는 평등주의 교육을 지향하던 북한교육의 변이를 실감케 한다.

한편, 학교선택은 학부모가 학교 운영에 대하여 크게 영향력을 행사할 수 있는 수단이 된다. 학교선택은 전적으로 전문적 행정가와 교육자의 판단에 의해 학교를 운영하던 종래 교육 생산자·공급자 중심의 학교운영을 교육소비자인 학생·학부모 중심의 학교운영으로 변화시킬

수 있다. 요컨대, 학교선택은 학교 간 경쟁을 유발시킴으로써 교육의 주도권을 교육생산자로부터 교육소비자인 학생·학부모에게 넘겨준 것이다(이정희 2002, 1 재인용). 그간 북한교육은 북한당국이 독점적으로 주도하고 있었다. 여전히 북한교육은 당국의 주도하에 중앙집권적 체제로 운영되고 있지만, 실질적 유상교육으로 전환된 구조 속에서 북한학부모는 새로운 교육주체로서 비공식적 교육문화와 잠재적 교육과정을 통해서 교육 주도권에 영향을 미치고 있다.

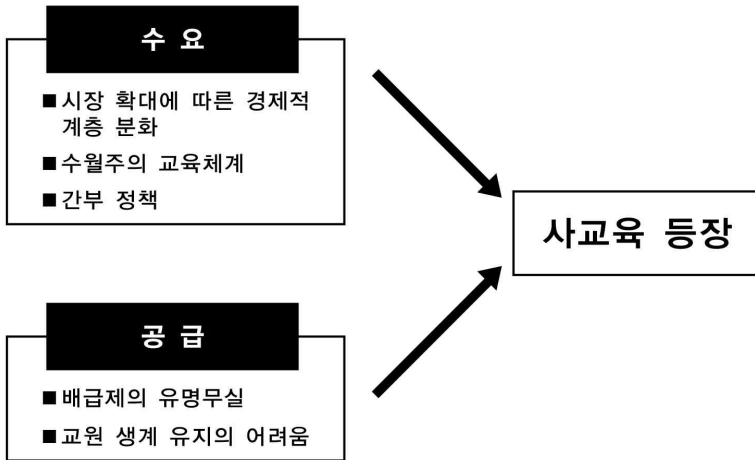
선행연구에 의하면 북한 교실 내에서 시장화는 정치적 의례는 약화시키고, 학급의 출석관리 및 노력동원 그리고 교원의 생계유지와 같은 경제적 의례를 상대적으로 강화시킴으로써 학생은 담임교원에게 제자보다는 고객, 동원의 대상이라는 의미가 점점 커지게 되고, 학생 및 학부모와의 체면유지를 위한 게임에서 점차 불리해지고, 예전의 권위를 잃고 있다(안지호 2017, 20)는 연구결과도 제시되고 있다.

3) 사교육문화의 형성

북한사회에서 사교육이 공공연하게 행해지고 있다는 소식은 이미 매체를 통해 널리 알려져 있다.

예체능 분야에서 개인지도 형태의 사교육은 90년대 이전에도 간헐적으로 이루어져 왔으나 경제난 이후 사교육은 더욱 확산되어 다양한 부문에서 이루어지게 되었으며, 2000년대 들어서는 이전 시기와 구분되는 뚜렷한 양상으로 자리 잡게 되었다(조정아 2008, 114).

선행연구의 분석결과, 북한사회에서 사교육이 등장하게 된 계기는 하단의 그림을 통해서 확인할 수 있다.



*출처: 조정아(2008, 127-128)의 내용을 수정하여 도식화

〈그림 2〉 북한 사교육 등장 배경

북한교육은 고난의 행군기 이후 사회 전반에 걸친 변화의 영향으로 굳건히 유지되었던 사회주의 교육이념이 무너지고, 교육에서 사적 영역의 확대가 진행되고 있음을 확인할 수 있다.

선행연구에 따르면, 사교육의 전개는 초기에는 개인지도가 비밀스럽게 이루어졌지만, 지금은 완전히 “노골화”되었으며 그다지 통제하지도 않는다(조정아 2008, 116)고 한다.

사교육은 전 세계적으로 학부모의 자녀교육지원활동에서 가장 큰 비중을 차지할 정도로 보편적인 것이다. 그러나 사교육은 각 국가의 문화, 역사, 경제, 제도에 따라 다양하게 나타난다. 북한에서 사교육은 독특하게 학교 내 소조활동을 통해서 대중화되는 특성을 보인다.

소조활동은 북한의 학교교육 내에 공식적으로 자리 잡고 있다. 소조활동을 통한 사교육은 장소가 공교육기관인 학교이고 가르치는 사람이 재직 교원 일뿐, 선택적으로 이루어지며, 공교육의 목적과 달리 사적 이익 추구행위라는 점에서 사교육으로 볼 수 있다. 지식 및 교육에 대한 독점적 권한이 당국에 있기 때문에 남한의 학원이나 사립교육기관 같은 사교육 기관이 존재할 수 없다. 반면, 공교육 기관인 학교의 소조활동을 통한 사교육이 원활하게 이루어지고 있는 것이다.

“저는 재간을 배워주다 보니까 학생들이 움직여 주는 거예요. 학생들이 집에 가서 우리 선생님한테 이렇게 저렇게 하자(물질적 지원) 하면 학부모들이 다 해주셨어요. 제가 학과목 담임도 아니고 일반 담임도 아니여서 세외부담을 받을 수 있는 처지는 아니었어요. 저는 학급 말고 음악 소조원들이, 우리 음악 소조원들은 다 움직이더라고요(세외부담을 총당해줌). 솔직히 엄청 편했습니다. 그러다보니 다른 중학교 교사들 속에서 약간의 시기, 질투도 받았어요. 교사들의 생활이 너무 어렵다보니까”

“교사가 사교육 하는 것은 불법이란 말이지. 사교육을 하는 사람들은 교육을 하다가 교육을 내놓고 가서 하는 것뿐이지 교사 직위를 놓고 하는 사람은 없단 말이야. 요런 경우는 있지 저녁이 되면 특별한 아이들을 공부시키는 경우가 있고, 방학 같은데 이럴 때 수업이 없으니까 나는 방학에는 그랬으니까, 그 때는 주는 만큼 받지. 그런 형식으로 사교육은 아는데 애매한”

“저는 학급 담임이 아니고, 저는 전공이 체육이다 보니, 체육은 학과담임이 없어요. 소조 활동을 해야 하는 거죠. 근데 저는 소조도 운영 안 했고, 원래 있던 선생님이 소조 운영을 하긴 했어요. 현직에서 교사를 하다가 군대를 가가지고 제가 그 자리에 들어간 건데, 그 분(이전 체육 교사) 축구 소조를 했는데 저는 전공이 농구예요. 그래서 소조 운영도 안 하다보니까. 저는 경제적으로 도움 받지 못했어요.”

심층면담에서 소조활동을 둘러싼 개별 경험을 확인해 본 결과, 담당 과목이나 학교 급별 특성에 따라 소조활동을 통한 사교육을 진행하고, 이에 대한 경제적 지원을 받은 것을 알 수 있었다. 다만, 북한학교에서 관행화된 세외부담으로 인해 교원들은 자신들이 소조활동을 통해 사교육 활동을 한 것에 대해 인식 못한 경우도 있었다. 그만큼 소조활동을 활용한 사교육이 보편화된 것을 알 수 있었다.

일반적으로 행해지는 개인지도 및 그룹지도 형태의 과외도 활성화되었고 계층 격차에 따라 다양하게 이루어지고 있었다.

“경제적으로 괜찮은 부모가 있었는데. 그런 집 자녀들은 공부를 뽀세게 시켜서 함경북도 수남에 있는 1고등으로 보내려고 하더라고요. 1고등학교도 너무 많다고 해서.. 공부도 잘 하지만 경제가 있어야 또 따라가는 거니까. 있는 집 애들인데 공부를 못한다면 못 가겠죠. 근데 (돈/ 경제적 자원)있는데 공부가 어느 정도 된다 하면, 정처 없이 과외를 시켜가지고 어떻게든 1고등에 보내요. 보통 과외가.. 우리 같은(중등교원이 가르치는) 그런 과외가 아니라 대학교수 그런 사람한테 맡겨서 과외를 시키고 막 그러더라고요. 1고등도 보내고. 2004년, 2005년에 달러로 지불하는 거 봤어요. 저희 남편 쪽의 고모부가 대학교 교수였어요. 영어를 전공하셨어요. 그래서 김일성 종합대학 가는 애들, 김책 공업대학 가는 애들이 우리 남편 고모부한테 배웠는데 한 달에 100달러. 그 때가 2004년도, 2005년도 인데. 100달러면 북한에서 한 가정이 한 6개월, 최소 당시 3개월은 살 수 있는 돈이거든요”

일반적으로 대학입시와 관련한 사교육 수요로 인해 사교육은 확대된다. 북한 사회에서도 상술한 바와 같이 대학진학을 위한 대비로서 사교육이 활성화되었다.

북한사회에서도 높은 학력은 사회적 신분상승의 주요한 수단이기 때문에 좋은 대학을 보내고 싶어하고 또 가고 싶어 하는 것은 모든 학부모들과 학생의 꿈이며 최대의 희망이다(박금주 2012, 16-17). 따라서 경제적 여유가 있는 가정에서 학부모는 자녀의 대학진학을 위해 실력 있는 교사를 찾아 과외 하는 것을 중요하게 여긴다. 대학진학을 위한 북한 학부모의 자녀교육지원활동은 학교 수학교사가 운영하는 수학소조에 들어가는 것을 기본으로 하고, 학교 밖에서는 전문과외교사를 붙이는 것이다.

북한에서의 사교육은 남한의 사교육과 같이 학원의 형태이거나 공교

육을 위협할 정도로 보편화된 것은 아니지만, 집단주의 사회인 북한에서도 가정의 경제력을 배경으로 자기 자녀의 성공과 출세를 위해 돈을 투자하고 그 결과를 성취해 낼 수 있다는 의식이 퍼져가고 있다(신효숙 2010, 222-223).

북한사회에서 사교육이 얼마나 활성화되었는지 혹은 사교육에 대한 통계자료는 없지만 북한이탈주민과의 심층면담 결과 지역별, 과목별 편차가 존재하다는 것을 확인하였다.

선행연구에서도 사교육 정도는 지역에 따른 편차가 크며, 대도시의 경우 20% 내외의 학생들이 사교육을 받고 있다고 결론 내린 바 있다(조정아 2007, 116).

V. 결론

‘고난의 행군’은 1990년대 중반 북한 전역을 덮쳤다. 그간 누적되었던 경제난과 국제적 고립, 김일성의 사망과 자연재해 등 총체적 어려움이 겹치면서 북한사회는 심각한 위기에 직면하였다. ‘고난의 행군’은 유엔(UN)이 2009년 북한의 중앙통계국과 함께 실시한 인구센서스 조사에 따르면 식량부족으로 1993년부터 2008년의 기간 동안 60만에서 85만명의 아사자가 발생했다고 추정되는 대재앙 수준의 사건이었다. 이는 북한 역사에서 가장 중요한 사건이자 전환점이 되었다. 이후 북한사회에는 많은 변화가 나타났다. 북한 주민들의 삶의 기반이 되었던 배급제의 유명무실과 시장화 현상의 확대는 주민들의 가치관마저 변화시켰다.

이러한 상황에서도 북한 체제는 여전히 유지되었고, 김정일의 뒤를 이어 김정은이 최고지도자로 집권함으로써 전례 없는 3대 부자 세습제를 완성하였다.

체제 유지의 비결 중 하나로 꼽히는 북한교육은 중앙집권적인 시스템을 바탕으로 최고 지도자의 교시와 노동당의 지시를 철저히 실행하는 북한체제의 최후의 보루로서 다른 어떤 분야보다 보수적이라는 평가를 받는다. 그러나 고난의 행군 이후 북한사회의 변화는 북한교육

에도 상당한 변화를 초래하였다.

'조선민주주의인민공화국 헌법'에도 규정되어 있듯이 북한에서 교육은 국가의 책임을 강조한다. 실제로 고난의 행군 이전까지 북한교육은 국가가 모든 것을 부담하고 해결하였기 때문에 북한 학부모들은 공교육에 의존하는 편이었다. 그러나 고난의 행군 이후 북한교육의 정체성을 구성하는 주요한 요소인 무상교육이 불가해지면서 그간 존재감이 없었던 북한학부모의 위상이 높아진 것으로 판단된다.

북한학부모와 관련된 극적인 변화는 부모가 자식에게 가지는 욕망과 애정에서 기인하여 고난의 행군기 이후 변화된 북한사회를 매개로 교육재정을 직접적으로 부담하면서 나타났다.

북한당국의 '지원 없는 지시'를 실행하기 위한 비용, 파괴된 교육 인프라의 복원비용, 학교운영의 정상화를 위한 비용 등의 교육재정은 세외부담이라는 명칭으로 고스란히 학부모에게 전가되었다. 교육재정의 부담은 북한학부모에게 경제적 어려움을 주기도 했지만 이로 인해 교육주체로서 자리매김 할 수 있는 계기로도 작용하였다.

학부모의 교육 참여 및 자녀지원행위는 국가별로 정치·행정체제, 사회문화적 배경, 역사, 경제상황 등에 따라 다양하게 나타난다. 북한학부모는 구조적 모순으로 인해 관행으로 자리 잡은 교육비리와 세외부담을 통해 학교교육에 참여하고 있다. 학교 및 담임교사 선택하기를 통해 소비자 권력을 드러내기도 하며, 대학입시와 관련하여 줄을 대거나 담임 교원에게 세외부담을 통한 뇌물을 상납함으로써 자녀의 입지를 세워주기도 한다. 또한 대학진학을 위해 다양한 형태의 사교육을 소비하는 양상을 보이고 있다.

북한학부모는 개별 가정이 보유한 자원을 활용하여 계층별로, 각 가정별로 교육을 사적 영역화 하면서 적극적인 교육지원행위를 보이고 있다. 북한학부모의 자녀교육지원활동은 학교를 중심으로 전개되며, 사회적 지위 상승을 위한 수단적 교육관을 바탕으로 두고 있다.

학부모 참여는 학부모가 학교교육활동에 협력자 또는 동반자로서 상호 연결되고 유대하면서 보다 효과적인 학업성취를 위해 협조, 지원, 자문, 조언하고 나아가 학교의 주요한 의사결정에 참여하는 일을 통틀어 말한다. 북한의 학부모들은 자녀의 학교교육에 대해 높은 관심

을 지니고 있으며, 상당한 경제적 비용을 부담하고 있지만 권리의식은 높지 않은 듯 보인다. 그 결과 북한학부모는 교육환경 개선 해결자로서의 기능만 두드러지는 양상을 보이고 있다. 간접적으로 단위학교에 영향을 미치거나 사교육을 소비할 수 있으나 여전히 북한당국의 독점적 권한에 밀려 학교운영 및 교육계획에 관련한 공적인 허용이나 직접적인 개입의 측면은 현재까지는 드러나지 않는 것으로 보인다. 이는 북한교육에서 사적영역화를 더욱 확대할 것이며, 이로 인해 기존과 상당한 차이가 있는 새로운 교육문화를 형성케 할 것으로 추정된다.

북한당국의 철저한 관리·감독에 의해 독점되었던 북한교육은 고난의 행군 이후 북한사회의 변화와 맞물려 새로운 국면을 맞이하고 있다. 새로운 교육주체로 등장한 북한학부모는 향후 북한교육을 가늠할 중요한 변인으로 작용할 것이다. 남한 및 교육열이 높은 다른 국가들의 사례를 유추해 보았을 때 학부모 변인은 교육문화를 형성하고, 제도 및 정책에 상당한 영향력을 발휘해왔다. 그간 간과되었던 북한학부모의 역할은 향후 북한교육을 전망할 때 주목해야 할 부분이다.

〈참고문헌〉

- 고유환 외(2015). <북한연구의 새로운 패러다임: 관점·방법론·연구방법>. 파주: 한올아카데미.
- 김강식(2003). <북한의 노동: 제도 및 인적자원>. 서울: 집문당.
- 김기석(2003). <북한의 교육과정 변천에 관한 연구>. 서울: 서울대학교 통일대비 교육과정연구위원회.
- 김병로(2012). 탈북자 면접조사를 통해 본 북한사회의 변화. <현대북한연구>, 제15권 제1호.
- 김선규(2001). 학부모의 학교교육 참여에 대한 교사와 학부모의 인식비교 연구. 인천교육대학교 석사학위논문.
- 김유연(2013). 북한 제1중학교 정책 실태 및 변화연구. 이화여자대학교 석사학위논문.
- 김정월(2016). 북한교사가 바라보는 북한 학교교육의 의미. <통일교육연구>, 제13권 제2호.
- 김태일(1993). <북한 국영기업소의 관리운영체계>. 서울: 민족통일연구원.
- 김현재(2016). 베트남 관료부패의 실태와 원인. <한국부패학회보>, 제21권 제1호.
- 김혜진(2019). 북한교육열의 사회문화적 특성에 관한 연구. 고려대학교 박사학위논문.
- 박경숙(2014). <북한사회와 굴절된 근대>. 서울:서울대학교출판문화원.
- 북한인권시민연합·아시아인권센터(2009). <북한 아동권 실태 보고서: 북한의 유엔아동권리협약 이행에 관한 제3/4차 통합 정기보고서에 대한 NGO 대체보고서>. 서울: 생명과인권.
- 신효숙(2009). 북한사회의 특성과 북한청소년의 일탈행동. <한국행정학회 Conference 자료>.
- 안지호(2017). 북한의 학교 교실에 대한 미시적 연구: 고프먼(E.

- Goffman)의 연극적 접근(Dramaturgical Approach)을 중심으로. <아시아교육연구>, 제18권 제1호.
- 양정훈(2010). 사회주의 변화(개혁)에 따른 관료주의와 부패 실태 고찰. <한국인사행정학회보>, 제9권 제3호.
- 이상만(2005). 북한경제의 역사적 배경. <현대북한경제론 이론과 실제에 관한 연구>. 서울: 도서출판 오름.
- 이 석 외(2013). 2013년 북·중 경제협력 동향. <KDI 북한경제리뷰>, 제13권 제11호.
- 이성로(2008). <북한의 사회불평등구조>. 서울: 해남.
- 이장로 외(2014). <통일한국의 교육비전: 다음 세대가 행복한 교육복지 국가>. 파주: 한울.
- 이정희(2002). 학부모의 학교선택에 관한 연구. 홍익대학교 석사학위논문.
- 이주와교육프로젝트팀(2013). <교육열망과 재생산>. 파주: 한국학술정보.
- 이향규 외(2010). <북한 교육 60년 형성과 발전, 전망>. 파주: 교육과학사.
- 오욱환(2008). 교육격차의 원인에 대한 직시: 학교를 넘어서 가족과 사회로. <교육사회학연구>, 제18권 3호.
- 정근식 외(2017). <북한의 대학 : 역사, 현실, 전망>. 과천: 진인진.
- 정세현 외(2018). <한반도특강 : 2020 대전환의 핵심현안>. 파주: 창비
- 전미영 외(2015). <김정은시대의 문화: 전환기 북한의 문화현실과 문화기획>. 파주: 한울아카데미.
- 조정아 외(2013). <새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성>. 서울: 통일연구원.
- 조정아(2008). 교육에서의 실리주의와 교육의 불균등발전: 2000년대 북한 교육의 변화. <교육사회학연구>, 제17권 제4호.
- 조정아(2009). 2000년대 북한의 교육전략과 교육생활세계의 변화. <북한 경제리뷰>, 제4호.
- 채수란(2019). 북한이탈주민 면접조사를 통해 본 평양시민의 가처분소득과

- 소비행태: 종합시장 경제활동을 중심으로. <통일인문학>, 제77권.
- 한국교육개발원(2000). 조선민주주의인민공화국 교육법. <북한교육관계법령연구>. 서울: 한국교육개발원.
- 한만길·이관형(2014). 북한의 12년 학제개편을 통한 김정은 정권의 교육 정책 분석. <북한연구학회보>, 제18권 제2호.
- 김일성(1973). <사회주의교육학에 대하여>. 평양:조선로동당출판사.
- 김일성(1978). 사회주의 교육에 관한 테제(조선로동당 중앙위원회 제5차 제14차전원회의, 1977.9.5). <김일성저작선집>, 제7권. 평양: 조선로동당출판사.
- <교육신문>. 2004년 3월 18일; 2019년 3월 21일; 2019년 4월 25일; 2019년 5월 2일; 2019년 5월 9일; 2019년 5월 16일; 2019년 5월 23일.
- <오늘의 북한소식>. 2008년 3월 29일(117호); 2008년 5월 13일(125호).
- UNICEF(2006), Analysis of the situation of children and women in the Democratic People's Republic of Korea.

김정은 시대 체육시설의 변화와 의미*

– 종합운동장을 중심으로 –

The Change and Meaning of Sports Facilities in Kim Jong Un's era

– Focusing on the Comprehensive Stadium –

Choi, Jin-Hwan**

Teacher, Sehyun High School

Lee, Woo-Young***

Professor, University of North Korean Studies

Oum, Hyun-Suk****

Research Professor, University of North Korean Studies

This study focuses on changes in North Korea's comprehensive stadiums during the Kim Jong-un era. The study looked up at the facilities of the stadium which can be indirectly identified through Google Earth. This study examined how comprehensive stadiums have been changing under the Kim Jong-un era through comparison with major cities. And through interviews with four North Korean defectors, we found out about the stadium perceive. Studies have shown that in North Korea, comprehensive stadiums are political places that raise loyalty to the party and its leader and space of culture for the solidarity and unity of the people.

First, the level of modernization of sports facilities is improving compared to the Kim Jong-il era. Second, The Comprehensive Stadium is a place for political purposes. Third, The Comprehensive Stadium is closely related to the life of the people as a place of politics and cultural space. This Change provides significant insights into analyzing North Korea's sports policy.

* 이 논문은 2017년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수

Keywords: Building a strong sports nation, North Korean sports, Elite sports, public sports, the Comprehensive Stadium, symbolic space

I. 서론

북한의 대중체육은 김일성 시대부터 줄기차게 이어져 온 국가 체육의 핵심 사업이다. 본 연구는 종합운동장이라는 가장 보편적인 체육시설을 통해 그 공간이 주는 함의를 밝히는데 목적이 있다. 이를 위해 본 연구는 김정은 시대 북한의 시, 도, 군별 종합운동장 변화에 주목한다. 사전적 의미로 종합운동장(綜合運動場) 또는 종합경기장(綜合競技場)은 한 장소에서 여러 가지 운동 경기를 치를 수 있게 만든 운동장을 의미한다. 북한의 사전에서 운동장은 “체육훈련이나 운동경기를 하는 것에 쓰이는 넓은 마당”(조선말대사전: 증보판 4 2017, 1262)이며 종합경기장은 “다양한 체육행사들을 보장할 수 있는 경기 시설들과 연습장들을 갖추고 있으며 관람석이 있는 경기장”(조선말대사전: 증보판 3 2017, 448)을 의미한다.¹⁾ 이 경우 종합경기장과 종목별 경기장은 다른 것으로 종목별 경기장은 해당 종목의 경기만 할 수 있도록 매개 종목의 특성에 맞게 그 규모와 형태 및 시설이 갖추어져 있다. 또한, 북한에서 종합경기장은 스포츠 경기장으로서의 기능이 주된 목적이지만, 때에 따라서는 다양한 문화 행사를 하는 공간이기도 하다. 따라서 북한의 종합경기장 즉 종합운동장을 연구하는 것은 스포츠와 문

행된 연구임(NRF-2017S1A3A2065782).

** 제1저자, 북한대학원대학교 박사수료, 세현고등학교 교사, kwon1449@naver.com

*** 교신저자, 북한대학원대학교 교수, wylee@kyungnam.ac.kr

**** 참여저자, 북한대학원대학교 연구교수, oem503@kyungnam.ac.kr

1) 본 연구에서 북한의 종합운동장은 체육훈련이나 운동경기를 하는 것에 쓰이는 넓은 마당이라는 의미의 운동장과 관람석이 있는 종합경기장을 포괄하는 개념으로 일관되게 사용한다.

화의 경계를 넘나드는 인민들의 삶을 들여다볼 수 있는 공간이다.

북한 지역의 종합운동장에 관한 선행연구는 거의 없다고 해도 과언은 아니다. 그것은 지금까지 북한 지역의 체육시설을 파악한다는 것이 불가능했고, 탈북민의 증언으로도 한계가 있기 때문이다. 다만, 종합운동장 관련 및 유사 연구들은 여러 존재한다. 우선, 종합운동장을 스포츠 시설로 본다면, 장경호(2001)의 연구가 있다. 그에 의하면, 체육시설물의 규모, 사용방법 그리고 효율성에 있어서 사회주의 형태를 유지하는 국가들의 경우는 체제의 우월성을 과시하는 수단으로 이용해 왔다고 한다. 그는 “평양의 체육시설의 경우 웅장함이나 다양성에 있어 타 국가들의 시설보다 우위”에 있다고 보았다. 다음으로, 종합운동장을 공간으로 본다면, 북한의 공간 관련 연구는 2000년대 초반부터 매우 활발하게 진행되었다. 우선, 조정아(2012), 차문석(2012)의 연구에서처럼 구술이나 문헌을 통한 북한의 도시연구를 시도한 사례들도 있지만, 박희진(2012)은 구글어스를 북한 도시사 연구에 영상자료를 활용할 수 있는 가능성을 제시하였다. 홍민(2012)은 북한의 도시 공간이 가지는 의미와 공간을 전유하는 방식과 권력화 되는 과정에 관한 연구 등 북한의 도시 공간을 둘러싼 다양한 담론에 관한 연구들이 활발하게 전개되어왔다.

이상의 공간에 대한 선행연구들은 특정한 지역이나 도시를 중심으로 국한시켜서 연구한 사례들이 주를 이룬다. 이로부터 북한 전역의 종합운동장을 대상으로 하는 연구를 찾아보기 어렵다는 점은 한계로 지목된다. 체육시설로써의 종합운동장에 대한 본 연구는 북한 전역을 대상으로 하고, 북한의 이른바 ‘체육강국 건설’에 대한 담론을 뒷받침할 수 있는 근거 자료로써 의미를 부여할 수 있는 연구가 된다는 점에 차별성 및 의미가 있다.

II. 연구의 방법

1. 북한의 체육정책과 종합운동장과의 관계

종합운동장이 갖는 기능과 의미를 조명해보는 것은 공적 영역에서 주민의 신체와 체력을 관리하고자 하는 당국의 의도를 읽고 이해하는데 도움을 줄 수 있다. 길버트 라일(Gilbert Ryle)의 표현을 빌면, 인간의 육체는 공간 속에 있으며 이에 공간 속의 모든 물체를 지배하는 기계적 법칙들을 따르게 된다. 따라서 어떤 사람의 육체활동은 동물이나 파충류의 활동, 심지어는 식물이나 광물 또는 별의 제반 움직임과 마찬가지로 공적 영역이 된다(길버트 라일 1999, 14). 또한, 김정은 시대 북한의 체육시설이 어떻게 변화되었는지 살펴보는 작업은 북한의 체육정책과 담론의 상관성을 알아보는데 유의미한 자료가 된다. 특히 종합운동장은 체육정책이나 담론이 바뀔 때 역동적인 변화를 읽을 수 있는 장소이기도 하다. 김정은은 2015년 3월 26일 자 노동신문 1~2면에 ‘백두의 혁명정신으로 체육강국 건설에서 새로운 전성기를 열어가자’는 제7차 전국체육인대회 참가자들에게 보내는 서한을 발표하였다. 여기서 ‘체육강국 건설’은 우리나라를 체육으로 흥하는 나라, 체육으로 강대해지는 나라로 만들려는 애국사업임을 강조 이것은 주체 체육이 나아갈 앞길이라고 밝혔다. 서한에는 평화시기에 다른 나라 하늘가에 공화국기를 날리는 사람들은 체육인들밖에 없다며 ‘전문체육’의 중요성을 강조하였고, 체육을 대중화, 생활화하여 전체 인민이 체육을 즐기는 ‘대중체육’의 중요성도 강조하였다. 특히 김정은 시대에 와서 더욱 강조되는 것은 국제사회에서의 국위를 선양하려는 목적도 있겠지만, 대중체육 활동을 강화하여 체육으로 흥성거리는 나라를 만들려는 의도 또한 분명해 보인다.

김정은 시대 ‘체육강국 건설’ 담론이 실제 북한 인민들의 삶과 어떻게 연관되어 있는지를 살펴보기 위해서는 그 지역에 그러한 체육활동을 할 수 있는 체육시설의 존재 여부가 중요한 선결 조건이다. 실제로 김정은은 2013년 5.1 경기장을 개건 보수사업에 대한 지시를 내리고, 새로 개

건하는 평양체육관을 돌아보는 등 체육시설에 관한 관심을 보였다.

체육시설 중에서 주민과 가까이 있는 대중적인 시설은 종합운동장이다. 각종 경기의 입장식과 폐회식 그리고 육상, 축구 그 밖의 실외 농구, 배구, 국방 체육경기 등도 행해지는 시설이다. 종합운동장은 물질적 대상인 공간이라는 점에서 공동의 영역에 존재한다. 이로부터 공간을 점유한 행위들의 특징에 따라 그 성격을 체육대회(전문체육대회+대중체육대회), 그리고 정치 행사(특정 기념일에 하는 의례적 행사 + 공연 등)로 나눌 수 있다. 첫째로, 종합운동장에서는 체육대회가 수시로 진행되고 있다. 이전부터 북한은 시, 도, 군 단위 대표들을 선발해서 전국대회를 치르는 등 체육대회를 다양하게 진행하고 있다. 예를 들면 ‘인민 체육대회’, ‘백두산상 중앙기관 일군 체육경기대회’, ‘정일봉상 전국 청소년 학생체육경기대회’, ‘전국 농업근로자 룽구 경기’, ‘보건부문 체육경기대회’, ‘전국도대항 군중 체육대회’, ‘예술인 체육대회’, ‘전국 로동자 룽구 경기대회’ 등이 있다. 이것은 종목별 전문체육선수들이 참가하는 대회가 아닌 기업소, 공장, 농장, 학교에서 인민들과 청소년들이 자신이 사는 지역을 중심으로 예선 대회를 거쳐 전국대회로 치르는 대중체육대회들이다. 전문체육선수들이 겨루는 대회로는 ‘백두산상 체육경기대회’, ‘만경대상 체육경기대회’, ‘보천보 화불상 체육경기대회’, ‘선군 봉화상 체육경기대회’, ‘오산덕상 체육경기대회’, ‘공화국 선수권대회’ 등이 있다. 이는 각 종목별 전문적으로 훈련된 선수들이 참가하는 대회로서 각 대회에 금메달 또는 우승을 차지하면 국가대표로 발탁되는 대회들이다. 이러한 대회 또한 시, 도 단위의 체육시설에서 예선을 거쳐 올라와야 하기에 각 지역의 종합운동장 시설은 예선전을 치르는 중요한 경기시설이 된다. 둘째로, 종합운동장에서는 집단체조와 공연 같은 다양한 행사가 치러진다. 주민 집합장소로써 대회 및 행사를 위한 문화공간으로 활용되는 것이다. 각종 기념일마다 전국 연합단체대회 및 집단체조, 기관별 대항전, ‘로농적위대’ 소집 등 년 중 수시로 진행된다. 도와 시급의 종합운동장에는 주석단이 있으며 그 정면에는 김일성, 김정일의 초상화가 걸려 있다. 또한 주석단 앞쪽과 정면에 각각 출입구가 두 개씩 모두 네 개의 출입구가 있다. 이에 많은 인원이 짧은 시간에 운동장에 집합하거나 흩어지기에 용이하다는 점에

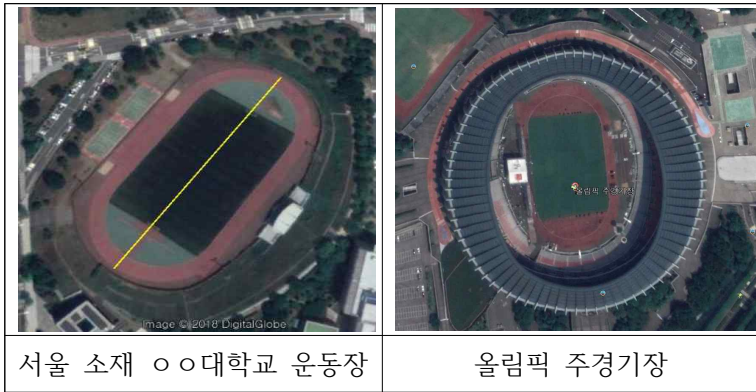
서 종합운동장의 특징을 찾아볼 수 있다.

2. 분석 범위

본 연구는 구글 어스(google earth) 프로그램을 이용하여 북한의 행정구역에 존재하는 종합운동장을 조사한다. 종합운동장은 일단 외형이 직사각형의 축구장이 있고, 타원형의 육상경기장을 갖춘 형태로 규모가 크기 때문에 확인이 쉽다. 그것은 수영장이나 체육관의 경우는 외형만으로 판별하기 쉽지 않으나, 종합운동장은 경기장 색깔과 축구장 크기까지 가능해볼 수 있기 때문에 북한의 체육시설을 파악하는 데 유용한 점이 있다. 그러나 실제 구글 어스 프로그램에서 검색이 전혀 안 되는 지역도 있다. 다만, 종합운동장을 검색하는 데 있어 일부 검색되지 않는 지역이 있다 하여 북한의 종합운동장 전체 숫자를 파악하는데 큰 결점이라고 보기도 어렵다. 왜냐하면, 검색 불능은 그만큼 규모 면에서 작거나 아니면 인지도가 낮다고 볼 수 있어서 찾더라도 종합운동장 형태가 존재하지 않을 가능성이 더 커 보이기 때문이다.

본 연구는 다음의 기준에 비추어 북한 지역의 종합운동장을 전수 조사할 것이다. 이 연구에서 분석 될 종합운동장은 ① 정식 8개 육상트랙을 그릴 수 있는 타원형의 운동장이어야 하고, ② 중앙에는 직사각형 축구장이 있고, ③ 골대와 골대 사이의 길이가 90-110m가 되며, ④ 여기에 트랙과 축구장의 총길이는 170m 이상 되는 운동장으로 한다. 종합운동장은 8개 코스가 나오는 육상트랙(우레탄 형태와 흙의 형태)과 축구경기장(인조 잔디와 천연 잔디, 흙)을 동시에 갖추고 있으며 전국 규모의 육상대회와 축구대회를 치를 수 있는 경기장이다. 구글 어스를 통해 본 두 경기장²⁾의 공통점(<그림 1>)은 우레탄 트랙과 (인조) 잔디 축구경기장을 갖춘 형태이다.

2) ○○대학교 대운동장은 우레탄 8개 코스 그리고 인조잔디로 이루어진 형태이고 관중석은 없다. 크기는 노란 직선처럼 가로길이가 약 178m 정도가 나오는 경기장 규모이다. 올림픽 주경기장은 수용인원 7만 명에 8개 우레탄 코스와 천연잔디 구장을 갖추었다. 가로길이가 약 180m로 나온다.



<그림 1> 인공위성에서 본 서울지역의 종합운동장 형태

육상경기장은 우레탄³⁾과 흙으로 구분할 수 있다면 축구장은 인조잔디 또는 천연 잔디 그리고 흙으로 구분할 수 있다. 우레탄 육상경기장은 바닥이 특수 고무 재질로 제작되어 육상경기를 치를 수 있는 것으로 보통은 색깔이 주황 또는 파란색을 띠게 된다. 본 연구에서 관중석의 여부는 의미를 크게 부여하지는 않는다. 이상의 4가지 특성이 나타난 것으로 파악된 북한의 도, 시, 군 종합운동장은 <표 1>과 같다.⁴⁾

3) 우레탄 경기장과 흙 경기장은 시설투자비에서 많은 차이를 낸다. 보통 관중석 없는 종합운동장을 건설하는데 재질과 기술에 따라 가격은 달라진다. 이로부터 북한 종합운동장 연구에서 종합운동장의 재질 여부가 가지는 의미는 비용적인 면과 체육시설의 현대화 수준을 파악할 수 있을 뿐만 아니라 이를 통해 주민들의 체육활동의 편의성을 보장할 수 있다는 점에서 주목된다.

4) <표 1>에서 북한의 시, 군, 행정구역을 정리하고, 종합운동장의 형태가 우레탄이 있는지 없는지에 따라 우: 와 흙으로 된 운동장은 흙:으로 표시하고 그 뒤에 숫자를 기재하였다.

〈표 1〉 북한 행정구역 시, 군별 종합운동장

(형태 / 운동장 수)

행정구역	주요 도시 및 시설 현황		행정구역	주요 도시 및 시설 현황	
	도시	시설		도시	시설
직할시	평양직할시(우:9, 휴:5)	14	특별시	남포특별시(우:1), 라선특별시(휴:1)	2
				선봉군	1
평안남도	평성시(우:1), 개천시(휴:1), 덕천시(휴:1), 안주시(휴:2), 순천시(휴:1)	6	평안북도	신의주시(휴:1), 구성시(휴:1), 정주시(휴:1)	3
	녕원군, 대동군, 대흥군, 문덕군, 맹산군, 북창군, 성천군, 숙천군, 신양군, 증산군, 평원군, 화창군, 양덕군, 은산군, 대안군, 룡강군, 온천군, 강서군, 천리마군	3		구장군, 광산군, 녕변군, 동림군, 동창군, 대관군, 룡천군, 박천군, 벽동군, 삭주군, 선천군, 신도군, 창성군, 천마군, 철산군, 태천군, 피현군, 향산군, 염주군, 운산군, 운전군, 의주군	4
자강도	강계시(휴:1), 만포시(휴:1(poor)), 희천시	2	량강도	혜산시(우:1, 휴:1)	2
	고풍군, 동신군, 랑림군, 룡림군, 성간군, 송원군, 시중군, 자성군, 장강군, 전천군, 증강군, 초산군, 화평군, 우시군, 위원군	3		갑산군, 김정숙군, 김형권군, 김형직군, 대흥단군, 보천군, 백암군, 삼수군, 삼지연군, 운흥군, 풍서군	7
황해남도	해주시(우:1)	1	황해북도	사리원시(우:1), 개성시(휴:1), 송림시(휴:1)	3
	강령군, 과일군, 룡연군, 벽성군, 봉천군, 배천군, 삼천군, 송화군, 신천군, 신원군, 장연군, 재령군	10		곡산군, 금천군, 개풍군, 린산군, 봉산군, 상원군, 서흥군, 수안군, 신계군, 신평군, 장풍군, 중화군	2

행정구역	주요 도시 및 시설 현황		행정구역	주요 도시 및 시설 현황	
	청단군, 태탄군, 안악군 연안군, 용진군, 은률군, 은천군,			토산군, 평산군, 황주군, 연산군, 연탄군, 은파군, 승호군	
함경남도	함흥시(우:1, 흠:1), 단천시(흠:1(poor)+1), 신포시(흠:1)	5	함경북도	청진시(흠:1), 김책시(흠:1), 회령시(흠:1)	3
	고원군, 금야군, 덕성군, 락원군, 리원군, 부전군, 북창군, 영광군, 신흥군, 장진군, 장평군, 홍원군, 요덕군, 함주군, 허천군,	9		경성군, 경원군, 길주군, 명천군, 무산군, 부령군, 화대군, 어랑군, 연사군, 온성군, 경흥군, 명간군	7
강원도	원산시(우:1, 흠:1), 문천시(우:1)	3	합계	우레탄 종합운동장 : 17개 흠 종합운동장 : 77개 전체 종합운동장 : 94개	
	고산군, 고성군, 금강군, 김화군, 법동군, 세포군, 안변군, 이천군, 창도군, 천내군, 철원군, 통천군, 판교군, 평강군, 회양군	4			

본 연구는 우선 구글 어스로 조사된 종합운동장 외에도 북한 문헌, 인터넷 자료, 신문기사, 기존 연구 등 문헌 조사와 함께 탈북 전 다양한 직종의 탈북민 네명⁵⁾과의 반 구조화된 개방형 질문을 이용한 질적 연구를 병행하였다. 이 인터뷰는 각각의 직종에서 느낀 종합운동장의

5) 조사 대상자의 탈북 전 내력은 아래와 같다.

구분	조사 대상	성별	직업
nk 1	강 ○ ○	남	사무원
nk 2	김 ○ ○	남	군인
nk 3	배 ○ ○	여	초등 교사
nk 4	청 ○ ○	여	대학생

기능과 그 의미를 파악할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 또한, 인터뷰는 북한 주민의 삶에 종합운동장이 차지하는 추억과 마음을 읽기 위한 시도이자 북한 사회를 이해하는 데 도움을 제공할 수 있기 때문이다.

이상의 방법에도 불구하고 본 연구에는 다음의 한계가 존재한다. 연구는 구글 어스를 이용하여 북한의 행정구역에 종합운동장 시설 존재 여부와 형태에 대한 간접 조사는 점이다. 이에 종합운동장이라는 하나의 시설로 ‘체육강국 건설’ 정책과 북한 시, 군의 모든 체육시설의 변화와 의미를 도출하기에는 분명 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 이 연구는 종합운동장이라는 가장 보편적인 체육시설 변화에 의미를 두는데 가치가 있으며, 북한 체육시설의 모든 것을 대표하는 일반적인 의미로 보기에 어려움이 있음을 밝힌다.

III. 체육시설로서의 북한의 종합운동장 현황

1. 종합운동장의 시, 도, 군별 분포와 비율

평양을 중심으로 북한 전역의 시, 군에 존재하는 종합운동장을 조사한 결과를 보면, 첫째로, 평양을 중심으로 모든 시에는 종합운동장이 존재한다. 이중 우레탄 형태와 인조 잔디로 건설된 종합운동장은 평양시 9개, 평성시 1개, 남포시 1개, 혜산시 1개, 해주시 1개, 사리원시 1개, 원산시 1개, 문천시 1개, 함흥시 1개이다.

〈표 2〉 북한 시도, 군별 종합운동장 분포와 비율

형태	총수	형태	총수
우레탄 종합운동장	17	흙 종합운동장	77
관중석 경기장	24	종합운동장 총수	94

둘째로, 군 단위에서는 모든 군에 종합운동장이 존재하지는 않는다. 다만 시도별 군의 비율로 보면 종합운동장 건설비율이 50%를 넘는 곳은 평양시, 함경남도, 량강도, 함경북도이다. 그리고 상대적으로 종합운동장 건설비율이 적은 곳은 황해북도, 자강도, 평안북도로 확인된다.

〈표 3〉 시도, 군별 종합운동장 건설 비율

(운동장 수: 시/군)








평안남도	9/24(37.5%)	특별시	3/3(100%)
자강도	5/18(27%)	평안북도	7/25(28%)
황해남도	11/20(55%)	량강도	9/12(75%)
함경남도	14/18(78%)	황해북도	5/22(23%)
강원도	7/17(41%)	함경북도	10/15(67%)








평양의 경우는 우레탄 트랙의 종합운동장이 9개, 흙 종합운동장이 5개로 단일 시에서는 단연 최고이다. 특히 평양의 5.1 경기장은 관중석 수가 15만 명을 수용하는 세계 최대 규모의 종합운동장이다. 김일성 경기장도 약 7만 명을 수용할 수 있는 규모이다. 양각도 경기장은 3만 명을 수용할 수 있는 규모이다. 하지만 양각도 경기장은 2013년 김정 은의 지시(조선중앙년감 2014, 99)로 축구 전용 경기장으로 용도를 변경한 관계로 현재 트랙이 완전히 제거되지는 않은 상태이다. 원산시와 혜산시는 우레탄 트랙 종합운동장과 흙 종합운동장이 1개씩 총 2개가 건설된 규모이다. 이로써 전국적으로 관중을 수용할 수 있는 좌석이 설치된 종합운동장은 평양시에 4개, 혜산시, 해주시, 함흥시, 풍서군, 평성시, 청진시, 청단군, 원산시, 연안군, 신의주시, 신포시, 신천군, 사리원시, 배천군, 무산군, 남포시, 김책시, 강서군, 개성시, 강계시 등 약 24개의 종합운동장에 관중석이 설치된 것으로 확인된다.

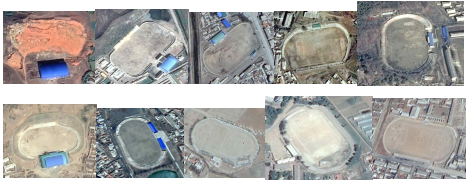







2. 북한 행정구역 시, 군별 종합운동장 형태와 수

위성사진으로 본 북한 체육시설은 종합운동장과 축구장을 육안으로 파악할 수 있다. 분명한 점은 김정은 시기 ‘체육강국 건설’ 담론에 따른 체육시설의 투자가 많은 도시에서 이루어졌음을 알 수 있다.

〈표 4〉 각 시, 군별 종합운동장 형태

행정구역	주요도시 및 시설 현황	구분	종합운동장 형태	
직할시	평양지할시 (우:9, 흙:5)	우레탄		
		흙		
특별시	남포특별시 (우:1), 라선특별시 (흙:1)	우, 흙		
		흙		
	선봉군1	1	흙	
평안남도	평성시(우:1), 개천시(흙:1), 덕천시(흙:1), 안주시(흙:2), 순천시(흙:1)	우레탄		
		흙		

	은산군, 천리마군, 강서군	3	흙	
평 안 북 도	신의주시(흙:1), 구성시(흙:1), 정주시(흙:1)	3	흙	
	대관군(흙:1), 선천군(흙:1), 피현군(흙:1), 향산군(흙:1)	4	흙	
자 강 도	강계시(흙:1), 만포시(흙:1 (poor))	2	흙	
	성간군, 송원군, 전천군	3	흙	
	혜산시 (우:1, 흙:1)	2	우, 흙	
량 강 도	갑산군, 김형권군, 백암군, 삼수군, 삼지연군, 운흥군, 풍서군	7	흙	
행 정 구 역	주요도시 및 시설 현황	구 분	종합운동장 형태	
	항 해 남 도	해주시(우:1)	1	우

	강령군1 과일군1 용연군1 배천군1 신천군1 안악군1 연안군1 은률군1 청단군1 태탄군1	10	흙	
황해북도	사리원시(우:1), 개성시(흙:1), 송림시(흙:1)	3	우, 흙	
	곡산군, 장풍군	2	흙	
함경남도	함흥시 (우:1, 흙:1), 단천시 (흙:1(poor)+1) 신포시(흙:1)	5	우 흙	
	고원군1, 낙원군1, 부천군1 북청군1, 신흥군1, 요덕군1 정평군1, 함주군1, 허천군1	9	흙	
함경북도	청진시(흙:1), 김책시(흙:1), 회령시(흙:1)	3	흙	
	경성군1, 길주군1, 명천군1 무산군2, 부령군1, 아랑군1	7	흙	
강원도	원산시(우:1, 흙:1), 문천시(우:1)	3	우, 흙	

고산군, 안변군, 천내군, 통천군 4 읍



눈에 띄는 부분은 ‘체육강국 건설’ 담론이 시작된 2011년, 제7차 전국 체육인 대회가 열린 2015년 그리고 가장 최근의 모습으로써 2018년을 비교할 수 있다. 이 세 시기의 변화를 추적한 바에 의하면, 평양과 혜산, 원산시의 우레탄 종합운동장은 김정은 시대 새롭게 만들어진 것이며, 사리원시, 남포시, 평성시에서는 기존의 시설을 보수하여 더 나은 시설로 발전하였다. <표 5>는 위성사진으로 확인 가능한 북한의 94개 종합운동장 중에서 세 시기별 변화를 추적한 것이다.

<표 5> 북한 주요 시 종합운동장 시기별 변화 추적

주요 시	2011	2015	2018년
평양시			
사리원시			
남포시			
평성시			



위의 사진에서 함흥시, 해주시 같은 경우는 그 이전부터 이미 도시에 지어진 종합운동장이 관리가 소홀하게 변해가고 있는 점도 확인할 수 있는 지점이다. 기본적으로 북한의 경제적 여건에 따른 것일 수도 있으며, 그 지역의 체육선수와 경기장 활용도 측면에서 관련 조직의 해이의 문제와도 관련되었을 것으로 보인다. 2015년 제7차 전국 체육인 대회에서 김정은의 지적은 이상의 문제점을 확인시켜 준다.

“평양시와 지방들에 체육관과 경기장, 수영관, 사격관, 육체훈련관을 비롯한 현대적인 체육시설들을 건설하며 곳곳에 체육공원을 꾸려 온 나라가 체육시설망으로 뒤덮이게 하여야 합니다. 체육시설들을 잘 꾸리는 것과 함께 그것을 정상유지, 정상보수, 정상관리해 나가도록 하여야 합니다(김정은, 2015).”

위 내용에서 알 수 있듯이 김정은은 체육시설을 짓는 것도 중요하지

만 유지와 보수 그리고 관리에 대한 강조도 함께 하고 있다. 이것은 그 분야의 일들이 잘 진행되지 않다는 것을 간접적으로 드러낸 것이라 할 수 있다. 기본적으로 ‘체육강국 건설’의 담론과 더불어 정책적으로 종합운동장 시설이 새로이 건설되거나 개·보수되고 있으며, 잘 유지 관리되고 있음을 위성사진을 통해 간접적으로 확인할 수 있다.

IV. 종합운동장의 기능과 의미 분석

1. 평양시, 함경남도, 량강도 시설투자와 의미 분석

북한 행정구역상 종합운동장의 분포에서 특이한 점이 발견된다. 시, 군별 종합운동장이 건설된 곳이 평양시에 유독 많은 점은 북한의 수도이기 때문에 집중적인 투자를 했을 것으로 이해된다. 그런데 함경남도 와 양강도가 75%를 넘는 비율을 보여주고 있다. 두 지역이 가지는 어떤 점 때문에 다른 지역보다 많은 것일까. 이에 대한 의미를 찾아보기 위해서 각 도의 군 단위 종합운동장 수와 경기력의 관계가 있는지를 알아보려고 하였다. 이를 위해 전국도대항으로 치러지는 대중체육경기의 경기 결과를 조사했다. 이는 전문선수가 아닌 일반 인민들이 참여하는 대회로 2008년부터 노동신문에서 전국도대항으로 치러지는 경기⁶⁾를 찾아 시, 도별 종합성적을 <표 6>과 같이 정리하였다.

<표 6> 전국도대항체육경기대회 연도별 순위

년도	1위	2위	3위	대회 명칭 및 종목
2008	함경북도	함경남도	황해남도	전국도대항종합체육경기대회
2009	함경남도	평안북도	함경북도	전국도대항종합체육경기대회

6) <로동신문>, 2008/06/29(4); 2009/06/27(4); 2010/07/02(4); 2012/10/31(5); 2013/10/11(1); 2014/10/11(1); 2015/11/01(5); 2016/11/01(4); 2017/10/29(5); 2018/10/11(6).

년도	1위	2위	3위	대회 명칭 및 종목
2010	황해남도	함경남도	평안북도	전국도대항종합체육경기대회
2012	평양시			제12차 인민체육대회
2013	평안남도	황해남도	남포시	전국도대항체육경기
2014	평양시	강원도	함경북도	전국도대항군중체육대회-14 (평양시, 라선시 추가)
2015	평양시	평안북도	함경북도	전국도대항군중체육대회-15
2016	평양시	평안북도	평안남도	제13차 인민체육대회
2017	평양시	평안남도	강원도	전국도대항군중체육대회-17
2018	평양시	평안남도	평안북도	전국도대항군중체육대회-18

<표 6>의 전국도대항 체육경기⁷⁾를 통해 경기력과 종합운동장 비율의 관련성을 읽을 수 있다. 경기력에서 평양시가 압도적인 우세에 있다는 것은 그만큼 많은 체육시설이 집중되어 있고, 시설의 현대화가 잘 갖추어져 있다는 점과 기관과 기업소 등의 체육활동이 평양시에서 가장 활발하게 진행되고 있음을 알 수 있다.

2012년 이후에는 함경남도와 양강도는 우수한 경기력을 보이지는 않는다. 함경남도의 경우 2008년에 2위, 2009년에 1위, 2010년에 2위를 했던 기록을 찾을 수 있었다. 실제로 ‘체육강국 건설’ 담론이 나오기 전에는 함경남도의 대중체육 경기력이 그리 나쁘지 않았다고 할 수 있다. 중요하게는 함경남도는 북한의 대표적 공업도시로써 노동자의 분포도가 가장 높은 곳이라는 특징을 갖고 있다. 양강도의 경우는 북

7) 종목으로는 전문체육과 대중체육으로 나뉘는데 대중체육 종목을 보면 배구, 농구, 탁구, 태권도, 씨름, 낚시 당기기 등, 유희 체육으로 외나무다리 씨름, 공 안고 이고 어린이 손목 잡고 달리기, 물고기 코 꿰고 달리기 등이 치러진다. 2018년도 발목 매고 공 물며 달리기, 귀 잡고 돌아 징검다리 건너 달리기 등이 추가됨.

한에서 중요하게 여기는 혁명사적지가 많은 곳이다. 군 단위 이름도 김정숙군, 김형권군, 김형직군, 보천보군, 삼지연군 등 김일성의 혁명 업적과 관련된 중요한 곳이 대부분이다. 그래서 종합운동장의 시설투자도 먼저 이루어진 것으로 판단할 수 있다. 따라서 ‘체육강국 건설’ 담론 이후 시설투자가 균등하게 이뤄진 것은 아니지만, 대도시를 중심으로 뚜렷한 변화발전을 확인할 수 있다. 그러나 경기장 수가 많은 함경남도과 량강도의 경우는 평양시와 다르게 지역 단위의 경기력 향상으로 이어지지 못한 단계라고 해석할 수 있다.

그러나 분명한 것은 ‘체육강국 건설’ 담론 이후 평양시와 평안남·북도 지역의 경기력이 눈에 띄게 달라졌다는 것을 확인할 수 있었다. 이 지역에 체육시설의 투자가 늘어난 것도 요인이겠지만, 당 정책을 평양을 중심으로 평성시, 남포시, 사리원시 등 가장 근거리에서 역동적으로 실행한 결과로도 해석할 수 있을 것이다. 전문체육의 경우는 각 종목의 지역 출신 분포를 조사하여야 하는데 이에 대한 자료는 구하기 어려워 관련성을 논하기에는 한계가 있다.

그렇다면 시, 도별 인구와는 관련성 여부를 알아보기 위하여 국가통계포털 사이트에서 제공하는 2008년 북한 통계자료를 참고하여 정리해보았다.

<표 7> 북한 도별 인구(2008)와 군의 종합운동장 분포 비율

도	황해 남도	황해 북도	평안 남도	평안 북도	자강도	양강도	함경 남도	함경 북도	강원도
인구	2,310,485	2,113,672	4,051,696	2,728,662	1,299,830	719,269	3,066,013	2,327,362	1,477,582
운동장 비율	55%	23%	33%	28%	27%	75%	78%	67%	41%

*평양시 3,255,288명(467%)으로 단일 시로는 가장 많은 인구 규모.

물론, 10년 전의 인구통계라는 점을 고려하더라도 평안남도가 제일 많고, 평양시, 함경남도 순이다. 양강도는 가장 적은 인구를 나타내고 있다. 양강도는 혁명 유적지가 많은 곳으로 국가의 특별관리지역으로 예외라고 해도 평양시와 함경남도는 인구와 종합운동장의 비율에 일정 정도의 연관성이 있어 보인다. 평안남도의 경우는 5개의 시가 있으며 6개의 종합운동장이 있고, 19개 군에 3개의 종합운동장이 있는 것을 고려하면, 5개 시에 몰려있는 인구가 1,745,322명으로 전체 인구의 43%를 차지한다. 즉, 시를 중심으로 많은 종합운동장이 지어졌고, 이것은 인구와 비례함을 보여준다고 할 수 있다. 따라서 인구와 종합운동장 건설비율은 유의미한 관련성이 있다고 할 수 있다. 특히 함경남도에 함흥시를 주목할 필요가 있다. 북한의 가장 큰 화학 공업도시로 2.8 비날론 공장과 흥남 비료공장이 있고 많은 노동자가 살고 있다. 공업화로 인한 도시형성이 일찍이 이루어져 노동인구의 유입이 컸을 가능성이 있다.

인구가 많고 경제활동이 활발하면 기본적으로 그 지역의 경제력이 뒷받침되고 있음을 예측할 수 있다. 종합운동장 건설은 기본적으로 토목공사이며 시멘트, 철강, 화학공업제품(우레탄, 페인트 등), 금속제품 등 많은 자재가 필요한데 현재와 같은 대북제재국면에서 이런 것들을 어떻게 조달 가능했을까에 대한 궁금증은 남는다. 사실상 외국으로부터 수입은 불가능하다는 것이다. 그렇다면 북한 자체 생산이라는 것인데 이는 북한이 대북제재에도 불구하고 내수경기와 중화학공업이 일정 정도 다시 작동한다고 볼 수 있다(오마이뉴스 2018/09/11).

지금까지 살펴본 평양시를 중심으로 함경남도와 양강도에 집중된 종합운동장 시설은 경기력과 일정 정도의 상관관계를 보이며, 인구와도 관련성이 높아 보인다. 특히 양강도의 경우는 북한 사회의 특수성에서 기인한 예외적인 지역이라고 할 수 있다. 이에 집권 이후 ‘체육강국건설’을 강조하고 있는 김정은이 해당 지역의 체육시설에 대한 투자를 통해 민심을 얻고 관료주의적 태도를 비판하는 등의 수단으로 ‘체육’을 적극 활용하고 있음을 보여준다.

2. 종합운동장이 갖는 기능과 의미 그리고 북한 주민의 마음

북한은 종합운동장에서 많은 인민이 정식 체육종목뿐만 아니라 쉽게 접할 수 있는 유희 종목(2인 3각 달리기, 공이고 달리기 등)으로 대중 체육대회를 치르며 그들의 건강과 삶의 흥을 발산할 수 있도록 체육정책을 고안하였다. 이렇게 국가가 강조하는 대중체육 발전의 관점에서 바라보면 종합운동장이 가지고 있는 기능과 의미는 다양할 수 있다. 김정은 시대의 ‘체육강국 건설’의 특징을 전문체육과 대중체육의 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, 김정은 시대 ‘체육강국 건설’을 위한 전략적 방안은 대중체육 발전을 통한 전문체육의 강화이다. 김정은은 2015년 3월 25일 제7차 전국 체육인 대회에 보내는 서한 “백두의 혁명정신으로 ‘체육강국 건설’에서 새로운 전성기를 열어나가자”에서 전문체육과 대중체육의 두 축에서 ‘체육강국 건설’을 제시하였다. 이 서한에는 전문체육에 관한 언급이 대중체육의 내용보다 많은 것을 확인할 수 있다. 하지만, 해방 후 북한 체육의 방향을 드러낸 김일성의 연설에 의하면, 전문체육보다 대중체육이 더 중시된 것을 확인할 수 있다. 해방 후 김일성은 체육인 대회 연설에서 다음과 같이 이야기하였다.

“지난날 일본제국주의는 조선의 청년, 학생들에게서 온갖 자유와 권리를 빼앗았으며 그들에게 배울 기회도 몸을 단련할 여유도 주지 않았습니다. 수많은 조선의 젊은이들이 《징용》, 《보국대》, 《정신대》로 끌려갔으며 《지원병》, 《학도병》, 《징병》으로 싸움터에 끌려갔습니다. 이러한 환경에서 체육이란 다만 특권계급의 놀음거리로 되였거나 그렇지 않으면 일본제국주의자들의 침략전쟁에 복무하기 위한 전투훈련에 지나지 않았습니다.(중략) 오늘 해방된 민주조선의 체육은 몇몇 개인선수들을 내세우기 위한 체육에 그쳐서는 안될 것이며 또한 얼마 안되는 사람들의 놀음거리로 되어서도 안될것입니다. 앞으로 우리의 체육은 조선의 자주독립과 민주주의적발전을 위한 건국사업의 중요한 고리로서 발전되어야 할것입니다. 다시말하여 민주조선을 건설할 씩

씩한 건국투사들을 키우기 위하여 인민들을 육체적으로, 정신적으로 단련시키는 전인민적 체육으로 발전시켜야합니다(김일성 1979, 467-470).”

이 연설은 북한 체육정책 방향의 준거이자 대중체육의 필요성을 강조하고 있다. 이에 김정은 시대의 ‘체육강국 건설’ 담론에서 전문체육에 대한 강조는 다른 한편으로 대중체육의 발전이 전문체육에 이바지하는 토대가 된다는 인식을 발견할 수 있다.

“체육을 대중화, 생활화하는 것은 체육강국건설에서 우리 당이 내세우고있는 중요한 정책입니다. 우리 나라에서 체육은 인민을 위한 사업이며 인민들 자신의 사업입니다. 체육을 대중화, 생활화하여야 전체 인민이 건강한 몸을 조국보위와 강성국가건설에 적극 이바지할수 있습니다. 나라의 전문체육부문을 빨리 발전시키자고 하여도 체육의 대중화, 생활화 방침을 관철하여야 합니다(로동신문 2015/03/25).”

최근 노동신문 2016, 2018, 2019년 신년사의 체육관련 표현을 보면 다음과 같다.

“체육을 대중화, 생활화하여 온 나라가 체육열기로 들끓게 하고 전문체육기술을 획기적으로 발전시켜 국제경기들에서 영웅조선의 새로운 체육신화를 창조해나가야 합니다.”(2016)

“대중체육활동을 활발히 벌리고 우리 식의 체육기술과 경기전법을 창조하며”(2018)

“대중체육활동을 활발히 벌리고 전문체육기술을 발전시켜 온 나라에 기백과 랑만이 차넘치게 하며 국제경기들에서 계속 조선사람들의 슬기와 힘을 떨쳐야 합니다.”(2019)

이상의 내용을 통해 김정은 시대 북한의 체육정책의 방향은 대중체육을 통해서 전문체육을 강화해 나가는 기초임을 확인시킨다. 이러한

대중체육의 강조가 김정은 시대의 ‘체육강국 건설’의 정책 담론의 중심이 전문체육과 대중체육에 있지만 대중체육의 토대 위에서 전문체육을 발전시켜가고 있음을 엿볼 수 있는 부분이다.

둘째로, 대중체육에서 강조되는 것은 전체 인민의 체육활동이다. 많은 인민이 체육활동을 하려면 어디에서 할 수 있는가. 이것이 실제로 이루어지는 곳은 각 시, 군 단위 종합운동장이다. 실제로 김정은 시대에 들어서 전국도대항 군중 체육대회를 2014년부터 해마다 큰 규모로 진행하고 있다. 이것은 전문선수들의 비중보다 기관, 기업소, 협동농장 단위에서 인민 대중을 대상으로 체육활동을 전개하고 지역별 예선전을 거쳐서 평양에서 전국대회를 치른다. 종목도 다양하다. 공 3개를 두 사람이 운반하는 게임, 외나무다리씨름, 축구, 육상, 배구, 농구, 탁구, 민속씨름 등 그 종목들이 인민 대중이 쉽게 접할 수 있는 것으로 구성되었다. 이러한 체육시설들과 체육대회는 전국을 체육으로 흥성거리게 만들겠다는 김정은의 의도가 그대로 반영된 결과라 할 수 있다.

본 연구는 종합운동장의 기능과 의미를 좀 더 구체적으로 파악하기 위해 북한 주민들이 그 공간에 대해 어떻게 생각할지를 알아보고자 하였다. 인터뷰는 그들이 생각하는 종합운동장의 기능은 무엇이고, 실제 체육활동을 어떻게 하였으며, 그것을 통해서 느끼는 마음은 어떠한가를 확인하는 것에 있다. 연구는 탈북 전 다양한 직종에 있던 탈북민과의 면담을 바탕으로 그 함의를 추론해보고자 하였다. 이를 위해 우선 탈북민 네 명과 반 구조화된 개방형 질문 4가지를 준비해 면접을 진행하고 그 결과를 다음과 같이 <표 8>과 같이 정리하였다.

<표 8> 종합운동장에서의 활동

질문	종합운동장에서 이루어지는 활동들에는 어떤 것들이 있나요?	유형
nk1	군, 구역, 공장, 기업소, 청년동맹, 농군맹 등 단체 대항 경기들이 많았죠. 고등학교 간 체육대회도 많았고, 축구, 농구, 배구, 100m, 500m, 계주, 장애물 극복 경기를 주로 했던 기억이 나요. 하나 특이한 것은 저희 때 체육대회가 끝날 때쯤 복권 행사를 했	체육대회 기념일 행사 결의 대회 사열식

질문	종합운동장에서 이루어지는 활동들에는 어떤 것들이 있나요?	유형
	<p>어요 1등은 TV, 2등은 선풍기 같은 것을 줘어요 그리고 김일성 생일인 태양절, 김정일 탄생일 기념행사를 크게 하고, 각종 군중 경기대회를 열어 구호를 외치고, 당의 정책을 전달 받고, 관찰하자는 결의를 다지군 했습니다. 6.6절 입단식 때는 군대 분열 행진처럼 사열식도 했고, 가끔 공연도 했어요. 중앙에서 순회공연을 하었는데 주로 충성심을 다룬 내용이지요.</p>	<p>공연 추첨</p>
nk2	<p>김일성 교시, 김정일 말씀, 조선로동당중앙위원회에서 결정된 방침, 구호가 떨어지면 그 관찰을 위한 군중대회를 하였다. "... 교시를 관찰하재" 이런 정치집회를 많이 하였고, 김일성, 김정일 탄생일이나 공화국 창건, 당 창건 기념일에도 기념집회를 가지었고 또 이런 날에는 밤 9시까지 군중 무도회가 진행되고 서로 간의 흥을 즐기기도 하였다. 체육대회와는 별도로 이런 기념일 때에는 청소년 학생들이 학교 단위로 집단체조와 같은 행사도 했으며 조선소년단 입단식도 진행한다. 큰 행사가 없을 때에는 전국 연합기업소, 1급 큰 기업소들에는 검직 체육단이 있어 1-2년에 한 번씩 축구 대항 경기를 한다. 그리고 시안에 있는 공장, 기업소(3-5급) 별로 체육경기도 하고 가을에는 각 농장별로 체육경기를 하군 하였다.</p>	<p>결의 대회 기념일 행사 군중 무도회 집단체조 체육대회</p>
nk3	<p>2000년 이전까지만 해도 북한에 종합운동장이 많지 않았어요. 보통 시, 군, 단위로 하나씩 있었어요. 종합운동장에서는 주로 소년단, 사로청 의식 활동이 주기적으로 이루어졌어요. 그리고 지역 내 공장, 기업소 각 기관들이 큰 행사도 이루어졌고요. 특히는 수령의 생일인 4.15일, 2.16일을 계기로 정치적인 행사를 성과적으로 진행하기 위하여 여러 가지 사열 행진, 군중무용, 집단체조, 태권도, 율동체조, 체육 무용 같은 연습도 거기서 했어요. 9.5일 교육절이어서 시, 또는 군내 교사들이 모여서 체육대회를 했어요. 여러 가지 운동과 함께 집단체조, 곤봉체조, 땡기, 룬 체조 등을 하면서 하루를 즐겁게 보내군 했어요. 평시에는 운동선수들이 육상을 비롯한 다양한 운동을 하기도 하고요. 단오명절에도 많은 사람들이 모여 민속놀이를 즐기기도 했어요.</p>	<p>정치활동 기념일 행사 체육대회 민속놀이</p>
nk4	<p>학교 다닐 때 해마다 군 체육대회를 했어요. 학교별, 기업소별, 공장별 등 따르따로 대회들이 자주 있었고 주로 공 가지고 하는 운동을 했어요. 축구, 농구, 배구를 주로 했고, 줄 당기기, 공안고이</p>	<p>체육대회 집단체조 결의 대회</p>

질문	종합운동장에서 이루어지는 활동들에는 어떤 것들이 있나요?	유형
	<p>고 달리기 경기 등 재미로 하는 경기 등 다양했어요 특히 매스게 임과 같은 집단체조 같은 것도 많이 해요”</p> <p>또 소년단 입단식이나 청년동맹 가맹식 등 기관 행사들이 큰 행사 였고, 군 행사로 당 정책들이 내려오면 운동장에 모여 걸기대회, 맹세문 올리기, 가끔 햇불 이어달리기 같은 여기서는 봉화 전달하 는 것과 비슷한 행사인데 결의문 같은 것을 중앙까지 올리는 행사 에요.</p>	

우선, 종합운동장을 통한 활동 유형별 항목에 네 명 모두 응답한 내용은 ① 집단체조를 포함한 체육대회 ② 각종 기념일에 있는 의례적 행사, 정치행사를 포함한 결의 대회가 있다. ③ 그 외 공연, 무도회 등 문화 행사로 나눌 수 있다. 특징적인 부분은 네 명 모두 전문 체육인들이 참여하는 체육대회보다는 대중체육 활동에 대한 기억이 주를 이루고 있었다.

〈표 9〉 행사에 참여할 당시 마음

질문	종합운동장에서 이루어지는 행사에 참여하는 마음은 어땠나요?	유형
nk1	<p>개인별로 편차가 있어요. 저는 운동을 좋아하지 않아서 주로 응원을 했고 체육대회에 가는 것은 의무감으로 갔는데 정치행사를 할 때는 충성 분자였기 때문에 경건한 마음으로 참여했어요. 골수분자, 핵심 분자, 불평 불만자들이 다양하게 있는데 마찬가지로 의무적으로 다 가야 하나까 그러나 저처럼 좋아하는 사람도 있지만 싫어하거나 귀찮게 생각하는 사람들도 있어요. 다 마음의 편차가 있어요.</p>	<p>의무적 참여 경건한 마음 즐거움 마음 귀찮음</p>
nk2	<p>정치행사는 시당 위원회에서 각 단위별로 몇 명씩 소집할 때도 있고 전체 다 모이는 때도 있으며 같이 모여서 이동하는데 그때에는 특별한 마음은 없었던 것 같아요. 주로 기념일이나 명절 때에는 무도회가 열리면 그때 기분에 따라 춤도 추고 또</p>	<p>의무적 참여 즐거움 마음 사교의 장</p>

	친구들도 만나보고 밤늦게까지 놀곤 했어요. 이때에는 즐겁게 놀고 자연스럽게 여러 사람들과도 어울렸어요.	
nk3	<p>특별히 좋고 나쁘고를 떠나서 북한에서는 모든 행사가 시기가 되면, 때가 되면 당연히 해야 하는 줄로 알고 살아왔기 때문에 늘 같은 마음과 태도로 의무적으로 행사에 참여했어요. 항상 교사라는 타이틀에 갇혀 학생들에게 구김 없이, 흠어지는 모습을 보이지 않기 위해, 바르고 단정한 모습, 본보기가 되기 위해 많이 노력해야 한다는 압박감으로 흥이 나도 마음껏 표출을 못했던 것 같아요. 그래서 보통 사람들이 하는 말이 북한 사람들은 흥이 많은 것 같다고 하는데, 틀에 짜인 조직생활 속에서 제한된 생활규칙을 지키다가 생각과 행동의 자유인 대한민구에 와서 모두가 마음껏 흥을 폭발하고 끼를 발휘한다고 생각해요.</p>	<p>의무적 참여 제한적 표출</p>
nk4	<p>솔직히 의무감으로 갔지요. 출석을 확인하기 때문에 체육대회나 당 행사나, 체육대회 할 때는 주로 참관했어요. 각 대표 운동선수들은 좋아하죠. 가끔 집단 달리기 할 때 뛰었고, 둘이서 발 묶고 뛰는 경기, 기차처럼 일자로 달리기 같은 걸 할 때는 재밌었어요. 어릴 때는 좋아했어요. 군 경기 응원하러 갈 때도 있었고, 도 대항 경기 응원하러 갈 때도 있었어요.</p>	<p>의무적 참여 즐거운 마음</p>

다음으로, 종합운동장에서 진행되는 행사에 참여할 때의 마음을 묻는 질문에 네 명 모두 대답한 내용은 ① 의무적 참여를 꼽았다. 이 경우 의례적 성격의 정치 행사가 그 대상이었다. 그 외 ② 즐거운 마음을 들 수 있는데, 이는 체육대회 및 문화행사에 대한 기억이 주를 이루고 있었다. 다만 교사의 경우 학생들의 모범이자 규범을 지켜야 한다는 생각에 종합운동장에서 기억이 위의 사례자들과는 다른 양상을 보이고 있었다.

〈표 10〉 종합운동장 시설 보수에 대한 생각

질문	종합운동장을 새로 짓거나 보수한다고 하면 어떤 일들이 일어날까요?	유형
nk1	운동을 좋아하는 사람들은 당연히 좋아할거고, 뼈가	기분 좋음

질문	종합운동장을 새로 짓거나 보수한다고 하면 어떤 일들이 일어날까요?	유형
	<p>부러져도 축구하러 가는 사람들이니, 저 같은 사람은 먹을 것도 없는데 이런 데 돈 들이냐고 생각할 거예요. 이것도 생각하기 나름일 거예요. 보통 이런 큰 건설은 중앙에서 지시하여 인민위원회 1년 계획에 들어가게 되고 지시를 관철하기 위해서 바닥 환경 개선해야 하니 인민반별로 얼마씩 내라고 할 거예요.</p>	<p>회의적 시각 중앙 결정 사항 가정 내 부담</p>
nk2	<p>내부적으로 결정한 사항이 생기면 보통 위에서 예산이 떨어져서 우리는 노력만 지원하면 되었어요. 종합운동장을 건설할 때도 독을 밀어서 넓은 터를 만들고 지었는데, 특별히 신경 쓴 것은 주석단이고 각자 각출하는 경우는 없었어요. 어디서 어디까지는 어느 단체가 하고, 이때(70년대)는 배급이 잘 되어서 좋았어요.</p>	<p>당 결정 사항 노력 동원 기관별 할당 국가 공급</p>
nk3	<p>지금까지 그래 왔듯이 당에서 결정하고 지시를 내리면 무조건 집행해야 하는 것이 북한 사회의 현실이기 때문에 아무리 어렵고 힘들어도 불만을 표출하지 못하고 그것을 해내요. 물론 공사에 들어가는 모든 자재나 비용, 재료 들은 국가에서 지원해 주는 것이 아니고 자체로 해결해야 하니 여간 힘든 것이 아니죠. 각 기관별로 할당량을 주면 개인별로 과제를 주고 울며 겨자 먹기로 맡겨진 과제는 어떤 일이 있어도 수행해야 해요. 기관별로 경쟁을 붙여 빠른 시일 안에 완수해야 하는 것이 북한 독재 정치의 산물이라고 생각해요</p>	<p>당 결정 사항 불만 표출 불가 기관별 할당 개인별 과제</p>
nk4	<p>이런저런 정책적 과제가 많으면 삶이 고달프기 때문에 싫어해요. 그리고 운동장에 모여서 이번에 당에서 이런 결정을 내렸으니 하고 어떤 지침들이 내려 오겠죠. 그리고 건설하려면 돈이 들어가니까 아마 집집마다 얼마씩 내라고 할 거예요. 옛날에는 국가에서 냈는데 지금은 출현금을 걷을 거예요. 그래도 짓고 나면 우리 힘으로 지었으니 기분도 좋고 성취감 같은 것을 느끼게 돼요. 그것도 그 순간뿐이죠.</p>	<p>고달픔 가정 내 부담 기분 좋음 성취감</p>

또한, 종합운동장 시설보수에 관련하여서는 당과 정부의 결정이라는

인식이 네 명 모두에게서 나타난다. 그뿐만 아니라 70년대 시설보수에 참여했던 nk3을 제외한 세 명이 가정 내 부담 및 개인별 할당 과제에 대한 기억을 떠올려 북한 내 체육시설에 대한 보수가 주민들에게 경제적 부담을 강요했던 것으로 나타났다. 그럼에도 운동을 좋아하고, 종합운동장이 완성되었을 때의 성취감으로 인해 기분 좋음을 느끼기도 하였다.

〈표 11〉 종합운동장과 관련된 기억 또는 추억

질문	그밖에 종합운동장과 관련된 기억이나 추억 같은 것이 있나요?	유형
nk1	제가 생각하는 종합운동장은 국가 기념일과 명절 밤에 군중무용도 진행되는 축제의 장이자 문화공간이라고 봐요. 청춘남녀들의 자연스러운 만남과 접촉이 발생하는 사랑의 공간이기도 하지요	좋았던 기억 축제의 장 문화 공간 사랑의 공간
nk2	70년대 초반까지만 하여도 종합운동장에서 교수형, 총살이 많이 있었다. 간첩이나 반혁명 분자들을 세워서 많이 죽였는데 이때에는 각 기업소별, 주민들이 나와서 현장을 보게 하였다.	부정적 기억 교수형 총살형 주민 동원
nk3	개인적으로 종합운동장과 관련된 기억은 없어요. 집단적으로 행사에 참여하여 학생들을 지도했던 기억이 남아있어요. 추억이라고 보면 추억이고, 아무튼 무더운 여름에 땀뻘 내리찍는 땀벌에서 행사를 하는 도중에 오랜 시간 치렛 자세로 서 있던 학생들이 더위를 먹고 하나둘씩 쓰러져 학생들을 업고 병원으로 갔던 기억들이 생생하게 떠오릅니다.	부정적 기억 정치 행사 행사 중 응급 상황
nk4	먹고살기 힘들 때라 눈앞에 끼니를 걱정하느라 종합운동장에 대해 별로 생각할 겨를이 없었어요. 다만 자유롭게 드나드는 공간으로 언제든지 가서 운동을 한다든지 하는 열려있는 공간으로 생각돼요. 지키는 사람이 없어요.	부정적 기억 힘든 생활고 자유로운 공간 열린 공간

종합운동장과 관련된 기억 또는 추억에 대한 인식은 좋았던 기억도 있지만 부정적 기억도 자리하고 있음을 확인할 수 있다. 좋았던 기억이 체육대회 및 문화행사에 대한 것이었다. 이 경우 문화 공간이라는 인식과 열린 공간이라는 인식이 대표적이다. 부정적 기억에는 정치적 성격의 행사로 인한 신체의 소비, 응급상황, 힘든 생활고를 떠올렸다. 중요하게는 종합운동장에 대한 기억들이 개인적 활동보다는 여럿 또는 대중적으로 어울렸던 공간이라는 인식이 지배적인 것을 확인할 수 있었다.

이상의 인터뷰 결과를 토대로 북한의 종합운동장에 담겨있는 의미들을 정리하면 다음과 같다. 첫째는, 종합운동장은 즐거움이 있는 공간이다. 종합운동장의 기능은 체육행사와 정치행사로 구분하여 생각할 수 있다. 각종 대중체육대회가 열리고 그 대회를 통해 여느 경기와 마찬가지로 뛰는 선수, 응원하는 대중이 함께 즐기는 공간이다. 참여하는 것에 의무감이 있으나 그것을 당연시 받아들이는 모습을 엿볼 수 있다.

둘째는, 종합운동장은 정치의 장이다. 북한의 당 정책이 시, 군의 인민대중들에게 전달되는 공간이다. 각종 궐기대회, 소년단, 청년동맹 등 당과 기관의 핵심적인 행사들이 그 공간 안에서 이루어지고 있음을 알 수 있고, 이를 통해 인민 대중의 정치적인 이슈들이 학습되는 공간이라고 볼 수 있다.

셋째는, 종합운동장은 문화 공간이다. 즉 삶의 문화가 있는 곳이다. 각종 명절에 축제가 열리는 장이고, 밤늦게까지 인민들의 만남이 이루어지는 장소이기도 하다. 공연이나 축제 분위기의 흥이 있는 공간이고 선수들의 경기를 보며 응원의 열기로 가득한 스포츠 문화의 공간이라고 할 수 있다.

넷째는, 종합운동장은 그 시설의 보수에 따른 북한 주민들의 경제적, 신체적 부담을 가중시킨 곳이다. 당의 정책이 지역 단위에서 행해질 때는 주민들의 출현금을 발생시킨다. 이는 단 네 명의 탈북민에 의한 결과로써 일반화되는 것에 대한 한계가 있지만, 북한 내 어려운 경제 상황이 획기적으로 나아지지 않은 현재 상황에서 과거를 답습할 가능성이 크다. 따라서 종합운동장 건설이라는 과제는 인민들에게 물질적 부담을 일으키는 정책이 될 것이지만, 또한 건설이 끝난 뒤에는 자신들의 힘으로 지어진 종합운동장에 대해 자긍심과 성취감을 느끼는

계기도 된다는 이야기이다.

결국, 종합운동장은 또 다른 북한의 상징 공간으로서의 의미가 있다고 할 수 있다. 하이데거(Heidegger)는 공간을 일상에 연루된 다양한 장소의 확인을 통하여 장소들 내에 쌓여가는 것으로 장소에 관해선 그들의 주변을 둘러싼 공간의 영역 내에서 장소에 연관된 경험에 의해 이해한다(에드워드 렐프 2005, 39). 특히 공간을 어떻게 경험하고 이해하느냐에 따라 다양하게 분류되며 이에 여러 가지 공간들(에드워드 렐프 2005, 40-75) 즉 원초적 공간, 지각 공간, 실존 공간, 계획 공간, 인지 공간, 추상 공간으로 제시하였다. 현재 북한의 동상, 탑 그리고 종합운동장과 같은 공간들은 대부분 의례화 된 행사를 준비하고, 실행하는 계획된 공간이다. 이러한 측면에서 보면 종합운동장은 또 다른 북한 체제를 강화해 나가는 정치와 문화의 상징 공간이라 할 수 있다. 북한은 종합운동장을 통해서 당과 지도자에 대한 충성심을 고양하는 정치의 공간이 되며, 인민들의 결속과 단합을 위한 문화의 공간이기도 한 상징성이 있다고 할 수 있다.

V. 결론

본 연구의 목적은 종합운동장이라는 가장 보편적인 체육시설을 통해 그 공간이 주는 함의를 밝히는 것에 있다. 이를 위해 연구는 김정은 시대 북한의 시, 도, 군별 종합운동장 변화에 주목하였다. 연구는 북한 내 다양한 체육시설 중 구글어스를 통해 간접 확인 가능한 종합운동장 시설을 조사하고 그것이 김정은 시대에 들어와 어떤 변화가 있었는가를 주요 도시와의 비교를 통하여 살펴보았다. 그리고 북한 내 종합운동장이 갖는 의미를 탈북민 네 명과의 인터뷰를 통하여 그들이 인지하는 종합운동장에 대하여 알아보았다.

연구 결과 우선, ‘체육강국건설’을 강조하고 있는 김정은은 체육시설에 대한 투자를 통해 민심을 얻고 관료주의적 태도를 비판하는 등의 수단으로 ‘체육’을 적극 활용하고 있다. 또한, 북한에서 종합운동장은 각 시도별 선수들의 경기력 향상 외에도 지역 주민의 건강과 체력 향

상 및 문화 활동에 있어 중요하다. 종합운동장은 당과 지도자에 대한 충성심을 고양하고 주민의 결속과 단합을 위한 정치 활동의 공간이다. 종합운동장의 변화와 의미를 정리하면 다음과 같다.

첫째로, 체육시설의 현대화 수준이 김정일 시대와 비교하여 향상되고 있다. 그것은 김정은 시기 ‘체육강국 건설’ 담론에 따른 체육시설의 투자가 대도시를 중심으로 이루어진 것에서 알 수 있다. 구체적으로 평양과 혜산, 원산시의 우레탄 종합운동장은 김정은 시대 새롭게 만들어진 것이며, 사리원시, 남포시, 평성시에서는 기존의 시설을 보수하여 더 나은 시설로 발전한 것이 그것이다. 이는 2011년, 2015년, 2018년 세 시기의 변화를 추적한 결과이다.

둘째로, 종합운동장은 대중 혹은 전문체육 강화를 위한, 그리고 체제 유지 및 주민의 자발적 동원을 위한, 정치적 목적을 위한 장소이다. ‘체육강국건설’을 강조하고 있는 김정은은 체육시설에 대한 투자를 통해 민심을 얻고 관료주의적 태도를 비판하는 등의 정치적 수단으로 ‘체육’을 적극 활용하고 있다. 정책적으로 중요한 지역인 평양시와 함경남도, 양강도 지역의 종합운동장 건설이 그것이다. 이는 어려운 경제 상황에서도 체육정책의 실현 의지를 엿보게 한다는 점에서 주목된다.

셋째로, 북한 주민들에게 종합운동장의 기능은 정치의 장이자 문화 공간으로 삶과 밀접하게 관련되어 있다. 당 정책과 관련된 다양한 행사들이 진행되고, 각 계층과 지역 단위의 체육대회가 일정한 시기에 열리며, 순회공연이 이루어지는 공간이기도 하다. 이러한 공간은 북한 인민들에게 당과 지도자에 대한 충성심을 끌어내는 정치적 목적이 있고, 또한 삶의 여흥과 여가의 공간으로 인민들 생활 가까이 자리 잡고 있다. 그러나 새로운 건설 정책은 인민들에게 또 다른 경제적 부담감으로 작용하는 부정적인 마음을 갖게 한다.

지금까지 살펴본 바와 같이 김정은 시대의 ‘체육강국 건설’ 담론과 그로부터 비롯된 체육시설의 일련의 변화는 북한 체육 정책을 분석하는데 유의미한 통찰력을 제공한다. 본 연구는 종합운동장 변화를 살펴보는 것뿐만 아니라 북한 도시 변화까지도 유추할 수 있다는 점에서 북한 사회연구에 유의미한 글이 된다. 특히 국내에서는 거의 다루어지지 않은 북한의 공간 변화와 그의 의미를 밝히고자 했다는 점에서 의

미가 있다. 또한, 이러한 체육 시설공간들이 인민들의 삶과 결합되어 문화를 만들어 간다는 점을 확인할 수 있었다. 이에 향후 연구 주제를 전문 체육인이었던 탈북민으로 확대하여 종합운동장의 변화를 구체적으로 다룰 수 있는 후속 연구가 필요하다.

원고투고일 2019년 11월 15일 | 원고심사일 2019년 12월 8일 | 게재확정일 2019년 12월 24일

〈참고문헌〉

- Gilbert Ryle(1999). *THE CONCEPT OF MIND*. 이한우 역, 〈마음의 개념〉. 서울: 문예출판사.
- 김일성(1946). 체육을 대중화하기 위하여: 체육인대회에서 한 연설. 〈김일성 저작집 제2권〉. 평양: 조선로동당출판사.
- 박희진(2012). 북한 도시사연구에서 시각·영상재료의 분석적 활용. 〈북한학연구〉, 제8권 2호.
- 사회과학출판사(2017). 〈조선말대사전〉. 평양: 사회과학출판사.
- 에드워드 렐프(2005). 김덕현 외 옮김. 〈장소와 장소상실〉. 서울: 논형
- 장경호(2001). 사회체제에 따른 스포츠 시설환경과 효율성에 관한 연구: 북한의 스포츠시설을 중심으로. 〈藝體能論集〉, 2001-12호.
- 조정아(2012). 구술자료를 활용한 북한 도시연구 이론적 자원과 방법. 〈북한학 연구〉, 제8권 2호.
- 차문석(2012). 북한 문헌 자료의 도시사적 재발굴. 〈북한학연구〉, 제8권 2호.
- 홍민(2012). 북한연구에서 ‘공간’ 이해와 도시사의 가능성 함흥과 평성의 사례를 중심으로. 〈북한학연구〉, 제8권 2호.
- 〈로동신문〉. 2015년 3월 25일. “백두의 혁명정신으로 체육강국건설에서 새로운 전성기를 열어나가자”.
- 〈오마이뉴스〉. 2018년 9월 11일. “최대 압박과 제재에도 북한 경제 잘 굴러간다”.
- 조선중앙통신(2014). 〈조선중앙년감〉. 평양: 조선중앙통신.

부 록

『Journal of North Korea Studies』 편집 및 심사규정	235
『Journal of North Korea Studies』 저술 윤리강령	242
『Journal of North Korea Studies』 원고 작성 요강	245

***Journal of North Korea Studies* 편집 및 심사규정**

Journal of North Korea Studies Editorial Standards and Peer Review Process

개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

제1장 총 칙

제1조(목적)

본 규정은 고려대학교 공공정책연구소 SSK사업단(이하 사업단)에서 발간하는 전문학술지 *Journal of North Korea Studies*(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 편집간사, 약간 명의 편집위원으로 이루어진다.

제3조(편집위원장의 자격 및 선임)

1. 위원장은 학문적 경력, 전공분야, 소속기관 등 제반 요인을 고려하여 사업단 단장이 선임토록 한다.
2. 위원장의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

제4조(편집 간사의 자격 및 선임)

위원회의 원활한 연락과 업무 수행을 위하여 편집간사를 두며 위원장이 위촉한다.

제5조(편집위원의 자격 및 선임)

1. 편집위원은 학문적 경력, 전공 분야, 소속 기관 등의 제반 요인을 고려하여 국내·외 전문가 중에서 위원장이 위촉한다.
2. 편집위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

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 인접분야의 논문이어야 한다.
3. 학술지에 게재 신청하는 논문은 독창성을 갖추어야하며, 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 사실

- 을 통보한다.
4. 학술지에 문헌연구 논문을 게재할 수 있다.
 - 가. 문헌연구는 북한학 및 북한학 인접분야의 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, 심사 규정 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 게재여부를 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 → 가.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 편집방향과 맞지 않는다는 위원회의 판정이 내려질 경우, 해당 논문을 심사에 회부하지 않고 사유를 첨부하여 저자에게 반송한다.
 8. 각 호 논문 접수 마감일은 연구소 홈페이지(www.publicpolicy.ksae.ac.kr)를 통해 별도 공지하며, 최대 발행일로부터 30일 전으로 정한다. 다만, 위원회의 결정에 따라 투고일을 조정할 수 있다.

제8조(논문 게재신청자격)

1. 북한학 및 북한학 인접분야의 전공자 혹은 실무자에 한해 단독 혹은 공동으로 논문 게재를 신청할 수 있다.
2. 북한학 및 북한학 인접분야의 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, 편집간사와 편집 위원은 익명성과 공정한 절차의 준수를 전제로 논문을 제출할 수 있다.

제9조(논문 게재자의 의무)

1. 논문 게재자는 심사용 원고를 위원회에 익명으로 제출한다.
2. 논문 게재자는 심사료(60,000원)를 함께 납부하여야 한다.
3. 제출된 논문이 최종 심사를 통과하여 학술지에 게재되면 논문의 저작권은 저자의 동의하에 연구소에 속한 것으로 간주한다.

제10조(발간 예정일)

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

제4장 심사절차와 기준

제11조(예심)

위원회는 각 분기별로 원고가 접수되면 KCI 유사도 검사 및 학술지와 의 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 회신 받는 것을 원칙으로 하며, 심사를 거부하거나 특별한 사유 없이 2주일 내에 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 논문심사 판정표〉

심사자 A	심사자 B	심사자 C	심사결과
가	가	가	계재 가능
가	가	수정	
가	가	부	
가	수정	수정	수정 후 계재
수정	수정	수정	
가	수정	부	수정 후 재심
수정	수정	부	
가	부	부	계재 불가능
수정	부	부	
부	부	부	

제13조(수정 후 계재)

1. '수정 후 계재'로 종합 판정을 받은 논문은 기고자에게 보내 수정을 요구한다.
2. 수정 후 다시 제출된 원고에 대해서는 위원회가 초심평에 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. 심사대상 - ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문은 기고자에게 수정을 요구한다.
2. 심사의뢰 - 기고자의 수정을 거쳐 다시 제출된 논문은 편집위원회에서 원고 수정이 충분히 이루어졌는지를 검토하고 수정 논문의 수준이 학술지 게재에 적당한지 심사한다.
3. 기일 - 수정 기간과 재심 기간은 각각 10일 이내로 한다.
4. 판정기준 - ‘수정 후 재심’ 결과는 편집위원회 결과 과반 이상이 찬성하는 경우만 게재 가능으로 판정한다.

제15조(수정 불이행)

‘수정 후 게재’ 혹은 ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문 게재 신청자가 수정 요구에 응답하지 않거나, 합리적인 반론 제시 없이 수정 요구를 거부할 경우, 기한 내에 수정본을 제출하지 않을 경우 위원회는 논문 게재 요청을 철회한 것으로 간주한다.

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, 심사 결과에 대해 논문기고자에 의한 이의제기 절차를 두지 않는다.

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 출간하며, 게재가 확정된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 지급하도록 한다.
2. 이월게재 - 게재 확정을 받은 논문이라도 위원회의 출간 일정에 따라 이월게재 할 수 있다.

제19조(게재증명과 표절처리)

논문게재증명은 위원회의 최종 심사 결과 게재가 확정된 후에 기고자의 요청에 의해 발급된다. 게재 판정이 확정된 후라도 표절 행위가 드러난 논문은 연구소 저술윤리강령에 의해 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.

Journal of North Korea Studies 저술 윤리강령

JNKS Ethical Standards for Scholarly Publication

개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

전 문

북한학 및 북한학 인접분야의 연구 결과를 게재하는 전문학술지 *Journal of North Korea Studies*(이하 학술지)의 발간은 고려대학교 공공정책연구소 SSK사업단의 중요 사업 중 하나이다. *Journal of North Korea Studies*는 북한학 및 북한학 인접 분야의 연구자들의 학문적 독창성을 존중하고 학문적 권리를 보호하며 저술의 질적 수준을 제고할 수 있도록 노력한다.

따라서 고려대학교 공공정책연구소 SSK사업단이 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(절의 기준)

다음 각 사항은 표절에 해당된다.

1. 학술지, 단행본, 학회발표논문집에 기 출간된 타인의 저술을 인용 부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않은 경우.
2. 공개 혹은 공개되지 않은 타인의 1차 자료, 기타 지적재산 등과 관련되어 있는 항목들을 출처의 명시 없이 사용한 경우.
3. 학술지, 단행본, 학회발표논문집에 기 출간된 자신의 저술을 인용

부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않은 경우.

제2조(중복게재의 기준)

1. 타 학술지에 게재된 저술을 공공정책연구소가 발행하는 학술지에 게재 신청한 경우.
2. 타 학술지에서 심사 중인 논문을 공공정책연구소가 발행하는 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 판정을 한다.

제2장 윤리규정 시행 지침

제4조(표절에 대한 제재)

1. 최종적으로 표절 판정을 받은 저자는 공공정책연구소가 발행하는 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)

1. 본 학술지에 기 출간된 논문을 다른 저술의 형태로 재출간 시 원 출처를 밝혀야 한다.
2. 본 강령은 2015년 3월 1일 이후 게재 신청한 논문에 적용된다.

***Journal of North Korea Studies* 원고 작성 요강**

Publication Manual of *Journal of North Korea Studies*

*Journal of North Korea Studies*의 원고는 기본적으로 APA 양식 (American Psychological Association: APA style)에 의거하여 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.

개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

1. 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. 사사표기 시 논문 제목 옆에 *표를 하여 각주로 기재한다.

또한 원고의 전체에는 머리말이 삽입되어야 하며, 머리말에는 논문의 제목이 왼쪽, 페이지 번호가 오른쪽으로 정렬되어야 한다. 또

한 머리말에 삽입되는 제목의 문자수는 한글의 경우, 15자를 넘지 않는다.

(3) 초록은 새 페이지에서 시작하며, 첫 줄 가운데에 Abstract라고 표기한다. 영문 초록은 150~200 단어 내외로 작성한다(휴먼고딕, 9pt, 줄간격 160%). 첫 칸은 띄우지 않는다. 초록 하단에는 'Keywords:'(이탤릭)라고 표기한 후 영문 핵심 단어 3~5개를 나열한다. 단, 영어 외의 기타외국어 논문일 경우 영문 초록을 1,500 단어 안팎으로 작성한다.

(4) 전체 원고의 분량은 200자 원고지 100매 내외로 한다. 원고는 A4(국배판) 210mm×297mm에 작성하며, 여백은 기본설정(위/아래 20mm/15mm, 왼쪽/오른쪽 30mm/30mm, 머리말/꼬리말 15mm/15mm)으로 하고 본문은 신명조 10pt(장평 100%, 자간 0%), 줄간격 160%를 기준으로 작성한다.
단, 각종의 표와 그림 및 일람, 색인, 부록, 영인 자료 등은 분량 계산에서 제외한다.

(5) 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작하며, 본문 내 장, 절, 항 등 소제목은 최대 5단계까지 사용할 수 있으나 가능한 3단계 이내의 소제목을 추천한다.

① 본문은 두 칸 들여쓰기로 작성한다.

② 본문 제목들의 번호는 상위제목부터 하위제목까지 I → 1. → 1) → (1) → ① → 가.(중고딕, 14pt, 진하게 → 휴먼고딕 12pt, 진하게 → 휴먼고딕, 11pt, 진하게)순으로 사용한다.

③ 한자나 외국어(용어, 고유명사)를 쓸 경우, 먼저 한글로 적고 괄호 안에 한자나 외국어를 병기한다. 본문에 한 번 사용한 외국어를 다시 쓸 때에는 한글로만 표기한다.

(6) 본문의 어느 곳에도 저자의 이름은 물론 저자와 관련된 어떠한 사항도 포함되지 않도록 한다. 이는 심사의 공정성을 위해 매우 중요하다.

- (7) 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.
- (8) 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.
- (9) 번역서를 인용할 때에는 원전이 발간된 연도와 번역판 연도를 같이 표기한다. 인용 쪽수는 번역본을 기준으로 한다.
- (10) 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.
- (11) 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.
- (12) 표(줄간격 135%)와 그림은 <> 속에 별도의 일련번호를 부여하고, 제목을 붙인다. 표 제목(예: <표 1>)은 해당표의 위에, 그림 제목

(예: <그림 1>)은 해당 그림의 밑에 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(* $p < 0.01$, ** $p < 0.001$), 출처 순으로 배열한다.

- (13) 참고 문헌은 새로운 면에서 <참고 문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다. 참고 문헌의 작성은 아래의 <참고 문헌 작성 요령>을 참고한다.

II. 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 참고문헌간의 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, 학교 소재지.
- (4) 번역서나 번역논문은 한글 번역본에 한해 원서명을 함께 밝혀준다.

* 학술지의 권, 호수를 알 수 없을 때에는 저자/연도 다음에 발간 월이나 계절을 표기한다.

3) 신문·잡지·기사는 저자명 (날짜). 기사명, 신문, 쪽수 순으로 표기하는 것이 원칙이나 저자를 알 수 없을 때는 기사명 (날짜). 신문, 쪽수 순으로 표기한다.

4) 인터넷 자료를 참고한 경우, 해당 기관(개인) 홈페이지 사이트명만 쓰지 말고 실제로 참고한 자료의 이름과 주소를 모두 표기한다. 맨 끝에 마침표는 찍지 않는다. 저자가 없을 때는 문서명을 저자 위치에 둔다. 출판일은 사이트에 명기된 날짜를 기준으로 하되, 날짜가 나와 있지 않을 때에는 접속일자를 밝힌다.

5) 시청각 자료(영화, TV프로그램, 음반, CD-ROM 등)는 다음의 예에 따른다.

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

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

