

統一研究論叢
第7卷1號, 1998

인쇄/1998년 9월 15일

발행/1998년 9월 17일

발행처/민족통일연구원

발행인/양영식

편집인/편집위원회

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-600) 서울특별시 도봉우체국 사서함 22

전화(대표)900-4300 (직통)901-2529

팩시밀리 901-2547

© 민족통일연구원, 1998

민족통일연구원에서 발간한 발행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 737-7498

ISSN 1225-6064

14,500원

統一研究論叢

第7卷1號 1998

민족통일연구원

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7卷 1號 1998

〈기획논문〉 신정부의 대북정책과 남북관계

새정부 통일정책의 추진기조와 개선 및 보완방향 ... 김도태·조 민...	1
전환기 대북정책의 방향과 과제: 새로운 패러다임의 모색	김기대... 25
신정부 출범에 따른 북한의 대남정책 변화 전망	허문영... 51
경제위기와 남북 경제관계 발전의 새로운 모색	박순성... 77
한반도 평화구축과 통일외교의 재정립	이서향...105

〈연구논문〉

북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향	김병로...133
동독의 대서독정책과 북한의 대남정책의 비교분석	황병덕...163
러시아 정세변화와 한반도 정책	조한범...185
고령 이산가족의 방북 및 상봉 활성화 방안	제성호...207

Abstracts	245
-----------------	-----

새정부 통일정책의 추진기조와 개선 및 보완방향

김도태·조 민*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|------------------------------|---------------------------|
| I. 문제제기 | III. 통일정책의 기본방향과 추진
기조 |
| II. 새정부의 출범과 한반도 통일
환경 변화 | IV. 대북정책 개선 및 보완방향 |

I. 문제제기

1998년 2월 출범한 새정부는 문민정부 통일정책의 문제점을 보완하고, 환경변화에 부응하는 정책상의 변화를 보였다. 변화의 방향은 대체로 보다 진보적이고, 실용적인 측면이 강조되는 것이었다. 이러한 새정부의 정책방향은 이미 대선 공약에서 나타난 통일 및 대북한 정책으로서의 대국민 약속에서 보여졌던 바, 정부 출범 이후 이 약속을 수행해 나가는 과정에서 당연히 실천할 것으로 예정된 것이었다.

이러한 정책 방향의 변화는 종래 한국의 통일정책이 몇가지의 문제점으로

* 민족통일연구원 연구위원

2 統一研究論叢

로 인하여 심각한 비판을 받아 왔다는 점에서 비롯되었다. 종래 정부의 정책상의 문제점 중 하나는 정책결정자들이 경직된 사고를 갖는 기득권계층의 대북강경 노선에 대해 수동적으로 대응해 온데서 발생하는 것이었다. 정부는 통일 및 대북정책을 전환해야 할 필요성에 임해서도 소수 보수계층의 경직된 사고에 따라 대북문제에 대해 합리적인 정책을 수행하지 못하고 혼란을 경험하였다. 정경연계정책의 유지가 이러한 양상을 보여주는 대표적인 사례의 하나라 할 수 있다.

둘째로 통일정책 집행기구 운용상의 부작용으로부터 파생되는 문제점을 들 수 있다. 적절한 역할의 안배가 이루어지지 못하는 가운데 대북정책과 통일정책에 대해 여러 기구들이 무질서하게 참여 혹은 기능한 것이다. 그 결과로 정책 집행자들 간에는 책임의 한계가 모호하고, 적실한 정책의 결정과 수행이 어려웠다.

셋째로 한국정부가 통일환경의 변화에 능동적으로 대응하지 못했다는 점이다. 한반도 주변환경 및 남북관계가 변화하고 있음에도 불구하고 종래 한국정부는 변화의 내용이나 시간의 흐름을 무시하고 구태의연한 대응책만을 고집하였다. 결국 정부는 환경의 변화에 따라 정책상의 변화가 필요함에도 불구하고, 때로는 경직되고 때로는 일관성 없이 대북정책을 수행해 왔던 것이다.

이러한 비판을 인식하는 가운데 새정부는 정책의 변화를 모색하지 않을 수 없게 되었다. 그러면 새정부의 통일정책은 현실의 통일환경과 비교하여 볼 때 적절한 변화를 모색한 것일까? 새정부 통일정책의 내용과 특징은 무엇이며, 어떻게 추진되어야 할까? 또한 변화에 따른 정책의 문제점은 어떤 것이며, 그 보완은 어떻게 이루어져야 하는가? 본 연구에서는 이러한 문제를 중심으로 새정부의 통일정책의 내용을 살펴보고, 왜 이러한 방향으로 선회되었는가 하는 점과 정책변화가 현재의 통일환경변화에 대해 적절하게 작용할 수 있는지를 분석하기로 한다.

II. 새정부의 출범과 한반도 통일환경 변화

1. 국민의 정부 출범 배경

1998년 2월 한국에서는 역사상 최초로 여야간 정권교체를 통해 국민의 정부가 출범하였다. 출범에 즈음하여 새 정부는 민주주의와 경제발전을 우선시하고 국민에 의한 정치를 실현시키겠다는 의지를 표명하는 가운데 정부의 성격을 국민이 참여하는 국민의 정부로 규정하여 스스로 책임감과 자신감을 표현하였다. 이는 과거의 한국정부가 국민에 대해 일방적 요구와 주도적 역할만을 담당해 온 것과 비교하여 볼 때 차별화를 시도한 것으로 주목되는 부분이다.

그러면 국민의 정부가 이처럼 차별화를 선언하고 나선 배경은 무엇일까? 여기에는 국민의 정부가 탄생할 수 있었던 배경과 연계되는 몇가지의 특징적 상황이 작용하였는 바, 이는 다음과 같다.

첫째의 특징은 국민의 정부가 한국사회의 민주주의 발전 심화에 따른 결과로 성립이 가능하였다는 사실이다. 김대중 대통령의 집권은 그의 대독재 투쟁과 한국 민주주의 발전에 헌신한 공적을 유권자로부터 평가받은 것으로 생각할 수 있다. 그가 주장해 온 민주주의 이념은 자유와 정의의 실현을 바탕으로 하며, 이러한 가치가 선진국에서와 같이 한국사회에서도 존중되기를 희망하는 것이었다.

둘째로 국민이 새정부를 선택한 것은 기존 정부 정책에 대한 불만족스러움이 구체적으로 표출된 결과라는 점이다. 과거 정부의 정책 집행과정에서는 일관성과 합리성을 결여한 혼란스러움이 국민의 비판을 초래하였다. 특히 그 사례로서 대북한정책 집행 과정에서는 정경연계정책과 대북지원정책 사이에 강경함과 온건함이 혼재되어 국민의 인식상 혼란을 가져온 바 있었다. 이와는 대조적으로, 국민의 정부는 대북정책에서 화해와 협력을 강조

4 統一研究論叢

하고, 정경분리 원칙을 약속하는 등 일관성 있고 현실적인 선거공약을 제시하여 국민의 신뢰를 획득한 것으로 보인다.

셋째로는 국민의 정부가 국제환경의 변화에 동참할 것을 약속한 사실이다. 최근 국제정세는 초강대국인 미국의 민주주의 확산노력, 동북아지역에 대한 적극적 개입, 중국과 일본의 패권경쟁, 한반도 문제의 국제화 심화, 경제·문화 중심의 외교경향 등을 보이고 있다. 이에 김대중 정부는 경제실리외교 강화, 한미 관계 공고화, 동북아 다자안보 협력체제 추진, 인류의 보편적 가치를 존중하는 도덕적 선진외교 추구 등 국제사회의 변화에 동승함으로써 현실감 있는 안보 및 외교정책 수행을 약속하였다.

2. 한반도 통일환경의 변화

위에서 본 바와 같이 국민의 정부는 국내외의 환경 변화와 밀접하게 연결되어 출범하였으므로, 통일정책을 설정하고 집행하는데 있어서 통일환경 변화와의 연계를 모색하고 있다. 여기서는 환경변화를 국제사회변화, 북한 상황, 국내환경 변화를 구분하여 검토해 보기로 한다.

(1) 국제사회 변화

최근 세계 및 동북아질서에서 나타나는 탈냉전기 국제질서의 중요한 특징의 하나는 다극화 추세이다. 특히 세계적으로는 소련붕괴 이후 미국이 세계 유일 패권국 지위를 유지하고 있으나, 동북아에서 중국과 일본은 지역 강대국으로서의 위상을 급속히 확대하여, 미국을 정점으로 하고 중·일·러가 정치·경제·군사적으로 일정 영향력을 행사하는 다극화 현상이 심화되고 있다.¹⁾

이러한 동북아지역의 다극화 추세 심화는 지역국가들의 영향력을 강화시키는 계기로 작용함으로써 지역안정에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 과거

1) 「통일환경과 남북한관계 : 1997~1998」, (서울 : 민족통일연구원, 1997) p. 1.

와 달리 강대국들은 지역문제를 독단적으로 처리하기 보다는 지역국가들과의 협력을 통해 해결하고자 하고 있다. 탈냉전시대 유일 패권국인 미국은 한·일 등 역내 동맹국과의 협력을 통해 동북아에서 균형자 역할을 유지하려 하고, 지역 불안정 요인을 사전 예방하여 지역국간 신뢰증진을 도모하는 다자안보협력체 형성에 긍정적인 입장을 보이고 있다.

그러나 이러한 국제적 협력양상에도 불구하고, 국가들간에 이해가 대립되는 부분에서의 경쟁은 오히려 심화되고 있다. 미국에서의 중국위협론 대두, 미일간 신방위 협력지침 채택, 중국과 러시아 간의 정상회담을 통한 상호신뢰 강화 등은 모두 상호 견제와 경쟁의 양상으로부터 비롯된 것이다.

다극화와 함께 국제사회 질서변화의 또 다른 한축은 시장경제의 확산과 정치적 민주화의 진전이다. 과거의 사회주의 국가들은 앞다투어 시장경제 제도를 도입하였으며, 경제교류 확대로 국가간 경제적 상호 의존도가 심화되고 있다. 국가간 경제 및 정보교류의 확대와 경제성장에 따른 시민사회의 등장으로 세계 도처에서 권위주의 정권이 민주정권으로 대체되고 있으며, 국가간 관계에서는 이념적 대립 보다 정치적 화해와 경제·사회적 교류·협력이 중심 개념으로 대두되고 있다.

또한 시장경제의 확산과 민주화의 진전은 국가간 경제력과 과학기술 분야에서 우위를 차지하기 위한 경쟁을 심화시키는 요인으로도 작용하고 있다. 1997년말 이래 한국을 비롯한 동아시아 거의 전역에 파급되고 있는 금융위기와 외환위기도 국가간 경제경쟁에서 우위를 확보하지 못하였기 때문으로 볼 수 있다. 즉, 동아시아 국가들의 비효율적인 경제구조와 부정적 정경유착에 기인한 것이었다.

이와 같은 국제질서의 변화는 한반도의 조기 통일에는 부정적이나 한반도의 평화와 안정유지에는 긍정적으로 작용하고 있다. 탈냉전기 동북아질서 재편과정에서 주변국들은 한반도에 대한 영향력 확대를 위해 치열한 물밑 경쟁을 전개하고 있으며, 이에 따라 한반도문제의 국제화도 심화되고 있다. 1997년 미, 일, 중, 러 4국간 일련의 정상회담에서도 나타난 바와 같이, 한반도 문제는 항상 주변국들간의 협의의 대상이 되어왔다. 한반도

평화문제 논의를 위한 4자회담 개최도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 주변국들은 한반도 통일과정에서 지역불안정이 조성될 수 있고, 통일한국의 등장으로 역내 세력재편이 불가피하게 될 수 있다고 우려하여 한반도의 현상유지에 우선을 두는 정책을 전개하고 있다.

(2) 북한상황 변화

김일성 사망 이후 정치적으로 지도자 공백 상태를 보여온 북한은 1997년 10월 김정일을 당 총비서로 추대함으로써 일단 지도자 부재상태를 벗어나 김일성 후계체제의 안정화를 모색하였다. 이러한 정치적 구조 변화는 북한의 붕괴를 예상해 온 국제사회의 우려를 불식시키고, 북한이 미래상황에 대비하여 준비태세에 돌입하고 있음을 보여주는 것으로 이해된다. 특히 북한의 정치적 안정화 모색은 김일성 사망 이후 후계체제로의 카리스마 전이작업, 개혁개방에 견딜 수 있는 체제확립, 주변4강과의 관계 재정립 등 체제 강화를 시도한 것으로 보여진다.

그러나 북한은 당면한 경제난·식량난으로 쉽게 난국을 벗어나기는 어려운 것으로 보이는 바, 반복되는 자연재해와 영농자재의 부족으로 식량난이 심화되고 있고, 산업생산성의 지속적인 낙후로 곤란이 가중되고 있다. 이러한 경제적 어려움은 북한으로 하여금 개혁·개방 정책의 선택을 강요하고 있으며,²⁾ 실제로 북한이 자유사상의 확산 가능성이라는 정치적 위협에도 불구하고 자유경제무역지대 및 보세가공지역의 확대를 유도하고 있는 점에서도 그 곤란 정도를 추정할 수 있다.

한편 북한은 사상학습 강조와 김일성·김정일 우상화 정책을 통해 사회통제를 강화하고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 북한이 직면하고 있는 식량난과 경제난은 주민들 사이의 사상적 해이 상황으로 연결되고 있

2) 1998년 중 북한을 방문한 바 있는 한국의 유태영, 김경량, 정혁, 김순권 교수 등의 확인에 따르면 이미 북한은 개방·개혁 가능성의 징표로 남한에 대해 비료, 종자 등의 농업 투입물을 지원해 줄 것을 적극적으로 요청하고 있다. 김순권 교수 대담(1998. 4. 13), 유태영 교수 대담(1998. 5. 8)

으며, 결과적으로 북한정권의 사회통제 체제 약화를 가져오고 있는 것으로 보인다. 중국과의 접경지역을 중심으로 증가하고 있는 북한 이탈주민 발생은 북한이 주민의 사상적 동요를 억제하는데 어려움을 겪고 있음을 보여준다.

결국 북한의 사회상황은 체제의 안정화를 위한 정치적 노력에도 불구하고, 경제·사회적 어려움으로 그 한계를 맞고 있다고 볼 수 있다. 따라서 북한은 오랜 기간동안 유지해 온 폐쇄적 사회성향을 포기하는 외에 적절한 대응방안이 없는 것으로 보이며, 이러한 북한을 안정적으로 유지시켜 한반도에서 평화를 정착시키는 것이 새로운 정부하의 한국사회가 직면한 과제임은 두말할 난위가 없다.

(3) 국내 상황 변화

국내적으로는 새정부 출범시 발생한 외환위기로 사회 각분야에서 개혁과 변화가 요구되고 있다. 종래 한국사회는 비민주적 요소로 지칭되는 정경유착이 심화되어 있었으며, 결과적으로 사회내부적으로 불신과 분열이 초래되었다. 그 결과 범사회적으로 계급과 계층간 갈등이 표면화 되기까지 하였다.

그러나 외환위기의 표출로 위협받게 된 경제, 국제사회에서의 민주주의 발전 요구로 개혁의 현실성을 인정하게 된 정치, 회복의 가능성을 의심받게 된 사회적 도덕성의 위기 등은 한국사회에 또 다른 발전의 기회를 제공하게 되었는데, 현재의 한국사회는 정치와 경제는 물론 통일문제에서도 다음과 같은 변화를 경험하고 있다.

첫째로는 한국사회에서 민주주의 발전과 심화의 필요성에 대한 국민의 공감대가 확산되었다는 점이다. 지역간 차별성의 부정적 인식이 확산되어 마침내 여야간 정권 교체로 이어졌고, 정경유착에 의해 심화된 노사간 갈등 등 계급과 계층간 대립이 민주적 지도자의 선출을 불가피하게 만들었던 것이다. 이러한 현상은 국민들의 정치 참여에 관한 당위성을 높이는데 영향을 미쳤는데, 향후 국민의 지지 동원 가능성을 제고하는 바람직한 현상

으로 이해된다.

둘째로 한국사회가 경험하고 있는 변화는 경제위기 극복을 위한 발전전략의 변화를 요구받고 있는 점이다. 경제성장을 최선의 사회가치로 여겨 온 지난 기간 동안 한국사회는 비용과 효율의 합리성을 무시한 채 국가의 적극적 개입과 주도로 경제현실을 왜곡해 온 측면이 있었다. 결과적으로 성장 위주의 무모한 발전정책은 경제위기를 초래하였으며, 이제 문제의 해결을 위해 합리적 정책선택을 요구받고 있다. 특히 국민들 사이에는 금모으기 운동이나 노·사·정간 합의에서 보듯이 경제위기 극복과 정상적인 경제발전 궤도로의 재진입 열망이 높아져 있는 상태이며, 이와 함께 정부의 정책도 고효율·저비용의 경제원리에 입각하여 수립되어야 한다는 목소리가 높아져 있다.

셋째로 한국사회가 보여주고 있는 변화는 보수성향의 약화이다. 국제사회의 탈이념적 성향은 이미 1980년대로부터 시작되었다. 그러나 북한의 위협을 경시할 수 없는 한국사회에서 탈이념과 탈냉전의 현실이 단기간에 인식되고 수용되기는 쉬운 일이 아니었다. 그럼에도 불구하고 마침내 한국사회에서도 근래 북한의 경제난과 식량난의 현실에 대한 동정과 대북협력 필요성에 대한 공감대가 확산되고 있다. 이에 따라 전쟁의 공포를 우려하고 남북한간 불신에 근거하여 유지되던 한국사회의 보수성향도 남북한간 협력과 화해로 전쟁의 위협을 줄이고 통일의 가능성을 높이자는 현실적 사고로 전환되고 있다.

Ⅲ. 통일정책의 기본방향과 추진기조

1. 통일정책 기본방향

통일정책은 대북정책, 대외정책, 대내정책 등의 세 차원을 포괄하여 구성된다. 새정부의 통일정책은 출범에 즈음하여 제시된 「국민의 정부」 100

대 과제 가운데 통일분야에 해당되는 과제와 대통령 취임사에서 천명된 내용 등을 통해 통일정책의 大綱인 목표, 원칙, 추진방향 등이 제시되었다. 통일정책은 제로베이스에서 출발하는 혁신적 정책을 기대하기는 어렵다. 그럼에도 새정부 통일정책은 여러 측면에서 과거 정부와는 다른 접근을 모색하고 있는 점에서 상당한 기대와 관심을 끌고 있다. 특히 거의 사문화되다시피한 「남북기본합의서」의 부각, 남북관계 개선의 새로운 돌파구로 정경분리 원칙의 선언 등은 통일 및 대북정책의 기본방향으로 주목된다.

새정부 통일정책의 근간은 통일정책의 기본방향, 정책추진 기본구도, 단계별 추진방향 등의 세 차원에서 접근할 수 있다. 통일정책의 기본방향은 〈정책목표와 수단〉, 〈「기본합의서」 체제 복귀 추진〉, 〈정경분리에 입각한 교류·협력 추진〉 그리고 〈통일외교 및 대국민 홍보강화〉 등으로 설정할 수 있다.

첫째, 정책목표와 수단에 있어서는 화해·협력을 통한 점진적이고 평화적인 민족통일의 실현을 최종목표로 삼되, 한반도 분단의 안정적 관리와 남북관계 개선이 당면목표로 설정된다. 또한 확고한 안보기반을 토대로 남북 대화와 교류·협력을 수단으로 삼아 통일기반을 조성해 나가기 위해 통일·안보·국방·외교가 유기적으로 연계될 수 있는 체제를 가동해야 할 것이다.

둘째, ‘한반도문제의 국제화’가 심화되고 있는 상황에서 남북관계의 주도권을 회복하기 위해 「기본합의서」 체제로의 조속한 복귀를 모색해야 한다. 즉 화해와 협력을 바탕으로 점진적·단계적 평화통일을 실현하기 위해 「남북기본합의서」의 이행·실천을 적극적으로 추진해나가야 한다.

셋째, 새정부는 북한이 대화·교류·협력의 대상임을 분명히 함으로써 북한을 안심시키는 동시에 국민들의 대북인식의 혼란을 방지하되, 다른 한편으로는 북한의 급변사태에 대한 철저한 대비책 마련도 중요하다. 이러한 전제 위에서, 정경분리에 입각하여 민간부문에서의 접촉점·접촉면을 확대해 나가는 우회전략을 추진함으로써 남북관계를 실질적으로 개선해 나가야 한다.

넷째, 대주변국 외교를 강화하여 북한의 개혁·개방을 유도하면서, 통일환경 조성의 일환으로 ‘당사자 원칙’ 구현을 위한 통일외교를 활발하게 펼

쳐 나가야 한다. 다른 한편 통일정책에 대한 적극적 홍보를 통해 통일문제에 대한 광범한 국민적 지지와 함께, 대북협상력을 제고시켜야 한다.

2. 대북정책 추진기조

북한의 긍정적 변화와 함께 남과 북은 「전쟁이 아닌 평화」, 「대결이 아닌 화해」, 「반목이 아닌 협력」의 관계를 정립해 나가야 한다. 남북간에 대결과 반목이 계속된다면 민족의 미래는 암울할 뿐이다. 새정부가 「평화공존」을 대북정책의 핵심으로 설정한 것은 바로 이러한 현실적 요구에 따른 것이다. 남북간 평화공존의 관계를 정착시켜 나가기 위해서는 무엇보다 한 반도에서 무력충돌의 가능성을 해소하고 공고한 평화의 틀을 정착시켜야 한다. 이를 위해 상대방의 체제를 인정하고 존중하는 것을 전제로, 「평화공존」의 정착을 위해 쌍방이 공통의 경제적 실리를 극대화함으로써 「서로 도움을 주고받는 관계」를 정립해 나가는 것이 중요하다. 이것이 적극적 의미의 「평화」이며 「평화를 넘어 공동의 번영」을 도모할 때 비로소 진정한 의미의 평화공존이 실현될 수 있다. 그리하여 평화와 안정의 확고한 토대 위에서 화해와 협력을 통해 남북관계를 개선하고 민족의 영원인 통일을 지향해 나가야 한다.

(1) 대북정책의 목표

金大中정부 통일정책의 핵심은 냉전적 남북관계의 청산에 있으며, 이를 실현하기 위해 「평화·화해·협력」을 정책목표로 삼고 있다. 현정부 통일정책은 지금은 통일의 단계라기 보다는 교류협력의 단계로서 통일은 궁극적 목표이나 당장은 화해·교류협력이 중요하다는 상황적 인식에 바탕을 두고 남북관계의 획기적인 개선에 초점을 맞추고 있다. 따라서 5년 동안의 정책 목표를 '통일기반조성'에 둔다면, 통일정책 보다는 남북관계 개선을 위한 대북정책이 구체적 목표로 설정되어야 한다는 입장이다. 새정부 대북정책의 목표는 「화해를 통한 평화공존 실현」, 「남북협력을 통한 평화교류 실

현」 「평화통일의 기반조성」 등의 세 차원으로 구성된다.

〈화해를 통한 평화공존 실현〉

전쟁의 위협이 상존해 있는 현상황에서 상호 체제를 인정하고 존중하면서 분단 상황을 평화적으로 관리하는 평화적 공존을 제도화하는 것은 무엇보다도 중요하다. 지금까지의 소모적 체제경쟁을 멈추고 상대방의 독립적 지위를 인정함으로써 공동 번영을 위해 민족의 역량을 결집시키며 어떠한 경우에도 무력 대결이 발생하지 않도록 가능한 모든 조치를 강구해 나가야 한다. 이를 위해서는 남북 당사자 해결 원칙하에서 자주성을 확고하게 유지하면서 한반도 주변의 이해 관계국과의 외교적 협력을 강화하여 한반도 평화정착과 남북관계 개선에 대한 국제사회의 협력을 확보해 나가야 한다.

〈남북협력을 통한 평화교류 실현〉

남북협력을 통한 평화교류의 실현을 위해서는, 남북이 상호 대등한 입장에서 상호 존중과 호혜의 원칙 하에서 ‘민족 공동체’의 형성과 융성이라는 목적을 달성하는 방향으로 추진되어야 한다. 현재 남북한이 겪고 있는 경제적 위기를 공동의 노력을 통하여 극복하고 나아가 21세기 동북아의 중심 국가로 발전하기 위해서 남북한간의 교류와 협력을 확대하는 것은 시대적 요청이기도 하다. 이러한 평화 교류는 민족의 동질성과 상호 신뢰를 회복시키고 남북 상호간의 의존성을 제고함으로써 평화적 통일을 위한 하부구조적 기능을 수행할 것이다.

남북 교류·협력은 기본합의서의 정신을 살리고 합의된 내용을 성실히 이행하는 방향으로 추진되어야 한다. 다만 남북 교류·협력이 장기적인 시각에서 이루어져야 한다는 점을 고려하여 경제분야에서는 교류·협력이 가능한 한 정치적인 사안에 영향을 받지 않도록 하는 정경분리의 원칙이 지켜져야 할 것이며, 사회·문화 분야에서는 서로의 독자성을 인정한다는 원칙 하에서 남북간의 이질성을 다양성으로 조화·발전시키는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다.

〈평화통일의 기반조성〉

평화통일이란 통합과정의 관리를 평화적으로 추진함을 의미한다. 통합과정에서 추구되는 3대 원칙은 「자주, 평화, 민주」의 원칙에 뿌리를 두어야 하는 것으로, 이는 ‘열린 민족주의’, ‘적극적 평화주의’ 그리고 ‘전지구적 민주주의’로 구현된다. 특히 평화와 관련하여, 냉전시대를 통털어 평화는 단순히 ‘전쟁의 부재상태’라는 소극적 개념으로 이해되어왔다. 이렇게 정의된 평화는 불안과 긴장을 배태한 모순된 현상을 의미하는 것에 불과했다. 따라서 통일의 합리적 과정이자 목적인 ‘적극적 평화주의’는 단순히 전쟁을 반대하는 소극적 입장에 그치는 것은 아니다. 문자 그대로 보다 적극적인 평화 개념에 입각하여 ‘평화 창조’를 추구한다는 의미이다. 평화통일의 기반조성을 위해 대외적으로는 한반도의 비핵화선언이라든지, 동북아 다자간 안보협력체제의 구성에 대한 제안 등을 통해 평화통일에 유리한 국제환경을 조성해 나가는 한편, 법과 제도의 개선을 통해 대내적으로 통일 지향적인 분위기를 마련해 나가야 한다.

(2) 대북정책의 원칙

대북정책의 3원칙은 대통령 취임사('98.2.25)에서 천명된 바와 같이, 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극 추진 등이다.

〈대남무력도발 불용〉

민족문제를 해결하는데 있어서 평화적 원칙에 기반하여야 함은 자명한 사실이다. 동족상잔의 비극을 되새겨 볼 때 다시는 전쟁이 일어나서는 안 되며, 어떠한 명분으로도 무력적 방법을 사용하는데 정당화될 수는 없다. 국제관계에서 침략과 전쟁은 대개 체제 내부의 비민주적 성격에서 비롯되는 것이 일반적인 경우이기 때문에 북한체제의 호전성에 의한 도발 가능성을 우려하지 않을 수 없다. 그러나 북한의 대남 테러, 무력도발 및 무력통일 기도 등 민족의 희생을 초래할 폭력이나 무력은 결코 용납되어서는 안 된다. 남북한간 모든 문제는 진정한 대화와 협력 밖에는 다른 길이 없다는

점을 북한에게 상기시키면서, 민족문제의 해결을 위한 대화와 협상의 평화적 방법을 추구해야 한다.

〈흡수통일 배제〉

사회주의체제의 붕괴와 동서독 통합사례 등을 목격하면서 한반도에서 북한체제의 붕괴를 전제로 흡수통일에 대한 기대가 한껏 고조되었던 분위기를 경험했다. 흡수통일은 체제경쟁에서 우위를 점한 남한이 북한체제를 흡수함으로써 남북한 통합을 이루는 형태를 뜻한다. 그러나 흡수통일론은 북한을 긴장시키고 남북관계를 경색시킬 수 있으므로 남북한의 평화공존 및 화해·협력을 추구하는 새정부의 대북정책과는 정면으로 배치된다. 더욱이 IMF체제하에서 경제위기를 겪고 있는 현실에서 북한체제의 흡수통일은 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 이에 새정부는 흡수통일을 원하지 않는다는 입장을 표명하였다. 남북한 상호 실체의 인정과 공존공영의 기틀 위에서 「남북연합」을 실현을 추진해 나가야 한다.

〈화해·협력의 적극 추진〉

새정부는 남북한간의 대립, 불신과 적대감이 해소되고 상호신뢰의 구축과 더불어 상호이익의 증진을 위해 경제, 사회, 문화 등 각 분야에서 「보다 많은 접촉», 「보다 많은 대화», 「보다 많은 협력」을 지향하는 대북정책을 추구할 것이다. 이를 위해 새정부는 민족의 화해, 다각적인 인적·물적 교류협력을 강조하는 「기본합의서」의 성실한 이행·실천에 적극적인 노력을 기울일 것이다. 따라서 일관성있는 정경분리 원칙을 견지하여 이를 바탕으로 남북간 민간부문의 교류협력을 확대시켜 나가야 한다.

대북정책의 목표와 원칙 등에 대한 이해를 전제로 한 대북정책의 추진기조는 다음과 같이 설정된다.³⁾ ① 안보와 협력의 병행추진; 안보태세를 확고히 유지하면서, 남북관계 개선을 위한 교류협력은 유연성을 발휘할 필요가 있다. ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현; 상호 체제인정·존중으로

3) 통일부, 「국민의 정부」 대북정책 추진기조」(통일부, 1998.3), 참조.

분단상황의 평화적 관리와 교류협력 활성화로 통일지향적 남북관계 발전을 지향한다. ③ 화해·협력으로 북한의 변화여건 조성; 북한의 점진적 변화가 남북관계 개선의 현실적 대안이기에, 북한 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경을 조성해 나가야 한다. ④ 남북한 상호이익 도모; 상호 보완성에 기초한 민족경제공동체의 발전을 추구하면서, 민족 전체의 공동발전과 번영이라는 대승적 자세를 견지해야 할 것이다. ⑤ 남북당사자 해결원칙하에 국제적지지 확보; 모든 남북한간 문제는 남북당사자간의 대화를 통해 해결해야 하며, 이를 위해서는 남북대화와 4자회담을 병행추진이 바람직하다. 나아가 한반도 평화정착과 남북관계 개선에 대한 국제사회의 협력확보가 중요하다. ⑥ 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진; 일관성과 실효성있는 정책을 추진하되, 정책결정 과정의 투명성을 유지하고 정책추진에서는 서두르지 않는 자세를 유지해야 할 것이다.

(3) 대북정책의 추진방향

남북한 관계의 기본방향은 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두어야 한다면, 남북문제 해결 방법은 남북기본합의서의 실천에서 찾아야 할 것이다. 남북한 관계개선의 구체적 방안으로 미·일·국제기구의 대북교류협력 지원, 경수로 건설지원 약속이행, 이산가족 상봉추진, 문화·학술 교류 및 정경분리에 입각한 경제교류의 확대, 그리고 기본합의서 이행을 위한 특사교환·정상회담 등을 고려할 수 있다.

이와 관련하여 새정부는 「국민의 정부」 100대 국정과제 가운데 통일분야의 7대 과제를 설정한 바 있다.⁴⁾ 여기에서 평화통일로 가는 기반조성을 목표로, ‘남북기본합의서의 이행으로 남북관계 개선의 기반 마련’, ‘정경분리 원칙으로 남북경제협력을 적극 추진’, ‘민족동질성 회복을 위한 사회문화 교류협력 활성화’, ‘이산가족 재회 및 편지왕대의 조속한 실현’, ‘남북한

4) 大統領職引受委員會, 「國民의 政府 品質革新을 위한 100大國政課題」(1998.2.12), 참조.

주도의 한반도 평화체제 구축, '대북 경수로 사업의 원활한 추진', '국민적 합의와 지지를 바탕으로 통일정책 추진' 등을 주요 과제로 제시하였다. 이 과제들의 필요성과 추진방향을 간략히 살펴보자.

① 남북기본합의서의 이행으로 남북관계 개선의 기반 마련 : 「남북한 당사자간 해결 구도의 확립」을 위해 남북기본합의서의 실천이 무엇보다 시급하다. 기본합의서가 남북한 관계개선의 중심틀이자 「남북연합단계」 진입을 위한 열쇠라는 인식하에서 남북기본합의서의 이행을 최우선 과제로 부각시켜야 한다. 구체적으로 남북기본합의서의 전면적 이행실천 계의, 특사교환과 필요시 남북정상회담의 추진, 인도적 차원의 대북식량지원 및 이산가족 재회문제 해결을 위한 남북적십자회담의 지속 등을 추진해 나가야 한다.

② 정경분리 원칙으로 남북경제협력을 적극 추진 : 남북한 경제협력의 활성화는 남북한간 상호 신뢰와 경제적 이익을 도모할 수 있게 하여 남북한 관계개선에 선도적 역할을 수행할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 통일후 소요비용의 최소화와 함께 통일한국의 토대 구축의 바탕이 된다. 이를 위해 교류협력 승인절차 간소화 및 투자규모 제한 완화, 남북협력기금의 효율적 활용, 직교역 체제로의 전환유도 및 위탁가공교역 확대, 나진·선봉 등 경제특구에 대한 투지 추진, 북한지역 자원의 공동개발 및 제3국 공동진출방안 모색, 속초-나진-훈춘간 카훼리항로 등 관광교류 추진, 설악산-금강산 등 남북자유관광지대 공동개발, 북한지역의 관광특구에 대한 투지 촉진, 북한의 농업구조 개선을 위한 공동사업 추진, 그리고 종자, 영농자재·기술지원 및 농작물 계약재배 추진, 남북간 교통통신망 복원·연결 추진, 민족경제공동체 형성을 위한 장기계획 수립 등을 추진방향으로 설정할 수 있다.

③ 민족동질성 회복을 위한 사회문화 교류협력 활성화 : 이 과제의 필요성은 남북한간 사회문화 교류협력을 통해 상호이해를 제고시키고, 민족동질성 회복을 도모하여 통일문화의 기반을 마련하고자 하는데 있다. 문화·학술·예술분야 교류협력 추진, 남북 체육경기 교환개최 및 국제체육행사 공동참가·유치 추진, 제3국 개최 남북 종교교류행사 지원 및 순수 종교교

류 목적의 방북 확대, 명승·자연풍물 등 비정치분야 방북취재 지원 및 방송 프로그램 교환·공동제작 추진, 그리고 인도적 차원의 의료기반 조성 및 기술 지원 등이 추진방향으로 제시될 수 있다.

④ 이산가족 재회 및 편지왕래의 조속한 실현 : 이산가족문제 해결은 남북한 관계에서 가장 우선적으로 해결되어야 할 사안일 뿐만 아니라 남북한 간 신뢰회복에도 중요하다. 이산 1세대의 고령화 및 대상자 감소로 이산가족문제 해결의 절박성이 고조되고 있다. 이를 위해 경제사정이 어려운 이산 1세대에 대해 교류경비 지원, 이산가족 교류지원을 위해 국제우편을 통한 남북 우편물교환 추진, 고령 이산가족의 방북허용 절차를 허가제에서 신고제로 완화, 이산가족들의 재회사업 지원을 위해 「한적」 중심의 이산가족교류 민간협의체 결성, 이산가족교류와 관련된 서비스 제공 및 정보망 구축을 위한 「이산가족정보통합센터」 설치, 남북당국간 또는 적십자간 회담을 통해 「이산가족면회소」·「우편물교환소」 설치 및 「고향방문단」 교환 추진, 그리고 우편물교환, 재북가족 지원 및 재결합 등 이산가족교류 관련 법령 정비 등을 적극 추진해야 한다.

⑤ 남북한 주도의 한반도 평화체제 구축 : 한반도 긴장완화 및 평화정착을 통한 남북관계 개선과 평화통일 여건조성은 긴요한 문제가 아닐 수 없다. 이를 위해 남북한이 주도하고 미·일·중·러 등 주변국이 보장·지지하는 공고한 평화체제 구축, 4자회담의 추진체계의 남북당사자 해결구도로의 전환, 남북군사공동위 개최를 통한 남북불가침 부속합의서 실천, 북한의 개혁·개방 유도를 위한 노력 강화, 나아가 국제사회의 대북교류협력 지원 등을 추진해야 한다.

⑥ 대북 경수로 사업의 원활한 추진 : 경수로 사업은 북한 핵문제 해결을 통한 한반도 안정의 도모, 교류·접촉을 통한 남북관계 개선방향의 일환으로 추진되고 있다. 원활한 사업추진을 위해 한·미·일·EU간 역할에 상응하는 합리적 자원분담 대책, KEDO-한전간 주계약 체결 및 본공사 추진, 후속의정서 협상 추진, 경수로 건설현장을 「시범적 남북화합의 장」으로 중점관리, 그리고 지속적인 국제핵사찰을 통해 북한 핵개발 의혹 제거 등이 추진되어야 한다.

⑦ 국민적 합의와 지지를 바탕으로 통일정책 추진 : 통일정책의 실효성 제고와 일관성 유지를 위해서는 국민적 지지와 참여하에 정책이 추진되어야 한다. 비공식 조직을 통한 남북협상 배제로 정책추진의 투명성 및 신뢰성을 확보해야 한다. 이를 위해서는 통일정책에 대한 국민적 의견수렴 제도화, 북한관련 정보의 공개 확대, 그리고 「통일교육지원법」 제정 등의 문체가 당면과제로 떠오른다.

3. 새로운 현안 : 기본합의서체제 복원 및 정경분리 원칙

지금까지 살펴본 바와 같이 새정부 통일 및 대북정책은 과거정부의 통일정책의 발전적 계승이라는 맥락과 함께, 기본합의서체제로의 복귀와 정경분리 원칙의 실천을 강조한 점에서 뚜렷한 차별성을 발견할 수 있을 것이다. 따라서 기본합의서와 정경분리 원칙에 대한 보다 깊이있는 접근이 이루어져야 할 것이다.

〈「남북기본합의서」 이행전략〉

「남북기본합의서」는 민족문제 해결을 위한 민족의 章典이다. 이러한 기본합의서에 대해 북한이 지금까지 부정적이고 경직적 태도를 고수하는 것은 기본합의서 이행에 의한 다각적 교류·협력 및 본격적 개혁·개방이 이루어질 경우 대내통치를 위한 남북한간 긴장조성이 어려워질 뿐만 아니라 남한의 「평화이행전략」에 의한 흡수통일의 우려가 완전히 불식되지 않은데 기인한다. 다른 한편으로는 IMF 사태로 인한 남한 경제위기와 관련하여 흡수통일에 대한 우려가 다소간 해소되면서 실업자증가 등 남한의 사회불안을 대남전력 강화계기로 이용하려는 의도도 배제할 수 없을 것이다. 그럼에도 북한은 미국이 기본합의서 이행을 강력히 요구하고, 또한 기본합의서 이행에 대한 대가로 남한으로부터 상응하는 식량 및 경제지원을 받을 수 있다고 판단할 경우, 체제유지에 위협적이지 않은 범위내에서 부분적·제한적 이행에 호응할 가능성도 있다.

〈정경분리 원칙에 입각한 교류·협력 추진방향〉

새정부의 남북관계 개선을 위한 정경분리 원칙은 인도적 차원의 대북지원과 함께 대북정책에 있어 중요한 의미를 지닌다. 그것은 북한의 안정과 변화노력에 실질적인 도움을 줄 수 있기 때문이다. 이는 북한으로 하여금 흡수통일의 우려에서 벗어나, 본격적인 화해·협력의 장으로 나올 수 있는 계기로 될 수 있다. 또한 남북경협은 남북한간 상호 신뢰와 동질성을 회복하고 민족경제의 공동발전과 궁극적으로 하나의 민족공동체를 이루어가는 과정이라고도 할 수 있다.⁵⁾ 정경분리 원칙은 남북한 관계개선의 새로운 돌파구를 마련하고자 하는 입장에서 제기되었다. 그동안 남북경협이 기대 수준에 미치지 못하고 있는 근본적 원인은 북한이 남북대화를 외면한 채 민간차원의 경협을 선호한 반면, 한국은 당국간 대화없이 본격적인 경협이 어렵다는 입장을 고수해왔던 데에 있었다. 특히 한국정부는 남북대화 재개를 위하여 핵문제 등 정치·군사적 사안과 경협의 연계전략을 구사하였으나 소기의 목표를 달성하지 못하고 오히려 남북경협의 활성화를 저해하는 결과를 초래하고 말았다. 그럼에도 북한의 대남정책이 단기간에 변화될 것을 기대하기는 어렵다. 이러한 상황에서 정치적 문제와 남북경협을 분리하여 가능한 분야에서 남북접촉을 확대해나가는 것이야말로 가장 현실적인 정책이라는 인식이 대두되면서, 남북관계 개선을 위한 우회전략으로서 정경분리 원칙의 필요성이 제기되었다.

정경분리정책의 추진방향으로는, 민간이 정치적 상황논리에 제약되지 않고 경제논리에 입각하여 자율적으로 대북활동을 전개하는 것이 바람직하나, 대북경협 추진과정에서 민간인과 민간기업 그리고 정부가 역할을 분담하여 동시다발적으로 대북접촉을 추진하는 것이 효율적이다. 그에 따른 남북경협의 발전양상을 전망한다면, 단기적으로는 민간주도의 경협을 활성화시키기 위해 민간은 당국간 합의가 전제되지 않은 상태에서도 가능한 사업을 중심으로 대북경협을 추진해 나가는 것이 바람직하다. 이 경우 정부는

5) 민족통일연구원·통일경제연구협의회·한국경제신문사 공동주최 학술회의(98.4.10) 발표논문집, 「대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?」(민족 통일연구원, 1998), 참조.

통제·규제중심으로부터 민간의 대북진출 환경을 개선해주고 도움을 줄 수 있는 서비스 기능중심으로 역할전환이 이루어져야 한다. 특히 경험활성화를 위한 법적·제도적 정비가 선행되어야 할 것이다.⁶⁾ 중·장기적 추진방향으로는 민간과 정부의 이원화 추진구도를 상정할 수 있다. 이 경우 민간 차원에서는 정경분리 원칙에 의한 대북경제활동이 지속적으로 추진되면서, 남북한 당국은 「남북기본합의서」에 입각하여 「남북교류·협력공동위원회」를 가동시켜 공공차관 제공, 북한지역의 사회간접시설 확충을 위한 직접투자 등 정부 차원의 경험을 추진해 나가야 할 것이다.

남북경협은 한국의 금융위기와 IMF 한파로 인해 상당기간 위축될 수밖에 없는 상황에서 단기간 내에 정경분리 정책의 가시적 성과를 기대하기는 어렵다. 그리고 일부 보수적 입장에서는 남북관계의 특수성에 비추어 정경분리 정책의 타당성에 대해 회의를 표명하고 있는 점도 간과할 수 없다. 특히 민간기업의 과열경쟁이 남북협상에서 북한의 입지를 강화시킬 우려도 있다. 그러나 무엇보다도 정경분리 정책의 성패여부는 북한당국의 반응과도 밀접한 관련이 있다. 새정부의 남북관계 개선에 대한 적극적 의지 표명과 남북한 공동발전을 위한 전향적 조치인 정경분리 정책에 대한 북한의 반응이 대북정책의 향배를 가늠하는 변수이기도 하다. 따라서 정부는 남북경협의 활성화를 추진하기 위해서는 정경분리 정책의 정당성에 대한 국민적 공감대를 확산하고 대북정책의 일관성을 유지해 나가야 한다. 이를 위해서는 남북관계에서 민간부문의 역할이 성숙될 수 있는 여건을 조성하는 한편, 남북경협에 관한 장기적 비전을 제시하면서 경험활성화가 북한체제를 변화·개선시키는 요인이 된다는 것을 확신시켜 나가야 한다.

6) 새정부 출범후 정부는 최근 남북교류협력추진협의회를 통해 각종 규제를 대폭 완화하는 남북경협 활성화 조치를 발표하였다(1998.4.30). 활성화 조치의 주된 내용은 다음과 같다. 접촉과 방북에 대한 요건과 승인절차 및 처리기간 등의 대폭 완화·단축, 기업총수 및 경제단체장 방북허용, 위탁가공교역을 위한 생산설비 무상방출과 임대허용, 방위산업·전략물자를 제외한 모든 업종의 대북투자 가능, 투자규모 제한 철폐 등을 포함하고 있다.

IV. 대북정책 개선 및 보완방향

1. 대북정책 목표와 원칙의 재정립

새정부의 통일 및 대북정책은 북한의 변화를 촉진하면서, 궁극적으로는 북한사회의 민주화와 더불어 시장경제체제로의 이행을 촉구하는 대북정책을 추구하고 있다는 점에서 과거정부의 통일정책의 기본골격과 큰 차이는 발견되지 않는다. 그럼에도 불구하고 새정부는 현단계에서 당장의 통일을 추구하는 정책보다는 평화공존의 실현을 우선적으로 추구함으로써 「평화·화해·협력」의 실현을 통한 남북한관계 개선을 대북정책의 목표로 설정하고 있다는 점에서 과거 통일정책과는 뚜렷이 구별되는 발상의 전환이라 할 수 있다. 이는 「先평화·後통일」정책으로 한반도를 둘러싼 주변환경과 북한정세로 보아 당장 통일의 실현을 기대하기 보다는 무력대결의 위험을 해소하고 평화공존을 통한 민족사회의 안정적 발전을 우선시한다는 장기전망의 구도 속에서 나타난 정책으로 평가된다.⁷⁾

그러나 정책 목표와 원칙간의 불일치를 지적하지 않을 수 없다. 정부는 「평화·화해·협력」의 실현을 통한 남북한관계 개선을 대북정책의 목표로 설정하고 이 목표를 달성하기 위해 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극추진을 대북정책 3원칙으로 표방한 바 있다.⁸⁾ 새정부는 평화정착을 통한 남북한간 평화공존을 대북정책의 최우선적 과제로 내세우고 있으나, 평화정착을 위한 방안으로는 ‘무력도발 불용’ 정도의 소극적 수준

7) 「先평화·後통일」정책은 한반도의 통일을 포기하고 분단을 고착화시키는 것이 아니라, 평화공존의 토대 위에서 남북한간의 평화적인 교류와 협력을 활성화 시킴으로써 법적 통일인 국가통일 보다 사실상의 통일상태를 먼저 추구 하는 「선민족통일·후국가통일」을 지향하는 입장이다.

8) 김대중, 앞 연설문 「공화국연합제」(학민사, 1991), 참조.

에 그치고 있는 점이 한계로 드러난다. 요컨대 한반도 평화정책을 위한 적극적 방안으로 평화창출(peace-making)을 위한 대북정책의 원칙과 목표 설정은 지극히 미흡한 상태이다. 무력도발 불용 등의 소극적 평화유지 보다는 한반도에서의 공고한 평화체제 구축을 통한 분단의 평화적 관리가 한반도 평화정책에 긍정적인 기여를 할 수 있을 것이다. 또한 ‘흡수통일 배제’의 원칙도 구체성을 결여한 선언적 차원 이상의 것은 아니다. 이처럼 정책 목표와 원칙간의 불일치가 나타날 수밖에 없는 것은 평화정책이라는 정책목표가 미래지향적인 반면, 무력도발 불용이라는 원칙은 현상유지적인 성격이기 때문이다.

대북정책의 기본목표는 남북한간 共存의 틀을 마련하는데 두어져야 한다. 냉전구조를 과감하게 해체하는 작업이 선행되어야 하는 것이다. 이를 위해 우선 전쟁재발을 방지하기 위하여 남북한 양측이 받아들일 수 있는 믿을 만한 해결책을 마련해야 한다. 남과 북은 그동안 정전체제를 유지하면서도 ‘안보딜레마(security dilemma)’에 빠져 고도의 긴장 속에서 유지되어온 적대적 공존관계를 타파할 수 있는 다양한 제도적 장치가 제시되어야 할 것이다. 즉 남북한간 군사적 신뢰구축, 군축, 검증 등의 군비통제를 통한 적극적인 평화공존을 도모할 수 있는 정치·군사적 접근을 미룰 필요는 없다. 나아가 남북한 평화공존을 위한 국제적 협조와 지지를 바탕으로 북한의 체제유지의 보장과 함께 평화공존의 다양한 종합적 프로그램을 마련해야 한다.⁹⁾

2. 햇볕정책과 정경분리

새정부의 대북정책은 형식적인 당국간 대화에 얽매이기 보다 실질적인 교류·협력을 중시하고 있다는 점에서 공리공담 보다는 실사구시적 입장이라고 할 수 있다. 새정부의 햇볕정책은 대북 포용정책이라 할 수 있다. 햇

9) 아태평화재단, “남북연합에서의 평화공존,” 「김대중의 3단계 통일론: 남북연 합을 중심으로」(아태평화출판사, 1995), 참조.

별정책은 평화공존과 북한개방이라는 두 목표를 동시에 추구할 수 있는 대북정책으로 강조되고 있다. 즉 햇볕정책은 두 가지 중요한 요소를 포함하고 있는 것으로, 우선 남북관계의 개선을 통해 평화를 정착시켜 사실상의 통일상황을 실현하여 남과북의 상호왕래와 도움을 바탕으로 전쟁재발을 방지하고 긴장완화와 군비통제를 실시해 나갈 수 있는 여건을 만들어나가는 데에 있다. 다른 요소는 북한변화를 유도하는 것으로, 북한이 두려움을 갖지 않고 개방과 시장경제로의 체제전환을 추진할 수 있는 여건을 마련하려는데 있다고 볼 수 있다. 특히 새정부 출범과 동시에 대북정책의 기초로 제시되고 있는 햇볕정책은 문민정부의 대북유화정책의 일환이었던 햇볕정책의 연장선상에서 강조되고 있다는 의혹을 불식키 어려우나, 그동안 한반도를 둘러싼 통일환경과 남북한관계의 변화에 따라 햇볕정책의 의의와 실현가능성이 상당히 다른 모습으로 부각되고 있다는 점에서 상당히 주목된다.¹⁰⁾

남북한 평화공존과 협력을 위해서는 햇볕정책이 필요하다. 햇볕정책은 대북 유화정책이 아니라, 대북포용정책으로 정경분리 정책의 지속적 적용을 통해 구현된다. 일반적으로 남북경협에서 정경분리 원칙은 경제적 수익성을 목표로 한 상업적 베이스의 민간 경협에만 적용되는 것으로 볼 수 있다.¹¹⁾ 그러나 북한이 군사적 도발을 감행하는 경우, 대북정책 3원칙 가운데 최우선 순위인 「무력도발 불용」 원칙에 위배되므로 정경분리 원칙의 적용은 제한될 수밖에 없을 것이다. 그럼에도 민간 차원의 경협 지속은 오히려 남북한 관계가 대규모 군사충돌 등의 극한적 사태로 비화되는 것을 방지하는 역할을 할 수 있다는 점을 고려한다면 민간의 대북 경협 규제는

10) 일찍 북한을 동반자로 규정하고, 햇볕론을 주장해온 金大中 대통령의 일관된 입장에 대해서는, 「남북한 유엔 동시가입과 통일」(제155회 임시국회 국제 연합헌장 수락동의안 찬성연설문, 1991.7.13), 「공화국연합제」(학민사, 1991), 참조.

11) 정경분리 원칙에 따른 대북 경제교류·협력에는 양과 질의 차원에서 한계가 있다. 현재 남과 북의 경제위기는 민족의 생존과 직결되는 초미의 문제이므로 남과 북의 당국자들은 솔직하고 진지한 대화를 통해 이 난국을 공동으로 극복해 나가는 지혜를 발휘해야 한다는 입장으로는, 경실련 통일협회, 「국민의 정부 100일에 즈음한 통일정책 평가와 당면 실천과제 제안」(98.6.12), 참조.

신축적으로 운용될 필요가 있다.¹²⁾

햇볕정책의 일환인 정경분리 정책의 지속은 ‘무력도발 불용’의 대북 제1 원칙이 지켜지는 것을 전제로 하나, 무력도발의 유형에 따라 정경분리 정책의 적용범위와 수준이 달라져야 할 것이다. 남북한은 오랜 불신과 대결 구도가 지속되는 속에서 아주 짧은 해빙기를 맞이하는 때도 간간히 있었으나, 흔히 나타날 수 있는 통상적인 군사마찰의 경우에도 남북관계가 곧장 대결과 긴장국면으로 치닫고마는 사례를 충분히 경험했다.

남북한관계는 마치 질그릇같아서 관계개선에 대한 강렬한 바람에도 불구하고 언제 어떤 형태로 깨질 지 모른다. 최근 동해안 잠수정침투사건('98. 6)은 강릉 잠수함 침투사건('96.9)과 같이 남북한관계를 다시 경색시킬 우려가 있으나, 상황에 따라 대북정책이 일관된 원칙이 흔들려서는 안된다는 입장을 확고히 천명해야 한다.¹³⁾ 예상될 수 있는 침투행위에 대한 구체적 대책에 필요하나, 그러한 침투행위로 인해 햇볕정책과 같은 정부의 대북정책의 기조가 흔들려서는 곤란하다. 국방 정책, 해안경비에 대한 책임구명, 한·미간 정보채널의 공조체제의 정상적 작동에 대한 확인, 대잠함예산 삭감 문제 등을 재검토 할 필요가 있다. 또한 침투사건에 대한 국회상임위원회의 24시간 가동체제와 상황실 설치 문제, NSC 사무처의 비상체제 가동 등을 통해 국민에게 안보에 대한 신뢰를 심어주어야 한다. 이러한 대비책 마련을 통해 최근 소떼 방북허용을 계기로 이루어진 남북한 관계개선에 대한 기대와 현대그룹의 금강산개발 합의사항이 좌초되는 결과는 회피해야 할 것이다.

12) 중·대만사례의 경우, 1995~96년 대만해협에서의 군사적 긴장에도 불구하고 정경분리 원칙이 입각하여 兩岸간 교류·협력은 지속되었다.

13) 「북한잠수정 사건 등 남북현안문제」 관련 국민여론조사 결과(현대리서치연구소, '98. 6.28)에 의하면, 「잠수정 사건관련 향후 정부의 대응방향」에 대한 질문에 “현 대북정책의 기조는 유지하되 판문점 군사대화에서 취급”을 바라는 응답은 61.6%, “대북 포용정책에서 선회, 강경대응”을 지지하는 입장은 34%, “잘 모름” 4.4%로 나타났다. 「정부의 대북 포용정책에 대한 평가」에서는 “바람직(매우 24.6%+바람직한 편 55.8%)” 80.4%, “바람직하지 않음”(전혀 3.9%+바람직하지 않은 편 13.8%)로 나타나 새정부의 햇볕정책에 대한 긍정적인 반응을 보여주고 있다.

결론적으로 남북한관계 개선을 위한 대북정책의 기본방향인 평화정착과 교류협력을 통한 북한의 개방과 변화를 유도하기 위해서는 무엇보다 먼저 북한 체제유지에 대한 확신을 심어주는데 주력해야 한다. 이는 곧 '평화적 분단체제의 지속'을 의미하는 것이기도 하다. 그러나 통일에 이르는 오랜 기간 동안 공존적 평화체제의 유지를 상정하는 것이 중요하다. 바람직한 통일은 남북한체제를 하루빨리 해체하는 것이 아니라, 반대로 독립적인 두 국가체제를 인정하고 상호 공존하는 바탕위에서 보다 자주적이고 민주적인 독립적 실체를 형성해 나가는 것이다. 이제 남북한관계는 적대적 상호의존 관계로부터 협력적 상호의존관계로의 전환해 나가는 과정에서, 두 개의 분리된 국가의 실체를 인정하되 교류협력을 통한 경제와 사회문화적 수준에서는 통합을 지향해 나가는 전략이 필요하다.

전환기 대북정책의 방향과 과제 : — 새로운 패러다임의 모색 —

김 기 대*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|------------------------------|------------------|
| I. 서론 : 변화된 환경과 새로운 패러다임의 요구 | IV. 새로운 패러다임의 모색 |
| II. 환경적 변화와 이원적 현실 | V. 과제와 정책적 대응 |
| III. 냉전 패러다임의 한계 | VI. 맺는 말 |

I. 서론 : 변화된 환경과 새로운 패러다임의 요구

남북관계가 새로운 국면을 맞이하고 있다. 분단 반세기만에 등장한 김대중 정권하의 ‘국민의 정부’의 출현과 전대미문의 국가경제위기 상황에 따른 소위 ‘IMF경제체제’의 등장은 남북관계와 통일문제에 있어서 새로운 방향을 모색하게 만들고 있다.¹⁾ 남북관계에서 오랫동안 전향적인 인식과

* 현대사회연구소, 책임연구원, 정치학

- 1) 이러한 상황적 변화에 따라 새로운 대북정책, 통일정책의 방향이 논의되기 시작했다. 예를 들면, 정세현, “새 정부의 통일대북정책의 향방” 『극동연 통일전략포럼 보고서』 (경남대 극동문제연구소, 1998. 1.)과 민족통일연구원 외, 『남북협력 : 새로운 지평을 향하여』(1998. 4.)참조.

깊은 철학을 가진 것으로 알려져 있던 야당출신 김대중 대통령의 등장으로 인해 남북관계 전반에 걸쳐 과거와는 다른 정책이 전개될 것으로 기대되고 있는 것이다. 사실 신정부는 출범초부터 기존의 시각에서는 적지 않게 파격적인 정책을 제시하고 있으며 일정 수준 변화의 바람을 불러일으키고 있다. 정경분리 원칙의 천명, 대북투자규제의 과감한 완화, 대북햇볕론, 북한 방송의 단계적 허용 등 보수적인 입장을 가진 사람들에게는 수용되기 힘든 전향적 정책을 내놓고 있기 때문이다.

국가부도 직전이라는 경제위기 상황 역시 남북관계와 통일정책에서 새로운 방향을 모색하게 만들고 있다. 국가경제위기상황과 IMF신탁체제의 도래는 국내 경제구조를 급격하게 위축시켜 우리의 통일과정에서 중요한 단계가 되고 있는 경제교류협력에 물질적 한계를 노정시키게 만들었고 또 다른 한편에서는 국가 경제위기의 극복을 위해 북한시장을 최대한 개척·개발할 필요성을 가일층 증진시키고 있기 때문이다. 그동안 천문학적인 수치로 논의되던 통일비용론이 우리의 경제력이 약 6,000달러대의 수준으로 하락했기에 북한과의 경제적 격차가 좁혀져 남북한간의 통일비용이 줄어들었다는 비야냥이 나오고 있는 현실이기에 부담해야 할 최소한의 비용조차도 부담스럽게 느껴지게 된 상황인 것이다.

이렇게 급격히 변화된 환경 속에서 남북교류가 활성화되고 있다. 문민정부하에서 경색되어 있던 방북의 물꼬가 터지고 있는 것이다. 리틀엔젤스의 평양공연, 기업가 정주영씨의 소떼를 동반한 방북, 천주교와 개신교 등 종교계의 방북, 텔런트 김혜자씨의 방북, 남북간 기상정보 교환 논의 등이 이루어지고 있다. 정치경제적으로 크게 변화된 환경하에서 남북관계 변화를 보여주는 제반 현상들이 나타나고 있는 것이다. 그동안 막혀 있던 방북 교류의 활성화는 그 자체가 과거와는 다른 변화된 모습이다. 또한 국제기구인 KEDO를 통한 대북지원활동과 중국에서의 이산가족들의 상봉 등에 대한 정부의 지원정책 등은 우리의 대북관계를 규정짓고 있는 기존의 제반 원칙들이 현실적으로 더 이상 지켜지기 힘들다는 것을 보여주었다. 신정부의 햇볕론과 민간과 정부채널의 차이를 구별하여 적용하는 상호주의 원칙 적용 및 정경분리 원칙의 천명 등은 기존의 냉전질서하에서 형성된 남북관

계의 틀과는 다른 모습이다. 남북관계의 틀이 변하고 있는 제반 단면들이 이것이다.

국내적으로 급격한 속도로 진행되고 있는 기업구조조정과 마찬가지로 남북관계도 기존의 구조를 크게 조정할 것을 요구받고 있는 것이다. 남북교류를 규정짓고 있던 규칙(Rule of the Game)이 변하고 있으며 또 당위적으로도 변해야 할 시점인 것이다. 남북관계를 규정짓고 있는 질서에 대한 질적인 큰 변화는 그러한 변화의 과장과 깊이가 크기에 하나의 패러다임(paradigm)적 변화로 표현될 수 있다. 급격히 변화된 환경하에서 남북관계를 설명하고 규정짓는 문법(grammar)이 완전히 바뀌고 있다고 해도 과언이 아니기 때문이다.²⁾ 남북관계의 내면적 질서를 규정짓고 있는 문법의 변화 방향과 기존의 냉전 패러다임의 문제점을 진단하고 새로운 패러다임의 원리와 신정부하에서 전개되고 있는 정책적 방향과 과제를 분석해보도록 한다. 패러다임적 변화는 기존 패러다임의 적용에서 나타나는 이형(anomaly)이 누적되면서 발생한다. 따라서 새로운 패러다임을 논함에 앞서 기존의 패러다임하에서 발생하는 구조와 제반 이형을 검토해보면서 변화된 환경하에서 전개되고 있고 또 전개되어야 하는 남북관계의 큰 틀을 모색해 보고자 한다.

2) 후술될 내용이지만 냉전(coldwar)에서 탈냉전(post-coldwar)으로, 또 국가중심주의에서 탈국가중심적 세계화로의 이행은 탈(post=beyond)이라는 어의가 함의하는 바와 같이 개념상 서로 양립불가능한 한 단계에서 다음 단계로의 혁명적 이행으로 간주되기에 패러다임적 변화로 볼 수 있다. 냉전식의 창구단일화에서 창구다원화로, 정경분리불가에서 정경분리로, 상호주의에서 탈상호주의 등으로의 변화는 결국 대북 대응 논리상 하나의 불가공약성(incommensurability)을 창출하고 있다고 할 수 있다. Thomas S. Kuhn, 『The Structure of Scientific Revolution』, 2nd ed., 1970, The University of Chicago Press.

II. 환경적 변화와 이원적 현실

1. 냉전과 탈냉전의 이중적 구조

잘 알려져 있는 바와 같이 기존의 남북관계를 규정짓는 것은 바로 냉전 원리로서 이것이 남북관계의 모든 것을 설명하는 패러다임이었다. 이러한 냉전적 원리와 삶의 질서는 전세계적인 탈냉전의 도래와 함께 전지구적 차원에서 점차적으로 사라져 갔다. 하지만 ‘냉전의 외로운 섬’으로 지칭되던 한반도에서는 조금씩 탈냉전의 기류가 스며들고 있었지만 여전히 냉전질서가 삶의 양식을 결정짓는 주요한 원리로 작용해 왔다. 80년대 후반부터 전개된 세계적 탈냉전 현상의 심화와 한반도에서 상존하고 있는 냉전 상황사이의 이격이 점차 벌어져 왔다. 즉 한반도에서 강고하게 구축된 냉전적 패러다임의 설명력은 점차 상실해가게 되었던 것이다. 이렇게 냉전적 패러다임에서 탈냉전 패러다임으로 이행해가는 과정에서 냉전논리와 탈냉전 상황 사이에 2중구조가 발생하게 되며 이러한 2중구조하에서 이형(anomaly)이 발생하게 되는 것이다. 현금의 한반도 상황은 더 이상 냉전 패러다임이 설명력을 갖는 상황도 아니며 그렇다고 탈냉전 패러다임이 절대적 설명력을 가지지도 못하는 상황인 것이다. 냉전논리와 탈냉전상황이 서로 중첩적으로 교차되는 가운데 기존의 원리가 적용되지 못하는 부분이 다수 발생하게 되는 것이며, 변화된 현실과 대응논리와의 괴리 및 부적응이 바로 정책적 비일관성, 비효율성, 각종의 정책적 혼선과 낭비라는 모습으로 나타나고 있었던 것이다.

문민정부하에서는 이인모 노인의 석방 및 북송과 같은 과감한 탈이념적 조치가 있었다. 식량난을 겪고 있는 북한에 대한 대규모의 식량지원이 정부차원에서 이루어지기도 했다. 냉전적 논리로는 상상하기 힘든 탈이념적인 조치였던 셈이다. 하지만 이러한 탈냉전적 변화와 함께 북한의 핵개발

의혹과 관련하여 전쟁 일보 직전의 긴장감이 조성되기도 했으며 ‘불바다’란 말이 나올 정도로 남북관계의 긴장감이 조성되기도 했다.³⁾ 이러한 예들은 바로 최근의 남북관계가 냉전과 탈냉전 상황이 동시에 상존하고 있음을 보여주는 예들이다. 이러한 이중적 구조하에서 현실인식에 대한 혼란이 조성되고 또 정책적 혼선이 야기되기도 한 것이다. 문민정부하에서 대북정책이 정책적 일관성을 유지하지 못하고 성과가 없었다는 여론이 많았던 것은 바로 이러한 이중구조에 제대로 적응하지 못했던 결과인 것이다.⁴⁾

냉전과 탈냉전이란 혼재된 상황속에서도 세계적 변화의 조류속에서 나타나는 우리 사회의 변화원리와 속도를 감안하여 그에 대응하는 일관된 인식수립과 정책적 조율이 이루어졌다면 일관성 있고 효율적인 대북정책을 펼쳐갈 수 있었던 것이다. 이러한 혼동은 아직도 정리가 되지 못한 과제이기에 분석가들사이에서도 계속 논란이 이어지고 있는 것이다. 예를 들어 북-미간 혹은 북-일간 관계정상화 논의 혹은 미국과 일본 등 우방국의 대북 식량지원문제와 관련하여 우리 정부의 입장은 어떠하며 또 어떠한가 하는 문제에 있어서 깨끗하게 입장이 정리되지 못하고 있는 실정인 것이다.⁵⁾

우리가 냉전적 원리에 매몰되어 있는 가운데 탈냉전 세계화라는 국제적 조류로부터 너무나 비켜나 있었기 때문에 냉전과 탈냉전의 양극 사이에서 방향을 잡지 못하고 표류해 온 것이다. 이러한 표류속에서 문민정부하에서 노정된 남북관계 긴장고조, ‘쌀주고 뺨맞기’, 대미관계악화, 정책의 일관성 상실현상 발생 등의 정책적 낭비가 속출되었던 것이다. 이 모두가 냉전적

3) 돈 오버도퍼(Don Oberdorfer), 『두 개의 코리아(The Two Koreas)』, (중앙일보, 1998).

4) 문민정부 당시 금융실명제 등 몇몇 부문에 대해서는 성과가 있었다는 긍정적 여론이 나왔지만 대북정책은 매년 성과가 없었다는 부정적 여론이 많았으며 대통령의 대북발언이 일관성이 있다고 응답한 비율은 16.4%에 불과했다. 현대사회연구소, 『국민여론 조사보고서』, 1995~1996년도 참조.

5) 분석가들은 “무조건 북미, 북일 관계정상화를 받아들일 수도 없고 그렇다고 기존의 경직된 정책을 고수할 수도 없는” 딜레마를 지적하고 있다. 한승주 시론, “「미-북접근」을 보는 눈” 조선일보, 1998. 3. 29.

원리가 적용될 수 없는 변화된 환경임에도 불구하고 정책당국자들이 인식의 변화를 기하지 못한 채 기존의 냉전적 원리와 명분에 집착한 가운데 발생한 일이다. 결국 우방인 미국으로부터도 최선의 협조를 얻어내지 못하는 불편한 관계가 형성되기에 이르렀던 것이다. 냉전과 탈냉전의 이중구조와 그에 대한 적절한 대응의 실패가 각종의 혼란과 정책적 비효율성을 낳았던 것이다.

2. 세계화 현상과 대북정책

탈냉전 기류와 함께 오늘날 국제관계의 변화를 규정짓는 중요한 기제는 바로 세계화 현상(globalization)이다. 정치적인 냉전-탈냉전의 상충하는 두 원리 사이에서 발생하는 현실적 괴리와 마찬가지로의 중대한 변수는 바로 무국경을 지향하는 세계화 현상이다. 현재 우리사회가 처한 IMF체제도 결국은 경제적 측면에서 세계화 추세에 제대로 잘 적응하지 못했기 때문에 발생하는 일로 볼 수 있는데, 이러한 세계화 현상은 단순히 경제적인 영역에서의 영향력외에도 정치적으로도 많은 변화를 불러일으키고 있다. 이미 인터넷 등의 통신망을 통해서 남북간의 국경이 허물어지고 있는 현상이 발생하고 있다. 인터넷을 통해 북한의 중앙통신을 포함한 북한의 홈페이지에 접속할 수 있으며 전화망을 통해 북한과 접촉하는 것이 결코 불가능한 일이 아닌 상황이 된 것이다. 중국과의 교류확대로 인해 제3국인 중국에서의 이산가족 상봉은 공공연한 일이 되었다. 무국경의 세계화 현상은 남북 그 어느 일방이 원하던 혹은 원하지 않든 보다 다양한 채널을 통한 직접적 교류를 가능하게 만들고 있다. 이러한 상황은 냉전적 원리로서 규제가 되지 않는 새로운 삶의 질서인 것이다. 따라서 냉전적 원리위에서 전개되고 있는 삶의 질서와 대북정책은 불가피하게 변해야 하는 것이다. 문제는 변화된 상황에 대한 저항이 아니라 단지 그러한 변화의 방향과 속도의 문제인 것이다.

3. 이원적 구조와 정책변화의 방향

중장기적 관점에서 IMF체제하에서 추구되어야 하는 남북관계의 방향은 바로 탈냉전·세계화 지향이다. 이를 위해서는 냉전시대에 형성된 적대감의 해소가 우선되어야 한다. 분단과 냉전을 바탕으로 한 남북 상호간의 깊은 적대감은 탈냉전, 세계화, 개방화의 흐름을 방해하기 때문이다. 김영호 교수는 IMF시대의 대북정책의 방향으로 과거의 ‘적대적 상호의존 관계’에서 ‘경쟁적 상호의존 관계’로 발전하고 최종적으로는 ‘개혁적 상호의존 관계’로 진전되는 3단계 전략을 제시했다.⁶⁾ 남북간 상호의존 방식의 질적 변화를 통해 남북화해와 통일로 나아가려는 전략인 것이다.

냉전을 기반으로 한 남북간 상호 적대감 및 불신감은 그 뿌리가 깊기에 ‘적대적 상호의존’의 단계를 넘어서기가 쉽지 않다. 문민정부하에서 각종의 정책적 비효율성을 불러일으킨 이면에는 바로 이러한 냉전적 적대감을 바탕으로 한 냉전적 명분에의 집착이 깔려있었다. 문민정부하에서도 초기에 통일원장관에 상당히 진향적인 인식과 철학을 가진 것으로 알려진 한완상 교수를 임명했지만 결국 소기의 결과를 도출해내지 못한 채 중도하차 하기에 이르렀고 그 이후는 대북정책이 기존의 냉전적 관성으로부터 크게 벗어나지 못했다. 냉전적 환경의 견고성을 보여주는 한 예일 것이다. 따라서 한반도의 상황에서 탈냉전의 원리가 그대로 적용될 수는 없는 상황이다. 냉전적 명분에 밀려 합리적 국가이익도 손해볼 수 있는 것이 냉전적 이데올로기의 관성이 지배하고 있는 현실인 것이다.

하지만 냉전적 질서의 견고함으로 인해 무작정 합리적인 견지에서 국가이익을 양보할 수만은 없게 된 상황이다. 남북관계에서도 비생산적인 냉전적 명분보다는 국가실리를 추구하는 세계화시대의 무한경쟁원리가 원용되어야 하는 시점에 도달한 것이다. 이것이 남북관계에서 변화되어야 할 구조조정의 방향인 것이다. 세계화 개방화의 흐름속에 무한경쟁의 원리가

6) 조선일보, “IMF시대 대북전략” 1998. 5. 18.

엄습하는 국제관계에서 국가실리를 추구하지 못하게 되면 결국 생존이 어려워지게 되는 상황으로 내몰리게 되는 것이다. 문민정부하에서 대미관계가 악화되고, KEDO지원에서 우리측이 국가경제에 부담이 될 정도로 많은 비용만을 떠안게 된 이면에도 냉전적 명분의 추구과정에서 당면한 국가적 이익이 손상된 한 단면이다. 무리한 냉전적 명분의 추구는 탈냉전, 세계화의 시대에는 하나의 국가적 부담으로 다가오는 것이다.

우리는 이제 깊은 적대감의 또 다른 대상인 일본에게도 문화개방을 허용하는 방향으로 나아가고 있다. 신정부출범후 일본문화에 대한 단계적 개방이 천명되고 있기 때문이다. 잔혹한 의병전쟁 진압과 식민지 수탈에 따른 적대감 형성으로 일본의 문화에 대해서는 개방이 되지 않고 있었으나 세계화 현상은 결국 일본 문화의 개방을 불가피하게 만들었다. 마찬가지로 적대적인 북한에 대한 방송청취가 단계적으로 허용될 것이란 선언이 나왔다. 과거에는 상상하기도 힘든 일이지만 결국 변화된 상황하에서 개방화로 나아가고 있는 것이다. 정치적인 이유로 폐쇄되어 있던 영역이 개방화되고 있는 제반 단면인 것이다. 세계화와 무한경쟁의 시대에 변화의 방향은 탈정치, 탈냉전, 다양화, 개방화이며 이러한 흐름은 그 누구도 막을 수 없는 세계사적 흐름이 되고 있다.

Ⅲ. 냉전 패러다임의 한계

남북관계를 규정짓고 우리 대북정책의 근간이 되는 것은 여전히 냉전 패러다임이다. 북한과의 적대적 관계를 전제로 한 대북 및 통일 정책 결정의 시각, 틀이 이러한 냉전적 원리에 기초하고 있기 때문이다. 대북 창구단일화, 남북대화에서의 상호주의원칙 적용, 대북 제로섬(zero-sum)식 관계의 유지, 상대방 의도에 대한 최대한의 적대적 의심과 해석, 안보우위주의 등이 냉전 패러다임하에서 전개되었던 원리들이다.

그러나 분단과 전쟁이라는 특수한 상황하에서 발생한 적대적 대립감에서

파생된 이러한 단선적이고 단일체적인 원리는 비록 남북관계라는 특이성하에서 불가피했다고 하더라도 현재와 같은 세계화, 탈냉전의 환경하에서 전개되는 다원적, 다매체적 생활환경하에서는 비합리성을 노정시키게 된다. 개념적으로는 지구촌환경하에서 국가의 국경이 상당히 빠른 속도로 완화되고 정부의 역할이 점차 축소되는 반면에 기업, 지방정부, 사회단체, 개인의 초국경적인 활동이 활발이 전개되는 다매체 다채널의 세계화 시대에는 적용이 불가능한 경우가 많이 발생되기 때문이다. 특히 세계화 현상하에서는 국가간의 활발한 교류뿐만 아니라 시, 도, 군, 구 등 하위 지방자치단체의 역할과 활동이 중요해졌으며 불가피해졌다. 우리 사회의 시·도·군·구 등 지방자치단체와 북한의 하위 지방자치단체간의 교류,⁷⁾ 이산가족의 국외에서의 개인적 상봉, 남북간 경제협력 사업의 증대, 국제기구의 개입 등의 현상은 남북한 정부 그 어느 한쪽에서 좋아하든 혹은 좋아하지 않든 막을 수 없는 대세가 되고 있다. 이러한 변화된 환경이기에 거기에 맞는 현실성 있는 정책이 전개되지 못하면 각주구점의 고사와 같이 시대에 맞지 않는 정책의 결과로 낭비와 비효율을 낳게 되는 것이다. 두 개의 상호 양립불가능한 원리가 서로 상충하는 변환기의 시점에서 대북관계에서의 새로운 패러다임을 모색해보기 위한 전단계 논의로서 냉전적 원리하에서 발생하는 이형(anomaly)을 살펴보도록 한다.

1. 창구단일화 원칙

냉전적 패러다임하에서 전개되는 가장 중요한 원칙 중의 하나가 바로 창구단일화 원칙이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 것은 이미 현실적으로 파산을 맞은 원칙이라 할 수 있다. KEDO사업과 수퍼옥수수 보급을 위한 옥수수재단 결성 등 초국가적(supranational) 기구의 활동과 적십자사의 활동, 비정부 민간기구의 보다 다양한 활동과 남북관계에의 개입 등에서 나

7) 실제로 이러한 맥락에서 강원도 의회와 서울 중구 의회가 북한과 접촉하려는 시도가 있었으며, 인천시 의회는 북한의 남포시 혹은 개성시와 자매결연을 맺으려는 시도가 있기도 했다. 한겨레신문, 1995. 11. 22.

타나는 바와 같이 세계화의 물결 속에서 이제 정부만이 단일한 액터(Actor)로서 활동하기에는 국제적 환경이 너무 변했다. 남북관계를 정부 혼자서 독점적으로 운용하기가 어렵게 된 실정인 것이다. 창구다원화가 불가피하기 때문이다. 가수 현미의 중국에서의 가족상봉사건은 다시 냉전시대의 유물인 창구단일화에 대한 의문을 제기하게 만들기도 했다.⁸⁾

또 다른 한편에서는 변화된 환경하에서는 냉전적 창구단일화원리는 현실적으로 적용될 수 없는 일이 많이 발생하여 현실성을 희석시키는 물론 비용적 부담을 안겨주는 일이 빈번하게 발생시킨다는 점이다. 예를 들면 창구단일화는 정부에 책임감을 집중시켜 문민정부하에서 나타난 바와 같이 남북한 당국간의 관계가 경색될 경우 거의 전 부문에 걸쳐 장기간 교류를 막게 하는 역기능을 할 수 있다. 창구단일화의 원리가 냉전시대와 같이 정부의 창구 독점과 같은 권리성의 득(benefit)이 되는 일이 아니라 오히려 책임을 집중시키는 부담(cost)으로 다가오는 면이 많게 된 것이다. 정부 당국자간의 교착상태시 보조해 줄 수 있는 다양한 형태의 민간채널의 운용도 사실상 막게 되는 부정적 기제로 작용하게 되는 것이다. 창구 단일화 혹은 창구다원화라는 논의 자체가 무국경의 개방화를 지향하고 다매체 다채널의 세계화시대에는 걸맞지 않는 진부한 논의일 수 있는 것이다. 보다 다원화된 활동요소들의 자유롭고도 다양한 활동을 보장하는 가운데 내면적으로 정부중심의 하나의 조화(harmony)를 추구하는 그러한 정책이 보다 생산적인 시대인 것이다.

2. 상호주의 원칙

냉전 패러다임에서 발생한 또 하나의 중요한 원칙은 남북대화에서 나타나는 상호주의 원칙이다. 우리가 복측을 위해 어떠한 것을 해주면 그에 상응하는 조치를 북한이 해주기를 요구하는 논리이다. 주는 것이 있으면 받는 것도 있는 법(give and take)이란 논리 혹은 협상이란 결국 주고받는

8) 중앙일보, 1998. 4. 9. 보도.

것이란 논리는 일정 부문 합리성을 견지하고 있는 원칙이다.⁹⁾ 우리측이 햇볕론, 말형론 등의 논리속에 무제한적으로 양보할 수 만은 없기 때문이다. 특히 IMF시대 처럼 우리의 경제적 입장이 크게 위축된 상황에선 그러한 상호주의적 원리가 설득력을 갖게 된다. 또한 무제한 배풀기만 하는 것이 반드시 북한을 위해서 도움이 되는 일이 아닐 수도 있다.¹⁰⁾

하지만 이러한 상호주의 원칙의 경직된 적용은 종종 남북대화의 효율성을 크게 낮추는 기제로 작용해 왔다. 상호주의 원칙의 외면적 합리성에도 불구하고 변화된 남북관계에서는 생산적인 결과를 도출하지 못하는 경우가 많이 발생되기 때문이다. 이번 4월의 베이징 회담에서도 나타난 바와 같이 북한측이 원하던 비료지원에 대한 대응조치로 우리측이 이산가족의 문제를 연계하여 북한이 상응하는 조치를 취해줄 것을 요구한 결과 결국 대북 비료지원도 이루어지지 못하고 이산가족 문제도 해결하지 못하는 정책적 비생산성을 초래했던 것이다. 국내의 보수적 시각에서는 회담결렬과 무성과보다도 오히려 상호주의 원칙의 고수가 더 좋았다는 논평이 뒤따랐지만 사회적으로 논쟁이 일 정도로 문제가 되었던 것이다.¹¹⁾

상호주의 원칙은 특정 영역 내에서의 적용과 영역 바깥의 부문과의 연계, 혹은 특정 시점에서의 조치에 대해 다른 시점에서의 상응하는 조치 등 다양한 적용원리를 가질 수 있다. 신정부는 민간차원과 정부차원의 영역을 구별하여 민간차원의 교류에 대해서는 상호주의 원칙을 적용하지 않고 국민의 세금을 사용하는 정부차원의 교류에는 상호주의 원칙을 적용하겠다는 다소 진전된 모습을 보여주고 있다.

하지만 남북관계와 같이 특수성과 복잡성이 혼재해 있는 환경에서 경제

9) 주변에서 이러한 논의를 발견하기란 어렵지 않다. 예를 들면, 동용승, “회담이란 주고 받기다” 중앙일보, 1998. 4. 16. 6면.

10) 일본 「마이니치신문」 논설위원인 시게무라 도시미쓰는 협상전략의 효율적인 측면에서 한 번 수립된 ‘상호주의원칙’은 북한의 태도변화를 이끌어낼 때 까지 고수하는 것이 바람직할 것이라 지적을 하기도 했다. 한겨레신문, 1998. 6. 1.

11) 예를 들면, 조선일보 사설, “「남-북」, 안됐지만 잘했다”, 1998. 4. 19일자. 도홍렬, “닌손으로 왔지만 잘했다” 월간 『지방자치』, (현대사회연구소, 1998. 5), 124~25 쪽.

거래에서 많이 발생하는 주고받기식의 거래는 생각하지 않았던 문제를 노정시키게 된다. 인도주의적 측면, 민족문제적 성격을 함의하고 있는 남북간의 특수한 관계에서 주고받기 식의 거래관계가 유지되기가 쉽지 않기 때문이다. 예컨대 우리측의 대북 쌀지원에 대해 당시 혹은 그 이후 또는 쌀과 관련된 부문에서 혹은 그 이외의 영역에서 우리측의 쌀지원에 상응하는 북한의 조치를 기대하고 그에 대응하는 남북간 합의를 성사시키기란 어려운 일임은 자명하기 때문이다.

외형상 합리적인 상호주의 원칙(reciprocity)이 소기의 성과를 도출시키지 못하게 되는 이유는 그러한 합리성이 바로 제로섬(zero-sum)식의 대결의식을 내면적으로 깔고 있기 때문이다. 상대방의 이득은 곧 나의 손실이라는 인식이 표면적이지는 않지만 내면적으로 자리잡고 있는 것이다. 미국 의회의 운영에서 나타나는 통나무 같이 밀기(log-rolling)처럼 상호주의 원칙이 서로 가려운 부분을 긁어주는 식의 호혜적 방식으로 전개된다면 상호 득이 될 따름이지 손해될 일이 없기에 회담이 결렬될 이유가 없다. 통나무의 양쪽을 함께 같이 밀며 언덕을 올라가는 방식하에서는 상호주의가 지켜지지 않을 경우 양쪽의 공통된 손해가 내다보이기 때문에 회담결렬을 결코 쉽게 생각하지 않을 것이다. 하지만 적대적 대립관계를 기반으로 한 남북간 회담에서 이러한 통나무 같이 밀기식의 상호주의는 기대하기 힘든 일이다. 따라서 적대감을 기반으로 한 상태에서 상호주의의 완고한 견지는 결국 회담결렬로 이어질 수 밖에 없는 예정된 경로였던 셈이다.

이번 4월의 베이징 회담에서 상호주의 원칙하에서 제기된 이산가족 상봉의 문제는 대단히 중요하고 또 절실한 인도주의적 문제임은 분명하다. 하지만 그러한 문제는 이미 반세기 가까이 지속된 오래된 쟁점인데 북한의 긴급한 식량난 해결을 위해 필요한 비료지원문제를 상호주의원칙하에서 연계시킨 결과 결국은 아무런 성과도 도출하지 못했던 것이다. 따라서 상호주의 원칙은 이제 변화된 환경하에서 냉전대립구도하의 제로섬식 방식에서 포지티브섬(positive sum)식의 방향으로 변화될 필요가 있다. 우리측의 협조와 상대방의 이익 혹은 상대방의 협조와 우리측의 이익이 상호간 더 큰 이익으로 연결되는 통나무 같이 밀기 방식으로 전환되어야 하는 것이다.

상호주의 원칙의 고수는 신정부의 햇볕론과 상충하며 햇볕론의 내면적 기제를 훼손시키고 있는 것으로 분석되기도 했다.¹²⁾

3. 안보우위 개념의 한계

냉전하의 대북정책은 분단과 냉전이라는 현실을 바탕으로 전개되었기에 대북정책의 기초는 안보에 바탕을 두고 있었다. 과도한 국방비의 부담도 마다하지 않았던 것이다. 하지만 국가간 무한경쟁이 펼쳐지는 세계화 상황하에서는 과도한 국방비 부담은 국가발전에 결코 도움이 되지 않는다. 특히 IMF라는 전대미문의 국가경제위기 상황과 북한의 경제능력하락으로 북한의 도발가능성이 현저하게 저하된 상황하에서는 더더욱 그러하다. 국가경제발전과 안보가 균형점을 찾아야만 할 시점에 도달하게 된 것이다.

안보문제는 어느 나라 어느 시점에서건 국경선이 있으면 발생하는 법이다. 하지만 국가 경제적 부담과 방위비 사이의 균형점을 잃을 때 국방비가 국가경제운용을 어렵게 만드는 하나의 큰 부담으로 다가오게 된다.

우리는 냉전 환경하에서 안보논리를 과도하게 적용한 결과 대북핵개발 억제를 위한 KEDO사업에서 과도하다싶을 정도의 비용을 부담하고 있다. 물론 북핵문제 자체가 우리의 안보와 직접적으로 연관되어 있고 또 북한에 건설될 원전시설이 통일이 될 경우 우리의 자산이 되는 특수성이 있는 사업이지만 우리는 과도할 정도의 비용부담을 안게 되었던 것이다. 과도한 안보논리가 결국 줄일 수 있었던 경제적 비용부담을 줄이지 못하게 하는 제약이 되었던 것이다. 탈냉전 세계화 현상하의 국제관계는 국가의 경제적 이익추구가 우선순위를 갖게 된다. 혈맹인 미국만 해도 IMF체제하에 있는 한국의 어려운 경제적 사정에도 불구하고 미국측이 부담해온 얼마되지 않는 중유비용 마저 한국정부가 떠 안기를 바라는 압력이 간헐적으로 제기되

12) 대부분의 분석가들은 햇볕론과 상호주의 원칙이 잘 조화(harmony)를 못이루고 있다고 지적하고 있는데 특히 고병철 교수의 논평이 이러한 측면을 잘 지적하고 있다. 『North Korea in Transition and Policy Choices : Domestic Structure and External Relations』, (경남대학교 극동문제연구소, 1998. 5) 종합토론 참고.

는 것이다.

안보우위의 냉전적, 정치적, 이데올로기적, 탈경제적 명분 추구는 결국 국가 경제적 실리의 손실로 귀결되기 쉬운 것이 오늘의 변화된 현실인 것이다.

IV. 새로운 패러다임의 모색

변화된 환경하에서 제기되는 남북관계의 새로운 틀은 어떻게 짜여질 수 있을까? IMF체제와 ‘국민의 정부’ 출현이라는 변화된 환경하에서 현실적으로 전개될 수 있으며 또 그렇게 해야하는 당위를 안고 있는 새로운 대북 패러다임은 다음과 같이 설정될 수 있다.

1. 다매체 다채널의 다원주의적 접근방법

기존의 대북정책의 큰 틀인 창구단일화 원칙이 사실상 붕괴된 상태하에서는 창구다원화의 논리가 자연스럽게 나타나게 된다. 어의적으로도 ‘단일화’에 대응하는 개념은 당연히 ‘다원화’이기 때문이다. uni라는 개념에서 multi개념으로의 변화인 것이다. 이는 불가피한 일이다. 우리가 사용하는 컴퓨터의 환경이 도스(Dos)에서 여러개의 창구가 한꺼번에 운용되는 윈도우(Wondows) 환경으로 변해왔는 것과 마찬가지로 남북관계에서도 이제 윈도우 환경에 부합하는 다채널 방식의 접촉과 교류가 요구되고 있는 것이다. multi-tasking 작업이 요구되는 환경하에서 복잡한 명령어를 외어가며 어렵게 단선적으로 전개하는 도스식 interface/교류는 더 이상 생산적이 될 수 없는 것이다. 따라서 우리의 생활양식이 다매체 다채널로 변해왔듯이 남북관계도 이제 다매체 다채널의 시대로 접어들고 있는 것이다. 국가도 중앙정부와 지방정부로 나뉘어 다양하게 역할을 분담해야 하고, 개인, 기업, 사회단체 등이 보다 다양한 경로를 통해 북한과 다양한 교

류를 하게 되고 또 해야만 적응할 수 있는 환경인 것이다.

최근 기업인 정주영씨의 소떼와 함께 하는 방북, 리틀엔젤스 공연단의 북한 방문, 기독교도와 개신교도 등 종교 지도자들의 북한 방문, 탈렌트 김혜자씨의 방북논의, 옥수수재단을 통한 대북교류 등은 이러한 맥락에서 발생하는 일로서 남북교류활성화를 위한 계기가 될 수 있을 것이다.¹³⁾ 신정부 역시 이러한 변화에 적응하여 남북교류의 일정부분을 민간단체가 주도하고 정부는 지원역할을 하는 방식의 방침을 내놓고 있다. 예컨대, 이산가족 상봉의 문제는 적십자사를 중심으로 한 가칭 「민간단체협의회」를 발족시켜 이산가족의 교류와 정보교환, 정책건의, 방문단 선정 등의 업무를 할 것으로 알려졌다.¹⁴⁾ 한때 민감한 품목이었던 대북 비료교역도 민간기업에 허용하겠다는 정부방침이 나오기도 했다.¹⁵⁾ 한민족복지재단과 두레마을 영농조합을 통해 보건의료와 농업분야의 교류가 처음으로 추진되고 있기도 하다.¹⁶⁾ 우리 사회에서 진행되고 있는 공기업의 민영화와 같이 남북관계에서도 정부주도 사업의 일정 부분이 민간으로 위탁되는 「민영화과정」이 진행되고 있다고 할 수 있는 것이다. 이러한 민영화과정을 통해 다매체 다채널 교류가 자연스럽게 자리잡게 되는 것이다. 다양한 민간 채널을 통한 대북지원은 4월의 베이징 회담 전까지 “꼭박힌 남북관계에 ‘통로’”역할을 할 것으로 기대되고 있었다.¹⁷⁾

다양하고 활발한 교류속에서 자칫 북한에 이용당하지 않을 것인가 혹은 정부의 주도권을 상실하지는 않을까 하는 우려가 제기될 수 있다. 또한 다양하고 활발하게 전개될 남북교류가 과열현상을 불러일으켜 밴드왜건현상(band wagon effect)을 초래하지 않을까 하는 우려를 낳을 수도 있다. 하지만 이러한 우려는 하나의 기우에 불과할 것이다. 다채널 다매체 접근방식의 틀 속에서 전개될 다양한 형태의 남북교류는 결국은 보이지 않지만

13) 보수적 신문에서도 “민간지원품이 관문점 ‘문’을 연다”는 보도가 나오고 있다. 조선일보, 1998. 5. 7.

14) 조선일보, 1998. 5. 4.

15) 강인덕 통일부장관의 무역회관에서의 논평 참조. 중앙일보, 1998. 4. 25.

16) 한겨레신문, 1998. 4. 9.

17) 조선일보, 1998. 4. 27.

정부의 교통정리라는 역할을 전면 부인하는 것이 아니기 때문에 이때까지의 경험에 비추어보면 그러한 정부의 가이드라인을 크게 벗어나지는 않을 것이다. 초기의 대중국 교류에서 밴드왜건현상이 나타났지만 기업의 이윤추구원리와 시장기제에 따라 일정 기간이 경과하면서 그러한 효과가 진정되는 국면을 맞게 되었던 것이다. 다채널 다매체 환경하에서 전개되는 교류에서 정부의 기능과 역할은 마치 컴퓨터의 윈도우즈 환경하에서 도스의 역할과 비슷하기에 도스의 죽음을 노래한 윈도우즈 환경의 출현이었음에도 불구하고 도스는 윈도우 환경하에서도 나름의 영역을 지켜가는 가운데 결코 죽지 않았던 것이다. 다매체 다채널의 교류환경이라고 해도 결코 정부의 역할이 없어지는 것이 아니라는 점에 유의해야 할 것이다.

2. 다자간 경험체제 추구

위에서 제기되는 다매체 다채널 원칙에 부응하여 현실적으로 적용가능한 정책방향은 바로 국제적인 다자간 경험체제의 추구를 통한 남북교류 활성화 전략이다. 이미 국방부문에서는 탈냉전환경하에서 동북아 지역에서의 다자간 안보체제구축론이 제기되어 이러한 시스템하에 북한을 참여시켜 동북아 전체의 안정을 도모하려는 안이 나오기도 했다. 협력과 합의를 이루기 어려운 군사부문에서도 이러한 다자간 국제적인 협력체제가 논의되는 마당에 다자간 국제적 경험체제의 구축을 통한 남북교류협력의 활성화는 보다 용이한 주제일 것이다.

현실적으로는 정부가 정경분리의 원칙 선언에 의해 어느 정도 남북관계에서의 전향적 모습을 보여주었고 일정 수준 긍정적 결과를 얻어내고 있기는 하지만 반세기 동안 강고하게 구축된 분단 냉전 체제를 감안하면 남북당사자간의 교류협력이 조기에 큰 성과를 얻어 내기는 힘든 측면이 있다. 여러면에서의 큰 환경적 변화에도 불구하고 남북간의 적대적 대립감이 상호간에 상존하고 있기 때문이다. 하지만 국제적 협력관계의 틀속에서 접근하게 되면 KEDO사업이나 대북식량지원사업에서 처럼 정치적 이유로 협력이 지연되거나 거부되는 일은 크게 줄일 수 있기에 성사 가능성이 높다.

김대통령이 강조하는 남북기본합의서 21조에도 남과북의 국제적 협력과 공조를 명문화하고 있기에 “국제기구, 다변적 체제, 지역협력체제 등을 활용”하는 것이 남북간 협력체제의 제도화를 위해 좋은 방식이 될 수 있는 것으로 평가되고 있다.¹⁸⁾ 따라서 ASEAN과 APEC등 지역경제협력체에 북한의 참여를 적극 유도하면서 이러한 국제협력체제를 통한 남북한 교류를 적극 모색해볼 필요가 있을 것이다. 또한 IMF체제의 도래로 국제적인 IMF의 역할과 기능에 대해 아시아적인 한계를 느껴 아시아관 IMF체제의 구축에 대한 요구가 증대되고 있는 현시점은 이러한 국제적 다자간의 협력체제 구축을 통해 남북관계 개선을 위한 호기로 활용할 수 있을 것이다.¹⁹⁾ 김대통령의 6월 방미시 동북아 다자간협력체제에 대한 합의여부가 논의되고 있다.²⁰⁾ 구상하고 있는 이러한 국제적인 다자간협력체제에 북한을 끌어들여 국제적 협력체를 통한 교류협력을 모색하면 보다 원활하게 교류를 활성화할 수 있을 것이다.

경제적 어려움에 처한 북한을 국제사회의 회원으로 편입시켜 책임을 지게 하자는 논의는 이미 냉전시대에서부터 제기된 논리이다. 하지만 이러한 논리가 가장 부합하는 환경이 바로 지금의 세계화 조류하의 국제관계인 것이다. 다자간 국제경제협력체제를 통한 남북간 교류협력은 포지티브-섬 방식의 협력체제이기 때문에 현실적인 성사가능성이나 효과가 클 것으로 기대되고 있다. 북한으로서는 국제경제협력체제를 통해 경제적으로 적지 않은 도움을 받을 수 있는 반면에 우리로서는 그러한 틀 속에서 북한의 개방화를 앞당기고 교류협력을 거부감없이 활성화시킬 수 있다는 측면에서 상호 도움이 되는 방식인 것이다.

국제기구를 통한 경제협력 방식은 사업 본래의 교류협력외에도 각종의

18) 이장희, “남북기본합의서 법제도부문 실천방안” 『남북기본합의서의 실천방안』, (아시아사회과학연구원, 1998. 4.) 27쪽.

19) 아시아 각국의 민간경제지도자들에 의해 아시아통화기금 설립문제가 논의되고 있다. 중앙일보, 1998. 4. 27일자 보도. 일반인들 역시 ‘한중일 자유무역협정’ 등의 아시아관 지역경제협력체의 구성에 동의를 표시하고 있다. 매일경제신문, 1998. 5. 7. 「16면」.

20) 한겨레신문, 1998. 5. 21.

다양한 교류를 과생시켜 교류를 다양화 활성화시키기에 부수적인 효과가 크다. 예컨대 KEDO사업은 사업에 참여하는 인원의 인적교류뿐만 아니라 남북간 교통수단, 통신수단, 남북은행간 계좌이체 등의 제반 교류가 과생되는 것이다. 94년에 체결된 북미간 제네바 협정은 소위 call-back 시스템을 통해 전화를 통한 남북간 직통화를 가능하게 만들기도 했다.²¹⁾

따라서 세계화시대에 국제적 기구를 통한 경험활성화는 대단히 효과가 크다는 것을 알 수 있다. 최근 들어 정부가 서울-평양-베이징-울란바토르-모스크바를 관통하는 '동북아 도로연결사업'에 적극성을 보이는 것도 이러한 측면에서 대단히 긍정적인 조치로 볼 수 있다. 동북아지역의 화물을 육로로 유럽지역에 전달하는 한-에스캡(유엔 아태경제사회이사회) 협력기금사업에 용역사업비의 일부를 우리 정부가 부담하기로 한 조치에 대한 보도 역시 이러한 국제적 협력과정을 통한 남북한 관계개선을 위해 좋은 사업이 될 수 있음을 시사한다.²²⁾

3. 포지티브섬식 상호주의 원칙

이번의 베이징 회담에서 두드러진 특징 중의 하나가 우리측이 고수한 상호주의 원칙이었다. 북한이 요구하는 비료지원에 대해 우리측의 이산가족 상봉이라는 요구를 받아들여 해보려는 의도였다. 이산가족의 문제는 너무나 중요하고 절실한 문제이기에 사안의 중요성과 시급함에 대해서는 그 어느 누구도 이의를 달기 힘들지만, 반세기 동안 지속된 이러한 현안을 북한의 급박한 식량난 해소라는 사안과 상호연계되었을 때 소기의 성과를 도출하지 못하는 결과를 초래했다. 특히 남북 이산가족문제는 “그동안의 이념대결과 만성적 정치게임의 희생양”이 되었다는 분석이 제기될 정도로 정치성을 내포하고 있는 쟁점이기도 하다.²³⁾ 정치성이 짙은 오래된 쟁점을

21) 구체적 내용은 중앙일보 1998. 5. 11.일자 보도 참고.

22) 한겨레신문, 1998. 5. 27.

23) 안찬일, “생산적인 대북정책 10대 과제” 『'98 한국정치학회 춘계학술대회』, (1998. 4.) 발표논문, 3~4쪽.

북한의 긴급한 식량난과 연계되었을 때 소기의 성과를 기대하기 힘든 일임은 물론 북한으로 하여금 우리측의 인도주의적 동기에 대한 의혹을 불러일으켜 차후 협상에서 어려워질 수 있는 것이다.

상호주의 원칙의 고수에 따른 회담성과의 포기는 실리가 보장되지 않는 냉전적 명분에 집착하여 국가이익을 놓친 경우라고 볼 수 있다. 최근 정주영씨의 소떼를 동반한 방문에서 신고 가는 트럭에 대한 대북한 기증이 논의될 때에도 트럭은 인도적 지원 품목이 아니기 때문에 무상으로 줄 수 없다는 통일부장관의 논평 역시 이러한 상호주의 시각의 연장선상에서 해석될 수 있다.²⁴⁾ 상호주의 원칙이 단선적으로 경직되게 적용되면 언제든 회담결렬, 교류무산 등과 같은 경색된 관계로 진전되기 쉬운 것이다.

따라서 향후의 남북관계가 변화된 환경하에서 생산적으로 발전하기 위해서는 일차로 상호주의 원칙을 고수하더라도 상호 제로섬식의 대응양식이 아니라 포지티브-섬(positive sum)식의 상호주의로 진전되어야 한다. 포지티브섬 방식하의 상호주의 원칙에서는 한쪽 부문과 다른쪽 부문과의 연계가 가능한 다연계전략이 가능하고 또 한쪽의 양보에 대해 일정 시간이 지난 다음의 상대방의 상응하는 대응을 기대할 수 있는 시차별 상호주의 등 다양한 양식의 상호주의가 가능하기 때문이다. 다매체 다채널 시대의 원리가 상호주의 원칙에도 그대로 적용되는 대목이라 할 수 있다. 적대적 대립이 심화되어온 남북관계의 특수성을 감안한다면 가능하면 연계정책은 남북대화의 활성화를 위해서는 바람직하지 않는 측면이 있다. 따라서 북한 당국은 남북대화가 생산적이 되도록 하기 위해서는 일차적으로 가능한 연계정책을 회피하도록 노력해야 하며 그러한 연계정책이 불가능할 경우 제로섬식의 단일한 연계를 상정하지 말고 포지티브 섬 원리하의 다양한 연계 방식을 고려해야 할 것이다. 남북관계가 일정 수준 진전되면 궁극적으로는 이러한 냉전식 상호주의원칙은 철폐되고 탈냉전 양식에 부응하는 상호 호혜주의원칙으로 변해가야 할 것이다.

24) 한겨레신문, 1998. 5. 21.

4. 정경분리

정경분리의 원리는 변화된 상황하에서 가장 절실하게 요청되는 원리로서 신정부하에서도 이에 부응하는 정경분리 원칙이 선언되었으며 이에 상응하는 정책적 조치가 나오고 있다. 정경분리의 원칙은 남북간 경제교류의 활성화와 경제적 상호의존의 확대에 따라 정치군사적 갈등을 크게 줄여줄 것으로 분석되기에 생산적 대북정책을 위한 하나의 중요한 과제로 제안되고 있기도 하다.²⁵⁾ 정경분리원칙은 학자들사이에서도 대체적으로 긍정적인 평가를 받고 있다.²⁶⁾ 외국의 분석가들도 비슷한 견해를 표명하고 있는데, 와다 하루키 도쿄대 명예교수는 일본이 러시아와의 북방 4개섬 반환문제와 경제협력을 분리한 결과 양국의 관계가 진전된 예를 들며 남북관계에서도 동일한 정경분리원리가 적용될 것을 조언했다.²⁷⁾

신정부는 정경분리의 원칙을 천명하면서 대북투자에 대한 각종의 규제를 과감하게 철폐했다. 5백만 달러라는 투자규모 제한이 철폐되고 전략물자를 제외한 품목이 교류될 수 있도록 허용폭을 확대했다. 설비반출과 기업인방북을 자유화했고 실항민고향방문을 허가제에서 신고제로 바꾸는 등 과감한 규제완화 조치를 취했다. 대외 교역의 개방과 확대의 표시로 간주되는 포지티브 리스트제에서 네거티브 리스트제로의 이행을 남북관계에 도입한 것이다.²⁸⁾ 남북관계에 대한 과감한 활성화 조치라고 할 수 있다. 사회에서 진행되고 있는 외국자본의 직접투자에 대한 적극적 개방조치와 비슷한 성격의 과감한 활성화 조치인 것이다.

25) 안찬일, 위익글, 5쪽.

26) 예를 들어, 경남대 극동문제연구소가 주최한 제3차 통일전략포럼 “정경분리원칙: 대북정책을 어떻게 추진해야 할 것인가”, (1998. 4. 30), 종합토론에서 대부분의 참석자들은 정경분리원칙에 대해 긍정적 평가를 내리고 있었다.

27) 한겨레신문, 1998. 5. 28.

28) 한겨레신문, 1998. 4. 14.

5. 탈군비 경제우위 원칙

남북한이 동시에 처한 어려운 경제현실은 군비의 부담을 더 크게 느끼게 만들고 있다. 경제가 호황일 때도 부담하기가 만만찮은 군사비 부담이 경제현실이 어려워진 상황하에서는 더욱 부담스럽게 느껴지는 것이다. 냉전시대 오로지 안보만이 집중적으로 부각되던 상황에서 경제적 위기상황 자체가 삶을 위협하는 IMF로 변화되었기에 안보비용과 경제력과의 균형을 유지할 필요가 커진 것이다. 우리측의 경제적 어려움과 동시에 북한 역시 심각한 경제적 어려움에 처해있기 때문에 돌발적인 도발의 가능성이 전혀 없는 것은 아니지만 과거와 같이 일정 수준의 경제적 뒷받침이 있을 때 보다는 위협의 강도와 가능성이 줄어든 것으로 평가된다. 따라서 남북한 양측은 군사비 부담을 줄일 것을 강하게 요구받고 있는 것이다. 국가 경제력 수준에 걸맞지 않는 군사비 지출은 결코 국가발전에 도움이 되지 않는 것이다.

최근에는 미국의 저명한 학자, 언론인들이 이러한 점을 강조하는 것이 두드러진다. 돈 오버도프(Don Oberdorfer)는 80년대 후반 이후 지속되어 온 북한의 경제력 약화와 IMF체제를 겪는 한국사회 양측의 상호이익을 위해 군축을 진지하게 고려할 때임을 지적하고 있다.²⁹⁾ 셀리그 해리슨 역시 현시기의 군축문제의 중요성을 상기시키고 있다.³⁰⁾ 김대통령도 군축문제에는 상당히 전향적 인식을 갖고 있기에 남북기본합의서 이행을 통한 군축방식에 대한 의지를 표명했다.³¹⁾ 미국 식자들의 계속되는 군축제안은 미국정부의 시각과 결코 다르지 않으리라 추정된다.

탈냉전시기 특성은 탈군비경쟁, 탈군사화 경향일 것이다. 논의되고 있는 군축 문제가 보다 진지하게 진전되면 90년대 들어서 우리사회가 크게 시

29) 그는 이러한 군축에 대한 진지한 고려를 학술회의, 언론지면 등을 활용하여 반복적으로 강조하고 있다.

30) 한겨레신문 시평, 1998. 4. 9.

31) 한겨레신문, 1998. 5. 15.

달려온 북한의 핵개발의욕을 낮추게 할 수 있으며, 인도와 파키스탄의 핵개발경쟁에 따라 북한으로 변질 가능성이 높은 핵도미노 현상을 막는데도 일조를 할 것이다. 최근 진행되어 온 4자회담도 한반도 평화체제구축이라는 차원에서 군축문제 등을 진지하게 토의하는 장으로 활용될 수 있을 것이다.

V. 과제와 정책적 대응

신정부는 냉전과 탈냉전이라는 이중적 구조가 혼재하는 상황하에서 남북 관계를 구조조정해야 하는 쉽지 않은 상황에 처해 있다. 냉전의 논리가 굳건한 현실에서 탈냉전의 변화된 상황에 적응하는 대응책을 수립하여 집행해야 하기 때문이다. 냉전과 탈냉전이 중첩된 상황에서 시대에 뒤쳐졌지만 현실적 기반을 공고히 하고 있는 냉전논자들을 설득하여 탈냉전 세계화의 흐름속에서 구시대의 이념적 명분을 탈피하여 실용주의적 국가이익을 추구하기 위한 정책을 수립 집행하는 것은 보통 어려운 일이 아니기 때문이다. 따라서, 창구단일화, 상호주의 원칙 고수, 대북피해의식과 제로섬식 인식, 정경분리 불가 등을 신앙적으로 고수하는 사람들을 설득하여 다채널 다매체의 다원주의 방식과 실용주의적 관점에서의 국가이익을 이해하도록 하는 과제를 안고 있다.³²⁾

신정부는 그동안 신중하지만 과감한 대북정책 제시를 통해 어느 정도 좋은 평가를 얻고 있다. 미국측으로부터 호의적 반응을 얻고 있으며 국민들로부터도 긍정적인 평가를 얻고 있는 것으로 나타나고 있기 때문이다.³³⁾

32) 냉전에서 탈냉전으로 또 국가중심적 일원체적 사고에서 세계화적인 다원주의적 사고로의 패러다임적 변화는 공동체내에서 그러한 새로운 사고를 공유하는 사람들의 수가 많아질 때 발생하는 일로 간주되고 있다. Thomas S. Kuhn, 앞의 책, 176쪽.

33) 신정부의 대북정책에 대해서는 국민여론은 전반적으로 공감하고 있는 것으로 나타났다. 국정신문, 1998. 5. 4일자 '남북관계' 여론조사결과 보도 참고.

협상 파트너인 북한 역시 비록 3년 9개월만에 재개된 당국자간 회담에서 성과를 도출하지 못하고 결렬되었으나 북측은 우리의 신정부에 대해 ‘희망과 기대’를 갖고 있음을 표명하기도 했다.³⁴⁾ 대북관계를 결정짓는 주요 변수인 미국정부로부터 깊은 신뢰를 얻고 있는 것으로 알려져 있기에 이러한 신뢰를 바탕으로 하여 보다 실용주의적인 입장을 견지하여 생산적인 남북관계를 열어가야 할 것이다. 신정부에 대한 호의적 반응이 늘 지속될 수 있는 것만은 아니기에 추진하고 있는 전향적 정책이 가까운 장래에 가시적인 성과를 도출할 수 있도록 현실성 있는 후속조치로 계속 뒷받침해 주어야 할 것이다. 남북관계에서 성과가 없으면 김대통령의 전향적 정책에 만족하지 못하는 세력으로부터 강력한 저항에 직면할 개연성이 높은 것이다.

복잡하고 미묘한 남북관계를 효율성 있게 풀어나가 가시적인 성과를 도출하기 위해서는 “장기적인 비전을 갖고 강경 정책을 지양하고 유연성 있는 대북정책을 추진하여 점진적이고 실용주의적 접근”을 해야한다는 주장에 귀기울일 필요가 있다.³⁵⁾ 이번의 베이징 회담결과에서 나타난 것처럼 국가실리를 우선하는 실용주의적 사고보다는 냉전적 명분에 집착하여 강경한 정책을 고수하려는 유혹이 언제나 제기된다. 또한 남북한간의 평화체제가 구축되지 않은 시점에서는 잠수정 침투사건에서 제기된 바와 같이 언제든지 강경한 대응방식을 요구하는 목소리가 제기될 수 있다. 하지만 이러한 유혹을 극복하여 일관된 대북정책 청사진을 갖고서 유연하고 실용주의적인 정책을 펼쳐갈 의지가 필요한 것이다. 또한 문민정부하에서 소기의 성과를 거두지 못한 대북 포용정책(engagement policy)을 견지할 경우에도 내정 간섭으로 흘러가지 않도록 유의해야 할 것이다.

신정부의 대북정책에서 극복해야 할 또 다른 중요한 과제는 남북관계에서 흔히 발생되어 온 ‘냄비논리’ 혹은 그에 따른 즉흥적 감정적 대응을 배제해야 한다는 점이다. 냉전적 환경은 정보의 독점화 단선화가 이루어져

34) 중앙일보, 1998. 4. 16. 돈 오버도프 역시 “북한측이 김대통령을 겨냥해 이따금 비판을 가하고 있지만 전임자들에 비하면 강도가 약한 편이다.”는 논평을 하고 있다. 중앙일보, 1998. 3. 20.

35) 광태환, “새정부의 대북·통일 정책 추진 방향”, 『통일경제』, 제37호(현대경제사회연구원, 1998).

검증되지 않은 정보의 일방적 유포에 의해 국가 전체가 놀라는 일이 적지 않게 발생했다. 첩보수준의 검증되지 않은 정보에 국가 전체가 북새통을 일으키면서 정책적 일관성을 상실한 일이 비일비재 한 것이다. 최근의 북풍조사결과에서 나타난 편지조작의 경우와 정주영씨의 소떼를 동반한 방북 논의시 터져나온 북한에 만연된 전염병과 관련된 정보유포와 정부부처간 혼선 소동, 북한의 핵무기개발 여부와 북한의 대포동 미사일에 대한 정보,³⁶⁾ 등에서 단순한 혼동의 차원을 넘어 대북정책의 일관성과 효율성을 크게 훼손시켰던 것이다.

또 과거보다 활발히 전개될 것으로 예상되고 있는 남북관계에서 특정 정치세력이나 정부부처에서 신중치 못하게 전개될 수 있는 다원화경향에 대해 내면적 조화를 이룰 수 있도록 해야할 것이다. 최근 남북국회회담과 개별 정당의 접촉도 긍정적으로 검토하겠다던 통일원 장관의 국회답변이 여소야대의 정국현실과 맞물려 결국 2일이 채 못되어 철회되고 만 일은 정부정책의 일관성과 신뢰감을 훼손시킬 수 있는 일이라 할 수 있을 것이다.³⁷⁾

VI. 맺는 말

반세기만의 발생한 여야간 정권교체와 전대미문의 IMF체제의 등장은 남북관계에도 큰 구조조정 요구를 하고 있다. 냉전과 탈냉전의 이중구조하에서 구각을 탈피하고 새로운 환경에 적응해야 하는 패러다임적 변화의 시기에 도달한 것이다. 변화의 방향은 분명 냉전에서 탈냉전 세계화로의 이행이지만 엄존하는 냉전적 현실이 하나의 큰 걸림돌로 남아있기에 정책적 선택이 쉽지 않은 상황이다. 따라서 신정부는 냉전적 논리를 견지한 사람

36) 미국과학자연합(UCS)의 미사일 전문가인 데이비드 라이트 박사는 북한의 대포동 미사일의 사정거리가 과장된 것으로 미국으로부터의 양보를 겨냥한 북측의 '대미협상용' 입을 주장하기도 했다. 중앙일보, 1998. 4. 3일자 및 1998. 4. 23일자 기사 참조.

37) 조선일보, 1998. 4. 15.

들을 설득하여 탈냉전 환경에 적응해가야 하며 새롭게 제시하는 전향적 정책들이 가시적인 성과를 도출해내야 하는 과제를 안고 있다.

냉전시대를 풍미한 창구단일화 원칙, 상호주의 원칙, 안보우위의 개념 등은 오늘날의 변화된 환경에서 설명력을 상실하면서 비효율성을 가중시키고 있다. 특히 IMF시대의 도래로 우리의 약화된 경제현실로 인해 비생산적인 냉전적 명분에 따라 발생하는 국가적 비용을 허용하기 힘들게 만들고 있다. 남북한은 양측이 함께 맞고 있는 국가경제위기 상황에서 상호 제로섬식의 대립에서 넉제로섬식의 경쟁·협력관계로 이행하고, 중앙정부간 창구단일화에서 다채널 다매체의 다원주의적 접촉방식으로의 이행을 요구받고 있으며, 소모적 군비경쟁에서 군비축소를 통한 경제회복을 요구받고 있다. 냉전적 제로섬식 경쟁방식은 통나무 같이 밀기(log-rolling)식의 넉제로섬 방식의 협력관계를 요구받고 있다. 이러한 시대적 요구는 냉전적 현실의 벽에 부딪쳐 해소되지 못한 가운데 현실적인 이증성과 정책적 혼선 및 비효율성을 가중시켜 왔다.

신정부는 이러한 시대적 요구를 일정 부분 수용하여 상당히 전향적인 대북정책을 제시하고 있다. 대북규제의 과감한 완화, 정경분리 원칙 천명, 북한방송의 단계적 허용, 남북기본합의서에 따른 군축 등이 선언되거나 조치되었다. 하지만 이러한 선언적 조치가 현실적인 성과를 도출해내기 위해서는 이러한 선언과 조치가 현실성을 얻을 수 있는 후속조치가 계속 뒤따라야 할 것이다. 신정부의 전향적 정책은 북한의 태도변화를 유도하기 위해 우리측이 먼저 할 일을 하는 포지티브-섬 방식의 대북 포용정책이라고 할 수 있을 것이다.

신정부의 전향적인 대북정책이 국내외적으로 긍정적인 평가를 받고 있지만 새로운 정책은 그 성과를 도출해내지 못하면 신정부의 대북정책을 불만족스럽게 생각하는 집단으로부터 강력한 견제와 저항을 받을 수 있다. 신정부의 새로운 대북정책은 분명 세계사의 흐름에 부응하면서 동시에 엄존하는 냉전적 현실을 신중히 고려한 가운데 나온 것이지만 냉전과 탈냉전의 이중구조가 존재하는 한반도 상황에서 정책의 성공여부가 시험되고 있다고 할 수 있을 것이다.

빈 면

신정부 출범에 따른 북한의 대남정책 변화 전망

허 문 영*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|---------------------|-------------------|
| I. 문제제기 | IV. 북한 지도부의 정세 인식 |
| II. 북한의 대남정책 기조와 수단 | V. 대남정책 전망 |
| III. 북한의 대내·외 정세 변화 | |

I. 문제제기

1998년 한반도에는 남·북한 정부 수립 50주년을 맞이하여 새로운 바람이 불고 있다. 북한의 경우 김일성 사망('94.7.8) 이후 3년 3개월만에 김정일을 총비서에 '추대'('97.10.8)하였다. 그리고 그 동안 지연되었던 최고인민회의 제10기 대의원 선거를 금년 7월 26일 실시기로 결정(5.20)했는데, 8월에는 김정일이 국가주석에 '추대'될 것으로 예상된다.¹⁾ 그러나 북

* 민족통일연구원 연구위원

- 1) 김정일은 총비서와 국가주석직 승계를 '추대'에 의해 '서두를 필요'없이 진행할 것임을 이미 김일성 사망 100일추도 당중앙위 책임일꾼들과의 담화에서 천명한 바 있다. 김정일, 「위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자(1994. 10.16)」(평양 : 조선로동당출판사, 1997), pp. 13~14.

한은 1990년대 들어와 지속되고 있는 마이너스 경제성장과 식량난에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 남한에서는 '97년 12월 18일 제15대 대통령선거에서 야당의 김대중 후보가 당선되고, '98년 2월 25일 김대중 정부가 출범함에 따라 50여년만에 정권교체가 이루어졌다. 그러나 남한 또한 '97년말 대선을 전후하여 발생한 외환위기로 인해 「국제통화기금」(IMF) 구제금융을 받게 되면서 부도확산·기업합병·대량실업·물가상승 등을 비롯한 경제구조의 대변혁에 돌입케 되었다.

한편 지난 4월 11~17일 북경에서 열린 「남북당국대표회담」과 6월 23일 판문점에서 열린 「장군급 대화」와 「국제투자설명회」 그리고 「정주영 현대 명예회장 방북회견」 등 3종류 회의 그리고 북한의 「8·15 통일대축전」 제의(6.15)와 「잠수정 침투사건」(6.22) 그 외 각종 종교인 및 예술단의 방북 및 교류 등은 종전의 적대와 유화 이분법적 관계로만 설명하기 어려운 남북한관계의 다양성과 복잡성을 보여 주고 있다. 「남북당국대표회담」은 북한의 비료획득을 목적으로 하는 실리추구적 강경자세와 비료제공과 이산가족면회소 설치·운영을 연계한 남한의 상호주의 원칙 고수로 인해 성과없이 끝났다. 반면에 민간 경제교류·협력 차원에서 정주영 현대 명예회장은 소 5백마리와 함께 방북, 7박8일(6.16~23)의 일정기간에 금강산 관광교류, 화차 컨테이너 합작생산, 원산조선소 중건 문제 등을 협의했다고 밝힘으로써 남북관계 개선가능성을 시사하였다. 그리고 외국기업인 120여명이 참석한 영국 이코노미스트 그룹 주최의 「국제투자설명회」가 중립국감시위원회 스위스측 건물에서 개최됨으로써 한반도문제의 국제화를 실감케 하였다. 동시에 유엔사와 북한측간의 「장군급 대화」가 열리게 됨으로써 7년만에 남북군사적 긴장관계를 해소할 수 있는 기구가 재개설되었다. 이런 상황 가운데 북한은 「정당·단체 대표자회의」를 열어(6.10, 평양) 북·남·해외가 참가하는 「민족의 화해와 단합, 통일을 위한 대축전」(이하 통일대축전)개최를 제의하였으며, 동시에 북한 공작원을 포함한 9명 승선의 잠수정을 침투시키는 도발을 은밀히 병행하다 적발되었다.

북한 지도부는 지금 무엇을 생각하고 있는가? 그들은 남한내의 정권교체로 인한 정치상황 변화와 경제사정 악화에 따른 사회불안 상황을 '남조

선혁명역량'의 회복상황으로 판단할 가능성이 크다. 동시에 김정일 정권의 정당성 제고와 경제난 및 식량난 타개 차원에서 대남정책을 다시 검토할 가능성이 높다. 이에 이 글에서는 북한의 대남 시각과 대남정책 결정과정에 영향을 미치는 요인들의 현황을 분석한 후, 향후 김정일 정권이 선택할 대남정책 기본방향과 사안별 정책을 전망해 보고자 한다.

II. 북한의 대남정책 기조와 수단

북한은 그동안 다음과 같은 3가지 요인에 근거하여 대남정책을 입안·추진해 왔던 것으로 분석된다.²⁾ 북한의 국가목적과 통일관은 대남정책의 기조와 노선을 결정짓는 요인이 되었으며, '3대혁명역량'³⁾의 편성상황은 전략과 전술을 선택하는 데 영향을 미쳤으며, 북한 지도부의 정세인식과 의지는 구체적 방도를 최종적으로 결정짓는 요인이 되었던 것으로 보인다. 북한의 대남정책 기조 결정요인인 국가목적과 통일관의 현황을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

1. 국가목적

「조선로동당 규약」('80.10.13 개정) 전문과 「사회주의 헌법」('92.4.9 개정) 제9조에 따르면,⁴⁾ 북한의 국가목적은 크게 두 가지로 대별될 수 있다.

2) 허문영, “북한의 변화와 대남정책 전망,” 「전략연구」, 제3권 2호 (서울: 전략문제연구소, 1996), pp. 113~148.

3) '조국통일과 조선혁명의 전국적 승리를 위해' '공화국 북반부에서의 사회주의 혁명역량 강화, 남조선혁명역량 강화, 국제혁명역량과의 단결 강화'를 내용으로 하는 3대혁명역량 강화노선은 1964년 4월 2일 김일성 연설에서 최초로 언급된 후, 1965년 4월 14일 김일성 연설(「조선민주주의 인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선혁명에 대하여」)에서 논리적으로 완성되었다. 「김일성저작선집 4」 (평양: 조선로동당출판사, 1968), p. 94 ; p. 239.

4) 「북한개요 '95」 (서울: 통일원, 1995), p. 561 ; p. 536.

하나는 당면목적으로서 사회주의체제 건설과 전한반도 공산화 통일이며, 다른 하나는 최종목적으로서 주체적 공산주의사회 건설이다. 그런데 '90년대 들어와 북한은 '3대(북한·남한·국제)혁명역량'의 전반적 약화 상황에 처하게 되면서 당면목적 가운데 최대목표인 공산화 통일 보다 상대적으로 최소목표인 체제유지에 주력하는 모습을 보여주었다. 남북한 유엔동시가입('91.9.17), 「남북기본합의서」 체결('91.12.13) 및 「한반도 비핵화 공동선언」('91.12.31)합의, 「북미 기본합의서」 체결('94.10.21) 등이 그 실례이다. 그러나 이는 당면목적 내에서의 비증상의 변화를 의미하는 것이지, 당면목적 자체의 변화를 의미하는 것은 아니다. 「통일대축전」개최 제의와 「잠수함침투사건」 도발은 바로 이 같은 북한의 국가목적상 변화와 지속을 상징적으로 보여주는 사례라 할 수 있다.

2. 통일관

북한의 대남정책 기초를 형성하는데 영향을 미치는 핵심적 논리는 사회구성체론⁵⁾에 근거한 전조선혁명론이다. 분단이후 북한은 사회구성체론에 기초하여 북한에서는 '반제 반봉건 민주혁명'이 완료된 것으로 간주하고, 남한사회를 식민지 반봉건사회로 규정하였다. 따라서 북한은 '새조선건설'(한반도에서의 공산국가 건설)을 목표로 「혁명적 민주기지」노선을 제시하였다.⁶⁾ 그리고 이에 기초하여 북한은 통일방법으로서 '비평화적 전도' 즉 군사도발을 통한 무력통일과 '평화적 전도' 즉 남조선혁명을 통한 합작통일의 두 가지가 있음을 주장·실천하였다.

5) 북한은 '사회구성체'라는 개념보다 '사회경제구성태'(역사발전의 일정한 단계에 있어서의 사회경제제도과 그에 상응하는 상부구조의 총체)라는 개념을 사용한다. 사회과학출판사 편, 「정치사전」(평양: 사회과학출판사, 1973), pp. 527-528.

6) 「김일성저작집 1」, (평양: 조선로동당출판사, 1979), p. 309 및 327; "미 제국주의자들의 침략정책에 대처하여 이미 해방된 북조선에서 혁명을 적극 밀고나가며 북조선에 튼튼한 혁명기지를 창설하여야 조국의 통일과 혁명의 전국적 승리의 길을 성과적으로 개척할 수 있었던 것입니다" 「김일성저작선집 4」, (평양: 조선로동당출판사, 1968), p. 286.

가. 무력통일(1945~1953)

북한은 자체 사회주의 역량을 강화하고 남한의 정치·경제·사회적 혼란 및 미군 철수가 있게 되자 군사적 수단에 의거한 무력통일(1950.6.25)을 선택한 바 있다. 당시 북한은 친북조직 결성과 통일전선 구축을 통해 남한 주민들에게 북한 사회주의의 우월성을 선전·선동하는 한편, 군사력 강화를 통해 무력에 의한 적화통일을 시도하였던 것이다.

나. 혁명통일(1953~1987)

무력통일이 실패로 돌아가게 되자, 북한은 ‘미제국주의와 이에 결탁한 지주·예속자본가·반동관료배’ 타도를 강조하는 ‘반제 반봉건 민주주의혁명’을 장기적으로 수행할 것을 주창하였다.⁷⁾ 그리고 1953년 이후 1960년대 초반까지 ‘南朝鮮革命과 祖國統一의 同時的 進行’의 통일관이 등장하였다.⁸⁾

그러나 1960년 4·19 민주혁명이후 북한은 통일과 혁명의 동시적 진행이 현실적으로 불가능함을 경험적으로 깨닫게 되었다. 이에 김일성은 1961년 9월 조선노동당 제4차 당대회에서 남조선혁명의 성격을 조선혁명의 구성 부분성과 지역혁명으로서의 상대적 독자성을 규정하고, 남한내 지하혁명당 건설의 필요성을 강조하였다. 북한은 이같은 혁명을 통해 남한에 인민정권이 수립될 때, 남북한 인민정권간의 합작통일이 가능한 것으로 보았다. 따라서 1960년대 중반이후 1980년대 후반까지 북한은 ‘先 南朝鮮革命(민족해방 인민민주주의 혁명 : NLPDR), 後 祖國統一’의 통일관을 지속하였다.⁹⁾

7) 김일성, “모든 힘을 조국의 통일독립과 공화국북반부에서의 사회주의 건설을 위하여 (1955.4),” 「남조선혁명과 조국통일에 대하여」, (평양 : 조선로동당출판사, 1969), p. 137.

8) 김일성, 「김일성선집 4」 (평양 : 조선로동당출판사, 1960), p. 526.

9) 허종호, 「주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 이론」 (평양 : 사회과학출판사, 1975), pp. 24-25.

한편 북한은 '80년대 중반부터는 남한사회 성격을 '식민지 半자본주의 사회'로 암묵적으로 규정하고, 1995년 3월 미제와 매관자본가 타도를 강조하는 '민족해방 민주주의 변혁'을 주장하기 시작하였다. 이는 북한이 남조선혁명의 성격규정을 노·농동맹 중심의 인민혁명에서 노동자 중심의 프롤레타리아혁명으로 전환하였음을 의미한다.¹⁰⁾

다. 공존통일(1988~현재)

1980년대 후반이후 현재에 이르기 까지 북한의 통일관에는 2가지 주요한 변화가 엿보이고 있다. 하나는 '적화통일'보다 '우리식 사회주의체제'를 유지하기 위한 공존의 논리가 강조되고 있는 점이다. 북한은 1988년 신년사에서부터 '선 남북공존 후 연방통일'로 전환하는 모습을 보여주고 있다. 다른 하나는 1990년대 초반 선 남조선혁명, 후 조국통일의 순서가 선 조국통일, 후 남조선혁명으로 전환한 모습을 보여준 바 있다. 북한은 1990년대 들어와 1995년을 통일원년으로 설정하고, 「조국통일 5대방침」(1990.5)과 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」(1993.4)을 제시함으로써 '선 조국통일, 후 남조선혁명' 구상의 편린을 엿보게 하였다. 따라서 단언하기에는 다소 무리가 있으나, 1990년대에 들어와 북한은 '先 南北共存, 中 聯邦統一, 後 南朝鮮革命' 구도의 통일관을 체계화하고 있는 것으로 추정된다.

물론 북한이 무력에 의한 통일을 포기한 것으로 보기는 어렵다. 분단 이후 오늘날까지 북한에 의해 자행된 수많은 무력 도발사례들과 김일성·김정일 부자에 의한 군사력 중시노선¹¹⁾이 이를 뒷받침한다.

10) 1985년 7월 27일 북한은 통일혁명당을 「한국민족민주전선」으로 개칭, 남한사회 성격을 '식민지 半자본주의사회'로 규정하고 '반미자주화'와 '반파쇼민주화' 투쟁을 새로운 강령으로 제시하였고, 1995년 3월 「평양방송」을 통해 이를 강조하였다.

11) 김일성, "국가활동의 모든 분야에서 자주, 자립, 자위의 혁명정신을 더욱 철저히 구현하자(1967.12.16)," 「김일성저작집 21」(평양:조선로동당출판사, 1983), p. 488; 김정일, 「위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자(1994.10.16)」(평양:조선로동당출판사, 1997), pp. 26-29.

3. 대남정책 수단과 결정요인

북한은 ‘전반반도 공산화통일’이라는 국가목적의 달성 수단으로서 ① 남한을 강제 점령하려는 무력해방, ② 연방제 합작통일을 추진하는 남조선혁명, ③ 물리력 또는 혁명에 의한 통일이 어려울 경우 공산화역량을 키우기 위한 남북대화 및 (위장)평화공세¹²⁾ 등을 상황에 따라 교체·배합·병진 선택하였다. 예컨대 북한은 군사력의 절대우위 시에는 무력도발(’50년, ’68년¹³⁾)을 선택하였다. 그리고 긴장완화 추세의 국제정세 가운데 새로운 경제발전전략을 추진하는 것이 필요할 때에는 남북대화(’70년대 초반, ’80년대 후반)에 임하였다. 반면에 남한정세가 불안정할 경우에는 통일전선 사업을 강화(’60년대 중반, ’80년대 중반)하였던 것으로 평가된다.¹⁴⁾

요컨대 북한은 남한의 대북정책에 대응하여 자신의 대남정책을 전개해 왔다기 보다는, 남북한의 국내 정치·경제·군사적 상황과 남북한 체제의 우열정도 그리고 한반도를 둘러싼 동북아 및 국제정세를 고려하여 무력·혁명·위장평화·대화 등의 수단을 선택한 것으로 분석된다. 따라서 우리가 따뜻하게 대해주면 북한이 감격하여 남북대화에 응할 것이라는 ‘햇볕론’이나, 우리가 강경하게 대하면 북한이 겁먹고 조심스런 태도를 취할 것이라는 ‘바람론’ 모두 북한의 대남정책 결정요인을 도외시한 일방적 판단이라 할 수 있을 것이다.

12) 북한은 상황에 따라 ① 남북한 총선거안, ② 원조 및 남북교류안, ③ 연방제안, ④ 대민족회의안, ⑤ 군축 및 평화협정안 등 5가지의 평화통일안 등을 제시해 왔다. 허문영, “북한의 통일정책,” 양성철·강성학 공편, 「북한외교정책」, (서울: 서울프레스, 1995), pp. 131-172.

13) 청와대 기습사건(’68.1.21), 푸에블로호 나포(1.23), 서귀포 간첩선 침투(8.20), 울진·삼척 120명 무장공비 침투(10.20~11.3), EC-121기 격추(’69.4.15), KAL 여객기 납치(12.11) 등

14) 허문영, “북한의 대남전략과 무력도발: 시기별 특징과 유형 분석,” 「북한관련 대책보고서」 (민족통일연구원, 1994) pp. 81-108.

III. 북한의 대내·외 정세 변화

1. 북한 정세 : 김정일 총비서 취임과 사회주의 혁명역량 약화 지속

먼저 정치적 정당성과 관련하여, 김일성 사망이후 북한은 상징조작과 사상사업의 강화를 통해 김정일 정권의 정당성 제고에 심혈을 기울였다. 그러나 탈북자의 증가 등 비록 아직은 미미한 수준에 불과하지만 균열양상도 나타나기 시작하였다. 북한은 김일성이 태어난 1912년을 원년으로 하는 「주체 연호」와 김일성의 생일인 4월 15일을 「태양절」로 제정(97.7.9)함으로써 김일성을 「김일성조선」의 시조로 우상화하였다.¹⁵⁾ 김정일에 대해서는 조선기독교연맹 담화(97.9.1)등을 통해 ‘하나님’으로 부르는 등 신격화에 박차를 가하며, 김일성을 ‘영원한 수령’¹⁶⁾으로, 김정일은 ‘또 한분의 위대한 수령’¹⁷⁾으로 호칭함으로써 카리스마 전이작업을 전개하였다. 또한 「붉은기 철학」과 「3대진지론」을 김정일이 제시한 것으로 강조함으로써 정치·사상적 지도자로서의 정당화를 시도하였다.¹⁸⁾ 동시에 북한은 ‘김일성 유훈관철’ 명분하에 기존노선 고수를 천명해 왔으며,¹⁹⁾ 유일체제유지를 위해 노·중·청 배합의 간부정책을 지속하였다. 그러나 이 같은 노력에도 불구하고 사상담당 비서였던 황장엽(’97.2.12)과 주이집트 대사였던 장승길

15) 「중앙방송」, 1997.8.25.

16) 「중앙방송」, 1997.10.9, “김기남 보고, 조선로동당 창건 52돌 경축 중앙보고대회.”

17) 「평양방송」, 1997.10.9. “만세 우리의 김정일 동지.”

18) 「로동신문」, 1996.1.1, 북한은 김정일이 새로운 혁명철학으로 역사상 처음으로 붉은기 철학을 내놓았다고 주장하는 한편, 이의 실천과제로서 ‘정치·사상진지, 경제진지, 군사진지 강화’를 제시하였다.

19) ‘절대로 제국주의자들과 반동들이 요구하는 개혁 개방의 길로 나가지 않을 것임’ 강조. 김정일, “혁명적 신념과 량심은 혁명가와 배신자를 가르는 기본징표이다(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1997.2.17).”; ‘과거의 김일성노선과 0.001mm의 정책차이도 없을 것임’ 강조. 「평양방송」, 1997.10.4.

부부('97.8.26) 등 고위직의 망명과 더불어 탈북자 수의 지속적인 증가로 인해 그 한계가 노정되고 있는 상황이다.

경제적 효율성과 관련, 북한은 제한적 대외경제개방정책과 3대제일주의(농업, 경공업, 무역)를 지속적으로 추진하였다. 그러나 4대난(식량난·에너지난·생필품난·외화난)은 해소되지 않고 있는 실정이다. '96년 북한의 경제규모(명목GNP 기준)는 '95년보다 4% 감소한 214억 달러, 1인당 GNP는 47달러 줄어든 910달러, 경제성장률(실질GNP 기준)은 -3.7%로 '90년 이래 7년째 마이너스 성장하였다. 식량의 경우 96년(367만톤) 보다 5%가량 감량된 350만톤 생산, 98년도 곡물부족량은 200만톤으로 예상되며, 북한 에너지원의 70% 이상을 차지하는 석탄의 경우 97년 2,100만톤 생산으로 91년 3,315만톤의 약 63%에 불과한 것으로 추정된다. 대외무역 또한 95년 20.5억 달러, 96년 19.8억 달러 그리고 '97년에도 생산능력 저하 및 외화부족으로 인해 전년 수준에 머물 것으로 보이는 바, '90년 47.2억 달러의 42% 수준으로 감소 예상된다. 이에 김일성 사망 이후 북한은 자력갱생과 함께 외부자원 도입정책을 추진해 왔다. 그런데 이 같은 정책은 개혁·개방에로의 적극적 정책전환 보다 북한식 사회주의의 고수와 주변 4국의 대북한 영향력 확대경쟁을 유발시키는 기존의 「개혁없는 개방정책」을 강화시킨 「주체형 대외개방」 또는 「소극적 개혁·적극적 개방정책」으로 귀결될 것으로 보인다.²⁰⁾

사회적 통합성과 관련, 북한은 김일성 사망 이후 비상위기관리체제와 회유 및 강제정책을 통해 사회통합을 강화하였다. 그러나 경제난의 심화에 따라 김정일에 대한 불만이 표출되기 시작하였다. 또한 식량문제를 해결하기 위한 식량구입 유동인구의 증가로 인해 암거래, 강·절도, 매춘, 국가 기간시설물 절취, 자녀유기, 고분 도굴 및 골동품 밀매 등 사회 일탈현상이 지속적으로 확산되고 있는 것으로 전해진다. 더욱이 황장엽 사상담당 비서의 망명은 북한 당국의 단속에도 불구하고²¹⁾ 지식인 계층 뿐만 아니라 북

20) 자세한 설명은 허문영, 「북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안」 (서울: 민족통일연구원, 1996.12), pp. 43-53 참조.

잡계층에서 핵심계층에 이르기까지 충격을 준 것으로 보인다. 이에 북한은 '98년 신년사에서 '사회주의 강행군'을 제시하는 한편, 주민통제 및 인덕정치, 광폭정치의 강·은 양면적 통합정책과 '사회주의에 대한 신념과 양심'을 강조하고 있다. 그러나 생활조건의 근본적 개선과 자본주의 사조를 완전통제 하지 못하는 한, 체제이완은 지속될 수밖에 없는 상황이다.

군사력 강화와 관련, 김일성 사망이후 북한은 내부체제 공고화 및 적화통일 수단강화 차원에서 군사력 증대정책²²⁾과 군부 우대정책²³⁾을 지속하여 온 것으로 분석된다. 그리고 김정일의 총비서 추대시 당 중앙군사위원회가 당 중앙위원회와 공동명의로 참여한 점을 고려할 때, 북한은 정상체제로의 전환에도 불구하고 군사력 증대 및 군부 우대정책을 지속하는 한편 군사문화의 확산을 통한 '전사회의 군사화'작업²⁴⁾을 지속할 것으로 예상된다.²⁵⁾

요컨대 현재 북한에서는 20년 이상에 걸친 후계체제 구축과 김정일의 총비서 추대로 인해 비록 외형상 안정적 상황이 지속되며 군사력도 강화되고 있으나 경제난에 따른 불안정 요인도 점증하고 있는 바, 북한의 사회주의 혁명역량은 악화 추세에 있는 것으로 판단된다.

2. 남한 정세 : IMF 체제 및 신정부 출범

IMF체제가 남한경제에 미치는 영향²⁶⁾은 크게 재정긴축, 통화긴축, 시장

21) 김정일은 황장엽 망명관련 담화에서 개혁·개방을 반동적 이론으로 치부하고 황이 이에 굴복한 것이라고 비판하였다. 김정일, "혁명적 신념과 양심은 혁명가와 배신자를 가르는 징표이다"(조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들과 한 담화, 1997.2.17 ; 3.5).

22) 자세한 내용은 「97~98 국방백서」, (서울 : 국방부, 1997). pp. 48-58 참조.

23) 김정일은 김일성 사망이후 인민군 214부대 방문(95.1.1)이래 '97년 말까지 총 200여 개의 부대 및 초소 방문과 92년 이후 약 1,000여명의 장성승진을 통해 군부의 충성을 유도하였다.

24) '수령결사 용위정신,' '총폭탄 정신,' '자폭 정신' 등 혁명적 군풍 강조.

25) 김정일은 김일성대학 방문이후 있는 비공개 연설을 통해(1996.12.7) 군의 사상사업에 대한 당 일꾼들의 각성이 있어야 할 것임을 강조하였다. 「조선일보」, 1997.3.19 ; 김기남 또한 당 창건52주년 기념보고에서 인민의 군대사랑을 거듭 강조함. 「중앙방송」, 1997.10.9.

26) 이 부분은 민족통일연구원 임강택 박사의 자문에서 많은 도움을 받았다.

개방, 그리고 금융산업을 포함한 산업 전반에 걸친 구조조정 등으로 나타날 것이다. 이를 부문별로 나누어서 살펴보면, 정부부문에서는 예산감축, 조직 개편, 인력축소, 규제완화와 민영화추진 등의 현상이 나타나고, 국민생활에서는 세금증가, 실업증가, 물가불안과 소비위축 등의 현상이 나타날 것이다. 실물경제 부문에서는 성장둔화, 내수침체, 투자위축 등으로, 금융시장에서는 기업합병(M&A)활발, 부도확산, 금리상승 등이, 그리고 대외부문에서는 환율불안, 개방압력 강화, 수출증가와 수입감소로 인한 경상수지 개선 등의 현상이 나타날 것이다.

이러한 현상만을 고려하면 IMF시대 남한경제는 전반적인 경기침체에 따른 기업의 도산과 실업의 증가로 인해 국민의 고통을 증대시킬 가능성이 크다. 예컨대 저성장·긴축재정 정책으로 인한 실업증가, 세금부담 증가로 가처분소득의 감소, 소비자 물가상승으로 인한 국민의 실질소득감소 등으로 국민 생활이 곤란해질 것이다. 그 결과 향후 1~3년 동안은 저성장(3%)·고물가(7~10%)·고실업(5% : 120만명 이상)·고금리(20% 이상) 시대가 될 가능성이 높다.

이런 상황이 지속될 경우, 북한은 IMF체제의 영향에 따른 저성장·고물가·고실업 사태를 50여 년만의 여·야간 정권교체로 인한 정치적 변화에 연계하여 이른바 ‘남한 혁명역량’의 회복 추세로 분석하고, 대처방안을 강구할 가능성이 높다. 한보 사건과 삼미 부도·기아 사태 등 여러 재벌의 붕괴와 IMF 구제금융 요청 등 지속적인 경제불황, 지역·계층·세대간 갈등의 증폭 등으로 표출되는 개혁정책의 좌절이 대신 과정에서의 동·서 분할 현상과 맞물려 국가불안정 상황을 연출하고 있는 것으로 북한 당국은 판단할 것으로 예상되기 때문이다. 또한 남한 사회에서 대북 정책과 관련하여 대북 지원에 부정적인 보수주의, 조건부 지원을 표명하는 자유주의, 전면 지원을 강조하는 급진주의적 여론이 상호경쟁관계에 있음도 북한 당국은 간과하지 않을 것이기 때문이다.

3. 국제정세 : 주변 4국의 대한반도 영향력 경쟁 심화와 국제혁명역량 약화 지속

탈냉전기에 들어와 주변 4국은 한반도 문제와 관련하여 이데올로기 보다 자국의 이익을 우선적으로 추구하는 양상을 보여주고 있다. 그 결과 한반도에서 주변 4국은 겉으로는 '안정과 평화'를 지향하는 현상유지 정책을 표명하나, 속으로는 자국실리 지향적 영향력확대 정책을 추진하고 있다. 예컨대 미국은 탈냉전기 유일초강국으로서의 독점적 지위유지를 목표로 '개입과 확대(Engagement and Enlargement)'를 동북아전략으로 선택하고 있다. 그리고 한반도에서는 한국에 대한 기존의 영향력을 유지하는 동시에 대북 관계개선 및 체제보장을 통해 북한에 대한 영향력을 확보함으로써 안보불안적 요인을 제거하는 동시에 중국의 초강대국화를 저지하기 위하여 '영향력 확대외교'정책을 추진하고 있는 것으로 분석된다.²⁷⁾

일본은 21세기 세계일류 대국으로서의 자리매김을 목표로 독자적 방위력 및 대외원조 영향력의 확보 그리고 정치적 역할 증대를 동북아전략으로 선택하고 있다. 그리고 한반도에서는 단기 중국사회주의 견제, 장기 동북아 패권 확보의 기반조성을 위해 '두 개의 한국정책(Two-Koreas Policy)' 수용을 통한 '실리외교'정책을 추진하고 있는 것으로 보인다.²⁸⁾

중국은 21세기 사회주의 대국으로서의 발돋움을 목표로 '평화와 안정·변방 방어·동북아 패권확보'를 동북아전략으로 선택하고 있다. 그리고 한반도에서는 북한에 대한 지원을 지속하는 한편 강택민 주석의 방한(1995. 11) 등 한국과의 정치·경제적 관계를 확대함으로써 미국과 일본의 대한반

27) 미국은 「북·미 기본합의문」체결(1994.10.21)과 「경수로 공급협정」체결(1995.12. 15) 이후, '동시행동원칙' 준수 차원에서 중유 50만톤 공급(북한은 사용후연료봉 및 봉착수)과 연락사무소 개설을 이행함으로써 점진적으로 대북관계를 개선하는 한편, 북한의 무력도발 가능성을 수시로 경고함으로써 한반도의 안정을 강조하고 있다.

28) 일본과 북한은 북·일 수교회담(1992.11월 중단됨) 재개와 관련하여 비공식 실무회담(3.19~20, 북경)을 개최하였다. 「共同通信」1996.4.3.

도 영향력 확대를 견제하고 不統·不亂 기조하에 ‘등거리외교’ 정책을 추진하고 있는 것으로 평가된다.²⁹⁾

러시아는 비록 국내의 정치·경제적 불안으로 인하여 한반도 문제에 적극 개입할 능력을 갖추고 있지는 못하나, 21세기 대국으로서의 지위 회복을 목표로 ‘현상유지’를 동북아전략으로 선택하고 있다. 그리고 한반도에서는 경제적 실리 확보와 정치적 영향력 유지를 위해서 남북한 ‘균형외교’ 정책을 추진하고 있는 것으로 판단된다.³⁰⁾

한편 북한의 대사회주의진영 관계는 연대성 강화전략에 따른 성과에도 불구하고, 사회주의진영 자체의 축소로 인해 약화상태를 면치 못하고 있다. 대중관계의 경우 한·중수교(’92.8) 이후 소원해졌다가 「북·미 기본합의서」체결(’94.10)이후 개선되기 시작하였으나, 황장엽 망명사건(’97.1)과 4자회담 처리과정에서 이완된 동맹관계를 보여주었다. 대러관계는 한·소수교(’90.9) 및 소련 해체(’92.12)로 단절되었다가, 김일성 사망이후 경제이익을 중심으로 개선되기 시작하였으나, 러시아의 「조·소우호협조 및 호상원조에 관한 조약」 폐기선언(’96.10)으로 인해 군사동맹관계의 복원은 어려운 상황이다.

제3세계와의 관계 또한 북한의 다각적 강화노력에도 불구하고 과거보다 위축된 상태에 머물고 있다. 특히 경제난 지속에 따른 외교활동 비용의 감축 및 공관유지 비용난으로 인해 어려움을 겪고 있다.

자본주의국가들과의 관계는 약간의 성과가 있었으나, 과거 국제혁명역랑과의 단결상태를 보완하기에는 미흡한 수준에 있다. 대미관계의 경우 기본합의문 채택으로 대체에너지(중유)공급 및 경수로지원, 그리고 부분적 경제제재 완화조치(’95.1)와 상시적 직접대화 채널 확보라는 성과를 거뒀으

29) 중국은 공산당대표단(단장 : 대병국 대외연락부 부부장)을 방북(1996.2.6~10), “중·조 친선을 강화발전시키는 것은 중국 당과 정부의 확고하고도 장기적인 방침”임을 천명케 함으로써 양국간 친선우호관계를 과시하였다.

30) 러시아는 대표단(단장 : 「이그나텐코」 부총리)을 북한에 파견하여 「북·러 경제과학기술협력위원회」제 1차회의(4.10~12, 평양)를 개최하였다. 80년대까지 구소련은 북한의 제1교역상대국이었다(90년 25.6억 달러→95년 1억 달러로 급감).

나, 아직도 미국은 북한을 「테러국가」로 규정하고, 최혜국대우나 특혜관세를 허용하지 않고 있다. 대일관계 또한 북한핵문제에 따른 수교회담 결렬('92.11) 이후 냉각상태를 지속해오다가, 「수교회담재개 합의서」 채택('95.3)과 수교회담 예비회담('97.8)과 북송 일본인 처 고향방문 개시('97.11)로 개선 실마리를 풀었으나, 배상문제와 한·미 공조 등으로 인해 북·일관계의 조기 정상화는 쉽지 않은 상황이다.

요컨대 한반도를 둘러싼 동북아 및 국제정세와 관련해서는 미·일·중·러의 상호견제적 대한반도 영향력 확대경쟁이 더욱 심화되는 양상을 보여주고 있으며, 북한은 체제유지를 위한 정책기조로서 非常·通美·接日·盟中·連露·封南 노선을 추구하였고, 어느 정도의 성과도 거둔 것으로 분석된다.³¹⁾ 그러나 냉전기에 비해서는 '국제혁명역량'이 여전히 약화상태에 놓여 있는 바, 김정일 정권의 연대성 강화전략이 성공한 것으로 평가하기에는 아직 어려운 상황이다.

IV. 북한 지도부의 정세 인식

북한은 한국정부가 IMF의 구제금융을 요청한 직후부터 연일 5~6회 이상 이와 관련한 대남비방 방송을 강화해 오고 있다. 비난선전의 초점은 IMF의 지원과 한국경제의 문제점 등이다. IMF의 지원에 대한 비난은 '예속성 심화' 비난 논리가 주조³²⁾를 이루고 있으며, 한국경제에 대한 비난은

31) 「북·미기본합의문」채택('94.10.21)/「북·일회담 재개를 위한 합의서」채택('95.3.20)/「경수로공급협정」체결('95.3.30)/「북·중경제기술협력협정」체결('96.5.22)/「북·러 신기본조약」체결 협상('97.1.21~25) 등. 허문영, 「최근 북한의 대외정책 동향과 전망」(민족통일연구원, 1997.6), pp. 3-14.

32) '남조선 경제를 외세에 더욱 예속시키고 파산의 구렁텅이에 더욱 깊이 밀어넣는 결과를 초래할 것' 「평양방송」, 1997.12.3; '이조 말기 일제가 들이민 국채에 덜미를 잡혀 종말을 보였던 그때가 연상된다.' 「민민전 방송」, 1997.12.7. "중태에 빠져 울며 독약을 먹는 거품경제" 「평양방송」, 1997.12.18.

「재벌」 및 「세계화」에 대한 비판에 집중되어 있다.³³⁾ 북한은 IMF체제를 ‘IMF의 한국강점,’ ‘미일(외래) 독점자본의 신탁통치,’ ‘외래독점체의 매춘부로 전락’ 등으로 매도한다. 그리고 IMF체제 발생원인으로써 미국의 식민지 지배정책과 남한의 사대 매국·매족적인 대외의존 경제정책과 부정부패를 들고 있다.³⁴⁾ 이에 북한은 IMF사태의 해결책으로 ‘한국의 식민지 예속과 과국 탈피, 한국정권 타도와 자주적인 민주정권(인민정권)수립’을 내세우며, 대남 선전·선동을 강화하고 있다.³⁵⁾

따라서 IMF시대의 도래는 북한의 대남정책이 封南(남한과의 단절을 통한 정통성 강화)에서 通南(남한과의 관계개선을 통한 유효성 증대)으로의 전술적 변화를 모색케 하는 변수가 될 수 있다. 나아가 대남정책 목표와 노선을 보다 공세적으로 수정케 하는 요인이 될 가능성도 배제할 수 없다. 즉 남한이 IMF 관리체제를 빨리 극복하지 못하게 될 경우, 북한은 대남정책의 비중을 체제유지보다 적화통일에 더 많이 두게 될 가능성도 있다.

북한은 김대중정권에 대해서도 원론적 입장에서 ‘식민지과소정권,’ ‘예속·과소·반통일적 정권’으로 규정하고 김영삼정권과 큰 차이가 없음을 강조하는 동시에, 전향적인 대북정책을 취할 가능성도 있는 정권으로 인식하는 등 2중적인 태도를 보여왔다.³⁶⁾ 본래 김대중대통령에 대한 북한의 기존 입장은 ‘민주인사’로서 전술적 제휴대상이었다. 그러나 IMF체제 등장과정에서 김대중정권이 출범하게 되자 ‘사대집단’으로 비난하기 시작하였다. 신정부 출범이후 북한이 보여준 대남비난 동향의 특징을 정리해 보면 다음과 같다.

북한은 ‘반북 대결정책’으로부터 ‘연북 화해정책’으로의 정책전환을 신정

33) ‘재벌위주의 경제정책이 외세에 이익을 주고 민족산업의 파탄을 가져오는 과국적 후과를 초래했다.’ 「평양방송」, 1997.12.6 ; “남조선 경제를 외세에 내맡긴 김○○ 역도” 「평양방송」, 1997.12.14 ; “폭발적으로 늘어나는 대외채무” 「평양방송」, 1997.12.22.

34) 「평양방송」, 1997.12.6 ; ‘식민지 예속경제의 피할수 없는 진통’ 「중앙방송」, 1998.4.11.

35) ‘나라와 민족의 이익을 외세에 팔아먹은 매국역적’ 「평양방송」, 1997.12.22 ; ‘경제과국의 주범은 처단되어야 한다’ 「평양방송」, 1997.12.23.

36) “위대한 당의 령도따라 새해에 총진군을 다그치자,” 「로동신문」 1998.1.1.

부에게 요구하였다.³⁷⁾ 북한은 신정부가 100대 과제 선정과정에서 대북 정경분리 원칙을 제시하자, 「정당·단체 연합회의」(’98.2.18)를 통해 대북 유화정책을 기대하는 편지를 채택하였다. 그리고 김정일의 서한(4.18)을 통해 ‘반북 대결정책을 연북 화해정책으로 바꾼다면 북남관계가 신뢰와 화해의 관계로 발전하게 될 것’임을 주장하였다.³⁸⁾ 물론 북한은 이의 가지적 징표로서 국가보안법 철폐, 안기부 해체, 주한미군 철수 등을 계속 주장하고 있다. 한편 그 강도는 추가와 비난이 점차 심화되는 양상이다. 북한이 연북 화해정책을 계속 요구하면서 비난을 강화하는 이유는 김정일 정권의 공식적 출범이 아직 이뤄지지 않은 상황을 고려하여 내부결속을 위한 대남 긴장조성과 남한의 대북지원 확대유도 및 미·일 관계개선 초석정립을 겨냥한 것으로 분석된다.

그러나 북한은 김대중 대통령에 대한 거명 비난을 아직은 자제하고 있는 모습이다. 북한은 대통령을 ‘남조선집권층’, ‘현집권세력’으로 표현하고 있으며, ‘반북·대결정책의 전철을 밟으려는 것이 아닌지’, ‘~는 것이 내외의 관측이다’, ‘~밖에 달리는 이해할 수 없다’는 등 단정적 어투를 회피하고 있다. 그 대신 통일부·외교통산부·국방부 등 일부 장관을 집중 비방하고 있다. 대통령에 대한 거명 비난이 자제되고 있는 이유는 북한이 「정경분리」 등 신정부의 유화적 대북정책에 대한 기대감과 남한정부의 주적화 필요성간의 딜레마에서 좀더 상황의 전개추이를 지켜보려는 의도인 것으로 보인다.

이같은 대내외 상황변화 속에서 북한지도부는 체제유지를 최우선적 과제로 인식하는 정세관을 보여주고 있다. 김정일은 경제난과 안보난에 대한 위기감을 표출하였다.³⁹⁾ 이에 북한지도부는 ’97년 실천과제와 정책방향으

37) 북한은 이미 김정일의 1997년 「8.4로작」에서부터 연북화해정책으로의 전환을 강조하였다. 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자(1997.8.4),” 「로동신문」, 1997.8.20.

38) 김정일, “온민족이 단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자(남북조선 정당·사회단체 대표자 연석회의 50돌기념 중앙연구토론회 서한, 1998.4.18),” 「중앙방송」, 1998.4.29.

39) 김정일, “비공개 연설(1996.12.7),” 「조선일보」, 1997.3.19.

로 ‘총돌격전, 3대진지강화론’을 제시하였고,⁴⁰⁾ ’98년에도 ‘경제건설’이 ‘최대의 힘을 넣어야 할 주되는 전선’이며 ‘자주적 평화통일의 결정적 국면을 열어놓게 될 역사적인 해’로 강조하였다.⁴¹⁾

북한지도부는 또한 대외개방 지향적 모습과 대남 유화적 태도의 가능성도 시사하였다. 김정일은 사회주의국가들과의 연대성 강화보다 자본주의국가들과의 관계개선을 의식하여 주체성 강화를 강조하고, 적화통일을 의미하는 계급성보다 남한과의 관계개선을 시사하는 민족성을 강조하고 있다.⁴²⁾ 이러한 맥락에서 북한은 지난 2.18 「정당단체 연합회의」를 통해 신정부의 대북 유화정책을 기대하는 편지를 채택하였고, 김정일 「서한」⁴³⁾을 통해 다시 한번 대북 유화정책으로의 전환을 강조하였던 것으로 보인다. 특히 이 「서한」은 김대중 정부에 대한 직접적 비난 자체는 물론, ‘반통일적인 법률과 기구 폐지’라는 간접적 표현을 구사함으로써 종전 「8·4노작」의 국가보안법 철폐, 「’98 공동사설」의 ‘콘크리트 장벽 철폐·국가보안법 폐지·안기부 해체’ 등과 같은 직설법적 주장과 달리 유화적 인상을 주었다.

그러나 북한 지도부는 김일성시대의 통일정책을 고수할 의지를 분명하게 밝히고 있다. 김정일은 「조국통일 3대원칙」, 「전민족대단결 10대강령」, 「고려민주연방공화국 창립방안」을 「조국통일 3대현장」으로 재강조하고, 이를 통일의 강령적 지침으로 제시하고 있다.⁴⁴⁾ 또한 그는 「민족대단결 5대방침」⁴⁵⁾을 새로 제시함으로써 김일성시대의 통일정책의 계승·심화발전을 시사하였다.⁴⁶⁾

40) “위대한 당의 령도따라 내 나라, 내 조국을 더욱 부강하게 건설해 나가자,” 「로동신문」, 1997.1.1.

41) “위대한 당의 령도따라 새해에 총진군을 다그치자,” 「로동신문」 1998.1.1.

42) 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여 1997.6.19,” 「로동신문」, 1997.6.21.

43) 김정일, “온민족이 단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자.”

44) 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자 1997.8.4,” 「로동신문」, 1997.8.20.

45) ① 민족자주의 원칙 ② 애국애족의 온민족 단결 ③ 북남관계 개선 ④ 외세·반통일세력 반대 ⑤ 내왕·접촉·대화·연합 강화 등을 주요 내용으로 한다. 김정일, “온민족이 단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 「중앙방송」, 1998.4.29.

V. 대남정책 전망

II, III, IV장에서 논의한 내용들을 총괄해 볼 때, 비록 남한에서 IMF체제의 도래와 정권교체로 인해 ‘혁명역량’이 다소 회복된다 할지라도 북한 및 국제 혁명역량의 약화 추세가 지속될 가능성이 높다. 이에 북한 지도부는 이데올로기적 자세는 지속하되 현실타협적 정책을 보다 많이 고려할 것으로 보인다. 대남관계에 있어서도 김일성 사망직후보다 상대적으로 유화 정책을 선택할 가능성이 높다.

그러나 북한은 김정일 정권의 안정과 체제유지를 우선적으로 고려하되 동시에 남한의 대북 영향력 극소화 및 적화통일의 기반조성 극대화를 목표로 삼을 것인 바, 대남정책상의 근본적 변화는 쉽지 않을 것이다.

1. 기본방향 : 敵對的(갈등적 : conflict)공존정책에서 柔化的(경쟁적 : competitive) 공존정책으로의 전환(通美·封南·接日 전략에서 三通配合 전략으로)

주체사상에 따르면 남한에 「인민(용공)정권」이 수립되지 않는 한, 어떤 정부(김대중 정부도 예외 아님)가 들어서든지 타도 대상이 된다. 그리고 김일성 유흔인 「조국통일 3대헌장」과 김정일의 담화에 따르면 한국정부의 대북정책에 따라 남북관계의 진전여부가 결정될 것이다.

따라서 김정일 정권은 IMF 관리체제 도래와 연립정부 등장 등 경제·사회적 변화상황을 최대한 활용, 남북관계에서의 주도권 장악을 시도할 것이다. 동시에 북한정부 수립 50주년('98.9.9)의 정당화와 새로운 경제발전

46) 북한의 사회과학원장 태형철, 조국통일연구원장 이종혁 등은 김일성에 의해 제기된 민족대단결 사상이 김정일에 의해 '더욱 심화발전되고 빛나게 구현되고 있다'고 주장하였다. 「중앙방송」 1998.4.21.

전략의 성공적 추진의 전제조건인 대미·일관계 개선을 유도하기 위해 남북대화에 임할 가능성이 높다. 즉 김정일 정권은 통일전선적 攻勢와 대남반응적 柔化의 二重戰略을 전개할 것으로 예상된다.

이런 맥락에서 향후 김정일 정권의 대남정책 기조는 김일성 사망이후 추구해오던 「通美·封南·接日 戰略」에서 「先美, 後南·日의 三通配合 戰略」으로 전환할 가능성이 있다. 그리고 대남전술 또한 不相從·不對話·一方打撃 戰術에서 對話 戰術로 전환할 가능성이 높다. 그러나 그 범위와 심도는 좀 더 두고 볼 필요가 있을 것이다.

그 결과 김대중정부 출범 이후 김정일 국가주석직 취임 이전까지 북한은 남한의 대북정책 기조를 타진하는 동시에 대미·일관계 개선 및 새로운 경제정책의 성공적 수행을 위한 외국의 자본·기술 도입을 위해 한반도 정세의 안정성을 과시하려는 차원에서 비공식 또는 민간부분의 남북대화를 진행시킬 것이다. 그리고 김정일의 국가주석직 취임이후부터 1999년 중반기 사이에 체제정비를 완료한 북한이 김일성 유훈관철 차원에서 1~2회의 정상회담을 추진할 가능성이 있다. 그러나 자유화 사조 유입이 정권 붕괴의 촉매제가 될 것을 우려하여 북한은 남북관계의 근본적 개선을 가급적 회피할 가능성이 크다.

요컨대 북한은 단기적으로('98.3월 2차 4자회담 이후~'99년초) 先 비당국대화(경제인회담·종교인회담·적십자회담 등) 後 당국대화(경제회담 등)를 추진하고, 중기적으로는(1999년 중반~2000) 先 남북정상회담 後 정·경분리 원칙하 당국대화 空回轉化 및 비당국대화를 진전시킬 것으로 예상된다. 그리고 장기적으로는(2001~2002) 김정일의 회갑년(2002년)을 '통일원년'으로 설정하고, 이를 달성하기 위한 통일전선사업과 공세적 전략을 추구할 가능성도 있다.

2. 사안별 정책전망

- (1) 통일정책 : 김일성시대 통일정책 유지-체계화(「조국통일 3대 현장」) 및 정당화(「민족대단결 5대 방침」)

김정일 정권은 김일성 시대의 통일정책 기초를 지속할 것이다. 북한은 김정일의 통일논문('97.8.4)을 통해 '조국통일 3대원칙'·'전민족대단결 10대강령'·'고려민주연방공화국 창립방안'을 「조국통일 3대헌장」으로 체계화하고, 이를 통일과정의 강령적 지침으로 제시하고 있다. 또한 김정일 총비서 추대이후 김일성 노선을 100% 관철하겠다는 논조를 지속하고 있다.

한편 북한은 김영삼정부 출범('93.2.25)직후 김일성의 '전민족대단결 10대강령'을 발표('93.4.7)하였던 전례와 같이, 김대중정부 출범('98.2.25)직후 김정일의 「4·18 서한」을 통해 '민족대단결 5대방침'을 제시하였다. 김정일은 김일성의 '민족대단결 사상'과 '전민족대단결 10대강령'을 보완하는 '민족대단결 5대방침'⁴⁷⁾을 새로 제시함으로써 자신의 통일분야 지도능력을 과시하는 동시에 김일성시대의 통일정책을 유훈관철 차원에서 지속할 것임을 시사하였다.

이를 통해 북한은 통일분야에서의 김정일의 정당성을 강화하는 한편, 김일성 조문과동이후 악화된 대남관계를 경제난 타개차원에서 개선하게 될 경우 북한주민에게 주는 충격을 최소화하려는 의도를 갖고 있는 것으로 보인다. 북한은 남북관계 개선이 김일성의 확고한 의지였고, 유훈관철적 차원에서 김정일이 이를 추진하고 있음을 정당화할 수 있는 논리를 사전 정립한 것이라 할 수 있다.

(2) 당국간 대화정책 : 남한정부 배제정책 상대적 완화

김정일은 남한의 민중이나 운동권이 아닌 남한 당국을 자신과의 통일 논의 및 협상 주체로서 언급하였다. 그리고 그는 이른바 '자주적 입장'을 갖도록 촉구하고 있으며, '연북 화해정책'으로의 전환과 정치적 대결상태 해소를 남북관계 개선의 '선차적 요구'조건으로 주장하고 있다.⁴⁸⁾ 김대중 출

47) ① 민족자주의 원칙 ② 애국애족의 온민족 단결 ③ 북남관계 개선 ④ 외세·반통일세력 반대 ⑤ 내왕·접촉·대화·연합 강화 등을 주요 내용으로 한다. 김정일, "온민족이 단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자," 「중앙방송」, 1998.4.29.

48) 김정일이 남북관계 개선을 위해 "남조선 당국자들이...민족자주의 입장에서...외세를 배격하는 길로 나와야 한다...남조선 당국자들은...우리를 적대시하는 반북대결정책을

범이후에도 북한은 이 같은 입장을 거듭 천명하고 있다.⁴⁹⁾

그러나 북한의 입장에서 볼 때 남·북 관계는 북·미 관계의 종속변수이다. 따라서 북·미 관계가 김정일의 기대만큼 진전될 때 남북정상회담 등 양측간 대화가 활발히 전개될 것이나, 북·미 관계의 진전이 없을 경우 남북대화 또한 지체될 것으로 예상된다.⁵⁰⁾ 따라서 김대중 정부가 대북 유화 정책을 선택할 경우, 북한은 탐색 및 실리획득 차원에서 대화제외에 호응할 가능성이 높다. 김일성 사망 이후 정권강화 차원에서 대외관계 및 대내 문제 해결에 중점을 두었으나, 남북관계 진전 없이 대미·일 관계 개선과 나진·선봉에의 외자 및 기술유치가 쉽지 않음을 체득했을 것이기 때문이다. 이에 북한은 남북관계 진전이 북·미 관계 개선과 경제활성화 전략에 밀접히 연계되어 있음을 감안하여, 남북관계 개선에 대한 이론적 준비를 완료한 것으로 분석된다.⁵¹⁾

이러한 맥락에서 북한은 남북기본합의서의 이행을 위한 남북대화를 제안할 가능성이 있고, 내용 면에서는 일방적 대북 지원을 유도하려는 것일 가능성이 크다. 동시에 북한은 4자회담 틀 밖에서의 남북관계 개선을 대외 선전함으로써 4자회담 진행 시 대화주체를 북한·미국으로 유도하고 한국과 중국을 부차적 존재로 삼는 ‘이원화(분리)전술’을 지속하는 한편, 대북 경제제재 해제유도를 위한 북·미 고위급회담을 병행·추진할 가능성이 있

연북화해정책으로 바뀌야 하며...앞으로 남조선당국자들이...긍정적인 변화를 보인다면 우리는 그들과 아무때나 만나...협상할 것”임을 주장하였는 바, 여러 가지 전제에도 불구하고 남북관계 개선 가능성을 의식한 것으로 볼 수 있다. 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자,” 「로동신문」, 1997.8.20.

49) 「평양방송」, 1997.12.27. 양형섭(최고인민회의 의장)은 사회주의헌법 발표 25돌 기념 중앙보고회에서 그동안 남한이 ‘북남대결과 전쟁정책, 과소정책’을 추구한 것으로 비난하는 동시에, ‘남조선당국자들이 어떤 자세와 입장을 갖고 어떻게 움직이는지를 지켜볼 것’임을 거듭 주장하였다.

50) 북한은 한국적십자회가 제의한 1998년 3월18일 판문점 대표접촉 제안을 북·미 고위급회담(3.13 : 베를린)과 4자회담 2차본회담(3.16~19 : 제네바) 이후인 3월 25일 북경에서 가질 것으로 수정 제의하였다. 이는 북·미 관계의 진전 속도에 따라 남·북 관계를 진전시키겠다는 북한 지도부의 의증을 반영한 것으로 보인다.

51) 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여, 1997.6.19,” 「로동신문」, 1997.6.21.

다.

또한 북한은 남한이 쉽게 받아들이기 어려운 통일전선 지향적 ‘남북정치 협상회의’ 등을 제안하거나, 당국대화를 제안하더라도 일단은 남한정부의 대북정책 기조를 타진하는 수준의 전술적 조치를 구사할 가능성이 크다. 그리고 설령 남북대화가 잘 진행될지라도, 김정일의 특단적 조치가 없는 한 그 과정은 지루하게 진행될 가능성이 높다. 북한은 남북대화를 탐색→명분 쌓기→유리한 환경 및 분위기 조성하기→실리 챙기기→투쟁장화→실질적 문제해결의 다단계 과정으로 설정하고 있기 때문이다.⁵²⁾

(3) 비당국간 대화정책 : 민족성에 기초한 체제수호적 통일전선공작 강화(「8·15 통일대축전」)

북한은 국내 친북세력이나 재야운동권을 규합하기 위해 IMF체제로 인한 실업사태와 고물가 문제를 이슈화하고 그 배후에 미국의 제국주의적 수탈이 도사리고 있음을 선전하는 한편, 대북 온건세력과의 접촉·교류를 통한 정치·경제적 실리추구 차원에서 체제수호적 통일전선공작을 다양하게 전개할 것이다. 따라서 그 방식에 있어서는 계급개념에 기초한 하층 및 상층 통일전선전술을 추진하는 것이 아니라⁵³⁾, 민족개념에 기초한 무차별적 통일전선전술을 구사할 것으로 전망된다.

김대중 정부 출범이후 김정일은 ‘북남 사이의 사상과 제도의 차이를 절대화하고 개별적 계급 계층의 이익을 전면에 내세우면서 민족적 공통성과 민족공동의 이익을 외면한다면 민족의 대단결도 조국통일도 실현할 수 없음’을 주장하고, ‘사상과 제도, 정견과 신앙의 차이에 관계없이 계급 계층의 이해관계를 뛰어넘어 애국애족의 기치, 조국통일의 기치아래’ ‘노동자, 농민, 지식인, 청년학생, 도시 소자산계급, 민족자본가와 정치인, 경제인, 문화인, 종교인, 군인할 것 없이 민족의 모든 성원들이 조국통일을 위하여 단결하여 투쟁하여야’ 할 것임을 주장한 바 있다.⁵⁴⁾

52) 신평길(전 조선노동당 통일전선부 부부장급 공작원)과의 면담, 1997.12.20.

53) 허준호, 「주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 이론」, pp. 115-122.

그리고 북한이 지난 6월 8일 정계·사회문화계·종교계 단체들과 인사들로 「민족화해협의회」(의장 김영호 : 범민련 북측본부 부의장 겸 조선사회민주당 부위원장 겸 최고인민회의 외교위 부위원장)를 결성하고, 「정당·단체대표자회의」를 열어(6.10, 평양) 북·남·해외가 참가하는 「통일대축전」(8.15, 관문점) 개최를 제의한 것은 바로 이 같은 맥락에서 제시된 것으로 볼 수 있다. 북한 또한 「통일대축전」을 김정일의 ‘민족대단결 5대방침」을 관철하기 위한 당면 대책적 차원에서 제시한 것임을 밝혔다.⁵⁴⁾ 한편 남한 정부가 「통일대축전」 수용의사 편지를 보내자 이를 거부(6.22)하는 한편, 통일부가 민간단체 행사에 개입하려 한다고 비난함으로써 「통일대축전」 공동개최 거부의사를 분명히 하였다. 따라서 향후 북한은 「통일대축전」 무산책임을 남한정부에 전가, 대정부 비방을 지속하는 한편 「범민련」 남측본부와 「한총련」을 선동, 「통일대축전」 및 「제9회 범민족대회」 개최를 위한 전면투쟁을 선동하고 이를 통해 「한총련」 조직복원을 꾀할 것으로 예상된다.

아무튼 북한은 「통일대축전」 제의를 통해 분단극복 의지 표출 및 실천 과시를 통해 인민의 지지를 확보함으로써 정권의 정통성을 강화하는 한편, 남한 당국을 배제한 민간행사로 한정함으로써 남북당국대화에서 오는 체제이완화 현상을 원천적으로 봉쇄하는 동시에 남한 당국과 시민 단체와의 이간을 유도하기 위한 전술적 고려도 있는 것으로 보인다. 또한 남한의 신정부가 전향적인 대북접근 정책을 구사할 경우, 이를 역이용하여 북한은 연방제 선전, 정치협상회의 소집 제의, 종교인 및 재야인사 등에 대한 초청 공세 등을 확대하여 남한사회의 분열 및 북한동조 여론의 확산을 유도할 것으로 예상된다.

54) 김정일, “은 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자(역사적인 남북조선 정당, 사회단체 대표자련석회의 50돛기념 중앙연구토론회에 보낸 서한, 주체87(1998)년 4월 18일)” (평양 : 조선로동당출판사, 1998), pp. 14-15.

55) 이 같은 대남제의 양식은 '90년대 들어와 반복적으로 나타나고 있다. 예컨대 북한은 ‘조국통일 5개방침’을 천명('90.5.24)한 후 이를 관철하기 위한 「민족통일정치협상회의」를 제의('91.1.1)하였고, ‘전민족대단결 10대강령’을 제시('93.4.7)한 후 전민족대단결 방도모색을 위한 「대민족회의」를 제의('94.1.1)한 바 있다.

(4) 대남 경제정책 : 상호주의 반발 및 정·경분리 정책 추진

북한은 한국의 「상호주의」 원칙을 ‘전형적 장사꾼의 논리’, ‘반민족적 분열의 논리, 대결의 논리’로 비난하고 있다. 그리고 국가간의 관계에서는 호상성이 일반 통용되나, 남북관계는 나라와 나라의 관계가 아니므로 민족대단결의 정신에서 연북 화해의 길로 나와야 할 것임을 주장하고, 「상호주의」 원칙 하에서는 남북대화 재개가 어려울 것으로 전망하였다.⁵⁶⁾ 북한의 이 같은 태도는 「상호주의」 원칙을 흡수통일 전략의 일환으로 오해하는 데서 나오는 것이라 할 수 있다. 따라서 한국정부가 상호주의 원칙을 비등가적, 호혜적, 시차적 등 다양한 방식에 의해 적용할 경우 실리추구적 차원에서 북한은 이를 수용할 가능성도 있다.

북한은 한국의 IMF 경제상황으로 인해, 향후 남북대화에서 북한이 의도하는 경제지원을 받기 어려울 것이란 점을 감안하여, 한국정부와는 형식적 대화에 그칠 가능성도 있다. 한국정부와 대화하는 것은 단지 남한기업 및 민간단체(비정부기구 및 종교기관 등)들과의 경제 교류 및 협력 확대를 위한 보장조치를 확보하거나 대미·일 관계개선의 전제조건을 충족하는 선에서 그칠 가능성이 크다. 이미 북한은 IMF사태와 관련, 한국체제와 정권을 왜곡 비방하는 내용을 연일 수차례 보도하며 ‘정권타도와 자주정권 수립’을 선동하였다.⁵⁷⁾ 반면 심각한 식량난 등 경제난에 처해 있는 북한으로는 IMF 사태를 북한체제 우월성을 선전하는 기회로 삼아 대남 공세 및 대내 체제정당성 강화에 활용할 것으로 보인다. 최근 북한의 대남방송 및 「로동신문」에는 북한식 사회주의의 정당성을 선전하는 논평이 증가하고 있다.

한편 김정일의 「8·4 노작」 및 「4.18 서한」을 고려할 때, 북한이 경제난 타개 및 대외선전 조치의 일환으로 남한기업의 나진·선봉 자유경제무역지대 진출문제,⁵⁸⁾ 중국 등지로 수출되는 한국산 교역품의 수송을 위한 북한

56) 「로동신문」, 1998.5.23.

57) 「평양방송」, 1997.12.6. “경제와 인민생활을 만신창이로 만든 죄악,”; 「평양방송」, 1997.12.22. “나라와 민족의 이익을 외세에 팔아먹은 매국역적,”; 「평양방송」, 1997.12.23, “경제파국의 주범은 처단되어야 한다.”

교통로 이용문제,⁵⁹⁾ 관광특구개발문제 등에 대해 KEDO, TRADP 등과의 협의에서 거둔 성공 사례인 다자 및 양자 협상 형식의 협의를 제안해 올 가능성도 높다.

(5) 대남 군사정책 : 고성능·소형화 무기중심의 군사력 강화

북한은 미사일 및 생화학무기 개발 등 고성능 무기 및 정권보위를 위한 정밀 소형무기 개발을 은밀히 지속할 것이다. 그리고 그 가능성은 대단히 낮지만 김대중정부 출범후 대북 위기대응능력 테스트와 IMF 체제하에서 어려워진 경제상황을 악용하여 남한사회의 불안감을 조장기 위해 군사분계선 주변에서 제한적인 대남 무력시위를 행할 가능성도 전적으로 배제할 수는 없다. 북한은 이미 '93년 7월 김정일의 특별지시로 '95년 통일실현'을 위해 3단계 시한부 전쟁준비를 완료한 바 있으며, 김일성 사후 통일 스케줄을 '90년대 통일실현'으로 수정하고 전쟁준비태세를 지속해 왔기 때문이다.⁶⁰⁾ 그리고 과거 북한은 1972년 김일성의 60회 환갑을 '통일의 해'로 설정하고 '68~'69년에 무력도발을 감행한 사례가 있는 바, 김정일의 60회 환갑이 되는 2002년을 '통일원년'으로 설정하고 적화통일을 준비할 가능성 또한 높기 때문이다.

다른 한편 북한은 경제난을 탈피하는 동시에 새정부 출범에 따른 한국의 국론분열을 조장하려는 의도에서 1990년 5월에 발표한 '군축'제안(비무장지대의 평화지대화, 10만명 이하로의 감군)을 새로 포장하여 제안할 가능성도 있다.

(6) 대남 심리전정책 : 국론 분열 및 한·미 이간 선동

향후 북한은 IMF 체제하의 실업 및 불황 국면을 활용, 김영삼 정권의

58) 김일성, "벨지그 로동당 중앙위원회 위원장과 한 담화(1994.6.30)" 「김일성저작집 44」, (평양: 조선로동당출판사, 1996.6), pp. 470-471.

59) 김일성, "라진-선봉 자유경제무역지대 개발과 수력발전소 건설을 다그칠데 대하여 (1994.6.14)," 「김일성저작집 44」, pp. 453-454.

60) 북한의 무기편제는 기동력의 현대화, 장비의 소형·고성능화, 타격력의 절대화를 지향하는 것으로 전해진다.

대선자금, 5·6공 및 문민정부 청산투쟁, 전·노사면 문제, 경제난국 조성 책임자 처벌, 반민족분자(우익진영) 처벌문제 등을 쟁점화시키고 관련자 사법처리 등을 제기하며 국론분열을 기도할 것으로 보인다.⁶¹⁾ 예컨대 「한총련」, 「범민련 남측본부」 등을 부추겨 김정일 우상화 공세와 더불어 「한총련」 사수, 주한미군 철수, 북·미 평화협정 체결, 국가보안법 철폐, 안기부 등 대공수사기관 무력화, 양심수 석방' 등을 주요 이슈로 설정, 상투적 선동을 지속할 가능성이 크다.

또한 IMF 체제하 대량실업사태로 남한내 노동운동이 격화될 것으로 예상되는 바, 북한은 노동운동세력에 침투하여 사회혼란을 조성하고 반미투쟁을 전개하도록 선동, 한·미관계를 이간시키려는 전술을 구사할 것이다. 북한은 이를 통해 대미 직접대화 분위기를 조성, '선미, 후남' 관계개선 정책을 구체화시키려 할 가능성이 있다.

그리고 김대중 정부의 대북정책이 북한의 의도대로 전개되지 않을 경우, 북한은 전두환·노태우·김영삼 정부와 하나도 다를 것이 없는 '사이바 민중 정부'로 매도할 것이다. 그리고 '전쟁책동·긴장고조책동·대북모략책동·남북폐쇄정책' 등을 획책하고 있다고 상투적 대남 비방공세를 재개할 것이다. 이미 북한은 김대중 대통령 당선자의 기자회견('97.12.19)에 대해 '주한미군 철수와 매국정권 타도'와 같은 근본적 원인을 치유않는 '말장난'에 불과하다고 비난하면서, '92 대선직후의 김영삼 당선자와 매우 흡사해 별 차이가 없을 것임을 주장한 바 있기 때문이다.⁶²⁾

61) 「식민지 연속경제의 피할 수 없는 진통」 「중앙방송」, 1998.4.11 ; 「고통분담 아닌 고통 전담」 「민민전 방송」, 1998.4.12 ; 「경제예속을 심화시키는 사대매국 행위」 「중앙방송」, 1998.4.11.

62) 「민민전방송」, 1997.12.25.

경제위기와 남북 경제관계 발전의 새로운 모색

박 순 성*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-----------------------|---------------------------|
| I. 경제위기와 신정부의 대북경제 정책 | 기 이후 동향 |
| II. 남북한 경제위기의 구조와 시사점 | IV. 남북한의 정책변화와 정책과제 |
| III. 경제교류·협력의 특징과 경제위 | V. 새로운 남북 경제관계를 위한 인식의 변화 |

I. 경제위기와 신정부의 대북경제정책

남북한 경제교류·협력의 점진적이고 이상적인 발전은 남북한간의 신뢰 구축과 교류확장에 기여할 뿐만 아니라, 경제체제와 경제력에서 나타나고 있는 남북한간의 차이를 서서히 줄여나감으로써 남북한의 순조로운 체제통합을 위한 기반을 조성할 것이다. 경제교류·협력이 갖는 이러한 중요성을 고려하여 남한 정부는 민족공동체통일방안이라는 통일정책의 기본구도 내에서 경제공동체 형성과 사회문화공동체 형성을 동일한 비중으로 다루고

* 동국대 북한학과

있으며, 남북관계의 정세변화에 따라 경제교류·협력과 관련한 정책방향을 필요한 시기마다 조정하고 있다. 이러한 정부의 관심과 남한 민간기업의 노력으로 남북한 경제교류·협력은 기대한 만큼은 아니지만 꾸준히 발전해 오고 있다. 특히, 최근 남한의 신정부는 정경분리원칙에 근거하여 「남북경제협활성화조치」(’98.4.30)를 발표함으로써, 남북 경제교류·협력에 대한 남한 정부의 관심과 의지를 단적으로 보여주었다.

한편 ’97년 11월 외환위기를 시작으로 남한의 경제가 전반적 위기국면으로 접어들게 됨으로써, 남북한간의 경제교류·협력은 급속한 침체상태에 빠졌다. 남북한 경제교류·협력에서 가장 큰 비중을 차지하던 단순물자교역은 ’98년 들어 전년 동기 실적의 절반에도 미치지 못하고 있다. 이러한 상황에서 경협주체인 기업이 순수경제원리에 따라 남북한 경제교류·협력을 발전시켜야 한다는 정경분리원칙에 기초한 남한 정부의 경제교류·협력 활성화 방안이 만족할 만한 결과를 가져올 것인가는 미지수이다. 본 논문은 이러한 문제의식에 기초하여 남북한 경제위기 상황에서 남북한 경제교류·협력의 발전가능성과 정책방향에 대하여 살펴보려고 한다.

본 논문은 먼저 2장에서 남북한 경제위기의 원인을 구조적으로 이해하려고 노력한 후, 남북한 경제위기 구조가 남북한 경제관계 발전에 주는 시사점을 검토한다. 논문의 3장에서는 남북 경제교류·협력이 남북관계와 통일과정에서 갖는 의미와 지금까지 이루어진 경제교류·협력의 특징을 살펴보고, 남한 경제위기 이후 경제교류·협력에서 나타난 변화를 분석한다. 4장에서는 경제위기 이후 등장한 남한 신정부의 대북정책, 북한 대남정책의 변화를 확인한 다음, 남북 경제교류·협력에 대한 단기 전망과 중·장기 전망을 제시하고 정책방향을 제시할 것이다. 남한 경제위기 이후 나타나고 있는 남북한 경제교류·협력의 침체는 그 자체로 위기라고까지 말할 수는 없지만 위기로 전화될 가능성을 충분히 가지고 있다. 이런 점에서 그리고 남북 경제교류·협력의 중요도를 고려할 때, 현재 우리는 남북한 경제교류·협력에 대한 새로운 방향을 모색할 필요가 있다. 마지막 장에서는 이런 점을 고려하여 남북한 경제위기 이후 남북경제관계와 통일에 대한 인식의 전환에 대하여 간단히 정리해 볼 것이다.¹⁾

II. 남북한 경제위기의 구조와 시사점

1. 남한 경제위기의 구조

남한의 경제위기는 '97년 말 외환위기로부터 시작되었다. 현재 한국 경제의 위기가 지닌 성격과 위기의 원인에 대해서는 다양한 논의가 이루어지고 있다. 논의의 다양성에도 불구하고 대부분의 논자들이 공통적으로 인정하고 있는 점은 경제위기가 외환위기로부터 발현하기 시작하였지만 위기의 근저에는 한국 경제의 구조적·제도적 모순이 놓여 있다는 사실이다. 또한 한국 경제의 구조적·제도적 모순이 위기라는 극단적 형태로까지 발달하게 된 배경에는 세계화라는 자본주의세계경제의 운동경향, 동남아시아의 경제위기와 위기파급, 그리고 이에 적절하게 대비하지 못한 한국 경제의 경직성이 놓여있다는 사실 역시 인정되고 있다.²⁾

경제위기로 나타난 한국 경제의 구조적·제도적 모순을 단순화시켜 본다

-
- 1) 다루는 주제가 광범위하기 때문에, 본 논문은 미시적이라기보다는 거시적인, 구체적이라기보다는 추상적인, 세부적이라기보다는 개괄적인 성격을 띤다. 이는 본 논문의 한계라고 할 수 있다. 본 연구는 좀더 구체적이고 실용적인 연구를 위한 기초작업에 불과하다.
 - 2) 한국의 경제위기와 관련한 최근의 논의들 중에서 필자가 참조한 논문은 참여사회연구소, 「한국 경제위기와 재벌개혁」(1998.2); 한국사회과학연구소, 「동향과 전망」 1998년 봄호에 게재된 이상영, “IMF 구제금융 이후 사회경제체제의 변화와 전망,” 김근, “재벌개혁과 한국 자본주의 향방,” 유철규, “금융공황과 IMF 금융개혁의 문제점”; 한국경제학회 자유기업센터 매일경제신문사가 공동 개최(1998.3.25)한 정책심포지엄에서 발표된 김동원, “경제위기의 원인,” 박대근 이창용, “한국의 외환위기: 전개과정과 교훈”; 서울대학교 대학원 사회과학대학 자치회가 편집(1998.3)한 「자료집: IMF와 한국 경제위기」, 동 모임이 주최(1998.3)한 제1회 사회대 대학원 심포지움의 발표문 「죄와 벌: IMF 시대의 재벌과 노동」 등이다.

면, 이는 한국 경제의 고도성장을 가능하게 하였던 정부-금융기관-대기업집단의 상호보장체계에 기초한 부채경제이다.³⁾ 정부는 국민경제 발전을 위한 산업정책을 주도하고 산업정책에 따라 금융기관의 신용할당을 통제하였으며, 대기업집단은 정부의 보호에 궁극적으로 의존하면서 대규모의 부채를 국내외로부터 들여와 기업을 확장하였다. 그리고 대기업집단의 기업 확장은 수출을 확대하면서 한국 경제성장의 촉진요인이 되었다. 이러한 상황에서 일종의 금융특혜를 받는 대기업집단은 기업경영의 전반에서 효율성 증대보다는 규모확대를 통한 경쟁력 강화를 주도하였다. 그런데 이처럼 소위 관치금융과 렌트(rent)에 기초하여 부채경제가 확대되고 경제성장이 이루어짐에 따라 국민경제 내부의 모든 경제행위자(대기업집단, 경제관료, 노동자)들은 도덕적 해이(moral hazard : 과잉투자, 중복투자, 무책임경영, 정경유착, 집단이기주의)에 빠지게 되었고, 부채경제 자체도 한계를 드러내기 시작하였다. 결국 압축경제성장의 초기에 효율적이던 한국 경제의 구조는 30여 년이 지나면서 내부의 마모를 통해 비효율적으로 변질한 것이다.

수십년에 걸쳐 고도성장을 추구하던 한국 경제는 바로 자신의 구조적·제도적 한계로 인하여 광속화된 그리고 범지구적 차원에서 독자적 운동원리를 갖고 움직이는 국제금융자본의 형성, 거대기업의 다국적화, 신자유주의 이데올로기의 범국가적 확산으로 요약되는 세계경제질서의 변화, 곧 세계화에 적절하게 대응할 수 없었다.⁴⁾ 아니 한국 경제의 행위주체들은 기존의 경제구조·제도에서만 작동할 수 있었던 행위원리를 변화한 경제환경에

3) Cho, Y. J., "Government Intervention, Rent Distribution, and Economic Development in Korea," in Aoki, M., H.-K. Kim, M. Okuno-Fujiwara eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development : Comparative Institutional Analysis*, Oxford : Clarendon Press, 1997 참조. 관점의 차이에도 불구하고 비슷한 함의를 지닌 논의로는 Wade, R., *Governing the Market : Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, New Jersey : Princeton University Press, 1990 ; World Bank, *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*, Oxford : Oxford University Press 참조.

4) Dollfus, O., *La Mondialisation*, Paris : Presses de Sciences Po(1997), pp. 9-10.

서도 여전히 고수하였다. 특히 '80년대 중반 이후 민주화 과정을 통해 권위주의국가가 약화됨에 따라 새롭게 열린 자유로운 경제공간에서, 대기업 집단은 한편으로는 우리 사회에 팽배한 세계화에 대한 과잉의식을 바탕으로 세계시장에 직접 참여하면서도,⁵⁾ 다른 한편으로는 국가-금융기관-대기업집단의 상호보장체계가 국내경제의 차원에서만 보장해 줄 수 있었던 부채경제의 원리에 여전히 의존하려고 하고 있었다. 산업정책과 금융통제를 추진할 수 있는 힘을 상실한 약한 국민국가와 거대하지만 비효율적인 대기업집단은 국제금융자본의 운동과 확산경향을 지닌 동남아시아의 경제 위기에 적절하게 대응하지 못함으로써, 결국 한국 경제를 외환위기로 나아가 경제 전반의 위기로 몰아넣은 것이다. 그리고 그 과정에서 세계화의 근본성격을 이해하지 못한, 국민국가 내부의 구성원들은 안이한 판단으로 다가오는 위기를 그대로 맞을 수밖에 없었다.

2. 북한 경제위기의 구조

수많은 연구자들이 이미 밝혀낸 것처럼, 북한 경제의 위기는 사회경제체제로서 유일체제가 지닌 한계에 근원을 두고 있다.⁶⁾ 유일체제의 한계를 간단하게 요약하면, 대내적으로는 정치·경제·이념·사회 전 분야에서 화석화된 지배체제가 사회체제의 차원에서뿐만 아니라 생활세계의 차원에서 지배력을 발휘함으로써 북한 내부의 자생적 변화가능성을 제한하고 있으며, 대

5) 세계화에 대한 과잉의식을 보여주는 대표적인 사례는 학계에서 폭발적으로 이루어진 세계화 담론 논의, OECD 가입, 정부 주도로 이루어진 세계화 추진 등이다. 한편 세계화에 대한 남한 사회의 의식과잉과 과잉의식에 대비되는 부실한 대비는 우리 사회 전반의 정치 경제 사회 문화구조가 가진 약점들 동시에 노출시켰다.

6) 필자가 주목하는 연구로는 김연철, 「북한의 산업화 과정과 공장관리의 정치(1953~70): '수령제' 정치체제의 사회경제적 기원」(성균관대학교 정치외교학과 박사학위 논문, 1996); 박형중, 「북한적 현상의 연구: 북한 사회주의 건설의 정치경제학」(서울: 연구사, 1994); 이종석, 「현대 북한의 이해」(서울: 역사비평사, 1995)이다. 필자의 관점에 대해서는 박순성, “북한경제와 체제변화,” 「국제정치논총」 제36집 2호(1996) 참조. 북한 경제위기 실상에 대해서는 민족통일연구원, 「북한 경제난의 현황과 전망」(민족통일연구원, 1997, 학술회의 총서 97-06) 참조.

의적으로는 자본주의세계경제에 대한 폐쇄정책이 국민경제를 환경변화에 취약하게 만들고 있다. 수령영도체제에 따르는 주체경제, 자력갱생의 인민경제, 우리민족제일주의에 기초한 우리식 사회주의, 이 모든 개념들이 유일체제에 기초한 자립적 민족경제의 한계를 역설적이지만 단적으로 보여준다.

그러나 북한 체제를 좀더 자세히 들여다보면, 유일체제의 한계는 단순히 경직된 사회지배구조와 명령형 계획경제에 있지 않다. 오히려 유일체제의 북한 경제가 지닌 한계는 모든 사회경제적 관계에서 충성·은혜의 교환관계와 흥정관계가 만연함으로써 경제체제의 운영이 인격적 의존관계에 따르고 있다는 사실에, 명령형 계획경제가 실제로는 '계획의 무계획성'에 의해 지배되고 있다는 사실에 있다. 북한 경제는 오히려 근대이전의 억압적이고 불안정한 전통경제체제에서 피지배사회구성원들이 도덕적 규범의 공유를 통한 상호의존관계에 기초하여 생존을 유지하던 일종의 도덕경제에 근본을 두고 있는 것이다.⁷⁾ 북한 경제는 이미 '60년대 초부터 제도화된 계획경제의 틀을 벗어나 무질서한 경제체제로 퇴보하기 시작하였으며, 그 결과 '90년대 초부터 경제위기가 나타나자 제2경제가 인민들의 일상생활을 보장해 주는 경제제도가 되고 말았다.⁸⁾ 이러한 점을 고려한다면, 결국 북한 유일체제의 한계는 외형적으로 드러난 경직된 '지배구조'와 국가차원의 사회적 규칙이 없는 상태에서 주민들의 삶을 유지시켜 주는 '도덕경제'의 '어긋난 결합'에 있는 것이다. 그리고 이러한 북한 경제체제의 한계는 이미 '80년대 초부터 북한 경제체제를 서서히 이완시켜 오고 있다.

한편 자립적 민족경제건설노선으로 요약되는 북한 경제체제의 폐쇄성은 사회주의강대국에 대한 지나친 의존과 끊임없이 동요하는 대외경제정책으

7) 도덕경제에 대해서는 존 킹 페어뱅크 지음, 중국사연구회 번역, 「신중국사」(서울: 까치, 1994), p. 389 참조.

8) 북한의 제2경제에 대해서는 서재진, 「또 하나의 북한사회 : 사회구조와 사회의식의 이중성 연구」(서울: 나남, 1995); 김연철, 「북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망」(서울: 삼성경제연구소, 1997); 최수영, 「북한의 제2경제」(서울: 민족통일연구원, 1997); 박형중, 「'90년대 북한체제의 위기와 변화」(서울: 민족통일연구원, 1997) 참조.

로 바꾸어 설명될 수 있다.⁹⁾ 이미 '50년대 말 경제성장의 둔화가 사회주의 국가들의 원조감소로 야기되었다면, '80년대 말의 급속한 경제침체는 북한 당국이 스스로 발표하였듯이 상당 정도 사회주의경제권의 붕괴로 설명될 수 있다. 북한은 '60년대 말부터 심화되기 시작한 자신들의 경제침체를 극복하기 위해 '70년대 초부터 여러 차례 대외개방을 시도했지만, 개방정책은 불충분하고 일관되지 못하였으며, 개방정책을 뒷받침해 줄 수 있는 체제개혁은 뒤따르지 않았다. 현재의 나진-선봉자유경제무역지대도 정치적·경제적 투자환경의 미비로 충분한 입지경쟁력을 가지지 못함으로써 북한 지도부가 의도한 만큼의 성과를 거두지는 못하고 있다.

내부체제에 있어서나 대외경제관계에 있어서나 북한 경제체제가 보여주는 한계는 북한의 경제이론·정책과 경제현실간의 괴리로 인하여 더욱 심화되고 있다. 더욱 심각한 문제는 경직된 주체사상과 주체의 사회주의경제이론에 기초한 비현실적인 '경제정책'과 위기에 빠진 '경제현실'이 붕괴되어 가는 체제를 유지하려는 북한 지도부의 정치적 의도 때문에 더욱더 멀어지면서, 다시 말해 일종의 바로되먹임(positive feedback)과정을 거치면서, 북한 경제체제가 점차 과국으로 다가가고 있다는 데 있다. 괴폐한 경제현실은 공식적 차원에서는 은폐되고 이념적으로는 정당화되지만, 주민들의 일상생활에서는 공공연히 부정되고 다른 양식의 경제활동으로 대체되고 있는 것이다. 이러한 상황에서 북한의 경제위기는 북한 지도부에게서나 북한 주민 모두에게서 일종의 금기시되고 배척된 현실, '현실이 아닌 현실'로서 북한 체제 전반을 짓누르고 있다.

3. 위기구조의 비교와 남북경제관계에 대한 시사점

남북한 경제위기의 개별적 과악을 넘어 비교를 통한 이해는 남한의 경제위기 이후 침체하고 있는 남북한 경제교류·협력에서 새로운 돌파구를 모

9) 박순성, "북한의 경제학과 경제현실: 북한 사회주의경제발전의 이론, 정책, 성과를 중심으로," 「동아연구」 제35집(1998년 6월 말 발간 예정).

색하는 데 유용할 것이다. 앞의 논의를 기초로 남북한 경제위기를 세 가지 측면에서 비교해 볼 수 있다. 우선 남북한 경제위기는 남북한이 근대화 내지는 체제강화를 적극적으로 추진하기 위해 채택했던 사회경제의 구조·제도로부터 기인한다. 남한의 권위주의적 압축성장전략과 북한의 ‘주체형’ 공업화전략은 경제성장과 공업화에 따른 사회경제체제의 변화에 적응해 가지 못했다. 남북한의 체제는 체제 자신이 자신의 존재이유에 따라 추구하고 달성한 결과에 자신을 적응시키지 못함으로써 한계를 노출시킨 것이다. 다음으로 체제와 체제환경의 관계에서 바라보면, 남한의 수출주도형 성장경제와 북한의 자력갱생경제는 체제 자체가 지닌 속성에 따라 봉착할 가능성이 농후했던 과잉개방¹⁰⁾과 과잉폐쇄의 경향을 적절하게 극복하지 못하고, 세계화와 탈냉전이라는 환경변화를 내부위기로 전화하고 말았다. 마지막으로 낡은 사회경제체제하에서 불확실해진 외부환경을 맞아 남북한 모두의 주요 사회행위자들은 최소한의 체제효율성도 가져올 수 없는 도덕적 해이에 기초하여 자기이익을 추구하게 되었다. 남한의 다양한 개별 이익집단이 보여주는 무질서한 행위규범과 북한의 당·군·정 지도계층과 하위 관료조직에 만연한 일탈행위는 남북한 경제위기를 체제 내부에서 발생시키고 체제 자체에 고착시키는 기능을 하였다. 결국 남북한 경제위기는 체제(사회경제체제 혹은 구조·제도), 환경변화(적응능력), 행위주체(개별 행위규율)라는 세 수준 모두에서 서서히 만들어져 왔으며, 바로 이러한 점에서 현재의 경제위기는 단순히 경제위기를 넘어 사회체제 전반의 위기로, 국가의 위기로까지 발전할 가능성을 내포하고 있는 것이다. 아래에서는 경제위기과정에서 나타난 행위주체·체제·환경의 상호관련성과 남북한의 경제위기를 간단하게 정리해 보았다.

10) 과잉개방은 세계화에 대한 의식과잉으로 인하여 성급하게 추진된 따라서 준비되지 못한 개방을, 자신의 체제 성격에 적절하지 못한 개방을 의미한다. 이런 점에서 익명의 논평자가 제안한 ‘유사개방’이라는 개념도 음미해 볼 만하다.

〈그림 1〉 위기와 행위주체·체계·환경의 유형학

	남 한	북 한
체 계	권위주의적 개발국가	유일체제(주체형 공업화)
환경변화 (적응능력)	세계화/과잉개방 (조절되지 못한 세계화)	탈냉전/과잉폐쇄 (사회주의권 붕괴/개방정책 동요)
행위주체	도덕적 해이	관료일탈과 주민이탈

〈표 1〉 남북한 경제위기의 비교

위기이전	위기이후
환경	환 경
구조·제도	구조·제도
행위주체(사회구성원)	행위주체

남북한 경제위기의 비교에서 부각된 차이점에도 불구하고, 남북한의 위기는 유사성을 지니고 있다. 우선 남북한 경제위기는 체계의 차원에서 국가의 우위에 기초한 경제체제의 한계로부터 기인하며, 행위주체의 차원에서 사회적으로 보편화될 수 없는 집단행위의 누적으로 촉발되었을 가능성이 높다. 한편 남북한 경제위기는 환경변화와 적응의 차원에서 대립적인 성격을 지닌 것으로 보이지만, 세계화와 탈냉전(사회주의권 붕괴)이 상호 연관되어 진행하였다는 점에서 관련되어 있다.

이제 남북한 경제위기에 대한 분석이 남북한 경제교류·협력에 주는 시사점을 간단히 살펴보자. 먼저, 체계 차원에서 나타난 남북한 경제위기의 차이와 유사점은 남북한 경제교류·협력과정에서 남북한 경제체제통합을 성급하게 추진하려는 전략이 그다지 유효하지 않을 수도 있다는 점을 보여 준다. 흔히 남북 경제교류·협력을 경제공동체 형성이나 경제통합과 관련시

켜 논의하면서, 경제교류·협력이 시장경제원리를 복한 경제에 전과함으로써 체제전환의 준비로 작용할 것이라는 점을 지적하기도 한다. 이러한 지적은 경제체제의 기본 원리와 관련한 논의에서는 적절하겠지만, 구체적인 경제체제의 통합과정과 통합 이후 경제체제의 성격과 관련하여서는 적절하지 않다. 경제위기와 관련한 논의에서 우리가 주목하여야 할 점은 남북한 경제체제가 모두 국가의 기능을 강화하는 방향으로 형성되고 운영되어 왔지만 구체적인 운영원리에서나 경제성과에서는 달랐다는 사실, 시장경제의 원리와 계획경제의 원리가 극단적으로 대치되고는 있지만 남북한의 경제체제가 모두 순수한 시장경제원리나 계획경제원리에 따라 작동하지는 않았다는 사실이다. 더구나 최근 경제체제와 관련한 논의에서 많이 지적되고 있듯이, 흔히 자본주의경제체제와 사회주의경제체제로 구분되는 경제체제의 이상형도 현실세계에서는 매우 다양한 유형으로 세분될 뿐만 아니라, 세분화된 경제체제들은 자신을 지탱해 주는 독특한 정치·사회질서와 결합되어 하나의 통합된 사회경제체제를 형성하고 있다. 따라서 유사한 사회경제체제들도 작동원리나 경제성과의 측면에서는 엄청난 괴리를 보여줄 수 있으며, 당연히 그러한 체제간의 결합이나 통합은 몇몇 원리의 이상적 조합만으로 이루어질 수는 없다.¹¹⁾ 오히려 현재의 남북한간에는 경제통합에 대한 성급한 논의보다는 경제위기의 극복과 관련하여 자신의 체제를 새로이 형성해 가고 경제교류·협력을 통해 서로 교훈을 얻으려고 하는 자세가 더 중요하다고 판단된다.¹²⁾

11) 현실세계에 존재하는 개별 사회경제체제의 비교와 구분은 이론적으로 매우 어려운 과제이다. 분명하게 주장할 수 있는 점은 20세기 초기부터 유행하던 자본주의와 사회주의의 단순한 이분법은 더 이상 실용성이 없다는 사실이다. 세계화의 시대에 문제가 되는 것은 ‘자본주의 대 자본주의’, ‘세계자본주의 대 국민국가단위자본주의’, ‘국제금융 자본 대 국민국가’이다. 유사한 체제들간에도 경제성과에서는 엄청난 차이가 나타날 수 있다는 점을 설명하고 있는 논문으로는 Matsuyama, K., “Economic Development as Coordination Problems,” in Aoki, M., H.-K. Kim, M. Okuno-Fujiwara eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development : Comparative Institutional Analysis*, Oxford : Clarendon Press, 1997 참조.

12) 물론 지금도 여전히 가능성을 무시할 수 없는 북한 체제의 붕괴로 인한 흡수통일의 경우에는 현재의 논의와는 전혀 다른 접근이 필요하다는 점을 강조해 두고자 한다.

경제위기와 관련한 논의에서 드러난 다른 중요한 점은 세계화의 시대에 통일된 민족국가를 형성하고 단일한 민족경제공동체를 형성하는 일이 갖는 의미와 가능성 자체이다. 국제금융자본의 운동을 주축으로 이루어지고 있는 세계화 과정에서 국민단위의 모든 정치공동체와 경제공동체가 끊임없이 겪어야 할 불안과 위기는 통일이나 경제공동체 형성보다는 좀더 신속하고 완전한 '세계화', 세계체제에 남북한이 개별적으로 좀더 적극적으로 편입되어 가는 일이 더 중요할 수 있다는 관점을 제시하기도 한다. 남북한이 세계체제에 흡수되는 것이 세계화시대의 통일이라는 것이다. 그러나 국민단위의 모든 체제(정치·경제·문화)를 해체하는 세계화의 논리를 비판적으로 극복하려는 태도를 취할 경우, 민족공동체를 회복하는 기초가 되는 남북한 간의 경제교류·협력과 문화교류·협력은 세계화의 진행과 함께 더 중요해진다. 또한 세계화의 논리가 국제금융자본의 국민경제에 대한 파괴적 지배나 유일강대국의 세계질서장악을 의미한다면, 또한 이에 대항하는 새로운 세계질서 개념이 필요하다고 인정한다면, 세계화의 논리를 지정학적 인접성과 역사문화적 근접성에 기초한 지역화의 논리(동북아경제협력, 동북아 경제공동체 형성)로 일정 정도 제어하는 노력이 필요하다. 탈냉전 이후 가속화되고 있는 세계화 과정에서 남북한이 처한 경제위기는 민족경제와 지역협력에 새로운 의미를 부여할 필요성을 드러내 보여주는 것이다.

Ⅲ. 경제교류·협력의 특징과 경제위기 이후 동향

1. 남북한 경제교류·협력의 의의와 문제점

서두에서 잠깐 언급한 남북한 경제교류·협력이 남북관계에서 갖는 의미와 통일과정에서 갖는 의의를 다시 정리해 보자. 경제교류·협력은 우선 남북관계의 전반적 관계개선의 결과로 확대되기 시작하였다는 점에서 긴장완화의 지표로 이해될 수 있다. 물론 '90년대 초반 남북 경제관계가 확대되

기 시작할 수 있었던 조건으로는 사회주의경제권의 붕괴에 따른 북한 경제의 대외무역관계 악화와 북한의 자본주의경제권에 대한 개방정책을 들어야 한다. 그리고 일단 형성된 후 확대되기 시작한 경제교류·협력은 남북관계에서 정치·군사적 긴장을 완화하고 나아가 남북관계 전반을 선도하는 기능도 가지고 있다. 또한 남북 경제교류·협력이 충분히 발전하게 될 경우, 자연스럽게 바람직한 통일의 물적 기반이 될 경제공동체 형성에 기여할 것이며, 경제통합과 통일경제의 기반을 확보하고 통일비용을 축소하는 데 기여할 것이다. 더욱이 시민사회의 핵심영역인 경제영역에서 남북관계를 발전시키는 경제교류·협력은 통일과정이 국가주도가 아니라 시민사회주도로 이루어지게 함으로써, 단순히 경제통합뿐만 아니라 사회문화통합에도 기여할 수 있다.

북한 경제가 '90년대 초부터 심각한 경제위기에 빠진 상태에서 현재까지 이루어지고 있는 남북 경제교류·협력의 현황에서 가장 두드러진 특징은 남북한간의 물자교류가 주로 북한 물자의 남한 반입과 남한 기업의 대북한 위탁가공교역에 의존하고 있다는 사실이다.¹³⁾ 그 결과 남북한 물자교류에서는 교역수지불균형이 나타나고 있다. 북한의 총무역에서 남북한 물자교류가 차지하는 비중이 12.6%, 특히 북한 총수출에서 남한의 반입이 차지하는 비중이 24.7%라는 점에서, 남북한 물자교류는 북한 경제에서 주요한 의화가득 요인이 되고 있다.¹⁴⁾ 한편 남북한의 교역총량이 위탁가공교역과 관련한 원·부자재 반출과 완제품 반입을 제외하면 '95년 이후 축소되었다는 사실은 남북한 물자교류가 어느 정도 한계에 다다르지 않았는가 하는

13) 남북한 경제교류 협력의 전반적인 동향은 통일부 교류협력국에서 매월 발간하는 「남북교류협력동향」 참조.

14) 1996년도 북한의 총무역규모는 19.8억달러, 수출규모는 7.3억달러, 수입규모는 12.5억달러이다. 무역적자국인 북한에게 무역흑자를 제공하는 남한은 매우 중요한 교역상대국이다. 1996년도 북한의 적자액(5.2억달러)에 대한 대남한 흑자액(1.1억달러)의 비율은 21.2%에 달한다. 남한은 중국, 일본과 함께 북한의 3대 교역국의 하나이다. 남한의 총무역규모에서 남북교역이 차지하는 비중은 0.1%에도 미치지 못한다. 한국은행, 「1996년 북한 GDP 추정결과」(1997.7, 보도자료) ; 통일원 교류협력국, 「남북교류협력동향」 67호(1997.1) 참조.

추측을 하게 한다.¹⁵⁾ 이는 아마도 남북한 경제교류·협력이 완전히 자유롭게 실시되지 못하는 상황에서 북한이 경제위기 심화에 따라 봉착하게 된 반출 물자의 부족과 반입 능력의 결핍에 따른 것이라고 판단된다.

남북한 경제교류·협력에서 나타나는 다른 특징들은 남북한 경제교류·협력의 문제점으로 요약된다. 간접교역 위주의 물자교류, 간접교역과 수송체제 미비로 인한 높은 거래비용, 교류품목과 참가기업의 제한성, 정치·군사적 영향으로 인한 교류·협력의 불안정성, 위탁가공교역과 투자협력에서 나타나는 남북한간의 불균형, 남북 경제교류·협력에 대한 북한 지도부의 일관되지 못한 태도와 같은 문제점들이 남북한 경제교류·협력의 특징으로 나타나고 있는 것이다.

이러한 한계에도 불구하고 그리고 북한 경제의 위기상황에도 불구하고, 남북한의 경제교류·협력은 꾸준히 추진되고 확대되었으며, 위탁가공교역과 투자협력에서 상당한 가능성을 보여주고 있었다. 그러나 '97년 말 남한이 경제위기에 빠지고 난 후부터 남북한 경제교류·협력은 심각한 침체상황에 접어들게 된다.

2. 남한의 경제위기 - 위기의 남북경제관계?

외환위기로 촉발된 한국의 경제위기는 남북 경제교류·협력에 심각한 악영향을 미치고 있다.¹⁶⁾ 경제교류·협력의 침체는 크게 세 부분으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 위탁가공교역을 제외한 단순물자교역은 외환위기가

15) 좀더 정확하게 보면, 위탁가공교역분을 제외한 단순물자교류는 '95년도 241,398천 달러, '96년도 177,635천 달러, '97년도 229,269천 달러이다. 특히 반입규모는 201,681천 달러(1995), 146,161천 달러(1996), 150,175천 달러(1997)이며, 반출규모는 39,717천 달러(1995), 31,474천 달러(1996), 79,094천 달러(1997)이다. 위탁가공교역분을 제외하고도 '97년도 남한 상품의 대북한 반출이 증가한 것은 북한핵문제합의에 따른 중유와 경수로물자의 반출 덕분이다. '97년도 반입에도 경수로물자의 반입이 2,788천 달러 포함되어 있다. 통일원 교류협력국, 「남북교류협력동향」 78호 (1997.12.1~12.31).

16) 이 부분은 유승경, “남북경협에도 IMF 한파,” 「LG주간경제」(1998.2.18)와 유승경의 동국대학교 북한학과 특강(1998.5.28)에 크게 의존하였다.

현실화된 '97년 12월부터 급속히 감소하였다. 남북한 단순물자교역에서 차지하는 비중이 65.5%(1997년)에 달하는 물자의 단순반입은 '97년 11월부터 감소하기 시작한 후, '98년 1월에는 거의 절반 이하로 줄었으며,¹⁷⁾ 물자의 단순반출 역시 '97년 12월에는 급속히 감소하였다.¹⁸⁾ 단순반입의 감소는 북한으로부터 주로 들어오던 철강금속류(금괴, 아연괴, 빌레트, 철스크랩 등)의 반입이 국내 중소기업의 도산과 남한의 금모으기운동으로 감소하였기 때문이다. 다음으로 위탁가공교역은 국내경기의 위축과 환율상승에 따른 가공비·선박운임비의 상승 때문에 '97년 11월부터 감소하기 시작하였다. 그러나 위탁가공교역은 '98년 1월의 증가, 2월의 감소 이후, 전년 동기에 비해서는 떨어지지만(1월은 전년 동기 대비 증가) 점차 회복기미를 보이고 있다. 마지막으로 투자협력부문에서도 새로운 투자협력사업이 성사되지 못하고, 대부분의 사업이 관망상태에 놓여 있다. 전반적으로 남한의 경제위기로 가장 큰 타격을 입은 분야는 현재까지 남북 경제교류·협력에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 단순교역분야이며, 위탁가공교역은 '97년 12월의 충격을 벗어나 조금씩 회복되어 가고 있는 경향을 보인다. 결국 남한의 경제위기는 남한이 주도적으로 역할(구매자)을 해야 할 단순물자교역(반입)에서 가장 부정적인 결과를 낳고 있는 것이다.

남한의 경제위기는 분명 남북 경제교류·협력에 악영향을 미치고 있지만, 모든 부정적인 사건의 경우에서처럼 남북 경제관계에 일정하게 긍정적인

17) 단순반입액은 '97년 10월 14,869천 달러, 11월 8,800천 달러, 12월 7,607천 달러, '98년 1월 3,315천 달러, 2월 3,904천 달러, 3월 2,205천 달러, 4월 1,564천 달러이다. 4월의 경우, 전년 동기 실적(26,893천 달러)의 6%에도 미치지 못한다. 통일부 교류협력국, 「월간 남북교류협력동향」 82호(1998.4.1~4.30).

18) 단순반출에서 경수로물자가 차지하는 부분의 감소량을 감안하더라도, '97년 12월의 단순반출은 크게 감소하였다. 통일원 교류협력국, 「월간교류협력동향」 77호(1997.11.1~11.30), 78호(1997.12.1~12.31) 참조. 그러나 단순반출은 '98년 1월 증유반출로 다시 증가하였으며, '98년 2월에는 화학공업제품, 기계류 및 운반용기계의 반출 증가로 증유반출을 제외한 지표로 증가추세를 보였다. 3월 이후에는 대북지원물품의 증가로 단순반출이 크게 상승하였으나, 4월에는 다시 조금 감소하였다. 그러나 순수하게 경제적 목적으로 이루어지는 단순반출은 전년에 비하여 감소하였다. 통일부 교류협력국, 「월간교류협력동향」 '98년 79~82호(1998.1.1~1998.4.30) 참조.

영향을 가져오기도 하였다. 우선 들 수 있는 점은 남북 경제교류·협력이 대하여 북한이 보여주던 태도의 변화이다. 남북 경제교류·협력이 북한 경제에서 차지하는 비중을 고려하여, 북한의 경제관료들은 한국 경제위기가 가져올 파급효과에 주목하고 있는 것으로 판단되며, 위탁가공교역 협상에서 환율상승분만큼 가공비를 줄이는 탄력적 협상태도를 보이고 있다.¹⁹⁾ 그 결과 위탁가공교역은 커다란 상승세를 보이고 있지는 않지만, '98년 들어 일정 수준을 유지하고 있다.²⁰⁾ 아울러 국내 경제위기 이후, 정부의 정경분리정책에 자극을 받아 남한 경제인이 경제교류·협력사업 모색을 위해 북한인과 접촉하거나 북한을 방문하는 회수는 '98년 2월 이후 지속적으로 증가하고 있다.²¹⁾

남한의 경우에도 경제위기는 남북 경제교류·협력에 대한 태도의 변화를 가져왔다. 남한의 경제위기는 남북 경제교류·협력에 대한 지나친 기대를 불식시키고 남북 경제관계의 발전보다는 국내 경제위기 극복을 우선적인 정책과제로 설정하게 하였다. 이는 부정적인 태도변화이지만, 반면 남북 경제교류·협력을 좀더 객관적으로 바라보게 하였다는 점으로 이해될 수도 있다. 경제교류·협력의 주체인 민간기업은 기업의 구조조정을 고려하여 앞으로는 사업의 수익성에 좀더 유의하면서, 사업의 상징성이나 시장선점효과보다는 사업의 타당성 확보를 더 중시하게 될 것이다.²²⁾ 무엇보다도 중요한 사실은 남북 경제교류·협력의 확대와 북한 경제의 대남의존도 증대를 남북관계에서 주요한 협상수단으로 사용할 수 있다고 판단하던 남한 정부는 경제위기를 계기로 인식의 전환을 하게 되었다. 남북경협과 정치논리를 결합한 정경연계정책을 사용하던 한국 정부는 새정권의 탄생과 함께 정

19) 유승경, “남북경협에도 IMF 한파,” 「LG주간경제」(1998.2.18), p. 27.

20) 위탁가공교역액은 7,566천 달러('97.10), 4,734천 달러(11월), 3,794천 달러(12월), 4,873천 달러('98.1), 3,658천 달러(2월), 4,727천 달러(3월), 5,159천 달러(4월)이다. 통일부 교류협력국, 「월간교류협력동향」 1998년 79~82호(1998.1.1~1998.4.30) 참조.

30) 참조.

21) 통일부 교류협력국, 「월간교류협력동향」 1998년 79~82호(1998.1.1~1998.4.30) 참조.

22) 유승경, 위의 글, p. 27.

경분리정책을 새로운 대북정책의 기조로 천명하였다.²³⁾ 이렇게 볼 때, 앞으로 남북 경제교류·협력의 발전은 경제위기 자체보다는 남북한 정부와 경제인의 노력 여하에 따라 결정될 것이라는 추측이 가능하다.

덧붙여 남북한 경제위기는 북한 지도부가 가지고 있는 남한중심의 흡수통일에 대한 불안감과 남한 사회에 유포된 북한 붕괴에 따른 흡수통일에 대한 기대를 어느 정도 잠식하였을 것으로 판단된다. 또한 남북한이 함께 겪는 경제위기는 남북한이 「남북기본합의서」에서 공동으로 표명한 민족공존공영의 정신과 민족경제의 중요성에 대한 공감대를 약간이나마 증대시켰을 것이다. 다소 성급한 판단일지는 모르지만, 이러한 미묘한 심리변화는 급변하는 세계질서의 재편과정에서 남북한이 새롭게 협력하면서 중장기 협력방안을 모색할 수 있도록 하는 계기로 작용할 수도 있을 것이다.

IV. 남북한의 정책변화와 정책과제

1. 남한 신정부의 대북정책

남북관계에서 '97년 하반기 이후 나타난 주요 변화로는 남한의 경제위기 발발 이외에 북한의 김정일 권력 공식화('97.10.8 조선로동당 총비서 추대), 남한의 김대중 정부 출범('98.2.25 대통령 취임)을 들 수 있다.²⁴⁾ 남한에서 새정부가 출범하는 계기를 맞아 남북한은 통일정책과 대북·대남정책과 관련한 새로운 기조와 방향을 공식적으로 천명해 두고 있다. 따라서

23) 정경분리정책과 관련된 논의로는 통일경제연구협회 민족통일연구원 한국경제신문사 공동주최 정책세미나, 「대북정경분리정책 : 어떻게 실천해 나갈 것인가?」(1998.4)에서 발표된 이종석, “《정경분리》의 여건조성과 정책과제”와 이상만, “정부와 민간의 역할분담과 대북접근자세 : 남북한 경제교류 협력의 새로운 추진전략을 중심으로” 참조.

24) 또한 이 기간 동안 국제적 차원에서는 2차례의 「4차회담」 본회담이, 남북당사자 차원에서는 「남북당국대표회담」(1998.4.11~17, 북경)이 이루어졌다.

상당 기간은 남북한 정부가 최근 제시한 정책기조·방향이 남북관계 전개에서 기본틀로서 작용할 것이다.

남북관계와 관련한 김대중 정부의 정책은 통일보다는 평화공존에 중점을 둔다는 데 근본 특징이 있다. 현 정부는 통일정책이라는 용어보다는 대북정책이라는 용어를 의도적으로 강조하면서,²⁵⁾ “평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선”을 대북정책 목표로, 화해·협력의 적극 추진을 대북정책 3대 원칙의 하나로, 남북간 상호이익 도모를 여섯 가지로 요약된 대북정책 추진기조의 하나로 설정해 두고 있다. 아울러 대북정책 추진방향에서는 정치영역의 사안(예를 들면 정치·군사적 긴장)과 경제영역의 사안(예를 들면 경제교류·협력)을 연계시키지 않겠다는 정경분리원칙에 입각한 남북경협 활성화를 강조하는 동시에 남북간 대화를 통한 「남북기본합의서」 이행·실천, 북한식량문제 해결을 위한 대북지원의 탄력적 제공, 대북경수로 지원사업의 차질없는 추진과 같이 남북 경제관계와 밀접한 관련이 있는 정책 방향을 제시하고 있다. 한국 정부의 대북정책은 경제교류·협력을 활성화하려는 의지를 보여주고 있는 것이다(아래 <표 2> 참조).²⁶⁾

25) “현 단계에서는 당장 통일을 이룩하는 데 주력하기보다는 평화정착을 통해 남북간의 평화공존을 실현하는 것이 시급합니다. 이러한 평화정착의 기반 위에서 남북간에 화해를 도모하고 협력을 추진해 나갈 것입니다.” 통일부(1998), 「국민의 정부 대북정책」, p. 5.

26) 또한 김대중 정부의 대북정책 기조에서 특별히 강조되고 있는 점 하나는 “남북 관계 발전을 위해서는 민간 차원의 교류와 협력이 증진(promotion of exchanges and cooperation at non-governmental level)되는 것이 바람직하다”는 관점이다. “천리안/열린정부 정치/중앙행정기관/청와대큰마당/21세기국가경영비전/새정부국정지표(3) - 새정부의 대북정책” 참조.

김도태·조민, “새정부 통일정책의 추진기조와 개선 및 보완방향”, 「통일연구논총」 제 7권 1호 (서울: 민족통일연구원, 1998) 참조.

〈표 2〉 남한 신정부의 대북정책²⁷⁾

분 류	내 용
목 표	「평화 화해 협력」 실현을 통한 남북관계 개선
3대 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용 • 흡수통일 배제 • 화해·협력의 적극 추진
추진기조	<ul style="list-style-type: none"> • 안보와 협력의 병행 추진 • 평화공존과 평화교류의 우선 실현 • 화해·협력으로 북한의 변화여건 조성 • 남북간 상호이익 도모 • 남북당사자 해결원칙하에 국제적지지 확보 • 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진
추진방향	<ul style="list-style-type: none"> • 남북간 대화를 통한 남북기본합의서 이행 실천 • 정경분리원칙에 입각한 남북경협 활성화 • 남북이산가족 문제의 우선 해결 • 북한식량문제 해결을 위한 대북지원의 탄력적 제공 • 대북경수로 지원사업의 차질없는 추진 • 한반도 평화환경 조성

현 정부의 민간차원 경제교류·협력에 대한 적극적 태도는 '98년 4월 30일 발표된 「남북경협활성화조치」로 현실화되어 나타났다. 정부는 활성화 조치의 기본 방향을 “경협주체인 기업의 자율적 판단 존중, 민간주도의 경협 추진”으로 설정하고, “경협질서 유지를 위한 과당경쟁 및 불공정거래 행위방지 등 경협추진 여건 조성에 주력”하겠다고 밝혔다. 세부 조치에서 주요한 사항을 보면, 대기업총수·경제단체장의 방북 승인, 수시방북 제도의 일반적 적용, 기업인의 북한주민접촉 승인유효기간 확대(1년→3년), 승인처리기간 단축(접촉: 20일→15일; 방북: 30일→20일), 위탁가공교역 촉진을 위한 생산설비의 반출제한 폐지, 투자규모제한 완전 폐지, 투자제한업종의 최소화(Negative List화), 협력사업자·협력사업 동시승인 제도 도입 등이다.²⁸⁾ 남북한이 공동으로 개선해야 할 제도적 장치(투자보

27) 통일부, 「국민의 정부 대북정책」(1998.4) 참조.

28) 통일부 교류협력국, 「(남북경협활성화조치 관련) 보도참고자료」(1998. 4. 30).

장, 이중과세금지, 분쟁해결방안 등)나 정부가 시장경제원리를 벗어나면서 민간기업에 해 줄 직접지원(남북협력기금 사용을 통한 물자교류업체나 투자협력사업자에 대한 지원 등)을 제외한다면, 이번 조치는 현 단계에서 정부가 취할 수 있는 조치 중에서 매우 적극적인 것들이라 판단된다. 아마 이러한 조치는 현재 남북 물자교류의 침체에도 불구하고 활성화되고 있는 남북한 경제인들의 접촉과 새로운 남북교류·협력의 모색에 대한 촉진제의 기능을 할 것이다.²⁹⁾

2. 북한 대남정책의 변화

북한은 김정일의 조선로동당 총비서 승계('97.10.8)에 앞서 김정일의 두 논문('97.6.1, '97.8.4)을 통해 '주체성'과 '민족성'에 기초하여 '조국통일'을 이룩하자는 주장을 다시 강조하였다.³⁰⁾ 김정일의 논문은 일단 전통적인 '조국통일문제'의 관점에서 대남정책을 추진하겠다는 북한의 정책방향을 보여주고 있는 것으로 판단된다. 그러나 이미 김일성이 제시한 「조국통일을 위한 전민족대단결 10개 강령」(1993)에서부터 변화를 보이기 시작한다. 북한의 통일정책은 전통적인 통일전선전술에 기초한 대남정책이라기보다는 현상유지적인 대남정책으로 해석될 수 있다.³¹⁾ 이러한 경향은 '98년 초부터 남한 정부에게 '반북대결정책'에서 '연북화해정책'으로 전환할 것을

29) 정주영 현대그룹 명예회장의 방북은 「남북경협활성화조치」 이후 이루어지는 첫번째 대기업총수의 방북이라는 점에서, 육로를 통한 대북지원물자의 복송이라는 점에서 상당한 의미가 있다.

30) 김정일의 두 논문("혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여," "위대한 수령 김일성 동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자")은 평화문제연구소, 「통일문제연구」 9권 2호(1997 하반기) 부록 참조.

31) 김대일 전상인, 「'조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령'과 북한의 대남정책」(서울: 민족통일연구원, 1993) 참조. 「민족대단결 10대 강령」을 하나의 구호로 요약한다면 "힘있는 사람은 힘으로, 지식있는 사람은 지식으로, 돈있는 사람은 돈으로" 민족단합을 추구하자는 것이다. 또한 북한은 민족대단결 사상에 기초한 애국, 애족, 애민의 정치를 광폭정치라 규정한다. 김정일, "위대한 수령 김일성 동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자" 참조.

요구하는 방향으로 발전하였으며, 더욱이 북한은 최근 남북협력에 대해 좀 더 적극적인 자세를 보이고 있다.³²⁾

김정일이 발표('98.4.18)한 “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적평화통일을 이룩하자”라는 서한은 계급모순·제도대립을 뛰어넘어 조국애와 민족애(애국애족)에 기초하여 남북관계를 발전시키자는 기존 정책노선의 연장선 위에 놓여 있는 문건이지만, 북한이 김대중 정부의 출범 이후에 다시 한번 대남유화정책을 표명하였다는 점에서 주목할 만하다.³³⁾ ‘민족대단결사상’의 실천전략으로 제시된 「10대 강령」을 「5대 방침」으로 집약하면서, 김정일의 서한은 구체적으로 민족구성원들(노동자, 농민, 지식인, 청년학생, 도시소자산계급, 민족자본가, 정치인, 경제인, 문화인, 종교인, 군인)을 열거하고 이들이 모두 내왕·접촉·대화·연대연합을 널리 실현하여야 한다고 주창하고 있다. ‘서한’이 보여주는 이러한 구체성은 북한 지도부의 대남유화정책이 새로운 단계에 접어들었음을 뒷받침해 준다.³⁴⁾

북한의 남북관계에 대한 정책이 패권적 혁명전략에서 현상유지적 유화전략으로, 통일정책에서 대남정책으로 일종의 파라다임 전환을 이루었다면, 앞으로 북한 지도부의 남북한 경제교류·협력에 대한 태도는 현재보다 더 실용주의적으로 발전해 갈 것이다. 비록 최근 북한 정치체제의 성격이 군중심의 위기관리체제로 굳어져가고 있다 하더라도, 북한의 대남유화정책은 기본 방향에서 변화를 일으키지 않을 것이다. 이러한 전망은 군부가 이미 대외무역사업의 추진주체로 활동해 오고 있다는 점에서도 확인된다고 하겠다. 또한 북한이 기존에 취하고 있던, 남북 경제교류·협력에서 남한의 민간과 정부를 분리하겠다는 태도는 남한의 정경분리원칙과 결합되어 일정한 상승작용을 일으킬 수 있는 가능성도 있다.

32) 김연철, “최근 남북한 환경 변화에 따른 북한의 대남 정책 변화,” 「통일경제」 40호(1998.4) 참조.

33) 김정일, 「온 민족이 대단결하여 조국의 자주적평화통일을 이룩하자: 력사적인 남북조선 정당, 사회단체대표자련석회의 50돛기념 중앙연구토론회에 보내 서한, 주체 87(1998)년 4월 18일」, 조선로동당출판사, 1998.

34) 김정일 서한이 남북한 경험과 관련해서 갖는 긍정적 의미에 대해서는 서동만, “정경분리 원칙과 정책의 일관성 유지,” 「통일경제」 41호(1998.5), pp. 26-27 참조.

3. 경제교류·협력 활성화의 기능성과 정책방향·과제

남북한 경제교류·협력에 부정적 영향을 미치고 있으며 앞으로 당분간 그러한 경향성을 유지할 것으로 판단되는 남한의 경제위기와 긍정적 영향을 미칠 것으로 판단되는 남북한의 대북·대남정책은 남북한 경제교류·협력에 대한 전망을 성급하게 내릴 수 없도록 한다. 따라서 여기에서는 경제교류·협력이 단기적으로 어느 방향으로 전개될 것인가를 우선적으로 살펴본 후, 중·장기적으로 경제교류·협력이 발전하는 데 영향을 미칠 요인들을 검토해 볼 것이다. 우선 <표 3>에서는 지금까지 살펴본 요인들을 간단히 정리해 보았다.

<표 3> 남북 경제교류·협력 활성화 결정요인

	남 한	북 한
긍정적 요인	정경분리 (제도적 공간의 확대)	대남유화정책 (경제교류 협력의 안정성 증대)
부정적 요인	경제위기로 인한 구조조정 (구매력 축소, 투자능력 감소)	경제위기의 장기화 (경제의 악순환구조)

최근의 경제교류·협력 동향에서 추측되듯이 현단계에서 남북한 경제교류·협력은 단순물자교역보다는 위탁가공교역을 중심으로 점차적으로 회복·확대되어 갈 것으로 판단된다. 아울러 중소기업이 활로를 찾기 위하여 적극적으로 대북투자협력사업을 모색해 나갈 것으로 추측되기도 한다.³⁵⁾ 한편 남북한 경제가 모두 어려운 상황에 처하게 됨에 따라 형성된 남북한의 위기의식 공유와 고조된 민족감정은 일부 대기업의 ‘고향사업’을 촉진하는 효과도 낳을 수 있다. 이런 측면에서 현재 남북한 정부의 정책은 매우 긍

35) 박진, “IMF시대의 남북한 경제 관계 전망과 대응 방안,” 『통일경제』 38호(1998.2) 참조.

정적이라고 판단된다. 그리고 식량난 해결방안을 찾고 있는 북한이 최근 유엔개발계획(UNDP)을 통해 보여주고 있는 농업개혁에 대한 의지도 현재까지 구상단계에만 머물러 있던 농업분야 경제협력이 이루어질 수 있는 가능성을 보여준다.

이러한 단기전망에서 보면 그리고 남북 경제교류·협력을 주도할 주체는 당분간 남한의 민간기업이 될 것이라는 측면에서, 남한 정부의 정경분리원칙과 경험활성화조치는 남북 경제교류·협력이 활성화될 수 있는 제도적 공간을 분명 확대하였다. 그러나 북한 경제의 절대적 침체와 산업기반의 붕괴를 고려할 때, 남북한 정부간의 협상을 통한 투자촉진제도 확립과 정부차원의 경제협력사업이 추진되지 않는다면,³⁶⁾ 남북 경제교류·협력은 통일과정에서 기대되는 역할을 할 정도로 충분히 확대되지는 않을 것으로 예상된다. 이런 측면에서 한번 더 검토되어야 할 요인은 남북한 정부의 정책이다.

현재 남한 정부는 경제교류·협력과 관련한 대원칙으로 정경분리를 선언하였다. 그러나 이러한 정경분리원칙과 상충될 수 있는 정부의 대북정책원칙 중의 하나는 상호주의이다. 북경에서 열린 남북당국대표회담(1998.4.11~17) 이후 정부는 상호주의원칙이 적용되는 범위를 정부당국간 관계에 엄격히 국한시킬 뿐만 아니라 적용할 경우에도 유연하게 할 것임을 시사하고 있다.³⁷⁾ 그러나 실질적으로 정부당국간 관계란 매우 포괄적일 수밖에

36) 정부간 경제협력사업과 관련하여 주목해야 할 남한 정부의 정책 중 하나는 김영삼 정부가 발표한 「민족발전공동계획」이다. 「민족발전공동계획」이 연속성을 갖고 추진된다면(현재 추진되고 있는 경수로건설사업은 「민족발전공동계획」의 첫번째 사업이다), 북한 정부는 남한 정부를 좀더 신뢰할 것이다. 정권의 교체가 민주정치체제의 근본속성 중의 하나라고 할 때, 남한 정부의 대북정책이 정권차원을 넘어 지속된다면 남북관계의 안정성은 매우 증대될 것이다. 이런 점에서 현정부는 '정책의 전환' 못지 않게 '정책의 연속성'을 고려하여야 한다.

37) 상호주의의 유연한 적용이라는 전술적 차원의 원칙과 관련하여 지적할 점은 현단계 남북관계에서 상호주의는 근본적으로 비대칭적일 수밖에 없다는 점이다. 교환되는 대상물의 분야 영역에서나, 교환되는 가치에서나, 실제적 교환이 이루어지는 시차에 있어서나 남북한간에 서로 주고받을 수 있는 '호혜적 행위 대상'은 엄청난 괴리를 갖는다. 그 단적인 예는 북한핵문제 해결과정에서 이루어진 협상결과에서 잘 나타난다. 이 점

없다. 남북한간에 형성되는 모든 실질적 관계에서 행위주체, 행위대상, 행위영역은 정경분리원칙이나 상호주의적용방식이 가정하고 있듯이 엄밀하게 구분되거나 분류되지 않는다. 결국 남북관계의 전개과정에서 결정적인 요소는 정부의 정책기조와 정책의도이다.³⁸⁾ 이런 점에서 남한 정부는 대북 정책의 기본 목표와 3대 원칙에서 공표한 정책의지를 다시 한번 되새길 필요가 있다. 그리고 이런 우리 정부의 자세가 이미 반세기가 넘도록 남북간에 굳어진 불신관계를 조금씩 해소하는 밑거름이 될 것이다.

남북관계의 중장기 전망에서 부정적인 요인으로 지적될 수 있는 다른 하나의 요소는 북한 정부의 정책이다. 자신들이 스스로 만들어낸 주체사상의 노예가 되어 있는 북한 지도부는 경제위기가 장기화됨에 따라 체제붕괴에 대한 두려움을 가지고 있으며, 이는 개방정책을 적극적으로 추진할 수 없도록 하고 있다. 더욱이 개방정책은 체제 내부의 개혁과 동시에 진행될 때에야 비로소 실질적인 결과를 낼 수 있다고 한다면, 북한 경제가 개방정책을 통하여 경제회복의 실마리를 실질적으로 찾아내기란 당분간 쉽지 않을 것이다. 그리고 개방정책의 소극적 추진과 미약한 성과는 남북 경제교류·협력의 증대를 포함한 북한 경제의 대외관계 확대를 제한하는 결과를 낳을 가능성이 높다.

체제붕괴에 대한 두려움 때문에 개방정책에 대하여 소극적인 북한 지도부를 중장기적 관점에서 변화시키고 북한 경제를 국제경제질서 속으로 끌어낼 수 있기 위해서는 북한 체제에 대한 국제적인 보장이 필요하다. 이 점에서 남한 정부의 북한에 대한 유화정책과 미국을 포함한 주변국들의 북한에 대한 호의적 태도는 매우 중요한 변수이다. 현재 남한 정부가 강조하고 있는 「남북기본합의서」의 이행은 이러한 측면에서 북한 체제의 안정성

과 관련해서는 박순성, “「민족발전공동계획」 구상과 남북한 경제관계,” 한국정치학회, 「남북한 관계의 분야별 현황과 과제 : 쟁점과 대책」(1997.11, 통일문제 특별학술회의) 참조. 상호주의와 관련하여 강조되어야 할 점은 상호주의의 근본 정신이 ‘주고받는 행위의 조건성’에 있는 것이 아니라 ‘호혜적 행위를 통한 관계개선’에 있다는 사실이다.

38) 비유한다면, 법의 해석과 적용에서 중요한 것은 법의 형식논리가 아니고 법의 정신이다.

을 강조해 주는 방향으로 추진되어야 한다. 아울러 미국의 대북한정책 역시 북한 체제의 안정이 북·미관계에서 가장 먼저 고려되는 변수라는 분명한 정책기조에 기초하여야 할 것이다. 최근 남한과 미국이 북한 체제의 안정성을 위하여 미국의 대북한경제제재조치 해제를 신중하게 고려하고 있는 태도는 이런 관점에서 긍정적이다.³⁹⁾

경제교류·협력 활성화를 위한 남한 정부의 노력과 관련하여 반드시 지적해 두어야 할 점은 남북 경제교류·협력의 활성화가 민간주도로 이루어져야 한다는 원칙의 실질적 적용과 관련한 정부와 민간의 역할분담문제이다. 현재 남한의 경제위기가 왜곡된 정부-기업관계와 지나친 부채경제 때문에 발발하였다는 사실에 기초해 볼 때, 정부가 다시 적극적인 개입이나 지원을 통하여 남한의 경제와 남북 경제관계를 주도해 나갈 수는 없다.⁴⁰⁾ 그리고 남한 정부 역시 이 점을 잘 파악하고 있다고 판단된다. 그러나 그렇다고 하더라도 남북 경제교류·협력이 갖는 중요성을 고려하여 정부의 적절한 개입과 지원을 완전히 무시해서도 안 될 것이다. 정부는 단순히 법과 제도를 만들고 집행하는 데 머무르지 말고, 경제원리를 좀더 효과적으로 활용하여 남북 경제교류·협력을 발전시킬 수 있는 정책방안을 끊임없이 강구하여야 한다. 시장경제 자체가 하나의 거대한 제도라고 한다면, 정부와 민간부문의 관계는 단순히 역할분담만으로 규정될 수 없다. 민간부문 경제주체들간의 자율적 조정을 지원하는 정부의 정책,⁴¹⁾ 경제주체들의 성과에 따른 정부의 인센티브 제공, 정부와 민간의 공동사업 추진 등 정부가 맡아야 할 기능은 너무도 많다. 특히 남북관계와 통일과정에서 경제교류·협력이 갖는 중요성과 유일체제 하에서 국가가 모든 것을 장악하고 있는

39) 미국의 대북한경제제재조치 해제와 관련한 한국 정부와 미국 정부의 정책변화 기류를 예상해 볼 수 있는 자료로는 미국 외교협회(Council on Foreign Relations)가 발표한 보고서(*Managing Change on the Korean Peninsula: Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council of Foreign Relations*) 참조.

40) 이와 관련해서는 Oh, S.-Y., "Seeking a Proper Role of Government for Inter-Korean Economic Cooperation," 민족통일연구원, 「남북협력: 새로운 지평을 향하여」(1998, 학술회의 총서 98-01) 참조.

41) 최수영, "기업의 자율성 보장과 부작용 해소 방안," 「통일경제」 41호(1998.5) 참조.

북한 체제의 특수성을 고려할 때, 남한 정부는 경제교류·협력분야에서도 여전히 주요한 행위자로 남아있어야 하는 것이다.

마지막으로 남한의 대북경제정책과 관련한 과제로서 지적해 두어야 할 사항은 남한 정부의 동북아지역경제협력에 대한 관심 증대이다. 현재 남북한이 공동으로 처한 경제위기가 세계질서변화에 적절하게 대응하지 못한 남북한 양 체제의 한계에 근본 원인을 두고 있다는 점에서, 그리고 특히 남한의 외환위기는 동남아시아경제의 위기에 대한 국가차원의 적절한 대응이 부족하였기 때문에 발생하였다는 점에서, 남한 정부는 남북한 경제교류·협력을 동북아지역경제협력이라는 좀더 큰 틀에서 바라보아야 한다. 이런 점에서 민족경제 형성과 동북아경제협력 추진이라는 거시적 문제까지도 논의할 수 있는 남북한 정부 당국의 미래지향적인 접촉과 협력이 요구된다.

V. 새로운 남북 경제관계를 위한 인식의 변화

북한의 경제위기가 장기화되는 과정에서 남한의 경제위기가 북한 경제위기에 중첩됨으로써, 남북한 경제교류·협력의 발전과 민족경제공동체의 형성은 중요한 고비를 맞고 있다. 그러나 위기가 갖는 본질적 특징⁴²⁾을 고려할 때, 위기의 분석에 기초한 낙관적 전망은 위기극복을 위해 반드시 필요하다. 세계화라는 세계경제질서변화를 중심으로 바라본다면, 남한의 경제위기는 세계화의 과잉으로, 북한의 경제위기는 세계화의 거부로 이해될 수 있다.⁴³⁾ 이런 관점에서 남북한 경제위기와 경제교류·협력의 관계는 단순히

42) 위기의 본질적 특징이란 과거로부터 형성된 현재의 상태는 해체의 순간에 도달하였지만 새로운 질서는 아직 형성되지 않고 있다는 점에 있다. 위기(危機)란 한자말이 위험(危險)과 기회(機會)라는 두 말로 분해되어 읽어질 수도 있다는 요즈음의 언어유희는 많은 것들을 시사한다.

43) 북한의 경제위기를 세계화의 거부로 파악한다는 말은 북한의 (경제)체제를 세계체제 혹은 분단체제하의 농성체제로 파악한다는 의미를 지닌다. 이에 관해서는 백낙청, “분

위기가 미치는 일방적 영향이라는 측면에서만 파악되어서는 안된다. 오히려 남북 경제교류·협력을 통해 남북한의 경제위기를 극복할 수 있는 가능성을 모색하여야 할 것이다. 그리고 이러한 관점에서 ‘세계화의 과잉’과 ‘세계화의 거부’를 조화시킬 수 있는 새로운 패러다임, 혹은 민족통일의 문제를 ‘탈근대’와 ‘근대’의 결합이라는 관점에서 바라볼 수 있는 세계사와 문명사에 대한 장기적 시각이 요구된다. 이 점에서 민족경제(통일)와 세계경제(세계화)라는 두 개의 장을 연결시켜 줄 수 있는 지역경제(지역협력·통합)에 주의를 기울여야 한다. 남북 경제교류·협력과 남북한 경제위기의 극복은 궁극적으로 동북아시아경제협력의 틀을 통해 활성화되고 극복될 수도 있기 때문이다.

이러한 관점은 한반도의 통일문제와 평화정착문제가 단순히 민족문제가 아니라, 지역문제이자 세계문제라는 인식과 연결될 수 있다. 민족의 공존공영과 통일은 세계질서의 재편, 동북아의 질서재편과 분리되어 모색되어질 수 없을 것이다. 한반도의 통일은 어쩌면 동북아경제통합, 동북아다자안보협력체제형성이라는 긴 우회로를 거쳐야 할지도 모른다. 특히 세계화와 함께 신자유주의 경제질서가 경제적 후진지역을 위기로 몰아넣고 있는 시점에서, 그리고 신자유주의 경제질서가 세계질서를 단극체제중심으로 몰아가고 있는 시점에서, 이러한 문제의식은 더욱 시급하다고 하겠다.

끝으로 새로운 남북 경제관계 모색을 위해 남북한 경제위기가 현재의 통일정세와 갖는 관계 역시 점검해 볼 필요가 있다. 남북한의 분단구조는 한편으로는 남북한에 체제경쟁과 두 개의 다른 근대화과정을 강제하면서 남북한의 경제성장을 자극하기도 하고, 다른 한편으로는 남북한을 적대관계 속으로 밀어 넣으면서 군비경쟁을 통해 자원의 비효율적 배분과 정치·사

단체제의 인식을 위하여 : 본지 77호의 특집을 중심으로, 「창작과 비평」 1992년 겨울호 ; 박순성, “해방, 분단, 통일—미래, 과거, 현재,” 새사회연대, 「새사회」 15호 (1995.8) 참조. 북한의 경제위기를 세계화의 거부로 해석할 수 있는 여지는 북한이 세계화를 비판하기 위해 ‘통합경제’, ‘세계의 일체화’라는 용어를 사용하는 데에서 찾을 수 있다. 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여”(1997.6.19) 참조.

회문화의 왜곡을 가져오기도 했다. 이런 관점에서 본다면, 현재의 남북한 경제위기는 의도하지 않은 군축효과를 일으키는 한편 남북한이 위기의식을 공유함으로써 민족에 대해 다시 생각하도록 하는 계기가 되고 있다. 이러한 예상하지 못한 영향은 남북한이 남북관계를 정치·군사적 적대관계의 차원에서뿐만 아니라 경제관계, 그리고 사회문화적 차원에서 되돌아보게 한다. 경제위기의 상황에서 남북한은 ‘민족’에 대해 다시 생각하고 전 분야에 걸쳐 새로운 교류·협력의 활성화를 모색하는 지혜를 가지게 될 수도 있는 것이다. 그러나, 남북한의 경제위기는 발전하여 남북한 사회체제 전체의 위기로, 따라서 겹잡을 수 없는 한반도의 위기로 확산되어 갈 수도 있다는 점에서, 위기상황에 처한 현실의 변화를 분석하고 남북관계의 미래를 전망해 보는 작업은 매우 중요하다.

빈 면

한반도 평화구축과 통일외교의 재정립

이 서 항*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| I. 서 론 | III. 통일외교의 방향 |
| II. 평화구축 접근방법과 평화구축의 내용 | IV. 맺는말 - 장기적 전략 수립의 중요성 |

I. 서 론

금년 2월 새정부의 출범과 함께 대북정책 및 이와 관련된 한반도 평화, 통일정책의 기초를 제시하는 새로운 문서와 발표문들이 속속 나오고 있다. 예를 들면, 정경분리 원칙하에 남북경제협력을 적극 추진하고 「기본합의서」의 이행으로 남북관계 개선의 기반을 마련한다는 등의 정책이 새 정부 100대 국정과제의 일부로 발표된 데 이어 김대중 대통령은 취임사에서 앞으로 우리의 대북정책 기초가 될 중요한 세 가지 원칙을 밝힌 바 있다. 김대통령이 발표한 세 가지 원칙은 첫째, 북한의 어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않을 것이며, 둘째, 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없으며,

* 외교안보연구원 교수

셋째, 남·북한간 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나간다는 것이다. 김대통령은 또한 최근 개최된 「국민과의 대화」 행사에서 남북경제협력은 이미 발표된 정경분리 기조아래 첫째, 인도적 차원의 대북지원을 지속하며, 둘째, 민간차원의 지원을 활성화하고, 셋째, 정부차원의 대북지원은 상호주의에 바탕을 둔다는 이른바 교류협력 3원칙을 밝힌 바도 있다.¹⁾

이상과 같은 발표의 내용들과 원칙들은 새 정부의 대북정책 기조를 분명히 제시하고 있다. 대북정책 3원칙 및 남북교류협력 3원칙과 100대 국정과제의 일부로 발표된 내용 등을 바탕으로 살펴볼 때 새 정부의 대북정책 기조는 이른바 「햇볕정책」으로 표현되는 화해·협력을 통한 안정기반 조성 과 남북한 주도의 평화체제 구축인 것으로 요약될 수 있다. 즉, 이십우화에서 그려진 바대로 나그네의 두터운 외투를 벗길 수 있는 것은 차가운 바람이 아니라 따뜻한 햇볕인 것처럼 북한의 개방을 유도하고 한반도 평화정착에 기여하도록 만드는 것은 봉쇄나 압력보다는 지원과 포용, 그리고 대화가 더욱 효과적이라는 것이다. 한마디로 대북정책기조는 남북한간 화해와 협력을 적극 추진하여 한반도의 공고한 평화체제를 구축하고 평화와 안정을 유지한다는 것이다. 새 정부는 이러한 평화정착과 한반도 안정의 성취가 궁극적으로 평화통일 달성의 기반이 될 것으로 보고 있다. 다시 말하면, 한반도의 평화통일이 우리가 성취해야 할 장기 목표라면 이를 위해 무엇보다도 한반도의 안정이 필요 조건으로 충족되어야 한다는 것이다.

이러한 새 정부의 대북정책 기조는 최근 전개되고 있는 한반도 내부 및 동북아 안보환경의 변화와 결코 무관하지 않다. 한반도와 동북아에는 현재 새로운 상황이 벌어지고 있는 것이다. 우리가 주목해야 할 한반도 및 동북아 환경의 주요 변화는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 한국은 내부적으로 경제·금융위기에 따른 국제통화기금(IMF) 관리체제에 놓여 있으며 향후 대외정책의 최우선 목표는 대외경쟁력 제고를 통한 경제신인도 회복에 두어져 있다. 즉, 많은 사람들에 의해 한국경제는

1) 동아일보, 1998. 5. 11, p. 5.

조만간 회복세를 보일 것으로 전망되고 있지만 현재의 상황은 남북관계를 가능한 한 안정적으로 유지하며 국내경제의 구조조정, 국제사회로부터의 자금지원 등을 통한 경제회복에 대외정책의 우선 순위를 둘 것을 요구하고 있다.

둘째, 불확실성의 증대 등 최근 북한의 정치적·경제적 위기 상황이 심화되는 가운데 한국의 대북정책 목표는 북한의 군사적·이념적 위협을 억제하고 차단하는 비교적 단순한 차원을 넘어 북한의 개방·개혁 및 변화의 유도를 포함하는 복합적인 차원으로 발전하고 있다. 그 결과 한국의 대북정책은 점차 정치·외교·경제·군사·안보문제를 망라하는 복합적이고 종합·포괄적인 성격으로 변모해야 하는 당위성을 지니고 있다.

셋째, 최근 한반도 문제는 냉전종식에 따른 주변 4강의 對한반도 정책조정과 북한의 한국 기피·배제정책이 맞물려 점차 국제화·다자화되고 있다. 특히 북한 핵문제, 식량문제 등은 이미 국제적인 현안으로 부각되어 국제적 차원에서 해결책이 모색되고 있으며 개혁·개방 및 북한의 연착륙 유도 등과 같은 북한자체의 문제도 점차 국제적인 문제로 인식되고 있다. 이러한 주변 안보환경 흐름의 추세는 한반도 문제를 다룸에 있어 과거에 비해 한국의 선택과 책임의 범위가 상대적으로 증대했다는 것을 의미하며 또 이러한 상황인식을 바탕으로 북한체제의 변화를 유도하거나 체제변화에 대한 대응방안을 강구해야 할 필요가 있다.

끝으로, 동서냉전의 종식으로 지난 수년간 한반도 주변의 냉전구조도 서서히 와해되고 있다. 한국과 과거 적대국인 러시아(구 소련) 및 중국간의 수교로 동북아 냉전구조의 한 축은 이미 무너졌으며, 1994년 제네바 합의문의 타결로 미·북관계 및 일·북관계의 개선 조짐도 서서히 나타나는 등 한반도 주변의 탈냉전 추세는 점차 본격화되고 있다. 물론 한반도 내부의 사정을 살펴보면 한국전쟁 이후의 군사적 대결구조에는 근본적으로 달라진 것이 없으며 북한은 여전히 한국을 철저히 배제한 채 미국 등 주변국과의 관계개선에 집착하고 있다. 그러나 최근 북한의 한국기피·배제정책은 한미관계의 분열을 노리는 공세적인 의도도 있겠지만 과거에 비해 그들 체제의 취약성을 반영한 수세적인 성격이 강한 것으로 보인다.

이상과 같은 안보환경의 변화는 한반도 평화 및 통일문제에 대한 새로운 대응을 요구하고 있다. 남북한 화해·협력을 통한 한반도 평화구축과 안정유지가 바로 새 정부가 추구하고 있는 접근방법의 요체이다. 새 정부는 이러한 한반도 평화구축과 안정유지가 평화통일의 기반이 될 수 있다고 평가하고 있다. 그러나 새정부가 출범한지 약 5개월이 지나면서도 한반도 평화구축의 구체적인 실현방법이나 내용, 그리고 궁극적으로 통일을 달성할 수 있는 대내외 정책방향은 단편적으로 발표되고 있을 뿐 종합적인 차원에서 명확히 제시되지 않고 있다. 더욱이 지난 6월 하순 및 7월초 북한에 의한 잠수정 침투 및 공작원 시체표류 사건이 야기됨으로써 새 정부의 대북 햇볕정책을 기조로 한 한반도 평화체제구축 접근방법은 비판의 대상마저 되고 있다.

이 글은 상기와 같은 비판과 관련, 새 정부가 추구하고 있는 한반도 평화구축의 접근방법과 내용을 검토하고 평화구축을 바탕으로 전개되어야 할 통일외교의 방향을 모색하는데 목적이 있다.

II. 평화구축 접근방법과 평화구축의 내용

1. 북한의 미래와 평화구축 접근방법

한반도 평화구축과 안정의 유지는 북한의 미래와 불가피하게 연관되어 있다. 평화구축은 상대가 있어야 하기 때문이다. 그러나 오늘날 어느 누구도 북한의 미래에 대해 자신있게 예측하는 것은 불가능하다. 북한의 미래를 논의할 때 대체로 제시되는 시나리오는 다음과 같은 4가지이다.²⁾

2) 미국 George Washington 대학교 국제학대학원장인 Harry Harding박사는 1994년 11월 외교안보연구원-미국 Brookings 연구소 공동주최 세미나에서 북한 장래에 대한 4가지 주요 시나리오를 개념화했는데 이 시나리오는 이후 북한장래를 전망하는데 있어서 가장 많이 인용되고 있다. Harry Harding, "The New Regime in North

첫째, 점진적 쇠퇴(decay)를 수반한 현 체제의 유지가능성이다. 이 시나리오에 따르면 북한은 김정일을 정점으로 한 현체제의 골격을 유지하면서 경제난을 해소하기 위해 제한된 경제개혁을 실시할 것으로 기대된다. 나진·선봉 등의 경제특구를 본격적으로 추진하고 엘리트 및 김정일 친족중심의 왕실경제(court economy)를 운영하되 외부에 대한 일반적 개방 및 교류 등은 가급적으로 차단하는 것이 이 시나리오의 전반적인 전개이다. 그러나 문제는 앞으로 김정일 정권이 추진하는 경제특구정책 등 제한된 경제개혁이 과연 북한경제를 회복시킬 수 있느냐 하는 것이며 또한 개혁의 성과도 북한체제의 특성상 미지수로 남아 있을 수밖에 없다. 따라서 이러한 상황에서는 북한체제가 점진적으로 쇠퇴하되 외부의 경제지원이 간헐적으로나마 지속되는 한 현 체제는 「그럭저럭」(muddle through) 유지될 것으로 전망된다.³⁾

두 번째 가능한 시나리오는 급변사태 발생을 포함한 북한체제의 몰락이다. 김정일 정권의 제한된 개혁이 총체적인 경제난을 해결하지 못할 경우 체제의 점진적인 쇠퇴가 응집력과 효율성을 계속적으로 하락시켜 지도층 일부 및 사회억압기구 인사의 이탈시 북한은 동유럽 및 구소련의 전례와 같이 급변사태를 동반한 체제몰락 또는 붕괴로 이어질 것이다. 북한체제가 몰락될 경우 가장 큰 문제가 되는 것은 몰락 또는 붕괴의 파급 효과가 과연 어떻게 나타날 것인가를 명확히 파악하는 일이며 특히 북한의 붕괴가 한반도 통일로 이어질 것인가를 판단하는 일이 될 것이다.

세 번째 가능한 시나리오는 광범위한 개혁(reform)의 시도이다. 북한의 경제난은 근본적인 개혁과 개방 없이는 극복될 수 없기 때문에 북한이 정치적 통제는 계속 유지하면서 중국식의 시장경제 및 사유화를 도입하는 것

Korea and Its Future : Principal Scenarios," *The Future of North Korea : Implications for the Korean Peninsula and Northeast Asia*(Seoul : Institute of Foreign Affairs and National Security, 1995), pp. 21-37.

3) 최근 이러한 개념은 Marcus Noland에 의해 제시되고 있다. 그의 "Why North Korean Will Muddle Through," *Foreign Affairs* 76(July/August 1997), pp. 105-118 참조.

은 가장 바람직한 해결방법이 될 수 있다. 그러나 북한이 광범위한 개혁을 시도할 경우 문제는 개혁의 정치·사회적 파급효과를 어떻게 극복할 수 있느냐에 있을 것이다. 북한은 전체적 사회주의, 1인 독재체제에 기반하고 있기 때문에 설사 광범위한 개혁에 성공한다 하더라도 정치적으로 체제위기를 맞을 가능성이 있기 때문이다. 또한 이같은 광범위한 개혁이 막대한 외부원조 없이는 성공할 수 없기 때문에 현재 지적되고 있는 경제현황과 대외관계를 고려할 때 실현가능성은 매우 적어 보인다고 할 수 있다.

· 끝으로 네 번째 가능한 시나리오는 국지적 또는 전면적인 대남 무력사용이다. 특히 무력사용은 국지적 수준이건 또는 전면적 차원이건간에 체제의 몰락 및 붕괴과정의 일환으로 절망적인 상황에서 발생할 수 있을 뿐 아니라 북한이 현체제를 유지하면서 점진적으로 북한주민의 관심을 전환하거나 또는 대외 협상(특히 미국과의 협상) 등을 촉진하기 위한 수단으로 하나로 의도적으로 야기할 가능성도 있다. 북한의 경제가 악화되는 상황에서도 북한 정권이 조용히 소멸될 것이라고 믿는 사람은 아무도 없기 때문에 무력사용 가능성은 배제할 수 없는 것이다.

물론 이들 4가지 시나리오는 상호 배타적인 성격을 지닌 것은 아니며 북한지도 체제 및 정책노선 등의 변수에 따라 복합적으로 발생할 수 있는 특징을 지니고 있다고 할 수 있다. 그러나 가장 실현가능성이 높은 시나리오는 점진적 쇠퇴를 수반한 현체제의 유지인 것으로 지적되고 있다.⁴⁾ 북한정권 자신도 앞으로 3~5년간 김정일체제의 공고화에 주력하면서 경제난 극복과 미·일 등과의 대외관계 개선을 통한 체제안정 작업에 치중할 것으로 평가되고 있다. 이와 같은 상황에서 한반도 평화구축은 북한정권—특히 김정일 정권의 지속을 전제로 하지 않을 수밖에 없다.

북한이 현체제를 계속 유지할 경우 한반도 평화구축의 이상적 접근방법은 두말할 필요도 없이 전쟁발발의 위험 없이 북한이 개혁·개방을 추진하고 한국과 관계개선을 이룩하도록 하며 주변국도 이를 적극 지원하는 대외

4) 최근 미국의교협회(Council on Foreign Relations)와 한국의 서울국제포럼이 공동 발표한 「한반도 정책보고서」도 “북한은 당분간 현재의 상태를 지속시켜 나갈 수 있을 것으로 예상된다”고 평가하고 있다. 중앙일보, 1998. 5. 29, p. 5 참조.

환경을 조성하는 데 있다. 즉, 북한의 무력사용 가능성을 적절히 억제하면서 북한을 연착륙시키는 동시에 남북관계가 개선되어 평화적 통일에 다가설 수 있도록 하며 주변 4강국은 물론 국제사회도 이를 지원·유도하는 것이 우리의 가장 바람직한 한반도 평화구축 접근방법인 것이다. 이는 간단히 말하면, 북한으로 하여금 진정한 한반도 평화체제 구축에 참여하도록 변화시키고 주변국도 적극 협력하는 대외환경을 조성하는 것이다.

이와 관련, 최근 새 정부는 향후 약 5년간 대북정책의 추진구도를 3단계로 구체화하여 다음과 같이 단계별 목표달성을 이룩할 것임을 밝히고 있다. 이 계획에 따르면 제1단계는 앞으로 1~2년간 평화·화해·협력의 여건을 조성하는 단계로서 한반도 긴장완화를 위해 남북한 주도의 평화구축 입장을 천명하는 동시에 정전협정의 이행 정상화 도모와 남북경협을 활성화하고 경수로 사업의 본공사 착수를 추진한다는 것이다. 제2단계는 앞으로 2~3년간 평화·화해·협력을 구체화하는 단계로서 4자회담의 지속적 추진을 통한 평화체제의 내용을 본격적으로 협의하고 남북 군사공동위원회의 가동을 제의할 뿐만 아니라 남북경협 및 이산가족 재회 등 사회문화분야의 교류협력도 크게 확대한다는 것이다. 끝으로 제3단계는 평화·화해·협력을 제도화하는 단계로서 남북간의 평화협정 체결 및 주변국의 보장선언을 추진하고 남북경제공동체 및 사회문화 공동체 형성을 위해 노력한다는 것이다. 특히 이 단계에서는 남북한간의 군비통제도 본격적으로 협의·시행한다는 것이다.⁵⁾ 새 정부 출범이후 강조되고 있는 남북 기본합의서의 이행과 이를 위한 특사교환제의 및 정상회담 개최 용의 표명, 정경분리 원칙에 기반한 교류협력 3원칙의 시행, 그리고 4자회담 및 경수로 사업의 계속적 추진도 따지고 보면 남북한간 화해·협력과 궁극적으로 평화구축을 성취하기 위한 목적에서 제기된 것이라고 할 수 있다.

한반도 평화구축의 접근방법은 한마디로 북한의 현체제 유지라는 전제하에 위에서 서술한 바와 같이 북한이 전쟁발발의 위험 없이 우리의 화해·

5) 새 정부의 대북정책추진 기조에 관한 구체적 설명은 민족통일원이 최근 발간한 「국민의 정부 대북정책 추진기조」(서울 : 민족통일연구원, 1998) 참조.

협력하고 남북한이 통일지향적으로 교류를 확대해 나가도록 환경을 조성하는 것이다. 이러한 환경을 조성하는 데에 있어서 우리의 유연한 대북 자세와 주변 4강국(즉, 미국·일본·중국·러시아)의 협력 및 지원은 필수적이며 북한의 변화와 개방의 필요성에 대한 우리의 입장과 정책을 주변국가와 국제사회가 충분히 인식토록 하여 그들의 공감과 협조를 끌어내는 것이 바로 우리가 성취해야 할 한반도 평화구축 접근방법의 요체인 것이다. 이러한 접근방법은 통일을 지향하면서 「한반도 분단상황을 평화적으로 관리하기 위한 정책」이라고 불러도 무방할 것이다.⁶⁾

물론 이러한 정책목표를 달성하는 데에는 많은 어려움이 따른다. 새 정부가 내세우고 있는 한반도 평화구축 접근방법의 어려움은 크게 다음의 3가지로 요약된다. 첫째, 화해와 협력을 기조로 한 대북정책은 북한의 태도에 따라 순조로운 전개가 이루어지지 못할 가능성이 있다. 즉, 북한의 태도가 관건이라는 것이다. 사실 화해와 협력을 기조로 한 햇볕정책은 새 정부가 처음 시도하는 것은 아니다. 과거 김영삼 정부도 출범초기 미전향 장기수 이인모를 조건없이 송환하여 대북 관계개선을 시도했으나 아무런 성과가 없었다. 더욱이 1994년 미·북간 제네바 합의문 타결후 정부는 북한에 쌀 15만톤을 무상으로 지원하여 남북 관계개선의 실마리로 이용하려 했으나 북한에 의한 지원선박 억류와 이에 따른 국내 비판여론의 제기로 대북 경제협력은 좌초되고 말았다. 지난 6월 발생했던 북한의 잠수정 침투 사건과 그에 따라 제기된 새 정부의 대북정책에 대한 일반적인 비판은 북한을 상대로 한 평화구축의 어려움을 그대로 노정하고 있다. 둘째, 새 정부가 북한의 태도에 관계없이 햇볕정책을 일관되게 추진한다고 결정했을 때, 과연 북한의 요구를 어느 선까지 수용할 것인가도 문제의 소지가 될 수 있다. 즉, 미·북관계개선, 주한미군문제, 미·북평화협정 등 과거 북한이 주장했던 민감한 사항을 어디까지 받아들일 것인가에 대한 논란이 제기될 수 있다. 이들 문제에 대한 국민적 지지가 상실될 경우 대북 햇볕정책은 효율적으로 수행될 수 없을 것이다. 셋째, 화해·협력을 기조로 한 평화구

6) 한승주, “남북관계와 한국의 외교,” 「계간 사상」(1997 가을호), p. 183.

축방법을 지나치게 강조할 경우 경제난으로 인한 북한의 붕괴가능성은 상대적으로 경시될 수 있다는 점이다. 북한의 장래는 급변사태를 포함한 체제몰락 가능성이 상존하는 만큼 햇볕정책에 지나치게 의존할 경우 급변사태에 대한 대비를 소홀히 할 수 있다는 것이다.⁷⁾

그러나 이와 같은 어려움에도 불구하고 한반도 평화구축을 위해서 중요한 것은 일관된 정책기조를 유지해야 한다는 점이다. 즉, 북한이 개혁과 개방을 지향하면서 한국과 긴장완화를 위한 남북대화를 재개하여 관계개선을 이루도록 우리는 물론이고 주변국들이 북한을 일관되게 꾸준히, 그리고 단계적으로 설득하는 노력이 필요하다는 것이다. 이러한 점에서 새 정부가 잠수정 침투사건을 계기로 안보강화 기반위에서 대북교류·협력을 병행추진한다는 기본자세를 취하고 있고⁸⁾ 미국을 비롯한 한반도 주변 4강국들도 우선 먼저 한반도의 안정을 위한 북한의 정치·경제적 연착륙을 지원하고 있다는 사실은 매우 고무적이라고 할 수 있다.

2. 평화구축의 내용

남북한이 교류협력을 증대하고 주변국이 이를 지원한다고 해서 한반도에 평화구축이 저절로 이루어지는 것은 아니다. 평화구축은 남북한간 진정한 화해의 바탕 위에서 교류협력 증대와 군사적 긴장구조를 완화할 때에만 가능하다. 교류협력과 군사적 긴장완화중 어느 하나만 실현될 경우 이는 절반의 소극적 평화만을 성취하는 결과를 낳게 될 것이다.

최근 북한의 대남기피·배제정책으로 인해 새 정부는 남북한간의 직접대화에서는 남북 교류협력 증진에 중점을 두고 한반도 평화정착과 같은 평화체제 수립 및 군사적 신뢰구축 문제는 4자회담에서 집중적으로 다룬다는 입장을 취하고 있기 때문에 한반도 평화구축은 4자회담의 진행과 밀접히 연계되어 있다. 이러한 의미에서 우리는 4자회담의 본질을 다시 한번 정확

7) 백진현, 「햇볕론의 명암」, 조선일보, 1998. 4. 27, p. 5 참조.

8) 이에 관한 근거로는 1998년 7월 15일 채택된 「국가안전보장회의 의결서」 참조.

히 이해하고 평화구축을 통해 이룩하려는 실질적 내용이 어떠한 것이 되어야 할지를 명료하게 파악할 필요가 있다.

잘 알려진 바와 같이 4자회담은 북한의 대미 평화협정 체결 주장에 대한 대응책으로 나온 것이다. 지난 1970년대 이후부터 제기되어온 대미 평화협정 체결에 대한 북한의 주장은 다음과 같은 3가지로 요약된다. 첫째, 정전협정의 당사자 문제에 관한 것으로서 북한은 정전협정의 실질적 당사자는 정전협정 서명에 참여한 미국·북한·중국인데 중국은 이미 북한에서 철수했으므로 정전협정을 대체할 평화협정은 미국과 북한간에 체결되어야 한다는 것이다. 둘째, 정전협정 및 정전기구의 역할에 관한 것으로서 북한은 정전협정이 마비되었으며 쓸모 없는 장치로 변했다고 주장하고 있다. 북한의 주장에 따르면 최근 군사정전위원회는 유명무실해졌으며, 정전협정은 「한반도의 평화를 보장할 수 없는 빈 종이장」으로 전락했다는 것이다. 따라서 정전협정은 한반도의 평화와 안정에 장애가 되므로 정전협정을 미·북간의 새로운 평화보장 체계로 대체해야 한다는 것이다. 셋째, 한반도 평화구축의 접근방법에 관한 것으로서 북한은 남북한간에 의한 실질적인 평화구축보다는 미·북간 협정체결에 의한 평화구축을 강조하고 있다. 즉, 미·북간에 평화협정만 체결되면 과거의 대결과 불신의 관계로부터 벗어나서 화해와 상호신뢰의 관계를 수립할 수 있다는 것이다.

북한 주장의 핵심은 한국이 정전협정의 당사자가 아니라는 것에서 출발하고 있으나 당사자 문제에 관한 북한의 주장은 전혀 정당성이 없음은 널리 알려진 사실이다.⁹⁾ 북한의 주장과 관련, 우리는 한반도에서 평화구축을 이룩하는데 있어서 다음과 같은 두 가지 사항에 대해 분명한 이해를 가질 필요가 있다.

첫째, 한반도 평화구축의 관건은 평화에 대한 의지의 문제이지 정전협정을 어떻게 평화체제로 전환할 것인지의 방안에 있는 것은 아니라는 점이다. 북한이 정전협정의 당사자인 한국을 기피·배제하고 대미 평화협정을 고집

9) 정전협정과 관련된 북한주장의 허구성에 대해서는 백진현, “남북한 평화체제 구축방향,” 「한반도 군비통제」 제18호(1995. 12), pp. 51-91 참조.

하는 한, 북한은 한반도의 진정한 평화구축에 대한 의지가 있다고 볼 수 없을 것이다. 둘째, 한반도 평화구축의 핵심은 실질적 평화의 실현에 있다는 점이다. 특히 현재와 같은 남북한간의 군사적 대결구조를 그대로 둔 채 평화협정만 체결하면 평화가 온다고 생각하는 것은 오류이다. 따라서 평화구축의 진정한 기준은 남북한간의 정치적·군사적 신뢰구축과 군사적 대결구조의 완화 및 해소, 교류협력의 이행을 통한 평화의지의 확인이라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 이러한 의미에서 한반도의 평화는 협정이나 조약의 체결로 즉각 해결될 수 있는 문제가 아니며 장기간에 걸쳐 실질적·단계적·점진적으로 이루어져야 할 것이다.

그동안 북한이 한국을 기피·배제하고 미국과의 평화협정 체결을 고집하고 있는 상황에서 한반도 평화구축 논의는 어려웠던 것이 사실이다. 따라서 4자회담은 이러한 현실을 인정하면서 주변국의 긍정적인 역할을 적극적으로 활용하고자 하는 실용적 접근방법에서 나온 것이다. 4자회담에 포함된 미국과 중국은 두 가지 측면에서 한반도 평화체제 구축에 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 우선 먼저, 북한이 한국을 배제한 채 미국과의 관계개선에 총력을 기울이는 상황에서 미국의 역할을 이용하여 평화체제 논의에 북한의 참여를 유도할 수 있다는 측면이 있다. 또한 4자회담에서 합의가 이루어질 경우, 이는 남북한만의 합의가 아닌 남북한 미·중 4자의 틀 내에서의 합의인 만큼 합의의 실효성이 상대적으로 높아질 수 있는 것이다. 한마디로 4자회담은 북한의 주장을 감안, 주변국의 역할을 현실적으로 활용하면서 한반도의 적대적인 대결구조를 해소하고 평화구조를 정착시키기 위한 목표를 포함하고 있는 것이다. 이러한 의미에서 남북한 교류협력 증대와 4자회담의 진행은 한반도 평화구축을 위한 상호보완적인 측면을 지니고 있다고 할 수 있다.

10) 백진현(1995), p. 72.

III. 통일외교의 방향

이미 살핀 바와 같이 한반도 평화구축의 이상적 접근방법은 무력사용의 위험없이 남북한이 화해·협력하고 상호 교류를 확대해 나가는 동시에 북한도 개혁·개방을 추진하도록 환경을 조성하는 것이라 할 수 있다. 새 정부는 이러한 평화정착과 한반도 안정의 성취가 궁극적으로 평화통일 달성의 기반이 될 것으로 보고 있다. 이렇게 한반도 안정유지와 평화정착이 통일성취의 필요조건이라면 현실적으로 통일외교의 바람직한 방향은 한반도 평화구축을 위한 북한의 변화와 개방의 필요성에 대한 우리의 입장과 정책을 주변국가와 국제사회가 충분히 인식토록하여 그들의 공감과 협조를 이끌어내는 데에 있을 것이다. 이것은 한마디로 북한의 개혁·개방과 변화에 목표를 둔 「한반도 분단 상황을 평화적으로 관리하기 위한」외교정책이다.

그렇다면 북한이 변화하도록 어떻게 주변국 및 국제사회의 공감과 협조를 이끌어 낼 수 있을 것인가? 이를 실현할 수 있는 구체적인 방향의 모색은 크게 한반도 주변 4강국 각각에 대한 양자차원과 주변국 전체 및 국제사회를 대상으로 한 다자차원으로 나누어 고려해 볼 수 있을 것이다.

1. 양자차원 통일 외교방향

한반도 주변국—즉, 동북아 4강국은 한반도 문제에 큰 전략적인 관심을 지니고 있다. 왜냐하면, 한반도 문제는 동북아 안정에 직결되어 있을 뿐 아니라 국가에 따라서는 자국의 안보 및 안정에도 커다란 영향을 미치기 때문이다. 이에 따라 주변 4강국은 자국 이해에 기반한 나름대로의 對한반도 정책을 갖고 있으며 북한이 한반도 평화구축에 참여하도록 주변국의 협조를 이끌어 내는 외교정책을 모색하기 위해서는 우선 먼저 이들의 기본적인 對한반도 정책을 이해하는 것이 중요하다.

우선 먼저 미국을 살펴보면, 미국은 한반도의 안정을 위한 첫 단계 과제로서 북한의 연착륙을 강조하고 있으며 그 배경은 다음과 같다.

첫째, 핵무기개발·대규모 탄도미사일보유·기계화된 대규모 공세전력 및 세계최대의 특수작전 부대를 갖춘 북한의 고립으로 인해 동북아 지역에 불안정 요인이 존재해 왔으며 연착륙을 통한 북한의 안정이 한반도는 물론 동북아의 안정에 기여할 수 있다는 것이다.

둘째, 동북아 안정을 가장 저해하는 상황은 북한체제의 갑작스러운 붕괴이며 북한의 붕괴는 폭력적이고 혼란스러운 양상으로 전개되어 많은 난민을 양산하고 최악의 경우 한반도에서 전쟁이 발발할 수도 있기 때문에 연착륙만이 폭력을 수반하는 북한의 갑작스러운 붕괴를 방지할 수 있으며 또한 북한의 갑작스러운 붕괴 방지가 한반도 안정에 기여할 수 있다는 것이다.

셋째, 북한이 연착륙에 실패하여 한반도에 폭력적인 양상이 전개될 경우 동북아 4강 관계도 이에 영향을 받을 것이며 4강국이 현재 일부 경우를 제외하고는 확고한 협력 및 유대관계를 정립하지 못한 상태에서 북한의 폭력적 붕괴는 동북아 안정에도 결코 바람직하지 못하다는 것이다.¹¹⁾

이같은 이유에서 미국은 북한의 연착륙을 지원하는 대북 포용정책을 펴고 있으며 이를 기초로 한 미국 대북정책의 3가지 기본 접근방법은 ① 제네바 합의문의 이행, ② 실질적 남북대화를 통한 한반도 긴장완화 지원, ③ 대북한 접촉증대 등으로 요약되고 있다.

일본의 경우에도 미국과 같이 북한에 대한 연착륙 정책을 모색해가는 방향으로 진행되고 있다고 볼 수 있다. 일본은 특히 1997년 확정된 「미·일 방위협력지침」의 개정이 북한 붕괴를 상정하는 한반도 유사시를 전제함으로써 북한-중국관계가 개선되었다고 평가하고 이를 견제하기 위한 조치로서 조심스럽게 대북한 접근을 추진할 것으로 예상되고 있다. 그러나 일본의 대북접근은 미·북관계의 진전, 남북한 관계의 진전 및 일본인 처 귀향문제 등 현안문제의 해결추이에 따라 속도와 범위를 조절할 것으로 보인다

11) Kyung-Won Kim, "No Way Out : North Korea's Impending Collapse," *Harvard International Review* 18(Spring 1996), p. 71.

다.¹²⁾

한편 중국은 북한이 자국에 대한 전략적 「완충국」(buffer state)의 역할을 하고 있다는 점에서 북한의 현 사회주의 체제 유지를 가장 절실히 바라고 있다. 「한반도 정세안정」으로 표현되는 중국의 대북정책은 다음과 같이 요약되고 있다.

첫째, 중국은 「두 개의 한국정책」(the two Koreas policy)을 전제로 하는 현상유지 정책을 최우선 기조로 삼고 있다.

둘째, 중국은 북한에 대한 원유 및 식량지원 등의 방법을 통하여 북한의 붕괴 방지를 위하여 나름대로 노력하고 있을 뿐만 아니라 한·미·일 등에 대해서는 물론 유엔 등 국제기구에 대북지원을 요청하고 있다. 이 점에서 중국은 미국과 마찬가지로 이른바 대북 연착륙 정책을 펴고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 중국의 대북정책은 단순히 대북한 관계뿐만 아니라 미·일 등 주변 세력과의 세력균형의 관점에 연계시키고 있기 때문에 북한의 붕괴 등 돌발 사태가 발생할 경우 외부 세력의 개입 및 관여에 민감한 반응을 보일 것으로 전망된다.¹³⁾ 특히 중국은 북한이 급변사태 등에 의한 붕괴에 이를 경우, 북한과 가장 긴 국경선을 접하고 있어 중국의 국내안정을 해칠 난민의 유입을 크게 우려하고 있다.¹⁴⁾

끝으로 러시아는 과거 구소련이 북한과 체결한 군사동맹 조약을 폐기하고 이를 대체하는 등 새로운 기본조약 체결을 통한 대북관계 정상화 회복을 위한 노력을 기울이고 있다. 러시아는 과거 경제 협력의 강조 때문에 지나치게 한국쪽에 기울어져 왔다는 점을 의식, 대북관계를 회복시킴으로써 대남북한 균형 외교를 펼치려고 시도하고 있다. 물론 러시아도 미·일·중국 등 다른 한반도 주변세력과 마찬가지로 북한의 연착륙을 희망하고 있다. 이같은 러시아의 對한반도 정책은 1996년 러시아 외무성 한국과장 발

12) 「중장기 국제정세전망」(서울 : 외교안보연구원, 1998), p. 87.

13) 김국진, “21세기 한반도 안보정세 전망과 우리의 기본 안보정책 방향,” 국가비상기획위원회 주최 세미나 발표 논문(1997. 9. 24) pp. 21-22.

14) Kyung-Won Kim, “No Way Out : North Korea’s Impending Collapse,” p. 71.

렌틴 모이세예프의 다음과 같은 논문에서도 잘 요약되고 있다.

“러시아의 대한반도 정책은 현실적으로 한반도에 두 개의 국가가 존재하고 있다는 사실에 바탕을 두고 있다. 러시아와 남북한 양국과의 관계는 러시아의 국익에 기초하고 있는데, 이 국가 이익은 앞으로 러시아의 국경에 평화와 안정을 보장해 줄 통일되고 평화적이며 민주적인 국가가 건설되어야 한다는 점을 가장 강조하고 있다.……한반도의 상황과 관련하여 러시아는 이 지역의 문제를 해결하기 위한 국제회의 개최를 제안한 바 있으며 또한 지지하고 있다. 이러한 국제회의가 러시아를 포함한 주변국들 뿐 아니라 남북한 양측의 이익에도 부합되는 한반도의 평화유지 체계를 창출하기 위한 최선의 방법이라고 믿는다.”¹⁵⁾

이와 같은 주변 4강국의 개별적인 대한반도 정책—특히, 대북한관련 정책을 살펴볼 때 이들의 공통점은 다음과 같이 추출될 수 있다.

첫째, 4강국의 북한정세 평가는 서로 차이가 있을 수 있으나 이들의 대북정책 공통점은 연착륙 유도에 이해관계가 수렴되고 있다고 볼 수 있다. 둘째, 이들 주변 4강국의 대한반도 정책 핵심은 남북 분단 지속을 전제로 한 현상유지(status quo)정책이기 때문에 이들에게는 무엇보다도 한반도의 평화와 안정 유지가 최우선의 관심 사항이다. 셋째, 이러한 시각에서 보면, 한반도 주변 4강국간의 관계발전 양상이 한반도에 지대한 영향을 미칠 수 있는 독립변수로 작용할 수 있음을 부인할 수 없다. 예를 들면, 중국은 미·일·중 3국간 또는 3국중 어느 양국관계가 적대 관계로 악화될 경우 한반도를 적대적 세력간 직접 대립을 피하기 위한 완충지역으로 삼을 수 있다고 볼 수 있다.

이상과 같은 상황에서 한반도 주변 4강국에 대한 우리의 외교 방향은 어떻게 전개되어야 할 것인가?

첫째, 한반도 주변 4강국이 공통적으로 대북 연착륙 정책을 펴고 있다는

15) Valentin I. Moiseyev, “Russian Position and Perspective on Peace Regime-Building on the Korean Peninsula,” in *Peace Regime-building on the Korean Peninsula and the Roles of Regional Powers*(Seoul: Institute of Foreign Affairs and National Security, 1996), pp. 69-80.

점을 감안, 우리는 북한의 개방 및 개혁 그리고 변화 유도를 위하여 원칙과 일관성을 바탕으로 하는 꾸준한 포용정책을 전개함으로써 주변 4강국이 우리의 대북정책에 확고한 인식과 지원을 유지하도록 노력을 기울여야 할 것이다. 이와 같은 우리의 대북 포용정책은 기본적으로 주변 4강국의 대북 연착륙 유도 정책의 큰 흐름과 일치하기 때문에 경제난 등으로 인한 북한의 「내부붕괴」(implosion) 또는 「외부로 향한 폭발」(explosion) 등 어떠한 돌발 사태의 발생시에는 이들로부터의 협조와 협력을 얻기에 용이한 전략적 이익을 갖게 된다고 볼 수 있다.¹⁶⁾

둘째, 이에 따라 새 정부의 대북 교류협력 3원칙—즉, ① 인도적 차원의 대북지원 지속, ② 민간차원의 지원활성화, ③ 정부차원의 대북지원 등 상호주의에 입각—을 4강국(특히, 미·일)에게 주지시킴으로써 이들의 대북 접근에 원용하도록 외교적 노력을 기울일 필요가 있다.¹⁷⁾

셋째, 한반도 주변 4강국간의 관계발전 양상이 한반도 문제에 지대한 영향을 미칠 수 있는 독립변수로 작용할 수 있음을 감안, 4강국간의 관계가 우호 관계를 유지할 수 있도록 중재자 역할을 수행해야 할 것이다. 특히 중국은 한반도를 적대 세력과의 직접대립을 피할 수 있는 완충 지역으로 간주하는 경향이 있음을 감안, 이같은 상황의 원천적인 발생을 제거하기 위하여 우리는 미·중관계 및 일·중관계의 우호적 유지에 보다 큰 관심을 기울여야 할 것이다.

넷째, 개별적인 차원에서 북한에 대해 개방 및 변화요구를 제기할 수 있는 중국의 협력—다시 말하면, 한반도 평화체제 구축을 위한 「건설적 역할」을 유도하기 위해서는 경제교류 및 협력을 바탕으로 한 한·중관계의 강화가 최적의 지름길이라는 인식이 중요하다.

다섯째, 북한의 개방 및 변화유도를 위한 러시아의 협조를 이끌어 내기

16) 김국진(1997), p. 26.

17) 이러한 의미에서 최근 미국 외교협회와 한국의 서울 국제포럼이 「한반도 정책보고서」에서 제안하고 있는 인도주의적 차원에서의 북한식량지원 강화와 경제구조 조정 촉구, 대북제재완화 고려 등 일련의 대북정책지침 제시는 매우 적절하다고 평가할 수 있다. 중앙일보, 1998. 5. 29, p. 5 참조.

위해서는 러시아가 포함된 다자차원의 외교—예를 들면, 4자회담의 진전을 바탕으로 한 6자 회담의 개최를 고려할 수도 있을 것이다.

2. 다자차원 통일 외교방향

북한의 개방과 변화를 유도하여 진정한 한반도 평화구축에 참여하도록 설득하는 것을 주변 4강국에게만 의존할 수는 없을 것이다. 미·일·중·러 등 4강국에 대해 개별적으로 양자차원에서 한반도에서의 전쟁을 방지하고 북한의 변화와 개방의 필요성에 대한 우리의 입장과 정책을 지지·협력하도록 유도하는 것도 중요하지만 다자차원에서 북한을 책임 있는 국제사회의 일원으로 이끌어 내고 동북아 질서에 편입하도록 지원하는 것도 전자에 못지 않게 중요하다고 할 수 있다.

이러한 의미에서 미·일·중·러 4강국 전체를 대상으로 하거나 이들 국가가 모두 참여하고 있는 국제기구 또는 다자협의체에 북한을 끌어들여 개방과 변화를 유도하는 다자차원의 통일외교는 주변 4강국에 대한 개별적인 양자차원의 외교와 병행되어야 할 것이다. 이 같은 다자차원 외교의 핵심은 아시아·태평양 지역 및 동북아지역을 대상으로 진행되고 있는 다자안보대화 협의체에의 북한가입 추진이다.

현재 아시아·태평양지역 광역을 대상으로 한 다자안보대화 협의체의 대표적 사례는 정부간 차원의 「아세안지역포럼」(ARF)과 민간차원의 「아·태안보협력이사회」(CSCAP)를 들 수 있다. 이 중 「아세안지역포럼」은 1994년 7월 「아세안 확대각료회의」(ASEAN-PMC)를 모체로 정식 발족되어 역내 21개국이 회원으로 참가하고 있다. ARF는 운영기구로서 연례 외무장관회의, 고위관리회의(SOM), 회기간 지원그룹 및 회의(Inter-Sessional Group and Meeting)를 두고 지역안보문제 협의의 정례화를 통해 아·태지역의 평화 및 안정확보를 추구하고 있다.¹⁸⁾

18) ARF의 연원, 운영구조 등에 관한 자세한 내용은 Michael Leifer, *The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN's Model of Regional Security*, Adelphi Paper 302 (London: IISS, 1996) 참조.

ARF는 1995년 7월 브루나이에서 개최된 제2차 회의에서 ARF 운영의 중요한 기본지침이 될 「개념설명서」(Concept Paper)를 채택한 바 있는데 이 문서는 ARF의 주요목적과 앞으로의 운영방향을 3단계로 구분, 첫째 신뢰구축 조치의 증진(Promotion of Confidence-Building Measures), 둘째 예방외교의 개발(Development of Preventive Diplomacy), 셋째 분쟁 문제접근 논의(Elaboration of Approaches to Conflicts)를 설정하고 있다.¹⁹⁾

ARF는 아직 운영 초기단계라 이에 대한 정확한 평가는 엇갈리고 있으나 대체로 긍정적인 평가가 우세한 것으로 나타나고 있다. 이제까지 진행된 ARF 운영을 근거로 볼 때, 첫째, ARF는 아·태지역내 유일한 협력 및 공동안보를 위한 대화협의체로서 자리를 잡아가고 있으며 미·일·중·러 등 역내 주요국가들에게 역내 안보문제에 대한 대화의 장(場)을 제공하고 있다는 점에서 의미가 큰 것으로 지적되고 있다. 아·태지역에는 영토권 분쟁 등 역내 국가간 상호분쟁요인이 상존하고 있으나 정치적으로 민감한 문제에 대해 이해관계국간 상호자제 및 비교적 솔직한 의견교환을 통하여 협력의 분위기를 확산시켜 가는 것으로 평가되고 있다. 특히 미·일의 안보정책에 의구심을 가지고 있는 중국을 아·태다자안보대화에 참여시킨 것은 지역안정을 위해 의미가 크다고 볼 수 있다.

둘째, ARF는 역내국가들간에 상호신뢰구축, 투명성 증대, 협력분야 확대를 이루어 나감으로써 아·태지역의 항구적 평화와 안정을 유지하기 위한 노력에 중요한 역할을 하고 있는 것으로 평가되고 있다. 예를 들면, ARF는 국방분야의 투명성 증대를 위해 각국의 국방정책에 관한 문서(국방백서 또는 방위백서)를 자발적으로 제출·상호교환토록 합의한 바 있으며 회원국들이 군사문제에 관한 신뢰구축 및 투명성 증대의사가 있음을 보여주기 위해 자발적으로 「유엔재래식무기등록제도」(UN Register of Conventional Arms)에 참여하도록 합의한 바 있다. 또 ARF는 남사군도문제

19) *The ASEAN Regional Forum : A Concept Paper*, Document No. 3, ARF-SOM, 22-24 May 1995, Bandar Seri Begawan.

와 같은 영토권 분쟁의 평화적 해결을 촉구한 바도 있다.

셋째, ARF는 유럽의 안보협력기구(OSCE : Organization for Security and Cooperation in Europe) 초기 형태인 안보협력회의(CSCE)와 유사하게 전통적으로 아·태지역국가들에게 결여된 안보문제에 관한 대화와 협력 습관(habit of dialogue and cooperation)을 길러 주고 있다.

물론 ARF에 대한 부정적인 평가가 없는 것은 아니다. 특히 남북한 관계, 대만문제, 남사군도문제와 같은 영유권 분쟁 등 정치적으로 민감한 문제들은 기본적으로 다자간 안보대화 협력체내에서 해결을 기대하기 어렵고 이들 문제는 당사자 양자간 차원에서만 근본적으로 해결될 수 있는 문제이므로 ARF가 민감한 지역문제를 해결할 것으로 기대할 수 없다는 지적도 대두되고 있다. 또한 미국을 비롯한 주요국가들은 역내 평화와 안정을 위해 ARF가 기존의 양자안보 협력체제를 보완하는 방향으로 발전되어 나가야 한다는 견해를 가지고 있는 반면에 중국은 냉전종식 이후 아·태지역의 안정을 확보하기 위해서는 기존의 양자동맹관계를 강화하는 것은 바람직하지 않으며, 다자안보대화체제의 강화와 함께 강대국간 양자대화협력체제를 발전시켜 나가야 한다는 입장을 견지하고 있기 때문에 회원국간 추구 목표 인식에 근본적인 차이점이 노정되고 있는 것도 ARF에 대한 부정적 평가의 한 단면이라고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 부정적인 평가에도 불구하고 ARF는 아·태지역내에서 역내국가들간의 상호신뢰구축, 안보문제에 관한 대화의 장(場)을 제공하고 있는 것 등의 긍정적인 평가가 우세함을 부인할 수 없다. 특히 한국의 입장에서 볼 때, ARF가 역내 주요안보문제를 토의하는 장소가 되고 있는 만큼 ARF는 남북한 문제 해결의 중요성에 대한 회원국의 관심을 제고시킬 수 있는 동시에 궁극적으로 한반도 통일을 위한 역내 협력을 유도하는 장(場)으로 활용할 수 있는 장점을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 ARF는 신뢰구축증진, 예방외교를 목표로 삼고 있기 때문에 역내국가들에 대한 국제사회 규범준수를 강조하는 교육과정으로도 이용될 수 있다.

이렇게 볼 때, ARF에 대한 한국의 주된 외교방향은 북한을 ARF라는 다자안보대화 협력의 장으로 끌어들이 국제사회 규범을 준수케 하고 국제

사회의 책임 있는 일원이 되도록 유도하는 일에 모아진다. 특히 현재 북한이 ARF 회원국이 아닌 점을 감안할 때, 북한의 ARF 가입지원 필요성은 더욱 절실해 진다고 할 수 있다. 북한이 ARF에 가입, 안보문제에 대한 대화습관을 축적하고 신뢰구축조치, 예방외교 이행 등 국제사회의 규범을 준수하는 일원이 된다면 북한의 개방과 개혁 그리고 한반도 평화구축 참여는 더욱 용이해지기 때문이다.

한편 동북아 소지역 수준에서는 아·태광역 수준과 달리 다자안보대화가 정부간 차원보다는 민간 및 비정부간 차원에서 활발히 진행되고 있다. 한국정부도 1994년 5월 방콕에서 개최된 아세안지역포럼 고위관리회의(ARF-SOM)에서 「동북아 안보협력」(Northeast Asia Security Cooperation)이라는 제목의 문서제출을 통해 동북아지역 국가들—즉, 미·일·중·러 및 남북한—이 참여하는 「동북아 다자안보대화」(NEASED : Northeast Asia Security Dialogue)의 구축을 공식 제안한 바 있다. 한국이 제안한 「동북아 다자안보대화」는 국방백서 발간·군인사 교류·군사훈련·사전통보 등 상호안심조치(MRMs : Mutual Reassurance Measures)의 시행을 통해 역내 국가간 상호불신을 제거, 지역안보환경을 개선하여 대화 및 협력에 바탕을 둔 평화를 정착시키는데 목표를 두고 있으나 북한이 반대의사를 표명하고 있어 아직까지 출범하지 못하고 있는 실정이다.

동북아 소지역에서 비정부간·민간차원 다자안보대화의 가장 대표적인 사례는 미국 캘리포니아대학(샌디에고 소재) 부설 「세계분쟁 및 협력연구소」(IGCC) 주도로 1993년 10월부터 개최되고 있는 「동북아 협력대화」(NEACD : Northeast Asia Cooperation Dialogue)를 들 수 있으며 NEACD는 동북아 국가간에 대화를 통한 상호이해 증대, 신뢰구축, 협력증진에 목표를 두고 있다. NEACD는 1993년부터 이제까지 7~8개월 간격으로 일곱차례 회의가 개최되었으며 제8차 회의는 1998년 11월 모스크바에서 열릴 예정이다. NEACD에는 현재 한국을 비롯, 미·일·중·러 등 5개국이 1개국당 외무부 관리, 군인사, 민간학자 등 5~6명을 대표로 하여 참가하고 있으며 북한은 1993년 7월 준비회의에만 참석하고 본 회의에는 계속 참석을 거부해 오고 있다.

이와 같은 상황에서 동북아 소지역 다자안보대화 문제와 관련한 한국의 바람직한 외교방향은 ARF 경우와 마찬가지로 NEACD에 대한 북한의 가입유도라고 할 수 있다. 즉, 북한의 동북아 소지역 다자안보대화 참여가 북한의 역내 질서 편입에 따른 지역안정에의 기여는 물론 북한의 개방 및 변화촉진 그리고 궁극적으로 남북관계 개선에 공헌할 수 있다는 점을 감안, 현실적 통일의교차원에서 소지역 다자안보대화에 북한의 참여를 적극 유도할 필요가 있는 것이다.

NEACD와 같은 동북아 소지역 수준의 다자안보대화가 북한의 개방 및 변화에 공헌할 수 있다는 근거는 현재 진행되고 있는 다자안보대화 자체가 주로 다음과 같은 의제를 다루고 있기 때문이다.

첫째, 역내 정세평가는 물론 각국의 안보문제에 대한 시각을 교환하고 있다. 동북아 다자안보대화의 기본목적이 역내 국가간 상호불신 및 오해 제거와 「대화 관습의 축적」에 있는 만큼 역내 국가간 주요 관심사에 대한 정세평가 및 시각의 교환은 현재 운영되고 있는 다양한 차원의 동북아 안보대화의 주의제가 되고 있다. 실제로 NEACD는 1993년 발족시부터 외무부 및 국방부 인사에 의한 동북아 안보상황에 대한 각국의 시각 발표를 매 회의 때마다 주요의제로 운영, 대화를 통한 각국간 이해증대에 상당히 공헌한 것으로 평가되고 있다. 역내정세에 대한 각국의 시각 발표 및 주요 관심사에 대한 의견교환은 다자안보대화가 추구하는 국가간 상호이해 증대 수단의 첩경이며 분쟁의 근인(根因)에 대한 오해의 소지를 사전에 줄일 수 있는 효율적 방법으로 간주되고 있다고 할 수 있다.

둘째, 동북아 소지역 다자안보대화에서는 상호안심 또는 신뢰구축조치의 개발 및 이행이 집중적으로 논의되고 있다. 다자안보대화의 또다른 주요목적이 국가의도 및 활동의 투명성 제고를 통한 상호 이해증대·신뢰구축에 있는 만큼 이를 실현하기 위한 구체적인 수단으로서 상호안심조치(MRMs : Mutual Reassurance Measures) 또는 신뢰구축조치(CBMs : Confidence-Building Measures)의 개발 및 이행은 현재 운영되고 있는 역내 안보대화의 가장 중요한 의제가 되고 있다. 이제까지 가장 빈번히 제기된 상호안심 또는 신뢰구축조치의 사례는 군인사 교류, 국방백서 발간

및 교환, 군사훈련 사전통보 및 훈련참관 등을 포함하며 실제로 현재 운영 중인 민간차원 안보대화에서 다양한 방안이 제안됨으로써 동북아 지역과 관련된 상호안심 및 신뢰구축조치는 어느 의미에서 「제안의 확대 및 포화 현상」(proliferation of proposals)까지 보이고 있다. 이와 관련, NEACD는 동북아에서 적용될 상호안심 또는 신뢰구축조치는 개념상 광범위하고 포괄적이어야 하며 이행과 관련해서는 그 내용이 점진적·단계적이어야 한다는 원칙을 제시한 바 있다.²⁰⁾

셋째, 국가간 관계 기본원칙 및 행동규약 제정이 집중적으로 논의되고 있다. 유럽에서의 신뢰구축이 국가간 관계의 기본원칙 채택에서부터 시작되었듯이 동북아 안보대화에서도 국가간 관계에 관한 규제원칙 수립 및 행동규약(code of conduct) 제정이 활발히 논의되고 있다. 동북아에서 적용될 수 있는 국가간 관계의 기본원칙 또는 행동규약으로는 대체로 주권존중, 영토고권 인정, 무력 불사용, 내정 불간섭 등이 제시되고 있으며 무역·투자·기술 분야에서의 경제협력 증진, 환경보호, 테러·마약·조직범죄 및 불법이민 방지 등 세부 행동원칙에 관한 사항도 광범위하게 논의되고 있다.²¹⁾

넷째, 동북아다자안보대화는 안보에 영향을 미치는 여러 가지 관련문제를 다루고 있다. 즉, 직접적인 안보관련 의제는 아니나 동북아 안보에 영향을 미칠 수 있는 경제 또는 환경에 관한 사항도 안보대화의 주요의제가 되고 있는 것이다. 안보 인접분야에서의 국가간 협력이 궁극적으로는 안보 협력에 도움이 될 수 있다는 전제 때문에 이같이 간접적인 안보관련 의제에도 관심이 집중되고 있는데 NEACD의 경우 지난 1~2년간 핵에너지 협력, 지역경제 경제협력, 해운 협력 등의 문제를 다룬 바 있다.

이상과 같이 현재 논의되고 의제들의 특성 때문에 북한의 동북아 다자안

20) Northeast Asia Cooperation Dialogue IV, *Chair's Summary*, January 8-10, 1996 참조.

21) 실제로 NEACD는 1997년 12월초 동경에서 개최된 제7차 회의에서 동북아 국가들이 지켜야 할 8개 원칙을 채택한 바 있는데 이들은 주권존중, 무력사용억제, 국제법에 의거한 항해자유원칙 존중, 경제협력증진 등을 포함한다.

보대화 참여는 북한의 개방 및 태도변화를 유도할 수 있으며 소지역 수준에서의 한반도 평화구축과 통일의교의 방향은 북한의 NEACD 가입 성취에 집중되어야 한다고 볼 수 있다.

사실 북한은 1994년 5월 한국이 정부차원에서 「동북아 다자안보대화」(NEASED) 제안시 부정적 반응을 보인데다 동북아 국가중 유일하게 민간차원의 소지역 다자안보대화에 참여하지 않고 있어 북한의 참여여부 문제는 동북아 다자안보대화의 발전과 관련하여 중요한 관심사가 되고 있음은 물론이다. 북한의 동북아 다자안보대화 참여문제와 관련, 1995년 2월 네팔의 카트만두에서 개최된 유엔군축회의에 참석한 북한 외교부관리(군축과장 서창식)는 북한이 동북아 다자안보대화에 참여하지 않고 있는 이유를 “미국 및 일본과 외교관계를 수립하지 않은 상태에서 다자안보대화에 참여하는 것은 불공정하기 때문”이라고 밝힌 바 있다.²²⁾ 그러나 실제적인 이유는 첫째, 북한이 참여할 경우 북한문제가 동북아 다자안보대화의 주제가 되어 대화체제 자체가 북한에 대한 개방압력이 될 수 있으며, 둘째, 대화 및 협력을 강조하는 다자안보대화체제의 특성에 따라 다른 참여국들이 남북한 직접대화 및 협상을 촉구하게 될 것을 우려하기 때문인 것으로 지적되고 있다.

그러나 북한은 1995년 12월 아·태 광역을 대상으로 한 민간차원의 CSCAP에 가입하고 이 기구의 총회 및 각종 분과작업반 회의에 비교적 빈번히 참석하는데 이어 정부차원의 ARF에도 가입희망의사를 표명한 바 있어 다자안보대화문제에 근본적으로 부정적 태도를 보이는 것은 아니라고 할 수 있다. 북한이 동북아 소지역 수준의 다자안보대화를 거부하면서 광역의 다자안보대화체제에 참여하려는 것은 아·태광역안보대화의 경우 의제가 비교적 광범위해 북한문제를 희석시키면서 자신들의 외교적 고립을 피할 수 있는 수단으로 간주하기 때문인 것으로 판단되고 있다.

이러한 사실을 감안, 북한이 NEACD 참여를 계속 거부하더라도 미·일·

22) 이서향, “동아시아의 다자안보대화,” 이상우 편, 「21세기 동아시아와 한국: 부상하는 새 지역질서」(서울: 도서출판 오름, 1998), p. 341.

중·러 등 관련국과 협조하여 회의 초청장 및 토론결과를 지속적으로 북한에 전달하고 북한 참여의 필요성을 강조하는 동시에 북한에 대한 관심을 보여주는 것은 바람직하다고 할 수 있다. 또한 북한의 동북아 다자안보대화 참여 유도를 위해서는 이미 지적인 바와 같이 현재 북한이 적극적 의사를 나타낸 바 있는 ARF 가입문제에 대해서도 동 기구가 설정한 4개 기준—즉, ARF 기존 결정 및 성명준수, 지리적 적합성, 점진적 확대, 상호 합의에 의한 가입결정—에 따라 지지를 표명해 줄 필요가 있을 것이다.

이상과 같이 아·태광역수준 및 동북아 소지역 수준의 다자차원에서 안보대화·협력의 강화를 통한 북한의 국제질서 편입 및 태도변화 유도방안을 살펴보았으나 이 같은 방안은 UN 등 국제기구에 대해서도 추진되어야 할 것이다. 1998년 초 현재 남북한이 공동으로 가입하고 있는 국제기구는 UN 산하 및 전문기구와 정부간 기구를 포함하여 약 25개가 되며 다자간 국제조약도 40여 개에 이른다. 이들 국제기구와 국제조약은 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 행동하도록 유도하고 남북한 협력 및 상호 신뢰 증진을 촉진·실천할 수 있는 무대가 될 수 있는 것이다.

그러나 이들 국제기구 및 국제조약은 각기 다른 전문적 기능을 바탕으로 설립 또는 체결된 것이므로 공통된 북한태도 변화유도, 남북한 협력·신뢰 증진방안이 있는가 하면 아예 그 방법이 서로 크게 다를 수도 있다. 이 같은 점을 감안, UN 등 국제기구에서 북한의 국제사회 규범준수를 유도하고 남북한간의 협력을 강화, 신뢰증대를 이끌어내는 데에 있어서는 우선 지향해야 할 기본방향이 설정되어야 할 것이다. 즉, 국제사회에서 이루어질 수 있는 북한태도변화 유도와 남북한간의 협력은 남북한 관계의 전반적인 진전상황보다 앞서 나갈 수는 없으나 과거 일반적으로 목격되었던 남북한간 대결과 경쟁사태를 시정하는 문제에서부터 출발, 남북한 관계의 전반적인 개선과 진전에 맞추어 단계적인 협력 및 협조방안이 모색되어야 할 것이다.

또한 국제사회에서 남북한 협력의 기본방향을 설정하는데 있어서는 남북한이 국제무대의 일반적 성원으로서 마땅히 추구해야 할 사안과 남북한 관계에서 파생될 문제를 구분할 필요도 있을 것이다. 이는 즉, 모든 국제기

구에서 남북한이 동일한 입장을 취할 수는 없다는 것을 인정해야 한다는 것이며 남북한이 국제사회에서 서로 방해가 되는 장애물(stumbling block)이 되어서는 안 된다는 것이다. 다시 말해, 국제사회에서 남북한의 각기 상이한 국익추구에 따른 결과적인 입장차이는 대결과 무관하다는 것을 이해해야 하며 경제발전 차이에 따른 환경·지역개발문제 등 주요 국제 이슈에 대한 서로 다른 입장은 불가피하다는 점을 인식해야 한다는 것이다.

이와 같은 기본방향의 설정 위에서 이루어지는 국제사회에서의 對 국제기구 외교 및 남북한 협력만이 전반적인 남북한 관계의 개선 및 발전에 기여할 수 있으며 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 행동하도록 유도할 수 있을 것이다. 거듭 지적하거니와 북한이 국제사회에 정상적으로 편입되고 또한 책임있는 성원으로 활동할 경우, 이는 북한의 개방·개혁에도 유리한 환경이 될 수 있음은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

IV. 맺는말—장기적 전략 수립의 중요성

한반도 평화구축과 통일외교의 기본방향은 전쟁발발의 위험 없이 북한을 연착륙시키는 동시에 남북관계가 개선되어 평화적 통일에 다가설 수 있도록 우리와 주변 4강국은 물론 국제사회가 이를 지원·유도하는 데 있다. 이 같은 정책방향은 「한반도 분단상황을 평화적으로 관리하기 위한 외교」가 될 것이다. 통일을 지향하면서 분단상황을 평화적으로 관리하기 위해서는 북한의 개방 및 태도변화는 필수적이라고 할 수 있다. 또한 이를 위해서 주변 4강국—미·일·중·러—의 협력은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

한반도 주변 4강국은 대체적으로 한반도의 현상유지를 위해 대북 연착륙 정책을 펴고 있으므로 우리는 북한의 개방 및 변화유도를 위하여 장기적 시각에서 원칙과 일관성을 바탕으로 하는 꾸준한 포용정책을 전개함으

로써 이들(한반도 주변 4강국)이 우리의 대북 포용정책에 확고한 인식과 지원을 유지하도록 노력을 기울여야 할 것이다.²³⁾ 또한 주변 4강국간의 관계발전 양상이 한반도 문제에 지대한 영향을 미칠 수 있음을 감안, 4강국간의 관계가 우호관계를 유지하도록 노력하는 것도 간과될 수 없다. 이외에도 한반도 평화구축에 비교적 소극적이었던 중국 및 러시아의 협력을 이끌어내기 위해서 양자차원에서는 중국과 경제교류 및 협력을 바탕으로 한·중관계를 강화하고 러시아에 대해서는 러시아의 역할을 인정하는 실리 명분외교가 중요하다고 할 수 있다.

또한 다자차원에서는 북한의 국제사회 규범준수를 유도하고 아·태 및 동북아 질서의 편입을 위해 아세안지역포럼(ARF) 및 동북아협력대화(NEACD) 등의 북한가임을 추진해 나가야 할 것이다. 이와 함께 UN 등 국제기구내에서 남북한 협력·신뢰 증진 등을 통한 남북관계 개선도 한반도 분단상황을 평화적으로 관리하기 위한 현실적인 통일외교의 방향이 될 수 있을 것이다.

그러나 우리가 북한의 체제유지를 전제로 평화구축과 통일외교에 집중한다고 해도 장기적인 차원에서 북한의 체제특성으로 인한 돌발사태의 야기 가능성을 배제할 수 없을 것이다. 북한의 미래와 관련, 현재체의 유지가 가장 실현 가능성이 높은 시나리오로 지적되고 있지만 체제몰락이라든지 무력사용과 같은 급변사태의 발생가능성을 전혀 무시할 수는 없는 것이다.

북한에 급변사태가 발생할 경우 한국이 대비해야 할 문제의 핵심은 대체적으로 주변국의 개입 가능성과 한반도 통일에 대한 주변국가의 견제 및 반발 등 두 가지로 꼽히고 있다. 이에 따라 우리는 장기적으로 북한의 급변사태에 대비하여 첫째, 한반도에서의 전쟁재발 방지, 둘째, 북한의 비폭력적 붕괴 유도, 셋째, 한반도의 통일달성이라는 목표아래 「통일을 이끌어 내는 외교」를 전개해야 할 것이다.

국제적인 차원에서 한반도 통일에는 동북아 4강과 남북한간의 관계뿐

23) 이와 관련, 최근 국가안전보장회의가 대북정책을 포함한 안보정책 추진의 구심점이 되도록 개편된 후 북한 잠수정 침투사건을 계기로 안보강화기반위에서 대북 교류·협력을 병행 추진한다는 기본방침을 확정한 것은 고무적인 사실이 아닐 수 없다.

아니라 4강국간의 역학관계—특히 미·중관계가 매우 중요한 변수가 될 것으로 보인다. 미·중관계 개선을 위해 한국이 할 수 있는 일이 매우 제한되어 있는 것은 사실이나 우리의 능력범위내에서 양국관계의 개선을 위해 최대한 노력할 필요는 있을 것이다. 일례로 동북아 다자안보대화의 정부차원 전환과 같은 강화를 통해 한반도 문제를 포함한 4강간의 안보대화를 정례화, 심층화하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

요약하건대, 한반도 평화구축과 통일은 저절로 성취되는 것은 아니다. 평화구축과 통일을 실현시키기 위해서는 최고 정책결정권자의 강력한 의지, 치밀한 준비와 전략, 그리고 끈질긴 외교적 노력이 필수적임은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

특히 평화구축후 통일성취와 관련해서는 장기적인 차원에서 한반도 통일의 명분을 설득력 있게 축적하는 노력이 필요한 것은 두말할 필요도 없다. 민족 자결권 보장, 냉전의 완전한 해소 등 시대정신에 합당하고 객관성과 설득력을 갖춘 개념화가 필요한 것이다. 독일의 경우, 통일을 냉전시대 유럽분단의 극복이라는 지역적 맥락에서 조명함으로써 주변국의 적극적인 지지를 확보하는데 성공했다고 할 수 있다. 즉 「자유롭고 하나가 된 유럽」의 출범이 없이는 진정한 냉전의 종식을 말하기 어려우며, 하나가 된 유럽의 상징이 바로 독일이라는 점을 부각하여, 독일통일의 명분을 부각시키는데 성공하였던 것이다. 분단국의 통일에 있어서 명분의 중요성을 과소평가해서는 안되며 한국도 주변국의 지지를 확보하기 위해 한반도 평화구축후 지역적·시대적·이념적 맥락에서 한반도 통일의 필요성을 적절히 부각시킬 필요가 있다.

빈 면

북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향

김 병 로*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|--------------------|-------------------|
| I. 서론 | IV. 식량난의 사회적 파급효과 |
| II. 사회체제와 사회통합 | V. 사회통합력에 대한 평가 |
| III. 북한의 식량난과 기아실태 | VI. 맺음말 |

I. 서론

최근 북한의 식량난이 극도로 악화되고 이로 인한 여러 사회문제가 발생함에 따라 주체사상 등 사상교양을 통해 유지해 오던 사회통합력이 크게 약화되지 않았나 하는 의문이 제기되고 있다. 1990년대 들어 지연되거나 불규칙해진 식량배급이 2년동안 계속된 대홍수로 거의 중단되었으며 정부의 경제적 배급능력이 거의 상실된 것으로 전해지고 있다. 이에 따라 각종 상징체제 및 사회적 의식을 통해 지탱해 온 사회적 결속력과 주민에 대한 사회통제도 한층 약해진 듯 보인다.

그러나 이러한 극심한 식량난에도 불구하고 대규모 사회혼란이나 폭동사

* 민족통일연구원, 연구위원

태는 일어나지 않고 있다. 대북 식량지원을 위해 북한을 방문한 국제구호 단체 관계자들은 만약 이러한 식량난과 기아사태가 동남아시아나 아프리카 어떤 국가에서 발생했다면 주민약탈과 범죄발생 등으로 극심한 사회적 혼란이 초래되었을 것이라며 한결같이 북한의 평온함에 놀라움을 금치 못한다. 이를 두고 서방세계는 ‘조용한 죽음’이라는 말로 북한의 식량난과 기아 실태의 기이함을 표현한다.

사회주의권 붕괴 이후, 특히 김일성 사망 이후 북한이 급격히 붕괴하거나 변화할지도 모른다는 기대감이 확산되었으나, 성급한 예측과는 달리 북한체제는 붕괴로 이어지지 않았다. 극도의 식량난과 경제불황에 시달리면서도 주민들의 불만은 폭발하지 않고 있으며, 오히려 김일성에 대한 숭배 의식은 회교국가의 근본주의자들을 연상케 할 만큼 종교적 경지에 이른 듯 보인다. 황장엽은 망명 당시 “공화국이 경제적으로 좀 난관을 겪고 있지만 정치적으로 잘 단결되어 있기 때문에 붕괴될 위험성은 없다고 생각한다”라고 평가하여 극심한 식량난에도 불구하고 북한붕괴론에 대해서는 일축하였다.

이러한 현실을 과연 어떻게 평가해야 할 것인가? 역사상의 정권이나 체제가 식량난이나 기아문제로 인해 붕괴된 경우가 없다는 사실은 우리에게 식량난에 대한 심층분석의 필요성을 던져준다. 즉 식량난에 대한 정확한 평가가 이루어져야 할 뿐만 아니라 식량난과 기아현상이 기존 생활양식과 사회질서를 어떻게 변화시키고 있으며 어떠한 정치사회적 결과를 낳는지 살펴보아야 한다. 또 식량난을 극복하기 위한 정부의 정책과 식량난을 합리화하는 북한지도부의 정당성은 주민들의 불만과 상대적 박탈감을 해소하고 있는지도 검토해야 한다. 식량난 이후 북한사회가 겪고 있는 변화와 주민들의 의식을 진단하는 일은 향후 북한체제의 변화를 전망하는데 유용한 분석이 될 것으로 생각된다.

이러한 맥락에서 본 연구는 최근 지속되고 있는 북한의 식량난과 기아실태가 어느 정도이며 이것이 가져온 사회적 결과가 어떠한지를 살펴봄으로써 북한의 사회적 통합 또는 해체를 평가해 보고자 한다. 식량난으로 인한 기존 사회질서의 해체 및 동요계층의 증대를 분석함과 더불어 북한지도부

의 체제정당화 노력과 위기관리 정책의 효과를 동시에 분석함으로써 동적 관계속에서 객관적이고 균형있는 시각으로 북한의 사회통합력을 평가하고자 한다.

II. 사회체제와 사회통합

사회체제의 유지 또는 해체와 관련하여 “무엇이 사회구성원을 하나로 묶어주는가” 하는 사회통합의 문제는 사회학의 오랜 관심의 대상이었다. 일반적으로 사회가 통합되어 있다는 것은 사회구성원들 상호간에 공동체에 대한 애착과 헌신몰입을 확보하고 공동체적 질서를 확립하며 사회통제를 유지하는 상태를 의미한다. 모든 사회는 분화와 갈등을 겪게 마련인데 이 분화와 갈등을 구조적 조정과 문화적 적응을 통해 흡수하지 못하면 해체되거나 붕괴되고 만다.

미국의 사회학자 파슨스(T. Parsons)는 이러한 사회적 통합이 긍정적 측면과 부정적 측면의 두 차원에서 복합적으로 이루어진다고 주장하였다. 먼저, 긍정적인 차원에서 사회통합을 살펴보면, 사회성원으로서 개인은 자발적이고 적극적으로 사회의 가치, 신념, 규범, 언어, 상징과 같은 문화적 유형들을 자신의 신념체계로 내면화함으로써 체제에 통합되며, 이러한 사회통합에 있어 중요한 것은 사회성원들이 얼마나 효과적으로 그 사회의 가치, 신념, 규범, 상징과 같은 문화의 유형을 내면화(internalization)했느냐에 좌우된다.¹⁾ 사회의 공통적 가치들이 개인의 인성구조에 내면화되는 이 과정이야말로 그 사회체제를 지탱하는 핵심적 요인이라고 할 수 있다.

부정적인 차원에서 사회통합은 여러가지 상벌제도와 통제적 수단으로 말미암아 사회의 가치에 순응하고 체제의 가치에 통합된다고 설명한다. 표면

1) Parsons, Talcott and Edward Shils. *Toward a General Theory of Action*. (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1951).

적 혹은 잠재적으로 통합되지 않은 행동이나 가치에 대해서도 사회는 충분히 통제 할 수 있는 수단을 가지고 있으며 일탈과 변화의 경향을 어느 정도 미연에 방지하거나 되돌릴 수 있는 기제를 갖추고 있다. 따라서 사회체제는 그 자체적으로 변화를 통제 혹은 변화에 적응할 수 있는 탄력적인 체제를 유지한다.²⁾

북한지도부는 경제침체의 원인을 ① 사회주의권 시장 붕괴와 ② 국방력 강화를 위한 경제적 부담 등으로 합리화해 왔으며,³⁾ 최근에는 ③ 95년과 96년에 발생한 홍수피해, ④ 미국의 경제봉쇄, ⑤ 남한의 식량지원 방해 등을 식량난의 중요한 원인으로 제시하고 있다. 북한은 소련 및 동유럽 사회주의가 붕괴됨으로써 사회주의권의 시장을 상실하였고 이로 인해 경제가 타격을 받았다는 점을 강조하고 있다. 또한 북한은 분단상황의 군사적 위기의식을 이용하여 주민들의 경제적 불만을 억제하고 사회통합을 시도하고 있다. 최근에는 식량사정이 긴박해진 이유를 2년 연속된 대홍수와 서해안 해일피해 등을 부각시키고 있으며, 미국의 경제봉쇄정책과 국제사회의 대북식량지원에 대한 남한의 방해 때문에 어렵게 살아가고 있다고 선전함으로써 사회통합을 유도하고 있다.

다른 한편으로는 집중단속과 공개처형, 관리소 강제노동 등 물리적 방법을 동원한 사회통제를 실시함으로써 사회통합을 시도하고 있다. 노동을 통한 인간개조를 추구하고 있는 북한정권은 혹독한 노동을 통해 체제에 순응하도록 만든다는 정책을 취하고 있다. 이러한 목적하에 북한은 ‘관리소’로 불리는 강제수용소(concentration camp)를 광범위하게 운영하고 있으며, 정치적 혹은 사회적으로 문제가 있다고 판단되는 사람들을 이 통제구역에 구금하여 강제노동을 부과하고 있다. 이처럼 공개처형과 관리소를 통한 격리수용 등을 통해 체제비관자 및 사회일탈행위를 단속함으로써 체제불안을 해소하고 사회통합력 제고를 시도하고 있다.

이처럼 체제의 가치가 내면화되어 사회통합이 이루어진다고 주장하는 근

2) 위의 책, p. 319.

3) 1993년 12월 북한의 노동당 중앙위원회 제6기 21차 전원회의 보도, 「조선중앙방송」, 1993. 12. 9.

거는 인생의 가치관과 정치적 정향이 개인의 의지와는 관계없이 대부분 어린시절에 형성된다고 보기 때문이다. 북한은 특히 유아교육과 학과과정의 상당부분을 주체사상교양에 할애하여 취학전 교육과 반복학습을 통해 사상교육을 시키며, 소년단과 사로청 등의 청소년 조직을 이념교육의 장으로 활용하고 있다. 북한은 유치원교육의 일부분을 의무교육화함으로써 조기에 정치이념을 아이들에게 반복 주입시키는 정책을 펴고 있다. 뿐만 아니라 신문과 방송 및 영화 등 모든 매체를 정치사회화의 도구로 사용하고 있다.

그런데 보다 안정적인 사회통합은 뮐갱(E. Durkheim)의 설명에서 찾아볼 수 있다. 뮐갱에 의하면, 사회의 분화와 노동의 분과(division of labor)가 발달 할수록 집합의식(collective consciousness)은 느슨해지는 것은 사실이지만 사회를 통합해주는 힘은 아무리 사회가 분화되고 다양화되더라도 결코 사라지지 않는다.⁴⁾ 왜냐하면 사회통합은 궁극적으로 감정적인 힘, 도덕, 신성한것, 종교적인 것으로 구성된 일종의 집합적 표상(collective representation)에 사회성원들이 자발적으로 복종할 때 안정적으로 이루어진다고 보았기 때문이다.

그러나 갈등이론(conflict theory)이 주장하는 바와 같이 집합표상에 의한 사회통합이 순전히 자발적 동의에 의한 것으로 본다는 것은 다소 무리가 있다. 헤게모니 이론가들이 주장하듯이 정치권력을 장악한 집단은 사회성원들의 ‘자발적 동의’를 유도하기 위해 끊임없이 각종 상징조작이나 선전, 검열제도 등을 사용하고 있기 때문에 ‘자발적 동의’와 ‘강제적 순응’과 명확하게 구별하는 것은 쉬운 일이 아니다.⁵⁾ 자발적 동의로 보이는 행위도 따지고 보면 강제력에 의한 조직화된 승인이나 묵인에 불과할 수 있기 때문이다. 이러한 시각에서 보면 사회주의 체제는 전체주의적 억압과 통제로

4) Durkheim, Emile. *The Division of Labor in Society*. (New York : Free Press, 1964) ; *The Elementary Forms of the Religious Life*. (New York : Mcmillan, 1961) ; Westby, David L. *The Growth of Sociological Theory : Human Nature, Knowledge, and Social Change*. (New Jersey : Prentice Hall, 1991), pp. 306-308.

5) 최장집, “그람시의 헤게모니 개념,” 「국가이론과 분단한국」 (서울 : 한울, 1990), pp. 40-41.

정치사회화를 강요하기 때문에 대부분의 사람들은 체제의 공식이데올로기인 맑스-레닌주의를 표면적으로 신봉하는 것처럼 보이지만 내면적으로는 동의하지 않고 있다고 볼 수도 있다.

또한 인간의 행위는 사회의 조건에 영향을 받아 움직이게 되기 때문에 사회통합도 사회경제의 구조와 역사적 경험 등의 조건에 따라 달라질 수 있다.⁶⁾ 즉 실질적인 내면화의 진행은 자발적 및 조직화된 동의 혹은 강제력 등 사회체제의 의도적인 정치사회화 기제만을 통해서서는 불가능하며 사회경제적 환경이 뒷받침될 때에 가능하다. 따라서 사회전체가 경험하는 역사적 사회화의 내용과 일치할 경우에는 긍정적인 방향으로 내면화를 촉진시키지만, 사회화의 내용과 사회구조 사이에 괴리가 발생할 경우에는 공식적 사회화의 메커니즘을 통하여 전달되는 사회가치는 내면화되지 못하고 단절이 일어난다. 이런 점에서 북한의 식량난과 대규모 기아사태는 체제의 지배적 가치의 내면화를 저해하고 지배계급의 헤게모니를 부식시킬 가능성도 없지 않다.

뿐만 아니라 사회통합은 사회환경에 대한 정보통제에도 영향을 받는다. 사회주의 사회는 폐쇄문화체계 속에서 사실을 주관적으로 해석하는 경향이 크기 때문에 객관적 사실과 사회화의 내용간에 괴리가 크다. 따라서 외부 환경에 대한 정보가 개방되면 될수록 체제차원에서는 사회화의 메커니즘을 통하여 변화된 현실에 대한 납득할만한 이데올로기의 재해석을 필요로 한다. 그렇지 않을 경우 내면화 과정에 심각한 갈등이 발생하며 사회통합은 깨질 수도 있다. 이런 점에서 식량난 이후 정보유통의 정도와 식량난을 정당화하는 북한지도부의 헤게모니는 사회통합의 열쇠라고 할 수 있다.

6) Giddens, Anthony. *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis*. (London: Mcmillan Press, 1979), p. 51.

III. 북한의 식량난과 기아실태

1. 식량난 현황

북한은 인구수나 배급기준 등에 대한 신뢰성있는 통계를 제시하지 않고 있기 때문에 북한의 식량난을 정확히 평가하기는 매우 어렵다. 북한의 큰 물괴해대책위원회의 발표에 따르면 1997년 필요한 곡물수요량은 784만톤으로 그 중 식량총수요는 482만톤, 수확량은 조곡기준 268만5천톤(알곡 214만8천톤)으로 부족량은 총569만톤이며 순수 식량부족분만을 계산하면 267만톤이 된다. 또 98년 1월 1일 식량비축분은 16만 7천톤이며 외부의 지원이 없다면 3월 중순에 바닥날 것이라고 주장하였다.

통일원은 북한의 식량총수요량을 476만톤, 생산량을 348.9만톤으로 추정하고 부족량을 127만5천톤으로 보고 있다. 유엔식량기구 및 세계식량계획(FAO/WFP)은 총수요량을 496만6천톤, 생산량을 287만4천톤, 부족량을 193만4천톤으로 추정하였다. 여기에 유엔지원과 북한이 구상무역으로 확보한 식량 및 중국의 원조 등을 감안한다면 부족량은 약간 줄어들 것이다. 북한의 식량부족에 대한 분석이 편차가 심하여 정확한 평가를 내리기는 어렵지만 대체로 북한 자체의 평가는 부족량이 많은 방향으로, 남한의 분석은 적은 방향으로 계산하고 있다. 반면 유엔 관련 기관은 남한보다는 많은 쪽으로 결론을 내리고 있다.

1970년대 중반부터 1980년대 중반까지는 배고프지만 근근히 생활할 수 있는 정도였으나 1980년대 후반부터 식량사정이 악화되기 시작하여 1993년에는 식량자급율이 58.7%를 기록할 정도로 만성적인 식량난을 겪었다.⁷⁾

7) 최수영, 「북한의 농업정책과 식량문제 연구」(서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 69-74.

〈표 1〉 북한 식량수급 평가(1997년)

(단위 : 만톤)

구 분	북 한	FAO/WFP	한 국
총수요량	알곡784(식량 482)	496.6	476.4
총생산량	268.5(알곡 214.8)	287.4	348.9
부 족 량	569.2(식량 267.2)	193.4	127.5
출 처	큰물피해대책위(1998.3.2)	특별경보(97.6.3)	통일원(97.12.30)

1990년 이래 북한경제는 계속 마이너스 성장을 기록하였고 1992년 이래 매해 200만톤 정도의 식량이 부족하였다. 즉 북한은 1995년과 1996년 대규모 수해로 인해 곡물생산이 악화되기 이전에도 이미 총수요량의 60~70% 밖에 생산하지 못하였다.

북한의 식량난은 사회주의 경제의 구조적 요인과 사회주의권의 시장붕괴, 홍수피해 등의 요인으로 악화되었다. 집단적 형태의 '협동농장'을 운영함으로써 농민들의 개인적 노동의욕이 저하되고 생산력이 떨어졌다. 또한 사회주의권의 붕괴, 특히 구소련의 해체로 원유공급이 중단되고 무역이 급감함으로써 경제전반에 큰 타격을 입었다. 농업증산을 위해 무리하게 추진한 다락밭 개간사업이 산림을 파괴시키고 홍수피해를 가중시켰으며, 취약한 수송체계도 식량난을 악화시키는 원인이 되고 있다.

북한의 심각한 식량난은 1997년 6월 북한이 유엔에 보고한 자체 경제평가에서도 간접적으로 드러난다. 북한은 1989년 1인당 GNP 911 달러를 정점으로 하강국면에 접어들어 1995년의 1인당 GNP가 239달러에 불과한 것으로 보고하였다.⁸⁾ 이러한 수치는 방글라데시의 1인당 국민소득과 비슷하며 중국의 절반정도에 해당한다. 이는 그동안 지나치게 부풀려졌던 경제의 거품을 제거하고 GNP규모를 현실화시켰다는 점에서 큰 의미를 갖

8) 북한 중앙통계국 및 무역은행; 통일원, 「주간 북한동향」 제336호(97.6.21~27), p. 16(대미환 적용). 북한은 기존에 2,430달러(88년), 2,460달러(91년), 719달러(96년) 등으로 발표해 왔다.

는다고 생각된다. 물론 이러한 수치가 북한의 경제력을 종합적으로 평가한다고 볼 수는 없지만 과속에 이른 북한경제와 식량난의 단면을 보여주고 있다.

2. 중앙배급체계의 기능 약화

다른 사회주의 사회와 마찬가지로 북한은 식량배급을 체제유지의 주요 수단으로 사용해 왔으며 식량배급은 주민들을 통제하는 효율적인 기제로 작동하고 있다. 북한은 전국적으로 193개 배급소를 통해 모든 노동자들에 대한 식량을 공급하는 중앙배급제(Public Distribution System : PDS)를 운영해 왔다. 1,000여개의 국영농장과 3,000여개의 협동농장에 소속된 농민들은 자급자족하도록 되어 있기 때문에 중앙배급에서 제외된다. 집단농장에서는 매년 추수 직후 1년분의 식량을 정부가 지정한 선에서 전량 배급 받게 되어 있다.

북한은 1995년 대홍수 이후 극도로 악화된 식량난을 극복하기 위해 ‘고난의 행군’이라는 전국적인 캠페인을 전개하여 허리띠를 졸라매는 정책을 추진하였다. 김정일은 1964년 자신의 대학졸업논문을 통해 한반도에서 유사시를 대비하여 군(郡)단위의 자급자족 체제가 필요함을 역설하고 북한 전역에 도단위 뿐만 아니라 군단위에서 자급자족체제를 갖출 것을 주장하였다.⁹⁾ 이와 같은 지역별 자급자족 체제는 전시를 대비한 것으로서 유사시에 가동되는 체제라고 볼 수 있다. 95년의 대홍수로 말미암아 한국전쟁 이후 최악의 식량난에 직면한 북한은 1995년 후반 ‘고난의 행군’ 캠페인을 통해 도·시·군별로 자급자족하는 비상체제에 돌입하였다. 1997년 말을 기해 ‘고난의 행군’은 종결되었으나 98년부터 ‘사회주의 강행군’이라는 캠페인으로 지역별 자급체제는 지속되고 있다.

한가지 주목할만한 사실은 중앙배급체계를 통한 식량공급의 중단이 1995년 대홍수 이후가 아니라 1995년 이전에도 이미 진행되고 있었다는

9) 김정일, “사회주의 건설에서 군의 위치와 역할,” 「근로자」(1985.3), p. 11.

점이다. 탈북난민들의 견해에 의하면 94년 이후 배급이 끊겼다고 주장하는 사람이 32.7%로 가장 많고 95년에 끊겼다는 사람(29.1%)과 93년에 끊겼다는 사람(13.8%) 등의 순으로 나타났다.¹⁰⁾ 즉 90년대들어 악화되기 시작한 식량사정이 94년 이후 급속히 악화된 것으로 보인다. 1993년까지 제3차 7개년계획(1987~93)을 마무리한 북한은 1994년부터 농업·경공업·무역 제일주의를 강조하며 ‘조정기’에 들어갔다. 이때부터 북한은 정책적으로 도·시·군 단위의 자급체제로 전환하고 식량공급을 대폭 축소하는 것이 아닌가 하는 추측을 낳게 하고 있다. 북한당국은 홍수피해를 핑계로 식량난을 정당화하고 있으나 북한의 이러한 정책적 결정이 식량난을 심화시킨 것이 아닌가 하는 의구심도 낳고 있어 이에 대한 보다 심층적인 분석이 이루어져야 할 것 같다.

대부분 국제사회의 지원이 평양을 중심으로 한 서부지역에 집중되어 있고 지역간 수송체계가 미비되어 있기 때문에 북부 산간지역과 동부지역의 식량난이 더욱 심각한 것으로 보인다.¹¹⁾ 특히 함경남도 지방은 다른 지역보다 앞서 식량배급이 중단된 것으로 보고되고 있으며 식량부족이 타지역보다 심각한 것으로 조사되었다.¹²⁾ 함경남도 지역은 수송체계의 미비 등으로 1993년부터 배급이 거의 중단되어 가장 먼저 식량난을 겪었던 것으로 보인다.

현재 북한 중앙배급제의 실질적인 기능은 크게 약화되었다. 특히 에너지난 및 운송수단의 부족으로 산간 오지에서는 중앙배급제가 무의미하여 식량난이 더욱 심각한 것으로 보인다. 단지 국제사회가 지원하는 식량이 중앙배급소를 통해 공급되고 있기 때문에 중앙배급체계는 미약하나마 유지되고 있다. 북한은 식량난이 악화된 최근 3년간 WFP와 국제구호단체, 남한 정부 및 사회단체를 통해 쌀과 옥수수 등의 식량을 지원받아 부족분을 공급하였다.¹³⁾ 특히 중국은 매년 50만톤 내지 100만톤 정도의 곡물을 북한

10) 우리민족서로돕기 불교운동본부, 「북한 식량난의 실태」(북한 식량난민 770명 면담 조사 결과보고서, 1998.5), p. 16.

11) 이금순, 「국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례」, p. 98-99.

12) 우리민족서로돕기 불교운동본부, 「북한 식량난의 실태」, p. 16.

에 제공함으로써 중앙배급체계를 유지시키는데 크게 기여하고 있다. 1998년에는 총수요량 476만톤중 5월말 현재 382만톤이 공급되었고 향후 42만톤의 지원량을 확보하고 있기 때문에 52만톤 가량이 부족한 것으로 평가되고 있다.¹³⁾ 국제사회의 인도적 식량지원을 포함하여 북한당국이 중앙배급체계를 통해 전달하는 식량은 필요량의 2/3정도 되는 것으로 보인다. 자체 식량공급능력과 기능은 식량난 이전에 비해 크게 약화되었으나 외부원조 등으로 부족분을 보충하고 있기 때문에 식량공급체계가 완전히 붕괴되었다고 말할 수는 없다.

3. 대규모 기아사태 발생

식량난이 악화된 이후 북한은 중앙배급체계를 통한 식량공급의 부담을 최소화하였다. 이러한 정책에 따라 중앙배급은 최소화되고 나머지는 지역별·기관별로 식량을 자체조달하여 생활하고 있다. 지역별 자급체계를 운영하기 때문에 지역간 편차가 약간씩 나타나고 있으나 평양을 제외한 대부분의 지역에서 식량배급이 대폭 감축되었다. 시기별로 다르지만 많게는 300g에서 적게는 150g(반공기 분량)을 배급받고 나머지는 자체조달해야 하는 지역도 발생하였다.

식량배급이 급격히 감소함으로써 영양실조와 각종 질병으로 사망한 주민들이 급증하였다. WHO(세계보건기구) 조사팀은 평북박천군의 한 병원에서 95년 10월부터 97년 3월 사이에 소아영양실조가 3배 증가하였고 감염성 설사와 급성 호흡기 질환이 광범위하게 나타나고 있다고 보고하였다. 어린이와 노인 등 취약계층은 면역체계가 약화되어 감염성 설사와 급성 호흡기 질환을 앓고 있는 사람이 특히 많다. 탈북난민을 대상으로 조사한 보고서에서도 9세 이하의 어린이들과 60대, 70대 노인층의 사망률이 매우

13) 민족통일연구원, 「통일환경과 남북한관계 : 1997~1998」(서울 : 민족통일연구원, 1997), pp. 80-81 ; 이금순, 「국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례」, pp. 77-105.

14) 통일부, 「대북정책 추진현황」(1998.6.16).

높게 나타났다.¹⁵⁾ 특히 의약품 부족과 치료시설 낙후로 인해 질병감염에 의한 사망이 늘어나고 있다.

1997년 7월 선명회(World Vision) 의료팀의 방북실태보고서에 따르면 북한의 평양, 원산, 사리원, 해주, 평산 등 5개 지역의 보육원, 어린이센터의 2세 이하의 유아 547명 가운데 85%가 영양실조 상태이고 29%는 극심한 영양실조를 겪고 있으며, 98%는 발육저하 상태에 있다. WFP(세계 식량기구)의 버티니(C. Bertini) 사무국장은 북한의 어린이들의 손마디 뼈가 드러났으며 영양부족으로 머리색깔이 붉은색으로 변했다고 말한다.¹⁶⁾

‘고난의 행군’동안 얼마나 많은 사람이 식량부족으로 사망했는지에 대해 정확한 사실을 확인하기는 어렵다. 「우리민족서로돕기 불교운동본부」는 식량난민 770명을 면담조사한 결과를 토대로 지난 2년 8개월(95.8~98.3)동안 북한인구의 27%인 약 300만명이 사망했을 것으로 추정했다.¹⁷⁾ 동기관의 다른 보고서는 한 응답자의 증언에서 북한에서 노동당원 교육중 “지난 고난의 행군 동안 우리는 인적 손실이 200~250만명 정도였다”는 보고가 있었다고 주장한다.¹⁸⁾ 또한 황장엽씨는 그가 북한에 있을 당시인 1996년까지 이미 150만명이 사망했다는 사실을 믿을 만한 통계를 통해 알고 있었다고 증언하였다.¹⁹⁾ 황장엽씨는 95년에 약 50만명, 96년에 100만명이 사망했기 때문에 97년의 사망자를 감안하면 몇백만이 사망했다는 보도는 사실일 것으로 추정하였다. 또한 미국의 대외관계협의회(CFR)는 적어도 100만명, 많게는 200만명이 사망한 것으로 평가하고 있다.²⁰⁾

만약 아사자가 200만명이 넘었다면 이는 북한 사회구조의 심각한 변화를 의미한다. 200만명이라고 하면 현재 자강도(130만)와 양강도(72만)의

15) 우리민족서로돕기 불교운동본부, 「북한 식량난의 실태」, p. 8.

16) *USA Today*, July 25, 1997.

17) 우리민족서로돕기 불교운동본부, 「북한 식량난의 실태」, p. 26.

18) 우리민족서로돕기 불교운동본부, “북한 식량난의 실태보고서”(97.9.30~98.1.31), p. 12.

19) 「문화일보」, 1998.5.21.

20) Council on Foreign Relations, “Managing Change on the Korean Peninsula,” p. 11.

전체 인구에 해당하며 함경북도(200만) 인구와 맞먹는 규모이다. 식량난이 극심했던 지역이 함경남북도와 자강도, 양강도로 보이는데 과연 북한의 1~2개 도에 거주하는 인구가 모두 사망했다는 추정이 사실인지 의문스럽다. 그 보다는 취약계층을 기준으로 식량부족 및 의약품 부족에 따른 사망자를 계산하는 것이 타당할 것으로 생각된다.

북한에 식량을 전달하는 국제구호기구는 현재 약 5백만명(전체 인구의 1/4)의 북한주민이 기아선상에 놓여 있는 것으로 판단하고 있다.²¹⁾ 특히 어린이들과 노인들은 식량난에 가장 빨리, 그리고 직접적으로 영향을 받는 취약계층으로 기아와 영양실조 상태가 심각하다. 따라서 사망자는 취약계층에서 집중적으로 발생했을 것으로 판단된다. 국제난민기구는 한 집단의 인구중 1일 0.02%의 인구가 사망하면 비상상황으로 규정하는데, 이 기준을 적용하면 식량부족, 영양실조 및 의약품 부족 등으로 500만명의 모집단에서 1일 1,000명의 사망자가 발생했을 것으로 추정해 볼 수 있다. 이러한 비상상황이 지난 2년 동안 계속되었다 하더라도 겨울철과 춘궁기 등 기아에 보다 직접적인 영향을 주었을 기간을 고려한다면 사망자는 30만명을 넘지 않을 것으로 추정된다.

물론 현재도 외부의 식량지원이 없으면 북한의 취약계층은 사망위기에 놓이게 될 것으로 WFP는 경고하고 있다.²²⁾ 선명희의 앤드류 나찌오스(Andrew Natsios)는 북한의 식량부족은 1980년대 중반의 이디오피아 기근보다 더 심각하며, 북한 어린이들의 상황은 이디오피아 기근사태에서 볼 수 있는 것과 유사하다고 평가한다.²³⁾ 현대사회에서 이 정도의 아사자가 발생한다는 것은 커다란 충격이며 사회적 혼란과 변화를 촉발할 수 있다. 북한정부는 정확한 수치를 드러내지 않기 위해 CNN과 같은 외국방송사나 언론사의 입국을 허용하지 않고, 외부의 식량지원도 직접 통제하고 있다.

21) WFP는 아사상태에 있는 인구를 기아에 직면한 어린이 260만명을 포함한 470만명으로 평가하고 있다. 「연합통신」, 1997. 3. 21.

22) WFP, [http : //www.wfp.org/korea.html](http://www.wfp.org/korea.html).

23) “The North Korean Famine”(August 26, 1997), <http : www.pbs.org/newshour/forum/august97/korea1.html>.

이러한 점에서 북한의 기아사태의 진상에 대해서는 앞으로도 계속 주시해야 한다.

IV. 식량난의 사회적 파급효과

1. 주민이동의 증대

식량의 중앙배급체계의 붕괴는 주민들의 삶의 양식을 여러 가지 형태로 변화시켰다. 무엇보다도 먼저, 중앙배급체계의 현저한 기능 약화로 인해 식량을 구하기 위한 주민이동이 시작되었다. 주민들은 식량을 구하기 위해 식량과 교환할 물건을 들고 정해진 목적지 없이 아무 곳이나 가는 경우가 생겨났다. 빈곤계층주민은 주택 및 기타 생계수단을 처분하고 각자 유민상태로 생계를 위해 타지역으로 이동하는 경우가 발생하였고 그에 따라 가족이 해체되는 상황도 초래되었다. 특히 평야지대로 이루어진 황해도의 식량 사정이 비교적 나은편이라는 생각에서 함경도 주민들의 일부는 수산물과 공산품을 가지고 황해도 지방에서 쌀, 옥수수 등과 교환해 가져오는 등 함경도와 황해도간의 주민이동이 늘어났다.²⁴⁾

주민들이 타지역 이동시에는 반드시 통행증을 발급받도록 되어 있지만 식량을 구하러 가는 사람들에 대해 통제할 명분이 없어 대체로 묵인되고 있는 실정이다. 통행증을 소지하지 않은 사람들은 담배 한갑을 뇌물로 주고 검문을 통과하는 것이 보통이다. 식량배급이 중단되기 이전에는 통행증 없이도 기차나 버스편으로 시외지역으로 여행할 수 없었으며 추석이나 한식 등 명절에만 여행증명서 없이 타지방으로 이동할 수 있었다. 그러나 식량배급이 몇 달씩 지연되면서 식량구입을 위해 도시지역 거주자들의 여행이 시작되었고 식량배급이 중단된 이후에는 식량을 구하기 위한 주민들의

24) 박형중, 「90년대 북한체제의 위기와 변화」(서울: 민족통일연구원, 1997), p. 46.

이동이 늘어났다.

사람들의 통행량이 늘어남으로써 식량난 이전과 비교할 때 사회통제는 이완되었다. 전국은 한 때 식량을 구하는 사람들로 상당한 혼잡을 이룬 것으로 보이며 김정일은 이를 두고 무정부상태라고 비판하기도 했다는 보도도 나왔다.²⁵⁾ 북한당국에서는 대내적으로 주민통제를 강화하라는 지시를 끊임없이 하달하고 있으나, 중앙기관에서 배급을 주지 못하기 때문에 식량을 구하기 위해 다른 지역으로 이동하는 것을 막을 길이 없다. 평양시내에서도 식량을 구해 보따리를 들고 가는 광경이 발견되었으며, 중국으로부터 도착한 열차에서도 식량을 들고 가는 승객들의 모습이 많이 목격되었다. 식량배급에 관한 중앙정부의 행정기능이 약화되었고, 중앙정부 차원에서는 지역별, 기관별로 식량을 자체해결하도록 지시하고 있기 때문에 이러한 인구의 유동현상은 지속적으로 늘고 있다.

북한 주민들의 의식변화가 더딘 주된 이유중 하나가 바로 정보의 유통속도가 느리다는 점인데, 북한은 주민들의 이동을 통제함으로써 그만큼 정보의 유통을 억제하였던 것이다. 주민들의 지리적 이동이 잦아짐으로써 정보유통도 활발해졌다. 주민이동의 증가로 인해 유언비어성 소문과 접촉하는 현상이 나타남으로써 정보통제가 사실상 어렵게 되었다. 지역과 지역을 오가며 장사를 하는 과정에서 국경을 접하고 있는 중국과 조선족 사회 및 한국의 경제적 발전상황에 관한 정보를 접하게 되었다. 유언비어성 소문 가운데는 한국이 일본보다 잘산다는 얘기도 나오고 있고, 인육을 먹는다는 소문은 거의 신빙성있는 사실로 받아들이고 있다. 식량난으로 인한 유동인구의 증대는 정보유통에 큰 변화를 가져왔고 주민들의 의식을 상당히 변화시킨 것으로 평가된다.

그러나 주민들의 지역간 이동이 문자 그대로 무정부상태라고 할만큼 급증하고 있는 것 같지는 않다. 앞서 언급한 식량난민 실태조사에 의하면 식량을 구하러 중국으로 월경한 사람들 가운데 홍수피해가 컸던 자강도나 황해도에서 온 사람들은 많지 않다는 사실에서도 이러한 점은 엿보인다. 북한

25) 「조선일보」, 1997. 3. 19.

의 사회통제가 급격히 이완되고 주민들의 통행이 급증했다면 흉수피해도 컸고 기아 사망률이 높았던 자강도나 황해도 주민들의 월경이 많았을 텐데 예상과는 달리 이 지역 주민들의 월경은 매우 적은 편이었다.²⁶⁾

또한 <표 2>에 나타난 바와 같이 배급중단 이후 식량을 구하러 다른 지역으로 다닌다고 응답한 사람은 2.6%로 매우 적었다. 실제 인구이동율을 계산하더라도 770명의 면담자중 37명이 응답했기 때문에 4.9%의 사람들만이 식량을 구하기 위해 타지역으로 이동한 것이다. 따라서 식량을 구하기 위해 타지역으로 이동하기 보다는 농민시장 등에서 장사를 하거나 가구·집기를 팔아 생계를 꾸려 나가며, 풀뿌리를 먹거나 친지의 도움을 받아 부족한 식량을 보충하는 등 대부분 한정된 지역내에서 자구책을 찾아 연명하는 것이 보통이었다. 물론 이 정도의 변화라 하더라도 상대적으로 정적

<표 2> 배급중단후 생활(복수응답)

배급중단 후 생활	응답수	응답빈도	인원빈도
나무, 산나물, 옷 등으로 장사를 했다	371	26.1%	49.5%
가구, 집기를 팔아서	295	20.7%	39.4%
풀뿌리, 벼뿌리, 소나무껍질 먹음	288	20.3%	38.5%
친지의 도움을 받았다	155	10.9%	20.7%
도둑질	55	3.9%	7.3%
집을 팔아서	50	3.5%	6.7%
땀기발을 일구어서	43	3.0%	5.7%
구걸	42	3.0%	5.6%
식량을 구하러 다른 지역을 다님	37	2.6%	4.9%
약초를 캐어서 식량과 바꾸어 먹음	23	1.6%	3.1%
하루벌이를 했다	10	0.7%	1.3%
기 타	53	3.7%	7.1%
합 계	1,422	100.0%	189.8%

자료 : 우리민족서로돕기 불교운동본부, 「북한 식량난의 실태」(1998.5), p. 17.

26) 정은미, “식량부족 악화이후 북한의 사회통합의 이완화에 대한 분석,” (미발표논문), p. 8.

이었던 북한사회에 큰 파장을 가져온 것은 분명하며 철저히 통제되었던 기존의 사회상황과 비교하면 ‘무정부상태’로 인식될 수도 있을 것이다. 그러나 실제로 주민들이 타지역으로 이동하는 비율은 그렇게 크지 않으며, 따라서 인구의 지리적 유동성을 지나치게 과장해서는 안될 것이다.

한편, 북한당국은 98년 4월부터 지방주민들의 평양출입에 한해 엄격히 단속하는 등의 통제를 실시하기 시작했다.²⁷⁾ 1998년 3월의 한 방북자는 이전과는 달리 평양에서 보따리를 지고가는 사람들을 전혀 발견하지 못했으며, 식량보따리를 짊어지고 평양으로 들어갈 수 없기 때문에 유동인구들은 평양 외곽 평성지역에 몰려 있는 것으로 전하고 있다. 1998년에 들어와서 그동안 묵인했던 지역간 이동에 대해 점차 단속을 강화하고 있는 것으로 보인다.

2. 탈북자 증가

1990년대 이후 계속된 북한의 마이너스 경제성장과 1995~96년 수해로 인한 식량난의 가중은 주민들의 탈출을 증가시키고 있다. 식량구입 및 각급 기관의 외화벌이 사업목적의 국경출입이 빈번해졌으며 이에 따른 북한주민들의 중국으로의 탈출이 증가하고 있다. 국제사회의 구호활동과 경제원조에도 불구하고 주민들은 식량배급을 제대로 받고 있지 못하고 있으며, 기아와 궁핍을 모면하기 위한 북한주민의 탈출은 계속되고 있다.

언론기관에서는 7천~1만명의 탈북자가 있다고 보도하고 있으나, 현재 재외 북한이탈주민들은 약 2,300명(중국에 2,000명, 러시아에 300명) 정도로 추산되며, 우리 재외공관에 망명을 타진한 수는 500명 정도인 것으로 추정된다. 남한으로 귀순하는 북한주민의 수도 1996년의 51명에서 1997년에는 86명으로 증가하였다. 황장엽비서, 장승길대사 등 고위층의 탈북에 이어 98년 들어 벌써 4명의 러시아 벌목공을 비롯하여 판문점 근무장교 변용관상위, 로마소재 FAO에 근무하던 김동수 3등서기관 등 엘리

27) 남북문제연구소, 「最近北韓實相」(1998.5), p. 14.

트의 탈북이 잦아지고 있다. 과거와는 달리 최근 탈북은 엘리트계층, 기본 계층, 가족동반 탈출 등이 증가추세를 보이고 있으며, 먼저 입국한 귀순자들이 북한의 가족을 탈출시킨다거나 해외거주 가족들이 적극 지원하여 탈출하는 현상도 사회통제가 이완되었음을 보여주는 단서이다.

식량난의 악화는 국내의 탈북만을 촉진시키는 것이 아니라 해외체류자 및 해외근로자들의 탈출도 자극하고 있다. 1996년초 현성일 부부, 차성근 귀순사례에서 볼 수 있듯이 경제난으로 인한 해외공관의 자금난과 공관원들의 궁핍한 생활, 마약 등의 밀수·밀매 및 위조미화의 제작·유통, 공관내 조직원들의 갈등 증폭 및 상호감시·밀고, 강제송환 등은 공관원들의 탈북을 촉진시키는 요인이 되고 있다. 특히 식량난·경제난을 극복하기 위한 외화벌이사업 도중 한국 상사원이나 선교사들과 접촉한 경우 처벌의 두려움 때문에 대부분 탈북을 시도하고 있다.

부족한 식량을 구하기 위해 중국을 오가는 유동인구가 크게 증가한 것으로 보인다. 이들은 물론 탈북자는 아니며 중국에 단기 혹은 장기간 체류하면서 식량을 구해 북한으로 다시 돌아가는 사람들이다. 특히 식량을 구하려 월경한 사람들은 지리적으로 이동이 용이한 함경북도(60.6%), 함경남도(23.8%) 등 함경도지역이 대다수를 차지하고 있다. 이처럼 식량을 구하기 위해 중국을 오가는 유동인구는 10만명 정도 되지 않는가 추정된다.²⁸⁾

식량을 구하기 위해 중국과의 교류가 점차 빈번해지고 인적접촉이 활발해지면서 외국관련 정보의 유입이 늘어났다. 외국관련 정보가 유입되는데는 식량구입을 위한 왕래 뿐만 아니라 각급 기관의 외화벌이 사업과 시베리아 벌목사업도 상당한 역할을 하고 있다. 중국 조선족과 한국의 교류가 활발해진 이후 중국거주 조선족 동포들의 방북을 통해 한국의 발전상이 간접적으로 전달되고 있다. 연변지방에서는 97년 12월 18일 한국의 대선결과를 지켜보기 위해 TV 앞에서 밤을 세운 가정이 적지 않을 정도로 정보

28) 우리민족서로돕기 불교운동본부, 「북한 식량난의 실태보고서」, p. 12. 조사대상자 가운데 한 사람의 증언에 의하면 노동당원 교육에서 고난의 행군 기간동안 탈출자가 20만 정도라고 했다한다. 여기에서 언급된 탈출자는 탈북자라기 보다는 식량을 구하기 위해 중국으로 건너간 유동인구를 지칭한다.

유통은 빨라지고 있다.²⁹⁾

중국과의 인적왕래 및 정보유통의 증대와 더불어 다양한 경로를 통한 북한 주민들의 외부정보 접촉은 탈북을 촉진시키고 있다. 그동안 조선족 보파리 장수와 해외교포들의 북한 방문, 해외유학생 및 해외과연자들의 북한 귀환 등을 통해 북한주민들은 막연하나마 외부정보를 접하였다. 일부 북한 주민들은 중국 및 한국의 발전상을 알고 있으며, 한국방송을 비밀리에 청취하는 주민들의 수도 증가하고 있는 것으로 추정된다. 특히 개혁·개방 이후의 중국의 발전상은 북한주민들에게 체제비교의 인식을 심어주고 있다. 외부정보의 유입과 더불어 식량을 구하기 위한 월경행위가 크게 늘어났고 그에 따라 탈북에 대한 욕구도 증가하고 있다.

3. 장마당 확산 및 사회일탈행위 증가

식량난의 악화로 중앙배급체계의 기능이 약화되어 기본적인 사회통제 체계가 이완되었음은 물론 장기화된 경제난과 암시장의 형성으로 노동자들이 생산량을 조작하거나 비리와 부조리를 자행하는 등의 사회경제질서 문란행위가 늘어났다. 중앙배급체계의 기능약화로 인해 협동농장의 농민들은 물물교환을 하거나 식량을 사고파는 비공식적이고 사적인 활동을 하게 되었다. 이는 장마당의 급성장을 가져왔고 텃밭 등에서 생산한 식량과 식료품에 대한 사적 거래를 급속히 증가시켰다.³⁰⁾ 장마당에서 거래되는 물품도 쌀 및 주류 등이 원래 금지되어 있었으나, 이에 대한 국가의 규제가 불가능해 지거나 묵인되고 있다.

장마당의 확산과 더불어 공공물자의 횡령, 노동자들의 직장이탈, 관료들의 부정·부패 등 각종 사회일탈행위가 일반주민 및 간부들 사이에 확산되었다. 1980년대 중반 이후 자리잡기 시작한 “돈이면 최고”라는 물질만능주의적 가치관은 식량난의 악화로 돈을 벌기위한 사적인 경제활동 및 뇌물

29) 민족통일연구원 간담회(중국 연변대 조선문제연구소 서일범교수, 1998. 2. 10).

30) 박형중, 「90년대 북한체제의 위기와 변화」, pp. 17-23.

수수, 경제범죄 등이 크게 늘어났다. 농민들은 탈곡시 많은 사람들이 자기 먹을 것을 챙겨서 땅에 파묻어 두거나 정미소와 연결하여 식량을 확보한다. 농민들은 확보한 식량을 도시지역 노동자들에게 판매한다. 그 결과 암시장의 거래가 성행하고 뇌물공여가 자연스럽게 자리잡고 있다. 군부대 인근 도시에서는 군대배급식량이 비공식적으로 유통되기도 한다.³¹⁾

그러나 장마당을 통한 사적 경제활동, 특히 식량조달문제에 대해서는 조심스럽게 평가해야 한다. 농민들이 잉여식량을 소유하고 있고 친지들과 물물교환을 하는 것은 대체로 인정되고 있는 듯 보인다. 농민들의 잉여식량이나 외부원조 식량을 사적으로 판매하거나 암거래하는 일탈현상이 발생하고 있고 또 식량난 이후 이러한 사적 경제활동이 확산된 것은 사실이지만, 그렇다고 해서 마치 양곡 암거래가 시장체제로 형성되어 있다거나 북한 전 지역에 급속히 확산되어 성행하고 있는 것처럼 주장하는 것은 과장된 평가이다. 장마당에서 거래되는 물품 가운데 절반정도가 식료품으로 압도적이지만 식량판매는 어디까지나 ‘불법적’ 행위로 많은 제약을 받고 있다.

또한 식량난으로 발생하는 각종 사회일탈행위에 대해서도 균형잡힌 평가를 내려야 한다. 앞의 〈표 2〉는 배급중단 이후 북한사람들이 어떻게 생계를 꾸려나가는가에 관해 구체적으로 설명해 준다. 이에 따르면 대부분 나무·산나물·옷·가구·집기 등을 팔아 장사하거나 풀뿌리·소나무껍질을 먹고 연명하며 혹은 친지의 도움을 받아 삶을 지탱하는 것을 볼 수 있다. 북한주민들은 극도의 식량난에 직면하여 주위에서 얻을 수 있는 물품이나 자신의 가재도구 등을 팔아서 어렵게 생활을 유지하고 있다. 반면 도둑질이나 구걸 혹은 다른 지역으로 이동함으로써 생계를 유지한 사람은 매우 소수임을 알 수 있다.³²⁾ 따라서 식량난으로 인해 각종 사회일탈현상이 발생하고 있으나 횡령, 절취 등 범죄적 일탈행위에 직접적으로 참여하는 사람들은 많지 않은 것으로 보인다.

이러한 범죄적 일탈행위는 북한의 강력한 단속과 처벌에 의해 억제되고

31) 최수영, 「북한의 제2경제」(서울: 민족통일연구원, 1997), p. 38.

32) 정은미, “앞의 글,” p. 9.

있는 것으로 보인다. 북한당국은 식량난 및 이념약화에 따른 사회일탈행위를 단속하기 위해 95년말~96년초 기간동안 김정일의 지시에 의해 공개처형을 집중적으로 실시하였고 탈북자들에 대해서도 극형에 처하는 등 강력한 사회통제를 실시하였다. 북한당국은 경미한 범죄라 할지라도 사회주의 체제에 반하는 요소가 발견되면 체제단속을 위해 가혹한 처벌을 실시하고 있다. 정갑열·장해성(1996.5 입국)은 95년 하반기 김정일의 ‘친필방침’에 따라 시·도별로 공개처형이 실시되었다고 증언하였으며, 김원형(1997.5 입국)은 1997년 3월 신의주에서 전기 및 전화용 구리선 절취자에 대한 공개처형이 있었다고 증언하였다. 미국무부는 98.2.1 발표한 「북한인권보고서」에서 작년 9월 서관희 노동당 농업담당비서와 이봉원 조선인민군 총정칙국위원, 청년동맹간부 등 18명의 고위층이 공개처형되었고 500여명의 인사들이 관리소로 추방되었다고 주장하였다. 이러한 공개처형은 작년 한 해만 해도 20여차례나 실시되는 등 북한의 전지역에서 광범위하게 시행되었다.

이러한 집중단속과 처벌에도 불구하고 사적 경제영역의 확대는 사회주의 체제에서 유일한 고용주였던 국가로부터 독립과 해방을 의미하는 것이다.³³⁾ 주민들은 식량배급을 제때에 주지 못하는 정부와 간부들에 대해 점차 지배적 권위를 인정하지 않는 경향도 커졌다. 그에 따라 자연스럽게 행정당국과 간부들에 대한 주민들의 불만의 목소리도 커지고 있는 것이 사실이다. 식량난의 악화로 필요한 식량을 충분히 공급하지 못하게 됨으로써 국가의 권위가 실추되고 결과적으로 사적 경제영역이 확대됨으로써 전통적인 사회통합 방식에 균열이 발생하고 있다고 볼 수 있다.

4. 동요계층의 확대

사회주의 체제의 정치사회적 변화시기에 청년층의 정치사회적 움직임은 대단히 중요하다. 식량난으로 인해 청년층의 유동성이 증가함으로써 청년

33) 안찬일, 「주체사상의 종언」 (서울 : 을유문화사, 1997), p. 185.

동맹 등 조직생활에 타격을 입은 것으로 보인다. 지난해 서관희의 처형과 관련하여 상당수의 청년동맹 간부가 여기에 포함되어 있다는 사실은 현재 북한사회에 청년지식인층의 동요가 일고 있음을 단적으로 보여준다. 앞서 언급된 식량난민 조사보고서에서도 북한이 못살게 된 이유에 대해 지도자의 책임이라고 응답한 사람들 가운데는 연령이 낮을수록 높은 응답율을 나타냈다.³⁴⁾

북한은 청년층의 사상적 동요를 우려하여 특히 청년층의 사상교육에 관심을 기울여 왔다. 김정일은 지난해 청년협주단 경축공연을 관람하고 김일성대학의 농구경기를 관람하는 등 청년들과 관련될 각종 행사에 직접 참여하였으며, 김정일의 문헌집 “주체의 청년운동과 청년들의 임무”를 발간하는 등 청년층의 지지를 유도하였다. 청년동맹의 맹원증대사업을 전개하는 가 하면 98년 신년공동사설에서는 지식인들에 대한 충성심을 특별히 요구하였다.

특히 세대변화에 따른 가치관의 변화는 자발적 사회통합을 지속시키는데 중요한 변수가 되고 있다. 1995년 12월 25일 발표한 논문, “혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이다”와 1996년 8월 24일 발표한 담화, “김일성 동지의 청년운동 사상과 영도업적을 빛내어 나가자”라는 최근의 두 글에서 김정일은 청소년·학생들의 움직임이 북한사회의 통합에 매우 중요한 요인임을 거듭 강조하였다. 사회주의 혁명의 성패는 혁명 3, 4세대들이 혁명 1, 2세대들의 업적을 이어받느냐 못하느냐에 달려 있다고 주장하고 당과 수령에 대한 절대적인 충실성을 청년들이 지녀야 할 가장 기본적인 품성이라는 점을 강조하였다. 동시에 청소년들이 불건전하고 퇴폐적인 사상문화에 노출되지 않도록 철저한 대책을 수립하는데 있어서 「청년동맹」 등의 사회조직과 학교교육기관에서 새세대들에 대한 교육·교양사업을 유기적으로 추진할 것을 강력히 지시하였다.

현재까지 북한의 청소년들은 학교에서 가르치는 체제의 가치를 대부분 그대로 받아들이는 등 다른 연령층보다 비교적 사상무장이 잘되어 있는 편

34) 우리민족서로돕기 불교운동본부, 「북한 식량난의 실태」, p. 45.

이다. 과거 공산주의나 파시즘과 같은 급진적인 정치운동을 확산시키는데 있어서 지도자들이 청소년들의 이념적 열정을 이용했다는 사실을 돌이켜 보면 북한청소년들의 이데올로기적 지향성을 이해하는 것이 그리 어려운 일은 아닐 것이다. 그러나 서구 민주주의 가치나 자유화의 바람에 가장 민감하게 반응할 집단이 청소년층인 것도 사실이다. 북한당국이 청소년층에 대한 사상학습과 조직생활을 끊임없이 강조하고 있는 것도 이러한 우려 때문일 것이다.

식량부족으로 인해 군인들의 의식변화도 주목해야 한다. 군인들은 민간인보다 비교적 양호하다는 생각에 현실을 받아들이고 있는 상황이지만, 주식 중심의 급식과 감량배급 등으로 다수가 허기진 상태이고 영양실조자도 발생하고 있다. 하전사들은 국수나 산채 등 대체식품으로 취식을 하는가 하면 감량급식으로 급식상태가 매우 열악한 상황이다. 만약 이러한 상황이 지속된다면 군인들의 사기는 물론 체제에 대한 불만으로 동요할 수도 있다.

일반주민들 가운데도 절친한 사람들 사이에는 경제난을 비판하거나 개인 비리를 고발하는 의견을 표출하는 사람들이 증가하였다. 식량사정이 악화됨에 따라 식량난을 김정일 정권과 관련지어 불평하는 사람들이 많아져 이들의 처벌과정에서 정치범 적용여부를 두고 많은 갈등과 불만이 생겨나고 있다. 또 식량지원을 위해 외국인들의 출입이 늘어남으로써 주민들의 의식을 변화시키고 있다. 지금까지 외국의 식량 및 인도적 지원 기관 파견자들이 100여명 정도 평양을 왕래하였고, 총 210개 군 가운데 170곳을 방문하여 정기적인 식량분배를 감시하였다. 지식인들과 해외경험이 있는 간부들은 유엔 및 국제구호기구들의 대북 식량지원에 대해 알고 있으며, 일반주민들 가운데도 이러한 사실을 알고 있는 사람들이 많다. 이제 친밀한 관계에서는 김정일에 대한 직접적인 비판을 표출하는 사람들도 생겨났다. 부정부패한 간부를 고발하거나 규탄하는 낙서도 늘어 났고 뼈라사건도 발생하고 있다.

V. 사회통합력에 대한 평가

북한은 2년여 동안 ‘고난의 행군’을 통해 극심한 식량난의 고비는 넘겼지만 기아현상의 지속으로 말미암아 북한사회의 통합력은 식량난 이전과 비교할 때 크게 이완되었다. 북한의 경제침체와 식량난은 현 상황에서 사회의 통합력을 약화시킬 수 있는 체제의 가장 큰 위협요인임에 틀림없다. 중앙배급체계가 부실해져 기본적인 사회통제 체제가 약화되었음은 물론 장기화된 경제난과 암시장의 형성으로 노동자들이 생산량을 조작하거나 비리와 부조리를 자행하는 등의 사회경제질서 문란행위가 늘어났다. 이와 함께 식량구입을 목적으로한 국경출입이 빈번해졌으며 이에 따른 북한주민들의 중국 등으로의 탈출도 늘고 있다.

북한당국은 식량난 및 이념약화에 따른 사회일탈행위를 단속하기 위해 강력한 사회통제를 실시하고 있으나, 주민들의 사상의식 및 사회기강이 해이해지고 탈북자들이 증가함으로써 동요계층은 점차 늘어나고 있다. 정부당국의 경제적 능력이 상실된 상황에서 행정기관과 간부들에 대한 주민들의 불만과 현실에 대한 비판의 목소리가 점점 커지고 있고, 특히 청년지식인층의 사회일탈 및 정치사회적 움직임은 전통적인 북한사회의 통합능력을 근본적으로 이완시키고 있다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 이러한 사회통합력의 약화가 주민들의 정치적 비판의식을 불러일으키는데는 한계가 있는 것으로 보인다. 정치사회적 측면에서 정권의 붕괴는 경제적 어려움 그 자체 보다는 경제침체로 인한 권력의 정당성과 합법성의 부식여부에 달려 있다는 사실을 상기한다면 식량난이 초래한 주민들의 정치사회적 태도의 변화를 살펴보는 것은 매우 중요하다. 귀순자들에 의한 델파이 조사에 의하면 식량난이 악화되기 이전까지 김정일에 대해서 어렵잡아 40~70%의 주민들이 지지를 보낸 것으로 보인다.³⁵⁾ 그러나 이러한 평가는 북한주민들이 겉으로 표출한 태도를 조사한

것이 아니라 내면적으로 가지고 있을 것으로 추정된 의식이기 때문에 매우 조심스럽게 해석해야 할 것이다. 북한체제를 지지하지 않는 세력들은 북잡군중들 가운데 많으며 적어도 북한주민의 10%는 부동의 반대세력을 형성하고 있는 것으로 보인다. 식량난 이후 정확히 어느 정도 동요계층이 증가했는지는 파악하기 어렵지만 증가일로에 있는 것만은 사실일 것이다.

식량난 악화이후 귀순자를 대상으로 한 설문조사에서 응답자의 85% 정도는 식량문제를 해결하지 못하는 '지도자'에 대해 북한주민들이 불만을 갖고 있을 것이라고 평가하였다. 이러한 평가는 어디까지나 마음속의 불만을 겉으로 표출하지 않는다는 것을 전제로 하고 있다. 의견표출이 불가능하다는 것을 현실로 인식하면서도 많은 사람들이 지도자에 대한 불만을 갖고 있을 것이라는 얘기다.

그러나 최근 식량난민과의 면담보고서의 통계자료에 의하면 북한주민들이 못살게 된 이유로서 지도자, 즉 김정일에 대한 불만정도가 실제로는 그

〈표 3〉 못살게 된 이유(복수응답)

(단위:)

못살게 된 이유	응답 수	응답빈도
자연재해로 식량생산이 안되어	198	23.3%
국가정책 때문	131	15.4%
군사비의 과다지출 때문	101	11.9%
지도층의 관료주의적 실정 때문	91	10.7%
지도자의 책임	87	10.2%
개혁개방을 하지 않아서	80	9.4%
경제개발을 하지 않아서	25	2.9%
통일이 되지 않아서	22	2.6%
기 타	116	13.5%
합 계	851	100.0%

자료: 우리민족서로돕기 불교운동본부, 「북한 식량난의 실태」(1998.5), p. 20.

35) 김병로, 「주체사상의 내면화 실태」(서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 87-95.

리 높지 않은 것으로 나타난다. <표 3>에서 볼 수 있듯이 북한주민들은 자신들이 못살게 된 이유를 갑자기 발생한 자연재해(23.3%)와 비효율적인 국가정책(15.4%), 과도한 군사비지출(11.9%) 등의 이유 때문이라고 생각하는 경우가 많으며, 지도자 즉 김정일의 책임이라고 생각하는 비율은 10.2%로 그렇게 높은 편이 아님을 알 수 있다. 이는 현재까지 북한 지배 계급이 제시하는 정당화의 논리가 아직까지는 상당히 설득력있게 받아들여지고 있음을 보여주는 것이다.

반면, 자연재해나 군사비 지출 등 북한지도부의 체제정당화 논리가 주민들에게 더 설득력을 얻고 있는 것 같다. 북한은 지난 95년 7~8월에 발생한 수해피해를 이례적으로 심각하게 보도함으로써 국제적 지원을 확보하는 한편 주민들에게 경제생활의 어려움을 정당화하고 있다. 홍수피해의 심각성을 객관적으로 이해시키기 위해서는 국제사회도 수재민을 돕기위한 지원을 실시하고 있다고 설명함으로써 식량난이 자연재해에 의한 것임을 강조하고 있다. 실제로 주민들은 식량부족을 겪으면서도 어쩔 수 없는 현실로 수용하며 일제시 보다는 낫다는 비교우위의 사고로 만족하는 경향이 강하다. 또한 북한주민들은 주민생활이 어려운 것은 군사력을 유지해야 하기 때문이며 군사적 긴장감이 해소되어 군사비 지출을 줄이면 경제적으로 잘 살수 있다는 생각을 갖고 있다.

북한이 경제체제가 붕괴했음에도 불구하고 사회통합력을 나름대로 유지하고 있는데는 분단구조속에서 남한과의 비교우위를 활용하여 사상교육을 시키고 있기 때문이다. 북한은 사회주의 체제의 정당성을 확보하기 위해 경제가 침체되고 있는 상황에서 이론적 수정작업을 시도하였다. 즉 사회주의 체제의 우월성을 경제적 효율성에서 후퇴하여 사회적 합리성 내지 도덕적 우월성으로 연결시키면서 정당화를 시도한 것이다. 북한은 1970년대까지만 해도 남북한을 비교하면서 북한체제가 훨씬 잘먹고 잘산다는 경제적 우월성을 강조해 왔었다. 그러나 1980년대 이후 남한과의 경제적 격차가 벌어짐에 따라 북한은 경제우위 대신, 무상교육 무상치료 등 사회복지제도와 실업, 윤리적 타락 등 소위 '자본주의적 사회문제'의 부재를 우월적 요인으로 내세우며 체제를 정당화하고 있는 것이다.³⁶⁾

이러한 북한의 논리전개는 식량난을 정당화하고 사회주의 체제의 우월성을 주지시키는데 있어서 중요한 근거가 되고 있는 것으로 보인다. 즉 북한의 사회주의가 남한의 자본주의 제도보다 효율성이 높다고 생각하는 사람은 30~40%에 불과하지만, 사회주의 제도가 소위 사회적 불평등을 제거하는 보다 나은 제도로 인식하는 사람들은 70%나 되는 효과를 보게된 것이다.³⁷⁾ 이들은 사회주의 경제가 더 효율적일 수 없으나 자본주의는 개인이 경쟁을 해야 하며 그만큼 개인의 부담이 커지고 부의부 빈익빈 현상이 발생한다는 ‘사회적’ 문제점을 지적함으로써 사회주의를 정당화하는 것이다. 오히려 사회주의에서 실업자를 없애기 위해 ‘완전고용’ 제도를 추구하는 한 사회주의는 자본주의에 비해 비효율적일 수 밖에 없다고 주장하며 이러한 북한의 체제를 「자립적 민족경제 체제」라고 정당화하고 있다.

이러한 정당화는 남한사회에서 터져나오는 각종 부정부패와 사회문제 등으로 인해 비교적 설득력있게 교육되고 있다고 볼 수 있다. “북한사람들 가운데 남한이 북한보다 잘살고 있다는 사실을 모르는 사람은 많지 않을 것이다. 그렇지만 남한은 사람살만한 곳이 못된다는 식으로 생각하는 사람들이 대부분이다”라는 귀순자 현성일과 최수봉씨의 말은 북한체제가 남한의 사회적 취약성을 사회통합에 어떻게 이용하고 있는지 명백히 보여준다. 이러한 이유로 말미암아 북한의 경제체제가 마비상태에 처해있으면서도 동유럽과 같이 체제가 붕괴하지 않고 사회통합력이 나름대로 유지되고 있다고 볼 수 있다.

36) 이러한 정당화의 시도는 1990년대에 들어 김일성 김정일의 교시에도 두드러지게 나타난다. 1990년 5월 최고인민회의 9기 시정연설에서 김일성은 북한이 현재 “유족한 생활을 하지는 않지만 기본생활은 보장받고 있다”라며 경제효율성보다는 사회적 우월성을 강조하였다. 김일성, “우리나라 사회주의 우월성을 더욱 높이 발양시키자(90.5.24)” ; 김정일, “사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선(92.1.3).”

37) 김병로, 「주체사상의 내면화 실태」(서울 : 민족통일연구원, 1994), pp. 99-100.

VI. 맺음말

북한의 식량난과 경제침체가 주민들의 행위와 사고에 변화를 가져옴으로써 사회통합에 균열이 일고 있음에도 불구하고 북한은 외부의 정보통제와 체제분단의 갈등·위기구조를 활용하여 정치적 단결을 지속하고 있다. 식량난으로 다양한 사회적 분화를 경험하면서도 분단과 전쟁이라는 역사적, 사회적 자원을 동원하여 사회적 통합을 도모해 가고 있는 것이다. 북한은 이러한 자원들을 사회적 의식(ritual)과 상징 등을 통해 동원하고 사회성원들을 사회주의 체제라는 가치에 결속시킴으로써 집합적 표상을 지탱한다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 식량난과 사회분화로 사회통합력이 이완되었음에도 불구하고 주민들의 체제에 대한 정치사회적 비판의식은 크게 나타나지 않은 것으로 보인다.

그러나 식량난으로 인한 사회적 변화가 사상학습이나 사회통제만으로는 근절되지 않고 있다는 점에서 주민들의 자발적 동의를 확보하는데 큰 장애가 되고 있다. 식량난의 원인을 국가정책 때문이라든지 지도층의 관료주의적 실정 때문으로 생각하는 북한주민들이 점차 많아지고 있다는 사실은 기존의 사회통합을 유지하는데 적지 않은 부담이 되고 있다.

북한이 향후 4차7개년계획(1999~2005)과 같은 장기경제정책의 수립을 통해 개혁·개방정책을 추진한다면 사회일탈현상과 동요계층은 크게 늘어날 것이 분명하다. 북한은 2년여 동안 추진했던 ‘고난의 행군’을 대체하여 올해부터는 ‘사회주의 강행군’을 실시하고 있으나 배급체계의 회복과 같은 근본적인 생활조건향상과 억압적 인권상황의 개선은 불가능해 보인다.

더욱이 나진·선봉지역이나 신포지역에서 자본주의를 접하는 주민들은 엄격한 통제에도 불구하고 자본주의적 사조를 전파하는 중요한 매개자 역할을 수행할 것이며, 이미 사상적 동요가 적지 않은 청년층은 잠재적으로

북한체제의 변화를 추구하는 집단이 될 가능성이 크다. 특히 4자회담의 진전으로 남북간에 군사적 위기의식이 해소되고 평화무드가 조성된다면 북한의 사회적 응집력은 크게 약화될 것이다.

빈 면

동독의 대서독정책과 북한의 대남정책의 비교분석

황 병 덕*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|---------------|----------|
| I. 서 론 | IV. 비교분석 |
| II. 동독의 대서독정책 | V. 결 론 |
| III. 북한의 대남정책 | |

I. 서 론

「국민의 정부」는 1998년 2월 출범 이후 과거 정부와는 달리 대북정책을 전향적으로 추진하기 시작하였다. 새정부는 대북정책의 목표를 「평화·화해·협력」의 실현을 통해 남북관계 개선을 대북정책의 목표로 설정하였다. 또한 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극 추진 등의 대북정책 3대 원칙을 발표하였다. 이러한 대북정책의 일환으로 정부는 정경분리원칙에 입각, 대북경제정책을 전향적으로 추진하고 있으며, 이러한 정책의 일환으로 대북경제제재조치 완화 등 북·미관계

* 민족통일연구원, 연구위원

개선도 용인할 의사를 밝히기도 하였다. 우리사회 일각에서는 이러한 정부의 정책이 분단의 고착화를 가져올 뿐만 아니라 북한에 의해 이용만 당한다는 우려가 있는 것도 부인할 수 없는 사실이다.

그러므로 본고에서는 한국의 대북정책의 주요변수로서 작용하고 있는 북한의 대남정책을 분석하기 위해 동독의 대서독정책을 북한의 대남정책과 비교·분석하고자 한다. 특히 동독의 대서독정책과 북한의 대남정책의 비교 분석을 통해 상이점과 유사성을 추론할 경우 북한의 대남정책에 가장 유효한 우리의 대북정책의 좌표가 설정될 수 있을 것이다.

II. 동독의 대서독정책

1. 공세적 정책 추진기(1946~1952)

1950년대 초기까지만 해도 동독은 서독의 사회주의화를 통해 통일국가 수립을 추진하였다. 이러한 정책의 일환으로 소련이 동독지역을 점령하고 난 후 독일 통일을 반대하지 않는다는 입장을 천명한 후 소련 망명으로부터 돌아온 독일공산당 지도자 울브리히트는 전 독일에 모든 민주적 권리와 자유가 보장되는 의회민주주의 공화국 건설을 주장하였다. 동독지역에서 독일사민당(SPD)과 독일공산당(KPD)이 독일사회주의통일당(SED)으로 통합된 후 1946년 개최된 제1차 SED 전당대회에서는 「독일식 사회주의의 길」(deutscher Weg zum Sozialismus)을 당의 주요 강령으로 채택, 통일 독일의 미래상을 레닌주의적 소련 모델을 채택하지 않는 융통성을 보이고 독일 통일을 외세의 간섭을 배제한 체 전독 총선을 통해 달성해야 한다고 주장하였다.¹⁾

1) Kuppe, J. "Die deutsch-deutschen Beziehungen aus der Sicht der DDR," in : Weidenfeld, W.(Hg.), *Deutschlandhandbuch*, München, 1989) p. 560.

이 시기 동독의 대서독정책은 서독 각 정당에게 보내는 편지, 언론매체, 선동적인 인쇄물, 친동독적인 각종 조직들과의 연대를 통한 통일전선 구축, 대서독 첩보활동 등 다양한 방법으로 구사되는 등 통일전선전술로 구체화되었다. 예컨대 동독은 서독 노동자들에 대한 SPD(사민당) 및 DGB(독일노동조합총연맹)의 영향력을 차단하기 위해 서독에서 민주적 대안과 사회주의적 미래는 동독 사회주의에서 찾아야 한다는 점을 서독내 친동독 조직을 통해 선전·선동하였다. 특히 서독 KPD(독일공산당)는 동독 SED의 조정을 받으면서 공개적·비공개적으로 서독 체제 전복을 시도했다. 예컨대 서독 KPD는 1949년 처음 실시된 연방의회 선거에서 5.7%를 득표하여 15명의 의원을 연방의회에 진출시켰으나, 1953년 실시된 두번째 선거에서는 한국전쟁 등의 영향으로 정치적 영향력이 급속하게 줄어들어 2.2% 지지율로 의회진출이 좌절되었다.²⁾ 이와 같이 동서독간 체제 우열이 분명하게 드러나지 않았던 1950년대 초까지 동독의 대서독정책은 적극적 공세로 치중하면서 자매정당인 독일공산당(KPD), 사회주의적 성향의 노동조합 등을 활용하여 서독의 국내정치에 자신의 영향력을 상당 정도 행사하였던 것이다. 그러나 연방헌법재판소가 1956년 KPD 조직 및 활동을 위헌으로 간주하고 서독에서 정당 해산 및 활동 금지를 판결하자³⁾ 동독 SED는 서독 내의 친동독 정당을 상실함으로써 자신의 정책을 전파하는 데 있어서 구심점을 잃게 되었다.⁴⁾

2) Kleßmann, *Zweistaaten, eine Nation*, (Bonn, 1989), p. 460.

3) 서독 연방정부가 연방헌법재판소에 KPD를 재소한 1951년부터 1958년까지 서독에서는 80개의 정치단체들이 KPD의 조정을 받고 있는 것으로 드러나 활동이 금지되었으며, 약 3,000명의 공산주의자들과 동조자들이 구속 기소되었다.

4) 물론 동독은 반체제 조직을 조정하고 의회 대표권을 획득함으로써 서독에서의 정치적 영향력을 행사하기 위해 1968년 독일 공산당을 서독 지역에 DKP 형태로 재건하였다. DKP당 강령은 위헌 조항을 피하기 위해 프롤레타리아트 독재와 공산당의 영도성에 관한 명제는 구체적으로 언급하지 않고 있으며, 동독의 「대서독 차단분리정책」 추진을 반영하여 서독 단독 대표권의 포기, 유럽안보체제 형성, 동독의 국제법적 인정 등을 명시하였다. 그러나 DKP를 내세워 서독 국내 정치에 영향력 행사를 기도하였던 동독은 서독 정부의 공산당원의 공무원 임용 금지 등의 조치와 더불어 국민들의 미미한 지지로 인해 소기의 목적을 달성하는데 실패하였다.

이러한 동독의 대서독정책에 대해 서독의 초대수상 아데나워는 자유민주주의체제에 의해 통일을 달성하겠다는 신념으로 서독 외교정책의 최고 목표를 독일 통일에 두었으며, 동독은 국제법적 의미의 국가가 아니라는 입장에서 서독이 동독을 병합하는 합병통일을 추구하였다. 또한 아데나워는 「힘의 우위정책」(Machtpolitik)에 입각하여 통일정책을 추진하였다. 이러한 정책의 일환으로 아데나워는 서방측과의 결속력을 강화하여 소련과 동구 공산주의의 위협에 대처하는 한편, 강력한 서독의 경제력 및 국방력을 바탕으로 동독 국가존재를 부인하고 서독정부의 유일 합법성을 강조하는 「단독대표권」과 더불어 동독을 승인한 국가와는 외교관계를 수립하지 않는다는 「할쉬타인 독트린」을 일관성 있게 추진하였다. 또한 이 시기의 통일방안으로 아데나워는 연합국과 유엔 감시 하의 전독 총선거를 주장하였다.⁵⁾

2. 수세적 정책 추진기 : 대서독 「분리차단정책」(1952~1971)

「독일식 사회주의의 길」에서 민주사회주의적 통일 독일의 수립을 표방했던 SED 통일정책의 성격은 1948년 동서냉전이 심화됨에 따라 점차 변질되어 갔다. 울브리히트 동독 사회주의통일당 제1서기는 동서냉전에 적응하기 위해 당을 레닌주의 정당 구조로 전환하고 소련식 사회주의 모델을 동독사회주의 발전모델로 채택하는 등 「독일식 사회주의의 길」을 포기하였다. 또한 울브리히트는 1956년 통일정책으로 연방제 통일방안을 서독에게 제안하였다. 울브리히트는 자신이 제안한 통일방안에서 우선 먼저 독일 양국이 서로 접근하는 것이 필요하며, 그 다음 전독 총선거로 최종 통일국가를 수립하기 전까지의 중간 단계로 연방제 또는 국가연합 형태를 채택하는 것이 요구된다고 주장하였다. 그러나 동독이 연방제 통일방안에서 제시한 통일국가의 최종형태는 사회주의국가로 전제되었기 때문에 이 통일방안이 서독에 의해 거부된 것은 당연한 일이었다. 울브리히트의 통일정책은 소련의

5) K. Gotto, "Adenauers Deutschland-Ostpolitik 1954~1963, in R.Morse/K. Repgen, Adenauer-Studien, (Mainz, 1974), p. 366.

독일 양분정책과는 위배되는 것이었다. 그러나 동독은 타율적인 국토분단 상황을 극복하는 것이 최대의 정치목표로 간주했을 뿐만 아니라 동독국민들의 통일 염원도 지대했기 때문에 일정 한도 내에서 통일정책을 추구하지 않을 수 없는 상황에 봉착하였다. 따라서 동독의 통일정책은 내용 면에서 소련의 의도에 부합되었으나, 형식적인 면에서는 국민들의 통일염원에 부응하는 형태를 갖추었다.

또한 동독의 통일정책이 수세적으로 전환하게 된 원인은 무엇보다도 1953년 발생한 노동자 폭동과 더불어 지속적으로 증가하고 있는 탈주민 문제로 인해 서독체제에 대한 체제 비교 상의 절대열위를 절감한 데 기인한다. 이외에도 동독의 연방제 통일방안은 1954년 파리조약에 의한 서독의 서방권 귀속, 나토 가입 등의 상황 변화에 따라 서독의 대서방 결속 방지를 목적으로 함과 동시에, 동독에 대한 서독정부의 국제법적 불승인정책을 간접적으로 포기하게 하려는 의도를 지닌 정책이었다.⁶⁾

1950년대 중반 이후 체제경쟁에서 불리함을 감지한 동독은 서독의 영향력을 차단하고 동독 주민들을 통합하기 위해 사회적 불평등, 실업문제, 독점자본 문제 등 서독 자본주의의 폐해를 집중적으로 선전하고 베를린 봉쇄, 베를린 장벽 구축을 단행하는 등 대서독 「분리차단정책」을 대서독정책의 근간으로 추진하였다. 더욱이 동독은 SPD가 1959년 고데스베르그 강령에서 보수적으로 당 강령을 개정함으로써 동독 노동운동과 서독 노동운동의 통일전선 구축을 통한 사회주의 혁명을 이룬다는 최소한의 희망마저도 포기할 수밖에 없었다.

동독의 대서독 분리차단정책(Abgrenzungspolitik)의 정점은 역시 베를린 장벽 건설임을 부인할 수 없다. 베를린 장벽 건설 원인으로는 체제 경쟁에서 동독이 점차 낙오하게 되면서 서베를린으로 동독주민들이 탈출하는 경향이 높아지게 된 것을 들 수 있다. 특히 베를린 장벽 구축을 계기로 독일분단 구조는 완전히 정착되었는데, 동독은 독일 분단을 아데나워의 대동

6) 1950년대 이후 동독은 연방제 통일을 위한 전제조건으로 동독의 국제법적 승인을 들고 나오는 등 체제 유지 차원에서 서독이 국제법적으로 동독을 승인하도록 온갖 노력을 경주하였으나 허사로 돌아갔다.

독 강경노선에 입각한 통일정책으로 돌리지 않고 동독사회주의 역사적 발전경향으로 치부하는 등 대서독 「분리차단정책」을 구사하고 「선 사회주의 건설, 후 사회주의 통일」로 통일정책 방향을 선회하였다.⁷⁾

3. 동서독 관계 정상화정책 시기(1972~1989)

대서독 「차단분리정책」으로 규정할 수 있는 1950~60년대의 동독의 대서독정책은 서독이 대동독정책으로 할슈타인 원칙을 폐기하고 소련이 동독에게 양독관계 개선을 종용함에 따라 점차 변모되었다. 키징거 수상의 기민당과 사민당간 대연정(1966~1969)의 대동독정책은 과거 아데나워 시대와는 달리 당시 긴장완화 추세의 국제정세에 적극 적응하기 위해 실리적이고 적극적인 외교노선을 확립하고 에르하르트 정부에 의해 약화된 서독의 국제적 지위 향상을 우선 과제로 삼았다. 이러한 목표 달성을 위해 동독을 고립시키겠다는 과거 서독정부의 외교노선에서 진일보하여 군사안보문제와 통일문제를 결부시키지 않고 별도로 추진하는 한편, 동독을 사실상 존재하는 정권으로 수락할 용의가 있다고 선언하였고 동구권에 대한 할슈타인 원칙 적용도 배제하였다.⁸⁾

아데나워의 「힘의 우위정책」(Machtpolitik)에 대해 동독이 베를린 장벽 구축, 통신, 상호방문 및 여행 봉쇄 등 대서독 「분리차단정책」으로 응수함에 따라 분단의 장기화와 동독체제의 안정성이 제고되는 결과가 초래되었다. 이러한 극한적 체제대립을 직시한 사민당 브란트 수상은 적극적인 신동방정책을 통해 대동구권과 관계 개선을 추구함과 동시에, 대동독협상에 있어서도 아데나워 이래 지속되어 온 동독 불승인정책을 수정하여 1970년 두차례에 걸쳐 동·서독 정상회담을 개최하는 한편, 베를린에 대한 4대국 협정(1971.9) 및 양독간 일반통행협정(1972.5), 양독간 관계 정상화를 명

7) Jesse, Eckhard/ Mitter A.(hg.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit*, (Bonn, 1988), p. 463 참조.

8) Chr. Hacke, *Weltmacht wider Willen. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland* (Stuttgart, 1988) pp. 251 참조.

문화한 기본조약(1972.12) 등을 체결하였다. 또한 동·서독은 1973년 유엔에 동시에 가입하고, 1974년 본과 베를린에 상주대표부를 설치하였다. 브란트 신동정책 및 대동독 정책은 독일 통일이 단기간에 달성될 수 없다는 유럽 분단의 상황적 인식 아래 동독과의 화해·협력을 통해 분단 고통을 줄이면서 독일의 단일성을 회복하는 데에 기본목표를 두었다. 그러나 브란트는 평화공존을 바탕으로 한 신동방정책에 따라 동독정부의 실체만은 인정한다는 합리론에 기초하여 독일내 두개의 국가가 존재함은 인정하나 하나의 민족이라는 시각에서 동독이 외국이 아니라는 점을 강조하고 동독에 대한 국제법상의 불승인 입장을 견지하였다.

서독의 대동독정책이 화해협력관계로 전환되자 동독도 서독의 사회적 법치국가 체제의 영향력이 동독 주민들에게 지대한 영향력을 행사할 것이라는 점을 인지했음에도 불구하고 소련의 압력에 의해 서독의 대동독정책을 수용하였다. 동독은 동서독간 교류협력의 심화로 인한 부정적 효과를 잘 인식하고 있었으나, 동서 냉전 체제하의 「유럽의 분단」이 지속되는 한 소련의 영향력이 지속되고 주변국들이 독일 통일을 반대하고 있으므로 동독 체제가 서독으로 흡수 병합되는 일은 결코 없을 것으로 간주하였다. 동독은 당시 경제 상황이나 생활 수준이 이웃 다른 사회주의 국가보다 월등하다는 현실에 자족하여 양독간 교류협력의 부정적 효과를 과소 평가하고 서독과의 교류협력을 통한 경제적 실리를 추구하고 국제법적 인정을 간접적으로 확보함으로써 체제 안정을 도모하였던 것이다.

한편, 동독은 사회주의체제의 절대열위로 인해 서독으로 흡수병합되는 사태를 미연에 방지하기 위해 「물과 불의 이론」에 따른 통일불가정책을 추진하였다. 호네커는 1971년 SED 제8차 전당대회에서 동독과 서독은 물과 불의 관계이므로 통일불가를 선언하고, 1976년 제9차 전당대회에서는 당강령 중 독일통일 조항을 삭제하면서 독일민족을 「사회주의적 독일민족」과 「자본주의적 독일민족」으로 구분하고 2민족 2국가 체제를 표명하였다.⁹⁾ 호네커가 통일정책을 공식적으로 포기한 것은 소련의 2개 독일원

9) J. Hofmann, *Ein neues Deutschland soll es sein. Zur Frage nach der Nation in der Geschichte der DDR und der Politik der SED* (Berlin, 1989), p. 413.

칙과 브레즈네프 독트린에 호응함으로써 지속적인 소련의 지원을 획득하는 한편, 양독간 체결된 기본조약의 2개 독일론에 이론적 바탕을 마련하고자 한 것으로 분석된다.

Ⅲ. 북한의 대남정책

북한의 대남전략¹⁰⁾은 「체제유지 발전 및 공산화 통일」이라는 국가목표 달성을 위해 한국에 대해 전개하는 일련의 공식적 정책 및 비공식적 술책으로 정의할 수 있다. 남한과 북한의 분단체제는 흔히 1 민족, 2 국가, 2 체제로 한 민족이 2 국가, 2 체제로 분단된 형태를 이루는 반면, 남북한 통일은 1 민족, 1 국가, 1 체제로 공히 한 민족이 하나의 국가체제 아래에서 하나의 체제로 통합되는 것을 의미한다. 이 경우 북한이 대남전략에서 최상의 국가목표를 통일에 두는 것은 자명한 사실이다. 우선 북한의 대남전략을 남북한 체제의 우열 정도 및 국제환경 등의 상황 변화에 따라¹¹⁾ 시기별로 분석해 보면 다음과 같다.

제1기(1945~1953) : 무력통일 전략기

제2기(1954~1987) : 남조선혁명 전략기

제3기(1988~현재) : 분리차단 전략기

10) 북한의 대남전략에 대해서는 허문영, “북한의 변화와 대남정책 전망”, 「전략연구」 1996년 제2호, 정규섭, 「김정일체제의 대남정책 전망」, (서울: 민족통일연구원, 1994) 참조.

11) 북한은 대남전략으로 국제혁명역량, 북한혁명역량, 남한혁명역량 등의 「3대혁명역량 강화」노선을 추구해 왔다. 「3대혁명역량 강화」노선은 1965년 4월 14일 김일성연설(“조선민주주의인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선혁명에 대하여”)에서 논리적으로 완성되었다.

1. 무력통일 전략기(1945~1953)

분단이 확정되기 전까지 북한의 대남전략은 민주기지론에 입각하여 북한 사회주의 혁명역량 강화를 도모하는 한편, 남한내 친북적인 조직과 연계, 통일전선을 결성한 다음 남한에서 인민민주주의 혁명을 일으켜서 북한과의 합작통일을 도모하는 것으로 되어 있다. 이러한 북한의 대남전략은 북한에 우선적으로 공산정권을 수립하려는 소련의 「적극적 최소전략」에 따라 북한에 확실한 정치·군사적 기반을 마련한 후 남한사회의 「반제 반봉건 인민민주주의 혁명」에 의해 한반도 전체를 공산화하겠다는 의도였다.

소련은 북한정권 수립 후 대한반도 정책을 한반도 전체를 목적으로 하는 공세적 최대전략으로 전환하였다. 이에 편승하여 북한은 냉전이 고착화되는 국제환경, 주한 미군철수 및 남한 군사력의 미약, 북한의 군사력 우위 등을 기반으로 무력통일을 시도하였다. 북한은 무력통일을 위장하기 위해 전쟁도발 직전에 「선 주한 미군 철수 및 유엔조선위원단 해체, 후 남북한 자유 총선거 실시와 전조선 입법기관 수립」 등을 포함한 8개항의 통일방안을 제안하기도 하였다. 또한 북한은 남침 준비의 일환으로 제주폭동 사건, 여순반란 사건, 대구폭동 사건 등을 획책하여 남한 사회의 혼란 조성에도 전력을 다하였다. 6.25 남침전쟁으로 표현된 북한의 대남전략은 남한 사회의 혼란 및 북한 군사력의 우위 등 남한체제의 불안정성, 미군의 단계적 철수 및 소련의 군사지원 등의 국제환경 등과 같은 요인이 상호 결합되어 구체화된 가장 공격적인 대남정책이었다.

2. 남조선혁명 전략기(1954~1987)

이 시기 북한은 한·미방위조약의 체결(1954) 및 중공군의 단계적 철수 완료 등에 따른 전면전에 의한 한반도 공산화 통일전략을 추진하기 보다는, 북한의 「민주기지」와 남한내부의 친북적인 조직과 통일전선을 결성·강화하여 남한에서 인민민주주의 혁명을 이룬 다음, 북한 공산정권과 연합

하여 한반도 통일을 이루는 대남전략을 기본노선으로 정하였다. 따라서 북한은 1955년 4월 남한사회 성격을 「식민지반봉건사회」로 규정하고 「남조선 혁명」의 성격을 「반제반봉건민주주의혁명」, 또는 「민족해방 인민주주의혁명」으로 설정하였다.

이러한 남한사회의 성격 규정과 혁명전략에 의해 북한은 「반제국주의」 투쟁의 일환으로 주한미군 철수를 지속적으로 주장하는 한편, 미국에 대해 공격적인 정책을 구사하였다. 북한의 입장에서 볼 때 남한에 주둔하고 있는 미군은 한반도 적화통일을 달성하는 데 있어서 가장 커다란 걸림돌이었던 것이다. 이러한 북한의 대미강경정책은 미해군함정 “프에블로”호 나포(1968), 미해군 정찰기 EC-121 격추(1969), 관문점 도끼만행 사건 등으로 나타났다.

한국전쟁 후 북한의 대남전략은 경제재건에 총력을 기울이면서 「선건설 후통일론」의 한 형태인 「민주기지론」을 통일정책의 기본으로 내세웠다. 이 정책은 혁명과 통일이라는 적극적 의미보다 사회주의 건설이라는 방어적 의미를 지닌다. 휴전 후 어느 정도 체제정비에 성공한 북한은 체제 우위 및 남한내 정치적 위기 발생(4.19혁명) 등을 기회로 1960년 연방제 및 교류·협력을 통하여 남북한을 통합하려는 의도를 담은 통일방안을 제시한다. 이 시기 기능주의적 성격이 강한 북한의 연방제 통일방안은 남한에 의해 거부되고, 남한에 반공적 성격이 강한 군사정권이 남한에 들어서자 북한은 대남전략으로 남한 내의 반체제 세력을 결집하여 남한체제 전복을 도모하는 「지역혁명노선」인 「남조선혁명론」에 입각하여 「패권적 혁명전략」을 추진하였다. 북한의 패권적 혁명전략은 1964년 2월 제시된 「3대 혁명 역량 강화노선」에 의해 「북조선의 혁명력량, 남조선의 혁명력량, 국제적 혁명력량의 강화」로 구체화되었다. 북한은 패권적 혁명전략에 따라 남한이 공산화되면 북한과 과도적 연방제 하에서 합작통일이 달성되는 것으로 간주하였다. 예컨대 김일성은 1966년 10월 제2차 당대표자회의에서 남조선 혁명을 「민족해방민주주의혁명」으로 규정하고 남조선 혁명의 기본 임무가 미국의 식민지 통치를 청산하고 남조선 사회의 민주주의적 발전을 보장하며 북반부의 사회주의 역량과 단합하여 나라의 통일을 달성하는 데 있다고

주장하였다.¹²⁾

북한은 「패권적 남조선혁명 전략」을 위해 통일전선 사업, 게릴라전, 대남 선전전 및 테러 등을 사용하였다. 남한에서 혁명을 주도할 수 있는 조직 건설을 위해 북한은 통일전선 사업으로 다양한 지하조직 구축(통혁당, 동백림사건 등)을 시도하는 한편, 다양한 매체를 통하여 반정부 및 반체제 시위를 선동하였으며, 월남전을 전후로 게릴라전에 의한 남한체제 전복을 시험한 바도 있다(울진·삼척지구 무장 게릴라 침투). 더욱이 북한은 남한의 「민주주의 혁명」을 추진한다는 미명 아래 남한 요인을 암살하기 위해 북한 게릴라 청와대 기습사건(1968), 박정희 대통령 저격 사건(1974), 버마 아웅산 폭파 테러(1983) 등도 감행하였다.

북한은 한국전쟁 이후 노태우 정부가 들어서기 전까지의 기간 동안 남한에서 사회주의 혁명을 일으키기 위해 온갖 노력을 경주했지만, 대남 적대공세를 펴기에는 국제환경이 불리하게 전개될 경우 이에 대한 적응 차원으로 남북대화에 임하기도 하였다. 예컨대 1970년대초 미·소 데탕트, 미·중, 일·중 화해에 따라 동북아 국제질서가 변화를 보이게 되자 북한은 남북대화에 임해 1972년 7월 4일 「자주·평화통일·민족대단결」이라는 통일 3원칙을 기본내용으로 하는 「7.4 남북공동성명」을 남한과 합의·발표하였다. 이를 계기로 1972년 남북조절위원회가 설치되어 남북관계가 논의되고 남북적십자회담이 진행되었다. 그러나 1970년대 중반 이후 월남으로부터 미군 퇴각, 제3세계에서의 반미성향 증대, 주한미군 일부 철수 등 국제정세가 북한의 대남전략 추진에 유리하게 반전되자 북한은 남북대화를 중단한 후 관문점 도끼만행, 땅굴굴착 등을 감행하는 등 대남전략을 원래의 「패권적 혁명전략」으로 선회하였다. 이러한 북한의 대남전략은 「7.4 남북공동성명」의 통일 3원칙의 해석에서도 그대로 표현되고 있다. 북한에 의하면 자주원칙은 주한미군의 철수와 외세의 간섭배제, 평화통일원칙은 남한의 군사시설 보강, 장비현대화 중지 등이며, 민족대단결은 남한의 반공

12) 조선중앙통신사, 「조선중앙연감 1966~1967」(평양: 조선중앙통신사, 1949), p. 31 참조.

법 및 국가보안법의 철폐를 의미한다.

한국전쟁 후 1987년까지 북한의 대남전략은 주한미군의 방위력, 경제성장에 의한 남한체제의 상대적 안정화 등에 의해 전면적인 무력도발을 감행하지 못하고 남한혁명을 통한 합작통일을 기본전략으로 추구하였던 것이다.

3. 분리차단 전략기(1988~현재)

1980년대 말 이후 북한은 소련 및 동유럽 사회주의권의 급격한 변혁, 비동맹 국가들의 탈이념·실용주의화, 가중되는 경제난, 남한의 눈부신 경제성장, 전향적 북방정책 및 민주화 등의 요인으로 인하여 지금까지의 대남정책을 상당 정도 수정하지 않으면 안되었다. 1980년대로 들어와서 한국경제는 비약적인 발전을 하여, 예컨대 1990년에는 남한의 일인당 GNP가 북한의 5배 이상에 이르게 되는 등 남북 체제간 우열관계는 극명하게 북한에게 불리하게 나타났다. 또한 1985년 고르바초프의 등장으로 냉전체제가 붕괴되고 한국이 1988년 「7.7선언」에서 천명한 북방정책을 추진함에 따라 북한은 외교적으로도 고립을 면치 못하게 되었다. 이외에도 1988년부터 선거를 통한 정부가 한국에서 출범하게 됨으로써 북한이 대남전략으로 내세운 민주주의혁명론은 그 적용대상이 사라지게 되었다.

남한체제에 대한 북한체제의 상대적 우위 상실, 북한을 둘러싸고 전개되는 불리한 국제환경 등의 변화된 상황을 반영하여 북한은 한반도의 공산화 통일보다 북한체제의 수호에 보다 큰 비중을 두기 시작하였다. 김일성은 1988년 신년사에서 “조국통일문제는 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우는 문제가 아니고 일방이 타방을 압도하고 우세를 차지하는 문제도 아니다”라고 주장하고 “북과 남이 서로 상대방의 존재를 인정하는 기초 위에서 중립적이며 빨럭불가담적인 하나의 연방국가를 창설하는 것이라고 인정합니다”¹³⁾라고 언급하는 등 해방 후 최초로 남북한 공존의 필요성을 표명

13) 「로동신문」, 1989년 1월 1일.

하였다.

이러한 수세적 입장을 반영하여 북한은 1991년 생존전략 차원에서 기존의 「고려민주연방공화국안」을 수정·제기하기에 이르렀다. 북한의 통일방안은 남북체제간의 우열, 국제환경 등에 의해 영향을 받으면서 기본구조가 변모되어 왔다. 북한은 사회주의 경제확립에 따른 대남한 체제우위를 점하게 되면서 1960년 연방제 및 교류·협력을 통하여 남북한 통일을 달성하려는 기능주의적 성격이 강한 통일방안을 제시하였다.¹⁴⁾ 이 통일방안은 정치문제를 차후로 하고 경제교류를 우선시함으로써 체제 역량이 강한 북한이 자연적으로 남한을 흡수 통일하는 기능주의적 통일방안이었다. 그러나 1960년대 향유했던 남한체제에 대한 체제상의 절대우위가 상실됨에 따라 북한은 1973년 정치·군사문제의 일괄 타결을 이룬 후 경제·문화교류를 한다는 연방주의적 통일방안인 「고려연방공화국안」을 남한에 제안하였다. 북한은 「고려연방공화국안」을 1980년 「고려민주연방공화국」으로 수정·제안한 후 1991년 통일방안을 1민족1국가2체제2정부 형태의 국가연합식 통일방안을 제시하였다. 이 방안에서 김일성은 “하나의 국가, 하나의 제도에 의한 체도통일론을 주장하는 것은 나라의 분열을 끊임없이 지속시키자는 것이며 결국 통일을 하지 말자는 것”이라고 말하고 “서로 다른 체도를 하나의 체도로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어 나가도록 후대들에게 맡겨도 된다”¹⁵⁾고 말함으로써 실제로 연방제에 의한 완전한 통일을 포기하고 현존하는 두 체제의 잠정적인 유지를 주장하고 있다. 이처럼 북한은 체제비교에서 절대열위에 처하게 되자 수정된 통일방안을 제안한 것은 남한의 기능주의적 접근법이 담고 있는 교류·협력의 확대가 가져올 수 있는 흡수통합의 위험에 대한 방어적 조치라고 해석할 수 있다.

북한의 체제수호적 조치는 북한의 핵문제가 국제문제로 대두된 이후 남북관계 개선 요구는 무시한채 미국과의 평화협정 체결을 요구하는 등 「주대미회담, 종 남북대화」로 표현되는 대외정책을 추진하는 데에서도 잘 나

14) 박순성·최진욱, 「통일논의의 변천과정 1945~1993」, (서울: 민족통일연구원, 1993) p. 60.

15) 로동신문 1994년, 1월 1일.

타나 있다. 탈냉전시대의 도래, 한국의 북방정책 추진 등에 의한 국제환경의 급격한 변화는 북한의 체제유지에 극히 부정적으로 작용하여 북한은 국제적으로 고립을 면치 못했을 뿐만 아니라 군사적으로도 한반도 유사시 중국과 러시아의 자동적 군사 개입을 기대하기가 쉽지 않게 되었다. 이러한 상황에서 북한이 군사적 안보를 확보하기 위해 미국에게 평화협정 체결을 끈질기게 요구하고 있는 것은 결코 우연이 아니다.¹⁶⁾

더욱이 북한이 사회주의 경제체제의 비효율성, 사회주의 국제분업체제 붕괴 등에 의해 야기되고 있는 경제위기를 극복하기 위해서는 최소한 개혁·개방을 통해 국제분업 체제에 편입되어야 한다. 그러나 북한이 경제위기를 해소하고 이를 통해 체제 정당성을 확보하기 위해 개혁과 개방을 추진한다면 체제붕괴의 위험도 감수해야 한다는 것을 동독 붕괴와 독일의 흡수통일의 사례로부터 많은 시사점을 얻었을 것이다. 그러므로 대외 개방의 후유증을 최소화하고 경제위기를 풀기 위해 북한은 남한과 확대된 규모의 교류협력을 추진하기 보다는 극히 통제 가능한 실리적인 경제협력 관계를 모색하는 「제한된 개방정책」을 추진하고 있는 것이다.

이러한 측면에서 고찰할 때 체제 유지를 최소 목표로, 공산화 혁명을 최대 국가 목표로 삼고 있는 북한은 체제 경쟁 상의 열위, 국제환경의 열악성 등으로 말미암아 체제 안정과 내부 결속을 위해 남한의 정치·경제·사회·문화적 영향력을 가능한 한 배제하는 체제수호적 「분리차단정책」(Abgrenzungspolitik)을 취하고 있다고 말할 수 있다. 이러한 북한의 「분리차단정책」은 한국정부의 힘의 우위정책에 기반을 둔 기능주의적 교류·협력을 기반으로 하는 통일정책에 대항하기 위해 남북간 갈등을 부추겨서 남한의 대북정책을 무력화시키는 성격도 지니고 있다.

이러한 측면에서 북한의 대남전략을 고찰해 볼 경우 북한은 한국의 대북

16) 이러한 측면을 반영하여 북한은 대외정책 상의 이념적 우선 순위를 「자주-친선-평화」에서 「자주-평화-친선」의 순으로 바꾸었을 뿐만 아니라 미국과 일본을 군사적 주적 개념에서 안보문제를 대화로 풀어가는 상대국으로 규정하였다. 북한의 대외정책 상의 이념 변화에 대해서는 허문영, 「북한의 대외정책 이념:형성과 적응」, 「통일연구논총」, (서울: 민족통일연구원, 1996), 제5권 1호 참조.

정책에 따라 자신의 대남전략을 추진해 온 것이 아니라, 남북한 체제의 우열 및 남북한의 국내정치적 상황, 한반도를 둘러싼 국제적 환경 등을 충분히 고려하여 대남전략을 무력·혁명·대화·분리차단 등의 방식을 배합하여 활용한 것으로 분석된다.

IV. 비교분석

1. 정책비교

동독의 대서독정책과 북한의 대남전략은 여러 면에서 상이성을 보이고 있으나, 보다 추상적인 수준에서 문제의 소재를 고찰해 보면 동일한 구조를 갖고 있는 것으로 분석된다. 동독이나 북한은 자기 체제가 상대방 체제보다 우위에 있고 대외적 여건이 유리한 것으로 판단하면 사회주의 민족국가 건설이라는 시각에서 극히 공세적인 대서독정책과 대남정책을 구사하였다.

사회주의 통일이라는 목표를 달성하기 위해 북한은 자체 사회주의 역량을 강화하고 남한의 정치·사회·경제적 혼란 및 미군 철수 등의 국제적 상황을 고려하여 군사적 수단에 의거한 무력통일(6.25)을 추진한 바 있다. 그러나 동독은 동서방간의 군사적 균형 및 억제력과 더불어 서독경제의 부흥 등으로 인해 무력에 의한 통일은 추구하지 못하였다. 특히 북한의 대남정책이 동독의 대서독정책 보다 공격적으로 수행된 원인은 남한의 경우 신생독립국으로서 저발전된 자본주의체제로 인해 사회적 갈등이 심화되어 사회주의 혁명이 가능한 것으로 간주하였기 때문이다.

북한이 남조선 혁명을 통해 연방제 합작통일을 추진하는 경우는 남한체제에 대한 북한 사회주의체제의 상대적 우위를 확보하였으나 국제적 환경이 전면전을 벌이기에는 북한 자신에게 불리한 것으로 간주할 때이다. 이 경우 남한 내의 체제 불안을 부추기고 산발적인 무력도발과 더불어 남한

내에 친북적인 조직 육성을 통해 남한체제를 약화시키고 사회주의 혁명을 통해 체제 전복을 기도하는 「통일전선전술」을 지속적으로 추진해 왔다. 따라서 북한이 연방제 합작통일을 추구하는 경우 북한 대남전략의 주요 정책 수단은 군사력이 아니라 남한 내부를 교란시키기 위한 테러, 무장 게릴라 침투 등의 물리력과 더불어 남한 내부에 친북조직의 활성화를 통해 남한 공산화혁명을 추진하는 「통일전선」의 구축 등을 들 수 있다.

북한의 대남정책과 유사하게 과거 동독은 체제경쟁의 우열이 드러나지 않았던 1950년대 초까지 서독내 친 동독 조직과의 통일전선 구축을 통해 「독일식 사회주의 길」이라는 명제 아래 공세적 대서독정책을 행하였다. 이처럼 북한과 동독은 공히 체제 우위를 점할 경우 친북조직이나 친동독조직과 통일전선을 구축하여 남한 및 서독주민들에게 사회주의의 우월성을 선전·선동하는 등 「선 남조선·서독 사회주의혁명, 후 합작통일」이라는 평화적 수단에 의한 전략을 구사하였다.

무력통일이나 합작통일이 국내외적 여건상 모두 불가능할 경우 동독과 북한은 체제정비를 통한 체제 안정화를 꾀하는 한편, 상대방의 체제우위로 인한 영향력을 차단하기 위해 「분리차단정책」을 구사하였다. 예컨대 동독은 체제경쟁에서 낙오하게 된 1950년대 중반 이후 점차 대서독 「분리차단정책」으로 정책 방향을 선회하였다. 이와 유사하게 북한의 경우도 대남정책을 변화시켰다. 체제 우위가 북한에게 극히 유리하게 작용한 1950년대 초까지 무력수단에 의한 공산화 통일을 목적으로 하는 폭력적인 대남정책을 취하다가 남북한 체제 우위가 분명하게 드러나지 않았던 1980년대까지는 「남조선 혁명」이라는 공세적인 대남전략을 구사하였다. 그러나 남북간 체제우위가 한국의 절대우위로 노정되는 시점인 1990년대부터 북한은 점차 수세적이고 체제수호적인 대남 「분리차단정책」으로 대남정책의 기본방향을 전환하였다.

남한체제의 우위가 드러난 1990년대 이후부터 북한은 체제 안정을 도모하고 북한 주민들에 대한 남한의 영향력을 배제하기 위한 정책의 일환으로 북·미 관계 개선을 기본으로 하는 대서방 접근정책을 도모함과 동시에, 남북관계 개선은 회피하는 대남 「분리차단전략」을 취하고 있는 것이다. 이러

한 북한 대남전략의 질적 변화는 남북한 체제의 발전상의 우위가 극도로 북한에게 불리하게 전개되어 북한 사회주의체제는 남한 자본주의 체제에 대한 대안이 되지 못할 뿐만 아니라, 북한주민들에 대한 남한체제의 영향력을 차단하지 않을 경우 동독의 경우처럼 흡수통일을 당할 수 있다는 우려에서 나타난 것으로 추정된다.

2. 정책효과 비교

1970년대 초 동서독 관계가 정상화되기 이전 양독관계는 서독의 힘의 우위정책에 의한 동독 고립봉쇄정책과 동독의 대서독 분리차단정책의 충돌로 인해 군사적 대결, 체제경쟁 등의 적대적 갈등관계를 맺고 있었다. 1950년대 중반 이후 대서독 「분리차단정책」의 일환으로 실시된 베를린 봉쇄, 베를린 장벽 구축 등의 조치는 동·서독 주민들에게 동독 사회주의 체제의 패배를 각인시켜주는 계기가 되었으며, 서독 주민들의 반공의식을 계고하는 결과를 초래하였다. 따라서 1950년대 초부터 1966년 대연정이 시작되기 전까지 동독은 적대적 공존관계를 기반으로 국내정치적 안정을 취하게 되었고, 서독도 동서독간 대결구도 및 반공 이데올로기에 편승한 보수적 사회 분위기로 인해 보수당의 장기집권이 가능하게 되었다. 더욱이 서독의 「힘의 우위정책」과 동독의 대서독 「분리차단정책」의 충돌로 인해 양독관계는 경색되었을 뿐만 아니라 분단고통은 배가되었다.

한편, 1970년대 이전 정치 분야와 교류·협력 분야에서 서독과의 협력관계가 별로 없었던 동독은 대서독 「분리차단정책」을 통해 자신의 체제를 유지하였을 뿐만 아니라 서독내의 반체제 인사들에게 동독 사회주의에 대한 신비감을 제공함으로써 이들이 서독 국내정치에서 동독 입장을 대변하게 하였다. 이러한 측면에서 볼 때 동독의 대서독 분리차단정책은 체제유지 관점에서 실효성이 있었다고 판단되어진다.

북한의 공격적인 대남전략은 한국사회의 민주화를 후퇴시키고 권위주의 체제의 유지에 결정적인 역할을 하였다. 북한의 공세적인 대남전략이 한국 국내정치 구조에 결정적으로 작용한 대표적인 사건을 굳이 열거한다면 이

승만 정권 하의 조봉암 사건, 박정희 정권 하의 7.4남북 공동성명에 이은 유신 선포, 전두환 정권 하의 평화의 댐 사건, 선거시 색깔시비론 등을 들 수 있을 것이다. 한국전쟁 이후 북한의 「남조선 혁명」이라는 공격적인 대남전략과 한국의 반공 일변도의 대북정책이 충돌하여 빚어진 결과는 국내 정치적 갈등을 적대적 남북관계로 돌림으로써 북한에서는 유일지배 체제를 강화시켰으며, 남한에서는 권위주의 정권의 존속·유지라는 적대적 공존관계로 나타났다.

1970년대 초부터 동서독 관계는 기본조약의 체결로 인해 정상화되었다. 따라서 동서독 관계는 적대적 갈등관계에서 협력, 대결, 경쟁으로 표현되는 경쟁적 협력관계로 전환되었다. 즉, 동서독 양국은 정치적으로 대화를 지속하고 각종 교류·협력 분야에서 상호 협력을 증진시키는 협력관계에 있었다. 그러나 양국은 이념적인 면에서 서로 화해하지 않을 뿐만 아니라, 군사안보를 위해 군비경쟁을 지속하는 대결관계를 갖고 있었다. 또한 동서독 양국은 자신의 체제가 상대편 체제에 영향을 줄 것으로 생각하고 체제 경쟁을 하는 경쟁 관계에도 있었다. 협력, 대결, 경쟁 등으로 표시되는 경쟁적 협력관계 시기 동안 동독은 체제 경쟁에서 극히 열등한 위치에 처하게 되었다. 더욱이 동독체제의 열위는 교류협력을 통한 정보교환으로 인하여 서독 주민들은 물론 친동독 조직 및 인사들도 인지하게 되었다.

동독은 내독간 교류협력관계를 지속하면서도 유럽분단 구조가 동독의 흡수통일을 막아 줄 것을 기대하였다. 그러나 예상외로 고르바초프의 개혁으로 인해 유럽분단이 해소되자 체제비교상 절대열위를 면치 못했던 동독은 곧 붕괴의 길로 들어섰다. 이러한 동독 붕괴가 북한에게 주는 시사점은 한국의 성공적인 북방외교로 초래된 외교군사적인 고립을 만회하고 정치군사적 안보를 확보하기 위해 대서방관계를 개선하는 한편, 대남 「분리차단정책」을 구사해야 한다는 점을 들 수 있다.

1988년 이후 남한체제에 대한 북한체제의 우위 상실, 탈냉전적 국제환경, 남한정부의 대북 고립봉쇄정책 등으로 인해 북한은 한반도의 공산화 통일보다 북한체제 수호에 보다 많은 비중을 두는 대남 「분리차단정책」을 구사하기 시작하였다. 현재 북한은 체제수호정책의 일환으로 소련의 붕괴

로 기반이 허약해진 정치군사안보체제를 대미·일 수교 및 미국과의 직접적인 평화협정 체결로 보완하려는 대서방 접근외교정책을 펴는 한편, 남한의 힘의 우위에 입각한 남북간 교류협력을 가능한 한 배제하되 실리적 차원에서 제한된 규모의 경제교류협력을 허용하는 대남 「분리차단정책」을 구사하고 있다.

이러한 북한의 대서방 접근정책은 한반도의 안정과 세력균형의 파괴를 원치 않는 주변 4강에 의해 어느 정도 허용되고 있으며, 특히 미국은 북한 체제를 연착륙시키기 위해 북한과 직접 협상에 나서고 있는 실정이다. 그러나 남북간 체제 대결과 체제 경쟁에 익숙해 있는 대북 관련 여론주도층의 일반적 정서는 북한의 대서방 접근 허용이 북한정권의 강화와 더불어 통일의 장애로 등장할 것으로 간주하여 북한의 대서방 관계 개선을 허용해서는 안된다는 입장에 서있다. 남북간 교류협력 확대에 의한 파급효과를 방지하기 위해 북한이 실시하고 있는 대남 「분리차단정책」은 북한에 대한 지원이 북한체제의 강화로 귀결될 것으로 우려하는 보수적 여론주도층의 정서와 커다란 무리없이 상당 정도 부합되는 이율배반적인 현상도 야기되고 있는 실정이다. 현재 북한의 대남 「분리차단정책」은 한국의 대북 고립 봉쇄정책과 맞서 단기적으로는 수동적인 체제 유지 효과를 지니고 있지만, 중·장기적으로는 경제회생을 통한 체제발전의 측면에서는 별반 효과가 없는 정책이다.

V. 결 론

우리의 입장에서 북한의 대남전략을 봉쇄하고 한국의 민주화는 물론 평화통일을 달성하기 위해 무엇을 해야 하는가?

이 점에서 우리는 현재 북한이 추진하고 있는 대남전략에 대해 현실성 있는 대응전략을 세우는 것이 필요하다. 우리의 대응전략으로는 ① 힘의 우위를 통한 북한 봉쇄정책, ② 북한의 대서방 접근을 배제하면서 남북한

교류·협력을 추진하는 부분적인 개입정책, ③ 한반도 평화정착을 추진하면서 남북한 교류·협력을 추진하는 전면적인 개입정책, ④ 한반도 평화정착을 적극 추진하면서 점진적인 남북간 교류·협력 확대추진정책 등이 있을 수 있다.

과거 우리정부의 대북정책은 「힘의 우위정책」에 입각, 정치군사적으로는 북한을 고립시키는 북한봉쇄정책을 추진하였고, 사회경제적으로는 북한체제 개혁·개방을 유도하는 개입정책을 추진함으로써 북한붕괴를 촉발하는 양면정책을 취하였다. 현 상황에서 이러한 대북정책을 추진하기에는 한반도 전쟁까지도 각오해야 하는 위험이 도사리고 있다.¹⁷⁾ 이에 맞서 북한은 남한체제에 대한 우위 상실, 탈냉전적 국제환경 등의 변화된 상황으로 인해 북한은 한반도의 공산화통일보다 북한체제 수호에 보다 많은 비중을 두는 대남분리차단정책을 구사하고 있다. 예컨대 북한은 대외정책으로는 통미·봉남정책을 구사하면서 한국의 사회경제적 영향력을 차단하기 위해 당국간의 대화는 회피하고 극히 제한적 범위에서 남북간 경제교류를 행하고 있다. 북한의 이러한 대남정책 구사로 인해 「힘의 우위정책」에 입각한 우리정부의 대북정책은 실효성을 상실, 북한을 개혁개방으로 유인하기 보다는 북한정권의 상대적 공고화와 더불어 분단의 고착화를 가져왔다.

북한의 대서방 접근을 배제하면서 남북한 교류·협력을 추진하는 부분적인 개입정책은 북한의 반대는 물론 미국의 북한 연착륙정책에도 배치되어 그 효율성이 극히 의문시된다. 북한의 정치군사적 안보를 보장하면서 남북한 교류·협력을 추진하는 전면적인 개입정책은 북한의 대남 「분리차단정책」에 의해 커다란 효과를 기대할 수 없을 것이다.

마지막으로 우리가 취할 수 있는 대북정책으로는 한반도 평화정착을 적극 추진하면서 점진적인 남북간 교류·협력 확대를 추진하는 대북정책을 들 수 있다. 이 점에 있어서는 서독의 대동독 화해·협력정책이 시사하는

17) 1994년 남북한 특사 교환을 위한 실무협상 과정에서 박영수 북한대표의 「서울 불바다」 발언은 한·미간 팀스피리트 훈련 재개에 대해 군사적 위협을 느낀 북한 측의 반응이었으며, 그 후 북한 최고인민회의 양형섭의장의 전쟁불가피론은 한·미의 「북한붕괴전략」에 대한 대응으로 나온 것으로 보인다.

바가 크다. 서독이 1970년대 초부터 체제상의 절대우위를 확보했음에도 불구하고 「힘의 우위정책」에 입각한 통일이 아니라 교류협력에 중점을 두고 분단질서의 평화적 관리에 중점을 둔 대동독정책을 취하였다. 서독은 신동방정책과 전향적인 독일정책을 통해 동독의 대서독 분리차단정책에 효과적으로 대응함으로써 유럽평화가 유지되는 외적 조건 하에서 양독간의 관계를 정상화시키고, 독일민족으로 하여금 체제 비교를 통하여 통일 독일의 정치경제 체제를 자유롭게 선택하게 하였다.¹⁸⁾ 동서독의 사례가 우리에게 시사하듯이 통일이 직접적인 목적이 아닌 남북관계의 정상화야말로 한국 민주주의 발전에 결정적인 요인으로 작용할 것이며, 궁극적으로는 평화통일의 초석이 될 것이다.

과거 우리 정부의 북한 고립봉쇄정책과 북한의 대남 분리차단정책의 충돌로 남북관계는 군사적 대결, 체제경쟁 등의 적대적 갈등관계를 맺고 있었으나, 신정부는 이념적 대결로 인한 군사적 대결 및 체제경쟁 관계에 있으면서 정치적 대화와 사회경제적 교류·협력을 추진하는 경쟁적 협력관계 형성을 추진해야 한다. 이러한 측면에서 「국민의 정부」의 대북정책은 과거 우리정부 대북정책의 한계를 제대로 인식하고 새로운 대북정책의 방향을 수립·추진하고 있는 것으로 파악된다. 우리 정부는 평화를 파괴하는 무력도발은 불용하고, 흡수통일은 배제하며, 화해협력을 적극 추진한다는 대북정책의 3대 원칙을 발표하는 등 현단계 대북정책의 목표를 평화정착을 통한 남북한 평화공존 실현에 두고 있다. 정부의 새로운 대북정책은 북한의 대남분리차단에 대한 합리적이고 효율적인 정책대안이 될 것으로 분석된다.

정부의 새로운 대북정책은 북한의 대남정책에 의해 추진방향 및 성공여

18) 서독 사민당의 「선평화 후통일정책」은 초기에 보수당으로부터 통일을 포기하고 분단 고착화를 가져온다고 비판받았다. 그러나 이처럼 비통일지향적인 사민당의 신동방정책 및 독일정책은 동독정권을 안심시켜 독일통일을 단기간에 평화적으로 이끌어 냈다는 점에서 이울배반적으로 오히려 긍정적인 효과를 가져왔다. 이러한 측면에서 본다면 독일 통일은 서독의 대동독정책의 직접적인 목표가 아니라 단지 부산물로 노획되었던 것이다.

부가 영향을 받는다. 남한이 대북정책을 정경분리 원칙에 입각한 경제교류·협력을 추진하고 북·미관계 진전 등 북한에 대한 외교·군사적 고립봉쇄 정책을 수정할 경우 북한은 3대 혁명역량의 약화 추세 속에서 대내통제를 위해 이데올로기적 자세는 유지하되, 외교·군사적 안전관 확보 및 경제난 타개를 위해 현실타협적 정책을 보다 많이 수용할 것으로 보인다.

그러나 「햇볕론」으로 불리는 정부의 대북정책이 엄격한 상호주의 원칙하에서 북한이 받을 수 없는 조건을 내거는 「강성 햇볕론」 입장에서 추진될 경우 결코 정부가 의도하는 한반도 평화·화해·협력을 이룰 수 없다. 이는 북한이 「강성 햇볕론」에 의한 체제붕괴 위협을 감지하면 정부의 대북정책을 거부할 것이기 때문이다. 그러므로 정부는 체제우위에 따른 「힘」의 행사를 가능한 한 자제하면서 북한과의 타협가능한 분야부터 화해·협력을 추구해나가는 「연성 햇볕론」에 의한 대북정책을 구사해야 한다. 북한의 개혁·개방을 강요하는 대북정책은 북한의 대남분리차단정책으로 인해 실효성이 없기 때문에 정부의 대북정책은 단기적으로 북한의 변화와 개혁을 유도해나가는 정책이 아니라 중장기적으로 북한 스스로 변화하도록 주변 여건을 조성해주는 역할을 해야 한다.

이와 같이 새 정부의 대북정책이 성공적으로 추진될 경우 기존의 대북정책은 분단고통의 증대, 남북대치 상태의 국내정치적 이용, 민족동질성 파괴, 한반도 평화 위협 등을 초래하였으나, 신정부의 대북정책은 교류협력을 통한 분단고통의 감소 및 민족동질성 증대, 한반도 평화 정착, 평화통일 기반 조성 등의 긍정적인 효과를 가져올 것이다.

러시아 정세변화와 한반도 정책

조 한 범*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|------------------------|--------------|
| I. 머리말 | IV. 한국의 고려사항 |
| II. 러시아 정세변화 | V. 맺음말 |
| III. 러시아의 동북아 및 한반도 정책 | |

I. 머리말

러시아의 시장경제개혁과정에서 나타난 정치구도의 전반적인 변화상황은 급진개혁세력이 약화되고 보수 민족주의, 그리고 좌익세력의 강화로 평가될 수 있다. 친 서방정책을 반대하는 좌익세력과 민족주의 세력의 부각은 러시아의 대외정책구사에도 영향을 미쳤으며, 옐친의 친 서방정책 구사를 제한하는 결과를 가져왔다. 동시에 옐친 등장 이후 러시아의 대서양의 교안보능력이 축소되고 아태지역에서도 입지가 약화된 현실은 개혁초기 러시아의 유화적 대외정책 기조를 수정하게 만들었다. 따라서 러시아 국내정치적 보수화와 국제정치구도에서의 입지약화는 러시아대외정책은 물론 한

* 민족통일연구원, 부연구위원.

국과의 관계개선을 중심 축으로 하던 한반도 정책에도 변화를 야기시키고 있다.

소연방의 해체 등 구 사회주의권의 전반적인 붕괴는 미소대립관계를 핵으로 하는 냉전체제를 해체시켰으며, 새로운 국제질서재편과정을 자극했다. 이 과정에서 나타나는 가장 특징적 현상은 러시아의 영향력이 급속히 약화된 반면 미국이 유일 초강대국으로서 헤게모니를 확장하고 있다는 점이다. NATO의 동유럽확대는 상징적 사례로서 러시아는 과거 군사적 동맹 관계에 있던 국가들이 NATO에 흡수되는 것을 막을 수 없었다. 따라서 러시아는 과거와 다른 자신들의 현실을 기초로 한 새로운 현실적 대외정책을 모색하게 되었다. 그 중의 하나가 아태지역에 대한 관심의 증대이다.

러시아는 한반도를 비롯한 동북아에서 입지확대를 모색하고 있다. 중국과 '전략적 동반자관계' 설정을 통해 관계개선을 꾀하고 있고, 북한과의 관계를 개선하려는 모습은 이 과정의 일부이다. 따라서 확대되어가던 한국과 러시아의 관계도 최근 조정국면의 조짐을 보이고 있고, 이 추세는 상당기간 지속될 것으로 보인다. 한반도 통일이 한민족 내부의 문제이면서도 현실적으로 주변국들의 협조가 절실히 요구되는 국제문제의 측면을 지니고 있다는 점에서 최근 러시아의 자세변화는 부정적 요소로 작용할 가능성이 있다.

이와 같은 맥락에서 본 논문은 러시아의 국내 정세변화가 대 한반도 정책에 미치는 영향을 분석하려 목적을 가지고 있으며, 이를 통해 효과적인 한국의 대러시아 관계정립에 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

II. 러시아 정세변화

러시아 정세변화의 기초는 시장체제로의 전환이라는 구조적 변화이다. 러시아의 경제체제전환과정은 러시아 정치구도변화와 밀접한 관계를 맺고 있다. 초기에 실시된 러시아의 급진적 개혁조치들은 러시아 사회에 상당한

충격으로 작용했다. 급진적 가격자유화와 초 인플레이션, 구조조정에서 비롯된 경기후퇴, 복지체제의 전반적 축소 등은 러시아인들의 생활을 악화시켰고, 주변부화를 촉진시켰다.

러시아는 급진적 체제개혁을 시도한 1992년 이후 사회주의 경제체제를 해체하고 시장화를 진전시켰으나, 전체적으로 인플레이션과 경기후퇴 등 경제개혁의 부정적 측면을 적절히 통제하지 못했다. 러시아의 GDP가 1989년에서 1996년 중반까지 약 48%가 하락했다는 점이 러시아 경제개혁을 상징적으로 나타내주고 있다. 동기간 러시아인들은 초 인플레이션, 실업과 임금체불로 인한 생활수준의 악화를 감수해야 했다. 사유화가 빠른 속도로 진행되었지만 사유화가 의도했던 결과들이 제대로 나타나지 않았다. 생산부문인 농업과 공업의 비율이 감소한 반면, 운송과 커뮤니케이션, 국내거래, 기타 서비스부문의 비율은 급증하여 기형적 경제구조를 형성했다. 시장화를 위한 제도화가 미미한 동시에 경제분야에서의 부패와 범죄가 급증하였으며, 이는 해외로부터의 투자를 제한하는 결과를 가져왔다.¹⁾ 러시아는 최근 경제적 침체에서 벗어나는 조짐들을 보이고 있으나, 동시에 국제금융을 얻기 위해 IMF와 협의해야 하는 상황에 놓여 있다.

러시아 개혁의 부정적인 결과는 사회적 영향을 미쳤다. 시장경제로의 이행은 구 사회주의 특권층 출신들인 소수의 노멘클라투라와 지하경제 그리고 범죄적인 요소들에게 유산자화할 기회를 부여했지만 대다수의 러시아인들에게는 실질적인 기회를 박탈했다. 충격요법식의 개혁과정에서 상당수 러시아인들에게 강요된 것은 실업과 궁핍화, 그리고 하층으로의 이동이었다. 이와 같은 경제개혁의 부정적 측면들은 러시아인들로 하여금 경제개혁과 이를 추진하는 세력들에 대해서 회의적인 정서를 가지게 만드는 동시에 개혁에 비판적인 세력들의 정치적 입지를 강화시키는 기반으로 작용했다.

경제개혁의 부정적인 측면들은 1993년과 1995년의 총선에 반영되어 개혁세력에 대한 지지도가 감소하는 반면 반 개혁 보수세력이 강화되는 정치

1) 조한범, 「중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구」 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 41.

현실로 나타났다. 이를 바탕으로 현재 러시아에는 극우에서 극좌에 이르는 다양한 세력들이 존재하고 있으며, 개혁지지세력과 반대세력 그리고 이들 사이의 중도세력 등 다양한 세력들이 러시아의 정치구도를 형성하고 있다. 현 대통령 옐친진영과 공산당의 쥘가노프, 군부출신으로 강력한 러시아주의를 표방하는 레베드, 자유주의 개혁세력의 야블린스키, 극우 민족주의자인 지리노프스키 등은 러시아 정치구도의 상징적 인물들이다. 급진개혁세력의 약화와 보수 민족주의, 그리고 좌익세력의 강화로 평가되는 러시아 정치구도는 옐친대통령의 재선에도 불구하고 큰 변화를 보이고 있지 않다.

개혁의 충격이 가장 컸던 시기인 1993년의 총선에서 친 개혁그룹인 「러시아의 선택」(15.51%), 「야블로꼬」(7.86%) 등은 약세를 보인 반면, 개혁비관세력으로 분류되는 보수그룹인 지리노프스키의 「러시아자유민주당」(22.92%), 「러시아 공산당」(12.40%) 그리고 「농업당」(7.99%) 등이 두각을 나타냈다.²⁾ 개혁이후 최초로 실시된 93년의 총선은 급진적인 개혁의 부정적 파급효과의 가시화에 따른 반작용이라는 성격이 강했다. 특히 합리적인 정책보다는 과격한 민족주의적 선동에 능했던 지리노프스키의 「러시아 자유민주당」이 최다득표를 한 것과 공산당의 선전은 이를 뒷받침한다.³⁾

1995년 선거에서도 옐친정부의 개혁에 비판적인 입장을 지니고 있던 세력들이 승리했으며, 공산당은 최다득표를 했다. 이 선거에서 비례의석을

2) *российская газета* 28 Декабря 1993.

3) 소련체제의 붕괴이후 최초의 총선이었던 93년 선거결과에 해석에는 다음과 같은 시각들이 존재한다. 첫번째 해석은 일련의 개혁과정에도 불구하고 선거결과는 전통적인 러시아 정치문화의 강화현상으로 설명될 수 있다는 것이다. 이와 반대되는 두번째 해석은 93년의 선거는 그동안 변화해온 정치문화를 지닌 유권자들의 투표경향을 나타냈다는 점이다. 첫번째의 설명이 러시아의 문화적 연속성을 강조하는 것이라면 두번째의 입장은 러시아국민들이 시간의 경과에 따라서 점차 '시장'지향적이고 자유주의적으로 변화했다는 점을 강조한다. 세번째의 설명은 93년의 선거가 러시아 유권자들에게 있어서 일종의 학습과정이라는 점에 주목한다. 이와 같은 맥락에서 보았을 때 시장과 민주주의적 개혁에 대한 경험은 현재 진행되고 있는 정치문화의 재구성과정의 일부분이라는 것이다. 따라서 개혁의 결과가 개선된다면 민주주의와 시장에 대한 지지가 다시 증가할 가능성이 있다는 점을 주목한다. A. Whitefield and G. Evans, "The Russian election of 1993: Public opinion and the transition experience", *Post-Soviet Affairs*, Vol 10. No 1. 1994. pp. 39-41.

배정받을 수 있는 하한선인 5% 이상의 득표를 얻은 정당은 「공산당」(22.30%), 「러시아 자유민주당」(11.18%), 「우리집 러시아」(10.13%), 「야블로코」(6.89%) 등 4개 정당이었다.⁴⁾ 특기할 만한 사실은 「러시아 자유민주당」과 「러시아 공산당」이 서로 자리바꿈을 했다는 사실이다. 그 이유는 「러시아 자유민주당」이 합리적인 정책개발에 실패했고 과격한 선동에 계속해서 의존했기 때문이었다. 비례의석의 배분을 통해서 157석(34.9%)을 획득한 「러시아공산당」은 결과적으로 하원의 최대다수당으로 등장했다. 「러시아공산당」은 이와 같은 유리한 입장을 바탕으로 원내교섭단체 구성과정에서 좌파세력을 지원함으로써 전체적인 좌파세력은 하원의 과반수를 점유하게 되었다. 따라서 의회에서 「러시아 공산당」을 중심으로 하는 좌파는 옐친정부의 정책을 견제하는 지배적인 정치적 영향력을 행사할 수 있게 되었다.

반면 96년 대선 옐친은 재선에 성공했다. 대선의 1차투표에서 옐친과 쥘가노프는 각각 35.2%와 32.3%를 획득함으로써 치열한 경합을 보였다. 3위인 레베드는 14.52%, 야블린스키⁵⁾는 7.34%를 획득했으며, 지리노프스키는 5.70%를 획득하여 93년 이후 전체적인 하향추세에서 벗어나지 못했다.⁶⁾ 결선투표과정에서 레베드를 합류시킨 옐친은 54.39%를 획득하여 대통령에 재선되었고, 쥘가노프는 40.73%를 획득했다. 옐친의 재선에 못지 않게 중요하게 평가되어야 할 점은 쥘가노프 지지 투표자들이 40%에 달했다는 점이다. 따라서 옐친의 대선 승리에도 불구하고 급진개혁세력의 약화와 좌익세력의 입지강화, 보수, 민족주의세력의 부각으로 특징 지워지

4) *Российская газета*, 6 Января 1996.

5) 야블린스키는 옐친정부의 개혁에 비판적이지만 쥘가노프나 레베드와는 달리 러시아의 시장경제개혁의 강화를 해결책으로 제시하고 있다는 점에서 차별성을 가지고 있다. 따라서 야블린스키는 서방과 러시아의 자유시장론자들에게 합리적인 인물로 받아들여지고 있는 반면, 상당수의 러시아인들이 현 러시아의 위기가 급진적 경제개혁에 기인했다고 믿는다는 점에서 야블린스키는 한계를 지니고 있다. 93년과 95년의 총선 그리고 대선 1차투표에서 야블린스키 진영이 7%내외의 고정적인 득표율을 보였다는 점은 야블린스키진영의 현실을 나타내주고 있다.

6) *Российская газета*, 22 Июня 1996.

는 러시아 정치상황은 크게 변화하지 않은 것으로 보여진다. 따라서 공산당 및 민족주의와 보수세력의 입지강화는 엘친의 정국주도권 장악과 개혁추진에 상당한 제약요소로 작용할 것이다.

러시아의 새로운 정치질서의 형성과정에서 엘친은 자신과 개혁정책을 지지하는 다당제 정치체제의 형성을 원했다. 따라서 엘친은 소속정당을 가지지 않았으며, 자신을 지지하는 중도적 성격의 정당들이 탄생하기를 기대했다. 그러나 새로운 체제의 형성에 따른 부정적 측면의 부각은 반 엘친 정치세력이 강화되는 사회적 기반으로 작용했다. 또한 구 체제의 해체과정에서 발생하는 사회적인 혼돈은 러시아인들이 중도 온건세력보다는 강력한 카리스마를 가진 정치엘리트들에게 지지를 보내게 되는 배경으로 작용했다.

향후 러시아 개혁과정의 전개에 따라 현 정치세력들의 세력판도도 상응하는 변화를 가져올 것이다. 그러나 러시아 경제의 미래가 불투명할 뿐만 아니라 민족주의세력과 좌파의 부각으로 특징 지워지는 현 러시아의 정치구도는 당분간 지속될 것으로 보여진다. 특히 엘친 이후의 권력재편과정에서 좌파세력을 대표하는 쥘가노프와 민족주의성향의 레베드⁷⁾는 여전히 강력한 잠재력을 지닌 인물로 남을 것이다. 러시아 정치의 제도화가 취약한 상태에서 엘친의 건강문제라는 돌발변수의 작용여부에 따라서 정치구도변화가 매우 급격한 양상을 띠 수도 있을 것이다.

이와 같은 러시아 국내정세변화는 최근 나타나고 있는 러시아 대외정책 기조의 변화의 한 요인이다. 시장경제로의 이행은 러시아사회의 급격한 구조적 변동을 초래했고, 이는 현 러시아정치구도의 기본적인 지형을 제공하고 있다. 좌익세력과 민족주의세력의 부각으로 특징 지워지는 러시아 국내정

7) 최근 레베드는 크라스노야르스크의 주지사에 당선됨으로써 정치적 입지기반을 강화시켰다. 각종여론조사결과는 러시아인들은 레베드를 '강력한 지도력, 현명함, 청렴성'을 지니고 있으며, 자신의 약속을 지킬 줄 아는 정치인이라고 생각하고 있음을 보여주고 있다. А Ргументы и факты. 1998. No. 21. Май. 개혁으로 인한 경제의 위기적인 국면과 사회질서의 와해에 염증을 느낀 러시아인들에게 확고한 지도력에 기반한 강력한 러시아를 주창하고 있는 레베드의 주장들은 상당한 호소력을 지니고 있다.

치구도의 재편과정은 러시아의 국제적 영향력감소라는 현실과 결부되어 엘친의 친 서방 대외정책의 구사를 제한하는 요인으로 작용했다. 이는 러시아의 동북아 정책 및 한반도정책에도 영향을 미치게 된다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다.

3. 러시아의 동북아 및 한반도 정책

소련의 해체에 따라 러시아는 냉전적인 대외정책을 수정하였고, 실리위주의 유화적인 대외정책으로 전환했다. 러시아는 체제전환과정에서 서방의 원조를 절실히 필요로 했고, 미국을 중심으로 한 서방은 소련과 같은 적대적인 강국의 출현을 막고 러시아를 세계시장체계에 효과적으로 편입시키려는 의도를 가지고 있었기 때문에 서방과 러시아의 우호적인 협력관계의 형성이 가능했다.

그러나 러시아의 친 서방적인 외교노선은 경제개혁의 지체와 국내정치적 보수화에 따라서 최근 변화의 조짐을 나타내고 있다. 대내적으로는 개혁의 부정적인 현상이 증가하고 대외적인 영향력 감소에서 비롯되는 강력한 러시아주의에 대한 대중정서가 러시아에 팽배하고 있다. 특히 나토의 동유럽 확대정책을 러시아는 국제적인 영향력 상실과 고립의 상징적 사건으로 받아들이고 있다. 따라서 개혁초기 친 서방적인 정서는 약화되어 가고 있으며, 대외정책 기조도 외교적인 독자성과 영향력의 유지 및 복원이라는 차원에서 진행되는 조짐들이 나타나고 있다. 최근 한반도를 중심으로 하는 동북아 상황도 90년대 초와 다소 다른 양상으로 전개되고 있다. 특히 남한과의 경협이 의도했던 만큼 진전되지 못하고 있고, 한반도 4자회담에서 소외되는 등 영향력감소가 현저하다고 판단하는 러시아는 대한반도 정책의 방향성을 제고하고 있다.

이미 러시아는 1997년 5월 나토의 동유럽확대안을 수용함으로써 유럽지역의 안보질서재편과정에서 역할이 축소당하는 현실을 받아들였다. 이는 러시아가 전통적으로 중요시 여겼던 '대서양외교'에서 입지약화를 의미했다. 러시아가 나토의 확대를 용인한 대가로 얻어낸 상실협약체인 '나토 러

시아 위원회'를 통해서 러시아가 유럽안보문제에 제도적인 참여를 보장받았다는 것은 중요한 사실이다. 또한 동유럽지역에 핵배치를 배제했다는 것도 일정한 성과였다. 그러나 이와 같은 조치들은 나토의 확대에 의해 러시아의 군사적 안전지대의 상실 및 국제적 영향력의 약화라는 손실에는 비교할 수 없는 것들이다. 또한 발트3국의 나토가입문제 등 향후 나토문제는 지속적으로 러시아에게 부담으로 작용할 가능성을 지니고 있다. 때문에 러시아의 좌파세력 등은 나토확대를 용인하는 협정서가 러시아의 '항복문서'라는 정치적 비난을 가했다.⁸⁾ 동시에 러시아의 국제적 영향력약화는 대서방 강경노선의 대중적 정서를 자극했다. 그러나 나토의 확대정책에 대한 러시아의 수용은 러시아가 국제적인 영향력축소라는 현실을 받아들이고 있다는 것을 의미하기도 했지만, 동시에 대서방 유화노선에 대한 재검토를 의미하기도 했다.

러시아는 전통적으로 유럽을 중시했으며, 대서방정책에 우선순위를 두어 왔다. 러시아의 중심부가 유럽과 접해있으며, 역사적으로도 유럽지역의 정치, 군사적 변화에 민감하게 반응할 수밖에 없었다는 지정학적 요인이외에 서방 선진국들의 원조가 러시아의 개혁의 중요한 역할을 수행한다는 점도 러시아의 유럽우선정책의 원인이었다. 유럽지역의 새로운 안보질서재편과정은 러시아에게 있어서 핵심적인 관심사이며, 동북아에서의 질서변화는 2차적인 의미를 지녔다. 따라서 러시아는 아태 및 동북아에서 상대적으로 경제적인 문제의 협력구도에 관심을 보여왔다. 러시아의 대외정책의 우선순위에 있어서 동북아시아 지역은 유럽지역에 비해서 부차적인 의미를 지닌다. 따라서 동북아와 한반도는 유럽지역에 비해서 상대적인 중요성이 적은 지역에 해당하며, 러시아의 대외정책도 이와 같은 맥락에서 해석되어질 수 있다. 이는 러시아연방의 외교안보상 주요주제가 첫째, 서방의 동유럽

8) 나토 신규 회원국들에 대한 핵배치배제에 대해서 러시아 정부는 만족감을 표시했다. 프리마코프 외무부장관은 협상타결후 '러시아와 전세계를 위한 위대한 승리'라고 자축했으며, 엘친도 합의에 대해서 만족감을 표시한 것으로 알려졌다. 그러나 '나토 러시아위원회'의 운영이 만장일치가 아닌 consensus(의제에 대해서 찬반투표를 하지 않는 합의)방식으로 운영된다는 점에서 러시아의 의사결정권은 현실적으로 제한되어 있다.

지역에 대한 나토확대에의 대응, 둘째, CIS지역의 효율적 관리, 셋째, 미국과의 효과적인 군비통제 라는 점에서도 잘 나타나고 있다.⁹⁾

그러나 최근 러시아의 유럽지역에서의 국제적인 입지축소와 아태지역 중요성의 점증, 그리고 동북아 지역의 민감한 역학관계에 따라서 한반도를 둘러싼 국제적인 환경이 러시아에 매우 중요한 관심사항으로 여겨지고 있다. 최근까지도 사실상 러시아의 아태정책은 커다란 성과를 보지 못했다. 그 주요 요인들은 구 소련으로부터 물려받은 매우 복잡한 아태지역의 문제들¹⁰⁾과, 러시아의 친 서방주의 우선정책이었다. 그 동안 러시아 국내에서는 코지레프 전 외무부장관이 주도하는 러시아의 친 서방외교정책에 대한 비판이 끊임없이 제기되어왔다. 비난의 요지는 친 서방적인 ‘대서양외교’를 지양하고 ‘유라시아’를 중시해야 한다는 것이었다.¹¹⁾ 최근 러시아는 이 지역에서 자국에 유리한 안보환경 및 동북아 주요국가들과의 경제협력추진 그리고 국제적 영향력의 확보를 새로운 방식으로 추구하고 있다. 미국이 유일 강대국으로서 미일동맹체제를 통해서 동북아에서 영향력을 유지하려

9) 연현식, “러시아의 대 동북아 정책”, 『슬라브학보』, 제11권 2호, 1996. pp. 257-263.

10) 아태 및 동북아 정책과 관련은 러시아는 구 소련으로부터 다음과 같은 유산을 물려받았다. 우선 대다수 지역분쟁에 대한 개입이 철회되고 러시아 국익의 범위가 축소되었다는 점이다. 동북아의 북한, 베트남, 몽골 등 과거 정치, 경제적 유대를 가졌던 국가들과의 관계가 악화되었고, 동 지역국가들과의 채무지불 연기문제가 악화되었다. 정세 변화에 따라 러시아의 개혁세력이 중국, 북한, 베트남을 ‘아시아 공산주의적 전체주의 체제’로 간주하는 반면 보수주의세력들은 중국을 잠재적 동반자로 인식함과 아울러, 긍정적 대중국정책의 추진을 촉구했다. 한국의 중요성이 급속히 커졌으며, 중요한 지역동반자 국가로 부상했고, 일본과의 영토분쟁해결 협상이 시작되었다. 동시에 러시아의 모든 정치, 경제세력이 받아들일 수 있는 지역 전략과 행동방향이 없었다. Valery Zaitsev, 러시아의 동아시아 정책 : 우선권의 변화, Current situation in northeast Asia and Korea-Russia cooperation, The 7th IFANS-IMEMO conference, 1997, 10. pp. 1-2.

11) 아태지역에서 새로운 역할을 추구하고자 하는 러시아의 시도도 초기에는 큰 효과를 보지 못했다. 러시아는 상당기간 APEC가입에 실패하여 아태지역 지역경제협력과정에서 배제되었으며, 아태지역 정상회담으로부터도 소외되었다. 뿐만 아니라 방콕에서 개최된 제 1차 아시아 유럽회의에서 러시아가 삭제됨으로서 러시아인들은 아태지역 외교역량에 상처를 받았다. 러시아는 KEDO와 4자 회담의 진행과정 등 한반도관련 국제관계에서도 자신들의 입장이 반영되지 못한 것으로 파악하고 있다.

는 시도에 대해서 러시아는 중국과의 '전략적 동반자'관계형성을 통해서 세력균형을 유지하려하고 있다. 또한 일본과의 관계도 일정정도 개선함으로써 동북아 역학관계의 다극화를 시도하는 현실적 전략을 모색하고 있다.

군사력 현대화와 동북아시아에서의 지배적 영향력확보 과정에서 러시아의 도움을 필요로 하고 있는 중국과 러시아의 이해관계일치는 중러간의 밀월관계가 시작되고 있음을 의미한다. 97년 4월 강쩌민은 모스크바를 방문했다. 옐친 러시아대통령과 중국의 강쩌민 주석이 모스크바에서 정상회담을 갖고 발표한 공동선언문은 한 나라가 패권정치를 행사해서는 안되며, 국제문제를 독점하지 말아야 한다는 점을 명시함으로써 미국중심의 세계질서재편과정에서 러시아와 중국이 공동의 보조를 취할 것을 내용으로 하고 있다. 이와 같은 러시아와 중국의 관계개선은 97년 11월 옐친의 중국방문을 계기로 가속화되었다. 특히 러시아와 중국은 공동성명을 통해서 그동안 양국간 관계개선의 걸림돌이었던 국경문제를 정리하고, 국제문제와 경제문제에 대한 상호공조를 다짐했다. 특히 그동안 중소분쟁의 원인이었던 우수리강유역과 아무르강의 섬들에 대한 입장을 정리함으로써 4,200km에 달하는 동부국경의 경계를 확정했다. 따라서 양국은 91년 5월 조인된 국경협정에 관계된 모든 문제들이 해결되었음을 공식 선언했다. 또한 해결되지 않은 다른 국경문제(서부국경문제)도 '이성적이고 공정한 협의'를 계속한다는 점을 명시했다. 국제문제에 대해서는 최근 미·일·중·러간의 정상회담에 만족하며, 팽창주의나 패권주의에 반대한다는 점, 그리고 중·러관계 증진이 제3국에 대항하는 것이 아니라는 점을 밝혔으나, 이는 사실상 국제문제에 대한 미국의 주도권행사에 반대하는 입장을 나타내는 것이다. 양국의 경제협력은 러시아, 중국, 한국 및 일본을 연결하는 시베리아 가스관 건설사업에 모아지고 있다. 중국은 향후 경제발전 과정에 막대한 에너지 자원이 필요한 실정이고, 러시아 측으로서는 시베리아 지역의 개발에 중요한 우선순위를 두고 있다. 문제는 이 사업이 중국과 러시아만의 힘으로 이루어 질 수 없다는데 있다. 따라서 한국과 일본이 파이프라인 건설사업에 참여하고, 한국과 일본이 전체가스공급량의 절반을 소화해 줄 것을 희망하고 있다. 따라서 시베리아 가스관 사업은 전체적인 구도가 잡힌 단계에 불

과하다. 그러나 향후 진전상황에 따라서 러시아는 동북아시아에서 상실한 정치, 경제적 영향력을 회복하려 할 것이다.

러시아측의 입장에서 보았을 때 중국과의 전략적 동반자관계가 동북아에서 갖는 함의는 다음과 같다. 첫째, 중국을 동북아의 전략적 동반자로 선택한 것은 장기적인 계산에 의한 것이 아니라 러시아의 어쩔 수 없는 현실적 선택이라는 것이다. 이는 새로운 아시아 정책의 구사가 실패로 돌아간 러시아의 마지막 선택이라는 것이다. 둘째, 중국과의 관계개선은 1993년 이후 러시아대외정책의 새로운 경향과 일치하는 것이다. 동시에 러시아가 '대서양 우선주의'라는 낭만주의적 경향을 벗어나 자기주장을 하려는 현실적인 선택을 하였음을 의미한다. 셋째, 중국과 전략적 동반자관계의 형성은 역설적으로 러시아가 동북아에서 새로운 전략을 수립할 여지를 축소시켰음을 의미한다. 특히 한반도에서 러시아의 역할, 핵 및 미사일기술 비확산, 무기통제와 신뢰구축조치, 러시아의 지역경제로의 통합 등의 문제에서 협력을 더욱 어렵게 한다는 것이다. 넷째, 중국의 이해가 아시아 태평양지역에서의 당면문제들을 해결해 주지 않으므로 다른 지역국가들과 조정을 모색할 필요성은 여전히 남는다.¹²⁾

이와 같은 러시아의 대중접근 자세는 일본과의 관계에서도 같은 의미를 지닌다. 다시 말해서 중국과 전략적 동반자관계에서 여전히 해소되지 않는 부분들은 일본과의 협력관계를 통해서 해소해야 한다는 것이다. 러시아는 최근 일본과의 관계개선에 도 적극적으로 나서고 있다. 하시모토 총리는 1997년 7월 전향적인 대러외교 3원칙을 발표했다. 여기에서 하시모토총리는 '태평양이란 시점에서 바라본 유라시아외교를 강화하겠다'는 점을 밝히고 특히 러시아와 중국과의 관계개선에 나서겠다는 점을 분명히 했다. 대러시아외교 3원칙은 신뢰, 상호이익, 그리고 장기적 시점을 의미하는 것으로 주변여건이 성숙한 뒤 영토를 반환받는 다는 것을 의미한다. 이는 과거 북방도서문제의 해결여부에 따라서 정치, 경제분야의 균형외교를 취하겠다

12) Valery Zaitsev, 러시아의 동아시아 정책 : 우선권의 변화, Current situation in northeast Asia and Korea-Russia cooperation, The 7th IFANS-IMEMO conference, 1997, 10. pp. 3-4.

는 자세에서 일정정도 변화가 나타났음을 의미했다. 결과적으로 이는 일본의 대러시아 외교의 신축성이 확대됨을 의미했다. 또한 러시아는 97년 11월 1, 2일 시베리아 크라스노야르스크에서 열린 일본과의 비공식 정상회담을 통해 일본과 보다 진전된 관계를 형성했다. 이 회담에서 일본은 영토문제 해결 없이 평화협정 체결 불가 입장에서 한발 물러서 2000년까지 평화협정을 체결하기로 합의했다. 이는 일본의 대 러시아 ‘압박외교’에서 ‘신뢰회복을 통한 화친’으로의 전환을 의미하는 것이기도 했다. 동시에 일본과 러시아는 러시아의 시장경제개혁을 돕기 위한 하이테크 분야, 무역 투자, 러시아 국내산업, 러시아 경영인 및 공무원의 연수, 에너지와 원자력분야의 협력에 합의함으로써 경제교류의 확대를 예고하였다. 또한 양국정상간의 직통전화개설과 군사교류 등 안보채널의 형성에도 합의했다. 이와 같은 추세는 98년 엘친대통령의 방일로 이어졌다. 이와 같은 움직임은 러시아의 동북아 정책이 새로운 단계 즉 중국과의 전략적 동반자 관계를 축으로 일본과 삼각구도를 형성하여 진행될 것임을 의미하는 것이며, 동시에 동북아시아 세력균형이 다극구도에서 이루어질 것임을 예고하는 것이다. 이 과정에서 러시아는 일정한 역할을 수행함으로써 자신들의 영향력을 회복하려는 의도를 가지고 있는 것으로 보인다.

냉전체제의 종식은 러시아로 하여금 북한을 중심으로 하는 ‘하나의 한반도’라는 구 소련의 대 한반도 정책을 수정하게 만들었다. 러시아는 그동안 경제적인 이해관계에 기초해서 남한과의 급속한 관계개선을 시도해왔으며, 남한을 인정하는 ‘두개의 한반도정책’의 시행과정에서 상대적으로 러시아와 북한간 관계의 중요성은 감소되어 왔다. 특히 상대방의 군사적인 위기 시 자동적인 개입조항을 담고 있던 ‘조소 우호협조 및 상호원조조약’의 실질적인 폐기는 러시아와 북한간의 관계의 현실을 나타내 주는 상징적인 사례였다.

러시아는 과거 구 소련시절과 달리 대 한반도정책에 유연성을 가지고 대처하고 있다. 1945년에서 1980년대 말까지 구 소련의 대한정책은 동서냉전체제라는 큰 틀 속에서 진행되어왔다. 냉전구도속에서 소련은 북한을 한반도의 유일한 합법정부로 인정했다. 이는 이데올로기적인 차원의 문제가

아니라 서방과 전 지구적 차원에서 대결구도를 형성하던 소련의 현실적인 안보문제에 직결된 것이었다. 그러나 1988년 소련의 서울올림픽 참가와 샌프란시스코 정상회담에서 당시 노태우 대통령과 고르바초프 대통령이 회담을 가지면서 러시아의 대한정책은 변화하기 시작했다. 이는 러시아의 대한 정책이 탈냉전기의 과도기적 변화기에 접어들었음을 의미했다. 그리고 이와 같은 과도기적인 정책변화는 1992년 옐친의 서울방문을 통해서 새로운 단계로 이행했다.¹³⁾ 이와 같은 관계개선추세는 1994년 김영삼대통령의 모스크바방문에서 극대화되었다. 이 방문에서 양국은 ‘상호 건설적인 동반자관계’에 접어들었음을 천명했다. 또한 한반도 비핵화에 대한지지 등 기타현안에 대한 협조약속과, 특히 구소련과 북한관계를 상징하는 ‘조소우호 협조 및 상호원조조약’¹⁴⁾의 제1조를 준수하지 않을 것임을 명시함으로써 북한과의 관계를 일정정도 ‘정리’하는 입장을 나타냈다. 따라서 러시아는 한반도에 대한 정책목표를 한반도의 안정이 기본적으로 자신들에게 유리하다는 판단하에 현실적 이해관계의 관철을 시도해 왔다.

그러나 러시아의 KEDO참여 무산과 4자회담 진행에 따라서 한반도문제에 대한 러시아의 소외감은 증폭되고 있다.¹⁵⁾ 또한 러시아가 미국이나 한

13) 옐친의 서울 방문은 다음과 같은 의미를 지니고 있었다. 첫째, 러시아연방의 대통령이 북한이 아닌 한국을 먼저 방문했다. 둘째, 러시아는 기본관계조약을 북한이 아닌 한국과 우선적으로 체결했다. 셋째, 옐친은 서울에서 구 소련이 북한과 맺은 조약은 폐기와 수정과정을 거칠 것이라는 선언을 했다. 넷째, 옐친 대통령은 더 이상 대북 군사지원은 없을 것이며, 한국과 군사분야에서의 협력용의가 있다는 점을 밝혔다. 구 소련시기의 대한반도 정책에 비교했을 때 옐친의 언급대로 ‘한러 양국간 새로운 시대’가 도래한 것이었다. A Zhebin, Russia and Korean unification, Asian Perspective, Vol. 19, No, 2, 1995. pp. 175-176.

14) 이 조약은 특히 제1조의 상대방 피침시 자동군사개입조항을 담고 있었다는 점에서 구 소련과 북한간의 긴밀한 관계를 상징하고 있었다. 이 제1조의 중요성 때문에 흔히 ‘북소동맹조약’으로 불렸으며, 1조의 규정은 ‘자동군사개입조항’으로 인식되어 왔다. 이 조약은 5년마다 갱신되기 때문에 1991년 갱신 이후 1996년까지 효력을 발휘했다. 그러나 러시아는 변화된 국제관계상 이 조약의 수정을 공언해왔고, 1996년 갱신하지 않음으로서 효력을 상실했다.

15) 러시아는 KEDO와 4자 회담논의 과정에서 자신들이 배제되어 있다고 느끼기 시작했다. 러시아는 북한의 비핵화가 자신들에게도 유리하다는 입장에서 미국의 대북정책에

국으로부터 한반도문제에 대해서 사전협의나 통고도 받지 못하고 있다는 사실을 러시아는 불쾌하게 생각하고 있다. 러시아는 경제적인 이해관계를 바탕으로 외교의 중심축을 남한으로 이전하는 과정속에서도 북한에 대한 영향력도 상실하지 않으려는 이중적인 태도를 보였다. 러시아는 1990년 국교수립이후 급격하게 개선되어 가는 남한과의 경협강화과정 속에서도 북한과의 관계를 일정정도 유지하려는 모습을 보였다. 엘친은 94년 9·9절에 축전을 보내는 한편 파노프 대통령특사를 북한에 파견하였다.¹⁶⁾ 특히 경수로를 둘러싼 미묘한 입장을 표명하는 등 북한에 영향력을 상실하지 않으려는 모습을 보여주었다. 이와 같은 러시아의 자세는 김일성 사후 북한과의 관계를 일정정도 유지함으로써 약화된 대북 영향력을 회복하고 남북한과의 등거리 외교를 통해서 자국의 실익을 확보한다는 입장으로 이어졌다. 북한과의 관계개선을 통해서 최근 급속히 진전되고 있는 미일의 대북한 접근과정에서 발생할 자국의 외교안보적 이익의 축소를 미연에 방지하려는 의도도 있는 것으로 보인다.

최근 효력을 상실한 ‘조소 우호협조 및 상호원조조약’을 대체하는 조약의 추진¹⁷⁾뿐만 아니라 북한과의 관계개선의 움직임이 현저하게 증가하고 있다는 점은 러시아의 대한반도 정책이 변화되고 있다는 점을 보여주고 있다.¹⁸⁾ 프리마코프 외무부장관은 97년 7월 한국방문에서 러시아는 남북한

일정정도 공조를 보였다. 그러나 이후 북한에 대한 경수로 공급과정에서 자신들이 배제된 것을 자신들의 기득권 침해로 받아들였다. 또한 한국의 4차회담제외에서 자신들이 빠져있다는 것을 확인했을 때 러시아의 소외감은 증폭되었다. Chikahito Harada, *Russia and north-east Asia, Adelphi Paper* 310, 1997. pp. 62-65.

16) 김일성 사후 북한을 처음 공식 방문한 파노프특사는 이인규 북한 외교부부장과와의 회담을 통해서 북한과 러시아간의 정상적인 선린관계의 유지, 북한 핵문제의 해결을 위한 지원 및 러시아형 경수로채택을 희망하는 엘친대통령의 친서를 김정일에게 전달했다. 또한 양국은 국회간 교류 등 정치관계를 복원하고, 경협과 교역의 확대, 이중과세 방지협정과 투자보장협정등 경제교류확대에 합의했다.

17) 북한과 러시아간의 새로운 조약체결과정으로 97년 1월의 평양회담에 이어 6월 모스크바에서 차관급 2차회담을 가졌다. 북한과 러시아간의 새로운 관계를 규정하는 조약은 과거의 형태와는 다를 것으로 예상되고 있다. 그러나 러시아는 자신들의 영향력회복을 추구할 것으로 보이며 이 과정에서 북한에 대해서 일정정도 관계개선을 위한 외교적 양보의 가능성도 예측되고 있다.

과 균형적인 외교를 유지할 것이며, 어느 한쪽과의 관계발전이 다른 쪽과의 관계에 영향을 주는 일이 없을 것이라고 말했다. 그러나 동시에 ‘러시아와 북한과의 관계가 진전되고 있으며, 양국이 상호협력메커니즘을 복구하고 있다’고 함으로서 북·러관계가 최근 몇 년간의 소강상태에서 벗어나고 있음을 시사했다.¹⁹⁾ 97년 9월 레베드의 ‘러시아는 한반도 통일의 중계자가 될 것’²⁰⁾이라는 발언도 같은 맥락에서 해석될 수 있다. 이는 남한에 치중해있던 한반도 관계의 균형회복을 의미하며, 따라서 한국에게는 대러시아 교섭력의 약화를 의미한다.

남한을 북한보다 우선시하던 러시아의 초기 한반도 정책은 첫째, 한반도 평화의 유지와 동북아의 안전보장 및 중장기적인 동북아 집단안보체제의 형성, 둘째 남북한에 대한 균형잡힌 관계의 유지로 변화했다. 따라서 러시아의 표현대로 북한에 대해서는 내정불간섭과 주권존중의 원칙을 바탕으로 호혜적 선린관계를 증진시킨다는 기본입장을 가지고 있다. 러시아는 북한에 대해서 정치군사적인 측면에서 보다 높은 우선 순위를 두고 있다.²¹⁾ 최근 러시아는 과거부터 이어져온 북한과의 긴밀한 정치군사적인 관계를 일정정도 회복하여 동북아에서 자신들의 영향력유지의 지렛대로 사용하려는 의도를 가지고 있다.²²⁾

18) 러시아는 1996년과 1997년에 걸쳐서 북한과 다양한 협정의 체결을 통해서 관계의 개선을 꾀하고 있다. 1996년의 경우 투자장려보호조약등 4건의 조약체결이 있었고, 97년에도 여행협정 등 3건의 조약이 체결되었다. 이와 같은 북러간의 접촉증가는 그동안 생각되었던 북한과 러시아의 관계가 일정정도 복원되고 있음을 의미한다.

19) 한국일보, 1997. 7. 23.

20) 문화일보, 1997. 9. 23.

21) 강봉구, “러시아의 대한반도 정책(1993. 3~1995. 5) : 북한 핵문제 해결과정을 중심으로”, 「중소연구」, 20권 1호, 1996, pp. 170-171.

22) 이와 같은 러시아의 태도를 나타내주는 단적인 사례는 로디오노프 국방장관의 한반도 전쟁시 개입하겠다는 발언이다. 조선일보, 1997. 4. 16. 이는 군사적인 자동개입조항을 담고있던 ‘조소 우호협조 및 상호원조조약’의 실질적 폐기과정에서 보여주었던 러시아의 태도와 다른 것으로 해석될 수 있다.

4. 한국의 고려사항

러시아가 대서양에서의 열세를 아태지역에서 회복하려는 움직임 보이고 있는 것은 사실이다. 그러나 아태지역에 대한 외교적 관심의 증대가 '대서양 우선주의'의 궁극적 포기를 의미하지는 않는다. 유럽은 아직도 러시아에 정치, 경제, 군사적으로 매우 중요한 지역으로 남아있기 때문이다. 또한 러시아의 아태지역 정책의 목표가 무엇이든 과거의 영향력을 회복하지 못할 것이라는 점에는 대부분이 동의하고 있으며, 러시아 스스로도 이를 인지하고 있다. 따라서 러시아는 동북아지역에 있어서 매우 현실적인 인식을 가지고 있다는 점을 고려해야 한다. 러시아는 한반도문제에 있어서 경제와 안보 두 가지 측면에서 주요 관심사를 보이고 있다.

러시아는 한국이 러시아 동부와 북부지역의 천연자원을 개발함으로써 자국의 원료 및 에너지 문제해결에 관심이 있다는 점을 잘 알고 있다. 또한 러시아의 시장화에 대해서도 한국이 기타 서방의 국가들과 동등한 관심을 가지고 있다고 인식하고 있다. 동시에 북한과 러시아의 과거로부터 이어져 온 경제적인 고리는 사태의 진전에 따라서 얼마든지 확대될 수 있는 것들이다. 따라서 러시아는 경제분야에 있어서 남북한과 러시아의 3자협력구도에 대해서 관심을 가지고 있다. 남한의 재정, 기술, 북한의 값싼 노동력 그리고 러시아의 풍부한 자원의 결합에 의해서 남북한과 러시아가 동반 발전할 수 있다는 점을 강조하고 있다.²³⁾

외교 안보 측면에서 러시아의 태도는 매우 조심스럽다. 러시아는 통일한국의 위상, 특히 통일한국이 동북아에서 갖는 외교안보적 위상에 대해서

23) 러시아측은 이와 같은 3자 협력구도가 가능한 분야로 첫째, 연료 및 에너지 시스템 분야, 둘째, 남한의 기업들이 북한의 노동력을 이용하여 아무르 지역과 하바로프스크 지역의 삼림개발, 셋째, 북한의 경공업 분야에 남한의 설비제공, 넷째, 북한의 원전건설에 대한 러시아의 참여를 들고 있다. Gennady Levchenko, 러시아의 대한반도 정책, Current situation in northeast Asia and Korea-Russia cooperation, The 7th IFANS-IMEMO conference, 1997.

우려하고 있는 것이다. 러시아는 남북한 합계 170여만명의 군대가 서로 자신들의 신변안전이 아닌 주변국가를 향해 배치될 수도 있다는 점에 신경을 쓰고 있으며, 특히 통일 한국이 여전히 미국주도의 블록에 남아있을 수 있다는 가능성을 우려하고 있다. 러시아는 이를 아시아판 NATO확대로 받아들일 것이며, 심지어 미국의 최신공격무기들이 러시아의 접경인 북한에 배치되는 것으로 받아들일 것이다. 따라서 러시아는 통일 한국이 미국이나 중국, 일본의 우세한 정치, 경제적 영향력하에 놓이게 되는 것을 원치 않으며, 비 블록 중립국의 길을 걷게 되기를 희망하고 있다.²⁴⁾ 물론 러시아는 한반도의 통일이 자신들에게 불리하게만 진행되지 않을 것이라는 점도 인정하고 있다.²⁵⁾

이와 같은 점들을 기초로 최근 러시아의 대 한반도 정책에 있어서 다음과 같은 새로운 지향점들을 추구하고 있다.²⁶⁾ 우선 남북한 사이의 중재자로서, 한반도 현상유지(status quo)의 보장자 역할을 러시아가 수행함에 있어서 양자해결보다는 지역차원의 노력을 지향²⁷⁾하며, 이와 같은 목표는 남북한에 대한 균형외교를 통해 달성되어야 한다는 것이다. 또한 기본적으로

24) Vadim Tkachenko, 한반도 정세 : 현황과 전망, Current situation in northeast Asia and Korea-Russia cooperation, The 7th IFANS-IMEMO conference, 1997, 10. pp. 4-5.

25) 러시아는 한반도의 통일로 인해 군사적인 적대구도의 완화, 한국과 러시아의 경제관계 발전가능성, 시베리아 가스관 건설사업 등 거대 국제사업들의 실현가능성 제고, 그리고 이 지역의 현존 세력관계간의 긴장이 감소될 수도 있다는 점을 인식하고 있다. A Zhebin, Russia and Korean unification, Asian Perspective, Vol. 19, No. 2, Fall-Winter 1995, p. 187.

26) Valery Zaitsev, 러시아의 동아시아 정책 : 우선권의 변화, Current situation in northeast Asia and Korea-Russia cooperation, The 7th IFANS-IMEMO conference, 1997, 10. p. 6.

27) 러시아는 1994년 북한 핵문제해결을 위한 남북한, 주변 4국, IAEA와 UN이 참여하는 8자회담을 주창했다. 또한 1995년에는 4자회담에 대한 대응으로 6자회담을 제안했으며, 97년 4월 중국, 카자흐스탄, 키르기스탄, 타지키스탄 등이 참여하는 국경병력 감축협정 체결이후 다자협력의 중요성을 다시 한번 강조했다. 러시아의 한반도문제에 대한 다자주의적 접근은 상대적으로 열세인 동북아에서 다자 안보체제를 형성 러시아의 정치, 경제외교적 발언권 강화를 추구하고 있는 것으로 보인다. 고재남, "러시아의 대북한 정책 변화와 남북한 관계", 「통일경제」, No. 8, 1997. p. 96.

로 경험확대라는 맥락에서 북한에 대한 정치적 역할을 구사할 수 있는 지렛대를 모색하는 한편 같은 맥락에서 평양과의 관계를 증진할 필요성이 있다는 것이다.

그러나 이와 같은 러시아의 균형외교 정책추진에는 한계가 있다. 현실적으로 러시아가 북한에 대해서 경제적 군사적 원조를 함으로서 남한과의 관계를 악화시키기는 매우 어렵다. 따라서 한반도 문제에 대한 러시아의 선택은 다자적인 접근이 될 수밖에 없다. 또한 한반도 문제에 대해서 러시아가 그 동안 배제되어 온 것은 러시아가 남북한에 대해서 균형있는 외교수단을 가지지 못했다는데 그 원인이 있는 것은 아니다. 러시아의 주변부화의 진정한 이유는 러시아가 정치, 경제, 군사적 영향력을 상실해가고 있다는 데에 있다. 따라서 한국과 미국은 한반도의 미래에 대한 대화에서 러시아의 역할을 찾지 못하고 있는 것이며, 북한 역시 러시아의 참여가 가져올 효과에 대해서 확신하지 못하고 있다. 따라서 러시아는 한반도문제에의 참여에 있어서 중국의 지지를 기대하고 있으나 중국 역시 러시아의 진정한 지지자가 되기에는 여전히 한계를 지니고 있다.²⁸⁾ 따라서 한반도 문제에 대한 러시아의 정책목표와 현실간에는 괴리가 존재할 수밖에 없다.

이와 같은 맥락에서 러시아의 한반도 및 동북아 정책은 성공과 실패의 가능성을 동시에 가지고 있는 것이다. 아태 및 동북아에서 러시아의 역할에 관해서는 두 가지 시나리오가 존재한다.²⁹⁾ 비관적 시나리오는 이 지역 국가들과의 관계개선에 실패했다는 가정에서부터 시작된다. 긍정적 시나리오는 러시아가 자국의 정치, 경제적 참여를 보장해 주는 국제환경에 놓일 수 있을 것이라는 가정에서 시작된다. 그러나 러시아에게 있어서 가장 견디기 어려운 상황은 유럽과 아시아에서 동시에 고립되는 상황일 것이다. 따라서 유럽지역에서의 열세가 현저해지는 상황에서 러시아는 아태지역의 중요성을 인지해나갈 것이다. 아태지역의 전략적 중요성은 특히 보수파들

28) Chikahito Harada, *Russia and north-east Asia*, *Adelphi Paper* 310, 1997. p. 69.

29) Valery Zaitsev, 러시아의 동아시아 정책: 우선권의 변화, Current situation in northeast Asia and Korea-Russia cooperation, The 7th IFANS-IMEMO conference, 1997, 10. p. 6.

로부터 강하게 제기되어 온바 였다.

이와 같은 점들을 정리하면 러시아의 한반도 정책은 경제와 외교안보측면에서 매우 중요하며, 동북아 외교정책의 주요 사안이라는 것이다. 한반도의 긴장완화와 평화체제구축, 그리고 통일을 이룩해야하는 한국으로서는 이와 같은 점들을 고려, 러시아로부터 유리한 협력구도를 이끌어 내야 한다. 한국의 대 러시아 정책은 외교안보와 경제적 측면으로 나누어 설명될 수 있다.

러시아는 경제개혁 초기에 지향했던 미국식 선진자본주의형태가 자국에 맞지 않는다고 보고 한국을 비롯한 아시아국가들의 성장모델에 큰 관심을 가져왔으며, 한국과의 경협에 상당한 중요성을 두어왔다. 러시아는 한국과의 합작 및 직접투자의 증대를 원하고 있으며, 교역이 확대되기를 바라고 있다. 또한 러시아는 자신들이 경쟁력을 가지고 있는 군수산업분야와 에너지 분야에서 한국이 중요한 시장이 되어주기를 기대하고 있다.³⁰⁾ 그동안 러시아가 보인 불만은 한국이 경협의 동반자로서 가치를 상실했다기 보다는 경제개혁의 실질적인 수행과정에서 지원과 경협이 의도했던 만큼의 효과를 발휘하지 못했다는 인식에 기초하고 있다. 러시아와의 경협의 필요성은 한국에게도 매우 중요하게 남아있다. 러시아는 매우 중요한 잠재적 시장이라는 점 이외에 한국경제의 발전과정에서 걸림돌로 등장하게될 에너지 문제에 대해서 러시아는 현실적인 대안이 될 수 있다는 점이다. 이와 같은 점을 고려했을 때 한국의 대러시아 경제교류와 협력은 보다 중장기적인 전략의 수립하에 적극적으로 추진되어야 할 필요성이 있다.

이미 위에서 언급한대로 러시아는 최근 대서양외교의 중요성을 축소하고 아태지역에서 그 돌파구를 찾으려는 움직임을 보이고 있다. 그러나 이와 같은 러시아의 자세는 현실적으로 방어적인 성격을 지닌다. 그것은 사실상 과거와 같은 형태의 영향회복이 불가능하다는 현실에 기초한다. 따라서 러시아는 자신들이 동북아 및 한반도 주변관계에 있어서 배제되지 않고 '일

30) 군수산업분야에서의 협력은 매우 민감한 사안이다. 그러나 동시에 한반도 주변의 역학관계를 고려한 장기적인 안목에서 신중한 고려가 필요한 분야이기도 하다.

정한 역할'을 수행하기를 바라고 있다. 이는 최근 러시아의 급속한 대중접근 일본과의 관계개선시도에서 나타나고 있다. 따라서 한국은 실리추구과정에서 러시아의 불만을 무마할 수 있는 방안을 고려해야한다. 그 구체적인 방법의 실례로는 4자회담구도라는 한반도대화채널의 형성을 중심으로 하되 러시아의 불만을 달랠 수 있는 동북아 다자안보채널을 추진함으로써 러시아의 외교안보상의 불만을 무마하는 전략의 구사일 것이다.

러시아의 대한반도 정책을 한국에 유리하게 진행시키는 또 하나의 방법은 대러시아 외교채널을 다변화하는 것이다. 이미 언급한 대로 러시아의 개혁과정에서 좌파계열과 민족주의세력은 상당한 영향력을 확보한 정치세력으로 등장했다. 이들은 엘친정부의 외교정책이 보수화하는 데에도 영향을 미치고 있으며, 동북아 및 아태관계에서 자기목소리를 내야한다고 주장하고 있다. 이들은 특히 한국과의 관계에 있어서 잃은 것이 많다는 인식을 가지고 있다. 이들은 한반도 정책의 수립과 시행에 있어서 북한을 효율적인 카드로 이용해야 한다는 점을 강조하고 있으며, 따라서 북한에 보다 많은 관심을 보이고 있다. 그러나 그 동안 한국의 대 러시아외교는 주로 집권층인 엘친과 개혁세력에 집중되어있었으며, 공식적인 채널을 통해서 이루어 졌다. 그러므로 향후 이와 같은 기존의 방식은 보다 다양화될 필요가 있다. 러시아 국내정치的主要세력들인 좌파와 민족주의계열과도 관계를 개선함으로써 외교적 역량을 강화해야 한다. 이는 러시아 국내정치的主要세력들에 따른 한국의 외교적 피해를 완화할 것이며, 러시아의 대북정책구사에도 효과를 나타낼 수 있을 것이다.

객관적인 조건의 변화에도 불구하고 러시아는 한반도 통일과정에서 직간접적으로 연관될 수밖에 없으며, 따라서 중요한 이해관계를 가지고 있다.³¹⁾ 한반도 통일과정에서 러시아가 긍정적인 입장을 보일 수 있는 몇 가지 요인들이 있다. 그 첫 번째는 방어적 입장에 있는 러시아의 아태정책상 한반도 통일이 가져올 역학구도 변화에 가장 적은 영향을 받는다는 점이며, 따라

31) 한반도 통일과정에서 러시아가 수행할 수 있는 다양한 역할에 대해서는 강원식, 「한반도 통일과정에서 러시아의 역할」(서울: 민족통일연구원, 1996). 참조.

서 한반도 통일과정에 적극적으로 참여함으로써 동북아에서의 자신들의 외교안보역량을 강화할 전략을 구사할 수도 있다는 것이다. 또한 통일한국의 등장은 러시아의 경제상황 특히 시베리아와 극동지역의 개발에 긍정적인 측면을 지닐 가능성이 높다는 것이다. 따라서 한국은 한반도 통일과정에서 발생할 수 있는 다양한 가능성에 기초해서 러시아의 협조를 이끌어낼 수 있는 구체적인 계획을 수립할 필요가 있다.

V. 맺음말

러시아의 대내외 정세와 인식변화에도 불구하고 남한과의 경험을 지속하면서 북한에 대한 영향력지속이라는 방향성은 유지될 것으로 보인다. 동시에 국제적인 영향력감소에 따르는 위기의식의 증가와 민족주의세력과 좌파의 부각에 따라 최근 몇 년간과는 달리 북한에 대해서도 관계개선을 꾀할 가능성이 높아지게 될 것이다. 그러나 러시아 역시 독자적인 동북아 정책을 수행하기에는 상당한 문제점들을 가지고 있으며, 북한과의 관계개선에서 직접적으로 얻을 것이 별로 없다는 현실이 놓여 있다. 따라서 당분간 북한은 러시아에 있어서 '카드'이상의 역할 수행할 수는 없을 것이다. 이와 같은 점을 고려했을 때 러시아의 불만을 완화하고 러시아를 한국의 건설적인 동반자로 만들기 위해서는 러시아가 원하는 일정한 비용의 지불이 필요하다. 그것은 러시아 경제개혁에 대한 다양한 지원, 무역과 투자의 확대 등 경험을 확대하는 것과 한반도 문제에서 러시아가 일방적으로 무시당하고 있다는 외교적 고립감을 완화하는 조치들을 포함할 것이다.

현재 한반도를 둘러싼 동북아시아는 미국의 중심적 헤게모니가 일정정도 관철되고 있는 가운데 러시아가 중국과의 전략적 동반자관계를 구축하고, 일본과도 관계를 개선함으로써 일정정도 유동적인 상황을 전개하고 있다. 이 과정은 결과에 따라서 한반도에 중대한 정치, 경제, 군사적 영향을 미칠 것이다. 중요한 사실은 이 과정에서 한국과 통일과정에 불리한 여건이

조성돼서는 안되며, 이를 유리하게 이끌어 가야 한다는 것이다. 따라서 남북관계의 개선에 있어서 그 어느때 보다도 주변국들의 이해와 협조를 필요로 하고 있는 한국정부에게 다양한 차원에서 대 러시아 교섭력의 확대를 꾀해야 할 때라는 점을 주지시키는 것이다.

고령 이산가족의 방북 및 상봉 활성화 방안

제 성 호*

◁ 목 차 ▷	
I. 서 론	IV. 이산가족 방북·상봉 활성화를 위한 방안
II. 이산가족문제에 대한 북한의 태도	V. 이산가족 방북시 예상되는 문제점과 대비책
III. 이산가족의 현황 및 방북·상봉 실태	VI. 맺는 말

I. 서 론

이산가족은 8.15 해방과 닳친 한반도분단과 3년간의 동족상잔이 잉태한 비극적 산물이다. 이산가족의 한은 남과 북에 따로 사는 가족들이 서로 만나지 못하고 단절된 채로 살아가는 데서 비롯된다. 이들의 슬픔과 고통은 인간의 가장 기본적인 욕구인 歸鄉과 만남이 좌절됨으로써 오는 것이다. 아마 금세기 들어 이들보다 더 마음속에 깊이 응어리진 상처와 한을 다른 누구에서 찾을 수 있을까?

* 민족통일연구원, 선임연구위원

하지만 언제까지나 이산가족의 恨을 한으로 남겨둘 수는 없다. 한을 한으로 씹고 마음에 새겨두는 한 한은 풀리지 않는다. 한은 치유하고 해결해야지 계속 품어 두고 이를 키울 것이 아니다. 이렇게 볼 때 이 세대가 가기 전에 가장 빨리 풀어야 할 숙제가 남북이산가족문제(이하에서는 단순히 이산가족문제라고 함)라고 하겠다.¹⁾ 이들의 아픔과 고통을 조금이라도 줄여주는 일은 어느 일 개인이나 단체, 정부 혼자 담당할 수 있는 것이 아니다. 바로 같은 시대를 살아가는 우리들의 공동책임으로 함께 풀어 나갈 때 올바르게 해결될 수 있다.

반세기만에 수평적 정권교체로 금년 2월 출범한 「국민의 정부」 김대중 정부는 이러한 기본인식하에 이산가족의 재회 실현을 위해 최우선적인 노력을 기울이고 있다. 이같은 방침은 현 정부가 남북간 인도주의 구현을 대북정책 기조의 하나로 설정하고 분단으로 인한 이산가족의 고통을 해소해 나가겠다는 적극적인 의지를 반영한 것으로 평가된다.

분단의 장기화로 인해 이산가족들이 고령화되면서 하나 둘씩 세상을 떠나고 있는 데도 이산가족문제는 여전히 해결의 기미를 보이지 않고 있다. 이 때문에 「국민의 정부」가 고령 이산가족 방북 허용 등 인도적 문제의 최우선적 해결 방침을 분명하게 밝힌 것은 매우 반가운 일이라고 하겠다. 물론 이산가족문제는 우리만의 일방적 노력만으로 해결될 수 있는 것이 아

1) 남북이산가족문제는 5가지 카테고리의 문제를 내포하고 수 있다. 첫째, 생사·주소 확인, 둘째, 서신거래, 셋째, 왕래·상봉 및 방문, 넷째, 재결합, 다섯째, 기타 인도적 문제의 해결 등이 그것이다. 이 5가지는 1972년 6월 16일 남북적십자 예비회담에서 쌍방이 합의하고 8월 30일 제1차 남북적십자 본회담에서 확인한 5개 사항이다. 이는 다시 1984년 11월 20일 열린 제8차 남북적십자회담 개최를 위한 예비접촉에서 본회담의 의제로 다시 합의되기도 하였다. 國土統一院, 「南北對話白書」(서울:國土統一院, 1988), pp. 82-83, 213-214. 한편 제8차 남북고위급회담(1992.9.15~18)에서 채택·발효된 교류협력분야 부속합의서에서는 “이산가족의 서신거래와 왕래, 상봉, 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다”고 규정하여 첫째를 제외한 나머지 네가지를 남북적십자사가 함께 수행해야 할 실천사업으로 명시하고 있다. 여기서 생사 주소확인, 이산가족문제 해결을 위한 가장 초보적인 실천과제이면서, 동시에 나머지 인도적 사업 추진을 위한 선결조건이 되는 것이라고 할 수 있다.

니다. 손바닥도 마주쳐야 소리가 나듯이 북한측의 호응이 없으면 실질적인 성과를 거두기 어려운 것이 남북한관계의 현실이다. 그렇다고 해서 우리가 이산가족문제에 손을 놓을 수는 없다. 확고한 정책추진의지를 바탕으로 우리부터 먼저 할 수 있는 일을 함으로써 인도적 문제 해결의 여건을 조성하는 능동적인 자세가 요구됨은 두말할 필요도 없다.

따라서 김대중 정부는 앞으로 이산가족의 방북과 제3국에서의 재북가족 접촉에 대한 규제 완화(절차 간소화)를 포함한 적절한 이산가족문제 해결 방안을 강구하고 세심하게 추진해 나가야 한다. 이같은 문제의식을 가지고 본고에서는 주로 우리 국내법과 제도의 관점에서 이산가족 방북(북한방문) 및 상봉 활성화방안에 관해 고찰하기로 한다.^{2),3)} 이를 위해 먼저 이산

2) 방문은 어느 한쪽에 거주하는 이산가족이 다른 쪽에 거주하는 이산가족을 말 그대로 방문하는 행위를 지칭한다. 방문은 군사분계선을 월경하여 직접 남북한을 왕래하는 방식으로 방문할 수도 있고, 제3국을 경유하여 방문할 수도 있다. 방문은 본질상 일시적인 행위이므로 영구적인 귀환과는 다르다. 이와 관련, 우리 정부가 1993년 3월 출소 공산주의자(통상 미전향장기수라고 하는데, 북한에서는 비전향장기수라 함)인 이인모를 북한에 돌려 보냈을 때 그 귀환은 법적으로 北韓訪問許可라는 방식에 의해 집행되었음을 상기할 필요가 있다. 일반적으로 이인모 送還이라는 표현이 많이 사용되고 있는데, 국내법상 내국인으로 취급되는 자를 북한에 송환하는 행위에 대한 법적 근거가 없기 때문에, 법리적 관점에서 보면 이 용어는 많은 문제점을 안고 있음을 유의해야 한다. 이에 관해서는 諸成鎬, 「李仁模 訪北許容措置에 대한 人道法的 考察」, 「人道法論叢」, 제13호(1993), pp. 84-90 참조. 한편 상봉은 남북한에 흩어져 사는 이산가족이 어느 특정장소에서 만나는 것을 의미한다. 상봉은 재회나 해후와 같은 개념이며 「남북교류협력법」상 접촉에 해당된다. 상봉은 관문점 등에서 면회소를 설치하여 주기적으로 실시할 수도 있고, 그러한 시설 설치 전에는 남북직접자사가 주도가 되어 비정기적으로 상봉을 실시 내지 주선할 수도 있다. 또 현재와 같이 한반도내에서의 상봉이 어려워지면 중국 연변 등지와 같은 제3국에서 이산가족 상봉이 이루어질 수도 있다.

3) 본고에서는 주로 이산가족 방북 및 상봉을 활성화하기 위한 우리 국내법과 제도의 개선·보완방안을 다루기로 한다. 이산가족문제 해결을 위한 보다 총체적이고 국제법인 관점에서의 해결방향에 관해서는 李長熙, 「韓國 離散家族 再會 활성화를 위한 정책방안」, 대한국제법학회 주최, 「離散家族 再會 에 대한 國際法的 接近」, 1994년 10월 7일자 제2주제 발표문, 「國際法學會論叢」, 제39권 제2호(1994), pp. 192-196 참조. 이 논문에서 이장희교수는 이산가족문제의 탈정치화, 국제화, 법규범적 접근 등을 강조하는 한편, 민간기구의 비공개적이고 조용한 노력과 함께 체제존립에 부담이 없는 시범대상자의 사업선정을 제시하고 있다.

가족문제에 대한 북한의 태도를 간단히 개관하고, 이어 이산가족의 방북 및 제3국 상봉을 활성화하고 이를 제도적으로 지원하는 방안(다만 생사확인 등을 위한 방안은 별도로 다루지 않고 상기 두가지 문제를 논의할 때 함께 포함시켜 기술하기로 함)을 검토·제시하기로 한다. 아울러 이산가족의 방북에 따른 예상 문제점과 그에 대한 대비책도 간단히 살펴보기로 한다.

II. 이산가족문제에 대한 북한의 태도

1. 기본입장

남한은 이산가족문제를 가족권의 실현, 분단으로 인한 고통의 해소와 인도적 문제 해결이라는 차원에서 아무런 전제조건 없이 최우선적으로 해결해야 할 과제로 보고 있다.⁴⁾ 이에 반해 북한은 그동안 이산가족문제를 인도적 차원이 아닌 정치적·선전적 차원, 그리고 대남전략의 수단으로 접근하고 있다. 실제로 북한은 1971년 8월 남북적십자회담이 개최된 이래 남한에 대해 주한미군 철수, 국가보안법 폐지, 남한의 반공정책 철폐 등 정치선전에 주력해 왔다.

이와 같은 북한의 정치적 접근자세, 즉 이산가족문제 해결의지 부족은 그들이 인도적 문제 해결에 여러 가지 정치·군사적인 전제조건을 제시했던 행태에서 잘 나타나고 있다. 예컨대 북한은 1989년 10월 제2차 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환을 합의해 놓고도 같은 해 11월 제8차 남북적십자대표 실무접촉에서 ‘피마디’라는 정치가극의 공연을 전제조건으로 요구하여 결국 동 사업의 실현을 무산시킨 바 있다. 또 1992년 5월 제7차 남북고위급회담에서 이산가족 노부모방문단 및 예술단 교환을 합

4) 남한의 이산가족문제에 대한 기본입장과 태도에 관해서는 제성호, “이산가족의 현황과 상봉지원방안,” 한국사회문화연구원, 「이산가족상봉을 위한 공개토론회 발제문 모음집」, 1997년 9월 10일, pp. 5-6 참조.

의⁵⁾해 놓고도 끈이어 남북적십자 실무대표접촉에서 ① 이인모 송환, ② 핵문제 해결요구 중단(이른바 핵소동 중지), ③ 포커스렌즈훈련(한·미 합동 군사훈련의 하나) 중지 등 부당한 전제조건을 요구했던 것이다.⁶⁾

그간 우리 정부는 이산가족문제의 근본적인 해결을 위해 기회있을 때마다 북한측에 남북적십자회담 재개를 촉구하여 왔다. 가장 최근에는 1997년 11월 8일 정원식 대한적십자사 총재가 남북이산가족 상봉을 위한 면회소 설치문제를 협의하기 위한 남북적십자 대표 접촉을 제의하기도 하였다. 그러나 북한은 상기와 같은 입장 때문에 우리측 제의에 대해 공식거부 또는 무응답으로 모두 일축했다.

물론 그동안 이산가족문제에 대한 북한의 입장에 전혀 변화가 없었던 것은 아니다. 90년대에 들어와 경제난·식량난이 심화되면서 북한은 이산가족문제에 대해 매우 제한적으로나마 태도변화를 보이고 있는 것이 사실이다. 경제난 타개를 위한 방편의 일환으로 북한이 지금 재북가족과 재남 및 해외 이산가족과의 상봉, 서신거래를 매개로 대북지원과 달러의 유입을 기도하고 있음이 직·간접으로 확인되고 있다. 이와 관련하여 북한은 재북 이

5) 제7차 남북고위급회담 합의문 제5항. 이 조항에서는 “남북합의서 이행에 대한 첫 선물을 민족앞에 내놓으려는 염원에서 올해 8.15해방 47돌을 계기로 각기 노부모 100명과 예술인 70명, 그리고 70명의 기자·지원인원들로 구성되는 이산가족 노부모 방문단 및 예술단을 서울과 평양에서 동시에 교환하도록 쌍방 적십자 단체들에 위임한다”고 명시하고 있다. 통일원 남북대화사무국, 「남북대화」, 제55호 (서울: 통일원 남북대화사무국, 1992), p. 66.

6) 북한은 1992년 6월 5일부터 8월 7일까지 8차례에 걸쳐 열렸던 이산가족 노부모방문단 및 예술단 교환을 위한 남북적십자 실무대표접촉에서 단계적으로 전제조건을 추가하는 한편, 기존의 입장을 반복하였다. 즉 북한측은 1차 접촉부터 방문단 교환사업과 아무런 관련이 없는 소위 핵문제, 이인모문제 등을 내세워 실무절차문제 토의를 미루어 오다가 제4차 접촉부터는 이 문제들이 방문단 교환의 전제조건임을 분명히 함으로써 ‘아무런 전제조건 없이 무조건 하자는 것이다’라는 제7차 남북고위급회담시 안병수 북한측 대변인의 발언내용을 반복하였다. 그 후 북한측은 제6차 접촉 때부터는 포커스렌즈훈련의 중지를 또 하나의 새로운 전제조건으로 추가하였다. 통일원 남북대화사무국, 「남북대화」, 제56호 (서울: 통일원 남북대화사무국, 1992), p. 121; 李東馥, “南北對話의 問題點,” 한국통일정책연구회, 「韓國統一政策研究論叢」, 제1권(창간호, 1992년), p. 16.

산가족의 제3국 상봉이 체제유지에 별로 부담을 주지 않으면서 그들이 바라는 경제적 실리를 가져다 주는 효과적인 사업으로 간주하고, 해외주재 외교관이나 영사관원(특히 심양) 또는 무역일꾼들이 외화벌이 차원에서 이산가족 상봉의 주선을 자청하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁷⁾

한편 지금까지 북한측이 우리 기업인들에 대해서는 방북목적의 초청장을 발급한 예가 있으나, 이산가족들에 대해 그러한 초청장을 발급한 적이 한번도 없다. 이것은 우리 이산가족의 방북과 재북가족 상봉, 그리고 이를 통한 외부정보의 유입이 북한체제 유지에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 보기 때문이다.

그런데 금년에 들어와서 북한은 이산가족문제에 대해 과거와는 달리 유연한 입장을 보이고 있다. 지난 3월말 북경에서 열린 대북 구호물자 전달을 위한 제5차 남북적십자 대표접촉에서 우리측이 이산가족문제 협의를 위한 별도의 남북적십자회담 개최제외에 대해 기존과는 달리 거부반응을 보이지 않는 것⁸⁾이라든가 4월 11일 역시 북경에서 열린 남북차관급회담에서 북한측이 이산가족문제를 ‘남북관계 개선방안과 비료지원을 포함한 상호관심사’의 하나로 인정하고 비료지원문제와 이산가족문제 해결을 병행하여 논의하자는 우리측 제외에 대해 일단 긍정적인 입장을 보인 것—비록 양측이 이산가족문제에 관해 구체적인 논의에 들어가지는 못했지만—이 그 대표적인 예들이다. 또 4월 8일에는 느닷 없이 평양방송 보도를 통해 김일성이 생전에 “조국이 통일되기 전이라도 남북으로 갈라진 혈육들이 서로 안부라도 전하게 해두려고 노력했다”고 밝히면서,⁹⁾ 이산가족문제에 대한 김일성의 관심을 이례적으로 소개한 바 있다. 전술한 북경 남북차관급회담의 북한측 수석대표인 전금철도 김일성이 생전에 이산가족문제에 많

7) 윤병익, “이산가족 상봉에 대한 북한당국의 태도,” 한국사회문화연구원, 「이산가족상봉을 위한 공개토론회 발제문 모음집」, 1997년 9월 10일, p. 21 참조.

8) 1998년 3월 30일 이병웅 당시 대한적십자사 사무총장이 기자들과 행한 대담 내용. 「聯合通信速報」, 1998년 3월 30일 참조.

9) “생사여부를 모르는 형제의 고통을 덜어주시려고”라는 제목의 보도. 1998년 4월 8일자 평양방송 보도 참조.

은 관심을 가졌었다고 말한 것으로 전해지고 있다.¹⁰⁾

하지만 이같은 북한의 태도가 이산가족문제에 대한 근본적인 입장변화라고 속단하기에는 아직 이르다. 극심한 식량난과 경제난에 처해 있는 북한이 식량증산책의 일환으로 우리 정부로부터 20만톤에 달하는 대규모의 비료(약 650억원 내외) 지원을 얻어내기 위한 전술적인 변화일 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 정부가 이산가족문제에 대해 지나치게 호들갑을 떨거나 서두르는 자세를 보여서는 안된다. 앞으로 북한측의 속셈을 보다 정확하게 파악하고, 현실성 있는 이산가족 대책을 마련하여 신중하게 추진하는 것이 타당하다고 하겠다.

2. 「이산가족 주소안내소」의 설치배경과 의도

이러한 가운데 북한은 지난 2월 15일 조선중앙방송 및 조선중앙통신을 통해 “국내 및 해외거주 이산가족들에게 가족·친척들을 찾아주기 위해 주소안내소를 사회안전부내에 설치하며, 3월 1일부터 주소안내사업에 착수할 것”이라고 하면서 소위 「이산가족 주소안내소」 설치계획을 발표하였다. 북한이 6.25동란이 끝난 후와 70년대 초, 그리고 김경호씨 일가가 탈북한 직후인 1996년 말에 국내 이산가족 찾기 또는 사회통제 차원에서 주소안내사업을 실시한 것으로 알려지고 있으나, 공식적으로 「이산가족 주소안내소」란 것을 설치하여 체계적으로 주소안내사업을 하는 것은 이번이 처음인 것으로 알려지고 있다.

10) 이러한 발언 외에도 이산가족문제에 관한 북한측의 태도와 관련하여 이산가족 주소안내소 설치와 이 안내소를 통한 이산가족 상봉사례 보도(후술 참조), 제3국에서 남북 이산가족들의 비공식적인 접촉 및 상봉 목인, 재남 이산가족들에 대한 방송편지 발송 개시, 북송 일본인치의 2차례 일본 고향방문(제1진: 15명, 1997.11.8~11.14, 제2진: 12명, 1998.1.27~2.2) 성사 등은 주목할 부분이라고 하겠다. 특히 재남 이산가족들에 대한 방송편지 발송은 1998년 7월 5일 대외선전매체인 평양방송이 1988년에 월북한 이우갑씨가 남한의 큰 딸 선미에게 보내는 편지를 방송한 것이 그 최초의 사례이다. 북한은 앞으로 매주 토요일마다 이같은 방송을 하겠다고 밝히고 있다. 이에 관해서는 “北, 南거주 이산가족에게 방송편지 발송개시,” 「聯合通信速報」, 1998년 7월 7일자; 「세계일보」, 1998년 7월 8일, p. 2; 「서울신문」, 1998년 7월 8일, p. 2 참조.

북한의 발표에 의하면 「이산가족 주소안내소」에 의한 안내대상은 일제 식민통치 기간, 미군정시기, 한국동란 중 흩어지게 되어 현재 가족의 생사 여부를 모르는 ‘국내(북한)는 물론 해외에 살고 있는 동포’들이다. 가족을 찾으려고 하는 자는 직접 「이산가족 주소안내소」에 가거나 또는 편지를 통해 본인의 성명, 연령, 주소, 직장과 직위, 찾으려 하는 자의 인적 사항과 이산의 경위, 부모 및 친척관계를 밝혀야 한다는 것이다. 그리고 「이산가족 주소안내소」는 3월 1일부터 개소하며 사회안전부의 지휘감독 하에 가족찾기사업을 실시한다고 되어 있다.¹¹⁾

북한이 이와 같은 「이산가족 주소안내소」를 설치하고 주소안내의 대상에 해외동포들을 포함시킨 배경과 의도는 다음 몇가지로 설명될 수 있다.

첫째, 최근 식량난으로 급증하고 있는 가출 부랑자, 유랑자 실태와 해외 연고자 파악을 통해 주민통제를 보다 효율적으로 실시하기 위함이다. 특히 해외동포와 연결하여 탈북을 시도할 가능성을 예방하려는 의도가 있는 것으로 보인다.

둘째, 이산가족에 대한 주소안내를 김정일의 이른바 「인덕정치, 광폭정치를 실증하는 수단으로 활용함으로써 통치자로서의 이미지를 개선하는 동시에 그들의 인도주의적 입장을 북한 내외에 과시하려는 데 있다.

셋째, 북한의 조치는 해외교포들을 겨냥하여 「북한거주 가족돕기」 사업을 전개하는 한편, 이를 명분으로 대북 식량지원과 송금을 유치하기 위한 사전조치로서의 성격을 갖는 것으로 분석된다.

넷째, 대남관계에서는 김대중 정부가 이산가족문제 해결을 대북정책의 최우선과제로 설정하고 있음을 감안하여 선제적 조치를 취함으로써 남한 정부의 대북 유화정책을 유도하는 한편, 향후 남북문제에서의 협상주도권을 확보하려는 것이다.

북한측 발표에 의하면 해외동포를 이산가족 주소안내의 대상에 포함시키고 있는데, 재남 이산가족들도 여기에 포함되는지가 확실치 않다. 이에 관

11) 「이산가족 주소안내소」 설치에 관한 조선중앙방송 및 조선중앙통신의 보도내용은 1998년 2월 17일자 「민주조선」의 4면에 게재되어 있다.

해서는 공·부정의 두가지 견해가 대립되고 있다. 부정적인 견해에 따르면 북한은 남한주민을 결코 해외동포라고 부르지 않으며, 또 북한의 방송에서 재남가족을 언급하지 않고 있다는 사실을 든다.

반면에 긍정적인 견해에 의하면 북한의 발표가 김대중 대통령이 당선자 시절인 2월 14일 이북 5도민 신년하례식에 참석하여 이산가족문제의 적극적인 해결의지를 밝힌 직후에 나왔다는 점에서 일종의 화답형식을 취하고 있고, 한국동란을 비롯하여 여러 시기에 흩어진 자를 주소안내의 대상으로 설정하고 있음에 비추어 재남가족을 염두에 두고 있는 것이 분명하다는 것이다. 앞서 언급한 4월 8일자 평양방송 보도는 이러한 견해에 무게를 싣게 해 주는 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 한가지 지적할 것은 최근 북한의 로동신문이 3월 1일 설치한 「이산가족 주소안내소」를 통해 북한의 가족과 해외 이산가족이 4월 13일 첫번째로 상봉한 사실을 보도하였다는 점이다. 이 신문은 6.25동란 기간중 월북한 남한출신 사촌형제가 「이산가족 주소안내소」에 편지를 보내 50년만에 상봉하게 되었다고 소개하고 있다.¹²⁾ 그리고 미국의 자유아시아 방송(RFA)은 4월 27일 대북 투자를 위해 3월 25일 방북한 미주 한인사업가 16명중 일부 실향민 인사들이 김용순 대남담당 비서와 면담한 후 재북가족과 상봉했다고 보도한 바 있다.¹³⁾

12) 「로동신문」, 1998년 4월 20일, p. 4 참조. 동 기사는 “주소안내소가 설치된지 얼마 안되는 기간에도 이곳으로 가족·친척들을 찾아달라는 수많은 편지가 왔다”고 강조하고, “남한의 사촌형제가 50년만에 상봉했다”고 언급하고 있는데, 이는 남한 및 해외의 이산가족 당사자나 관련단체의 관심을 유도해 보려는 의도가 깔려있는 것으로 분석된다. 통일부, 「주간 북한동향」, 제380호 ('98.4.25~5.1), p. 37.

13) 「中央日報」, 1998년 4월 29일, p. 2 참조.

Ⅲ. 이산가족의 현황 및 방북·상봉실태

1. 남북이산가족의 現況

흔히 1천만 이산가족이라고 말하는데 이 숫자는 분단으로 인해 서로 연락하고 교류를 하지 못함으로써 고통을 받고 있는 피해자 집단 전체를 말하는 것이다. 즉 북한으로부터 월남한 실향민, 그 배우자, 부모, 조부모, 자녀, 손자녀 등 직계혈족은 물론 형제자매와 8촌 이내의 방계 혈족, 그리고 4촌 이내의 처가 및 외가의 친척을 포함하는 숫자라고 할 수 있다.¹⁴⁾ 하지만 이산가족의 수는 조사를 한 시대와 기관에 따라, 또 이산가족의 범

14) 이와 같은 이산가족의 범위는 1985년 12월 3일 제10차 남북적십자회담에서 우리측이 제시한 「남북으로 흩어진 가족들과 친척들의 자유왕래 절차에 관한 합의서(안)」 제1항에 명시되어 있다. 國土統一院, 「南北對話白書」, p. 238. 이 때 북한측이 제시한 「자유왕래에 관한 북한적십자회 대표단의 합의서 초안」 제3항 (2)에서도 우리측 안과 유사한 내용을 담고 있었다. 대한적십자사, 「이산가족백서」, 제2권 (서울: 대한적십자사, 1986), p. 122. 한편 1963년 12월 17일 서베를린 시정부 지정 협상대표와 동독정부 전권위임자간에 체결된 제1차 통과사증협정(Passierscheinabkommen)에 따라 1963년 12월 19일부터 1964년 1월 5일까지 사이에 시한부로 서베를린 거주자의 동베를린 거주 친척방문이 허용되었다. 이 통과사증협정에 부속된 「의정서 부록 I」의 2에서는 상호방문이 허용되는 친척(이산가족)의 범위를 명시하고 있는데, 그에 따르면 배우자, 부모, 자녀, 조부모, 손자녀, 형제자매, 숙모 및 백모, 숙부, 조카, 조카딸, 그리고 그들의 남편이나 부인이 이산가족에 포함되고 있다. Deutschen Frage-gesamtdeutsches Institut, 13. August 1961, Seminar-material (Bonn, 1985), p. 37 ; 中央情報部, 「동서독자료집」, 제Ⅲ권, 연대미상, p. 225 참조. 하지만 1972년 12월 동서독기본조약이 체결된 이후 동독이 여행규정을 개정하여 긴급한 가사사안으로 인한 서독방문을 허용하였는데, 이 때 동독은 서독거주 친척의 범위를 조부모, 부모, 자녀, 형제자매, 사촌으로 제한하였다. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Zehn Jahre Deutschlandpolitik : Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR. 1969~1979* (Bonn : Gesamtdeutsches Institut, 1980), p. 44.

위를 설정한 기준에 따라 약간씩 다르게 나타나고 있다. 학자에 따라서도 이산 2, 3세대를 이산가족의 범위에 포함시키느냐의 여부 또는 가족의 범위를 어디까지로 보느냐에 따라 남북이산가족의 총수는 상당한 편차를 보이고 있다.¹⁵⁾

내무부가 1964년에 발간한 「한국지방행정사」에서는 1961년 말까지 월남 이북동포는 245만 1천명(경기도, 강원도 미수복지구 주민 제외)이라고 기록하였다. 이북도민회 부설 同和研究所는 1세대 실향민과 자손증식률을 고려할 때 약 400만명으로 추계하고, 이미 사망한 실향민의 가족과 후손까지 합하면 훨씬 많은 수에 이른다고 한다.¹⁶⁾ 현재 남한내 이산가족의 수는 80년대 초 이북5도위원회가 발간한 「이북5도 30년사」에서 밝히고 있는 바와 같이 6.25 발생전까지 북한을 탈출한 월남피난민 328만명과 여기에다 6.25동란 후 휴전 전까지 월남한 피난민 100여만명, 6.25동란 기간 중 행방불명자 30만명, 휴전 이후 납북자 4백여명과 북한이탈주민 6백여명을 모두 포함하여 약 500만 남짓한 것으로 집계되고 있다.¹⁷⁾

이에 비해 以北五道廳이 발간한 「1976現況」에 의하면 당시 「부재신고 등에 관한 특별조치법」에 따라 가호적을 한 신고자들은 546만 3천명이었다. 이러한 가호적 신고자 수를 기준으로 인구증가율 37.6%를 감안할 경우 1996년 12월을 기준으로 남북이산가족의 숫자는 약 750만명으로 추정해 볼 수 있다.¹⁸⁾ 그러나 재북 이산가족을 500만으로 보다 넓게 어렵잡으면 남북이산가족은 1천만명을 헤아리게 될 것이다.¹⁹⁾ 하지만 이러한 남북이산가족의 수가 과연 얼마나 정확성을 갖는 것인지는 의문이다.

15) 다만 학자들은 핵가족화 등 사회적 환경의 변화에 따라 가족의 범위를 점차 좁게 해석하는 경향이 있다.

16) 李基元, “월남이산가족 현황: 실향 1세·자손포함 4백만 대집단,” 「자유신문」, 1998년 5월 2일, p. 12. 그리고 현재 남한에 거주하는 월남 1세대 실향민의 최저연령은 47세이다. 같은 글 참조.

17) 통일원, 「남북이산가족 교류협력 실무안내」(서울: 통일원, 1997), p. 7.

18) 위의 책, pp. 7-8. 한편 이북5도위원회에서는 이산 2, 3세대를 포함하여 현재의 남북이산가족 수를 약 767만명으로 보고 있다.

19) 任台淳, “南北韓 離散家族의 實態와 統一의 課題,” 「統一論叢」, 제3권 2호 (1983), pp. 121-122 참조.

그러면 이산가족들 중에서 북한에서 출생한 월남 1세대 실향민의 숫자는 어느 정도 될까? 통계청이 실시한 인구주택총조사 최종 집계결과에 의하면 1995년 11월 1일 현재 40만3천5백15명이었다. 이 중 60세 이상자는 61%인 24만8천명이며, 65세 이상자는 44%인 17만7천명인 것으로 집계되었다. 실향민들을 출신지 별로 보면 함경북도가 2만3천6백89명, 함경남도가 6만4천1백13명, 평안북도가 5만3천4백90명, 평안남도가 7만1천7백9명, 황해도가 13만5천8백50명, 군사분계선 이북의 경기도 및 강원도가 5만4천6백64명이다.²⁰⁾ 이러한 숫자는 통계청이 5년전에 실시한 조사에 비해 북한출신 1세대 실향민의 수가 1만4천명 정도 감소하였음을 보여주고 있다.²¹⁾ 이같은 통계는 현재까지 생존하고 있는 1세대 실향민의 감소 추세를 반영하고 있는데, 10% 표본조사를 기준으로 추출한 것으로 정확한 實數라고 단언하기는 어렵다.

한편 고령 이산가족이란 용어는 아직 법적 개념으로 정착되어 있지 않으며, 학리적으로도 그 범위가 특정되어 있지 못하다. 이와 관련, 현재까지 정부의 태도를 보면 방북신고제의 적용을 검토하는 고령 이산가족의 범위를 65세 이상의 실향민으로 정하고 있다. 반면 제3국에서의 상봉시 중개료 지원 등을 고려하고 있는 대상은 60세 이상의 영세한 이산가족으로 되

20) 통일원, 「남북이산가족 교류협력 실무안내」, p. 8 참조.

21) 통계청이 1990년 실시한 인구센서스에 따르면 1990년 11월 1일 현재 1세대 실향민의 수는 41만7천6백32명으로 이 가운데는 6.25 당시 20대이던 60~69세 연령층이 전체의 31.3%인 13만7천93명으로 가장 많았다. 35~39세의 실향민은 4천6백71명이고, 40~44세에 3만6천7백50명이 포함되어 있었다. 그러나 70세 이상의 연령층은 사망으로 인해 그 숫자가 줄어드는 추세를 보였다. 이들을 성별로 보면 남자가 23만3천7백64명, 여자가 18만3천8백68명으로 여자 100명당 남자 1백27명의 비율을 점하였다. 실향민들이 사는 지역은 서울이 18만2천9백81명으로 전체의 43.8%를 차지하여 가장 많았으며 그 다음이 경기 8백43명(20.1%), 인천 4만7천98명(11.3%), 부산 2만8천9백23명(6.9%) 등의 순이었다. 총인구에 대한 비율은 인천이 인구 100명당 2.6명이 북한출신으로 가장 높고, 서울(1.7명), 경기(1.4명), 강원(1.3명) 등이 그 뒤를 이어 북한근접지역에 북한출신 사람들이 많이 모여 사는 것으로 나타났다. 실향민의 지역별 분포를 보면 황해도가 13만9천8백50명으로 전체의 33.5%를 차지하여 가장 많았고, 그 다음은 평남(7만5천6백21명, 18.1%), 함남(6만6천6백32명, 16%), 평북(5만7천68명, 13.6%), 함북(2만2천5백29명, 5.4%) 등의 순으로 집계되었다. 「중앙일보」, 1993년 1월 11일, p. 23 참조.

어 있는데, 정부는 이들에 대해서는 고령 이산가족이라는 표현을 사용하고 있지 않다. 그러나 이산가족 방북시 절차 간소화를 고려하는 대상과 생사 확인·상봉 등의 지원을 하는 대상을 구별할 필요가 있을지는 의문이다. 이에 관해 앞으로 정부의 입장을 좀더 주목해야 할 것이지만, 이산가족문제 해결에 대한 전향적인 관점에서 연령적으로 60세 이상의 실향민을 모두 고령 이산가족으로 보는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 본고에서도 일단 그러한 의미로 고령 이산가족이라는 용어를 사용하기로 한다.

이산가족의 경우와 마찬가지로 고령 이산가족의 수도 실수화되어 있지 않다. 최근 한 언론에서는 60세 이상의 1세대 남한내 이산가족의 수를 대략 48만명 정도로 추정한 바 있으나,²²⁾ 이북5도위원회에서는 가호적 신고자 자료를 기초로 하여 60세 이상의 고령 이산가족의 수를 약 69만명으로 보고 있다.²³⁾ 그리고 지난 '95년의 통계청 조사자료를 기초로 해서 그 후 사망자 증가를 감안하여 65세 이상의 고령 이산가족을 약 17만명, 60세 이상의 이산가족을 약 24만명으로 보는 입장도 있다.²⁴⁾ 이처럼 분단 반세기 가 넘도록 월남 이산가족의 총수는 물론이고, 고령 이산가족의 정확한 숫자조차 제대로 파악되고 있지 않은 것이 현실이다.

2. 이산가족의 방북 및 상봉실태

이산가족 1세대들이 갖고 있는 望鄉의 恨은 점점 깊어가고 있는데, 아직 까지 이들의 방북과 상봉이 성사된 실적은 극히 미미한 편이다. 1971년 8월 남북적십자 예비회담이 이루어진 이래 그 동안 정부와 대한적십자사가 나름대로 이산가족문제 해결에 노력해 왔으나, 아직까지 정부당국과 적십자사 차원의 이산가족문제 해결이 별다른 진전을 보지 못하고 있기 때문이다.

단지 1985년에 한차례 우리 이산가족의 방북이 실현되었을 뿐이다. 제8차 남북적십자 본회담('85.5.27~5.30, 서울)에서 남북한은 「남북이산가족

22) 「朝鮮日報」, 1998년 3월 28일자; 「聯合通信速報」, 1998년 3월 28일자.

23) 이것은 이북5도위원회 실무자와의 면담내용이다.

24) 「聯合通信速報」, 1998년 3월 28일자.

고향방문 및 예술공연단」의 교환에 합의하였다. 이에 따라 3차례의 실무 대표 접촉과 4차례의 비공식 접촉을 통해 1985년 9월 20일부터 9월 23일까지 이산가족 고향방문단의 교환이 성사되었다. 재남 이산가족 50명이 북한을 방문하여, 방문단 중 35명이 평양 고려호텔에서 북한의 연고자 41명과 상봉하였던 것이다.²⁵⁾

그 후 지금까지 우리 이산가족이 공식적으로 북한을 방문한 일은 없다. 90년대에 들어와 이북 출신의 남한주민이 다수 북한을 방문하였으나, 이산가족의 자격으로 들어 간 것은 아니었다. 또 북한은 예나 지금이나 우리 이산가족들에 대해 방북 초청장을 전혀 발급하지 않고 있다. 그것은 우리 이산가족들에 대한 북한사회의 개방이 체제유지에 부정적인 영향을 미치지 않을까 하는 북한 당국자들의 두려움 때문인 것으로 분석된다. 당분간 이산가족 방북에 대한 이같은 북한의 부정적 입장에 근본적인 변화가 있을 것으로 보이지 않는다.²⁶⁾

이처럼 단기간내에 이산가족 방북이 쉽게 성사되기 어려운 현실을 감안하여 현재 이산가족들은 북한의 이산가족교류 금지정책에 나 있는 조그만 틈새를 통해 재북가족들과의 재회 열망을 실현하기 위해 나름대로 각고의 노력을 기울이고 있다. 즉 이산가족 당사자들이 북한이 경제난 해소를 위한 외화벌이 차원에서 어쩔 수 없이 허용하고 있는 해외동포와의 교류라는 작은 물꼬를 이용하여 제한적이거나 제3국을 통한 남북이산가족의 생사확인, 서신교환 및 상봉을 실시하고 있는 것이다. 특히 1990년대에 들어와 한·중관계가 개선되고 연변지역으로의 여행이 자유화된 지금 중국내에서의 남북이산가족 상봉이 두드러지게 나타나고 있다.

중국, 미국, 일본 등 제3국을 통한 이산가족교류는 정부가 「7.7특별선언」(1988.7.7)의 후속실천조치의 일환으로 「남북교류협력에 관한 기본지침」(1989.6.12)을 제정·공포함에 따라 본격화되기 시작하였다. 1989년 6

25) 통일원, 「남북이산가족 교류협력 실무안내」, p. 26; 대한적십자사, 「이산가족백서」, pp. 209, 226. 북한에서 온 이산가족 50명중 30명만이 남한에 거주하고 있는 부모·형제·친척 등 51명과 상봉을 하였다. 위의 책, pp. 183, 194 참조.

26) 윤병익, “이산가족 상봉에 대한 북한당국의 태도,” pp. 20, 22-23 참조.

월부터 1998년 4월말까지 이산가족들의 제3국 내에서 재북가족(북한주민) 접촉신청 건수는 3천5백83건이다. 이 중 중복 신청자를 제외하면 30%인 1천69가족이 생사확인을 하였고, 4천2백34통의 편지를 중개인을 통해 접수했으며 1백74가족이 제3국에서 상봉을 한 것으로 나타나고 있다.

1998년 4월말 현재 북한의 가족들과 여러 양태로 접촉하는 실향민은 총 1천69건에 5,000여명으로 추산되고 있는데, 그 대부분은 중국 조선족을 매개로 한 민간교류이다. 즉 중국을 통한 교류가 6백70건(상봉:1백61건)으로 가장 많으며, 미국 2백68건(상봉:없음), 일본 65건(상봉:12건), 캐나다 28건(상봉:없음), 기타 국가 38건(상봉:1건)으로 집계되고 있다. 초기에는 미국을 통한 서신교환이 대부분이었으나, 전술한 바와 같이 중국과의 관계개선 이후에는 중국을 통한 서신교환 및 상봉이 계속 늘고 있다.

그러나 아직까지도 이산가족교류는 제3국을 통한 편지왕래가 주종을 이루고 있다. 1997년의 경우 편지왕래는 772건이었는데 비해 제3국 상봉건수는 61건에 불과하였다. 이 61건 중에는 압록강에서 마주보고 상견하는데 그친 경우도 있다(제3국을 통한 이산가족교류 현황에 대한 보다 자세한 내용은 <표 1> 참조). 제3국 상봉 성사에는 국내외에 있는 「이산가족 상봉추진회」(1994.10 설립, 회장:조동식) 등 20여개 상봉알선단체들이 중요한 역할을 하고 있다.

하지만 이산가족교류에 있어서 상봉이 차지하는 부분은 7% 정도를 차지하고 있어 매우 저조한 형편이다. 그 이유는 첫째, 우선 북한주민들의 해외로의 자유로운 이동 자체가 매우 어렵고, 둘째, 현재 남북이산가족 상봉의 상당수는 북한주민과 중국내 조선족 친척간에 만남이 연변 등의 지역에서 이루어질 때 남한가족이 여기에 끼어 들어가 함께 만나는 형식으로 성사되고 있으며, 셋째, 이러한 상봉이 가능하게 되더라도 이산가족들 중에는 영세민들이 적지 않아 많은 중개료를 주고 중국 연변과 같은 먼 지역까지 달려가서 상봉하기가 부담스럽기 때문이다.²⁷⁾

27) 제성호, “이산가족의 현황과 상봉지원방안,” p. 10.

〈표 1〉 제3국을 통한 이산가족교류현황('89.6.12~'98.4.30)²⁸⁾

1. 개황

연도별	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	계
성사/신청	0/1	35/62	127/275	132/267	221/743	135/651	104/311	96/231	164/761	55/281	1,069/3,583
성사율	-	56%	46%	49%	30%	21%	34%	41%	22%	20%	30%

2. 연도별 성사현황

연도별	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	계
생사확인	35	127	132	221	135	104	96	164	55	1,069
서신교환	44	193	462	948	584	571	473	772	187	4,234
제3국상봉	6	11	19	12	11	17	18	61	19	174

3. 중개자별 성사현황

구분	해외동포의 도움	상봉주선단체의 이용	국제행사참가 및 기타	계
건수	868(157)	191(11)	10(6)	1,069(174)
비율	81%	18%	1%	100%

* () 내는 상봉건수를 가리킴.

4. 중개지별 성사현황

구분	중 국	미 국	일 본	캐나다	기 타	계
건수	670(161)	268(-)	65(12)	28(-)	36(1)	1,069(174)
비율	62%	25%	6%	3%	4%	100%

* () 내는 상봉건수를 가리킴.

28) 이하 4가지 도표 자료는 통일부 인도지원국이 제공한 자료이다.

IV. 이산가족 방북·상봉 활성화를 위한 방안

북한이 기본적으로 이산가족문제에 대해 소극적인 태도를 갖고 있어 단기간내에 획기적인 성과가 나타나기는 어렵다. 그렇다고 마냥 북한의 태도 변화를 기다릴 수만은 없다. 우리부터라도 확고한 정책추진의지를 바탕으로 내부적으로 이산가족문제 해결을 위한 노력을 전개해 나가야 한다. 그리고 북한측에 대해 이산가족문제 협상을 제의함으로써 상호주의 차원에서 성의있는 조치를 이끌어내야 한다. 이같은 관점에서 이하에서는 이산가족들의 아픔을 조금이라도 줄이기 위해 우리가 할 수 있는 몇가지 법적·제도적인 개선방안을 살펴보기로 한다.

1. 방북 활성화방안

이산가족 방북 활성화방안으로는 ① 고령 이산가족에 한해 방북 승인제를 신고제로 전환하거나 또는 승인제를 기조로 하면서 수시방북증 발급제도를 활용하는 방안, ② 이산가족 방북시 안내교육 이수를 완화하는 방안, ③ 방북결과보고서 제출의무를 완화하는 방안, ④ 우편·전화 등에 의한 북한주민 접촉규제를 완화하는 방안 등을 들 수 있다.

첫째, 이산가족의 방북 활성화를 위해 현행 통일원장관의 승인제를 고령 이산가족에 한해 신고제로 전환하거나 절차를 간소화하는 것이다. 이산가족이 방북하려 할 경우 「남북교류협력법」상 통일원장관으로부터 방북승인을 받도록 되어 있다. 현재 이산가족의 경우 거의 100%라고 할 정도로 방북승인이 부여되고 있다.²⁹⁾ 이같은 현실에 비추어 현행 이산가족의 방북

29) 현재 이산가족들의 경우 신청자가 정신적으로 장애자이거나 또는 실현가능성이 전혀 없는 경우 외에는 거의 100%라고 할 정도로 거의 대부분 북한주민접촉승인이 부여되고 있다.

승인제를 방북신고제로 전환하더라도 별 문제가 없는 것이 사실이다. 또 그것이 이산가족교류 활성화 및 규제완화를 요구하는 시대적 흐름에도 부합하는 것이라고 하겠다.

고령 이산가족에 한해 신고제로 전환할 경우에도 그 운용방식으로는 여러가지를 생각해 볼 수 있다. ① 완전한 방북신고제, ② 신고 불수리를 허용하는 방북신고제, ③ 방북승인제하에서 수시방북증 제도를 활용하는 부분적인 신고제 도입 등이 그 대표적인 예이다.

이와 관련해서 신고의 대상인 정부의 주무관청을 통일부로 할 것인지 아니면 출입국관리사무소와 같은 다른 기관으로 할 것인가가 문제로 제기될 수 있다. 현재 유럽의 여러나라와 같이 무비자로 입국가능한 국가에 여행할 경우 여권을 소지한 자가 김포공항 등의 출입국장소에서 출국신고서를 제출(출국신고)하면, 출입국심사공무원이 해당 신고자의 서류를 심사·확인하는 절차를 밟는다. 아무리 고령 이산가족이라 하더라도 이와 같은 무제한적인 신고제(①의 방식)를 남북한간에 그대로 적용하는 것이 타당할지는 의문이다. 지금까지 반세기 동안 적대적 대결관계가 지속되고 있는 남북한간의 현실에 비추어 질서있고 안정적인 이산가족교류를 확보하기 위해서는 통일부장관에 대한 신고제를 채택하는 것이 타당하다고 하겠다.

②의 방식에 의한 신고제는 원칙적으로 신고에 의한 이산가족의 자유방북을 허용(이때 통일부가 「남북교류협력법」의 틀내에서 신고방북증명서를 발급할 수 있음)하되, 정부가 신고불수리제도를 통해 최소한의 개입을 할 수 있는 장점이 있다. 즉 통일원장관에게 신고할 경우에 있어서 예외적으로 신고불수리를 제도적으로 허용한다면 이는 사실상 불승인과 같은 결과가 될 수 있고, 이를 통해 정부가 제한적으로나마 이산가족의 방북절차에 개입하여 적절한 조정을 할 수 있기 때문이다. 따라서 고령 이산가족의 방북신고제를 채택하면서 신고불수리제도를 도입할 경우에는 규제의 최소화를 위해 신고불수리의 범위와 한계를 분명히 해야 한다. 정신병자, 한정치산자나 금치산자의 신고나 또는 해당 이산가족의 방북이 국가안보에 치명적인 결과를 가져 올 명백하고도 현존하는 위험이 있는 경우(물론 이러한 경우는 그리 많지 않을 것임)에는 신고를 수리하지 않는다는 것이 그 대표

적인 예가 될 것이다. 이와 관련, 신고불수리의 경우에 관해 negative list를 작성하여 입법화하는 방안도 적극 검토되어야 할 것이다.

신고제로 전환하되 신고불수리제도를 도입·운용하는 방안의 대안으로는 현행 통일부장관의 승인제(허가제)를 유지하면서 고령 이산가족에 한해 수시방북증 발급제도를 활용하는 상기 ③의 방안을 생각해 볼 수 있다. 현행법상 이산가족이 북한을 방문할 경우 통일부장관이 발급한 북한방문증명서를 소지해야 한다. 새 정부가 이산가족들의 방북 활성화를 위한 방안을 강구하더라도 이산가족들이 외국이 아닌 북한이라는 특수지역(국내법상 반국가단체가 점거하는 지역)에 들어가는 한, 방북자가 여권과는 다른 신분증명서(북한방문증명서)를 소지토록 하고 출입심사공무원이 출입장소에서 방북자의 신원 및 소지품 등을 확인할 필요가 있다. 이러한 관점에서 볼 때 「남북교류협력법」의 틀내에서 이산가족에 대한 북한방문증명서 발급제도를 계속 유지하는 것이 타당하다고 할 것이다.

다만 새 정부의 방침대로 이산가족들의 편의를 도모하고 방북을 활성화 함으로써 분단으로 인한 고통을 해소하고 인도주의를 적극 구현해 나가기 위해서는 현재 경제인들에 한해 실시되고 있는 수시방북증제도를 고령 이산가족들에 대해서도 확대적용할 필요가 있다고 하겠다. 수시방북증제도와 함은 현행 「남북경제협력사업처리에 관한 규정」에서 인정되고 있는 제도를 말한다. 그에 따르면 남북경제협력 추진을 위해 수시방북증을 발급 받은(1년 6개월의 범위내에서의 방북승인을 득한) 자가 북한을 방문하려 할 경우, 추가승인을 받을 필요가 없이 매방북시 마다 방문 7일전까지 북한방문신고서 1부, 북한당국이 발행한 입국사증(사본) 또는 초청장(원본) 1부를 구비하여 통일원장관에게 신고하기만 하면 된다는 것이다.³⁰⁾

기업인들과 마찬가지로 고령 이산가족들에 대해서도 1년 6개월의 수시방북증을 발급하고 방북증 유효기간 내에는 통일원장관에 대한 방북신고만으로도 멀티플 개념의 수시방북을 할 수 있도록 허용하는 방안을 고려할 수 있다. 이 방안은 ②의 방식에 대한 바람직한 대안이 될 수 있을 것이

30) 「남북경제협력사업처리에 관한 규정」 제7조 제1항 및 제3항 참조.

다. 다만 ③의 방식을 채택할 경우 현행법상 1년 6개월 이내로 제한되어 있는 수시방북의 유효기간을 고령 이산가족에 대해서는 3년 내지 5년으로 그 기간을 연장하는 방안을 긍정적으로 검토할 필요가 있다고 하겠다.

수시방북증제도를 채택할 경우에 한가지 유념할 사항이 있다. 현행법상 경제인이 수시방북증을 발급받은 경우 그가 한국에 귀환한 후에는 당해 수시방북증을 통일부에 반납하도록 하고 있다. 그러나 이산가족의 편의를 도모하고 방북 활성화를 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 매 귀환 직후 수시방북증을 반납토록 하고 재방북할 때 다시 수시방북증을 통일원으로부터 재교부받는 현행 「남북경제협력사업처리에 관한 규정」 제7조 3항을 그대로 이산가족들에게 적용해서는 안될 것이다. 이에 대한 보완방안으로는 가칭 「이산가족 방북 및 상봉등 인도적 교류의 지원에 관한 규정」을 제정하여 고령 이산가족에 대해서는 수시방북증 반납의무를 면제하도록 하는 방안을 고려할 수 있다.

둘째, 앞으로 이산가족에 대한 안내교육은 원칙적으로 최초방북시 1회에 한해 실시하도록 하는 것이 바람직하다. 「남북교류협력법」상 명백한 법적 근거는 없으나, 1992년 대통령 지시에 따라 총리훈령으로 마련된 「남북교류협력시행지침」에 따라 제도적으로 이산가족을 포함한 남한주민이 방북하려 할 경우 방북전에 안내교육을 이수하도록 하고 있다. 그러나 고령 이산가족에 대해 매 방북시 마다 안내교육을 실시할 경우 이산가족들로부터 불만을 초래할 것이다. 또 절차간소화를 추진하는 마당에 굳이 정부가 그러한 안내교육을 매번 요구할 필요가 있을지도 의문이다. 이와 관련하여 기업인들의 경우 방북시 안내교육은 이수증 교부를 통해 1회의 교육으로 처리하고 있는데, 이산가족들에 대해서도 이같은 선례를 따르도록 함으로써 이산가족 방북에 따른 번거로움을 최소화할 필요가 있다. 즉 안내교육은 최초방북시 1회에 한해 실시하는 것을 원칙으로 하되, 다만 특정 이산가족의 방북시 국가안보에 대한 중대한 위해가 발생할 소지가 있다고 예상되는 경우에 한해 예방적 차원에서의 재교육을 위한 예외를 두는 방식으로 운용하는 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

셋째, 방북결과보고서 제출의무를 완화하는 방안을 들 수 있다. 현행법

상 이산가족을 포함한 남한주민이 북한방문을 마치고 귀환한 경우 방북결과보고서를 제출해야 한다. 지금까지 정부는 방북결과보고서 제출요구의 근거를 「남북교류협력법」 제25조에서 찾고 있다.³¹⁾ 그러나 향후 이산가족의 방북에 대한 규제 완화 및 번거로운 절차 간소화 차원에서 방북결과보고서 제출의무를 완화하는 방안을 적극 고려해야 할 것이다. 즉 매년 귀환 후 방북결과보고서를 통일부장관에게 제출토록 할 것이 아니라, 예컨대 1년에 1회의 방북결과보고서를 제출토록 하는 것을 우선적으로 생각해 볼 수 있을 것이다.

넷째, 고령 이산가족의 방북을 촉진·활성화하기 위해서는 우선적으로 이들에 한해서나마 우편·전화 등에 의한 북한주민 접촉규제를 완화하는 방안을 병행하는 것이 바람직하다. 즉 이산가족의 방북 활성화를 위해서는 방북의 전단계로서 이루어지는 남북이산가족의 접촉(특히 우편·통신)에 대한 규제를 대폭 완화하는 것이 필요하다. 그 구체적인 방안으로서 이산가족의 북한주민 접촉신청에 대한 현행 승인제 역시 신고제로 전환하는 한편, 국내에서도 콜백서비스(call-back service)³²⁾ 활용 등 제3국 전화망을 활용한 북한주민과의 전화통화를 기술적·제도적으로 허용하도록 해야 할 것이다. 아울러 국제우편물에 의한 남북이산가족간의 서신거래도 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다.³³⁾

31) 「남북교류협력법」 제25조(협조요청)는 “통일부장관은 남북교류·협력을 증진시키고 관련 정책 수립을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 전문가 및 남북교류·협력의 경험이 있는 자에게 의견의 진술등 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조를 요청받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.”고 규정하고 있다.

32) 이는 예컨대 남한에서 송화자가 제3국 통신업자(예컨대 미국 전화교환기)를 호출한 후 전화를 끊으면, 당해 미국 전화교환기가 call-back하여 회선을 열어 주고 이 때 북한 전화번호를 입력하면 남북한간의 통화가 연결되게 되는 방식의 통화를 말한다. 최근 중앙일보 기사가 서울 본사에서 미국 아리조나주 피닉스에 소재한 W社의 213시스템을 통해 평양과 전화를 한 바 있음이 보도된 바 있다. 이 때 전화요금은 한 통화에 1달러 19센트였다고 한다. 「中央日報」, 1998년 5월 11일, p. 11 참조.

33) 이를 위해서는 먼저 「남북교류협력법 시행령」 제46조 내지 제48조를 개정하여 국제우편물 처리방식에 의한 남북우편물 교류의 근거를 명시해야 할 것이다. 이것이 이산가족들의 서신거래를 제도적으로 뒷받침하는 길이 될 것이다. 물론 이와 같이 관련 법령규정을 개정 보완한다고 해서 곧바로 국내에서 부치는 북한행 우편물이 제3국 중계를

하지만 이산가족의 우편·통신 등에 의한 자유로운 접촉을 위해서는 먼저 남북한 당국이 통신합의서를 체결하여 남북한 주민간의 자유로운 통신을 보장해 주어야 한다. 그러나 북한측의 폐쇄적인 태도에 비추어 이러한 일이 조기에 성사되기는 어려울 것으로 보인다.

또한 우리측에게도 완전한 통신개방에 자신감이 있을 정도로 충분한 대비가 되어 있지 않다. 즉 국내에서 남한주민으로 하여금 북한주민과 통화하는 행위를 한꺼번에 허용할 경우 북한측이 통일전선전술에 활용하는 등 악용될 가능성이 있다. 그 결과 질서있는 이산가족교류를 저해할 수 있음을 고려하여 점진적이고 단계적으로 추진하는 것이 좋을 것이다. 이와 같은 우편·통신에 의한 이산가족의 북한주민 접촉승인제의 완화는 방북 뿐만 아니라 제3국에서의 재북 이산가족 상봉을 보다 용이하게 하고 이를 촉진·활성화하는 데 이바지할 것임은 두말할 필요도 없다.

2. 상봉 활성화방안

이산가족 상봉은 현재 제3국, 특히 중국 연변지역에서 주로 이루어지고 있다. 관문점이나 나진·선봉 등 여타 지역에 이산가족면회소가 설치될 때까지는 당분간 제3국에서 이산가족 상봉·재회를 모색할 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 현단계에서 정부는 제3국에서의 이산가족 상봉을 촉진하는 정책을 실시하는 것이 올바른 접근이며 또한 현실적으로 타당하다고 하겠다. 제3국내 이산가족 상봉을 활성화하고 이를 제도적으로 지원하는 방안으로 ① 관련 국제기관의 활용, ② 보조금 지급, ③ 정보제공, ④ 이산가

거처 북한에 들어간다는 보장은 없다. 정부는 남북한 당국간 대화(필요시 남북한과 중국 또는 일본을 포함시킨 다자간 체신당국간의 대화)를 통해 북한이 남한에서 발송된 우편물을 접수하고, 이를 수신자에게 배달하겠다는 보증을 북한으로부터 받아내야 한다. 가능하다면 남북한 외에 중국이나 일본 등 제3자가 참여하는 「남북한 우편물교류에 관한 국제협정」을 체결하는 것이 바람직하다. 요컨대 북한의 남한발신 우편물 접수와 북한주민에 대한 배달보증이 보다 중요하며, 바로 이것이 국제우편물 처리방식에 의한 남북우편교류를 실현하는 관건이 된다고 하겠다. 제성호, “남북간 우편·통신교류 현황 및 관련 법제 개선방향,” 통일부 교류협력국 주최 법제도 세미나 자료, 1997년 12월 4일, p. 40.

족에 대한 증여 및 송금기준 마련, ⑤ 한반도내 남북이산가족면회소 개설 등을 생각해 볼 수 있다.

가. 국제기관의 활용

남북이산가족 방북 및 상봉을 지원하기 위해서는 먼저 이산가족의 현황 파악 및 생사·주소 확인이 선행되어야 한다. 남북이산가족이 1천만을 헤아린다고 하지만, 이 숫자가 정부의 지원대상인 이산가족의 수라고 보기는 어렵다. 정부는 이산가족의 숫자를 實數化하는 작업에 착수해야 한다. 이와 함께 여러가지 경로를 통해 재북 가족의 생사·주소확인에도 보다 많은 노력을 기울여야 한다.

생사·주소 확인과 관련하여 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross : ICRC) 산하 中央審人事業所(Central Tracing Agency : CTA)의 역할을 주목할 필요가 있다. CTA는 1960년대에 「포로의 대우에 관한 제네바 제Ⅲ협약」 제123조에 명시된 중앙포로정보국(Central Prisoners of War Agency)과 「전시 민간인의 보호에 관한 제네바 제Ⅳ협약」 제140조에 규정된 중앙피보호자정보국(Central Information Agency for Protected Persons)을 통합하여 설치된 기관이다. CTA의 임무는 ① 정상적 통신(연락)수단이 두절되고 있는 동안 전쟁으로 인해 이산된 가족구성원간의 통신을 전달함으로써 연락을 회복시키는 일, ② 행방불명으로 보고된 사람이나 그 가족이 소식을 모르고 있는 사람들을 찾아 주는 일, ③ 이산가족의 재결합을 조직하고 새로운 미래를 위해 그들이 정착할 수 있도록 도와 주는 일을 포함한다. 같은 분단국인 중국과 대만은 이산가족간의 통신과 재회를 실현함에 있어서 CTA의 중개(mediation)를 심분 활용하여 커다란 실효를 거둔 바 있다.³⁴⁾

34) 중·대만의 경우 1987년부터 1990년까지 홍콩에 있는 ICRC지역대표부에 제출된 심인의뢰문건은 12만2천3통이었는데, 그 중에는 대만측에서 중국측에 조회한 것이 6만4천9백74건이었고 중국측에서 대만측에 조회한 것이 5만7천29건이었다. 12만2천3통에서 2만2천6백67건이 성공적으로 처리되었고 2만2천6백81건은 부결처리되었으

정부는 이러한 점을 명심하여 남북한간에 있어서도 CTA를 이용하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이와 관련하여 최근 ICRC가 남북이산가족문제 해결에 긍정적인 자세를 취하고 있고, 정부도 ICRC에 대해 이산가족의 생사확인 및 서신왕래를 위해 적극적인 증개를 해 줄 것을 요청한 것으로 알려지고 있다.³⁵⁾ 이러한 움직임은 CTA의 심인사업을 염두에 둔 것으로 보인다. 앞으로 CTA의 활용은 이산가족문제를 탈정치화함으로써 남북한간에 원만한 해결을 도모하는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

나. 제3국 상봉시 보조금 지급

이산가족 중에서는 자수성가하여 자비로 중국까지 가서 재북 이산가족을 접촉하는 사람들도 있으나, 고령의 노인으로서 경제적으로 어려운 처지에 놓인 사람들이 대부분이다. 이들이 이산가족을 접촉하는 데에는 상당한 시간과 비용이 소요되게 된다.³⁶⁾ 따라서 정부가 이산가족들의 상봉을 지원하고

며 나머지 8만건은 1990년 12월말 현재 미결상태로 남아있었다고 한다. 최은범, “다른 분단국의 이산가족事例: 중국-대만의 케이스,” 대한국제법학회 주최, 「離散家族再會에 대한 國際法的 接近」, 1994년 10월 7일자 제3주제 발표문, 「國際法學會論叢」, 제39권 제2호 (1994), pp. 203-206 참조.

- 35) 정부는 국제적십자위원회에 이산가족 생사확인 및 서신교환문제에 대한 중재역할을 의뢰한 것으로 알려지고 있다. 즉 금년 4월 23일부터 북한을 방문하고 5월초 방한한 헤롤드 슈미트 드 그루넵 ICRC 동아시아담당 대표가 선준영 외교통상부 차관을 만나 ICRC차원에서 이산가족문제 해결을 위한 역할을 하겠다는 뜻을 전달했고, 우리 정부 당국자들도 이를 환영하고 ICRC의 역할을 당부했다는 것이다. 중·대만간에 이산가족 생사확인 및 서신왕래를 전담한 실무담당자이기도 했던 그루넵 단장에 의하면 북한적십자회측은 이산가족문제가 해결되어야 한다는 ICRC측의 의견을 주의깊게 경청했다고 한다. 그동안 북한측이 이산가족문제는 민족내부문제이기 때문에 국제기구가 관여할 필요가 없다고 주장해 온 것에 비추어 볼 때 그러한 자세는 매우 의미있는 것으로 받아들여지고 있다. 「문화일보」, 1998년 5월 9일, p. 3; 「東亞日報」, 1998년 5월 11일, p. 6; 「서울신문」 1998년 5월 11일, p. 3 참조.
- 36) 어느 보도에 의하면 비밀상봉의 경우 5,000달러가 소요되며 생사여부를 확인하기 위해서는 북한가족으로부터 편지와 사진을 건네받고 난 뒤 후지금금으로 증개인에게 500~2,000달러가 건네진다고 한다. 金鴻均, “1주일이면 北가족 생사확인 가능,” 「월간 WIN」, 1997년 11월호, pp. 106-112 참조. 이와 비슷한 내용은 「조선일보」, 1998년 3월 28일, p. 3 참조.

활성화하는 차원에서 이산가족들에게 일정액의 보조금을 지급하는 방안을 고려해야 한다.³⁷⁾

정부의 지원은 ① 재북가족 생사·주소 확인비용 지원, ② 재북가족 상봉 알선비용 지원, ③ 제3국 여비 및 체재비 지원 등으로 나누어 제공될 수 있다. 이와 관련, 새 정부가 이러한 사업을 추진하기 위해 1억2천3백만원을 금년도 예산에 반영했다는 소식이 전해지고 있다. 그에 따르면 생활형편이 어려운 60세 이상의 이산가족들이 생사확인, 서신교환 및 상봉을 하려 할 경우 정부는 40~180만원(단순 생사확인시 최저 40만원 정도, 상봉시 상봉중개료 지원금 80만원과 여비 60만원이 추가됨)의 교류지원비를 지원하게 되며, 금년에 지원을 받게 되는 대상은 대략 300여명에 이를 것이라고 한다.³⁸⁾ 때늦은 감이 있지만 환영할 만한 일이라고 하겠다.

정부는 이러한 지원방안을 정책적 차원에서 한시적으로 추진하기 보다는 가칭 「이산가족 방북 및 상봉등 인도적 문제 해결 지원을 위한 규정」을 통일부고시로 제정하여 이산가족 지원을 법제화하여 대응하는 것이 타당하다고 하겠다.³⁹⁾ 또 정부가 생사확인, 서신교환 및 상봉 지원금으로 40~180만원을 지원한다고 하지만 실제로 소요되는 비용에 비하면 턱없이 부족한 액수라고 하겠다. 따라서 정부는 이산가족 지원항목의 예산을 가능한 범위내에서 증액하거나 또는 남북협력기금을 활용하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다. 그러나 IMF시대에 예산 증액이 쉽지 않을 것이므로 이산가족 상봉알선단체들로 하여금 생사확인, 서신교환 및 상봉 알선에 따른 중개료를 인하하도록 유도하는 방안을 병행하는 것이 바람직하다.

37) 諸成鎬, 「남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안」, 연구보고서 96-13 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 99.

38) 이는 통일부 인도지원국 인도2과 실무자와의 면담에서 확인한 사항이다.

39) 비록 하위법규이기는 하지만 통일부고시를 제정하여 대처하는 것이 정부의 적극적인 이산가족문제 해결의지를 분명히 하는 동시에, 일관성 있고 통일적인 법적용을 가능하게 한다는 점에서 바람직하다고 할 것이다.

다. 상봉에 대한 편의 및 정보제공

그동안 정부는 이산가족에 대한 지원과 업무의 효율적인 수행을 위해 통일부 인도지원국 인도 2과⁴⁰⁾와 대한적십자사 창구를 비롯해서 전국 어디 서나 이산가족에 대해 북한주민 접촉승인을 신청할 수 있도록 하고 있다.⁴¹⁾ 이와 같이 민원상의 불편은 상당부분 해소되어 있으나, 이산가족들에 대한 관련자료나 정보제공에 있어서는 아직 미흡한 점이 없지 않다. 정부는 전국에 산재되어 있는 이산가족 민원창구를 통해 이산가족업무에 대한 안내와 더불어 관련 정보를 제공해 주는 데 더 많은 노력을 기울여야 한다. 또한 정부는 이산가족들에게 서신거래 및 상봉에 관한 절차를 친절하게 안내함으로써 이산가족문제 해결을 적극 지원해야 할 것이다. 나아가 정부가 이산가족 접촉수기를 모집하여 책자를 발간하고 이를 전국적으로 배포하고 홍보하는 것을 게을리해서는 안될 것이다. 이미 정부가 이러한 사업을 실시하고 있지만, 앞으로 좀더 많은 관심을 가지고 내실있게 수행될 수 있도록 개선방안을 강구해야 할 것이다.⁴²⁾

이와 관련하여 김대중 정부는 「남북이산가족교류협의회」 설치문제와

40) 현재 통일부 인도지원국 인도 2과에서는 재북 이산가족(북한주민) 접촉신청서 및 접촉결과보고서를 접수하는 한편, 이산가족 서신거래, 상봉 등에 관한 상담을 해주고 있다. 상담내용은 주로 ① 서신교환방법 안내, ② 애로사항 청취, ③ 주의사항 전달 등이다. 서신교환방법을 위해 미국이나 캐나다의 해외동포들이 운영하는 이산가족상봉주선단체들의 연락처를 가르쳐 주기도 한다. 이와 함께 “남한에서는 잘산다. 북녘에서 얼마나 고생이 심하냐”는 등 북한당국을 자극하는 내용을 쓰거나 말하지 말 것을 당부하기도 한다.

41) 정부는 지방거주 민원인에게 편의를 제공하고 이산가족들의 생사확인, 서신교환 및 상봉·재회를 촉진하기 위하여 전국적인 조직이 있고 이산가족이 이용하는데 편리한 대한적십자사 본사 및 13개 시·도지사에 1993년 7월 1일부터 민원접수창구를 개설하였다. 그리고 1994년 8월 1일에는 기존의 통일원과 대한적십자사 이외에 민주평화통일자문회의 산하 260개 시·군·구협의회와 이북5도위원회 및 14개 시·도사무소에까지 확대하여 이산가족들의 재북가족 생사확인파 서신교환 및 상봉을 위한 북한주민접촉신청서를 접수할 수 있도록 하였다. 「세계일보」, 1994년 7월 19일자 참조.

42) 제성호, “이산가족의 현황과 상봉지원방안,” p. 12.

「이산가족정보통합센터」를 구성·운영하는 문제를 심도있게 검토·추진하여 왔다.⁴³⁾ 그 결과 지난 5월 28일 대한적십자사를 중심으로 1천만 이산가족 재회추진위원회, 이북도민회 등 20여개의 관련 민간단체들이 참여하는 「남북이산가족교류협의회」가 발족되었다.⁴⁴⁾ 「남북이산가족교류협의회」는 앞으로 이산가족문제 해결에 대한 북한당국의 근본적인 태도변화가 있을 때까지 정부와 긴밀한 협의하에 제3국을 통한 재북 이산가족의 생사확인 및 상봉 알선 등 민간차원의 교류를 적극 추진할 것이라고 한다.⁴⁵⁾ 이 협의회는 통일부와의 협조하에 영세 이산가족들에 대해 생사확인이나 제3국 상봉시 소요되는 경비를 지원하는 업무를 대행할 것으로 알려지고 있다. 이와 관련, 정부는 국내외의 이산가족교류 알선단체가 난립하는 데 따른 부작용, 예컨대 공명심에 기인한 과다경쟁을 줄이는 데 「남북이산가족교류협의회」를 활용하는 것이 바람직하다. 또한 「남북이산가족교류협의회」가 이산가족 상봉 알선비용을 인하하거나 이산가족 정보를 교환하는 등의 자율조정 활동을 수행할 수도 있을 것이다. 그리고 금년 9월에 설치될 예정인 「이산가족정보통합센터」는 관련 단체들이 확보하고 있는 정보들을 취합·정리하여 이산가족 현황에 대한 자료를 축적하고 이산가족 3세대까지 포함하는 최신자료를 수집함으로써 체계적인 이산가족교류를 지원할 계획

43) 「이산가족정보통합센터」는 「남북이산가족교류협의회」 또는 이북5도위원회 산하에 두는 방안 등 여러 방안이 검토되어 왔었는데, 1998년 7월 2일 국민회의는 통일부와 협의를 거쳐 이북5도위원회에 센터 사무소를 설치하기로 최종 방침을 정하였다. 새정치국민회의 정책위원회, “「이산가족정보통합센터」 설치·운영계획 확정 및 소요예산(9억) 확보(7/2일 당정협의),” 1998.7.2 보도자료 참조.

44) 이산가족교류와 관련있는 민간단체들이 민간 차원의 교류협의회를 구성하는 문제와 관련하여 4월 2일 대한적십자사에서 첫 간담회를 가진 바 있다. 「한겨레신문」, 1998년 4월 3일, p. 4.

45) 앞으로 「남북이산가족교류협의회」가 이산가족 상봉 및 그 전단계로서 생사확인을 직접 추진하거나 또는 중개·알선하려고 할 경우 국내는 물론 해외(특히 중국 연변)의 TV 또는 라디오방송국과 연결하여 남북이산가족찾기 프로그램을 생방송하는 방안을 적극 고려해야 한다. 최근 문화방송(MBC)도 남북이산가족찾기 프로그램을 생방송하여 이산가족찾기운동을 전개할 계획을 세우고 있고, 책임있는 북한당국자로부터 방송양해각서와 재북가족의 신변안전보장각서를 받았다고 한다. 「한국일보」, 1998년 4월 8일, p. 30 참조.

이라고 한다.⁴⁶⁾ 앞으로 정부는 이산가족의 상봉 실현을 촉진하고 활성화하는 데 배전의 노력을 경주하되, 상기와 같은 민간기구를 적극 활용하도록 해야 할 것이다. 기구만 더 하나 만들어 요란만 떠는 결과를 초래해서는 결코 안될 것이다.

라. 재북가족에 대한 송금 및 증여에 관한 법규 제정

이산가족의 대북 송금에 관한 원칙을 규정한 법규를 제정할 필요가 있다. 현재 중국의 연변을 중심으로 남북한 이산가족 상봉이 부분적으로 이루어지고 있고, 이는 점차 증가하는 추세에 있다. 앞으로 일본이나 미국 등 제3국에서도 남북 이산가족 상봉이 실현될 가능성이 있다. 이처럼 제3국에서의 이산가족 상봉이 증가할 경우 그에 따라 재남가족이 재북가족(북한주민)에게 증여를 하거나 또는 송금하는 일들도 자연스럽게 늘어나게 될 것이다.⁴⁷⁾

46) 「東亞日報」, 1998년 3월 31일, p. 3; 「聯合通信速報」, 1998년 5월 3일자 및 1998년 5월 24일자 참조. 「이산가족정보통합센터」의 구체적인 운영계획은 통일부가 중심이 되어 행정자치부, 이북5도위원회, 대한적십자사 등 유관기관간의 실무협의를 거쳐 마련되었다. 전술한 국민회의측 보도자료에 따르면 센터의 시스템 구축은 통일부가 총괄조정하되 센터 사무소는 이북5도위원회에 두기로 하고, 정보활용을 위한 연결망은 단계적으로 16개 시·도로 확대하되 신상유출을 방지하기 위한 보안시스템을 완비할 것이라고 한다.

47) 이와 관련해서 재남가족들보다 먼저 대북송금을 한 재미교포들의 선례를 참고할 가치가 있다. 재미교포들은 편지왕래가 비교적 자유로워 편지속에 생활보조비를 부치는 수단으로 사용하고 있다. 북한 식량난이 심화되면서부터는 북한내 가족·친척들로부터 “보태 달라”고 노골적으로 부탁하는 사례가 빈번하다고 한다. 하지만 재미교포 사회에는 북한당국이 재미교포들의 송금을 중간에서 가로채고 있다는 풍문이 알려지면서, 재미교포들이 북한방문이나 대북송금을 꺼리고 있는 상황이다. 예컨대 韓모씨(61)는 중국 조선족을 내세워 북한의 조기잡이 배와 접촉, 지난해 말 평북의 국경도시에 사는 여동생과 중국에서 급적으로 재회, 미화 2천 달러를 건넸다고 한다. 여동생은 최근 서신을 통해 1만 달러를 부쳐달라고 했으나 제대로 전달될 지 의문이어서 송금을 망설이고 있다. 4년간 평양에 사는 누나의 가족과 편지를 주고 받고 있는 孫모씨(59)는 “최근 북한 당국이 송금한 달러의 30~40% 정도를 임의로 떼는 것 같다”고 말하기도 했다. 「서울신문」, 1997년 5월 24일자 참조. 1995년 주미한국대사관에 북한방문을 신청한 사람은 126명이었으나 1996년의 경우 9월말까지 10명에 불과한 것으로

그러나 아직까지 재북가족에 대한 증여 또는 대북 송금의 기준과 절차가 마련되어 있지 않다. 이러한 입법 불비는 재북가족을 상봉하는 남한 이산가족들의 증여나 송금행위와 관련하여 예측가능성을 제공하지 못하고 있다. 소규모의 단발적인 증여나 송금행위는 별 문제가 되지 않겠지만, 그 규모가 커지고 이같은 행위가 지속적으로 이루어질 경우에는 국가보안법상의 이적행위로 처벌될 수도 있기 때문에 이산가족들에게는 적지 않은 불안감을 주게 될 것이다. 이는 혹시 잘못되는 일이 발생할까 두려워 우리 이산가족이 재북가족을 접촉하여 돈을 증여하거나 송금한 사실을 통일원에 보고하지 않는 일도 얼마든지 있을 수 있다.

결국 재북가족에 대한 증여 또는 대북송금에 관한 기준과 절차에 관한 법규의 불비는 질서있고 안정적인 남북교류협력에 차질을 빚을 수 있고, 이산가족 정책상의 혼선을 초래할 수도 있다. 특히 관련 법규의 부재는 이산가족들의 증여나 송금과 같은 행위에 대해 정부가 무원칙하고 자의적인 처리를 할 소지를 제공함으로써 법치주의 정신에도 배치되는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 현재 이산가족들간에 음성적으로 이루어지고 있는 증여 및 송금에 관한 구체적인 기준과 절차를 마련하여 이를 양성화시키는 것이 바람직하다고 하겠다.⁴⁸⁾ 다만 현단계에서 대북 송금 및 증여를 한꺼번에 허용하는 조치는 바람직하지 않다고 생각된다. 일단 제한적으로나마 이를 인정하는 것이 타당하다. 그리고 남북관계 진전상황을 보아 가면서 송금 또는 증여대상 물품이나 현금을 재북가족들에게 전달토록 하겠다는 북한측의 보장이 있는 경우 송금 및 증여에 대한 제한을 단계적으로 푸는 것이 올바른 접근이라고 하겠다.

이 문제와 관련하여 강인덕 통일부 장관은 1998년 4월 14일 국회 통일·외교통상위원회에 출석하여 남한거주 이산가족이 북한거주 이산가족에게 소액송금할 수 있도록 허용하는 한편, “이산가족의 재북가족 지원 및 재결합을 위해 관련 법령을 정비”해 나갈 것이라고 보고한 바 있다.⁴⁹⁾ 이러한

나타났는데, 이와 관련하여 인편을 통한 송금이 늘고 있는 것으로 알려지고 있다. 그에 따라 자연히 운반료가 오르고 있다고 한다. 「서울신문」, 1996년 12월 8일자 참조.

48) 諸成鎬, 「남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안」, pp. 51-52, 80-81 참조.

방침에 따라 정부가 앞으로 「남북교류협력법」의 틀내에서 가칭 「이산가족 방북 및 상봉등 인도적 문제 해결 지원을 위한 규정」을 제정할 경우, 여기에 1회의 증여 또는 송금시 금액의 상한선, 송금의 방법과 절차 등을 명시 하도록 해야 할 것이다.

마. 이산가족면회소 설치

보다 근본적으로 이산가족의 상봉·재회를 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 남북한 당국의 합의하에 이산가족면회소와 우편물교환소를 설치·운영해야 한다. 이를 위해서는 1992년 9월 채택·발효된 「교류협력분야 부속 합의서」에 명시된 바와 같이 남북한의 적십자사가 남북적십자회담을 개최하여 면회소 설치장소, 면회시간, 1회 면회인원의 규모, 편의지원, 연락관 상주문제 등 운영방식에 관한 합의를 도출해야 한다. 이러한 기구를 통해 정부는 남북이산가족간의 생사·주소 확인, 서신거래, 상봉 등을 제도적으로 지원할 수 있게 될 것이다.

이산가족면회소는 교류협력분야 부속합의서의 이행측면에서나 상징성의 면에서나 관문점에 설치하는 것이 타당하다. 이와 관련, 1997년 8월 12일 정원식 대한적십자사 총재는 “1천만 이산가족의 아픔을 덜어주기 위해 남북한 이산가족면회소 설치를 적극 추진할 방침”이라고 밝힌 바 있다. 그는 또 이산가족면회소 설치장소로서 “관문점이 좋다고 생각하나 철원 이북이나 고성 부근 등 남북한이 합의하는 장소이면 한반도 어디든지 무방하다”고 하면서, 북한당국이 “순수한 마음이 있다면 이에 응해올 것”이며, “지난 92년 남북기본합의서 체결 당시에도 관문점에 이산가족면회소를 설치하려 했던 만큼 실현가능성이 있다고 본다”고 하여 낙관적인 견해를 피력하였다.⁵⁰⁾

그러나 이산가족면회소 설치장소와 관련하여 우리는 몇가지 점을 유념해

49) 「세계일보」, 1998년 4월 15일, p. 2.

50) 「東亞日報」, 1997년 8월 13일, p. 2; 「한국일보」, 1997년 8월 13일, p. 2; 「聯合通信速報」, 1997년 8월 12일자 참조.

야 한다. 우선 재남가족의 방북·상봉이 성사되더라도 이들이 뿔뿔히 북한의 전국각지에 흩어져 재북가족을 만나도록 허용하는 것은 북한이 그들 체제유지에 미칠 부정적인 영향 외에도 열악한 교통사정과 북한 내부사정의 외부세계에 대한 공개를 우려하여 결코 받아들여려 하지 않을 것이라는 점이다. 다음으로 북한은 대미 평화협정 체결전략에 입각한 비무장지대 긴장 조성 책동이나 남한정부배제전략에 비추어 단기간내에 판문점, 고성, 철원 등 비무장지대내의 지역에서 이산가족면회소가 설치되기 어렵다는 점이다.

따라서 우리 정부는 비무장지대내의 지역에 대한 대안으로 대외개방의 전진기지인 나진·선봉지역이나 변경지역인 신의주 또는 대북 경수로건설 사업이 추진되는 신포지역에 이산가족면회소를 설치하는 방안을 고려할 필요가 있다.⁵¹⁾ 특히 신의주나 나진·선봉과 같은 대외개방지역과 같은 제한된 장소에 이산가족면회소를 설치하여 정기적 또는 부정기적으로 남북한의 이산가족들을 상봉·재회토록 지원하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

한편 연변 등의 지역에 이산가족면회소를 설치하는 방안도 상정해 볼 수 있다. 그러나 정부가 직접 나서서 이러한 사업을 추진할 경우 북한측을 자극할 뿐만 아니라 현지국인 중국과도 외교적 마찰이 발생할 수 있다. 따라서 이러한 방안은 현재로서는 적절치 않다. 지금 연변교포들이 남북이산가족 상봉을 알선하고 있는 바, 이산가족들이 이러한 단체들을 활용토록 하

51) 이산가족면회소 설치장소와 관련하여 정부는 이미 1993년에 나진·선봉 자유경제무역 지대에 면회소 설치를 북한측에 제의하는 방안을 검토한 것으로 알려지고 있다. 이것은 남북간 현안이 되어 온 판문점 이산가족면회소 설치문제가 진척이 없는 반면, 중국 등 제3국에서 이산가족들간의 간접접촉이 늘어나고 북한이 나진·선봉지역 개방을 본격적으로 추진하는 점을 고려했던 것으로 분석된다. 정부의 한 관계자는 “그동안 중국 연길시와 훈춘시 등 접경지역에 이산가족면회소를 설치하는 문제를 꾸준히 검토해 왔다”고 하면서, “그러나 면회소 설치지역을 나진·선봉으로 할 때 북한으로서도 이산가족 상봉이 더 쉽고 우리측 방문자들을 통한 외화기득, 간접투자 등의 효과도 예상되어 북한으로서도 받아들일 수 있는 새로운 방안이 될 수 있을 것으로 보고 가능성을 검토 중”이라고 말하기도 했다. 이 관계자는 “정부로서는 나진·선봉지역의 면회소가 공식적인 시설이든 비공식적인 시설이든 관계없다는 입장”이라면서 “특히 인접한 중국 훈춘 경제특구와 강원도 속초간에 해상 직항로가 개설될 예정이고 중국측이 면회소 설치에 적극적이어서 중국을 통한 비공식 제의를 하는 방안도 고려하고 있다”고 말한 바 있다. 「한국일보」, 1993년 12월 20일, p. 1.

고 여기에 보조금을 지급하는 편이 보다 더 현실적이며 또 소기의 성과를 거둘 가능성도 높은 것으로 판단된다.⁵²⁾

만일 북한측이 당장 한반도내에서의 이산가족면회소 설치를 부담스럽게 생각할 경우 북한측이 기 설치한 「이산가족 주소안내소」를 활용하는 방안도 아울러 고려해야 한다. 그 구체적인 방안으로 이산가족면회소 설치에 앞서 그를 위한 여건 조성 차원에서 먼저 북한측에 대해 사회안전부 산하 「이산가족 주소안내소」의 分所를 단동, 연변 또는 신의주 등에 설치해 줄 것을 요청하고, 이 안내소와 대한적십자사 또는 남한의 이산가족 단체간의 연계체제를 구축하여 생사·주소 확인과 상봉을 성사시키는 것을 생각해 볼 수 있다.⁵³⁾ 이러한 아이디어가 실현될 경우 판문점에 「이산가족 주소안내소」의 분소를 추가로 설치하고, 동 안내소와 남북적십자 판문점 연락사무소의 남측 사무소간에 대화창구를 개설하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 남북한이 이산가족 상봉의 경험을 축적하고 어느 정도 신뢰를 얻게 되면 최종적으로 판문점에 이산가족면회소를 정식으로 설치하여 정기적으로 다수 이산가족의 상봉·재회를 추진할 수 있게 될 것이다. 이러한 단계적인 추진방안은 우리가 북한의 입장과 체면을 최대한 살려주면서 이산가족문제의 실질적인 해결책을 강구하는 길이 될 수 있을 것이다.

요컨대 정부는 이산가족면회소 설치를 우선적으로 추진하되, 그것이 북

52) 제성호, “이산가족의 현황과 상봉지원방안,” p. 13. 정원식 대한적십자사 총재가 1997년 10월 북경을 방문하여 중국 홍십자회의 총재에게 이산가족 상봉을 위한 협조를 요청하였으나, 긍정적인 반응을 얻지 못하고 돌아 온 후 한반도내에서 이산가족면회소 설치를 북한측에 제의한 사실은 위와 같은 필자의 입장과 맥을 같이하는 것으로 보인다.

53) 이러한 연계체제를 구축하여 남북이산가족의 생사·주소 확인을 추진하기 위해서는 대한적십자사가 재북가족의 생사확인을 희망하는 자들의 심인의뢰서를 일괄접수하여 남북적십자사간의 채널을 통해 북한측에 전달하고, 동 서류들이 다시 북한 사회안전부의 「이산가족 주소안내소」로 전달되도록 해야 한다. 이와 관련, 대한적십자사는 1990년 8월 8.15 민족대교류기간 중 접수한 6만1천3백55명의 심인의뢰서를 접수하여 정부에 전달한 바 있다. 「동아일보」, 1998년 3월 28일, p. 1 참조. 그러나 이 자료는 이미 8년전의 것으로 그동안 이산가족의 신상에 많은 변화가 있었을 것이기 때문에 향후 재북가족의 심인의뢰서 접수를 다시 실시해야 할 것이다.

한측의 소극적 입장에 의해 실현되기 어렵다면 차선택으로 북한측이 이미 설치한 「이산가족 주소안내소」를 활용하는 방안을 고려해야 할 것이다.

IV. 이산가족 방북시 예상되는 문제점과 대비책

다수의 이산가족들이 한꺼번에 북한을 방문하게 될 경우 그에 부수하여 여러 가지 문제점들이 발생하게 될 것이다. 그러한 문제점들에 대해 철저한 대비책을 마련하지 않을 경우 이산가족에 대한 방북 전면허용정책이 뜻하지 않은 혼란을 초래하여 빚을 바랄 수 있다. 여기에서는 이산가족의 방북 허용시 유의해야 할 문제점을 몇가지만 지적하기로 한다.⁵⁴⁾

첫째, 초청장 발급과정에서의 부당한 요구를 들 수 있다. 현재 이산가족이 북한을 방문하기 위해서는 북한당국이 발급하는 초청장을 입수해야 한다. 북한이 초청장을 발급하는 과정에서 지금까지 기업인들에게 그랬던 것처럼 이산가족들에게도 활동비 명목의 뇌물성 현금을 요구하거나 재북가족을 볼모로 하여 부당한 요구를 할 가능성이 있다. 북한이 경제난 완화 차원에서 우리 이산가족들을 대북지원 내지 달러 유입의 파이프라인으로 활용하려 할 가능성도 있다. 특히 이산가족의 방북리쉬가 이루어질 경우 북한당국은 우리 이산가족의 재회에 대한 관심과 열망을 역이용, 인도적 차원의 이산가족문제를 상업적인 거래로 변질시킴으로써 경제적 실리를 극대화하는 데 주력할 공산이 크다.

이에 대한 근본적인 대책으로는 정부가 북한당국과의 직접협상을 통해 이산가족 방북·상봉을 위한 제도적 장치를 마련하고, 요건을 구비한 우리 이산가족들에 대해서는 일괄적으로 초청장을 발급해 주도록 해야 할 것이다. 초청장 발급문제와 관련하여 협상 및 발급주체로서 이산가족문제를 인도적 차원에서 접근할 수 있을 뿐 아니라 인도적 해결의 경험을 충분하게

54) 제성호, “이산가족 방북 위한 준비,” 「한국일보」, 1998년 2월 9일, p. 6 참조.

축적하고 있는 남북한의 적십자사를 창구로 하는 방안을 대안으로 고려할 필요가 있다.

이와 같은 근본대책이 마련되기 전에는 이산가족 개개인이 무분별하게 직접 북한측과 교섭하는 것을 자제함이 바람직하다. 이 경우 정부는 공신력 있는 이산가족 상봉주선단체를 하나 또는 둘 정도 선정하여 최소한의 비용으로 북한측으로부터 초청장을 발급받도록 중개하고 지원하는 방안을 강구해야 할 것이다.

둘째, 방북하는 이산가족들의 신변안전보장문제를 들 수 있다. 다수 이산가족의 방북중 우리 이산가족들의 부주의로 발생한 사소한 행동이 남북한간의 법과 관습, 문화의 차이로 인해 예기치 않은 시비를 불러일으킬 수 있다. 북한당국이 북한법에 대한 위반을 이유로 우리 이산가족의 행동을 간첩(spy)행위로 규정하고 사실관계 조사를 목적으로 이들을 억류하거나 처벌하겠다고 나서는 등 신변안전을 위협할 수 있다. 이러한 점에 비추어 이산가족의 방북시 신변안전보장문제가 자연스럽게 중대현안으로 등장하게 될 것이다.

현재 우리 이산가족이 나진·선봉지역을 방문, 이곳에서 재북가족과 상봉하는 경우에는 제한적이거나 북한법상의 신변안전보장을 받을 수 있게 되어 있다. 북한이 1996년 7월 제정한 「자유경제무역지대 관광규정」에 신변안전보장에 관한 조항(제6조)⁵⁵⁾이 있기 때문이다. 그러나 그러한 신변안전보장조항도 단서조항에 해당하는 조문들인 같은 규정의 제16조와 제17조⁵⁶⁾에 의해 상당히 제약받고 있다. 그나마 여타 지역에 대한 방문·관광에 대해서는 이러한 신변안전보장조항을 두고 있는 북한법규가 존재하지

55) 「자유경제무역지대 관광규정」 제6조는 “관광객의 신변안전은 법적으로 담보된다. 관광객은 관광여행봉사, 생활봉사, 의료봉사와 같은 필요한 봉사를 보장받는다.”고 규정하고 있다.

56) 「자유경제무역지대 관광규정」 제16조는 “관광객은 관광여행기간에 공화국의 법과 규정, 사회질서를 지키고 주민들의 레의도덕과 생활풍습 같은 것을 존중하여야 하며 관광여행을 그 어떤 불순한 목적에 리용하지 말아야 한다”고 규정하고 있고, 동 제17조에서는 “관광객은 관광대상, 관광자원을 못쓰게 만들거나 관광환경을 오염시키는 행위를 하지 말아야 한다”고 명시하고 있다.

않고 있는 실정이다. 이와 관련하여 KEDO-북한간에 체결된 경수로공급 협정과 특권·면제의정서에 따라 준치의법권적 지역으로 인정되는 신포 경수로부지 내에서 1997년 10월 발생한 「노동신문훼손사건」⁵⁷⁾에 대해 북한이 보였던 행동을 상기할 필요가 있다. 이산가족들이 북한의 통치권 행사가 널리 일반적으로 인정되는 여타 지역(나진·선봉지역 포함)⁵⁸⁾을 방문하려 할 때 우리 정부로서는 북한당국의 분명한 신변안전보장조치를 취해 줄지 여부에 관심을 갖지 않을 수 없다.

이 문제는 남북협상을 통해 법·제도적으로 해결하는 것이 타당하며, 이는 신변안전보장에 관한 남북한의 관행에도 부합한다고 할 것이다. 그 구체적인 방안으로 정부는 북한 사회안전부장의 신변안전보장각서 발급과 무사귀환 보장 등 보다 확실한 대응책을 마련해야 할 것이다. 북한당국이 이러한 보장방안을 약속하기 전까지는 정부가 다수의 이산가족 방북보다는 소규모의 방북을 제한적이고 선별적으로 추진하는 것이 현실적이라고 생각된다.

셋째, ‘가짜 망명사건’의 발생가능성이다. 이산가족의 방북·체류 중 우리 이산가족이 북한당국에 망명을 요청하거나 또는 북한당국이 ‘가짜 망명사건’을 조작해 낼 가능성도 있다. 이러한 망명사건이 발생할 경우 심중팔구 남북한 관계를 극도로 경색시키게 될 것이다. 기본적으로 정부는 ‘남북한 당국간의 합의하에 이산가족 방북이 실현될 경우에는 정치적 망명을 불허’하는 것이 타당하다고 하겠다.

남북한이 이러한 내용의 합의를 하는 것이 가장 바람직하나, 북한측이 자유로운 입지를 확보하기 위해 이와 같은 합의에 소극적일 가능성이 높다. 따라서 우리로서는 북한측이 ‘가짜 망명사건’을 조작해 내거나, 여러가지 구실을 붙여 우리측에로의 신병인계를 거부할 가능성에 대비해야 한다.

정부는 망명사건 발생시 북한이 망명자라고 주장하는 우리 이산가족에

57) 「노동신문훼손사건」에 대한 법적 평가에 관해서는 제성호, 「경수로인력의 북한체류시 법적 문제」, 연구보고서 97-03 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 70-74 참조.

58) 나진·선봉지역은 경제특구로서 외자유치를 위해 여러가지 특혜를 인정하고 있으나, 기본적으로 북한의 통치권이 배제되는 치외법권 내지 준치의법권 지역이 아니다.

대해 제3국(중국이나 일본 등)으로의 이동과 제3자(예컨대 UNHCR 등 권위있는 국제기구)에 의한 자유의사 확인과정 등의 절차를 보장받도록 해야 할 것이다. 이와 관련하여 북한은 남북한 특수관계를 명분으로 해서 남북한간의 직접협상을 통한 해결을 고집하고, 제3국 또는 국제기구의 개입에 부정적인 태도를 보일 가능성도 있으므로 그에 대한 철저한 대비책(대응논리 개발 포함)을 강구해야 할 것이다.

넷째, 통일전선전술의 구사가능성이다. 북한이 이산가족 방북 및 상봉을 고리로 고영복과 같은 간첩을 심는 등 전통적인 통일전선전술을 구사할 가능성도 있다. 이에 대한 1차적인 대책으로 정부는 철저한 예방교육을 실시해야 한다. 예방교육은 물론 방북안내교육에 포함시킬 수 있을 것이다. 2차적인 대비책으로는 재방북 불허조치를 통해 북한방문을 규제함으로써 북한측의 통일전선 구축 시도를 무력화시키는 방안을 생각해 볼 수 있다.

V. 맺는 말

김대중 대통령은 금년 7월 4일 “공식적으로 안되면 비공식적으로라도, 그리고 돈이 들어가더라도 추진하여 생존가족들이 죽기 전에 만나볼 수 있게 인도적 노력을 강화하라”고 지시한 바 있다.⁵⁹⁾ 이것은 이산가족의 재회 실현 등 인도적 문제 해결에 대한 강력한 의지를 표명한 것이라고 하겠다. 정부는 앞으로 이러한 대통령의 뜻에 부응하여 이산가족문제 해결에 각별한 노력을 기울여야 할 것이다.

무엇보다 남북한간 인도적 문제 해결의 여건을 조성한다는 차원에서 이산가족의 방북 및 상봉에 대한 규제를 완화하고, 이를 위해 관련 법령을 정비해 나가야 한다. 또한 남북한간의 직접대화를 통한 문제 해결이 단 시

59) “金대통령 이산가족 상봉 실현 지시,” 「聯合通信速報」, 1998년 7월 4일자; “金대통령 외통부·통일부 지시 요지,” 「聯合通信速報」, 1998년 7월 4일자 참조.

일내에 어렵다고 판단되면, 제3국이나 민간기구를 통한 우회적인 해결방안을 강구하고 세심하게 추진해 나가야 한다. 동시에 정부는 다수 이산가족의 방북시 발생할 수 있는 문제점들에 대해 철저하게 대비함으로써 질서있고 안정적인 이산가족교류를 뒷받침할 수 있도록 해야 할 것이다.

이산가족 방북·상봉, 면회소 설치를 추진하기 위해서는 통행협정 등 북한당국과의 합의가 필수불가결하므로 정부는 우선적으로 당국간 대화재개에 주력해야 할 것이다. 이산가족문제에 대한 당국간의 협상이 본격 개시되기 전까지는 시범적인 이산가족교류 차원에서 북한측의 발급한 초청장을 구비할 것을 조건으로 소규모의 방북을 제한적으로 허용·실시하는 것이 바람직하다. 아울러 정부는 북한이 더이상 인도적 문제 해결을 외면할 수 없도록 설득하는 한편, 빠른 시일안에 북한측이 성의 있는 행동을 보이도록 대내외적으로 다각적인 노력을 전개해야 할 것이다.

빈 면

Abstracts

- The Basic Direction of the New Administration's Unification
Policy Min Cho and Do Tae Kim ... 247
- New Directions in the South's North Korea Policy in the
Period of Transition: Searching for New Pragmatic
Solutions Kidae Kim ... 251
- Prospects for North Korea's Inter-Korea Policy in the
New Regimes Moon-Young Huh ... 255
- The North and South Korean Economic Crisis,
Economic Cooperation and Exchange Sun-Song Park ... 257
- Peace Regime-Building on the Korean Peninsula and New
Directions for Unification Diplomacy Seo-Hang Lee ... 259
- The Effect of the Food Crisis on Social Integration in North
Korea Philo Kim ... 261
- East Germany's West Germany Policy and North Korea's South
Korea Policy: A Comparative Study ... Byung-Duck Hwang ... 265
- Political Change in Russia and its Foreign Policy toward the
Korean Peninsula Han Bum Cho ... 269
- Revitalizing Plans for the Reunion of Elderly Separated
Family Members Seong Ho Jhe ... 271

빈 면

The Basic Direction of the New Administration's Unification Policy

Min Cho, Ph.D. and
Do Tae Kim, Ph.D. (KINU)

The crux of the Kim Dae-jung administration's unification policy lies in the normalization of post-Cold War North-South relations through the goals of peace, reconciliation, and cooperation. The current administration's unification policy is based on the belief that the time is not yet ripe for unification, but for cooperation and exchanges between the two Koreas, and consequently focuses on the improvement of North-South relations. Accordingly, if the policy goal for the next five years is the creation of a solid foundation for unification, a "North Korea" policy that strives for improved inter-Korea relations rather than a "unification" policy is called for. As stated by President Kim in his inaugural address, the new administration's North Korea policy can be divided into three dimensions: the attainment of peaceful coexistence through reconciliation, the realization of peaceful exchange through North-South cooperation, and the creation of a foundation for peaceful unification. The basic principles of the policy include the disuse of military provocation, elimination of the possibility of unification through absorption, and active promotion of reconciliation and cooperation between the two halves of the peninsula.

If the basic direction of North-South relations lies in reconciliation, cooperation, and peace, one solution to improving North-South relations is to put the 1992 Basic Agreement into practice. North-South

relations could be improved through schemes such as providing assistance in cooperative efforts between North Korea, the US, Japan, and international organizations; fulfilling the promise to provide the North with light water nuclear reactors; promoting reunions between families separated by the political border after the Korean War; expanding cultural, academic, and economic exchanges; and finally, exchanging special envoys and hosting joint summits to promote the observance of the Basic Agreement.

Among the 100 “national tasks” that the new administration has announced it will tackle, seven are related to unification affairs. They include: provision of a foundation for improved North-South relations through the execution of the Basic Agreement, active promotion of North-South economic cooperation based on the principle of separation of political and economic affairs, revitalization of socio-cultural exchange between the two Koreas to restore a sense of national unity, speedy reunion of family members divided after the Korean War and the creation of communication channels between them, establishment of peace on the Korean peninsula through joint North-South initiative, smooth initiation of the North Korean light water nuclear project, and finally, formulation of a unification policy based on national support and agreement.

Instead of limiting itself to upper-level dialogue, the new administration’s North Korea policy focuses on actual, working-level cooperation and exchange. Kim Dae-jung’s “sunshine policy” is an appeasement policy which simultaneously strives for two goals: peaceful coexistence and the opening of North Korea’s doors. The first goal involves establishing peace through improved North-South relations and thus creating a de facto unification of the peninsula, and preventing the outbreak of war through regular correspondence, easing tension,

and limiting the amount of military spending. The other goal involves inducing change in North Korea and creating an environment conducive to the transformation of the North's economic system into an open market economy. Admittedly, there are doubts that the new administration's sunshine policy is a mere continuation of the sunshine policy that formed one branch of the former government's North Korea appeasement policy. However, due to the numerous changes in the socio-political environment surrounding the two Koreas as well as in North-South relations, the current administration's sunshine policy takes on a rather different significance and shows new and greater possibilities for the future of the Korean peninsula.

빈 면

New Directions in the South's North Korea Policy in the Period of Transition: Searching for New Pragmatic Solutions

Kidae Kim, Ph.D.

(Korea Institute of Social Studies)

The emergence of the Kim Dae-jung administration under the situation of the so-called IMF economic trusteeship fosters expectation that new formulas shall be made in the North-South relationships. The powershift from the ruling Grand National Party to the opposition National Council for New Politics after the 1997 presidential election and the existing economic crisis provide enough ground that the conventional paradigm ruling the North-South relations may no longer be applicable in the changed situation.

The framework regulating North-South relations can be broadly categorized into two types: one is the Cold War paradigm and the other the post-Cold War paradigm. The conventional paradigm in North-South relations has been largely based on the Cold War approach underlying the zero-sum game style interaction. The major features of the Cold War paradigm include government monopoly under the so-called One-Window Policy, the reciprocity principle in negotiations, and the security priority. However, these Cold War policies have met serious challenges in the changed situation under the impact of the global detente and globalization, which led to unproductivity and insecurity problems in inter-Korean relations.

As the conventional way of approach under the Cold War perspec-

tive is no longer productive, the new administration under President Kim Dae-jung needs to find pragmatic solutions in dealing with its stubborn dialogue partner. Rather than relying on the unproductive old-fashioned Cold War approach, the new government needs to rely on the post-Cold War pragmatic approach. Thus, new policy shall be based on the non-zero sum game mentality, reciprocity on the logrolling style basis, and more serious consideration on the arms reduction issue. Policymakers of the new government need to pay special attention to the foreign observer's reminder of the importance of arms reduction program, considering the economic difficulties that North and South Korea face together.

The Kim Dae-jung administration has already presented a few important proposals under a grand design named the Sunshine Policy, relying more on carrots than sticks in dealing with its northern counterpart. The Sunshine Policy, pursuing the attitude change of North Korea by positive and non-provocative engagement, can be analyzed as a turning point in inter-Korean relations.

In line with these policy changes, this paper explores the problems of the Cold War principles, which still play an important role in making counter-North policies, and suggests post-Cold War pragmatic solutions. Thus, the paper concludes that the new directions in counter-North policy in the period of transition shall be based on a few pragmatic solutions: the pluralistic approach principle in inter-Korean interactions, reliance on the positive-sum principle rather than zero-sum game style, the principle of separation of politics from economic interactions and cooperations, and more serious consideration on the arms reduction issue.

Many actors, such as individual citizens, local governments, entrepreneurs, and supranational organizations, come together to take an

important part in North-South interactions. The reciprocity principle, in spite of its good rationale, often invites standstill in negotiations. The current economic crisis cannot allow a heavy burden in the defense budget. These are some aspects of the conventional Rules of the Game which are not productive in inter-Korean relations under the changed situation.

빈 면

Prospects for North Korea's Inter-Korea Policy in the New Regimes

Moon-Young Huh, Ph.D. (KINU)

For both North and South Korea, the year 1998 marks the fiftieth anniversary of the foundation of their respective governments, as well as the transfer of political power to a new regime in the midst of severe economic crisis. This study summarizes the fundamental issues and methods of North Korea's inter-Korea policy, then analyzes the determining factors which influence the North's policymaking. Finally it forecasts the future direction and specific issues of the North's inter-Korean policy in the new Kim Jong-il regime.

First, the North's inter-Korea policy can be summarized as follows. North Korea's national goals can be divided into the maintenance of its socialist regime and unification through communization. From the 1990s, however, with the overall weakening of the 3 revolutionary forces, the North has focused more on maintaining its regime. In order to achieve unification, its South Korea policy has flexibly adopted such measures as military force, revolution, and dialogue.

North Korea's inter-Korea policy is formulated based on its domestic situation and international circumstances and the chief policymakers' perception of this internal/external environment. From this pattern of decision-making, the future behavior of the North can be predicted as follows. Even if the advent of the IMF-trusteeship era and the change of political regime bring instability to the South, there is a very slight possibility that the North's domestic or international situation will develop in its favor. Accordingly, the North Korean leader-

ship will most likely consider a more conciliatory approach in its South Korea policy.

Hereafter, it is highly possible that the Kim Jong-il regime will attempt to shift the basic direction of its South Korea policy from hostile coexistence and conflict to that of engagement and friendly competitiveness. Whereas former policy included establishing ties with the United States and Japan, while sealing itself from South Korea, the new policy will continue to prioritize relations with the United States, but focus equally on Japan and South Korea to create a three-way engagement. The North's strategy will also shift from unfriendliness, absence of dialogue, and unilateral attacks to that of dialogue.

Specific policy issues include maintaining Kim Il Sung's unification policy while presenting and systematizing the National Unification Charter, and justifying these changes through the five policies of national solidarity. In terms of inter-Korean dialogue, it is likely that the North will relax its exclusionist policy towards the South, while strengthening dialogue among upper-level non-government authorities in order to promote the construction of a united front. As for inter-Korean economic exchanges and cooperation, it seems likely that the North will continue to oppose mutualism, but accept the policy of separating politics from economic cooperation. Its military policy will seek to strengthen its military capacity through high-performance, compact-size weapons. Finally, it is also expected that the North will engage in psychological warfare, by using the South's economic depression and unemployment to create a split in national opinion, as well as by inciting discord between South Korea and the United States.

The North and South Korean Economic Crisis, Economic Cooperation and Exchange

Sun-Song Park, Ph.D.
(Professor, Dongguk University)

The economic exchanges and cooperative efforts made between North and South Korea are currently receiving special attention as a way of building confidence and establishing the grounds for future economic union between the two nations. These efforts, which began in the early 1990s and continued to grow until the end of 1997, have declined dramatically with the fall of South Korea into severe economic crisis especially since the South had initiated most of them. By trade area, the trade of basic commodities between the North and South has received the greatest blow, while commissioned processing activities are slowly recovering from the economic shock of December 1997.

In addition to the South Korean economic crisis and the strengthened economic ties between the two Koreas, a new variable has appeared in North-South relations: the transfer of political power to a new regime in the South and its attitude towards North Korea. The Kim Dae-jung administration has placed greater priority on peaceful coexistence rather than unification, intentionally using the phrase "North Korea policy" instead of the "unification policy" of his predecessors. The new president has actively expressed a willingness to promote reconciliation and cooperation between the North and South. His policy regarding economic cooperation and exchange, which is based on the principle of separating politics from economics, is described in detail in the South-North economic cooperation measure of

April 30, 1998.

In the beginning of 1998, North Korea requested the South to throw away its confrontation policy in favor of a more reconciliatory one. Currently, it has also been relatively eager in joint economic cooperation efforts. As recently as April 18, 1998, after the inauguration of the Kim Dae-jung administration, Kim Jong-il himself emphasized in his own correspondence his appeasement policy toward the South.

The appeasement-oriented policies of both North and South Korea give one hope that the economic cooperation and exchanges between the two countries, which were negatively affected by the South Korean economic crisis, will gradually come back to life. However, for economic relations between the two countries to develop in the mid- and long-term, closer contact and more active negotiation is necessary between their respective government authorities. Since the current economic crisis sprang basically from the limitations of the two Koreas in adapting to changes in the new world order, it will also be necessary for the authorities concerned to focus on such macroeconomic issues as the establishment of a unified national economy and the promotion of Northeast Asian economic cooperation.

Peace Regime–Building on the Korean Peninsula and New Directions for Unification Diplomacy

Seo-Hang Lee, Ph.D. (IFANS)

The current financial crisis and the inauguration of the Kim Dae-jung administration have led Seoul to take a more conciliatory policy toward Pyongyang. The new administration seeks to improve inter-Korean relations by promoting peace, reconciliation, and cooperation and by delinking private economic exchanges from political considerations in its North Korea policy. This new policy is known as the “sunshine policy,” from the Aesop moral that “it is easier to get a passerby to take off his coat with sunshine than with strong wind.”

The engagement policy toward Pyongyang, however, faces considerable obstacles. Among other things, Pyongyang’s belligerent behavior such as the repeated submarine infiltrations into the South could set back prospects for the improvement of inter-Korean relations. In this situation, what is important for Seoul is to hold fast to its principles and maintain cooperation with regional powers until the crucial conjuncture arrives.

Peace regime–building on the Korean peninsula, a process that needs to be developed in an incremental fashion, should be solved in principle through dialogues between the two Koreas. However, Seoul needs to enhance its diplomatic efforts to promote close cooperation with the four surrounding powers, namely, the United States, Japan, China and Russia. In addition, Seoul should exert all possible efforts to integrate North Korea into the Northeast Asian order by encouraging it to be a member of such multilateral security dialogues as ARF

and NEACD.

In light of the peace regime-building on the peninsula, Seoul's unification diplomacy must be based on pragmatism, global views, and long-term perspectives rather than politics, ideology, and emotion. Seoul needs to maintain consistency and future-orientation in working out its foreign policies.

The Effect of the Food Crisis on Social Integration in North Korea

Philo Kim, Ph.D. (KINU)

This paper examines the extent of the food crisis and famine situation in North Korea, and analyzes its social outcomes in order to evaluate the current state of social integration or disintegration in North Korea. For the evaluation of social cohesiveness, we need to consider not only the structural dimension but also the collective consciousness of the people. This is because people are integrated into a system through the internalization of such social and cultural values as beliefs, languages, and symbols.

Grain shortage in North Korea is estimated at around 2 million tons, but the shortage has been covered as much as possible by various kinds of humanitarian aid delivered by the international community, including South Korea. In this respect, it can be said that the public distribution system in North Korea has not totally collapsed. The reduction of rationing was attempted on purpose by the North's government since 1994 when it decided to launch a "readjustment period," which means that the cutting of rations started before the massive flood.

The report that millions of people died from starvation seems to be exaggerated. Considering that the deaths mainly came from the lower class of five million who were not able to adapt themselves to the abruptly changed situation, a modest estimate would make the death count less than 300,000. Although internal migration has increased as people moved around in search of food, it has been kept relatively low

among people leaving their residence for out-of-town areas. Based on a survey, only 4.9 percent of the population traveled to out-of-town areas to secure grain. Recently, geographical movement has become even **more** difficult because North Korean authorities started to reinforce crackdowns on travelers searching for food from April 1998. Although it is said that 100,000 North Korea escapees have crossed over the border the number of escapees and defectors will be minimized if we separate the escapees from those of simple “border-crossers” who came solely to get food.

As the food rationing situation worsens in North Korea, farmers’ markets have spread, while pilfering, deviant behavior and corruption of bureaucrats have become commonplace. But private economic activities such as the supply of grains through the markets are limited. Moreover, deviant behaviors are not so harmful to social integration in the sense that people usually sell their personal belongings and family property rather than engage in criminal activities such as stealing and robbery to cope with the severe food crisis. The most threatening factor to social integration in North Korea is, however, that it is impossible to block the social and political awareness of the students and the youth.

So far, North Korea seems to have maintained social integration through the policy of crisis management with social control measures on the one hand, and rationalization of the current situation on the other. A survey reveals moderate success in rationalization of the regime, in which only 10.2 percent of “border-crossers” think their economic hardship has resulted from the irresponsibility of Kim Jong-il. The majority suppose that the present crisis has been brought about mainly by the great flood, excessive military spending, and so on.

The critical moment of disintegration may, however, come when re-

form and opening programs bring about a greater awareness of the relative deprivation of the ordinary people vis à vis the cadres, or after military tension between the two Koreas becomes much more eased than now in case of, say, the gigantic success of four-party peace talks.

빈 면

East Germany's West Germany Policy and North Korea's South Korea Policy: A Comparative Study

Byung-Duck Hwang, Ph.D. (KINU)

Until the 1950s, it hadn't been clear whether the East German or West German political system was the "better" one. During this time, East Germany's policy towards its Western counterpart included active efforts to achieve unification through the socialization of West Germany and the exertion of its influence in West German domestic affairs through the German Communist Party (KPD) and socialist labor unions in the West.

From the mid-1950s, however, when East Germany began to realize the weakness of its regime vis à vis that of West Germany, it began to enforce a policy of isolation and division from West Germany, or *Abgrenzungspolitik*. This policy included the blockade of Berlin, the spread of propaganda emphasizing the evils of West German capitalism, such as social inequality, joblessness, and the monopoly of wealth, and reached its height with the construction of the Berlin Wall. As West Germany became more reconciliatory in its East German policy, East Germany realized early on that the introduction of West German social constitutionalism would have an adverse impact on its own citizens, but under pressure from the Soviet Union, it accepted the West's reconciliation policy. Although it was aware of the undermining affects that cooperation and exchanges between the two Germanies would bring, for as long as the Cold War kept Europe in division, it believed that the Soviet influence and the support of neighboring

countries, which were against a unified Germany, would prevent it from being absorbed into West Germany.

In Korea, before division of the peninsula became finalized, northern Korea's strategy can be summed up as unification through popular support. It involved plans to strengthen the capacity for a socialist revolution in the North, create pro-North organizations and ties in the South, and establish a united front. The North hoped that these actions would incite a people's revolution in the South, after which it planned to achieve unification of the peninsula through joint collaboration. However, in the 1950s, with the rise of the global Cold War, the withdrawal of US troops from the Korean peninsula, the weakness of the South Korean army, and its own superior military capacity, North Korea attempted to unify Korea by force in what is now known as the Korean War.

Several years later, with the conclusion of the ROK-US Defense Treaty (1954) and the complete withdrawal of Chinese troops from its own territory, North Korea realized the unfeasibility of its former strategy of force and reformulated its South Korea policy. Once again, it sought to reinforce its popular base domestically, strengthen its ties with pro-North Korean forces and organize a united front in the South. After sparking a revolution in the South, it would then unify the two countries by absorbing the South into the North Korean communist government.

Faced with its loss of relative superiority vis à vis the South, and the unfavorable new international environment, North Korea began to place greater priority in the the maintenance of its socio-political system than in the communization/unification of the Korean peninsula. It strove to maintain stability and internal solidarity by containing the South's political, economic, social, and cultural influence as much

as possible, in other words, by following an *Abgrenzungspolitik* of its own. In order to counteract South Korea's functional unification policy, which is based on cooperation, exchange, and the superior strength of the South Korean government, North Korea's *Abgrenzungspolitik* also attempted to oppose the South's North Korea policy by instigating conflict between the two Koreas.

From South Korea's point of view, in order to achieve peaceful unification and democracy on the Korean peninsula, it is necessary to come up with a measure that can effectively counteract North Korea's *Abgrenzungspolitik*. Its North Korea policy should carry out the establishment of peace on the Korean peninsula and the gradual expansion of cooperation and exchanges between the two countries. As the German experience suggests, the normalization of North-South relations, not unification, will be a determining factor in the development of Korean democracy, and serve ultimately as the foundation for peaceful unification.

빈 면

Political Change in Russia and its Foreign Policy toward the Korean Peninsula

Han Bum Cho, Ph.D. (KINU)

The shift toward the market economy in Russia has brought about drastic changes in the basic political structure of Russia. Various powers have emerged in the present Russia from the extreme right to the extreme left in the course of economic transition. Russia's general political atmosphere, however, is currently characterized by the strengthening of conservatism, nationalism, and leftism. Since the first election in 1993, this trend has been intensifying. This tendency, combined with the negative effects of reform and the nostalgia for a great Russia, will no doubt continue. The rise of nationalism and leftism implies a possible return to a relative hard-line policy.

Despite the various changes after the Cold War era, there seems to be no great change in Russia's national interest priority policy in the transitory period of post-socialism. Aid from the West fell short of Russia's expectations in the process of reform, and its reduced role in international affairs, which is apparent in the case of NATO's expansion, heightens the possibility of it keeping a hard line against the West.

Russia's primary interest in Asia, unlike in Europe, is of an economic rather than military nature. Russia regards the sensitive international mechanics in northeastern Asia as an issue of great importance. Russia pursues favorable national security, economic cooperation, and influence in major Asian countries at a level equal to that of the earlier Soviet Russia. However, it copes with relations with South Korea

more flexibly than the old Russia. It maintains a dual diplomacy so that it may not lose its influence on both North and South Korea, though the central axis has inclined more to the South for its economic advantages. After establishing relations with South Korea in 1990, Russia, amidst ever increasing economic cooperation, dispatched a presidential envoy to North Korea and showed an ambiguous attitude toward the light-water reactor issue.

The line of continuing economic cooperation with the South on the one hand and exercising its influence over the North on the other hand will not be changed. Russia's interest in South Korea and the necessity for economic cooperation will last for a considerable time. At the same time, however, with the rise of nationalism and leftist groups, Russia is quite likely to improve its relationship with the North and restore its influence there as in the old regime.

Revitalizing Plans for the Reunion of Elderly Separated Family Members

Seong Ho Jhe, Ph.D. (KINU)

Due to the prolonged division of the Korean peninsula, many elderly citizens who were separated from their families in the aftermath of the Korean War are passing away without getting a chance to unite with their loved ones. From a humanitarian point of view, one can no longer put off the separated family issue. As in all pending inter-Korea issues, it will be difficult to achieve concrete results without the willingness of the North. However, one can no longer afford to take the passive stance of depending on the North's response for the resolution of this problem. South Korea must actively do what it can to prepare the conditions necessary for the reunion of such families, maintaining a strong and consistent will to promote its own policies. In this light, the Kim Dae-jung administration should give top-most priority to resolve this issue through such measures as the relaxation and simplification of regulations concerning the reunion of separated family members in North Korea and in third countries.

Programs to promote the reunion of separated families in North Korea could include such measures as (1) in the case of the elderly, changing the current government approval system into a government notification system, or if the approval system is retained, issuing multiple-visitation passes; (2) decreasing the amount of required pre-visit orientation sessions and post-visit written reports to be turned in to the government; and (3) easing regulations on making contact with the North in terms of the exchange of letters and telephone calls. With re-

gards to reunions taking place in third countries, the following measures can be considered: (1) the involvement of relevant international organizations, (2) granting of subsidies for such visits, (3) providing information, (4) creating regulations concerning the amount of donations and remittances made to North Korean family members, and (5) ultimately, opening a center within the Korean peninsula where separated family members can meet.

The Kim Dae-jung administration must begin by revising the relevant laws and ordinances in order to systematically back up the above measures. At the same time, the new administration must thoroughly provide for the various problems that could arise from visitations to the North so that the exchanges can take place in a secure and orderly manner. Since mutual agreement between the two Koreas is necessary for the measures mentioned above to be realized, the South Korean government must concentrate on resuming inter-Korean dialogue. Until full-scale negotiations begin, however, it is advisable to maintain a continuous stream of North Korea visits, if only on a limited scale, in order to set an example for such future meetings. Furthermore, the Kim administration should try to convince the North that it can no longer ignore the humanitarian issue of separated families on one hand, and on the other, expand multilateral efforts to persuade the North into behaving in a more sincere and responsible manner.

민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원 : 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원 : 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원 : 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법 : 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
- 2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
일반회원은 10만원, 학생회원은 7만원, 기관회원은 10만원
- 3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:민족통일연구원)
- 4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다
(재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 *The Korean Journal of Unification Studies*를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년 평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15 권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)
민족통일연구원 통일학술정보센터 (전화:901-2559, FAX:901-2547)

