

統一研究論叢

第4卷2號 1995

民族統一研究院

本 論叢에 수록된 論文의 내용은 執筆者의 個人的인
見解이며 當 研究院의 公式的인 意見을 반영하는 것
이 아님을 밝힙니다.

目 次

統一研究論叢

第4卷 2號 1995

〈기획논문〉 「민족발전공동계획」과 남북관계 개선 전망

「민족발전공동계획」의 의미와 민족공동체

- 형성을 위한 정책 추진방향 박영호... 1
남북한 경제교류·협력 실천방향 박순성... 39
남북한 사회문화 교류협력 추진방향 최대석... 65
군사적 화해·신뢰 구축방안..... 정영태... 97

〈연구논문〉

- 보편적 인권개념으로 본 북한의 인권 최성철...127
북한주민의 대량 이주에 대비한 법정책론 정영화...157
북한의 성별 불평등 실태와 전망 이금순...197
전환기 북한의 당·정관계 최진욱...229
한반도 평화정착을 위한 통일외교의 정책 과제 김학성...251
통일전 동서독의 경제교류 :
내독교역이 남북한 교류·협력에 주는 시사점 김영윤...277

Abstracts313

「민족발전공동계획」의 의미와 민족공동체 형성을 위한 정책 추진방향¹⁾

박 영 호*

◁ 목 차 ▷

I. 머리말	IV. 민족공동체 형성방안
II. 남북관계의 현황과 민족공동체	V. 「민족발전공동계획」 추진방향
III. 「민족발전공동계획」의 의미	VI. 맺음말

I. 머리말

세계사의 흐름은 냉전이후 시대의 질서를 형성하면서 21세기의 새로운 도전을 준비하는 전환기적 상황에 있다. 정치, 경제, 종교, 기술, 문화 등 다양한 영역에서 역사적으로 인간과 국가를 분리시켜 놓았던 장벽이 무너지고 소위 “하나의 세계”로 접근하는 경향이 나타나고 있다.²⁾ 국가와 지

* 民族統一研究院 政策研究室長

1) 본 논문은 박영호, “민족공동체 형성과 「민족발전공동계획」의 추진방향,” 민족통일연구원, 「남북화해·협력의 실천지표: 민족발전공동계획」(광복 50주년기념 국내학술회의 발표논문집, 1995. 8)을 수정·보완한 것이다.

2 統一研究論叢

역간의 교류 및 상호의존성이 비약적으로 증대하고 있으며 극히 예외적인 경우를 제외하고는 정보의 흐름을 통제할 수 없다. 어떠한 국가도 외부세계와 단절할 수 없으며 경제적 상호의존성과 상호침투성이 커지고 있다. 안보적 차원에서는 어떠한 강대국도 배타적인 안보독점을 누릴 수 없으며, 각 나라들은 집단안보, 공동안보 또는 협력안보³⁾를 통하여 자국의 평화와 안전은 물론 국제사회의 평화와 안전을 도모하고자 한다.

이와 함께 종래의 질서가 붕괴되면서 민족적 각성을 중심으로 새로이 민족국가를 수립하려는 움직임이 나타나고 있으며, 종교, 인종 등과 관련된 저항도 분쟁이 확산되는 등 분열적인 힘도 냉전이후 시대의 질서형성에 영향을 미치는 요인으로 존재하고 있다. 그러나 새로운 세계질서 형성의 저변에는 인간생활의 자유화, 복지화 및 개방화를 지향하는 시대적 비전이 깔려 있으며, 이러한 점에서 21세기를 준비하는 역사적 원동력은 분열적이라기 보다는 통합적이라고 할 수 있다. 유엔의 역할에 대한 새로운 인식, 세계무역기구(WTO)의 출범 등 “국경없는 세계”의 등장으로 표현되는 세계화는 이러한 시대적 흐름을 반영하는 것이다.

동북아지역에서도 냉전이후 시대의 새로운 질서를 형성하려는 역사적 흐름이 발전하고 있다. 이 지역도 더 이상 자본주의진영과 사회주의진영이 심각하게 대결하는 곳이 아니다.⁴⁾ 지역국가간의 갈등은 이념적인 것이 아니라 자국의 이익확보를 위한 이해상충으로 부터 나오는 것이다.

세계적 및 지역적 차원의 화해·협력이라는 시대적 추세에도 불구하고

2) John Lewis Gaddis, “Toward the Post-Cold War World,” Glenn Hastedt and Kay Knickrehm(eds.), *Toward the Twentieth Century: A Reader in World Politics* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994), pp.42-43.

3) 협력안보는 군사적 대치에 대한 준비에 기반을 둔 안보전략이 냉전이후 시대의 국제질서에서는 적절하지 않다는 인식으로부터 나온 개념으로서 조직된 침략을 일으킬 수 있는 수단을 사전에 배제함으로써 전쟁을 예방하려는 것으로 국가간에 사전 동의된 조치를 창출하려고 한다. 이에 대한 자세한 설명으로는 Janne E. Nolan, ed., *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*(Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994), pp.3-18 참조.

4) 박영호, “동북아질서와 국가자율성: 4대강국을 중심으로,” 한국국제정치학회 학술회의 발표논문(1994. 9. 9~10, 전주 코아호텔), pp.1-2.

우리 민족은 여전히 두개의 상이한 이데올로기, 상이한 정치체제, 그리고 상이한 사회체제하에서 살고 있다. 오늘날 같은 민족이 분단되어 적대적 대립을 지속하면서 민족적 역량을 소모하고 있는 곳은 우리나라 뿐이다. 특히 장기간의 일당독재와 부자세습이라는 특이한 형태의 사회주의체제를 유지하고 있는 북한이 세계사의 역동적인 흐름에 동참할 것이라고 기대하기는 어렵다. 그러나 북한은 그동안 누적되어온 체제의 경직성, 심화된 경제난, 그리고 국제적 고립 등으로 인해 체제유지의 한계상황에 봉착한 가운데 권력내부의 구조개편 등 커다란 변화를 겪지 않을 수 없게 되었다. 우리는 여기서 두개로 나누어진 민족사회를 하나의 공동체로 회복·발전시켜 민족공동체를 완성시켜야 할 당위성과 시대적 사명을 가지게 된다.

이와 같이 시대적 환경의 변화에 따라 우리 민족사도 일대 전환기적 상황에 직면하게 되었으며, 우리 민족은 새로운 역사의 창출을 위한 도전의 시기를 맞이하고 있다. 이러한 역사의 흐름은 당연히 우리에게 민족의 과제인 통일문제를 다시 한번 되새기도록 요청하고 있다. 이러한 맥락에서 한국정부는 민주주의의 뿌리를 내리기 위한 개혁정책의 추진과 함께 경제적 재도약을 통한 선진경제로의 진입을 위하여 국가경쟁력을 강화하는 정책을 추진하고 있다. 이러한 정책추진의 동기는 역사발전과 국제환경의 새로운 도전들에 대해 과거의 思考와 행동양식을 가지고는 적절하게 응전할 수 없으며, 따라서 새로운 인식체제를 바탕으로 하는 정책을 개발해야 한다는 데서 출발한다.

통일환경의 변화를 살펴볼 때, 한반도 분단의 지속상태를 통일지향적인 방향으로 돌려 놓아야 하는 우리의 과제는 과거 어느때 보다 시기적으로 유리한 상황을 맞고 있다. 통일에 대해 긍정적인 변화가 발생하고 있다는 점에서 통일을 달성하기 위한 노력은 시급히 실행되어야 한다. 이와 함께 통일을 저해하는 요인들의 작용을 억제하고 새로운 부정적 상황의 발생 및 전개를 회피하기 위한 노력이 절실하게 요구된다. 따라서 우리는 현재의 복합적인 대내외 환경변화가 우리의 당면과제에 미칠 수 있는 영향에 대하여 적절한 대처를 해야 할 것이다. 즉 긍정적인 변화에 대해서 이를 촉진시키고 그 변화를 상승기류로 삼아 통일을 앞당기는 노력을 기울이는 한

편, 부정적인 변화에 대해서 예상되는 영향정도를 분석하여 대비책을 세움으로써 분단의 지속을 억제해 나가야 한다. 현 시점은 바로 통일의 가능성을 인식하고 통일을 준비하기 위해 매우 중대한 역사적 시기인 것이다.

현재와 같은 분단상황이 지속되는 경우 남북한의 이질적인 체제가 더욱 고착될 것이고 향후 민족통일에 결정적 장애요인이 될 수 있다는 현실적 심각성을 인식하면 우리의 통일은 바로 민족공동체의 형성에서 출발하여야 하며, 민족공동체의 개념이 정치적 분단상황을 극복하기 위한 어떠한 노력도 민족의 개념과 범위를 뛰어 넘어서는 안된다는 전제를 갖게 되는 것이다. 즉 정치적 권력과 제도의 결합을 의미하는 정치적 통일은 남북한 지역 주민의 공존과 공영을 바탕으로 할 때만 수용될 수 있으며, 남북한간 통일의 전단계가 되는 민족공동체는 민족 구성원 모두의 안녕과 행복을 보장하는 자주적·평화적·민주적 삶의 실체가 되는 것이다.

이제 남북한관계는 소모적인 체제경쟁과 정치적 대결을 지양하면서 자유화·복지화·개방화라는 시대적 변화에 부응하여 민족의 복리증진을 목표 가치로 삼는 민족공동체를 형성하는 방향으로 발전되어야 한다. 이런 점에서 민족공동체 형성을 통한 통일의 추진은 민족공동체 자체의 성격에 대한 광범위한 합의의 도출과 이를 실질적으로 구현할 수 있는 실천적 방안의 모색을 과제로 안고 있다. 이러한 실천방안으로 구상된 것이 대통령의 1994년 8.15 경축사에서 「민족공동체 통일방안」과 함께 제시된 「민족발전공동계획」이며, 북한에 대한 경수로 지원이 그 구체적인 첫 사업으로 제시되었다.⁵⁾

한반도 통일에 대한 이러한 역사의식을 바탕으로 본 논문에서는 우선 남북한관계의 현 상황을 평가하고 그에 비추어 우리가 지향해야 할 민족공동체의 성격을 검토한 후, 「민족발전공동계획」이 민족공동체를 형성하는 데 어떠한 의미를 갖는가를 살펴본다. 그리고 민족공동체 형성을 위한 구체적 방안과 그에 입각한 「민족발전공동계획」의 추진방향을 제시하고자 한다.

5) 통일원 남북회담사무국, 「남북대화」, 제60호, p.123.

II. 남북한관계의 현황과 민족공동체

1. 남북한관계의 현황

분단 반세기를 지나면서도 남북한관계는 분단의 극복을 향하기 보다는 여전히 냉전의 틀 속에 머물러 있다. 1970년대 초반 남북대화와 접촉이 시작된 이래 남북한관계는 사실상 ‘제로섬’ 게임의 반영이었다고 할 수 있다. 따라서 남북한관계는 민족의 공존과 공영이 외면된 채, 소모적인 대결관계를 지속해왔다. 냉전체제가 와해된 지금에도 남북한관계는 본질적으로 해빙의 기미를 보이지 않고 있다.

물론 오늘날의 남북한관계는 지난 날에 비해 상대적인 발전을 이루었다고 평가할 수 있다. 예컨대 경제분야에서 남북한은 1994년말 현재 총규모 1억9,455만달러(통관기준)에 달하는 교역량을 기록함으로써 한국이 중국, 일본에 이어 북한의 3번째 교역상대국이 되었다.⁶⁾ 교역형태에 있어서도 단순 반입·반출 이외에, 북한의 노동력과 남한의 기술 및 자본이 결합되는 위탁가공교역이 증가하고 있다. 인적교류차원에서도 1990년대에 들어 1995년 10월 까지 총 1,537건 5,005명의 남북주민간 접촉이 이루어졌다.⁷⁾

그러나 새로운 남북한관계를 형성하는 기본틀로 인식되었던 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 「기본합의서」)를 비롯한 여러 합의들이 아직도 이행되지 않고 있는 것에서 보는 바와 같이 남북한관계는 여전히 본질적인 개선의 조짐을 보이지 않고 있다. 이러한 상태가 지속되고 있는 근본적인 이유는 물론 남북한간에 상호불신과 대립이 해소되지 않고 있기 때문이다. 그러나 현재와 같은 상황의 주된 원인을

6) 통일원, 「월간 남북교류협력 동향」, 제46호, p.10 ; KOTRA, 「북한뉴스레터」, 1995. 5.

7) 통일원, 「월간 남북교류협력 동향」, 제52호, p.4.

제공하고 있는 것은 북한의 내부사정이다. 따라서 북한체제의 현실에 대한 이해가 필요하다. 1980년대 후반 이후 북한이 겪고 있는 어려움은 최소한 세가지 측면에서 살펴 볼 수 있다.⁸⁾

첫째, 권력승계의 안정화문제이다. 김일성은 그의 통치시대 중반기에 김정일의 권력승계와 체제안정에 주력하였다. 그러나 그의 갑작스러운 사망으로 그러한 목표는 달성되지 못했으며, 김정일의 공식적인 권력승계가 이루어지지 않은 채 정권의 과도기적 위기관리체제가 지속되고 있다. 김일성 사망 이후 김정일이 최고지도자로서 권력을 행사하고 있는 것으로 보이며, 김일성의 카리스마 전이를 통한 김정일과 김일성의 一體化 시도, 김정일의 독자적인 우상화, 군부에 대한 권위의 강화⁹⁾ 등 승계체제의 공고화를 위한 다양한 작업이 계속하여 추진되고 있다.¹⁰⁾ 그러나 김정일의 공식적인 권력승계가 장기간 지연되고 있다는 사실은 그 자체가 북한정권의 불안정성과 불확실성을 반영하는 것으로 볼 수 있다.¹¹⁾

둘째, 소련을 비롯한 동구사회주의체제 붕괴 등 급격한 대외적 환경변화에 따라 북한은 심각한 외교적 고립상태에 빠져 있다. 이러한 상황에서 탈피하기 위해 북한이 선택한 대안의 하나가 나진·선봉자유무역지대 개발 등 제한적인 개방정책이며, 다른 하나는 「핵카드」를 사용한 미국, 일본 등 서방과의 관계개선정책이다. 1984년 합영법 제정 이후 꾸준히 추진하고

8) 나용배, “남북한관계 현황과 통일정책 추진방향,” 도산 아카데미연구원 7월 조찬세미나 발표자료(1995. 7. 19), pp.9-11.

9) 김정일은 특히 군부에 대한 권력장악을 중시해 왔는데, 최근에는 당창건 50주년(1995. 10. 10)을 계기로 당 중앙군사위원회 및 국방위원회 명의(10. 8)로 최광, 이을설에게 원수칭호를, 조명록, 이하일, 김영춘에게 차수칭호를 수여하는 등 혁명1세대를 예우하는 승진인사를 단행하였다.

10) 김정일 권력승계 준비 동향과 승계시기 전망에 대한 분석은 민족통일연구원, 「김정일 승계체제 공고화 동향」, 통일정세분석 95-04(1995. 4); 민족통일연구원, 「김일성 사후 1년: 북한정세의 동향과 전망」, 통일정세분석 95-06(1995. 6) 참조.

11) 북한이 극단적인 형태의 스탈린주의 체제하에서 부자승계체제를 구축해왔으나, 공산주의체제의 지도자 승계과정에서 일반적으로 나타나는 권력갈등현상에서 예외일 수는 없을 것이다. 공산주의체제의 지도자 변동과정에서 나타나는 현상에 대한 분석으로는 Raymond Taras, ed., *Leadership Change in Communist States*(Boston: Unwin Hyman, 1989), pp.1-23 참조.

있는 경제개방정책은 ‘북한식’ 방식의 구조적 한계로 인하여 그 성과는 아직도 미미한 상태이다.¹²⁾ 반면에 「핵카드」의 사용전략은 부분적인 성공을 거두어 미국과의 관계개선의 틀을 마련하였으며 일본과도 수교협상의 재개를 목전에 두고 있다. 그러나 미·일과의 국교정상화는 남북한관계의 개선을 전제로 하고 있으며,¹³⁾ 현실적으로도 남한과의 교류·협력을 거부할 경우 불균형적인 개방에 따른 저발전이 초래될 수도 있다.¹⁴⁾

셋째, 무엇보다도 북한체제 자체를 위협하는 요인은 매우 심각한 경제난이다. 이를 몇가지의 구체적인 경제지표로 살펴보자. 북한의 교역량은 1988년도 52.4억달러를 정점으로 급격하게 줄어들어 작년에는 21.1억달러에 불과하였다.¹⁵⁾ 이에 따라 외채규모가 1994년말 현재 106.6억달러로 증가하였는데, 이는 북한 GNP의 50.3%를 차지하는 것이다.¹⁶⁾

산업생산의 주요소인 에너지의 경우, 1994년도 원유도입량은 전년도에 비해 33.1% 줄어든 91만톤에 불과하고 석탄생산량도 감소세가 지속되었다.¹⁷⁾ 식량사정은 북한의 경제적 어려움을 보다 극명하게 보여준다. 북한의 식량수요는 연간 650~670만톤으로 추정되는데, 그중 자체적으로 공급하는 양은 400만톤 전후에 불과하다. 따라서 북한은 1992년 이래 매년 200~250만톤의 만성적인 식량부족현상을 겪고 있다.¹⁸⁾ 결국 북한경제는

12) 이에 대해서는 최수영, 「북한의 대외경제개방정책 현황과 전망」(서울: 민족통일연구원, 1994) 참조.

13) “북·미관계 개선이 남북한관계의 진전과 병행·조화되어 추진되어야 한다”는 원칙은 1995년 7월 27일 워싱턴에서 열린 한·미 정상회담에서 재확인되었다. 「중앙일보」, 7월 28일.

14) 김계동, “북한의 대미정책-적대에서 협력관계로의 전환모색,” 「국제정치논총」, 제34집 2호(1994), p.72.

15) 북한의 교역량은 특히 1991년 소련을 비롯한 사회주의 국가들이 붕괴된 이후 그 규모가 급격히 줄어들었다. 한국은행, 「1994년 북한 GNP 추정결과」(1995. 6), p.4.

16) 위의 자료, p.8.

17) 북한 에너지공급의 대종을 이루는 석탄생산은 탄층심화 등 채굴여건의 악화로 1993년도 -7.2% 생산에 이어 1994년도에도 -6.3% 생산되었다. 한국은행, 「1994년도 북한 GNP 추정결과」(1995. 6), p.5.

18) 민족통일연구원, 「북한의 식량지원 요청 배경과 대북한 식량 지원 방안」, 통일정세분석 95-05(1995. 6), pp.2-3.

에너지난, 식량난 등으로 인해 공장가동률이 40% 수준에도 미치지 못하는 것으로 평가되고 있으며, 지난 5년동안 마이너스 경제성장을 지속하고 있는 것이다.¹⁹⁾ 더욱이 1995년도에도 여름의 수해로 인하여 농업생산이 더욱 감소되는²⁰⁾ 등 경제난이 가중되고 있는 것으로 추정된다.

요컨대 북한의 중앙집권적 계획경제체제는 과도한 국방비 지출로 인한 민간부문의 투자자원 부족,²¹⁾ 사회주의권 붕괴로 인한 대외무역의 감소와 최소 시장의 상실, 경화의 부족과 누적된 외채, 이에 따른 자본 및 기술도입의 원천적 봉쇄 등 여러가지 요인들이 구조적으로 연계되어 악순환하는 한계상황에 봉착하고 있다.

이와 같은 과도적인 정치상황의 지속, 외교적 고립, 그리고 심각한 경제난 등 三重苦에 따른 총체적 난국을 타개하고 체제를 유지하기 위해 북한은 핵무기 개발 카드를 수단으로 이용한 미·일 등 서방과의 관계개선 전략²²⁾ 과 대남긴장관계 조성을 통한 체제안정화 전략을 추진해왔다. 특히 북한은

19) 북한의 경제성장률은 1990년 -3.7%, 1991년 -5.2%, 1992년 -7.6%, 1993년 -4.3%, 그리고 1994년 -1.7%로 추정되었다. 한국은행, 앞의 자료, p.3.

20) 북한당국은 금년 여름의 수해 상황을 점검하러 방북(1995. 8. 29~9. 9)한 유엔인도문제국(UNDHA), 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF) 등의 대표로 구성된 유엔합동조사단에게 수해로 인하여 예상되는 농업 생산량의 감소가 190만1천톤(쌀 108만3천톤, 옥수수 81만8천톤)에 이를 것이고, 이에 따라 1996년도에는 북한의 식량수요량의 절반인 총 387만5천톤이 부족할 것으로 보고하였다. U.N. Department of Humanitarian Affairs, "Democratic People's Republic of Korea : Assessment of Damage and Immediate Relief Requirements following Floods" (Preliminary Findings of United Nations Assessment Mission, September 12, 1995), p.6.

21) 1994년도 군사비는 총세출예산 188.8억달러의 30%에 달하는 56.6억달러에 달한 것으로 나타났다. 한국은행, 「1994년도 북한 GNP 추정결과」, p.8. 그러나 북한에는 인민경제와는 별도로 군부가 독자적으로 광산, 농장, 무기·군복공장, 무역회사 등을 운영하는 군사경제가 존재하고 있으며, 그 규모는 국민총생산의 20~40%를 점유하고 있는 것으로 평가(미국경제연구원, 「북한경제」, 1995) 되기도 한다. 「조선일보」, 1995. 7. 29. 북한의 군사경제 규모에 대해 북한의 강성산총리의 사위였던 강명도는 70%에 달한다고 주장한다. 민족통일원 원내 초청세미나(1995. 8.1).

22) 북한의 핵무기 개발 의도 및 전략에 대한 자세한 설명으로는 민족통일연구원, 「북한 핵문제와 남북한관계 : 전개과정 및 발전전망」(서울 : 민족통일연구원, 1994), pp.25-75 참조.

1993년 6월 미국과의 협상채널이 형성된 이후 남한을 배제하는 전략을 고수하고, 1994년 4월 「새로운 평화보장체계」 수립을 요구한 이후 정전협정을 무실화시키는 일련의 조치를 취함으로써²³⁾ 남북한관계를 경색시키고 있는 것이다.

그러나 북한이 남북한관계의 긴장국면을 유지함으로써 얻을 수 있는 이익은 단기적 차원에 머무는 것에 불과하다.²⁴⁾ 북한체제의 대내외적인 조건은 이데올로기만을 강조하는 ‘우리식’을 고수할 수 없도록 만들고 있기 때문이다. 실제로 1980년대 이후 북한의 대남정책은 대내외적 상황변화에 적응하기 위하여 「남조선혁명전략을 통한 하나의 조선」을 목표로 하는 패권적 혁명전략으로부터 남한에 의한 흡수통일을 배제하고 분단상태의 현상유지를 목표로 하는 현상유지적 경쟁전략으로 방향이 전환되고 있다.²⁵⁾

북한은 남북한관계의 개선이 북한체제의 생존과 유지를 위해 필요로 하는 외부세계와의 교류 및 협력의 선결과제이기 때문에 남한과의 대화와 접촉을 재개하지 않을 수 없다. 북한이 「한국형 경수로」를 간접적으로 수용하고, 한국이 제공하는 쌀을 수용한 것도 결국 북한의 활로가 남북한간의 화해와 협력을 통해서만 가능할 수 있다는 것을 시사하는 것이다.²⁶⁾

23) 1994년 4월 28일 군사정전위원회 북한측 대표를 철수시킨 이후 북한은 군정위 중국측 대표를 철수('94.12.15)시키고, 중립국감독위원회의 폴란드 대표마저 철수('95.2.28)시킴으로써 정전협정 기구의 기능을 사실상 마비시켰다. 이에 더하여 북한은 외교부 비망록('95.6.29) 등을 통해 주한 유엔군사령부를 해체할 것을 주장하고 있다.

24) 나진·선봉 자유무역지대 등 북한의 대외개방정책의 구체적 사업들에 대한 서방국가들의 투자가 북한의 기대대로 진척되지 못하고 있는 이유는 사회간접시설의 미비, 투자유인동기 부족 등 기반여건이 정비되지 않은 것에도 원인이 있으나, 남북한관계가 진전되지 않는 데 따른 북한의 의도에 대한 서방국가들의 회의적인 자세도 원인이 되고 있다.

25) 민족통일연구원, 「‘조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령’과 북한의 대남정책」, 통일정세분석 93-04, pp.2-4.

26) 1993년 4월 7일 북한 최고인민회의 제9기 제5차 회의에서 채택된 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」은 본질적으로 북한의 통일전선전술사업의 테두리를 벗어나지 못하고 있으나, 보다 긍정적인 차원에서 보면 남한과의 공존적 관계를 유지하기 위한 북한의 태도변화의 일환으로 해석할 수도 있다.

2. 민족공동체의 성격

지난날 우리는 정부의 정통성 결여와 통일정책에 대한 국민적 합의와 지지기반이 미약함으로 해서 통일문제를 둘러싼 내부적 갈등과 혼란을 경험하였다. 또한 통일에 대한 국민적 열망에 부응할 만큼 남북한관계가 개선되지 못함으로써 통일에의 희망과 현실의 괴리가 점점 커지게 되었다. 사실 한반도에서 무력통일이나 어느 일방의 급격한 붕괴에 의한 통일의 가능성을 배제한다면, 남북한관계의 현 상황에 비추어 볼 때 통일이 당장 실현되기는 어렵다. 특히 독일통일의 경험이 주는 중요한 교훈의 하나는 이질적인 체제하에서 사회화과정을 거친 동서독 지역주민들간에 민족정체성의 분화가 심화되고, 통일 이후 심각한 국민통합의 문제로 대두된다는 점이다.²⁷⁾ 그러나 통일이 불가능하다거나 필요없다고 주장하는 편협하고도 패배주의적 통일관을 가질 필요는 없다.

결국 우리의 통일은 민족사적 관점에 입각한 통일의 당위성과 시대적 사명, 남북한관계의 현실, 그리고 통일된 조국의 미래를 고려하면서 실현가능한 통일정책과 방안을 강구하는 현실주의적 통일관이 구현되는 것이라고 하겠다. 특히 유구한 역사 속에서 정치·경제·사회·문화적으로 공동체적 운명을 같이 해 온 남북한의 우리민족이 ‘민족’개념을 중심으로 하나의 공동체를 만드는 것이 현실적인 통일접근의 방책이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 「민족공동체 통일방안」은 통일의 역사적 당위성, 세계사의 흐름 및 변화하는 통일환경, 바람직한 통일조국의 미래상, 그리고 실현가능성을 고려하여 만들어진 민족통일의 大綱이라고 할 수 있다.²⁸⁾

민족공동체의 형성이 가지는 근본적인 가치는 남북한 주민의 인간적인

27) Konrad-Adenauer-Stiftung, *Zusammenwachsen oder Auseinanderdriften?*, in : *Interne Studien*, Nr. 78.1994, Sankt Augustin, Dezember 1994 ; 주독대사관, “통일 독일의 정체성 관련 분석”(1), (2) (번역 800-9506-10 및 800-9506-11) 참조.

28) 「민족공동체 통일방안」의 이론적 체계에 대한 자세한 분석으로는 민족통일연구원, 「‘민족공동체 통일방안’의 이론체계와 실천방향」(서울 : 민족통일연구원, 1994) 참조.

삶을 보장해줄 수 있는 철학적 배경으로서 자유민주주의를 채택하고 있다는 점이다. 사실상 자유민주주의는 그것이 지닌 이념의 포괄성, 목적과 수단의 일치성이란 높은 윤리성 때문에 인류역사상, 최선의 이념체계라는 평가를 받아왔다. 우리가 자유민주주의의 강력한 적대적인 정치이데올로기였던 파시즘, 공산주의 등이 자체모순과 결점으로 인해 결국 파멸, 붕괴하는 과정을 목격하였다는 점에서도 자유민주주의를 민족통일의 보편적 가치지향으로 삼아야 하는 정당성이 있다. 그리고 통일을 이루어나가는 과정에서 지켜야 할 기본 원칙으로서 자주, 평화, 민주라는 기존의 입장이 유지되어야 함은 새삼 거론할 필요가 없다.

한편 「민족공동체 통일방안」은 「자유, 복지, 인간의 존엄성이 보장되는 선진민주국가」를 통일국가의 미래상으로 제시하고 있는데, 이는 통일이 분단된 남북한의 물리적 결합을 달성하는 차원을 넘어서서 민족구성원 모두의 삶의 질을 향상시키는 것을 목표로 한다는 점을 고려할 때 통일의 비전이라고 할 수 있다. 이러한 통일국가의 미래상은 통일국가의 이상인 동시에, 통일에 대비해서 우리가 추진해야 할 종합적인 정책과제의 방향을 제시해주는 것이다.²⁹⁾

그러면 민족공동체는 어떠한 방식으로 이행되는 것이 바람직한가? 일반적으로 집합체의 의미로서 사용되고 있는 공동체란 구성원들이 동질적인 신념과 가치관의 공유를 바탕으로 직접적이고 다면적인 상호관계를 가지며 호혜적인 인간관계를 형성하고 있는 집단을 말한다.³⁰⁾ 따라서 우리가 달성해야 할 민족공동체는 남북한 주민 모두가 민족적 동질성을 바탕으로 공동의 가치관과 신념에 입각하여 민족단위의 생존과 번영을 지향하여 집단생활을 영위하는 생활공동체라고 할 수 있다. 이러한 민족공동체는 생산과

29) 박종철, “‘민족공동체 통일방안’과 우리의 대북정책,” 민족통일연구원, 「김일성 사후 북한의 정책전망과 우리의 통일방안」(국내학술회의 발표논문집, 1994. 10), p.55.

30) Michael Taylor, *Community, Anarchy, and Liberty*(Cambridge : Cambridge University Press, 1982) ; 김종립, “남북한통일을 위한 민족공동체 형성 이론,” 국토통일원, 「한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향」(서울 : 국토통일원, 1990), p.61 재인용.

분배, 거래행위의 단일권 형성을 의미하는 경제공동체, 사회적 가치규범과 행위, 그리고 문화의 공유를 의미하는 사회·문화공동체, 그리고 정치적 통합을 의미하는 정치공동체의 형성으로 완성된다.³¹⁾

그런데 남북한은 오랫동안 단일민족사회로서 하나의 공동체를 이루고 살아온 역사적 경험에도 불구하고, 분단 이후 반세기 이상의 극단적인 반목과 대결구도 속에서 제도상의 차이와 불균형이 심화되었을 뿐만 아니라, 주민들의 생활양식, 전통에 대한 이해, 그리고 가치관마저도 크게 달라졌다. 분단 이후 생성·발전된 남북한 주민간의 이질성으로 말미암아 한민족이 남북한에서 별개의 민족으로 발전하며 살아왔다고 보는 것이 현실적인 인식일 것이다. 이러한 맥락에서 우리가 지향하는 통일은 점진적이고, 단계적으로 남북한 주민들이 더불어 살아갈 수 있는 민족공동체를 건설하는 방향으로 '자연스럽고 바람직한' 통일이 이루어지는 것이 바람직하다.

이러한 민족공동체 형성을 통한 통일의 과정을 「민족공동체 통일방안」은 「화해·협력단계», 「남북연합단계」, 그리고 「통일국가 완성단계」로 이어지는 3단계의 이행구도로 제시하고 있는데, 그 기본골격은 다음과 같이 요약할 수 있다.

제1단계인 「화해·협력단계」에서는 남북한이 상호 적대와 대립관계를 청산하고, 상호 신뢰 속에 긴장완화와 화해를 정착시켜 나가면서 실질적인 교류·협력을 실시함으로써 화해적 공존을 추구한다. 특히 이 단계에서는 남북한이 상호체제의 인정과 존중을 바탕으로 사회·문화·경제 등 각 분야의 교류·협력을 쌓는 것이 강조되고 있다.

「화해·협력단계」과정을 거치면서 상호 신뢰가 쌓이면, 남북간의 공존을 제도화하는 과도적인 통일체로서 제2단계인 「남북연합단계」로 이행될 수 있을 것이다. 이 단계에서는 남북한이 평화를 정착시키면서 공존공영하는 경제·사회공동체를 형성·발전시키는 한편, 제도적인 차원에서는 남북연합기구들이 창설·운영되게 된다.

마지막 제3단계인 「통일국가 완성단계」에서는 「남북연합단계」에서 구

31) 박영호·박종철, 「남북한 정치공동체 형성방안 연구」(서울: 민족통일연구원, 1993).

축된 민족공동생활권을 바탕으로 정치공동체를 실현하여 남북의 두 체제를 완전히 통합하는 1민족 1국가의 단일국가로의 통일을 완성하게 된다.

통일의 단계와 민족공동체 완성과정을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 민족공동체 형성단계

통일단계	화해·협력단계	남북연합단계	통일국가 완성단계
국가·체제	1민족2국가2체제	1민족2국가2체제	1민족1국가1체제
공동체유형	사회·문화·경제공동체		
	정치공동체		

Ⅲ. 「민족발전공동계획」의 의미

1. 협의의 의미

민족공동체를 통한 통일의 달성은 무엇보다도 통일의 의미를 단순한 정치체제의 결합으로서가 아니라, 한반도의 평화공존과 남북한 화해·협력을 통해 점진적으로 한민족 모두의 삶의 질을 높이고 민족동질성을 회복시킴으로써 민족공동체를 형성한다는 것이다. 이를 실현하기 위해서는 남한만의 발전이 아니라 북한의 안정과 발전이 수반되어야 한다. 특히 민족공동체의 형성을 통한 통일과정이 우선 남북한을 하나의 경제적·사회적 생활영역으로 묶으려는 시도에서 비롯되었다고 할 때,³²⁾ 민족경제의 통일적이

32) 한국정부는 「민족발전공동계획」의 구상에 대하여 남북한이 민족공동체의 건설과 민족복리의 증진을 위하여 서로 협력하여 경제공동체를 형성하고 민족의 창의와 능력을 발휘하기 위한 것이라고 설명하고 있다. 통일원, 「8.15 대통령 경축사 해설자료」(1994. 8. 15), p.17.

며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상이 강조되어야 할 것이다.³³⁾

더욱이 지금 세계는 체제와 국경의 장벽을 허물고 서로의 문호를 개방하여 상호의존을 심화시킴으로써 공동의 평화와 번영을 지향해 나가고 있다. 국제사회를 움직이는 동인은 이제 이념과 군사력 보다는 경제력과 실리추구의 경쟁이다. 특히 자국의 이익을 보호하기 위하여 다른 나라의 희생을 요구하는 냉엄한 국제현실 속에서 공허한 이념이나 명분의 대결에 민족적 에너지를 소모한다면 통일은 한낱 공허한 염불에 지나지 않을 것이다. 민족공동체는 단순히 관념적인 상태로 머무르지 않고 구체적인 내용으로 채워질 때 통일의 실천적인 기제로써 작용할 수 있다.

따라서 무엇보다도 전체 한민족의 공존공영과 복리증진을 남북한관계의 중심으로 삼는 인식의 전환이 필요하다.³⁴⁾ 우리가 지향하는 통일조국도 민족구성원 개개인의 인권과 복지가 보장되고 모두가 골고루 잘사는 선진된 나라이다. 그러므로 지금부터라도 남북한이 민족공동체 건설과 민족복리의 증진이라는 관점에서 서로 협력하여 경제공동체를 형성하고 민족의 창의와 능력을 최대한 발휘하여야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서는 무엇보다도 북한경제의 회복이 이루어져야 한다.

그런데 북한경제의 회복은 북한당국이 완강하게 고수하고 있는 ‘자력갱생’의 경제정책으로는 사실상 불가능하다. 또한 북한이 나진·선봉자유무역지대 개발 등 극히 제한적인 개방정책을 추진하는 것으로도 이를 수가 없다. 경제적 논리로서는 물론 민족적 차원에서도 남북한간에 경제교류·협력사업을 추진하는 것이 북한의 낙후된 경제를 회복하는 첩경이 되는 것이다. 한국정부가 북한에 대하여 경수로 전환을 비롯한 평화적 핵에너지 개발에 자본과 기술을 지원할 것을 표명했으며,³⁵⁾ 1995년 6월 북경에서

33) 조 민, “민족공동체 형성방안을 통한 통일과정,” 민족통일연구원, 「‘민족공동체 통일방안’의 이론체계와 실천방향」(서울: 민족통일연구원, 1994), pp.108-109.

34) 북한도 1993년 4월 7일 발표된 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」 제3항 민족대단결의 원칙으로 “공존·공영·공리의 도모”를 언급하였는 바, 이를 남북한관계의 개선을 위한 실마리로 활용할 수 있을 것이다.

35) 김영삼대통령 광복 49주년 기념식 경축사(1994. 8. 15).

열린 남북회담에서 15만톤의 쌀을 무상으로 제공하기로 합의하고 이행한 정책적 근거가 바로 통일을 이루어가는 과정이 남북한 공동의 발전으로부터 시작된다는 것을 말한다. 이것이 바로 민족공동체를 형성해 나가기 위한 구체적인 실천지표로서 「민족발전공동계획」이 갖는 경제적 의미인 것이다.

요약해서 말하면 「민족발전공동계획」은 남북한이 공동의 주체가 되어 민족발전을 위한 경제교류·협력사업을 추진하고, 이러한 협력관계를 바탕으로 경제공동체를 형성·발전시킴으로써 민족구성원 모두의 복리 실현을 목표로 하는 구체적인 사업 설계도라고 할 수 있을 것이다. 다시 말해, 남한과 북한이 서로의 경제적 이익을 민족전체의 번영차원에서 인식하여야 한다.

2. 광의의 의미

민족공동체는 우리의 통일정책을 이끌어가는 패러다임이라고 할 수 있다. 즉, 민족공동체는 민족을 하나로 묶는 틀일뿐 아니라, 민족재결합의 당위를 제공하고 그 자체가 통일을 추진하는 원동력이다. 그런데 우리 민족은 진정한 의미에 있어서 근대적인 민족국가를 완성하지 못한 상태에 있다.

따라서 민족공동체 형성을 통한 통일이 근대민족국가의 완성을 의미한다고 할 때, 「민족발전공동계획」의 내용은 경제적 영역에서의 발전계획만을 대상으로 하는 것이 아니라 정치·군사적 영역에서의 화해·협력은 물론 사회·문화분야 그리고 대외관계에 있어서의 협력관계를 구축해 나가는 것을 포함해야 할 것이다. 경제분야에서의 남북한 공동발전을 통한 물질적 번영을 추구함으로써 타 분야에서의 협력관계를 유발할 수도 있으나, 타 분야에서의 화해·협력관계가 동반되지 않을 경우 경제공동체 형성과정 자체가 제약을 받지 않을 수 없기 때문이다. 남북한이 「기본합의서」에서 “민족적 화해를 이룩하고, …긴장완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모”하기로 합의한 것은 바

로 이러한 목적을 지향하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 「민족발전공동계획」이 가지는 보다 더 중요한 의미는 동 계획이 남한과 북한에 있는 우리 민족이 하나의 민족으로서 합쳐지는 민족생존과 발전을 위해서 뿐만 아니라 21세기의 새로운 국제질서의 형성과정에 주도적으로 참여하는 데 있어서 지침이 될 수 있다는 점이다. 즉 「민족발전공동계획」은 우리 민족 모두가 더불어 잘 살아가는 민족공동체를 건설해 나가는 과정에서는 물론 민족공동체가 성립된 이후에도 한민족이 생활운명을 같이하는 사회집단으로서 총체적인 유대관계를 형성하는데 도움을 주는 종합적인 계획을 말한다.

다시 말해 「민족발전공동계획」의 넓은 의미는 정치·경제·사회 등 모든 영역에서 남북한이 협력³⁶⁾하여 근대적 민족국가를 완성하고, 나아가 통일한국이 세계사회에서 주도적인 역할을 수행하기 위한 국가대전략 또는 민족대계의 구상이라고 할 수 있다. 특히 민족공동체의 개념이 어느 특정한 집단이나 계급 또는 세력에 의한 권력장악이나 국가체제의 조립을 통일로 보기 보다는 우리 민족구성원 모두가 주체가 되어 어떻게 함께 살아가느냐에 통일의 초점을 맞추고 있다는 점에서 민족공동체의 결속을 유지시키는 결합력으로써 「민족발전공동계획」의 중요성이 존재한다.

IV. 민족공동체 형성방안

「민족공동체 통일방안」의 기본구도를 이행하기 위한 구체적인 방향과 실천해야 할 내용들은 「기본합의서」와 분야별 「부속합의서」에 반영되어

36) 여기에서 남북간의 협력이란 남북한이 각기의 정책조정과정을 통하여 상대방의 실제적 또는 예상되는 정책에 자국의 정책을 적용시켜 수행하는 것을 말한다. 이러한 협력의 정의에 대해서는 Kenneth A. Oye, "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypothesis and Strategy," in Kenneth A. Oye, ed., *Cooperation under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986), p.6.

있다.³⁷⁾ 남북한 민족공동체의 형성은 화해·협력단계→남북연합단계→통일국가 완성단계의 3단계로 연결되어 있는 각 단계별 성과의 축적을 통하여 이루어진다. 그러나 남북간 정치·군사적 및 이념적 대결로 말미암아 「기본합의서」의 채택에도 불구하고 사회·문화·경제분야의 교류·협력이 답보상태에 머물러 있다. 따라서 사회·문화·경제분야의 교류·협력과 함께 정치·군사적 대립을 해소하기 위한 방안도 병행 실시되어야 한다.

또한 각 단계는 상호 연계되어 있음에도 불구하고 실질적으로 상당한 질적 차이를 가지고 있다. 따라서 각 단계에서 양적인 축적을 통한 남북한관계의 진전을 바탕으로 하면서 동시에 질적인 변화를 통하여 단계전환이 이루어지는 방안이 모색되어야 한다. 단계간 전환을 위해서는 정치·군사적 문제의 복잡성과 함께 정치협상의 어려움을 충분히 감안하고 이에 대한 대비책이 마련되어야 한다.

이러한 점을 고려하여 통일과정의 각 단계에서 추진되어야 할 분야별 정책대안을 중심으로 경제공동체, 사회·문화공동체, 그리고 정치공동체를 형성하는 민족통일大計를 개략해 본다.

1. 화해·협력단계

화해·협력단계는 「1민족 2국가 2체제」가 유지되는 가운데 남북한이 사회·문화·경제 분야에서 점차로 교류·협력을 증대시키고, 동시에 정치적 신뢰를 구축함으로써 남북간 평화공존체제를 정착시켜 나가는 단계이다. 1992년 2월과 9월에 각기 발효된 「기본합의서」 및 분야별 「부속합의서」의 이행·실천에 의해서 남북 화해·협력관계가 제도화된다고 할 수 있다.

이 단계에서는 무엇보다도 화해 및 교류·협력분야에서 남북한이 상호신뢰를 구축함으로써 본격적인 교류·협력의 기반을 마련하여야 한다. 남북

37) 예컨대 「기본합의서」의 제3장에서는 남북교류·협력의 목표를 “민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모”(제15조)하는 것으로 설정하고, 경제·사회·문화 분야 및 국제협력의 대체적인 방향을 제시하고 있다.

간에 상호 체제인정·존중, 내부분계 불간섭, 비방·증상 금지, 파괴·전복 행위 중지 등이 정치적 신뢰를 쌓기 위해 이행되어야 할 내용들이다. 그러나 남북한관계가 상호불신과 대립의 구조에서 벗어 나기까지는 상당한 시간이 소요될 것이기 때문에, 비정치분야에서부터 신뢰구축을 위한 협력사업을 먼저 추진하는 하는 것이 바람직하다.

사회·문화분야에서의 인적 왕래와 교류·협력은 남북간 동질성을 회복하고 북한사회의 변화를 촉진할 수 있다는 점에서 남북한관계를 진전시키는데 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 그러나 북한은 사회개방 여파를 우려하여 이 문제에 대하여 소극적 입장을 견지할 것이다. 특히 북한은 언론·방송교류를 최대한 지연시키고자 할 것이다.

따라서 북한이 개혁·개방정책을 본격적으로 추진하기 전까지 사회·문화의 교류·협력은 남북간 직접교류방식 보다는 제3국에서의 간접교류를 중심으로 추진되어야 할 것이다. 예를 들어 중국 연변 등 해외에 민간이 주도하는 「남북문화교류센터」를 설립하고, 이를 통하여 각종 학술교류 및 문화행사를 개최함으로써 상호이해와 교류·협력의 기반을 확대할 수 있을 것이다.

장기적으로 남북간 교류·협력은 단계성과 순차성에 입각하여 추진하는 것이 바람직하다. 우선 남북교류의 경험이 있는 분야, 북한이 우월하다고 여기는 분야 등 실현가능성이 높은 분야부터 교류·협력을 시작하여, 비정치적이고 비이념적인 체육, 과학·기술분야의 교류·협력, 정치성과 이념성이 내포되기 쉬운 교육·문화·예술분야, 그리고 언론·방송·출판분야의 교류·협력 순으로 실시한다.

화해·협력단계에서의 경제교류·협력은 북한의 경제개방·개혁 지원, 남북경제의 상호의존도 증가 등을 목표로 남북교역의 확대, 합작사업, 자원의 공동개발, 다자간 경제협력 등을 추진한다.

그러나 남북간 직교역이 확대되는 데에는 여러가지 장애요인이 있다. 북한은 단기적 경제실리를 위하여 남북교역에 임하면서도 직교역의 확대를 회피해 왔다. 왜냐하면 직교역에 수반되는 인적 교류 및 정보교류가 미칠 파급효과를 우려하고 있기 때문이다. 따라서 남북간 경제교류·협력은 직

교역의 확대보다는 위탁가공이나 합작투자의 방식이 이루어질 가능성이 높은 바, 우선 위탁가공교역의 활성화를 통해 남북교역의 확대를 추진해야 할 것이다.³⁸⁾ 남북합작사업이 본격적으로 추진될 경우 남한의 자본·기술과 북한의 노동력·자원이 결합되는 형태가 될 것이다.

한편 공동어로수역의 설정에 의한 수자원의 공동개발, 지하자원의 공동개발, 관광자원의 공동개발 등을 통하여 남북경제에 실질적인 도움이 되고 협력경험을 축적할 수 있도록 추진한다. 이와 함께 제3국에서의 자원공동개발이나 합작진출 및 생산 등을 추진하고, 유엔개발계획(UNDP), 유엔공업개발기구(UNIDO) 등 다자간 경제협력기구를 통한 남북경제협력도 추진되어야 할 것이다.

국제무대에서의 화해·협력은 상호신뢰를 구축하고 남북대립을 완화하는데 중요한 역할을 할 것이다. 구체적으로 유엔 및 그 산하기관과 기타 국제기구 및 국제회의, 그리고 제3국과의 관계에서 남북간 상호비방을 자제하고 협력을 확대하도록 한다. 북한이 경제난 타개를 위해 해외자본 및 기술의 도입과 수출증대에 관심을 기울이고 있는 점을 감안하여, 세계은행(IBRD), 국제통화기금(IMF) 등 국제경제기구에 대한 북한의 가입을 지원해야 할 것이다. 또한 국제무대에서 각종 교류·협력을 통하여 국제적 협력을 확대하고 남북간 직접적 교류·협력의 활성화를 촉진시켜야 한다. 제3국에서 개최되는 각종 국제회의나 학술대회, 문화·예술행사, 체육행사 등에 남북대표가 공동으로 참여하는 방안을 추진해야 할 것이다.

사회·문화·경제분야에서의 교류·협력 활성화와 함께 남북간 군사적 신뢰구축을 추진해야 한다. 군사적 신뢰구축과 관련하여 기초 군사정보 교환, 군사훈련의 통보 및 상호참관, 군인사의 상호교류, 군사직통전화설치 등이 실행됨으로써 군사활동의 투명성이 이루어져야 한다. 그리고 남북간 일정규모 이상의 군사훈련을 제한하고 군사훈련의 범위도 단계적으로 축소해야 할 것이다. 이와 관련하여 팀스피리트훈련의 규모조정 및 중지문제도

38) 최수영, 「북한의 대외경제개발정책 현황과 전망」(서울: 민족통일연구원, 1994), p.

논의될 수 있을 것이다.

한편 남북 화해·협력단계가 남북연합단계로 전환하는 데 있어서 남북간 평화체제의 확립이 중요하다. 남북평화체제로의 전환은 전환시기, 협상당사자, 평화체제전환의 형식, 유엔군 사령부의 해체, 주한미군문제 등과 같은 복잡한 문제들을 내포하고 있는 바,³⁹⁾ 남북당사자 해결의 구도속에서 문제가 해결되도록 추진한다. 이와 함께 동북아 다자간 안보협의체가 구체화될 경우 북한의 참가문제, 북한 핵문제, 한반도군축, 남북평화체제보장 등의 문제가 논의될 것이다. 한국은 이러한 다자간 안보협의체에 적극 참여하여 남북평화체제를 보장하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

이와 같이 화해·협력단계에서 사회·문화 및 경제분야의 활성화와 함께 정치·군사적 측면의 관계개선이 병행적으로 이루어짐으로써 남북한은 남북연합단계로 진입할 수 있을 것이다. 그리고 화해·협력단계에서는 남북 고위급회담의 테두리내에서 각급 분과위원회 및 공동위원회를 정례화시킴으로써 남북한관계의 틀을 정착시켜야 한다. 남북한은 화해·협력관계의 제도화를 바탕으로 남북정상회담을 개최하여 남북연합단계로 전환하기 위한 돌파구를 마련해야 할 것이다. 남북한은 정상회담을 개최하여 한국전쟁 등 과거청산문제, 평화체제로의 전환 및 보장방안, 통일에 이르기까지의 남북한관계의 기본성격, 통일방안, 남북연합의 설정 및 운영방안 등에 대한 합의를 거쳐서 이를 토대로 「남북연합헌장」을 채택함으로써 남북연합단계로 진입할 것이다.

2. 남북연합단계

남북연합은 통일을 지향하는 과도적 단계로서 국제법적으로는 부분적으로 국가연합의 성격을 띠고 있지만 주권국가간의 관계를 상징하는 국가연합과는 다른 특수성을 지니고 있다. 첫째, 남북연합단계에서 남북한은 대

39) 이에 대한 자세한 분석은 제성호, “북한의 대미평화협정 체결 전략: 내용, 의도 및 문제점”, 민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안 모색」, 제16회 국내학술회의 발표논문집(1995. 6. 21) 참조.

외적 측면에서 국제법적 주권국가로 존재하기 때문에 남북연합은 분명히 연방과는 다르다. 둘째, 남북연합단계에서 남북한은 통일국가를 달성하기 위해서 「민족 내부의 특수관계」를 유지하면서 남북현안 및 통일문제에 대해서 협의하고 협력의 범위를 넓혀 간다. 이런 점에서 남북연합은 과도기적 협의체이며 독립된 국가간의 관계를 가정하고 있는 일반적인 의미의 국가연합과도 다르다.

남북연합단계에서 북한은 탈전체주의정책을 통하여 사회에 대한 획일적 통제를 부분적으로 완화하고 제한된 영역에서 사회의 자율성을 허용할 것이다. 따라서 남북연합단계에서 사회·문화분야의 각종 민간단체를 통하여 인적 교류를 확대하고 체육, 문화·예술, 과학·기술 분야를 중심으로 공동활동을 확대함으로써 북한의 다원화를 촉진하는 동시에 남북간 동질성을 증진시켜야 한다.

그러나 북한사회의 다원화가 완전히 진전되지 않은 상태에서 민간단체간의 교류는 제한된 영역내에서 이루어질 수 밖에 없다는 것이 감안되어야 한다. 따라서 민간단체간의 교류·협력은 북한측을 자극하지 않도록 점진적이고 단계적 절차를 통해서 추진되어야 하며, 실질적으로 북한측 단체에게 이익이 되는 방안이 모색되어야 한다. 한편 「평화시」(가칭)내에 공동체육시설, 청소년 공동생활센터, 공동문화센터 등을 건립함으로써 남북공동활동의 공간을 마련해야 할 것이다. 이러한 공동문화건설이 건립되면 이곳을 중심으로 각종 교류와 공동활동이 확대될 수 있을 것이다.

이 단계에서 북한은 경제특구를 본격적으로 가동하고, 중국모델과 유사한 적극적인 수출드라이브 정책과 경제성장을 위한 개방·개혁정책을 추진할 것으로 전망된다.⁴⁰⁾ 따라서 북한의 이러한 경제개혁조치에 상응하여 남북간에는 산업구조조정과 북한의 사회간접자본에 대한 공동투자, 북한의 개혁조치에 대한 지원, 자유무역협정 및 관세동맹 등이 추진되어야 할 것

40) 북한의 경제개혁 개방에 있어서의 중국모델의 적용가능성에 대한 분석으로는 Seung-Yul Oh, "Economic Reform in North Korea : Is China's Reform Model Relevant to North Korea?" *The Korean Journal of National Unification*, Vol. 2, 1993, pp.127-51 참조.

이다.⁴¹⁾

그리고 남북한의 부존자원과 생산요소의 이용에 경제성과 상호보완성을 극대화하도록 공동의 노력을 기울여야 한다. 남북한 경제의 부문별 통합을 추진하는 「남북한 석탄·철강공동체」, 「남북한 원자력공동체」, 「남북한 전자산업공동체」, 「산업구조조정협의회」 등을 구성을 추진한다. 이 기구들은 「남북연합」의 기구로 편입되어 경제공동체 실현을 위한 제도적 틀을 갖추는 데 기여하게 된다. 이 과정에서 북한은 생산수단의 민영화, 기업활동에 대한 통제의 철폐 그리고 가격개혁을 단행함으로써 점차 시장경제체제로 이행하게 될 것이다.

국제무대에서는 남북한이 해외공관간의 협력과 국제기구에서의 공동보조를 확대해야 할 것이다. 또한 남북간 외교대결의 부산물로 생겨난 불필요한 지역의 해외공관을 축소 조정하는 문제에 대해서도 협의해야 할 것이다.

한편 비무장지대의 비무장화와 평화적 이용에 대한 구체적 방안이 강구되어야 한다. 일차적으로 비무장지대에 설치된 모든 군사시설과 장비 및 병력을 단계적으로 철수함으로써 비무장지대를 비무장화시켜야 할 것이다. 그 다음 이 지역내에 평화구역을 설정하여 각종 남북연합의 기구 및 각종 회의시설, 남북문화·체육센터, 이산가족면회소, 민속박물관, 남북교류행사장 등을 마련하여 「통일시」로 발전시켜야 할 것이다.

그리고 남북연합단계에서 군축이 실시되어야 할 것이다. 일차적으로 기습공격과 무력충돌을 방지하기 위한 조치들이 취해져야 한다. 군사분계선 및 비무장지대에서의 군사활동을 금지하고 「공세전력배치 제한지대」를 설정하여 공격용 무기 및 병력을 후방지역으로 이동배치하는 방법도 강구되어야 할 것이다. 또한 북한 핵시설에 대한 특별사찰이 실시되고 생화학무기 등 대량살상무기의 단계적 폐기와 장갑차, 미사일, 상륙함정 등 공격용 무기의 감축이 이루어져야 한다. 아울러 재래식 무기와 병력에 대한 감축도 이루어져야 한다. 이러한 군축은 남북한의 공동감시단 및 검증위원회

41) 김국신·이유진, 「남북한 경제공동체 형성방안」(서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 118-128.

등에 의한 감시 및 검증을 수반해야 한다. 이와 함께 남북간 군축의 진전과 전반적인 남북한관계의 진전을 고려하여 주한미군의 단계적 감축도 추진될 수 있을 것이다.

한편 남북연합단계에서는 화해·협력단계의 남북대화창구를 발전시켜 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처, 상주연락대표부, 남북분쟁해결기구 등의 정치제도들을 구성·운영해야 한다. 이러한 정치제도의 운영을 통하여 통일과정에서 발생하는 문제를 해결하고 통일에 대비하여 권력구조, 선거제도, 정치제도 등을 마련하기 위한 방안들을 논의해야 할 것이다.

남북연합단계에서는 북한체제에서 이데올로기의 영향력이 약화되고 사회·문화구조가 제한적이거나 다원화되며 실용주의적 가치관이 형성될 것이다. 따라서 북한의 제한적 다원화를 더욱 촉진하고 남북간 동질성을 확대하기 위하여 북한의 인권개선 및 민주화를 더욱 촉구하는 한편, 북한의 정치적 변화정도를 감안하여 정치단체 및 정당간 교류를 실시함으로써 이념적·정치적 영역에서 상호이해와 협력의 범위를 넓혀야 할 것이다. 이와 같은 이념 및 가치관에서의 동질성 증대는 남북한 정치공동체를 형성할 수 있는 기반으로 작용할 것이다.

남북한은 경제·사회·문화공동체를 점차로 심화시키는 한편, 남북연합기구를 통하여 통일국가를 형성하기 위한 논의를 진행해야 할 것이다. 통일국가를 형성하기 위해서는 통일시기, 통일에 이르기까지의 과도조치, 통일국가의 대내외 정책 등에 관해서 남북간 「통일조약」을 채택해야 할 것이다. 통일시기와 통일절차에 대한 합의가 이루어지면 통일헌법에 대한 논의가 진행되어야 할 것이다. 통일헌법이 확정되면 통일헌법에 따라 남북총선거를 실시하여 통일정부와 통일국회를 결성함으로써 남북한은 통일국가의 단계, 즉 정치공동체를 형성하게 될 것이다.

3. 통일국가 완성단계

통일국가에 이르는 과정 및 시기는 남북연합단계까지의 남북한관계의 성

격 및 남북한의 이념, 정치체제 면에서의 동질화 정도에 따라서 달라질 것이다. 남북연합단계에서 남북통합의 성과에 따라서 통일국가에 이르는 기간이 단축될 수도 있고 연장될 수도 있다. 여기서 중요한 것은 통일국가에 이르기까지의 물리적인 시간보다는 어떻게 하면 통일과정 및 통일후 발생할 수 있는 문제점을 최소화하고 통일후 효과적으로 남북통합을 이룩할 수 있는가 하는 것이다.

이 단계에서는 사회·문화의 각 영역별로 남북한의 민간단체들의 통합을 추진함으로써 민간차원에서 남북간 공동활동의 경험을 축적하고 북한지역 주민들이 통일후 급격한 사회변화에 적응할 수 있도록 해야 한다. 그리고 북한지역에 사회·문화시설의 확충을 지원하고 문화생활의 기회를 확대하는 방안을 실시한다. 예를 들면 문화센터 설립, 종교단체 설립, 의료시설 및 사회시설 확대, 문화·예술인 지원방안 등이 강구되어야 할 것이다. 특히 북한지역에 자생적인 사회·문화활동이 활성화되도록 북한지역의 문화·예술활동에 대한 특별지원대책이 수립되어야 한다.⁴²⁾

경제분야에서는 북한경제체제를 시장경제체제로 완전히 전환시키기 위하여 공동시장형성과 화폐통합, 북한지역에 대한 대규모 투자, 실업대책 등이 마련되어야 할 것이다. 남북공동시장형성을 위하여 남북간 경제관련 행정절차와 법규, 세제 등이 통일되어야 한다. 그리고 화폐통합은 북한 경제력에 대한 정확한 평가를 기초로하여 북한지역 주민의 생활수준을 보장해 줄 수 있는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 이와 함께 북한지역의 토지 및 기업의 사유화, 북한지역 기업의 경영합리화, 북한지역에 대한 투자 유치방안 등이 실시되어야 할 것이다.

대외관계에 있어서는 남북한이 독자적으로 맺고 있던 각종 조약 및 협정을 포함한 제도적 정비를 추진 하는 한편, 민간차원에서의 대외관계도 새롭게 정비해야 할 것이다. 그리고 국방분야에서는 군의 통합방안을 추진해야 할 것이다.

42) 윤덕희·김도태, 「남북한 사회 문화공동체 형성방안 : 사회 문화적 동질성 증대방안」 (서울 : 민족통일연구원, 1992), pp.150-155.

통일후 정치제도는 남북한의 지역갈등과 세대갈등, 계층갈등과 각종 이익균열구조를 해소하기 위한 제도적 질차와 조치를 마련하다는 관점에서 마련되어야 한다. 이러한 맥락에서 권력구조와 의회제도, 선거제도, 정당제도, 중앙정부와 자치단체간 권한배분 문제 등이 논의되어야 할 것이다.⁴³⁾

그리고 통일후 이념적·정치적 갈등을 줄이기 위해서 남북한 주민에 대해서 다양한 형태의 통일교육을 실시하고 북한의 전직 공직자에 대해서 체계적인 재교육을 실시하여야 할 것이다.⁴⁴⁾

V. 「민족발전공동계획」 추진방향

1. 정책목표

「민족발전공동계획」은 이와 같이 단계적으로 민족공동체를 형성하는 과정에서 추진해야 할 구체적인 사업을 실천하는 작업이다. 그런데 「민족발전공동계획」은 남한과 북한이 민족공동의 발전을 위해서 함께 참여하자는 것이다. 그러므로 남북한이 합의하여 발효시킨 「기본합의서」와 분야별 「부속합의서」로부터 구체적인 정책목표를 추출할 수 있을 것이다. 이 문서들은 「남북연합」이 제도화되기 이전의 단계인 「화해·협력단계」의 남북한 관계를 규율하는 기본규범이라고 할 수 있으며, 이의 성실한 이행과 준수는 남북한의 공동노력을 요구한다.⁴⁵⁾

남북한은 「기본합의서」 전문에서 상호간의 “정치 군사적 대결상태를 해

43) 이에 대해서는 박종철, 「통일한국의 정당제도와 선거제도」(서울: 민족통일연구원, 1994); 최진욱, 「통일한국의 권력구조」(서울: 민족통일연구원, 1994) 등을 참조.

44) 통일과정 및 이후에 발생하는 정치 사회적 갈등 및 그 해소방안에 대해서는 박영호, 「통일이후 국민통합방안 연구」(서울: 민족통일연구원, 1994) 참조.

45) 임동원, “남북고위급회담의 전개과정: 1989.2~1992.2,” 청농 강영훈박사 고회기념논문집 간행위원회, 「민족통일의 길」(서울: 법문사, 1992), p.421.

소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모”하기로 합의하고, 분야별 「부속합의서」에서는 그러한 합의를 이행·준수하기 위한 구체적 대책에 합의하였다. 따라서 「민족발전공동계획」의 근본적인 정책목표는 이러한 합의사항의 이행과 실천에 있다. 다시 말해 「민족발전공동계획」은 「민족공동체 통일방안」과 「기본합의서」의 기본정신을 구현하려는 것에 다름아니다. 이를 구체적인 목표로 나열하면,

첫째, 상호불신과 대결의 남북한관계를 개선하여 화해하고 협력하는 공존공영의 기틀을 마련하려는 것이다.

둘째, 한반도에 공고한 평화를 정착시켜 평화통일의 여건을 조성하려는 것이다.

셋째, 북한주민의 물질적·정신적 생활수준을 향상시키는 한편, 북한 스스로 개방과 개혁을 추진하여 북한체제의 민주화와 다원화를 이루도록 하려는 것이다.

넷째, 남북간의 자유로운 통행과 통신 그리고 통상을 촉진하여 남북간의 이질성을 해소하고 점진적으로 민족공동체를 형성하려는 것이다.

다섯째, 국제사회에서 민족공동의 이익을 도모하고 민족의 복리를 증진시킴으로써 민족의 존엄을 옹호·발전시키려는 것이다.

2. 정책방향과 추진전략

「민족공동체 통일방안」은 민족공동체의 미래를 남북한이 함께 설계하자는 공존공영의 정신을 바탕으로 하고 있다. 다시 말해 민족공동체를 구현하기 위한 실천작업으로서의 「민족발전공동계획」은 남북한이 함께 추진해야 하는 것이다. 그러나 이념 및 정치·경제체제면에서 40년 이상 대립해 왔다는 점에서 남북한이 처음부터 공동으로 작업을 추진하기는 어렵다. 또한 북한이 남북한관계의 개선에 대하여 상당기간 동안 소극적인 태도를 견지할 것으로 예상됨에 따라 「민족발전공동계획」의 추진작업은 우선 한국

의 이니셔티브로 출발할 수 밖에 없다.

한국정부는 「민족발전공동계획」 추진을 위한 정책방향은 한마디로 남북한 사이의 거래와 접촉을 증대시킴으로써 남북한이 서로의 태도, 인식 및 행위를 보다 잘 이해하고 협력을 증진하도록 하는 것이다. 이를 구체적으로 설명하면,

첫째, 남북한관계에서의 상호 득실구조, 즉 선호구조를 변경시킨다. 남북한간의 상호작용에 따른 이해득실의 차이를 변경함으로써 남북한관계에 임하는 북한의 태도 및 인식을 변화시켜 북한으로 하여금 단기적인 이익을 얻기 위하여 약속을 위반하려는 동기 보다는 장기적인 상호협력의 동기를 갖도록 한다.

둘째, 남북한 쌍방의 미래이익이 증진되도록 한다. 특히 남북한이 서로 협력함으로써 북한으로 하여금 추가적인 이익을 기대하게 하고, 또한 상호간의 이해관계의 규칙성을 제고시키는 것이다.

셋째, 남북한의 호혜관계(reciprocity)의 가치에 대한 인식을 제고시킨다. 즉, 남북한 협력과정에서 발생할 수 있는 북한의 불필요한 이탈행위를 방지하고, 북한에게 남한의 행위의도를 명백히 인식시키는 학습과정을 말하는 것이다. 호혜관계에 기초한 협력은 무조건적인 협력보다는 안정성을 갖게 된다.⁴⁶⁾

넷째, 남북한이 상호 거래행위의 의도에 대한 인식능력을 강화하도록 한다. 남북한 협력의 증대는 서로의 행위에 대한 신뢰도의 수준에 바탕을 둔다. 이러한 의미에서 정상회담은 상대방에게 자신을 효과적으로 인식시키기 위한 효과적인 방법이 될 수 있다.⁴⁷⁾

다섯째, 남북한 협력의 보장성을 증진시키기 위하여 관련국과의 협력 및 국제기구 등 다자간 협의체를 적극적으로 활용한다.

46) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*(New York : Basic Books Inc., Publishers, 1984), pp.136-39, 169-70.

47) Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy : Strategies and Institutions," in Kenneth A. Oye, ed., *Cooperation under Anarchy*(Princeton : Princeton University Press, 1986), pp.247-48.

이러한 정책방향 아래에서 다음과 같은 단계적인 추진전략을 구사하도록 한다.

첫째, 남북한이 서로 화해하여 공존공영을 도모하기 위한 협력의 기반을 조성하는 작업이 필요하다.

이미 남북한은 「기본합의서」 및 부문별 「부속합의서」를 통하여 화해를 조성한다는 의지의 일단을 보여 주었고, 한국정부는 북한과의 소모적 경쟁을 지양하고 북한의 개혁·개방을 지원하는 정책을 추진하고 있다. 아직까지는 성공적인 결과를 산출하지 못하고 있으나, 그러한 정책을 변경할 필요는 없다. 오히려 북한에 대한 일방적인 화해조치와 협력방안을 더욱 적극적으로 추진할 필요도 있다.

둘째, 남북한 사이의 부분적인 화해조치와 협력을 여러분야에 걸친 구체적이고도 실질적인 협력으로 확산시켜 남북한간에 상호의존관계가 출현하도록 한다.

만약 북한의 정책이 최소한 표면적 또는 묵시적으로라도 공존공영의 방향으로 나타날 경우, 한국은 일방적인 화해조치의 수준을 높이거나 북한에게 이익획득의 기대수준을 높여 주는 정책을 추진함으로써 상호간의 협력기반을 강화한다. 남북한이 상호 각각의 이익 및 공동이익을 위하여 협력하는 정향이 배태되면 한 영역에서의 협력이 다른 영역에서의 협력으로 이어질 수 있도록 북한에 대하여 부수적인 보상의 기대를 유발시키는 정책방안을 제의한다. 이 단계에서 한국은 북한에 대하여 남북이 협력함으로써 북한이 원하는 이익을 확보할 수 있음을 확실히 인식시키는 동시에, 협력에서의 이탈이 더 큰 불이익을 초래할 수 밖에 없도록 제한적인 연계전략을 사용함으로써 남북한간의 협력 구조망이 구축될 수 있도록 한다.

셋째, 남북한 화해·협력의 질적 심화를 통하여 남북한 협력을 제도적 차원으로 정착시키도록 한다.

이 단계는 「남북연합」의 실현과 상응하는 단계이다. 따라서 남북간 협력의 확대는 물론 새로운 민족공동의 이익을 개발하고, 각 분야별로 공동협력기구를 구성·운영함으로써 남북한 협력의 통합적 운영체제를 마련하도록 해야 할 것이다.

3. 주요 정책과제

가. 정치·군사분야

정치·군사적 화해조치와 관련하여 현 상황에서 가장 중시되어야 할 사안은 상호체제의 실질적인 인정문제와 정전체제를 대체하는 평화체제를 구축하는 문제이다.⁴⁸⁾ 남북한은 독립된 국가로서 유엔에 가입하고 있는 한편, 상호간의 관계를 통일로 가는 과정에서의 특수한 관계로 규정하고 있다. 이러한 상황에서 북한은 조선노동당 규약에 명시되어 있는 남한사회의 혁명을 통해 통일을 달성한다는 전문을 수정하지 않는 반면, 남한은 국내 법상의 영토조항을 수정하지 않은 채 법적 관할권이 북한지역에 까지 미친다는 주장을 견지하고 있는 현실을 감안할 때, 남북한관계의 정치적 화해 문제를 법적으로 해결하는 데에는 한계가 있다.

평화체제 구축문제 또한 현 정전협정을 대체하는 평화협정 체결의 당사자 문제가 대두되어 있는 바,⁴⁹⁾ 한국정부의 당사자 지위를 거부하는 북한이 기존의 주장을 굽히지 않는 한 정전협정의 실질적 당사자인 한국이 북한과 여타 국가들간의 평화협정 체결을 수용할 수는 없을 것이다. 결국 이와 같은 남북한관계의 특수한 상황을 감안할 때, 상대방의 논리를 완전히 무시한 채 자신의 주장만을 되풀이한다면 상호간의 정치적 화해와 군사적 신뢰구축에는 근원적인 한계가 있을 것이다.

따라서 남북한은 상호간에 불신을 해소할 수 있는 어떠한 작은 조치라도 우선적으로 행동으로 옮기면서 상대에 대한 선의를 표명하고 이를 기초로

48) 길정우, “통일을 위한 실질적 대비방안: 민족공동체 형성을 위한 정책추진 방향,” 민족통일연구원, 「민족공동체 통일방안」의 이론체계와 실천방향(서울: 민족통일연구원), pp.156-168 참조.

49) 이에 대한 자세한 분석은 제성호, “북한의 대미평화협정 체결 전략: 내용, 의도 및 문제점,” 민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안 모색」, 제16회 국내학술회의 발표논문집 (1995. 6. 21), pp.51-58 참조.

신뢰를 점차적으로 축적해가는 신중하고 인내심있는 접근을 모색해야 한다. 그러나 팀스피리트훈련 중단과 비무장지대에 전진배치된 병력의 후방 이동 및 남북간 군사직통전화 설치 등이 상호신뢰 구축을 위한 실효성있는 조치로써 제시되고 있음에도 불구하고, 군사적 신뢰구축을 위한 북한의 상응하는 변화의 조짐이 전제되지 않는 한, 한국의 일방적 조치에는 한계가 있다.

한편, 북한측의 북·미 평화협정 체결 주장과 관련 주목되고 있는 한반도 평화체제 전환문제는 평화협정 체결 자체를 논의하기 보다는 한반도의 평화체제라는 포괄적인 개념을 원용하여 이를 구현하기 위한 방안을 모색함으로써 남북간 상호논리의 상충을 방지하고 실질적인 효과를 거둘 수 있는 방도를 모색하는 것이 현명한 선택이 될 수 있다. 예를 들어 남북한 평화협정 체결을 전제로 하는 구도속에서 한·중의 정치·군사적 관계 강화와 북·미의 정치·군사적 관계의 진전을 교차적으로 논의하여 그 중간조치로서 한·중 및 북·미간의 교차불가침협정을 체결하여 한반도 군사정세를 안정화하는 방안도 대안으로 검토될 수 있을 것이다.⁵⁰⁾

이 밖에도 상호 비방·중상문제는 남북 상호간에 국내정치적 필요를 충족시켜야 한다는 압박감을 해소할 수 있는 자신감만 있다면 언제라도 실천할 수 있으며, 남북 군사직통전화 개설문제도 오히려 남북간 군사적 긴장이 고조될 가능성이 있을 때 그 필요성 또한 제고된다는 점을 감안할 때, 어느 시점에라도 실천에 옮길 수 있는 사안이다.

나. 경제분야

남북한 경제협력의 목적은 통일을 위한 여건을 조성하는 데 있다. 남북한 경제협력은 불가피하게 정치·군사문제와 연계되지 않을 수 없는 것이 현실이나 이 경우에는 남북한간의 불안정한 정치·군사적 상황에 따라 자

50) 북한의 대미 평화협정 체결 공세에 대한 대안으로는 「2+1」, 「2+2」, 「2+2+2」, 「2+4」, 「2+유엔참전국」 등 다양한 방안이 있다. 이에 대한 자세한 논의로는 민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」(서울 : 민족통일연구원, 1995) 참조.

주 중단될 수밖에 없기 때문에 상호교류 확대를 통한 통일여건 조성에 기여하는 데 한계가 있을 것이다. 또한 그결과 정책의 일관성과 신뢰성을 낮추게 되어 주변국의 대북한정책 방향과 상충되는 결과를 초래할 우려도 지적되어 왔다.

이와 같은 한계를 극복하기 위해서는 무엇보다도 경제협력의 추진목적에 대한 인식의 재정립이 요구된다. 즉 대북경제협력은 북한경제를 일방적으로 도와주는 데 있다기 보다는 남북한 경제의 상호이익을 위한 목적에서 추진된다는 시각을 가져야 한다. 남한기업이 추진하는 경제협력의 목적은 북한의 풍부하고 저렴한 자원과 남한의 자본과 기술의 결합으로 기업의 국제경쟁력을 높이는 데 있다. 경제협력을 통하여 남한은 노동집약적 산업이나 부품산업의 대북이전을 통해 산업구조조정이 가능하며, 이를 통한 생산비 절감은 수출시장에 있어서 남한기업의 국제경쟁력 회복에 기여하게 될 것이다. 한편 북한은 남한의 자본과 기술을 활용하여 그들이 역점을 두고 있는 경공업 발전과 수출산업의 육성이 가능하게 될 것이다.

이러한 점에서 남북경제협력은 남북한 공동의 경제성장과 보완적 산업구조조정을 촉발하고 장기적 측면에서 통일이후 발생할 수 있는 이질체제의 통합에 따르는 후유증 발생요인을 감소시켜 통일비용을 줄이는 데 긍정적으로 작용할 것이다. 요컨대 남북경제교류·협력은 남한이 북한을 돕는다는 차원이 아니라 남북한이 각기의 이익을 도모하면서 통일에 대비하여 남북한 경제의 산업구조를 경제공동체를 형성하는 방향으로 조정한다는 측면에서 폭넓게 접근하는 것이 바람직하다.

한편 남북경제협력이 정치·군사적 화해에 효율적인 기여를 하기 위해서도 남북한 경제의 상호의존성이 높아야 하며 북한에게는 남한과 대체될 수 있는 경제협력의 파트너가 없어야 한다는 점이 전제가 된다. 즉 남북한 상호간의 경제적 의존성이 높으면 높을수록, 남한을 대체할 수 있는 경쟁의 파트너가 적으면 적을수록 남북경제협력의 군사목적으로의 전환 가능성에 대한 견제효과가 제고될 수 있을 것이다.

그러나 남북관계의 현실을 볼 때 남북한 경제의 상호의존성은 매우 낮으며, 북한경제는 그동안의 폐쇄적 자립노선에 의한 경제정책 추진으로 외

부의 충격에 둔감하다는 점을 감안한다면 남북한 경제협력은 정치·군사적 화해를 위한 효율적인 수단이 될 수 없는 실정이다. 또한 대북경제협력을 효율적인 수단으로 사용하기 위해서는 남한과 대체할 수 있는 경제협력의 파트너가 없어야 하는데 북한의 경우 중국 등 사회주의 우방국과 일본 등 남한을 대체할 수 있는 경제협력의 파트너가 존재한다. 특히 일본이 북한과의 경제협력에 보이는 적극성을 감안할 때, 한국의 대북경제협력의 부진은 일본기업의 대북진출의 여지만 확대시키는 결과를 초래할 수도 있다.

따라서 남북경제교류·협력은 경제공동체를 형성하고자 하는 우리의 통일정책 구도하에서 추진하되, 민간기업의 자율성의 폭을 확대시키는 방향으로 추진되는 것이 바람직할 것이다. 북한이 남북경제관계에서 민간기업과의 협력을 선호하고⁵¹⁾ 자유경제무역지대(일종의 경제특구)를 통한 제한적 개방을 시행하고 있음을 고려할 때, 현 단계에서는 위탁가공교역의 확대, 남한민간기업의 적극적인 특구진출을 추진하는 것이 북한의 경제가 자생력을 회복하면서 스스로 개방과 개혁의 길로 들어설 수 있도록 하는데 도움을 줄 것이다. 그러나 북한에 대한 경수로 지원과정에서 남북한 사이에 해결해야 할 여러 과제를 생각할 때, 남북경제교류·협력은 시행과정에서 많은 우여곡절을 겪게 될 것이다. 그리고 북한측의 이중적인 태도, 즉 외형적인 거부와 내면적인 호응은 경제교류의 추진을 통하여 통일의 여건을 조성하려는 한국정부의 참된 의지를 왜곡할 가능성을 내포하고 있다.

다. 대외관계

「민족발전공동계획」의 실천을 촉진하기 위해서는 우리의 정책에 대한 주변국의 지지를 확보해야 한다. 대북 경수로지원 사업에서의 「한국형 원

51) 예를 들어 1994년 11월 8일 남한정부가 핵-경협연계 완화조치를 기본내용으로 하는 「남북경제협력 활성화 조치」를 발표하였을 때 북한당국은 공식적으로는 부정적인 반응을 보인 반면에, 이성록 고려민족산업발전협회 회장과 김정우 대외경제위원회 부위원장이 북경에서 남한의 민간기업과의 접촉을 통하여 적극적인 대북투자를 요청하였다.

자로」와 「한국의 중심적 역할」과 관련한 일련의 논의과정이 이를 단적으로 증명하고 있다.

평화적 통일을 구현하기 위해 우선적으로 통일과정에 대한 명확한 인식이 전제되어야 한다. 즉 한반도에 전쟁의 위협을 제거하고 나아가 평화와 안정을 유지하는 연장선상에서 통일을 성취한다는 목표를 상정해야 한다. 물론 북한자체의 문제점으로 인하여 한국의 의지와 무관하게 북한내 불안이 고조되고 통일로 이어질 가능성도 배제할 수는 없다. 그러나 적어도 김일성 사후 상당기간 북한정권이 안정을 유지하고 정상적인 남북대화 재개 및 대서방관계를 개선하는 것이 한반도 안정에 기여할 수 있다.⁵²⁾

남북한관계의 실질적 진전이 북한체제의 변화에 따라 가능해진다고 할 때, 한국의 통일환경 조성을 위한 노력은 우선적으로 북한의 개방·개혁을 지원하는 방향으로 전개되어야 하고, 서방세계의 대북관계 또한 이러한 방향성을 갖고 전개되도록 유도해야 한다.

둘째, 북한의 개방·개혁을 위한 조치로서 국제사회에서 북한과의 인적, 물적교류를 확대하고 경제부분의 협력을 모색해야 한다.⁵³⁾ 그러나 북한이 불가피한 경제개방이라고 할지라도 체제유지에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있을 정도의 대외개방을 추진하는데에는 분명한 한계가 있을 것이므로, 적어도 초기단계에는 북한의 선택에 의한 특정부분의 개방을 수용하고 북한이 점진적으로 시장경제체제의 논리에 익숙해지도록 유도해 가야 할 것이다. 국제사회에 북한의 동참을 유도하기 위해 경제관련 국제기구에 북한의 참여를 지원하고 해외차관 추진시 지불보증을 공여하는 등 제도적 틀안에 북한을 귀속시킴으로써 북한지도부의 정책결정의 예측가능성을 제고하는 방안이 바람직하다.

물론 북한이 경제개방과정에서 서방국의 참여가 보장되는 한 남한기업과 정부의 간여의 폭을 가급적 제한할 것이지만 경제발전 추진과정에서 북한

52) 길정우, “통일을 위한 실질적 대비방안 : 민족공동체 형성을 위한 정책추진 방향,” pp. 170-74.

53) 박영호·오재완, 「국제사회에서의 남북한간 협력방안 연구」(서울 : 민족통일연구원, 1992), pp.102-140 참조.

스스로 남한과의 교류·협력이 불가피하며 오히려 상당한 이익을 확보할 수 있다는 점을 이해하도록 시간을 갖고 추진하는 것이 바람직하다.

셋째, 통일과정에서 한국의 정책에 대한 국제사회의 이해와 지지를 홍보해야 한다. 북한체제의 장래가 불투명하다고 하더라도 한국이 북한의 변화방향에 직접적인 영향력을 행사하는 데에는 분명한 한계가 있다는 점을 명확히 인식하면서 대북정책 추진과정에서 정부의 공식적 통일방안과 정책기조인 단계적이고 점진적인 방식에 충실한 정책을 구사함으로써 국제사회의 신뢰를 확보하고 남북한관계에서도 신뢰를 구축해 가는 것이 바람직하다.

보다 구체적인 주요 현안으로, 첫째 대북 경수로 지원문제를 들 수 있다. 이 문제에서는 그동안과 마찬가지로 국제공조체제의 유지가 필수불가결하지만 남북당사자간에 논의·해결할 사안들에 관해서는 한국정부의 분명한 입장을 천명함으로써 한반도문제에 대한 주변국의 자의적 간여의 폭을 제한하고 남북간 논의의 영역을 확대하는 노력이 경주되어야 한다.

둘째, 한반도 평화체제 구축문제이다. 북한은 정전기구를 무실화시키는 일련의 조치를 취하는 한편, 미국과의 평화협정 체결의 필요성을 강조하면서 한국을 배제한 채 향후 한반도에서 유엔사해체, 미군철수 논의 분위기 조성, 한·미안보동맹관계 와해를 기도하고 있다.

「기본합의서」는 “남북한은 정전상태를 평화상태로 전환시키기 위해서 노력하며 평화상태가 이룩될 때까지 현군사정전협정을 준수한다”(제5조)고 명시하고 있으며, 상호 불가침의 내용을 포함하고 있다. 따라서 이를 발전시켜 한반도에 평화체제를 구축하기 위해서는 남북간 정치·군사적 신뢰구축이 전제되어야 할 것이다. 그러나 평화체제와 관련 남북간 합의가 도출되기는 커녕 남북간에 단기간내 만족할만한 수준의 신뢰구축이 어렵다고 할 때, 남북한 각각의 군사동맹국인 미국과 중국을 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 즉 남북한 당사자간의 평화협정 체결을 전제로 한·중 기본관계조약(불가침 포함)과 북·미 불가침협정의 교차 체결을 순차적으로 추진함으로써 남북한 평화체제의 국제적 보장장치를 구축하는 것이다. 그러나 어떠한 문서화된 약속이라고 할지라도 남북간에 실질적인 군사적 신뢰구축이 병행되지 않는 경우, 실질적인 효과를 발휘하기는 어렵다.

요컨대 북한을 국제사회로 유도하여 남북한이 공동으로 민족발전을 도모하기 위한 제반조치는 한반도에 평화와 안정을 정착시키고 평화적 통일의 주변환경을 조성하는 작업과 일치한다. 한반도의 안정이 분단해소에 긍정적으로 작용할 것인지, 혹은 분단의 고착화를 의미하게 될지는 상당부분 남북한 자신의 의지에 달려있다. 주변국이 한반도 통일을 지원할 것인가의 여부는 변화하는 국제정세속에서 이들 각국의 이해관계에 따라 결정될 것이며, 따라서 우리는 우리의 주도적 노력으로 그 방향이 결정될 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

VI. 맺음말

우리 한민족은 일제아래서 또 해방 이후 반세기 동안에 혹독한 시련과 용기있는 도전으로서 오늘날의 한민족으로 굳세게 생존·성장·발전되어 왔다. 이에 대해서 우리는 새삼스럽게 큰 민족적 자긍심과 그 무한한 잠재력을 느끼지 않을 수 없다. 우리들의 민족적 자긍심과 잠재력을 바탕으로 새로운 세계질서체제에 대응하고 적응하는 힘과 민족공동체 완성으로의 의지를 가다듬는 것은 단지 우리나라의 생존과 보전·발전뿐만 아니라 21세기 태평양 번영시대의 주역으로서 한민족이 공헌하기 위함이다. 새로운 세계질서가 아직 확실하고 분명하게 수립된 것이 아니지만 전세계와 인류는 이미 냉전으로부터 탈피하여 자유·복지와 개방화의 길을 걷고 있다.

이러한 역사적 시기에서 남북한관계의 현실은 국력격차가 심화⁵⁴⁾되고 있는 한편, 북한의 폐쇄적인 사회주의체제의 한계에 비추어 볼 때, 북한체제의 변화는 불가피할 것으로 예상되고 있다.⁵⁵⁾ 따라서 성급한 통일사업의

54) 예를 들어 남북한의 경제력을 GNP로 비교할 경우 1993년 현재 남한이 3,287억달러 인데 반해 북한이 205억달러로 추정됨으로써 남한이 북한에 비해 16배에 달하는 경제력을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 한국은행, 「1993년 북한 GNP 추정결과」 (1994).

추진이나 통일에 대한 기대의 확산보다는 중·장기적 시각에서 평화적인 통일을 준비하는 작업이 오히려 중요하다. 우리는 민족공동체의 형성을 통한 점진적이고 평화적인 통일정책을 견지하되, 통일 그 자체보다는 남북한 관계 개선을 중시하는 전략적 신축성을 보일 필요가 있다. 이것이 바로 「민족공동발전계획」에 대한 올바른 인식이라고 할 수 있다.

그런데 이러한 우리의 정책적 구상이나 의지가 실천으로 이행되지 않고는 우리가 목표로 하는 21세기 통일한국의 비전을 실현시킬 수 없다. 우리 앞에는 무엇보다도 현재와 같은 남북한간의 대립과 갈등의 관계를 화해와 협력의 관계로 전환시켜야 하는 과제가 놓여 있다. 그리고 점차적으로 남북화해·협력을 「남북연합」으로 연결시키고 나아가 민족통일을 완성하기 위해서는 무엇보다도 민족통합 대비역량을 강화하는 한편, 자유민주주의체제의 우월성을 고양시켜 민족통일의 미래상을 한국사회 내부에서부터 구현해 나가는 것이 선행되어야 할 것이다.

첫째, 정치분야에서는 남한체제의 대북한 비교우위가 월등이 높아질 때 북한의 대화·교류·협력 자세가 근본적으로 전환될 것이므로 정치적 안정속에서 민주발전을 지속해야 한다. 민주주의의 제도화 작업을 통한 민주적 정치문화의 형성, 자유민주주의 이념의 기본가치 확립을 통한 안정된 정치체제의 구축, 현 시점에서부터 「남북연합단계」 이후를 고려하여 정치권의 체질 개혁 및 이념과 사상의 다양성을 제도화하려는 노력, 그리고 통일의 미래상이 구현되는 정치체도의 강구 등을 추진해야 할 것이다.

둘째, 경제분야에서는 경제의 재도약을 통해 발전을 지속하여 국력신장을 도모함으로써 북한의 대남적화혁명전략의 조기 포기 및 북한의 개방을 유도할 수 있는 물리적 힘을 축적하는 동시에, 통일 이후 북한경제를 활성화시킬 수 있는 경제력을 배양하여야 한다. 이와 함께 형평성있는 부의 배분 실현을 통한 복지사회 구현, 통일 이후 실업문제, 경제인구 이동 등 경제적 부담 축소를 위한 통일기금의 확충, 통일을 대비한 사회간접시설의

55) 북한의 체제전환 가능성에 대한 논의로는 Young-Ho Park, "Political Change in North Korea : Is There Any Possibility for System Transformation?" *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. VII, No. 2(Winter 1995) 참조.

확충, 그리고 남북 경제통합에 대비한 남북한 산업구조 조정계획의 사전수립 등이 시행되어야 한다.

셋째, 사회분야에서는 북한주민이 남한의 사회체제를 선호할 수 있게 하기 위하여 정의사회를 구현하여 도덕적인 우월성을 확보하도록 한다. 또한 지역갈등 및 계층갈등을 해소, 공동체의식의 함양 및 국민화합의 달성, 사회복지의 확충, 그리고 선진사회 및 민족통합에 부합하도록 도덕성을 회복하는 작업이 이루어져야 한다.

넷째, 국방분야에서는 북한의 대남 무력도발 가능성에 대처하기 위한 군사력을 유지하는 방향에서 군현대화계획을 추진하되, 궁극적으로 통일 이후를 고려한 장기적인 군사력 유지와 군사전략을 수립한다. 한·미 군사관계의 효율적인 운용을 강구하고, 남북공존에 대비하여 적절한 규모로의 군비축소를 추진한다.

다섯째, 통일문제는 특정 개인이나 계층, 정당, 그리고 집단의 이해관계를 초월한 민족적 과제이다. 따라서 통일정책은 초당적이며 범국민적인 차원에서 추진하는 것이 바람직하다.

이러한 바탕위에서 민족공동체 형성이 추진될 경우에 ‘자연스럽고 바람직한’ 통일을 이룩할 수 있다. 「민족발전공동계획」은 남북한이 합의하고 발효시킨 「기본합의서」의 정신을 구현함으로써 민족공동체의 형성을 촉진하고 완성하려는 중요한 수단이다. 다시 말해, 남북한이 분단과 지속적인 대립으로 인한 민족적 역량의 소모를 방지하고, 세계사의 발전에 동참하여 유구한 역사를 가지고 있는 우리 민족이 여전히 미완성으로 남기고 있는 근대적 민족국가를 달성하기 위한 실천적 행위인 것이다.

빈 면

남북한 경제교류·협력 실천방향¹⁾

박 순 성*

◁ 目	次 ▷
I. 머리말	IV. 경제교류·협력의 유형 및 정책 기초
II. 경제교류·협력의 현황 및 성격	V. 단계별 추진전략
III. 남북한 경제관계의 결정요인 및 과제	VI. 맺음말

I. 머리말

남북 경제관계의 발전과정은 남북관계의 전반적 변화과정에서 때로는

* 民族統一研究院 責任研究員

- 1) 본 논문은 박순성, “「민족발전공동계획」의 경제분야 실천방안”(민족통일연구원, 「남북화해·협력의 실천지표: 민족발전공동계획」, 광복 50주년 기념 국내학술회의 발표논문집, 1995) 및 “남북경제교류·협력과 경제공동체 형성”(한성대학교, 「남북통일에 대비한 우리의 준비」, 광복 50주년 기념 통일문제세미나, 1995)에 크게 의존하였다. 그러나, 앞의 두 논문이 남북경제교류 협력의 중·장기적 측면 및 경제공동체 형성에 주안점을 두었다면, 본 논문은 남북 경제교류·협력의 현 단계 및 단기 과제를 중심으로 경제교류 협력이 남북관계의 발전에 기여할 수 있는 방안의 모색에 중점을 두었다. 필자는 논문의 주제에 관하여 유익한 토론을 해 준 오승렬 박사께 감사드린다.

수동적으로 규정되기도 하였으며, 때로는 변화를 위한 계기로서 활용되기도 하였다. 정부는 이러한 성격을 지닌 남북 경제관계의 발전을 통일과정속에서 보다 적극적으로 활용함으로써 남북관계 전반의 개선 및 통일과정의 단축을 도모하려고 한다. 사실, 정부의 남북 경제관계에 대한 정책적 관점은 「민족공동체 통일방안」²⁾ 및 「민족발전공동계획」³⁾에 잘 반영되어 있다.

「민족공동체 통일방안」은 통일과정의 첫 단계로서 경제공동체 형성을 설정하고, 경제공동체 형성→사회·문화공동체 형성→정치공동체 형성이라는 과정을 통하여 ‘점진적이고, 단계적으로’ ‘자연스런 통일, 바람직한 통일’을 이루어 내려는 통일정책이라고 해석될 수 있다. 「민족공동체 통일방안」의 경제분야 추진계획이라고 할 수 있는 「민족발전공동계획」은 남북한간의 경제교류·협력을 경제공동체 형성이라는 지향점에 맞추어 체계적으로 추진하려는 정책의지를 담고 있다. 특히, 대북한 경수로지원 및 쌀지원이라는 정치적 성격을 띤 경제적 협력사안을 「민족발전공동계획」이라는 남북 경제관계 발전에 관한 기본구도에 의거해 추진하고 있다는 정부의 입장은 앞으로 남북한간의 전반적 관계를 경제관계를 중심으로 하여 변화·발전시키겠다는 정책방향을 표현하고 있다.⁴⁾ 이에 따라 남북한간 경제교류·협력의 실천방향에 대한 구체적 논의가 요구된다.

남북한 경제교류·협력의 실천방향에 대한 모든 논의는 남북한 경제관계의 현황 및 남북한 경제교류·협력의 궁극적 지향점을 염두에 두고 진행되어야 한다. 이에 덧붙여, 정치·군사관계를 포함한 한반도 정세, 남북한 경제의 현황과 연계가능성, 한반도경제와 동북아·세계경제간의 상호관련성

2) 통일원 남북대화사무국, 「남북대화」 제60호(서울: 통일원, 1994) 참조.

3) “대통령 광복 49주년 기념식 경축사(’94.8.15)” 및 “대통령 미국 상·하 양원 합동회의 연설(’95.7.26)” 참조.

4) 우리 정부가 현 단계 대북정책의 핵심개념으로 ‘접촉을 통한 변화’를 설정하고 있다는 점에서 경제분야에서의 접촉은 남북관계의 변화·발전과정에서 중심적 역할을 할 것으로 판단된다. 본 논문은 ‘접촉을 통한 변화’라는 정책기조를 ‘경제적 접촉을 통한 남북한 상호인식 및 정치·군사관계의 변화’로 풀어서 해석하는 실용주의적이고 기능주의적인 사고를 적극 수용하려고 한다.

등이 논의과정에서 주요한 변수로서 고려될 필요가 있다.

본 논문은 남북한 경제관계의 현황에서 출발하여, 통일을 지향하는 남북 관계의 전반적 변화·발전 과정속에서 남북 경제분야에서의 교류·협력이 다양한 변수들과의 상관관계속에서 추진되어야 할 방향 및 정책을 모색하려고 한다. 다시 말해, 정부의 통일방안에서 가장 중요한 과정으로 설정되고 있는 경제공동체의 형성에 남북한 경제교류·협력이 실질적으로 기여할 수 있는 방안을 마련하는 것이 본 논문의 목적이다.

II. 경제교류·협력의 현황 및 성격

남북한간의 실질적인 경제관계는 물자교류를 통해 발전하기 시작하였다.⁵⁾ 남북 물자교류는 북한이 제공한 수해물자를 남한이 인수한 이후(1984.9.29~30), 1988년 정부의 「7·7 특별선언」 및 후속조치를 계기로 전개되었다. 특히, 1991년 남북고위급회담의 추진에 따라 남북 물자교류는 확대되기 시작하였다.

현재까지 남북한 물자교류의 현황은 승인 및 통관 기준으로 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾

통계 자료에 나타난 남북한 물자교류의 현황에서 몇 가지 특징적 사항을 지적할 수 있다. 첫째, 1991년 이후 남북간 물자교류는 급속한 진전을 보였으며, 이는 남북 고위급회담 개최 및 「남북기본합의서」와 분야별 「부속합의서」의 채택으로 요약되는 남북한 정치관계의 개선의 결과로 판단된다.

5) 전반적인 남북한 경제관계발전의 개략적 과정은 박순성, “「민족발전공동계획」의 경제분야 실천방안”, II.1 참조.

6) 1995년 9월 현재까지 남북 물자교류에서 총통관현황은 총승인현황의 82.4%에 달한다. 물자교류의 승인현황은 통관현황에 대한 선행지표의 성격을 지니지만, 엄밀한 의미에서 승인현황과 통관현황 사이의 경제학적 연관성은 남북교역의 일천성과 세부자료의 부족으로 인해 아직 명확하게 분석되지 않고 있다.

〈표 1〉 남북한 물자교류 승인현황(1988.10~1995.10)

(단위:천 달러)

년 도	반 입		반 출		합 계	
	총반입	위탁가공	총반출	위탁가공	총합계	위탁가공
1988	1,037	—	—	—	1,037	—
1989	22,235	—	69	—	22,304	—
1990	20,354	—	4,731	—	25,085	—
1991	165,996	23	26,176	13	192,172	36
1992	200,685	556	12,818	413	213,503	969
1993	188,528	4,385	10,262	3,611	198,790	7,996
1994	203,521	16,598	25,423	11,966	228,944	28,564
1995.10	197,394 (160,855)	22,243 (14,023)	62,157 (15,904)	16,328 (10,052)	259,551 (176,759)	38,751 (23,304)
총 계	999,750	43,805	141,636	32,331	1,141,386	76,316

()내는 1994년 동기실적임.

자료: 통일원 교류협력국, 「월간 남북교류협력 동향」 제52호(1995.10.1~10.31).

〈표 2〉 남북한 물자교류 통관현황(1988.10~1995.9)

(단위:천 달러)

연 도	반 입			반 출			합 계		
	건수	품목수	금 액	건수	품목수	금 액	건수	품목수	금 액
1989	66	24	18,655	1	1	69	67	25	18,724
1990	78	21	12,278	4	3	1,187	82	24	13,465
1991	300	50	105,722	23	17	5,547	323	67	111,269
1992	510	81	162,863	63	24	10,563	573	105	173,426
1993	601	77	178,166	97	21	8,425	698	98	186,591
1994	708	83	176,298	267	42	18,248	975	125	194,546
1995.9	716 (525)	86 (69)	177,329 (135,276)	1,231 (154)	65 (38)	48,619 (10,884)	1,947 (679)	152 (99)	225,948 (146,160)
총 계	2,979	—	831,311	1,686	—	92,658	4,665	—	923,969

()내는 1994년 동기실적임. 1995년 수치는 대북 쌀지원을 제외한 것임.⁷⁾

자료: 통일원 교류협력국, 「월간 남북교류협력 동향」 제52호(1995.10.1~10.31).

7) 쌀지원(1995.6~8)을 포함한 대북 반출 총액은 1995년 9월말 현재 281,595천 달러이다.

둘째, 남북 물자교류에서 반출입의 비중은 북한으로부터의 반입이 거의 90%에 달하며,⁸⁾ 또한 반·출입 품목은 아직 제한적이라고 할 수 있다.⁹⁾

셋째, 위탁가공교역이 1993년부터 활성화되기 시작하여, 1994년의 경우 위탁가공교역량(2,856만 달러)이 승인기준으로 남북한 총교역량(2억 2,894만 달러)의 12.5%에 달하였다. 아울러, 남북한 물자교류는 주로 간접교역에 의존(거의 95%에 달함)하고, 대기업 위주라는 점이 지적될 수 있다.

남북한 물자교류의 총량은 남한의 무역(1994년 무역총액 : 1,983.6억 달러)에서 볼 때, 그다지 중요한 비중을 차지하고 있지 않다. 그러나, 북한 경제에서 남북한 교역이 차지하는 비중은 의외로 높다. 1994년의 경우, 남북교역의 총거래액이 북한 총무역액(21.1억 달러)의 9.2%에, 특히 남한으로의 반입이 북한 수출액의 21.0%에 달한다. 이는 최근 무역규모가 줄어들고 있는 북한 대외경제에서 남한과의 교역이 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다. 이러한 점에서, 또한 북한의 경제현실을 고려할 때, 남북한간의 물자교류는 북한의 입장에서 무시할 수 없으며, 따라서 남북 경제교류·협력에 부정적 태도를 보이는 북한의 공식적 입장에도 불구하고 남북 물자교류는 확대될 가능성이 존재한다고 할 수 있다. 사실, 북한 핵문제에도 불구하고 1993년 이후에도 통관기준으로 남북 물자교류가 꾸준히 증가하고 있다는 점은 남북 물자교류의 자생적 발전가능성 내지는 일정 수준 유지 가능성을 보여주고 있다.

그러나, 남북 물자교류는 몇 가지 문제점으로 인하여 발전의 제약을 받고 있다. 우선 지적될 수 있는 점은 ①북한의 외화부족으로 인한 수입역량의 부족, ②북한으로부터 남한으로 수출할 수 있는 상품의 제한, ③간접교역 및 수송체계 미흡으로 인한 물자교역에서의 경제적 비효율성¹⁰⁾ 등이다.

8) 1995년 9월까지 총통관액으로 보면, 반입이 전체 교역량의 90.0%에 달한다. 1994년부터 위탁가공교역에 의한 반출이 증대함에 따라, 반입의 비중은 다소 감소하고 있다.

9) 반입품목(통관기준)에서는 철강·금속제품이 주종(1994년 누계로 79.8%)을 이루고 있다. 반출품목(통관기준)에서는 1992년까지 화학제품이 주종을 이루고 있었으나, 위탁가공교역의 증대와 함께 섬유류가 주종을 이루게 되었다.

아울러, 북한이 정치·사회적 이유로 남한 상품의 북한 반입 및 남북한의 직접적인 경제교류를 꺼려하고 있다는 점이 지적되어야 할 것이다.

남북 물자교류 확대를 주도할 새로운 교역형태로서 주목받고 있는 위탁 가공교역은 대기업 중심으로, 경공업분야(의류, 가방 등)에서 이루어지고 있다.¹¹⁾ 북한의 입장에서 위탁가공교역은 ①단기간 내에 제한된 설비만으로 수출을 증대시킬 수 있으며, ②기업 경영권을 장악함으로써 자유주의 기업경영원리 및 시장경제원리의 과급을 통제할 수 있으며, ③수출품이 제한된 상황에서 다른 형태의 경제협력사업보다 용이한 외화획득 방법이며,¹²⁾ ④사회간접자본이 부족한 투자 여건에서 선진자본주의국가와의 협력을 통한 기술의 습득이 가능하다는 점이다.¹³⁾ 위탁가공교역을 추진하는 외국기업의 입장에서 위탁가공교역은 ①직접투자보다는 위험이 적으며, ②북한에 진출하여 완제품의 자국내 반입 및 제3국으로의 수출을 통해 무역활동을 확장할 수 있으며, ③대북한 직접투자의 시범적 성격으로서의 의미를 지닌다는 장점이 있다. 특히, 남북한간의 위탁가공교역은 ①남한 기업으로 하여금 북한 노동자의 상품생산 기술수준 및 생산공정 관리능력을 파악할

10) 간접교역의 경제적 비효율성은 ①거래성사의 지연성·비효율성, ②불필요한 거래비용, ③통제되지 않은 위험부담, ④사고발생시 처리과정의 불명확성 등으로부터 기인한다. 이에 덧붙여, 해상운송에 기초한 남북한 수송체계는 주로 남북한 항구간의 부정기 항로 및 제3국적선에 의존함으로써, 비효율성을 증대시키고 있다. 남북한 수송체계에 대하여는 권오, “남북한 경제교역 추이와 대응방안”(한성대 광복50주년기념 통일문제세미나, 1995) 참조.

11) 위탁가공교역에 주도적으로 참여한 기업은 1992년 이전에는 코오롱상사, 삼성물산(주), (주)쌍용, 세영코오퍼레이션, 한일합섬섬유 등이었으나, 1995년 8월 현재에는 삼성물산(주), 엘지상사, (주)대우, 고합상사 등이다. 1995년 8월까지 위탁가공교역에 참여한 기업은 승인기준으로 총 24개사이다.

12) 위탁가공교역을 통해 북한이 위탁가공비로 획득할 수 있는 외화가득율은 위탁가공수출총액의 약 15%에 달할 것으로 추정된다. 1992년의 경우, 북한이 일본, 중국 등을 포함한 제3국가들과의 의류 위탁가공교역을 통해 획득한 위탁가공비는 2,433만 달러이며(의류 원부자재 수입 : 132,909천 달러; 의류 완제품 수출 : 157,239천 달러), 이는 의류 완제품 수출의 15.5%에 달한다. 대한무역진흥공사, 「북한투자실무」(서울 : 1993) 참조.

13) 최병선, “남북한 위탁가공교역의 현황” 한국개발연구원, 「북한경제동향 1994년도 상반기(1994)」 참조.

수 있게 하며, ②남북한간의 경제운용원리에 대한 상호이해를 증진시키는 데 도움을 줄 것이다. 이러한 위탁가공교역의 장점을 더욱 확대하기 위해서는 현재 이루어지고 있는 경공업 중심 저기술 사용의 위탁가공교역이 고품질·고기술 상품의 위탁가공교역으로 발전되어야 한다.¹⁴⁾

현 단계에서 위탁가공교역은 당분간 남북교역의 활성화에 주요한 기여를 하겠지만, 중·장기적으로는 직접투자에 의해 대체될 것이다. 이런 점에서 위탁가공교역은 상황적 조건에 의해 제한받고 있는 직접투자의 발전을 예비하는 교육과정이다. 그동안 위탁가공교역을 추진하고 있던 (주)대우에 의하여, 남포공단에 4개 품목(와이셔츠, 블라우스, 재킷, 가방) 3개 공장의 설립·가동이 합작에 의한 직접투자의 형태로 이루어지고 있는 것을 이를 보여준다고 할 수 있다.

남북한간의 물자교류를 포함한 경제교류·협력을 위하여 남한 경제인 및 기술자의 북한 방문은 북한 핵문제가 발생함에 따라 정체하였으나,¹⁵⁾ 정부에 의해 「남북 경제협력 활성화 조치」가 발표된 1994년 말 이후 재개되어 1995년 급속하게 확대되었다. 북한을 방문한 남한의 민간기업과 북한이 공동으로 관심을 보인 경제협력사업은, 지역별로는 나진·선봉 및 평양·남포 지역에 대한 투자이며, 사업별로는 의류·신발·식음료·전자제품 등에서의 위탁가공교역, 컨벤션센터·통신센터·항만시설 등 기반시설 관련 사업 등이다.

이상에서 살펴본 것처럼 남북한간의 경제교류·협력은 물자교류를 중심으로 진전되고 있으며 발전의 가능성을 내포하고 있다고 판단되나, 남북한 경제관계의 제약조건으로 인하여 우리 정부와 북한 당국의 적극적인 노력이 없이는 획기적인 발전이 어려운 상태라고 할 수 있다. 또한, 북한 당국

14) 엘지상사는 1995년 상반기에 칼라TV 위탁가공교역을 위하여 시범적으로 6대 분의 칼라TV 부분품을 반출하고, 완제품을 반입하였으며, 이를 기초로 앞으로 전자제품 분야에서의 위탁가공교역을 확대해 나갈 예정이다.

15) 1993년 이전 남북한 경제인교류 및 경제상담 중 특기할 만한 것으로는 1989년 (주)현대의 금강산공동개발사업 협의, 1992년 김달현(당시 정무원 부총리) 등 북한측 경제인사 10명 남한 방문, 1992년 (주)대우의 남포공단투자사업 협의 등이 있다.

의 현재까지의 태도로 미루어 보면, 북한은 정치·사회적 이유로 남한과의 본격적인 경제교류·협력을 제한하려는 입장을 취하고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 우리 정부의 남북 경제교류·협력 촉진을 위한 점진적이고 체계적인 정책과 우리 민간기업의 지속적 노력이 필요하다고 판단된다.

III. 남북한 경제관계의 결정요인 및 과제

남북한 경제관계의 발전과정을 살펴보면, 남북한 정치·군사관계, 남북한 내부의 정치·경제적 상황, 동북아 정치·경제질서가 주요한 결정요인으로 나타난다. 이들 주요 결정요인들 각각의 상태는 전적으로 부정적이거나, 전적으로 긍정적인 방향으로 남북한 경제관계를 결정하지는 않는다. 따라서 각각의 요인이 갖는 긍정적 측면과 부정적 측면을 적절하게 활용할 수 있는 정부 차원의 정책적 예지와 함께 기업 차원에서의 경험전략이 필요하다.

구체적으로 볼 때, 남북관계 전반에서 정치·군사분야와 경제분야의 관계는 단순히 일방에 의해 타방이 완전히 일방적으로 규정되거나, 순수히 상호보완적이거나, 반드시 충분·필요조건적이지는 않다. 지금까지의 남북관계에서, 때로는 경제관계가 정치·군사관계에서의 긴장을 완화시키는 돌파구로서 작용하였으며(1984~85년 경제회담 전후의 사정을 참조), 때로는 정치·군사관계에서의 긴장완화가 경제관계의 발전에 기여하기도 하였으며(1991년 이후의 남북 경제관계 참조), 때로는 경제관계에서의 진전이 정치·군사관계에서의 긴장 격화를 제어하기도 하였다(북한 핵문제와 핵-경협연계정책에 대한 국내에서의 논쟁, 현재의 경수로 문제 등 참조). 이러한 관점에서 볼 때, 북한은 현재 지나친 남북 경제관계(특히, 정부차원의 관계)의 발전을 억제하기 위하여 남북한 당국간의 적당한 긴장을 유지하고 있는 것으로 판단된다.

남북한의 국내적인 정치·경제 상황은 남북 경제관계에서 주요한 결정요

인으로 작용함이 틀림없다. 여기에서 주목하여야 할 점은 북한 경제의 위기 상황이 남북한 경제관계의 발전을 촉진하는 측면(북한의 입장에서 남한은 가장 용이한 자본과 기술의 도입 창구이다)과 함께 억제하는 측면(남북 경제관계의 발전과정에서 북한 경제의 남한 경제에 대한 의존도의 상승은 북한의 체제를 위협할 수 있다)을 동시에 가지고 있다는 사실이다. 따라서, 우리 정부와 민간기업의 대북 경제교류·협력은 북한의 경제위기를 활용하여 북한 체제를 변화시키겠다는 전략적 태도¹⁶⁾에 의존하기보다는, 현재 남북한 경제에 존재하는 상호보완성(생산요소 보유상황에서의 보완성, 경제발전단계에서의 보완성)¹⁷⁾을 활용하여 남북한 경제의 연계성을 높이고 이를 기초로 남북한 경제가 자연스럽게 경제공동체로 발전되어 갈 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

남북한의 세력균형을 포함한 동북아 정치·경제질서에서 주목할 점은 두 가지이다. 첫째, 남북한의 국력 및 국제질서를 근거로 평가할 때, 남북한의 세력관계는 남한에게 유리한 상태이며,¹⁸⁾ 따라서 북한은 패권적 혁명전략보다는 방어적 체제수호전략을 자신의 대남전략의 기초로 채택하고 있는 것으로 판단된다. 둘째, 북한은 대미·대일 관계개선(국교수립 및 경제협력 도모)을 통하여 동북아 질서에서 자신에게 조금이라도 유리한 상황변화가 이루어질 수 있도록 외교적 역량을 총동원하고 있다.¹⁹⁾ 북·미, 북·

16) 필자는 경제체제의 위기를 극복하기 위한 사회주의 국가들의 개방·개혁 계획을 적극적으로 활용하여 사회주의경제체제를 평화적으로 자본주의 시장경제체제로 변화시켰다(和平演變)는 전략을 남북한 경제관계에서 적용하려는 태도에 대하여 일정한 비판적 입장을 견지하고자 한다.

17) 남북한 경제의 보완성에 대하여는 김준한 외, 「남북한 경제협력 추진방안」(서울: 산업연구원, 1992) 참조.

18) 민족통일연구원, 「남북한 국력추세 비교연구(개정판)」(1993) 참조.

19) 김태일·전상인은 북한의 대남정책이 1980년대 이후 「현상유지적 경쟁전략」으로 이행하였다고 분석한다. 김태일·전상인, 「“조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령”과 北韓의 對南戰略」(민족통일연구원, 1993) 참조. 그러나, 동북아 질서가 1990년대 이후 북한에 불리한 불균형질서로 이행하였다는 점을 고려할 때, 북한의 대남정책을 포함한 외교전략은 ‘체제수호를 위한 방어전략’에 ‘균형질서 회복을 위한 외교역량 강화전략’이 혼합된 형태를 띠고 있다고 판단된다. 이러한 시각에서 북한의 핵문제를 해석하려는 시도로는 길정우 외, 「북한 핵문제와 남북관계: 전개과정 및 발전전망」(민족통일연구원, 1994) 참조.

일 관계개선과 관련하여, 북한은 일정한 정도의 남북관계 개선이 전통적인 한·미관계, 한·일관계를 고려할 때 불가피함을 인식하고 있으며, 따라서 최소한의 남북관계 개선(예를 들면, 형식적인 남북한 당국자 회담의 재개, 경제분야에서의 남북관계 진전 등)을 거부할 수 없을 것이다.

이상의 결정요인들을 고려하면, 남북 경제관계의 발전을 촉진하는 요인과 저해하는 요인은 다음과 같이 요약될 수 있다. 촉진요인으로는 ①남한과의 경제관계 개선이 북한의 해외자본 유치에 있어서 어느 정도 필요조건으로 작용한다는 점, ②남북한 경제교류·협력의 기술적·경제지리적·문화적 관점에서의 효율성, ③남한 기업의 대북진출에 대한 적극적 자세 등이, 제약요인으로는 ①남북한 정치·군사적 관계의 불안정성, ②불안정한 북한의 정세 또는 불확실한 북한의 개방정책, ③북한의 대남한 경제의존도 심화 및 흡수통일에 대한 불안감, ④북한 경제의 한계(북한의 낮은 대외신용도 및 외화 부족, 생산력 및 생산성의 저하로 인한 교역잠재력 저하, 사회간접자본의 미비, 북한 내 시장경제원리의 결여 및 투자·경영에서의 제약 등), ⑤미국·일본·서독 등 선진자본주의 국가들의 중·장기적 관점에서의 대북한 경제협력에 대한 관심 등이 지적될 수 있다.

남북한 경제관계의 결정요인 및 촉진·제약요인에 대한 분석결과를 참조할 때, 남북한간의 경제교류·협력은 남북 경제관계의 현황을 점진적으로 개선·발전시키려는 정부 차원의 정책적 고려와 민간기업 차원에서의 중·장기적 전략의 결합에 의해 추진되어야 할 것이다.

한편, 남북한 경제교류·협력의 추진은 통일이라는 지향점과 어떠한 형태로든 관계를 맺지 않을 수 없다. 이러한 점에서 남북한 경제관계의 과제를 정부의 대북정책, 통일정책 및 통일과정을 고려하여 세 가지로 설정할 수 있다.

첫째, 현재의 남북한 관계를 고려할 때, 남북 경제관계는 정치·군사·안보관계를 포함한 전반적인 남북관계를 개선할 수 있는 기반으로서 신뢰회복과 화해증진의 기초를 마련하여야 한다. 남북 경제교류·협력이 남북한 간 정치·군사관계의 악화를 막는 '완충역할'과 남북관계의 개선을 유도하는 '선도역할'을 할 수 있도록 현재의 남북 경제관계의 물질 기반을 강화

하여야 한다. 이러한 점에서 현재 위탁가공교역을 포함한 간접교역의 형태로 이루어지고 있는 물자교류라도 적극적으로 활성화시키는 방안을 마련하는 것이 바람직하다. 특히, 북한의 남북 경제교류·협력에 대한 입장이 민간기업 중심의 교류·협력임을 고려할 때, 적절한 차원의 민간기업과 정부의 역할 분담을 인정하여야 한다. 경제관계에서의 신뢰회복과 화해증진을 위해서는 두 가지 점에 특히 주목할 필요가 있다. 먼저, 경제교류·협력의 활성화를 위해 필요한 제도화는 남북한간에 이미 합의되어 있는 「남북 교류·협력 부속합의서」에 기초하여 추진하는 것이 바람직하다. 다양한 제도를 성급하게 정착시키기 위해 노력하기 보다는 실질적인 경제교류·협력과정에서 남북한 각자가 제도화의 필요성을 자각하고, 기존에 존재하는 합의문을 실천에 옮기는 방향으로 합의를 도출하려는 정책이 현재의 남북관계에서 훨씬 실현가능성이 높을 것이다. 다음으로, 경제분야에서의 남북관계 개선을 북한에 대한 압력수단으로 이용하기 보다는 북한이 남북한 경제교류·협력의 필요성을 인지할 수 있는 기반을 형성하는 데 정책적 중점을 둠으로써, 북한의 대남정책이 적대적·방어적 자세에서 평화적·상호협력적 자세로 바뀔 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

둘째, 남북 경제관계의 발전방향은 북한이 남북경협을 통하여 경제력 회생 및 정치·경제체제 안정의 기반을 확보함으로써, 북한 경제체제의 개방·개혁을 적극적으로 추진할 수 있도록 하여야 한다. 「민족공동체 통일방안」은 경제통합보다는 경제공동체 형성에 정책적 중점을 두고 있지만, 실질적인 통일을 위해서는 경제통합 문제를 궁극적으로 다루지 않을 수 없다. 그러나, 경제통합 문제는 한편으로는 남북한 경제력 격차의 해소에 의한 남북 경제의 유기적 연계성의 증대와 다른 한편으로는 남북한의 상이한 경제체제의 통합이라는 두 가지 과정을 거쳐야 할 것이다. 경제공동체라는 개념은 체제통합이라는 이념적 문제와 경제력 격차 해소라는 세력균형의 문제를 남북한 현실에 비추어 좀더 실용적으로 접근하려는 정책의지를 담고 있다. 이런 점에서 남북 경제교류·협력은 북한의 경제회복 및 정치·경제체제 안정에 실질적으로 기여하여, 북한이 체제의 변화에 자신감을 가지고 적극적으로 개방·개혁을 추진할 수 있도록 하여야 할 것이다. 남북

경제교류·협력과정에서 우리 정부의 남북 경제관계에 대한 정책기조가 민족공영의 추구라는 사실이 분명해짐에 따라, 북한은 대남적대정책을 변화시켜 갈 뿐만 아니라 궁극적으로 남한과의 관계에서 경제공동체를 형성할 수 있는 호혜적 관계를 형성할 수 있게 될 것이다. 즉, 남북 경제교류·협력은 민족공영을 최우선 목표로 북한의 경제력 회복에 기여하여야 하며, 남북한 경제통합의 추진은 경제교류·협력의 과정을 통해 중·장기적으로 자연스럽게 해결되도록 하여야 한다.²⁰⁾

셋째, 중·장기적 관점에서 남북 경제관계 발전계획은 경제공동체의 형성이 동북아 경제권의 형성과 관련하여 추진될 수 있는 방안을 포함하여야 한다. 앞으로 동북아지역에서는 정치·군사적 균형질서가 새롭게 형성되어 가는 과정에서 경제적 협력이 주요한 역할을 할 것으로 판단된다. 따라서, 남북 경제교류·협력은 동북아지역 경제협력에서 핵심적 영역으로 등장할 환황해권·환동해권·두만강경제권 등의 형성을 주도하는 것이 바람직하다.²¹⁾ 이를 위해 남북한은 동북아경제에서 북한의 노동력과 남한의 자본·기술의 결합을 통한 협력을 도모할 수 있는 사업들을 개발·추진하고, 아울러 경제공동체로서의 정체성을 국제적으로 인정받을 수 있는 정책을 추진하여야 한다.

20) 따라서 경제공동체 형성은 남북한 경제의 실질적 상호연관성의 증대와 이에 기초한 민족부리 증진을 실제로 의미하는 것으로 규정되어야 한다.

21) 남북한 경제교류·협력과 동북아경제권의 관계발전에 대한 전망은 최신립, “북한과 동북아경제권의 연계가능성”(한국정치경제학회, 1995) 참조. 최신립은 경제권을 지역화와 경제통합이라는 두 개념을 통해 파악한 후, 동북아지역에서는 ‘국민경제간의 지역화 혹은 경제통합을 의미하는 지역적 경제권’이라는 개념보다는 ‘아시아 사회주의국과 주변국 사이의 국경에 걸친 지역들에 잠재된 보완관계가 냉전구조의 와해와 함께 일시에 현재화함으로써 발생한 국지적 경제권’이라는 개념을 쓰는 것이 현단계에서 이론적으로 적절하다고 판단한다. 그러나, 중·장기적으로 볼 때, 동북아지역에서도 경제통합을 지향점으로 한 지역적 경제권이 형성될 수 있는 가능성을 배제할 수는 없다.

IV. 경제교류·협력의 유형 및 정책기조

남북한간의 경제교류·협력은 시장경제체제에 기초한 국민경제간의 일반적 경제교류·협력과는 몇 가지 점에서 차이가 나지 않을 수 없다. 이는 특히 북한 체제의 특수성, 남북한 경제의 체제적 차이, 남북한간의 경제력 격차 및 남북한간의 정치·군사적 대립관계 등에 원인을 두고 있다. 북한 체제가 개방·개혁을 통제할 뿐만 아니라 특정 지역에 한하여 개방을 시도하고 있기 때문에, 기업 혹은 자본간의 자유시장경제원리에 따른 교류·협력보다는 북한 정부 당국의 통제에 따른 경제교류·협력이 남북한 경제교류·협력의 기본적 형태를 이룰 것이다. 남한 기업의 북한 진출 역시 직접 투자의 형태를 띠더라도 북한이 고수하려는 사회주의 경제체제의 기본틀을 벗어날 수 없으므로 인하여, 경영에 있어서 많은 제약을 받게 된다. 남북한간의 심각한 경제력 격차는 경제교류·협력이 이루어질 수 있는 영역을 제한할 것이며, 교류·협력이 북한 경제의 내생적 수요를 증대시키는 방향보다는 경제성장을 위한 자본과 기술을 외부로부터 획득하는 방향으로 나아가도록 할 가능성이 크다. 아울러, 남북한간의 정치·군사적 대립관계는 경제교류·협력이 안정적으로 추진될 수 있는 조건을 형성하는 데 장애요인으로 작용할 뿐만 아니라 중·화학공업 및 전략산업 부문을 제외한 부문에서만 경제협력이 이루어지도록 허용함으로써, 남북한 경제교류·협력은 경제적 원리에 기초하여 지속적 형태로 확장되어 가기보다는 단계적으로 정치협상을 통하여 발전되어 갈 것이다.

남북한 경제교류·협력의 특수성을 감안할 때, 남북한 경제교류·협력의 유형은 단계별로 네 가지로 구분된다.²²⁾ (1)가장 기본적인 경제교류·협력

22) 물론 네 가지 유형이 반드시 단계적으로 추진되지는 않을 것이다. 특히 첫번째, 두번째, 세번째 유형은 중복적으로 나타날 수 있다.

의 유형은 단순 물자교류, 위탁가공교역 및 소규모 직접투자로서, 이는 북한 당국의 허용범위내에서 남한의 민간기업과 북한의 무역회사·기업소간에 이루어진다. (2)현재 북한이 추진하고 있는 경제특구 개념에 기초한 개방정책을 고려할 때, 개별 경제단위간의 경제교류·협력은 북한의 특구지역을 대상으로 한 경제교류·협력으로 확장될 수 있다. 남한 기업들은 개별적으로 혹은 집단협력의 형태로 북한의 자유경제무역지대에 직접투자를 추진해 갈 것이며, 이 과정에서 북한은 자유경제무역지대의 개발계획에 따라 남한 기업의 투자를 유치하려고 할 것이다. 남한기업-북한지역 차원의 경제교류·협력은 일정 기간동안 북한의 국민경제와 분절적 관계를 맺고 있는 자유경제무역지대를 중심으로 추진됨으로써, 남북한 경제는 아직도 경제교류·협력을 통한 유기적 연관성을 맺기는 힘들 것이다. (3)남한기업-북한지역 차원의 경제교류·협력이 확대되고 북한 정부가 개방·개혁을 전지역으로 확대한다면, 북한의 자유경제무역지대를 근거로 한 남북 경제교류·협력은 남북한 특정 지역간의 경제협력 및 특정 산업부문에서의 경제협력으로 발전될 수 있다. 이 단계에 이르면, 북한 경제에서 분절적 성격을 지니는 자유경제무역지대는 북한 경제 전체와 유기적 관계를 맺게 되고, 남북한 경제는 두 개의 국민경제간에 유기적 연관성을 갖는 경제공동체의 형태로 발전해 갈 것이다. (4)이러한 단계를 지나면, 남북한 정부는 본격적으로 남북한 경제통합에 대하여 논의를 추진하고, 한반도 경제개발을 위한 공동계획을 마련하기에 이를 것이다.

이상 예상되는 네 가지 유형의 경제교류·협력과 남북한 경제관계를 연관시켜 표로 나타내어 보면 아래와 같다.

〈표 3〉 남북 경제교류·협력의 유형과 남북한 경제관계

경제교류 협력의 유형	남북한 경제관계
개별 경제단위간 교류·협력	개별적·단기적·우연적 경제관계
남한기업-북한지역 차원 교류·협력	분절적 연계성→국지적 경제권
남북한 지역별·산업별 교류·협력	지역적 경제권→경제공동체 형성
정부 차원의 한반도 경제개발공동계획	경제통합 추진

남북 경제교류·협력의 네 가지 유형을 염두에 두고, 현재의 남북 경제관계 현황 및 과제를 고려하여 남북 경제교류·협력에 관한 기본적인 정책기조를 구상하면 다음과 같다.

첫째, 남북 경제교류·협력은 북한으로 하여금 흡수통일에 대한 의구심을 가지지 않도록 하여야 한다. 남북 경제관계 개선이 북한 경제의 남한 경제로의 예측이나 북한 경제체제의 자본주의시장경제로의 이행을 가져올 수 있다는 우려를 불식시키지 않을 경우,²³⁾ 북한은 남북한간의 개별적이고 우연적인 경제교류를 인정할 수는 있으나, 중·장기적 계획에 의거한 지속적인 남북한 경제교류·협력에 대해서는 부정적인 태도를 취할 것이다. 따라서, 남북 경제교류·협력이 민족의 공동번영 및 북한의 경제회복을 주목적으로 함을 분명히 밝히고, 이러한 정책기조 위에서 민간기업 주도의 경제교류·협력에 대하여 호의적 정책을 펼쳐야 한다. 특히, 경제관계와 정치·군사관계의 연계정책, 남북한간의 상호주의적인 관계개선 원칙 등은 이러한 관점에서 신축적으로 운영되어야 하며, 경제관계 발전 내지는 대북 경제지원을 대북 협상력 제고라는 목적으로 추진하려는 전략적 사고는 표면화되지 않아야 한다.²⁴⁾

둘째, 북한이 현재 남북 경제교류·협력에 대하여 취하고 있는 정책, 예를 들면 남한 정부와 민간기업의 분리대응정책, 비당국간 협상에 의한 남한으로 부터의 지원 수용정책, 국제기구를 통한 남한과의 경제협력 추진정책 등을 가능한 수용하여야 한다. 현실적으로 북한이 당면하고 있는 경제 위기를 고려할 때,²⁵⁾ 북한은 남한과의 경제교류·협력을 거부할 수 없을 것이다. 이는 이미 북한의 무역구조에서 남북한의 물자교류가 차지하고 있는 비중에서도 잘 나타난다. 뿐만 아니라, 북한은 남한을 제외한 제3국과

23) 사실, 북한은 선진자본주의 국가에 대한 예측과 자본주의 경제체제로의 이행을 우려하여 ‘南南協力’을 강조하고 있다.

24) 당연히 북한의 체제개방 개혁에 대한 지나친 강조, 통일비용 축소를 위한 남북경협 추진이라는 정책적 발상 등은 자제되어야 한다.

25) 이에 대하여는 오승렬, “북한의 경제정책 전망”(민족통일연구원, 「김정일 정권의 향방」, 제18회 국내학술회의, 1995) 참조.

의 경제협력을 촉진하기 위하여 남한 민간기업과의 경제협력을 거부할 수도 없다.²⁶⁾ 이러한 점을 고려할 때, 북한이 현재 체제적 위기로 인하여 남북한 경제교류·협력에 대하여 소극적이고 선별적인 태도를 취하고 있다 하더라도, 우리 정부와 민간기업은 남북 경제관계를 주도적으로 형성·발전시켜 나가겠다는 중·장기적 전망을 가지고 남북 경제교류·협력에 다각적으로 접근하여야 한다. 특히, 북한의 입장을 고려하여, 남한이 적극적으로 국제기구 및 제3국과의 협력²⁷⁾에 기초하여 대북 경제진출을 모색하는 방안을 강구할 필요가 있다.

셋째, 정부는 민간기업과의 적절한 역할분담을 추진하는 동시에 대북관계에서의 청구단일화 논리를 완화하고 남북경협을 절차를 간소화함으로써 대북 진출에 있어서 민간기업의 자율성을 높여 주어야 한다. 남북관계가 발전되지 않은 상태에서 남북한간의 교류가 국내적으로 민감한 문제를 야기하던 역사적 특수상황에서 채택된 청구단일화 논리는 이제 순기능보다 역기능이 강하게 나타남으로, 민간영역의 남북교류·협력을 활성화할 수 있는 다른 원칙에 의하여 대체되어야 할 것이다. 우선적으로 경제교류·협력에서나마 정부와 민간기업의 역할분담이라는 새로운 관점에 의거하여, 정부는 민간기업의 자율성 제고를 시도하여야 한다. 또한, 정부는 북한 정부를 대상으로 분명한 남북 경제교류·협력의 원칙을 지속적으로 천명하는 한편, 위탁가공교역 및 대북 상품반입의 확대를 촉진하고 북한 경제의 실제적·정책적 변화에 신속히 대응하기 위해 대북 경협절차를 간소화하여야 할 것이다.

26) 물론 북한의 경제협력 대상이 남한뿐만이라는 것은 아니다. 현재 북한에 대하여 경제적 관심을 보이고 있는 나라는 미국·일본·서독·대만 등을 들 수 있다. 그러나 이들 국가의 입장에서 남북관계 개선과 한반도 안정을 상징적으로 보여주는 남북 경제관계 개선은 투자결정에서 주요한 지표가 될 것이다.

27) 국제기구(UNDP, UNIDO 등) 주도의 북한 경제개발 프로그램에 참여, 제3국 기업들과 콘소시엄 형성 등.

V. 단계별 추진전략

남북한 경제교류·협력이 단계별로 유형적 발전과정을 거치면서 추진될 수밖에 없으며 현재 남북한의 관계가 경색되어 있다는 점을 고려할 때, 남북한 경제교류·협력의 단계는 네 시기로 구분될 수 있다. (1)현 단계: 남북관계가 경색되어 있으며 남북한간의 물자교류가 경제관계의 주를 이루고 있는 현 단계는 경제분야에서의 대북정책이 우선적으로 추진되어야 할 시기이다. 남북 경제교류·협력에 대한 중·장기적 계획으로서의 경제분야 통일정책보다는 비경제적 분야에서의 남북관계를 변화시킬 수 있는 계기를 마련할 수 있는 대북경제정책이 요구되는 것이다. 대북경제정책의 기초는 신뢰회복이라고 할 수 있다. (2)단기: 현 단계를 지나 남북한간 신뢰가 회복되고 협력을 증진시킬 수 있는 여건이 형성되면, 단기적으로 남북한은 현존하고 있는 경제관계를 양적으로 발전시킬 수 있는 정책을 추진하여야 한다. 정부는 물자교류의 확대를 위하여 간접교역의 비효율성을 제거하는 방안을 강구하고, 민간기업은 위탁가공교역의 분야를 확대하고 부분적으로 소규모 직접투자를 추진한다. 또한 정부와 민간기업은 공동으로 남북 경제교류·협력의 새로운 형태로서 국제경제에서의 남북한의 협력이 가능한 분야를 개척하도록 한다. 그러나, 이 시기는 아직 남북관계의 본격적 발전을 위한 상황변화가 완전히 이루어지지 않은 상태이다. 「민족공동체 통일방안」을 참조한다면, 이 단계는 화해·협력의 초기라고 할 수 있다. (3)중기: 경제교류·협력이 양적으로 증대하고 협력증진을 위한 경험이 축적됨에 따라, 남북한은 중·장기 계획에 따라 본격적으로 남북 경제교류·협력을 추진하고 남북한 경제력의 격차를 해소할 시기에 도달하게 될 것이다. 「민족공동체 통일방안」에 비추어 보면, 이 단계는 화해·협력의 본격적 추진에 이어 남북경협이 「남북경제교류·협력공동위원회」의 가동과 함께 활성화되는 남북연합의 시작기라고 할 수 있다. 이 시기는 경제공동체의 형

성이 가시적으로 준비되는 시기이다. (4)장기: 남북한의 경제교류·협력이 지역적으로, 산업적으로 확장되고 북한의 체제개혁이 현실화됨에 따라, 남북한은 정치적 결단에 기초하여 경제통합에 들어가게 된다.²⁸⁾

남북 경제교류·협력의 단계와 유형을 연관시켜 보면 다음과 같다.

〈표 4〉 남북 경제교류·협력의 단계와 유형

	개별 경제단위간 교류·협력	남한기업-북한 지역 교류·협력	지역별·산업별 교류·협력	한반도경제개발 공동계획
현 단계	적극 추진	—	—	—
단기	적극 추진	부분적 추진	—	—
중기	지속 영역	적극 추진	부분적 추진	—
장기	지속 영역	지속 영역	적극 추진	구상·실천

위에서 제시된 남북 경제교류·협력의 각 단계마다 추진되어야 할 남북 경제교류·협력의 단계별 추진전략을 살펴보면 다음과 같다.

1. 현 단계

이미 지적하였듯이, 현 단계 남북 경제교류·협력은 남북관계 개선을 위하여 북한의 대남정책 노선 변화를 유도할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 우리 정부는 북한에게 우리측의 남북 경제교류·협력에 대한 적극적 자세를 보여주고 기존의 남북 물자교류를 활성화시키기 위해 물자교류와 관련한 우리측 제도를 정비한다. 다른 한편으로, 대북제안사업은 북한이

28) 여기에서 단계를 현 단계, 단기, 중기, 장기 등과 같이 추상적 개념으로 나눈 이유는 경제교류·협력의 구체적 내용을 담을 수 있는 상황의 변화를 강조하기 위해서이다. 현 단계는 남북관계의 경색국면이 지속되는 시기, 단기는 경색국면이 해소되지만 기본적으로 남북한간의 대립·경쟁관계가 지속되어 화해·협력이 적극적으로 모색되는 시기, 중기는 남북화해가 완전히 이루어져 경제교류·협력의 외적 장애가 거의 존재하지 않는 시기, 장기는 통일을 위한 남북한 공동의 노력이 실천가능한 시기이다.

수용할 수 있는 범위내에서, 북한경제의 자생력 회복에 도움이 되는 동시에 효과가 신속히 나타날 수 있는 사업이어야 한다.

현재 남북 물자교류에 있어서 가장 장애가 되는 요소는 간접교역에 의한 비효율성이다. 물론, 간접교역은 단순히 우리측의 제도개선만으로 직교역으로 전환될 수는 없다. 그렇지만, 우리측의 제도개선을 통하여 간접교역의 비효율성은 축소될 수 있으며, 나아가 북한측의 변화를 유도할 수 있다. 간접교역과 관련하여 자동승인 품목을 확대하고(혹은 반입제한승인 품목을 축소하고), 물자교류 상담을 위한 경제인 방문 절차를 간소화하여야 한다. 특히, 수송체계의 미비로 인하여 거래비용이 높고 거래실현이 불안정하다는 점을 고려하여, 직해로를 증설하고²⁹⁾ 남북한 국적선의 이용을 증대시킬 수 있는 실무적인 협정을 체결하는 등 구체적인 방안을 강구한다.

현재 남북교역에서 반출이 반입에 비하여 부족한 상황이므로, 북한으로의 반출을 증대시킬 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 사실, 북한이 남한과의 교역에서 기대하는 것은 외화의 획득뿐만 아니라, 부족물자의 획득이다. 따라서, 우리 정부의 차원에서는 북한에 반출한 물품에 대한 자금의 회수 내지는 운용을 일정 정도 보장하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이러한 조치들의 도움으로 북한의 경제력이 회복되어 간다면, 북한의 남한에 대한 인식은 점차적으로 변하게 될 것이다.

북한 핵문제에 관한 북·미간의 합의가 이루어진 1994년 11월 정부에 의해 발표된 「남북 경제협력 활성화 조치」는 ①기업인 방북 등 남북경제인사 상호방문 허용, ②위탁가공교역 활성화, ③시범적 경제협력사업 실시 등을 핵심적 내용으로 하고 있다. 현 단계에서 볼 때, 당시 취해진 조치는 아직도 매우 유효한 것이므로, 이를 적극적으로 활용하여야 한다. 특히, 북

29) 현재 남북한간 직해로는 부산-나진사이에 개설되어 있다. 부산-나진간 직해로는 단순히 남북한간의 물자수송에만 이용되지 않고, 한국과 중국을 잇는 해로도 적극 활용될 전망이다. 조선일보(1995.11.23) 참조. 한편, 대북 쌀지원시 이용되었던 남북한 항로는 광양-남포, 광양-원산, 광양-청진, 군산-남포, 군산-청진, 군산-해주, 마산-남포, 마산-원산, 마산-청진, 목포-청진, 목포-해주, 목포-남포, 포항-나진, 포항-청진, 동해-청진, 부산-홍남, 울산-청진, 인천-해주, 진해-원산 등이었다. 통일원, “대북 쌀 지원 관련 참고자료”(1995.10).

한에게 절실한 분야인 위탁가공교역을 활성화하기 위하여 취해진 조치 중, 기술자의 수시방북 절차 간소화(신고제로의 전환) 및 시설재 반출 관련 규정 보완(시설재 반출 허가 규모 확대) 등은 조속히 이루어져야 한다.³⁰⁾

현재 북한이 처해 있는 식량, 생필품 등의 물자난은 북한 주민의 생활고를 가중시키고 있으므로, 인도적 차원의 대북지원은 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 인도적 차원의 대북 지원 과정에서 발생할 수 있는 문제점들을 예방하기 위해서는 지원담당자가 정부보다는 민간기구(적십자사 혹은 종교·사회단체)이어야 하며, 지원과정에서 기술적 면밀성이 확보되어야 한다. 아울러, 국내정치적 성격을 배제하고, 국내의 여론을 올바르게 인도하기 위한 홍보를 철저히 함으로써, 민족적 화해 달성이라는 인도적 지원의 목적이 이루어질 수 있을 것이다.³¹⁾

한편, 남북한간의 경제교류·협력을 효율적으로 추진하기 위하여 민간차원에서 조직된 「남북경협특별위원회」를 확대하여, 대기업뿐만 아니라 중소기업을 포함한 민간차원의 대북협력기구를 형성할 필요가 있다. 그러나, 정부를 배제한 민간기업과의 경제교류·협력에만 적극성을 보이는 북한의 태도를 일정 기간 인정하지 않을 수 없다는 실용주의적 입장에서, 정부는 민간차원의 대북협력기구에 직접 참가하지는 않는 태도를 보여야 할 것이다.

2. 단 기

현 단계 정책에 의해 북한의 남한에 대한 인식이 변화하고 남북한간의 신뢰가 회복·구축된다면, 우리 정부는 물자교류의 확대를 도모하는 한편 남한기업에 의한 북한지역에의 직접투자를 활성화할 수 있는 정책을 추진하여야 한다. 아울러, 동북아지역 및 국제경제에서 남북한이 협력할 수 있

30) 통일원, “「남북 경제협력 활성화 조치」 해설자료”(1994.11).

31) 인도적 지원을 남북관계의 여타 현안과 연계시키는 정책은 북한의 태도를 고려할 때 부작용만을 낳을 것이다. 만일 여타 현안을 이유로 인도적 지원을 하지 않을 경우, 북한의 남한에 대한 인식은 쉽사리 바뀌지 않을 것이다.

는 사업을 개발한다. 이 단계에서는 아직도 남북 경제교류·협력의 주체가 남한의 민간기업이어야 할 것이다.

물자교류 확대를 위하여 우선적으로 해결해야 할 문제는 간접교역의 직교역으로의 전환이다. 남북한간의 물자교류가 증대하고 위탁가공교역을 위한 원·부자재 및 완제품의 수송이 증대한다면, 간접교역의 비경제성은 남북교역의 증가를 막는 중요한 장애요인으로 등장하고, 남북한 거래당사자는 비효율적인 간접교역을 직교역 형태로 전환해야 할 필요성을 절감하게 될 것이다. 이러한 상황에 이르면, 민간차원의 대북경협기구는 북한측에 거래방식을 개선할 방안을 제안하고, 이를 계기로 우리 정부는 남북 물자교류의 제도를 개선하는 방안을 공동으로 검토하기 위해 북한 당국과 접촉하는 과정을 밟는 것이 바람직하다. 예를 들면, 남한 기업의 북한내 사무소 설치, 북한 무역기관의 남한내 사무소 설치, 무역사무소 활동을 위한 남북한 통신망의 개통, 결제형식·결제수단·결제기관의 효율적 운용 방안 마련,³²⁾ 위탁가공교역 및 일반교역 과정에서 발생할 수 있는 문제를 논의·해결할 협의체 구성 등이 남북한 당국간 접촉에 의해 해결되어야 하는 제도적 과제이다.

위탁가공교역을 지속적으로 확대하기 위하여, 설비·기술 이전을 허용하는 한편, 위탁가공교역의 영역을 확대하는 방안을 모색하여야 한다. 위탁가공교역을 통한 외화획득의 수준을 높이기 위하여, 남한이 특화한 고가격·고부가가치 품목의 일정 부분을 하청형태로 북한에 점차적으로 위탁가공한다. 위탁가공교역의 영역이 확대되어감에 따라 북한은 점차적으로 현대 기술에 적합한 노동력을 확보하게 될 것이며, 이는 남한기업에 의한 직접투자의 경우 적절히 활용될 수 있을 것이다.

남한기업의 북한지역에 대한 투자는 우선적으로 북한이 투자희망사업으로 제시하고 있는 분야에서 집중적으로 이루어지도록 한다. 북한은 이미 나진-선봉자유경제무역지대 및 금강산관광개발과 관련하여 투자안내서를

32) 특히 청산결제제도에 대하여는 고일동, 「南北韓 清算決濟制度의 運用方案과 政策課題」(한국개발연구원, 1994) 참조.

발간하였을 뿐만 아니라, UNIDO를 통해 분야별 투자희망사업을 제시하였다.³³⁾ 따라서, 대북한 직접투자는 현재 이루어지고 있는 경공업 분야 이외에 북한이 희망하는 특정 사업을 대상으로 추진하는 것이 실현가능성이 높다고 할 수 있다. 투자의 실질적 활성화를 위해, 정부는 북한에 대한 직접투자의 허용규모를 확대하고, 이와 함께 민간기업 차원의 투자가 북한 경제에 빠른 효과를 가져올 수 있도록 투자의 우선순위를 민간기업들이 협의하여 결정할 것을 유도하여야 할 것이다.³⁴⁾ 특히, 나진-선봉지역과 관련하여서는 북한이 계획하고 있는 사회간접자본건설중 도로망 및 철도망 건설을 위한 투자를 중점적으로 협력사업의 대상으로 선정하여야 한다.

한편, 북한의 농업에 대한 지원 및 농업 분야에서의 위탁가공교역이 이 시기에 이루어져야 한다. 북한에 대한 인도적 차원의 곡물지원이 계속될 수 없다는 점을 고려하여, 북한의 농업이 회생할 수 있도록 물자·기술 지원을 남북협력사업의 일환으로 추진하여야 한다.³⁵⁾ 지원은 정부에 의한 차관 형식 혹은 민간기업에 의한 물자교류 형태를 띌 수 있을 것이다. 농업 분야에서의 위탁가공교역은 환금작물 및 특용작물을 남한의 자본 및 기술의 투입을 통해 계약재배하는 형태를 띠거나, 위탁재배에서 생산된 농작물을 남한의 기술 및 자재공급에 의해 북한에서 가공처리하여 남한이 수입 혹은 자체 소비하도록 하는 형태를 띌 수 있다.

직접투자 및 농업분야 협력에 못지 않게 중요한 것은 북한이 물자 및 부품의 부족으로 가동하지 못하고 있는 산업시설을 재가동할 수 있도록 지원하는 일이다. 현재 북한에 중유가 공급되고 있으나, 이에 더하여 북한이

33) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력촉진위원회, 「황금의 삼각주 : 라진-선봉 투자 대상 안내」(1993); 금강산 국제그룹, 「금강산 관광개발 타당성 조사 보고서」(1993); UNIDO Investment Promotion Service, *List of Project Profile from the Democratic People's Republic of Korea*(1990) 참조.

34) 북한 경제에 대한 과급효과를 고려할 때, 우선 투자되어야 할 분야는 ①전방연쇄효과가 큰 분야 중, 특히 북한 경제의 애로부문이면서 생산유발계수가 높은 부문인 전력, 연료 채광, 비료 농약, 수송 통신 등의 분야, ②외화획득을 가능하게 하는 수출특화부문 및 외화유출을 억제할 수입특화부문 등이다.

35) 지원 대상품목은 비료, 농약(재초제 및 살충제), 소형농기구, 개량형 벼품종 및 특용작물 품종 등이다.

필요로 하는 경공업용 설비 및 물자를 북한이 요구하도록 하여 이를 지원 하는 방안을 강구하는 것이 북한의 경제력 회복에 도움이 될 것이다. 북한에 대한 지원의 상환방식은 남북한의 협의에 의해 결정할 문제이지만, 장기저리 차관이나 제품 재구매 거래방식이 가능하다고 판단된다.

또한 국제경제에서 남한 자본·기술과 북한 노동력을 결합하는 사업을 추진한다. 시베리아, 중국 동북3성 지역 등이 우선적으로 이러한 사업을 추진하기에 적당한 지역이다. 사업의 종류는 경공업분야와 농업분야가 될 수 있을 것이다.

3. 중 기³⁶⁾

남북한간 경제교류·협력의 양적 증대와 경험 축적이 이루어지고, 남북한의 화해·협력이 실현됨에 따라, 남북한은 본격적으로 경제교류·협력을 추진하여야 하는 시기에 다다른다. 이 시기에 남북 경제교류·협력이 도전해야 할 목표는 남북한 경제의 산업별·지역별 연계성 형성 및 북한 경제의 성장에 따른 남북한 경제력 격차의 해소이다. 따라서, 민간기업 중심의 경제교류·협력은 남북한 정부차원, 지역단위차원, 산업단위차원의 기구에 의해 조정되어야 할 필요가 있다. 또한 특정한 경제협력사업은 남북한 당국에 의해 직접 구상·추진되어야 한다.

남북 산업간·지역간 연계성을 확대하기 위한 사업을 열거해 보면, 에너지 분야 공동개발 사업, 철강·석탄공동체 형성 사업, 교통·통신·정보망 연결 사업, 금강산-설악산지역 관광개발 사업, 서해안 지역 공업단지 형성 사업, 황해안 대륙붕 개발 사업 등이 있다. 뿐만 아니라, 국제경제에서 남북한 경제의 공동체적 정체성을 증대시키기 위하여 국제기구에 의한 사업(두만강지역개발계획 등)에 공동으로 참여하고, 해외교포를 통한 남북경제 협력사업을 개발하고, 동북아 에너지 파이프라인 설치 사업을 공동으로 주

36) 중기와 장기에서의 남북 경제교류·협력사업에 대해서는 박순성, 「「민족발전공동계획」의 경제분야 실천방안」 Ⅲ.3.나~다, Ⅳ.1 참조.

도할 수 있을 것이다.

북한 경제의 회생 및 남북한 경제력 격차의 축소를 위하여 북한의 기반 시설 및 사회간접자본 확충 사업, 북한의 민간소비영역(경공업, 유통업 등)에서의 경제협력사업, 대북한 물자·기술·자본 지원 사업 등이 광범위하게 전개되어야 할 것이다.

이러한 공동사업들을 추진하기 위해서는 당연히 남북한이 협의할 수 있는 기구가 필요할 것이므로, 남북한은 「기본합의서」 및 「부속합의서」에 의해 이미 설치·보장되어 있는 「남북경제교류·협력공동위원회」를 구성·가동시킨다. 「남북경제교류·협력공동위원회」는 공동사업의 구상·실천을 협의하는 데 머무르지 않고, 남북한의 개별적 경제(개발)계획에 서로 자문함으로써 남북경제의 유기적 연계성을 높이도록 한다.

이와 같은 경제교류·협력사업이 추진됨에 따라, 남북한간의 산업별·지역별 연계성은 확대되고, 남북한 경제는 점차적으로 공동체적 성격을 가지게 될 것이다.

4. 장 기

남북한 경제가 실질적으로 유기적 연계성을 가지게 되고 남북한 경제력의 격차가 축소되면, 남북한은 경제교류·협력 증대를 기반으로 확대될 사회·문화교류 및 정치·군사협력을 계기로 경제통합의 단계에 들어가게 된다. 이 단계에서 추진되어야 할 경제교류·협력의 핵심적 내용은 “한반도 경제개발공동계획”으로 요약할 수 있다. 한반도 경제개발공동계획은 남북한 경제의 상호보완성을 효과적으로 사용하면서, 남북한 지역경제를 하나의 민족경제로 엮어내려는 계획이다.

남북한간의 정치·군사적 협력이 추진되는 시기에 이르면, 남북한은 비무장지대를 평화적으로 이용할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 이와 함께 경제통합을 위한 준비작업으로 북한 경제에 대한 구조조정·안정화정책을 공동으로 추진하면서, 북한 체제의 전환에 남북한이 공동으로 협력하는 계획을 세우고 추진하여야 한다. 또한 남북한 경제·사회복지제도를 통합

하기 위한 계획도 “한반도 경제개발공동계획”에 포함되어야 할 것이다.

VI. 맺음말

남북한 경제교류·협력에 대한 정책구상이 북한의 태도변화와 협조를 통해 실현되어 간다면, 경제분야에서의 통일과정은 다음과 같은 경로를 거칠 것이다. (1)우선 현 단계에서 남한의 적극적인 경제교류·협력정책의 결과 북한의 대남정책이 변화하고, 신뢰구축을 통하여 우연적인 남북한 경제관계가 점차적으로 안정적 관계로 발전한다. (2)남북한간의 신뢰구축을 바탕으로 남한기업-북한지역 차원의 협력증진이 이루어짐에 따라 남북한 경제의 분절적 연계성이 확보되고, 남북한은 화해·협력단계의 전반기에 이른다. (3)화해·협력단계의 후반기에 이르면, 남북한 경제의 분절적 연계성이 확대될 것이며 이에 따라 남북한 사이에 국지적 경제권이 형성될 것이다. (4)국지적 경제권은 남북한간의 지역별·산업별 교류·협력을 통한 지역적 경제권으로 발전하고, 이와 함께 남북관계는 남북연합단계에 다다른다. (5)남북한간에 산업별 경제공동체가 형성되고, 지역공동개발계획이 적극 추진됨에 따라, 남북한 경제의 유기적 연관성이 증대하고, 이는 실제적으로 남북 경제공동체의 모습으로 발전한다. (6)남북연합단계의 후기에 이르면, 남북한은 정치·군사적 협력을 바탕으로 ‘한반도 경제개발공동계획’하에 경제통합을 추진한다.

이러한 남북한간의 경제분야 민족공동체 형성은 현재의 남북한 정세로 볼 때 매우 이상주의적인 것으로 판단된다. 그러나 이미 앞서서도 지적하였듯이 북한의 대남전략은 남한의 지속적 노력과 동북아지역의 환경변화에 따라 점차 바뀌어갈 것으로 예상된다. 이에 덧붙여 북한의 경제체제 개방·개혁정책이 적극적으로 추진된다면, 남북한간의 경제교류·협력은 경제적 논리의 작동에 따라 활발해 질 수 있을 것이다. 이러한 점들을 고려하였을 때, 우리 정부는 한편으로는 남북 경제교류·협력의 활성화를 위한

기반을 조성하는 정책을 추진하면서, 다른 한편으로는 경제교류·협력의 환경이 조성되었을 때 우리 주도로 남북경제교류·협력을 추진할 수 있는 역량과 정책을 갖추는 준비를 하여야 할 것이다.

본 논문은 남북 경제교류·협력을 위한 실천방향을 실용주의적이고 기능주의적인 측면에서 모색해 보았다. 그러나, 현재까지 남북한 관계는 역사적으로 정치적·외교적·군사적 관계에 의해 주도되어 왔으며, 특히 남북한 양 체제간의 상호규정적 성격에 의해 좌우되어 왔다. 따라서, 경제관계의 개선을 통하여 남북관계를 좀더 빨리 변화·발전시키려는 노력은 정책적 예지를 필요로 할 것이다.

남북한 사회문화 교류협력 추진방향

최 대 석*

◁ 目 次 ▷

I. 문제제기	향후 전망
II. 사회문화 교류협력의 현황	IV. 사회문화 교류협력 추진방향
III. 사회문화 교류협력에 대한	V. 결 론

I. 문제제기

지난 1985년 「이산가족 고향방문 및 예술공연단」 교환방문으로 물꼬를 튼 남북한 사회문화 교류협력은 90년대 들어 「남북교류협력에 관한 법률」(1990)이 제정되고, 「남북문화교류의 5원칙」(1990)²⁾이 마련됨에 따라 문

* 民族統一研究院 責任研究員

- 1) 「남북교류협력에 관한 법률」은 남북간의 접촉·왕래·협력을 전면적으로 개방한다는 정신에 기초하여 그 절차를 규정하고, 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용함으로써 남북교류협력을 법적으로 보장하고 있다. 이 법이 제정되기 이전까지 남북관계를 규율하는 실정법은 「국가보안법」이 유일한 것이었으며, 「국가보안법」체제내에서 남북한 주민들간에 이루어지는 모든 행위는 규제되어 왔다.
- 2) 「남북문화교류의 5원칙」은 다음과 같다. ① 분단 이전의 우리민족 전통문화를 우선

학예술, 종교, 학술, 이산가족 등 제 분야에 걸쳐서 접촉 및 교류가 시도되었다. 더욱이 1993년에는 남북한간의 최초의 제도적 장치인 「기본합의서」 및 「부속합의서」가 채택·발효됨에 따라 교류의 활성화가 기대되었다. 그러나 이렇듯 남북한간의 교류 및 협력의 제도화를 가능케하는 기본틀이 갖춰지고 정부 또한 과거와는 달리 전향적인 자세로 교류에 접근하고 있음에도 불구하고, 최근 2~3년간 사회문화분야 남북교류는 전혀 진전을 보지 못하고 있다.

남북한 사회문화교류가 부진한 이유는 무엇보다 교류문제를 포함한 통일문제 자체가 내외의 복잡다난한 요소들을 내포하고 있는 난제라는 사실에서 찾을 수 있다. 그리고 교류에 임하는 북한의 불성실한 자세도 마땅히 지적되어야 한다. 그러나 교류에 대한 우리의 태도나 정책에도 많은 문제점이 있다는 사실을 부인하기 어렵다. 즉 기존의 정책이 사회문화적 차원에서 남북한이 나아가야 될 방향성이나 목적지향 없이 교류에 대비한 단기적, 전술적 차원의 방안 마련에 초점을 맞춰왔다는 것이다. 또한 지난 날 정부가 때때로 통일문제를 정권유지의 한 방편으로 이용하였다는 사실도 이제 솔직히 인정해야 한다.

그러나 이렇듯 사회문화 남북교류가 난제이고 남북한간의 정치적 상황에 크게 의존해 왔음에도 불구하고 앞으로의 전망은 결코 어둡지만은 않다. 우선 1994년 10월 미·북간 핵협상의 타결과 그 후속조치인 1995년 6월 경수로협상이 타결됨에 따라 남북한 관계도 점차 개선의 기미를 보이고 있다. 이와 함께 광복 50주년을 맞는 1995년을 기점으로 민간차원에서 교류사업들이 비교적 활발하게 추진되고 있어 사회문화분야 남북교류는 새로운 전기를 맞을 전망이다. 더욱이 김일성 사후 북한정권을 승계한 김정일이 문화분야의 전문가이고, 북한의 현 상황이 '사상교양의 무기'인 문화예술의 중요성이 더욱 강조되는 시점임을 감안할 때, 북한은 앞으로 남북대화에서 상대적으로 사회문화 분야의 중요성을 강조할 것으로 예상된다.

교류한다, ② 승부 및 경쟁적 분야는 배제한다, ③ 전통문화의 원형을 변형, 훼손하는 표현방식은 지양한다, ④ 쉽고 작은일에서 부터 시작한다, ⑤ 공동실행을 위한 지속적인 노력을 경주한다 등이다.

따라서 현 시점에서 앞으로 진행될 사회문화 남북교류가 민족동질성 회복이라는 실질적 성과를 창출하기 위해서 교류의 방향 및 접근방법이 새롭게 논의될 필요가 있다. 이를 위해 본 논문은 우선 그동안 진행된 사회문화 남북교류의 현황을 총체적으로 살핌으로써 교류침체의 제 요인을 분석하려 한다. 그리고 김일성 사후 북한의 정책변화의 추이와 교류에 임하는 입장을 분석·예측함으로써 우리가 택해야 할 교류의 방향을 모색하려 한다. 마지막으로 이상과 같은 분석을 토대로 사회문화분야 교류협력의 활성화를 위한 전략적 접근방향을 도출하고자 한다.

II. 사회문화 교류협력의 현황

1. 추진현황

문예분야

문예분야 남북교류는 제8차 적십자회담의 결과 1985년 9월 이산가족 고향방문과 더불어 예술단의 공연이 실현됨으로써 물꼬를 트게 되었다. 고향방문단 및 예술단 교환사업은 분단 이후 최초의 민간차원의 교류라는 점에서 의미가 크며, 남북한 사회문화분야 교류협력의 모델과 관례를 제시하고 있다는 점에서 큰 의의가 있다. 이후 남북한간의 문예교류는 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정되고, 정부가 동 법률에 따라 추진되는 교류사업에 대해 적극 지원·보장함으로써 1990년과 1991년 제 분야에 걸쳐 비교적 활발하게 전개되었다.

「남북교류협력에 관한 법률」이 제정된 이후 문예분야 남북교류의 첫번째 사례는 황병기 등 14명의 남측 국악인들이 북한의 조선음악가동맹의 초청으로 평양에서 개최된 「범민족통일음악회」(1990.10)에 참가한 것을 들 수 있다. 남한정부는 북한이 초청인사와 아무런 관련이 없는 한국민족예술인총연합(민예총) 앞으로 초청장을 보내오는 등 동 행사가 정치성이

완전히 배제된 순수한 예술행사로 보기가 어려웠음에도 불구하고 민족회합 및 남북교류 증진에 기여할 수 있다는 견지에서 이들의 방북을 허용하였다.³⁾ 「'90송년통일전통음악회」(1990.12)는 「범민족통일음악회」에 참가한 황병기의 답례형식의 초청에 북한측이 응함으로써 이루어졌으며, 이에 따라 평양민족음악단이 서울을 방문하였다.⁴⁾ 한편 이와 거의 같은 시기에 뉴욕에서는 「남북영화제」(1990.10)가 개최되어 남북한 영화 각 7편에 대한 시사회가 열렸다.

이러한 국악인들의 상호방문 및 제3국에서의 영화교류를 계기로 본격적인 남북한 문화교류의 확대가 예상되었으나, 이후 부진한 양상을 보이고 있다. 즉 남북한 왕래에 의한 문예분야 교류는 1990년 남북국악인 교환공연 이후 현재까지 단 한건도 성사되지 않고 있으며, 일본, 중국 등지의 해외교포 밀집지역에서 교포 문화예술단체의 주선으로 제 3국에서 간헐적으로 이루어지고 있다. 더욱이 해를 거듭할수록 문예분야 교류는 교류건수와 교류인원에 있어서 모두 감소하는 추세에 있다.⁵⁾

문예교류의 실적이 이처럼 저조한 것은 기본적으로 북한의 소극적인 태

-
- 3) 동 행사는 남북한 이외에 미주·구주·소련·중국·일본 등지에서 온 15개 해외교포 연주단체 및 230명의 음악인이 참가하여 1990년 10월 18일부터 10월 23일까지 평양의 2·8문화회관과 동평양대극장에서 진행되었다.
 - 4) 북한측의 공연내용은 서도명창, 옥류금 독주, 가야금 독주 등으로 구성되었다. 한편 동 공연을 통해서 민요조의 노래들은 순수 전통음악에서 많이 변질된 것을 확인할 수 있었으나, 옥류금 등 개량악기와 그 연주기법은 상당히 높은 수준을 유지한 것으로 평가되었고 일반인들의 많은 관심을 끌었다.
 - 5) 통일원에 의하면, 1989년 6월 「남북교류협력에 관한 기본지침」이 제정된 이후 1995년 7월 30일까지 문화예술분야의 북한주민접촉 신청은 총 193건(932명)이었으며, 이중 23건(398명)이 성사되었다. 즉 남북문화교류의 성사율은 신청건수의 약 11퍼센트에 불과할 정도로 저조하다. 이러한 문예분야 대북접촉은 최근들어 더욱 부진한 실정이다. 1994년에 실시된 문예분야 남북교류는 동년 4월 「코리아 통일미술전 및 예술축전」 개최 협의를 위한 북경 실무회담과 9월 중국 연길시에서 개최된 「뉴코리아나 국제사진전」 등 4건(32명)에 불과하며 올해 들어서도 7월 30일 현재까지 안숙선 등 국립창극단원 2명이 일본 조총련 주최 「관소리의 밤」(5.23)에 출연한 것과 김용태 민예총 사무총장의 제2차 「코리아통일미술전」 개최협의를 위한 북한측 대표접촉(6. 23, 북경) 등 단 3건(5명)의 교류가 성사되었을 따름이다.

〈표 1〉 문예분야 남북교류 내역
건/(명), (1989.6.12~1995.7.30)

	신 청	승 인	성 사
1989	4 (3)	3 (3)	
1990	26 (78)	20 (72)	4 (50)
1991	66 (457)	44 (417)	8 (209)
1992	39 (142)	39 (142)	2 (81)
1993	19 (71)	18 (68)	2 (21)
1994	20 (126)	17 (112)	4 (32)
1995	19 (54)	15 (45)	3 (5)
계	193 (932)	156 (859)	23 (398)

자료 : 통일원 교류협력국

도에 기인한다 하겠다. 여기에 문학예술에 대한 남북한의 기본인식이 상충되고, 공연물의 특성상 대규모의 인원·비용·시간 등이 소요되는 어려움 때문이기도 하다. 따라서 문예교류는 아직 제도화 단계에 접어들지 못하고 있으며, 교류의 폭도 제한적이다. 그러나 최근들어 문화예술인들의 대북접촉은 그 내용에 있어 종래의 국악 등 전통공연문화 위주에서 출판, 미술, 무용, 대중가요, 영화 등으로 다양화되는 경향을 보이고 있어 고무적이다.

학술분야

1989년 6월 「남북교류협력에 관한 기본지침」 제정 이후 1995년 7월까지 학술분야 북한주민접촉 신청은 366건(2,086명)에 338건(2,028명)이 승인되었으며 이중 81건(1,162명)이 성사되었다. 한편 남북한 왕래에 의한 학술교류로는 제2차 「아세아의 평화와 여성의 역할」 서울세미나(1991.11), 제3차 평양세미나(1992.9), 「평양동북아경제포럼」(1992.4), 그리고 「일본의 전후처리문제에 관한 국제토론회」(1993.11)의 4건이 이루어졌다. 그러나 1991년 8월 서울에서 개최될 예정이었던 「한민족철학자대회」가

성사직전에 무산되었으며, 1993년 10월 서울에서 개최기로 한 제5차 「아세아의 평화와 여성의 역할」 서울세미나가 연기되는 등 남북한 학술교류는 아직도 제3국에서의 교류를 중심으로 간헐적으로 이루어지고 있는 실정이다.

앞서 살핀 문예분야 교류의 경우와 마찬가지로 학술분야 남북교류도 1991년을 기점으로 점차 침체되는 양상을 보이고 있다. 이처럼 교류가 부진한 이유는 기본적으로 북한이 외래사조의 침투를 우려, 지식인들의 외부세계와의 교류를 통제하고 그들의 체제선전에 필요하거나 친북성향의 학술회의 등의 경우에만 선별적으로 응해 왔기 때문으로 보인다.⁶⁾ 아울러 북한의 입장 등 성사가능성을 고려하지 않은 성급한 교류추진에도 그 이유가 있으며, 가중된 경제난으로 인하여 제3국 개최 국제학술회의 등에 북한이 전반적으로 참가를 억제하는데에도 그 이유가 있다 하겠다.

〈표 2〉 학술분야 남북교류 내역

(1989.6.12~1995.7.30) 건(명)

	신 청	승 인	접촉횟수
1989	11 (11)	10 (10)	.
1990	60 (311)	57 (308)	14 (193)
1991	92 (598)	85 (590)	26 (449)
1992	87 (364)	80 (351)	13 (150)
1993	41 (224)	40 (224)	9 (50)
1994	39 (276)	28 (250)	7 (93)
1995	38 (302)	36 (295)	12 (227)
계	366 (2,086)	338 (2,028)	81 (1,162)

자료 : 통일원 교류협력국

6) 통일원 교류협력국, 「남북교류협력동향」제32호(1993.1), p.22.

그럼에도 불구하고 남한의 학자, 전문가들은 지속적으로 북한과의 학술 교류를 추진하고 있으며, 북한주민접촉 신청에 있어도 학술분야는 이산가족, 경제에 이어 세번째로 큰 비중을 차지하고 있다. 한편 성사된 학술교류 사례들을 분석해 볼 때 무엇보다 중국이 주요 접촉장소로 이용되고 있어 주목된다. 이는 연변지역 교포학자·단체들의 과거 북한과의 교류경험과 지리적 근접성 등을 활용하여 북한측을 교류의 장으로 쉽게 끌어내기 위해서인 것으로 보인다. 최근에는 연변지역의 교포학술단체와 자매결연·연구원 상호교환 등으로 유대를 강화하면서 보다 조직적이고 장기적인 안목에서 학술교류 문제를 접근하고 있다. 학술교류는 시기적으로 하계 휴가기간인 7~8월에 집중되고 있는 또 다른 특징을 보이고 있다. 최근 들어 학술교류 분야가 한국학, 역사, 경제, 통일안보 중심에서 점차 한의학, 여성학, 환경, 기상 등의 영역으로 넓어지고 있어 향후 다양한 영역에서 대북 학술교류의 추진이 예상된다.

종교분야

1989년 6월 「남북교류협력에 관한 기본지침」 제정 이후 1995년 7월까지 종교분야의 북한주민접촉 신청건수는 175건(730명)으로 이중 140건(652명)이 승인되어 37건(336명)이 성사되었다.⁷⁾ 종교교류는 문예와 학술분야 남북교류와 마찬가지로 1991년을 기점으로 접촉건수 및 성사건수에 있어서 모두 감소하는 추세에 있다. 이러한 현상은 같은 기간 남북한 경제교류·협력이 비교적 원활하게 이루어진 것과 대조를 이룬다. 따라서 이러한 문화분야 교류의 전반적인 부진현상은 일차적으로 북한이 사회개방의 여파가 큰 인적교류에 대해서 소극적인 태도를 견지하는데 기인하는 것으로 분석된다.

그동안 종교교류는 1989년 이대경 목사(재일교포), 1991년 곽선희 목사(소망교회), 1992년 권호경(KNCC 총무) 목사등 일부 기독교계 인사들의 북한방문이 이루어진 가운데 주로 미국·일본 등 제3국에서의 종교행

7) 37건의 성사건수는 1995년 8월 22일 방북한 곽선희목사의 경우도 포함하고 있다.

〈표 3〉 종교분야 남북교류 내역

(1989.6.12~1995.7.31), 건(명)

	신 청	승 인	접촉횟수
1989	10 (10)	5 (5)	.
1990	16 (97)	15 (96)	2 (51)
1991	40 (155)	37 (142)	13 (86)
1992	38 (140)	30 (117)	7 (54)
1993	19 (65)	16 (62)	1 (1)
1994	23 (97)	16 (85)	4 (68)
1995	29 (166)	21 (145)	9 (75)
계	175 (730)	140 (652)	36 (335)

자료 : 통일원 교류협력국

사 공동참가를 통하여 이루어져 왔다. 그러나 1995년 들어 교류의 다변화 조짐이 보이고 있어 주목된다. 무엇보다 단군릉 참배를 위한 대종교의 안호상 총진교와 김선직 총무원장의 실정법을 위반한 밀입북 사건(1995.4)이 발생한 바 있으며,⁸⁾ 비록 성사되지는 못하였으나 한국교회협의회(KNCC)는 남북기독교간 회년행사의 일환으로 해외기독교인까지 참여하는 「관문점 회년 공동예배」를 추진하였다. 그리고 대한불교조계종 송월주 총무원장은 북한의 박태호 조선불교도연맹위원장과 북경에서 회담(1995.5)을 갖고 평양에서 「조국통일 공동 기원법회」의 실시에 합의한 바 있다.⁹⁾ 한편 소망교회 곽선희 목사는 조선기독교도연맹 강영섭위원장 초청으로 선교협력방안 협의를 위해 8월 22일 방북하였다. 곽목사의 방북은 김영삼 정부가 출범한 이후 종교인의 첫번째 합법적인 방북이다.¹⁰⁾

8) 북한은 대종교 등 민족종교와의 교류에 비교적 진지한 자세를 보이고 있어 주목된다.

9) 「조선일보」, 1995. 5. 28.

10) 「조선일보」, 1995. 8. 23.

이산가족분야

정부는 1971년 남북대화가 시작된 이후 현재에 이르기까지 이산가족 문제의 해결을 최우선 과제로 설정하여 정치적 현안과는 별도로 아무런 전제 조건 없이 추진해 왔다. 정부는 1971년부터 20여년 동안 이산가족문제 해결을 위한 남북적십자회담을 적극 지원해 왔으며, 1990년 시작된 남북고위급회담에서도 이산가족문제를 주 의제로 제기하여 「기본합의서」에 이산가족의 서신거래, 왕래와 상봉, 자유의사에 의한 재결합의 실현을 우선적으로 반영한 바 있다.

그러나 이산가족 재회를 위한 남북적십자간의 접촉은 1995년 현재에 이르기까지 장장 24년의 기간동안 100여 차례의 회담을 가져왔음에도 불구하고 단 한차례의 고향방문단 교환만이 실현되었을 뿐 더 이상 진전되지 못하고 있다. 따라서 흑자는 적십자회담의 사실상 '실종'을 말하기까지 하는 현실이다. 또한 남북한 당국은 「기본 합의서」 발효 이후 첫 시범사업으로 「노부모 고향방문단」의 상호교환에 원칙적 합의를 이루었으나 결국 무산되고 말았다. 이후 정부는 인도주의와 민족화합적 차원에서 1993년 3월 미전향 장기수였던 이인모를 아무런 조건 없이 북한으로 돌려보내는 전향적인 조치를 취한 바 있다. 그러나 북한측은 아직까지 이에 상응한 조치를 취하지 않고 있을 뿐 아니라 이산가족 문제의 해결에 대하여 이렇다 할 성의를 보이지 않고 있다.

당국자간의 대화를 통한 이산가족문제 해결을 위한 제반 노력들이 별다른 진전을 보지 못한 반면 제3국을 통한 민간차원의 생사확인, 서신교환 및 상봉은 비교적 활발하게 진행되고 있다. 1989년 6월 12일 「남북교류협력 기본지침」이 제정된 이후 지난 4월 30일까지 남북이산가족들의 서신교환 및 상봉은 2,177건 신청에 690건이 성사되었으며, 이산가족들이 직접 상봉한 사례도 63건에 이른다.¹¹⁾ 이러한 민간차원의 이산가족찾기 사업은 핵 문제로 남북한 관계가 극도로 경색된 가운데에서도 꾸준히 지속되고 있어 이산가족문제 해결의 새로운 돌파구를 제시하고 있다.¹²⁾

11) 통일원 교류협력국 자료 참조.

〈표 4〉 남북이산가족 교류현황

(1989.6.12~1995.6.30)

	89년	90년	91년	92년	93년	94년	95년	계
성사신청	0/1	35/62	127/275	132/267	221/743	135/651	62/225	712/2,224
성사율	-	56%	46%	49%	30%	21%	23%	31.6%

자료 : 통일원 교류협력국

이산가족의 만남은 초기에는 미국을 통한 서신교환이 대부분이었으나 한·중 관계개선 이후 중국을 통한 서신교환 및 상봉이 크게 늘고 있다. 중국에서의 상봉은 중국거주 교포들의 남북한 가족 동시초청 방식에 의해 이루어지는 경우가 많아 관심을 끌고 있다. 한편 1993년 7월 정부는 지방거주 이산가족들의 불편을 해소하기 위해 이산가족접촉 신청창구를 대한적십자사 서울본사 및 13개 시·도지사로 확대하는 조치를 취한 바 있다. 전년도에 비해 1993년에 이산가족 접촉신청이 대폭 증가한 것은 그동안 북한주민접촉 신청절차 및 방법을 모르고 지냈던 이산가족들이 창구확대를 계기로 관심이 고조되어 접촉신청이 크게 늘어났기 때문으로 분석된다.

1993년에는 성사건수 또한 크게 증가하였는데 이는 해외상봉주선단체들의 자발적이고도 적극적인 활동과 이미 성사된 이산가족들이 중개역할을 자청하여 제3국에 중개인이 없는 이산가족들도 재북가족과 접촉할 수 있는 기반이 조성될 수 있었던 데에 그 원인이 있다.¹²⁾ 한편 이산가족 접촉 방법은 그동안 해외거주교포, 상봉주선단체, 국제행사 등을 통한 방법이 대부분이었는데 점차 해외교포, 특히 중국교포를 중개인으로 하는 접촉이 증가하고 있다.

12) 한편 이러한 통계치는 정부의 사전승인하에 접촉·성사된 사례만을 반영하고 있다. 즉 「남북교류협력 기본지침」제정 이전의 해외 이산가족왕래 주선기관이나 영주권을 소지한 교포 등을 통해 비공식적인 방법으로 시도된 서신왕래와 접촉사례들은 반영하고 있지 않다. 더욱이 기본지침 제정 이후에도 많은 이산가족들이 북한거주 가족들의 신변 안전 등의 이유로 가급적이면 비공개적인 방법으로 가족찾기 사업이 추진되기를 희망하고 있어 실제 민간차원의 생사확인 건수는 공식 통계치를 훨씬 능가하리라는 예상이다.

13) 통일원 교류협력국, 「남북교류협력동향」 제31호, p.25.

〈표 5〉 연도별 성사현황

(1989.6.12~1995.6.30)

연도별	1990	1991	1992	1993	1994	1995	계
생사확인	35	127	132	221	135	62	712
서신교환	44	193	462	948	584	366	2,627
제3국상봉	6	11	19	12	11	4	63

자료 : 통일원 교류협력국

2. 교류침체의 제 요인

앞에서 살핀 바와 같이 남북한간의 사회문화교류는 이산가족분야를 제외하고는 극히 부진한 양상을 보이고 있다. 예를 들어 문예분야의 경우 1990년 남북국악인 교환공연 이후 남북한 직접왕래는 단 한건도 이루어지지 않고 있으며, 제3국을 통한 교류도 해를 거듭할수록 건수 및 인원 있어서 모두 감소 추세에 있다. 이러한 교착상황은 단지 문예분야만이 아니라 종교, 학술 등 교류전반에 걸쳐서 나타나고 있다. 따라서 사회문화분야 교류의 부진현상을 분석하기 위해서는 교류 그 자체가 노정하고 있는 문제점들과 함께 남북한 정치적 상황, 주변정세 등 남북한 관계를 전반적으로 규정하는 구조적 요인들을 함께 분석할 필요가 있다.

사회문화분야 교류침체의 구조적 요인은 다음과 같이 분석된다.

첫째, 교류가 체제경쟁이나 정치적 상황에 종속되어 왔다는 것이다. 최근들어 교류가 침체양상을 보이는 것은 북한의 핵문제를 둘러싼 남북한의 대립과 갈등, 김일성의 돌연한 사망(1994.7.8)과 직접적으로 연관되어 있다. 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴선언 이후 남북한 관계는 급속도로 냉각되었으며, 김영삼 대통령은 북한의 핵문제가 진전이 되지 않는 한 남북한 관계의 실질적인 진전이 어려울 것임을 거듭 언급한 바 있다.¹⁴⁾ 1993년 이

14) 「한국일보」, 1993. 10. 10 ; 「동아일보」, 1993. 10. 26.

후 사회문화분야 전반에 걸쳐 북한주민접촉 신청 및 승인의 건수가 1991년과 1992년의 거의 절반 수준으로 감소된 것은 이러한 남북한 관계의 악화에 크게 영향을 받은 것으로 보인다.¹⁵⁾

한편 1990년의 제2차 「남북이산가족 고향방문 및 예술공연단」 교환과 1992년의 「노부모 고향방문단」 교환의 실패과정을 분석해 보면 이러한 현상은 더욱 두드러진다. 제2차 방문단교환의 실패는 남북한 협의과정에서 정치적 선전효과를 지닌 혁명가극 「꽃파는 처녀」의 공연을 놓고 쌍방간의 의견차이를 좁히지 못하여 발생하였으며, 노부모 고향방문단 및 예술단 교환도 북한측이 정치적 사안인 이인모의 송환과 포커스랜즈 군사훈련 등을 빌미로 삼아 무산시킨 바 있다.

둘째, 남북한간의 사회문화교류가 기본적으로 체제유지와 남북한간의 긴장완화의 수단으로 제기되어 왔다는 것이다. 1985년 이산가족 고향방문과 함께 이루어진 예술단 교환의 성사는 광주민주화운동 등을 이유로 남한 5공화국정부의 정통성을 계속 부정해오던 북한당국이 남한정부가 지속적인 안정을 이루자 이를 공식적인 대화상대로 인정하고, 예술단의 교환을 통해 남북한간의 긴장완화를 시도한 것으로 분석된다. 당시 상황으로 볼 때, 제5공화국의 입장에서도 북한과의 대화재개 및 교류가 체제유지와 정통성 확보에 크게 도움이 되었다 하겠다.

90년대 초반 남북한 사회문화교류가 비교적 활성화 되었던 것도 당시의 주변정세과 밀접한 관련이 있다. 북한은 1989년의 독일통일, 1990년의 소련연방 해체 등 사회주의권 몰락으로 체제존립의 위기에 까지 몰린 바 있다. 따라서 북한은 체제내부의 결속에 힘을 쏟기 위해 서울올림픽, 북방외교 등으로 긴장과 갈등상태를 지속하여 오던 당시 남북한 관계를 정상화시킬 필요가 있었다. 90년대 초반 문화분야 남북교류는 이러한 북한의 대남

15) 민예총이 북한의 문예총, 그리고 조총련의 문예동과 공동으로 1994년 8월 일본의 동경을 비롯한 5개 도시에서 열기로 합의한 바 있는 「코리아 통일미술전 및 예술축전」은 김일성 사망으로 인한 북한측의 연기결정에 따라 무산되었으며, 아울러 민예총이 북한의 문예총과 함께 1994년 10월 서울에서 개최할 예정이었던 제2회 「코리아 통일미술전」 역시 같은 사정으로 무산되었다. 박인배 민예총 사무차장과의 면담, 1995. 5. 30.

관계개선책의 일환으로 전략적 차원에서 시도된 측면이 크다.

이는 불과 몇달전 「꽃파는 처녀」 공연문제를 구실삼아 제2차 이산가족 및 예술단 교환방문의 파기를 선언하였던 북한이 「범민족 통일음악회」(1990.10)에 남한공연단을 선뜻 초청한 데에서도 잘 나타나며, 이후 두달 뒤인 그해 12월에 서울에서 개최된 「'90 송년 통일전통음악회」에도 그들이 요구한 전제조건들을 남한측이 수용치 않았음에도 선뜻 참가한 점에서도 잘 나타난다.¹⁶⁾ 그러나 주변정세가 비교적 안정되고 ‘조선민족제일주의’와 ‘우리식 사회주의’ 등으로 체제내부의 사상적 결속을 다진 1992~93년경 부터 북한은 다시금 문화교류에 소극적인 자세를 보이고 있다.

셋째, 최근의 사회문화분야 교류의 부진현상은 기본적으로 북한측이 사회개방의 여파가 큰 인적교류에 대해서 소극적인 태도를 견지하는데에서 기인한다. 남한주민의 북한방문은 1991년 10건에 237명이, 1992년에는 8건에 257명이 성사되었으나, 1993년에는 4건에 18명만이, 1994년에는 단 1건에 12명만이 이루어졌다. 또한 감소하는 교류추세에 따라 1992년 들어 사회문화분야에서 북한을 직접 방문한 사례는 KNCC 권호경 목사의 방북(1992.1.7~1.13)과 「아시아의 평화와 여성의 역할」 제3차대회에 참여한 여성대표단 30명의 방북(1992.9.1~9.6)을 들 수 있으며, 1993년에는 이 효재 등 1인이 평양에서 개최된 「일본의 전후처리문제에 대한 국제토론회」(1993.11.1~11.8)에 참여한 것이 전부이다. 이는 같은 기간 북한이 인적교류를 통한 사회개방의 여파가 비교적 적은 경제분야 남북교류를 꾸준히 도모한 것과는 매우 대조적이다.

이러한 구조적인 문제들과 함께 그동안 진행된 남북한 사회문화교류는 다음과 같은 문제점들을 지니고 있다. 첫째, 교류행사 추진상의 문제이다. 즉 어렵게 성사된 교류행사가 장기적인 안목없이 추진되어 단지 ‘행사를 위한 행사’에 그치는 경우가 많았다. 더욱이 주최단체들 간에 공명심, 경쟁

16) 「'90송년 통일전통음악회」와 관련하여 처음에 북한측은 구속된 애국인사들을 석방할 경우에만 서울에 갈 것이라는 조건을 내걸었으나 전과는 달리 남한측의 아무런 반응이 없었음에도 예정대로 참가하였다. 통일원 남북회담사무국, 「사회문화공동위 수첩」(1995), p.198.

의식까지 작용하여 일단 먼저 접촉하고 보자는 식으로 교류행사가 추진되었다. 최근들어 문화분야 대북접촉 신청건수가 계속해서 줄어드는 이유도 대부분의 민간단체들이 교류에 대한 진지한 자세와 장기적인 방안을 결여하고 있음을 반증하는 것이라 하겠다.

둘째, 교류의 저변확대와 다양화를 위한 노력이 부족하였다. 그동안 진행된 문예교류는 음악·무용 등 공연예술 중심의 교류였다. 예를 들면, 1995년 7월 30일 현재 금년들어 문예분야 대북접촉신청 건수인 19건을 장르별로 살펴보면 음악이 9건, 영화 2건, 교예 2건, 문학 2건, 미술·사진이 각 1건, 기타 2건 등으로 단연 공연예술 분야의 교류신청이 많은 것으로 나타났다. 즉 일회성 행사위주인 공연예술 중심의 교류가 이미 한계를 노정하고 있음에도 불구하고 이를 탈피하려는 노력이 전반적으로 부족하다는 것이다.

셋째, 상당수의 교류행사가 교류에 부적합한 내용을 담고 있다. 남한사회의 발전상이나 자유로운 사회 분위기 등을 은근히 과시하는 영화, 궁중음악 연주, 대중의 이해가 어려운 실험적 미술작품의 전시 등은 북한측의 사정을 고려하지 않은, 교류에 부적합한 내용이라 하겠다. 이는 경우에 따라서 북한측에게 교류단절의 빌미를 제공하였다.

넷째, 언론보도의 자세를 들 수 있다. 1985년 평양예술단의 서울공연과 1990년 평양민족음악단의 공연 등을 보도한 언론들은 남한의 시각에서 북한의 공연물들이 예술성을 결여하고, 대중성과 정치성을 강조하고 있다는 식의 도식적인 분석을 하고 있다. 이는 북한이 사회주의 국가로서 문화예술에 있어서 사회주의적 집단주의 미학을 실천하고 있음을 간과한 보도자세이다. 이 역시 북한에게 교류단절의 빌미를 제공하였다고 볼 수 있다.¹⁷⁾

한편 비교적 성공적이라고 평가할 수 있는 민간차원의 이산가족 접촉 및 재회사업에도 문제점은 산재해 있다. 첫째, 제3국을 통한 생사확인은 이어드는 비용부담이 과중하고 절차상의 복잡성으로 그 시일이 오래 걸린다는

17) 이상일, “민족문화예술의 근원과 원형에서의 접근,” 「북한문화연구」 제1집(1993), p.194.

것이다. 둘째, 해외에 연고가 있는 일부 이산가족에게 국한되어 이용됨으로써 대부분의 이산가족들이 아직 그 혜택을 보지 못하고 있다. 셋째, 상봉 주선기관의 대부분이 북한과 연계를 맺고 있는 친북단체이거나 영리를 목적으로 하는 단체라는 점도 문제점으로 지적된다. 넷째, 북한이 특수한 목적으로 방북 초청장을 발급하는 사례가 있어 이산가족 생사확인에 대한 선택권을 전적으로 북한측이 갖게 되는 문제점도 제기된다.

결론적으로 볼 때, 지난 10년간의 문예, 종교, 학술 등 사회문화 제 분야에 있어서 남북교류는 정치적 상황에 종속되어 상대적인 독자성이 미흡하였다. 뿐만 아니라 대부분의 교류가 치밀한 준비없이 졸속으로 이루어져 단지 일회성 만남에 불과하였다. 따라서 교류 활성화를 위해서는 새로운 접근방법의 개발이 시급한 상황이다. 반면 순수 민간차원의 이산가족찾기 사업은 핵 문제로 남북한 관계가 극도로 경색된 가운데에서도 꾸준히 지속되고 있어 주목된다. 그러나 민간차원의 이산가족문제에 대한 접근은 다수의 이산가족들이 활용할 수 있는 방법이 되지 못한다는 점이 큰 문제로 지적된다. 전국적인 이산가족의 생사확인, 서신연락, 상봉의 문제는 결국 정부차원에서 해결되어야 할 문제이다.

III. 사회문화 교류협력에 대한 향후전망

1. 「기본합의서」 타결과정에서 나타난 북한의 교류원칙

북한의 대남 사회문화교류의 원칙 및 방향을 살피기 위해서는 무엇보다 「기본합의서」 ‘제3장 교류·협력’ 부분의 남북한 사회문화교류 관련조항의 타결과정시 주요 쟁점사항에 관한 북한의 주장에 대한 분석이 우선되어야 한다. 이는 「기본합의서」가 남북한간에 상이점을 제거하고 공통분모를 찾아 이룬 최초의 제도적 장치이기 때문이다.

남한측은 「기본합의서」 타결과정에서 사회문화 교류협력과 관련하여 두

가지 문안을 제시하였다. 즉 “남과 북은 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물의 상호개방을 통해 민족구성원들이 서로 상대방의 실상을 알 수 있도록 한다”와 “남과 북은 민족전체의 복지향상과 균형발전을 도모하기 위하여 교통·체신, 학술·교육, 문화·예술, 언론·출판, 종교, 보건, 환경, 체육, 과학·기술 등 여러분야에서 상호교류와 협력을 실시한다”이다.¹⁸⁾

이에 대해 북한측은 “북과 남은 과학, 기술, 문학예술, 보건, 체육, 출판, 보도 등 각분야에서 이룩한 성과와 경험을 교환하여 협력한다”는 초안을 제시하면서 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 개방하자는데 대해서는 반대하는 입장을 표명하였다. 북한측은 “우리나라에서는 모든 인민이 서로 단합하고 동지적으로 협조하면서 건전하게 일하고 생활하고 있으며 자본주의 사회에서 흔히 볼 수 있는 이러저러한 사회적인 병폐들이 없다”고 주장하면서 “우리가 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물의 개방을 반대하는 것은 이처럼 깨끗한 우리사회를 악취 풍기는 썩은 문화의 오염으로부터 보호하기 위한 것”임을 강조하였다.¹⁹⁾

결국 타결과정에서 북한측은 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물의 개방에 대한 남한측의 제안을 마지 못해 동의하는 소극적인 입장을 취하였다. 이는 남북한 사이에 언론매체가 상호개방될 경우 남한의 자본주의 문화가 어떤 형태로든 북한에 유입되고, 그것이 북한주민들의 사상적 동요를 유발시키는 요인으로 작용하여 그들의 정치체제 유지에 부정적인 영향이 미칠 것으로 판단했기 때문인 것으로 보인다.²⁰⁾

북한측은 같은 이유에서 언론인 교류와 종교교류에 대해서 보다 강력하게 거부하는 입장을 취하였다. 북한은 반대의 명분으로 언론인 교류는 “민족구성원 전체가 남북을 자유롭게 왕래하면 해결된다”는 논리를 제시하였다. 북한이 종교교류에 부정적인 입장을 취하는 것은 북한의 종교에 관한 기본적인 인식을 살펴보면 쉽게 알 수 있다. 북한 헌법 68조는 “공민은 신앙의 자유를 가진다. 이 권리는 종교를 짓거나 종교의식 같은 것을 허용하는

18) 통일원, 「남북고위급회담 주요쟁점에 대한 쌍방주장 비교표」(1993.2), p.238.

19) 위의 자료, pp.242-244.

20) 「북한의 문화정책과 남북 문화교류의 방향」, p.21 참조.

것으로 보장된다”고 규정하고 있다. 그러나 곧 이어서 “누구든지 종교를 외세를 끌어 들이거나 국가사회질서를 해치는데 이용할 수 없다”고 덧붙이고 있다. 이러한 헌법조문에서 보듯이 북한은 종교의 자유를 종교건물을 짓거나 종교의식을 허용하는 것으로 제한하고 있으며, 종교가 외세개입의 매개체로서 체제동요에 이용될 가능성이 있는 대상으로 파악하고 있다. 이러한 북한의 종교에 대한 인식으로 볼 때, 종교교류를 회피하는 것은 당연하다 하겠다.

반면 북한측은 문학예술, 체육분야의 교류협력에 대해서는 비교적 적극적인 자세를 보였는데 이는 남북간에 예술단 교환, 국제예술제 공동참가, 국제대회 단일팀 구성·참가 등의 경험이 있었기 때문으로 파악된다. 이러한 협상과정을 거쳐 「기본합의서」의 문화·예술분야 관련 조항인 제16조가 마련되었다. 그 내용은 “남과 북은 과학·기술, 교육, 문학·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”이다.

2. 「부속합의서」 타결과정에서 나타난 북한의 교류원칙

남북한은 「기본합의서」에서 약속한 내용들을 분야별로 구체화하고 실천해 나가기 위해 남북정치분과위원회, 남북군사분과위원회, 남북교류협력분과위원회를 구성하였다. 남북한은 1992년 3월 교류협력분과위원회 첫 회의를 가진 것을 비롯하여 분과위원회 회의 7회, 위원장 접촉 1회, 위원접촉 6회의 타결과정을 거쳐 제8차 고위급회담(1992.9)에서 교류실천사업들을 구체적으로 명시한 「남북교류협력 부속합의서」를 채택·발효시켰다.

「부속합의서」 타결과정에서의 남북한 쌍방의 제의 및 주장에 있어서 쟁점으로 부각된 사항은 다음과 같다. 우선 남한측은 「부속합의서」 제9조 3항과 관련하여 “국토순례, 수학여행, 친선방문, 취재활동 등을 통한 학생, 교직원, 작가, 예술인, 체육인, 언론인, 종교인, 학자, 전문가 및 종사자 등 사회문화분야 관련인원간의 상호 교류”의 실시를 제의하면서 구체적인 교류대상을 명시하기를 주장하였다.

이에 대해 북한측은 추상적이고 막연한 표현을 사용하여 “북과 남은 교육, 문학예술, 보건, 체육, 출판보도 등 여러분야의 기관과 단체, 인물들 사이의 련계와 교류”를 실시할 것을 주장하면서 교류대상을 구체적으로 명기하는 것에 반대하였다.²¹⁾ 특히 북한측은 종교인, 언론인 교류에 강한 거부반응을 보임으로써 「기본합의서」 채택시의 입장을 재확인시켜 주었다.

또한 북한은 남한측의 “남북공동기념일과 민족명절에 문화·예술단을 상호교환하자”는 제의(제9조 2항)에 대해 예술단 표현 및 예술단 교환 시기 등의 명기를 회피하면서 “문학예술분야 등의 분야에서 다각적인 협력”으로 하자고 주장하였다.²²⁾ 북한은 1985년 이산가족 고향방문단 교환시 예술단의 교환을 함께 주장한 바 있으며, 1990년 「범민족통일음악회」와 「송년통일전통음악회」 행사에도 적극적이었다. 더욱이 제2차 이산가족방문단 교환을 위한 실무대표 접촉에서 북한측은 소위 혁명가극인 「꽃과는 처녀」의 공연을 위한 예술단의 교환을 주장하기도 하였다. 따라서 북한이 민족공동기념일과 민족명절에 예술단을 상호교환하자는 남한의 제의를 거부한 것은 다소 의외이다. 이는 북한예술단의 서울공연에 대한 남한측의 반응이 그다지 좋지 않았음을 고려한 태도로 보여진다. 즉 예술분야의 우수성을 과시함으로써 체제의 우월성을 과시하려는 북한측 의도가 제대로 성사되지 못했음을 반증하는 것이라 하겠다.²³⁾ 결국 남한측은 북한측 안을 대폭 수용, 제9조 2항을 채택하였다.²⁴⁾

북한은 제9조 4항에서 다룬 예술작품, 문화유품, 도서출판물의 교환전시 문제에 대해서는 비교적 긍정적인 반응을 보였다.²⁵⁾ 이는 북한이 그들의

21) 통일원 남북회담사무국, 「사회문화공동위 수첩」(1995), p.26.

22) 위의 자료, p.25.

23) 한국문화예술진흥원, 「북한의 문화정책과 남북 문화교류의 방향」(1993. 9), p.24.

24) 제9조 2항의 내용은 다음과 같다. “남과 북은 교육, 문학·예술, 보건, 체육, 출판·보도 등 여러분야에서 기술협력을 비롯한 다각적 협력을 실시한다.”

25) 제9조 4항의 내용은 다음과 같다. “남과 북은 교육, 문학·예술, 보건, 체육, 출판·보도 등 여러분야에서 연구, 조사, 편찬사업, 행사를 공동으로 실시하며 예술작품, 문화유물, 도서출판물의 교환전시회를 진행한다.”

예술수준을 상당히 높은 것으로 스스로 평가하고 있는 것에 기인한다 하겠으며, 또한 지역특성상 고구려 및 고려시대의 유물을 많이 보유하고 있어 문화유품의 교환전시에 자신감을 갖고 있는 것으로 분석된다. 한편 예술작품과 문화유물 등의 교환전시에는 다른 문화예술분야의 교류에 비해 비교적 제한된 인원만이 참여함으로써 대규모의 인적교류로 야기될지도 모르는 체제붕괴의 위협이 거의 없다는 점도 작용한 것으로 보인다.²⁶⁾

아울러 북한측은 「부속합의서」 제11조 “사회문화분야의 국제무대에서 협력하거나 대외에 공동으로 진출”하는 문제에 대해서도 남한측의 원안을 거의 받아들이는 태도를 보였다. 이러한 북한의 태도는 그동안 제3국에서 개최된 문화예술행사의 경험에서 비롯된 것으로 평가된다. 이와 함께 국제무대에서의 공동진출 역시 직접적인 인적교류를 동반하지 않음으로써 북한체제에 미치는 여파가 적다는 점도 고려된 것으로 분석된다.

북한의 「기본합의서」 및 「부속합의서」 타결과정에서 보여준 사회문화분야 교류협력에 관한 입장을 요약하면 다음과 같다. 북한이 문화분야 교류협력에 가장 적극적인 분야는 예술작품과 문화유물의 교환전시, 그리고 국제무대에서의 공동진출이다. 한편 예술단의 교환방문은 명시하기를 거부하였으나 비교적 긍정적인 것으로 분석된다. 반면, 언론매체의 교류 및 개방문제에는 소극적이며, 언론인 그리고 종교교류는 강하게 반대하고 있다.

3. 향후전망

김정일이 문화분야의 전문가이고,²⁷⁾ 그리고 북한의 현 상황이 ‘사상교양

26) 한국문화예술진흥원, 「북한의 문화정책과 남북문화교류의 방향」, p.25.

27) 북한 문화정책에서 특기할 사실은 60년대부터 김정일이 정책에 관여하기 시작했다는 것이다. 김정일은 1966년 당 선전선동부 지도원으로 근무를 시작하여 1968년 선전선동부 영화예술과장, 1969년 선전선동부 부부장, 1970년 선전선동부 문화예술담당 부부장을 거쳐 1972년 문화정책을 총괄하는 선전선동부 부장을 지낸 바 있다. 이러한 과정에서 김정일은 김일성이 항일무장투쟁을 전개하던 시절에 직접 창작하였다는 「피바다」 등 혁명문학 작품들을 재창작하여 무대에 올리는 등 문화정책을 통한 유일사상체계의 확립을 시도하였다. 이우영, 「남북한 문화정책 비교연구」(서울: 민족통일연구원, 1994), pp.55-56 참조.

의 무기'인 문화예술의 중요성이 더욱 강조되는 시점인 것을 감안할 때, 김정일은 앞으로 북한의 문화정책 전반을 직접 관장할 것으로 예상된다. 따라서 앞으로 남북한 관계가 유연성을 회복할 경우 북한은 사회문화분야 접촉 및 교류를 남북대화의 주 이슈로 제기할 가능성이 높다.

현 체제하에서 북한이 사회문화 남북교류에서 중요하게 내세울 정책은 김정일이 이미 80년대에 주창한 바 있는 '조선민족제일주의정신'에 기초한 '민족문화유산 계승정책'일 것으로 예상된다.²⁸⁾ 즉 김정일은 조선민족제일주의를 강조함으로써 북한식 사회주의 체제가 현재에도 여전히 유용하고 정당하다는 사상적 통일을 보다 굳건히 해나갈 것으로 보인다.

북한은 민족문화유산 계승정책을 통해 민족문화유산 자체가 시대계급적인 제한성을 면할수가 없으며, 이에 따라 낡은 사회제도를 반영하여 나온 민족문화유산 중에는 없애버려야 할 것도 있다는 점을 강조하고 있다. 또한 북한은 모든 민족문화유산을 포괄하는 관점을 '복고주의'라고 비판하고 있다. 그러므로 북한이 민족문화를 바라보는 시각은 선택적이고 제한적이라고 할 수밖에 없다.

그러나 90년대 들어 이러한 북한의 시각에 변화의 조짐이 나타나 주목된다. 예를 들어 김정일은 그의 노작이라고 일컬어지는 「주체문학론」(1992)에서 과거 문학예술의 유산에 대해서 과감한 해금을 실시하는데 그 중에서도 궁중음악에 대한 부분이 주목된다. 북한은 그동안 지속적으로 궁중음악을 과거 지배계급의 전유물로 인식하고, 이를 봉건적이며 반인민적인 것으로 규정하여 비판해 왔다. 지난 문화교류시 남한이 선보인 궁중예술에 대해 심하게 비난하여 왔던 것도 이러한 이유에서 비롯된 것이다. 그

28) 북한은 조선민족제일주의정신의 구현을 위한 구체적인 문화정책으로 왕릉복원, 민족악기의 개량사업, 리조실록의 번역사업, 팔만대장경 원역사업 등 민족문화유산 계승정책을 추진하고 있다. 민족문화유산 계승정책에서 가장 주목할 만한 것은 단군릉의 발견 주장이다. 북한은 1993년 9월 28일 단군의 유물과 유골이 출토되었음을 발표하였다. 동년 10월 4일자 「로동신문」은 사실을 통해 단군 유골 및 유물의 발견은 평양이 "조선민족의 발상지이며 우리 민족의 국가형성과 발전의 중심지였다"는 점을 특별히 강조하였다. 또한 1993년 10월에는 평양인민대학습당에서 단군릉 발굴결과에 대한 대규모 학술대회를 개최한 바 있다.

러나 김정일이 「주체문학론」에서 궁중음악이나 궁중무용에 대해서 신중하게 대처해야 한다고 주장함으로써 민족문화를 바라보는 북한의 관점에 변화가 있음을 예고하고 있다.

남한은 건국이후 현재에 이르기까지 ‘민족문화의 창달’이라는 목표 아래 전통적인 요소를 중심으로 민족문화를 발전시키려는 정책을 지속해 왔다. 따라서 남북한이 ‘민족문화’ 그 자체를 바라보는 관점에는 큰 차이가 존재하지만, 남북한이 모두 ‘민족문화의 계승 내지는 창달’을 제일의 정책적 목표로 내세우고 있다는 점에서는 일치를 보이고 있다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이 북한의 전통문화를 바라보는 시각에 변화의 조짐이 보이고, 문화정책 전반에서 유연성이 회복되고 있다는 점에서 앞으로 ‘민족문화’ 중심의 교류 방향 및 활성화 가능성을 예시해 준다 하겠다.²⁹⁾

IV. 사회문화 교류협력 추진방향

1. 기본방향

지금까지 살펴본 남북한 사회문화교류의 현황 및 문제점, 북한 문화정책의 변화추이 및 교류원칙 등을 바탕으로 교류 활성화를 위한 접근방향을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 남북한 사회문화교류는 ‘통일문화’의 시각에서 접근할 필요가 있다. 통일문화란 한마디로 “분단된 사회문화구조에서 파생되는 남북한간 이질화 및 갈등을 해소함으로써 통일을 앞당기고 민족통합을 이루게 하는 실천적 기능을 지닌 문화체계”³⁰⁾를 의미한다. 우리가 지향하는 민족공동체 통일이 남북한이 각기 체제대립에서 오는 정치, 경

29) 박상천, “북한의 민족문화 유산 계승 정책에 대한 고찰,” 「북한학보」제18집(1994), p.13.

30) 윤덕희, “통일문화의 개념 정립과 형성방향 연구,” 「통일문화연구(상)」(서울: 민족통일연구원, 1994), p.23.

제, 사회, 문화적 폐단을 지양하고 자유와 평등이 보장되는 가운데 민족구성원 모두의 복지가 고도로 보장되는 통일방안을 의미한다고 할 때, 통일문화는 결국 민족공동체 창출을 위한 실천정책이라고 할 수 있다.

사회문화 교류협력을 통일문화의 시각에서 접근해야 한다는 것은 결국 사회문화는 사회문화의 차원에서 접근해야 한다는 것을 의미한다. 지금까지 진행된 사회문화교류에서 제기되는 가장 큰 문제는 교류가 체제경쟁과 정치적 목적을 위해 이용되어 왔다는 것이다. 물론 남북한간의 어떠한 교류도 정치적 상황을 고려하지 않고는 이루어질 수 없는 것이 현실이다. 그러나 주변정세와 남북한 쌍방의 정치적 입장에 지나치게 얽매임으로 인해서 사회문화교류가 당연히 성취해야 할 독자적인 성과를 이루어내지 못한 점도 많았다. 진정한 통일이 단순한 국토의 통일이 아니라 민족의 동질성에 기초한 통일이라는 입장에서 본다면 문화통합과 민족동질성 회복을 위한 남북한 사회문화교류의 중요성은 아무리 강조되어도 지나치지 않는다. 즉 사회문화 남북교류는 정치적 일정에 얽매이지 않고 독자적으로 이루어질 때 그 기능을 제대로 발휘할 수 있고 동질성 회복이라는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

둘째, 앞으로 진행될 남북한 사회문화교류는 「기본합의서」 및 「부속합의서」에 명시된 관련조항의 이행에 그 기초를 두어야 한다. 이는 「기본합의서」 및 「부속합의서」가 남북한간에 상이점을 제거하고 공통분모를 찾아 이룬 최초의 제도적 장치이기 때문이다. 이러한 견지에서 「부속합의서」 제 14조에서 이미 합의한 바 있는 남북한 사회문화분야 교류협력을 위한 남북사회문화교류협력 공동위원회를 하루 빨리 상설화 하여 교류와 관련된 세부사항의 협의와 실천을 전개해 나가야 한다.

한편 「기본합의서」의 이행을 축하하는 의미에서 1992년 남북한이 이미 실시해 합의한 바 있는 「이산가족 노부모방문 및 예술단」 교환방문을 우선적으로 추진해야 한다. 당시 쌍방 적십자사는 실무접촉을 통해서 방문단의 교환시기, 규모, 그리고 예술단의 공연 프로그램까지 원칙적 합의를 보았으나, 이인모 송환, 남북한 상호 핵사찰, 포커스랜즈 군사훈련 등 정치·군사적 쟁점사항의 우선 해결을 주장하는 북한이 일방적으로 접촉을 중단

함으로써 무산된 바 있다.

남한은 김영삼 정부가 들어선 직후인 1993년 3월 인도주의와 민족화합적 차원에서 이인모를 북한으로 돌려보내는 전향적인 조치를 취한 바 있다. 한편 북한의 핵문제를 둘러싼 남북한간의 갈등도 1994년 10월 북·미간 핵협상 타결과, 1995년 5월의 경수로 협상의 타결로 상당부분 완화된 상태이다. 더욱이 남북왕래에 의한 문예교류가 1990년 10월과 12월 실시된 예술단 상호방문 행사 이후 현재까지 단절되어 있음을 감안 할 때, 북한측이 「노부모 방문단 및 예술단」 교환방문 합의를 사문화시키려는 태도를 그대로 방치해서는 안된다.

셋째, 민간주도의 교류가 이루어져야 한다. 정부주도의 문화교류는 남북한간의 현 체제가 비정치화, 탈군사화하지 않는 이상 정치적 상황에 크게 의존할 수밖에 없음은 지난 10년간의 교류현황을 통해서 잘 알 수 있다. 물론 북한체제의 특성상 북한에 순수한 의미에서 민간단체가 존재한다고 볼 수 없으며, 따라서 이로 인해서 야기되는 문제점이 적지 않을 것으로 예상된다. 그러나 민간주도의 교류를 시행할 경우, 북한에게 정치적 상황을 이유로 교류거부 및 중단의 빌미를 더 이상 제공하지 않게 될 뿐만 아니라 교류에 대한 국민의 관심을 한층 높일 수 있다는 점도 간과되어서는 안된다. 1991년부터 1993년까지 모두 여섯차례에 걸쳐 남북합동공연 형식으로 일본에서 시행된 바 있는 「한겨레 음악회」시리즈는 민간차원 교류의 중요성을 다시금 일깨워 준다.

넷째, 정부차원에서 북한의 사회문화관련 이론 및 정책에 대한 전문적이고 지속적인 연구가 필요하다. 1985년 예술단 교환방문시 북한측이 남한측 공연을 관람하고 북고주의 또는 봉건잔재라고 혹평한 것은 사회주의적 미학의 관점에서는 어찌면 당연한 것이라고 할 수 있다. 즉, 당시 공연물의 선택이 북한의 문예이론과 미학적 관점에 대한 아무런 고려없이 남한의 관점에서 선정되었다는 것이다.

정부차원에서 북한의 사회문화 이론과 정책에 대한 본격적인 연구는 장기적이고 종합적인 교류방안을 마련하고, 민간주도의 교류에 대한 방향제시 역할을 하기 위해서도 필요하다. 또한 민간주도의 교류는 형식적 또는

단편적인 교류로 진행될 가능성을 내포하고 있다. 그러므로 정부는 민간교류가 장기적 안목에서 정밀하게 추진될 수 있도록 교류항목별 시기, 순서 등을 조정하는 역할을 맡는 것이 바람직하다.

다섯째, 교류행사의 국제화가 필요하다. 남북한 합동의 국제적 사회문화 행사는 무엇보다 정치성과 이념의 굴레를 어느 정도 벗어날 수 있다는 장점을 지닌다. 그동안 서울과 평양에서 열린 남북공연은 남북한이 각기 자신의 입장에서 상대방의 문화를 일방적인 해석·평가를 내리는 등 대결구도에서 완전히 벗어나지 못하였다. 반면 해외에서의 합동공연은 해외교포들에 의해 두 문화가 동시에 접해짐으로써 상대방 문화에 대한 평가에 있어서 어느 정도 객관성을 유지할 수 있다.

그 동안 올려진 여덟차례의 「한겨레시리즈」공연은 이러한 해외합동공연의 장점을 최대한 살린 것으로 평가된다. 우선 동질성 회복과 민족화합이라는 목표의식을 분명히 하였고, ‘문화우선주의’에 입각하여 이데올로기의 굴레를 어느 정도 탈피하는데 성공하였다. 그리고 해외교포 단합의 장을 제공하여 주었으며, 통일에 대한 염원을 내외에 과시하는 역할을 하였다.³¹⁾

마지막으로 남북한 사회문화교류는 장기적인 안목에서 점진적으로 추진되어야 한다. 문화의 동질성이 회복되기 위해 절대적으로 필요한 것은 바로 ‘시간’이다. 통일이전 독일의 경우 동질성 회복을 위한 사회문화적 접촉을 약 30년간 지속하였다. 조급한 교류확대는 사회문화의 이질성 확인의 기회를 넓혀 주고, 이질성의 확인은 대화의 단절을 가져오기 쉽다. 현재 남북한이 서로 큰 거부감을 느끼는 사회문화의 이질적 요소는 상호간의 지속적인, 그리고 점진적인 교류를 통해서만 상호공감하는 환경으로 변화될 수 있다. 그러므로 한꺼번에 많은 양의 교류 보다는 점진적으로 교류의 양을 늘려가는 접근이 필요하다.

31) 한국예술연구소, 「남북 교류공연 분석 및 통일지향적 공연 구성안 연구」, pp.75-76.

2. 추진전략

교류기반구축 단계

남북한 사회문화 교류협력은 위에서 언급한 제 원칙을 바탕으로 장기적인 안목에서 점진적으로 추진되어야 한다. 따라서 추진전략 및 방안은 실현 가능성을 기준으로 단계적으로 모색되어야 한다. 남북한 사회문화교류의 현 단계는 교류의 기반구축 단계로 규정될 수 있다. 이는 사회문화교류가 다년간에 걸쳐 시행되어 왔음에도 불구하고 아직까지 제도화 단계에 접어들지 못하고 그 성사여부가 교류외적 요인에 의해 지체되고 있음을 의미한다. 북한은 현 단계에서 체제개방의 여파를 우려하여 교류에 소극적이다. 따라서 교류 활성화의 가장 근본적인 장애물은 교류에 임하는 북한의 태도라 할 수 있을 것이다. 그러므로 교류의 기반구축을 위해서는 무엇보다 교류에 소극적인 북한을 교류의 장으로 끌어내는 적절한 유도책을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다.

이를 위해 첫째, 북한이 교류에 적극적인 분야에서부터 교류를 시행하는 전략이 필요하다. 북한은 교류에 전반적으로 소극적임에도 불구하고 「기본합의서」 및 「부속합의서」의 타결과정에서 예술작품과 문화유물의 교환전시, 국제무대에서의 협력과 대외로 공동 진출하는 문제 등에 대해서 적극적인 입장을 보인 바 있다. 또한 상호예술단 교환에 있어서도 비교적 적극적이다.

북한이 위에 언급된 몇몇 분야에서 교류에 자신을 보이는 이유는 무엇보다 이들의 교류가 다른 분야의 교류에 비해 상대적으로 체제개방의 여파가 적다는 데 있다. 아울러 북한은 이미 제3국에서의 교류경험을 통해 국제무대에서의 공동진출에도 비교적 자신감을 갖고 있다. 또한 지역적 특성상 고구려 및 발해의 문화유물을 많이 보유하고 있어 문화유물 교환전시에도 자신감을 갖고 있는 것으로 보인다. 아울러 이는 북한이 추진하고 있는 ‘민족문화유산의 계승’이라는 정책목표와도 부합된다. 따라서 침체된 남북한 사회문화교류에 새로운 활력을 불어 넣기 위해서는 북한이 자신을 가지고

쉽게 옹할 수 있는 교류 프로그램을 개발하여 이를 우선적으로 시행하는 것이 중요하다.

둘째, 연계정책의 개발이 필요하다. 이제까지 대부분의 사회문화교류 사례를 살펴보면 북한측의 전제조건인 수락여부가 성사의 관건이 되어 왔다. 따라서 그동안 교류성사여부의 주도권을 북한측이 쥐고 있었다 해도 과언은 아니다. 그러나 이제는 북한이 교류에 응하지 않을 수 없는 조건을 개발하여 북한을 교류의 장으로 적극 끌어내는 정책이 고려되어야 한다.

예를 들어 「기본합의서」 및 「부속합의서」의 타결과정을 보면 북한은 경제분야 교류협력에 큰 관심을 갖고 있음을 쉽게 알 수 있다. 실제에 있어서도 사회문화교류가 부진했던 지난 2~3년 동안에도 남북교역규모는 계속적으로 증가해 왔다.³²⁾ 따라서 북한이 절실히 원하는 물자교류와 합작투자 등과 사회문화교류 사업을 묶어 함께 추진하는 정책의 개발이 필요하다.

셋째, 공연물 중심의 교류보다는 생활문화 중심의 교류가 선행되어야 한다. 예술작품들의 경우에는 이념을 벗어나지 못하는 경우가 많고 또한 자연히 체제경쟁을 부추길 경우도 발생한다. 그러므로 현 단계에서는 이러한 갈등의 소지가 비교적 적은 생활문화 중심의 프로그램을 적극 개발하여 교류와 상호이해의 폭을 넓혀가는 것이 중요하다.

이러한 전략에 기초하여 현 단계에서 시행 가능한 대표적 교류 프로그램들을 항목별로 모색하면 다음과 같다. 문화재 분야에 있어서는 ① 고구려와 신라 문화재의 상호 교류 전시, ② 단군릉 등 새로 발견된 문화유적 공동답사, ③ 고대유적 공동 발굴 및 학술 세미나, ④ 박물관 소장 자료의 교환 등이 우선적으로 시행될 수 있다. 문예분야의 경우 ① 이미 여러번

32) 통관을 기준으로 할 때, 남북교역 규모는 1991년 1억 1천만불에서, 1992년 1억 7천만불, 1993년 1억 9천만불, 그리고 1994년 2억불로 계속 증가하였으며, 1995년에는 8월 말 현재 2억 1,746만불(승인기준)을 기록하고 있어 연말까지 3억불을 쉽게 초과할 전망이다. 이는 전체 교역량이 21억불 정도에 불과한 북한 교역규모의 14%에 달하는 상당한 것이다. 통일원 교류협력국, 「월간교류협력동향」제43호(1995.1); 「중앙일보」, 1995.10.30.

실시되어 북한이 크게 거부감을 보이지 않는 제3국에서의 합동음악공연 및 미술·사진 등 공동작품 전시회, ② 북한이 자랑하는 교예단 초청공연, ③ 북한 미술품의 전시 및 판매, ④ 이념과 크게 상관 없는 민속가극 「춘향전」 공연 등이 추진될 수 있다. 생활문화분야의 경우 ① 각 지역 특산품의 전시 및 판매, ② 장 및 김치 담그기 전시회, ③ 각 지방 음식의 전시 및 판매, ④ 공예가구의 전시 및 판매(북한의 공예품 수준은 매우 높은 것으로 알려지고 있다) 등이 우선적으로 추진 가능하다.

언어 및 학술분야에 있어서는 ① 기초과학 분야 학술교류, ② 현재 남북한에서 사용되고 있는 사전, 국어 교과서 등 자료 교환, ③ 판문점을 통한 각종 신문, 잡지 등 정기 발행물의 교환 등이 우선 시행될 수 있다. 한편 종교교류에 있어서는 종교인들의 방북을 통한 북한 종교계 인사들과의 접촉만이 현 단계에서 가능하다 하겠으며, 국제적인 종교행사에도 공동참여가 가능하다. 아울러 기타분야에 있어 남북우표 공동전시회, 남북화폐 공동전시회 등도 추진될 수 있다. 따라서 현 단계에서 교류는 역사적으로 공유해 왔던 전통문화를 기반으로 상호간 사회문화적 차별성과 유사성을 이해하고 상대측 사회 및 문화에 대한 적응성을 높임으로써 이질화에서 오는 충격을 줄여나가는데 주 목표를 두어야 한다.

제도화 단계

어렵게 성사된 교류가 일회성 행사로 끝나지 않고 제도화되는 것이 중요하다. 교류의 제도화를 위해서는 일차적으로 교류에 임하는 북한측의 성실성이 요구되지만, 남한측이 보다 전향적이고 양보하는 자세를 지속적으로 견지함으로써 북한측의 태도변화를 유도하는 전략이 필요하다. 즉 교류의 제도화를 이루기 위해서는 '반복학습'과 같은 전략적 차원의 접근이 필요하다.

사회문화교류에 있어서 반복학습 전략이란 한마디로 남북한 쌍방간의 교류가 결국 남북한 두 행위자 모두에게 이익인 정합적(positive-sum) 행위임을 북한측에 행동을 통해 확신시켜 주는 것이다. 즉 남한이 교류 시행과정에서 직접적인 손해를 보면서도 한해, 두해, 해를 거듭하여 일관된 원

칙하에 교류를 추진해 간다면 교류 행위자들간에 점차 상호신뢰가 형성된다는 것이다.

그리고 이러한 상호신뢰를 통해 교류의 제도화가 일단 구축되면 정치적 상황의 악화 등 외적 요인에 의해 교류가 일방적으로 중단되는 현재와 같은 상황은 발생하기 어렵다는 것이다. 즉 주변환경의 변화 등 정치적 상황과 독립적으로 사회문화분야 남북교류가 진행될 가능성이 상대적으로 크다는 것이다.³³⁾ 즉 교류의 활성화는 근본적으로 제도화를 통해서만 이룩될 수 있다.³⁴⁾

교류의 제도화를 위해서는 우선적으로 1990년 시행된 「송년전통음악회」와 같은 시범적 행사를 지속적으로 시행하고 이를 정례화하는 노력이 필요하다. 한편 「이산가족 고향방문 및 예술단」 교환과 같은 시범사업도 꾸준히 추진되어야 한다. 시범사업이 비록 일회적이고 상징적인 의미만을 갖는 것이라고 하더라도 이를 더욱 확대·심화시키게 되면 결국은 실질적인 교류의 효과를 가져올 수 있기 때문이다. 따라서 광복절을 비롯하여 설, 추석, 단오 등 민족명절을 계기로 하여 예술단 교환행사를 적극적으로 추진할 필요가 있다.

주지하다시피 1989년 「제2차 이산가족 고향방문 및 예술단」교환은 혁명가극 「꽃파는 처녀」의 공연문제로 무산된 바 있다. 현재 북한은 이산가족 문제에 전혀 관심을 갖고 있지 않다.³⁵⁾ 따라서 앞으로 갈등의 소지를

33) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*(New York: The Basic Books, 1984) Part II, III 참조.

34) 이러한 견지에서 볼 때, 민예총과 북한의 문예총, 그리고 조총련의 문예동 공동주최로 1993년 10월 일본에서 개최되었던 제1회 「코리아통일미술전」이 예정대로 작년 10월 서울에서 제2차 행사가 개최되었더라면, 이는 남북한간의 정례적인 미술교류전으로 발전되어 제도화될 가능성이 매우 높았다는 점에서 아쉽다.

35) 「부속합의서」 타결과정에서 북한은 “이산가족문제는 적십자 소관”이라는 주장을 굽히지 않았다. 이에 따라 「부속합의서」의 내용을 보아도 경제교류 협력분야(제1조~제8조)와 사회문화교류 협력분야(제9조~제14조)는 자세하게 실천적으로 되어 있으나 인도적 교류분야(제15조~제18조)는 적십자 단체들이 역할을 할 수 있도록 도와 주자는 선언적 내용에 그치고 있다. 「남북교류·협력 부속합의서 타결과정」, pp.15-19.

없애기 위해서 고향방문단과 예술단의 교환방문을 분리해서 추진하는 방안이 모색될 필요가 있으며, 북한의 주장이 완강할 경우 혁명가극의 공연도 전향적으로 수용하는 방안이 검토되어야 한다.

한편 제도화 단계에서는 상호신뢰를 바탕으로 남북합작에 의해 시행될 수 있는 교류 프로그램이 개발·시행되는 것이 필요하다. 특히 문화재 공동연구, 언어 공동연구 등의 작업은 오랜 시일이 지나야 구체적인 결과를 내놓을 수 있다는 점에서 제도화 단계에서 중점적으로 추진할 필요가 있다.

제도화 단계에 시행될 수 있는 세부추진 방안들을 분야별로 살펴보면 다음과 같다. 문화재 교류에 있어서는 우선 ① 해외에 소재한 우리 문화재 실태에 대한 공동조사, ② 문화유산에 대한 주제별 공동연구사업 시행, ③ 민족사 박물관 공동건립, ④ 비무장지대 유적 공동답사 등이 추진될 수 있다. 문예분야 교류에 있어서는 ① 전통악기 개량에 관한 공동연구, ② 남북전통예술단 및 교향악단의 합동연주회, ③ 미술인들의 대형 걸개그림 공동제작, ④ 남북합동 농악놀이 및 민속놀이, ⑤ 민족가극의 공동창작과 공동연주, ⑥ 남북시인 시화전 및 시비 공동건립, ⑦ 공동연극 제작 및 공연, ⑧ 항일투쟁을 소재로한 영화 공동제작 등 다방면에서 공동행사가 추진될 수 있다.

생활문화의 경우 ① 한복 디자인 공동개발, ② 전통음식 상호전수, ③ 생활문화 자료집 발간 등을 시행할 수 있으며, 언어 및 학술분야의 경우 우선적으로 ① 통일국어사전 공동편찬, ② 한글 기계화 공동작업, ③ 고대사 및 중세사 교과서 공동집필, ④ 지도 공동편찬 등이 추진 가능하다. 그리고 종교분야의 경우 ① 성경을 비롯한 각종 경전 공동번역, ② 성탄절, 초파일 등 종교 기념일 판문점 공동행사 등이 시행될 수 있다.

활성화 단계

활성화 단계는 제도화 과정을 통해 남북한 당국차원의 교류체계가 확립되는 단계를 의미한다. 사회교류가 제도화 단계를 거치면서 남북한간에 신뢰체계가 형성되면 이를 바탕으로 보다 획기적인 교류의 활성화를 위한

「문화협정」의 체결이 추진되어야 한다. 「문화협정」은 문화교류가 정치적 이유 등 다른 어떠한 이유로도 중단되지 않음을 법적으로 보장하는 제도적 장치이다.

동서독은 1972년에 체결된 「기본조약」을 바탕으로 연간 1천만명의 인적교류와 200억 마르크의 교역 그리고 약 600여 가지의 문화예술 프로그램을 교환한 것으로 알려졌다.³⁶⁾ 동서독 양측의 교류는 1986년 「문화협정」으로 이어졌으며, 그 이듬해 11월 실질적인 문화교환 프로젝트에 합의 하면서 새로운 전기를 맞았다. 이때부터 양측은 공식적으로 제반 예술분야와 학술 및 출판교류의 통로를 열었고, 대대적인 박물관 소장품들을 교환하기 시작하면서 교류의 폭을 대폭 넓히게 되었다. 특히 「문화협정」을 계기로 개방된 텔레비전, 라디오, 신문 등은 폐쇄사회인 동독에 크나큰 파급 효과를 미쳤다.

남북한간의 문화협정의 체결은 문화의 전분야로의 교류확대 및 개방, 즉 언론 및 종교교류의 확대 및 개방을 의미한다. 따라서 문화협정의 목적이 북한내부의 변혁을 위한 것은 아니지만 결과적으로 통일의 중요한 관건이 됨을 인식할 필요가 있다. 따라서 우리는 인내심을 가지고 민족동질성 회복을 위한 접촉 및 교류를 지속하는 것이 중요하다.

V. 결 론

현재 북한은 체제개방의 부정적인 여파를 두려워하여 사회문화교류 전반에 소극적이다. 이러한 현실을 감안할 때, 교류의 활성화를 위해서는 보다

36) 「기본조약」의 내용 중에서 공연예술 부분에 관계된 주요내용은 다음과 같다. ① 문화예술단, 예술가와 다른 영역에서의 문화사업단 교환, ② 관련 예술분야의 대화개최에 전문가들 참여, ③ 문화예술단체 간에 출판물과 정보자료 교환, ④ 회의를 통한 예술인들의 연구성과 교환, ⑤ 각 예술분야의 공동작업 등이다. 「남북 교류공연 분석 및 통일지향적 공연 구성안 연구」, op. cit., p.100.

전략적인 접근이 요망된다. 즉 북한이 교류에 비교적 자신을 보이는 분야, 예컨대 문화재 및 예술작품 교환전시, 그리고 체제개방의 여파가 적은 국제사회에의 문화적 공동진출 등에서부터 교류확대를 우선적으로 모색할 필요가 있다. 또한 북한 사회문화정책의 기본방향 및 교류에 임하는 입장을 충분히 고려하여 교류정책을 수립하여야 하며, 이를 일관성 있게 추진함으로써 북한측의 태도변화를 유도함과 동시에 교류의 제도화를 위한 여건을 하나씩 만들어가야 한다.

지금까지 남북한 사회문화 교류협력을 위한 노력이 극히 피상적 제한적으로 전개될 수 밖에 없었던 가장 큰 이유는 바로 남북한 쌍방간의 불신에서 비롯된 상호주의 원칙에 기인한다 해도 과언이 아니다. 따라서 앞으로 남북한이 대결논리에 입각한 엄격한 상호주의 원칙하에 사회문화교류에 접근하는 한 교류의 활성화는 결코 기대될 수 없다. 교류의 심화 및 확대를 위해서는 ‘반복학습’과 같은 유연한 전략을 통해 교류 행위자들간의 상호신뢰를 쌓아가는 점진적인 접근방법이 필요하다.

사회문화 남북교류는 지난 50년간 남북한이 교류 및 대화를 거의 단절하고 지내오면서 심화된 민족문화의 이질화 현상을 극복하기 위한 거의 유일한 대안이다. 그러나 남북한간의 민족 동질성의 확보는 단지 사회문화교류의 제도화·활성화만으로는 보장되지 않으며, 통일지향적 민족문화를 형성하려는 국민들의 실천적 노력이 함께 병행되어야 한다. 이런 점에서 정부의 사회문화정책 전반에 있어서 통일에 대한 총체적인 지향성의 견지가 절실히 요구된다.

빈 면

軍事的 和解・信賴 構築方案

정 영 태*

◁ 目 次 ▷	
I. 서 論	III. 남북한 군사적 화해·신뢰 구축을 위한 접근 방안
II. 남북한 군사력의 실제 비교	IV. 결 론

I. 序 論

남북한 간에 軍事的 和解와 信賴가 구축되기 위해서는 相互不信이 제거되어야 한다는 것은 평범한 진리에 속하는 것이다. 군사적 측면에 있어서는 남북한이 보유하고 있는 군사력이 상호 공격하여 壞滅시키기 위한 것이 아니라 사실은 납득되도록 하기 위해 양측의 군사력의 실제에 대한 투명성이 提高될 필요가 있다. 즉 남북한이 보유하고 있는 군사력이 공격용이라기 보다는 방어용이라는 사실이 투명하게 밝혀짐으로써 남북한의 和解 및 信賴관계가 구축될 수 있을 것이다. 군사적 측면에 있어서 不信이 강하게 지속될 경우, 비록 餘他 分野의 交流와 協力이 진척되더라도 대치상태

* 民族統一研究院 研究委員

에 있는 쌍방이 가질 수 있는 신뢰는 限界性을 지니게 될 것이다.

이렇게 볼 때 군사분야의 신뢰 구축이야말로 남북한 간의 화해와 협력을 강화할 수 있는 전제조건이라 할 수 있다. 현재까지도 남북한간 교류와 협력에 있어서 뚜렷한 성과가 없었던 것은 바로 남북양측의 軍事的 不信에서 기인하는 바가 크다. 예를 들면 남한이 機能的 統合理論에 입각하여 대북한 교류와 협력을 확대하고자 하는 기본 입장을 변함없이 견지하면서도 실제적으로 이를 대폭 허용하는 조치를 자제하지 않을 수 없는 이유는 바로 북한에 대한 軍事的 不信을 강하게 간직하고 있기 때문이라 할 수 있다. 인도적 차원의 대북 경제지원 조차 북한의 대남적화전락을 강화시켜 주는 요소로 작용할 것이라는 우리의 우려가 바로 그것이다.

따라서 남북한이 화해와 협력관계를 구축하기 위해서는 군사적 화해·신뢰구축이 필수적이라는 전제 아래, 본 연구는 남북한의 군사적 화해·신뢰조치를 구축하기 위한 접근방안을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 이를 위해서 먼저 남북한의 軍事的 實體를 分析하고 이에 기초하여 남북한의 軍事的 和解·信賴構築을 위한 接近方案을 차례로 論하게 될 것이다.

II. 南北韓 軍事力の 實體 比較

1. 兵力比較

1993년 현재의 남북한 총 常備軍事力은 남북한 각각 65만 5천명(방위병 제외, 해군에 해병병력 포함), 103만명(육군에 해병병력 포함)으로서 북한의 총 병력이 남한 총 병력의 약 1.6배에 달하고 있다.¹⁾

다른 한편으로 1993년 현재 남한의 예비병력은 450만이며 북한의 그것은 540만 이상(해군 40만 포함)으로 추산되고 있다.²⁾ 그런데 북한의 예

1) 대한민국 국방부, 「국방백서」(서울: 대한민국 국방부, 1993), p.67.

2) IISS, *The Military Balance 1993~1994* 참조.

비병력은 남한의 예비병력에 비해서 장비면에 있어서나 훈련면에 있어서 훨씬 우세한 것으로 추정되고 있다. 특히 지역 교도대는 예비전력의 핵심으로서 연간 500시간 이상의 군사훈련과 많은 종류의 화기를 보유함으로써 실제로 정규군 못지 않는 전투능력을 유지하고 있는 것으로 판단된다.

2. 武器體系 力量 比較

가. 陸·海·空軍 在來式 武器體系

‘국방백서, 1993~1994’는 1993년 현재 남북한이 각각 전차 1800대/3800대, 장갑차 1900대/2500대, 야포 4,500문/10,300문을 보유하고 있다고 밝힘으로써 한국의 대북한 지상무기 체계상의 열세를 지적하고 있다. 그러나 남북한 地上裝備의 老朽化 정도, 性能 측면에서 비교하여 보면, 북한 지상장비의 경우 많은 수가 노후화되어 있으며 성능 또한 남한에 비해 뒤떨어 지는 것이 많은 것으로 알려지고 있다. 전차의 경우 구형인 T-34 전차의 많은 수가 이미 폐기처분 또는 교육용으로만 사용되고 있을 가능성

〈표 1〉 國防部 發表 海軍武器體系 保有現況

구 분		89년 백서	90년 백서	91~92년 백서	93~94년 백서	95~96년 백서
전투함	북한	460	426	436	434	434
	남한	170	150	170	190	180
전투함	북한	24	24	24	26	26
	남한				1	2
전투함	북한	240	250	310	330	
	남한		40	50	60	60

出處：대한민국 국방부, 「國防白書 89, 90, 91~92, 92~93, 93~94, 95~96

이 크다. 화포 또한 50% 이상이 60년대 이전의 구형 노후화된 장비인 것으로 전해지고 있으며 특히 76.2mm 야포는 800여 문 정도가 50년대에 도입되어 성능이 매우 불량한 것이다. 이를 종합하여 볼 때 남한은 북한에 대한 지상무기의 數的 劣勢를 質的인 性能補強으로 어느 정도 상쇄시켜 나가고 있다고 볼 수 있다.

海軍武器體系 보유상 북한의 數的 優勢는 93년 현재까지도 지속되고 있는 것으로 분석되고 있다. 1988년부터 발간되기 시작한 「國防白書」는 이러한 사실을 잘 밝히고 있다.

그러나 남측의 함정은 1척당 평균 707톤(99,000톤/140척)이며 북한의 것은 척당 평균 136톤(68,000톤/500척) 정도이므로, 남한은 평균적 함정의 크기와 화력 및 행동반경에서 북한보다 훨씬 우세하다.³⁾ 남한에 있어서 해상무기 범주별로 보면 수상전투함, 경비함정이 약 76%를 점하고 있다. 이는 곧 남한의 해상무기가 주로 防禦型 武器體系로 편재되어 있음을 시사한다. 또한 남한은 1993년 12월 독일 209형 1천 2백톤급 잠수함인 장보고함을 실전배치함으로써 지금까지 수상전력만을 가지고 수중전력 우위를 점해 온 북한의 위협에 대처해 오던 상태에서 탈피하여 수중전력도 강화하기 시작하였다. 장보고함은 북한이 보유하고 있는 잠수함보다 水中速力 및 機動速力이 뛰어나고 첨단지휘사격 통제장치를 구비함으로써, 한국의 해군은 북한 잠수함의 교란작전에 대응하여 입체적 대잠전력을 강화하게 되었다.⁴⁾

북한의 海軍武器體系는 소형함정 위주로 연근해작전 및 침투작전지원에 편중되어 있다. 그러므로 200톤 이하의 小型艦艇體系(약 83% 보유)를 주로 보유하고 있는 북한은 작전반경에 있어서 극히 제한받고 있으며 특히

3) 리영희, “남북한 전쟁능력 비교연구: 한반도 평화토대의 구축을 위한 모색,” 함택영 리영희 외(편), 「남북한 군비경쟁과 군축」(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1992), p.131.

4) 한국은 1980년대 말부터 잠수함 확보계획을 추진하여 1992년 10월과 1993년 8월에 국내 조선소에서 1,200톤급 ‘이천함’ 및 ‘최무선함’을 진수시켰다. 대한민국 국방부, 「국방백서」, p.88.

높은 과도에 대한 취약성을 갖고 있다. 또한 북한 海軍武器體系의 약점으로 艦艇의 老朽化(20년 이상 노후함정이 24%)와 舊型(46%) 등을 들 수 있는데, 이것은 북한 함정들의 작전능력 발휘상의 제한요건으로 작용하고 있다. 반면 북한은 유도탄정 및 어뢰정 등 소형, 고속함정을 다수 보유하고 있어 奇襲攻擊作戰을 원활히 수행할 수 있는 요건을 갖추고 있다. 실제로 북한은 경비 및 연안전투함정, 상륙함정을 약 92% 정도 보유하고 있으며, 북한 함정의 64%가 경제속도 20KTS 이상의 고속정 위주로 구성되어 있다.

종합적으로 보면, 火力과 航速距離에서 우월한 驅逐艦隊를 보유하고 있는 남한 해군은 상대방의 공세에 직면하여 正面攻擊의 위력을 발휘할 수 있는 장점을 갖고 있다.

「國防白書」에 의한 남북한 항공장비를 비교해 볼 때 80년대 이전에 비해서 남북한의 항공장비는 공히 크게 증강된 것으로 보인다. 특히 남한은 북한에 비해 보다 많은 헬기를 보유하고 있다.

현재 북한의 보유 항공기 중 많은 부분이 전술기이며 수송기조차도 대부분 浸透作戰 支援을 위한 것이다. 전술기 가운데 신형기는 MIG-21과 MIG-

〈표 2〉 南北韓 航空機 保有量 比較

구 분		89년 백서	90년 백서	91~92년 백서	93~94년 백서	95~96년 백서
전술기	북한	830	840	850	850	850
	남한	480	500	520	520	520
지원기	북한	770	480	480	480	500
	남한	690	190	190	190	160
전술기	북한		280	290	290	290
	남한		530	580	600	630

出處: 대한민국 국방부, 「國防白書 89, 90, 91~92, 92~93, 93~94, 95~96」 參照.

23·29 및 SU-25기 등 약 30%에 불과함으로써 북한의 전투기 대부분이 70년대 이전의 구형모델이며 경제수명 20년이 지난 장비가 40%에 달하고 있다. 그리고 전투기의 60%가 작전반경이 37도 이북에 국한되어 있다. 특히 레이더, 항법장비 등 航空電子 부분이 미약한 저성능 항공기의 보유율이 65% 이상 됨으로써 북한은 全天候 航空作戰에 크게 제약받고 있는 상황에 놓여있다.⁵⁾

반면 남한은 헬기를 제외한 공군장비에 있어서 數的 劣勢를 보이고 있지만 性能의 優越性과 操縱士의 技術的 優越性을 자랑하고 있는 것이 사실이다. 특히 헬리콥터의 보유면에 있어서 북한이 특공대 침공작전에 이용할 수 있는 저성능 고정익 항공기를 다수 보유하고 있는데 반하여, 남한은 이에 상응할 수 있는 헬리콥터를 양적·질적인 면에서 북한을 능가함으로써 남한의 공군력에 우월성을 더하고 있다.

나. 戰略武器 體系

북한은 화생무기를 위한 3개의 연구소, 8개 생산시설, 그리고 6개 정도의 저장시설을 구비하고 있으며, 이를 위한 투발수단으로서 북한은 지상투발수단(박격포, 야포, 방사포, FROG-5/7, SCUD), 해상투발수단(화력지원정) 및 공중투발수단(전투기, 폭격기, 수송기) 등을 갖추고 있다. 북한은 수포성, 신경성, 질식성, 혈액성, 최류성 등 유독가스를 다량 보유하고 있으며 이러한 유독가스 5톤은 핵무기 20메가톤의 위력과 동등한 것으로 판단된다. 동시에 보호 및 제독장비의 자체생산 능력을 보유하고 있어 개인장비 전량을 자급자족하고 있다. 이와 같이 북한의 화생전 수행능력(보유화학 무기 1천 톤)은 세계 3위를 자랑하고 있어 북한 군사력에 있어서 상당한 공격력을 제고시켜 주고 있다.⁶⁾ 그러나 남한은 이에 상응하는 공격무기를 갖추고 있지 않을 뿐만 아니라 이에 대응하는 방어수단 구비에 있

5) 귀순자들의 인터뷰를 바탕으로 추정된 사실들임.

6) 崔聖彬, “北韓의 防衛産業 現況,” 「북한연구」, 제3권 22호(1992 여름), pp.122-23.

어서도 매우 취약한 것이 사실이다.

북한은 화생무기와 더불어 핵무기 개발에도 全력을 기울여 온 것으로 판단된다. 현재 북한이 1개에서 부터 4~5개 또는 6~7개의 핵폭탄을 개발에 이미 성공했다는 여러 추측 보도가 있어 왔으나 그 사실 여부를 판단하기는 어렵다. 그러나 북한은 소위 ‘방사화학실험실’이라고 하는 재처리 시설을 통하여 플루토늄을 1회 이상 추출하여 핵무기제조에 필요한 충분한 양의 핵물질을 보유하고 있는 것이 분명한 것으로 보인다.

더 나아가 북한은 핵무장의 최종단계인 운반수단의 확보에도 상당한 수준에 도달해 있음으로써 핵 위협을 한층 더해주고 있다. 1980년대~90년대 현재 북한은 地對地 미사일인 SCUD-B(사거리 300)를 15기 정도 Frog 3/5/7을 54기 정도 보유한 것으로 보인다. 또한 북한은 최근 남한 전지역을 사정권에 두는 개량형 SCUD 地對地 미사일(사거리 500km)부대를 연대 규모에서 여단 규모로 증편하고 있으며 일본까지를 사정거리로 하는 「로동 1호」 미사일을 개발 시험중이라고 알려지고 있다.⁷⁾ 반면 남한은 사거리가 250km 정도인 地對地 유도미사일 현무를 12기 정도, 기타 사거리 40km 정도인 Honest John을 12기, 그리고 사거리 140km인 Nikes Hercules를 100기 정도⁸⁾ 보유하고 있다.⁹⁾ 전반적으로 볼 때 보유량에서나 중심 타격 능력면에서는 북한이 압도적으로 우세한 반면, 미사일에 의한 방공능력 면에 있어서는 남한이 다소 우세한 것으로 보인다. 그러나 북한의 개량형 SCUD 미사일의 경우 남한의 地對地 미사일에 비하여 사거리는 길지만 투발오차는 상당히 큰 것으로 추정된다. 이런 측면에서 볼 때 북한의 SCUD는 군사시설이 아닌 민간인 시설을 목표로 할 경우 심각한 정도의

7) 일본에서 발행하는 「군사연구」지 1993년 8월호에 북한이 로동 1호에 이어 사정거리를 각각 1,000km/1,500km로 하는 로동 2/3호도 개발 중에 있다는 내용의 글이 발표되었다. 「世界日報」, 1993.7.28.

8) Nikes Hercules는 미국산 防空誘導 미사일로서 남한은 총 100기 중에서 몇몇을 地對地 유도무기 체제로 변환시켜(Nikes Hercules Korea) 배치하고 있다. 그러나 그 보유수는 정확하게 알려지고 있지 않다.

9) Fran ois Godement ed., *Le desarmement Nucleaire En Asie*, collection Enjeux internationaux Travaux et Recherches de l'IFRI(Paris : Masson, 1990), p.180.

타격을 가할 수 있어 심리적·정치적 영향력은 크나 군사적인 효과는 어느 정도 제한될 가능성이 크다.

다. 軍需産業

1960년대부터 북한은 4대군사노선을 채택하여 軍需産業의 기반을 대폭 확대하였다. 즉 북한은 소화기를 계속 개발함과 동시에 비반동포, 박격포, 방사포 등 중화기의 생산체제를 갖추기 시작하였다. 그 결과 북한은 1960년대에 中·蘇製를 모방하여 지상군 사단급편제 기본화기의 자급체제를 완비하게 되었다. 1970년대에 들어와서도 북한은 전년대와 다름없이 軍事建設 우선의 竝進策을 추진하면서 군수산업을 더욱 확장하였다. 그 결과 북한은 1970년대 이후부터 구축함을 비롯하여 잠수함, 고속상륙정 및 포함 등을 자체 건조하기에 이르렀을 뿐만 아니라¹⁰⁾ 전차, 장갑차, 자주포 등의 地上武器의 양산체제에 돌입하였다. 특히 북한은 MIG-19기 1~3대를 실험용으로 생산한 것으로 전해지고 있다.¹¹⁾

1980년대부터 1993년 현재까지 북한은 共通武器인 각종 유도탄(對戰車, 地對地, 地對艦, 艦對艦, 地對空) 및 헬기, 훈련기 등의 조립 및 모방 생산을 해오고 있다. 특히 地對地 유도탄(SCUD)의 경우 북한은 1976년 이집트에서 SCUD-B를 도입하여 중국의 기술지원하에서 자체 개발 및 생산을 하였으며, 1986년부터 양산하기 시작했다. 현재 연생산능력은 100발 정도 추정되고 있으나 1988년 이후의 생산실적은 파악되지 않고 있다.

현재 북한의 군수공장은 총포공장 17개소, 탄약공장 35개소, 전차 및 장갑차공장 5개소를 비롯하여 9개의 항공기공장, 3개의 유도무기공장, 5개의 통신장비공장, 8개의 화생무기공장 등 총 134개소로서 대부분 지하화되어 있는 것으로 알려지고 있다.¹²⁾ 더 나아가 북한은 일반기계공장의 생

10) 극동문제연구소, 「北韓全書 1945~1980」(서울: 극동문제연구소, 1980), p.438, p.673.

11) 「産經新聞」, 1976.4.25.

12) 丁炳浩, “南北韓 軍事力: 그 實像과 虛像,” 「國際政治論叢」 제29집 1호(1989), p.117.

산시설을 활용하며 무기부품을 생산하는 공장 및 전시에 군수전환을 주목적으로 하는 기계, 화학 등 제부문의 공장을 각각 13개소, 21개소를 두고 있다. 이외에도 군피복이나 군화 등 군수품류를 생산하는 일반군수공장을 여러 곳에 두고 있다.

한편 남한의 防衛産業 개발은 1970년대 초에 들어와서야 비로소 강조되기 시작하였다. 그 이전 남한은 탄약이라든가 일부의 소화기 생산에 머무르고 있었다. 1969년 「닉슨 독트린」과 연계되어 미군의 철수 발표가 있기 전까지만 하더라도 남한에 있어서 방위산업은 크게 중시되지 않았다. 1973년 韓美年例安保會議 동안 미국은 먼저 남한의 防衛産業 발전을 위한 원조를 약속하였다.¹³⁾ 이것을 바탕으로 남한은 1970년대에는 육군의 기본 병기인 M-16 소총, 탄약, 통신장비와 고속정을 생산하게 되었으며, 1980년대에는 다연장로켓, 155mm 개량곡사포와 자주포, 장갑차와 전차, 사거리 연장탄 등의 지상무기 개발뿐만 아니라 구축함(1980년) 및 경비정(1982) 등의 해상장비를 생산·배치하였다. 더 나아가 남한은 500MD헬기(1982), F-5E 전투기 등 항공장비 생산이 가능한 정도의 방위산업의 발전을 보이고 있다.¹⁴⁾

현재 남북한 군수산업 생산능력을 비교해 보면 地上武器(방사포, 대전차 화기, 대공화기), 海上水中武器(잠수함) 및 共通武器(地對地 유도탄) 분야에 있어서는 북한이 우위에 있으며, 박격포 및 구축함 등에 있어서는 남한이 우위를 점하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그밖의 분야에 있어서는 남북한이 거의 대등한 입장에 놓여있다고 추정된다. 그리고 武器自給度 측면에 있어서 북한은 야포, 전차 등 地上武器 분야에서 우세하며 남한은 고속정, 수상전투함 등의 해상무기 및 헬기 등의 空中武器 분야에서 우세한 것으로 추정되고 있다. 이상을 종합하여 볼 때 남북한의 軍需産業 능력은 生産能力 比較면에 있어서나 武器自給度 측면에 있어서 몇몇 분야를 제외하고는 남북한 거의 대동소이한 수준을 견지하고 있다.

13) Janne E. Nolan, *Military Industry in Taiwan and South Korea*(London : The Macmillan Press LTD, 1986), p.62.

14) 丁炳浩, “南北韓 軍事力 : 그 實像과 虛像,” pp.116-17.

3. 準備性(readiness)과 軍事戰略

가. 準備性(readiness)

한국군은 韓·美聯合 防衛計劃하에 초전 적응태세, 수도권 방위태세, 후방지역 방위태세, 국지도발 대응태세, 비정규전 및 테러도발 대응태세 등을 확립해 오고 있다. 한편 전쟁지도체제 측면에서 남한은 전시와 준전시 에 총력전 수행을 위한 국가의 제기능을 유기적·통일적 일체관계로 체계화하여 개전에서 종전까지의 제반계획의 수립과 집행을 담당하는 국가최고의 정책결정기구로서 國務會議와 國家安保會議를 두고 있다. 그러나 이 두 기구는 현대전의 양상에 맞추어 全戰時 總力戰體制를 대비한 기구가 아니라 평시기능을 담당하는 기구에 불과하다. 마찬가지로 남한은 총력전 수행을 위한 통합된 단일 정책결정기구 조차 결핍하고 있다. 전쟁지휘를 위한 국가통제본부의 구조와 기능이 제도화되어 있지 않음은 물론, 유사시를 대비한 국가통수 예비본부가 마련되어 있지 않으며 지상이동지휘가 가능한 지휘본부 구성에 대한 구체적 대안 조차도 아직 없다. 요약하면, 남한이 비록 북한의 공격에 대비한 여러 방어태세를 확립해 오고 있다고 하나 전체적인 全戰時 總力戰體制 구축의 미비점을 안고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 사전경고 없이도 24시간 이내에 전쟁을 일으킬 수 있을 뿐만 아니라 전쟁도발을 사전예측하기 어려운 정도로 아주 빠른 시간 내에 전쟁을 일으킬 수 있는 체제를 갖추고 있는 북한과 비교해 볼 때 전쟁수행에 대한 한국군의 준비성은 인민군에 비해 떨어진다고 판단할 수 있다.

북한은 인민군에 수시로 「전투동원태세명령」을 하달함으로써 부대 전투태세 준비역량을 강화해 온 것이 사실이다. 1980년대에 들어와서만 하더라도, 북한은 83년도의 「준전시상태돌입명령」, 84년도엔 「전투동원태세 강화명령」, 85년도엔 「전투동원준비 강화태세명령」, 86년도엔 「전투동원태세를 갖출데 대한 명령」을 하달한 바 있다. 북한은 이러한 명령을 통하여 인민군으로 하여금 “조성된 정세의 요구에 맞게 모든 부문 모든 단위에

서 엄격한 규율과 질서를 세우고 항상 동원된 태세에서 전투적으로 살며 일하라”고 반복 선동해 왔다. 북한의 군사정책 또한 “언제든지 나가 싸울 수 있게 항상 준비되고 동원된 태세의 견지라는 방침에” 중점을 두어 왔다. 즉 북한은 국내외 정세가 그들에게 유리한 국면으로 전개될 시에는 독자적으로 전면전, 국지제한전, 특공전 등을 감행할 수 있도록 인민군 부대 조직의 준비성을 강화해 왔다. 이러한 측면에서 볼 때 북한 인민군의 전투 태세에 대한 준비성은 상대적으로 우수한 것으로 판단된다.

나. 軍事戰略

軍事戰略이란 정책의 목적을 달성하기 위하여 군사적 수단을 배분하고 적용하는 術인 바, 전술한 현존 軍事能力은 군사전략에 따라 달라질 수 있는 상대성을 갖게 된다. 이와 같이 군사력은 상대성과 상황성을 갖고 있으며 이러한 相對性和 狀況性を 결정하는 요인이 바로 군사전략인 것이다.

남한은 북한의 대남적화전전략에 직면하여 守勢的 개념의 방어전략을 계속 유지해 오다가 攻勢的 抑制戰略으로 수정하기에 이르렀다. 공세적 억제전략이란 모든 전력을 입체적으로 통합운동하여 전쟁초기에 적을 방어한 후 공세를 가한다는 것이다. 즉 아군이 전방과 후방, 그리고 공중과 해상에서 군사적 도발을 조기에 격파하고 적의 후방을 타격, 지휘체제를 마비시키고 기동타격으로 섬멸한다는 것이다. 이같은 공세적 억제전략 역시 防禦戰略 概念을 기초로 하고 있음은 부인할 수 없다. 일반적으로 방어전략은 자기가 원하는 시간과 장소에 결정적인 전력을 집중시킬 수 없는 약점을 갖고 있으며, 조기경보가 어려운 남한의 사정을 감안하면 북한의 기습공격에 매우 취약한 것이 사실이다. 즉 북한의 전격적인 공격에 대한 조기경보의 어려움은 휴전선에서 불과 30마일, 비행거리 3분 이내에 불과한 수도 서울을 쉽게 함락케 할 공간이 크며 동시에 남한의 공세적 방어전략이 무력화되기 쉽다. 이외에도 남한의 산업시설구조가 북한에 비해 상대적으로 집중되어 있기 때문에 북한의 선제공격에 대한 조기방어가 쉽지 않다. 또한 북한의 주요 군사 및 산업시설이 중국 및 구소련 국경근처에 분산되어 있을

뿐만 아니라 SAM과 대공포에 의해 잘 보호되어 있기 때문에 남한의 역공 세 전략은 그만큼 제한적일 수밖에 없다.

북한은 남침전략을 감행할 목표로서 인민군의 구체적인 전략구상을 공식 발표한 적은 없으나 이와 관련된 다수의 호전적 언사를 통해서 간접적으로 표명해 온 것이 사실이다. 북한에 있어서 인민군의 기본군사전략은 정치전략을 우위로 하여 3대혁명역량의 先蓄積을 강조하며, 이를 바탕으로 결정적 시기에 정규전과 비정규전을 배합한 速戰速決戰으로 전쟁을 마무리짓겠다는 것이다. 그 요지는 군의 정치·군사적 역량강화, 정치·사상적 우세에 의한 양적우세 打勝, 유격전적 우세에 의한 군사기술적 우세 打勝, 선제 기습공격에 의한 速戰速決 등이다. 북한은 우선 全面 奇襲攻擊으로 적에게 심리적 공격을 가하여 혼란을 조성하고 전쟁주도권을 장악하여 유리한 전략적 여건하에 전쟁을 수행하는 기습전략을 강구하고 있는 것으로 보인다. 기습전략은 북한전략의 기초를 이루고 있는 것으로서 이는 정규군에 의한 대규모 전략적 기습으로부터 비정규군에 의한 전술적 기습에 이르기까지 광범하고도 다양한 내용을 포함하고 있다. 북한은 정규전과 비정규전 배합의 기습공격을 통해서 주전선에서의 전투와 병행하여 후방지역 비정규전에 의한 또다른 전투로 배후에 제2전선을 형성하여 남측의 동원을 방해하고 지원 및 증원을 곤란하게 하는 등 전후방을 동시 전장화하여 民·軍의 戰意를 상실케 할 수 있을 것이다. 특히 북한은 전쟁을 속전속결화 함으로써 미국을 비롯한 외세개입 이전에 首都圈 早期掌握 등의 획득한 성과를 계속적으로 확대하여 무모한 전진을 계속하지 않고 먼저 유리한 전략적 상황을 조성한 다음 政治協商을 통해 그들이 바라는 목적을 달성하고자 할 가능성이 크다.

4. 南北韓 軍事力 實體의 綜合評價 및 軍事的 和解·信賴構築의 必要性

앞서 살펴본 바와 같이 남북한은 군사력을 구성하고 있는 요소별 능력에 있어서 不均衡(非對稱)을 나타내 보이면서도 ‘不安한 均衡’(駐韓 美軍事力과 유사시 미군의 자동개입과 같은 심리적 요인이 전제된 균형임)을 유지

하고 있는 상태에 놓여있다. 그러나 이러한 부문별 평가를 남북한 군사력의 총체적 평가로 연결시키기는 어렵다. 군사력의 총체적인 종합평가는 군사력을 구성하고 있는 제 요소의 組合방법에 따라서 크게 차이가 난다. 즉, 보다 客觀的인 총체적 綜合軍事力 評價는 어느 요소에서부터 어느 요소까지를 더하거나 곱하는지, 요소간의 加重值를 어떻게 줄 것인가 하는 복잡한 문제와 연관되어 있다.

특히 북한의 핵무기 개발의 가능성 및 화생무기 보유는 남북한의 군사력에 있어서 북한의 절대적 우세를 유도할 수 있는 결정적인 요인이 될 수 있다. 또한 한국군의 獨自的인 戰爭遂行能力 缺如, 全戰時 總力戰體制 결핍, 基本戰略의 脆弱性(전쟁초기의 제한된 기간의 방어력 발휘에 한정된 방어전략에 치중), 북한의 기습공격에 취약한 남한산업(군수산업 포함) 구조의 集中化와 露出性, 縱深방어능력 취약성 등은 북한에 대한 남한의 상대적인 군사력에 영향을 미치는 중요한 요소임에 틀림없다.

다른 한편으로 북·러, 북·중과의 同盟 弱화 가능성, 러시아 및 중국의 대북 軍需支援 弱화, 유류 및 군수품의 부족으로 인한 大部隊 訓練不足, 경제력 약화에 따른 보급품 부족으로 軍隊士氣 低下, 현대의 첨단 전자기술의 낙후로 인한 C3 I체계의 低發展 등은 북한의 군사력을 제한하거나 취약하게 만드는 주요한 요소들이다.

이와 같이 남북한의 군사력 평가에 있어서 종합적인 우열을 가린다는 것이 어려운 것은 사실이나, 현재 대체적으로 南韓이 북한에 비해 전반적인 「絶對的」 劣勢趨勢에서는 벗어나 있으며 향후 경제력의 우위를 바탕으로 조속한 시일 내에 북한의 군사력을 추월할 수 있을 것이라는 평가는 가능하다. 그러나 전쟁준비성, 공세적 속전속결전략, 대량살상무기 측면에 있어서의 우세성을 보이고 있는 북한이 도발모험을 감행해 온다면 한국은 미국과의 동맹체제를 근간으로 하여 이를 격퇴할 수 있을 것이라는 판단이 가능하지만, 이로 인한 인적·물적 피해가 매우 심각할 것이라는 사실을 간과해서는 안된다.

따라서 우리에게 있어서의 급선무는 북한이 그들 군사력의 몇몇 요소의 우세를 과신하거나 정치적 목적(‘남조선 해방’)달성을 위하여 군사적 모험

을 강행하게 됨으로써 ‘불안’하게나마 유지해 온 남북한 균형상태를 깨지 않도록 하는 조치가 강구될 필요가 있다. 이를 위해서는 두 가지 방안이 제시될 수 있을 것이다. 하나는 비교 우위에 있는 우리의 경제력을 기반으로 끊임없이 군사력을 증강하는 것이고, 다른 하나는 현재 부문별로 비대칭상태에 놓여있는 군사력이 남북한의 균형을 깨는 데 사용하지 않도록 하는 남북한 상호간의 화해·신뢰체제를 구축하는 것이다.

전자의 경우 미국과 구소련 간에 벌여 온 군비경쟁에서 미국의 레이건 대통령이 선택한 방안과 유사한 것이라 할 수 있다. 1981년에 취임한 레이건 대통령은 구소련에 대해서 “군비증강에 돈을 쓸려면 쓰고, 신무기 개발경쟁을 하려면 얼마든지 해보자”는 식으로 對소련 強硬策을 구사하였다. 레이건의 이러한 정책은 미국에게 두 가지 긍정적 효과를 가져다 주었다. 먼저 미국의 군사력 증강은 구소련이 그들의 군사력을 믿고 대미전쟁을 일으킬 수 있는 의지를 약화시키게 됨으로써 미국과 구소련 간의 전쟁 위험성을 반감시키게 된 것을 지적할 수 있다. 다른 한편으로 레이건의 對소 軍備競爭 강화정책은 구소련이 군비통제·군비축소 실시 협상에 상당히 전향적으로 나오게 할 수 있었던 것이다. 당시 구소련은 레이건 행정부의 군비경쟁 강화정책에 대응하기 위해서 그들 경제의 취약성에도 불구하고 군비강화노력을 지속하지 않으면 안 되었다. 이로 인하여 구소련은 경제적으로 상당히 타격을 받게 된 것이 사실이다. 이에 대해서 고르바초프는 더 이상 소련이 미국과 군비경쟁을 지속함으로써 경제력을 소모하게 될 경우 소련경제는 회복불능 상태로 빠지고 말 것이라고 고백한 것으로 전해지고 있다.¹⁵⁾ 고르바초프의 이러한 인식은 결국 동서군축의 가시적인 표현인 미·소간 INF 협정 조인, 유럽으로부터의 소련군 철수 등의 가시적인 결과를 가져왔었다.

그런데 레이건 대통령의 군비경쟁 강정책은 우리 한반도에 적용하기에는 여러 가지 측면에서 우리가 따를 것으로 보인다. 우선 남한이 대북 군비경

15) Kevin Lewis, “Arms Control Prospects for Northeast Asia : What lessons from recent development elsewhere?,” paper prepared for the International Conference on the Korean War, held in Seoul 14~16 June 1990, p.5.

쟁을 공개적으로 추진하게 될 경우 이는 북한을 군사적으로 자극하게 될 위험성이 있다. 즉 북한은 김정일 유일지배라는 특수한 체제를 고수하고 있는 바, 구소련의 고르바초프와 같이 페레스트로이카와 같은 합리적 정책에 의존하기 보다는 전쟁도발을 통한 상황 역전을 도모하여 정권안보를 구축할 가능성이 더 클 것으로 보인다. 비록 우리가 북한군을 충분히 격퇴할 수 있는 힘이 있다고 하더라도 전쟁을 통한 문제해결은 우리의 고유이익에는 배치되는 것이다. 전쟁으로 인한 파괴에서 나오는 직접적 피해는 말할 것도 없으며 하루가 다르게 변모하는 국제적 경쟁대열에서 영원히 도태될 수밖에 없는 부정적 결과가 수반될 것이다.

따라서 우리는 북한과의 군사적 대결보다는 화해·신뢰 구축방안을 고려하는 것이 보다 타당할 것이다. 북한의 입장에서 볼 경우 과도한 군비투자로 군복무로 인한 우수인력의 기회비용 상실이 크며, 군수산업에 대한 집중적 투자로 산업구조의 불균형이 더욱 심화되어 여타 산업의 성장토대를 완전히 무너뜨리게 할 위험성이 있다. 남한에 있어서도 지금 이상의 과도한 군비투자가 지속될 경우 주변국의 정치·경제적 영향력 증대로 국제경쟁력을 상실하게 될 가능성이 짙다.

그렇다면 남북한이 군비경쟁을 지양하고 군사적 충돌 위험성을 최소화하기 위해서는 어떠한 방법으로 군사적 화해·신뢰관계를 구축해 나갈 수 있을 것인가 하는 의문이 제기된다. 굿비(James E. Goodby) 대사는 남북한 군사적 和解·信賴構築 협상에 있어서 문제가 되고 있는 것으로 ① 긴장, 신뢰부족, 기습공격의 우려, ② 군사력에 있어서 불안정한 비대칭, ③ 국가차원의 민감한 문제가 토의될 수 있는 실질적인 남북간 정치적·법적 제도 결여, ④ 한반도 대치상황을 종식시키고 통일을 지향하는 남북한의 노력을 지지하는 주요 주변 강대국의 역할과 책임에 대한 잘못된 정의 등을 지적하였다.¹⁶⁾

남북한의 긴장관계는 비무장지대의 심각한 군사적 대치상황에서 잘 나타

16) James E. Goodby, “한반도에서의 신뢰안보 구축: 협상의 조건,” 외교안보연구원, 「한반도의 군비통제」 국제학술회의(1990.10.10~11)에 제출된 논문, p.1.

나고 있다. 또한 신뢰부족의 문제는 김일성 자신의 솔라즈(Solaz) 의원과의 대화에서 잘 표명되고 있다.

“내가 이자리에서 남침을 하지 않을 것이라고 말한다 하더라도 당신은 내 말을 믿지 않을 것이다. 만약 당신들이 침략하지 않을 것이라고 말한다 하더라도 우리들은 당신의 말을 믿지 않을 것이다.”¹⁷⁾

북한의 체제목표, 군사전략 및 전술, 무기 및 병력체계, 기존의 대남 군사적 테러활동 등을 고려해 볼 때 북한의 대남기습공격의 문제가 심각히 대두하고 있는 것 또한 사실이다. 남북한 군사력의 불안정한 비대칭의 문제는 앞의 남북한 군사력의 부문별 실제 분석에서 잘 밝혀진 바 있다. 남한은 북한과 어느 정도 군사력 균형을 유지해 오고 있으나 북한의 핵무기 개발 위험성, 화생무기 및 미사일 개발 등으로 한반도의 균형이 깨어질 수도 있을 것이라는 우려를 하고 있다. 북한은 그들 나름대로 주한미군에 대해서 위협을 느끼고 있을 수도 있다. 그러나 북한의 주한미군 철수 요구는 북한에 대한 주한미군의 위협제거라는 인식에서 출발한 것이라기 보다, 주한미군이 없는 상태에서 군사적 대남적화전략의 목표달성을 위한 걸림돌 제거라는 차원에서 이해할 필요가 있다.

한반도의 안보문제를 야기시키는 또 다른 문제로서 남북한간에 제기되는 제문제들을 포괄적으로 논의할 수 있는 정치적·제도적 장치의 결핍이 지적될 수 있다. 물론 군사적 차원에 있어서는 기존의 군사정전위가 존재해 왔지만 이것조차도 북한은 유명무실화 시켜나감으로써 남북한 간의 직접 대화를 위한 제도적 장치를 완전히 제거하고자 한다. 마지막으로 주변 강대국들이 남북한의 화해와 통일에 협조적이지 못하고 오히려 남북한 긴장의 지속을 내심 바라고 있다는 측면을 배제할 수 없다는 점이 지적될 필요가 있다. 남북한이 상충되는 목적을 지향하고 있는 상태에서 주변 강대국이 비협조적일 경우 한반도의 화해·협력 노력은 한계성을 지닐 수밖에 없다.

17) Stephan Solaz, “The Korean Conundrum, A conversation with Kim Il Sung,” Report of Study Mission to South Korea, Japan, The People’s Republic of China and North Korea 12~21, 1980(U.S. Government Printing Office, 1981) 참조.

남북한의 군사적 화해 및 신뢰구축을 위한 노력은 이상과 같은 제 문제에 대한 해결을 중심으로 포괄적 또는 단계적으로 접근되어 나갈 필요성이 있다.

Ⅲ. 남북한 軍事的 和解·信賴 構築을 위한 接近 方案

1. 不信, 緊張, 奇襲攻擊 憂慮 除去

남북한이 안고 있는 군사적 불신을 약화 또는 해소하기 위해서는 어떠한 접근방법이 필요할 것인가? 유럽의 예와 마찬가지로 남북한이 군사력의 투명도 措置(transparency measures)를 취하게 될 경우, 상당한 정도의 군사적 신뢰구축에 도움이 될 것이다. 문제는 한반도에 있어서 군사적 투명도 조치가 어느 정도 효율적으로 취해질 수 있는가 이다.

군사활동을 공개하는 것이 바로 투명도 조치의 본래 목적이다. 군사활동을 공개하는 과정에서 대치상태에 있는 쌍방간의 빈번한 협상의 기회가 생겨난다. 이러한 협상기회는 적대국간의 협력경험을 쌓아나갈 수 있을 뿐만 아니라 쌍방이 갖고 있는 호전성이라든가 적대적 감정을 확인, 이를 누그러뜨릴 수 있는 기회를 제공하게 될 것이다. 투명도 조치는 상호간에 동의된 명세에 나타나 있는 양측 군사력의 위치와 특성에 관한 자료를 공유하는 것을 포함하게 된다. 대치 상태에 있는 양국이 분야별 군사력에 대한 세분화된 정보자료 교환을 필요로 하게 된다. 특히 군의 편제, 조직, 배치에 대한 정보교환이 필수적이다. 이러한 정보교환에는 연대 및 여단급까지의 편제 및 장비에 관한 도표를 포함시키는 것이 바람직 할 것이다. 데이터에 있어서의 변동은 일어날 때마다 보고되어야 하고, 정기적인 현장검증으로 교환된 자료의 정확성을 파악하게 된다. 더 나아가 훈련을 목적으로 한 병력의 이동은 이미 쌍방이 동의한 절차에 따라 보고되어야 하고, 읍저버들은 훈련진행상황을 참관할 수 있게 하여야 할 것이다.¹⁸⁾

군사력 안정에 대한 보다 정확한 군사적 위협 가능성을 평가하기 위해서는 군사연락관 배치를 통한 정보획득과 판단이 현지사찰 방법의 하나로 보완될 필요가 있을 것이다. 이러한 예는 통일전 동서독이 군사연락단을 교환함으로써 통상적인 군사연습의 내용에 대한 심도있는 관찰을 시행해 온 경우에서 찾아볼 수 있다. 상호사찰 제도로서의 군사연락단은 상호간에 비정례적인 군사력 증강이 시도되지 않고 또 대규모의 병력이 공격태세로 전환되지 않았음을 확인시켜 줄 수 있는 중요한 수단이 될 수 있을 것이다. 특히 순회 군사참관단을 특정지역에 상주시킴으로써 일상적인 안보적 상황 감시를 도모할 수 있을 것이다. 군사연락단으로 하여금 군사시설의 출입은 허용하지 않더라도 자유로운 여행의 권리를 주어 상주시키게 된다면 양측 특정지역에서의 군사력 태세 전환 사실을 감추기 어려울 것으로 판단된다.¹⁸⁾

대북 군사문제에 있어서 우리가 당면하고 있는 또 다른 관심은 남북한의 군사적 긴장완화와 북한의 기습공격능력을 제거하여 상당한 기간의 전쟁준비 없이는 단기간에 남침할 수 없도록 하는 것이다. 앞에서 지적한 바와 같이 남북한의 군사적 긴장상태 완화 문제는 우리가 가장 우선적으로 해결해야 할 과제이다. 심각한 대치상태에서 군사력이 집중되고 있는 휴전선이 우리의 수도와 지근의 거리에 놓여 있다. 이러한 군사적 긴장상태를 완화시킬 수 있는 방안으로 상호 군사력의 운용태세에 관한 협정을 맺는 것이 지적될 수 있다. 美·蘇 海洋事件에 관한 協定(The Incidents at Sea Agreement), 軍事活動 防止에 관한 協定(The Agreement on Prevention of Dangerous Military Activities) 등은 미·소간 군사적 긴장관계 완화를 위한 군사력 운용관련 협정의 좋은 예로 볼 수 있다. 또한 한반도 군사분계선 비무장 지대를 평화지대로 만들기 위한 협정이나 군사분계선 일대에서 상대측에 대한 일체의 군사적 도발행위를 금하는 협정이 체결된다면 남북한의 군사적 긴장관계를 해소할 수 있는 좋은 방안이 될 것이다.

기습공격의 방지를 위해서는 쌍방 군사력의 위치, 장비소유 혹은 운용에

18) James E. Goodby, “한반도에서의 신뢰안보 구축: 협상의 조건,” pp.4-5.

19) “Verifying Conventional Force Reductions,” *The Washington Quarterly*(Winter 1991) 참조.

제한을 가할 필요성이 제기된다.²⁰⁾ 특히 북한의 기본 군사전략이 기습공격에 초점이 맞추어져 있다는 사실을 고려해 볼 때 군사력 운용에 관한 제한의 중요성은 한층 더 제고된다고 볼 수 있다. 1986년 조인된 스톡홀름 협정은 13,000명 병력규모 이상 지상군 부대의 이동은 일년 전에 상대측에 통보하여야 하며 이러한 이동에 대한 상세한 내용을 42일 이전에 밝혀야 함을 규정하고 있다. 또한 同協定은 17,000명 이상 규모의 병력 이동이 있을 때는 유럽안보협력회의의 참여 35개국 참관단의 초청을 포함하고 있다. 유럽국가들의 이러한 경험은 “운용적 군비통제”에 해당하는 것으로서 한반도에도 적용가능한 것으로 판단된다. 스톡홀름 국제평화연구소 상임연구위원인 롯펠드(Adam D. Rotfeld)는 유럽의 경험을 한반도에 적용시키는데 있어서는 좀더 좁은 의미로 운용적 군비통제에만 국한시켜 검토할 수 있음을 지적하고 이에 대해서 다음과 같이 설명하고 있다.

“군비 대사는 운용적 군비통제 개념을 ‘사단병력수 또는 탄도탄수 자체에 대한 통제보다 부대 이동과 관련된 군사력의 운용적 측면에 관한 통제’로 국한시키고 있다. 이러한 군비 式의 좁은 의미로 볼 때, 신뢰안보 구축 조치가 중요한 의미를 갖게 됨은 물론이다. 군비 대사에 의하면, NATO는 한반도에 존재하는 문제들과 똑같은 문제들에 직면해 있었던 데(즉 병력, 탱크, 장갑차, 야포 등에 있어서 상대방보다 수적 열세), 운용적 군비통제 관련 조치들만 잘 합의되면 이러한 수적 열세문제들로부터 야기되는 상황을 효과적으로 통제할 수 있다는 것이다. 한반도에서의 운용적 군비통제조치들은 기습공격을 억제하고 이를 조기발견하는 데 공헌하게 될 것이다.”²¹⁾

북한의 「조선반도의 평화를 위한 군축제안(1990.5.31)」은 남북한 군사적 신뢰구축을 위한 다음과 같은 조치를 포함하고 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

“북과 남은 군사훈련과 군사연습을 제한한다.

20) James E. Goodby, “한반도에서의 신뢰안보 구축: 협상의 조건,” p.5.

21) Adam D. Rotfeld, “유럽군비통제모델의 한반도 적용 가능성,” 외교안보연구원, 「한반도의 군비통제」 국제학술회의 발표논문, p.8.

- ① 외국군대와의 모든 합동군사연습과 군사훈련을 금지한다.
- ② 사단급 이상 규모의 군사훈련과 군사연습을 금지한다.
- ③ 군사분계선 일대에서 일체군사연습을 폐지한다.
- ④ 자기 령내에서 외국군대의 군사연습을 허용하지 않는다.
- ⑤ 군사연습을 사전에 호상 통보한다.

북과 남은 군사분계선 비무장지대를 평화지대로 만든다.

- ① 비무장지대안에 배치한 모든 군사인원들과 군사장비를 철수한다.
- ② 비무장지대안에 설치한 모든 군사시설물들을 해체한다.
- ③ 비무장지대를 민간인들에게 개방하며 평화적 목적에 리용하도록 한다.

북과 남은 우발적 충돌과 그 확대를 막기 위한 안전조치를 취한다.

- ① 쌍방 고위군사 당국자 사이에 직통전화를 설치운영한다.
- ② 군사분계선 일대에서 상대측에 대한 일체의 군사적 도발행위를 금지한다.”²²⁾

북한의 군사적 신뢰구축을 위한 제안은 좁은 의미의 군비통제 내용인 군사운용 제한과 관련한 몇몇 요소, 즉 군사훈련과 군사연습 제한, 비무장지대 평화지대화, 우발적 충돌 방지를 위한 안전조치만을 포함하고 있을 뿐이다. 그것조차도 북한 자신에게 유리하고 남한측에는 불리한 내용일색이다. 즉 미국과의 군사훈련 및 장비도입 중단을 요구하면서도 그들이 전방에 60% 이상을 배치한 군대의 후방철수나 기습공격방지 및 수도권(서울) 공격용 부대의 후퇴 등에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다. 보다 중요한 것은 군사적 신뢰구축 조치로서 가장 먼저 선행되어야 할 투명도, 즉 군사적 자료의 공개내용이 완전히 빠져 있다는 사실이다. 사실상 군사배치, 장비병력에 대한 구체적 자료를 투명하게 공개하고 교환하지 않는 상황에서 군사 운용적 제한조치를 논한다는 것은 앞뒤가 맞지 않은 것이라고 볼 수밖에 없다. 이러한 사실을 고려해 볼 때 북한의 同提議는 실천적 의

22) 「로동신문」 1990.6.2.

지의 산물이라기 보다는 선언적 의미를 포함한 것에 불과한 것이라 할 수 있겠다.

2. 軍事的 非對稱性 緩和

남북한간의 군사적 비대칭성은 한반도의 불안과 긴장감을 조성시키는 것으로서 이는 우리의 긴장완화 노력에 장애가 되고 있는 것이 사실이다. 앞에서 분석한 남북한 군사력의 실체를 중심으로 남북한 군사력의 비교·평가 결과를 간단히 도표로 나타내 보면 다음과 같다.

이상에서 개략적으로 볼 때 남북한의 군사력은 요소별로 비대칭성을 이루고 있다고 할 수 있겠다. 남북한 당국은 비록 위에서 밝혀진 대로 상대측의 군사력의 실체를 어렵듯이 이해하고는 있지만 이에 대해서 완전한 신뢰를 갖고 있지도 못하다. 그 이유는 남북한 쌍방이 상대측의 군사력에 대한 정확한 정보를 갖고 있지 못하는 데서 찾아 볼 수 있다. 따라서 이러한 불신을 해소하기 위해서는 남북한 군사력에 대한 정확한 정보교환, 즉 투명도 조치가 취해질 필요가 있는 것이다. 굿비 대사는 “군사력에 관한 자료를 교환하는 것을 비롯한 검증(verification)의 방법이 군사력의 비대칭성을 해소하는 과정 중 가장 본질적인 부분”이라고 했다.²³⁾

여기에서 출발하여 남북한은 쌍방의 군사력에 대해서 위협을 느끼지 않도록 군축협상을 시작할 수 있을 것이다. 이러한 상황이 성숙되어 남북한 군축협상문제가 제기될 경우 재래식 무기통제에 관하여서는 유럽의 동일한 결과의 원칙(the principle of equal outcomes)을 적용할 수도 있을 것이다.²⁴⁾ 이 원칙에 따라 우월한 군사력을 가진 측은 감축 프로그램의 마지막에 가서 동일한 수준이 되도록 상대적으로 많이 감축할 필요가 있다. 예를 들면 남북한 양측은 협상의 목표로 탱크 20,000대, 장갑차 3,000대의 공통상한선을 정해놓고 이를 달성하기 위한 협상노력을 지속해 나가는 것이

23) James E. Goodby, “한반도에서의 신뢰안보 구축: 협상의 조건,” p.6.

24) Goodby, “한반도에서의 신뢰안보 구축”.

南北韓 軍事力 有形要素 比較·評價

		비 고			특 기 사 항	
		북한 우위	남한 우위	남북한 동 등		
병력	상비 병력	○			• 남한의 17만여명에 달하는 방위병을 포함하면 남북한 상비병력차는 줄어들것임	
	예비 병력	○			• 수적우세 • 훈련 및 보유무기 우세	
무기 체계	지상무기체계	○			• 수적우세(소화기, 박격포 등은 남한이 우세) • 북한의 지상장비는 남한의 것에 비해 노후화 정도가 큰것이 많으며 성능 또한 남한의 것에 뒤지는 것이 많이 있음 • 남한은 지상무기의 수적 열세를 질적인 성능보강으로 어느 정도 상쇄시켜 나가고 있음	
	해상무기체계			○	• 북한이 수적으로 우세, 그러나 총 톤(ton)수에 있어서는 남한이 우세 • 남한은 방어위주의 해상무기체계 보유, 북한은 공격위주의 해상무기체계 보유 • 성능과 노후화 정도 측면에서 남한이 북한의 우위에 있음	
	공중무기체계		○		• 북한이 수적으로 우세 • 성능과 노후화 정도 측면에서 남한이 북한의 우위에 있음 • 훈련량과 질 측면에서 남한이 우세 • 정비능력에 있어서 남한이 우세	
	전략 무기	화생무기	○			• 남한에는 존재치 않음
		핵무기	○			• 북한의 핵무기 개발 가능성이 큰 것으로 판단됨
		미사일	○			• 수적 측면에서 북한 우세 • 공격무기 측면에서 북한이 우세, 방어무기 측면에 있어서 남한우세
	지원능력		○		• 전반적으로 남한이 우세	
군수산업 능력			○	• 박격포, 구축함 등에 있어서 남한 우세 • 방사포, 대전차화기, 대공화기, 잠수함, 유도탄 측면에서는 북한 우위 • 그 이외 거의 동등수준임		

다. 그런데 남북한은 남북한의 군사적 신뢰구축 차원에 의미를 두고 군비 감축 협상을 진행시켜 나가는 것이 더 좋을 것이다.

북한은 남북한 군사력 감축에 있어서 매우 구체적인 제안(조선반도의 평화를 위한 군축제안)을 한 바 있다. 동 제안의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

“북과 남은 무력을 단계적으로 축감한다.

- ① 병력축감은 쌍방사이에 군축안이 합의된 때로부터 3~4년 동안에 3 단계로 나누어 실시한다. 첫 단계에서는 쌍방이 각각 30만 명선으로, 둘째 단계에서는 다시 각각 20만 명 선으로 축소하며, 세번째 단계가 끝날 때에는 쌍방이 각각 10만 명 아래 수준에서 병력을 유지하도록 한다.
- ② 단계별 병력축감에 상응하게 군사장비들도 축소 폐기한다.
- ③ 정규무력축감의 첫 단계에서 모든 민간군사조직과 민간무력을 해체한다.

북과 남은 군사장비의 질적 갱신을 중지한다.

- ① 새로운 군사기술, 장비의 도입과 무장장비의 개발을 중지한다.
- ② 외국으로부터 새로운 군사기술과 무장장비를 반입하지 않는다.

북과 남은 군축정형을 호상통보하며 검증을 실시한다.

- ① 무력축감 정형을 호상 상대측에 통지한다.
- ② 상대측 지역에 대한 호상 현지사찰을 통하여 군축합의 이행 정형을 검증한다.”²⁵⁾

이에 더하여 북한은 同 提案에서 주한미군 철수와 관련한 「외국무력 철수」를 요구하기도 했다. 즉 북한 당국은 남과 북이 “조선반도를 비핵지대”로 만들 것과 “조선반도에서 일체 외국군대를 철수시키기 위하여 공동으로 노력”할 것을 제의하였다. 여기에서 주목할 필요가 있는 것은 북한이

25) 「로동신문」, 1990.6.2.

“남조선 주둔 미군과 그 장비들이 북남무력 축감에 상응하게 단계적으로 완전철수 되도록”하며 “미군철수에 상응하게 남조선에 설치된 미군사기지도 단계적으로 철폐되도록”하자는 이전과는 다른 단계적 미군철수론을 주장하고 있는 것이다.

북한의 이러한 「구조적 군비통제 요구」는 그 내용의 현실성 문제를 차치하고라도 여러 가지 측면에서의 신뢰성 결핍을 지적하지 않을 수 없다. 북한은 우리가 사용하고 있는 「신뢰조성」과 「군비통제」 등의 용어들을 사용하면서도 그것들이 실현될 수 있는 선결조건과 순서를 명시하지 않고 있다. 현실적으로 볼 때 북한의 군축제안이 우리에게 신뢰감을 주기 위해서는 북한 당국이 그들의 체제변화, 즉 개혁과 개방과 같은 구체적인 정치의지 및 군축의지를 행동으로 먼저 표명해야만 할 것이다. 그렇지 않은 상태에서는 북한의 어떠한 군축제안도 고려할 가치가 없는 것임을 명심해야 할 것이다.

이러한 점을 고려하여 향후 우리의 군축추진은 다음과 같은 원칙으로 추진될 필요가 있을 것임을 밝혀둔다.

- ① 적정규모의 상호균형 무력 유지와 단계적 감축을 원칙으로 하되, 그것이 통일 후의 군사력의 역할을 고려한 것이어야 한다.
- ② 기습공격이나 공세작전능력 배제 조치를 우선시켜 남북한의 군사적 신뢰구축 상황을 먼저 창출해야한다. 특히 북한의 핵무기 개발 및 화생무기 문제는 가장 우선적으로 해결되어야 할 과제이다.
- ③ 남북한 군축 진척과 연계하여 대외적 군사협력을 조정하여야 한다. 그러나 주한미군은 남북한의 균형관계 유지를 위한 지렛대 역할을 하고 있는 바, 상당한 정도의 남북(남북)한 정치적·군사적 신뢰가 전제되지 않는 한 현상을 유지할 필요가 있다.
- ④ 동수보유원칙에 입각한 군사력 상호감축을 추진한다(유사 군조직 및 예비전력 포함).
- ⑤ 군축을 감시·보장하는 검증체계를 확립한다.

3. 政治的·法的制度 構築

굿비 대사는 남북한간 武力不使用 協定 및 體系的인 對話의 시작은 분단을 극복하는 첫걸음이 될 것이라고 하면서, 平和協定 체결의 중요성을 지적하였다. 그는 평화협정이 문건의 수에 대한 공식화 문제보다는 그 협정의 기본적인 개념의 중요성을 강조하면서, 평화협정은 한반도 문제의 해결을 위해서 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다고 주장하고 있다.

- ① 분단된 남북한간의 새로운 정치·경제적 관계 수립
- ② 한반도에서 군사력 규제
- ③ 안전보장과 관련하여 제3국과의 관계 정립

그러나 북한이 일찍부터 주장해 온 평화협정체결 주장은 한반도 문제 해결을 위한 이러한 내용에 대해서 어느 것도 실질적으로 담보하고 있지 않다는 데 문제가 있다. 휴전상태의 평화상태로의 전환과 관련, 북한은 1960년대에는 「남북평화협정」 체결을 강조하였다. 그러나 북한 최고 인민회의는 1974년 3월 미국 상·하원에 보낸 서한을 통해 對美平和協定 체결을 최초로 제의하였으며, 1984년 1월에는 중앙인민위원회·최고인민회의 상설회의, 연합회의 名義의 「서울 당국과 미합중국 정부와 국회에 보내는 편지」에서 남북 불가침 공동선언과 대미 평화협정 동시체결을 제의한 바 있다. 북한 당국에 의하면, 휴전협정의 서명자가 유엔, 북한, 중국의 각 사령관이지만, 중국은 이미 북한에서 철수하였고, 대부분의 유엔군은 「유엔군의 모자를 쓴 미군」이므로, 미국과 북한이 휴전협정의 실질적 당사자라고 한다. 반면 남한정부는 「미제국주의자의 괴뢰」로서 자율성이 없기 때문에 북·미 평화협정만 체결되면 모든 한반도 문제가 쉽게 해결될 수 있다는 것이다.

북한의 이러한 對美평화협정 체결 주장은 협정관련 기본개념에 있어서 의심을 자아내게 하는 것이다. 즉 북한은 평화협정을 한반도의 평화적 분단극복을 위해서라기 보다 북한 자체의 대남적화전전략의 일환으로 이용하고 있는 것처럼 보인다. 북한은 한반도의 정치·군사문제에 대하여 미국과의

직접협상을 벌여 유엔사 해체 및 주한미군 철수를 통해 남한의 대북 안보 장치를 약화시킴으로써 「남조선의 해방」 목표를 달성시키고자 하는 의도를 지니고 있을 가능성이 다분하다.

이렇게 볼 때 현재 평화협정은 한반도의 평화를 약속해 줄 수 있는 법적 제도로 이용될 수 있는 가능성보다는 오히려 한반도에서 불안하게나마 유지해 온 균형조차도 깰 수 있는 가능성을 지닌 것으로 밖에 이해되지 않는다. 따라서 한반도에 있어서 항구적인 평화구조가 정착되기 위해서는 평화협정이라는 법적 제도장치가 마련되어야 한다는 데 있어서는 異論의 여지가 없다. 그러나 북한의 대남무력적화 의지 포기가 선행되지 않는다면 평화협정체결의 본래목적이 퇴색될 수밖에 없는 바, 우리 정부가 남북한 평화협정 체결을 위해 노력하게 될 경우에도 이점을 충분히 고려하여야 할 것이다.

그런데 북한이 그들의 체제를 변화시키기 위한 개혁·개방정책을 추진해 나갈 수 있도록 하는 대외적 환경을 조성해 주기 위하여 그들이 가지고 있을 가능성을 배제할 수 없는 대미위협 인식을 어느 정도 해소시켜 줄 수 있는 조치를 강구할 필요는 있을 것으로 본다. 북한은 한국에 배치된 미군에 대하여 군사적 위협을 인식할 가능성이 있다. 또한 그들은 유사시 효과적으로 합동작전을 전개할 수 있는 한·미 합동군사역량에 대해서도 우려할 수도 있을 것이다.²⁶⁾ 북한의 이러한 우려를 어느 정도 완화해줌으로써 김일성 사후 김정일체제가 좀더 실용주의적 체제로의 전환을 꾀할 수 있도록 유도해나갈 필요성이 있다는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 한반도의 군사적 긴장완화 및 평화체제기반 조성 차원에서 북·미간 불가침협정이 체결될 수 있도록 하는 것은 상당한 의미를 지니게 될 수도 있을 것이다. 단 북·미간 불가침협정이 ① 전쟁종결 및 평화상태 회복, ② 유엔군 사령부 해체, ③ 미군철수 또는 감축 등과 같은 문제를 포괄하는 내용을 전제하는 것이 되어서는 안될 것이다. 국제법 측면에서도 북·미간 불가침협정

26) 鄭永泰, 「北韓 軍事政策의 展開 樣相과 核政策 展望」(서울: 민족통일연구원, 1993), pp.32-37.

은 평화협정과는 근본적으로 다른 것이다. 즉 불가침협정은 현존 질서의 바탕 위에서 침략을 예방하는 사전조치로서 영토적·정치적·군사적 기존 상태를 확인·선언하는 협정인데 반해, 평화협정은 정전상태를 법적으로 종결하고 평화상태를 회복하기 위한 교전 당사자 간의 명시적 합의이다.

북·미간 불가침협정 위험성을 보완하기 위한 방안으로 한국과 중국과의 불가침협정을 동시에 체결하는 소위 교차 불가침협정을 추진하게 된다면 더욱 바람직할 것이다. 이에 따라 앞서 설명한 남북한 군사적 불신제거 및 남북한 군사적 비대칭성 해결을 위한 조치들이 뒤따르도록 노력을 거친 후 이것들이 본격적으로 활성화 되어가는 상황에 도달하게 되었을 때야 비로소 남북한 평화협정이 체결될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이러한 상황을 보다 안정적이며 효율적으로 확보하기 위해서는 남북기본합의서와 같은 포괄적인 제도구축을 위해서도 동시에 노력을 병행해야 할 것이다. 특히 남북한은 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」에서 「남북군사공동위원회」를 구성·운영하여 남북한의 불가침 이행과 보장을 약속한 바 있다. 즉 남북한은 합의서 발효 3개월 안에 남북군사공동위원회를 설치하여 대규모 부대 이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위하여 협의·추진할 것을 약속하고, 이와 관련하여 몇차례에 걸친 협의활동을 해온 경험을 가지고 있다. 따라서 남북한은 이러한 경험을 최대한 살려, 기본합의서라는 포괄적 틀속에서 남북군사공동위를 재가동하여 군사적 화해·신뢰구축 노력을 지속할 필요성이 있다.

4. 周邊 強大國에 대한 機能的 接近

한반도가 주변 강대국들로부터 직접적으로 정치·군사적 영향을 받아 온 것은 우리의 역사를 통해서도 잘 알 수 있다. 일본은 한반도를 식민지화한 바 있으며, 미국, 러시아, 중국은 한반도 분단에 직·간접적으로 관여해 온 것을 부인할 수 없다. 또한 이들 4강은 한반도에 대해서 그들의 지정학

적 관심을 동시에 지니고 있다고 볼 수 있다. 따라서 우리가 남북한의 군사적 화해·신뢰 조치를 추구하는 과정에서 이들 4강을 적절히 관리해 나가지 않으면 안된다. 그 중에서도 우리의 군사적 문제와 관련하여 가장 직접적인 영향력을 행사하게 되는 것이 미국과 중국이다. 미국과 중국은 각각 한국과 북한에 대하여 군사적 동맹관계를 맺고 있으며, 특히 미국은 한국에 군대까지 주둔시켜 놓은 상태에서 남북한의 군사적 화해·신뢰체제를 구축해 나가는 과정에 필요한 군사적 불신제거, 군축, 평화협정 체결 문제에 있어서 직접적으로 간여하고자 할 것이다.

미국, 중국, 러시아, 일본 등 주변 4강은 기본적으로 한반도의 안정유지를 위하여 남북한의 평화정착 노력을 지지하고 있으며, 동시에 한반도에 대한 영향력을 확대하고자 하는 경향을 보이고 있다. 따라서 이들 대부분은 남북한이 한반도의 안정적 평화구축을 위한 군사적 신뢰구축조치 추진 활동에 지지를 보낼 것이다. 그러나 이들 4강은 한반도에 대한 영향력 확보 차원에서 북한의 비현실적인 군사적 신뢰조치를 지지하고 나올 가능성을 전혀 배제할 수 없는 바, 이에 대비한 외교활동을 적극 추진할 필요가 있다. 특히 북한이 한·미동맹관계를 약화시킬 수 있는 방안을 적극 모색하고 있다는 점을 고려하여, 북·미 평화협정 체결, 유엔사 해체, 주한미군 철수 문제 등에 대해서는 한·미간 사전 입장조율을 충분히 해 두어야 할 것이다.

한반도의 평화협정 체결 문제에 대해서 중국, 일본, 러시아도 비교적 높은 관심을 보이고 있는 것이 사실이다. 중국은 한반도의 궁극적인 평화와 안정을 위해서는 휴전체제가 평화체제로 전환되어야 한다고 인식하고 있으나, 북·미간의 직접적인 평화협정 체결에는 부정적인 반응을 보이고 있는 것으로 보인다. 그것은 평화협정이 북·미간에 직접적으로 체결될 경우 북한에 대한 미국의 영향력이 확대되는 반면 중국의 대북한 영향력이 상대적으로 약화될 수 있다는 판단에서 기인하는 것 같다. 일본은 한반도의 안정과 한·일관계를 고려하여 남북평화협정 체결을 통한 평화체제로의 전환을 지지하고 있는 것으로 전해지고 있다. 그러나 일본은 한반도 문제 해결과정에서 미·중보다 열세에 놓이지 않기 위해서 북·일수교교섭 추진 및 대

북 지원을 강화하여 북한에 대한 영향력을 확보함으로써 한반도 평화에 대한 국제적 보장에 적극 참여할 수 있는 기반을 마련하고자 할 것이다. 러시아도 동북아에 있어서 자국의 이익확대를 위해서 북·미 평화협정체결에는 반대하고 이의 동참을 추구하고 있는 것으로 판단된다.

이러한 상황을 고려하여 우리 정부는 먼저 이들 강대국들에게 평화체제 전환문제는 「민족자결원칙」과 「당사자 해결원칙」에 입각하여 남북한간에 직접 해결되어야 한다는 사실을 설득시키는 노력을 기울여야 할 것이다. 단 남북한 평화협정에 대한 국제적 보장을 확보하는 데 있어서는 최소한 미국과 중국을 참여시키는 방안(예, 2 + 2)이 모색될 필요가 있을 것이다. 그렇지만 한반도 문제에 대한 주변 강대국의 영향력을 제도화할 위험성이 있는 방안은 가급적 피하는 것이 좋을 것이다.

IV. 結 論

남북한은 공히 군사적 和解·信賴체제를 구축하기 위한 노력의 일환으로 나름대로의 군사적 조치들을 제의해 온 것이 사실이다. 북한의 경우, 1984년 1월에 한국 및 미국에 「3자회담」을 요구한 뒤 점차적으로 軍縮에 대하여 관심을 집중하기 시작하였다. 예를 들면, 1985년 4월 국회회담 제의와 함께 「남북불가침선언」을 제의했고, 1987년 1월에는 남북고위급 정치군사회담을 열어 군축을 토의하자고 했으며, 同年 7월에는 「다국적 군축협상」을, 11월에는 「포괄적 평화방안」을 이어서 내놓았다. 1990년 5월 31일 북한 당국은 보다 구체적인 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」을 전격적으로 선언하기도 했다. 남한 역시 북한에 대해서 현실적으로 보다 적용 가능한 군사적 신뢰구축 제안을 끊임없이 해왔다. 남한은 먼저 군사훈련의 告知와 참관 등 투명도 조치를 강조해 왔다. 또한 평양과 서울 사이에 공세전략이 제한되는 지역을 설정함으로써 기습공격의 위험을 감소시키는 것과 공격 가능성을 감소시키기 위한 탱크, 장갑차, 대포 등 주요

군사장비의 단계적 감축안을 제시하기도 했다.

남북한의 이러한 군사적 화해·신뢰 구축을 위한 노력은 1992년 2월 19일 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」 서명과 이에 따른 남북한 군사공동위원회의 가동으로 절정에 다다르게 되었다. 그런데 북한의 핵문제로 인하여 이러한 남북한의 포괄적 대화노력은 무위로 돌아갔으며, 지금은 오히려 남북한이 심각한 군사적 대치상황에 직면해 있는 것으로 보인다. 여기에서 우리가 가질 수 있는 교훈은 군사적 신뢰 구축 노력이 아무리 정교하고 구체적으로 제의된다고 하더라도 그것이 의미를 갖기 위해서는 남북한의 정치적 신뢰구축이 전제되어야 한다는 것이다. 남북한의 군사적 신뢰구축과 관련한 제의 내용이 비슷하게 접근해 있다고 해서 그 실현 가능성이 높은 것만은 아니다.

한반도에 있어서 군사적 화해·신뢰조치가 성공적으로 뿌리 내리기 위해서는 남북한의 정치적 신뢰구축을 필요로 한다. 역으로 남북한 쌍방의 군사적 화해·신뢰조치 노력이 축적될 때 남북한의 정치적 신뢰가 유도될 수도 있을 것이다. 이와같이 남북한의 화해·신뢰구축에 있어서 정치적 분야와 군사적 분야의 노력 중 어느 것이 먼저라는 판단을 쉽게 내릴 수는 없다. 그러나 북한체제가 대남적화통일 추구 및 완결을 필요로 하고 있는 속성을 버리지 않고 있는 상황에서는 우리의 대북한 군사적 화해·신뢰구축 노력을 가속화 시키기에는 어려운 측면이 있다. 따라서 향후 우리의 대북한 군사적 화해·신뢰 구축 노력은 북한의 대남무력적화 의지를 약화시키는 데 초점을 맞추어 점진적으로 진행될 필요가 있을 것이다. 현재 이를 가장 효율적으로 실행시키기 위한 방안의 하나로 남북한 기본합의서에 의한 포괄적 화해·신뢰구축 협상 재개노력이 지적될 수 있겠다.

보편적 인권개념으로 본 북한의 인권

최 성 철*

◁ 목 次 ▷

- | | |
|----------------------|---------------------------|
| I. 머리말 | V. 국제사회의 우려 대상:
북한의 인권 |
| II. 보편적 인권개념 | VI. 맺음말 |
| III. 인권은 인류공동의 이데올로기 | |
| IV. 북한의 인권실상 | |

I. 머리말

인간존엄성의 존중은 인류의 이상(理想)이며, 목표(目標)이고 정치이념이나 체제와 관계없이 모든 사람의 인간다운 삶을 누리기 위한 근본조건으로서 모든 국가와 체제에 보편적으로 적용되는 것이다.

그러나 북한은 아직도 전체주의 체제를 유지하기 위하여 주민의 기본적인 인권을 무시하고 북한주민들에게 침묵속에 순종하는 삶만을 강요하고 있다. 이러한 사회에 인간존엄성의 보장을 기대할 수는 없다. 제도화된 감시, 통제와 각종 사회단체에 속박 당해 있는 북한주민들에게 자유로운 시민으

* 한양대 사회과학대 학장

로서의 행복한 생활이 보장될 수는 없다. 북한은 그들의 정치적 이데올로기가 지향하는 공산주의체제를 유지하기 위하여 물질적, 정신적 생활을 규제하고 통제하고 있을 뿐만 아니라 주민을 조직화, 집단화, 동질화시키기 위하여 각종 사회단체에 강제로 가입시키고 있으며¹⁾ 외부세계와 차단시켜 폐쇄사회(closed society)를 만들어 그들 체제의 영구화를 기도하고 있다.

통일은 우리 민족의 지상과제이다. 그러나 광복 반세기가 지나도록 분단의 비극을 안고 있는 상황이다. 더구나 오랜 대치와 대결로 인하여 이질화는 심화되고 있으며 긴장은 고조되고 있다. 이러한 상황에서 민족의 통일은 물리적인 통합이 아닌 민족 동질성의 회복이라는 차원에서 다루어져야 한다. 때문에 북한주민의 인권문제에 우리가 적극적으로 관심을 가지고 대처해 나가야 할 필요가 있는 것이다.

II. 보편적 인권개념

1. 인권의 개념 : 인간존엄성의 존중

인권이란 인간이기 때문에 당연히 가지는 권리²⁾로서 인간존엄성을 보장 받을 권리, 즉 인간자신이 곧 인권과 기본적 자유의 중심적 주체임을 의미한다.³⁾ 인권의 실질적 의미는 인간의 존엄성에서 나온 것이며, 그 존엄성

1) 북한의 모든 주민들은 만 6세부터 유치원, 소년단, 사로청(사회주의노동청년동맹), 직맹(조선 총 직업동맹), 농근맹(농업근로자동맹), 여맹(조선민주여성동맹)등 어느 조직이라도 가입하게 되고 이를 통하여 상호감시, 비판, 계도 등의 제반활동으로 사상과 행동은 통제되어지고 있다.

2) J. Roland Pennock, "Rights, Natural Rights, and Human Rights-A General View," in *Human Rights*, ed, J. Roland Pennock and John W. Chapman(New York : New York University Press, 1981). p.5. ; *Dictionnaire de la Pensee Politique, Hommes et idées*(Paris : Hatier, 1989), p.198.

3) 「비엔나 인권선언(Vienna Declaration)」의 전문 2항 : 모든 인권은 인간의 존엄성에서 부터 나온다. 인간 자신이 곧 인권과 기본적 자유의 중심주체이다.

을 보장받을 권리는 국가나 실정법에 의하여 부여된 것이 아니라 인간이기 때문에 당연히 인정되는 생득적(生得的)이고 절대적인 기본권이다.

인간존엄성은 사회적 규범질서속에서 인간 상호간의 평등성과 연대성을 기초로 하여 인간존재에 대하여 승인된 절대가치이며, 인간은 특정한 자유, 즉 자율 또는 자기 규정을 의미하는 자유를 향해 나아가고자 하는 존엄을 가지고 있다. 따라서 인간의 존엄은 인간 형성을 의미한다.⁴⁾ 이러한 관점에서 보면 인간은 자신의 “재판관”이자 “평가자”이며 자신의 “형성자”이고 “조형자”이다.⁵⁾ 따라서 인간의 존엄성은 법률적 실정화(法律的 實定化)와 관계없이 태초부터 인간에게 부여된 절대적 가치이다.

인간의 존엄성 존중의 원리는 도덕적 차원에서는 윤리적 가치를 의미하지만, 법적 차원에서는 초국가적 자연법 원리를 의미하며, 실정 헌법에 수용된 경우에는 그것이 법적 가치화(法的 價値化)하여 법규범성까지 띠게 된다. 인간의 존엄성이 불가침이라는 사상은 모든 기본권의 이념적 출발점이며, 기본법의 가치질서에 있어서 최고의 가치를 규정한 것으로서 국법질서의 최고구성원리 또는 객관적 헌법원리라고 하겠다.

2. 인권의 내용

가. 행복추구권

인권은 행복추구권, 평등권, 자유권 등을 그 기본내용으로 하고 있다. 인간은 인간으로써 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다. 광의로는 행복추구권은 모든 기본적 인권을 포괄하는 포괄적 기본권으로서 생명·자유·생존 등을 내포하는 개념으로 파악할 수 있다.

플라톤(Platon)은 “국가를 수립하는 목적은 어느 한 계층이 특히 행복하게 되도록 하자는 것이 아니라 시민전체가 최대한으로 행복해지기를 바

4) A. Baruzz, *Einführung in die Politische Philosophie der Neuzeit*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt, 1983. 이진우 역, 「정치철학」(서광사, 1991), p.154.

5) A. Bauuzz, 위의 책, p.156.

라서이다. 그 어떠한 국가에 있어서보다 전체적 행복을 도모하는 국가에서 정의를 찾아볼 수 있다. 행복한 국가는 소수의 사람을 따로 떼어내어서, 이들을 행복하게 만들으로써 가능한 것이 아니라 전체를 행복하게 만듦으로서 가능하다”⁶⁾고 하여 국가의 목적이 국민의 행복한 삶을 보장하는데 있음을 분명히 하였다.

행복이라는 관념은 다의적(多義的)이고 행복의 감정은 주관적인 것이므로 인생관이나 가치관에 따라 달라질 수 있다. 그러나 물질적 풍요와 정신적 만족의 동시적 충족을 행복이라고 정의하고 행복추구권을 포괄적 기본권으로 이해한다면, 행복추구권은 자연권으로서의 성격과 사회적 기본권으로서의 성격을 아울러 가지는 것이므로 기본권 전반에 관한 총칙적 규정으로 보아야 한다. 행복추구권은 자연법 사상에 근원을 두고 있고, 인간 존엄성 존중의 원리와 결합하여 기본권 보장의 기초를 이루고 있다.

나. 평등권

모든 사람은 종족, 피부색, 성별, 언문, 종교, 정치상 기타 의견, 민족적 혹은 사회적 출신, 재산, 가문 혹은 기타 지위여하로 인하여 어떠한 차별을 받음이 없이 모든 권리와 자유를 향유할 자격을 가진다.⁷⁾ 모든 사람은 동등한 존엄성과 가치를 가지고 있으므로 동등하게 대우를 받아야 함은 지극히 당연한 진리이다.

평등은 모든 사람을 평등하게 대우하여야 한다는 원칙을 말하며,⁸⁾ 기본권 보장을 위한 그리고 기본권 보장에 관한 최고의 헌법원리이다. 평등은

6) Platon, *Republic*, IV. 420b.

7) 세계인권선언 제2조, 「경제적·사회적 및 문화적 제권리에 관한 국제규약」 제2조.

8) 「세계인권선언」 제6조에 따르면 사람은 누구를 막론하고 법률 앞에 하나의 사람으로 인정을 받을 권리를 가진다. 제7조에도 모든 사람은 법률 앞에 동등하며 아무런 차별 없이 동등한 법률의 보호를 받을 자격을 가진다. 모든 사람은 이 선언에 위반되는 차별대우를 받지 않도록 동등한 보호를 받으며, 이러한 차별대우에 선동되지 않도록 동등한 보호를 받을 자격을 가진다. 제23조 역시 사람은 누구를 막론하고 아무런 차별 없이 동등한 일에 대하여 동등한 보수를 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다.

공동체의 모든 구성원을 차별하여서는 아니된다는 법원칙이자 민주국가의 법질서를 구성하는 요소임은 물론 평등은 최고의 헌법원리이기 때문에 헌법개정에 의해서도 폐지할 수 없는 개정금지 사항이다.

평등권이라 함은 국가로부터 차별대우를 받지 아니함은 물론 국가에 대하여 평등한 처우를 요구할 수 있는 개인의 주관적 공권이다. 따라서 평등권은 실정법상의 권리가 아니라, 생래적·천부적 권리로서 자유권적 기본권의 일부가 아니라 모든 기본권을 균등하게 실현하기 위한 기능적·수단적 권리라는 특성을 갖는다.

개인주의와 자유주의가 강조되던 시대에는 각자의 자주성과 자유의 보장이 중시 되어 기회균등의 보장만이 고려되었다. 그러나 현대에서는 생존권의 보장과 아울러 사회생활의 전반에 걸친 불균형을 시정하여 생존의 기본적인 조건에 대한 실질적 평등을 실현하려는 요구가 강력히 대두되고 있다.

때문에 평등은 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 영역에서 모든 사람이 인격체로서 동등하게 대우 받아야 함을 의미한다.⁹⁾ 정치적 영역에서는 참정권과 공직취임권이 평등하게 보장되어야 하며, 경제적 영역에서는 고용, 임금, 근로조건, 과세에 있어서 차별이 있어서는 아니된다. 또한 사회적 영역에 있어서는 출신성분, 성별 기타 어떠한 이유에서라도 차별 받음이 없이 모든 사람은 사회적 참여와 활동 및 자기발전을 추구할 수 있어야 하고 문화적 영역에서는 문화생활에 참여할 권리,¹⁰⁾ 교육의 기회균등은 물론 인격체로서 누려야 할 모든 사회제반 시설을 균등하게 누릴 자유와 권리가 보장되어야 함을 말한다.

9) 「세계인권선언」 제6조, 사람은 누구를 막론하고 법률 앞에 하나의 사람으로 인정을 받을 권리를 가진다. 제7조, 모든 사람은 법률 앞에 동등하며 아무런 차별없이 동등한 법률의 보호를 받을 자격을 가진다. 모든 사람은 이 선언에 위반되는 차별대우를 받지 않도록 동등한 보호를 받으며, 이러한 차별대우에 선동되지 않도록 동등한 보호를 받을 자격을 가진다; 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조 2항, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제2조.

10) 「세계인권선언」 제27조에 의하면 사람은 누구를 막론하고 사회의 문화생활에 자유롭게 관여하며, 예술을 감상하고 과학의 발전과 그 혜택을 향유할 권리를 가진다.

다. 자유권¹¹⁾

자유는 평등과 더불어 모든 사람이 행복한 삶을 영위하는 기본요소이다. 인권의 가장 중요한 내용은 전제권력을 제한하고 개인과 시민의 자유와 평등을 보장하는 것이다.

자유권적 기본권은 일반적으로 개인의 생활영역에 있어서 국가권력의 간섭이나 침해를 받지 아니할 소극적·방어적 공권(消極的·防禦的 公權)임과 동시에 초국가적 인간의 권리이다. 자유는 자연법상 인간이 당연히 누리는 권리로서 국가는 자유권의 불가침성을 확인하고, 자유권의 본질적 내용을 훼손하지 못하며, 모든 국가는 자유권을 최대한으로 존중할 의무를 지게 된다. 따라서 자유권의 보장은 초헌법적인 것으로 인류보편의 원리이며, 그것은 입헌주의적 헌법의 최고가치(最高價値)를 의미하는 것이며, 헌법개정의 내용적 한계가 된다.

자유권은 인간의 생명권을 포함하여 신체의 자유,¹²⁾ 거주이전의 자유, 사생활의 자유, 사회적·경제적 자유, 종교 양심 및 사상, 언론 출판의 자유를 포함하는 정신적 자유권,¹³⁾ 참정권 및 집회 결사의 자유 등을 내용으로 하는 정치적 자유권¹⁴⁾ 등을 그 내용으로 하고 있다.

11) 자유권 사상은 절대군주제하에서 군주의 권리남용으로 부터 시민의 권리를 보호하려는 목적으로 주장되었으며 영국의 마그나 카르타(大憲章, 1215), 「권리청원」(1628), 「권리장전」(1689) 등이 이러한 예이며, 천부불가양의 권리·전국가적(前國家的) 권리로 주장된 자유권 개념이 기본권으로 승인·수용된 예로는 버지니아 권리선언(1776), 미국 독립선언(1776), 프랑스의 인간과 시민의 권리선언(1789) 등을 들 수 있다.

12) 「세계인권선언」 제4조에는 “사람은 누구를 막론하고 노예신분이나 노예상태하에 있어서는 아니된다. 노예제도와 노예매매는 어떤 형태를 막론하고 금지되어야 한다”고 규정하여 노예 또는 예속상태가 인권에 위반됨을 규정하고, 제5조에서는 “사람은 누구를 막론하고 고문을 받게 하여서는 아니되며 잔인하고 비인도적 혹은 비열한 처우나 처벌을 받게 하여서는 아니된다”고 고문방지를 정하였다.

13) 「세계인권선언」 제18조.

14) 「세계인권선언」 제19, 20, 21조.

3. 인권의 성격

인권을 인간존엄성에 기초한 생래적·천부적 권리로 정의할 때 인권은 다음과 같은 성격을 갖는다. 먼저 인권보장은 어느 특정 국가뿐만 아니라 국제사회의 문제로서 현대에 있어서 인권은 국제사회의 공동의 이데올로기이며 국가를 초월한 초국가적 특성을 갖는다. 둘째 인간의 존엄과 가치·행복추구권은 인간이면 누구를 막론하고 보편적으로 인정된다는 의미에서 인권은 보편적인 것이다. 셋째, 인권이란 인간의 존엄성을 보장받을 권리이고 자연적으로 주어진 것이며 타고난 것이다. 인권은 국가나 실정법에 의하여 부여된 것이 아니라 인간이기 때문에 인정되는 모든 인간의 생득적인 권리라는 점에서 천부성(天賦性)을 갖는다.

넷째, 인권은 일반적으로 인간에게 인정된 전국가적인 불가침의 권리로서 절대적인 권리이고, 다섯째, 인권은 생래적·천부적·전국가적 권리이므로 불가양성(不可讓性)을 그 특징으로 한다. 또한 인권의 보장은 국가의 의무이기 때문에 어떠한 이유에서라도 국가는 인권의 양도를 요구하거나, 제한하거나 침해(侵害)해서는 않된다. 여섯째, 인간의 존엄과 가치는 시대나 상황에 따라 그 본질이 변하는 것이 아니다. 따라서 인권은 시대와 장소를 불문하고 보장되어야 하고, 보장받아야 할 절대성을 가지고 있다. 따라서 인권은 항구적인 권리이다.

일곱째, 모든 사람은 평등하게 창조되었고 그들은 창조주에 의해서 일정한 천부불가양의 권리를 부여받았으며, 그 중에는 생명, 자유, 그리고 행복을 추구할 수 있는 권리가 포함되어 있다는 사실은 자명한 진리로 받아들여지고 있다.

Ⅲ. 인권은 인류 공동의 이데올로기

1. 인권보장의 이정표 : 세계인권선언

국제사회는 오랫동안 인간존엄성의 보장에 관심을 가져왔으며 국가 내에서의 여러가지 광범위한 개인의 권리보호를 위한 합의가 제2차 세계대전 중에 이루어졌으며, 이것은 마침내 유엔헌장(U.N. Charter)에 구현되기에 이르렀다.¹⁵⁾ 따라서 유엔헌장은 인권보호에 관해서 광범위하게 규정하고 있다. 헌장은 그 서문에서 “기본적 인권과 인간의 존엄과 가치와 남녀 및 각국의 동등한 권리에 관한 신념”을 확인하고 있으며, 헌장 제1조에서는 회원국들에게 인권과 기본적 자유의 존중에 대한 국제협력을 규정하고 있다. 또한 제13조는 이와 같은 목적들을 달성하기 위하여 필요한 조치를 건의해야 할 의무를 총회에 부과하고 있다. 제55조 C항은 유엔으로 하여금 인권과 기본적 자유의 보편적인 준수를 권장하도록 하고 있다. 제62조는 경제사회이사회로 하여금 제55조 C항에 따라 건의를 하도록 하는 한편, 제68조는 개인의 인권향상을 위한 위원회를 설치할 것을 규정하고 있다.

경제사회이사회는 경제적, 사회적, 문화적, 교육적, 및 보건 사회 국제사함에 관한 발의 및 권고의 임무를 가지고 설치되었으며¹⁶⁾ 모든 사람을 위하여 인권과 기본적 자유의 존중과 준수를 조장하기 위하여 권고할 수 있는 권한을 가지고 있다.¹⁷⁾ 이에 따라 경제사회이사회는 1946년 2월 제1차

15) Louis Henkin, “The Internationalization of Human Rights,” *Proceedings of the General Education Seminar*, Vol.6, No.1(Fall 1977), pp.7~9 ; L. Henkin, et al., *International Law ; Cases and Materials*(St. Paul, Minn : West Publishing Co., 1980)에서 재인용.

16) 「유엔헌장」, 제62조 1항.

17) 「유엔헌장」, 제62조 2항.

회기에서 인권위원회(Commission on Human Rights)를 설치하였다.¹⁸⁾ 경제사회이사회는 이 위원회가 다음과 같은 사항에 관해 제안과 보고를 제출하도록 할 것을 결정하였다. 즉 ① 국제권리장전(an International Bill of Human Rights), ② 시민적 자유, 여성의 지위, 정보의 자유, 그리고 이와 관련된 사항에 관한 국제선언이나 국제협약, ③ 소수민족의 보호, ④ 성, 인종, 언어, 또는 종교적 이유로 인한 차별방지 등이다.

인권위원회의 활동으로 1948년 6월 10일 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights, 1948) 초안작업이 끝났으며 이 초안은 경제사회이사회에 의해 승인되었고, 총회에서 12월 10일 세계인권선언이 만장일치로 채택되었다.¹⁹⁾ 이 선언은 그 보편타당성으로 해서 법적 성격이 어떻든간에 유엔총회의 다른 선언과는 구분되는 것으로 인권의 실현을 향한 진일보의 의미를 갖는 것이며²⁰⁾ 모든 사람과 모든 국가가 다 같이 달성해야 할 이상인 인권의 이정표와 지침을 마련했을 뿐만 아니라 보편적 인권의 기준을 설정하였다는 점에서 국제법상으로 중요한 의미가 있다.

세계인권선언은 전문에서 “인류사회의 모든 사람이 나면서부터 가지고 있는 존엄성과 동등하고 양여할 수 없는 권리를 인정함은 자유와 정의와 세계평화의 기본이 되는 것”, 이라고 명시하고, 제 1조에 “모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고 동등한 존엄성과 권리를 가지고 있다”고 규정하고 있다. 아울러 “인권은 반드시 법률이 정한바에 의하여 보호되어야 하며,”

18) 인권위원회는 1947년 1월과 2월에 첫 회기를 가졌다. 여기에서 미국은 법적으로 구속력 있는 문서보다는 차라리 목표와 열망을 제시하는 정도의 선언의 채택을 주장한 반면 영국은 법적 구속력이 있는 조약을 원하였고 결국 이 두가지 접근방식이 모두 채택되어 두가지 주요 문서를 마련하게 되었는데, 하나는 프랑스의 인간권리선언의 전통에 따른 일반원칙의 선언이고, 다른 하나는 후에 채택되었지만 영국의 권리장전의 전통에 따라 구속력 있는 의무의 규약이다.

19) 「세계인권선언」은 선언에 불과하기 때문에 법적 구속력이 없다는 의견도 있다. 그러나 다른 한편으로는 이 선언은 현장의 일반적 인권규정들을 설명한 것이기 때문에 구속력 있는 의무를 부과한 것이라 볼 수도 있다.

19) Egon Schwelb, “The Influence of the Universal Declaration of Human Rights on International and National Law,” *Proceedings of the American Society of International Law*, Vol. 53(1959), p.217.

“기본적인 인권과 사람의 존엄성과 가치와 남녀 동등권에 대한 신념을 재확인 하고,” “모든 국가는 인권과 기본자유에 대한 일반적인 존경과 그 이념을 준수하도록 결의한다”고 하고 아울러 이 인권선언이 “모든 사람과 모든 국가가 도달하여야 할 공동의 목표임”을 밝히고 있다.

「세계인권선언」은 또한 제2조에서, 「모든 사람은 종족, 피부색, 성별, 언문, 종교, 정치상 기타 의견, 민족적 혹은 사회적 출신, 재산 가문 혹은 기타 지위여하로 인하여 어떠한 차별을 받음이 없이 모든 권리와 자유를 향유할 자격을 가진다.」는 평등의 원칙²¹⁾을 규정하고 있다.

「세계인권선언」은 시민적 및 정치적 권리뿐만 아니라 사회적·경제적·문화적 권리도 다루고 있는 점에서 그 범위가 매우 광범위하다.

제2조에서 제21조까지는 시민적 및 정치적 권리를 다루고 있다. 이 가운데는 생명, 자유, 안전권, 법의 평등한 보호권, 공평한 재판권, 국내에서의 이동 및 거주권, 자유로운 출입국권, 국적권, 재산권, 사상, 양심 및 종교의 자유, 언문 및 출판의 자유권, 평온한 집회 및 결사 자유권, 자기 국가정부에의 참여권 등이 포함되어 있다.

제22조부터 제27조까지는 사회·경제적 권리를 다루고 있는데, 이는 새로운 성격의 규정이라고 하겠다. 여기에는 사회보장권, 정당하고 좋은 조건하에서 일할 권리, 같은 일에 대한 동등한 보수권, 휴식과 여가권, 건강과 복지에 있어 적절한 생활수준을 누릴 권리, 교육권, 사회공동체의 문화생활에 자유로이 참여할 권리 등이 포함되어 있다. 제28조는 이 선언에서 가장 새로운 규정이라고 할 수 있는 것으로서, 여기에는 “...모든 사람은 이 선언에서 제시하고 있는 권리와 자유가 충분히 실현될 수 있는 사회·경제적 질서(a social and economic order)를 가질 권리가 있다”는 것을 분명히 하고 있는 것이다.

그러나 「세계인권선언」은 인권보장을 위한 목표와 열망을 제시하는 일반원칙적인 성격을 띠고 있는 선언문으로서 법적 구속력이 있느냐 없느냐

21) 경제적, 사회적 및 문화적 제권리에 관한 국제규약 제 2조에도 같은 의미의 조항이 있다.

상태의 회복을 보장해 주는 한편 자아실현의 완성을 위한 제반 조건들의 성숙을 적극적으로 마련해 주는 것 등이 인권보호에 필수 불가결한 조건임을 제시하고, 이를 각 국가에 준수하도록 강제할 수 있는 여건을 마련했다는 점에서 의미가 있다. 아울러 도덕적 보편적 인권개념을 권리와 의무로서 규정, 법적 효력을 부과하여 구체적인 실천 조치를 마련하고 있다는 점에 의의가 크다.

북한은 1991년 유엔에 회원국으로 정식가입하였고, 1981년 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)과 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights)에 가입하였다. 또한 1993년 6월 UN이 주최한 세계인권회의(World Conference on Human Rights, 6.14-6.25)에서 인권보호를 위한 “빈 인권선언”과 “행동강령” 채택에 동의하였다.

3. 인권은 인류공동의 과제 : 빈 인권선언

「빈 인권선언과 행동강령」(The Vienna Declaration and Programme of Action, 1993)²³⁾의 주요한 내용은, 인권과 기본적 자유는 모든 사람의 생래적 권리로서, 이 권리의 보호와 신장(伸張)은 정부의 첫번째 임무이다(제1조). 인권과 기본적인 자유의 증진과 보호는 유엔의 목적과 원칙, 특히 국제협력의 목적에 따라 유엔의 최우선 목적으로 여겨진다. 이러한 목적과 원칙의 토대에서, 인권의 증진과 보호는 국제사회에서 정당한 관심사이다(제4조). 모든 인간은 보편적이고, 불가분적이고, 상호의존적이며 상호관련되어 있다.

국제사회는 인간을 전세계적으로 공정하고 평등하며 대등한 방식으로 다루어야 한다. 국가적, 종교적 특성과 다양한 역사적, 문화 및 종교적 배경

23) 「빈 인권선언과 행동강령」은 1993년 6월 14일 부터 6월 25일까지 오스트리아 빈에서 열린 세계인권회의(World Conference on Human Rights)에서 채택한 것으로 전문과 39조로 되어 있다.

의 중요성이 내재해 있더라도 그들의 정치적, 경제적 및 문화적 체계에 관계없이 인권과 자유를 증진하고 보호하는 것이 국가의 의무이다(제5조). 민주주의와 인권과 기본적인 자유에 대한 발전과 존중은 상호의존적이다. 민주주의는 자유롭게 표출된 민족의 의지를 토대로 한다. 국가적이고 국제적인 단계에서 인권과 기본적인 자유의 증진과 보호는 보편적이어야 하며, 조건없이 행해져야 한다.

국제사회는 민주주의의 강화와 증진 및 전세계에서 인권과 기본적인 자유를 위한 발전과 존중을 원조해야 한다(제8조). 어떤 종류의 차별없는 인권과 기본적인 자유에 대한 존중은 국제인권법의 기본적인 규칙이다. 모든 형태의 인종주의, 인종차별, 외국인 혐오 및 그와 관련된 편협성의 빠르고 포괄적인 제거는 국제사회의 우선 과제이다(제15조).

또한 세계인권회의는 중대하고 체계적인 인권침해와 세계 각 지역에서 계속 일어나는 인권의 완전한 향유에 중대한 걸림돌이 되는 상황을 우려하고 비난한다. 이러한 침해와 장애물은 고통스럽고 참혹할 뿐만 아니라, 비인간적이며 부당한 대우 및 처벌, 즉결처형, 실종, 임의구류, 모든 형태의 인종주의, 인종차별, 외국점령, 외세지배, 외국인 혐오, 가난, 굶주림, 경제적, 사회적, 문화적 권리의 부정, 종교적 편협, 폭력주의, 여성차별, 무법상태 등을 포함한다(제30조) 등이다.

IV. 북한의 인권실상

1. 북한의 인권개념

북한의 인권개념은 보편적 인권 개념이 아닌 개인보다는 집단을 우선하는 집단주의 원칙과 계급주의에 기초한 불평등한 권리와 의무를 그 내용으로 하고 있다.²⁴⁾ 북한의 『조선말 대사전』은 인권을 “사람이 사람으로서 마땅히 가져야 할 권리 곧 사람의 자주적 권리”라고 정의하고 있으며²⁵⁾ 『정

용어사전』은 인권이란 “인민이 가져야 할 정치적, 경제적, 문화적, 및 사회적 제반 권리”라고 규정하고 있다. 그러나 이러한 인권은 “온갖 착취와 억압이 청산되고 인민이 나라의 주인으로 된 사회주의 제도하에서만 보장되는” 것이며 “계급적 원수들에게는 철저한 독재를 실시하는 것이 인권”²⁶⁾이라고 주장한다.

북한은 ‘우리식 인권’을 내세워 그 집단주의와 조직우위의 인권 개념을 고수하고 있으며 최근에는 국제사회의 인권 개선요구를 주권침해 내지는 내정간섭으로 규정하고 제3세계가 주장하는 발전권을 인권개념에 수용하여 국제사회의 인권문제 제기를 원천적으로 봉쇄하려 하고 있다.²⁷⁾ 이는 1994년 11월 김정일의 “사회주의는 과학이다”라는 논문에서도 잘 나타나고 있는데 여기에서 그는 “인권은 나라와 민족의 자주권을 떠나서는 생각할 수 없다. 외세의 지배를 받는 나라 인민들에게는 결코 인권이 보장될 수 없다”²⁸⁾고 주장한다.

북한의 “우리식 인권”개념은 경제발전 없이는 인권보장이 어렵고 인권문제는 국가주권 사항으로 외세의 간섭이 용인되지 않는다는 ‘개발권’ 논리를 바탕으로 하고 있다.²⁹⁾ 따라서 국제인권규약에 규정된 보편적 권리인 정치적, 시민적 권리에 대하여 자주권, 민족자결권의 논리로 부인하고 북한주민의 정치적, 시민적 권리는 ‘인덕정치’로 보호되고 있다³⁰⁾고 주장한

24) 일반적으로 사회주의국가는 개인의 권리를 철저하게 억제하고 집단권리만을 강조하며 자유주의 국가에서는 시민적·정치적 권리의 우선을 강조하는 반면 사회주의 국가에서는 경제적·사회적·문화적 권리의 우선을 강조한다.

25) 사회과학출판사, 「조선말 대사전 2」(평양: 사회과학출판사, 1992), p.1696.

26) 사회과학원, 「정치용어사전」(평양: 사회과학출판사, 1970), p.718.

27) 김정일, “사회주의는 과학이다.” 「로동신문」 1994. 11. 4; 김일성, “우리나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자”, 「최고인민회의 제9기 시정연설」(1990. 5. 24); 김정일, “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다.” 「친애하는 지도자 김정일 동지의 문헌집」, pp.350-51; 전인철, “제국주의자들의 〈평화적 이행〉 전략은 파산을 면치못한다.” 「근로자」(1990. 11). p.85.

28) 「로동신문」, 1994. 11. 4.

29) 민족통일연구원, 「金正日 政權의 人權政策 變化展望」(서울: 민족통일연구원, 1995), p.100.

30) 「로동신문」, 1993. 1.28.

다.

“우리식 인권”의 특성을 살펴보면 먼저 자유민주주의 사회와는 달리 개인의 이익은 곧 당의 집단적 이익과 일치한다고 보는 것이다. 따라서 개인의 자유보다는 집단적 평등이 강조된다. 또한 자유민주주의 사회에서는 정치적, 시민적 권리에 강조를 두는 반면 북한은 경제, 사회, 문화적, 권리에 중점을 둔다. 즉 정치적, 시민적 권리가 보장되기 위해서는 경제적인 평등이 이루어져야 하며 이를 위해서는 프롤레타리아 독재가 불가피하다는 논리이다.³¹⁾ 즉 인권이 보편적인 가치임을 부정하고 각 국가나 사회에 따라 다를 수 있다는 입장을 고수한다. 따라서 인권문제는 국제사회가 간여할 수 있는 성격의 것이 아니라는 주장이다.

인간의 존엄성에 대한 인식도 상이하다는 점이 지적되어야 한다. 즉 자유민주주의 국가에서는 인간의 존엄성은 절대적으로 보장되어야 한다고 보는 반면에, 북한의 헌법에서는 인간의 존엄성은 한낱 사회주의제도와 프롤레타리아 독재수립에 기여할 수 있는 정치적·사회적 권리일 뿐이다. 소위 「우리식 사회주의」의 발전을 가로막는 일체의 권리와 자유는 무시될 수밖에 없다. 따라서 양여할 수 없는 절대적 권리로서의 인권의 보장은 기대하기 어렵다.

2. 북한의 인권정책

1980년대 후반에 이르러 북한은 최대의 시련에 직면했다. 우선 사회주의 경제체제의 내부적 한계와 잇따른 경제적 과탄에 따라 북한 경제는 위기의 국면에 접어들었으며 사회주의권의 붕괴에 따른 체제적 위기에 당면했다. 이러한 상황에서 북한은 김정일 권력승계에 최대의 역점을 두면서 ‘우리식사회주의’를 개발하여 체제의 수호 및 회생을 시도하였으며 인권정책은 “우리식 인권”의 틀에서 전개해 나갔다.

북한의 인권 정책은 정치성과 집단주의를 그 특성으로 한다. 즉 북한에

31) 민족통일연구원, 「金正日政權의 人權政策 變化展望」, pp.9-12.

서는 김일성의 교시가 최고 상위규범³²⁾이며 「유일사상 체계화립 10대 원칙」이 모든 주민생활을 규제하는 규범이며 때문에 북한의 인권정책은 정치적인 필요에 따를 수밖에 없다.³³⁾ 또한 북한의 인권정책은 헌법 제63조에서 나타난 바와 같이 “공민의 권리와 의무” 조항에서 「하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여」라는 집단주의원칙이 그 특성으로 강조되고 있는데, 이는 개인을 사회속으로 함몰시켜 버리는 사회이익 우선주의로서 일종의 전체주의라고도 할 수 있다.³⁴⁾

북한의 인권은 권리보다는 의무가 강조된다. 북한의 학자들은 “사회주의 사회에서 근로자들의 자주적이며 창조적인 생활이 진행되려면 사회의 주인인 근로자들이 이 생활을 마련해주는 국가사회주의체도를 지키고 공고·발전시키기 위한 일련의 의무를 반드시 이행하여야 한다면서 근로자들이 사회의 주인으로서의 자기의 책임을 다하려면 이 의무를 고도의 자각성에 기초하여 성실하게 이행하여야 한다”³⁵⁾는 주장을 펴고 있다. 즉 “우리식 인권”은 전체에 이바지한다는 의미에서 “인민의 권리는 곧 의무”라는 논리에 의해 북한의 인권은 의무와 불가분의 관계에 있는 것이다.

주체사상에서는 인간은 개인으로 해석되지 않는다. 개인은 집단의 구성원으로서 간주되며 모든 사람은 특정계급의 구성원으로서 생활을 영위하는 것이다. 따라서 개인은 계급이나 근로인민대중의 일원으로서 사회에 진입할 수 있는 것이다.³⁶⁾ 또한 북한의 우리식 인권은 그 체제에 순응하는 사람들에게만 적용되는 제한적인 인권이다. 북한은 “우리는 인권에 있어서 계급성을 숨기지 않으며 사회주의 인권은 사회주의를 반대하는 적대분자들과 인민의 이익을 침해하는 불순분자들에게까지 자유와 권리를 주는 초계

32) 북한헌법 제11조 “조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행”한다. 조선 노동당 규약 전문. “조선노동당은 위대한 수령 김일성 동지의 혁명사상, 주체사상을 유일한 지도지침으로 삼는다.”

33) 민족통일연구원, 「김정일 정권의 인권정책 변화전망」, p.48.

34) 전인영, “통계정책”, 전인영 편, 「북한의 정치」(서울: 을유문화사, 1990), p.340.

35) 김철언 편, 「주체의 사회주의헌법 이론」(평양: 사회과학출판사, 1977) p.119.

36) 장달중, “남북한 정치체제의 이념과 현실,” 「남북한 통합모델 학술회의 발표논문」(서울: 세종연구소, 1995. 8.), p.11.

급적인 인권이 아니다”라고 설명하고 정치범 등에 대해 “인간의 이익을 배반한 반역자, 매국노이자 인간 쓰레기”라고 하여 이들에 대한 탄압을 정당화 하고 있는 것이다. 결국 우리식 인권은 “당과 영도자를 충성으로 받들고 모든 것을 다바쳐 투쟁하는”한에 있어 보장되는 것이며 “소수의 계급적 원수들에게 제재를 가하는 것이 우리식 인권”이라고 주장하고 있다.³⁷⁾

북한은 현재 자본주의 국가들이 인권문제를 빌미로 그들 체제를 와해시키려는 것이라고 주장하면서 이에 대해 적극적으로 대응하고 있다. 북한은 1992년 평양에 ‘조선인권연구협회’라는 기관을 설립하여 인권옹호를 위하여 연구하고 노력하고 있음을 국제사회에 선전하면서 인권옹호를 위하여 상당한 노력을 경주하는 양 국제사회의 비난을 모면하려고 하고 있다. 아울러 미국무부의 인권보고서(1995)에 대해 “우리의 현실을 완전히 날조한 것으로 인권적 견지에서 논의할 가치가 없다”³⁸⁾고 반박하고 있다.

향후 이러한 북한의 인권정책에 큰 변화를 기대하는 것은 무리가 있다. 북한은 현재 “숨은 개방” 정책속에서 대외교류협력정책을 펴고 있는데 이 같은 정책은 당분간 지속될 전망이다. 즉 북한의 개방정책은 개혁을 위한 개방이 아니라 체제수호를 위한 개혁이며 경제난 타파를 위한 실용노선을 추구하면서도 대내적으로는 “사상사업”을 강화함으로써 이중노선을 병행할 것이다.³⁹⁾

3. 북한인권의 현주소

가. 생존권의 위협

인간은 누구나 행복을 추구할 권리를 가지며 생존권은 인간다운 생활을 할 수 있는 기본적인 조건이다. 그러나 북한은 주민의 생존을 위한 최소한의 조건 조차 보장하고 있지 못하다. 계획경제체제와 폐쇄경제체제를 운영

37) 민족통일연구원, 「김정일정권의 인권정책 변화전망」, 앞의 책, p.101.

38) 「내외통신」, 1995. 2.9.

39) 「내외통신」, 1995. 8.24.

한지 50년이 지난 지금 국력의 전반적인 지표면에서 남한에게 뒤떨어졌을 뿐만 아니라 체제생존 자체에 어려움을 겪고 있다.⁴⁰⁾ 60년대를 지나면서 해외원조의 감소, 경제의 비효율성, 과도한 국방비 지출 등으로 만성적인 경제침체에서 벗어나지 못하고 있으며 사회주의권 붕괴 이후에는 특히 예년지나, 식량난에 허덕이고 있는 것이다.

북한은 1957년 11월 ‘내각결정 96호 및 102호’에 의거 협동농장원을 제외한 모든 주민들을 대상으로 식량배급제⁴¹⁾를 실시하고 있다. 또한 북한에서는 소유권이 인정되지 않고 있는데 개인이 소유할 수 있는 재산은 ‘개인적이며 소비적인 목적’에 국한된 것만이 개인재산이라고 헌법 24조에 규정하고 있다. 개인이 소유하고 있는 전 재산에 대해 언제든지 국가가 수용할 의사만 있으면 박탈할 수 있도록 되어 있다.⁴²⁾

북한은 현재 벼랑끝에 서 있다. 1990년을 기준으로 1993년 북한의 경제는 -3%의 퇴보를 하고 있으며 국민 일인당 소득도 1,500불에서 1,000불로 후퇴하여 경제는 파탄상태에 있으며 심각한 정치적 불안정, 외교적 고립에 시달리고 있으며 식량과 의약품이 절대적으로 부족한 상황이다. 이와

40) 북한은 집단적 소유를 바탕으로 중앙집권적 계획에 의해 획일적으로 이루어지는 사회주의 경제체제를 유지하고 있으며 모든 경제활동이 계획당국에 의해 인위적으로 통제 조정되기 때문에 창의성이나 자발성 등의 효율을 기대할 수 없는 체제이다. 남북한 GNP 규모의 격차는 1946년의 1.8 : 1에서 1994년의 17.8 : 1로 큰 차이를 보이고 있으며, 연평균 경제성장률은 90년에서 94년의 기간동안 남한은 7.3%의 성장을 한 반면 북한은 -4.5%의 퇴보를 보이고 있다(통일속보, 제95-6호, 1995.11.21, 통일원교육홍보국, pp.1-10.)

41) 북한에서는 식량을 비롯한 모든 식료품이 주민의 성분, 직위, 직종, 연령 등을 기준으로 매일공급대상, 1주공급대상, 2주공급대상, 월공급대상, 인민반공급대상 등 모두 5계층으로 구분되어 양과 질은 물론 가격까지 차별적으로 배급된다(내외통신사, 「북한 조감」, 내외통신사 부설연구소, 1994, p.124.). 배급절차는 매일 15일 마다 각 직장에서 배급카드를 발급하는데 「전쟁비축미」라는 명목으로 2일분이 빠진 13일분의 배급표를 받고 다시 절약미의 명목으로 10%가 공제된다. 반면 농민들은 배급제가 아니라 협동농장의 연말 결산 분배시에 도시노동자의 식량배급량에 준하는 1년분의 식량을 현물로 할당받게 된다(민주평통자문회의, 「북한의 오늘」, 1995, p.102.).

42) 협동농장원들의 터밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물은 개인 소유에 속한다(북한헌법 24조).

같은 식량난으로 북한에서는 양곡창고 탈취, 식량암거래, 생활고 비난 낙서, 집단 저항운동 등 각종 사회문제가 야기되고 있다.⁴³⁾

이러한 상황에도 불구하고 김정일은 군부내의 내부갈등을 무마하고자 군 부지도자에게 호화주택을 지어주는가 하면 고급차를 선물하기도 한다는 것이다. 이와 같은 북한의 식량난에는 여러가지 원인이 있겠으나 심각한 경제난에도 불구하고 한반도의 적화통일이라는 전략목표에 따라 장거리미사일 등 군사력 증강에 주력하고 있기 때문이다.⁴⁴⁾

나. 평등권의 침해

북한은 “평등사회”, “무계급사회”를 표방하면서도⁴⁵⁾ 실제로는 신분별 차별에 의한 정치성을 기준으로한 계층사회를 조직하고 있다.

주민생활에서의 차별정책은 衣, 食, 住는 물론 의료시설의 이용, 간행물의 구독, 여행, 심지어는 영화나 연극공연 관람까지 광범위하다. 보건, 문화, 사회 어느 부분을 막론하고 통제되고 계층에 따른 차별을 하고 있다. 이러한 점을 볼 때 그들의 헌법 65조에 명시한 “공민은 국가 사회생활의 모든 분야에서 누구나 다 같은 권리를 가진다”는 규정과 실제와는 얼마나 큰 괴리가 있는 가를 알 수 있을 뿐만 아니라 역설적으로 철저하게 불평등한 권리 및 의무 제도를 북한주민들에게 부과하고 있는가를 보여준다.

북한 주민의 불평등한 위계구조는 1956년 8월부터 1971년 2월까지 지속적으로 시행하고 있는 주민성분 조사사업⁴⁶⁾에서 뚜렷이 나타난다. 북한

43) 여만철, 안명철씨 등 귀순자의 증언내용.

44) 「국방백서, 1995-96」(서울: 국방부, 1995), pp.50-53.

45) 북한 헌법 65조에는 “공민은 국가사회생활의 모든 분야에서 누구나 다 같은 권리를 가진다”고 규정하고 있다.

46) 1971년 2월에 종결된 주민성분 분류사업에서는 북한주민전체를 3개의 기본계층과 51개의 세부부류로 분류하였다. 3개의 기본계층은 「핵심계층», 「동요계층», 「적대계층」으로 나뉘어져 성분분류표로 작성되어 있다. 3개의 기본계층은 51개 부류로 세분화되는데 전 인구의 28%를 차지하는 핵심계층은 노동자, 혁명유가족, 8.15이후 양성된 인텔리 등 12개 부류로, 당·정·군의 간부로 등용이 되어 타계층보다 월등한 특혜를 받는다. 전인구의 45%를 차지하는 동요계층은 월남자 가족, 귀화민, 8.15이전

의 사회계층은 바로 출신 성분에 따라 구분되어 진다. 출신성분은 17세부터 무덤까지 따라 다닐 뿐아니라 3대에 걸쳐 영향을 미친다. 이른바 「반종파투쟁」으로부터 시작된 출신성분 구분작업은 일종의 정치적 호적으로 거주지를 옮길 때마다 반드시 따라 다니게 되어 있다.

이러한 계층구조는 북한체제를 거부하고 불신하는 사람들이 많다는 것을 의미한다. 계급노선에 의하여 성분을 분류하는 계층분류 사업은 결국 노동당의 당원 스스로가 새로운 지배계급으로 등장하는 과정으로 볼 수 있으며 동시에 계속적인 충성을 강요하면서 북한주민의 노력동원을 극대화 하고자 하는 것이다. 때문에 북한의 사회계층구조는 북한의 정치목표와 정책노선이 바뀌지 않는 한 변화하기 힘들 것이다.⁴⁷⁾

북한은 특수층 자녀들을 위하여 각종 특수학교와 ‘만경대혁명학원’등을 설립운영하고 있으며, 이들 학교 졸업생들이 미래의 중견 간부로 충원된다. 이들 이야말로 봉건체제에서나 볼 수 있는 신분세습집단이며, 이 집단이 바로 북한정권을 유지하는 핵심적 역할을 하고 있다.⁴⁸⁾

이러한 성분 분류 정책은 1993년 김정일의 ‘인덕정치’와 ‘광폭정치’⁴⁹⁾의 등장 이후 완화되고 있으나 북송교포, 정치범 가족, 월남자가족 등에 대한 인권유린 실태는 현재까지도 외부에 알려져 아직도 주민성분에 따른 차별화가 계속되고 있음을 알 수 있다.

양성된 인텔리, 지방유지, 경제사범 등 18개의 부류로 되어 있으며 이중 극소수만이 핵심계층으로 승격된다. 또한 27%의 적대 계층은 부농, 지주, 친일파, 종교인, 반당, 반혁명분자, 정치범, 종파분자 등 21개 부류로 나뉘며 이들은 주로 중노동에 종사하고, 입학 진학등이 봉쇄되며 감시와 제재의 대상이 된다(민주평화통일자문회의, 「북한의 오늘」, 1995, p.98.).

47) 통일연수원, 「북한의 이해」(서울: 통일연수원, 1995), pp.159-161.

48) 통일연수원, 「북한의 이해」, pp.160-165.

49) 이는 김정일이 과거의 계급적 성분에 의한 정치를 탈피하고 사랑과 믿음에 기초한 새로운 균중로선을 통치 이념으로 삼는다는 것을 의미하며 이제까지의 탄압대상이었던 적대계층에 대한 성분완화 정책을 시사한다.

다. 생명권의 침해

북한은 광범위한 「반국가범죄」⁵⁰⁾를 규정하여 체제유지를 위한 폭압정치를 시행하고 있다. 북한에서는 많은 경우 정치적인 이유로 주민들이 가혹한 형벌을 받았다. 정치적 탄압이 심하였던 1958~60년 사이에 북한은 9천여명에 이르는 당원을 반당분자, 종파분자, 해독분자, 반혁명분자로 숙청, 처형하였으며 주민들에게 경각심을 일깨우기 위해 경기장이나 학교운동장 등 대중들이 보는 공개장소에서 인민재판을 열고 즉결처분을 실시하였다. 또한 정치범수용소에 있던 수감자들에 따르면 적어도 1983년까지만 해도 적법한 절차와 공정한 재판을 거치지 않고 죄수를 살해하는 것이 상례였다고 한다.⁵¹⁾ 특히 정치범 및 그 가족들에 대한 처벌은 다른 범죄자들에 비해 가혹하다. 이들은 법에 의한 재판이나 형기에 관한 명확한 언급없이 「특별독재 대상구역」이라는 수용소에 감금되고 입소한 날부터 모든 기본적인 권리가 발탈당하며 친지의 면회가 금지되는 것은 물론 서신 연락도 할 수 없다. 수용자들은 구역 안에 있는 광산, 벌목장 등에서 강제노동을 해야 한다.⁵²⁾

정치범 수용소는 “종파분자들은 우리혁명의 걸림돌이며 철저히 제거되어야 할 혁명의 대상이다,” “종파주의 계급주의 원수들은 누구를 막론하고 3대를 몰살해야한다.”⁵³⁾는 김일성과 김정일의 교시에 기초하여 설치된 것으로 「정치범수용소」⁵⁴⁾의 실태보고에서도 알 수 있듯이 사형과 무기노동

50) 반국가적 범죄들의 구체적인 형태로 국가주권 전복음모죄(44조), 테러죄(45조), 반국가적 선전선동죄(46조), 조국반역죄(47조), 간첩죄(48조), 무장간섭 및 대외관계 단절 사촉죄(49조), 반국가적 파괴암해죄(50조)들이 규정되어 있으며 그밖에 공화국 체류외국인들에 대한 적대행위죄(51조), 외국인에 의한 민족해방운동 및 해외조선동포탄압죄(53조), 민족 반역죄(52조), 반국가적 범죄에 대한 은닉죄(54조), 반국가범죄에 대한 불신고죄 및 방임죄(55조)등이 규정되어 있다.

51)北韓研究所, 「北韓總覽」, pp.240-41.

52) 통일원, 「북한의 인권실태」(서울: 통일원, 1994), p.67.

53) 통일연수원, 「북한인권의 이해」, p.175.

교화형 등 인간의 생명권을 유린하는 행위가 자행되고 있다.⁵⁵⁾

정치범수용소는 「혁명화 구역」과 「완전 통제구역」으로 구분되는데 15호(함남 요덕)수용소만 「혁명화 구역」과 「완전 통제구역」으로 나누어지고 나머지 수용소는 「완전 통제구역」인데 「혁명화 구역」은 일정기간 수용소에 감금되어 엄격한 사상교육을 받은 후 다시 사회로 내보내는데 반하여 「완전 통제구역」의 수감자는 평생 수용소에 감금되어 살아가는 인간 멸종지역이라고 한다.⁵⁶⁾

일단 수용소에 들어가면 공민증을 압류당하고 면회 및 일체의 서신 등이 외부와 격리된다. 식량은 강냉이 360~550 그램과 소금, 된장 등이 전부이기 때문에 수용자들은 굶주림 때문에 돼지나 소구유통과 심지어 쇠똥속에 있는 강냉이알, 콩 등을 찾아내어 먹는 경우도 있으며 영양보충을 위해 뱀, 쥐 등을 다치는 대로 취식한다고 한다. 이 안에서의 공개 처형 및 비밀 처형은 공공연한 것이며 그 처형 방식 또한 잔악하여 처형방법은 그날 보위부원의 기분대로 몽둥이나 돌로 가격하여 죽이거나 칼로 심장 도려내기, 망치로 뒤통수 가격하기 등 다양하고 시체는 산짐승에게 먹이기도 한다는 것이다. 또한 수용소 내에서는 의사들에 의한 생체실험도 자행되고 있다고 한다.⁵⁷⁾

54) 북한이 정치범을 특별수용하게 된 것은 1958년 연안과 숙청사건 연계자 및 그 가족을 교화소가 아닌 특정 지역에 집단 수용함으로써 시작되었다.

55) 북한의 안전보위부 13호 수용소와 22호 수용소에서 근무하다 1994년 10월13일에 망명한 前 북한인민군 하사 安明哲씨는 북한정치범수용소의 참혹한 실상을 증언하였다; 정치범수용소의 실상은 귀순자 강철환의 증언에서도 확인된다; "Political Prisoners Camps, The Kang Chol-Hwan Story," *Human Rights in North Korea*(Seoul, Korea: Center for the Advancement of North Korean Human Rights, 1995), pp. 270-281.

56) 수용소는 함남(요덕, 단천, 덕성군), 함북(은성, 회령, 화성, 부령군), 평남(개천, 북창군), 평북(천마군), 자강도(동신군) 등 5개도에 12개소가 설치되어 있으며 수용인원은 현재 20여만명으로 추산된다. 통일원, 「북한의 인권실태」, p.65.

57) 통일원, 「북한의 인권실태」, p.68.

라. 자유권의 침해

북한에서는 불법체포 및 강제노동 등 광범위한 신체자유 침해가 자행되고 있다. 위에서 살펴본 정치범수용소의 실태는 이를 잘 설명해주고 있다. 또한 북한의 형법의 독소조항⁵⁸⁾들은 많은 인권침해 사례를 포함하고 있으며 불법체포 및 강제노동의 기초를 제공해주고 있다.

또한 북한 헌법에는 거주 이동의 자유를 보장하는 항목이 없다. 즉 거주·이동의 자유를 보장하지 않고 있다. 북한은 인간의 자유로운 활동을 최대한 제한함으로써 정보교환으로 인한 체제부정적 일탈행위를 방지하고 있다. 따라서 북한주민들은 능력과 기호에 따른 거주지 선택의 자유가 없다.

사상, 양심, 종교의 자유 또한 침해되고 있는데 특히 사상교육을 통하여 수령과 당에 충성을 다하는 「인간개조사업」을 전개하고 있다.

정치사상교육은 사상교육을 통하여 북한주민을 수령과 당에 충성을 다하는 「공산주의적 인간으로 개조」하는 사업이다. “인간개조는 본질에 있어서 사상개조이며, 공산주의적 인간을 키우는데 기본은 공산주의 사상으로 무장시키는 것이다.”⁵⁹⁾ “사람들의 가치와 품격을 결정하는 것은 사상이며,

58) 74년 형법에서 인권유린을 자행할 여지가 큰, 다분히 자의적으로 적용될 수 있는 독소조항은 「반동선전선동죄」가 대표적이다. 반동선전선동죄에는 ▲말 또는 동작으로 다른 사람에게 당과 국가의 정책을 비방하거나 반동적 이론을 조작·유포·전파하는 행위 ▲반동적인 출판물과 문서를 작성·보관·유포하는 행위 ▲반동적인 낙서나 투서를 하는 행위 등이 포함된다. 김일성과 김정일의 권위를 훼손하는 행위 역시 가장 가혹한 처벌대상이다. 또 「반혁명적 압해죄」나 국가 및 사회협동단체의 재산을 파괴하거나 손상시키는 「반혁명적 파괴죄」에도 사형 및 전 재산몰수 처벌이, 「반혁명적 태업죄」는 5년 이상의 징역 및 전 재산몰수, 선거권박탈의 형벌이 내려진다. 87년형법에서는 구 형법의 반혁명범죄의 일부가 「반국가범죄」로 이관되었다. 반국가적 범죄들의 구체적인 형태로 국가주권 전복음모죄(44조), 테러죄(45조), 반국가적 선전선동죄(46조), 조국반역죄(47조), 간첩죄(48조), 무장간섭 및 대외관계 단절 사촉죄(49조), 반국가적 파괴압해죄(50조) 등이 규정되어 있으며 그밖에 공화국 체류외국인들에 대한 적대행위죄(51조), 외국인에 의한 민족해방운동 및 해외조선동포탄압죄(53조), 민족 반역죄(52조), 반국가적 범죄에 대한 은닉죄(54조), 반국가범죄에 대한 불신고죄 및 방임죄(55조) 등이 규정되어 있다.

59) 「金日成 저작집」 제7권(평양 : 조선로동당출판사, 1983), p.412.

따라서 사람을 개조하는데서 무엇보다도 중요한 것은 사상을 개조하는 것이다.”⁶⁰⁾라고 하여 사상교육을 통하여 사상을 개조하고, 사상개조를 통하여 인간개조를 하겠다는 것이다.

자유주의 사회에서의 언론은 비판과 함께 정보전달의 기능을 담당하고 있고 세계 각국은 언론의 자유를 인간의 가장 중요한 기본권중의 하나로 세계인권 선언과 국제규약 및 각 민주국가의 헌법에 명시하고 있다. 그러나 북한의 언론은 이러한 비판이나 정보제공의 본래의 기능은 도외시하고 주체사상에 입각한 김일성주의의 일방적인 선전과 국민선동에만 주력하고 있을 뿐만 아니라 언론을 통하여 북한주민 모두를 공산주의적 인간으로 개조하는 도구로 사용하고 있다.

또한 신앙의 자유는 헌법에 명시되어 있으나 “누구든지 외세를 끌어들이거나 국가 사회질서를 해치는데 리용할 수 없다”고 하여 종교생활에 제약을 가하고 있다.

북한 헌법 67조는 ‘공민은 시위와 결사의 자유를 가진다. 국가는 민주주의적 정당, 사회단체의 자유로운 활동 조건을 보장한다’고 명시하여 집회·결사·시위의 자유를 보장하고 있다. 그러나 실제로는 자신들의 권익을 대변할 기구나 조직을 가지고 있지 못하며 오직 당의 지시에 의해 실시되는 집회나 당의 필요에 의한 결사, 시위만이 허용되고 있다. 가맹원의 권익을 대변한다는 각종 사회단체들도 당의 외곽단체로서 “당과 대중의 인전대로, 대중의 사상교양조직으로, 당의 충실한 보조자”로의 역할만을 수행할 뿐이다.

북한은 국가보위부, 사회안전부, 오후담당제, 인민반 등을 통하여 주민에 대한 감시, 통제를 강화하고 있을 뿐만 아니라 그 감시 사실을 공개 비판토록하여 주민의 사생활은 존재할 수 없도록 하고 있다.

60) 金正日, 「주체사상에 대하여」, p.64.

V. 국제사회의 우려 대상 : 북한의 인권

1. 북한인권개선을 위한 당면 과제

통일을 대비하여 현재 가장 시급히 해결해야 할 당면의 과제는 남북억류자 송환문제, 이산가족 서신왕래 및 상봉문제, 북송재일교포의 인권 보호문제, 시베리아 벌목공 문제, 전쟁포로의 송환문제 등이다.

남북자의 송환문제⁶¹⁾는 인도주의적인 차원에서 그 송환은 적극적으로 추진해야 할 사안이며, 조창호씨의 귀환으로 알려진 전쟁포로⁶²⁾들의 인권보장과 귀환문제는 “제네바 협약”에 의한 53년 휴전협정 규정에 따라 당연히 송환되도록 되어 있으므로 남북 회담이나 유엔, 국제사법재판소 등을 통한 적극적 송환노력이 이루어져야 한다. 또한 분단 이후 1천만 이산가족⁶³⁾의 상봉 및 서신 왕래는 민족의 동질성을 회복한다는 측면에서 중요한 사안이며 북송교포⁶⁴⁾의 인권보호문제, 시베리아벌목공의 인권보호문제 등은 시급히 해결해야 할 당면과제들이다.

61) 현재 남북자의 전모를 알수 있는 정확한 통계는 없는 실정이나 다만 통일원과 대한적십자 등은 53년 휴전 이후 피랍 합정, 대한항공기, 우성호를 포함한 선원등 모두 4백9명이라고 밝히고 있다; 93년 7월 30일 국제사면위원회는 평양인근 승호리에 남한출신 고상문, 유성근씨 등 11명의 남북자들이 있다는 사실을 밝히고 있다.

62) 국방부전사편찬위원회에 의하면 한국전쟁당시 실종 또는 포로가 된 한국군은 8만2천3백명에 달한다. 전문자들은 당시 5만명 이상이 북에 억류되었으며 현재 약 1만여명이 살아있을 것으로 추산하고 있다. 94년 탈출한 조창호씨에 의하면 휴전직후 아오지 수용소에만도 3백명 가량의 포로가 있었다고 증언한다.

63) 남북분단에 의한 이산가족은 1천만명으로 추산된다.

64) 1959년부터 1984년까지의 북송자는 9만3천3백40명이다(일본인 6,679명 포함).

2. 국제사회의 우려 대상 : 북한의 인권

북한인권 문제는 1988년 아시아 워치(Asia Watch)와 미네소타 국제인권위원회가 북한의 인권에 대한 보고서에서 그 인권탄압과 감시 및 통제 실태가 폭로됨으로써 본격화 되었으며, 그 이후 헤리티지 재단(The Heritage Foundation), 미국무부 인권보고서 등을 통해 국제사회의 주목을 받게 되었다. 또한 1995년 제51차 유엔인권위원회에서는 EU대표(Claude Harel 프랑스 대사), 미국대표(Geraldine Ferraro 대사) 등이 북한의 심각한 인권 상황에 대해 우려를 표명했으며, 케네디 인권 센터(Kennedy Memorial Center for Human Rights) 등 NGO단체들도 북한의 인권문제에 대해 거론하였다.⁶⁵⁾

북한당국은 북한주민의 인권상황이 우려할 만한 상황에 이르고 있다는 국제사회의 지적에 대하여 서방세계가 인권을 빌미로 그들의 체제를 전복시키려는 음모라고 반발하면서 “우리식 인권”정책을 내세워 반격하고 있다. 이와 아울러 김일성 사후 김정일은 “인덕정치,” “광폭정치”를 새로이 주장하면서 성분에 다른 차별을 완화한다거나 문화 및 종교활동의 자유를 다소 허용하는 등의 유화적인 태도를 보임으로써 국제사회의 인권개선 압력을 회피하려는 양면 정책을 구사하고 있다. 그러나 북한당국이 어떠한 주장을 하고 변명을 하더라도 분명한 것은 북한주민의 인권상황이 심각하다는데 국제사회가 인식을 같이 하고 있다는 점이다.

그러나 북한당국은 이러한 국제사회의 우려에 대하여 「북한에는 인권문제가 없다」, 「인권보호라는 미명하에 특정국가의 주권을 침해하고 내정간섭을 하지말라」⁶⁶⁾고 하면서 북한의 인권문제를 거론하는 것은 사회주의를 말살하고 세계제패를 실현하기 위한 정치적 모략책동에 불과하다⁶⁷⁾고 강변

65) 외무부 국제연합국, 「제51차 유엔인권위원회 참가보고서(1995 1.10-10, 제네바)」(1995. 6), pp.27-28.

66) 백남준, 1993년 6월 UN이 개최한 세계인권회의(World Conference on Human Rights, Vienna) 연설문.

하고 있다. 뿐만 아니라 김정일은 “지금 제국주의자들은 다른 나라의 내정에 횡포하게 간섭하고 다른 나라 인민들의 자주권을 유린하면서 그것을 인권옹호의 구실 밑에 정당화하려고 책동하고 있다”⁶⁸⁾고 주장하고 있다.

북한당국은 체제안정과 정권유지를 위하여 국제사회의 우려와 비판을 내정간섭, 자주권의 유린이라고 반발하고 있으나, 인권은 모든 인간이 누려야 할 기본권으로서 보편적 가치임은 그 누구도 부인할 수 없는 사실이다.

3. 유엔 총회의 북한 인권문제 쟁점화의 의미

1995년 9월 28일 공노명 외무부장은 총회 기조연설에서 “우리는 북한주민이 보편적 인권을 향유해야 한다고 절실히 느끼고 있다”면서 “유엔을 비롯한 국제사회는 남북한 이산가족이 궁극적으로 재결합할 때까지 최소한 서로의 소식이라도 전할 수 있도록 도와달라”고 호소했다.

또한 북한당국에 “개혁과 사회개방을 통한 인권보호를 요구하는 국제사회의 호소에 긍정적으로 호응해줄 것을” 촉구했다. 그 예로 공장관은 한국 전쟁 기간중에 발생한 1천만명의 이산가족, 전쟁종료 후 납북된 수백명의 납북인사를 사례로 들었다. 공장관의 이날 발언의 특징은 남북이산가족문제를 인권문제의 차원에서 접근했다는 점, 북한에 대한 자극을 최소화하기 위해 민감한 정치범문제에 대한 언급을 자제했다는 점, 북한당국에 무엇을 어떻게 하라는 구체적인 요구를 하기보다는 「간접적」으로 국제사회의 조력을 호소했다는 점을 들 수 있다.⁶⁹⁾

67) 김창렬, “제국주의자들이 떠벌이고 있는 〈인권옹호〉와 그 반동적 본질,” 1990, 「근로자」, pp.94-95.

68) 김정일, “사회주의는 과학이다.,” 「로동신문」, 1994. 11. 4.

69) 공장관의 발언에 대해 북한은 즉시 반론권 행사를 요구하여 북한대표부 참사관 김창국은 북한은 “사회주의체제가 완비된 나라로 인권문제란 있을 수 없다”며 오히려 인권사각지대는 남조선이라고 주장했다. 또한 그는 “남조선당국은 국가보안법으로 남북한 주민 간의 상봉, 서신교환 및 전화통화까지도 법으로 금지할 뿐만 아니라 위반자를 구금하고 있다… 남조선당국은 비무장지대에 콘크리트장벽을 설치함으로써 남북한 주민 간의 통행교류를 방해하고 있다”고 비난하기에 이르렀다. 이에 반론권을 신청한 한국의 이규형 참사관은 국제사면위원회 인권보고서를 인용하여 “북한에는 많은 정치범수

이날 두시간 반가량 진행된 인권공방은 북한인권문제가 핵문제에 이어 국제사회에서 새로운 쟁점으로 떠오를 가능성을 시사하고 있어 주목을 요한다. 같은 날 한국 외무부는 앞으로 북한 인권문제를 적극적으로 거론할 것을 천명하며 “정부는 남북 및 탈북자의 인권문제 등을 거론할 여러가지 방안을 갖고 있다”면서 국제기구나 국제회의 등을 통해 제기할 계획임을 밝혔다.

그동안 한국정부는 남북한관계에 악영향을 미친다는 이유로 북한인권문제를 남북한 사이에서는 물론 국제무대에서 공개적으로 거론하는 것을 자제했으며, 심지어 금기시까지 해왔다. 그러나 이번 외무장관의 발언에서처럼 이제 한국정부의 자세가 변화하고 있는 것으로 보인다. 이러한 입장 전환에는 몇 가지 요인이 작용했던 것으로 판단된다.

한국정부는 통일방안으로 한민족공동체를 주장해왔는 바, 이제 정부가 공동체의 일원인 북한주민의 인권유린을 더 이상 묵과할 수 없다는 인식이 하나의 요인이다. 특히 문민정부가 들어서면서 진전된 민주화와 개선된 정치범문제 등 또한 자신감을 심어주었다고 할 수 있다.

한편 그동안 대화에만 집착한 나머지 북한에 끌려다니는 비판이 국내적으로 거세지고 있다는 점도 작용했다. 즉 쌀수송과정에서의 북한의 무리수, 안목사 납북사건, 최근의 간첩과건 등으로 인해 이제 북한에 대해서도 할 말은 해야 된다는 분위기가 정부 내에 확산되고 있는 것이다. 그리하여 지금까지와는 달리 앞으로는 남북대화나 남북한관계의 단기적인 진전에 얽매이지 않고 북한 인권문제를 적극 거론하겠다는 의지를 가지고 있으며 이번 언급은 이를 실현하는 첫 단계라는 것이 관계자들의 의견으로 알려지고 있다.

다른 한가지는 한국이 이제 유엔에서 안보리 비상임이사국으로 진출하면서 인권과 같은 중요한 국제문제를 언급하지 않을 수 없게 되었다는 점도

용소가 있고 특히 놀라운 것은 이곳에 수용된 상당수의 정치범의 이름이 보고서에 나온다는 점”이라고 밝혔다. 이참사관은 이어서 “문민정부 수립 이후의 한국 내의 인권 보호와 신장에 대해서는 세계 유력한 인권기관의 보고서에 잘 기록돼 있다…이 때문에 한국은 계속 인권위원국으로 활동할 수 있는 것이다”고 반박했다.

중요한 배경이다. 여기에는 북한에 대해 아무리 이야기해봐도 소용이 없다고 판단, 국제사회를 통해 인권감시를 하는 것이 더욱 효과적이라고 인식한 점도 작용했다고 본다. 국제사회의 지원과 협력을 요청한 외무장관의 연설이 그 맥락이다.

VI. 맺음말

탈냉전 이후 인간 존엄성의 문제는 국제적 관심이 집중되는 현안으로서 인권문제는 인간을 인격체로 대우하여야 한다는 인류공통의 가치로서 더 이상 국경 내에 한정되는 문제가 아니다. 인권개선과 인권보장을 촉구하는 것은 국제사회의 권리이며 또한 의무라고 하겠다.

북한당국은 북한주민의 인권상황이 우려할 만한 상황에 이르고 있다는 국제사회의 지적에 대하여 서방세계가 인권을 빌미로 그들의 체제를 전복시키려는 음모라고 반발하면서 “우리식 인권”의 논리로 그들의 인권침해를 합리화, 정당화하려고 하고 있다. 이와 아울러 김일성 사후 김정일은 “인덕정치,” “광폭정치”를 새로이 주장하면서 성분에 다른 차별을 완화한 다거나 문화 및 종교활동의 자유를 다소 허용하는 등의 유화적인 태도를 보임으로써 국제사회의 인권개선 압력을 회피하려는 양면 정책을 구사하고 있다. 그러나 북한당국이 어떠한 주장을 하고 변명을 하더라도 분명한 것은 북한주민의 인권상황이 심각하다는데에 국제사회가 인식을 같이 하고 있다는 점이다. 따라서 열악한 인권상황에 놓여 있는 북한주민이 인간다운 삶을 누리기 위한 인권개선방안이 시급히 마련되어야 하겠다.

유엔 창설 50주년 특별총회에서는 탈냉전시대의 유엔의 역할과 방향에 대한 다음과 같은 선언을 채택하였다. ① 유엔 창설 50주년 기념은 유엔을 인류 특히 고통받고 착취당하는 사람들에 대한 보다 광범위한 지원쪽으로 방향전환시키는 계기가 돼야 한다. ② 분쟁의 평화적 해결을 위한 수단과 방법을 발전시킨다. ③ 선진국과 개발도상국간의 격차가 여전히 크다는

점을 인식하고, 전세계 인구중 3분의 1이 극빈 상태에 있는 것을 우려한다. ④민주주의와 개발 그리고 인권과 기본적 자유에 대한 존중은 상호의존적이며 상호보완적이라는 점을 재확인한다. ⑤ 공개적인, 공정한, 규칙에 입각한, 예측 가능한, 차별없는 다자간 무역체제를 증진한다. ⑥ 모든 인권과 기본적 자유를 증진, 보호하는 것은 정치 경제 문화 체제와 관계없이 모든 국가들의 의무다. ⑦ 모든 국가는 국제법을 존중하고 국제분쟁을 평화적 방법으로 해결한다. ⑧ 유엔은 스스로 개혁하고 현대화 되어야 한다.

특히 이 선언에서 우리가 주목하는 대목이 네번째 항목인 인권에 관한 문체이다. 탈냉전 시대에 있어서 인권문제가 새로운 차원에서 논의되는 것에는 몇 가지 이유가 있다. ① 구소련의 해체 및 동구공산국가의 붕괴는 전체주의 혹은 독재체제에 대한 서구의 도덕적 우월성 그리고 인권을 보다 잘 보호할 수 있는 제도로서의 자유민주주의의 정당성을 부여하였다. ② 동서냉전의 첨예한 갈등 종식은 국제사회로 하여금 비군사적인 문제, 특히 경제개발 통상문제 등 경제적 이슈뿐만 아니라 소위 전지구적 과제인 인권 환경 등 인간 생존에 관한 새로운 관심을 제기시켰다. ③ 인권 그 자체에 대한 전세계적인 규범 의식의 확산이다.

북한주민의 인권을 개선하기 위해서는 유엔을 비롯한 국제사회의 역할이 무엇보다도 중요하다. 앞서서도 언급한 바와 같이 유엔의 창설 목적이 인권보장과 세계평화에 있기 때문에 유엔을 중심으로 한 국제사회가 북한의 인권개선을 위하여 적극적으로 노력할 때 보다 빠른 시일안에 어느 정도의 성과를 기대할 수 있으리라고 본다.

뿐만 아니라 우리국민 모두의 인식도 새로워져야 한다고 본다. 북한주민은 우리의 형제이며 동포이기 때문에 우리는 그 아픔과 고통을 강념어 불 보듯 방관하여서는 안된다. 따라서 북한 주민의 인권개선은 우리가 해결해야 한다는 사명감을 가지고 이를 해결할 방안을 다같이 모색하는 마음가짐이 그 어느 때보다도 필요하다고 생각된다.

북한주민의 대량 이주에 대비한 법정책론

정 영 화*

◁ 목 次 ▷

- | | |
|----------------------------|---------------------------------------|
| I. 문제의 소개 | IV. 동독이주민의 정착지원을 위한
구서독의 법정책과 지원정책 |
| II. 북한이주민의 법적 지위 | V. 결 론 |
| III. 북한이주민의 국내정책의
법적 근거 | |

I. 문제의 소개

미·소 냉전체제의 종식은 독일의 재통일을 자극하면서 미완의 한반도의 통일에 영향을 미치고 있다. 우선 독일 통일의 5년간을 살펴보면, 전혀 상이한 두 경제·사회질서의 통합과정은 사회과학에 있어서 대폭발(Big Bang)과 같은 사건이었다. 남북한 통일은 독일의 경우와 비교할 때, 사전준비가 매우 부족한 상태이기 때문에 불안정하다. 더구나 1950년대 동·서독의 분단 초기에 대규모 동독 주민들이 체제선택의 기회박탈로 인하여 서독으로 이주했던 사실과 통독직전에 동독주민의 대규모 서독으로의 탈출

* 법학박사, 명지대 강사

사태에서 독일통일의 시침을 정지시키지는 못하였음을 기억해야 할 것이다.

남북한의 통일논의와 교류협력의 장래의 추이는 두가지 관점에서 예상된다. 대내적으로는 문민정부의 출범과 더불어 남북한의 대화채널이 경색되었지만, 지난해 남북정상회담의 가능성은 김일성의 사망으로 재차 불투명한 상태로 지속되고 있다. 또한 대외적으로는, 사회주의 공산권의 붕괴와 냉전의 종료후에 세계정세는 불투명하다. 특히 최근 북한의 홍수 및 콜레라 창궐 그리고 농작물의 급감에 따른 주민들의 비판과 동요로 인하여 필연적으로 수반되는 외적 물리력에 의한 통제강화 때문에 정권의 기층세력의 일부 주민들이 대한민국으로 귀순하는 사례가 늘어나고 있다.

최근 북한군 출신이었던 신모씨의 강도죄 사건은 귀순자에 대한 여론을 악화시켰고, 특히 정부는 북한귀순자의 정착을 위한 정책 부재의 문제점을 드러내고 말았다. 이러한 사실은 현재 문민정부의 대북정책이 동구 및 구소련의 공산권 붕괴후에도 여전히 과거 체제경쟁의 관례와 타성을 유지하고 있음을 시사한다. 특히 문민정부는 과거 권위주의적인 정권과 가장 차별화되어야 할 통일정책에서 북한주민의 인권개선을 중시하여야 함에도 아무런 변화를 보이지 않고 있다.

물론 우리가 직면하고 있는 사회적 문제중에서 북한이주민(귀순자)의 정착문제는 좁은 의미로는 소수계층의 소외문제를 사회복지의 차원에서 접근할 수 있을 것이며, 넓은 의미로는 남북한의 통합시 남북한주민의 동화과정을 통한 동질성회복의 문제이다. 주지하는 바와 같이 북한정권이 대외 개방과 개혁정책을 추진하고 있으나 분명한 방향을 제시하지 못하고 있는 까닭으로 인하여 그 성과는 극히 부진한 실정이다. 더구나 북한정권은 단기적으로 권력안정을 위한 내부통제를 강화하는 한편, 그 반대급부로서 주민들에게 생활안정을 보장하지 못하기 때문에 정권의 지지세력으로부터 점진적인 이탈(exit)과 항의(voice)에 직면하고 있다. 이러한 징후는 분단이후 지금까지 북한을 탈출하여 월남한 북한이주민들을 살펴보면 다소 이해할 수 있다. 예컨대, 한반도의 분단이후 북한에서 이주한 사람들은 그 시기와 수자에 있어서 다음과 같이 세가지로 구분된다.

첫째, 1946년 북한의 토지개혁의 전후와 1950년~1953년 한국전쟁기간에 남북한 주민들이 일제하에서 동일한 생활공간을 경험하였기 때문에 대규모 이주민들에게 의식 또는 문화적 간격은 쉽게 해소되었다. 둘째, 미소 냉전에 의한 한국전쟁이후 남북한의 체제경쟁이 심화되었던 1980년대말까지 북한이주민들은 북한군·남파간첩·고위간부·주민의 일부 등 이었다. 셋째, 미소냉전의 소멸과 더불어 중국의 개방, 구소련 및 동유럽 공산권의 붕괴, 그리고 독일재통일 이후에 탈출 주민들은 외교관, 해외유학생 및 상사원, 당간부와 관료들, 고급군인, 러시아의 벌목공 등과 같이 이들은 북한 정권의 핵심계급임에도 불구하고 탈출을 시도하고 있음이 주목할 만한 점이다.

그런데 최근 북한이주민들의 국내입국의 유형을 구체적으로 분류하면, ① ‘귀순북한동포보호법’의 보호대상인 귀순자, ② 북한이주민으로서 러시아 벌목공 및 중국체류자로서 국내입국자, ③ 북한공민증을 휴대하고 제3국(대개 중국)을 경유하여 밀입국하는 자로 분류된다. 여기서 문제는 월남한 북한주민들을 귀순자로 인정하기 어려운 점 때문에 그들의 정착지원에 관하여 형평성의 문제가 제기되고 있다. 왜냐하면 귀순자는 일반적으로 일반인의 출입이 통제된 군사분계선 및 비무장지대를 경유하여 월남한 자와 제3국의 외교경로를 통하여 입국하는 자에게 적용되고, 반면에 나머지 북한주민은 중국 및 러시아와의 수교이후 공개적인 외교교섭 또는 통상적인 입국심사를 거쳐 입국하므로 귀순자로 인정되기 어렵다고 한다. 특히 밀입국자의 경우도 오래전에 북한을 탈출하여 중국에서 체류중에 재외공관으로부터 여행증명서를 발급받고 입국후 체류기간을 초과한 불법체류자와 북한 탈출후 중국체류중에 중국여권을 위조하여 또는 밀입국하여 불법체류자로 되는 경우를 들 수 있다. 이들 중 일부는 북한공민증 소지를 이유로 관계기관에 ‘귀순의사’를 밝히고 귀순자로 인정해 줄 것을 요구하고 있다.¹⁾ 그

1) 1994년 5월 현재 국내에 입국한 한국계 중국인은 23,083명으로서 이들중 2,022명이 외국인등록을 하고, 나머지는 불법체류자이다. 특히 이들은 북한공민증을 소지한 이중국적자가 다수 있을 것으로 추정되고 있다. 특히 이들은 대한민국국민의 요건을 구비하고 있지만, 신분확인절차를 거치지 못하여 저임의 불법취업에 의해서 생계를 유지하고 있다.

렇지만 정부는 현행 헌법 및 국적법, 귀순북한동포보호법, 재외국민등록법, 재외국민취적·호적정리에 관한 임시특례법 등의 입법적 불비로 인하여 헌법에 부합되는 공정하고, 체계적인 정착지원의 업무를 수행하지 못하고 있다. 근원적인 문제는 대법원의 판례가 북한지역을 미수복지구로 관시함으로써 결국 북한주민은 대한민국 국민으로서 일단 북한을 벗어나 어떠한 경로를 거쳐서 국내에 입국할 경우에 반드시 그들을 귀순자로 인정하지 않을 수 없다는 점이다. 그러나 대법원의 판례를 견지하면, 북한정권은 반국가적 불법단체임을 전제로 하기 때문에 남북기본합의서 및 남북교류협력에 관한 법률 그리고 유엔동시가임을 정당화하기 어렵다.

그러므로 필자는 이러한 판례의 모순점을 극복하면서 동시에 통일정책의 일관성을 유지하기 위해서 북한정권에 대하여 ‘잠정적인 대등한 정부’²⁾의 지위를 부여하는 헌법정책론에 입각한 해석론을 제시하지 않을 수 없다. 이러한 견해의 실효성과 정당성은 북한주민에게 현행 헌법상 한국민의 지위를 부여하는 것이 당연하고 있는 제 문제를 보다 유효적절하게 대처할 수 있다. 즉 북한이주민의 지원문제와 통일후 북한주민의 통합문제를 법정정책적 차원에서 신속하고 형평성에 부합되게 해결한다. 적어도 현안으로서 북한이주민을 귀순자로 인정하기 위해서 관계기관의 신분확인이 필요하지만, 귀순북한동포보호법은 귀순의 개념과 요건을 명시하지 않았기 때문에 다음과 같은 이유로 귀순자처우와 관련하여 동법의 목적을 달성하기 어려울 것으로 생각한다. 첫째, 그들중 중국을 경유하여 월남한 북한주민들의 증언에 따르면, 대한민국 정부가 북한을 탈출한 귀순자에게 막대한 보상금과 정착금을 받을 수 있다는 내용을 접하고 있다. 둘째, 탈출을 성공한 경우에는 보상금을 기대하여 기꺼이 밀입국이라도 감행하기 때문에 정부의 귀순억제의 효과를 달성하기 어렵다. 셋째, 그들은 북한주민의 신분으로서

2) 여기서 잠정적인 정부라 함은 북한정권을 대한민국과 특수한 관계에 있는 ‘사실상 대등한 정부’의 지위를 부여하는 것이다. 이는 남북한의 합의통일을 전제로 하는 중요한 법적 개념을 내포하고 있다. 고로 문제는 헌법과 국적법의 국민의 범위를 명확히 확대할 수 있는가를 논하여야 한다. 이에 관한 상세한 내용은 정영화, “통일후 북한의 재산권문제에 관한 헌법적 연구(법정책론)”, 서울대 법학박사학위논문(1995.2) 참조.

합법적인 출국방식 또는 불법적인 탈출이든 그들의 위협의 정도 차이만 있을 뿐이지만, 국내에서 정부지원의 차등을 정당화할 수 있는 법적 근거가 없다는 점이다. 만약 북한정권의 급격한 붕괴시점에 예상되는 대규모 탈출 사태를 예상한다면, 정부는 그들을 어떤 방식으로 수용하며, 정착시킬 것인지 대비책을 마련하지 않으면 안될 것이다. 왜냐하면 한편에서 이러한 사태를 전혀 예상할 수 없다고 단언하지만,³⁾ 이미 동서독의 경험은 이주민의 사태를 웅변적으로 보여주었다. 그러나 우리는 상기한 법적 불비와 함께 독일의 경험과 달리 이주민의 문제를 해결할 수 있는 전제조건을 결하고 있으므로 이를 시급히 해소할 법정책론을 검토하고자 한다. 필자는 이러한 문제의식을 전제하여 북한이주민(‘귀순자’ 또는 ‘탈북자’)의 법개념, 북한이주민의 국민으로서의 지위, 북한이주민의 처우에 관한 정책의 부재 및 그 법적 문제점을 헌법 및 행정법 그리고 제 사회과학의 학제적 접근방법을 통하여 고찰하되, 독일의 경우를 비교하여 우리의 독자적인 법정책의 대안을 제시하고자 한다.

II. 북한이주민의 법적 지위

1. 법개념으로서 ‘북한이주민’ 용어의 의의

학계와 실무는 북한을 탈출한 주민의 명칭에 관하여 아직까지 명확한 법

3) 이런 사태는 북한정권의 붕괴시에만 예상되기 때문에 전혀 고려할 필요가 없다는 반론이 있을 수 있지만, 그 탈출의 규모는 단순히 인원 수와 속도 그리고 지역적 범위에 따라서 충분히 예견되는 것임을 고려하여야 한다. 요즘 간혹 수십명의 규모로 입국하는 것이 아니라, 수백명의 규모로 밀입국할 경우를 예상한다. 왜냐하면 정부가 입국자의 수자를 해외공관에 의하여 사전통제할 경우에 적법한 입국절차를 받기 어려울 것이므로, 오히려 우회하여 비밀리에 밀입국을 채택할 것이기 때문이다. 역으로 이러한 경우 국내의 밀입국자의 관리비용은 증대되고, 더구나 북한이주민들의 해외에서 범죄행위를 양산하게 되된다. 결국 정부는 북한이주민의 정착을 위한 사회적 거래비용을 증가시키기 때문에 심각한 국내외의 중대한 현안으로 부각될 것이다.

개념에 입각한 통일적인 용어를 사용하고 있지 않는 것으로 보인다. 물론 이질적인 체제에서 생존한 북한주민은 법적으로 국민의 지위, 혹은 외국인 또는 무국적자로 인정하느냐에 따라서 그들의 생활방식이 달라진다. 사실 1945년 8월 15일 조국의 광복은 일제하에 해외에서 유랑하던 동포들의 귀환과 1946년 3월 북한의 토지개혁 전·후와 한국전쟁 사이에 대규모 월남민들이 국내로 유입하게 되었다. 특히 최근 러시아 벌목공, 북한 해외유학생, 외교관, 상사원과 주민이나 군인 등 귀순자(북한이주민)들이 급증하는 사태는 동구 공산권 및 구동독과 마찬가지로 북한체제의 붕괴신호로 해석되고 있다. 그렇지만 이러한 탈출사태는 북한 정치권력에 대한 주민들의 관용의 한계를 초과한 것으로서 체제붕괴의 신호인 동시에 점차 북한 내부의 무질서와 혼돈의 상태가 고조되는 징후를 시사한다.⁴⁾ 물론 북한주민 탈출이라는 대규모 사태는 사실상 김정일정권의 종말을 예상할 수 있지만, 다만 현재 추론은 북한정권의 지지계층의 완만한 이탈이 선행되고 있으며,⁵⁾ 점차로 일반주민들에게 탈출정보의 확산으로 이어지면서 통제력의 한계상황에 이르게 될 것이다.

그런데 북한탈출주민(북한이주민⁶⁾)은 국제법적 차원에서 러시아 및 중

4) 최근 북한정세의 보도에 의하면, 유럽의 북한유학생들과 북한내의 기술관료 및 일부 대학생과 군부세력에 의하여 비판세력으로서 지하저항세력을 형성하고 있다고 한다. 동아일보, 1995년 10월 12일자; 국민일보, 1995년 10월 12일자 참조.

5) 한국전쟁이후 북한귀순자는 세번의 법률개정 및 개정(1962.4.16; 1979.1.1; 1993.6.11)과 동구 및 구소련의 몰락시점을 기준으로 보면, 1980년대말까지는 대개 군인과 간첩 등이 다수이나 1990년대 부터는 고위관료, 외국주재원, 유학생, 충성심이 강한 벌목공 등으로서 전자는 학력수준이 낮은 중장년층이 다수인 반면에, 후자는 비교적 고학력의 청년층으로 대비된다. 이러한 추세는 정부의 대북정책에 있어서 보다 투명하고, 일관되며 그리고 민족통합의 차원에서 북한정권과 경쟁적인 관계보다는 만행으로서 포용하는 대국적인 관점이 필요하다는 점을 시사한다(귀순자들과 면담).

6) 북한을 탈출한 동포의 명칭에 관하여 아직까지 명확한 법개념에 입각한 통일된 용어가 사용되고 있지 않는 것으로 보인다. 예컨대 학자들이나 언론매체는 사실적 의미의 “탈북동포”, “탈북자” 또는 “귀순자”라는 용어를 일반적으로 쓰고 있지만, 이는 법개념적 의미의 용어로서 북한이주민으로 통일되어야 한다. 왜냐하면 북한주민이 대한민국의 헌법상 국민의 법적 지위를 가진다면, 적어도 인류학적 의미의 ‘동포’라거나 정치사회학적 의미의 “귀순자”(전쟁법의 용어임)라는 용어는 부적절하기 때문이다. 그

국, 북한 그리고 남한과의 미묘한 외교적 문제를 야기하고 있다. 물론 이들 북한이주민이 국제법상 난민으로 처리된다면 북한주민의 헌법적 문제를 국제법에 방치하는 결과를 초래한다. 왜냐하면 오늘날 전지구의 불럭화와 더불어 신국제질서의 형성과정에서 종교, 환경, 인종 및 빈곤을 이유로 독립국가연합, 수단 및 소말리아 사태, 보스니아내전 등 각지에서 발생하는 국가의 민족의 분열은 특정한 소수민족을 난민으로 처리해야 하는 난해한 국제법 문제로 이해하기 때문이다.

주지하다시피 북한이주민 문제는 특수관계에 있는 남북한의 국내법 문제인 동시에 중국 및 러시아 그리고 남북한간의 국제법 문제이기 때문에 그 해결방안의 모색은 용이하지 않다. 현재 중국 또는 러시아에 체류하는 북한이주민은 통제된 국경을 북한당국의 승인없이 이탈한 경우이고 또한 러시아의 벌목공들은 원래 합법적 출국이지만, 시베리아 벌목장을 이탈함으로써 불법체류자로 되었다. 그렇지만 이들 북한이주민들은 현재 러시아와 중국의 각지에서 체류하면서 최종적으로 한국으로 귀환을 목표로 하는 경우가 대부분이기 때문에 그들에 대한 국제법 및 국내법적 보호를 필요로 한다. 북한이주민들은 기본권의 제한이나 빈곤 등의 정치적, 경제적 이유에서 현존하는 신체적 위해나 생명 박탈의 위협을 무릅쓰고 북한을 탈출하여 잠정적인 한국민의 지위를 가지는 동시에 국제법상 체류국에서 정치적 난민의 이중적인 지위에 놓여있다. 정부가 북한이주민에게 한국민의 지위를 부여하면(북한과의 국제법적 문제는 별론이지만) 헌법상 직접 국민의 보호를 받을 수 있지만, 반면에 난민의 지위를 인정하면 체류국의 국내법과 유엔의 개입에 의해서 일차적인 보호를 전제로 하는 경우에 정부의 수동적인 보호만 가능할 뿐만 아니라 북한과의 외교적인 마찰의 회피로 인하여 북한이주민들의 보호범위를 제한할 수 밖에 없다. 그러므로 필자는 북한을 탈출한 주민들을 한국민의 법적 지위를 부여하는 의미로서 “북한이

러므로 필자는 이미 박사학위논문에서 밝힌 바와 같이 북한주민이 대한민국입시정부헌법 이래로 한국민임을 전제하므로 현재 북한을 탈출하여 휴전선을 경유하든 또는 제3국을 경유하여 입국하든지 간에 북한주민을 중국이나 러시아 등의 제3국의 국적을 취득한 해외동포들과 구별지우기 위하여 “북한이주민”이라고 칭하고자 한다.

주민”이라고 칭할 것을 제안한다.

2. 북한이주민의 난민으로서의 지위

정치적 또는 경제적 이유로 탈출하는 북한주민은 현행 조선민주주의인민공화국의 형법(1987.2.5 최고인민회의 상설회의 결정 제2호채택) 제3장의 반국가범죄로서 국가주권을 반대하는 조국반역 행위자로서 7년 이상의 노동교화 또는 중한 경우에 사형 및 전재산의 몰수형에 처하게 된다(북한형법 제47조). 따라서 이들 탈출동포들이 중국이나 러시아에서 불법체류자로 체포되어서 북한으로 송환될 경우에 급박하고 현존하는 생명 및 신체의 위협을 받고 있기 때문에 국제법의 인도주의 원칙과 관계국의 정책적 결정에 의해서 정치적 난민으로서 보호를 요한다.

난민은 1951년 “난민의 지위에 관한 조약”(convention relating to the status of refugees)과 1967년의 동 의정서(protocol)에서 규정하는 보호대상으로서 ① 현재 외국에 체류하고 있으며, ② 국적국으로 귀국시 인종, 종교, 국적, 특정 사회정치단체 소속을 이유로 박해가 예상되고, ③ 국적국(country of nationality)인 본국의 보호가 불가능하거나 보호받을 의사가 없는 경우, ④ 종전의 체류국(former habitual residence)으로의 귀환 불가능 또는 귀환의사가 없는 경우도 포함한다. 물론 난민 보호는 원칙적으로 개인적인 차원의 보호를 목적으로 하기 때문에 경제적 빈곤을 피하기 위한 집단적인 경제난민은 난민보호조약에 합치되지 않는다는 견해가 지배적이다.⁷⁾

그렇지만 집단적인 경제난민도 현존하는 신체와 생명의 위해가 명백히 예견되는 경우에는 난민을 위해 위험국으로 추방하거나 송환을 금지할 국가의무가 확립되어 있다. 따라서 난민의 접수국은 최소한도 인간다운 생활을 보장하고, 신변안전의 비호권 및 박해 예상국가로의 송환하지 아니할

7) 백충현, “북한탈출 동포 어떻게 할 것인가?,” 민주평화통일자문회의(1994.4.26), p.9 참조.

법적 의무를 진다. 이러한 상황을 전제로 할 때, 중국과 러시아에서 체류하고 있는 북한이주민을 어떻게 보호할 것이냐의 문제가 제기된다. 그들은 대개 정치적 억압과 경제사회적 빈곤을 이유로 탈출함에도 불구하고, 그 탈출자를 북한으로 송환할 경우에 북한형법의 반국가적 반역죄로 처벌당할 것이 명백한 사실이다. 그러므로 북한이주민은 중국이나 러시아 당국에 법적 보호청구권을 행사하지도 못하고, 밀입국 등의 방법을 통해서 한국으로 귀환할 일념으로 체류하고 있다.

그러므로 북한이주민들이 심리적 공포감과 극도의 고통을 감내하도록 방치하는 것은 동질적인 민족의식과 인도주의 원칙에 반할 뿐만 아니라, 국가의 보호의무를 유기하는 것이다(현행 헌법 제10조). 먼저 북한이주민은 국제법상 정치적 난민 또는 망명자로서 보호대상임이 명백하지만, 중국은 북한과의 범죄인 인도조약을 체결하였기 때문에 대북관계를 고려, 현실적으로 북한이주민을 국제법에 따라 보호하기 어렵다. 하지만 그럼에도 불구하고, 1982년 이후 난민조약 등의 인권관련 국제조약에 가입하고 있기 때문에 통과국으로서 난민보호의 법적 의무를 지고 있다.⁸⁾ 마찬가지로 러시아도 1957년에 북한과의 범죄인 인도협정(‘사범공조협정’)을 체결하였기 때문에 북한이주민에 대하여 북한형법(반국가범죄)에 따라 북한으로 송환되어야 하지만, 러시아 역시 1989년이래로 난민조약의 체결국이므로 탈출별목공들에게 난민의 자격을 인정할 수 있다. 더구나 러시아 정부는 최근 발효된 “러시아연방내 정치적 망명 처리규정”(1995. 7.1발효)을 제정하여 시베리아의 북한 별목공, 아프카니스탄의 난민, 독립국가연합 난민의 러시아로의 망명요청을 국내법적으로 해결하고자 하였다. 동법은 유엔난민지위

8) 의무부는 ‘중국거주 동포 영구귀국허가 지침’(1995. 5. 12 개정)에 의하여 현재 중국에 거주하는 한국혈통의 중국국적자, 북한적 소지자 및 무국적자의 영주귀국 허가에 관하여 규정하고 있다. 다만, ‘귀순북한동포보호법’의 적용대상자는 허가대상에서 제외하였다. 전자의 경우는 현행 헌법의 정신에 반할 우려가 있으므로 신중을 기하여야 할 것이다. 더구나 이 지침은 행정규칙의 비법규성을 전제한다면 중국거주 동포의 권리침해의 문제를 논할 가능성은 미약한 것으로 해석된다. 단 중국거주동포가 헌법과 국적법에 의해서 국적회복 청구권을 행사하는 경우에 동 규칙을 원용하여 거부할 경우에 문제의 소지는 있을 수 있다.

에 관한 협정의 정신에 따라서 정치적 망명자뿐만 아니라 양심수나 본국의 박해를 받을 우려가 있을 때에도 망명을 허용하는 내용을 담고 있다.⁹⁾

종래 러시아의 동법이 제정되기 전에는 시베리아 북한별목공은 러시아 정부의 공식적인 도움을 받지 못한 채, 유엔난민 고등관무관(UHCHR)의 중재를 통해서 한국으로 망명하는 방법만 허용되었다. 이와 달리 중국에서 불법체류하는 북한이주민은 중국 정부가 출입국관리법을 위반한 불법입국자로 인정하여 북한으로 강제퇴거 또는 인도할 것인지 아니면 적어도 정치범으로 인정하여 북한으로 인도를 거부하거나 혹은 난민으로 보호하여 자유의사에 의한 정착지를 정하도록 할 것인지 불분명하다. 그런데 우리 정부는 북한이주민의 문제를 본인의 자유의사에 따라서 유엔난민고등관무관의 개입없이 체류국과 협의하여 귀환을 허용하거나 또는 유엔난민고등관무관의 협조로 입국 절차를 완료하여 해결하고자 한다. 이와같이 북한탈출주민들은 국제법상의 난민인 동시에 국내법상 국민의 지위에 있기 때문에 법이론상 어려운 문제점을 지니고 있다. 따라서 북한이주민중에는 중국에 체류하는 동안 중국인과 혼인(가장혼인 포함)하여 중국국적을 취득한 후, 대한민국으로 귀환 또는 밀항 등의 방법으로 한국으로 입국하기 때문에 중국 및 한국의 출입국관리법 등을 위반하게 된다. 결국 정부는 이러한 북한이주민들에게 일정한 심사를 거쳐서 현행 ‘북한귀순동포보호법’에 의한 귀순자의 지위를 부여하여 단순히 물질적 혜택을 통한 정착을 지원하고 있다.

고로 어떤 경로로 입국하든지 북한이주민은 헌법상 국민으로서 기본권을 향유할 권리주체이므로 특별행정법상의 보호방법 및 동화정책에 관하여 논의한다.

3. 북한주민은 한국민이다.

북한이주민은 대한민국 헌법의 국민으로서 모든 기본권을 향유하는 국민

9) 이 법령의 명칭은 ‘러시아연방내 정치적 망명처리 규정’으로서 일반규정(제1조~제7조), 망명신청 및 처리절차(제8조~제12조), 연방대통령 명령실행절차(제13조~제17조)로 구성되어 있다.

에 해당한다. 국민의 지위는 국제법상 인정하는 영토고권에 속하는 것이지만, 현행 헌법은 영토조항(제3조)이외에 국민의 지위에 관하여 국적조항의 법률유보에 의하여 국적법의 단행법주의를 택하고 있다.

그런데 헌법과 국적법(1948.12.20 제정)은 북한주민을 과연 한국민으로 인정할 수 있는지가 문제이다.¹⁰⁾ 왜냐하면 국적법은 경과규정을 두고 있지 않았기 때문이다. 여기서 북한의 법적 지위를 국제법상의 국가로 인정하는 견해에 따르면, 북한주민은 외국인이기 때문에 남한으로의 귀순을 망명으로 해석할 수밖에 없다. 따라서 현행 헌법은 외국인의 망명에 관하여 인정하는 명문규정을 두고 있지 않지만, 정부는 1992년 6월 11일 「난민지위에 관한 협약」에 가입하였기 때문에 북한주민의 망명권을 허용할 수 있다. 그러나 이러한 입장은 남북한을 두개의 국가로 인정하게 되어서 재통일의 문제와 남북한 기본합의서에 충돌하게 된다. 때문에 북한이주민을 외국인으로 인정하지 않고, 헌법과 국적법의 불비한 사항은 헌법합치적 해석과 법개정론에 입각하여 북한주민을 한국민으로 재구성하지 않을 수 없다. 즉 현행 헌법 전문은「우리 대한민국은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통을…계승하고」라고 규정함으로써, 통설·판례는 헌법전문에 법적 규범성을 당연히 인정하기 때문에 대한민국임시정부의 헌법을 승계한 것으로 해석한다. 그런데 임시정부헌법 제3조는「대한민국의 인민은 원칙상 한국민족으로 한다」¹¹⁾고 규정하였다. 고로 한국민으로서 1910년 8월 29일 이후부터 1945년 8월15일 이전에 해외로 망명한 자, 징병·징용 등 본인의 의사에 반하여 일제의 강제력에 의하여 국내를 벗어난 모든 한국민과 그 배우자 및 직계비속에 대하여는 국적회복청구권 내지 재귀화청구권이 인정되어야 할 것이다. 물론 북한주민은 반대의사를 표명하지 않는 한, 국

10) 물론 미군정법령에 의해서는 남한주민만이 해당된다. 「한국의 미국점령지역내 민간행정 업무에 대하여 태평양방면 미군최고사령관에게 보내는 최초 기본훈령」(SWNCC 176/8 : 워싱턴 일자미상)의 b : “본 훈령에서 한국이라 함은 한국의 미군점령지역 (38°N 이남)을 가리키는 것으로 정한다”, 김국태, 「해방 3년과 미국 I : 미국무성 비밀외교문서」(서울 : 돌베개, 1984), p.84.

11) 광주부(光州府), 「해방전후 회고」(서울 : 돌베개, 1984), p.131.

적을 상실하지 않는다고 해석할 것이다. 이러한 해석론의 전형인 입법례는 구 서독기본법 제116조에서 명백히 규정하고 있다.¹²⁾ 기본법 제116조 제1항의 독일인의 개념은 인류사회학적 또는 민족적인 관점을 고려하여 규정하였다. 따라서 자연인의 넓은 범위의 집단인 독일민족(Volkszugehörigkeit)은 독일국민의 집단과 동일하다. 독일국민은 원칙적으로 동등한 혜택을 받는 국민으로서 남성의 혈통이든, 여성의 혈통이든 혈통에 의한 차별 없이 독일민족임을 규정하였다. 그리고 제2항은 강제로 국적을 박탈당한 이전의 독일국민에게 재귀화청구권(국적회복)(Wiedereingebürgungsanspruch)을 인정하며, 기타 사람들은 특정한 조건하에서 국적을 박탈당하지 않는 것으로 간주하였다.¹³⁾ 기본법 제116조는 독일국민에게 기본권 향유의 헌법적 근거인 동시에 독일 재통일의 규범적 근거이다. 즉 단일한 독일국적의 보장(제 116조 1항, 제 16조 1항, GG)은 국적취득의 법률효력을 공화국의 법질서에 필요한 공공질서의 한계(Grenzen des Ordre Public)내에서 동독 국적취득에 대해서도 인정하였다.¹⁴⁾ 이처럼 독일은 기본법상 국민의 지위를 혈통에 의한 민족개념으로 인정하였기 때문에 민족동질성을 유지하고, 궁극적으로 재통일의 기반을 굳건히 하였다. 이로써 서독정부는 동독주민의 국적문제와 관련하여 ‘일 민족’ 원칙하에서 제3국에서의 동독주민의 영사보호권을 주장할 수 있었다. 이러한 법정책은 동독주민에 대한 서독정부의 관할권을 암묵적으로 전제하였기 때문에 동독주민들의 서독으로의 이주를 촉진하는 계기가 되었다. 서독정부는 기본적으로 통일정책을 “독일의 분단을 자유주의의 토대위에서 평화적 방법으로 해소한다는 목표

12) 독일기본법은 「기본법에 있어서 독일인은 법률에 달리 규정하지 않는 한, 독일국적을 가진 자이며 1937년 12월 31일 현재 독일영역내의 독일혈통을 가진 망명자, 박해당한 자 또는 그 배우자나 비속으로 인정된 자이다(제116조 제1항). 또 1933년 1월 30일 이후 1945년 5월 8일까지 기간중 정치적·인종적 또는 종교적 이유로 국적을 박탈당한 구독일국적의 보유자와 그 비속은 신청에 의하여 재귀화한다. 1945년 5월 8일 이후 독일내에 주소를 가지고 있었던 이들은 반대의사를 표명하지 않는 한, 국적을 상실하지 않은 것으로 본다(제2항)」고 규정하고 있다.

13) Bruno Schmidt-Bleibtreu., Klein Franz, *Kommentar zum Grundgesetz*, 7. Aufl., Luchterhand, 1990, S.1332

14) Bruno Schmidt-Bleibtreu ; Klein, Franz, a.a.O., S.1333

를 달성하지 못하는 한, 독일인은 스스로 분단의 결과를 감수하지 않으면 안된다”는 원칙을 관철하였다.¹⁵⁾

그러므로 남북한의 통일정책도 국민의 범위를 동일한 혈통의 민족개념으로 확대되어야 할 것이다. 그런데 문제의 핵심은 북한이주민들이 자유민주 국가의 시장경제하에서 자율성을 담보할 수 있는 사회적 규범의식이 내재화되어 있지 않기 때문에 정부의 부당한 보호나 간여 없이는 자발적인 시민의 생활을 영위하기 곤란하다는 점이다. 따라서 이들은 새로운 유형의 소의계층으로 전락하여 범죄나 일탈행위를 초래하게 된다. 고로 정부는 북한이주민에 대하여 물질적인 자극보다는 먼저 생활규범의 교육을 통하여 생활방식의 사회화와 정신적 공감대의 형성에 역점을 두어야 할 것이다. 왜냐하면 오늘날 사회규범의 내면화는 인지심리학의 입장에서도 개인의 규범의 인지능력을 사회적 연대를 통하여 강화시킬 수 있기 때문에 북한이주민에 대한 사회교육은 매우 중요하다. 이러한 전제하에서 북한주민은 한국민의 법적 지위를 인정함으로써 합의통일의 법적 토대인 동시에 통일후 북한지역에서 예상되는 재산권의 문제도 합리적으로 해결할 수 있는 규범적 기초를 마련하게 된다는 사실을 유념하지 않으면 안된다.¹⁶⁾

III. 북한이주민 국내정착의 법적 근거

1. 북한이주민 보호의 입법연혁

현재까지 북한주민들이 북한의 영역을 벗어나는 방식을 보면, 북한 당국의 승인과 법절차에 따라서 월경하는 경우와, 북한당국의 승인없이 북한법을 위반하여 탈출하는 주민으로 나누어진다. 우선 외국에 주재하는 외교

15) Text zur Deutschlandpolitik, Reihe III/Bd.3., 1985, S.17 참조.

16) 상세한 내용은 정영화, 앞의 논문, 참조.

관, 상사원, 유학생, 러시아 별목공들과 생명을 걸고 육로, 해로 등의 국경을 탈출하는 군인, 주민이다. 이러한 두가지 유형의 귀순자들의 차이점은 본시 북한체제내의 충성도의 유무와 귀순 성공시까지 위협의 정도를 지적할 수 있다. 문제는 남한에 귀순한 북한이주민 중에서 “북한귀순동포보호법”의 보호를 받는 경우와 동법의 적용을 받지 못하는 상대적인 차별조치를 정당화하는 법적 근거를 제시하기 어렵다. 물론 그 차별의 근거는 북한 지역에서 이동할 때부터 생명의 위협에 노출되는 경우와 귀순을 결정한 이후에 비로소 여러 위협에 노출되기 때문에 신체 및 생명에 대한 위협성의 정도 차이가 있다는 점을 지적할 수 있을 것이다. 특히 북한탈출 주민들이 긴급피난하는 난민으로서 러시아와 중국을 체류하여 관계국의 국내법정책과 외교적 교섭을 통하여 국내귀환하기는 용이하지 않는 실정이다.

요컨대 국내에 입국하는 북한주민은 ‘귀순북한동포보호법’의 귀순자, 중국 및 러시아를 경유하여 난민신분으로 입국한 북한이주민, 기타 경로를 통하여 북한공민증을 휴대한 북한이주민들로 분류된다. 여기서 ‘귀순북한동포보호법’은 북한에서 대한민국으로 귀순한 동포(이하 ‘귀순북한동포’라 함)를 보호대상으로 정하고 있다(동법 제2조).

사실 동법은 냉전 이데올로기의 부산물인 정치적 성격을 지닌 처분법률로서 군사분계선을 통과하여 귀순한 남과간첩, 군인, 주민에게 특별한 정착지원을 목적으로 하였다. 더구나 최근 중국국적의 동포들이 소규모 밀입국을 시도하는 사례가 빈번하다. 이와 관련하여 외무부의 ‘해외동포현황’에 의하면, 1994년말 현재 외국국적이나 영주권을 가진 동포는 4,945,000명이고, 해외체류자는 282,000명에 이르고 있다. 이 통계자료는 북한동포를 포함시키지 않고 있지만, 중국거주동포와 체류자는 194만명(전체 37%), 미국에 180만명, 일본에 696,000명, 러시아에 46만명의 순으로 나타나고 있다.

이러한 해외동포의 기원은 구한말로 소급하지만, 역으로 1945년 8월 15일 광복이후 국내귀환과 북한정권의 토지개혁과 생산수단의 국유화(1946년~1948년)로 280만명 그리고 1950년 한국전쟁이후 현재까지 수백명의 일남민이 발생하였다.¹⁷⁾

2. 한국전쟁이후 북한이주민 정착지원의 변천

사실 북한이주민이 난민으로서 제3국을 경유하여 법절차에 의하여 또는 사실상 대한민국의 영토내에 밀입국 그리고 북한지역에서 직접 군사분계선을 넘어오는 부류로 나눌 수 있다. 1950년 6월의 한국전쟁이후 1993년까지 북한이주민은 군인, 자수간첩 등 특수신분을 가진 자들로서 520명 정도에 이르고 있다. 이들 북한이주민들은 정부의 정착지원의 유무 또는 그 법률의 개정에 따라서 지원의 범위에서 구분된다.¹⁸⁾ 이들 북한이주민은 다

- 17) 미군정 및 정부수립 초기에 발생한 해외동포의 귀국과 북한이주민의 정착과정을 보면, 1945년 8월의 조국 광복과 함께 일본, 러시아 및 중국 등지에서 귀환하는 해외동포와 1946년 북한 지역의 소령점령권에 의한 토지개혁과 산업의 국유화 조치로 월남한 실향민은 200만명 이상의 대규모 난민 사태를 야기하였다. 당시 미군정은 이들 난민에 대하여 임시수용소를 거쳐서 각 지방으로 분산정착시키는 정책을 세웠다. 이때 미군정은 법정책이나 제도적인 불비로 인하여 임기응변적인 대책마련으로 그치고 말았다.
- ① 법적 근거는 일제의 조선 구호령과 미군정 법령 및 처무준칙을 마련하였지만, 관리주체는 민간구호시설과 외국의 자선기관에 일임하였다. 또한 이들 난민들의 재원은 민간모금, 해외민간원조 및 잉여군수품 그리고 정부재정지출에 주로 의존하였다. 이들 지원정책의 내용은 수용 및 응급구호, 주택 및 고용정책이 핵심이었다.
- ② 수용과 통행증 발급; 북한의 월남주민은 38선을 통과시에 간단한 방역을 실시한 후에, 통행증을 발급하였다. 물론 각 도와 접경지역에 수용시설을 설치하여 수용소는 임시의 의식제공, 보건치료를 행하였지만, 주택과 취업의 알선은 극히 열악한 수준의 서비스였기 때문에 기대하기 어려웠다. 그리고 접경지역의 수용소는 월남한 실향민을 대상으로 수용하기 때문에 각 지역으로 체계적인 분산정책을 필요로 하였다.
- ③ 주택 및 고용의 정책; 미군정은 이주민들에게 간이주택을 건설하여 제공하였으나 주택공급이 절대적으로 부족하였다. 또한 고용은 직업소개, 취로사업과 귀농알선을 주로 하였다. 이러한 정착지원정책은 미군정이 재정상의 어려움과 행정부제의 문제점이 있었지만, 광복후 귀환동포, 북한의 실향민이나 남한 주민들이 서로 역사적, 문화적, 경제·사회적 차이를 거의 가지고 있지 않았기 때문에 신속한 정착이 가능하였다. 물론 정부수립 이전의 어려운 시대적 상황때문에 이러한 해외 및 북한 동포의 유입이 식량 및 실업문제, 주택과 교통문제 등 사회적 문제를 야기하였기 때문에 정부의 체계적인 대안을 마련하지 못하였다.
- 18) 종래의 북한이주민을 시기별로 다음과 같이 3시기로 구분할 수 있다. 제1기; 1962년 이전에는 북한에서 이주한 256명은 정착금을 지급받지 못하였다. 제2기; 1962년 1월 1일부터 ~1967년 2월 21일까지 사이의 북한이주민에게 10만원, 7만원, 5만원의

음과 같은 입법변천과 정착과정을 보여 왔다. 북한이주민의 정착을 위한 입법은 첫째, 1962년 4월 16일 “국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법”¹⁹⁾의 제정이래로 1972년 제3공화국 말기에 북한을 비밀리에 접촉한 후, 대통령의 월남귀순자(북한이주민)의 보호대책을 지시함으로써 이는 종래의 체제경쟁의 도구로서 통치행위의 범주에서 정신적 위로에 중점을 두었다.²⁰⁾

다음으로 상기 법률은 1979년 1월 1일에 “월남귀순용사특별보상법”²¹⁾으로 전면개정 되어 북한이주민에게 종래보다 현저히 유리한 지원을 하였다. 예컨대, 정착금은 최고 5,000만원부터 최저 800만원까지 5등급으로 구분하여 지급되었고, 더구나 정부는 당시 남북한간의 치열한 체제경쟁의 정점에 이르고 있었기 때문에 북한이주민은 반공이데올로기의 나팔수 역할을 수행하므로 국가유공자에 준한 예우 뿐만 아니라 그들의 가족을 포함하여 취업, 교육, 의료, 양육 및 양로보호, 특별임용 그리고 주택제공의 정신적인 보상과 포괄적인 재산상의 보상을 지급받았다.

그러나 1980년대 말부터 공산권의 붕괴와 북한의 개방 및 남북교류의 재개와 더불어 체제경쟁의 결말로 인하여 북한이주민의 상대적인 급증현상은 1993년 6월 11일에 ‘귀순북한동포 보호법’으로 전면개정되면서 업무를

3등급에 의한 정착금을 지급하였다. 제3기; 1967년 2월 22일 부터 1978년 12월 31일 까지의 북한이주민은 100만원, 70만원, 50만원, 30만원, 20만원의 5등급에 의한 정착금을 지급받았다.

- 19) 동법은 귀순자에게 1급에서 3급까지의 정착금과 직장 및 주택을 제공하였다. 당시에 유관 부처는 원호처이기 때문에 월남귀순자를 국가유공자에 준하는 법적 지위를 부여하였다.
- 20) 1972년 12월 당시 북한이주민의 실태를 보면, 귀순자로 분류하는 군인(210명)·자수간첩(28명)·자수공비(11명)·민간인(126명)과 귀환자(55명)을 포함하여 430명으로 집계되었다(원호처, 월남귀순자후원회설립계획, 1972.12, 참조). 여기서 주목할 점은 당시 정부의 재정형편과 경제력의 크기를 고려하여 북한이주민을 국가유공자와 동일한 법률로 규정함으로써 그들에게 원호대상자에 준하는 예우로서 정신적인 보상에 역점을 둔 것이라고 선해된다.
- 21) 이 법은 귀순자의 정착금을 1급에서 5급으로 세분화하고 아울러 특별보상금을 지급하였다. 특히 귀순자의 처, 자녀를 포함하여 취업을 알선받고, 특별임용, 15평 규모의 주택제공, 교육 및 의료보호, 그리고 양노 및 양육보호를 통하여 국가유공자에 준한 예우를 받았다.

종래의 국가보훈처에서 보건복지부로 이관하였다. 이러한 변화는 남북한 기본합의서와 유엔동시 가입 그리고 냉전의 소멸에 따른 북한이주민의 체제내에서의 역할축소 때문이라고 간주된다. 그래서 동법의 지원내용을 종래 법률과 비교하면, 정착금은 최고 1,200만원에서 최하 700만원으로 3등급으로 지급되고, 주택지원도 임대아파트의 보증금으로 700만원을 지급 및 알선받으며 또한 양로·양육보호의 배제와 처·자의 취업보호의 배제 그리고 생계곤란자의 생활보호법의 생활조정수당의 지급배제로 인하여 종전의 국가유공자에 준한 예우를 기대할 수 없게 되었다. 이는 현실의 상황 변화에 대응하여 법목적을 변경하기 위한 불가피한 변천으로 이해할 수 있지만, 이 법시행 이전에 북한이주민으로 인정된 자에게는 계속적인 성격의 급부를 제외하고 국가유공자에 준하는 예우를 박탈함은 신뢰보호의 원칙과 수익적 행정행위의 철회제한에 위배된다고 할 것이다. 특히 북한이주민이 국내에 입국한 즉시 관련 국가기관에서 일정한 기간동안 소양교육과 심사를 받는 과정에서 그들의 기본권을 침해하는 사례들이 빈번하므로 재판이나 헌법소원의 제소 가능성 때문에 본인의 서면동의와 비례원칙에 부합하고, 필요하며, 수인가능한 정도의 합헌적인 기본권의 제한을 고려해야 한다.

3. 현행 북한이주민 정착정책의 내용과 문제점

정부는 북한이주민에게 다음과 같은 정착지원을 행하고 있지만, 종래의 재정적인 지원에 한정하기 때문에 그들 스스로 시장경제질서에서 독립성 및 자주성을 체득하기에는 수많은 시행착오를 경험하게 된다. 우선 재정적인 지원내용 및 그 문제점을 검토한 후, 시장경제하에서의 규범의식을 제고할 수 있는 생활법률교육의 내용을 검토한다.

가. 정착금 및 보로금 그리고 가산금의 지급

동법은 북한이주민에게 정착금과 보로금의 지급, 그의 정착여건과 생계

유지능력 등을 고려하여 대통령령으로 정한 정착금을 지급한다. 또 그가 제공한 정보 및 장비의 활용가치에 따라서 보로금을 지급한다. 북한이주민의 가족이 3인이상일 경우에 월 최저임금액의 40배, 2인이상은 30배, 독신은 20배 상당의 정착금을 지급받는다. 그리고 그의 연령·건강상태·근로능력을 고려하여 월최저임금액의 60배이내에서 가산금을 지급받는다(시행령 제5조). 한편 남북한의 체제경쟁이 종료된 현재에 있어서 보로금의 지급은 북한의 군인이나 관료로 하여금 월납하면서 귀중한 정보나 무기 등을 절취하도록 하기 때문에 아직도 군사적 대결은 더욱 치열한 양상을 띠게 된다. 다른 한편 북한이주민이 물건을 휴대하고서 월경함에 있어서 부수적으로 수반하게 된다면 군이 보로금 등을 지급할 이유가 없다. 고로 보로금의 지급사유를 삭제함이 타당하다. 왜냐하면 법령의 정한 범위내에서 북한이주민에게 특별한 보로금 및 가산금을 지급하고 있지만, 오히려 북한에서 중요한 정보를 접한 간부나 고액의 물건을 강·절도한 범죄자가 북한에서 처럼 월납후에도 형평에 반한 특별한 대우를 받기 때문에 북한이주민간에 차별의 문제를 야기한다.

나. 주거지원

북한이주민은 국가이익에 이바지한 정도와 연령, 세대구성 및 거주지역 등을 고려하여 주택을 무상제공 받거나 또는 임차보증금을 지원한다(법 제7조). 즉 귀순동포는 전용 면적 50㎡이하의 주택을 무상제공 받거나 또는 그 임차보증금의 전액(약 700만원)을 지원받을 수 있고 또한 기타 의료보호 및 생활보호를 받을 수 있다(법 제6조, 제10조). 여기서 법률의 변천으로 인하여 점차 주택제공을 축소하였지만, 아직도 북한주민의 상당수는 월납하면 아파트를 제공한다는 정보를 가지고 오는 경우가 일반적이다. 따라서 물질적인 지원보다는 교육지원을 중점으로 둔다면 임대주택의 보증금을 장기용자하는 지원으로 전환하여야 할 것이다. 왜냐하면 과거의 북한이주민들은 20년 이상의 노력을 통하여 주택을 마련하였고, 특히 우리 사회에서 무주택자들이 여전히 상당수가 존재하기 때문에 연령이나 경험과

무관하게 탈출성공의 일회적 사건에 의한 일확천금의 결과를 야기함으로써 시장경제의 법질서에의 적용은 기대할 수 없다.

다. 직업알선

북한이주민은 국가기관 및 교육기관, 그리고 상시근로자 16인 이상의 공·사기업체에 취업을 알선 받고 또 직업훈련이 필요한 경우에는 직업 훈련을 받는다. 그러나 귀순자에게 북한의 직업경험을 고려하지만, 그 자격의 인정을 위해서 추가적인 직업훈련제도를 필요로 한다. 그러나 아직 정부는 북한이주민에게 그의 학력이나 직업자격을 인정할 수 있는 체계적인 제도를 마련하고 있지 않다. 고로 북한이주민은 관계기관으로부터 소양교육을 받고서 생활규범이나 법률에 대하여 주의를 기울이지 않으면서, 정부나 사회단체로부터 일방적인 지원만을 기대한 나머지 도저히 납득하기 어려운 계약 또는 거래로 인하여 정착금의 대부분을 탕진하게 된다.

라. 교육보호

귀순동포가 국공립학교의 교육을 받을 경우에 입학금 및 수업료를 면제 받고, 사립학교의 교육에는 반액을 국고에서 부담한다. 이 경우에 귀순자는 북한에서 취득한 학교졸업증의 인정제도의 부재로 인하여 제도적인 보완조치를 필요로 한다. 더구나 북한이주민은 원래 한자교육을 받지 못하였기 때문에 우리 사회의 신문이나 전문자료를 접하는데 어려움이 있다. 더구나 북한의 계획경제체제는 전혀 시장의 기능을 고려하지 않고, 중앙계획당국의 지시와 배분에 의해서 생산, 분배, 소비하기 때문에 가격의 배분기능을 이해하지 못한다. 이는 생산수단의 사적 소유를 부인하므로써 개인의 경제적 인센티브를 소멸시킨데 기인한다. 그러므로 북한이주민은 시장경제의 교육을 통하여 생산수단의 사적소유와 자기책임의 원칙을 분명하게 인식해야 한다.

마. 특별임용

귀순자가 북한의 군인이나 공무원이었던 경우에 본인의 희망에 의하여 그 계급에 상당하는 국군 또는 공무원으로 임용할 수 있다(제5조). 이는 북한에서의 군인이나 공무원의 경험을 고려한 특별한 임용제도이지만, 이는 정치적인 영향을 받는 것이기 때문에 체계적인 제도가 보완되어야 한다. 무엇보다 본인의 희망에 의하여 임용될지라도 그 업무를 충분히 수행할 수 있는 전문지식의 교육을 보완하여야 할 것이다. 예컨대, 경제전문가의 경우에 반드시 시장경제질서의 조직, 기능 및 체계를 대학이나 전문교육기관에서 교육받아야 한다.

바. 사법 및 공법상의 법적 모순

북한귀순동포는 국민의 지위를 가지므로 남한지역에 본적을 두지 않는 경우에 본인의 의사로 본적을 정하고, 서울가정법원에 직권으로 취적허가 신청서를 제출한다. 서울가정법원은 취적허가신청에 대하여 허가하는 경우에 당해 취적지의 시·구·읍·면의 장에게 취적허가서 등본을 송부하여 지체없이 호적을 편제하게 한다. 이에 소요되는 비용은 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 한다(법 제11조). 그러나 북한이주민이 여권발급과 같은 공법영역에서 실제로 불합리한 법적 규제를 받고있음을 지적할 수 있다. 이는 아직 북한이주민에 대하여 비현실적인 근거에 기한 부당한 법적 규제이므로 사실상 철폐되어야 할 것이다.

4. 소 결

동법은 특별한 입법목적을 위해서 일정한 대상에게 특권을 부여하는 처분법률이다. 따라서 평등권의 침해나 자의적인 심사에 의한 경우에는 이의신청과 행정소송의 불복절차를 규정하지 않고 있다. 북한탈출 경로가 다를

지라도 특수신분이나 군인 등에 대해서는 귀순동포로 보호되지만, 북한에서 경제적, 정치적 박해를 피하기 위해서 제3국을 경유하여 입국한 주민들은 귀순동포의 심사에서 배제될 가능성이 명백하다. 이 경우 북한의 사회적 모순이 그대로 남한의 법제도에 의해서 형평에 반하는 모순을 반복한다. 그리고 귀순자들은 동법에 의해서 신분을 항구적으로 보호받기 때문에 스스로 남한사회에서의 자발적인 적응노력을 게을리하게 된다. 따라서 일정한 기간동안 한시적이고 최소한의 지원정책은 본인의 의사결정에 책임을 부담하는 자발적인 노력을 유도하는 것이 되어야 한다. 고로 북한탈출동포는 모두 실향민의 지위를 가지므로 초기의 일정기간동안의 생활과 의료보호, 주택지원과 직업훈련및 교육을 부여함이 타당하다. 특히 직업과 교육의 지원은 북한에서 취득한 직업자격증이나 교육경력을 보완하는 직업훈련과 교육이수를 통하여 인정제도를 고려해야 한다. 특히 북한탈출동포는 북한에서의 인권유린과 무산자로서 시장경쟁을 전혀 경험하지 못하였기 때문에 남한의 생활보호대상자와 비교하면, 그들은 최소수혜자로 대별되기 때문에 정부재정의 특별예산에서 지원되어야 한다.

그러면 이하에서는 분단국가로서 탈출동포의 정착지원에 관한 법정책과 사회제도를 고려한 구서독의 경험을 평가하고 또한 시사점을 지적하면서, 북한탈출동포의 정착을 위한 특별법의 원칙과 내용을 검토하기로 한다.

IV. 동독이주민의 정착지원을 위한 구서독의 법정책과 지원정책

1. 구동독 주민의 탈출과 긴급수용입법의 의의

전승 4국인 미·영·불·소의 점령지역은 독일영토를 1946년에 동서의 군사분계선으로 분할하였다. 1953년 동독의 내륙간 국경통행을 제한하자, 4국의 합의에 의해 비교적 왕래가 자유로운 베를린(Berlin)을 통하여 탈출

하였다. 그런데 동독주민의 탈출(이주)은 삼분할 수 있다.

첫째는 1961년에 베를린 장벽설치 이전까지 약 260만명의 동독주민들이 정치·경제적 이유로 서독으로 탈출하였다. 둘째는 베를린 장벽설치(1961년) 이후 1989년까지 30여년 동안에 동독주민들은 베를린 장벽 및 국경을 탈출하거나, 동구권국가의 서독공관을 경유하고 또는 합법적인 서독으로 이주 등을 통하여 약 62만명의 탈출자들이 발생하였다. 셋째는 1989년부터 1990년 6월 30일(사회통합조약)까지 구동독정권에 대한 거부로써 대규모 이주자가 58만 명으로 집계되었다. 물론 베를린 장벽이 제거된 1989년 11월 3일 이후에는 자유로운 이주가 가능하였다.

가. 구서독에서의 동독피난민들의 긴급수용의 배경

2차대전 직후 미·소간의 냉전으로 인하여 소련점령지역으로부터 수많은 피난민들이 공산정권의 지배를 피하고자 서방점령지역으로 이주하게 되었다. 이와 같이 일시에 대규모 피난민들의 이주에 수반된 정치·경제·사회적 문제점을 해결함으로써 그들의 정착지원을 위한 법적 제도를 마련할 필요성이 제기되었다. 이리하여 서독의 기본법이 제정되기 이전에는 미·영·불의 점령당국은 이주한 피난민들의 이주동기와 사유 등을 확인하고 또한 그들을 수용할 수 있는 정책적 기준을 마련하고자 하였다. 이러한 기준의 예로써 영국과 미군의 점령지역에서 1947년부터 피난민의 수용기준과 점령지역내 정착의 지침을 시행하였다. 그후 1949년 8월 29일 이들 지침이 월첸지침(Ulzener Richterlinie)으로 통합되어 일원적인 법령으로 활용되었다. 그러나 서독정부의 수립과 더불어 발효된 기본법은 제116조에 의해서 「동독의 주민도 독일국적을 가진다」고 규정함으로써 구동독의 이주민들 역시 국민으로서 기본법 제11조의 거주이전의 자유(Freizugigkeit)를 향유하기 때문에 구동독지역으로 부터 이주하는 대규모 피난민들의 유입과 정착을 법적으로 제한할 필요성이 요구되었다. 특히 이들 동독주민들의 서독이주문제는 당시 1민족 2국가체제를 명시한 기본법의 규정과 관련하여 동서독 정부간 중대한 정치적 쟁점이 되었다.

나. 구서독의 긴급수용법의 연혁

구서독정부는 동독이주민의 수용문제가 정치적 쟁점인 동시에 전후 경제 복구의 과제 앞에서 실업문제·주택문제 등의 사회경제적 문제를 더욱 어렵게 하였다. 그리하여 구서독정부는 동독지역으로부터 대규모 이주사태를 적절히 규제하기 위하여 몇가지 입법취지에 기한「서독지역에서 독일인의 긴급수용법(1950.8.22)」(Notaufnahmegesetz)과 1951년 1월에 동법 시행령을 제정하였다. 긴급수용법은 8조로 구성되며 또한 동법 시행령은 20개 조문으로 이루어졌다.

2. 긴급수용법의 내용과 법적 문제점

가. 입법취지

첫째, 동독지역의 주민들이 독일 국적을 보유하지만, 대규모 이주사태를 적절하게 규제할 필요성이 요구되었다. 기술한 바와 같이 전후의 경제복구에 있어서 대량 피난민들의 부양, 실업구제, 주택 및 보건위생 등 제 사회적 문제의 해결을 곤란하게 하기 때문이다. 둘째, 각 주정부의 경제사회적 여건을 고려하여서 수용할 수 있는 피난민들을 적절히 분산하되, 이들의 구서독의 자유민주체제의 사회 및 경제질서에의 신속한 동화를 목적으로 하였다. 셋째, 특히 구서독의 전후 복구과정에서 경제적 어려움을 감안할 때, 고실업율과 절대적으로 부족한 주택 등의 기본적인 생존문제로 인하여 정치적 박해의 이주민을 예외로 하고 피난민의 유입을 감축시켰다. 넷째, 수용되지 않을 경우에 피난자에게 심대한 곤란에 처할 위험이 있다는 사실 등을 입증해야 하였다. 다수의 피난민들이 이러한 사유에 해당하지 않아서 거주허가를 받을 수 없었지만, 동독지역으로 송환되지 않고 계속 체류하면서 피난민의 관할 행정청이 아닌 사회보장청이나 종교구호기관에 의탁하게 되었기 때문에 허가증 발급자체는 무의미하고 또한 피난민의 유입은 계속

적으로 증가하였다.

이러한 사태에 대하여 긴급수용법 제1조가 기본법 제11조의 거주이전의 자유에 위반된다는 법적, 정치적 논쟁이 제기되었다. 이에 연방헌법재판소는 1953년 5월 7일에 기본법 제11조의 거주이전의 자유는 동독지역에서 탈출한 독일인에게도 적용되지만, 과도한 피난민의 유입을 규제하기 위하여 부득이 피난민의 선별을 규정한 것이기 때문에「긴급수용법」제1조는 합헌으로 결정하였다.

그러나 정치적인 면에서 동독주민들이 서독으로 이주·탈출할 경우에 별도의 국적취득의 절차없이 정착할 수 있는 기본권을 향유한다는 국민적 합의가 형성되었다. 결국 이에 따라서 구동독 주민의 서독 내에서의 체류불허가의 문제는 더 이상 논의되지 않았으며 피난민의 수용절차는 해당요건을 충족하면 체류를 허가하는 “선별절차”에서 “등록절차”로 바뀌었다. 특히 구동독정권이 별개의 국가와 국적을 강조하고 또 국경봉쇄 및 베를린 장벽설치 이후에는 피난민은 거주허가의 신청을 하지 않아도 기본법의 국민의 권리를 당연히 향유하게 되었다. 그런데 동법령의 제정 및 운용의 효과를 보면, 피난민의 문제는 정치·사회적 문제이기 보다는 법적 문제로 제도화 함으로써 각 주정부와 국민들의 유기적인 협조와 지원을 얻을 수 있었다. 이리하여 대규모 피난민들의 새로운 경제·사회질서로의 정착을 촉진하였다는 점에서 동·서독 체제간의 통일정책 대결에서 구서독이 우월한 법적 틀로서 기선을 유지하게 되었다. 반면 이 때문에 피난민의 유입을 억제하려는 입법목적은 결코 달성될 수 없게 되었다.

나. 수용 대상자의 선별과 문제점

소련점령지역(동베를린 포함)에 거주지를 가지고 있는 독일국적자와 독일의 공민권을 가진자는 서독지역에 별도의 허가없이 체류할 수 있다. 그러나 영구 거주는 특별허가를 받아야 한다(법 제1조 1항). 물론 현존하는 신체의 위해, 생명위협, 자유에 대한 현저한 위협의 존재, 기타 긴급한 사정으로 인하여 전조의 소련 점령지역을 이주해야만 했던 사람들에게 대하여

동 특별허가증의 발급을 거부할 수 없다(제1조 제2항). 사실 피난민들이 법 제1조에 의하여 거주허가를 얻기 위해서 다음과 같은 증거자료를 제출해야 하였다. ① 직계 존·비속간의 이산가족의 상봉을 위한 피난, ② 서독에서 주택 및 직장을 보장받을 수 있다는 증명을 제시하거나, ③ 특정한 정치적 이유로 인한 이러한 특별허가를 득한 자는 영구 거주를 허용하지만, 허가를 얻지 못한 다수 피난민들은 기본법의 기본권 향유를 제한할 수 있도록 함으로써 법적 논의가 제기되었다. 즉 긴급수용법 제1조 제1항 제2문에 의하며, 특별허가를 얻지 못한 피난민들은 서독의 기본법 제11조 제2항의 거주이전의 자유를 제한할 뿐만 아니라 기본법 제116조의 독일국민의 국적조항을 사문화시키게 되었다.

다. 거주허가 결정의 법적 성질과 문제점

구동독의 탈출자들은 일정한 수용소에 등록을 필한 후에, 수용위원회의 결정에 의해서 거주허가증을 발급받게 되었다. 동위원회는 긴급수용법 제1조 제2항의 특정한 요건에 해당여부를 결정한다. 따라서 동 허가는 특권을 부여하는 행정행위로서 동 위원회가 거주 불허가의 결정은 청원심사위원회에 대하여 불복을 제기하여 최종결정을 받도록 절차를 마련하였다(법 제3조). 이와같은 절차는 적어도 독립위원회의 준사법적 결정에 의하여 법원의 사법심사를 대체한 것이기 때문에 기본법 제116조를 무시하는 결과를 초래한 것이다. 이러한 처분법률은 엄격한 요건에 따라서 거주허가의 특권을 향유할 자보다는 배제되는 주민의 수가 다수이기 때문에 실현가능성과 형평에 반하였다. 그리하여 동법의 법정정책적 결함은 법외적인 정치, 사회적 이주민의 동화조치에 의하여 보완·수정될 수밖에 없었다.

3. 동독이주민의 동화정책

동독 이주민에 대한 동화조치는 서독에서 이주민의 생활을 영위함에 있어서 경제적, 사회적, 정치적으로 마찰없이 적응할 수 있도록 지원하기 위

한 것이다. 정부가 이주민의 동화조치를 직접 관장하기 보다는 민간단체로 하여금 동화 프로그램을 운영하고, 시행하도록 재정적 지원을 하는 것이 특색이다.

4. 서독정부의 동독이주민 지원대책

1953년 5월 7일 연방헌법재판소의 판결이래로 동독이주민들은 영구거주 허가가 없더라도 서독으로 탈출한 경우에 별도의 국적취득 절차없이 기본권의 향유주체로서 정착할 수 있게 되었다. 따라서 이주민들은 수용소에서 등록하면 연방정부로부터 1인당 200DM와 주정부로부터 가장에게 30DM와 가족 1인당 15DM 등의 보조금을 받았다. 그리고 이주민들은 정착할 주정부로부터 직장, 주택, 교육에 관한 상담 그리고 의료서비스 및 의복 등의 지원을 받았다. 물론 이들 문제는 신청자의 신청과 주정부의 사정을 고려하여 이주민에 대한 자원대책이 시행되었다.

가. 주택지원

우선 이주민들은 정착할 주정부에서 연고 등에 의하여 구입할 주택을 마련하기도 하지만, 대개 연방정부는 재정적 지원에 의하여 피난민에게 복지주택 우선 입주권을 부여하였다. 즉 연방정부는 피난민의 복지주택건설 촉진을 위하여 주정부에 재정지원을 함과 동시에 주택건설법 제25조에 의하여 동독이주민에게 향후 5년간 주택입주의 혜택을 부여하였다. 그리고 주택보조금법(Wohngeldgesetz)은 이주민이 서독이나 서베를린으로 옮긴지 4년 내지 10년 경과시까지 주택보조금의 지급기준이 되는 연간소득 계산시 2,400DM까지 공제하였다.

나. 생활지원

주정부는 동독이주민에게 생활용품이나 가구의 구입을 위하여 최고 10,

000DM의 금융융자를 제공하였다. 즉 독신자는 3,000DM, 가족수가 많은 가정에 대해서 4,000DM 그리고 가족 1인당 1,000DM의 생활지원을 위하여 저리의 금융을 융자받았다.

한편, 연방자녀보조금법(Bundeskindergeldgesetz)은 특별한 조건의 이주자에게 동독이나 동베를린에 거주하는 그의 자녀에게 보조금을 지원하였으며, 또한 '연방사회보조법'은 동독이주민에게 생계비, 주택임대료, 난방비, 의복 및 가구구입의 보조금을 지원하였다. 그리고 소득세법(Einkommenssteuergesetz)은 이주민에게 주거신고 또는 수증명서의 발급년도부터 3년간 소득세를 면제하고, 나아가서 그의 소유 공장이나 창고에 대하여 특별감가상각을 허용하였다.

다. 교육지원

연방실향민법(Bundesvertriebenengesetz)에 의해서 동독이주민은 동독의 학교졸업증, 직업자격증명서를 인정받고 또한 연방교육진흥법은 이주자나 그 가족이 초중고 및 대학(방송통신대학은 제한적임)을 진학할 경우에 학비지원을 받았다. 원칙적으로 서독에서 대학진학자가 30세를 초과한 경우에는 학비용자가 어렵지만, 동독의 이주자에게는 예외적으로 학자금을 융자하였다. 그리고 30~50세 사이의 대졸 이주자가 직업자격증이 인정되지 않거나 또는 부분적 인정을 받고 사회진출할 경우에는 직업정착을 위하여 추가적인 학업이수를 필요로 하면, 학비의 보조를 받을 수 있었다. 그리고 동독에서 취득한 졸업증이 전부 인정될 경우에도 서독의 대학에서 추가적인 연구를 마쳐야만 직업정착이 적정한 경우에 그 학업이수를 위한 보조금을 지급받을 수 있었다.

라. 직업훈련과 교육훈련

모든 수용소에서 동독 이주민들은 연방노동청의 직업상담 파견관의 도움을 받아서 직업을 상담하고, 이주자의 구직가능성은 각주와 지역의 노동시

장의 상황에 따라서 상이하다. 특히, 이주자들이 취업함에 있어서 그들의 언어능력, 교육의 정도 및 직장경험, 서독의 고생산성애의 적응훈련과 연수교육 그리고 직업전환교육을 필요로 하였다. 그리하여 이주민들은 서독 도착후 24개월 이내에 직업훈련 및 교육훈련의 신청서를 제출하고, 원칙적으로 그들은 36개월의 지원교육(예외적으로 48개월까지 연장)을 받도록 하였다. 연방정부는 이러한 이주민의 교육훈련의 기간동안 교육비, 생계비, 기타 비용의 보증기금을 연방예산에서 책정하여 운용하였다.

먼저 이주민의 자격과 시험의 증명을 인정하는 기관은 각 주의 관할 인정기관이나 문화부에서 형식적인 자격을 부여하였다. 이러한 자격인정의 요건은 서독의 시험이나 자격증과 동등하여야 한다. 왜냐하면 기존의 교육이나 자격인정은 경제적 및 사회적인 정착을 위해서 사회복지국가의 원칙을 유지하여야 하기 때문이다. 자격인정의 절차는 이주민들에게 서독의 노동시장에서의 균등한 직장알선의 기회를 부여하고, 해당 연수교육의 과정 및 연금산정의 기간 그리고 실업수당이나 보조금의 수령액을 결정하는데 기초가 되었다. 한편, 직업교육훈련의 수료증은 변화된 노동력의 수요, 각 분야의 기술진보 상태의 차이점 때문에 직업정착의 안정을 기하지 못하고, 오히려 악용된 바가 빈번하였다. 반면에 교육 및 직업훈련의 불인정 또는 하향조정의 인정은 막대한 경제적 불이익을 초래하거나 또는 무자격자의 수용을 조장함으로써 장래의 직업 및 경제사회적 정착의 위해를 초래하였다. 첫째, 구체적인 전문직업 및 자격인정에서 이주자들에게 서독의 고졸 졸업과 동등한 학력을 인정하는 조치는 (ㄱ) 직업훈련법 및 공업법에 따른 교육과 직업훈련 그리고 마이스터 자격시험에 대하여 연방경제성, 연방내무성, 연방교육성, 연방노동성, 각주 정부의 관할기관에 의해서 자격인정의 추천서를 작성하도록 하여 관대하게 인정하였다. (ㄴ) 고졸 학력의 이주민들은 대부분 신기술과 경제조직에 적응하기 위하여 직업적응을 위한 연수교육을 필요로 하였고, 기타 시험 및 증명서는 연수교육수료의 시험을 통하여 개별적인 인정절차를 적용하였다.

둘째, 이주민에게 대졸 및 국가고시 합격자와 동등한 자격의 부여는 교사, 의사, 과학자, 공학기사 그리고 법률가와 경제학자의 직업이다. (ㄷ) 초

등학교의 교사자격은 서독의 대학에서 추가교육을 조건으로 인정하였고, 또한 중고교의 자격인정도 제 1차 국가고시를 동등한 자격으로 인정하였다. (ㄴ) 의사자격은 의사자격시험의 수준과 전문화의 정도에서 차이가 있기 때문에 동등한 자격을 인정받기 위해서 추가의 대학교육을 부가하였다. (ㄷ) 과학자 및 공학기사의 자격인정은 동일하게 인정되었다. (ㄹ) 법률가의 자격인정은 제 1차 국가고시에 의해서 법관의 자격을 그리고 대학의 4학기 동안의 교육으로 법관시보를 인정하였다. (ㅁ) 경제학자의 자격인정은 동독의 교육내용에서 시장경제의 지식이 결여되어 있기 때문에 문제를 야기하였다. 요컨대 대졸 이주민은 고졸자와 마찬가지로 직업을 수행하기 위해서는 연수교육, 추가적인 대학교육, 각종 직업이수의 과정을 “대졸자의 프로그램”으로 지원하였다.

셋째, 일반학교의 졸업인정은 주정부의 관장사항이고, 동독에서 취득한 대학입학자격은 서독에서 동등하게 인정되었다. 이러한 제반의 자격인정 절차는 일반행정절차에 해당하므로 추가적인 비용을 수반하지 않은 장점을 지녔다.

마. 직업정착의 지원

동독 이주민은 제조업과 자유업을 창업할 경우에 그 자본금의 100% 까지 해당 은행의 프로그램에 의해서 재정지원을 받았다. 그 융자규모는 최고 200,000 DM로서 2년 거치 10년의 상환기간을 정하였다. 또한 농업종사의 이주민은 주정부의 연금은행의 정착지원 프로그램에 의해서 과거의 집단농장이나 주업으로서 농업종사자인 경우에 농지의 구입 및 임대를 위한 재정적인 지원을 받았다.

바. 법정책의 평가

구서독은 동독이주민에 대하여 분단초기의 긴급수용법의 제정을 통하여 전후 복구의 경제사회적 어려움을 이유로 정착을 제한하였으나, 헌법이 명

시한 1민족의 원칙(기본법 제116조)과 통일정책의 우위를 위하여 사회적 인 정착지원을 시행함으로써 법정정책의 한계를 극복하였다.

V. 정책적 고려사항

1. 북한이주민 정착의 법정책론적 고려사항

남북한의 통일은 단순히 상이한 두개의 국가, 즉 대한민국과 조선민주주의 인민공화국의 정치적 통합과정의 형식적인 사건에 그치는 것이 아니라, 실질적으로 전혀 다른 경제와 사회의 구성원간의 화해와 결합이라고 할 것이다. 따라서 북한의 개방과 개혁이 진행되는 과정에서 반드시 북한을 탈출하여 국내입국을 시도하는 많은 이주민들이 발생하게 될 것이다. 고로 헌법과 국적법의 내용이 불비하지만, 북한정권의 붕괴와 더불어 증대하는 북한주민을 유연하게 수용할 수 있고 동시에 흠있는 법률의 합헌적인 법해석 및 명확한 법정책 그리고 사회교육제도를 마련하여야 통일의 시간과 통일비용을 감축하게 될 것이다. 그러므로 북한주민의 대규모 난민사태에 관한 법정책의 기준은 사회정의 및 형평성 그리고 공익을 실현하도록 헌법에 합치되어야 한다. 이들 기준은 다음과 같이 구체화할 수 있다.

① 북한동포는 한국민으로서 법적 지위를 전제하므로 그들의 기본권을 무제한적으로 제한하거나 권리행사를 거부할 수 없다. 왜냐하면 그들은 50년 이상 동안 자유경쟁과 시장질서를 경험하지 못한 사회에서 살아온 우리 사회의 최소수혜자이기 때문에 정부는 북한탈출 동포들에게 특별한 교육, 직업, 주택의 지원을 특별한 처분법률에 의하여 보장해야 한다. 즉 신분보장은 취적 및 호적신고와 북한동포로서 등록절차를 마련한다. 현재의 분산되어 있는 취적신고는 귀순북한동포보호법과 재외국민취적·호적정정 및 호적정리에 관한 임시특례법에서 각기 규정하므로 통일적인 법정비가 필요하다. 물론 현행 헌법은 대한민국임시정부헌법의 이념을 계승하므로 국적

법의 개정을 통하여 북한주민에게 국민의 지위를 부여하는 규정을 두어야 할 것이다. 이러한 근거는 비교법적 관점에서 우리와 동일한 분단국가로서 1민족 2국가의 체제를 인정하였음에도 불구하고 구서독의 기본법은 동독 주민을 독일국민으로 인정하는 명문의 규정을 두고 적극적으로 수용하는 입장을 견지하였던 점을 고려할 수 있다. 현재 정부는 북한을 탈출하는 주민과 중국거주 동포를 구분하여 북한주민의 입국을 우선 고려하지 않으면 안된다. 왜냐하면 중국동포나 제3국 국적을 가진 동포들은 일시에 입국을 허용함으로써 인하여 국내정착의 문제를 원만하게 해결할 형편이 못되기 때문에 그들의 국적회복 및 귀화요건을 고려하여 입국을 허용하여야 할 것이다. 이러한 까닭으로 외무부는 업무의 재량준칙으로 규정한 ‘중국거주 동포의 영주귀국의 허가지침’을 재고하지 않으면 안된다.

② 중국, 러시아와 제3국의 재외공관 그리고 군사분계선을 경유하든 기간에 입국하는 북한이주민은 모두 동일하게 헌법 및 법률을 적용받아야 할 것이다. 더구나 북한이주민들은 교육지원 및 직업교육 그리고 직업훈련교육을 받을 경우에 남한에서의 역차별의 문제가 발생되지 않도록 과거 북한에서 상대적으로 열악한 지위에 있었던 자에게는 교육지원의 기간이나 보조금의 액수를 상회하도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 왜냐하면 북한사회에서 특혜를 향유한 자가 국내입국 후에도 상대적으로 우월한 지위를 누린다면 역시 평등의 원칙에 반하는 역차별의 문제가 예상된다.

③ 북한이주민들이 자유민주주의의 시장경제질서에서 자립적으로 생활할 수 있도록 시장경제교육과 법교육의 필요성이 요구된다. 따라서 북한동포는 북한에서 이수한 교육을 남한의 고졸의 학력인정을 원칙으로 하고, 본인의 의사를 존중하여 대학교육의 지원자는 전문대학의 이수기간 동안 학비를 보조한다. 대졸자인 북한동포는 4년제 대학교육의 3~5학기의 추가교육을 지원하되, 이 기간의 학비는 정부의 보조금과 장기금융으로 충당하여야 한다. 직업훈련의 자격은 원칙적으로 1년정도의 단기연수를 이수한 후에 유관기관의 자격인정제를 채택할 것이며, 특히 북한이주민은 직업전환교육을 고려하여 체계적인 제도개선을 필요로 한다.

④ 현행 귀순북한동포보호법은 상당액의 정착금과 보로금을 지급하지만,

그 실효성은 상실되었다. 특히 보로금은 북한에서 일정한 재물을 탈취하도록 조장하기 때문에 남북한의 갈등을 야기시킬 수 있기 때문에 점진적으로 폐지하여야 한다. 적어도 북한이주민은 새로운 사회에 용이하게 동화되기 위해서는 자발적인 노력이 필요함에도 굳이 과도한 재정지원으로 경쟁의 기회를 포기할 우려가 있다. 다만, 주택지원은 연령과 가구수에 따라 차등적인 국민주택의 임대지원을 고려하여야 한다. 그리고 초기의 생계비는 정부보조금과 일정한 교육이수 그리고 직업종사후부터 상환하도록 최소이자율에 의한 금융을 지원하도록 한다. 예컨대 국민주택을 구입시에는 연리 4~6%의 장기의 금융지원과 가구구입의 비용은 무이자의 단기금융지원을 행할 수 있다.

⑤ 북한이주민이 대규모로 국내입국시에 우선 지역분산을 통하여 보호하여야 한다. 그리고 입국심사기간은 1주일 이내로 단기간이어야 한다. 북한주민은 입국심사와 동시에 취적 및 호적정리를 해당 행정청의 직권으로 행하면서 아울러 북한주민의 교육과 직업 그리고 연고자 등의 등록을 하여 지방자치단체의 형편에 따라서 분산·배치한다. 특히 북한주민의 사회적응을 돕기 위해서는 민간단체와 자치단체의 협력이 중요하지만, 이들을 담당하는 행정기구의 중심적 역할이 무엇보다 중요하다. 그러므로 북한이주민의 정착지원과 통일정책이 통일적이고 일관성을 유지되도록 대통령의 산하에 전담기구를 두고, 전문가와 북한이주민의 대표로 구성된 전문가위원회의 합의와 협조를 받을 수 있도록 한다. 국내입국 초기의 비용과 교육 및 직업훈련비용의 일부는 정부의 특별예산으로 충당하고, 지방자치단체 정착 후에는 자치단체의 비용으로 지원하여야 할 것이다. 이러한 정착지원비용 등은 엄밀히 통일비용에 해당하기 때문에 장기적인 관점에서 재원의 확보를 ‘남북교류협력세’ 명목의 ‘통일세’에 의해서 또한 단기적으로는 남북교류협력기금으로 충당되도록 할 것이다.

⑥ 일체의 강제력에 의해서 징병·징용과 정신대의 동원 그리고 해외망명으로 아직 귀환하지 못하고, 중국이나 러시아 그리고 일본 및 동남아시아의 각지에서 체류하고 있는 해외동포는 국적회복청구권을 행사할 수 있고, 물론 체류국의 국적을 취득하지 않은 동포들은 우선적으로 귀국을 허

용하여야 한다. 그리고 체류국의 국적을 가진 동포는 귀화요건을 고려하여 귀화를 허용하여야 한다. 그러나 북한이주민은 제3국 체류의 해외동포와 달리 국제법상 북한으로 송환을 인도적인 차원에서 전혀 고려할 수 없기 때문에 국내입국을 우선 보장하여야 한다. 즉 북한이주민은 급박한 신체와 생명의 위협을 피하기 위한 긴급피난의 요건을 충족하기 때문에 대한민국의 국민으로서 보호받을 수 있도록 보호조치를 요구한다.

2. 시장경제질서하에서 북한이주민의 생활적응을 위한 교육정책

가. 시장경제와 규범의식 갈등의 배경

시민사회가 형성되면서 개인은 국가에 대하여 자유주의와 개인주의 이데올로기에 의해서 추상적인 인격체로서 사적 자치에 의한 계약관계와 자기책임의 원리에 입각한 시장경제질서를 유지하여 왔다. 이러한 자유시장경제질서는 자기행위에 대하여 책임을 사법과 질서법의 규범체계에 일임하기 때문에 생산수단의 사적소유를 필수적인 전제조건이었다. 오늘날 '시민사회'란 마르크스와 공산주의에서와 같이 노동시장, 자본시장 그리고 상품시장에 대한 규제경제가 개개인의 자율적인 의사에 의해서 자발적으로 형성되는 시장경제를 의미한다. 아마도 시민사회의 제도는 어떠한 제약도 받지 않고 현실 사회를 구성하는 개인의 자유의지와 사회적 여론의 의사소통체계를 자연스럽게 결합되는 것이 요체이다. 이들은 사적생활 영역으로부터 사회문제에 대한 반응을 수용, 집적하여 여론으로 표출하기 때문에 사회문제의 해결에 대한 논의를 통하여 비로소 공익문제를 제도화한다.

그러나 북한사회는 변형된 마르크스주의 또는 주체적인 공산주의체제를 유지하기 위하여 시민사회의 본질을 왜곡하고 있다. 우선 북한정권은 주체사상을 헌법의 근본이념으로 삼고서 주민들의 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 생활영역에서 부단히 주입시키고 있기 때문에 북한주민들의 자유의지와 사회적 여론을 소통시킬 수 있는 자발적인 결사체를 기대할 수 없다. 예컨대 북한정권은 전체주민에게 특정한 기준을 제시하고, 그를 모범으로 동일

시하고 동조할 것을 강요하지만, 집단 목적을 달성하기 위해서 개인의 창의성 및 자발성을 여하히 고양시키느냐가 체제유지의 핵심사항이 된다. 그러므로 집단적 동조를 통해서 위축된 개인의 창의성을 집단 능력의 향상으로 전환시키기 위해서 목표량의 초과달성이란 개인 노력의 배가운동이나 과잉충성을 적극적으로 제시한다. 고로 개인은 집단적인 가치와 규범을 전제로 하고 집단과 개인의 차이를 부정하기 때문에 시비판단을 하지 못한다. 특히 최근 입국하는 북한이주민들은 대개 북한정권의 안전관에 해당하는 계층으로서 외국에서의 합법적인 활동을 통하여 체제선택의 기회를 가진 자들이기 때문에 정권에 대한 절대적인 충성과 공헌을 하였기 때문에 상대적으로 높은 기회비용을 지불하고 탈출하는 자들이다. 그렇지만 일정기간이 지나면 탈출정보의 수집비용이 저하되면, 일반 북한주민들도 탈출 경로를 이용하여 이주하는 사태를 예상하지 않을 수 없다. 결국 단기적으로는 탈출주민의 수가 미미할 지라도 중·장기적으로 북한정권의 문호개방의 속도와 경제적 여건에 따라서 다소의 북한이주민들은 지속적으로 발생할 것으로 예견되기 때문에 이에 대비한 교육정책의 방안을 모색하여야 한다.

나. 북한이주민의 규범의식과 생활규범교육

북한이주민들이 정착시에 공통적으로 가장 염려하는 사항은 자신들의 정착금을 사취당하지 않는 것이라고 한다.²²⁾ 이는 북한이주민들에게 시장경제질서의 법규범을 절실히 필요하다는 사실을 반증한다. 대부분 북한주민은 국가경제활동의 배급객체일 뿐, 경제행위의 주체로서 가격기구 또는 생산재 및 소비재의 배분에 있어서 자신의 의사를 전혀 반영할 수 없다. 그런데 북한사회는 어떠한 법규범을 유지하고 있으며, 또한 그 주민들은 사

22) 이 사실은 필자가 만난 북한이주민들과 면담을 통하여 확인한 사실이다. 왜냐하면 대부분 북한이주민들은 고향에 두고 온 부모, 형제들에게 통일이 되어서 귀향할 때 돈이라도 많이 가져다 주어야 면목이 설 것이기 때문에 대개 경제적 부(무엇을 하든지 부자가 되고 싶어함)에 대한 욕구충족을 고민한다.

회질서를 어떤 원리와 규범에 의해서 준수하는지 많은 의문을 제기할 수 있다. 왜냐하면 북한이주민들은 한결같이 북한의 법률을 전혀 알지 못하고, 더구나 북한주민의 생활규범은 1차적으로 한민족 고유의 공동체적 관습 또는 도덕규범, 2차적으로는 정치적·이데올로기의 억압과 물리적 강제력에 의존하기 때문에 전근대적이고 타율적인 규범의식을 지닌 것으로 추정한다. 고로 엄격한 의미에서 북한주민은 남한의 현행 법체제안에서 자율적인 행위를 결정하고 아울러 그에 대한 책임을 부담할 수 있는 능력이 명백히 결여되어 있음을 의미한다. 즉 이들 북한주민은 법적 의미에서 행위 무능력자이고 또한 시장경제질서의 신생아와 다를 바 없는 존재임을 인식하여야 한다. 그러므로 북한주민은 고유한 규범의식과 근대적인 법규범과의 갈등을 일으킬 수밖에 없기 때문에 어떻게 행위를 하는 것이 시장경제의 구성원으로서 생활할 수 있는가라는 문제의 답을 구하고자 한다. 즉 국가경제활동의 배급객체일 뿐, 경제행위의 주체로서 가격기구 또는 생산재 및 소비재의 배분에 있어서 자신의 의사를 전혀 반영할 수 없다. 실제로 그들이 시장경제질서의 법규범을 이해하고 적절히 적용하여야 하지만, 그들은 시장경제질서의 기능과 조직에 관하여 전혀 경험을 하지 못하였기 때문에 시장경제질서의 적용상 애로점을 가지고 있다.

일반적으로 구사회주의체제의 주민들이 새로운 시장경제질서로 전환과정에서 나타내는 적응장애를 북한이주민들에게도 거의 동일하게 적용할 수 있다고 본다. 고로 필자는 북한이주민들에게 나타나는 시장진입시 애로사항에 관하여 다음과 같이 몇가지 점을 지적한다. ㉠ 그들은 과도하게 국가 급부에 의존하는 성향을 장기간 유지하기 때문에 정부의 공식적 및 비공식적인 지원을 기대한다. ㉡ 대부분 시장경제기능을 인지하지 못하므로 시장을 단순히 혼란된 무질서한 공간개념만으로 이해하기 때문에 합리적인 경제행위를 기대할 수 없다. ㉢ 과거의 신분과 지위의 상실은 심리적인 불안정 및 직업수행의 불안감을 야기하여 단순한 사고와 행동 패턴을 유지하기 때문에 북한에서의 낮은 생산성으로 회귀하는 경향을 나타낸다. ㉣ 초기에 생활방식으로서 민주주의를 이해하지 못하기 때문에 주위의 상황과 사태는 기존의 내재화된 집단지향의 인지 및 판단체계로 대조하기 때문에 새로운

사회생활과 환경에 대하여 구체적인 차이에 대한 적응을 거부하고 있다. ㉔ 그들은 사회적 신분의 강한 상승욕구로 적응상 애로를 회피하기 때문에 현실적인 지위를 깨닫는 순간 비관적이고 체념적인 자포자기 증상을 나타낸다. ㉕ 일반적으로 북한이주민은 무임승차자로서 시장경제에 진입하기 때문에 눈속임과 왜곡된 도덕의식을 지니고 또한 자신의 행위나 가치관을 객관적으로 평가받을 기회를 정부의 과대보호에 의해서 은폐되는 까닭에 미래에 대한 설계나 생활계획을 대비하는 능력이 개발되기 어렵다. ㉖ 언어의 의미상 차이, 한자의 무지로 인하여 직장생활의 적응에로와 상이한 가족관계의 변화에 대하여 두려움을 지니고 있다. ㉗ 북한이주민들은 개인적인 능력개발을 위한 교육이나 기회를 제공받지 못했기 때문에 개인주의와 전문화의 경향에 대하여 부정적인 성향을 나타내고 있다. 예컨대 남한의 빈부격차와 경제력의 차이를 단순한 물질만능의 폐해정도로 파악하는 성향을 볼 수 있다. ㉘ 북한이주민은 경제력의 차이를 자신의 책임으로 인정하기 보다 남한 사회의 지원부족이나 구조적인 모순으로 파악하거나 또는 그들은 무계획적으로 경제적 부의 성취만을 삶의 목표로 정하지만 현실적인 어려움으로 인하여 자기 모순의 논리에 빠지고 만다. 결국 북한이주민들이 많은 시행착오를 경험하면서도 5년 내지 10년정도의 적응기간을 소요하게 된다고 한다. 고로 이들이 국민으로서 용이하게 정착할 수 있도록 정부의 교육적인 지원정책을 실시하는 것은 현대국가의 최대한 국민보호라는 헌법적 의무를 이행하도록 요청하는 법정책의 명제임을 부인할 수 없다.

그러면 북한사회는 어떠한 법규범을 유지하고 있으며, 또한 그 주민들은 사회질서를 어떤 원리와 규범에 의해서 준수하는지에 대해 많은 의문을 제기할 수 있다. 왜냐하면 북한이주민들은 한결같이 북한의 법률을 전혀 알지 못하고, 더구나 북한주민의 생활규범은 1차적으로 한민족 고유의 공동체적 관습 또는 도덕규범, 2차적으로는 정치적·이데올로기의 억압과 물리적 강제력에 의존하기 때문에 전근대적이고 타율적인 규범의식을 지닌 것으로 추정된다. 고로 엄격한 의미에서 북한주민은 남한의 현행 법체계안에서 자율적인 행위를 결정하고 아울러 그에 대한 책임을 부담할 수 있는 능

력이 명백히 결여되어 있음을 의미한다. 그들이 새로운 시장경제질서에서의 규범을 인식할 수 있는 인지능력(cognition map)을 추정하면, 북한이주민들은 대개 자신의 행위를 스스로 결정하고·책임을 부담하기 보다는 타인의 지시나 의견에 따른 공적 책임만을 인정하므로 자기책임의 원리에 입각한 교육을 강조하여야 한다. 이는 적어도 자기 스스로 행위를 선택하고 그 결과를 평가할 수 있는 정도의 판단능력을 요구한다. 그러나 북한이주민은 개인의 자유와 권리를 비교적 효율적으로 실현할 수 있는 “질서”로서 자유시장경제의 작용과 법규범의 체계를 선결적으로 이해하여야 한다.

지금까지 정부는 북한이주민에 대하여 일정한 기간동안 관계기관의 공무원을 동원하여 보호조치를 수행하도록 함으로써 그 관리비용을 고려한다면 비효율적, 비민주적이었음을 인정하지 않을 수 없다. 엄밀히 보면, 북한이주민은 우리의 시장경제질서의 법률에 대하여 전혀 무지할 뿐만 아니라 복잡한 경제관계로 인하여 위헌 또는 위법적인 법령의 가능성으로 인하여 이해를 기대하기 어려운 상황에 있다. 고로 북한이주민은 정부의 대리인(공익법무관)으로 하여금 일정한 기간동안 생활법률의 서비스를 무료로 제공받을 수 있으며 또한 정치사회 및 경제의 법교육을 그들이 원하는 경우에 제공받을 수 있도록 제도적인 뒷받침이 요구된다. 왜냐하면 일반적으로 법률이 복잡하고, 빈번히 개정·제정되는 경우에 그 법률들을 준수하기 보다는 일탈행위를 선호함으로써 거래비용을 감소시키려 하기 때문이다. 그러므로 법률의 수요가 증대될 경우에 반드시 공적 서비스를 통하여 초기의 법률지식의 수집비용을 공적으로 부담하여야 법률정보의 인프라스트럭처를 형성하게 된다.

주지하는 바와 같이, 북한이주민은 대한민국에 입국하는 순간부터 공·사법의 구분없이 법적 보호의 틀안에 들어 온 것임을 인식시켜야 한다. 그가 국내의 관할기관으로 부터 일정한 기간동안 수용 및 심사절차를 마치는 동안에 일정한 법률의 준수의무를 부가하여야 한다. 물론 입국이전에 저지른 모든 범죄행위에 대하여 반드시 법원의 판단을 거쳐서 일정한 제재나 처벌을 감수하도록 한다. 왜냐하면 그들은 본인의 동의와 특별행정법에 의

해서 특별한 법률관계에 놓여 있지만, 그들의 기본권의 본질적 내용의 침해까지 허용되는 것은 아니다. 부연하면 북한이주민이 일상적인 생활관계로 형성하는 구체적인 법률관계는 경제생활의 사법관계, 가족법관계, 공적생활의 행정법관계 등으로 구분할 수 있다.²³⁾ 무엇보다도 북한이주민은 대개 가부장제하에서 생활하였기 때문에 가정과 사회생활에서 가부장제의 관념이 강하기 때문에 여성의 노동력을 중시할 뿐, 아동과 여성의 지위를 남성보다 열등한 것으로 인식하는 경향이 일반적이다. 따라서 여성의 사회적 지위가 남성과 동등하게 인정되는 현실을 이해시켜야 할 것이고²⁴⁾ 동시에 여성의 지위를 향상시키기 위해서 여성교육을 중요시 할 것이다. 그밖에 청소년과 장년의 갈등이 심각한 문제를 가지고 있다. 왜냐하면 장년은 북한의 가부장제를 계속적으로 가족들에게 강요하지만, 청소년들은 주위 친구들 가정을 통해서 그러한 강요를 용납치 아니하고 저항하므로써 새로운 사회에서의 갈등을 야기하게 된다. 여기서 필자는 북한이주민들의 각세대에 있어서 동일한 사회화의 프로그램으로서 규범의식을 제고할 수 있는 생활규범교육과 성별 각세대에 대하여 역할규범의 인성교육이 필요하다고 본다.

23) 구체적인 법률관계를 예를 들면, 즉 독신자의 경우는 결혼시에 배우자 및 그 친족과의 가족법관계, 그 자녀에 대한 법률관계, 기타 상속에 관한 법률관계; 생활용품 및 물품 구매시에 필요한 구매계약; 주택구입시 매매계약 또는 임대주택의 입주시에 임대차계약상의 권리의무; 생활자금의 용자를 위한 금융기관의 이용관계에서 필요한 계약관계; 기타 북한이주민이 운전면허·이용사·요리사·기사·미용사·의사 등 자격취득시 권리의무에 대한 교육을 필요로 한다. 그리고 직장이나 근무처에서의 취업규칙 또는 근로계약 그리고 공무원법의 권리와 의무; 의료시설의 이용관계에서 요구되는 법률관계; 일상적인 공공시설 또는 사회단체 활동과 관련하여 준수할 규약이나 선량한 풍속에 관하여 교육하여야 한다.

24) 북한 여성은 남성과 동등한 정도의 노동력을 요구받기 때문에 실제로 취사노동에 있어서 극히 일부만을 담당하고 있다. 예컨대 놀라운 사실은 북한이주민의 부인이 가족을 위해서 여러가지 음식을 요리할 줄 모른다는 점이다. 특히 이들 부인은 서울의 백화점에서 음식재료를 선택하지 못할 뿐만 아니라, 대개는 1식 2찬 정도로 그친다고 증언한다.

VI. 결 론

귀순북한동포보호법은 냉전시대의 남북한 체제경쟁의 산물로서 귀순촉진을 위한 특별한 입법목적에 달하고자 귀순자에게 특별한 지위를 부여하는 처분법률이다. 따라서 동법은 당국의 자의적인 처우에 대하여 이의신청과 행정소송의 불복절차를 규정하지 않고 있다. 북한이주민 일지라도 상이한 탈출경로로 일부에 대해서는 귀순자로서 보호되고, 반면에 단순히 경제적, 정치적 박해를 피하기 위해서 제3국을 경유한 주민은 귀순자로 인정하지 않는다면 명백히 형평에 반하게 된다. 더구나 현재와 같이 북한의 고위층에게 특별한 보호를, 일반 주민에게는 일반적인 정착지원을 한다면 북한에서와 동일한, 형평에 반하는 사회적 모순을 반복하게 된다. 그리고 귀순자의 지위는 동법에 의해서 반영구적인 보호를 받기 때문에 스스로 남한사회에서 자주성과 적응노력을 게을리하게 된다. 따라서 귀순자의 지위는 일정한 기간동안 한시적인 최소한의 지원에 그치고, 본인이 스스로 의사결정을 하고, 그에 대한 책임을 부담하도록 시장경제질서의 자율성과 창의성을 유도하여야 한다. 고로 북한이주민은 모두 실향민으로서 초기 일정기간 동안 생활보조와 의료보호, 임대주택의 지원, 직업재훈련 및 교육지원을 시행하여야 한다. 특히 일반교육과 직업연수는 과거 직업경력이나 학력을 보완하여 생존에 필요한 물적재원을 획득할 수 있는 조건이므로 교육정책의 중요성을 우선적으로 고려해야 한다.

요컨대 정부는 단기적으로 북한이주민의 지원정책을 북한의 인권개선과 무산자로서 시장경제의 경험이 없기 때문에 그들을 최소수혜자로서 인정하고 신속히 자율적인 시민으로서 생존할 수 있도록 교육지원을 우위에 두고, 물질적인 지원을 인센티브로서 활용하는 정책의 전환을 고려하여야 한다. 물론 이러한 교육정책도 북한이주민의 규범의식을 제고할 수 있도록 실생활 본위의 시장경제질서에서의 생활법률교육에 초점을 두어야 보다 효

과적일 것이다. 정부는 무엇보다도 이러한 북한이주민의 교육정책은 장기적으로 남북한 통일시에 전체 북한주민의 체제동화를 위한 제 교육에서 예상되는 시행착오의 최소화, 아울러 신속한 사회통합의 선결조건인 시장경제질서의 재조직과 법제통합을 달성하게 됨으로써 통일비용을 극소화하는 지름길임을 분명히 인식하지 않으면 안된다.

北韓의 性別 不平等 實態와 展望

이 금 순*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|-------------------|-----------------|
| I. 서 론 | IV. 북한여성의 지위 전망 |
| II. 사회주의하에서의 남녀평등 | V. 결 론 |
| III. 북한여성의 불평등 실태 | |

I. 서 론

여성들의 권리가 곧 인권이며 사회발전 및 인류발전을 위해서는 성(Gender)을 둘러싼 구조적 사회불평등을 제거하여야 한다는 인식이 국제사회에 확대되기 시작하였고, 지난 9월 북경에서 열린 제4차 유엔여성대회에서도 이에 대한 다양한 논의가 이루어졌다. 더 나아가 인권보호의 측면에서 여성문제를 접근하는 국제적인 연대노력이 가속화되면서, 각 사회에서 여성의 지위에 대한 연구도 다각도로 진행되어 왔다. 이러한 과정에서 보편적인 여성의 문제와 더불어 특정사회가 경험하고 있는 특수한 여성문제들에 대한 심도있는 분석들이 행해지고 있다. 이러한 노력들을 바탕으로

* 民族統一研究院 責任研究員

여성문제에 대한 보다 체계적인 접근이 가능하게 될 것이다.

본 연구는 여성의 평등한 권리는 인권이라는 측면에서, 북한여성의 실태를 조명하여 보고자 한다. 북한은 정권수립 초기부터 사회주의 남녀평등과 여성해방을 표방하여 왔고 이를 위한 여성의 사회참여를 증진시키기 위한 법과 제도를 정비하는 한편 육아 및 가사의 사회화 정책을 추진하여 온 것으로 알려져 왔다. 그렇다면, 실제로 북한 사회내에서 여성들은 어떠한 위치를 차지하고 있으며, 이들의 삶의 실태가 어떠한가에 대해 검토할 필요가 있으나 현실적으로 이에 대한 진지한 논의들은 찾아보기 힘든 실정이다. 이는 북한 여성들 자신이 그들의 실제 삶에 대해 공개하지 않고 있으며, 여성학적 차원에서 자신들의 문제를 접근하려는 시도도 전무한 실정이기 때문이다. 또한 우리사회에서 북한 여성들의 삶에 대한 연구가 진행되어 왔으나, 대부분 법과 제도측면에서 접근하여 온 것이 현실이다. 북한의 폐쇄성으로 부터 파생된 전반적인 북한연구가 지닌 한계성 때문에 북한 여성연구 또한 제한적으로 이루어질 수 밖에 없는 실정이었다.

따라서 본 연구에서는 북한 여성의 불평등한 지위를 구체적으로 검토하여 보고, 향후 북한 여성문제의 개선 전망을 분석하여 보고자 한다. 현재까지는 여성문제에 대한 북한 여성들 자신의 의식도 부재한 상태로 평가되고 있으며, 북한의 철저한 폐쇄정책으로 북한여성들은 세계적인 여성운동의 영향권에서도 소외되어 온 것이 사실이다. 여성문제는 문제의 성격상 정도의 차이는 있을지라도 모든 국가에 현존하고 있기 때문에, 국경을 초월한 여성들간의 연대는 그 어느 분야보다 용이하게 이루어 질 수 있다. 이러한 측면에서 남북한 여성들간 기존의 교류를 검토하여 보고 향후 교류·협력책을 강구해 보고자 한다.

II. 社會主義下에서의 男女平等

1. 理論的 背景

북한사회가 기초로 하는 사회주의는 모든 억압과 착취의 근원은 생산수단 소유의 私有財産制라고 규정하고 있기 때문에 이들의 혁명목표는 사유재산(계급) 철폐를 통해 전면적인 평등구조를 실현하는 것이다. 맑스는 여성문제를 자본과 노동간의 계급투쟁의 생산관계안에서 설명하였고, 엥겔스와 레닌은 여성의 억압과 여성해방에 대한 이론에서 남녀평등의 이념을 명시하고 있다. 엥겔스는 “가족, 사유재산, 국가의 기원”에서 여성억압의 기원은 사적소유의 생산관계하에서 사유재산보존과 상속을 위한 일부일처제의 출현에서 부터라고 규정하였다.¹⁾ 즉 원시시대의 자연스런 성별분업이 잉여의 발생, 사적소유, 계급의 출현 등으로 여성에게 억압적인 것으로 전화되었으며, 일부일처제의 출현은 “자연적 조건이 아니라 경제적 조건에 기초한, 즉 원시적 자연발생적 공동소유에 대한 사적소유의 승리에 기초한 가족형태”라는 것이다.²⁾ 원시공동시대 여성의 가사활동은 남성의 생산활동과 마찬가지로 사회적으로 필요한 일종의 사회적 활동이었으나 가부장적 일부일처제의 개별가족 출현과 함께 집안살림은 그 사회적 성격을 상실하게 되고, 사회와 무관한 부차적이며 ‘사사로운 일’로 전락되게 되었다. 사적소유하의 일부일처제는 여성을 경제적으로 남편에게 의존하게 하고 여성의 종속을 강화시켜 대외적으로 여성의 충분한 사회참여를 박탈하게 되었다. 결국 여성의 억압은 계급의 억압과 연관되어 있으며, 자본주의 사회의 구조적 원인이 가족에서의 남성지배와 여성종속이라는 적대관계를 초래하

1) Frederick Engels, *The Origin of the Family, Private Property, and the State*(New York : Penguin, 1985).

2) 위의 책, p.128.

게 된다는 것이다.

따라서, 여성해방도 생산 수단에 대한 사적소유의 폐지에 따른 생산관계의 변화와 연관되며, 사적소유의 폐지는 남성중심의 일부일체제를 동등한 일부일체제로 변혁시켜 여성해방의 조건을 제시한다. 이는 생산수단이 공유화되게 되면 개별가족이 더 이상 사회의 경제단위가 되지 않을 것이고 사사로운 집안살림이 사회적인 산업으로 되고, 아이들을 돌보고 교육시키는 것이 공공사업으로 되는 사회가 될 것이기 때문이라는 것이다. 이에 따라 결혼에 상호간의 애정 이외에는 아무런 동기도 작용하지 않게 되며, 경제적 지배의 단순한 결과인 남성들의 지배는 경제적 지배의 소멸과 함께 자연스럽게 소멸된다고 설명한다.

레닌의 여성해방이론은 엥겔스와 마찬가지로 맑스의 사적 유물론(Historical Materialism)에 근거를 두고 있지만 엥겔스보다 더 실제적이고 실천적인 문제에 관심을 두고 여성억압에 대해 다면적이고 포괄적인 고찰을 하고 있다. 레닌에 따르면, 여성의 낮은 사회적·인간적 지위는 생산수단의 사적소유와 불가분의 관계가 있기 때문에 여성의 진정한 해방은 오직 사회주의를 통해서만 가능하며, 또한 진정한 공산주의를 위한 투쟁에서 여성의 해방은 부차적인 것이 아니라 출발점이 된다. 그는 여성해방을 두단계로 나누어 설명하면서 첫번째 단계로는 여성을 열등한 상태로 억눌러 놓았던 법률들을 제거함으로써 남녀평등을 위한 법적·형식적 조건을 마련하는 것이며, 두번째 단계는 여성을 개인적 가정분위의 소비경제로부터 해방시켜 대규모적 사회적 소비경제로 나가게 해야 한다는 것이다.³⁾ 사회주의 생산관계하에서, 모든 사회구성원은 노동을 통해서만 생존하고, 또한 노동활동을 통해서만 자신을 실현하는 평등한 구조가 창출된다고 설명하면서 여성의 사회참여를 강조한다. 레닌에 따르면 여성해방의 핵심적인 조건은 여성들의 사회적 생산노동에의 완전한 참여와 가사노동의 부담으로부터의 해방이다.

그러나, 여성해방에 대한 관심과 설명에도 불구하고 사회주의 이론에서

3) 이상화, “사회주의 이념과 남녀평등,” 이화여자대학교 한국여성연구소 주최 통일문제 학술세미나 발표논문(1992.11.30).

는 여성억압을 경제적인 관점에서만 일면적으로 고찰하고 있기 때문에 실천상에 있어서 구조적인 문제의 원인이 된다. 다시 말하자면, 여성의 억압과 종속의 근원적인 기반인 성별분업을 생산관계에서만 분석하였기 때문에 여성해방을 위한 해결정책도 생산관계의 변화이외에는 제시하지 못하고 있다. 사회주의 여성정책의 역사를 보면 사회주의국가에서 여성취업에 대한 국가의 공식적 입장과 여론은 맑스·레닌주의 기본원칙을 견지하기 보다는 경제정책이나 고용정책의 여건에 따라 결정된다. 즉 사회주의사회의 구성원으로서 여성의 역할을 강조하고 여성취업을 최대화하려는 노력, 가족내에서 여성의 역할을 강조하며 여성의 취업활동을 축소시키려는 노력이 시기에 따라 채택되었으며, 어느 시기에는 상반되는 두가지 여성의 역할을 동시에 연결시키기도 한다.

또한, 현실사회주의 사회에서 여성의 사회적 노동 참여를 위한 사회적 생산 관계가 성립되었지만, 전반적인 성별 불평등은 여전히 존재하고 있다. 이는 여성에 대한 역할의 규정이 여성해방의 입장에서 출발한 것이 아니라 사회적 필요에서 출발했기 때문이다. 사회주의의 기본 인간관은 각 개인의 인간성 발현을 저해하는 장애물을 제거하는 것을 목표로 하지만, 여성에 대해서는 인간 개인으로서의 발현 보다는 가족내에서 여성역할을 기본으로 한 인간성 실현으로 규정한다. 즉 재생산(임신, 출산, 양육)을 일방적으로 여성의 당연한 책임으로 규정함으로써, 이에 의해 야기되는 여성억압의 측면을 무시하고 있다는 점을 주목해야 한다. 사회주의 역사에서 남녀평등의 문제는 주로 법률적인 측면과 경제적인 측면에서만 제한적으로 다루어 왔으며 사회주의 이론자체에 남녀평등을 가능케 할수있는 총체적인 이론들이 결여되어 있다. 엥겔스와 레닌의 이론은 경제적 의존으로 인한 억압과 예속을 정확하게 분석해냈으나 성별분업과 가부장적 이데올로기 및 인간 재생산의 문제에 대한 이론이 부재하다. 사회주의 국가 역시 성별분업과 가부장적 이데올로기를 유지하고 재생산하는 것에 대한 이론적 분석이 필요하다. 사회주의 붕괴에 따른 위기감에서 현실사회주의의 구조적 모순에 대한 인식이 새로워지고 있으나, 여성문제는 중심적인 논의에서 제외되어 왔다.⁴⁾

2. 북한의 여성정책

가. 사회주의 남녀평등에 입각한 여성정책

북한사회는 1945년 정권수립과 함께 사회주의 남녀평등을 공식적으로 표방하여 왔다. 사회주의 혁명정권 수립방법으로 “자산소유의 불평등한 경제적 하부구조를 와해하고, 가부장적 전통에 바탕을 둔 상부구조로서의 사회적 관계를 청산”⁵⁾하고자 하였다. 따라서 전통적 가족제도를 개혁하는 과정에서 여성해방이 중요한 관건이었다. 김일성은 여성문제 해결을 통해 남성이 가장 중심의 봉건적 사회·경제질서를 청산하는 대신 여성을 새로운 정치적 지지기반세력으로 건국사업에 활용하고자 하였다. 이는 정치적 동원 필요성에 더하여 해방이후 북한인구가 대량 월남한 결과 초래된 심각한 노동력 부족현상을 해결하기 위한 의도도 포함하고 있다.⁶⁾

1946년 3월에 발표된 「북조선토지개혁에 관한 법령」에서 토지분배의 원칙을 “가족수와 그 가족내의 노동능력을 가진 자 수”의 원칙으로 제시하였고 같은 해 6월 공포한 「북조선 노동자 및 사무원에 대한 노동법령」에서 여성들도 남성들과 똑같은 노동 권리와 의무를 갖는 사회주의 근로여성이 될 수 있는 법률적 조건을 갖추었다. 이에 더하여 1946년 7월 「북조선 남녀평등권에 대한 법령」을 공포하고 9월에 「남녀평등권에 대한 법령 시행세칙」을 발효하여 기존의 가부장적 사회질서를 청산하고 여성해방과 여성의 노동계급화를 위한 법제도를 마련하였다.

또한 여성해방을 위한 법적 조치와 함께 실질적이고 구체적인 노력을 병행하여 왔다. 여성노동력의 사회적 동원을 위하여 탁아소나 유아원 건립을 통한 자녀양육의 사회화를 추진하였다. 또한 여성의 정치적 참여를 장려하

4) 이금순, “남북한 여성 비교 연구: 사회적 역할을 중심으로,” 「통일문화연구 (下)」(서울: 민족통일연구원, 1994), pp.193-293.

5) 전상인, 「북한 가족정책의 변화」(서울: 민족통일연구원, 1993), pp.15-16.

6) 위의 책.

여 1945년 11월 조선민주녀성동맹(여맹)을 창립하고 이를 기반으로 여성의 사상적 혁명화와 계급교양을 실시하였다. 이상과 같이 북한은 해방직후 몇년동안 사회주의 원칙에 입각하여 여성해방을 위한 법적·제도적 조치들을 마련하였다. 이는 북한에서 “그 이후 40년을 통해 수행된 제반 여성정책 전체보다 질이나 양에 있어 더 다양하고 철저”⁷⁾했던 것으로 평가되기도 하지만, 전쟁이후 북한의 정책변화를 보면 초기의 여성해방을 표방하던 정권의 의도에 의문점을 제시할 수 있다.

나. 여성정책의 변화과정

(1) 여성동원기(1946~1959)

북한 여성들은 사회주의적 근로여성의 원칙과 정권초기부터 제시된 “...농민의 절반을 차지하는 농촌여성들이 농업생산에 누구보다도 열성적으로 참가하여야 합니다”⁸⁾라는 김일성의 교시에 따라 농촌여성들의 참여를 촉구했고, 공업생산노동에도 여성들의 참가를 유도하여 가두여성, 가정부인들이 건국노동에 참가했다. 북한 여성들을 농업 및 공업 생산노동에 동원하는 사업은 6.25 전쟁중에 더욱 강화 되었다. 여성들은 후방의 공고화와 전쟁승리를 위한 식량증산에 조직동원되었다.⁹⁾ 또한 전쟁기간동안 공장, 기업소의 생산노동에도 여성들이 대규모로 동원되었다. 6.25 전쟁후 복구 건설에 노동력의 수요가 폭발적으로 증가하였으나 남성노동력의 부족으로 여성노동력을 동원시켰으며, 농업집단화 과정에서도 여성노동력이 강제로 배치되었다. 이와 같은 여성노동 동원은 “녀성로력을 광범히 인입함으로써 우리의 로력전선을 보충하며 확대되어야 할 것이다. 상업·체신·보건·문화·교육 등 기관에서 사무보는 일에 녀성로동자들을 대대적으로 채용할 것 이며 그들의 노무를 위하여 여러가지 사업상 편리를 도모하여야 할 것이다. 그리하여 많은 사무기관에서 남성로력을 녀성로력으로 교체하여 그

7) 윤미량, 「북한의 여성정책」(서울: 한울, 1991), p.78.

8) 조선로동당출판사, 「김일성저작집(2)」, p.214.

9) 리경혜, 「녀성문제해결경험」(평양: 사회과학출판사, 1990), pp.86-87.

들을 생산직장으로 돌릴 것이다.”라는 1953년 8월 김일성의 “전후 인민경제 복구발전을 위한 로력문제의 해결대책”에 관한 조선노동당 중앙위원회 제6차 전원회의 연설에 잘 나타나 있다.¹⁰⁾ 1953년부터 농업집단화가 완료되는 1958년까지 농촌여성들의 노동참여가 가속화되었다. 또한 이시기의 여성노동력의 증대는 1차 5개년계획(1957~61)과 외부 경제원조의 격감으로 노동력 강화를 통한 생산증대 방안으로 실시된 1957년의 ‘천리마운동’과도 직접 관련되어 있다.

(2) 이중적 여성정책기(1960~1979)

1960년부터 1970년대까지 북한은 이중적인 여성정책을 취하여 왔다. 이 기간 동안 여성의 노동계급화를 표방하면서 가사 및 가정의 사회주의적 개조를 강조하였다. 하지만 동시에 주체사상을 중심으로 김일성 유일체제를 구축하고 김정일 후계체제를 준비하면서 국가적 차원에서 가부장제를 환원하기 시작하였다. 북한은 여성들의 경제참여를 여러 부문으로 확대시키기 위한 행정적 조치(1962년 2월에 채택된 내각명령 제3호, 1967년 10월에 채택된 내각명령 70호)를 취했던 것으로 알려지고 있다.¹¹⁾ 이에 따르면, “인민경제 여러부문에 더 많이 진출시키기 위하여 여성들의 체질과 능력에 맞는 일자리에서 일하는 남성로력을 다른 힘든 부문으로 돌리고 여기에 여성로력을 배치하도록”하여 방직공장의 수리공, 양수기운전공, 관리일꾼, 공장. 기업소의 통계원, 부기원, 경리원과 같은 자리에 여성을 배치하고 “탄광, 광산, 임업, 수산업 등 어렵고 힘든 부문에” 청장년을 배치한다는 것이다.¹²⁾ 그러나, 이러한 일련의 조치들을 여성의 경제적 지위의 향상을 위한 정책으로 해석하기에는 많은 문제점이 있다. 여성들을 특정직종(흔히 여성의 체질과 능력에 맞는 것으로 간주되는 직종)에 의도적으로 배치함으로써 성별 직종분리를 심화시켜 왔다. 그리하여 여성은 경공업부문과 단순사무직, 서어비스(상업편의봉사)부문에 집중되어 있다. “우리 나

10) 리경혜, 「여성문제해결경험」

11) 위의 책, p.96.

12) 위의 책.

라에서 노동자는 남자로 형상하지만, 농민은 언제나 여성이 벼단을 안고 있거나 낫을 들고 있는 것으로 형상하고 있다”¹³⁾라는 구절에서도 성별 직종분리의 일면을 엿볼 수 있다.

1970년에 들어서 6개년경제계획(1971~76)기간동안에 나타난 노동력 부족 현상을 타개하기 위해 생산성 향상을 위해 ‘3대 기술혁명’을 강력히 추진하게 되었다. 여성들이 결혼과 함께 직장을 떠나게 되고, 기존 기혼여성들의 비취업율이 증가되는 상황에서 결혼으로 인한 여성노동력의 유실방지정책을 취하였다. 이는 가족법 9조에서 남18세, 여17세 이상으로 정해 놓은 결혼연령을 남30세, 여28세 이상으로 장려하고, 각종 사회주의 노력 경쟁운동, 정치적 사상교육 강화, 가정의 혁명화 등 여성을 노동계급화 하기 위한 정책을 적극적으로 추진하였다. 1970년 11월 조선로동당 제5차대회에서 ‘여성들을 부업일로부터 해방시킨다’는 결정이후, 1971년 10월 7일 여맹 제4차대회에서 김일성이 「여성들을 혁명화·로동계급화할데 대하여」를 발표함으로써 여성들의 경제참여를 가속화하기 시작했다. 또한 1978년 4월 사회주의로동법에서 노동의 의무를 명시해 강제노동동원의 법적 근거를 마련하였다. 여성근로자들이 사회적 노동에 참가할 수 있게 제반조건을 보장해 주도록 하며, 직장에 나가지 못하는 여성들은 가내작업반과 가내협동조합을 조직토록 하여 55세 이상의 여성을 비롯한 부양가족의 유희노동력을 최대한 활용할 수 있도록 하였다.¹⁴⁾

(3) 국가가부장적 정책기(1980~현재)

1980년대들어 북한 사회가 경제적 침체를 맞게 되고 김정일 후계체계를 공고화하는 과정에서 ‘사회정치적 생명체론’과 ‘사회주의 대가정’개념을 도입하여 가부장적 국가관을 강화하여 왔다.¹⁵⁾ 이 기간에는 경제사정의 악화로 여성실업이 증가하게 되고 이에 따른 가구소득의 감소와 여성의 남성의

13) 위의 책, p.98.

14) 여성개발연구원, 「북한여성의 지위에 관한 연구」(서울: 여성개발연구원, 1992), p.64.

15) 조선로동당출판사, 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」(평양: 조선로동당출판사, 1992), pp.8-81.

존도가 심화되었고 남성가장들의 제반 사회적 불만을 가정내에서 희석시키고자 하는 국가의 의도로 여성의 재가정화가 진행되었다.¹⁶⁾ 또한 동시에 여성의 노동력을 가정생활과 연계시켜 이용하려는 발상으로 가내작업반을 강화하고 여성의 노력동원등을 유도하였다. 이와 같은 여성의 가정내에서의 역할 강화는 가부장적인 정책으로 사회주의 여성해방의 기본원칙과 실질적으로 모순된다.

1980년대에 들어서서 주민생활과 직결된 경공업분야에 관해 투자할 필요성을 느끼게 되었고 1984년 이른바 「8.3 인민소비품 생산확대운동」을 실시하기 시작하였다. 김정일의 「경공업혁명을 철저히 수행할데 대하여」에 따르면 8월 3일 인민소비품 생산을 늘리기 위한 중요한 방법으로 “유휴로력으로 가내작업반과 부업반을 조직운영하고 가내편의봉사원들의 역할을 높이는 것”이었다. 이를 계기로 가내작업반의 활동을 강화시키게 되었고 유휴노동력의 대부분이 여성이었던 실정을 감안하면 이는 여성노동력의 동원을 의미한다. 가내작업반 강화정책은 북한의 전반적인 경제침체와도 깊이 연관되어 있다. 북한은 2차 7개년계획(1978~84)을 추진한 이래 경제성장이 2%로 떨어지게 되었으며 1980년 후반에 들어서는 전반적인 경기침체가 심화되었다. 이러한 과정에서 기혼여성의 실업율이 증가되었다. 이와 같이 기혼여성이 직업노동에서 제외되는 것이 경제구조의 변화에 따라 강제적으로 실행되었다는 측면과 이들 기혼여성이 가내작업반 활동에 유입되었다는 점을 고려하면¹⁷⁾ 이들을 순수한 실업인구로 규정할 수는 없을 것이다. 또한 80년대 후반부터 부분적으로 도입하고 있는 시장경제 제도로 인해 여성들이 부업을 통해 수입을 얻을 수 있는 기회가 상대적으로 증가되었고, 인구구조의 변화로 생산연령층의 인구 비율이 늘어났기 때문에 기혼여성의 직업노동에로의 강제적인 동원 필요성도 저하되게 된

16) 전상인, 「북한 가족정책의 변화」, p.61.

17) 박순옥, “소문없이 큰일 하는 가내작업반,” 「조선여성」(1980.10), pp.39-40; 본사기자, “인민생활의 참된 주부답게,” 「조선여성」(1986.2), pp.26-27; 한복희, “소문없이 큰일 한 녀성들: 평성시 두무동 가내작업반녀성들에 대한 이야기,” 「조선여성」(1986.3), pp.31-32.

것이다. 자본주의 시장경제에서와 마찬가지로 여성의 ‘산업예비군화’ 현상이 사회주의 여성노동정책에서도 정도의 차이는 있지만 명백히 드러나는 실정이다. 다시 말하자면, 전체 경제구조에서 노동력의 필요도에 따라 기혼여성의 직업노동 참여도가 규정되게 된다. 또한 주목해야 할 점은 ‘산업예비군’인 기혼여성들이 실제상에 있어서 직업노동이 아닌 지원봉사대 명목으로 강제적으로 동원 이용된다는 것이며, 이를 위해 여맹조직을 통한 당의 교화가 지속적으로 이루어져왔다.¹⁸⁾

III. 北韓 女性의 不平等 實態

사회내에서 여성의 지위(위치)를 평가하기 위해서는 여성의 공적영역(사회참여)과 사적영역(가정)에서의 역할 등 가능한 한 많은 측면을 고려해 보아야 한다. 물론 실질적으로 가정과 사회에서의 여성역할이 명확히 분리되어 작용하는 것은 아니며, 여성의 사회참여는 여성에게 일반적으로 고정된 역할 즉 가정에서의 여성의 역할과 밀접하게 관련되어 있다. 본 장에서는 북한 여성의 지위를 규명하기 위하여 북한 여성들의 공적 영역(사회참여)에서의 위치와 사적 영역(가정)에서의 여성의 위치를 중심으로 검토해 보고자 한다.

18) 김성룡, “그들은 탄부의 심정으로 산다: 석탄전선을 도와나선 문덕군 안주로동자구안의 녀맹원들에 대한 이야기,” 「조선녀성」(1979.2), pp.28-29; 강영희, “우리도 주인 이랍니다: 철도를 힘있게 지원하고있는 정주군 읍가두녀맹원들에 대한 이야기,” 「조선녀성」(1979.5), p.45; 박순옥, “우리는 지원자가 아니다: 해산시건설에 펼쳐나선 <충성의 7.3녀성지원대>원들에 대한 이야기,” 「조선녀성」(1980.2), pp.34-35; 박순옥, “부전령의 선로공안해,” 「조선녀성」(1980.7), pp.31-33; 강영희, “순천땅에 세 차게 타번지는 지원의 불길,” 「조선녀성」(1988.4), pp.18-19; 본사기자, “우리녀성들은 2000일 전투에서 높은 충성심을 발휘하자,” 「조선녀성」(1988.3), pp.17-18.

1. 공적 영역에서의 불평등

여성의 공적 영역(사회참여)에서의 역할은 구체적으로 경제활동과 정치 참여로 구분지워질 수 있으며, 단순한 참여율의 분석이 아닌 여성의 사회 참여가 어떤 양태로 이루어져 왔는가를 구체적으로 점검해 볼 필요가 있다. 다시 말하자면, 여성의 사회참여가 실질적인 여성의 삶에 어떠한 영향을 미쳤는가를 규명해 볼 필요가 있다. 이러한 관점에서 북한 여성의 사회 참여과정에서 평등과 더 나아가 사회참여에 의해 받는 혜택에서의 평등을 중심으로 살펴보고자 한다.

가. 경제참여에서의 불평등 실태

북한여성의 경제적 지위를 알아보기 위해서는 북한여성들이 구체적으로 어떤 직종에 종사하는가 하는 성별 직종격리를 살펴볼 필요가 있다. 북한의 경우에는 유엔이 제시하는 표준분류방식에 따른 통계를 산출하지 않기 때문에 북한여성의 구체적인 직업별 비율에 대한 통계는 찾아보기 어렵다. 또한, 북한 중앙통계국의 직업분류방식을 보면, 1)국영농장 및 기업소의 육체노동자 2)공무원 및 관리직 3)협동농장 농장원 4)협동단체공장 및 기업소의 육체노동자로 나누고 있어 세계 표준 분류방식과 완전히 다르다. 1987년 여성비율은, 국영기업소노동자 57%, 공무원 16.8%, 농장원 25.3%, 협동기업소노동자 0.9% 등으로 나타난다. 1958년 7월 19일에 공포한 “인민 각 경제부문에 녀성들을 더욱 인입시킬데 대하여”에는 교육 및 보건부문에 여성비율을 평균 60% 이상, 기타에는 30% 이상으로 제고시키고, 여성들이 할 수 있는 일에는 반드시 여성들을 배치시킬 것이라고 규정되어 있다. 이는 교육 및 보건부문이 여성에게 적합한 직업이라는 인식을 반영한다. 또한 여성노동력은 개별적 특성에 맞게 배치한다는 내각결정은 북한의 경제개발 전략이 중화학공업 중점육성이며 이를 위해 남성노동력을 최대한 이용한다는 점으로도 해석할 수 있으나 기본적으로 여성노동력의 역

량을 ‘가볍고 쉬운 일’에 적당한 것으로 인식한 것이라는 점에 주목해야 할 것이다. 그런 점에서는 자본주의 시장경제하에 나타나고 있는 여성의 직종분리 현상이 똑 같이 보여지고 있는 실정이다. 1970년대 초 북한여성 인력은 경공업(70%), 인민교사(35%), 농업부문(60%)에 집중되어 있다.

1963년 북한의 29만 4천명의 전문가 및 기술자중 여자는 4만 3천명으로 전체의 14.6%에 불과했으나 1989년에는 총 135만명 중 37%에 달하는 50여만명이 여성인 것으로 보도되었다. 그러나 과연 북한의 전문가 및 기술자의 직종이 무엇인가에 대한 논의가 필요하다. 1979년 9월 김일성은 「전국 로동행정일군대회」에서 “로동을 고착시키며 전문기술분야에 있어서 대를 이어 한가지 직종에 정통해야 한다”고 강조하여, 직종간의 이동을 어렵게 하여 노동력 구조가 고착화된 측면이 있다. 일반적으로 여성노동자가 집중되어 있는 직종은 여성이 전체의 80%를 차지하는 섬유산업이다. 농촌협동농장 등에서는 다른 산업보다 상대적으로 여성지배인이나 관리위원장의 비율이 높지만 관리직 전체에서의 여성비율은 현저히 낮다.

북한여성의 임금의 실태를 살펴보면 기본적으로 북한은 사회주의 헌법 제27조와 사회주의 노동법 제37조에 “로동의 양과 질에 의한 사회주의 분배원칙을 정확히 적용한다”고 명시하고 있다. 동일로동 동일임금원칙을 공식화하고, 사회주의 분배원칙에 따라 “모든 근로자들은 성별, 연령에 관계 없이 같은 로동에 대해서는 같은 보수를 받는다”는 것이다. 임금지급방식에는 크게 도급지불제와 정액지불제가 있으며 도급지불제는 주로 노동자와 농민에게 적용되며 작업반단위의 노동기준량과 생산량에 맞게 임금지급하는 방식이다. 노동정량은 1년단위로 재조정하나 실제에 있어서 사회주의 노동경쟁운동을 통해 기준량을 높이기 때문에 실제 노동력 수탈의 방법이 되어왔다. 정액지불제는 의사, 교사, 사무원에게 적용되어 직능과 급수에 따른 임금차이가 있다.¹⁹⁾ 노동에 대한 보상은 임금이외에 연합 가급금, 기술 가급금, 지하, 항해 가급금, 유해 가급금 등이 있고 식량, 부식, 의복, 공산품 배급권 같은 현물대가도 있다. 공식적으로 동일노동 동일임금원칙을 천명하고 있으나, 실제적으로 여성의 평균임금은 월 70

19) 한국여성개발원, 「북한여성의 지위에 관한 연구」, pp.94-96.

원선으로 계층별 임금수준의 하위에 속한다. 이는 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 ‘노동에 따른 분배’라는 사회주의 분배원칙에 의한 것으로 여성들이 남성보다 낮은 계급, 사회적으로 경시되는 직종, 보다 손쉬운 작업장에 비숙련노동자로 집중 배치되어 그에 따른 낮은 임금과 보상을 받는 직종분리 현상으로 설명될 수 있다.

북한여성의 취업경로를 살펴보면, 북한에서는 개인의 직업이 개인의 자유로운 선택과 경쟁에 의해 결정되는 것이 아니며, 국가의 노동력배치에 따라 규정된다. 정권초기에는 비교적 직장이동이 용이했으나, 사회주의 건설이 본격화되면서 모든 노동력은 중앙의 엄격한 통제에 들어가게 되었다. 노동력의 배치는 국가계획위원회가 노동계획을 수립하고 경제의 각 분야에 필요한 노동자의 수를 결정하면, 노동성이 이를 집행하는 방식으로 이루어졌다. 중앙으로부터의 노동력배치의 문제점이 노출되자, 1960년대 후반부터는 국가의 유일적 지도하에 도·시·군 노동행정기관들이 각 지역실정에 맞도록 배치하는 방법으로 바뀌었다. 모든 노동능력을 가진 사람은 학교를 졸업하면 우선 정무원이 도별로 배치하고, 도인민위원회가 가정성분, 사상, 학업성적, 재학중의 정치활동 참가실태 등을 고려하여 시·군 및 부서 배치를 하게 된다.²⁰⁾ 명목상으로는 노동력의 배치시에 성에 따른 차별이 부재한 것으로 알려져 왔지만, 여성에게 적당한 직장에 배치한다는 식의 배려적인 조치가 실제로는 여성의 직업이 상대적으로 비중이 낮은 층에 편중되도록 하는 결과를 낳았다. 다시 말하자면, 84호 내각결정과 남녀노동력 재배치과정에서 제시된 배치의 기준은 여성은 “감수성이 예민하고 감정이 풍부하며 체질적으로 연약한 여성들의 적성”에 배치하고, 남성은 “중요하고 힘들고 어려운 부문에” 배치한다는 것이다. 기본적으로 양성의 능력의 차이에 따른 성별분업의 필요성에서 출발하여 여성들을 각 부문에 배치하는 과정에서 여성의 신체적·심리적 특성에 대한 고정관념을 기초로한 것으로 평가된다.²¹⁾ 또한 경제구조가 악화되자 기혼여성을 가정으로 복귀시

20) 김태일, 「북한 국영기업소의 관리운영체계」(서울: 민족통일연구원, 1993), p.59.

21) 장광화, “북한사회의 성별분업,” 이화여자대학교 한국여성연구소 주최 통일문제학술 세미나 발표논문(1992.11.30).

켜 상황에 따른 보조노동력으로 동원시켜온 점도 주목해야 한다.

나. 정치참여에서의 불평등 실태

여성의 정치적 역할과 지위는 국가가 여성의 전반적인 지위에 미치는 영향을 고려할 때 매우 중요한 사회참여의 한 요소이다. 국가정책은 실질적인 여성의 삶에 영향을 주며, 거의 모든 정치체제가 성평등을 선언적으로 규정하고 있지만 이를 구체적으로 실현하는 과정에서 국가의 영향력은 절대적이라고 할 수 있다. 북한은 1946년 7월 30일에 선포한 「남녀평등권에 대한 법령」 제1조와 제2조에 여성의 정치적 평등(남성과 동등한 선거권과 피선거권 부여)을 규정하였고 1946년 9월 14일 발표한 남녀평등권에 대한 법령 시행세칙 제1조에서는 “녀성은 남성과 같이 지방(도·시·군·면·리) 및 중앙인민위원회 위원을 선거하며 또 위원에 피선될 권리를 가진다. 녀성은 남성과 같이 국가기관, 정당, 사회단체 및 공공단체의 위원 또는 직원이 될 수 있다”고 명시하고 있다. 이러한 법제적 정치평등이 실제 어떤 모습으로 이루어져 왔는가라는 문제를 통해 북한 여성들의 정치적 영향력을 규명해 보고자 한다.

북한은 정권초기에 토지개혁과 인민위원회 구성 등 사회개조 과정에서 여성들의 자발적이고 조직적인 참여를 유도하기 위해 여성운동조직이 주장하던 남녀평등을 위한 조치(일부일치제, 문맹퇴치, 동일노동 동일임금)를 수용하였다. 북한은 사회주의 제도수립과 함께 여성의 혁명화·계급화를 목표로 여성의 정치활동을 조정해 왔다. 또한 북한은 여성의 사회적 해방이라는 명분아래 정치부문에서 여성동원을 의도적으로 계획하며 이를 통하여 당노선과 국가정책을 철저히 지지하고 유일사상체제를 확립하는 여성지지세력을 구축하려는 목적에서 여성의 정치사회화 정책을 시행해 왔다. 이러한 북한여성의 정치사회화 정책은 여성에 대한 정치교육과 사회주의 경쟁운동으로 구성되어 있다.

북한의 여성 정치사회화의 실상을 살펴보면 여성정치교육은 여성들로 하여금 김일성에 대한 충성심과 애국심을 불러 일으켜 정치체제에 대한 기반

을 형성하고자 하는 의도에서 시행되어 왔다. 북한 여성들의 정치교육은 주로 지도자(김일성과 김정일)가 제시하는 모범적인 여성상을 전체 여성의 표본으로 교육해 왔다. 북한 여성의 학습대상인 모범적인 여성으로는 김일성의 어머니였던 강반석과 김일성의 아내이며 김정일의 어머니였던 김정숙을 들고 있다. 강반석은 “경애하는 수령 김일성동지의 어머님이시며 우리나라 녀성해방운동의 위대한 선구자이시며 불요불굴의 공산주의 혁명투사”²²⁾로, 김정숙은 “불요불굴의 공산주의 혁명투사이시며 항일의 녀성영웅이시며 위대한 수령 김일성동지께서 개척하신 혁명위업의 승리를 위하여 몸바쳐 싸우신 열렬한 주체형의 공산주의 혁명가”²³⁾로 묘사되고 있다. 이와 같이 여성은 본인 자신이 공산주의 혁명가로 생활해야 하는 것 뿐만 아니라 혁명가의 아내와 어머니로서의 역할을 수행해야 한다고 설명하면서 전통적인 여성의 덕목(순종과 헌신)을 강조하고 있다. 여성정치화 정책의 한 형태인 사회주의 경쟁운동은 모두 노동당에서 시작되었다. 당이 정책적으로 특정운동을 결정하고 하급기관에 명령을 내리면 당하부단체들은 그 명령을 무조건적으로 수용하여 쫓기대회나 충성결의 모임을 갖도록 해 결의사항을 채택하여 왔다.

북한여성의 정치참여 실태를 이해하기 위해서 권력기관과 근로단체에서의 여성의 역할과 위치를 중심으로 살펴보고자 한다. 왜냐하면 정치에 대한 관심도의 지표로 이용되는 선거에서의 투표율은 북한과 같은 사회에서는 커다란 의미가 없다고 볼 수 있기 때문이다. 북한사회에서 조선로동당은 실질적으로 행정부·사법부·입법부의 상위에 군림하는 최고권력기관으로서 모든 사회기관, 단체, 직장에 각기 당 위원회를 두고 있다. 북한에서 권력의 핵심체인 로동당에 입당하는 데는 원칙적으로는 제약이 없다. 18세 이상이면 성별에 관계없이 출신성분과 사회주의 건설에의 참여도에 따라 입당여부가 결정되기 때문이다. 여성이 당 지도자가 되기 위해서는 남성과 같이 일반적으로 당성과 가정환경 혹은 직장에서의 노력영웅 등의

22) 「백과전서1」(평양 : 과학 백과사전출판사, 1982), p.139.

23) 위의 책, p.713.

경력이 요구되지만, 이러한 여성지도자들에게 여성의 권익을 대변·옹호하는 활동을 기대하기는 어렵다. 다만 당의 과업을 수행하는 데 여성인력을 효과적으로 동원하는 임무를 주로 한다.

전체 조선로동당원중 여성당원 비율에 대해서는 정확한 통계수치가 나와 있지 않으나 대략 최고인민회의나 지방인민회의 여성대의원의 비율과 비슷한 20~25% 가량이 되리라 추정된다.²⁴⁾ 또한 일반당원중 여성의 비율은 커다란 의미가 없으며, 당내에서도 지도부의 결정이 절대적인 역할을 하기 때문에 당 지도부에서의 여성비율을 살펴 볼 필요가 있다. 정책결정구조에 직접 관련되어 있는 당 중앙위원회의 로동당내에서의 위상을 고려할때 당 중앙위원회내에서의 여성비율은 중요한 지표가 될 수 있으나 약 5%미만이었다. 최고인민회의와 지방인민회의에서의 여성대의원 비율을 살펴보면, 최고인민회의의 대의원의 경우 피선거권은 중앙당에 의해 결정되며 여성입후보자의 비율이 결정되며 그대로 당선되어 왔다. 최고인민회의와 지방인민회의의 대의원 후보자는 조선민주여성동맹을 포함한 제 사회단체·정당, 국가기관 기업소의 종업원회의 등으로 구성된 대의원 추천회의에서 추천한다는 점은 주목할만 하다.²⁵⁾ 이는 여성조직의 대표성을 인정하는 것으로 볼 수 있다. 최고인민회의의 대의원은 전문 직업정치인이라기보다 1년에 1~2회 열리는 정기회의에 참가하는 것 이외에는 자기본래의 직무에 종사하도록 되어 명예직의 성격이 강하며, 중앙당이 대의원 입후보자를 지역, 계급 분포, 여성비율 등의 세부사항을 결정하면 이에 따라 정해진다. 여성대의원의 일정비율을 명문화하지 않았으나 거의 20%선은 유지하여 왔다. 지방주권기관인 지방인민회의의 경우도 여성대의원 비율이 22~33% 수준에 이르는 것으로 나타난다.²⁶⁾

북한여성의 정치적 역량을 평가하기 위한 한 방법으로는 여성단체의 정치적 역량을 분석하는 것이다. 여성을 포함한 북한주민들은 누구나 연령과 직업에 따라 의무적으로 사회주의로동자 청년동맹(만14세~30세), 조선

24) 손봉숙, 「남북한 여성의 정치참여도 비교연구」(서울: 학림사, 1991), p.58.

25) 이계만, 「북한국가기관론」(서울: 대영문화사, 1992), p.64.

26) 손봉숙, 「남북한 여성의 정치참여도 비교연구」, p.240.

직업총동맹(만30세 이상의 노동자와 사무원), 조선농업근로자동맹(만30세 이상의 농업노동자), 조선민주여성동맹(타단체에 가입하지 않은 만18세~만55세 여성) 등과 같은 근로사회단체에 가입하여야 한다. 대부분의 북한여성들은 1개이상의 근로단체에 참여하여 정치사회화 과정을 겪어 왔다. 근로단체는 사회주의건설을 위해 투쟁하는 근로대중의 자발적 조직으로 알려져 왔으나 실질적인 사상교양조직으로 당과 대중을 연결하는 당의 보조자 역할을 담당하여 왔다. 명분상 이는 사회적 집단이 개인 생명의 원천이며, 집단의익 가운데 개인의 이익도 포함되며 각자의 자유로운 발전이 집단이 발전하는 조건이라는 집단주의 원칙에 기반을 두고 있다. 이들 근로단체중 여성만이 참여하는 조직은 조선민주녀성동맹이나 1983년 조직개편이래로 실질적으로 약화되었다. 이와같이 북한의 유일한 여성단체인 조선민주녀성동맹은 여성들의 문제를 해결하기 위한 여성들의 자발적인 조직이 아닌 당과 국가를 위한 여성동원, 여성사상교육조직으로서 향후 북한여성들의 정치적 역량을 집결시킬 수 있는 일종의 압력단체로 성장할 가능성은 기대할 수 없는 실정이다.

2. 사적 영역에서의 불평등

위에서 살펴본 바와 같이 북한이 공식적으로 표방하는 사회주의 남녀평등과는 대조적으로 실제적으로는 북한여성의 사회참여실태는 불평등하게 이루어져왔다. 가정에서의 북한 여성의 위치도 사회주의체제에서 표방하는 사회주의 남녀평등과 실제의 삶 사이에 엄청난 괴리가 있는 것으로 나타나고 있다. 북한은 기존의 유교적·전통적 가족제도가 권위주의적이고 혈연적 귀속성이 강하므로 사회주의 혁명에 장애가 되며, 봉건적 가족관계는 남성우월적 제도로 여성을 정치·경제적으로 억압하기 때문에 “여성들을 식민지적 및 봉건적 압박과 예속에서 해방하고 사회생활의 모든 영역속에서 그들에게 남자들과 평등한 권리를 보장해주는 것을 반제반봉건 민주주의 혁명단계에서 해결해야 할 중요한 과업”으로 내세웠다. 즉 사회주의적 가족의 개념은 가족상호간의 평등, 특히 남녀간의 평등이 확실하게 보증되

어야 한다는 것이다. 북한은 이와같은 사회주의 가족제도 실현의 기틀을 1946년 7월 공포한 「남녀평등권 법령」에 명시하고 있으며, 전통적인 가부장적 대가족제도를 타파하기 위하여 1955년 가족주의 내지 혈연·문벌을 상징하는 호적제도를 없애고 신분등록제도와 「공민증제도」를 실시하였다. 이와 함께 농지의 집단화 및 중요산업의 국유화 조치로 전통적인 가족제도의 물질적 기반을 제거하였다. 또한 가사노동의 사회화, 자녀양육의 사회화를 추진하며, 가정의 혁명화를 강조하여 왔다. 북한 체제하에서 국가는 가족관계의 ‘원만한 조정자’ 역할과는 달리 ‘직접적인 간여자’의 역할을 하고 있다. 예를 들어 결혼문제, 혼인연령의 규제, 이혼에 있어서 재판이혼만을 허용함으로써 사실상 허가주의를 채택하고 있는 것, 친권행사에 있어서 국가의 간여, 입양 및 후견에 있어서 주민행정기관의 승인 등이 있다.

북한은 초기의 전근대적 가족질서의 단절을 목표로 개혁을 실시하였으나 1970년대 주체사상의 등장이후 가족관계에서 전통이 다시 부각되기 시작하였다. 외형적으로나 제도적으로는 평등한 가족질서를 표방하여 왔으나, 실제 가정생활에 있어서는 부권이 강조되는 전통적인 가부장질서가 유지되어 왔다. 또한 폭 넓은 금혼의 범위, 부성추종의 원칙, 넓은 가족부양의 범위, 경로사상의 표현 등이 1990년 가족법에 포함되게 되었다.

북한은 사회주의 남녀평등을 위한 법적·제도적 장치 및 가사노동의 사회화 및 자녀양육의 사회화를 통해 여성의 평등한 사회진출 여건을 보장하고 있다고 말하고 있다. 그러나 이는 위에서도 언급한 바와 같이 가사는 모두 여성의 몫이라는 전통적인 성역할에 대한 고정관념이 뿌리깊게 잔재해 있기 때문에 북한여성은 남성과 동등한 노동의 주체로 사회참여를 하면서도 근로의 과중한 이중부담을 안게 된다. 이는 북한 가족내의 전통적인 역할관계, 즉 가사노동과 자녀양육은 철저히 여성의 역할로 간주되기 때문에 이에 관한 부부간의 역할분담은 전혀 고려되지 않았다. 즉 김일성은 “본래 여자의 본분은 어린애들을 기르는 일”이라고 선언했고, 여맹도 “요리란 여성들이 전통적으로 해오던 일이며 여성들의 타고난 의무이다”고 규정하고 있다. 또한 정권 초기에는 활발히 진행된 가사의 사회화 및 자녀양육의 사회화를 위한 조치들이 1970년대이후 여성의 어머니로서의 역할

이 부각되기 시작하면서 실제적으로 여성들에게 영향력을 행사하지 못하게 되었다. 더욱이 1980년대이후 북한 경제사정이 악화되면서, 여성의 노동력에 대한 사회적인 수요가 줄어들게 되었으며 이에 따라 가사 및 자녀양육의 사회화 조치들이 실질적으로 퇴조하게 되었다. 따라서 여성들은 직장생활, 사회교양에 더하여 가사노동을 전담하여야 하기 때문에 자신들의 여가 시간은 전적으로 부족한 실정으로 늘 과로한 생활을 하고 있는 것으로 나타난다.²⁷⁾

잔존하고 있는 전통적인 가부장제와 남존여비사상은 북한여성의 삶을 제한하는 요소로 작용하고 있다. 북한이 제시하는 바람직한 여성상은 전통적인 어머니, 아내, 며느리의 역할을 반영하고 있으며, 가정의 화목은 며느리의 책임으로 규정하고 있다. 부권이 강조되는 사회에서 여성은 남성에게 순종하여야 하는 것이 일반적이기 때문에 가정내의 폭력문제가 발생하는 것으로 나타나고 있으나 이에 대한 자세한 통계자료는 나와 있지 않다. 여기서 우리가 주목할 것은 가정 폭력이 전혀 거론되고 있지 않는 점은 가정 폭력이 여성의 기본적인 인권을 침해하는 중요한 문제로 인식되고 있지 않다는 것을 시사하는 것이다.

1980년대 말부터 북한의 경제사정이 악화되면서 식량문제가 심화된 것으로 나타나고 있다. 일반적인 경우 경제사정이 악화될 경우 여성의 삶이 더 위협받게 되는 것으로 추정된다. 즉 제한된 음식물은 우선적으로 아버지, 아들, 딸의 순서로 주어지게 되며, 어머니인 여성은 항상 마지막 순서가 되게 된다. 또한 귀순자 이옥금씨의 증언에 따르면, 최근 식구들의 식량을 구하는 것이 여성의 주요 책임으로 부각되면서 이에 대해 가족으로부터 압력을 받게 된다는 것이다.²⁸⁾

3. 평 가

위에서 살펴본 바와 같이 북한여성들은 북한이 정권초기부터 표방하여

27) 송철복 외 역, 「북한의 인권」(서울: 고려원, 1990).

28) 「중앙일보」, 1994.5.12.

은 사회주의 남녀평등과 여성해방원칙과는 달리 현실적으로 사회참여와 가정생활에서 매우 불평등한 지위를 유지하고 있는 것으로 분석된다. 가장 기본적인 여성인권 침해로 간주되는 여성의 성폭력 실태를 살펴보면, 입당 및 취업을 미끼로 한 강간 및 일반적인 여성에 대한 성폭행과 가정에서의 폭력이 이루어지고 있는 것으로 추정된다.²⁹⁾ 당 간부 등 권력이 있는 사람들이 밑에 있는 여성들을 유혹하여 성폭행을 한 뒤 그 대가로 당원자격을 주는 일이 잦은 것으로 보도된다. 또한 김정일의 경호조직인 호위총국 제5과가 여성들을 선발하여 위안여성조직(일명 기쁨조)으로 특별 관리한다는 점에서도 우리는 여성을 성과 향락의 도구로 인식하는 풍토를 엿볼 수 있다. 직장내에서의 성희롱에 대해서도 문제의식조차도 없는 것으로 나타나고 있다. 여기서 주목할 점은 이에 대한 사회적인 처벌 및 비난이 구체적으로 나타나지 않는다는 것이다. 이는 전통적인 여성의 순결의식에 따라 개인의 성폭행 사실을 숨기려 하는 사회적 분위기가 지배적이기 때문이다. 따라서 북한사회에서 성폭행을 여성의 인권침해로 규정하고 이를 고발할 수 있는 제도적 장치는 기대할 수 없는 실정이다.

북한은 그들 사회가 사회주의 남녀평등에 입각하여 여성차별의 문제가 전혀 존재하고 있지 않는 것으로 규정하고 있으나 앞서도 지적했듯이 가부장제의 부활로 실제 여성들의 삶은 평등과는 거리가 먼 실정이다. 북한 사회에 있어서 개인의 사회적 지위는 남성 세대주의 지위에 의해 결정되는 경우가 대부분으로 여성들의 사회참여가 여성들의 지위 향상에 미치는 긍정적인 효과는 매우 미흡한 것으로 지적된다. 즉 사회주의 남녀평등에 입각하여 여성의 사회참여, 예를 들어 여성도 남성과 같이 노동에 참여할 권리를 부여받았지만 전반적인 여성에 관한 가부장적 사회의식이 지배적이기 때문에 오히려 여성의 삶에 가중한 짐으로 작용해 왔다. 여성의 권리에 대한 기본적인 인식이 여성자신들 사이에서도 이루어지지 않고 있는 형편으로 이에 대한 사회적인 인식은 기대할 수도 없는 실정이다. 또한 북한사회는 철저히 통제된 사회로서 성차별 철폐를 통한 여성의 지위향상을 위한

29) 송철복 외 역, 「북한의 인권」, pp.81-86.

세계적인 여성운동의 조류에서 제외되어 왔으며, 자신들의 사회가 완벽한 성평등을 실현하였다는 국가적 사상교육에 대한 실제적인 저항도 드러나지 않고 있다. 따라서 북한여성들은 혁명과 사회주의 건설을 위해 바람직한 여성상으로 국가와 당의 명령에 따라 사회에 대해 헌신적으로 참여하면서 동시에 가부장적인 윤리에 충실한 여성으로 강요당하는 데 대한 문제의식을 제기하지 않고 있다.

IV. 北韓女性의 地位 展望

1. 국제적인 여성운동과 북한여성

성별 불평등이 사회문제로 거론되기 시작한 1960년대 이래 성차별(Sexism)은 불합리하고 비인간적이며 정의롭지 못한 현상으로 분석되기 시작했으며, 1975년 유엔의 〈세계 여성의 해〉 선포와 함께 성차별 제거는 인류발전을 위한 과제로 부각되었다. 성차별이란 생물학적인 성을 기초로 하여 여성(혹은 남성)집단이나 여성(혹은 남성)개인에 대해 사회적으로 부가된 편견이나 차별을 뜻한다. 즉 성차별은 남성과 여성이 각 성에 적합한 사회적 역할을 담당해야 한다고 보는 믿음(고정관념)으로서 개인의 생활 의식과 제반 사회제도 및 문화 이데올로기에 내면화되어 성차별의 기반이 되고 있다. 이러한 성차별은 인류사회 발전을 위해 추구하는 인간성의 존중, 정의, 합리주의의 원칙에 명백히 위배된다. 이와 같이 여성에 대한 차별이 곧 여성의 인권침해라는 인식이 확대되기 시작하면서, 국제사회도 여성에게 남성과 같은 평등한 권리를 부여하기 위한 노력을 진행시키고 있다.

1979년 유엔 총회는 법적 구속력을 가진 「여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(Convention of the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women)」을 채택하였다. 이 여성 차별철폐협약은 여

성문제를 국제적 차원으로 끌어낸 것으로서, 여성의 인권선언으로 평가되고 있다. 성별에 근거한 불평등한 대우, 성에 기인하는 불이익, 여성의 사회적 역할에 대한 차별 철폐정신의 핵심은 전통적인 성역할에 대한 고정관념의 제거를 통해 여성이 남성과 동등한 인격체로서 자신의 잠재력을 개발하고 자기 삶의 긍정적인 주체가 되도록 하는 것이다.

여성의 문제가 인권보호 측면에서 국제사회의 의제로 등장하게 된 것은 최근의 일이다.³⁰⁾ 몇년전까지만 해도 여성에 대한 폭력은 인권문제로 규정되지 못하고 국제인권사회의 관심도 받지 못하였다. 비엔나 세계인권회의를 개최하기로 결의한 당시에도 유엔은 여성이나 혹은 성과 관련된 특수한 인권사안을 언급하지 않았다. 그러나 비엔나 선언과 행동강령은 “여성의 평등한 지위와 인권”을 정부와 유엔의 최우선 사안으로 규정하고, 공사적 영역에서 여성에 대한 폭력을 제거하는 것을 주요한 인권의무로 명시하였다. 이러한 여성 인권에 있어서의 향상은 그냥 얻어진 것이 아니며, 유엔이 1975년 「세계 여성의 해」를 선포한 이래로 이루어진 여성운동가들의 노력의 결실이었다. 여성들은 왜 여성의 권리와 삶이 인권과 남성들의 삶에 부차적인 것으로 규정되는가에 대해 의문을 제기하게 되었고, 보편적인 인권보호차원에서 이를 변화시키려는 조직적인 노력이 1990년대에 들어서 가시화되게 된 것이다. 여성인권에 대한 세계적인 캠페인은 ‘성폭력에 대한 60일간의 행동’에서 본격화되어 11월 15일(세계 여성폭력 반대의 날)을 12월 10일(세계인권선언일)과 연계하였다. 또한 여성들은 유엔 인권회의에서 여성인권문제를 회의의 모든 단계에서 포괄적으로 논의하여 줄 것과 모든 문화·인종·계급에 걸쳐서 아주 다양한 형태로 나타나는 성폭력을 인권침해로 인식하고 이에 대한 즉각적인 조치를 취해 줄 것을 124개국의 50여만명 명의로 청원하게 되었다. 이러한 운동의 결실로 여성의 권리는 인권이며, 여성에 대한 차별과 학대가 기타 인권침해와 마찬가지로 중요한 사안이라는 국제사회의 인식이 형성되었다.³¹⁾ 전통적으로 여

30) UNHCR, *Human Rights : the new consensus*(New York : Regency Press, 1994).

31) Amnesty International, *Human Rights are Women's Right*(London : Amnesty International, 1995).

성의 권리는 별개의 것으로 간주되어 정부나 비정부단체들이 신중한 대처를 하지 않아 왔다. 아직도 다양한 형태의 성차별과 폭력으로 인하여 희생당하는 여성의 수가 여타의 인권침해로 인한 희생자의 수를 능가하고 있다. 여성의 인권침해 실태는 출생이전 여자유아들의 살해, 여자어린이들의 불균형적인 영양실조, 여자라는 이유로 모든 연령층에서 경험하는 신체적 폭력 등을 포함한다.

실제로 일반적인 인권침해가 여성에게 미치는 영향은 보편적인 것에 대하여 특수한 측면을 포함하게 되며, 여성의 인권침해는 거의 가려져 왔다. 국제사회에서 여성들은 조직적인 연대를 통하여 다양한 차원의 여성인권침해 실태를 부각시켜 왔다. 즉 가정에서의 인권침해, 분쟁상황에서 여성에 대한 전쟁범죄, 여성의 신체에 대한 침해, 여성의 인권에 대한 사회경제적 침해, 정치적 박해 및 차별 등의 차원에서 여성의 권리가 논의되었다. 이러한 과정에서 여성들은 피해자로서 뿐만 아니라 인류의 삶을 규정짓는 세계인권논의 과정에서의 참여자로서도 인정받기를 원하였다. 이를 위해서 여성들은 다양한 사회문제, 예를 들어 개발과 민주주의문제에 연관된 성의 개념과 논의들을 적용시키도록 노력하여 왔다. 모든 차원의 인권 논의에 성의 개념을 포함시키려는 노력이 여성인권이 별개의 부분이 아닌 전반적인 인권논의의 중심이 되기 위해서는 아직도 많은 과제를 남겨두고 있는 상태이다. 특히 사회적·경제적 권리상의 성의 함의는 더욱 더 상세히 규정되어야 하며, 여성의 인권침해와 관련된 성, 인종, 계급, 문화 등의 다양한 제반요소들의 상호작용들에 대한 이해가 필요하다.

국제사회에서 여성인권을 위한 연대적인 노력은 조직적인 노력에의 참여여부에 관계없이 모든 여성에게 힘을 부여하는 교육과정이 되었다. 즉, 유엔이나 국제인권기구에 영향력을 행사하려는 조직적 노력으로 인하여 일상적인 여성들의 고통이 인권침해이며 그렇기 때문에 지역적 혹은 전 세계적 기구에 의해 시정되어야 하는 것이다. 따라서, 비엔나 선언문은 여성의 권리는 “보편적 인권의 불가양도의, 본질적이고, 불가분한 부분임”을 선언하고, 성에 근거한(gender-based) 폭력을 제거하기 위한 “경제적 사회적 발전, 교육, 안전한 산모 및 보건, 그리고 사회적 지원을 위한 국가별 실천과

국제협력”을 촉구하였다.

유엔여성개발기금(UNIFEM)에 의해 조직된 여성조직이 정부기구, 비정부기구, 유엔기구의 여성들과 유엔 인권기구(유엔인권센터, 조약국, 특별보고관 등) 요원들의 회의를 주도하여, 비엔나 선언문의 실천과 향후 여성 문제들을 논의하였다. 이러한 과정중에 세계인권회의의 여성분과는 그간 인권위원회를 중심으로 논의되어 왔던 여성의 권리에 대한 견해를 폭넓게 반영한 동시에 인권위 중 유엔의 인권기관들로 하여금 보다 구체적인 행동을 취하도록 촉구하는 계기가 되었다. 1993년 제49차 유엔인권위원회는 여성의 권리문제를 유엔인권장치의 일부로 통합시키는 결의문을 채택하고, 여성에 대한 폭력과 인권침해를 규탄하였다. 또한 인권위원회는 여성 폭력에 관한 특별보고관직(Special Rapporteur on Violence Against Women)을 신설하여, 여태껏 인권영역밖에서 문화적 혹은 사회적 문제로 여겨졌던 전통적 관행을 포함한 가정폭력과 분쟁상황하의 여성에 대한 폭력 등의 포괄적인 여성에 대한 폭력문제를 다루게 하였다. 그리고 1995년 2월에 공개된 유엔인권위원회의 여성에 대한 폭력실태에 관한 인권특별보고서는 전 세계적으로 여성에 대한 폭력이 크게 확산되어 있으며, 대부분의 사회에서 여성에 대한 폭력을 용인하는 경우가 많기 때문에 여성에 대한 폭력범죄가 표면으로 드러나지 않고 있다고 지적하였다. 그리고, 구 유고연방과 같은 분쟁지역에서의 조직적 집단적 강간을 포함한 여성에 대한 범죄가 매스미디어와 비정부기구들에 의해 국제사회에 알려지게 되면서, 분쟁지역에서의 강간행위를 국제전쟁범죄로 규정하고, 이에 대한 특별감시 및 조사활동을 위한 제도 모색이 1995년 9월 제4차 북경여성대회에서도 주요의제가 되었다.

위와 같은 국제적인 여성운동은 여러가지 측면에서 여성들의 지위향상에 중요한 영향을 미치게 되었다. 첫째, 유엔의 결의 및 권고사항이 각 개별 국가들의 행동을 직접적으로 구속하는 힘은 없지만 개별 국가들이 유엔의 결의 및 권고사항을 국내법에 반영하고 이를 실행하도록 하는데 커다란 영향력을 행사하여 온 것이 사실이다. 유엔은 1975년이후 각 사회에서 여성들의 실태를 점검하여 왔고 각 국가들이 성차별을 시정하기 위해 어떠한

노력을 행하여 왔는지 보고하도록 하여 왔기때문에, 개별국가들이 여성문제를 별개의 정책분야로 상징하지 않을 수 없었다. 둘째, 국제적인 여성운동은 일반 여성들로 하여금 성 평등(gender equality)에 대해 인식하게 하였고, 그 결과로 자신들이 처해 있는 불평등한 위치를 개선하기 위한 구체적인 행동을 모색하고자 노력하게 되었다. 또한 세계적인 여성연대(global sisterhood)를 이루기 위해 노력하는 과정에서 각 개별국가내의 여성조직이 세계적인 조직과 연계하여 활동하면서 사회내의 영향력이 향상되게 되었다.

북경회의에서는 전 세계 181개국에의 여성들이 한자리에 모여 정부차원에서 각국이 유엔이 제시한 행동강령들을 얼마나 준수했는가를 논의했고, 또한 비정부기구들을 중심으로 한 NGO Forum에서는 자신이 속해 있는 사회에서의 다양한 여성문제들을 제기하여 성에 따른 차별과 억압이 없는 평등세계를 이루기위한 국제적인 여성연대를 모색하였다. 여성들은 자신의 신체적 억압로부터 정치·경제정책 결정과정에서의 불평등에 이르기까지 자신들이 경험한 억압의 실태들을 토로하고 해결방안을 논의하였다.³²⁾ 그러나 북한여성들은 자신들이 마치 완전한 남녀평등사회에 있는 것처럼 자신들의 문제를 드러내려 하지 않았다. 남한여성들과 연대하여 정신대문제에 대한 일본의 공식적인 사과를 받아내기위한 모임에 참여한 이외에는 행사에 참여하지 않았다.

북한은 기본적으로 자신들의 사회주의체제만이 남녀평등과 여성해방을 이룰 수 있다고 교육하여 왔으며, 사회주의국가 여성들의 국제행사를 유치하였다. 그러나 세계민주여성축전과 같은 행사는 여성들이 경험하는 아픔을 드러내기 위한 것이 아니며, 성평등에 대한 사회주의체제의 우수성을 과시하고 홍보하기 위한 것이었다. 한편 북한은 서구에서 제기된 여성학적 차원에서의 성차별 제거 운동과 유엔이 주도하는 남녀평등을 위한 노력에는 참여하지 않았다. 이는 북한이 대외적으로 철저히 통제된 사회였기 때문에 국제적인 여성운동의 영향을 막을 수 있었던 것이다.

32) 「중앙일보」, 1995.9.15.

2. 남북한 여성의 교류·협력 방안

북한 여성들이 자신들의 삶에 얼마나 불평등한가를 인식하기 위해서는 여성의 평등한 권리에 대한 올바른 이해를 필요로 한다. 그렇다면, 과연 누가 이들을 도울 수 있을 것인가? 물론 많은 문제점이 있기는 하지만 적절한 답은 그들의 위치를 가장 잘 이해할 수 있는 남한 여성이라고 할 것이다. 한반도의 분단상황은 남북한 사회에 전통적인 가치로 여겨져온 남존여비의 사상과 연계된 가부장적 권위주의문화를 고착시켜 왔다. 남북의 대결구조하에서 민족해방이라는 명목하에 실질적인 정복의 대상으로 남한을 인식해 온 북한의 정치체제하에서 여성은 가부장적인 권위주의의 희생이 되어왔다. 남한이라는 적과의 전쟁을 항상 염두에 둔 사회체제에서 북한의 경우 분단상태를 빌미로 한 권위주의를 사회전체에 확산시켜왔다. 이에 더하여 공산당에 의한 독재체제하에서 국가에 의한 폭력의 사용은 정당화되었으며 일반화되어 왔다.

위와 같은 분단의 아픔은 비단 북한 여성들뿐만 아니라 남한여성들에게도 똑같이 작용하였다. 한반도의 분단상황에서 남북의 군사적인 대결구조가 지속되면서 상대방에 대한 군사적 우위를 강조하였고 이에 따라 군사적 가치에 모든 것을 종속시키려는 군사주의 문화가 남한에서도 확대되어 왔다.³³⁾ 이러한 과정에서 권위의 집중화, 위계화, 규율강화, 획일화 등을 강조하면서,³⁴⁾ 남성중심의 가부장적 권위주의 문화와 결합하여 상승작용을 일으키게 되었다. 따라서 한국 사회전반에 가부장적인 이데올로기가 강화되었다. “권위에 대한 복종, 경쟁에서의 승리, 대화와 타협보다는 물리적인 힘을 통한 문제 해결, 적에 대한 정복논리”³⁵⁾가 사회의 중심가치관으로 확산되면서 전통적으로 강자로 규정되는 남성에 대한 여성의 예속이 정당

33) 김정수, “분단, 그리고 여성의 삶,” 사무직 여성, 9호, pp.74-83.

34) 최장집, “제3세계의 군사화와 평화,” 이호재 편, 「한반도 평화론」(서울:법문사, 1989), p.136.

35) 김정수, “분단, 그리고 여성의 삶,” p.80.

화되었다.³⁶⁾ 또한 분단상황이 사회적으로 성역할 분리를 자연스럽게 강화시켜 왔다는 것이다. 전통적인 남녀의 공시역할 분리는 남성의 국방의 의무와 이에 따라 그 안에서 보호자 남성을 위로하고 보호받는 일은 여성의 몫으로 이분함으로써 가부장적 성역할 분리가 정당화되었다.

또한 권위주의 문화가 정치·경제·사회 전 영역에서 심화되었으며, 정치적 측면에서는 강력한 지도자를 중심으로 봉건적 왕권사회의 관료조직과 그것을 뒷받침하는 가부장적 종족조직과 유사한 정치체제로 이어졌다.³⁷⁾ 정당조직이 개인(남성)지도자 중심으로 한 가부장적 문중조직의 형태로 유지되면서 여성은 이로부터 소외되어 왔으며, 국가의 법률과 제도 등에서도 남성중심의 가치관을 반영하여 왔다. 권위주의적 남성중심의 사회에서는 여성은 수동적인 존재로 규정되며, 이에 따라 여성의 인간적 존엄성이 무시되기 쉽다.

‘전쟁’을 늘 염두에 둔 상황에서 모든 사람은 적과 동지로 구별하고 공동의 적에 대항하는 힘을 사회적으로 동원하여야 한다. 적은 단순히 대립 경쟁하는 관계뿐만 아니라 궁극적으로 정복하여 없애야만 하는 대상이기 때문에 사회적 폭력이 정당화된다. 이러한 맥락에서 여성에 대한 폭력이 정당화되었고 이러한 폭력이 사회에 일상화되어 남성의 여성에 대한 구타와 성폭행으로 이어져 왔다. 군사문화하에서 가부장적인 남녀의 이중적 성 윤리가 더욱 강화되어 왔으며, 자본상업주의의 매매춘이 가속화되는 결과를 낳았다. 여성의 성 상품화가 극대화되면서 여성은 공식적인 영역에서 배제되어 사적인 존재로 소외되게 된 것이다. 이와같이 한반도의 분단은 남북한 사회에서 공히 가부장적 권위주의를 강화시켜 왔으며, 여성들의 삶에 근본적인 제약구조로 작용하여 왔다. 따라서 남북한 여성이 분단으로

36) 전통적인 가부장제하에서는 권력과 무력, 물질을 소유한 집단은 남성들이었고 여기서 소외된 여성들은 남성들의 지배와 힘에 대해 순종하고 복종할 것을 강요당하였다. 자세한 참조사항은 이효재, “한국사회의 군사주의 문화와 여성,” 기독교평화연구원 연구총서 2집 「여성 평화」, 1991.

37) 가부장제하에서 개인의 기본관계는 부계시조나 특정조상인 한 개인으로 귀착되며, 이러한 남성중심의 종족조직에서 여성은 혈통계승을 위해 자손을 재생산하는 수단으로 예측될 뿐이다.

인해 받는 아픔에 대한 공통된 인식을 갖을 수 있는 길을 모색하여야 한다.

기존 4차례에 걸친 ‘아시아의 평화와 여성의 역할’에 관한 토론회를 통하여 남북한 여성간의 교류가 이루어졌다. 91년 5월 일본에서 1차 토론회를 갖고, 91년 11월 2차 서울토론회, 1992년 9월 3차 평양토론회, 1993년 4월 4차 동경·오사카토론회를 가졌으나 1993년 10월로 예정되었던 5차 서울·부산 토론회는 핵문제를 둘러싼 남북한 긴장관계로 인하여 무산되었다. 기존의 남북한 교류가 성공적으로 지속되지 못한 가장 큰 요소는 양측이 이를 정치적인 차원에서 이용하려고 하였기 때문이다.

남북한 여성들은 ‘일본군 위안부 문제 아시아 연대회의’나 ‘아세아의 평화와 여성의 역할’과 같은 기존의 교류 체계를 활성화하도록 하고, 민간차원에서 정치적 요소를 배제할 수 있는 공동연구과제를 찾아내 새로운 교류의 길을 모색하여야 한다. 현실적으로 공식교류가 중단된 상황에서 제3국(중국이나 일본)에서 해외교포 여성들을 매개로 한민족여성들의 공동연대도 적극적으로 추진할 수 있을 것이다.³⁸⁾ 이러한 노력을 통하여 서로에 대한 인식을 새롭게 하고 서로의 삶에 대한 올바른 대안을 함께 논의해 나가야 할 것이다.

북한여성들이 그들의 삶에 대한 정확하고 바른 인식을 하게 하도록 도와주기 위해서는 우선 남한 여성들이 자신들의 삶과 북한에 살고 있는 여성들에 대한 심도있고 체계있는 연구를 통하여 보편적인 여성문제를 보다 올바르게 이해하도록 하여야 한다. 또한 여성문제가 국제적인 관심사이며 모든 사회가 경험하고 있는 문제이기 때문에 정치성을 배제할 수 있다는 점에서 향후 남북한간의 교류·협력을 이끌어 낼 수 있는 가장 가능성이 높은 분야가 여성문제라는 인식을 갖고 우리 사회전체가 이를 적극적으로 지원하도록 하여야 한다.

38) 한국여성연구원, 「한민족 여성의 한국문화관과 통일외식」, 한민족 여성학술대회 및 통일문제 학술세미나 자료집(1995.11).

V. 結 論

북한이 정권초기부터 표방하여 온 사회주의 남녀평등과 여성해방원칙과는 달리 북한여성은 실제로 사회참여나 가정생활에서 불평등한 지위에 처해 있는 것으로 분석된다. 북한은 남성과 동등한 조건에서의 여성의 사회참여를 보장하는 법과 제도를 정비하고 가사의 사회화도 동시에 추진하였다. 그러나 명목상으로 남녀에 따른 차별이 없기 때문에 여성도 진직중에 취업하고 있다고는 하지만 실제로 북한여성은 일차적으로 '여성의 능력과 적성에 적합'하다고 규정되는 특정직종에 집중 배치되어 왔다. 따라서 북한 여성의 취업은 경공업부문과 농업부문, 단순사무직, 서서비스부문에 집중되어 있으며, 또한 특정 직종내에서도 여성은 대부분 하위직에 머물러 있는 실정이다. 이러한 성별 직종분리의 결과로 동일노동 동일임금 원칙에도 불구하고 여성의 임금은 계층별 임금수준의 최하위에 속하는 것으로 나타난다. 또한 북한여성의 경제참여는 자신들의 선택에 의해 의한 것이라기 보다는 사회주의 노동원칙에 따른 노동력 동원차원에서 이루어져 왔다. 이에 더하여 여성의 노동은 주변적이고 부차적인 것으로 간주되어 산업구조의 변화에 따라 조절되며 가내작업반 강화에서 보여지듯이 일차적으로 여성의 가정내에서의 역할과 연계하여 이용되어 왔다.

또한 북한 여성의 정치참여는 당과 국가의 사업을 지원하기 위한 동원의 측면이 많았기 때문에 여성들이 정치참여를 통해 북한사회내 그들의 영향력을 강화할 수 있는 여지가 거의 없었다. 예를 들어 북한여성의 권력기관에의 참여율을 보면 당과 최고인민회의 및 지방인민회의의 대의원중 여성비율은 평균 20%를 넘는 수준이나 실제 정치적 실권을 갖는 당중앙위원회와 같은 고위직에서 여성비율은 평균 5%미만인 수준에 머물러 있다.

북한여성들은 공적영역(사회참여)에서의 불평등과 함께 사적영역(가정)에서의 불평등문제를 안고 있다. 북한은 주체사상을 통한 사회체제 확립과

정에서 ‘사회정치적 생명체론’과 ‘사회주의 대가정’ 개념을 도입하여 가부장적 국가관을 강화하였다. 이 결과로 북한은 사회주의 기본원리에서 선회하여 가부장적 권위주의 문화를 부활시키게 되었다. 가부장적인 권위체계하에서 전통적인 남존여비의 가치가 팽배하게 되었고, 이러한 상태하에서도 여성들은 그들의 불평등한 처지를 수용하는 것처럼 보여졌다. 이처럼 북한 여성들의 가장 근본적인 문제점은 국제여성운동에서 제시되는 것과 같은 진정한 성평등의 의미나 가치에 대해 깨닫지 못하고 있다는 점이다. 따라서 북한 여성들의 삶이 향상되기 위해서는 북한 여성들의 문제의식이 먼저 형성되어야 한다. 이를 위해서는 한반도의 분단으로 인한 공통적인 아픔을 경험한 남한 여성들과의 교류·협력이 절실히 요망된다.

남북한 여성들이 서로의 삶에 대해 심층적으로 연구하고 비정치적 차원에서 남북한 여성 공동과제를 추진하여 서로의 위치와 문제점을 보다 깊이 이해하고 협력할 수 있는 기반을 마련하여야 한다. 또한 ‘아세아의 평화와 여성의 역할’과 ‘일본군 위안부문제 아세아 연대회의’와 같은 기존의 교류체제를 활성화하고 제3국에 거주하고 있는 해외여성들과의 모임을 통해 한민족 여성연대를 이루어 가는 것이 바람직하다. 이러한 노력을 통할 때, 남북한 여성이 한반도 통일의 주춧돌이 될 것이며, 여성의 권리가 존중되는 사회를 수립하여 진정한 발전을 이룩할 수 있을 것이다.

빈 면

전환기 북한의 당·정관계

최진욱*

◁ 目 次 ▷	
I. 머리말	변화과정
II. 사회주의체제의 권력구조와 당의 지위	IV. 사회주의권 붕괴와 북한 당·정 관계의 변화전망
III. 북한 당·정관계의 특징과	V. 결 론

I. 머리말

사회주의의 정치체제는 기본적으로 당·국가체제(party-state system)로서 모든 국가기관에 대한 당의 통제와 지도를 특징으로 한다. 북한의 정치체제 역시 조선노동당을 근간으로 하는 당·국가체제라고 할 수 있으며, 따라서 당·정관계에 있어서도 행정부에 대한 당의 지도적 지위가 유지되어 왔다. 그러나 북한의 당·정관계는 지속성의 측면과 함께 변화의 측면도 동시에 갖고 있다. 예컨대 1972년 사회주의헌법의 제정으로 국가기관의 지위가 격상되었으며, 80년대이후 개방정책의 추진으로 전문관료와 정

* 民族統一研究院 責任研究員

부부처의 역할이 증가되기도 하였다.

본고의 목적은 북한 당·정관계의 변화과정을 살펴보고 향후 당·정관계를 전망해 보는 것이다. 특히 당·정관계의 전망에 대한 분석은 북한의 정책방향을 가늠하는 유용한 지표로 사용될 수 있을 것이다. 사회주의권의 붕괴이후 북한은 두개의 상충되는 정책사이에 선택의 어려움을 겪고 있다. 즉 경제회생을 위하여 개방정책을 택할 것인가 아니면 개방으로 인한 외부 영향력의 유입에 대한 두려움으로 극히 제한적인 개방에 머물면서 현체제를 고수할 것인가하는 문제이다. 북한이 개방정책을 취한다면 전문관료의 필요성 증가 등으로 정부의 기능이 강화될 것이며, 체제고수를 선택한다면 사상이나 이념 등에 대한 강조 등으로 당의 영향력이 강화될 것이다.

본고는 우선 사회주의체제의 권력구조상 당의 지위에 대하여 살펴보고 북한의 당·정관계의 변화과정을 분석한 후, 향후 북한 당·정관계의 변화 전망을 분석하고자 한다.

II. 사회주의체제의 권력구조와 당의 지위

사회주의에 있어서 헌법상 권력구조의 조직원리는 소위 민주적 중앙집권제라는 것이다. 인민주권론에 기초를 둔 민주적 중앙집권제는 국민주권의 원리에 기초한 대의제 권력분립의 원리와 대립하고 있다.¹⁾ 국민주권의 원리에 있어서 주권의 주체는 추상적인 전체국민을 의미하고 이런 이유로 자유위임을 본질로 하는 대의제가 채택되고 있으나, 인민주권의 원리에 있어서는 주권의 주체는 현실적이며 구체적인 개개인의 집단, 즉 유권적 시민의 총체이므로 개개인으로서의 국민이 직접 주권을 행사하는 직접민주제를 그 이상으로 한다.²⁾

1) 사회주의의 인민주권론은 루소의 사상적 영향을 받은 것이다.

2) 권영성, 「헌법학원론」(서울: 1992), p.583.

인민주권의 원리에 의하면 경험적인 국민의사와 잠재적인 국민의사가 항상 일치한다고 가정하고, 일반의사(volonté générale)는 공동이익을 추구하는 데 있어서 국민의 이익이 일치함으로써 사회의 성립을 가능하게 하는 국민의사로서 이는 모든 사람에게 타당하며 오류가 있을 수 없다.³⁾ 이런 이유로 국민의 일반의사는 대표될 수 없으며 전체국민이 헌법제정에서부터 법률제정에 이르기까지 직접 담당하여야 한다고 주장한다. 즉 주권의 주체와 주권의 행사자가 일치하는 인민주권의 원리에 있어서 대표는 그를 선출한 주권자의 지시와 통제에 따르는 기속위임을 그 본질로 한다.⁴⁾

따라서 자유민주주의에서는 개인의 자유를 보호하기 위하여 국가권력의 분립이 필수적이지만, 사회주의에서는 민주적 중앙집권제의 원리에 의하여 대표기관에 권력이 집중된다. 사회주의의 통치이론에 의하면 자유민주주의의 대의제에서 대의기관이 국민으로부터 독립하여 기속받지 않고 주권을 행사하는 것은 국민의 이름을 빌려 부르조아 지배를 관철하는 것에 지나지 않으며, 삼권분립은 의회가 국가권력을 행정부·사법부와 함께 나누어 가짐으로써 의회의 권한 뿐만 아니라 국민의 주권자체를 제약하고 있다.⁵⁾

민주적 중앙집권제의 원리에 의하면 주권은 양도할 수 없는 것으로 대표기관은 인민의 의지와 이익의 구체적 실현기관으로서 인민의 의지에 충실히 복종할 뿐이다. 즉 사회주의에서 중앙의 대표기관은 모든 국가기관의 존립의 근원이 되고 모든 국가기관은 대표기관에 책임을 지며, 최고국가권력기관으로서 다른 국가기관 보다 우위에 서게된다. 따라서 법원에 의한 위헌입법심사제도나 행정부에 의한 대표기관의 해산과 같은 규정은 사회주의체제에서 생각할 수 없는 제도이며, 행정부는 최고권력기관의 집행기관

3) 정인홍, 「서구정치사상사」(서울: 박영사, 1991), p.270.

4) 치자와 피치자의 구별을 부인하는 인민주권론에 의하면 국민의 의사를 절대시 하여 일반의사(volonté générale)로 표현되는 국민의 의사의 무오류성을 주장하고 있으나, 이는 국민의 의사를 내세운 전체의 위험이 있다. 주권의 統一性, 不可分性, 不可讓說을 주장하여 직접민주주의를 주장하나 국민주권론은 견제와 균형이 필요하다. 허영, 「한국헌법론」(서울: 박영사, 1994), p.621.

5) 小林孝輔 星野安上郎編, 尹龍熙·柳在坤共譯, 「각국의회정치론」(서울: 대왕사, 1994), p.154.

에 불과할 뿐이다.⁶⁾

민주적 중앙집권제는 모든 국가기관이 대표기관에 종속되는 것 뿐만 아니라 지방은 중앙에 복종한다는 것을 의미한다. 사회주의에서는 지방분권주의를 배격하고 국가의 통일성, 안정성, 사회주의계획경제의 수행을 보장하기 위하여 중앙이 강력한 지도력을 행사한다.⁷⁾ 민주적 중앙집권제의 원리 이외에도 강력한 국가의 필요성을 강조하는 사회주의 국가에서 프로레타리아 권력의 제한은 사회주의 건설을 위한 국가 최고의 목적에 위배되며, 오히려 수단의 강화를 위하여 권력의 분립보다는 통일이 강조된다.

사회주의에서 권력의 분립이 부정되고 대표기관이 헌법상 국가최고권력기관의 위치를 차지하고 있지만, 실질적으로는 당이 최고의 권력기관으로서 당의 지배가 이루어지고 있다. 사회주의에서 단일정당제의 정당성과 최고권력기관으로서 당의 지위는 프로레타리아 독재에 이론적 근거를 두고 있다.

사회주의에 있어서 국가란 역사적으로 소유계급이 비소유계급을 착취하기 위한 정치적 도구이며 계급투쟁의 산물이기 때문에 소유의 사유화가 폐지되면 계급투쟁이 사라지고 국가도 고사(枯死)할 것이라고 보고 있다. 그러나 사회주의 혁명의 결과로 계급투쟁이 즉시 사라지는 것이 아니라 계급투쟁의 완전한 소멸과 국가의 고사를 위해서는 더욱 강력한 국가가 필요하다.

계급없는 공산주의 사회를 건설하기 위해서 필요한 이 국가는 역설적으로 프로레타리아의 혁명적 독재를 필요로 한다. 프로레타리아독재에 있어서 국가는 자유의 이익을 수호하기 위함이 아니라 반대계급인 부르조아의 완전한 억압을 위하여 존재하는 것이다. 즉 국가는 자본주의 계급의 반동을 억압하고 계급투쟁을 종식시키기 위한 계급투쟁의 유용한 도구인 것이다.

6) 위의 책, p.161.

7) 그러나 사회주의의 민주적 중앙집권제는 단순한 중앙집권제와는 달리 지방이 창의성과 자주성을 발휘할 수 있게 한다고 레닌은 주장하였다. —예로 지방정부는 중앙정부에 의해서 조직되는 것이 아니라 지방의 대표기관에 의해서 선출된다. 위의 책, p.164.

프로레타리아 독재론은 최초의 사회주의헌법인 1918년 「소비에트연방사회주의공화국헌법」에서부터 유래한다. 이 헌법은 프로레타리아 독재의 수립, 계급적 분열의 폐지, 사적소유의 금지 등을 강조하고 있다. 1918년 헌법은 1936년 일명 스탈린헌법이라 불리는 「소비에트사회주의공화국 연방헌법」으로 개정되었다. 그러나 스탈린헌법은 사회주의국가의 완결을 확인하기 위한 헌법으로서 부르조아계급의 완전한 소멸을 천명하고 있음에도 불구하고 「자본주의의 포위」에 대한 대항으로서 사회주의조국의 강화, 즉 소련에서 프로레타리아 독재의 지속을 강조하고 있다.⁸⁾

그러나 스탈린의 사망, 사회주의 경제의 급속한 성장, 제2차세계대전에서의 승리로 「자본주의의 포위」는 그 설득력을 상실하게 되었다. 이와 같은 상황변화에 대한 대응으로 1977년에 제정된 소위 브레즈네프헌법은 소련사회를 “발전된 사회주의사회(developed socialist society)”로 규정하고, 소비에트국가가 프로레타리아 독재의 목표를 달성함으로써 프로레타리아 독재로서의 국가는 전체인민의 국가로 그 성격이 변화되었음을 천명하였다.

즉 노동자·농민동맹의 착취계급에 대한 투쟁, 농민의 재교육, 농업경영의 사회주의적 변혁 등이 완수되고, 부르조아계급이 소멸되어 사회가 계급적 동질성을 이루었기 때문에 소련은 전체인민의 국가로 전환되었다는 것이다. 그러나 중국은 자본주의로부터 공산주의로 이행하는 과도기의 전기간에 걸쳐 프로레타리아 독재가 존재한다고 주장하면서, 전체인민의 국가를 마르크스·레닌주의에 대한 수정이라고 비난하였다.

사회주의에서 프로레타리아 독재에 대한 또 다른 예외는 인민민주주의이다. 전체인민의 국가가 프로레타리아 독재의 다음 단계에서 출현한 데 반해서 인민민주주의는 프로레타리아 독재의 전단계에서 출현하였다. 제2차 세계대전 이후 동구에 등장한 사회주의국가들에서는 공산주의자들과 비공산주의자들이 권력을 공유하였으며, 대기업의 국유화와 같은 사회주의적 정책이 추진되는 가운데서 중소기업의 사영 및 자작농의 토지사유가 허용되는

8) 한태연, 「헌법과 정치체제」(서울 : 법문사, 1987), pp.336-343.

등 자본주의적 요소가 잔존하였다. 이와 같이 자본주의에서 사회주의로 이행하는 과도기 단계에서 프로레타리아 독재라고 할 수 없는 동구의 혼재된 상태를 인민민주주의라고 칭하였다. 그러나 정통 마르크스·레닌주의 입장에서 볼때 전체인민의 국가나 인민민주주의는 과도기의 과도기일뿐 사회주의의 진정한 정치체제라고 할 수 없다. 레닌은 「국가와 혁명」(State and Revolution)에서 자본주의에서 공산주의로 전환되는 과도기를 사회주의라고 하고 이 시기의 정치체제는 “오직 하나 프로레타리아 독재”라고 하였다.⁹⁾

다시 말해서 프로레타리아의 혁명이 성공한 후에도 자본가의 반혁명기도는 집요하게 계속되기 때문에 프로레타리아 독재가 필요하며, 프로레타리아의 독재를 실현하기 위하여는 노동자 계급만의 단일정당인 공산당의 존재가 불가피한 것이다. 즉 사회주의에 있어서는 프로레타리아 단일계급만이 존재하므로 프로레타리아의 단일 정당만이 인정되며, 이 단일정당인 공산당은 프로레타리아의 계급투쟁과 독재의 도구를 의미한다.

제2차세계대전후 출현한 사회주의국가들에서 복수정당이 허용되기도 하였으나, 이들 나라에서는 해방투쟁과정에서 노동자, 농민 뿐만 아니라 민족자본가, 소부르조아들도 참가함으로써 통일전선이 형성되었기 때문에 공산당이외 다른 당의 존립이 허용되기도 하였다. 그러나 사회주의국가의 본질은 프로레타리아 독재이다. 즉 노동자계급은 공산당을 통해서만 계급의 주도권을 실현하며 다른 계급과 권력을 공유하지 않는다. 따라서 사회주의 체제에서 복수정당의 존립이란 자유민주주의에서의 다당제(multi-party system)와는 본질적인 차이가 있으며, 이는 공산당의 권력독점을 전제로 한 일당지배에서 결코 벗어나지 않는다.

마르크스주의에 의하면 정당은 한계급이 다른 계급과 투쟁하기 위한 계급투쟁의 조직이며, 프로레타리아 독재기에 있어서의 정당은 노동자계급의 투쟁조직으로서 타도된 적대계급이 제기하지 못하도록 하고 혁명을 완수하는 역할을 담당하는 것이다. 따라서 사회주의에 있어서 공산당은 국가와

9) Vladimir Lenin, *State and Revolution*(New York : International Publishers, 1974), p.71.

정부의 주력으로서 모든 것의 지도적 핵심이 되는 것이며, 사회주의 건설을 위한 공산당의 정치적 결정은 헌법이나 국가의 결정보다 우위에 있게 되는 것이다. 즉 사회주의에서 프로레타리아 독재는 국가기관에 의해서 직접적으로 표현되지만, 그러한 국가기관을 내적으로 지도하는 것은 공산당의 임무인 것이다. 구체적으로 공산당은 입법, 사법, 행정 등 모든 국가기관의 임무를 조정하며, 그들의 활동을 지도하고, 모든 국가기관에서의 직위를 독점하여 그로 하여금 당의 정책노선을 엄격하게 따르도록 한다.¹⁰⁾ 그러나 당의 국가기관에 대한 통제와 지도가 당기관과 국가기관의 동일성을 의미하는 것은 아니며, 당의 결정은 어디까지나 국가기관을 통하여 실현되는 것이다.¹¹⁾

요약하면 공산당은 사회주의 혁명을 위한 투쟁과 사회주의 건설에 있어서 지도적 위치를 차지하며, 노동계급의 계급적 이익을 위한 전위(前衛)를 의미한다. 여기에서 공산당의 지도적 지위와 단일정당에 대한 당위성이 나오는 것이다.

III. 북한 당·정관계의 특징과 변화과정

다른 사회주의체제와 같이 북한의 정치체제에서도 노동당은 권력의 원천이요 중핵이며 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심이 된다. 사회주의 헌법(1972)은 당의 지도적 위치에 대하여 명백히 규정하고 있다. “조선민주주의 인민공화국은 프로레타리아 독재를 실시하며 계급노선과 균중노선을 관철한다”는 제10조와 “조선민주주의 인민공화국은 맑스·레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기활동

10) Boris Meissner, “Party Supremacy : Some Legal Questions,” *Problems of Communism*, March-April 1965, p.33, 장명봉, “공산주의국가의 권력구조에 있어서의 공산당의 지위 : 공산당독재 이론의 체계적 전개,” 「통일정책」 제3권 3호, p.244에서 재인용.

11) 장명봉, 위의 글, p.247.

의 지도적 지침으로 삼는다”는 제4조의 규정은 북한사회를 프로레타리아 독재기로 규정하고 있음과, 이 시기에 국가에 대한 당의 지도·감독 역할을 보장하고 있음을 의미한다. 1992년의 개정헌법 역시 국가권력구조에 있어서 노동당이 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 역할을 수행함을 규정하고 있다. 개정헌법 제11조는 “조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”고 명시하고 있다. 즉 프로레타리아 독재 이론에 근거하여 북한의 노동당은 국가권력의 원천이 되며 국가기관은 노동당의 노선과 정책을 집행하는 도구에 불과함을 의미한다고 볼 수 있다.

북한의 당·국가체제는 북한정권의 수립과 함께 소련식 모델을 그대로 모방하면서 시작된 것으로서, 당이 국가보다 우위에 있는 일당독재체제이다. 북한사회주의헌법 제67조(1972년 헌법의 제53조)는 “국가는 민주주의적 정당, 사회단체의 자유로운 활동조건을 보장한다”고 규정함으로써 형식적으로는 복수정당체를 인정하고 있으며, 실제로 천도교청우당, 조선민주당, 조선사회민주당 등과 같은 “정당”이 존재한다. 그러나 이들은 노동당의 정치적 장식물에 지나지 않는 유명무실한 존재로서 북한이 일당체제 국가임은 의심의 여지가 없다. 북한의 당·국가체제는 정치와 행정의 융합성, 당장치와 국가장치의 융합성, 동일인물의 겸직성 등을 특징으로 하며, 고도의 단일성 체제를 갖추고 있다.¹²⁾ 즉 권력구조는 노동당중심으로 조직되며, 노동당은 최고인민회의, 중앙인민위원회와 정무원, 중앙재판소 등 모든 국가기관 위에 위치하여 이들의 임무를 조직하며, 모든 국가기관에서의 직위를 독점하고 있는 초헌법적 기관이다.¹³⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 정치체제는 조선노동당의 지도적 지위에 바탕을 둔 당·국가체제를 유지하여 왔으나, 당·정관계가 늘 일정하였던 것이 아니라 시대상황에 따라 변화를 겪어왔다.

12) 이상민, “정치체제와 조선노동당,” 고성준 외, 「전환기의 북한사회주의」(서울:대왕사, 1992), p.101.

13) 민병천, 「북한공산주의」(서울:대왕사, 1983), p.116.

1. 집단지도체제기(1948~1960)

김일성은 북한정권수립부터 그가 사망할 때까지 내각의 수상과 노동당의 총서기로서 권력의 일인자였음에는 틀림이 없으나, 1950년대까지만 해도 김일성은 당내 반대파들과 공존하면서 집단지도체제를 유지하고 있었다. 그러나 50~60년대를 통하여 김일성은 반대파들을 숙청해가면서 개인적 권력을 공고화해 나갔다.

1946년 노동당창립대회 때만 해도 연안파가 수적으로 가장 우세했고, 김일성과, 소련파, 남로당파가 거의 대등하였으나, 1961년 제4차 당대회에 이르러 다른 파벌들은 거의 소멸된 채 김일성이 절대권력의 자리를 굳혔다. 이 과정에서 김일성은 제2차 당대회에서 오기섭을 종파주의자로 숙청하였으며, 1953년 이승엽 등을 정권전복 음모죄로, 그리고 1955년에는 박헌영 등을 각각 숙청하였다. 이어 1956년에는 국가반란 음모죄로 최창욱이, 1958년에는 김두봉이 숙청되었으며 1967년에는 박금철, 이효순이 숙청되었다.¹⁴⁾ 김일성이 반대파와 공존하던 50년대까지만 하여도 당의 지도적 지위는 절대적이었으며, 국가기관에 대한 당의 통제와 지도에 대한 어떠한 훼손도 있을 수 없었다.

2. 유일적 영도제의 확립기(1961~1971)

50년대 집단지도체제기에는 당의 절대적 지위가 유지되었으나, 김일성이 반대파를 제거하고 수령의 유일적 영도제를 수립한 후에는 당의 우위성보다는 수령의 절대성이 우위를 점하게 되었다. 1961년 제4차 당대회를 계기로 반대파들을 완전히 제거하고 일인지배체제를 확립한 김일성은 이후 당의 유일사상을 강조하기 시작하였다.¹⁵⁾

14) 신정현, “권력구조의 변화,” 고성준 외, 「전환기의 북한 사회주의」, pp.187-188.

15) 1968년 노동당 제4기 17차 전원회의에서 제1부수상 김일은 “당의 유일사상체제를 세운다는 것은 혁명수행을 누구보다도 더 잘 알고 멀리 내다보는 정치적 수령의 사상

유일사상의 핵심적 요지는 수령의 혁명사상으로 당을 무장시켜 어떤 다른 사상도 용납하지 않으며, 수령을 중심으로 하는 당의 사상의지 및 행동의 완전하고도 무조건적인 통일을 이루어 수령외에는 그 누구도 모른다는 확고한 신념을 갖게 하며, 수령의 혁명사상을 유일한 지도적 지침으로 삼고 유일적 영도밑에 혁명사업과 건설사업을 진행한다는 것이다.¹⁶⁾ 수령의 유일사상으로 국가에 대한 노동당의 지도적 위치가 부정된 것은 아니나 당 위에 수령이 위치하는 “수령중심적 당·국가체제”가 북한 권력구조의 근간을 이루게 되었다.¹⁷⁾

특히 1970년대 이후 북한은 “사회주의 국가기관의 구성과 임무, 활동원칙을 정확히 설정하는 데서 나서는 기본방향은 무엇보다도 먼저 로동계급의 수령의 유일적 영도밑에 모든 국가기관들이 조직되고 운영되며 그의 활동이 실현되도록 규정하는 것”이며, “수령의 유일적 영도는 국가기관의 기능과 역할을 높이기 위한 결정적 담보”라고 주장하고 있다.¹⁸⁾ 실제로 1972년 북한의 권력구조는 이러한 수령의 유일적 영도가 확고히 보장될 수 있도록 개정 되었다.

3. 일인지배체제의 공식화와 체제관리기(1972~1992)

‘수령의 유일적 영도체’는 1972년 사회주의헌법에서 국가주석제가 신설됨으로써 구체적으로 실현되었다. 국가주석은 국가원수 및 국가주권의 대표자로서 모든 권력의 중심에 위치한다. 구체적으로 중앙인민위원회를 직접 지도하며, 정부원회의를 소집하고 지도한다. 또한 국가주석은 전반적

으로 전당이 무장하고 그에 기초하여 모든 당원들의 사상의지 행동에 완전하고 무조건적인 통일을 이룩하며 당의 조직적 의사인 수령의 혁명사상을 주도적 지침으로 삼고 당중앙위원회의 유일적 지도밑에 혁명투쟁과 건설사업이 진행되도록 하는 것을 의미한다”고 하였다.

16) 이용필, 「북한정치체제」(서울: 교육과학사, 1985), p.78.

17) 이상민, “북한의 당·국가관료제의 제특성과 변화,” 「통일문제연구」 제2권 2호 (1990), p.235.

18) 「주체의 사회주의 헌법」(평양: 사회과학출판사, 1977).

무력의 최고사령관, 국방위원회 위원장으로 되며 국가의 일체 무력을 지휘·통솔한다.

1972년 국가주석제와 함께 신설된 중앙인민위원회는 국가주권의 최고지도기관으로서 주석, 부주석, 중앙인민위원회 서기장, 위원들로 구성되며, 首位는 조선민주주의 인민공화국 주석이다. 중앙인민위원회의 주요 기능은 국가의 대내외 정책을 세우고, 정무원과 지방인민위원회의 사업을 지도하며, 사법·검찰기관의 사업을 지도한다.

이와 같이 중앙인민위원회의 막강한 권한을 놓고 국가의 권력이 당에서 국가로 이전되었음을 의미하는 것이라는 주장도 제기되고 있다.¹⁹⁾ 즉 중앙인민위원회의 신설로 당운영과 정부기능이 나누어지고, 당·정협의체 성격의 중앙인민위원회가 당의 정책결정기능들을 부분적으로 맡게 되었으며, 상대적으로 당의 정치국과 중앙위원회의 정치적 영향력이 약화된 면도 있다.²⁰⁾ 예컨대 매년 3~4차례 열리던 당중앙위원회 전원회의가 1976년에는 단 한차례만 열렸고 그나마 의제도 농업문제에 국한되었으며, 1977년에는 당중앙위원회의 토론이나 승인없이 제2차 7개년계획이 착수되기도 하였다.²¹⁾

그러나 72년 헌법을 권력의 이전으로 보기 보다는 구헌법하에서는 수상으로 최고인민위원회의 법상 하위에 있었던 김일성이 실질적으로 뿐만 아니라 법적으로도 ‘일인지도제’를 공식화 한 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 즉 노동당과 행정부의 관계에 있어서 노동당의 행정부에 대한 지도적 역할에는 중대한 변화를 발견할 수 없는 것이다. 중앙인민위원회의 위원들 중 다수는 당의 정치위원들이며 나머지 위원들도 전원이 중앙위원들로 구성되어 있고, 중앙인민위원회의 정책이라는 것도 여전히 당의 의사를 중심으로 결정되는 것에 지나지 않는 것이다.²²⁾

19) 서대숙, “당·정관계 변화,” 전인영 편, 「북한의 정치」(서울: 율유문화사, 1990), pp.273-280.

20) 이상민, “정치체제와 조선노동당,” p.108.

21) 서대숙, “김일성: 그의 성격과 정치,” 김준엽·스칼라피노 편, 「북한의 오늘과 내일」(서울: 법문사, 1987), p.80.

22) 이상민, “정치체제와 조선노동당,” p.103.

그럼에도 불구하고 정부의 조직이 강화되고 역할이 확대되었다는 것은 사실이다. 중앙인민위원들이 당의 간부들이라 하더라도 당간부로서의 입장과 정부관리로서의 입장은 차이가 있을 것이다. 정부관리로서 정책을 결정할 경우는 전문관료들의 보좌를 받게 되며, 당간부로서 정책결정에 참여할 때는 당의 입장에 입각하여 결정하게 될 것이다. 즉 당간부로서 정책결정을 할 경우보다 행정부의 입장에서 문제를 파악할 때 이념적 색채가 감소되고 실용적 접근의 기회가 증대되는 것이다.²³⁾

1972년 헌법을 두고 권력이 당에서 국가로 이동하였느냐 하는 논쟁보다 중요한 것은 왜 이시기에 북한이 국가주석제와 중앙인민위원회를 신설하는 등 국가기구를 변화시켰느냐는 것이다. 이에 대해 헌법개정이 김일성의 일인지배체제의 공식화라는 점 이외에 몇가지 요인들이 지적될 수 있다. 우선 김일성은 권력장악과 유지에 절대적 공헌을 한 빨치산 장군들의 노령화와 1968~69년 대규모 숙청으로 인하여 그들의 결속과 지지를 더 이상 기대할 수 없게 되었으며, 권력이 안정됨에 따라 혁명투사 보다는 유능한 기술관료들의 중용을 통한 정부의 효율적 관리가 필요하였을 것이다.²⁴⁾ 1977년 기술관료출신인 이종욱이 정무원총리로 임명된 것은 이러한 경향의 실증적인 예라고 할 수 있다.

또한 대외적으로 중국과 소련의 영향력에서 벗어나 비동맹국가의 지도자로 부상하기 위하여 수상보다는 격이 높은 주석이 될 필요성을 느꼈으며, 남북대화에 있어서도 남한의 대통령과 대등한 위치에 서기 위한 필요도 있었을 것이다.²⁵⁾ 무엇보다 김일성은 당을 통한 후계체제의 확립을 위하여 당을 자신의 감독하에 김정일이 관리하도록 하기 위한 포석이었던 것으로 분석된다.²⁶⁾

1970년대초부터 비밀리에 추진된 승계작업의 결과 김정일은 1974년 당

23) 전인영, “조선노동당: 북한 사회의 지도세력,” 전인영 편, 「북한의 정치」(서울: 을유문화사, 1990), p.244.

24) 서대숙, “당·정관계 변화,” pp.279-280.

25) 위의 글, p.278.

26) 위의 글, p.281.

중앙위원회 제5기 8차 전원회의에서 김일성의 유일한 후계자로 추대되었으며, 이후 김정일후계작업이 가속화되기 시작하였다. 예컨대 김정일은 1973년 당정치국에서 제안된 ‘3대혁명소조운동’의 지도를 담당하게 되면서 자신의 세력을 확대해 나가기 시작하였다. 사상, 문화, 기술분야에서 낙후된 부분을 일소하고 사회주의 건설을 앞당기기 위한 것이라는 ‘3대혁명 소조운동’의 실질적 목적은 각급 생산단위, 행정기관, 문화기관, 학교 등에 당 정책관철과 당간부들의 넓은 사상개조라는 명분하에 혁명소조를 파견함으로써 김정일체제를 구축해 나간 것이다.²⁷⁾ 혁명소조들은 주로 혁명사상이 강한 당의 젊은 인텔리겐차로서 당중앙위원회의 지도하에 당사업을 직접적으로 통제할 수 있게 되어 김정일의 지지기반으로 성장하게 되었다. 또한 1975년말부터 김정일은 ‘당중앙’으로 호칭되며, 당의 강령을 발표하는 등 그의 영향력을 확대시키는 작업을 추진하였다.

마침내 1980년 노동당 6차대회에서 김정일은 당정치국 상무위원, 당비서국 비서, 당중앙군사위원회 위원으로 선출됨으로써 명실상부한 당의 2인자가 되었으며, 공식적 후계자로 등장하게 되었다. 이후 김정일은 당의 지위를 토대로 군과 정부를 장악해나간다. 즉 김정일 후계작업은 다른 곳 이 아닌 노동당을 통하여 이루어진 것이다.

일반적으로 사회주의체제에서 당은 사상과 이념을 통제하고, 정부는 경제분야에 보다 많은 영향력을 행사한다. 1970년대 체제안정기에 들어서면서 북한은 기술관료중심의 전문가 집단이 대거 등장하게 되었는데, 이는 집단체제기와 체제형성기에 당의 역할이 강화되는 것과 비교된다. 1970년대 혁명이 보다는 기술관료들 중심의 전문가 집단이 중용되면서 정부의 기능과 권한이 대폭 확대되었으나, 김정일의 승계작업이라는 중요문제를 통해 당의 영향력이 유지·강화될 수 있었다. 즉 김정일의 세력확대를 위한 3대혁명소조운동, 3대혁명붉은기 쟁취운동 등은 당의 영향력 강화를 가져왔다.

요약컨대, 1980년대까지 북한의 당·정관계를 살펴보면, 50년대는 행정

27) 허문영 외, 「김정일정권의 등장과 정책전망」(서울: 민족통일연구원, 1994), p.3.

부에 대한 당의 절대적 우위가 보장되었던 시기이며, 60년대는 행정부에 대한 당의 지도적 지위가 여전히 보장되고 있으나 수령의 유일적 영도제가 수립되면서 수령이 당위에 등장한 시기로 볼 수 있다. 한편 70~80년대는 수령의 '유일적 영도제'가 지속·강화되는 가운데 행정부의 중요성이 상대적으로 증대된 시기로 특징지을 수 있다. 그러나 이시기 역시 행정부가 결코 당의 지도·통제를 벗어나지 못하였다. 즉 체제관리의 필요성이 증대되었다는 측면에서 행정부의 역할이 강조되었지만 김정일의 승계작업을 통하여 여 당의 지위가 유지·강화될 수 있었던 것이다.

IV. 사회주의권 붕괴와 북한 당·정관계의 변화전망

앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 당·정관계는 변화와 지속성이라는 양면적 성격을 띠면서도 지금까지 행정부에 대한 당의 지도적 지위가 유지되어 왔다고 볼 수 있다. 그러면 소련과 사회주의권의 몰락이후 대내외적 어려움에 직면해 있는 북한의 향후 당·정관계는 어떻게 전개될 것인가? 북한 당·정관계의 변화에 대한 전망은 북한의 향후 개방정책과 상호 밀접한 관련이 있다. 즉 북한이 체제위기를 극복하기 위하여 개방정책으로 나가느냐 아니면 개방이 물고을 부작용에 대한 두려움으로 제한적 개방에 머무르면서 기존 정치체제를 고수하느냐에 대한 선택은 북한의 당·정관계에 곧바로 투영될 것이다. 북한의 당·정관계는 변화와 지속성이라는 양면적 성격을 유지하는 가운데서도 다음의 몇가지 이유로 행정부에 대한 당의 지도적 지위가 당분간 유지·강화될 것으로 전망된다.

1. 사회주의권의 붕괴와 김일성사망이 당·정관계에 미칠 영향

체제전환기에 당의 권한이 강화되고 국가기관의 역할이 약화되는 것은 북한 뿐만 아니라 사회주의체제에서 발견되는 일반적인 현상이라고 할 수

있다. 소련의 경우 스탈린시대는 정부가 당에 대하여 우위를 차지하였던 시기로 평가된다. 그러나 후르시초프가 집권하자 그는 많은 수의 중앙부처를 폐지하고 지방경제위원회를 조직함으로써 중앙정부조직의 분권화를 시도하였으며, 고르바초프 역시 부처수의 감축 등을 통하여 정부조직의 약화를 시도하였다.²⁸⁾ 예컨대, 1984년에 100개가 넘었던 정부부처가 1989년에 71개로 감소되었고 각지방정부의 부처는 800개에서 600개로 감소되었으며, 이과정에서 100만명이상의 공무원이 실직을 하게 되었다. 이와 함께 고르바초프는 당간부를 부처의 장으로 임명함으로써 정부에 대한 당의 직접적 통제를 강화시켜나갔다.

북한은 사회주의권의 연쇄적인 붕괴를 목격하면서 당면한 체제위기를 극복하는 데 있어서 당의 역할강화에 대한 필요성을 느끼고 있는 것으로 보인다. 김정일은 1992년 당중앙위원회 책임일군들과의 담화에서 행정부의 독선에 대한 강력한 경고를 하면서 정부에 대한 당의 확고한 지도적 지위를 강조하였다.²⁹⁾

당의 지도적 지위의 강화에 대한 김정일의 언급은 김일성 사후 더욱 강조되고 있다. 즉 사회주의권의 붕괴에 이은 김일성사망으로 안팎으로 어려움을 겪고 있는 북한에서 당의 지도적 역할은 그 어느때 보다 절실한 것으로 보인다.

김정일은 사회주의의 실패원인을 사상의 변질과 사회주의를 변질시킨 기회주의자들의 파산으로 파악하고 있으며, 체제위기를 극복하기 위해서는 당의 영도하에 사상사업이 이루어져야 하며 당은 인민대중의 운명을 책임지고 세심히 보살펴주는 진정한 어머니의 당으로 거듭나야 됨을 강조하고

28) David Lane and Cameron Ross, "Limitations of Party Control : The Government Bureaucracy in the USSR," *Communist and Post-Communist Studies* Vol. 27(1) (1994), pp.21-22.

29) "국가정권의 독자성과 자립성을 높인다는 구실밑에 정권에 대한 당의 평도를 거부하거나 약화시키려는 경향도 단호히 배격해야 합니다." 「사회주의건설의 력사적 교훈과 우리당의 총로선」(1992.1.5).

30) 김정일, "사회주의는 과학이다"(1994.11.1) ; 김정일, "사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다"(1995.6.19).

있다.³⁰⁾ 즉 김정일은 체제유지를 위하여 경제발전 보다 더 중요한 것은 사상사업임을 강조함으로써 북한의 개방정책이 주체사상의 테두리내에서 이루어 질 것임을 명시하고 있으며,³¹⁾ 사상사업은 당의 영도하에 추진되어야 함을 강조하고 있다.³²⁾

또한 김정일은 전환기 북한에 있어서 필요한 정치지도자는 능력있는 사람이 아니라 대중을 사랑하는 덕성있는 사람이어야 한다고 하였다.³³⁾ 당이 인민대중과 괴리되는 것을 체제에 가장 큰 위협요인으로 파악한 김정일은 어머니가 자식을 극진히 사랑하고 따듯이 보살피 주듯이 당이 인민대중의 운명을 책임지고 세심히 보살피주는 진정한 어머니의 당으로 건설되어야 한다고 주장하고 있다. 이를 위해서 간부들은 철저히 혁명화되어야 하며 세도와 관료주의, 부정부패를 반대하는 투쟁을 벌여야 한다고 강조한다.³⁴⁾ 무궁무진한 힘과 지혜를 갖고 있는 사람의 창조적 역할을 높여서 모든 문제를 해결하려고 하는 사람위주의 사회주의는 가장 과학적인 사회주의이며, 인민대중중심의 ‘우리식 사회주의’가 바로 이것이라는 것이다.³⁵⁾

31) “지난 시기 사회주의를 건설하던 일부 나라 당들은 사회주의에 관한 선행리론을 교조적으로 대하면서 인민대중을 교양하는 사상사업에 마땅한 주의를 돌리지 않고 경제건설 일면에 매달림으로써 경제건설자체도 침체에 빠뜨렸으며 구성은 사회주의체도를 허물어버리고 자본주의를 복귀시키는데까지 이르게 되었다.” 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다.”

32) “사상사업에 대한 로동계급의 당의 령도를 확고히 보장하는 것은 사상사업의 가장 중요한 원칙이다. 로동계급의 당은 혁명과 건설을 령도하는 최고의 정치조직이며 당의 령도를 떠나서는 사상사업이 사회주의위업수행의 요구에 맞게 통일적으로 진행될 수 없다. 사상사업에 대한 당의 령도를 철저히 보장하여야 사상분야에 그 어떤 잡사상도 침습하지 못하게 하고 사상사업의 혁명적 사회주의적성격을 고수할수 있으며 온 사회에 하나의 사상, 사회주의사상이 유일적으로 지배하게 할 수 있다.” 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다.”

33) 김정일은 “사회주의정치지도자가 능력이 부족하면 사회주의사회의 발전을 지체시키는 결과를 가져올 수 있지만 인덕이 없으면 인민을 배반하여 사회주의를 망하게 하는 결과까지 가져올수 있다”고 하였다. 김정일, “사회주의는 과학이다.”

34) “우리당의 인덕정치는 수령·당·대중의 일심단결의 원천으로 되고 있다. 사랑과 충성에 기초한 수령·당·대중의 일심단결은 가장 공고한 단결이며 이러한 일심단결에 뿌리박고 있는 우리 식 사회주의는 필승불패이다.” 김정일, “사회주의는 과학이다.”

35) 사회주의에 대한 선행리론은 혁명투쟁에서 물질경제적요인을 기본으로 보면서 사람의

요컨대 김정일이 그의 논문에서 강조하고 있는 것은 체제위기에 직면하고 있는 북한에게 가장 시급한 문제는 사상사업의 강화와 당이 인민의 전폭적 지지를 확보하는 것이며, 이를 위하여 전문성이나 경제발전 보다는 당성과 당의 영도적 역할이 보장되어야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 볼때 전환기 상황에 처한 북한에서 정부 보다는 당의 지위가 강화·유지될 것으로 전망된다.

2. 개방정책의 제한성이 당·정관계에 미칠 영향

북한은 ‘혁명과 건설’이라는 오랜 목표를 유지하고 있으며 최근 들어서 건설에 대한 관심은 그 어느 때 보다 높다고 할 수 있다. 1984년 합영법의 제정을 시작으로 북한은 외국의 자본과 기술을 유치하기 위한 각종 법령을 선포하여왔다. 특히 소련과 동구권의 몰락이후 북한의 개방에 대한 관심은 더욱 높아지면서 관련법령에 대한 준비를 서두르고 있다. 예컨대 북한은 1991년 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 선포하였고, 1992년 외국인투자법, 합작법, 외국인기업법을 제정하였으며 1993년에는 외국투자기업 및 외국인 세금법, 외화관리법, 자유경제무역지대법 등을 제정하였다.

북한의 개방정책에 대한 높은 관심에 따라 북한의 정치체제도 변화의 양상을 보였다. 즉 건설의 중요성이 증대됨에 따라서 전문기술관료의 적극적인 역할이 요구되었으며 이는 전문부처의 기능확대를 가져왔다. 정무원은 1972년 7위원회, 15부로 출발하였으나, 1982년 14위원회, 16부와 1원 등 총31개 부처로 증가되었으며,³⁶⁾ 1992년에는 다시 14개 위원회, 25부, 1원, 1은행, 2국 등 총 43개부처로 증가하였다.³⁷⁾ 정무원의 조직이 확대되

본질을 사회관계의 총체로 규정함으로써 사람자체가 갖고 있는 본질적 특성을 밝히지는 못하였다는 것이다. 그러나 김정일은 “혁명의 승패를 좌우하는 결정적요인은 객관적조건에 있는 것이 아니라 혁명의 주체를 어떻게 강화하고 그 역할을 높이는가 하는데 있다”고 주장한다. 김정일, “사회주의는 과학이다.”

36) 북한연구소, 「북한총람」(서울: 북한연구소, 1983), p.229.

37) 북한연구소, 「북한총람(1983-1993)」(서울: 북한연구소, 1994), p.208.

고 있는 것은 개방정책으로 전문부서의 필요성이 증대되고 정무원의 역할이 강화되는 것으로 볼 수 있다.

이러한 과정에서 당성보다는 전문성이 엘리트층원의 중요한 요건으로 간주되기도 하였다. 1977년 이후 이종욱, 강성산, 이근모, 연형묵 등 경제전문가들이 역대총리로 기용된 것은 '건설'에 대한 북한의 높은 관심을 보여주는 지표라고 할 수 있다.

그러나 건설에 대한 높은 관심과 이에 따른 전문관료의 대거 등장을 당·정관계의 변화로 해석하는 것은 다소 성급한 것으로 판단된다. 즉 북한이 당면한 경제난을 극복하기 위해서 개방정책을 추진하고 있는 것은 분명한 사실이나 80년대부터 추진된 외국자본과 기술에 대한 북한의 유치작업은 그 실적이 매우 미미한 상태이며, 개방의 정도도 매우 제한적이라는 데 주목할 필요가 있다. 북한의 개방정책은 어디까지나 북한의 생존전략이며 개방정책이 오히려 북한의 생존을 위협한다고 판단될 때 북한은 언제라도 개방정책에서 후퇴할 가능성이 있는 것이다.

이와 같은 분석에 의하면 엘리트층원에 있어서도 전문성이 당성을 앞도할 정도는 아니며, 이는 당·정관계에 있어서 행정부에 대한 당의 영향력이 여전히 절대적임을 의미한다. 다시 말해서, 정치적 과제와 당성이 유지되는 한도내에서 경제적 과제가 수행되어 왔고 앞으로 그러한 틀에는 큰 변화가 없을 것이라는 전망이다. 즉 북한의 개방정책은 경제논리보다는 정치논리에 의해서 지배되고 있다고 볼 수 있다.

따라서 관료제에서 전문성이 신장되어 왔음에도 불구하고 당성을 압도할 정도로 성장할 가능성은 크지 않다. 즉 체제위기를 극복하기 위한 개방과 개혁을 위하여 전문관료에 대한 수요가 증가하고 있으나, 급격한 개방이 가져올 부작용에 대한 우려 때문에 개방과 개혁은 체제의 안정성이 위협받지 않는 선에서 추진될 것이다. 이러한 관점에서 볼때, 북한의 당정관계는 앞으로 당분간은 당의 지도와 감독하에서 전문관료가 제한적으로 자율성을 누리는 선에서 유지될 것으로 전망된다.

3. 김정일의 승계과정과 권력기반이 당·정관계에 미칠 영향

향후 노동당의 지도적 지위가 더욱 강화·유지될 것이라는 전망은 김정일의 권력장악과정에서도 알 수 있다. 김정일의 권력승계작업은 당에서 시작되었으며, 김정일은 당·정·군 중 당을 가장 확실히 장악하고 있다고 볼 수 있다. 또한 김정일의 측근들이 당에 가장 많이 포진하고 있는 것을 보아도 당의 영향력이 유지될 것으로 전망할 수 있다. 1964년 김일성대학을 졸업한 김정일은 당관료로서 사회의 첫발을 내디뎠고, 1973년 9월 조선노동당 비서국의 비서에 임명됨으로써 사실상의 승계작업을 시작하였다. 비서국은 1966년 10월 중앙위원회 제4기 제14차 전원회의의 결정에 따라 설치되어 인사, 조직, 일상적인 지휘감독 등 핵심적인 기능을 수행하고 있다.³⁸⁾ 비서국의 비서는 경제, 대남, 국제 등 소관분야별로 업무를 분담하여 정책의 수립과 집행을 지도·통제하는 막강한 권한을 행사한다. 즉 북한에서 권력의 장악을 위해서는 당의 장악이 필수적이며, 비서국을 장악하는 것이 곧 당을 장악하는 것이다.

비서국내에서도 김정일은 요직인 조직 및 사상담당비서와 조직지도부장으로 당, 군, 그리고 행정부를 감시·통제함으로써 그의 영향력을 넓혀나갔다. 김정일은 유일사상체계의 바탕위에 유일지도체제를 확립하기 위하여 1973년부터 당조직을 정비하였고, 1974년 후반부터 군부, 그리고 행정부문을 단계적으로 정비하여 나갔다. 특히 김정일은 조직지도부를 당의 심장에 비유하며 그 역할의 중요성을 강조하였다.³⁹⁾

예컨대 김정일은 간부사업체계를 확립하기 위하여 당조직지도부를 개편함으로써 조직지도부가 당·정·군 전반에 걸친 간부문제를 총괄적으로 장

38) 조선노동당 규약 제26조에 의하면 “비서국은 필요시 당 인사 및 당면문제를 토의·결정하며 그 결정의 집행을 조직·지도한다”고 명시하고 있다.

39) 김정일, “조직지도부는 조직권을 틀어쥐고 있는 당의 심장부서입니다. 조직부는 어디까지나 당대렬을 튼튼히 꾸미며 당원들의 당생활을 강화하는데 기본을 두고 사업하여야 합니다.” 『주체혁명의 완성을 위하여 3』(1975.6.13)

악할 수 있도록 하였다.⁴⁰⁾ 즉 조직지도부는 당·정·군 간부임명의 선발기준과 절차 등을 포함한 인사제반을 장악하게 되었다. 또한 실질적으로 당을 움직이는 조직지도부는 당중앙위 최고실무지도기구로서 노동당 뿐만 아니라, 중앙인민위원회, 정무원, 3대혁명소조, 각종단체 등을 포함한 북한의 모든 주요기관을 감시·통제하는 역할을 하고 있다.⁴¹⁾ 특히 김정일은 조직지도부를 통하여 인민무력부, 호위총국, 사회안전부, 국가보위부 등의 무력기구를 통제·감시함으로써 그의 권력기반을 확대해 나갔다.

당의 조직비서 및 조직지도부장으로서는 당을 장악해 나가던 김정일은 1980년 조선노동당 제6차 당대회에서 비서직과 함께 정치국 상무위원, 중앙군사위원회 위원으로 선출됨으로써 공식적으로 2인자의 자리에 오르게 되었다. 김정일이 이와 같이 일찍이 당을 장악한 것은 그의 군부장악과정과 비교된다. 즉 김정일은 90년에 국방위원회 부위원장, 91년에 조선인민군 최고사령관, 92년에 원수, 93년에 국방위원회 위원장을 맡는 등 본격적인 군부장악은 90년대에 들어와서 비로소 이루어진 것이다.

김정일이 그의 핵심측근들을 당에 대거 포진시키고 있다는 점도 당의 역할강화에 대한 전망을 가능하게 한다. 비서국은 계응태, 서관희, 전병호, 황장엽, 한성룡, 김기남, 김국태, 김중린, 김용순 등 김정일의 친위그룹 전문기술관료들로 구성되어 있다. 또한 김정일은 조직지도부를 통해서 중앙당 뿐만 아니라 12개 시·도당위원장 겸 책임비서들까지 철저히 지휘·통제하고 있다.

V. 결 론

본고는 사회주의체제 권력구조에 있어서 당의 지위에 대하여 분석하고 북한의 당·정관계 변화과정과 앞으로의 전망에 대하여 분석하였다. 자본

40) 전현준, 「김정일 리더십 연구」(서울: 민족통일연구원, 1994), p.43.

41) 조직지도부의 조직과 기능에 대한 자세한 설명은 위의 책, pp.38-52 참조.

주의에서 공산주의로 전환되는 과도기인 사회주의의 정치체제는 오로지 프로레타리아 독재이며, 이 시기에는 노동자 계급의 단일정당만이 인정되며 이 단일정당인 공산당은 프로레타리아의 계급투쟁과 독재의 도구를 의미한다. 즉 공산당은 국가와 정부의 주력으로서 모든 것의 지도적 핵심이 되는 것이며, 따라서 입법, 사법, 행정 등 모든 국가기관의 임무를 조정하며, 그들의 활동을 지도하고, 모든 국가기관에서의 직위를 독점하여 당의 정책노선을 충실히 수행하도록 한다.

북한 역시 프로레타리아 독재 이론에 근거하여 조선노동당을 국가권력의 원천으로 하는 당·국가체제를 유지하여 왔다. 그러나 북한의 당·정관계는 시대별로 다소의 변화를 거쳐왔다. 북한이 집단지도체제에 의해 지배되었던 50년대까지 조선노동당의 지도적 지위는 절대적이었으나, 1960년대 초 김일성 일인지배체제가 수립되면서 수령의 절대성이 당보다 우위를 차지하게 되었다. 한편 70~80년대도 수령의 절대성과 행정부에 대한 당의 지도적 지위가 손상받지는 않았으나, 72년의 사회주의헌법제정과 체제관리의 필요성 등으로 행정부의 역할이 상대적으로 증대되었다.

북한정권수립 이후 당·정관계는 변화와 지속성의 양면을 보이면서도 행정부에 대한 당의 지도적 지위는 유지되어 왔다고 평가할 수 있다. 90년대 들어서 사회주의권의 붕괴와 김일성의 사망으로 대내외적 어려움을 겪고 있는 북한의 당·정관계 역시 변화 보다는 지속성의 측면이 강할 것으로 전망된다. 우선 북한은 사회주의권의 몰락원인을 사상의 변질로 파악하면서 사상사업의 중요성을 강조하고 있으며, 사상사업은 당이 주도하여야 함을 분명히 하고 있다. 또한 인민대중으로부터 당이 괴리되는 것을 체제의 가장 큰 위협요소로 보면서 당간부들의 세도와 부패방지에 대한 주의를 기울이며 당의 역할을 그 어느 때 보다는도 강조하고 있다.

또한 김일성사망 이후 조속한 승계작업의 완수라는 측면에서 볼 때 전문성 보다는 당성이 엘리트층의 중요한 요소로 작용될 것으로 보인다. 특히 김정일 자신의 승계작업이 당을 통해서 시작되었으며 김정일의 지지세력이 당에 대거 포진하고 있다는 것도 당의 역할강화에 대한 전망을 가능하게 한다.

북한이 추진하고 있는 개방정책의 필요성으로 전문관료의 증가와 행정부의 역할 강화를 예측하는 견해도 있으나 북한의 개방정책은 매우 제한적인 상태에서 진행중이며 무엇보다 경제논리 보다는 정치논리에 의해 지배된다고 볼 수 있다. 즉 북한의 개방정책은 위기에 처한 북한경제를 회생시켜 체제를 유지하기 위한 것이며, 개방의 부작용으로 인한 체제위협요소가 발생할때 언제라도 개방에서 후퇴할 것으로 전망된다. 따라서 개방정책은 정치적 고려의 틀 속에서 이루어 질 것이며 더욱이 당의 지도를 벗어난 행정부의 역할강화란 생각하기 어렵다고 할 수 있다.

이상에서 본 바와 같이 북한은 체제위기 극복을 위하여 장기적으로는 개방정책을 택하는 것이 불가피할 것으로 보이나, 단기적으로는 사상과 이념의 중요성이 강조될 것이며 당의 역할이 강화될 것으로 전망된다. 즉 개방에 따른 부작용을 흡수할 만한 정치체제의 완비와 김일성사망이후의 승계작업완수라는 두가지 과제에 대처하기 위하여 당의 지도적 지위를 더욱 강화시킬 것으로 전망된다.

한반도 평화정착을 위한 통일외교의 정책 과제

김 학 성*

◁ 목 次 ▷

I. 탈냉전기 한반도 문제 현황
II. 통일외교의 개념과 목표

III. 통일외교의 정책 과제

I. 탈냉전기 한반도 문제 현황

사회주의권의 몰락과 냉전 종식이라는 세계질서의 급격한 변화, 그리고 예상치 않았던 독일통일을 경험하면서 한동안 한반도에서도 통일이 매우 가까워진듯 보였다. 그러나 독일통일의 후유증, 북한 핵문제, 그리고 동북아질서의 재편과정에서 각 국가들 간에 얽힌 이해관계들의 복잡성이 부각되면서 통일문제는 여전히 쉽게 접근하지도, 또 그 귀추가 명료하게 예측되기도 힘든 것으로 재확인되고 있다.

한반도 통일의 어려움은 궁극적으로 한반도 문제에 내재하는 구조적 복잡성에 기인한다. 분단 이래로 한반도 문제는 남북한의 국내정치, 남북한

* 民族統一研究院 責任研究員

관계, 그리고 주변 국제환경이라는 다차원적인 복합 구조로 이루어져왔음은 주지하는 바이다. 이러한 특성을 염두에 두면, 한반도 문제가 원만하게 해결되기 위해서는 이들 모든 차원에서 상호 유기적인 통일여건의 조성이 필수적이다. 이는 탈냉전적 상황에서 더욱 부각되고 있다.

탈냉전시대에 접어들어 한반도 문제는 한반도 내외의 환경변화 여파로 말미암아 질적 변화를 겪고 있다. 무엇보다 기존의 한반도 안정질서가 변화하면서 남북한 관계는 더이상 단순한 냉전논리에 의해서가 아니라 북한의 생존전략에 의해 결정되고 있으며, 나아가 동북아 지역 국가간의 세력 관계가 복잡하게 변화¹⁾하는 가운데 한반도 문제가 국제화되고 있는 현상은 질적 변화의 모습을 단적으로 보여준다. 그러나 이 변화는 기대와 달리 통일의 실현 가능성을 제고하기보다 한반도 문제를 구성하는 모든 차원에서 분단해소를 위한 과정상의 복잡성을 증대시키고 있다.

한반도 문제의 각 차원에서 나타나는 현상은 그러한 복잡성을 반영하고 있다. 즉 국내정치적 차원에서 남한은 통일정책에 대한 국민적 합의 기반의 취약성을 노정하고 있으며, 북한은 김정일 체제 유지에 급급한 실정이다. 남북한 관계의 차원에서는 경제적으로 비약적 발전을 보이는 반면, 정치·군사적으로는 북한의 당국간 대화거부로 말미암아 개선의 전망이 불투명하다. 또한 주변 국제환경의 차원에서는 한반도를 중심으로 주변강대국간의 안보 및 경제적 경쟁이 심화되는 가운데 주변 강대국들은 한반도 분단의 현상유지를 선호하고 있다.

그러나 한반도 문제의 질적 변화가 분단해소의 전망을 불투명하게 만들고 있는 와중에도 한 가지 긍정적인 측면이 동시에 배태되고 있다. 즉 민족적 차원에서 분단극복의 가능성을 구조적으로 가로막아왔던 동북아의 냉전질서가 무너지면서 한반도 문제에 대한 우리의 자주적 역할 가능성이 그 어느 때보다 신장되고 있다는 점이다. 비록 변화의 과도기에 놓여있는 동북아 정세는 한반도 문제해결에 대한 어떠한 낙관도 불허하지만, 우리의

1) 이 현황에 대해서는 길정우 외 「미국 클린턴 행정부의 동북아정책과 동북아질서 변화」(서울: 민족통일연구원, 1993) 참조.

국내적 통일역량 확대와 국제적 환경변화의 효율적 활용 여하에 따라 한반도의 장래가 다르게 나타날 여지는 충분히 있다.

이러한 상황에서 우리에게 시급히 요구되는 바는 한반도 내외적 환경에 걸맞는 통일정책을 수립·시행하는 것이다. 통일정책이 적실성을 가지기 위해서는 합리성과 구체적 대안을 갖지 못하는 統一至上主義보다 통일여건의 조성에 초점이 맞춰질 필요가 있다. 다시 말해서 현실주의적 통일정책은 국내의 정치, 경제, 사회, 문화 등 전 분야에서 통일역량을 확대하고, 이를 바탕으로 북한의 정치 및 경제적 어려움을 포용함으로써 남북한 간의 신뢰를 회복하며, 나아가 한반도에서의 평화정착을 배경으로 주변강대국들의 한반도 문제 해결에 대한 긍정적 인식을 확보하는 것에 중점을 두어야 한다.

그런데 문제는 통일여건의 조성이 일방적 노력만으로 이루어질 수 없다는 점이다. 통일역량의 제고 여부는 상당부분 우리 자신에게 달려 있다고 하더라도 남북한 관계나 주변강대국과의 관계는 상대성을 띠고 있기 때문이다. 이러한 상대성은 한반도 문제의 국제화 경향에 편승하여 통일여건의 조성을 한층 어렵게 만들고 있다. 실제로 대서방 관계개선을 체제유지의 활로로 이용하려는 의도를 가진 북한정권의 대미·대일 외교공세는 동북아에서 남북한의 외교전을 가열시키고 있으며, 또한 주변 강대국들의 한반도 현상유지 정책은 중·장기적으로 분단의 고착화로 연결될 위험성을 내포하고 있다. 이러한 현실을 직시할 때, 한반도 주변 환경이 통일여건 조성 과정상의 주요 변수로 등장하고 있음은 자명하다.

따라서 통일정책에서 외교의 비중이 증대하는 것은 당연하다. 특히 외교적 성과에 따라 한반도 문제에 대한 당사자 원칙의 관철 여부가 결정될 뿐만 아니라, 이를 관철시키는 과정에는 한반도 문제를 구성하는 모든 차원에서의 상호 유기적인 통일여건 조성이 반드시 전제되어야 한다는 점을 고려하면, 소위 '통일외교'는 탈냉전기 한반도 문제 해결을 위한 중추적 역할을 떠맡고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

II. 통일외교의 개념과 목표

1. 통일외교의 개념

‘통일외교’라는 단어가 통용되기는 비록 최근의 일이지만, 포괄적인 의미에서 한반도 분단의 극복을 지향하는 외교를 통일외교라고 통칭한다면, 분단 이래로 통일외교의 당위성이 부정된 적은 한반도 없었다. 그러나 냉전시기 동안 엄밀한 의미에서 한국이 자주적이고 적극적인 통일외교를 수행했다고 말하기는 힘들다. 남북한이 서로를 인정하지 않은 채 각각 주변 강대국들과의 동맹관계를 바탕으로 우방과 적을 명백히 구분하는 대결외교의 틀에 철저히 종속되었던 상황에서 통일외교는 소극적이며 방어적 성격을 띠었다.

냉전기 통일외교는 1980년대 말 ‘북방정책’을 통하여 轉機를 맞게 되었다. 북방정책은 한국외교가 체제경쟁에서의 승리를 주목표로 했던 대결외교를 극복하고 체제의 벽을 넘는 활동을 가능케함으로써 통일외교의 새로운 장을 열었다. 무엇보다 1990년대초 한·소 및 한·중 국교정상화라는 외교적 성과는 남북한 UN동시가입과 「남북한 기본합의서」의 체결을 유도할 수 있었기 때문이다.

그러나 북방정책 역시 동북아 질서의 급격한 변화 속에서 한계를 노정했다. 동북아 안보질서상의 복잡성이 증대하면서 한반도 문제에 대한 주변 강대국의 이해관계가 한층 다원화 되었을 뿐만 아니라 북방정책에 대한 북한정권의 외교적 대응도 새로운 차원의 도전으로 등장했기 때문이다. 따라서 탈냉전기 한반도 내외적 환경변화에 대한 외교적 대응책 마련과 동시에 한반도 미래에 대한 비전(vision) 제시의 필요성에 직면한 한국정부는 1993년 ‘한국 신외교의 기초’를 정립하였으며, 그 가운데 ‘통일외교’라는 새로운 개념을 창안하였다.

여기서 ‘통일외교’에 부여된 개념과 방향성은 다음 세가지로 요약된다. 첫째, 남북한의 적대적 병존관계를 협력적 공존관계로 발전시키려는 의도에서 ‘분단상황 관리외교’, 둘째, 통일한국의 출현에 대한 의구심을 해소하고 한반도 주변 4강국 등 국제사회로부터의 지지를 획득하여 통일을 달성하고자 하는 ‘통일획득 외교’, 그리고 셋째, 통일과정의 충격과 비용을 최소화하기 위해 통일이전 단계에서부터 북한의 변화와 개방을 유도해나간다는 ‘통일이후 대비 외교’이다.²⁾

탈냉전기 국내외적 환경변화 속에서 새로이 정립된 통일외교의 기조는 크게 세가지 意義를 가진다. 첫째, 현실주의적 입장에서 통일지향적 분단관리의 필요성이 강조되었다는 점이다. 여기에는 과거 대결외교와 같은 소극적·방어적 성격의 외교적 행태를 지양하고 자주적·적극적 외교의 맥락에서 통일의 당위성에 집착하기보다 한국이 감당할 수 있고 또한 분단해소에 실질적으로 기여할 수 있는 정책의 점진적 실천을 중시하겠다는 의지가 담겨있다.

둘째, 통일외교는 단순한 통일정책의 틀을 넘어서 ‘한반도 정책(Korea-politik)³⁾’이라는 보다 포괄적이고 상대성이 고려된 새로운 개념을 저변에 깔고 있다. 한반도 문제를 통일정책의 시각에서 바라보는 태도에는 한국의

2) 외무부, 「외교백서」, 1994(서울: 정문사문화, 1994), pp.120-121.

3) ‘한반도 정책’은 독일정책(Deutschlandpolitik)의 개념을 차용한 것이다. 독일문제의 경우 통일정책이라는 말 대신에 독일정책이라는 용어가 주로 사용되었다. 이는 독일문제가 애초부터 국제정치적 문제였기 때문이다. 즉 독일통일에는 독일민족의 의지보다 주변 강대국들의 이해관계가 더욱 중요한 관건이었다. 따라서 서독은 주변 강대국들의 이해관계를 고려하는 차원에서 독일문제와 관련된 제정책을 독일정책이라고 통칭하였다. 그러나 독일정책이라는 용어를 사용하는 데 있어서 서독과 주변 강대국들이 갖는 개념범주에는 분명한 차이가 있었다. 주변 강대국들의 독일정책은 대개 국제정치적 차원에서 독일분단의 현상유지와 관련된 제정책을 의미했던 반면, 서독의 독일정책은 다의적이었다. 즉 분단관리 및 분단극복과 관련된 국내정치, 내두관계, 그리고 독일을 둘러싼 주변 강대국의 정책에 대한 대응이 복합된 의미를 띠는 가운데 경우에 따라 어느 한 차원에 국한되거나 아니면 모든 차원을 포괄하는 개념으로 사용되었다. 비록 한반도 문제와 독일문제 사이에는 커다란 역사적·상황적 차이가 존재하지만, 한반도 문제가 국제화되고 한반도를 둘러싸고 이해관계의 복잡성이 증대하는 현실을 고려할 때, ‘한반도 정책’이라는 보다 포괄적 개념이 요청되고 있다.

일방적 입장이 부각되는 데 반해, ‘한반도 정책’의 시각에는 한반도 문제에 대해 직접적인 이해관계를 갖는 당사국들의 입장이 모두 고려되고 있다는 점에서 분명한 차이가 있다. 그렇다고 ‘한반도 정책’적 시각이 통일정책적 기조의 포기를 의미하는 것은 결코 아니다. 다만 탈냉전기 동북아 질서하에서 통일정책의 실천 가능성은 ‘한반도 정책’의 큰 틀 속에서 제고될 수 있다는 것이며, 여기서 통일외교의 중요성이 두드러진다.

셋째, ‘한반도 정책’의 맥락에서 남북한 관계의 특수성이 고려됨으로써 대북 관계가 통일외교의 대상영역으로 간주되기 시작했다는 것도 특기할만하다. 이는 단순히 남북한 UN가입과 상호인정에 따라 북한을 외교적 대상 국가로 파악한다는 것을 의미하지는 않는다. 남북한 관계는 「남북한 기본 합의서」에 명시된 바와 같이 국가간의 관계는 아니다. 그럼에도 불구하고 남북한 관계를 통일외교의 대상으로 끌어들이는 것은 한반도 문제해결을 위한 총체적 접근의 필요성에 대한 인식이 전제된 것이다. 즉 전술했다시피 다차원적 복합구조를 가진 한반도 문제에 접근하기 위해서는 각 방면에서 통일지향적인 정책들의 유기적 연계가 요구될 뿐만 아니라, 북한의 변화를 유도하는 외교적 노력이 통일이후를 대비하는 형태로 이루어져야 된다는 점이 새로운 통일외교의 개념에서 심각하게 고려되기 시작했다.

한반도 내외의 현 상황을 비추어 볼 때, 새로운 통일외교가 표방하는 방향성과 내포된 의미는 합목적적이며 현실주의적이라고 평가될 수 있다. 문제는 이처럼 현실적 타당성을 가지고 있음에도 불구하고 현실외교정책에서 통일외교의 기조를 제대로 반영하는 구체적인 성과가 나타나지 못하고 있다는 사실이다.

지난 세월동안 한반도에서 축적되어온 상호불신, 북한의 체제유지 노력, 그리고 탈냉전기 주변강대국들의 외교정책 변화를 고려할 때, 새로운 통일외교가 조속한 결실을 맺기를 기대하는 것은 성급한 일일지도 모른다. 그럼에도 불구하고 최근 몇해동안 북한의 핵문제를 비롯하여 통일외교정책에서 보여준 혼선은 단순한 정책 비판의 차원을 넘어서 통일외교의 기조와 관련하여 지적될 필요가 있다. 예컨대 북한의 핵문제, 대북 쌀제공 등과 같은 구체적 상황에서 통일외교의 기조가 제대로 지켜졌는지에 대해 의문

이 제기될 수 있기 때문이다. 혼선과 비일관성이라는 국내외적 비판의 배경에는 여러가지 요인들이 개재되어 있지만, 특히 통일외교의 기초에 걸맞는 목표인식의 부재가 근본적인 문제점으로 작용하고 있다.

2. 통일외교의 목표와 한반도 평화정착

정책적 시행착오를 피하고 통일의 실현을 앞당기기 위해서 통일외교의 목표는 명확하게 정립되어야 한다. 통일외교의 목표 규명과 관련하여 우선 고려되어야 할 것은 한국 외교정책 전반에서 차지하는 통일외교의 위상 문제이다. 기본적 국가이익의 측면에서 한국 외교정책이 추구하는 바는 일반적 의미에서 ‘경제적 번영’과 ‘평화 및 안전’, 그리고 분단국의 특징으로서 ‘통일 및 자유’를 손꼽을 수 있다. 이러한 맥락에서 통일외교가 한국 외교정책의 하위개념인 것은 분명하며, 따라서 그 목표는 한국외교가 추구하는 현실적인 국가이익에 부합해야 함은 당연하다.

통일외교의 궁극적 목표가 통일의 달성에 있음은 두말할 나위가 없다. 문제는 통일의 실현 목표가 ‘경제적 번영’과 ‘평화 및 안전’이라는 국가이익을 저해하지 않음은 물론이고 오히려 이들을 증진시키는 형태로 이루어질 것이 요청된다는 점이다. 여기서 통일외교는 통일의 달성이라는 최종 목표에 이르는 과정에서 반드시 해결해야만 하는 또다른 목표를 가지고 있음이 밝혀진다. 즉 맹목적인 통일이 아니라 국가이익 전반과 조화를 이루는 통일의 실현을 위하여 통일외교는 ‘통일지향적 여건 조성’이라는 과정상의 목표를 가진다.

실제로 한반도를 중심으로 안보적 긴장상태가 지속되는 상황에서 통일달성 목표가 충족되기란 매우 어렵다. 안보적 긴장해소가 이루어지지 않은 상태에서 통일이 실현될 수 있을 가능성은 단 한가지 경우, 즉 북한체제의 내적 붕괴 경우에만 국한된다고 보아도 과언이 아니다. 그러나 북한체제의 내적 붕괴만을 무작정 기다릴 수 없는 노릇이고 보면, 한반도에서의 안보적 긴장해소와 평화정착을 이룩하는 방향으로의 정책적 노력이 있어야 할 것이며, 이는 바로 통일외교의 몫으로 남는다.

탈냉전기 동북아 질서는 새로운 국제환경에 대한 한국의 외교적 대응방식의 변화를 야기시키고 있다. 과거와 달리 한국은 외교대상국의 다변화뿐만 아니라 경제, 사회, 문화를 비롯하여 제한적이거나 군사 분야에 이르기까지 외교적 다원화를 이룸으로써 국내적 역량을 최대한으로 이용하여 자주적 외교를 펼칠 수 있는 기회를 가지게 되었기 때문이다. 그러나 한국은 중간규모의 국가이며, 예나 지금이나 과도한 안보적 부담을 안고 있다는 점에서 여전히 외교정책적 제약을 받고 있다. 즉 아직 냉전구도가 완전히 극복되지 못한 한반도 상황에서 한국의 대미 안보의존이 불가피하며, 이러한 현실은 주변강대국들의 상이한 이해관계와 연계되어 보다 자주적 통일외교의 전개에 큰 걸림돌로 작용한다. 그렇기 때문에 무엇보다 동북아 및 한반도에서 안보적 긴장해소와 평화정착의 조속한 실현이 요구된다. 통일을 향한 기본적인 외적 여건으로서의 한반도 평화정착은, 나아가 경제적 번영을 비롯하여 여타 차원에서의 여건조성을 가속화시킬 수 있다는 점에서 더욱 중요한 의미를 갖는다.

한반도 평화정착은 분단현실에 대한 인정과 밀접한 상관관계를 가진다. 상호불신이 지배하는 한반도에서 분단현실을 인정하지 않은 채 평화정착을 기대하기는 어렵기 때문이다. 그렇다면 분단현실의 인정과 통일의 달성이라는 목표와 어떻게 상응할 수 있을지의 문제가 제기된다. 현실인정과 현실의 변화를 의미하는 통일 사이의 이율배반적인 논리를 극복하기 위해서 통일외교는 ‘개구리의 도약’-더욱 멀리 뛰기 위해 움추리는 것-과 같은 접근태도를 필요로 한다. 다시 말해서 통일외교의 목표를 장기적으로는 통일의 달성, 중·단기적으로는 통일의 외적 여건 조성으로 구분하고, 정책적 중점을 중·단기적 목표에 집중하는 것이다. 현실인정을 통하여 긴장완화를 이룩하고 이를 바탕으로 점진적인 분단현상의 변화를 꾀하는 태도는 평화통일의 달성을 위한 가장 합리적 대안이 아닐 수 없다. 여기서 중요한 점은 중·단기적 목표에 대한 강조가 단지 정치적 수사학의 차원에 머물지 말고 실천성을 가져야 한다는 것이다.

통일여건의 조성에 초점이 맞추어진 통일외교가 실천성을 갖게될 경우 예상되는 최대의 기대효과는 한국의 정책적 유연성과 순발력을 향상시킴으

로써 남북한 관계의 협력적 공존, 한국의 외교적 자율성, 그리고 주변국들로부터 통일의 원칙에 대한 지지를 확보할 수 있는 여지가 더욱 증대될 수 있다는 것이다. 통일의 달성이라는 장기적 목표의 실현 가능성은 통일 여건이 하나씩 축적된 결과로서만이 제고될 수 있다는 사실은 독일통일의 경험에서 충분히 확인된다.

이러한 접근태도가 실효를 거두려면 통일방법의 원칙 문제에 있어서도 보다 현실주의적 인식태도가 요청된다. 현재 한국정부는 분단문제를 남북한의 단계적 접근을 통한 당사자 해결 원칙을 고수하고 있다. 그러나 한반도 주변의 역학관계와 또 이러한 역학관계를 최대한으로 활용하려는 북한의 정책, 그리고 더욱 큰 문제로서 한국정부의 대북 제의에 대한 북한의 거부적 태도를 직시하면, 그러한 원칙적 입장은 현실적 취약성을 가진다. 그러므로 당사자 해결 원칙의 기본틀은 고수하되 한반도 내외의 전반적 상황을 고려하는 보다 포괄적 원칙을 마련할 필요가 있다. 예컨대 “한반도에서의 긴장해소와 동북아의 평화구축을 바탕으로 민족자결에 의한 통일의 달성”이라는 원칙의 표명은 현실적 대안으로서 고려될만한 충분한 가치가 있다. 민족자결 원칙이 저항적, 반외세적인 어감을 주기는 하지만, 탈냉전시대에 들어와서 보다 적극적이고 보편적 가치로서 인정받고 있는 국제법적 추세⁴⁾를 감안한다면, 통일한국의 형성 과정에서 이 원칙을 적용하는 것은 적실성을 가진다. 이러한 원칙표명은 명분의 차원에서 뿐만 아니라 실질적으로도 통일의 외적 여건 조성을 위한 밑거름이 될 수 있다. 무엇보다 북한정권을 움추리게 만드는 한국식 통일의 당위성이 강조되지 않음으로써 북한

4) 민족자결 원칙은 역사상 시대별로 각각 다른 의미맥락에서 이해되어 왔다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 두가지 점은 항상 그 저변에 내재하고 있다. 첫째, 민족자결은 동적 과정(dynamic process)이라는 것과 둘째, 여기에는 내적, 외적 차원이 공존하고 있다는 것이다. 특히 탈냉전기에 접어들면서 민족자결 원칙은 새로운 조망을 받기 시작했다. 이 원칙은 소수민족들의 독립문제와 연결되어 무력분쟁과 안정질서를 저해한다는 점에서 부정적인 시선을 받기도 하지만, 체코와 슬로바키아의 분리에서 보듯이 평화적 해결의 기반이 되기도 한다. 더욱이 독일과 같은 분단국의 경우에는 평화통일을 실현시키는 주요 원칙으로 작용했다. Kamal S. Shehadi, “Ethnic Self-determination and the Break-up of States,” *Adelphi paper*, no. 283(Dec. 1993), pp.4-30.

의 태도변화를 유도할 수 있는 전략으로서의 유용성이 있기 때문이다.

Ⅲ. 통일외교의 정책 과제

일반적 의미에서 외교정책이 국내정치와 국제정치의 양면성을 가지고 있음은 주지하는 바이다.⁵⁾ 통일외교의 경우에는 이에 더하여 또다른 차원이 첨가되고 있다. 한반도에는 국가간의 관계가 아닌 특수한 관계를 갖는 상이한 두 체제가 공존하고 있기 때문이다. 따라서 통일외교는 단순한 외교정책의 틀을 넘어 앞에서 언급했듯이 포괄적 의미를 갖는 ‘한반도 정책’의 틀 속에서 파악될 수 밖에 없다. 이러한 복잡성과 통일외교 목표의 이중성으로 말미암아 통일외교의 실체를 규명하는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 통일외교정책은 한국의 국내정치, 남북한 관계, 그리고 동북아 국제질서라는 복합구조 속에서 수립·시행된다는 점을 감안하면, 통일외교가 감당해야만 하는 정책적 과제영역은 비교적 명백히 드러난다.

1. 국내적 차원 : 국내정치적 합의 기반 확립

통일외교정책은 상당부분 국내정치의 반영이다. 외적 환경에 대한 인식과 정책적 대응은 전적으로 국내정치의 틀 속에서 이루어지기 때문이다. 다시 말해서 통일여건의 조성에 우선 목표를 두고 분단을 평화적으로 관리하는 통일외교의 노선정립을 비롯하여 이를 토대로 구체적·효율적 정책과

5) 이와 관련하여 외교정책은 국제적 목표를 달성하기 위한 국내적 전략인 동시에 국내적 목표를 달성하기 위한 국제적 전략으로 파악될 수 있다. 따라서 외교정책 연구는 어떻게 국내적 자원을 동원하고 이를 대외적으로 효과있게 이용하는가의 문제와 어떻게 국제적 환경을 효율적으로 활용해서 이를 대내적 정통성 확립에 기여할 수 있게 만드는가의 문제를 동시에 다룰 수 밖에 없다. Michael Mastanduno, David A. Lake, & G. J. Ikenberry, "Toward a Realist Theory of State Action," *International Studies Quarterly*, no.33(1989), pp.461-465.

전략의 수립 및 성공적 실행은 국제적 환경 못지 않게 국내적 환경의 문제에 달려있다. 특히 한반도 문제 해결을 저해하는 수많은 외적 제약요인을 극복하기 위해서는 일차적으로 국내적 차원에서 가용한 외교적 자원을 최대한으로 동원하고 활용할 수 있는 기반의 확립이 필수적이다.

통일외교를 위한 국내적 자원은 크게 두가지 측면으로 구분될 수 있다. 하나는 경제력과 같이 객관적으로 관찰 가능한 국가역량이며, 다른 하나는 이러한 국가역량을 외교역량으로 최대한으로 활용할 수 있는 국내정치적 기반으로써 여기에는 국민적 합의 도출을 가능케 하는 정치·사회적 문화와 제도가 속한다. 특히 후자의 경우에는 정치·사회적 민주화, 다원화, 제도화의 정착을 바탕으로 정책의 형성 및 수행과정에서 국민들의 지지, 정부 및 정치엘리트들의 정치적 능력, 그리고 정책에 대한 국민과 엘리트들의 건전한 자기신뢰⁶⁾가 핵심적 부분을 이룬다.

국가역량의 측면에서 한국은 지난 세월동안 경제적 발전, 정치적 민주화, 사회적 다원화의 과정을 통하여 괄목할만한 성과를 거두었다. 비록 한국을 경제대국이라고 평가하기는 아직 이르지만, 성장 가능성과 동아시아에서 차지하는 경제적 비중을 감안할 때, 경제적 차원에서 한국의 잠재적 역량은 결코 과소평가될 수 없다. 이는 한국의 경제역량이 대러시아와 대중국관계를 개선 및 발전시키는 원동력이 되고 있다는 사실에서 입증된다. 그러나 총체적 국가역량면에서 한국은 주변강대국들과 비교하여 상대적인 열세에 놓여있는 것을 부인할 수는 없다. 특히 군사적 안보 역량과 관련하여 한국은 동북아 지역에서 소국의 지위를 벗어나기란 거의 불가능에 가깝다.

이처럼 국가역량의 측면에서 부여된 기회와 제약을 따져보면, 한국의 통일외교정책이 해결해야 할 당면과제는 우선 가용한 국가역량만이라도 최대한으로 외교역량화함으로써 취약한 부분을 메꾸어나가는 노력이 필요하다. 이

6) 서독의 경우 브란트(Willy Brandt)에 의한 독일정책적 대전환이 성공적으로 이루어지는 배경에는 전국민적 차원에서 “건전한 자기신뢰”가 중요한 요인으로 작용했다. Peter C. Ludz, *Deutschlands doppelte Zukunft : Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen*(München : Hanser, 1974), p.21 참조.

러한 노력은 국민적 합의 없이 결실을 맺기란 거의 불가능하다.

현재 한국의 국내적 상황은 이러한 당위성을 제대로 충족시켜주지 못하고 있다는 점에서 적지않은 문제가 발생하고 있다. 한국사회가 겪고 있는 정치·사회적 민주화, 다원화, 제도화 과정은 통일문제에 대한 국민의식 변화에도 그 여파를 미침으로써 계층 및 세대간에 異見들이 과거보다 첨예하게 표출되는 경향을 낳고 있다. 정치·사회적 과도기에 처해 있는 현실을 고려하면 그러한 문제는 당연한 귀결이며, 궁극적으로는 절차적 민주주의의 정착과정 속에서 해결될 수 있을 것이다. 그러나 현재 급박하게 전개되고 있는 주변환경의 변화를 적절한 기회로 활용하기 위해서는 국민적 견해의 수렴과 합의 도출은 매우 시급한 일이 아닐 수 없다.

통일문제에 대한 한국민의 의식구조를 분석해보면, 단지 계층 및 세대간의 인식적 차이 이상의 복잡한 통일문제의식을 낳고 있다. 즉 남북한간의 전쟁 경험 및 반공이념교육의 뿌리, 산업화에 따른 정치·사회적 다원화, 그리고 한민족 특유의 동포애를 강조하는 민족주의라는 세가지 요소가 서로 뒤얽혀 혼재하는 가운데 북한에 관한 정보의 부족이 가세된 형태의 의식구조가 형성되어 있다. 이러한 사실은 정부의 구체적인 통일정책을 대하는 국민들의 이중적 심리구조에서 명백히 드러난다. 예컨대 남북한 경험이나 북한 쌀지원 문제에 있어서 극단적인 보수와 진보세력을 제외한 대다수의 국민들은 한편으로는 평화주의, 민족애, 그리고 인도주의적 입장에서 긍정적이며, 다른 한편으로는 반공주의와 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 우려에서 부정적인 생각을 동시에 가지고 있다.

이러한 국민의식의 문제점과 병행하여(간접적이거나 이 문제점의 원인 제공자이기도 한) 한국의 정치구조 문제는 국민적 합의를 토대로 일관성과 효율성을 가져야만 하는 통일정책의 형성과 수행에 큰 장애거리로 작용하고 있다. 특히 이념적 다양성이 반영되지 못하고 있는 한국의 정당정치구조 하에서 통일정책을 둘러싼 정당간의 갈등은 엄밀하게 따져서 정책갈등이라기보다 정치갈등의 성격을 강하게 띠고 있다. 다시 말해서 각 정치세력들은 통일정책을 정치적으로 이용하려는 경향을 보인다는 것이다.

대북 정책이나 통일외교는 정부의 대내적 정통성 확보를 위한 전략으로

이용될 소지는 충분하며, 이는 사실상 대외정책의 한 속성이기도 하다.⁷⁾ 문제는 이 전략이 효율적·현실적 정책을 매개로 추구되고 있는지의 여부이다. 정책이 실질적 효과를 거둠으로써 대내적 정통성을 강화할 수 있다면, 더할 나위가 없겠지만, 애초부터 성과에 대한 고려보다 국내정치적 효과에 더욱 치중하는 정책이 낱발된다면, 이는 큰 문제가 아닐 수 없다. 후자의 경우라면 한국의 통일정책 전반에 대한 국내외적 불신을 초래할 위험성이 매우 높기 때문에 대내외적 전략으로서의 소기 목적을 달성하기도 어렵다.

설문조사의 결과를 참고하면 국내정치 전반의 문제들 가운데 통일정책에 대한 국민들의 관심도는 생각보다 낮다.⁸⁾ 이러한 결과는 통일정책을 정치적으로 이용할 수 있는 가능성은 크지 않다는 것을 보여준다. 따라서 통일정책은 민족과 국가대계를 염두에 두고 이루어져야만 한다. 만약 그렇지 못할 경우 정부와 정책엘리트들조차도 정책적 정당성에 대한 확신을 가질 수 없기 때문에 대다수 국민의 이중적 심리구조를 극복할 수도 없고, 보수와 진보세력들의 비판에 대한 민감한 반응이 불가피함으로써 정책적 혼선과 비일관성을 피하기란 매우 힘들다. 결국 정부의 정책 수행능력과 정책적 성과의 증대 여부는 건전한 정책갈등을 통한 국민적 합의의 도출에 달려있다.

건전한 정책갈등을 통한 여론수렴 과정은 보수와 진보를 막론하고 대부분의 국민이 공감하고 있는 바를 찾는 데에서부터 시작되어야 할 것이다.⁹⁾

7) 각주 (5) 참조.

8) 1993년도 설문 조사의 결과에 따르면 통일문제는 국민들의 일상적 관심사들 중에서 매우 낮은 비중을 차지하고 있다. 국민들이 우선적으로 생각하는 정책분야는 물가안정, 경제성장, 부정부패 및 사회기강 등이며 통일정책의 우선 순위는 10개 항목 중 7위에 머물고 있다. 민족통일연구원, 「1993년도 통일문제 국민여론조사 결과」, 연구보고서 93-01(1993. 7), p.115.

9) 통일문제 관련 여론에서 나타나는 몇가지 국민들의 공감대를 요약하면 다음과 같다. ① 북한정권은 국내적 경제난과 외교적 고립 상황에서 체제유지를 위해 안간힘을 쏟고 있다. ② 이와 관련하여 북한정권의 태도변화, 특히 개방과 변혁이 조만간에 급격히 발생할 것으로 기대하기 힘들다. ③ 북한내부의 급속한 붕괴 가능성이 전혀 없는 것은 아니지만 우리의 입장에서 북한의 붕괴를 유도하는 것은 통일과정이나 통일이후를 위해 바람직하지 못하다. 따라서 ④ 한국정부의 점진적·단계적 통일방안과 자주,

이 과정에서 정부와 정치엘리트들이 반드시 염두에 두어야 할 바가 있다. 무엇보다 국민의 이중적 심리구조를 감안하여 더욱 더 통일의 원칙에 부합하며, 비전을 분명히 제시하는 정책노선을 부각시키고, 이를 일관되게 추진하는 태도를 견지해야 된다는 것이다. 즉 국민들로 하여금 분단의 평화적 관리에 초점을 두는 통일정책적 기본노선의 정당성을 충분히 인식시키는 것은 두말할 필요도 없고, 통일관련 제정책이 기본노선의 맥락에서 어떠한 의미를 지니고 있는지가 명확히 드러날 수 있는 정책적 수행과정이 요구된다.

요컨대 국내정치적 합의 기반을 확립하기 위해서는 우선 한국의 정치구조가 건전한 정책갈등의 場을 정착시켜야 하며, 이러한 과정에서 분단의 평화적 관리 원칙, 정책 의도의 투명성, 그리고 정책적 일관성을 부각시킴으로써 통일문제에 대한 국민의 이중적 심리구조를 극복하는 동시에 국민적 지지를 확보해야만 한다는 것이다. 나아가 설명 원칙에 합당한 통일정책이 단기적 성과를 거두지 못한다고 할지라도, 정부와 정치엘리트들은 자의적 해석에 따라 국민정서를 내세우는 정치공방에 휩쓸려들지 말아야 하며, 정권의 획득 및 유지 차원을 넘어 민족적 과제의 해결을 위한 인내심과 비전을 가질 것이 요구된다. 그러할 때만이 통일외교의 효율성 제고를 위해 필요한 국내적 외교자원의 동원, 즉 국가역량을 최대한으로 외교역량화할 수 있는 국내적 기반이 조성될 수 있다.

2. 남북한 관계 차원 : 한반도 내부의 협력여건 조성

한반도 평화정착과 궁극적으로 통일의 실현을 지향하는 통일외교의 성과여부는 남북한 관계의 진전과 밀접한 연관성을 갖는다. 설명 효율적인 외교를 통하여 우리의 통일정책에 대한 한반도 주변국가들의 지지를 확보할

평화, 민주의 원칙은 타당성을 가진다는 것이다. ⑤ 남북한 관계개선과 북한의 개방을 유도하기 위하여 주변 국가들과의 협조 및 공조가 필요하다. ⑥ 북한의 경제 및 식량난에 대하여 우리의 직·간접적인 원조는 인도주의 차원에서 바람직하나, 한국의 경제적 어려움을 가져다 줄 정도의 원조는 곤란하다.

수 있다고 하더라도 이와 나란히 남북한 관계가 보조를 맞추지 못한다면, 통일의외교가 지향하는 소기의 목표는 달성될 수 없다. 따라서 통일의외교는 남북한 간의 협력여건 조성에 기여하는 방향으로 추진되어야 한다. 더욱이 북한정권이 동북아의 질서변화에 편승하여 남북한 관계개선을 거부한 체체유지를 모색하고 있는 상황에서 북한의 개방 및 개혁유도를 위한 통일의외교의 역할은 중요하다.

사회주의권의 붕괴이후 체제유지문제와 관련하여 북한정권은 進退兩難의 상황에 빠져있다. 식량난, 에너지 수입 및 무역관계의 악화, 생산률 저하 등으로 인한 총체적 경제난과 외교적 고립 상황에서 이전과 같은 폐쇄적 정치는 내부 혼란을 초래할 수 있으며, 이에 반해 내적 문제를 해결하기 위한 대서방 개방정책은 지도부의 부패와 주민들에 대한 외부세계의 정보유입을 가능케 함으로써 북한정권이 누려왔던 기존의 정통성에 결정적 타격이 예상되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 북한은 현실적으로 서방과의 관계개선을 피하기는 힘들 것이다. 이는 핵개발이라는 고도의 계산된 전략을 통하여 진퇴양난의 상황을 타개하고 체제유지와 대외 개방이라는 두마리 토끼를 잡으려 하는 북한의 대외 정책에서 입증된다. 비록 김일성 사후 권력승계 문제가 마무리되지 못하고 있는 현실을 두고 정책결정과정에서 북한 지도부내의 갈등 가능성이 일각에서 제기되기도 하지만, 아직까지 북한의 대외 정책상에 근본적 변화가 나타나지는 않고 있다.

「북·미 기본합의문」의 채택을 전후한 북한의 핵외교에서 드러났듯이 북한은 체제유지를 위하여 핵개발을 담보로 안보, 정치, 경제의 차원에서 대미 관계개선을, 또한 동시에 정치 및 경제 차원에서 대일 관계개선을 일괄적으로 이끌어내고자 한다. 이 과정에서 북한은 한국의 영향력을 철저히 배제하고 있다. 북한의 입장에서 보면 남한의 존재는 기본적으로 체제유지의 측면에서 뿐만 아니라, 대서방 접촉에서 커다란 장애물임은 분명하다. 그러나 동북아 국제질서상의 급격한 변화가 발생하지 않는 한, 북한의 핵카드를 비롯하여 대서방 외교공세만으로 한·미·일의 기본적 공조체제가 중·단기적으로 쉽게 와해되기는 힘들 것이고 보면, 북한은 남한의 존재를 배제하는 대외 정책의 한계를 인정하지 않을 수 없을 것이다. 더구나 쌀지

원 요청에서 보듯이 남한의 경제력과 대북 경제교류 제의는 급박한 식량 및 경제난국에 처해 있는 북한에게 현실적 유혹이 되기에 충분하다. 이러한 현실에 직면하여 북한정권은 정치 및 안보 차원과 경제적 차원을 철저히 분리하는 이중적인 대남 정책을 구사하고 있다. 즉 북한은 정치 및 안보 차원에서 한국정부와의 대화를 거부하고 오로지 미국과의 대화만을 고수하는 한편, 남한과는 비정부차원의 경제교류만을 고집함으로써 경제와 정치의 연계 가능성을 철저히 차단하려 한다.

이러한 북한의 대외 및 대남 정책적 현주소를 감안할 때, 「남북한 기본 합의서」의 내용이 조만간에 일괄적으로 실천될 수 있는 가능성은 거의 없다고 보아도 과언이 아니며,¹⁰⁾ 또한 당분간 남북한 당국간 접촉의 범위는 제한적일 수 밖에 없다. 이러한 상황에서 북한의 변화를 유도하고 남북한 관계개선을 촉진할 수 있는 전략적 대안은 크게 두가지 측면에서 찾을 수 있다.

첫째, 대북 정책에서 경제문제와 정치 및 안보 문제의 분리를 토대로 철저히 실질적 차원에 초점을 맞춘 남북한 교류의 확대를 추구하는 것이다. 이는 현실적으로 북한정권의 호응을 얻어낼 수 있기 때문만이 아니다.¹¹⁾ 많은 시간이 필요하겠지만, 경제교류와 같이 상호 이익을 추구하는 분야에서의 상호접촉 및 협상기회가 증대될 때 비로소 질적 차원에서 남북한 관계의 진정한 개선이 가능하기 때문이다. 비록 북한정권이 정부간 대화를 거부하고 있기는 하지만, 남북한의 정치구조상 비정부간 접촉의 경우에도 정부차원이 결코 배제될 수는 없다.¹²⁾ 이러한 점에서 표면상 비정부간 접

10) 현재 한국정부의 대북 정책기조를 단적으로 보여주는 '접촉을 통한 변화'라는 표현에서도 그러한 현실이 반영되고 있다. 점진적·단계적 통일달성을 지향하는 분단의 평화적 관리에 목표를 두는 것으로 이해될 수 있는 '접촉을 통한 변화' 정책은 그 의미 맥락상 남북한의 현상황에 대한 충분한 고려를 전제로 하고 있기 때문이다.

11) 실제로 1994년 남북한 간 총교역액은 1억9천만 달러에 이르렀으며, 금년 상반기에는 1억6천5백만 달러를 기록했다. 이러한 추세가 지속될 경우 1995년도의 총교역액은 3억 달러에 달할 것으로 예상된다. 그 결과 한국은 북한의 3대 교역국으로 등장했다. 통일원, 「월간 남북교류협력 동향」, 제49호(1995. 7).

12) 북한의 경우 모든 대남관련 사회단체는 실질적으로 노동당과 정부의 하위조직이며, 남한의 경우에도 대북 교류를 원하는 모든 사회·경제단체들은 정부의 통제를 받고 있

족이지만 내용상 당국간의 대화 형식을 띠는 남북한 접촉은 관계개선의 초석임에 분명하다.

한국의 대북 경제협력과 지원은 이를 당장의 정치적 카드로 활용하기보다 장기적 안목에서 신뢰조성의 기반을 다지는 계기로 만들어야 한다. 만약 한국정부가 경제적 협력 내지 지원을 대가로 당장 정치적·안보적 문제의 해결을 요구하는 조급한 태도를 보인다면, 북한정권에게 이용만 당할 가능성이 다분히 있다. 실제로 쌀지원협상에서도 증명된 바와 같이 우리의 대북 경제협력이나 지원이 아직은 북한의 즉각적 변화를 유도할 수 있는 지렛대로 활용될 정도는 아니다. 따라서 정부는 즉각적으로 정치적 대가를 노리는 대신 북한주민의 삶을 향상시키려는 의도, 즉 인도주의 원칙이 강조되는 대북지원을 통하여 중·장기적으로 북한정권의 대남 인식에 변화와 남북한의 신뢰조성을 유도하는 동시에 남북한 간의 경제적 상호의존성을 높임으로써 북한의 실질적 변화를 촉진할 수 있는 지렛대를 확보하는 데 주력해야 한다.

둘째, 남북한 대화의 교착상태를 감안하여 주변 4강과의 협조틀 속에서 남북한간의 현안문제들을 풀어나가는 것이 필요하다. 앞에서 제시된 중·장기적 효과를 노리는 전략도 남북한 관계의 차원에만 국한되는 것은 아니다. 경우에 따라 대북접촉과 지원이 국제적 차원에서 이루어질 수 밖에 없거나, 또는 국제적 차원을 통하여 더욱 효율적인 결과를 낼 수도 있다. KEDO를 통한 대북지원과 교류확대 가능성의 모색은 단적인 예가 될 수 있다. 나아가 주변 4강과의 협조전략은 중·장기적 전략이 효력을 나타내기까지 현재 교착 상태에 빠져있는 한반도내의 정치 및 안보적 현안을 관리하기 위해서도 필수불가결하다. 한반도 평화체제구축문제와 같은 당면 현안은 두말할 것도 없고 북한정권의 과거 행태를 미루어볼 때, 앞으로도 남북한간의 실질적 교류를 저해할 수 있는 정치 및 안보적 차원의 돌발적 사건들이 발생할 여지가 매우 많기 때문이다.

다. 또한 쌀지원 협상의 사례에서도 보듯이 북한은 형식상 비정부 기구를 대표로 내세웠지만, 남한은 정부대표를 파견하고 있다.

그러나 주변 4강과의 공조 및 협조를 통한 대북 압력 정책은 매우 신중하게 이루어져야만 한다. 자칫하면 實益은 없이 북한정권을 자극함으로써 역효과를 초래할 수 있으며, 나아가 한반도문제에 대한 주변강대국의 영향력 증대만을 야기시킬 가능성이 있기 때문이다. 다시 말해서 주변 4강에 의존적인 대북 정책은 남북한간의 교류확대를 통한 한반도내의 통일여건이 조성될 때 결국 민족자결원칙을 관철시킬 수 있는 명분을 약화시킬 수 있다. 이러한 점을 감안하면, 주변 4강과의 협조전략은 일차적으로 북한의 개방 및 개혁과 남북한 대화의 재개 유도, 그리고 한반도 평화보장 차원에 초점을 맞추으로써 중·장기적으로 자연스럽게 남북한 당사자 해결원칙이 관철될 수 있는 방향으로 활용되어야 한다. 즉 통일외교가 성공적인 결과를 얻기 위해서는 한반도 내부의 협력 여건 조성이라는 중·장기적인 기본축 위에서 대북정책과 대주변 4강외교의 조화로운 균형이 모색되어야만 할 것이다.

3. 국제적 차원 : 국제환경변화에 대한 효율적 대응

역사적 경험에서 증명되듯이 한반도의 지정학적 위치로 말미암아 한반도 문제의 해결은 동북아 안보질서의 향후 구도와 밀접한 연관을 가질 수 밖에 없다. 현재 한국이 과도기적 변화를 겪는 동북아 정세를 주도함으로써 분단상황을 변화시키기에는 역부족임에 분명하다. 그럼에도 불구하고 한국은 환경변화에 효율적으로 대응함으로써 분단현실의 변화를 유도하려는 외교적 노력마저 포기할 수는 없다.

이러한 맥락에서 통일외교는 중·단기적으로 남북한 간의 민족적 합의를 촉진할 수 있는 동북아 지역여건의 조성, 즉 한반도 평화정착이라는 당면 과제의 성취와 나아가 장기적으로는 그 바탕위에 남북한 간의 합의점을 찾는 가운데 통일에 대한 주변강대국들의 동의를 얻어낼 수 있는 배경의 창출이라는 이중적 과제를 갖는다. 보다 구체적으로 말해서 통일외교는 중·단기적으로는 한반도에서 평화적이고 안정된 분단질서의 확립과 장기적으로는 통일지향적 분단질서의 관리라는 이중의 과제를 안고 있다. 물론 두

과제는 현실적으로 완전히 구분될 수 있는 것은 아니며, 병행해서 추구되어야 할 것임에는 분명하다. 그러나 한반도 평화정착을 전제로 하는 분단 질서가 확립되지 못한 상황에서 통일을 향한 효율적 분단관리가 어렵다는 점을 염두에 두면, 논리상의 구분은 가능하다.

가. 평화적·안정적 분단질서의 확립

한반도 문제가 동북아 안보질서의 재확립 과정에서 주요 軸으로 작용하고 있는 가운데 당사자인 남북한은 물론이고 주변 강대국들 사이에 한반도 평화정착의 조속한 실현에 대한 공감대가 형성되고 있다. 문제는 평화정착의 방법을 두고 이견들이 존재한다는 것이다. 우리의 입장에서는 남북한 당사자 간의 합의를 바탕으로 주변 강대국이 보장하는 평화체제의 형성을 바람직한 것으로 간주하고 있다. 이러한 맥락에서 '2+1', '2+2', '2+4' 등과 같은 방식이 대안¹³⁾으로 제기된다. 남북한 당국은 「남북한 기본합의서」에서 이미 평화정착을 위한 기본적 합의를 도출했다. 그러나 북한의 핵개발노력과 남북공동위원회의 개최 거부로 말미암아 평화정착을 위한 구체적 실천은 전혀 이루어지지 못하고 있다. 그 대신 북한은 전략적 일환으로써 기본합의서의 내용을 깨고 군사정전협정의 무효화와 북·미 평화보장협정 체결을 요구하고 있다.¹⁴⁾

북한의 전략에 대하여 한국정부는 정전체제의 유효성을 강조하는 동시에 남북한 당사자 해결과 기본합의서의 충실한 이행이라는 원칙으로 대응하고 있다. 그럼에도 불구하고 한반도 문제 해결을 위한 한반도 평화정착의 중요성을 인정한다면, 원칙을 강조하는 단순한 대응 차원을 넘어서 실질적인 평화체제를 정착시키기 위한 보다 적극적 전략이 요구되고 있음은 두말할 필요가 없다. 이와 관련하여 통일의교의 일차적 과제는 결국 북한의 대외

13) 강원석 외 「한반도 평화체제 구축방안」(서울: 민족통일연구원, 1995), pp.148-187 참조.

14) 북한의 목표 및 의도는 체제유지전략, 대남전략, 대미협상전략의 세차원에서 찾아진다. 강원석 외, 「한반도 평화체제 구축방안」, pp.16-21 참조.

정책과 주변 강대국의 복잡한 대한민국 정책적 이해관계를 활용함으로써 북한정권으로 하여금 진정한 평화정착을 위한 협상테이블로 나오게 만드는 전략을 강구하는 것으로 귀착된다.

주어진 동북아 국제환경과 주변강대국들의 대한민국 정책 추이¹⁵⁾를 감안할 때, 한국의 전략적 선택폭은 매우 제한되어 있다. 다시 말해서 주변 강대국의 대한민국 정책이 교차승인을 통한 한반도의 평화적 현상유지를 지향하고 있는 상황에서 한국이 이러한 추세를 피하기는 사실상 힘들다. 문제는 미국과 일본의 대북 접근은 북한이 남북한 대화를 기피하는 가운데 이루어지고 있다는 점과, 비록 미국과 일본이 한국의 입장을 완전히 무시할 수는 없겠지만, 자국이익중심적 외교정책이 두드러지는 탈냉전적 상황에서 이들 국가의 대북 접근은 결국 한반도 문제에서 강대국의 이익보장을 강화하는 방향으로 발전될 가능성을 배제할 수 없다는 점이다.

이러한 상황에서 한국은 주어진 국제환경을 최대한 이용할 수 있는 방법을 모색해야 한다. 즉 우리의 전략이 비록 주변 강대국들의 이해관계를 고려할 수 밖에 없다고 하더라도, 단순히 이들 국가들의 이익에만 부합하는 것이 아니라, 한국의 외교적 자율권을 신장시키는 방향으로 이루어질 수 있도록 노력해야 한다. 이 맥락에서 우리는 미국과 일본의 대북관계 개선

15) 한반도 문제와 관련하여 주변 4강은 상호 이해관계의 긴장 속에서도 한반도의 안정 및 현상유지에 대한 공감대를 형성하고 있다. 이들의 대한민국 정책 기조를 요약해보면, 미국은 한국에 대한 기존의 영향력을 유지하는 동시에 북한과의 관계개선을 통하여 대북 영향력을 확보함으로써 동북아에서 안보적 불안요인을 제거하고, 나아가 이를 바탕으로 중국의 팽창을 저지하려 한다. 중국은 한반도에서 ‘不統不亂’을 표방하며 명백한 ‘두개의 한국정책(two-Koreas-policy)’을 수행하는 가운데 미국과 일본의 대한민국 영향력 확대를 견제하고자 한다. 일본은 중·단기적으로 대중국견제와, 장기적으로 동북아 패권의 확보를 염두에 둔 대한민국 정책을 추진하고 있기 때문에 자국의 영향력 확보가 조만간에 보장되기 힘든 현 상황에서 한반도 통일보다 현상유지를 선호하고 있다. 이러한 맥락에서 일본은 북·일수교협상을 진행하고 있다. 그러나 일본의 대북접근은 미국의 대한민국 정책을 의식하며 이루어지고 있기 때문에 북·미관계의 진전에 따라 속도의 차이를 보일 것이다. 러시아는 자국내의 정치·경제적 불안으로 말미암아 적극적인 대한민국 정책을 추진할 수 있는 여력을 갖지 못하고 있지만, 한반도 현상유지를 통해서 한반도 문제에 대한 최소한의 발언권을 유지하는 동시에 자국의 경제적 이익을 확보하려 한다.

의 실현여부에 매달리기보다 그 과정에서 한국의 입장이 존중되고, 또 이들의 대북관계 개선이 한반도 문제해결에 도움을 줄 수 있는 방향으로 나아가도록 만드는 데에 중점을 두는 것이 바람직하다. 따라서 한국정부는 미국 및 일본과의 굳건한 공조체제를 바탕으로 북한의 대서방 관계 개선과 남북한 대화 재개의 연계전략을 보다 유연하고 신축적으로 운용할 필요가 있다. 이와 관련하여 최근 한·미·일 외무차관보로 구성되는 다단계 전략회의의 개최 결정¹⁶⁾은 지난 2년간 북한 핵문제와 쌀원조를 둘러싼 한·미, 한·일간의 외교적 불협화음을 재조율하고 대북 공조체제의 강화를 위한 주요 발판을 마련하는 것으로써 그 의미와 기대되는 바가 매우 크다.

한·미·일 공조체제와 현재 원만한 발전을 보이는 한국의 중국 및 러시아와의 관계를 배경으로 한반도 교차승인이 이루어진다면, 한반도 평화체제 형성문제는 순조롭게 해결될 수 있을 것이다. 특히 정전협정의 참여국이며 안보적 차원에서 한반도에 대한 영향력을 상대적으로 많이 가진 미국과 중국이 한반도 안보에 대한 이해관계의 균형점을 찾게 될 때, 그 가능성은 더욱 커진다. 북·미 관계 개선은 분단현상의 안정을 의미한다는 점에서 중국의 대북한 지원 부담을 경감시킬 수 있을 것이며, 따라서 한·중 관계는 현재의 경제적·정치적 협력을 넘어 안보적 차원의 협력으로까지 발전할 가능성이 있다. 이러한 경우 한국은 중국과 미국이 남북한과 각각 불가침협정을 동시에 체결함으로써 사실상 한반도에서 평화정착의 기틀을 마련하는 방안을 모색해야만 할 것이다. 이를 위하여 한국은 대미협력과 대중국 설득에 외교력을 총동원할 필요가 있다.

미국과 중국의 한반도에 대한 교차 불가침협정이 체결된다면, 그 자체로써 이미 한반도 평화체제를 보장하는 의미가 있다. 물론 교차 불가침협정의 실현 여부를 떠나서 한반도 상황과 주변 강대국의 이해관계에 따라 '2+4' 혹은 '2+2+2' 형태의 한반도 평화협정이 요구되는 상황이 발생할 가능성은 항상 존재한다. 그러나 우리의 입장에서는 '2+ α ' 방식의 한반도 평화협정이 반드시 필요한 것은 아니다. 정치·안보 차원에서 남북한간의

16) 「한국일보」(1995.11.24) 참조.

신뢰가 순조롭게 조성될 수 있다면, 구대여 '2+a' 방식을 채택함으로써 주변강대국에게 장차 통일과정에 대한 영향력을 더욱 증대할 수 있는 여건을 제도적으로 보장해줄 필요는 없기 때문이다. 그러므로 '2+a' 방식이나 'a'가 어떻게 구성될지에 대해서 미리 정해놓고 이를 관철시키려 하기보다 상황논리에 유연하게 맡겨두는 것이 전략적으로 더욱 유용하다. 실제로 평화체제 구축을 위하여 모든 주변 강대국들의 협력이 필요한 형편에서 구체적인 방식을 정함으로써 한국의 전략적 입지를 축소시키는 것은 결코 현명한 일이 못된다.

사실 동아시아에서 미국과 중국의 갈등이 부각되고 있는 상황에서 미국과 중국의 한반도에 대한 교차 불가침협정 체결을 유도하기가 쉬운 일이 아니다. 그러나 미국과 중국은 완전히 해결되지 않은 북한의 핵문제 및 군사적 위협에 대한 우려와 나아가 한반도의 평화적 안정을 원하고 있다는 점에서 공감대가 형성되고 있다. 또한 한·중관계의 발전에 반비례하여 북·중관계가 소원해지고 있으며, 북한은 한·중관계에 대응하여 대만 카드를 사용하려는 가능성이 엿보이고 있는 가운데 한국의 대중국 설득 전략의 성공 가능성은 그만큼 높아질 수 있다.

기본적으로 미국과 중국의 관계에 달려있는 교차 불가침협정 체결의 성공 가능성을 높이기 위해서 한국은 제한적이거나 양국관계의 개선을 촉진할 수 있는 방향으로 외교적 노력을 기울일 필요가 있다. 이 노력이 성과를 얻을 수 있다면 더할 나위가 없을 것이다. 그렇지 못할 경우라도 적어도 우리의 통일외교전략이 양국관계의 악화로 인하여 큰 타격을 받지 않도록 만드는 외교전략은 필수적이다. 이러한 의미에서 한국은 미국과 중국의 관계를 최대한 이용하여 외교적 자율공간을 확대하는 정책을 추구하는 것이 바람직하다. 외교적 자율공간의 확대는 장기적 안목에서 통일외교의 효율성 증대를 위해 매우 중요하다. 그러나 한국의 안보가 한·미 동맹관계에 의존하고 있는 현실을 감안할 때, 대중관계의 심화를 통한 외교적 자율공간의 확대 노력이 한·미관계를 훼손할 정도로 치닫는 것은 경계되어야 한다.

한·미관계는 한반도 평화정착을 위해서 뿐만 아니라 통일외교 전반에

걸쳐 중요성을 가진다. 미국의 대북 정책은 북한의 군사적 모험을 억제하려는 당면과제를 갖고 있지만, 궁극적으로는 북한체제의 변화를 유도하기를 원한다는 점에서 남한의 통일외교와 상응한다. 또한 한반도에 대한 영향력 확보를 둘러싸고 서로를 견제하는 가운데 한반도의 평화적 안정에서 타협점을 찾는 일본, 중국, 러시아와 달리 미국은 남한에서 이미 확보한 영향력의 상실에 대한 우려에서 현상유지를 선호하고 있다. 이러한 점에서 시장경제와 자유민주주의체제를 토대로 하고, 미국의 기득권이 손상되지 않는 형태로 한반도 평화통일이 실현될 수 있다면, 이에 대해 미국은 반대할 명분을 갖지 못할 것이라는 결론이 유추될 수 있다. 따라서 한국정부는 합리적인 원칙과 정책적 일관성을 유지함으로써 한반도 문제에 대한 미국의 지지를 확보하는 것이 절대적으로 필요하다. 요컨대 미국과의 안보적 협조 기반위에서 주변강대국의 이해관계를 이용하는 현실주의적 외교를 추진할 때, 한국외교의 자율성 확대는 물론이고 한반도에서 평화적 분단질서 확립이라는 통일외교의 일차적 목표가 달성될 수 있는 가능성은 더욱 높아진다.

나. 다자간 협력틀 속에서 통일지향적 분단관리

한·미 협조 및 주변 강대국과의 선린·우호 관계 발전을 기반으로 한반도 평화체제가 확립된다면, 통일외교는 통일지향적 분단질서의 효율적 관리라는 과제를 충족시키는데 중점을 두어야 한다. 소위 평화체제라고 불리는 평화적 분단질서는 분단의 영구 고착화가 아니라 중·장기적으로 분단 현상의 질적 변화를 목표로 하고 있기 때문이다. 따라서 분단관리는 북한의 변화, 남북한간의 교류·협력 증대, 그리고 궁극적으로 한민족의 자결권에 대한 주변국가들의 실질적 인정 등과 같은 통일기반 확립에 기여하는 방향으로 전개되어야 한다.

이를 위하여 통일외교는 보다 중·장기적 전략을 요청받는다. 현재 안보적·경제적 갈등이 노정되는 동북아 질서의 재편과정에서 그 필요성이 부각되고 있는 다자간 협조체제에 대한 논의는 통일외교의 중·장기적 전략

을 위해서 좋은 기회를 제공한다. 다자간 협조체제에 대한 논의는 특히 경제적 차원에서 이미 동북아의 차원을 넘어 아·태지역에 이르기까지 공감대를 형성하고 있으며, 실제로도 가시적 성과를 보이고 있다. 현재 정부간 기구로서 APEC이나 ASEAN 확대외무장관회의(PMC)는 활발한 활동을 보이고 있으며, 이외에도 EU나 NAFTA를 의식하여 동아시아 경제권, 환일본경제권, 동북아 경제권 등과 같은 역내 경제질서 형성에 대한 구상이나 계획이 정부 및 비정부 차원에서 추진되고 있다.¹⁷⁾

경제적 차원에 비해 안보적 차원에서 다자간 협력의 현황은 아직 괄목할 만한 성과를 보이지 못하고 있으며, 조만간에 효율적인 다자간 안보협력 기구가 형성될 가능성도 상대적으로 낮다. 한국을 비롯하여 일본과 러시아는 이미 1980년대 후반부터 다자간 안보협력기구의 필요성을 강조해온 데 반해 미국과 중국은 다자간 체제에 대해 소극적이다. 미국은 아시아지역 방위를 위한 전통적인 쌍무간 동맹체제의 효과에 대해 긍정적인 평가를 하고 있으며, 중국은 다자간 안보협력기구가 미국과 일본의 주도하에 중국을 견제하는 목적으로 이용될 가능성을 우려함으로써 안보적 갈등의 쌍무간 해결을 선호하고 있기 때문이다. 그러나 1993년 5월 싱가포르에서 개최된 ASEAN PMC 이후 미국과 중국도, 비록 지역적으로 동북아에 국한되지는 않지만, APEC과 같은 아·태지역을 포괄하는 다자간 안보체제의 형성을 심각하게 고려하고 있다.¹⁸⁾

이러한 현실하에서 한국은 다자간 협력기구의 활성화를 촉진하는 외교적 노력을 기울일 필요가 있다. 만약 안보적 차원에서 다자간 협력기구가 효율적으로 운용된다면, 무엇보다 통일외교의 효율적 추진을 구조적으로 가로막는 안보문제가 해결될 수 있기 때문에 한국의 외교적 자율성이 크게 신장될 것이다. 또한 여기에 북한의 참여를 유도함으로써 군비통제를 통한

17) 동북아 및 아·태지역에서의 다자간 경제 및 안보협력 기구 현황에 대해서는 다음을 참조. Seizaburo Sato & Jerome Kahan, eds. *The Japan-U.S. Alliance and Security Regimes in East Asia : A Workshop Report* (Tokyo : The Institute for International Policy Studies, 1995), Appendix C.

18) 길정우 외, 「미국 클린턴 행정부의 동북아정책과 동북아질서 변화」, p.167과 p.228.

북한의 군사적 위협을 해소할 수 있는 가능성도 높아진다. 그러므로 한국은 다자간 안보협력에 대한 기존의 구상을 바탕으로 지역국가들이 수용할 수 있는 방안을 모색하며, 이것의 필요성을 기회 있을 때마다 강조할 필요가 있다. 비록 한국은 동북아에서 군사적으로 가장 취약한 국가이지만, 언제든 핵무장이 가능한 일본이나 핵개발 의혹을 가진 북한과 달리 비핵화 선언을 천명하고 이를 준수하는 동북아 유일의 국가로서 다자간 안보협력을 주창할 명분을 충분히 가지고 있다. 다자간 안보협력에 대한 강조는 나아가 통일한국의 안보적 위상에 대한 주변국들의 우려를 불식시킬 수 있다는 점에서 통일여건의 조성에도 기여할 수 있다.

물론 다자간 안보협력기구를 통한 통일여건의 조성은 현실적인 어려움을 가지고 있다. 이는 무엇보다 동북아 국가들의 복잡한 안보적 이해관계와 한국 안보의 대미 의존성에 기인한다. 미국의 다자간 안보협력체제에 대한 긍정적 고려는 쌍무간 동맹체제를 보완하는 차원에 머물고 있으며, 조만간에 이러한 태도의 변화가 기대되기는 어려운 실정이다. 따라서 장기간에 걸쳐 동북아의 세력변화에 맞춰 진행될 수 밖에 없는 다자간 안보협력체제의 형성 과정에서 한국은 미국과의 동맹관계를 훼손하는 외교적 모험보다 협상을 통하여 북한의 변화 유도, 한반도 문제에 대한 주변 강대국들의 군사적 영향력의 점진적 축소, 그리고 한국의 외교적 위상 제고를 꾀하는 계기로 활용하는 것이 바람직하다.

한국은 주변 강대국들과 비교하여 매우 취약한 군사적 안보능력을 가지고 있기 때문에 안보문제에만 연연하는 통일외교는 분단관리에 필요한 외교역량을 소진시키는 결과를 초래할 수도 있다. 실제로 통일외교의 장기적 목표 달성을 위한 다자간 협력체제의 유용성은 군사적 안보 차원보다 오히려 비군사적 안보 차원에서 더욱 크게 부각될 여지가 많다. 이와 관련하여 안보 및 분단문제를 외교정책적 최우선과제로 삼기보다 여러 차원의 주요 과제들 중의 하나로 취급하고, 다른 과제-예컨대 경제적 번영과 안보 정책-들을 해결하는 과정 속에서 분단문제의 해결책을 모색했던 서독의 접근태도는 매우 시사적이다.¹⁹⁾

이처럼 안보적 긴장해소와 나아가 통일의 실현을 여러 차원의 제조건들

이 충족된 결과의 산물로써 인식하는 현실주의적 태도를 인정한다면, 안보적 차원에만 집중하기 보다는 동북아 국가들이 공통의 이익을 발견할 수 있는 분야에서 다자간 협력 가능성을 적극적으로 모색하는 것이 절대적으로 필요하다. 따라서 중·장기적 안목에서 통일외교의 기본방향은 주변강대국들과 그동안 쌓아올린 각 분야에서의 관계-즉 정치, 군사, 경제, 문화 등 여러 분야에서의 관계-를 유지 및 발전시키는 데에서 찾아야 할 것이다. 특히 탈냉전적 국제환경하에서 경제, 환경, 문화 등 다차원에서의 다자간 협력 정책은 어떠한 국가를 막론하고 적극적으로 요청되는 바이다. 한국의 역량이 영향력으로 구체화될 수 있는 분야에서 다자간 협력이 심화된다면, 이는 한국의 외교적 자율성 확보에 긍정적으로 기여할 수 있으며, 이에 상응하여 한국의 통일지향적 분단관리능력도 자연스럽게 극대화될 수 있다. 또한 그러한 다자간 협력기구에는 북한도 최소한의 부담을 가지고 참여할 수 있을 것이고 보면, 직접적인 분단관리 효과도 결코 무시될 수 없다.

이러한 기능주의적 접근태도는 동북아국가들의 상호의존과 상호신뢰를 증진시킴으로써 궁극적으로 한반도 문제해결에 대한 주변 강대국의 동의를 이끌어내는 기반이 될 수 있다. 즉 이는 비록 장기적이며 인내를 요구하는 것이지만, 현재의 한반도 내외적 상황을 고려할 때 통일지향적 분단질서의 관리를 위한 가장 현실적인 대안이며, 나아가 한반도에서 통일의 분위기가 무르익게 될 경우 외적 제약을 가장 원할하게 극복할 수 있는 방법이 아닐 수 없다.

19) 이에 대해서는 김학성, 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구」(서울: 민족통일연구원, 1995), pp.13-18 참조.

統一前 東西獨의 經濟交流：

內獨交易이 南北韓 交流·協力에 주는 示唆點

김 영 윤*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|----------------------|--------------------|
| I. 問題提起 | IV. 經濟協力上の 特徵과 示唆點 |
| II. 內獨 交易政策의 展開過程 | V. 結 論 |
| III. 內獨 經濟交流의 構造와 形態 | |

I. 問題提起

남북한간 경제관계는 분단 50년이 지났지만 별로 이루어진 것이 없다. 정부는 독일처럼 ‘작은 걸음 정책’이나 ‘接近을 통한 變化’ 政策을 추구하고 있으나, 현실은 남북 경제교류가 정치적인 사안과 밀접히 연계되어 이루어지고 있기 때문에 기대만큼의 성과가 나타나지 않고 있는 것이 사실이다.

대북 經濟協力에서 성과를 얻기 위해서는 먼저 남북한간에 추진하고 있는 경제교류와 협력의 궁극적 목표가 어디에 있는 지 분명히 해야 할 필요

* 民族統一研究院 研究委員

가 있다. 다시 말해 남북간의 경제협력을 통해 우리가 무엇을 이루려고 하는가를 먼저 파악할 필요가 있다는 것이다.

이런 의미에서 統一이 이루어지기 전까지 東西獨間에 이루어진 교류·협력의 형태와 특징을 살펴보는 것은 우리가 추진하고 있는 대북한 경제관계를 진단하는데 意味있는 일이 될 것으로 판단된다. 더구나 동서독간의 인적·물적 교류가 통일을 이루는 데 지대한 영향력을 미쳤음을 인식할 때, 獨逸의 경험은 우리에게 상당한 示唆點을 마련해 주고 있다고 할 것이다.

지금까지 동서독 관계 연구는 독일통일과 통일후 야기된 문제분석에 치중되어 전개된 점이 없지 않다. 이 점을 감안하여 본 연구에서는 통일전 동서독의 經濟交流가 어떠한 정책적 과정을 거쳐 전개되었으며 그 形態와 特徵이 어떠한가를 분석하고자 한다. 먼저 內獨 經濟交流의 전개과정과 경제교류에 대한 동서독의 정책적 입장을 살펴보고 실제 추진된 내독 경제교류상의 특징을 논의한다.

II. 內獨 交易政策의 展開過程

1. 內獨 經濟交流의 始作과 制度的 裝置

1945년 5월 8일 독일이 무조건 항복한 후 美國, 英國, 프랑스, 蘇聯은 1945년 6월 5일 베를린 共同宣言과 동년 8월 포츠담 협정을 통해 독일의 영토분할 및 비무장, 행정과 국가권력을 무력화할 것을 다시 한번 확인하였다. 그러나 이들 연합국은 전후 獨逸을 영구적으로 분할하려는 의도는 가지고 있지 않았다. 더구나 經濟에 있어서 동서독 지역간 밀접히 연계된 산업간의 結束度를 통해 상호 의존적인 경제가 존속되어야 한다고 천명하였다.¹⁾

1) Heinrich Siegler, *Dokumentation zur Deutschlandfrage*, Hauptband, (Bonn-Wien-

이와 같은 입장을 취한 근거는 독일 땅에 비록 2개의 상이한 경제·사회 체제가 존재하나, 독일민족과 獨逸經濟라는 단일성이 존속되고 있으며 그 單一性의 실현이 현실적으로는 장애가 있지만, 법률적으로는 결코 장애가 되지 않는다는 것을 인식했기 때문이었다.

그러나 독일내 피점령지역간 경제교류는²⁾ 蘇聯이 점령지역내 물품의 반출을 금지하는 등 강력한 통제정책을 실시함으로써 공식적인 교류는 제대로 이루어지지 못했다.

당시 양독간의 경제교류는 “禁止를 原則으로 하되 條件附로 許可(Verbotsprinzip mit Erlaubnisvorbehalt)”하는 방법으로 이루어졌는 바, 이는 분명하게 허가된 것 이외에는 모든 것이 금지됨을 뜻하였다.

베를린 봉쇄시점까지 占領國 관리하에 있었던 내독교역은 서독의 기본법(1949.5.8)과 동독의 헌법(1949.10.7)이 제정된 이후부터 그 권한이 대쪽 독일측에 위임되었다. 聯合國 점령권은 사실상 모든 분야에 걸쳐 獨逸의 법률규정으로, 특히 대외무역에 있어서는 관세법과 대외무역법으로 대체되었다. 그러나 당시 서독의 입법기관은 내독 경제교류에 관한 法律 근거 설정시 의식적으로 관세법과 대외무역법이 아닌 연합국 군정법(MRG) 제53호인 外換管理法(Devisenbewirtschaftungsgesetz)³⁾을 기준하였으며, 내독 무역에 대한 허가는 聯邦經濟省 내지 연방경제성 산하 聯邦產業廳(Bundesaamt für gewerbliche Wirtschaft)이 관장하였다.⁴⁾ 이는 독일내에 관세 경계선(Zollgrenze)을 설정한다는 것은 모순이었으며, 서독에게 동독은 비록 “內國(Inland)”은 아니지만 그렇다고 하여 “外國(Ausland)”이라고

Zürich, 1961), p.39. 그러나 이와 같은 인식은 포츠담 협정에 따른 전쟁 손해배상 처리와 관련하여 소련이 자신의 점령지역인 동독에 대해 손해배상청구를 함으로써 무너졌다. 서방 연합국들은 동독지역의 경제를 소련에 위임해 버림으로써 동서독이 경제적으로 뿐만 아니라 사회적·정치적으로 분할되는 결과를 초래했다.

2) 당시 교역은 연합국의 점령권과 군정법 제53호에 법적 근거를 두고 이루어졌다.

3) 이 외환관리법은 포츠담 회담에서 결정된 사항인 전독일 단일경제권을 기준으로한 점령지역간 물자교류와 지불문제를 다루고 있다.

4) 당시 동독과의 회담은 연방정부의 위임을 받은 베를린 소재 피점령지역간 무역신락관 리처(Treunhandstelle für den Interzonenhandel)가 주도하였으며, 동독측은 對外貿易省이 동독정부를 대표하여 임무를 수행하였다.

간주될 수도 없다는 인식에서 비롯된 것이었다. 내독간 무역과 支拂清算에 대한 규정은 독자적인 법률근거에 의해 마련되었으며 서독의 關稅法과 對外貿易法도 적용되지 않았다.⁵⁾

그 후 내독교역은 1949년 10월 8일 프랑크푸르크협정(Frankfurter Abkommen)이 체결됨으로써 기본적인 틀을 갖추게 되었다. 프랑크푸르트협정은 중앙은행간 清算計定을 개설하여 西獨市場價格을 기준으로 대금을 결제하되, VE⁶⁾를 결제수단으로 도입하는 것을 주요 내용으로 한 것이었다. 그러나 내독교역과 지불교류에 관한 根據가 된 것은 1951년 9월 20일 베를린협정이었다. 「域間 去來協定」(Interzonenhandelsabkommen)인 이른바 베를린협정(Berliner Abkommen)은 그동안 수차례에 걸쳐 그 내용이 변화 되었음에도 불구하고, 1990년 7월 1일 동서독간 「貨幣·經濟 및 社會統合條約」이 체결되기 전까지 東西獨 교역의 기본적인 틀로 기능하였으며, 基本條約의 모체가 되었다.⁷⁾

베를린協定은 정치적 측면을 고려하여 협정내용에 양측의 서명 당사자가 각각의 통화지역을 대표한다는 통화지역간 규정(Währungsgebietklausel)을 명시함으로써 東西베를린이 본 협정에 자동적으로 포함되도록 하였다. 또한 교역의 상당부분을 베를린을 통하도록 함으로써 베를린이 서독과 連繫될 수 있도록 하였다. 본 협정은 무기한적으로 유효하도록 하였으며, 재

5) 서독은 연합국의 피점령지역간 무역에 관한 규정과 연계하여 국제법에 입각한 동독과의 교역을 “내독간 경제교류 규제법 (Gesetz zur Regelung der innerdeutschen Wirtschaftsbeziehungen)”을 통해 회피하고자 하였다. 이에 반해 동독은 서독이 주장하는 “내독간” 경제교류에 대하여 공식적으로 거부했는데, 두 개의 독일이라는 국가간의 경제교류는 통상 대등한 주권국가간의 경제교류 형태 이외는 있을 수 없다는 입장을 견지하였기 때문이었다. 그럼에도 불구하고 동독은 “내독간” 교류상태를 완전히 배제하려고 시도한 적이 없었던 바, 그 이유는 내독간 경제교류에 따르는 이익이 막대했기 때문이었다.

6) VE(Verrechnungseinheit, 결제단위)는 清算去來를 위한 합의적인 通貨單位로서 1 VE는 1 서독마르크이다.

7) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung(Berlin), *Handbuch DDR-Wirtschaft*, Reinbeck bei Hamburg, Feb. 1985, p.315. 基本條約 제3조 1항은 兩獨間 交易이 기존 베를린協定の 토대위에서 지속적으로 발전되어야 함을 명시하고 있다.

화와 용역 및 기타 무역결제를 위한 通貨移轉이 가능하도록 하였다. 베를린협정의 이행은 동독의 對外貿易省과 서독 西베를린의 地域間 交易信託處 (Treuhandstelle für den Interzonenhandel : TSI)⁸⁾가 각각 관장하였다.

베를린協定이 지닌 내용상의 주요 特徵은 다음과 같다.⁹⁾

첫째, 동서독간 교역은 원칙상 서독과 동독내에서 생산된 물품에 한하여 교환이 가능하도록 하였으며, 외국산 제품의 교역은 특별히 동서독간의 합의를 거치도록 하였다. 모든 內獨去來는 허가사항인 동시에 公示事項이었으며 교역량과 교역액은 특별규제 대상이 되었다.¹⁰⁾ 또한 교역과 관련된 검사를 필하도록 하였다. 그러나 실질적으로 동독으로부터 반입되는 수입상품에 대해서는 대부분 自律化하였으며,¹¹⁾ 수출의 경우에도 코콤(CO-COM)의 규제를 받지않는 범위내에서는 아무런 제약을 가하지 않았다. 서독의 대외무역에 있어서도 交易上의 규제를 받지 않도록 하기 위해 GATT나 EC로부터 東獨商品을 독일상품으로 인정받도록 하였다. 따라서 동독제품이 EC지역으로 輸出될 경우, 공업제품은 無關稅 혜택을 받았으며, 농수산품은 종류에 따라 附加價值稅를 면제받거나 감면(14%에서 11%로 인하)받았다.

둘째, 물품대금 지급은 앞서 프랑크푸르트 협정에서 합의한 대로 교역 당사자간에 직접 청산하지 않고 서독 연방은행과 동독 國家銀行을 통한 상

-
- 8) 지역간 교역신탁처는 1983년초에 상공업신탁처(Treuhandstelle für Industrie und Handel)로 개칭되었다.
- 9) 동서독 경제교류의 법적 근거 및 상품교역절차, 대금결제방식, 서독 국내시장과 EC시장과의 관계 등에 대한 구체적인 내용은 국토통일원, 「동서독 교역의 실무절차에 관한 연구 : 서독측을 중심으로」(1989.11) 참조.
- 10) 交易對象 品目은 일반허가품목, 개별허가품목, 수량·금액별 할당대상품목(쿼타품목)으로 구분되었다. 쿼타 指定은 서독정부가 동독으로부터 EC회원국이나 자국시장에 공급과잉이 되어 있는 상품 유입을 통제하거나, 농산물과 같은 경우 시장질서를 유지하고, 판매정체현상을 해소하며, 고용안정을 이룩할 목적으로 설정되었다. 농산물 이외에 쿼타가 할당되는 주요 품목으로는 철강, 섬유, 의복 등이었다. 그러나 割當對象 品目이 총거래 품목에 차지하는 비율은 1~3%로 극히 미미하였다.
- 11) 동독이 공급하는 상품에 대해 서독은 그 상품가격을 검토하는 절차를 거쳤는데, 이는 대량의 동독상품이 서독시장에서 저렴한 가격으로 유통되어 국내생산분야에 막대한 손해가 발생하거나 발생할 가능성이 있는 것을 방지하기 위함이었다.

호 청산방법(Clearing System)에 의해 행해지도록 하였다. 동독으로부터 재화를 구입하는 서독업자는 매매계약을 체결한 후 대상품목이 허가품목이면 聯邦 交易信託處에 신고서를 제출한 후 물품반입허가서를 교부받아 동독의 수출상에 송부하고, 서독측 세관에도 搬入許可書와 동독측 반출허가서를 제출한 후 거래은행을 통해 연방은행에 물품구입대금을 지불하였다. 西獨 聯邦銀行은 동독 국가은행에 결제단위인 VE로 지불하게 되며, 동독의 공급자는 물품가격을 동독마르크로 지불받을 수 있었다.

그 반대로 서독측으로부터 재화가 반출될 경우에는 당사자간에 賣買契約를 체결한 후 동독의 구매자는 동독의 관할기관으로부터 반입허가서를 획득한 후 西獨의 판매상에게 송부한다. 서독 수출상은 해당 상품이 허가품목이면 연방 교역신탁처에 신고서만을 제출하면 되었다. 東獨人 구매자는 상품대금을 동독의 거래은행에 동독마르크로 支拂하였으며, 이 금액은 동독 국가은행을 통하여 西獨 聯邦銀行 청산구좌에 결제통화인 VE로 입금되어 서독의 공급자가 서독마르크로 지불받을 수 있도록 하였다.¹²⁾

셋째, 재화의 交易은 쌍무적(bilateral)으로 이루어져, 거래 즉 財貨의 반입과 송출은 장기간에 걸쳐 상계되도록 하였다. 서로 상계되지 않을 경우에는 信用供與制度(Swing)¹³⁾나 商業金融 등 반드시 재정적인 지원으로 뒷받침하였다. 신용공여시에는 일정한도의 금액을 설정하여 사용할 수 있도록 하였다. 그 한도액은 1959~1968년 : 매년 2억DM, 1969~1975년 : 매년 대서독 동독 輸出量의 25%, 1976~1982년 : 매년 8억 5천DM, 1983년 : 7억 7천DM, 1984년 : 6억 9천DM, 1985년 : 6억DM를 설정한 바 있다.¹⁴⁾

12) 동서독간 물품대금 지급을 위하여 동서독 중앙은행에 3개의 구좌를 개설하여, 제1계정에서는 확정된 수출입 금액의 청산을 취급하였으며, 제2계정에서는 미확정된 수출입금액의 청산을 취급하였다. 또한 제3계정은 용역 등 특별 수입을 위하여 마련한 것이었으나 거의 이용되지 않았다.

13) 信用供與制度는 일방의 상품구입이 상품공급을 초과하더라도 일정한 신용한도내에서 초과 구입된 부분의 상품대금에 대하여는 추가물품 공급이 완료될 때까지 無利子로 신용을 공여하는 제도이다.

14) 일방이 信用供與 限度額을 소진하였을 경우, 베를린협정 제8조에 의하여 신용공여한도를 소진한 측에 대한 물품 공급이 중지되었다. 이 경우 서독으로부터의 상품송장 받

2. 內獨 經濟交流 政策¹⁵⁾

동서독간 경제교류는 교류상의 전환점을 마련한 ‘할슈타인 원칙(Hallstein Doktrin)’의 폐기, 基本條約, 고르바초프의 신사고외교정책 등의 분기점을 기준하여 1965년 중반까지의 단계, 60년대 중반이후 基本條約 체결시까지의 단계, 1972~87년간의 민간거래 체신교류단계 그리고 1987년 이후의 科學技術協力 段階 등으로 대별할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 경제정책을 중심으로 그 전환점이 구분되는 브란트(Willy Brandt)의 新東方政策 실시 이전과 이후로 나누어 고찰한다.

가. 新東方政策 實施 以前

냉전초 연합국들과 서독정부는 동서독 占領地域 내에서의 물품거래 활동에 대해 여러가지 까다로운 행정절차를 거칠 것을 요구함으로써 내독교역 활동을 어렵게 만들었다. 국가는 中央規制措置를 통하지 않고, 기존협약을 파기하지 않으면서도 東獨으로의 물품반출이나 서독으로의 搬入을 언제라도 차단시킬 수 있는 행정적 장치를 가지고 있었다. 예를 들어 특별규정을 만들어 認·許可 절차나 물품송장 발급을 어렵게하거나 또는 지연시키는 등 當局의 행정지도 권한을 필요이상으로 확대하는 방법을 통해 選別的·限時的 經濟制裁 조치를 단행할 수 있었다.

부가 금지되고, 상품공급 희망자는 대기상태로 남아있게 된다. 이러한 Swing제도는 상품의 수출능력이 비교적 劣勢에 있는 동독이 주로 사용하였으나 限度를 초과하는 경우는 없었다.

15) 서독은 우리가 사용하는 ‘통일정책’이라는 용어 대신 ‘독일정책(Deutschlandpolitik)’과 ‘동방정책(Ostpolitik)’을 사용하였다. 동방정책은 구소련을 비롯한 동구권에 대한 정책을 말하며, 독일정책은 동서독간의 관계를 뜻한다. 동방정책은 독일정책에 큰 영향을 미치고 독일정책속에 포함되어 있었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 서독정부가 독일 문제와 관련하여 동독과의 관계개선과 이에 대한 소련의 이해가 고려되어야 했으며 폴란드 및 체코와 같은 동유럽 국가들과의 화해와 미국을 비롯한 프랑스, 영국 등 서방국들의 협력이 필요했기 때문이었다.

이는 西獨政府가 내독교역을 냉전의 도구로 이용하여 소련과 동독이 베를린으로의 통행을 봉쇄할 때마다 경제적 조치로 맞서는 정치적·경제적 목표를 가졌었기 때문이었다. 다시 말해 서독은 내독교역이 베를린으로의 통행로가 항상 열려있도록 보장해 주는 수단일 뿐만 아니라 東獨共産黨을 몰락시키는 정치적 압력수단으로 사용될 수 있을 것으로 판단했다. 즉 서독정부는 서방지원을 통해 서독이 잘살게 되면 경제난에 허덕이는 東獨住民들은 자연적으로 蘇聯體制에 대항하게 될 것이며, 이로써 소련군들은 어쩔 수 없이 점령지역을 내어 놓지 않으면 안될 것이라는 견해를 가졌었다.¹⁶⁾

그러나 이러한 대동독 경제우위정책을 고수하면서도 다른 한편으로 서독정부는 동서독간의 경제적 관계를 위해 최소한도의 내독교역을 유지시킴으로써 통일에의 가능성을 열어놓고자 했다. 동독과의 내독교역을 통해 기존의 기술교류관계를 유지하고, 동독주민들의 생활상태를 개선하며, 특히 인도적 차원에서의 인적교류가 통일에 寄與할 것이라는 신념을 가졌었다. 한편으로는 경제우위정책을 통해 동독과 체제경쟁을 벌이면서도 다른 한편으로는 동독과의 원만한 경제관계를 조성하고, 이를 발전시키는데 각별한 관심을 가지고 있었다.

그 후 1950년대 들어서면서부터 서독정부는 경제교류를 동독에 대한 국가인정문제와 결부시켜서는 안된다는 입장¹⁷⁾과 함께 내독교역을 저해하는 요인들을 제거시키는 노력을 하기 시작했다. 이는 시간이 지남에 따라 서독정부가 취한 경제압력조치가 내독교역을 활성화시키는 데 방해요인으로 작용하고 있음을 인식, 내독교역의 규제를 비판하는 소리가 대두되었기 때문이었다.¹⁸⁾

16) Siegfried Kupper, "Politische Aspekte des innerdeutschen Handels," Claus-Dieter Ehlermann, Gerhard Ollig o.A., *Handelspartner DDR-Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen*(Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1975), p.33.

17) 이는 서독정부가 내독교역과 관련된 협상을 동독 국가기관과 직접하지 않았다는 데서도 알 수 있다. 연방경제성의 지시하에 내독교역을 전담하는 상공신탁처가 독일상공회의소 내에 설치되어 서독과 동독간의 교역과 관련된 모든 문제들을 동독 최고 경제기관과 협상을 벌였으며, 내독교역과 직접적 관계가 없는 사업들에 대한 동독측과의 협상에서도 이 기관이 서독측 협상자로 나서기도 하였다.

한편, 동독은 서독측의 내독교역 규제조치에 대해 50년대 중반까지만 해도 민감한 반응을 보였는데, 그 이유는 내독교역의 활성화를 통해 당시 당면했던 경제난을 극복하려고 했기 때문이었다. 당시 동독의 産業構造는 소련에 대한 전쟁보상으로 크게 악화되어 있었기 때문에 동독은 내독교역을 서독보다 훨씬 더 절실히 추진하여야 할 사안이었다.¹⁹⁾

일부 동독제품의 경우 서독 시장만큼 유리한 조건을 갖춘 곳이 드물었으며, 내독교역이 국가내부거래 형식을 띠었기 때문에 동독으로서는 큰 혜택을 받는 것과 마찬가지였다.

서방의 수출규제가 동독의 經濟計劃 달성에 큰 차질을 주고 있음을 의식한²⁰⁾ 동독은 내독교역의 확대와 무역규제 緩和를 서독에 요청하기까지 했다.²¹⁾

나. 新東方政策과 經濟政策의 變化

1961년 8월 베를린 장벽이 설치되자 서독 정치가들은 과거에 가졌던 통일 환상에서 깨어나 독일민족문제를 새로운 시각에서 고찰하기 시작했다.²²⁾ 즉 독일통일은 결코 무력으로 해결될 수 있는 문제가 아니며, 強大國

18) 50년대 들어 서독의 경제대표들, 특히 루르지방과 한자동맹 도시들의 경제인들은 동독에 대한 교역규제를 대폭 완화해 줄 것을 정부에 요청한 바 있다.

19) Fritz Selbmann, *Interzonenhandel und Wirtschaftseinheit*, Referat auf der 13. Sitzung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Volksrates am 24. August 1949, Berlin(Ost), p.16.

20) 실제로 서방, 특히 미국의 동유럽 수출규제정책은 동독의 경제발전에 지장을 가져다주었으며, 동서독간의 생활수준 격차를 심화시켰다. 생활격차는 동독주민들로 하여금 서독으로의 탈출을 결심케 한 주요 이유가 되었다. 이에 따라 동독은 동서독간 인적왕래를 차단하고 양독간의 대립을 심화시켜 동독경제를 사회주의 경제진영으로 통합시켰다. Siegfried Kupper, *op. cit.*, p.48.

21) 동독이 당시 서방측의 무역규제조치를 비난하며 서독측에 요구했던 사항들은 첫째, 수출규제 정책과 이에 따른 규제대상 품목의 완화 둘째, 복잡하고 까다로운 서독의 인허가 절차 완화 셋째, 동독으로부터 수입을 특정부문에 대해 제한하는 행위 완화 넷째, 서독 전시회 및 박람회에 대한 동독회사 참가금지조치 철폐 등이었다.

22) Siegfried Kupper, *op. cit.*, pp.57-60.

들간의 화해가 이루어져야만 그 가능성이 높아질 것이라는 인식이 싹텄다. 또한 전세계적으로 자원 및 원자재 부족 현상을 겪고 있는 상황에서 쌍방 공동 노력과 협력확대는 양측에 모두 도움이 될 것이라는 인식이 자리잡기 시작하였다.²³⁾

이와 함께 ‘체제변화는 외부로부터 직접적 간섭을 통해서 이루어지기 보다는 내부에서의 점진적인 변화를 통해서만 가능할 수 있다’는 인식을 하게 되었다.

이와 같은 인식상의 변화가 양독간의 관계에 직접적으로 영향을 미치기 시작한 것은 60년대 들어서 부터였다.²⁴⁾

1961년 영국과 이태리가 동유럽 무역을 확대하기 위해 수출지원용 신용대부를 규정이상으로 제공하게 되자, 서독정부는 內獨交易의 일환으로서 동독과 차관제공에 관해 협상할 용의를 보이기 시작하였다. 서독정부는 4억마르크에 달하는 투자용 물품을 장기신용대부를 통해 제공하겠다는 의사를 표명하고, 이에 대한 대가로 동독측으로부터 서베를린 주민들에 대한 동베를린 출입증 발급과 기타 인적 교류 관련조치의 완화를 요구했다.²⁵⁾

이와 때를 같이 하여 베를린 시정부 대변인이었던 에곤 바(Egon Bahr)는 1963년 투쟁 기독교 아카데미 연설에서 처음으로 동독과의 관계를 “접근을 통해 변화(Wandel durch Annäherung)”시킬 것을 요구하였다.

23) 당시 1949년 9월 소련의 원자탄 실험성공, 동년 10월 중국 공산정권 수립, 1950년 6월 25일 한국전쟁 발발 등으로 나타난 동서갈등과정에서 사회주의 국가들은 군사적 우위의 확보와 동시에 무역 및 경제협력 강화를 통해 서방의 경제적 우세를 극복코자 하였으며, 자본주의 국가들은 동유럽 국가들의 군사능력을 저하시키고 경제적으로 계속 우위를 점함으로써 사회주의 체제에 변화를 불러일으키고자 하였다. 그러나 이와 같은 근본적인 이해 차이에도 불구하고 양측 모두 경제협력에는 지대한 관심을 갖고 있었다.

24) 그럼에도 불구하고 동서독간의 갈등은 1958~1962년間に 베를린 위기, 수차례에 걸친 베를린 봉쇄 그리고 서독측의 동독고립화 정책 등을 통해 지속되었다. 1960년 9월 서독정부는 미국의 요청에 따라 내독 협정 파기와 관련, 동독에 대해 경제적 압력을 행사했다. 그러나 이러한 조치는 동독으로 하여금 사회주의 경제권을 결속시키고자 하는 의지를 강화시킬 뿐이었다.

25) *Frankfurt Allgemeine Zeitung*, 1962. 5. 24., *Die Welt*, 1962. 5. 24.

이에 영향을 받아 동서독간에는 1963년 12월 17일 최초로 통과사증협정(Passierscheinabkommen)이 체결되었다. 통과사증협정 체결은 신동방 정책을 향해 내딛 첫걸음으로 서독에게는 동독을 국가로서 인정하지 않으려던 종전의 태도로부터 한걸음 양보하게 되었음을 의미했으며, 동독에게는 국제법상의 국가인정 획득에 한 걸음 더 다가설 수 있게 만드는 구실을 하였다.

그 후 서독정부는 동독에 차관을 제공하고 인도적 차원에서 동독주민들의 고통을 덜어주려고 하였다.²⁶⁾ 1964년 9월 차관협상과 제2차 통과사증협정 체결에 따라 10월초 동독은 1만여명의 죄수들에게 사면조치를 취했으며, 11월초부터는 연금자들에게 한해 서베를린 및 서독으로의 여행을 허가하였다.

한편, 이런 과정에서도 동독이 1964년 11월말부터 서독, 베를린 그리고 非社會主義國家 여행객들을 대상으로 동독입국에 따른 義務換錢措置(Zwangsumtausch)를 도입함으로써 대동독 차관협상이 한때 중단되기도 하였으나 서독정부의 대동독 융통성에 힘입어 1965년 4월 최초로 5년 이상의 장기융자가 제공·결정되었다. 이와 같은 결정의 배경은 지속적으로 동독을 비롯한 對東歐 敵對政策을 고수할 경우 국내정치로부터 고립될 위험과 동유럽 무역에서 競爭國들에게 선수를 빼길 것을 우려한데 있었다. 그러나 경제관계의 확대는 동독을 국가로 인정하는 문제와는 별개였음을 분명히 하였다.

1966년 대연정의 출범과 함께 서독의 독일정책에는 본격적인 변화가 일어나기 시작하였는 바, 이 때부터 서독정부는 동독의 고립에 의한 통일달성이란 목표를 우선시하기 보다는 동서간의 긴장완화에 주력하였다.²⁷⁾

26) 1963년 11월 당시 연방 전독문제 장관이었던 에리히 먼데는 서독정부는 선의의 표현으로서 동독에 대해 경제적으로 지원할 용의가 있음을 밝혔으며, 이같은 경제적 지원의 조건으로 특정 의무사항을 내걸고 있지는 않았다. 다만 과거 로마법의 호혜평등원칙에 따라 상대방으로부터 선의의 표시가 있기를 기대한다고 하였다. 서독이 기대하고 있었던 내용이란 첫째, 인적 고통의 완화와 동독정치범들에 대한 처우 개선 둘째, 서베를린 주민들의 동베를린 거주 친지 방문 허락 셋째, 장벽에서 일어나는 비인도적 행위 중지 넷째, 동독여행의 점차적 자율화 등이었다.

27) 이 같은 서독측의 태도변화는 1967년 독일통일의 날인 6월 17일 있었던 키징어 수상

기민당의 키징어(Kurt Georg Kiesinger)총리는 연방회의에서의 시정연설에서 동독의 承認問題를 부각시키지 않으면서도 동서독간의 접촉을 강화할 것임을 선언하였다.²⁸⁾

이어 사민당 당수 브란트(Willy Brandt)는 1967년 4월 ‘할슈타인 원칙’ 폐기 가능성과 동독인정 가능성을 발표하여 기존의 정책에 일대 변혁을 가했다. 이와 같은 정책은 1969년 10월 브란트의 집권 이래 신동방정책으로 이어졌다.²⁹⁾

신동방정책은 첫째, 독일문제가 동서 갈등의 근본적 쟁점사항이었던 만큼 이를 서독정부가 주도적으로 해소하여 유럽의 안보에 기여하고 둘째, 동서독의 제도화된 병존을 認定함으로써 이데올로기를 초월한 실질협력관계를 통해 동독체제의 변화를 유도하는 데 그 목표를 두었다.³⁰⁾

신동방정책이 추진된 배경이 어디에 있었는가를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 양독일 국가의 분단이 더욱 심화된 데 있었다. 서독정부는 50년대부터 힘에 의한 우위, 즉 ‘強者の 政策(Politik der Stärke)’에 의해 재통일을 달성할 수 있으리라는 희망을 가졌었는데, 그와 같은 기대는 베를린 장

의 기념연설에서 잘 나타나고 있다. 키징어는 이 연설에서 독일통일은 동서유럽간의 갈등을 극복하는 과정의 일환으로 진행되어야 함을 천명하였다.

- 28) 주요 내용은 ①소련을 비롯한 동구제국과의 외교관계수립 ②핵무기의 생산·보유포기 ③‘뮌헨협정’ 무효선언(국경선 문제) ④나토 및 미국과의 동맹관계 유지 ⑤독일과 프랑스 관계의 강조와 양국 협조의 필요성 천명 ⑥민족자결에 의한 독일의 재통일 강조 등이었다.
- 29) 1969년 10월 27일 브란트는 독일정책에 대한 인식적 전환을 기조로 대동독 및 대외 정책 계획서를 의회에 제출하였는데, 여기에는 ①지금까지 동독정부의 사실상의 승인을 피하기 위한 정책에서 탈피하여 정부차원에서 동독과 협상하며 ②동독을 포함하여 동유럽 국가들과 무력불행사에 관한 조약체결을 제안하고 ③동독과의 무역확대를 추진하며 ④全獨省(Ministerium für gesamtdeutsche Frage)을 內獨省(Ministerium für innerdeutsche Beziehungen) 개칭하는 것을 주내용으로 담고 있다.
- 30) 동독은 서독의 관계정상화 노력이 진의임을 인식하면서도 서독의 전체독일 단독대표 입장을 반대하며 독자적인 국가성을 인정받기 위한 선전공세를 취했다. 1967~68년에 들어 동독은 독자적인 국가성을 인정받기 위해 내독간 경제관계에 있어 그 특수성을 부인하기 시작하였는데, 이는 현저한 물질적 이득을 얻게 됨에도 불구하고 서독과의 관계를 일반 국제관계로 보려는 동독측의 입장 때문이었다.

벽 구축과 함께 동독체제가 안정화되면서 사라지게 되었다. 거기다가 동독 정부가 관광과 상호 통신은 물론, 가족방문마저 어렵게 함으로써 동독이 서독주민들에게는 그야말로 ‘머나먼 이웃’이나 다름없는 나라가 되었기 때문에 서독정부는 이를 전환시킬 필요성을 느꼈다.

둘째, 동서 양진영간 긴장완화 분위기가 조성됨에 따라 서독이 기존의 대외정책을 계속 고수할 경우 외교정책적으로 고립될 수 밖에 없음을 인식한 데 있었다.³¹⁾ 60년대 초부터 시작된 미·소간 긴장완화정책은 군축과 세계평화에 새로운 희망을 불러 일으킴으로써 유럽제국의 外交政策上的 주도권은 미·소 공동지배하에 상실될 위기에 처하게 되었다. 특히 서독은 ‘할슈타인’ 원칙고수와 단독대표권 주장 때문에 외교정책상의 대미의존도가 더욱 심화되었다. 또한 미국이 모든 현안문제를 소련과 해결하려고 하였기 때문에 외교적 고립상태에 처하게 되었다.³²⁾

이에 따라 브란트는 인적 접촉의 강화와 더불어 유럽이라는 틀속에서 독일의 단일성을 회복(Wiederherstellung der Deutschen Einheit)하고 서독 외교의 편중성에 따른 고립에서 탈피하기 위해 신동방정책을 추진하였던 것이다.

III. 內獨 經濟交流의 構造와 形態

1. 交易量 規模

내독교역은 베를린협정(1951)이 체결됨으로써 급속히 진전되었는데, 이는 정치적 이유에 기인한 급작스런 무역 봉쇄조치 등이 더 이상 재현되지

31) Siegfried Kupper, *op. cit.*, p.64.

32) 鄭用吉, “공존바탕 신뢰의 이해,” 시사통신, 「독일통일에서 무엇을 배울 것인가」(서울: 시사통신, 1990), p.28; 김학성, 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구-한국 통일외교에 대한 시사점 모색-」, 민족통일연구원 연구보고서 95-07(서울: 민족통일연구원, 1995), p.41.

않고, 행정절차 개선을 통해 내독간 교역절차가 간소화되었기 때문이었다. 또한 1961년 1월 1일부로 서독이 동독의 거래대상 품목의 교역기한 연장 요구를 받아들이고 長期納品契約을 체결한데서 비롯되었다.

그럼에도 불구하고 내독교역의 발전규모를 양독이 제3국가와 행하는 대외무역 규모의 증가추세와 비교해 볼 때 크게 저조한 편이었다. 1955년에 비해 1987년 내독교역 거래액은 12배가 증가하였으나, 동 기간 중 서독의 대외무역은 19배, 동독의 대외무역은 36배나 증가하였다. 서독은 유럽시장과 북미시장에 대외무역의 중점을 두었던 반면, 동독의 대외교역은 대체로 공산권 시장에 편입되어 있었다.

〈표 1〉 동서독간의 교역량

(단위 : 백만VE)

년 도	서독→동독	동독→서독	합 계	무역수지
1950	330	415	745	-85
1952	178	220	399	-42
1954	454	450	904	4
1957	846	817	1,353	46
1960	960	1,122	2,082	-162
1962	853	914	1,767	-61
1966	1,625	1,345	2,970	280
1970	2,415	1,996	4,411	420
1974	3,671	3,252	6,923	413
1978	4,595	3,900	8,475	675
1981	5,575	6,051	11,626	-476
1985	7,903	7,636	15,539	267
1987	7,367	6,647	14,014	720
1989	8,104	7,205	15,309	899

자료 : Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 각 해당년호.

〈표 1〉에서 나타나고 있는 바와 같이 양독간 거래는 1950년의 7억4천만DM에서 1989년에는 153억DM으로 증가하여, 무려 20배 가까운 성장을 기록하였으며, 특히 1970년 이후 급진적인 성장을 나타냈다. 이는 앞서

언급한 바와 같이 브란트의 적극적인 동방정책 추진, 양독간 정상회담과 기본조약 체결 및 그 후의 유엔 동시가입 등 平和共存에 기초한 통일정책에 힘입은 것으로 평가된다.

내독교역수지는 전반적으로 서독이 흑자를 내는 양상을 나타내었는데, 이와 같은 현상은 1960년대 후반에 들어서 더욱 심화되었다.³³⁾ 이는 서독이 동방정책을 추진한 이후 양독간 關係正常化에 따른 동서독간 평화공존적 분위기로 인해 서독이 동독에 신용을 통한 상품수입을 허용하였기 때문이었던 것으로 보인다.

2. 內獨交易의 經濟的 重要性

東西獨의 대외무역중 내독교역이 차지하는 비중은 상이하게 나타나고 있다. 서독 전체 교역량 중 내독교역이 차지하는 비중은 약 1.5% 정도로서 東獨이 15번째 교역상대국의 위치를 차지한 반면,³⁴⁾ 동독에 있어 서독은 소련 다음으로 2위를 점하였으며, 서방국가들 중에는 가장 큰 비중(전체 교역량의 10% 내외)을 차지하였다. 東獨 전체경제에 있어 내독교역이 차지하는 비중(약 3%)은 예상외로 작았는데, 이는 동독경제 전체의 對外交易 의존도가 대단히 낮은데에 기인하였다.

〈표 2〉는 동서독교역이 동독과 서독의 전체 교역량에서 차지하는 比率을 각 중요년도별로 표시하고 있다. 동서독 경제가 발전하면서 동서독 교역이 전체 交易量에 점하는 비율이 점차 낮아지고 있음을 알 수 있으나, 동독은 서독에 비해 내독교역의 비중이 월등히 큰 것을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 내독교역은 서독이 서방 국가들과 행하는 물자교역과는 달리 이질적 정치·경제체제가 빚는 갈등의 연속선상에서 이루어졌다는 데서 무엇보다도 큰 의미를 지니고 있었다고 할 것이다. 內獨交易이 1951~

33) 1987년 東獨의 대서독 교역을 통한 累積 債務額은 43억VE에 달하여 동독이 서독으로 공급하는 상품총액의 65%를 차지하였다.

34) DIW, *Handbuch DDR-Wirtschaft op. cit.*, p.321.

〈표 2〉 내독교역의 비중

$$(\text{단위: \%} = \frac{\text{내독교역량}}{\text{전체교역량}} \times 100)$$

년 도	교역량(백만VE)	서독의 비중 %	동독의 비중 %
1950	745	4.1	16.0
1960	2,082	2.1	10.3
1970	4,411	1.8	11.0
1980	10,872	2.3	8.4
1985	15,537	1.6	8.0
1989	15,309	1.4	7.9*

*는 1988년도 수치임.

자료: Statistisches Bundesamt, DIW, Handbuch DDR-Wirtschaft, p. 321.

1953, 1960~1964, 1967~1968년에는 크게 감소하고 그 외의 시기에는 다시 증가하는 불규칙적인 양상을 보인 것은 그와 같은 이질체제간의 교역에서 이루어진 것임을 반영하고 있다고 할 것이다.³⁵⁾ 또한 1980년 중반에 들어 크게 감소되어 1988년까지 沈滯 내지 小康狀態를 보인 것은 동독이 소련을 위시한 동유럽의 개혁추세를 거부하여 서독과의 교역을 일시에 냉각시킨 결과로 해석된다.

3. 內獨 交易構造

동서독간 무역상품구조는 선진공업국간 대체상품교역(substitute trade)의 형태가 아닌 선 후진국간 교류에서 나타나고 있는 보완적(complementary trade) 형태를 지니고 있었다. 서독으로 수출되는 동독상품 중 가장 큰 비중을 차지하고 있었던 것은 공업용 원자재(석유, 철강, 금속, 화학

35) 內獨交易이 감소한 직접적인 背景은 1951~1953년간의 경우에는 한국전쟁으로 인한 동·서냉전이었으며, 1960~1964년간은 베를린의 통행금지와 1960년 9월의 갑작스런 베를린協定 중지선언 등에 기인한 것으로 보여진다.

등)를 가공한 제품이었으며(그중에서도 특히 정유제품), 그 다음으로는 경공업 消費製品(섬유, 의류제품 등)이었다.

이에 비해 서독의 동독 수출은 생산재, 투자재가 주종을 이루었는데,³⁶⁾ 전체 수출총액의 80% 이상을 점유하고 있었다. 투자재중에서도 특히 기계장치 및 설비가 차지하는 비중이 아주 높았는데, 이는 서독의 발달된 기계공업에 대한 동독의 높은 需要에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 내독교역 품목별 구조

(단위 : %)

	서독 → 동독		동독 → 서독	
	1975	1988	1975	1988
농 수 산 물	0.7	0.6	11.9	5.9
공업 · 에 너 지	9.4	4.8	2.7	1.9
원 자 재	48.9	36.8	36.4	46.3
자 본 재	23.3	37.3	10.2	14.9
소 비 재	8.6	11.3	32.1	26.2
식 료 · 기 호 품	7.8	7.8	6.0	3.8
기 타	1.3	1.4	0.6	1.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : Deutsche Bundesbank , Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, 1990. Jan.. p. 16.

동서독간의 교역에 있어 특기할 만한 사항은 첫째, 石油 및 石油製品 關聯交易으로 서독은 동독에 원유를 수출한 후 동독에서 가공된 석유제품을 다시 수입하였던 것을 들 수 있다. 동독은 원유수입을 위한 외화가 부족했기 때문에 서독이 대신하여 원유를 수입한 후 동독으로 재수출하고, 동독은 서독으로부터 현금지불없이 원유를 수입한 후, 다시 가공 精製하여 일부는 國民消費에 충당하고 나머지 대부분을 서독에 재수출 하였다. 이러한 무역거래형태는 비철금속 분야에서도 마찬가지로 현상을 보였다.

36) Statistisches Bundesamt, DDR 1990 Zahlen und Fakten, Warenverkehr nach ausgewählten Warengruppen pp.60-61.

두번째로 동독은 투자재 거래에서 큰 적자를 보이고 있었던 반면, 소비제품 부문에서는 흑자를 나타내고 있었다. 投資製品에 있어서 서독이 동독으로 반출한 양은 반입한 양의 2배에 달한 반면, 소비제품의 경우 반입은 반출의 3배를 넘었다. 70년대 초에만 해도 기초자재 사업과 제조업 부문에 있어서 동독으로 반출한 물품 양은 반입의 2배에 달했다. 그러나 80년대에는 반입과 반출이 거의 비슷한 수준에 도달하였다.

農産物에 있어서는 정반대 상황이 전개되었는데, 서독이 동독에서 들여온 제품은 반출된 것보다 훨씬 많았으나 그 후 동독내에서의 농작물 감소로 인해 반입·반출이 거의 비슷해졌다.

셋째, 동독상품의 관세나 농산물 수출입 규제와 관련된 면세요율이 생상품에 따라 각각 달랐기 때문에 동독은 特惠關稅率이 매우 높은 상품을 수출하려고 하였던 점을 들 수 있다.

4. 協力 및 支援形態

무역을 제외한 東西獨間 경제교류는 1970년 이후 크게 활성화되었는데 그 내용은 크게 투자를 매개로 한 생산협력과 동독에 대한 서독의 지원으로 나눌 수 있다.

가. 生産協力

동서독간 투자를 매개로 한 협력형태는 ①동독기업이 서독기업에 대형 프로젝트를 발주하여 동독지역내 건설하게 하거나³⁷⁾ ②생산특허를 서독으

37) 이러한 형태의 經濟交流로는 1970년초 동독이 서독의 Salzgitter AG에 발주한 총 7천만마르크 상당의 전기제철소를 동독지역의 Hennigsdorf에 설립하는 工事を 들 수 있으며, 이보다 더 큰 規模로서는 금속·화학분야의 프로젝트로서 12억마르크에 달하는 Buna II 프로젝트를 들 수 있다. 이외에도 동독은 차량 및 화학약품 수송용 특수 차량운반구의 엔진조립라인 설비를 Volkswagen 회사에 발주한 바 있다. 이 計劃이 완료됨에 따라 동독은 연간 약 30만대의 자동차 엔진을 생산할 수 있었으며, 서독은 매년 10만대의 자동차 엔진을 동독측으로부터 공급받고 생산특허료를 지불하였다.

로부터 도입하여 동독지역에서 생산하는 형태, ③서독이 동독지역에 직접 투자하여 공동 생산하거나 제3국과 합작투자하는 등 다양하다. 생산협력의 경우 서독은 기계설비를 공급하거나 生産技術을 제공하여 동독이 생산하도록 하며, 동독은 생산한 상품의 이용권을 가지고 서독시장으로 수출하거나 동독시장에 공급할 수 있도록 하였다. 이에 따라 동독은 해외시장에서 직접 상품을 구입할 경우 필요한 外貨를 절약할 수 있는 장점을 가질수 있었다. 동서독간에 이루어진 경제협력 형태와 그 내용을 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 4〉 동서독간 생산협력 형태

명 칭	내 용	특기사항
허가생산 (Gestattungsproduktion)	일종의 특허사업으로서, 외국의 유명제품을 동독에서 생산(기술, 특허, 상표 등 제공)	내구성 투자재 생산까지 확대
생산설비거래 (Anlagengechaeft)	동독지역에 생산시설건설을 위한 사업계약 체결(주로 금속 및 화학 부문)	1979 ~ 1981년 : 총 14건
현물상환교역 (Kompensatongeschaeft)	생산시설건설 비용을 생산해 낸 제품으로 지불하는 방식	전체거래의 5~6% 수준
임가공(Lohnveredelung) 및 수선(Ausbesserung)	반입자가 생산될 원부자재 제공하고 임가공자가 이에 필요한 보조재와 공구를 사용하여 생산. 수선은 상품의 원형이 유지되면서 가공됨.	반출 및 반입의 전단계로 장기적 계약에 의해 이루어짐.
위탁조립 (Auftragsfertigung)	발주자가 제공하는 견본, 모델, 노하우에 따라 생산된 상품을 공급하는 방식	사안에 따라 부품, 장비 지원
공동생산(Koproduktion) 및 전문화(Spezialisierung)	공동생산 : 각 당사자가 최종생산품의 일부 또는 중요요소를 생산하는 협력형태 전문화 : 각 당사자가 특정 생산 프로그램중 일부만을 맡아 생산한 후 다른 당사자와 교환하여 생산	최종생산품은 각자 또는 공동소유 가능

명 칭	내 용	특기사항
재구매조건부설비공급 (Anlagelieferung mit Rück- kaufverpflichtung)	설비제공후 생산된 물품의 재구매	산업 연관효과 및 기술이전 효과 발생
위탁거래 (Kommissionsgeschaefit)	위탁자의 상품을 자기명의로 판매하고 그 대가로 이익배당(provision)을 받는 형태의 협력사업	위탁창고를 서독 또는 동독에 개설 운영
판매협력 (Absatzkooperation)	일정기간 동안 또는 일정지역에 대한 특정상품의 독점시장진출 권한 인수	생산품에 대한 선전, 정비, 고객서비스 포함
고객 및 정비서비스 협력	쌍방이 고객 및 정비서비스 계약 체결 계약의 주요내용 : 반출품 설치 및 가동, 운용요원교육, 결합계거, 수리와 정비, 부품창고 설치, 고객서비스 업체선정	대부분 정비 서비스 제공과 고객 서비스 제공과 연계
마케팅 분야와 매니지먼트 분야의 협력	계약 당사자간 특정 용역계약이 체결되는 형태(시장조사, 시장분석, 마케팅 방안의 수립, 생산계획 및 생산품 디자인, 홍보활동 등)	
제3국을 통한 협력	제3국에 공동 프로젝트 및 투자설비의 공동설치(이집트, 알제리, 그리스, 이라크, 모로코, 나이지리아 등지에서 추진)	기술적용 및 시장진출 유리
연구·개발협력	생산원할과 기술상의 문제점을 배제하는 협력이 주요 사안	경험·의견교환, 정보, 전문가 교환의 상설화

나. 對東獨 支援

(1) 財政支援

대동독 재정지원은 첫째, 기 언급한 양독간의 債務清算用 차관인 Swing

둘째, 내독교역 거래범위내의 상업대부 셋째, 은행에 의한 재정차관³⁸⁾ 등을 통해 이루어졌다.

상업대부는 내독교역에 참여하는 동독기업체가 ‘베를린 협정’에 의해 서독이나 서베를린에 있는 공급체나 은행으로부터 상업용 용자를 신청할 수 있게 한 것을 말한다.³⁹⁾

銀行借款에 의한 재정지원의 대표적인 사례는 1983년과 1984년 서독정부의 주선으로 동독에게 제공한 대규모 차관을 들 수 있다.⁴⁰⁾

1980대에 들어 국제 원자재 및 원유값의 폭등은 부존자원이 취약한 동독경제에 부정적인 영향을 미쳐 국제경쟁력있는 제품을 생산하는데 한계를 가져왔다. 1980년대 初 동독은 이미 외환결제 불능 징후를 나타내기 시작했는데, 이를 타개하기 위해 동독은 수출을 증대시키고, 수입을 줄이는 정책을 폈으나, 對外債務는 점점 더 늘어났으며, 이에 따른 이자 상환비율은 점점 더 높아졌다.⁴¹⁾ 동독은 대서방 무역수지 적자를 매우고 누적된 대외채무의 원리금 상환을 위해 경화를 들여오지 않으면 안되었으나, 외국은행들은 동독의 대외 신용도 저하를 이유로 더 이상의 차관제공을 거부하였다. 이로 인해 동독에는 체제안정문제가 대두되기 시작했다. 이러한 상황에서 동독정부가 구조 요청을 할 수 있는 국가는 서독 뿐이었다.

당시 國際政治狀況은 소련의 아프카니스탄 침공이후 유럽에 미소간 증거

38) 독일연방은행은 동독에 대한 서독은행의 재정차관 제공을 항상 허용치는 않았지만, 70년대부터 서독의 대형은행들은 동독에게 중기적 유럽차관을 제공하기 시작했다.

39) 반면, 서독의 구매자도 동독의 신용대부를 이용할 수 있었다.

40) 외국은행들이 동독의 채무구조가 취약한 것으로 판단하여 동독에 돈을 빌려주는 것을 꺼렸기 때문에 서독 정부의 주선을 통해 서독의 은행들이 주축이 되어 차관을 제공하였다.

41) 동독은 대외순채무가 100억달러 이상이 되었다. 더구나 1979년부터 미국측이 긴축 금융정책을 펴자 국제금융시장의 이자율이 1976년 年평균 5.6%였던 것이 1980년에는 17%로 상승되었는데, 동독측은 사전에 이를 예측하지 못해 수출로 인해 획득한 수익의 대부분을 대외부채를 상환하는데 지출해야 했다. 예를 들어 1980년 대서방 수출 순이익은 3,762백만 DM이었으나 이자지불액은 2,591백만 DM에 달했으며, 1981년에는 각각 4,866백만 DM, 4,294백만 DM로 이자지불액이 수출 순이익의 88.2%에 달했다.

리 미사일 배치를 둘러싸고 갈등이 첨예화되는 등, 1970년대 화해분위기에 이어 신냉전 상황이 조성되고 있었다.

서독정부는 바르샤바측과 협상을 계속하되, 서유럽의 안정을 위해 미국의 중거리 미사일을 유럽에도 배치하기로 한 핵군비 증강 결정인 나토의 이중결정(Doppelbeschluss)을 받아들였다. 서독의 입장은 브란트의 신동방정책 추진 이후 형성된 동독과의 화해관계가 악화되어서는 안된다는 것이었다. 다시 말해 대동독 화해정책과 交流協力を 통해 조금씩 견여지기 시작한 철의 장막이 내독간에 다시 드리워지는 것을 바라지 않았다. 또한 당시 기사당 당수인 슈트라우스(Strauss)는 동독경제의 붕괴가 미·소간에 유럽내 중거리 핵배치와 관련된 긴장을 고조시켜 戰爭이 일어날 수 있다는 우려를 하였다. 따라서 서독정부는 양독이 군사적 충돌을 방지하고 동독경제 회생을 위해서는 차관제공 주선이라는 실용적인 방법을 선택할 수 밖에 없었다.

그러나 동독에 대한 지원은 항상 조건적인 것으로서, 서독은 동독에게 협상개시 조건으로 먼저 동·서독간 국경에서의 여행규제 완화와 총격사살행위의 금지를 요구하였다. 그 밖에도 서독은 인적·통신교류의 확대 및 당시 동서독간 협정체결이 안된 분야(環境, 文化, 敎育)들의 회담 재개를 조건으로 내세웠다.

동독에 제공한 차관규모는 1983년에 10억마르크, 1984년에 9억 5천만 마르크였으며, 이를 동독의 대외무역은행(Deutsche Aussenhandelsbank AG)과 서독의 외국 자회사가 은행 컨소시움을 만들어 제공했다. 상환기간은 5년이었으며, 이율은 LIBOR+1%였다.

서독은행의 대동독 차관은 유럽 금융시장에서의 통상금리와 상환기간을 조건으로 제공되었기 때문에 대동독 특혜용자는 아니었으나, 동독 경제상황 개선 및 내독관계 심화에 중요한 역할을 한 것은 사실이었다. 東獨은 상환기일이 도래한 舊債務을 일시에 변제함으로써 對外債務構造를 개선시킬 수 있었음은 물론, 대외신용도를 제고시킬 수 있었다. 또한 주민들의 생필품 확보에 필요한 대서방 교역을 증가시킬 수 있었다.

차관제공은 호네커(Erich Honecker)가 서독을 방문할 때(1987)까지

양독이 비교적 우호적인 관계를 유지할 수 있게 하는 중요한 계기를 만들었으며, 내독간 인적·물적 교류를 활성화시키는 역할을 하였다. 차관의 반대급부로 동서독간 國境線 통행절차가 개선되었을 뿐만 아니라 국경선 통제방식이 온건한 방향으로 변경되었다. 또한 國境通過時 강제로 징수하는 強制交換(Zwangsumtausch)金額이 인하되었으며,⁴²⁾ 서독국민에 대한 東獨 체류허가기간이 年間 최고 30일에서 45일까지로 연장되는 등 여행과 관련된 편의조치가 확대되었다.

(2) 移轉支出

이전지출은 서독정부가 일정 목적을 위해 동독에 지불하는 금전적 지원 형태로서 주로 통행 및 통신부문에 이루어졌다. 예를 들어 베를린 통행과 관련하여 서독이 통행료 및 도로사용료를 동독에게 일괄 지불한 것을 들 수 있다.

동서독은 베를린 통행의 安全과 條件緩和를 위해 1971년 9월 3일 4大國 협정을 체결하였는데,⁴³⁾ 이 협정 속에는 베를린 통행로 사용에 따른 수수료의 일괄지불을 규정하고 있었다. 따라서 개별여행자에게 부과하는 통과료를 서독정부가 일괄적으로 부담하였는 데, 이와 같은 형태의 대동독 지출을 移轉支出의 지원이라고 할 수 있다.

베를린 출입을 위해 서독정부가 일괄지불방식으로 부담한 通行料는 1972~89년간 당초 동서독정부가 합의한 액수인 11억6천만마르크보다 훨씬 많은 78억마르크에 달했다. 이와는 별도로 서독정부는 道路使用料로

42) 모든 연금혜택자, 산업재해 연금수령자, 장애연금수령자 등에게는 25마르크이었던 強制交換金이 15마르크로 인하되었다.

43) 이 協定으로 인한 通行緩和措置의 주요 내용은 ①통행로를 오용한 충분한 혐의 사실이 없는 한 여행자와 수송수단 및 개인 수하물을 수색하거나 체포할 수 없다. ②통행이 지연되는 것을 방지하기 위해 수속절차를 완화한다. ③개인 수수료나 통행로사용료는 총체적으로 일시 지불한다. ④직행열차나 버스의 경우에는 신분증만 조사한다. ⑤화물운송에 있어 밀봉을 허용하며 봉인된 사실과 부속서류만을 조사한다. ⑥밀봉되지 않은 화물에 대한 조사를 제한한다 등이다. 國土統一院 南北對話事務局, 「10年間の 獨逸政策: 1969~79年間 東西獨關係 發展 中心」(1982.9), p.166.

1980~89년간 약 5억마르크(년간 5천만 마르크)를 지불하였다. 이의 반 대 급부로 국경통과시 상당한 시간상의 편의가 제공되었다.

그 밖에도 이전적 성격의 지출에는 서독이 동독의 교통시설 건설에 참여한 것을 들 수 있다. 동독으로의 통행조건이 완화되면서 급증하는 통행량을 감당하기 위해 서독은 통행로를 개선할 필요성을 인식하고, 서독과 베를린을 잇는 通行路의 新設, 補修, 擴張에 재정지원 하였다. 여기에는 1975년 12월 19일 동서독 교통합의에 의한 베를린~해름슈테트間 고속도로 건설과 1978년 11월 16일 동서독 교통합의에 의한 함부르크~베를린間 고속도로 건설을 들 수 있다.⁴⁴⁾ 그 밖에도 서독은 동독의 鐵道驛舍 新設, 客車 증설, 수상통행로 정비, 운하 건설을 위해 지원하였다. 1975~1989년간 서독은 동독의 교통시설 투자를 위하여 총 30억마르크 이상을 지출한 것으로 추정되고 있다. 동독의 교통시설에 대한 서독의 투자는 동독 국민경제의 사회간접자본의 규모를 확대시켰으며, 궁극적으로 통일이 된 시점에서 볼 때 그 효율성이 높게 평가된다.

교역이 아닌 民間次元의 이전지출형태로는 동독정치범 석방을 조건으로 한 서독 사회사업단체의 동독지원, 동독의 만성적 물자부족을 고려한 서독 주민의 동독 가족 친지 등에 대한 현물 공여, 동독지역을 방문하는 서독인의 강제교환금과 비자수수료, 동독으로의 통행로상에 설치된 Intershop과 같은 면세상점들의 서독 주민에 대한 판매수입 등 민간이전지출을 들 수 있다.

대동독 이전지출적 성격의 지원금 형태를 통행, 통신 및 기타 분야로 나누어 정리하면 아래 표와 같다.

44) 기본조약 체결이후 동서독간에 합의된 최대규모의 지원이었던 바, 베를린의 통과교통의 개선, 통독이후를 염두에 둔 경제성있는 사회간접자본의 구축이라는 측면에서 긍정적으로 평가되었으나, 연방정부의 지나친 재정부담이 비난의 대상이 되었다. 동독은 서독 연방정부의 호의에 대하여 서독인들의 동독방문시 산재연금수령자에 대한 최소 의무환전을 면제하고 더 많은 정치범들을 서독으로 석방시켰으며, 유러수표와 크레딧카드의 동독도입에 관한 양 정부간 회담을 종결시키는 등의 반대급부를 제공하였다.

〈표 5〉 대동독 이전지출 분야와 내용

통행분야

통과여객 일괄금	통과여행협정(Transitabkommen)에 근거, 1972년 1월 1일부터 서독과 서베를린간 통과시 부과되는 도로 사용료, 사증비용 등을 연방정부예산으로 일괄지급(1962~89년 : 78억DM)
승용차의 도로 사용료 일괄금	서독에서 승용차로 동독지역을 여행하는 경우, 도로사용료 일괄지급(1979년 10월 31일 합의되어. 1989년까지 년 5천만마르크 지불)
통과도로 건설·보수 비용	1965년 이후 서독과 서베를린간 통과도로 개선을 위한 재정적지원 Saale교(550만DM), Helmstedt-Berlin간 고속도로(1975년 : 2억 5,950만DM), Berlin-Hamburg간 고속도로(1978년 : 12억DM), Wartha-Eisenach간 고속도로(1980년 : 2억6,800만DM 지급)
철도교통여행 개선비용	서독지역에서 베를린간 철도통행 관련 서비스 개선비용(1976년 : 4,460만DM, 1980년 : 8,900만DM 지급)
통과수로·개선비용	서독-서베를린간 통과수로 피해복구(1978년 : 1억2천만DM)와 Teltow운하 건설비용(1978년 : 7천만DM) 지원, Mittelland운하 확장비용(1980년 : 1억5천만DM) 지원
서베를린 시민 비자비용	서베를린 시민으로 동독 및 동베를린 체류시 비자비용(1972년부터 1,206만DM) 지불

통신분야

동서독간 우편교류 및 전화교류 급부 제공 청산	2억 5천만DM(1971년)
소포교류 급부제공 및 서독-서베를린간 전화케이블 사용	1968년 : 1,690만DM, 1969년 510만DM. 1970년 이후 년 3천만DM 지불
베를린 전화선 투자비용	미 상

기타분야

석유제품 공급에 대한 보상	동독 석유제품 공급 수익손실 보전비용(1965년 : 7,500만DM)
환경보호 대책비용	동독 폐수정화시설 설치(1982년 : 6,800만DM)
접경지역 수질검사, 수자원시설 보수	1978년부터 년 10만DM 제공
동독 정치범 석방 및 이산가족 합류	1969년 이후 33,755명(정치범), 215,019명(이산가족) 등 40만명 이산가족상봉을 위해 약 35억DM지불
기 타	<ul style="list-style-type: none"> - 화물차와 화물운반용 팰리트 임대료 - 서베를린 건설현장 찌꺼기, 쓰레기 인수비 - 서베를린 폐수통과 및 처리비용 - 지하철 사용료 - 서베를린 가스주식회사의 운송비 - 베를린내 지역교환과 연계된 비용 - 서베를린 외곽 교외선 사용, 운영유지비 - 교통박물관 유지비 지불

(3) 東獨 國境地域 開發

국토분단으로 인해 내독간 접경지역 경제가 침체하고 생활조건이 열악해져 주민들이 이주하는 사례가 빈번해지자 서독은 통일정책의 일환으로 이 지역에 대한 지원을 결정하였다. 1971년 8월 5일 당시 브란트 정부는 接境地域 支援法(Zonenrandförderungsgesetz)을 통과시켜 국경지역 개발을 위한 법적 기초를 마련하였다.⁴⁵⁾ 이 지역에 대한 지원은 크게 투자보조금 지원(Investitionszulage), 세제상 특혜, 사회간접자본 구축지원, 주택건설 지원, 사회·문화시설확충지원 등으로 나눌 수 있다.⁴⁶⁾

45) 접경지역은 내독간 국경 1,393km, 체코와 국경 356km과 북동해안선 384km을 따라 서독지역쪽으로 약 40km범위에 드는 지역을 포괄하고 있다. 이 지역의 면적은 약 46,800 km²로 서독 전체 면적의 20%에 해당되며, 주민수는 1987년 기준으로 약 700만명으로 전체 인구의 12%에 해당하였다.

46) 이에 대해서는 통일원, 「동서독 교류협력 사례집」(서울 : 통일원, 1993), p.316 이하 참조.

그 밖의 동독 국경지역 개발지원과 관련된 사업으로는 국경부근에서의 동서독간 협력사업을 들 수 있다. 국경이 동독측에 의해 점차 鞏固化되어 가자 서독정부는 국경 통과를 용이하게 하고, 국경 지역에 살고 있는 주민들의 고통 완화를 목적으로 국경지역에서의 협력사업을 모색하였다.

이와 관련된 협력사업의 구체적 형태는 국경 통과로 인해 주택, 공장 또는 도로를 완전하게 사용하지 못하게 되었을 경우 협상을 통해 한편이 완전히 사용할 수 있도록 한 것을 들 수 있다. 그외 가장 괄목할 만한 것으로는 1973년 9월 20일 국경위원회에서 양측이 합의한 국경지역에서의 공동재난 방지협정을 들 수 있다. 동 협정에 따라 국경지역에서 火災, 洪水, 山沙汰가 발생하거나, 인간이나 가축에게 해를 주는 전염병이나 산림이나 농경지의 병충해 발생, 수자원의 오염 및 매연의 방출, 폭발물사고, 국경지역에서의 교통사고나 방사선 누출사고 등으로 상대지역에 영향을 미치게 될 경우 이를 상대방에게 신속히 알리고 공동대처하기로 하였던 것이다.

또한 국경통과로 인해 수자원 관리·이용에 지장을 초래할 경우 주민들의 식수나 공업용수 이용에 지장이 없도록 합의하였다. 그 밖에도 천연자원이 국경지역을 넘어 상대편 지역까지 매장되어 있어 상대편 지역의 천연자원까지 채굴해야만 기술적으로 이쪽 天然資源이 개발되는 경우, 상호 지하월경의 허용에 합의하였다. 국경 통과로가 직접 연결되지 않아 국경지역에 거주민들이 멀리 돌아가야 하는 경우에도 서독정부는 통과로 연결에 많은 노력을 기울였다.

IV. 經濟協力上の 特徵과 示唆點

1. 對東獨 經濟關係 設定과 經濟協力에 대한 認識

동서독간의 경제협력은 특히 기본조약을 체결한 이후부터는 “상호 동등성에 기초한 정상적인 선린관계(normale gutnachbarliche Beziehungen zu-

einander auf der Grundlage der Gleichberechtigung)”)로 나타났다.⁴⁷⁾ “정상적인 선린관계”를 동독은 동독에 대한 서독의 국제법적 승인을 포함한 동등한 주권을 가진 외국과의 관계로 파악하였다. 반면, 서독은 우선 “正常的”이라는 표현을 국제법적 “승인 또는 인정(Anerkennung)”을 의미하지 않는 단순한 실체 “존중(Respektierung)”을 의미하는 것으로 해석하였으며, “선린”이란 표현을 “공간적으로 밀접하며 인간적인 관계”를 지칭하는 것으로 해석하였다.

이와 같은 대동독 관계를 서독은 “우방국이나 동맹국의 주민들간에 존재하는 그러한 관계가 아닌, 특수한 성격의 관계(Beziehungen besonderer Art)”로 규정하여⁴⁸⁾ 이를 기본조약 체결 당시 동독에게 분명히 밝히고 統一達成時까지 固守했다. 이런 의미에서 동서독 관계는 “적대적인 협력(antagonistische Kooperation)”관계라고 할 수 있을 것이다.⁴⁹⁾ 이는 협력을 통해 이득을 취하려고 하면서도, 이념적인 적대관계를 존속시키고 있던 상황을 반영하는 것이라고 할 수 있겠다.⁵⁰⁾

한편 기본조약체결 이후 동독은 내독교역의 특수성을 부인하면서도 내독교역의 특수성을 사실상 인정하는 등 상반된 태도를 견지하였는 바, 이는

47) 기본조약 제1조.

48) 서독의 기본법에는 특수관계를 규정하는 조항은 없으나, 1969년 10월 23일 서독정부는 “서독정부가 동독을 국제법상 승인(voelkerrechtliche Anerkennung)한다는 것은 생각할 수 없다. 설혹 독일에 두 개의 국가가 존재한다 할지라도 이들은 서로에게 외국이 아니다. 따라서 이들 간의 관계는 특수할 수 밖에 없다”라는 성명서를 발표한 바 있다. 이어 1973년 6월 18일 연방헌법재판소는 양독간에 체결된 기본조약과 관련한 판결에서 양독간의 관계에 언급하면서 “양독간의 가깝고도 특수한 관계는 포기할 수 없는 법적 지위(unaufgebbare Rechtsposition)를 부여 받았다”라고 규정한 바 있다.

49) 김학성, 「서독의 분단질서관리 외교정책연구」(서울: 민족통일연구원, 1995), p.49.

50) 동서독은 70년대의 비군사분야 교류협력에도 불구하고 협력관계가 군사적인 분야로까지 확산되지 않아, 군비경쟁과 그에 따른 안보위협 인지에 따른 적대감이 형성되어, 양측 모두 군비는 증강되지만, 안보는 위협받는 “안보딜레마”에 빠지게 되었다. 따라서 이념상의 대립상태가 군사적인 대결상태로 나아가지 아니하고, 정치적·군사적 상호신뢰를 형성해 나아가 한다는 새로운 “안보동반자”관계의 설정 논의가 82년 이래 서독 야당이었던 서독 사민당과 동독 공산당 간에 이루어졌지만 정부의 공식적인 정책으로 채택되지는 못했다.

앞서 언급한 바와 같이 서독에 대한 동독의 입장강화와 내독교역으로부터 얻어지는 혜택을 추구하려는 데서 비롯된 것이었다. 그러므로 위와 같은 特殊性이 성립되는 양독관계가 성립되기 위해서는 서독은 경제적 희생, 동독은 정치적 희생을 감수해야 했다.

여기에서 중요한 것은 이와 같은 신동방정책에 의한 내독관계 정립과 대 동독 경제관계설정이 독일의 재통일정책을 촉진시키는 작용을 하였는가 아니면 지연시키는 구실을 한 것인가 하는 점이다.

신동방정책은 우선 동독체제의 궁극적인 변화를 겨냥하고 있으면서도, 동독체제를 인정하고 안정화시켜 주었다는 데서 비난의 대상이 되었다. 왜냐하면 비록 신동방정책의 장기적인 목표와 短期的인 정책수행간에는 직접적인 모순이 드러나지 않았지만, 많은 사람들에게 신동방정책은 모순을 내포하고 있는 것처럼 보였기 때문이었다.

또한 신동방정책은 동서독 교류협력기간 동안 동독주민을 담보로 협상을 벌이는 동독지도부에게 많은 것을 양보하고 東獨政權을 안정시켜 줌으로써 독재체제의 생명을 연장시켰을 뿐만 아니라 서독정부가 정부차원의 접촉, 즉 동독지도층과의 대화를 동독 반체제 인사들과의 대화·접촉보다 중시함으로써 동독내에서의 개혁세력이 성장할 수 있는 여지를 없앴다는 지적을 받았다. 그리고 신동방정책은 동독공산주의 체제가 오래 존속할 것이라는 가정하에 현상유지 일변도의 역사인식을 전제로 하고 있다는 점에서 근본적인 오류를 범하고 있다고 비판을 받았다.

그러나 신동방정책은 통독이후 그 역할이 크게 긍정적으로 재평가되어 나타나고 있다. 긍정적인 평가의 근거는 첫째, 공산체제는 외부의 압력에 의해서는 결코 극복될 수 없으므로 ‘접근을 통한 변화의 정책’이 서독정부에 의해 추진됨으로써 蘇聯에서의 고르바초프 출현과 동구권의 개혁, 동독의 평화혁명이 가능할 수 있었다는 점이다.

둘째, 신동방정책의 추진으로 이루어낸 많은 인적·물적 교류가 동독주민으로 하여금 自由民主主義와 경제적으로 부유한 서독의 실체를 확인시켜 주는 기회를 제공함으로써 민주화와 자유화 의식제고에 기여를 하였으며, 이것이 서독체제로 통일을 추진하는데 결정적인 역할을 하였다는 것이다.

이와 같은 관점에서 볼 때 우리도 독일의 신동방정책과 같이 대북관계의 인식에 일대 전환과 함께 확고한 정책이 정착될 수 있는 변화가 있어야 할 것으로 판단된다. 정부의 대북 정책이 전략적인 측면에서 수시적으로 변화되는 것은 당연하나 그것이 근본적인 기초위에서 추진되는 것이 중요하다.⁵¹⁾

2. 持續的 經濟協力 關係 維持

동서독 교류·협력 추진과정에서는 첫째, 동독의 국가로서의 승인문제 둘째, 교류로 비롯될 수 있는 동독으로의 자유사상 유입 등이 중요한 문제점으로 대두되었다.

동독의 국가로서의 승인문제는 앞서 언급한 바와 같이 동서독 분단 이래 동독이 추구해 온 가장 큰 문제였으며, 동서독교류로 비롯될 수 있는 자유사상의 동독 유입문제는 동독으로 하여금 각종 교류에 미온적 태도를 취하게 한 큰 이유 중의 하나였다.

이 외 실제 교류상에 있어서도 ①동독의 서독에 대한 搬出能力이 크게 제한되어 있었으며 ②동독상품이 서독시장에서 경쟁력이 약한 점 ③동독상품의 질적인 저하 ④단일 청산단위를 창출하였으나, 동서독의 화폐가 서로 동일한 가치를 보유하지 못한 점 ⑤동독상품의 서독 판매에 있어 마케팅기술을 비롯한 서비스상태의 불충분 등이 교류·협력을 저해하는 요인으로 작용했다.

그럼에도 불구하고 동서독 교류는 지속적으로 이루어졌다. 물적인 교류는 인적인 교류를 동반함으로써 동서독간 이질적 관계의 침체화를 억제하였다.

물론, 동서독관계가 분단이후부터 남북한 보다는 다른 차원에서 인적·물적교류를 동반시킬 수 밖에 없는 이유가 있었던 것은 사실이다. 그 중에서도 동서독의 분단형태, 특히 베를린이 東獨地域內에 위치하였기 때문에

51) 정부의 대북경제정책에 대해서는 김영윤, “남북 경제협력의 특징과 정책적 과제”, 한국정치학회 광복 50주년 기념 남북한 관계 학술대회 발표논문, 한국정치학회, 「통일 정책과 통일운동」, 1995. 11.11. 참조.

동서독간에 통행을 비롯하여 많은 분야에서 양자간의 접촉을 야기할 수 밖에 없었으며, 이것이 동서독간의 접촉과 협상으로 연결될 수 있었다.

그러나 무엇보다도 동서독의 교류는 가까운 장래에 결합이 될 수 없음을 깨달은 서독이 긴장을 해소하고 교류를 통해 실리를 추구하고자 한데서 그 기반이 튼튼하게 이루어졌다. 즉 동서독간의 교류를 통해 정치적 분쟁과 갈등의 소지를 해소시키면서 경제적인 이득도 취할 수 있었기 때문에 중단되지 않고 이어졌던 것이다. 稅制惠澤이나 金融支援 등은 동독으로 하여금 경제적 實利를 가질 수 있기에 충분했으며, 이것이 내독교역을 발전시킨 주요인으로 작용하였다. 이런 점에서 정치적인 사안과 밀접하게 연계되어 추진되고 있는 남북교류⁵²⁾가 어떤 방향으로 나가야 할지 많은 시사점을 던져주고 있다.

3. 內獨交流의 政治·經濟的 意義

내독교역은 서독경제에는 비록 지역적인 의미를 가졌었지만⁵³⁾ 정치적으로는 매우 큰 의미를 가지고 있었으며, 독일정책을 구성하는 중요한 요소의 하나였다. 다시 말해 내독교역은 서독의 정치적 목표를 관철시키기 위한 압력수단으로 이용될 수 있었다. 전후 보수당 집권 정부는 내독무역을 베를린과 서독간의 자유왕래가 보장되도록 하는 협상수단으로 이용하였으며, 1966년 대연정의 출발이후 부터는 양독일을 묶는 가장 안정된 장치로서 동독 체제를 점진적으로 변화시키는 수단으로 작용했던 것이다.

한편, 동독에 있어 내독교역은 경제적으로 커다란 비중을 차지하였다.⁵⁴⁾

52) 김영윤, 앞의 논문.

53) 서독과 서베를린 총 취업인구의 0.3%인 약 70,000명만이 내독교역의 반출업무에 종사했다. 비록 동독이 운수, 보험, 은행부문의 서비스거래에 있어 훌륭한 고객이기는 하였으나 전체 거래량과 비교해 볼 때 Hamburg통과항 이용정도만이 상징적인 의미를 가졌을 뿐이었다. 1985년 말 서독의 은행과 공급업체를 비롯하여 독일연방은행은 Swing을 통해 동독에게 총 45억 VE를 대출하였으나, 동일기간 서독의 전세계 대출액은 8,200억 마르크에 달함으로써 동독에 대한 서독의 대출은 전체 차관규모의 0.55%에 지나지 않았다.

동독은 내독교역을 통해 경제성장과 사회주의 계획수립의 결합을 보완하고 재화의 부족상태를 해소함은 물론, 서방측 기술과 재정적 지원을 얻으려고 하였다. 또한 비록 제한적이기는 하나 긴박 상황에 따른 응급책으로서 체제를 안정시키는 전략적 수단으로 이용할 수 있었다.⁵⁴⁾ 서독은 동독의 가장 중요한 시장이자 동독상품이 가장 잘 팔리는 시장이었다. 동독은 섬유, 의복, 유리, 도자기와 같은 일부 생산품의 대서방 수출 중 3/4를 서독에게 공급했으며 필요 화학제품, 철강 등 기타 생산품의 50%를 서독으로 부터 수입하였다.

서독과의 자본거래 역시 동독에게는 지대한 의미를 부여했다. 특히 1983년과 1984년의 차관제공은 동독경제가 外換危機를 벗어나는데 커다란 도움을 주었음은 이미 고찰한 바와 같다.

동독은 시간이 경과할 수록 상품공급, 서비스공급, 차관, 비상업성 外換支拂에 대한 대서독 의존도는 심화되었다. 서독제품이 동독의 전체수입에서 차지하는 비중이 높았던 것 보다 동독생산에 필요한 西獨製品의 반입이 큰 비중을 차지하였던 것이다.⁵⁵⁾

경제교류의 양과 질은 상호 보완관계에 있다. 교류가 많아질 수록 경제적인 상호관계의 수준이 제고되며, 제고된 수준은 다시 그 규모의 증대를 가져오게 된다. 경제교류가 많을 수록 양국의 産業的 연계는 그 만큼 더 긴밀해진다. 동서독의 경제협력관계에서 남북한이 얻을 수 있는 시사점이 다.

54) 1987년 동독에 있어 서독은 소련과 체코에 이어 제3대 무역 파트너이며, 1988년도의 경우에는 동독은 내독교역을 통해 다른 서방제국을 모두 합한 것보다 더 많은 物品交流를 하였다.

55) 1984년~85년 겨울에 동독은 단기간에 걸쳐 서독으로부터 석탄 및 난방유를 조달하여 에너지 부족 위기를 극복한 바 있다.

56) 1980년 동독이 내독교역에서 85억마르크의 수출실적을 올릴 수 있었던 것은 72억마르크에 달하는 서독으로부터의 반제품 공급이 있었기 때문이었다. 서독의 화학, 금속, 전자, 기계 및 차량생산업체가 동독의 완제품 생산을 위한 주요 자재(반제품) 제공자였다.

4. 清算去來制度의 重要性

동서독 관계는 수많은 협정체결에 따른 제도적 장치를 마련하면서 진행되었다. 그중에서도 清算去來와 같은 제도적 장치는 대단히 중요한 의미를 지녔다.

앞서 언급하였듯이 양독간 교역에 따르는 거래상의 지불은 양국의 중앙은행에 의한 청산방식으로 추진되었다. 양국의 중앙은행은 각각 상대방을 위한 각종 清算口座를 설정해 놓고 상품 및 용역교류에 따른 입금과 지출이 모두 이를 통해 정산되도록 하였다. 청산구좌는 인위적인 청산용 화폐, 소위 “청산단위: VE”로 운영되었는데, 모든 계산서를 발행하고 지불을 수행할 때 공식환율은 $1VE=1DM(\text{서독 마르크})=1\text{ Mark}(\text{동독 마르크})$ 가 적용되었다. 동서독 교역에 참여한 기업간의 자유로운 외환을 사용한 직접적인 송금은 허용되지 않았으며, 양국의 中央銀行이 언제나 청산구좌를 통해 매개역할을 하였다.⁵⁷⁾

내독교류가 경화, 즉 서독의 마르크나 일본의 엔화 또는 기타 유럽 화폐로 처리될 수도 있었으나, 내독무역에 적용된 청산제도는 만성적으로 경화가 부족한 동독에게 서독의 상품공급이나 용역제공에 대하여 외환으로 지불할 필요없이 자체의 商品供給이나 용역제공 등 결국 “현품”으로 지불할 수 있는 큰 장점이 있었다.⁵⁸⁾

그리고 쌍방간 지불관계는 불균형을 이루는 경우가 많았기 때문에 양국 간에는 채무청산의 한 방편으로 쌍방을 위한 일종의 기술적인 清算用 融資 (Verrechnungskredit) 즉, “Swing”을 개설하였다. Swing의 임무는 오로지 입금과 지출간의 단기적 불균형 상태를 균형있게 해 줌으로써 지불교류

57) 지불 청구자와 지불의무자간 직접적인 상쇄지불도 인쇄물과 영화상영권의 교환 및 에너지 산업분야를 제외하고는 금지되어 있었다.

58) 동독 마르크나 루블화로 지불하는 것은 경화가 아니기 때문에 태환성이 없을 뿐만 아니라 서방측 거래 파트너들은 이러한 화폐를 지불수단으로 인정하려 하지 않기 때문에 전혀 고려대상이 될 수 없었다.

의 연체현상을 막는데 있었다. 통독직전까지 청산구좌에서 최고 8억 5천 만마르크까지 초과대출될 수 있었음은 이미 제시한 바와 같다. 청산거래방식은 외화난에 시달리고 있는 남북한간의 교역 증진을 위해 반드시 도입되어야 할 제도일 것이다.

V. 結 論

동서독간 경제교류는 동독에 대한 서독의 경제적 우월성을 바탕으로 동독주민의 생활수준을 향상시키고 동서독간 관계를 개선하여 독일민족의 同質性을 회복함으로써 궁극적으로 서독주도의 통일을 촉진시키는 데 그 중요성을 발견할 수 있다.

이와 비교해 남북한 경제교류는 분단 50년이라는 장기간을 거치면서도 실질적인 교류·협력을 이루지 못한 것이 사실이다. 1992년 「남북한 기본합의서」를 채택하여 교류협력이 제도화될 수 있는 바탕을 마련하였으나, 남북교류가 정치적 사안과 밀접하게 연계됨으로써 그 실효성을 거두지 못할 때가 많았다.

남북 경제협력이 상호 경제적 동질성을 확보하여 남북 경제통합에 기여할 수 있게 하기 위해서는 첫째, 經濟交流에 있어서 확고한 대북한 경제관계의 인식이 필요하다고 판단되며 둘째, 전형적인 선후진국간 교역형태를 띠고 있으며, 북한으로부터 반입위주로 추진되고 있는 교역을 다양화할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 셋째, 동서독간에 이루어진 교역형태 중 청산거래와 같은 방법은 남북한 교역에 적용하여 외화가 부족한 북한이 경화없이도 남한물품을 반입할 수 있도록 할 필요가 있다. 넷째, 국제무역기구로부터 남북직교역이 민족내부의 거래로서 승인받을 수 있도록 하는 일과 투자에 대한 안전성 확보를 위한 投資保障裝置 마련을 비롯하여 과실 송금허용, 분쟁해결 및 조정을 위한 제도적 장치, 통행에 따른 편의제공과 북한지역에서의 활동에 대한 신변보장 등을 북한으로부터 확답 받아야 할

것이다.

그 외에도 대동독 이전지출적 지원에 있어 서독이 항상 동독에 그에相應한 요구조건을 제시한 것을 눈여겨 볼 필요가 있다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 남북간 교역이 꾸준하게 이루어질 수 있는 환경을 조성하는 점이다. 이를 위해서는 남북교류상에 나타나고 있는 문제점을 개선하고 경험수준의 고도화와 실질적 대북지원이 이루어질 수 있는 方案을 마련하여 實踐해야 할 것이다.

빈 면

Abstracts

- The Meaning of the Joint Project for National
Development: Toward a Building of the
Korean National Community Young-Ho Park ... 315
- A Practical Program for Inter-Korean Economic
Exchange and Cooperation Sun-Song Park ... 319
- A Direction to Promote Social and Cultural Exchange
and Cooperation between North
and South Korea Dai-Seok Choi ... 321
- A Formula for Building Trust and Reconciliation between
the North and South Korean Militaries ... Young Tai Jeung ... 323
- North Korea and Universal Concepts of
Human Rights Sung-Chul Choi ... 325
- South Korea's Legal Policy in Preparation for
North Koreans' Exodus Younghoa Jung ... 327
- Gender Inequality in North Korea and its Prospects
for Change Keumsoon Lee ... 329
- The Future of the Party-Government Relationship
in Transitional North Korea Jinwook Choi ... 331
- South Korea's Foreign Policy for Building a
Peace Structure on the Korean Peninsula ... Hak-Sung Kim ... 333
- Economic Exchange between East and West
Germany before their Unification Young-Yoon Kim ... 335

빈 면

The Meaning of the Joint Project for National Development: Toward a Building of the Korean National Community

Young-Ho Park, Ph.D. (RINU)

With the future of the Korean nation in mind we have to prepare for unification based on the growing possibility of unification following various changes in the internal and external environment. South Korea's Unification Formula for a National Community reflects the historical trend, and the Korean people want a community in which the people with common national identity and shared value system pursue coexistence and prosperity.

A "joint project for national development" (JPND) would be a detailed plan to achieve economic well-being for all members of the national community by creating an economic community operated through cooperative relations between North and South Korea. In a broad sense it would represent the completion of the building of the modern nation-state as well as an international grand strategy for a unified Korea, defining its foreign relations and policies.

The Unification Formula for a National Community consists of three stages: reconciliation and cooperation, Korean commonwealth, and the unified state.

Stage of Reconciliation and Cooperation: The principle of "one nation, two states, two systems" is maintained, and reconciliatory and cooperative relations are institutionalized between the two Koreas. The objectives of this stage should be: step-by-step confidence building in practical order; that inter-Korean exchanges

should be feasible from Pyongyang's perspective; and that economic relations should focus on support of North Korea's economic opening policy and favor inter-dependency. Based on the achievements of inter-Korean reconciliation, the two Koreas would adopt a charter for a Korean national community, thus paving the road to the next stage.

Stage of the Korean Commonwealth: The main objective of this stage is to extend personnel exchanges and joint activities to help diversify North Korea and enhance the homogeneity between the two Koreas. It is presumed that the DPRK will adopt the Chinese developmental model of active export-drive policy together with opening and reform for economic growth. In this context, South Korea should take measures for joint investment, render support for the North's reform policies, etc. System transformation to a market economy through gradual privatization, abolition of state control over enterprises, and implementation of price reforms will make possible the creation and development of an inter-Korean economic community. Extended development of economic and social communities will serve to differentiate North Korean society and increase homogeneity with the people in the South. In the South-North confederative body, the two Koreas could derive consensus on the timing and procedure of unification. This would make possible the formation of a single political community, the final state of unification.

Stage of a Unified State: It is of utmost importance to minimize problems during and after unification and to achieve effective social integration. The role of the civilian sector is crucial.

The JPND would be a concrete plan to be implemented at each stage of the creation of the national community. As its fundamental policy goal is to carry out the contents of the Basic Agreement and its

Protocols, the JPND should be conducted jointly by both Koreas. Seoul, however, needs to take the initiative because North Korea is expected to continue to be negative for quite a time.

Possibilities for unification will be high if the ROK government is flexible in molding its unification strategy, that is, placing priority on improving inter-Korean relations over unification itself.

빈 면

A Practical Program for Inter-Korean Economic Exchange and Cooperation

Sun-Song Park, Ph.D. (RINU)

Recently the South Korean government has been trying to improve the inter-Korean relationship and compress the probable procedure of unification by developing inter-Korean economic relations under the framework of our National Community Unification Formula and Joint Program for National Development. Seoul needs a practical program for inter-Korean economic exchange and cooperation to realize its political intention.

In light of the present blockade between the two Koreas and the aim of developing a national economic community, the chief task for the program is (1) to create the basis for reconciliation in the all-around inter-Korean relationship through economic exchange; (2) to restore the North Korean economy and induce its opening; and (3) to develop the inter-Korean economic community for the future formation of North-East Asia economic cooperation.

To achieve these tasks, it is very important that Seoul show its willingness not to put North Korea on the insecure situation, accept North Korea's attitude and policy, and promote the autonomy of private enterprises by relieving them from undue governmental administrations in the course of inter-Korean economic exchange and cooperation.

A four-stage program for inter-Korean economic exchange and cooperation may now be suggested. (1) At present: in order to improve inter-Korean relations, developing economic exchange is more important than the global and long-term program for inter-Korean econom-

ic cooperation. (2) In the short term: it is necessary to form institutions for expanding indirect trade to enlarge the exports and imports for assembling and processing in North Korea, and to promote a small scale of direct investments. (3) In the medium term: South and North Korea can look towards preparation for the formation of an economic community and reduction of the economic disparity between them. (4) In the long term: upon developing regional and industrial cooperation, South and North Korea will enter the stage of economic integration with an agreement on political unification.

A Direction to Promote Social and Cultural Exchange and Cooperation between North and South Korea

Dai-Seok Choi, Ph.D. (RINU)

North Korea has taken a negative attitude to social and cultural exchange between the North and South in fear that it will spill over and precipitate the opening of its regime. To activate exchange and cooperation, therefore, we should take a more strategic approach to the North. In the early stages we should try to promote exchange between such fields as exhibition of cultural properties and works of art, of which Pyongyang is proud. We can also advance jointly with them into the international cultural society which may have little political effect on the Northern regime.

We should frame exchange policies after fully considering the keynote of the North's cultural policies and its position in cultural exchange. Those policies must be consistent in order to induce change in Pyongyang's attitude. We must also try to create a favorable atmosphere step by step for institutionalizing such exchanges.

To deepen and expand exchange and cooperation, concrete strategies and gradual approaches such as "repeated learning," which could increase mutual trust between the actors, is needed. Repeated learning is a strategy that through our behavior we can carry the conviction to the North that social and cultural exchanges are positive-sum, that is, they bring mutual interest to both North and South. If we consistently practice our policies in spite of sustaining loss in the course of exchange, a mutual trust between the North and South will form gradual-

ly as years go by. Once mutual trust has institutionalized the exchange, then one-sided interruption of exchange due to some political issue, as has occurred so often, might come to be impossible.

Cultural homogeneity between the North and South, however, cannot be established by institutionalization or vitalization of exchange alone. It must go side by side with the endeavors of people trying to create a national culture for unification, and the government must consistently make all cultural policies aim towards national unification. Cultural policies for unification are not parts of cultural policies but of unification policies. Therefore the idea of cultural development must be formulated for unification, and all cultural projects must contribute to it.

A Formula for Building Trust and Reconciliation between the North and South Korean Militaries

Young Tai Jeung, Ph.D. (RINU)

As a part of the endeavor to build an amicable and trustworthy system between the North and South Korean military establishments, both Koreas have proposed their own terms of disarmament. For example, the North demanded a Tripartite Meeting with South Korea and the US in January 1984 and has gradually shown an interest in disarmament. Pyongyang also proposed a North-South nonaggression declaration and a national assembly meeting in April 1985, the North-South high-ranking officials' political and military talks in January 1987, and multinational disarmament negotiations in July and Comprehensive Formula for Peace in November 1987. In addition, on 31 May 1990 the Northern authorities made a more concrete declaration, a Disarmament Proposition for Peace on the Korean Peninsula.

South Korea also has continuously proposed better and more practical plans to build trust between the North and South Korean militaries. The South has emphasized transparency, above all, that each side should be informed about and observe the other's military training. South Korea also proposed setting up an area where sudden attack would be limited and gradually reducing major military equipment such as tanks, armored personnel carriers and artillery.

These endeavors for building trust and reconciliation between the North and South Korean militaries resulted in the conclusion of the Agreement on Reconciliation, Nonaggression, Exchanges and Coopera-

tion between the North and South on 19 February 1992 and establishment of the North-South Joint Military Commission according to that agreement.

They have come to nothing, however, or have even ended in conflict due to the North Korean nuclear problem. The history of relations between the North and South Korea shows that however elaborate and concrete are the proposals for trust between the militaries of the two Koreas, and however similar the proposals of two sides are, they are of no use unless a political trust between the two Koreas precedes.

There is an indissoluble connection between military and political fields in this Korean situation. We cannot continuously promote trust and reconciliation between the Northern and Southern militaries because the North refuses to give up the determination to unify the peninsula through communizing South Korea. We should therefore concentrate our effort on crushing their plan to communize the South, and for this purpose we must reopen negotiations for building a comprehensive reconciliation and trust according to the Basic Agreement between the North and South.

North Korea and Universal Concepts of Human Rights

Sung-Chul Choi, Ph.D.

(Dean, College of Social Sciences, Hanyang University)

Nowadays, the ideal standard of human rights in a democratic society is generally believed to have been found in the Universal Declaration of Human Rights adopted by the United Nations and the more recent International Covenant. In addition, such international concerns about the importance of human rights have been reaffirmed at the Vienna World Conference on Human Rights held by the United Nations. According to them, the guarantee of human dignity and support of fundamental rights are important bases for mankind's ultimate goal of peace and prosperity. As such, the promotion and protection of human rights must take precedence in building the new world order aimed at mankind's peace, prosperity, and harmony.

Despite these international trends, the reality is that North Korea still suffers from the denial of their basic rights of human dignity and value. Quite contrary to its propaganda that North Korea is a paradise on earth, various reports leaking from the country point out that the people are suffering from all sorts of human rights abuses under the one-man dictatorship and the adoption of his "juche" or self-reliance philosophy. What is worse is that such violations of human rights and suffering show no signs of improvement. Hence, North Korea has become one of the countries where human rights are most outrageously violated, and remains to this day the most isolated society in the world.

As a result, it is recognized that the pressing problem of human rights abuses in North Korea cannot be deferred any more, and must be solved by all who aspire to achieve mankind's peace and harmony based on the love of humanity. Accordingly, we cannot idly watch the persecution of North Koreans, who are entitled to human rights. And we must set out to do our utmost to solve this problem and give the North Koreans back their fundamental freedoms and the universal rights that are due to them. Furthermore, recovering the homogeneity of our people through the alleviation of their suffering is the most important step toward achieving the unification of South and North Korea that will ensure freedom, well-being, and dignity of all Koreans.

To fully realize our efforts, we strongly require the interests and active cooperation of the international community. This implies that the international community should regard the issue of human rights in North Korea as of utmost priority and as universal in scope rather than as merely a matter of domestic concern, and furthermore should emphasize the issue of human rights in North Korea as central in establishing a new world order and peace.

South Korea's Legal Policy in Preparation for North Koreans' Exodus

Younghoa Jung, Ph.D.

(Lecturer of Myongji University)

At the close of the 1980s, major changes in the socialist countries and in the relationship between the DPRK and its allies wielded key influence over the ideological and political situation inside the DPRK. The breaking-off of the ideological cooperation and dismantling of the patriarchal basis on which the links with the Soviet Union had been placed have had a very serious effect on North Korea. First of all, Soviet financial support based on command administrative methods was lost when the Soviet Union passed to a market economy. Pyongyang was shocked when bilateral trade shifted to payments in convertible currency at world market prices in January 1991.

In consideration of the present political deadlock and economic social crisis in North Korea we must expect that a large number of North Korean people may seek refuge in the South.

The purpose of this paper is to provide a basic legal policy on Korean unification under the laws of the Republic of Korea including the constitution, the law on Korean nationality and relevant special laws in order that "North Korean immigrants" will be able to adjust readily to South Korean social-economic circumstances, market economy, and laws. For this purpose, certain matters need to be dealt with:

- (1) the legal status of North Korean immigrants
- (2) the structure and history of immigrants' protection law
- (3) the legal subsidy policy of ex-Germany

(4) an education program about the market economic system

First, considering the legal status of illegal immigrants without permission of the DPRK, we should consider their political and economic significance. Since our constitution and nationality law have never stipulated the legal status of North Korean people in any context, it is suggested that their nationality be construed as their being South Korean nationals under the laws of ROK, using as an example the comparative legal interpretation of the Article 106 of previous West German basic law.

Second, our government has just begun revising legal codes relevant to immigrants from North Korea since the 1950s. In fact, Seoul's policy to support the immigrants has been limited to a subsidy according to a special law, "the protection law for defectors from North Korea." Education for them to accommodate themselves to our society and recover their personality as social human beings, however, is necessary.

Without education programs, their lack of mental adjustment and social development will not fit with our market economy. In the case of Germany, the homogenization policy for East German immigrants covered political, economic and social education programs, and there was no material subsidy.

Gender Inequality in North Korea and its Prospects for Change

Keumsoon Lee, Ph.D. (RINU)

North Korea, since the establishment of its regime, has emphasized women's liberation in order to realize the ideal of socialist equality. Thus, it has provided legal guarantees and policy measures for women's equal participation. This never, however, led to equal status for women due to policies aimed not at the realization of the equality between men and women but at the mobilization of the female labor force. Along with proletarianization of all women and revolutionization of the family units, North Korea ironically stressed traditional women's roles within the family.

Therefore, despite the fact that women's participation in social activities appears quite active due to various policies, there remains a predominance of men over women in society as well as in the division of labor by gender at home. Equal rights for women, guaranteed by laws and institutions in most socialist countries, were never fully realized in North Korea.

In addition to prevalent gaps between policy and practice, North Korea has maintained cultural barriers to gender equality. Regarding family relationships, it has utilized Confucian ideology contradictory to the socialist ideology in the process of reinforcing its "own style of socialism" with the indoctrination of *juche* thought. This might be interpreted as: the ruling mechanism of a government patriarchal in relation to a transfer of power from Kim Il Sung to his son has directly affected family relationships in the overall North Korean society.

Nonetheless, because of social indoctrination, women in North Korea have been aware neither of various kinds of discrimination based on gender nor of their unequal status in real life.

We can easily suppose that there exist all kinds of women's inequality in North Korea, like almost all countries worldwide. Also, we can infer from various sources that women are very often regarded as sexual objects in the work place. However, incidents of sexual violence and harassment are rarely discussed in public. Although domestic violence—common to all societies—has become an important issue to promote women's human rights at international human rights conferences, it has not been reported in North Korea. It is supposed that all kinds of violence goes on against women in North Korea. Nonetheless, the Pyongyang government and its people have disregarded them as trivial, private matters. Moreover, due to the economic difficulties of these days, women's sufferings have almost surely been aggravated.

Obviously national division has been a serious barrier to both sides in every respect including the promotion of human rights in general. Women in South and North Korea have suffered from the division of the nation, which has justified authoritarian, patriarchal societal systems.

In order to improve women's general status, North Korean women themselves have to realize the globally accepted meaning of women's rights. Based on such an awareness, they might be able to raise the women's issues in their society. It seems almost impossible at this moment. But, we must make every effort to revive existing channels of cooperation between South and North Korean women purely from the non-political point of view. Through discussing women's issues under division, women in both South and North might be able to understand each other and find cooperative measures to abolish the abuse of equal rights for women.

The Future of the Party-Government Relationship in Transitional North Korea

Jinwook Choi, Ph.D. (RINU)

This paper analyzes the status of a communist party in socialist systems, and the current state of and prospects for party-government relations in North Korea.

Like other socialist countries, North Korea, based on the dictatorship of the proletariat, has maintained a party-state system. Nevertheless, the relationship between party and government in North Korea has passed through some changes. Until the 1950s, when North Korea was ruled by collective leadership, the KWP's (Korean Workers' Party) leading role was unquestionably guaranteed. But since the 1960s when one-man-rule by Kim Il Sung was established, Kim's leadership prevailed over the KWP. During the 1970s and 80s Kim's absolute power and the KWP's leading role over the government were not denied, but after the promulgation of the socialist constitution in 1972, the government became relatively more powerful.

In sum, North Korea's party-government relations include continuity and change, but the party has always maintained a leading role over the government. In the near future, continuity rather than change is most likely to be the case in party-government relations. First of all, North Korean leaders seem to believe that the demise of the socialist bloc in Eastern Europe is attributable to a failure in ideology. Thus they emphasize the importance of ideology, which is lead by the party. They also emphasized the significance of the popular support for the party.

Secondly, Kim Jong-il started his career as a party leader and the party pursued his succession process. Moreover, most of his strong supporters are in the party and the party is the most loyal supporter.

Thirdly, North Korea's hesitation to implement an opening policy makes us expect that the party's status will be strengthened. Although North Korea is very much concerned with the opening policy, things are dictated by political consideration. North Korea's opening policy has been being implemented in a very limited way due to the fear of what side-effects such opening may bring. Thus the role of the technocrats has a clear limitation, and it is not feasible to see the government not under the control of the party.

In sum, in North Korea the leading role of the party is expected to be strengthened to overcome the regime crisis and to stabilize the succession period as quickly as possible.

South Korea's Foreign Policy for Building a Peace Structure on the Korean Peninsula

Hak-Sung Kim, Ph.D. (RINU)

In the post-Cold War era the difficulty of solving the Korean question remains unchanged and has tended to become even greater. Because the Korean question is structurally made up of three dimensions, e.g. the domestic politics of the two Koreas, the inter-Korean relationship, and the international environment around the Korean peninsula, its solution can be hardly anticipated until pre-conditions for the unification in as well as among those dimensions can be harmoniously built up. The need to build pre-conditions for unification is increasing in the post-Cold War era more than ever before, because characteristics of the Korean question itself are changing. The established security order on the peninsula is shifting, as well as the inter-Korean relationship, and especially now the internationalization of the Korean question. Accordingly the weight of foreign policy in the overall unification policies of South Korea is naturally growing.

South Korean foreign policy has had unification as its objective since the division of the country, but during the Cold War it could not help but be passive and always on the defensive. At the end of the 1980s when the Cold War system began to erode, South Korea dared for the first time to perform an active foreign policy, "Nordpolitik." As the transformation process of the Northeast Asian regional order became far more complex and the nuclear strategy of the North Korean regime further damaged the relationship between the two Koreas, however, Nordpolitik reached its limitation.

Under these circumstances the South Korean government prepared a new concept and direction for foreign policy towards unification in 1993, whose keynotes can be summarized as “peaceful management of the established order on the Korean peninsula,” “attainment of unification,” and “preparation for after unification.”

The foreign policy for the unification has two goals; one is the long-range perspective towards the realization of the unification, the other is middle- and short-range perspectives developing pre-conditions. Considering the present situation on and around the Korean peninsula, it is for the time being desirable to put greater emphasis on the latter than on the former.

Once our concept on the goals becomes clear, we must think how they can be effectively shifted to reality. What we should undertake in the pursuit of these goals is to be found generally on three levels; domestic, inter-Korean, and international.

Economic Exchange between East and West Germany before their Unification

Young-Yoon Kim, Ph.D. (RINU)

Exchange of personnel and goods between East and West Germany contributed greatly to their unification and this might serve as a lesson for our economic policies toward North Korea. This paper, therefore, analyzes the process and features of economic exchange between East and West Germany before their unification.

Inter-German economic exchange began in a limited way through special laws on exchange among the areas occupied by the US, Britain, France and the Soviet Union after the surrender of Germany in 1945.

During the earlier stage of East-West exchange, the governments of West Germany and the allied nations required that the occupied areas in both East and West Germany follow strict administrative procedures for trade. This made it possible for the West German government to stand against East Germany and the Soviet Union by throttling inter-German trade every time they blocked Western access to Berlin. In short, inter-German trade was used as a useful leverage by West Germany. The West German government tried to maintain trade, yet to the minimum, for maintaining economic cooperation and the exchange of personnel between East and West. Inter-German trade was also able to improve the standard of the Eastern people's life.

The proportion of volume of inter-German trade in total foreign trade for West Germany differed from that of its counterpart in the East. For West Germany, the volume of inter-German trade in its entire foreign trade amounted to only 1.5 percent, but for the East it

amounted to ten percent, the biggest in its trade volume with Western countries.

The characteristics of economic cooperation between the East and West Germany were as follows. First, their economic relations, formally expressed as "normal good neighborly," was in fact antagonistic cooperation. This policy of the West, however, resulted in large-scale exchange of personnel and materials with the East. It made the East German people aware of liberal democracy and, therefore, contributed greatly to German unification.

Second, the two maintained economic exchange between them on a continuous basis because it was able to dissolve political conflicts and at the same time both obtained economic benefit.

Third, inter-German trade did not mean much to the West German economy but it played an important role in its politics and had an influence on its policies.

Fourth, the relations between the East and West Germany were improved by an institutional apparatus provided by numerous agreements between the two and, above all, plans for future transactions continuously vitalized the economic exchange.

Cooperative relations between the two Germanys, as we have seen, teaches us that we should be aware of the importance of inter-Korean relations, we should develop formulas for diversifying inter-Korean trade, and introduce trade-promoting devices such as futures transactions. We should also prepare an institutional apparatus for sound investment in the North, fault allowance, and adjustment and settlement of disputes.

We should not overlook that West Germany required conditions corresponding to the amount of its support to the East. One of the most important things for us, however, is to create an environment for

continuous inter-Korean trade.

統一研究論叢

第4卷 2號, 1995

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 編輯委員會

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4725, FAX : 238-3291

登 錄 1992년 8월 19일, 사-1588

印刷處 韓國컴퓨터產業(株) TEL 273-8111

印刷日 1995년 12월 20일

發行日 1995년 12월 26일

ISSN 1225-6064