

目 次

統一政策研究

제 9 권 1 호, 2000 여름

기획논문 : 화해 · 협력시대 남북관계의 변화와 전망

- 남북경협 활성화를 위한 부문별 과제 홍순직 / 1
- 통일기반 조성을 위한 전략지역 활용방안 김영봉 / 33
- 남북정상회담과 이산가족문제 해결 전망 최의철 / 63
- 남북통일과 법체계 통합 제성호 / 101
- 개혁 · 개방에 따른 북한의 지역변화 전망 이상준 / 135

연구논문

- 북한 당 · 정 · 군 권위관계의 변화: 1990년대를 중심으로 김창근 / 161
- 북한주민이 존경하는 민족사의 인물 이교덕 / 195
- 한국전쟁의 인적 손실과 북한 계급정책의 변화 김병로 / 219
- 탈냉전기 인권과 국제정치적 함의 :
국가중심 시각에 대한 비판적 검토 김수암 / 243
- 민진당 집권 이후 중 · 대만관계 : 분석과 전망 신상진 / 269

《 서 평 》

- 분단의 문화 현실과 통일담론의 재구성 김학성 / 291

남북경협 활성화를 위한 부문별 과제

홍순직(현대경제연구원)

- I. 문제의 제기
- II. 남북경협의 현황과 특징
- III. 남북경협의 장애 요인
- IV. 남북경협의 전망과 활성화 과제
- V. 결론을 대신하며: 정부의 대북 지원 가이드라인

I. 문제의 제기

탈냉전의 세계적인 변화 속에서도 우리는 수백만 명의 이산가족의 한과 지구상의 유일한 분단국가라는 오명을 떨치지 못한 채 새 천년을 맞이하였다. 그러나, 지난 4.8 남북정상회담 합의 발표와 6.15 남북공동선언은 분단 55년간의 숙제를 일시에 풀 수 있는 해법의 토대를 마련했다는 점에서 반세기를 뛰어넘을 수 있는 큰 성과라고 할 수 있다. 실로 일반의 예상을 뛰어넘는 파격적인 성과였다. 그러나 이러한 가능성은 북한이 최근 2~3년간 경제적 실리주의와 현실 타협적인 자세로의 변화를 추구해온 일련의 움직임에서 어느 정도 예견되었다고 할 수 있다.

북한은 대내적으로 공식적인 권력승계를 마무리함으로써 정치·군사적인 측면에서는 체제 안정에 어느 정도 자신감을 가지게 된 것으로 평가되고 있다. 경제 부문에 있어서도 대외 원조 확대와 식량 생산 증가로 1999년에는 최악의 바닥 상태에서 벗어나 6.2%의 플러스 성장으로 반전되었다. 이에 따라 북한은 헌법 개정(1998. 9)을 계기로 정책의 중심을 정치·군사부문에서 점차 경제부문으로 이동하고 있는 듯하며, 김정일 위원장 자신도 경제 지도자로서의 이미지를 부각시키는 데 적지 않은 노력을 기울이고 있는 듯하다. 개정 헌법에서 대외 무역과 경제개방 확대, 경제의 수익성 확대 등을 강조하면서, 대외 경제 관계를 경제난

타개를 위한 보조적 지렛대로 활용하려는 실리주의적 자세를 보였다. 이러한 변화는 1999년도 경제부문에 대한 김정일 위원장의 현지 지도 회수가 증가한 점이나 2000년도 신년사에서 과학기술 중시의 경제적 실용주의와 내실화를 강조하고 있다는 점 등에서도 잘 반영되어 있다.

대외적으로도 초청·방문 등의 전방위 외교를 통해 자신의 입장을 적극 홍보함으로써 폐쇄 국가 이미지를 불식시키고자 노력하고 있다. 지난 해 김영남의 방중에 이은 중국의 화답성 방북, 그리고 남북정상회담을 앞둔 시점에서 김정일 위원장의 방중 등 사회주의권과는 우호 선린 관계를 유지하면서, 미국과 일본과는 경제적 실리주의적 자세로의 변화를 모색하고 있다. 금창리 핵 의혹시설 현장방문 허용과 북미 베를린협상 타결에 이은 미국의 대북 경제제재 완화 조치, 한반도 냉전체제 종식을 위한 페리보고서의 단계적 이행안 가동 등으로 북미 관계는 1994년의 북미 핵합의 이전 수준으로 복귀되었다. 일본 역시 1998년 8월 말의 미사일 발사 사건으로 단행되었던 4개항의 제재조치를 모두 해제함에 따라, 그동안 냉각되었던 북일 관계는 이제 국교정상화 본회담을 위해 급속히 진전되고 있다. 또한, 이탈리아와 호주, 필리핀과의 수교에 이어, 캐나다와의 수교와 아시아지역안보포럼(ARF) 가입 등의 성과가 예상된다.

이에 덧붙여 금년에는 현대의 금강산 종합개발사업과 경수로 본공사 착공이 계획되어 있고, 남북공동선언에서 민족 경제의 균형적 발전에 합의함으로써 새 천년의 남북경협에 큰 기대를 낳고 있다. 남북한간의 교류협력은 물적·인적 교류를 통해 상호 신뢰를 구축하는 관계개선의 연결 고리일 뿐 아니라, 남북간의 정치적 경색으로 인한 공식적인 대화 통로 단절 속에서도 꾸준히 확대되어 왔다는 점에서 남북을 연결해주는 통일의 길잡이 역할을 충실히 해왔다고 평가할 수 있다. 즉 남북경협은 단기적으로는 신뢰구축을 위한 바탕이 되며, 장기적으로는 민족의 동질성 회복을 통해 남북경제공동체 형성 및 한반도의 평화적 통일기반 조성, 나아가 남북간 경제력 격차 해소를 통한 통일비용 절감에도 매우 중요하다고 하겠다.

본고에서는 지난 10여 년 이상의 남북 교류협력 추진 과정에서 나타난 특징과 문제점을 통해 경협에 장애 요인을 점검하고, 미력하나마 경협 활성화를 위한 정책적 대안을 제시해보고자 한다. 이로써 IMF 외환 위기로 침체되었던 남북경협에 활력을 불어넣고, 정부의 대북 포용정책과 정경분리 원칙, 나아가 남북정상회담을 계기로 크게 개선되고 있는 남북한간 화해협력 분위기 등이 더욱 빛을 더해 소기의 성과를 거둘 수 있게 되는 데 도움을 주고자 한다.

II. 남북경협 현황과 특징

1. 남북경협 현황

1988년 7.7 선언 이후 남북간 교역이 공식적으로 집계된 이래, 지난 10여 년간 남북교역은 규모와 품목, 건수 등에 있어서 괄목한 성장을 보여왔다. 1994년 10월의 북미 제네바 핵합의와 11월의 남북경협 활성화조치에 힘입어, 1995년부터 남한은 러시아를 제치고 중국, 일본에 이어 북한의 3대 교역국으로 자리매김하고 있다.

1998년에는 IMF 외환 위기로 남북교역이 위축되기도 하였으나, 1999년에는 국내 경기 회복에 따른 반입 증가와 대북 지원증가 및 금강산 관광개발사업 추진에 따른 물자 반출 증가 등으로 3억 3,300만 달러에 달하였다. 이로써 전년에 비해 50.2% 늘어나 최고조에 달했던 1997년에 비해서도 8.1%나 증가하였다. 교역 품목에 있어서도 1989년에 26개에서 1999년에는 525개로 늘어났으며, 교역업체 수도 동 기간에 30개에서 581개로 늘어났다. 이로써 지난 10여 년간의 총교역액은 22억 달러를 넘어섰으며, 1999년 기준으로 북한의 대남 무역 의존도는 18.2%에 달한다.¹⁾ 이는 남한의 국별 무역 의존도와 비교해보건대, 일본의 11.0%를 넘어 최대 무역 상대국인 미국의 20.5%와 맞먹는 수준이다.

그러나 대북 지원 물자와 경수로사업 물자, 금강산 관광사업 물자 등의 비거래성 교역을 제외한 실제 상업적 교역액은 1억 8,900만 달러에 불과한 실정이다.

1) 1999년도 북한의 대남 무역 의존도는 남북 교역액(3.3억 달러)를 북한의 대외 무역액(14.8억 달러)과 남북 교역액의 합(18.1억 달러)으로 나눈 값임

<표 1> 남북한 교역 추이

(단위: 천 달러)

| 연 도 | 반 입 | | | 반 출 | | | 총 계 | | |
|----------|-----------|----------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| | 금액 | 위탁가 공 | 비율 (%) | 금액 | 위탁가 공 | 비율 (%) | 금액 | 위탁가 공 | 비율 (%) |
| 1989 | 18,655 | - | - | 69 | - | - | 18,724 | - | - |
| 1990 | 12,278 | - | - | 1,188 | - | - | 13,466 | - | - |
| 1991 | 105,719 | - | - | 5,547 | - | - | 111,266 | - | - |
| 1992 | 162,883 | 638 | 0.4 | 10,563 | 200 | 1.9 | 173,426 | 838 | 0.5 |
| 1993 | 178,167 | 2,985 | 1.7 | 8,425 | 4,023 | 47.8 | 186,592 | 7,008 | 3.8 |
| 1994 | 176,238 | 14,321 | 8.1 | 18,249 | 11,343 | 62.2 | 194,547 | 25,663 | 13.2 |
| 1995 | 222,855 | 21,174 | 9.5 | 64,436 | 24,718 | 38.4 | 287,291 | 45,892 | 16.0 |
| 1996 | 182,400 | 36,238 | 19.9 | 69,639 | 38,164 | 54.8 | 252,039 | 74,402 | 29.5 |
| 1997 | 193,069 | 42,894 | 22.2 | 115,270 | 36,175 | 31.4 | 308,339 | 79,069 | 25.6 |
| 1998 | 92,264 | 41,371 | 44.8 | 129,679 | 29,617 | 22.8 | 221,943 | 70,988 | 32.0 |
| 1999 | 121,604 | 53,736 | 44.2 | 211,832 | 45,883 | 21.7 | 333,437 | 99,620 | 29.9 |
| 2000.1~5 | 54,311 | 19,463 | 35.8 | 91,055 | 16,683 | 18.3 | 145,366 | 36,146 | 24.9 |
| (99.1~5) | (38,050) | (14,344) | (37.7) | (79,013) | (13,544) | (17.1) | (117,064) | (27,888) | (23.8) |
| 총 계 | 1,520,484 | 232,820 | 15.3 | 725,951 | 206,806 | 28.5 | 2,246,435 | 439,626 | 19.6 |

자료 : 통일부 교류협력국, 『남북 교류협력 및 인도적사업 동향』, 각호
 주 : 1995년 교역 실적에는 대북 쌀 지원(150,100톤, 237,213천 달러)이 제외되었음

1989년 1월 정주영 현대그룹 前 명예회장의 방북으로 시작된 투자부문의 남북경협은 1996년 대우가 북한의 삼천리 총회사와 남포 공단에서 셔츠, 가방, 재킷 등 3개 사업에 대해 남북 최초의 합영회사를 설립함으로써 첫 가동에 들어갔다. 남북경협은 1997년부터 활발해지기 시작하였는데, 한국전력은 1억 1,430만 달러

의 경수로 건설 지원사업으로 협력사업 승인을 받은 데 이어, 지난해 말에는 40.8억 달러 규모의 경수로 건설 본공사 사업을 승인 받았다.

특히, 국민의 정부가 들어선 이후 일관된 대북 포용정책과 정경분리 원칙, 남북 경제협력성화조치 등에 힘입어 금강산 관광개발사업을 비롯한 신규사업 승인이 늘어남으로써 2000년 6월말 현재, 승인업체는 남북 경제협력사업자는 39개, 경제협력사업은 18개로 늘어났다. 이들 업체 가운데, 국민의 정부에 들어 신규 승인(사업 변경 포함)된 경제사업 규모는 전체 승인규모의 약 90%에 달할 정도로 비약적인 발전을 하였다. 더욱이 현대그룹의 금강산 관광개발사업은 종전의 소규모·경공업 중심의 시범적 교역사업에서 중공업과 대규모 투자사업으로 확대·발전하는 계기를 마련하였을 뿐 아니라, 대규모 물적·인적 교류 확대를 통해 남북한 신뢰회복의 단초 및 남북정상회담의 시발점을 제공하였다는 측면에서 매우 큰 의의가 있다고 하겠다.

그러나 협력사업 승인업체 가운데 실제 투자가 진행되고 있는 것은 경수로 관련사업을 제외할 경우, 2000년 3월 현재 10여 개의 1.3억 달러에 불과하다. 현대의 금강산 관광개발사업의 1.1억 달러를 제외하면 사실상은 500만 달러 규모의 시범적 사업에도 못 미치는 수준이다. 또한, 실제 운영되고 있는 사업은 경수로 관련사업 3개와 현대의 금강산 관광개발사업, 태창의 금강산 샘물개발사업에 불과하며, 대우의 남포공단은 1년 이상 동안 중단상태에 있다.

<표 2> 남북 경제협력사업 승인 현황

(2000. 6. 현재)

| 기업 | 대상자 | 사업내용 | 금액 (변경 금액) | 승인일 (변경승인) |
|-----------------|---------------|--|--------------------------|--------------------------|
| 대우(합영) | 삼천리회사 | 남포공단 셔츠, 가방, 자켓 등 3개 사업 · 96. 1. 26. 민족산업총회사 설립 · 96. 6월 투자자금 송금 | 512만 불 | 95. 5. 17 |
| 태창(합영) | 통라888무역총회사 | 금강산 샘플 개발 (강원도 고성군 온정리) | 580만 불 | 97. 5. 22 |
| 한국통신 | 체신부 | 북한 경수로 건설을 위한 통신 지원사업 (신포·금호지구) | - | 97. 8. 1 |
| 한국전력 | 원자력총국 | 경수로 건설 지원사업(PWC) | 4,500만 불 (11,430,8만불) | 97. 8. 16 (99. 8. 10) |
| 한국외환은행 | 경수로사업 대상국 | 경수로사업 부지내 은행 점포 개설 | - | 97. 11. 6 |
| 녹십자(합작) | 광명성총회사 | 혈전증 치료제(유로키나제) 제조사업 (평양) | 311만 불 | 97. 11. 14 |
| (주)아자커뮤니케이션(합영) | 금강산국제관광총회사 | 북한 풍경 인쇄·TV 광고 및 기업 홍보용 영상물 제작 | 편당 25만 불 | 98. 2. 18 |
| 미흥식품산업사(합영) | 조선철산무역총회사 | 북한 수산물 채취·가공 양식 및 판매 (평양, 원산, 남포, 해주, 청진) | 47만 불 | 98. 3. 13 |
| 국제옥수수재단(조사·연구) | 농업과학연구원→농업과학원 | 신품종 생산력 검증시험 및 재배적지 확경, 신품종 슈퍼옥수수 개발을 위한 공동 연구(평양, 각도별 10개 지역) | 30.9억원 (110억원) | 98. 6. 18 (99. 3. 25) |
| 두레마을영농조합법인(합작) | 라선경제협조회사 | 합작농장 운영 및 계약 재배사업 (나진·선봉) | 200만 불 | 98. 7. 27 |
| 태영수산/LG상사(합영) | 광명성총회사 | 가리비 양식·생산 및 부대사업 (나진·원산) | 65만 불 | 98. 8. 28 |
| (주)코리아랜드(합영) | 요항경제연합체 | 북한 부동산 개발(임대·분양) 및 컨설팅업(평양) | 60만 불 | 98. 8. 28 |

| 기업 | 대상자 | 사업내용 | 금액 (변경 금액) | 승인일 (변경승인) |
|---|------------------------|--|--|--|
| (주)현대상선, 현대건설, 금강개발산업, 현대아산 (99.2.25) (단독 및 BOT) | 조선아시아 태평양양평화 위원회 | 금강산관광사업(98. 9. 7) 및 개발사업 확대(99. 1. 15) - 제1단계(98~99. 6) - 부두, 휴게소, 공연장, 식당, 매점, 온 천장 설치 등 * 관광선 1척 추가(봉악호) 및 매일 운 항으로 변경 승인(99. 4. 16) | 9,582.6만 불→ 1억 33만 불 *복측 투자분 450만 불 인수 (합영→단독) | 98. 9. 7 (99. 1. 15.) (99. 4. 16.) |
| 백산실업 (합영) | 선봉군 문실농장 | 버섯배지 생산 및 국내 능가보급, 표고 · 느타리·진주 등 버섯류 생산·수출 (선봉군) | 208만 불 (남북 총투자는 81만 불) | 98. 10. 28 |
| 현대전자산업, 한국통신, 온세통신 | 금강산국제 관광총회사 | 금강산 관광을 위한 통신 협력사업 (1단계 : 온정리~강전간 통신 선로 매설, 제3국 경우 남북간 통신망 구축 및 운영) | 13만 불 (1단계) | 98. 11. 11. |
| 한국전력공사 | - | 대북 경수로 건설사업 본공사(TEC) | 408억 불 (PWC 금액 포함) | 99. 12. 15. |
| 평화자동차 (합영) | 조선련봉총 회사 | 자동차 수리·제조 및 조립공장 건설 | 666만 불 | 2000. 1. 7 |
| 삼성전자 | 조선컴퓨터 센터 | 남북 S/W 공동개발 | 727만 불 | 2000. 3. 13. |

자료 : 통일부 교류협력국

2. 남북경협 의 특징과 문제점

남북한간 경제협력은 경수로 관련사업과 금강산 관광개발사업을 제외하고는 간접교역과 구상무역방식에 의존한 단순교역과 위탁가공교역 위주의 소규모 수준에 머물고 있다. 이로 인해 직교역과 대규모 투자사업의 본격적인 경제협력 단계로는 진입하지 못하고 있다. 지금까지 나타난 양자간 경험은 교역과 투자에 있어서 다음과 같은 몇 가지 특징과 문제점이 발견된다.²⁾

2) 홍순직(1997. 8), “남북경협 활성화를 위한 정책 과제,” 『새로운 도약을 위한

우선 남북한간의 교역이 절대적 반입(약 70.0%)의 남한의 북한 물건 사주기 형태라는 점을 지적할 수 있다. 이는 유류와 코크스탄, 전략 물자 등 북한의 주요 필요 물품이 남한의 반출 제한 품목인 데도 원인이 있지만, 근본적인 이유는 북한 당국의 남한물품 반입 기피와 북한의 대금결제능력 및 구매력 부족에 기인한 것이라고 할 수 있다.

두번째 특징으로는, 남한의 공산품 반출과 1차산품 반입이라는 전형적인 선·후진국형 상품 교역 구조와 함께, 섬유류와 농림수산물 중심의 특정 상품 편중의 반출입 구조를 들 수 있다. 이는 남북한의 기술력과 경제력 격차, 북한의 경제난에 따른 제조업부문의 투자 부진과 공장 가동률 저하 등에 기인한 것으로서, 남한의 대북 기술지도 및 투자 확대를 통한 교역 확대가 요망된다.

세번째 특징으로는, 홍콩, 중국, 일본 등 제3국 중개상을 통한 간접교역 위주의 남북교역 구조를 지적할 수 있다. 이로 인해 교역 과정에서 기술 지도와 의사소통의 어려움, 납기일 지연, 품질 및 수량 확인 등에 있어서 많은 분쟁을 야기시키고 있을 뿐만 아니라, 대금결제상의 위험 부담, 높은 물류비용과 부대비용 증가로 인한 가격 경쟁력 약화를 초래하고 있다. 이는 북한이 남한과의 공식적인 직교역 회피 및 불인정에 기인한 것으로서, 남한의 교역업자 입장에서는 북한 내부에 대한 정보부족과 교역상 발생할 수도 있는 분쟁에 대한 안전장치 성격의 중개무역을 선호함에 따라 불가피하게 나타난 현상이다. 그러나 최근에는 북한이 남한 기업인과의 교류에 대해 제한적 인정 조짐을 보임에 따라 다소 개선되고 있는 듯하다.

네번째 특징으로는, 위탁가공교역 비중의 감소와 증가율 둔화를 들 수 있다. 1992~96년동안 위탁가공교역은 연평균 206.8%나 성장했으며, 1996년에는 총교역량의 감소에도 불구하고 오히려 위탁가공교역은 62.1%나 늘어났다. 이로써 위탁가공교역의 비중은 1992년 0.5%에서 1996년에는 29.5%, 1998년에는 32.0%로 늘어났다. 그러나 IMF 외환 위기로 인해 국내 수요가 급감했던 1998년을 제외하더라도 1997년과 1999년에는 위탁가공교역 증가율이 둔화되어 총교역량의 증가율을 훨씬 밀돌고 있다. 위탁가공교역의 증가율 둔화는 임가공사업 품목의 다양화와 함께, 섬유류 중심의 단순가공형 교역이 어느 정도 한계에 다달았음을 의미하는 것으로 설비제공형 위탁가공교역으로의 비중 확대가 시급함을 시사하고 있다.

다섯번째 특징으로는, 참여 기업의 대부분이 1년 정도의 단발성 등이란 점을 지적할 수 있다. 전국경제인연합회의 설문 조사에 의하면³⁾ 1999년 5월말 현재 무

핵심 정책 과제』, 현대경제사회연구원, pp. 223~229.

역협회에 등록되어 있는 대북사업 추진업체 총 559개사 가운데 현재 추진중인 업체는 165개사(29.5%)에 불과하며, 5월중 교역 실적이 없는 업체도 26개나 된다고 한다. 이는 대북사업이 투자위험도가 높고 사업 환경이 열악할 뿐 아니라, 채산성이 맞지 않아 지속적인 추진이 어렵다는 것을 반영한 것이다. 특히, 등록된 대기업과 현재 대북사업을 추진중인 대기업 회원사는 각각 32개사(5.7%)와 19개사(11.5%)에 불과한 만큼, 자금력과 정보력이 부족한 여타 중소기업 입장에서 대북사업을 장기 지속사업으로 추진하는 데에는 더 많은 어려움과 한계가 있음을 알 수 있다.

이외에도 최근의 남북한간 교역은 업체별 및 건별 평균 교역 규모가 1993년을 정점으로 점차 감소하고 있다는 점과 비거래성 교역의 증가로 실제 상업성 교역이 감소하고 있는 점을 특징으로 지적할 수 있다. 또한 남북간의 정치·군사적인 긴장과 경색 시기에도 불구하고 교역량이 꾸준히 증가하였다는 점에서 교역량의 증감 변화는 정치적인 요인보다는 남북한간의 교역 구조와 반출입 승인 제한 규정, 그리고 사업 추진상의 장애 요인 등 제도적인 요인에 기인한 측면이 크다고 하겠다.

남북한간의 투자협력에 있어서는, 김대중 정부의 정경분리 원칙과 ‘남북경협 활성화조치’(1998. 4. 30)에 힘입어 경협 확대를 위한 기반 조성은 상당히 개선되었다고 할 수 있다. 사실 국민의 정부 출범 이전까지 투자부문의 남북경협은 교역 분야에 비해 정치·군사적인 사건에 많은 영향을 받아왔었다. 다시 말해, 1994년 이전에는 핵무기 개발과 연계되어, 1996년 4월 이후 현정부 출범 이전까지는 4자 회담과 연계되어 온 것이 사실이다. 북한 역시 아직 친미(親美)·접일(接日)·배한(排韓) 구도로써, 미국과 친하고 일본과 접촉하면서, 남한 자본은 수용할 수 있으나 남한 당국자는 배제하는 전략을 지속해오고 있다. 이와 같은 남북경협에 대한 양측의 입장 차이와 당국자간 접촉의 어려움은 남북경협 활성화를 위한 법적·제도적 장치 마련에 가장 큰 걸림돌의 하나로 작용하고 있다.⁴⁾

3) 전국경제인연합회(1999. 8), 『우리 기업의 대북사업 어디까지 왔나』, CER-99-33.

4) 남북공동선언(2000. 6. 15) 제4항에서 ‘민족 경제를 균형적 발전’시킬 것에 합의하였다. 이로써 남북경협이 종전의 민간 차원에서 정부 차원으로 발전될 것으로 예상됨에 따라 이 문제 해결 가능성이 높아졌다고 할 수 있으나, 아직까지 실현된 것은 아니기에 여전히 과제로 남아있다. 이외에도 단절된 철도망 연결, 남북경협에 대한 북한의 인식 변화 등의 가능성도 높아졌다. 그러나 남북경협을

Ⅲ. 남북경협외 장애 요인

남북경협외 특징과 문제점에서도 지적된 바와 같이, 남북경협외 장애 요인으로 는 남북한간의 경제력 격차와 북한의 구매력 부족, 간접 교역에 따른 높은 물류 비용과 납기 지연 등, 경협에 대한 남북한간의 입장차이 등을 들 수 있다. 이러한 장애 요인은 경협 관련 연구자들과 실무 담당자와의 면담, 그리고 이들에 대한 설문조사 결과 등에서 잘 나타난다.⁵⁾

남북경협 관련 설문조사에 의하면 대북사업 추진에 있어서 최대 장애 요인은 높은 물류 비용과 경제 외적인 사업 환경의 불확실성, 대북사업 관련 정보 부족, 북한내 SOC 부족, 대북사업 관련된 법·제도적 장치 미비 順으로 나타났다. 이외에도 북한과 원활한 의사 전달이 어렵고 기술자의 장기체류가 곤란함에 따

둘러싼 이러한 환경 변화는 실제 실현되었거나 자금 조달 측면에서 단기간 내에 개선될 수 있는 사안이 아닌 ‘기대치 혹은 심리적 효과’ 측면이 강하다고 할 수 있다. 따라서, 본고에서는 현재의 남북경협 여건만을 고려하여 장애 요인과 과제 등을 다루기로 하겠다.

5) 본고에서는 전경련 설문조사 결과를 근간으로 하고 있는데, 이는 여타 기관의 설문 내용과 대동소이하며, 필자의 견해와도 일치하기 때문이다. 이외에 현대경제연구원이 조사한 전문가 대상의 설문외 의하면, 경협 활성화의 장애 요인은 남북한 경제력 격차와 경협에 대한 당국간 입장 차이 등에 교역 구조, 남북한간의 정치·군사적 불안정성, 북한의 열악한 투자 환경, 간접교역으로 인한 고위험·고비용의 낮은 채산성, 법적·제도적 장치 부족 등의 順으로 나타났으며(김정균·홍순직(1999. 1. 26.), 『북한의 변화와 남북경협 전망』, 현대경제연구원, VIP Report 제224호) 남북경협 활성화의 선결 과제는 투자보장협정 등 법적·제도적 장치 마련(42.5%), 통행·통신의 자유 보장(19.5%), 육료 연결(12.5%), 직교역체제 확립(11.5%), 청산결제 방식 도입 등의 대금결제 방식 개선(6.0%), 특구식 남한 전용 공단 개발(6.0%) 順으로 나타났다.(현대경제연구원(2000. 4.), 『전문가 100인이 보는 남북정상회담과 남북경협』) 이러한 선결 과제의 우선 순위가 바로 남북경협외 가장 심각한 장애 요인 順이기도 하다. 한편, 중소기업인들 대상의 설문조사에 의하면, 대기업 중심 진행(26.8%), 정보 부족(24.4%), 자금난(24.1%), 각종 규제 및 법령 미비(12.0%), 투자보장 및 신변안전 보장 협정 미체결에 따른 신변 불안(6.3%)과 전문 인력 부족(6.3%) 등의 順으로 나타났다.(중소기업협동조합회 중소기업연구원(2000. 5.), “남북경협·북한특수, 중소기업인들이 거는 기대와 전망,” 『중소기업 리뷰』, pp. 10~15.)

라 생산 및 품질 관리가 효율적으로 진행되지 못하고 있는 점도 매우 중요한 장애 요인으로 조사되었다.

<표 3> 남북경협의 장애 요인

| 예로 요인 | 부문별 세부 예로 사항 |
|------------------------|---|
| 높은 물류 비용 (31.5%) | -운송 비용(68.3%) -선적 및 하역비용(10.0%) -기 타(3.6%) -체선 기간(14.6%) -항구 이용 비용(3.6%) |
| 경제 의적 사업 환경 (24.3%) | -남북한 공식 채널 부족(53.3%) -대북 포용정책 불확실(21.0%) -북한내 경제 불안(17.1%) -기 타(8.6%) |
| 대북사업 정보 부족 (21.6%) | -정보제공센터 부재(44.4%) -정부와 기업간 모임 부족(25.0%) -정부 정보 공개 부족(21.3%) -기 타(9.3%) |
| 북한내 SOC 부족 (10.8%) | -통신망 구축 미비(49.1%) -도로, 철도 등 교통시설 낙후(20.8%) -항만 시설 노후화(15.1%) -전력 부족(12.3%) -기 타(2.8%) |
| 법·제도 적 장치 미비 (9.0%) | -분쟁 해결 방안 부재(32.1%) -기술자 상주 어려움(25.7%) -투자 손실 보전 미비(20.2%) -자금 지원 제도 미비(6.4%) -기 타(0.9%) -인허가 승인 관련(14.7%) |

자료 : 전국경제인연합회(1999. 8), 『우리 기업의 대북 사업 어디까지 왔나』, pp. 10~14.

1. 높은 물류 비용

남북한간 교역과 경협 활성화를 제약하는 가장 직접적인 요인 중의 하나는 과도한 물류 비용인 것으로 지적된다. 이는 북한 상품의 가격 경쟁력 약화의 주요인으로 작용하여, 경우에 따라서는 기업의 채산성을 악화시켜 대북사업의 수

익성과 지속성을 저해하는 주 요인으로 지적된다.⁶⁾

남북한간 수송료는 제3국에 비해 약 3배 비싼 것으로 알려지고 있다. 현재 220마일의 인천~남포간 20피트 컨테이너 화물 운송료는 약 1,000달러로, 이는 이보다 먼 거리의 인천~천진의 250~350달러, 인천~단동의 600달러는 물론, 1,000마일이 넘는 인천~홍콩간의 500달러보다도 높은 수준이며, 부산~유럽의 1,150달러와 맞먹는 높은 수준이다. 여기에다가 높은 항구 사용료,⁷⁾ 남포항에서의 하역 지체로 인한 체선시간 연장과 높은 컨테이너 분실률, 북한내 배후 수송 체계의 열약성 등을 감안하면 실제 수송 부담은 더욱 클 것으로 예상된다.⁸⁾

남북한간 해상 운송비용이 높은 것은 낮은 소석률(평균 40% 이하), 컨테이너 전용 크레인 등의 하역설비 미비로 인한 북한 항구에서의 긴 체선 시간⁹⁾, 직항로가 아닌 우회 항로,¹⁰⁾ 북한의 높은 항비와 낮은 컨테이너 회수율 등에 기인하고 있다.¹¹⁾ 특히, 인천~남포간의 낮은 소석률은 남북한간의 물동량이 절대적으

6) 섬유류 위탁가공의 경우, 물류 비용이 생산 원가의 약 40%와 판매 가격의 10~15%를 차지함으로써 남북교역의 무관세 효과를 상쇄하고 있다. 특히, 부피가 큰 제품일수록 물류비 부담이 상대적으로 높는데, 컬러TV의 경우 위탁가공 교역시 임가공비는 총매출액의 6.6%인 반면, 물류비가 11.2%나 차지함으로써 사업의 채산성 악화에 주 요인으로 지적된다.

7) 남포항 사용료는 2,500톤급 선박의 경우, 하루 약 9,500달러로, 중국 대련항의 사용료 3,500~4,000달러에 비해 2배 이상 비싼 것으로 알려지고 있다.

8) 2000년도 제2차 대북 비료지원 비료 수송과 관련하여, 한성선박 등 10개 중소형 선사들은 운임료 과다 주장에 대해 반대 입장을 보였다. 이들은 선사의 운임료가 톤당 22달러로 대북 수송 해상운임료 평균 15.8달러 보다는 높은 것이 사실이나, 사전 대기손실, 회항손실, 이자손실 등 남북간 특수 상황으로 인한 기회비용을 감안하면 실질 운임료는 14달러에 불과하다고 주장하였다.(매일경제신문, 2000. 7. 1일자 제9쪽)

9) 북한의 하역 장비는 거의 대부분이 5~10톤의 크레인이기 때문에 효율성이 낮으며, 남포항의 경우에도 컨테이너의 하역에 소형 크레인이 사용되고 있다.

10) 우회 항로의 문제와 직항로 개설의 필요성, 법적·제도적 절차에 관해서는 다음을 참조하시오. 김영운(1998), 『북한의 해운산업 현황과 해운분야 남북한 협력 방안』, 통일연구원 연구보고서 98-18과 임종관(1995. 8), “남북 해운 협력의 문제점과 향후 과제,” 『해운산업 연구』, 해운산업연구원., 김학소(2000. 5. 12), 『남북 교류협력 확대를 위한 북한 항만개발 연구』, 한국컨테이너부두공단 주최 밀레니엄 시대의 항만정책 심포지움.

11) 고일동(1999. 4), “남북경협 활성화를 위한 정책대안의 모색,” 『KDI 북한 경

로 부족하기 때문에 기인한 것으로써, 약 80%에 달하는 중국 항로와 거의 100%에 달하고 있는 유럽이나 미국 항로와도 큰 대조를 이룬다. 이와 같이 남북한간의 물동량 부족은 직항로 및 정기 항로 개설의 유인을 약화시켜 운송비용을 상승시키게 되며, 이는 남북경협을 더욱 위축시켜 물동량을 저하시키게 되는 악순환의 고리를 형성하게 되는 것이다.

2. 경제 외적 사업 환경의 불확실성

경제 외적인 면에서의 애로 요인으로는 남북한간의 공식 채널 부족(53.3%)이 가장 높은 비중을 차지했으며, 정부의 대북 포용정책 지속 가능성에 대한 불확실성(21.0%)도 큰 비중을 차지하고 있다.¹²⁾ 특히 정책의 일관성에 대해 불안을 느끼고 있는 것은 남북한간의 정치·군사적 사건에 따라 정부가 경험정책 기조를 변경함으로써 그 동안의 많은 경험 업체들이 추진상에 상당한 애로를 경험해왔다는 것을 대변해주고 있다. 뿐만 아니라, 정부의 대북 포용정책에 대한 일부 보수층의 반발도 정부의 정책 일관성을 저해하여 남북경협 활성화의 장애 요인으로 작용하고 있음을 의미한다.

이들 요인의 상당부분들은 근본적으로 남북한간의 불가피한 현실과 북한 당국의 경직성에 기인된 측면이 강하다고 할 수 있다. 예컨대, 군사적 대치 상태에 있는 남북한의 특수성, 북한의 통미봉남과 남한 당국자 배제 원칙의 이중적 접근 태도, 북한내의 정치적 불안정성과 체제 수호적인 제한적인 개혁·개방 정책, 북한의 핵·미사일 문제 등이 바로 그것이다. 한편으로 대북 정책의 불확실성에 대한 우려는 지난 정권들이 정경연계에 의한 냉·온탕식의 일관성 없는 대북 정책을 추진함에 따라 기인한 것이라고 할 수 있다. 특히, 이는 남북한간의 교역보다는 대규모 자본과 장시간이 소요되는 투자부문의 경험업체들에게 더욱 크게 우려되는 요인일 것이다. 그러나, 이러한 요소들은 국민의 정부에 들어서서, 특히 남북정상회담 이후 상당부분 완화되고 있는 것으로 평가된다.

제 리뷰』, 한국개발연구원, pp. 3~19.

12) 중소기업의 대북진출 추진시 애로 요인 조사에서도 남북관계의 불안정성(20.4%)과 북한 당국의 부정적인 태도(13.7%) 등 경제 외적 환경의 불확실성이 전체의 34.1%로 절대적으로 큰 비중을 차지하고 있다.(중소기업진흥공단(1999. 1), 『유휴설비 대북 이전관련 수요조사 보고서』)

3. 대북 관련사업의 정보 부족

대북 관련사업에 있어서 정보 부족의 가장 큰 요인으로는 정보제공센터 부재(44.9%)가 가장 높은 비중을 차지했으며, 다음으로는 정부와 기업간의 모임 미활성화로 인한 정보공유체제 미비(25.0%), 정부 보유 정보의 공개 부족(21.3%) 순으로 나타났다.

경협사업을 추진하는 데 있어서 정확하고 빠른 정보는 절대적으로 중요하다. 더구나 대외적으로 통제되고 폐쇄된 북한과의 경협에서는 더욱 중요할 것이다. 대북사업에 있어서 정보 부족은 경협 참여업체와 참여 희망업체의 개별 기업 차원뿐만 아니라 국가 경제 차원에서도 자원의 비효율적 사용을 초래할 수 있다. 개별 기업 차원에서의 정보 수집과 이에 따른 비효율적인 경비와 시간투입, 제한된 정보수집 경로와 이에 따른 부정확한 정보의 활용, 중개인에 대한 높은 의존도 등은 남북경협 활성화에 걸림돌로 작용할 수 있다. 특히 정보력과 자금력이 부족한 중소기업 입장에서는 대북 접촉 라인과 북측의 책임있는 적정 협력선을 모색하는 데 큰 어려움을 겪고 있을 뿐 아니라, 이는 곧 기업의 부담으로 작용하게 된다. 또한, 국가 경제 차원에서도 대북 관련사업의 정보 부족은 기업간 과당경쟁과 대북사업의 중복으로 인한 자원 배분의 비효율적인 사용과 함께, 중소기업의 입지약화 등의 직간접적인 부작용을 초래할 수 있다.

4. 북한내 SOC 시설 부족

북한은 생산 현장에서만 가치 창조가 이루어지는 것으로 보기 때문에, SOC부문을 산업부문 성장을 위한 보조적 수단으로 인식하고 있다. 이로써 SOC부문에 대한 개발과 투자는 그 어떤 산업부문에 비해 취약하다. 더욱이 북한은 자력갱생의 계획경제체제를 견지해왔기 때문에 선진 기술과 장비 도입이 부진했을 뿐만 아니라, 그나마 일제와 구소련으로부터 물려받은 통신과 전력시설 등은 최근의 경제난으로 인해 더욱 열악해진 실정이다. 북한이 자본주의 시장경제의 시험무대로 삼아 동북아의 국제적인 화물 중계 기지로 육성하고자 대규모 외자를 유치하려고 했던 나진·선봉 경제특구의 실패도 이 지역 내의 열악한 SOC 시설에 크게 기인했다고 한다.

특히 북한내 통신망 구축의 미비(49.1%)가 SOC부문에 있어서 남북경협의 가장 큰 장애 요인으로 작용하고 있으며, 그 다음으로는 도로와 철도 등 교통시설의 낙후(20.8%)와 항만시설의 노후화(15.1%), 전력부족(12.3%) 등이 걸림돌로 작용

하고 있는 것으로 나타났다.

5. 법·제도적 장치 미비

남북한간에는 경협이 시작된 지 10년이 지났음에도 불구하고 경협에 대한 남북간의 인식 차이로 아직까지 법적·제도적 장치가 제대로 마련되어 있지 않은 실정이다. 따라서 경협의 질적 향상과 투자부문으로의 본격적인 경협 확대를 위해서는 이 부문의 정비가 시급하다. 설문조사 결과에서도 많은 대북사업자들은 경협 활성화에 있어서 제도상 애로 요인으로 분쟁 해결 방안의 부재(32.1%)를 가장 중요한 사안으로 지적했으며, 다음은 기술자 상주의 어려움(25.7%), 투자 손실 보전(20.2%), 인허가 승인 관련(14.7%), 자금 지원제도 미비(6.4%) 순으로 나타났다.

북한은 80년대의 합영법 제정에 이어, 90년대에는 경제특구 정책추진 과정에서 대규모 외자유치를 위해 외국인 투자 관련법을 지속적으로 제·개정해왔다. 그러나 시장 개방에 따른 체제 불안을 우려하여 실무 차원에서는 법령의 구체성이 결여되어 북한 당국의 자의적 판단 개입 여지가 높으며, 이로 인한 분쟁이 발생할 경우에는 해결 방안이 미흡하다는 단점이 있다. 특히, 노무 관리와 경영 활동, 금융 및 외화관리, 조세제도, 분쟁처리 및 해산·청산에 있어서 법령이 애매 모호할 뿐 아니라, 법 적용에 있어서 행정력이 미숙하여 많은 문제점을 내포하고 있다.

남한에 있어서는, 국민의 정부 출범 이후 인허가와 관련된 제약 요인은 4.30 남북경협활성화조치로 상당부분 해소되었다.¹³⁾ 그러나, 기업의 입장에서 보면 경협 과정에서 발생하는 제반 조세규정(법인세, 소득세 등)과 투자 손실보전 및 자금지원, 방북 절차와 북측인사 접촉 승인, 반출입 물자 제한 등의 문제는 여전히 미해결 과제로 남아있다.

이상의 남북경협 장애 요인 외에도 북한산 물품의 취약한 가격 및 품질경쟁력, 그리고 대북 경제제재 조치에 따른 서방국가로의 판로 확보의 어려움 등을 들

13) 정부는 1998년에 절차 간소화 조치의 일환으로 『남북경협활성화조치(4. 30)』를 발표하였다. 주요 내용은 국내 유희설비의 무상반출 및 임대 허용, 투자 규모 폐지, 투자 제한 업종의 Negative List 방식으로의 변경과 함께, 300만 달러 이하의 협력사업과 제3국에서의 북한주민 고용사업 등에 대해서는 협력사업자와 협력사업을 동시에 승인하는 것을 골자로 하고 있다.

수 있다.

IV. 남북경협 의 전망과 활성화 과제

1. 남북경협 의 전망

1999년의 남북경협은 금강산 관광개발사업의 순항으로 종전의 준비 단계에서 한 단계 도약하는 발전된 모습을 보였다고 한다면, 2000년 하반기 이후의 남북경협은 남북정상회담에서 합의한 공동선언의 이행 여부에 따라 발전 속도와 폭이 결정될 것이다.

남북정상회담으로 한반도는 그동안의 대립과 갈등 구도에서 이제는 화해와 협력, 나아가 평화 공존·공영의 새시대를 여는 통일 대장정의 첫걸음을 내딛게 되었다고 할 수 있다. 이번 공동선언은 남북한의 양 정상은 서로의 체제를 인정하면서 남북관계를 ‘통일 지향적인 평화 공존과 화해 협력의 관계’인 ‘사실상의 통일’(de facto unification)로의 실질적 전환에 합의하고 대내외에 공표한 역사적 문건이라는 점에서 높은 실천 가능성을 담보하고 있다. 이번 정상회담 성사의 일등 공신이 우리 정부의 일관된 대북 포용정책과 함께 금강산 관광개발사업을 비롯한 민간 차원에서의 남북경협 의 순기능, 그리고 정치·군사적 측면에서의 체제 안정에 대한 자신감 확보와 심각한 경제난 해결이란 북한 내부 사정이라고 할 수 있다.

특히, 공동선언 제4항에서 합의한 ‘민족 경제의 균형적 발전’ 사항은 정치·군사 패권주의에서 경제적 실리주의로의 대남 정책변화 가능성을 시사하는 것으로써, 남북경협에 대한 북한의 인식 변화를 엿볼 수 있다. 그런 만큼, 합의사항 이행을 위한 노력들은 남북경협 의 전망을 밝게 해주는 부문이라고 할 수 있다. 이러한 긍정적 변화는, 다소 성급한 판단일 수도 있지만, 비무장지대에서의 상호 비방방송 중단과 북방한계선(NLL) 월경 어선의 무사 송환, 8.15 남북이산가족 상호 방문, 판문점 남북연락사무소 기능 정상화 등의 정치적 변화와 함께, 경제적으로도 금강산 지역의 특별경제지구 지정 합의와 금강산 벨리 조성 요청, 서해안 공단의 개성 합의, 그리고 제1차 장관급회담에서의 단절된 경의선 복원 합의 등에서도 엿볼 수 있다. 특히, 경제 특구와 공단 지역을 남북한 인접 지역으로 까지 남하(南下)하겠다고 합의한 것은 시사하는 바가 매우 크다. 즉 정상회담에

대한 북한의 실천 의지와 개방 의지가 단순한 선언적 차원이 아니라, 북한 경제 회복을 남한 정부와 기업에 의존하겠다는 보다 실천적·실용적 변화라고 평가할 수 있다.

따라서 정상회담 합의사항 이행을 위한 당국자간 회담이 재개되면 법적·제도적 장치가 마련되어 투자의 안전성이 증대될 것이며, 단절된 철도망 연결과 직교역체제로의 전환으로 높은 물류비 부담 문제도 해결될 가능성이 커졌다. 이 같은 남북한간의 관계개선 분위기가 북미·북일 관계개선으로 이어져 미국의 대북 경제제재 추가 완화와 국제금융기구로부터의 양허성 자금 유입은 물론, 북일 청구권협상과도 연결된다면 북한 경제재건 지원을 위한 우리 기업의 대북 진출 참여 기회도 확대될 것으로 기대된다. 기대대로 민간 차원의 남북경협이 정부 당국자간으로 발전되고 SOC와 농업 분야에 대한 대규모 투자가 단기간 내에 동시 다발적으로 이루어질 뿐 아니라, 북한도 보다 적극적인 개혁·개방과 남한에 대한 협조적인 자세를 보인다면, 경우에 따라서는 기존의 틀을 뛰어넘는 획기적인 발전이 기대된다. 우리 정부 역시 남북정상회담의 성과를 토대로 대북 포용정책에 대한 국민적 합의 유도를 확산시키면서 보다 전향적이고도 대승적 차원에서의 남북경협 활성화 조치 발표가 기대된다.

이외에도 이미 예정된 경수로 본공사 착공과, 본격적인 투자 단계로의 현대 금강산 관광개발사업, 삼성전자의 S/W 공동개발사업과 전자복합단지 조성사업, 평화자동차의 자동차 조립·생산 등의 대규모 투자사업을 비롯하여, 경협 여건 개선에 따르는 중소기업들의 진출도 활기를 띠 것으로 기대된다. 그야말로 남북경협의 환경개선이 순풍에 돛달 듯이 진행된다면 북한 특수도 충분히 가능할 수 있다.¹⁴⁾ 이로 인해 남북경협은 다양한 분야로 확대될 것이며, 특히 베를린 선언에서 이미 언급된 바 있는 농업 및 SOC 분야와 이들 사업을 추진하기 위한 원부자재 공급사업에서는 특수가 기대되기도 한다. 다시 말해 북한 특수는 남북한을 연결하는 철도와 도로 복원, 산업단지 개발, 전력과 에너지 분야 지원, 유희 공장 가동 지원 등과 같은 북한의 SOC 시설 확충 지원을 포함하여, 비료와 농약, 농기계 등의 농업 분야 지원, 수자원 공동 관리와 관광 및 자원 개발 분야 등에 걸쳐 광범위하게 이루어질 수 있을 것이다.

그러나, 이 같은 환경 변화는 단기간 내에 개선될 사안이 아니며, 그동안의 부

14) 북한 특수 논의는 이전의 중동 특수와 상이하다. 중동 특수는 1981~83년간 연평균 110억달러에 달하는 대규모 외화벌이였던 반면에, 이번의 특수 논의는 적어도 단기간에는 일방적인 대북 지원을 위한 외화 반출의 성격이 강하다고 할 수 있다.

침을 거듭해온 남북관계를 고려하면 중장기적으로도 낙관할 수만은 없는 상황이다. 한반도의 평화정착과 개혁·개방을 향한 북측의 확고한 의지와 실천 여부, 북한 경제재건 지원을 위한 우리 정부의 재원조달능력, 국제사회의 협력과 참여 정도에 따라 진행 속도와 폭이 결정될 것이다. 설사 북측이 협조적인 자세를 보이면서 남북경협 확대를 위한 논의가 빠르게 진행된다고 하더라도, 문제는 이를 어떻게 실천에 옮길 것인가 하는 것이다. 대규모 자본 조달과 가시적 성과가 나타나기까지는 수많은 변수들의 긍정적 조화를 거쳐 최소한 2~3년이 소요될 것이라는 것이 지배적인 관측이다. 다시 말해, 기업에 대한 강도 높은 구조조정이 진행되고 있는 가운데 향후 1~2년간의 초기 단계에서는 정부의 공적자금을 중심으로 대북 경제지원 프로그램이 진행될 것이라는 결론이다.

결국 기업 입장에서 보면, 정상회담 이후의 경협 환경개선 분위기와 내용들은 적어도 단기간 내에는 직접적·실제적 큰 효과가 없는 ‘기대치 혹은 심리적 효과’ 측면이 강하다고 할 수 있다.¹⁵⁾ 더욱이 교역과 달리 대규모 자본과 투자위협이 수반되는 투자부문에 있어서는 더욱 그러할 것이므로 ‘뜨거운 마음’은 그대로 간직한 채, 실제 경협에 있어서는 ‘냉정한 머리’로 차분히 대처할 필요가 있겠다. 물론 이러한 심리적 효과도 남북경협의 전망을 밝게 해주는 촉매제 역할을 할 것임에는 틀림없다. 결코 경협 환경이 좋아질 것이라는 데에 대해 부정하는 것은 아니다. 다만 현실에 바탕을 둔 남북경협 활성화 방안 마련이 미래에 대한 비전을 실천해나가는 지름길이자 민족 경제의 균형 발전 프로그램 실현의 밑거름이 된다는 인식 하에 착실히 준비해나가는 자세가 무엇보다도 중요하다는 것이다.

15) 사실 남북정상회담 기간에 종합주가지수는 오히려 하락했으며, 설문 조사 결과, 김대중 대통령 집권기간 중에 대규모 북한 특수 가능성에 대해 일반 국민들은 ‘발생할 것’(48.6%)과 ‘발생하지 않을 것’(45.3%)이라고 비슷하게 응답했다.(현대경제연구원(2000. 6. 17), 『남북정상회담에 대한 국민 여론 조사』) 한편, 중소기업인들은 정상회담에 따르는 남북경협의 가시적인 성과 발생 시기를 향후 3~5년(61.4%)과 6~7년(27.7%)의 중장기적 관점으로 예상했으며, 향후 1~2년 내로 응답한 사람은 2.4%에 불과했다.(중소기업협동조합중앙회 중소기업연구원(2000. 5), 전계서)

2. 남북경협 활성화의 과제

남북경협은 기업의 경제적 이익 외에도 대규모 물적·인적 교류 확대를 통한 남북 상호간의 동질성과 신뢰 회복으로 한반도의 긴장완화와 평화적 통일기반 조성, 향후의 통일비용 절감 등의 통일 길잡이 역할 측면에서도 매우 중요하다. 남북정상회담 이후 커져가는 남북경협 기대치가 현실화되고 우리 기업인들이 북한을 ‘기회의 땅’으로 활용하여 남북한 모두에게 도움을 줄 수 있는 相生(win-win)의 협력으로 발전하기 위해서는 현재의 경협 장애 요인을 하나하나 해결해나가는 데 정책의 초점을 맞추어야 할 것이다.

남북경협 활성화를 저해하는 요인의 상당 부분이 북측 당국의 경직성에 기인하는 하나, 일정 부문은 우리 정부의 개선 노력으로 해결될 수 있는 과제들도 있다. 지속적인 당국자간 회담을 통해 북측의 협조를 유도해야 하겠지만, 현실적인 여건상 단기간 내에 북측의 경직성을 개선시키기는 매우 어려운 만큼, 경협 활성화를 위해서는 단기간 내 해결 가능한 부문부터 우선적으로 해결하려는 우리 정부 차원의 노력이 요구된다. 이하에서는 남북정상회담 이후 기대되는 경협 환경개선 분위기에도 불구하고 아직까지 실현된 바 없기에 기존의 시각과 단기적인 관점에 다소의 보수적 시각에서 대안을 제시하고자 한다.

1) 정부의 과제

(1) 물류비 지원

물류비 인하는 남북경협 활성화의 가장 시급한 과제로서, 이를 위해서는 남북한 간 직항로 및 직수송로 개설과 함께 물동량 확대를 통한 물류비 인하가 요망된다. 정상회담과 경의선 철도 복원 합의로 해결 가능성이 높아졌다고는 하나, 현실적으로 직항로와 직수송로 개설까지는 상당한 시간이 소요될 것이며, 단기간 내의 물동량 확대에도 한계가 있다. 따라서 직수송로가 개설되기 전까지는 정부가 남북한간의 교역 물량이 일정 수준에 도달할 때까지 한시적이라도 물류 비용에 대해 지원해주는 것이 바람직할 것이다.

물류비 지원 방법으로 단기적으로는 교역업체에게 교역액의 일정 비율만큼 남북협력기금을 직접 지원해주는 방안과 정부가 운행 선박회사에 대해 보조금을 지급하거나 장기 저리로 융자해주는 방안이 있다. 전자는 내국간 거래인정 문제와 이에 따른 국제법상 분쟁의 소지가 있으며, 후자는 기존 선박회사에 대한 특

해 시비가 일어날 수 있다. 때문에 국정 책임자의 최종 선택과 관련 부처간의 협조가 요망된다. 한편, 장기적으로는 북한내 항만 이용료와 항구에서의 긴 체선 시간을 절약하기 위해 북한의 선적 및 하역 능력을 원천적으로 제고시키는 방향으로 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 북한내 항만 시설의 개보수와 신설 비용, 컨테이너의 임대료 등의 일부를 남북협력기금으로 보전해주는 방안을 검토해볼 만하다.

(2) 경제 외적 불확실성의 최소화

정부는 우선 장기적인 관점에서 일관성있는 정경분리 원칙의 견지와 함께, 민간의 자율성을 존중하고 경협사업을 측면에서 지원해주는 역할에 충실해야 할 것이다. 남북한간 당국자 회담이나 이산가족사업 등의 특정 사안에 지나치게 연연하여 조급한 성과를 기대하기보다는 정경분리 원칙 하에 상호 신뢰 회복과 회담 분위기 조성이란 중장기적 관점에서 인내심을 갖고 일관성 있는 대북정책을 추진해야 할 것이다. 분단 55년이란 긴 세월만큼이나 남북한간에는 반목과 불신의 골이 매우 깊은 만큼, ‘통일’은 북측에게 체제 붕괴 유도로 인식될 수도 있다. 때문에 우선은 한반도의 긴장완화와 냉전구조 해체를 통한 ‘평화 공존과 공영’을 중간 목표로 설정하는 것이 현 단계에서는 보다 바람직할 것이다. 남북한간 신뢰 회복이야말로 남북정상회담을 포함한 당국자간 대화 채널의 복원과 이의 정례화, 나아가 이를 통한 법적·제도적 장치 마련의 지름길이라고 할 수 있다. 이런 의미에서는 상호주의 원칙을 경직적으로 운용하기보다는 신축적인 적용이 요구된다.

둘째, 대북 포용정책을 추진함에 있어서 북한에 대한 설득과 상호 신뢰구축은 물론, 남한 내부에서의 신뢰와 지지 확산도 매우 중요하다. 이를 위해서는 대국민 홍보 강화를 통해 국민의 지지 확산을 유도하는 한편, 보수 언론과 지도층을 선도할 수 있는 보다 적극적인 대북 정책추진이 요구된다. 대국민 홍보에 있어서도 국민들이 쉽게 접할 수 있도록 홍보 수단의 소프트화(예: 뮤직 비디오 제작 등)와 국민 참여운동 방식으로 전환해보는 것도 필요하다. 또한 남북관계 및 남북경협사업에 대해서는 초당적인 협조를 유도할 수 있도록, 현재의 남북관계를 야당에게 정확하게 인식시키고 정책의 동반자로서 포용해나가야 할 것이다. 야당 역시 종전의 ‘냉전적·분단적’ 사고에서 탈피하여 이제는 ‘통일 경제적’ 시각으로 전환하여, ‘반대를 통한 경쟁’이 아니라 ‘발전적 대안 제시를 통한 경쟁적 자세’가 요구된다.

셋째, 경제교류 확대는 시혜성 성격의 막연한 정치성 교류보다는 남북한간에 상호 이익이 되고 대북 투자의 과급 효과가 크며, 북한 경제의 근본적 회생을 지원하고 남한 경제에 대한 의존 심화적인 사업을 우선 추진하도록 유도해야 할 것이다. 특히, 남북경협의 중장기 목표를 ‘북한 경제재건 지원’을 통해 구매력 향상과 민족경제공동체 형성에 두고, 우선은 남북경협 활성화와 북한 경제의 자립경제 기반 구축을 측면 지원하는 분야를 중심으로 우선 추진해야 할 것이다. 이런 측면에서 본다면, 전력과 단절된 수송망 연결은 북한 경제의 성장 잠재력 확충과 남한 기업의 대북진출 및 물류 비용 절감이라는 이중적 효과를 거둘 수 있기에 우선 지원 분야라고 할 수 있다. 전력부문의 지원은 공장 가동률 제고를 통한 산업 생산 증가의 선순환(善循環) 구조를 유도할 수 있기에 더욱 중요하다.

(3) 대북사업 관련 정보공유 체계 구축

남북한간 공식적인 대화 채널과 통신 체계가 없는 상황에서, 경협 관련 정보공유 체계를 구축하여 정부의 대민 경협 정보제공 서비스 기능을 제고시켜야 한다. 이를 위해 정부는 남북경협에 관련한 정보와 자료만이라도 정부와 기업, 연구계와 학계가 공유하고 활용할 수 있는 정보 네트워크를 구축해야 할 것이다. 이와 함께, 남북경협을 지원해줄 수 있는 전문인력의 양성과 전문인력을 효율적으로 활용할 수 있는 풀링(pooling) 시스템 구축도 시급하다.

둘째, 간접 교역의 현실 하에서 정확한 정보제공과 신용 높은 중개상 확보, 기업간 과당경쟁 예방 등의 부작용을 최소화하기 위해서는 대북진출과 관련한 제반 업무를 알선·수행·지원해줄 수 있는 전담기구 설치가 필요하다. 전문 인력과 정보력이 취약한 중소기업에 있어서는 더욱 절실할 것이다. 이 기구의 기능과 역할은 취약한 정보력을 보전해주고 적절한 경협 파트너 알선에서부터 협상, 계약 체결시의 상업적 및 법률적·금융 자문, 자금 및 기술지원 등의 종합지원 기능을 수행하는 것이다. 이 기구는 기존의 대북진출 업체와 신규 진출 희망업체와의 연계와 함께, 업계의 어려움을 지원·해결해주는 ‘남북경협 추진애로센터’ 역할도 담당해야 할 것이다. 또한, 이 기구 산하에 별도의 ‘남북경협 기술지원센터’(가칭)를 설치하여 북한으로의 기술 이전과 북한 인력의 기술 지도를 통해 북한지역 생산품의 경쟁력을 높이도록 해야 할 것이다. 그러나 인력간 교류가 단기간 내에 실현되기가 어려울 것으로 예상되어 이 조직은 현실적으로 남한내 혹은 북한내 설치가 쉽지 않을 것이다. 따라서 우선은 제3국인 중국(북경

이나 단동, 연길 등)에 설치하는 것이 기술 협력뿐 아니라 협력선 알선과 정보 교류, 협상 지원 등의 업무 수행에도 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

한편, 전담 기구의 성격은 반관반민의 형태가 바람직할 것으로 생각된다.¹⁶⁾ 이는 순수 민간단체는 정부의 지원을 받기가 어려우며, 북한의 남한 당국자 배제 원칙을 보이고 있는 현실 여건상 정부가 전면에서 별도의 기구를 설립하는 방안도 북한의 거부감을 초래하는 역효과를 초래할 수 있기 때문이다. 설사 정상 회담을 계기로 ‘남북경제교류·협력공동위원회’(이하 경제공동위원회로 약칭)가 가동된다고 하더라도 구성에는 다소의 시간이 걸릴 뿐 아니라, 실제 경험 추진상의 어려움을 조속히 해결하기 위해서는 경제공동위원회와는 별도의 실무지원 담당기구 설치가 요구된다. 또한 이 기구의 운영은 민간의 자율성을 최대한 보장해주면서 기업을 중심으로 하는 산학연 단체가 주체가 되고, 정부에서는 이를 추진하는 데 있어서의 어려움을 직접 해결·지원해주거나 당국간 회담에 상정하여 해결해주는 지원자적 역할을 다해야 할 것이다.

(4) 법적·제도적 장치 보완

① 투자의 안전성 확보 방안 모색

대규모 자본과 설비 등의 이동이 수반되는 투자 협력사업의 경우에는 문제 발생시 많은 손실이 발생할 수 있으므로, 정부는 관련 제도적 장치 마련을 통해 기업에 안정적인 사업 여건을 제공해야 할 것이다. 대표적인 내용이 투자보장과 이중과세방지, 분쟁조정 등에 대한 남북한간의 협정 체결이며, 투자 기업의 실제적인 공동 경영과 경영권 인정 문제 그리고 남한 기술자의 북한내 장기체류 허용 등도 실제 투자사업 운영에 있어서 반드시 관철되어야 할 과제이다. 특히, 본격적인 남북 투자협력사업을 추진할 경우에는 남북한간의 분쟁발생 가능성에 대비하여 이를 해결할 수 있는 방안이 사전에 강구되어야 할 것이다.

이를 위해서는 남북기본합의서¹⁷⁾ 이행체제로의 조속한 복원으로 경제공동위원

16) 반관반민 성격의 경험 기구는 구서독이 통독 이전에 ‘工商信託管理所’를 설치하여 구동서독의 경험을 적극 후원한 사례가 있었고, 중국과 대만간에는 중국의 해협회(海峽兩岸關係協會)와 대만의 해기회(海峽交流基金會)를 통해 양안의 경험을 촉진시킨 사례가 있었다.

17) 남북기본합의서 제3장 ‘남북교류협력’ 부분의 부속합의서 제1장 제1조 제12호에는 ‘남과 북은 경제교류와 협력을 원활히 추진하기 위해 필요한 투자보장,

회의 정상화와 정례화에 우선 합의해야 할 것이다. 그러나 단기간 내에 협정 체결과 분쟁조정기구의 설립이 어려울 경우, 분쟁조정기구는 현재 대북 투자를 적극적으로 검토하고 있는 중국, 일본, 러시아 등과 공동으로 구성하는 것이 실현 가능성이 높고 효과적일 것이다. 또한 남북한 당국자간 중재가 어려울 경우에는 국제상업회의소(ICC) 산하 국제중재법원을 통해 해결하는 방안도 모색할 필요가 있다.¹⁸⁾ 또한 분쟁조정기구에서 중재를 하더라도 북한이 이를 이행하지 않을 수도 있으므로, 이의 해결을 위해서는 『중재 판정의 승인 및 집행에 관한 뉴욕 협약』에¹⁹⁾ 북한이 가입하도록 적극 유도해야 할 것이다.

② 남북한간 대금결제체제 구축

남북경협이 활성화되지 못하고 있는 주 요인으로는 남북한간의 경제력과 기술력의 격차로 인한 대응 물품 부족과, 외화난으로 인한 북한의 구매력 부족 등을 들 수 있다. 이는 곧 현행 대금결제 방식의 한계를 나타내는 것으로서, 북한의 대금결제 능력부족과 이에 따른 대금 미회수 불안과 직결되는 문제이다.

남북한간에는 이미 남북기본합의서와 부속합의서에서 청산결제제도 등에 대해 원칙적으로 합의를 해놓은 상태이다.²⁰⁾ 이 제도는 환결제 방식에 비해 외화가 부족한 북한에게도 유리한 방식이며, 남한 입장에서도 절차 간소화와 판로 확보, 필요한 물품의 적기 공급, 교역업체의 손실위험 최소화 차원에서 바람직하다. 그러나 대응 물품이 부족한 경우에는 어느 한쪽의 일방적인 교역 적자 확대가 불가피하므로 일정금액 이상의 교역 불균형이 발생할 경우에는 대월제도

이중과세 방지, 분쟁조정 절차 등에 대해 쌍방이 합의해야 한다'라고 규정되어 있다.

18) 조봉현(1999. 8), “중소기업의 대북 경험 진단과 활성화 방안,” 『남북경협 현황 진단과 활성화 방안 모색』, 남북경협 추진 대책 세미나, 통일부, pp. 60~61.

19) 1956년에 UN이 마련한 협약으로서 현재 우리나라를 비롯하여 전세계 118 개국이 가입하고 있다.

20) 남북기본합의서 제3장 ‘남북교류협력’ 부문과 부속합의서 제1장 제8항과 제10항에서 원칙적으로 합의한 바 있다. 그러나 세부적인 사항, 즉 청산결제은행 지정, 결제통화 선정, 청산계정의 범위와 결산, 대월제도 등 대금결제와 자본 이동과 관련된 사항에 대해서는 합의를 이루지 못한 상태이다. 구동서독의 경우에도 청산계정 대월제도(swing)를 도입한 사례가 있었는데, 대월 한도는 동독의 대서독 반출 규모의 10%에서 시작하여 나중에 대월제도가 신용 차관 형태로 바뀌면서 한도가 25%로 늘어났다.

(swing) 도입과 남북경협기금의 지원이 필요하다는 맹점이 있다. 또한 환결제와 청산결제 방식을 혼용할 경우, 외화 부족상태의 북한이 국제경쟁력이 있는 상품의 반출은 환결제 방식을 요구하고 국제경쟁력이 취약한 상품과 대부분의 반입은 청산결제 방식을 요구할 가능성이 높다. 이 경우에는 청산계정 설치의 의미가 유명무실해지고 결제 방식의 수도 늘어나 제도만 복잡해지고 관리 비용만 증가하게 되는 부작용을 초래할 수도 있다. 따라서 직교역 전환 초기에는 청산결제 방식을 도입하여 남북경협을 활성화시키고, 점차 환결제 방식으로 발전시켜 나가는 방안을 고려해볼 만하다.²¹⁾

③ 제도 개선시 현장의 목소리를 최대한 반영

1998년의 남북경협활성화조치로 대북진출 절차와 관련해서는 상당부분 개선되었으나, 실무 차원에서는 아직 개선되거나 추가되어야 할 부문이 있을 것이다. 이는 전경련의 설문 조사에서도 그대로 나타났는데, 응답자의 91.5%가 정부의 대북사업 지원책이 사업 시작 시점을 기준으로 했을 때 당초 예상에 비해 크게 미흡하다고 응답함으로써 정부의 지원책이 실제 추진 기업의 애로사항을 잘 해결해주지 못하고 있는 것으로 평가되었다. 따라서, 법·제도를 개선할 경우에는 민간의 경험 실무자를 비롯한 학계, 연구계들의 의견도 반영될 수 있는 장치가 필요하다. 정부는 남북경협의 조정자가 아니라 현장의 목소리를 충분히 반영하여 보다 가까운 민간의 ‘현장 밀착 지원자’ 또는 ‘행정 서비스 제공자’로서의 기능을 제고시켜야 할 것이다.

예컨대, 중소기업 현장에서는 정부와 공공기관이 대북 경협을 통한 생산제품을 우선 구매하는 방안을 경협 활성화의 한 방안으로 도입해줄 것을 요구하고 있다. 현재 『중소기업 진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률』이 있는데, 여기에다가 남북경협 생산품을 포함하면 간단히 해결될 것이라고 한다. 더욱이 북한산 제품은 미국으로부터 테러 지원국과 미사일기술통제체제(MTCR) 위반국에 대한 제재를 받고 있어 미국을 비롯한 대서방국 수출품에 대한 최혜국 대우와 일반관세혜택을 받지 못하고 있다. 이로 인해 중국산에 비해 30~50% 이상의 높은 관세를 물어야 하는데, 정부는 중소기업의 판로 확보를 지원해준다는 측면에서 정부 등 공공기관은 중소기업이 생산한 남북경협 제품을 우선 구매하도록 권장할 필요도 있다.

21) 김희성·홍순직·정오영(1999. 9), 『남북 금융 결제 시스템 연구』, 연구보고서 99-03, 현대경제연구원

대북사업에도 보험제도 도입방안을 검토할만하다. 남북협력기금법에는 복측 귀책 사유로 인한 사후적 손실을 대상으로 90% 이내에서 손실을 보조해주도록 되어 있다. 그러나 교역 관련 손실보조 약정 신청에 있어서는, 남북한 거래 당사자간의 직접 계약 및 직접 수송에 의한 직교역만을 대상으로 하고 있어 간접 교역과 투자는 제외되어 있다. 따라서 사실상의 위탁가공교역이나 투자, 특히 투자의 경우에는 수출보험공사의 시장개척보험이나 해외투자보험제도와 같이 대북사업에 있어서도 비경제적인 요인에 의해 발생한 손실의 일부분에 대해서는 보험으로 보상해주는 것이 요망된다. 즉 남북기본합의서와 이번의 남북공동선언에서도 1국 2체제의 과도기적 현실을 인정하고 있는 만큼, 한시적이거나 현행 해외투자보험에 사실상의 해외 개념인 북한을 대상 지역으로 포함시키는 방안이 요구된다.

또한 남북정상회담 이후 달라진 남북관계와 본격적인 경협 단계에 대비한다는 차원에서 보다 전향적이고도 대승적 측면에서 경협 활성화 조치를 마련할 필요가 있다. 대표적인 제도개선 내용이 486급 이상의 PC 반출 등을 제한하고 있는, 바세나르 협약(Wassenaar Arrangement)에 의한 전략물자 반출제도이다. 정부는 반출제한 품목의 최종 용도 통제를 위한 구체적인 매뉴얼을 제정해야 한다. 남북교류에서 전략물자 반출 사례를 분야별로 구분하고 구체적인 용도 판정을 위한 기준을 제정하여 민감 기술의 군사적 전용을 예방하면서도 본격적인 제조업 분야의 투자 활성화에 대비할 필요가 있다.

이외에도 과당경쟁과 중복투자를 예방한다는 차원에서 기업의 단독 진출보다는 기업 규모별·업종별·사업별로 공동 진출하는 기업에 대해 차별화된 인센티브제를 도입하는 것도 필요하다.

(5) 남북협력기금의 확충 및 다양한 재원조달 방안 강구

남북경협사업이 양적으로 확대되고, 협력 형태가 단순교역에서 설비제공형 위탁가공교역 및 투자부문으로 다양해질수록 상대적으로 위험이 높아지는 동시에, 기업의 자금부담 또한 증대하기 마련이다. 해당 기업의 철저한 수익성 분석과 자기책임 하에 추진되어야 하겠지만, 남북경협의 남북관계개선 및 한반도 긴장완화에의 중요성과 기여도를 감안한다면, 이 사업의 지속성과 안정성을 보장하기 위해서는 기업의 수익성이 어느 정도 충족되어야 할 것이다. 따라서 해당 기업의 개선 노력과 함께 정부의 재정·금융 지원도 필요하다고 생각되며, 자금력이 취약한 중소기업의 경우는 더욱 절실할 것이다.²²⁾ 1999년 10월 21일 정부가 심의·의결한 ‘남북협력기금 지원 지침’에 따라 중소기업의 대북사업에 다소 숨

통이 트이겠지만, 금액의 규모와 제한적인 지원 대상을 고려한다면 여전히 부족한 실정이다.

따라서 재원 확보를 위해서는 별도의 자금확충 방안과 중소기업정책자금 일부를 경험기금으로 지원하는 방안을 검토해야 할 것이다. 사실 북한은 영토상으로는 한반도 부속 영토이나 실제로는 남한 정부의 정책과 각종 법제가 미치지 못하는 외국으로 간주되는 과도기적 '1국 2체제' 형태임을 불가피하게 인정해야 한다. 따라서 금융기관 및 지원 기관이 해외투자 기업에 지원한 바 있는 해외시장 개척자금과 개척기금, 해외투자기금, 해외대출 등 산업자원부의 무역지원 관련 기금 일부나 중소기업 정책자금 일부를 남북협력기금으로 활용하는 방안이 요구된다. 또한 국내 유희생산 설비의 대북 이전의 경우에는, 남북협력기금이나 구조개선자금, 해외시장 개척자금 등의 변용을 통해 지원할 수 있을 것이며, 중소기업의 경우에는 중소기업 구조조정자금이나 협동화 자금 등의 일부 전환을 통해 지원할 수도 있을 것이다. 그러나 기존 자금의 수요처가 명백하기에 이 마저 쉽지 않은 실정이다.

상기의 소극적인 남북협력기금 확충 방안과 함께, 북한내 SOC 지원 등의 남북 공동선언 이행을 위한 보다 적극적인 재원조달 방안 모색이 필요하다. 현재 국내 가용자금은 남북협력기금의 2,470억원으로 대외경제협력기금(EDCF)과 중소기업 구조개선자금 등 여타 부문의 전용은 쉽지 않은 편이다. 국제금융기구의 자금과 북일 청구권 자금 등의 이용에는 최소한 2~3년 소요될 것이다. 프로젝트 파이낸싱 형태의 외자유치 또한 북한내 투자사업의 단기 수익성과 현금 흐름으로는 낙관하기 어렵다. 따라서 단기에는 정부 재정과 개발금융기관을 통해 중점 조달할 수밖에 없는데, 정부 및 금융기관의 출연금과 남북경협기업의 출연금, 통일채권 및 통일복권 발행, 증세(增稅),²³⁾ 국방 관련 예산의 일부 전용 등

22) 중소기업이 대북 투자사업을 추진할 경우, 12.6%만이 소요 자금을 자체 조달하겠다고 응답하였으며, 나머지는 정책자금(54.5%), 남북협력기금(21.6%), 금융기관(8.6%)으로 조달하겠다고 응답했다.[조봉현(1999. 8), “중소기업의 대북 경험 진단과 활성화 방안,” 『남북경협 현황 진단과 활성화 방안 모색』, 남북경협 추진 대책 세미나, 통일부, pp. 51~52.]

23) 북한 경제지원을 위한 일반 국민들의 세금 부담 의향을 조사한 결과, 응답자의 55.5%가 부담 의사를 표명한 반면에 44.5%는 반대하였다. 부담 의사가 있는 응답자 가운데 약 60%가 20% 미만의 추가 증세 부담률을 희망했으며, 평균적으로는 15.7%로 나타났다.(현대경제연구원(2000. 6. 17), 『남북정상회담에 대한 국민 여론 조사』)

의 다양한 방안이 나오고 있다. 이를 긍정적 방향으로 고려해볼직하다.

그러나 이러한 재원확충 방안은 국민적 지지와 합의를 바탕으로 한 국회 동의가 요구되기 때문에, 이에 대한 대책이 먼저 마련되어야 할 것이다. 남북협력기금 확충과 다양한 해외 재원조달 방안은 남북공동선언 이행을 위한 최대 현안으로 대두되고 있으며, 과거 동서독 사례도 충분히 검토·반영되어야 할 것이다. 과거 독일의 경우, 서베를린이 구동독 지역에 위치한 점이 우리와 상이하기는 하지만, 통행 및 교통로 보수 개선을 위해 통독 이전에 장기간 동안 무상의 대규모 자금을 지원해준 사례가 있었다. 구서독은 도로·철도·수로 교통 및 구동서독을 통과하는 제3국행 교통에 대해, 1976~79년간 연간 4억 DM, 1980~89년간 연간 5억 2,500만 DM를 지불하였다. 또한 구서독은 서베를린의 통과 도로 보수용으로 1975년에 2.6 DM, 1978년에는 베를린~함부르크 고속도로간에 총 12억 DM 등을 지원한 바 있다.

2) 민간의 과제

우선 개별 기업들은 단순한 남북경협의 주체가 아니라 민족경제공동체 형성이란 역사적 소명 의식을 갖고 임해야 할 것이다. 따라서 일회성·단건적 시각에서 벗어나 북한을 장기적인 경협 파트너로 육성하기 위해 상호 신뢰를 구축하는 한편, 남북한 모두에게 이익이 되는 다양한 사업 발굴을 통해 북한의 구매력 향상에 지속적인 노력을 경주해야 할 것이다.

둘째, 사업의 경제성과 수익성을 무시한 경쟁적 진출보다는 기업 규모별·업종별·사업별로 공동 진출하는 방안을 모색해야 할 것이다. 특히 중소기업의 경우에는 과당경쟁 예방과 위험 분산, 물류비 절감 등은 물론 정보공유 및 협상력 제고를 위해서도 중소기업간 혹은 대기업-중소기업과의 연계를 통한 공동진출 방안이 바람직할 것이다. 더욱이, 최근에는 북한이 경제 회생에 역점을 두면서 대규모 협력사업에 큰 관심을 보이고 있는 점을 감안한다면, 중소기업 단독보다는 대기업과 연계 진출하는 방안이 훨씬 효과적일 것이다. 또한, 남북관계 진전과 대북 경제제재 추가 완화 기대로 교포기업이나 해외투자기금의 대북진출이 예상되고 있는데, 이들은 직접 투자보다는 리스크 관리 측면에서 대북사업에 경험있는 우리 기업과 동반 진출을 모색할 것으로 예상되므로 재원조달과 투자 리스크 관리 측면에서도 이들과 동반 진출 방안을 적극 모색해볼 만하다.

셋째, 사업 계약서 체결시 분쟁발생 소지를 미연에 방지하기 위해서는 각 단계별로 세심한 계획과 사업성 분석이 뒤따라야 할 것이다. 북한의 법령은 구체성

이 결여되어 자의적 판단 개입의 여지가 있는 만큼, 철저한 사전 준비가 요구된다. 특히, 노무 관리와 경영활동, 금융 및 외화 관리, 조세제도, 분쟁 처리 및 해산·청산에 있어서는 법령이 애매 모호할 뿐 아니라, 법 적용의 행정력이 미숙하므로 사전 대비가 요구된다.

V. 결론을 대신하며: 정부의 대북 지원 가이드라인

7천만 거래와 세계의 이목을 집중시킨 성공적인 남북정상회담은 남북한 모두에게 있어서 새로운 기회를 제공할 것임에 틀림없다. 남북경협과 민족의 화해와 협력을 향한 큰 밑그림은 마련되었다. 이제 남북한은 청사진을 실현하기 위해 보다 구체적인 설계도를 그리고 이의 이행을 위한 대안 마련에 온 국민의 역량을 모아야 할 때이다. 특히, 남북공동선언에서 합의한 민족 경제의 균형 발전계획을 실현하기 위해서는 우리 정부의 역할이 매우 중요하다. 따라서 정부는 남북경협 정책을 추진함에 있어서 다음과 같은 몇 가지 가이드 라인 하에 각 부문별로 정책의 효율적인 준비와 대응이 필요하다.

우선, 남북경협의 중장기적 목표를 한반도의 긴장완화와 민족의 공존·공영을 향한 ‘相生과 균형 발전 원칙’ 하에 남북경제공동체 형성에 두고, 우선은 북한경제의 회복 지원과 성장 잠재력 확충을 통한 자립 경제기반 구축에 초점을 맞추어야 할 것이다. 단기적인 성과에 집착한 나머지, 경협 제공의 대가로 북한으로 하여금 성급하게 개혁·개방을 요구하거나 지나치게 정치적 양보를 강요해서는 안될 것이다. 북한의 입장을 생각하는 역지사지(易地思之) 자세가 필요하다. 지난날의 과오를 반면교사(半面敎師)로 삼아, 이는 성공적인 정상회담으로 이제 막 피어나고 있는 화해 협력과 평화공존 조성의 새싹에 찬물을 끼얹는 우(愚)를 저지를 수도 있음에 유의해야 할 것이다. 또한 남북문제에 대해서는 여야를 초월한 초당적 협력이 필요한데, 남북관계는 몰라도 최소한 남북경협 문제에 있어서는 ‘냉전적·분단적 시각’에서 벗어나 ‘통일 경제적 시각’으로의 전환이 요구된다. 남북경협은 정치·안보적 게임의 수단이라기보다는 북한 경제에 대한 남한의 역할을 제고시키는 데 초점을 맞추어야 한다. 따라서, 정부는 장기적인 철학 바탕 위에서, 북한을 한반도 냉전체제 종식 해결의 책임 주체자인 동시에 경협의 동반자로 인식해야 할 것이다. 다시 말해, 북한을 고립·봉쇄(containment)시키기보다는 적극적인 참여유도정책(engagement policy)과 국제기구 가입 지원 등을 통해 국제적인 규칙(rule)과 틀 속에서 북한 경제를 회복시키고 남북경협의 증진과 경제공동체 형성을 촉진시키는 방향으로 나아가야 할 것이다.

둘째, 남북 상호간의 신뢰구축과 경제협력의 지속성을 보장받기 위해서는 실천

가능한 부문부터 우선 추진하여 ‘남북경협의 성공적 사례’를 성사시켜야 한다. 북한은 전면적인 개혁·개방보다는 체제 안정과 북한 경제의 최단기화를 추구할 것이며, 우리 남한은 자원 조달능력을 감안하여 투자 비용의 최소화와 투자 효과의 극대화를 추구해야 할 것이다. 이러한 양자간의 입장을 충분히 고려하여 우선 순위가 결정되고 실제로 투자가 이루어져야만 계획된 경협사업을 완성할 수 있을 것이며, 다른 사업으로 확대 발전되고 지속될 수 있을 것이다. 이는 북한에게는 시장경제 학습효과와 체제 유지 및 대외 개방에 대한 자신감을, 남한에게는 국민적 합의유도 확산을 통한 경협 재원확충을, 그리고 대외로부터는 한반도의 긴장완화를 통한 해외자금 유입을 촉진시키는 시너지 효과를 얻을 수 있다. 이런 측면에서 본다면, 대북 전력지원의 경우에는 소규모 발전설비 지원과 장단~해주간 송배전 설비 연결을 통한 직접 송전방식이 대규모 신규 발전소 건설보다 효과적인 대안이 될 수 있을 것이다. 더욱이 신규 발전소 건설계획은 대규모 자원조달 문제와 함께, 5~6년 후에 완공될 경수로 원자력발전소의 발전량도 충분히 감안하여 결정되어야 할 것이다.²⁴⁾

셋째, 북한 경제회복 지원 과정에서 ‘북한에게도 일정 비용을 분담시켜 적극적인 참여를 유도’해야 할 것이며, 우리 기업의 대북 투자 리스크를 분산시키고 다양한 자원 조달처 확보를 위해서는 주변국의 참여를 적극 유도해야 한다. 단기적으로는 경제난으로 어려운 만큼, 북한이 현금 분담 대신에 북한내 광물자원과 관광자원 개발을 연계하도록 하고, 중장기적으로는 국제금융기구 가입 지원을 통해 소규모나마 비용 일부를 북한이 직접 조달하도록 유도해야 할 것이다. 이는 개혁·개방을 향한 북측의 자세 변화와 대북 지원에 대한 남한 내부의 국민적 지지 확산에도 반드시 필요하다. 주변국의 참여와 관련해서는 불안정한 대북사업에 있어서 사업 중단이나 분쟁발생시 조정을 위한 공동 대응 차원에서 투자위험을 줄이는 데에 크게 기여할 것이다. 특히, 서해안 측은 중국의 참여를, 동해안 측은 일본의 참여를 적극 유도해야 할 것이다.

넷째, 정부와 민간의 역할분담 속에, 정부는 일관된 정경분리 원칙과 대북 포용정책을 유지하면서, 경협 활성화의 환경을 조성해주는 ‘민간의 지원자적 역할’ 기능을 높여야 할 것이다. 대북사업은 투자위험이 뒤따르는 벤처사업인 만큼, 정부는 벤처 인큐베이터 역할이 필요하다.

24) 2,000MW급의 경수로 원자력발전소가 완공되면 연간 발전량은 약 160~170억 kWh로 예상된다. 이는 1999년 현재 북한 발전량 186억 kwh와 맞먹는 발전량이므로, 전력이 저장되지 않는다는 점을 감안하면 전력 확충 문제와 함께, 발전량의 활용 방안 마련도 필요하다.

상기의 역할을 통해 남북경제공동체 형성의 환경을 조성하겠다는 정부의 일관된 자세가 바로 화해와 협력, 한반도 평화정착의 ‘토양’을 조성하는 것이라면, 우리 기업은 단기적인 시각보다 중장기적인 시각에서 이를 일구어나가는 주역으로서 최선을 다할 때 비로소 꽃을 피우고 열매를 맺을 수 있을 것이다.

통일기반 조성을 위한 전략지역 활용방안

김영봉(국토연구원)

| |
|--------------------------|
| I. 서론 |
| II. 전략지역의 육성과 북한의 국토개발정책 |
| III. 전략지역의 선정 |
| IV. 전략지역의 활용방안 |
| V. 결론 |

I. 서론

새로 맞이한 21세기는 개방화가 가속화되면서 세계경제의 전면적인 자유화가 이루어지고, 국가간의 교류와 협력이 더욱 증대될 것으로 전망된다. 한편으로는 주변국가들을 중심으로한 국지적인 지역경제권의 형성이 주요지역을 중심으로 발생하면서 새로운 차원의 국제적인 경쟁이 치열해질 것으로 예상된다.

이와같은 국제적인 환경의 변화속에서 한반도를 둘러싸고 있는 동북아시아 지역은 미국, 일본, 중국, 러시아 등 4강과 남북한이 정치적으로 경제적으로 상호간에 영향을 끼치며 갈등과 협력속에 힘의 균형을 유지하고 있다. 한반도는 지난세기 냉전의 유물인 남북분단상태가 지속되는 가운데 정치적 군사적으로 대립이 계속되고 있지만, 한편으로는 변화하는 새로운 시대에 적응하기 위한 협력과 공생의 길을 모색하고 있다.

최근 남북관계는 남북정상회담의 성공적 개최와 공동선언문의 채택으로 남북 화해와 협력의 분위기가 점차 고조되고 있다. 그동안 민간주도에 의한 경제적인 교류협력은 정부차원으로 발전되어 갈것으로 전망되고 규모에 있어서도 대규모 형태가 될것으로 보인다. 이러한 정부간 공식 대화의 진전과 경제적인 교류협력은 통일에 대한 민족의 여망을 밝게해 주고 있으며, 이번 정부차원의 공식적인 남북경제공동체 형성에 대한 제의와 베를린 선언 그리고 남북정상회담에서의 다각적인 협력의 합의는 남북관계를 한 차원 높은 단계로 끌어올려 놓았다고 볼 수 있다.

이와 같은 남북관계의 화해와 협력을 위한 모색과 교류협력의 진전, 나

아가 국토의 통일에 이어지는 과정을 전망해 볼 때, 다가올 통일에 대비한 국토공간의 공동이용과 동북아 차원에서의 경쟁력 확보를 위한 체계적인 준비의 필요성이 높아지고 있다. 최근 동북아지역에서 일어나고 있는 중심성 확보를 위한 대형국제공항과 항만건설 등 주변 국가간의 경쟁이 치열해지고 있는 것을 볼 때에 우리나라의 경쟁력을 높이기 위한 남북간의 상호협력은 우리민족의 미래를 위해 필요하고도 중요한 사안이라 생각된다.

따라서 본 연구는 남북교류협력의 증진과 통일 후 국토의 경쟁력을 높이기 위한 국토의 효율적인 활용 측면에서 북한지역에 대한 제반여건 및 공간구조의 실태를 파악하고, 나아가 남북한 및 중국을 포함한 다국적인 협력이 가능한 북·중접경지역 및 북한의 연안지역 그리고 남북 접경지역을 대상으로 전략지역을 선정하여 남북한 및 동북아거점지역으로 발전시키는 데 연구의 중점을 두고 있다.

II. 전략지역의 육성과 북한의 국토개발정책

1. 전략지역 육성의 이론적 접근

1) 전략 개념의 발전

전략이란 용어는 고대 그리스의 strategos 또는 strategia라는 말에서 유래되었다. 이 말은 장성급 장교와 장수의 術을 의미한다. 또한 장군이 전장에서 나타내는 탁월한 지휘 통솔력을 의미하는 장군의 지도술, 또는 장수의 술 등으로 해석되기도 한다. 이러한 전략의 의미는 고대 중국의 주나라 시대의 병서인 육도와 위료자 등에서 사용된 전권, 전도, 병법, 병도라는 용어가 발전된 것으로 지략, 모략 등의 말과 동등하게 사용되었다.

전략이란 용어가 일반적으로 사용되기 시작한 것은 18세기경이며 1801년 파리에서 발간된 군사사전에는 “전투의 규칙, 또는 적을 패배, 굴복시키는 방법”이라고 정의하고 전술은 “병력이동의 과학”이라고 구분하여 정의하고 있다.¹⁾

근대 국민전쟁시대의 클라우제비츠는 전략은 “전쟁목적을 달성하기 위한 수단으로서 전투운동에 관한 術”이라고 하고, 2차대전후 영국의 리델 하트는 “국가정책 목표 달성을 위해 군사적 제수단을 배분하고 적용하는 術”이라고 하여 전시의 전투중심으로 개념을 정의하였다.²⁾

최근 앙드레 보프는 “국가정책 목적을 달성하는데 가장 효과적으로 기여하는 힘의 적용술”이라고 하여 정치, 경제, 사회, 이념 및 과학 기술

1) 육군사관학교 군사전략처, 『전략개론』 (서울: 도서출판 한원, 1991), p. 13.

2) 윤형호, 『전략론-이론과 실제』 (서울: 도서출판 한원, 1994), p. 12.

적 수단을 포함하는 정책의 전반적인 수단을 사용하여 포괄적인 개념으로 정의 하였다.³⁾

이상의 주요 이론가들의 견해를 통해서 볼때 전략의 개념이 점차 확대되고 있음을 알 수 있다.

첫번째의 전략개념의 확대를 살펴보면, 전략의 개념이 정치적, 경제적, 과학기술적, 이데올로기적인 것을 포함한 전반적인 정책수단의 사용을 다루기 위하여 무력행사 이상의 의미를 갖게 되었다는 것이다. 두번째 개별상의 확대는 전략은 전시뿐만 아니라 평시의 군사활동까지 포함하게 되었다는 것이다. 세번째는 수단과 목적의 동시적인 확대이다. 현대의 전략은 정치적 목적을 달성하기 위하여 유·무형, 현재 및 잠재적인 통합적 국력이라는 수단의 사용을 의미하게 되었다.

이상에서 전략의 개념은 “전·평시 군사적 승리뿐 아니라 폭력사용의 계획과 예상 그리고 전쟁 강도의 조절과 신속한 종전을 통해 정치적 목적달성에 기여할 수 있는 기술과 과학”이라고 할 수 있으며, 이를 요약하면 “전·평시 국가목표 달성을 위해 제국력수단을 준비, 운용하는 기술과 과학”이라고 정의할 수 있다.

2) 국가전략

국가전략이란 국가가 처한 대내외 정세속에서 국가목표를 달성하기 위하여 가용자원과 수단을 동원하여 종합적이고 체계적으로 수행하는 국가의 목적지향적 활동을 가리킨다. 즉 국가전략은 도전과 위협에 대처하여 국가의 안전을 보장하고, 기회를 포착하여 국가의 발전, 번영, 국제적 지위향상을 추구하는 포괄적이고 조직적인 국가의 노력을 가리킨다.⁴⁾

특히 국가전략은 국가의 대내외 활동영역 전체와 관련되고 있고 국가 목표를 설정하고 이를 달성하기위한 적절한 수단의 선택과 실행에 이르기 까지의 모든 과정을 포함한다. 또한 특정 국가의 발전 수준과 국제적 지위, 그리고 대내외적 상황의 특수성을 반영하기 마련이다. 이러한 종합적이고 다차원적인 국가전략은 그 형성과 추진을 위하여 국가 이익과 국가목표, 정세분석과 판단, 국력에 대한 평가, 국가전략의 선택과 추진 등의 기본적인 요소가 필요하다.

국가전략차원에서 볼 때 군사전략은 국가전략의 일부로서 국가정책에 의해 설정된 국가목표를 달성하기 위하여 군사적인 수단을 효과적으로 준비하고 계획하며 운용하는 방책이다. 이와같이 전략이란 용어는 초기에는 순수한 군사적 의미로 사용되었으나 차츰 군사이외의 정치분야까지 포함된 포괄적인 개념으로 변화하여 국가정책 목적 달성을 위한 방

3) 육군사관학교 군사전략처, 『전략개론』, p. 14.

4) 세종연구소, 『21세기를 향한 한국의 국가전략』, p. 3

책으로까지 확대되었다.

3) 전략지역

본 연구에서의 전략지역의 개념은 군사전략적인 협의의 의미보다는 남북교류협력의 활성화와 통일국토에서의 국토의 경쟁력 제고라는 장기적인 국가목표를 달성하기 위한 포괄적이고 다차원적이며 국가 전략적인 의미가 강하다. 이러한 차원에서의 전략지역은 우리 나라가 처한 현재의 대내외적인 정세 속에서 남북화해와 통일이라는 국가목표를 달성하기 위한 주요 수단으로 사용되는 국토의 일정한 지역을 의미하며, 전략지역의 설치는 정치, 경제적인 차원에서의 남북교류의 적극적인 시도이며 나아가 통일국토에서의 국토이용의 극대화와 대외적으로는 국토의 경쟁력 강화에 그 목적이 있다.

이러한 전략지역의 설치의 단기적이고 분단된 국토 내에서는 남북교류 활성화를 목표로 한 외교 안보적이고 경제적인 전략이며, 장기적이고 국제적인 차원에서는 통일을 지향하는 통일전략과 통일국토에서의 대내외적인 정치, 경제전략인 것이다.

한편 총괄적인 국가전략차원에서 전략지역을 공간적으로 구분해보면 광의의 개념에서는 압록강과 두만강으로 국경을 이루는 북·중 및 러 국경지역과 남북한 접경지역 그리고 북한내 개방지역 및 개방가능지역이 위치한 연안지역을 의미하며 협의의 개념은 광의의 전략지역내에서 선정된 주요사업이 실제로 시행될 수 있는 요충지역을 의미한다.

이를 지역적으로 의미를 부여하면 남북접경지역과 기존 개방지역의 경우는 남북교류 활성화 및 평화유지 나아가 통일을 지향하는 전략지역이며, 북·중 및 러시아 국경과 연안지역은 통일 국토에서의 동북아 경제권내의 거점지역 및 중심지역으로서의 역할을 감당할 수 있는 전략지역인 것이다. 특히 국가경제의 적극적인 대외진출과 국토의 효율적인 활용이란 관점에서 전략지역을 규정해보면, 북·중 국경 및 한·러 국경지역은 대륙진출전략의 관점, 동서연안지역은 해양 진출 및 대륙가교 전략 관점, 남북접경지역은 남북화해 및 국토자원의 극대화 전략 관점에서 조명해 볼 수 있다.

2. 북한의 국토개발전략

1) 국토개발전략

북한의 국토개발사상은 크게 도·농 균형개발론, 군단위 개발론, 자연개조론으로 크게 3부분으로 나눌 수 있다.⁵⁾ 김일성은 1964년 우리 나라 사회주의 농촌문제에 관한 주제를 발표하여 도·농 균형론 및 상호의존론을 주장함으로써 북한 국토개발의 기본이론을 제시했다.⁶⁾ 도·

5) 대한상공회의소, 『북한의 국토개발연구』, 1991. pp. 18~21

농간의 균형개발을 통해 지역간의 균형발전을 도모하면서 낙후된 농촌의 개발을 위해 군단위 지역개발을 강조하고, 도·농 균형발전의 수단으로 자연개조사업을 대대적으로 추진하였다.

국토개발 기본전략은 해방전 일본의 대륙진출전략에 따라 형성된 해안 도시를 중심으로 하여 도시들간의 내륙연계망을 구축하는데 주력하여 왔다. 또한 국토개발계획의 지속적인 추진을 위해 국토개발계획의 근거법인 '토지법'을 1977년 제정 국토개발을 뒷받침하고 있다. 주요 국토개발사업과 정책을 보면, 남포~원산간의 고속도로건설과 철도의 전철화, 그리고 자강도 및 양강도의 평성, 구성, 회천, 만포, 강계, 해산과 함경남도 단천, 신포의 성장은 내륙 지향적 개발 방향에 의한 것이다. 도시인구의 비율은 1967년 28.9%에서 1993년 60.9%로 증가하여 자원집적과 생산효율에 주력하는 경향이 나타나면서, 지역균형개발과 도·농간의 격차 해소가 점차 흔들리고 있음을 보여주고 있다.

2) 지역개발과 산업의 배치

산업입지의 기본방향은, 생산시설을 원료지와 소비지에 근접 배치하고, 지역간 및 그 내부에서 지리적 분업을 조성하여 지역간 및 지역내의 종합적인 경제발전을 촉진하는데 두고 있다. 또한 국방상의 안전을 고려하여 기존 공업지역이나 해안지역의 공업집중을 막고 지방분산적·내륙지향적으로 공업시설을 배치하고 있다. 해방직후 북한 공업입지정책의 가장 큰 목표는 동서해안에 집중되어 있던 공업의 입지를 재조정하는데 두었으나, 경제회복의 시급성으로 인해 정책추진이 지연되었다. 오히려 이 정책이 강력하게 추진되기 시작한 것은 6.25사변 이후 공업시설은 국방에 유리한 장소에 우선적으로 배치되어야 한다는 의견이 제시되면서 부터였다.

전쟁직후 북한은 군사분계선에 가까운 개성, 황해남도, 강원도 등지에는 중소규모의 경공업과 요업, 건재공업 및 기타의 소비재 생산공장을 배치하고 회천, 강계, 구성, 해산 등 북부와 내륙지방에 기계제작공업을 비롯한 주요 공장들을 배치하였다.

한편 이와 더불어 일제 식민지하에서 기형적으로 성장하였던 공업구조를 개편, 가급적 지역내에서 생산이 어느 정도 완결될 수 있게 하는 지역 콤비나트를 형성하고자 하는 경향 역시 강하게 대두되기 시작하여, 일제시대의 기존 공업중심지들을 경제적, 공간적으로 확대 발전시켜 나갔다.

북한은 70년대 이후 중공업의 생산성 제고에 최대의 역점을 두고 5대 지구 건설 계획을 수립하였다.⁶⁾ 순천지구에 주요 화학공장을 건설하였

6) 북한은 군을 중심으로 농촌개발을 하여 도시와 균형 발전을 시키려는 정책을 펴고, 군을 도·농 연계개발의 거점으로 삼고 지난 반세기 동안 이를 국토개발의 기본정책으로 삼아왔다

고, 청진지구를 제철, 제강 및 야금공업의 중심지화하였다. 함흥지구에 서는 주요 화학제품 및 비철금속공업의 생산을 증대시켰으며, 북한 최대의 석탄산지인 안주지구를 소련의 원조로 개발하고, 남포지구의 강선 제철소 생산능력을 확대시켰다.

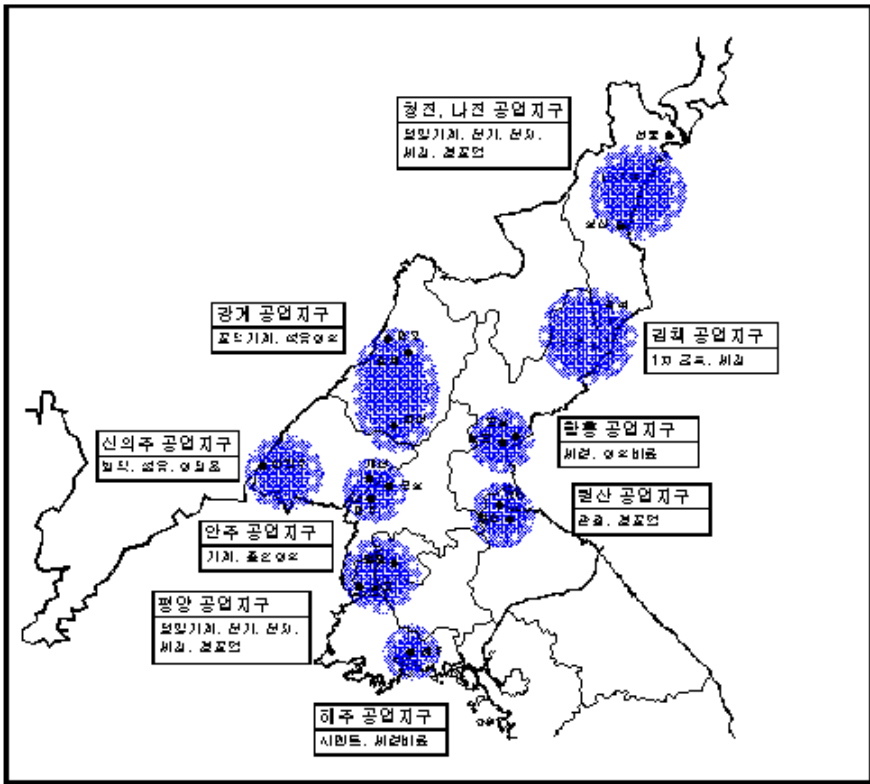
3) 개방정책과 개방지역의 설치

북한은 1991년 7월 몽골 울란바토르에서 개최된 UNDP회의 석상에서 나진·선봉, 청진일대에 자유경제무역지대화 계획을 발표하고 외국기업의 투자를 요청하였다. 이어 12월 28일 정무원 결정 74호에 의해 나진·선봉지역의 621km²를 자유경제무역지대로 지정하고, 나진, 선봉, 청진의 3개항을 자유무역항으로 지정하였다.

그후 개방을 위한 제도정비를 실시하여, 1992년 10월에 외국인 투자법, 외국인기업법 및 합작법을 제정하고 합영법 시행세칙을 개정하였고, 자유경제무역지대법(1993.1)과 토지임대법(1993.10), 외국인투자 은행법(1993.11) 자유경제무역지대 외국인 출입규정 등 투자환경을 적극적으로 추진하였다.

1993년 3월에는 「나진·선봉지대 국토건설총계획」을 완성하고 정부의 비준을 받았으며, 중국에 인접한 원정리 일대 125 km²를 추가로 이 지대에 편입하여 총746km²로 확대하였다. 이 계획은 3단계 개발에 의해서 추진하게 되어 있으며, 제1단계(1993~1995)에서는 사회간접자본시설을 확충하고, 제2단계(1996~2000)에서는 대외기업을 유치하고, 제3단계(2001~2010)에서는 중계무역, 수출가공, 금융 등의 기능을 종합적으로 수행하는 국제교류의 거점으로 육성할 계획을 수립하였다. 북한은 중국의 경제특구 모델을 나진·선봉지역 등 제한된 변방지역에 한하여 실시함으로써 체제에 영향을 미치지 않고 실험적으로 운용할 계획을 이곳에 수립한 것이다. 이 지역외에 남포, 신포 등의 제한된 지역에 우리의 기업의 입지를 수용하고 있으며, 최근의 금강산개발과 금강산 일대 경제특구설치 발표 그리고 신의주, 남포, 해주, 개성 등의 개방이 구상되고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 변화는 과거의 내륙지향적인 개발에서 대외지향적인 해안지역의 개방과 개발로 점차 바뀌고 있음을 시사해 주고 있으며, 특히 남북정상회담의 성공적인 개최로 남북 교류협력지구의 지정과 개방이 북한 전역으로 확대될 것으로 예상된다.

7) 이들 5대 지구의 설정은 동서지역의 균형적인 공업발전을 위한 지역 안배와 각각의 지역이 지니고 있는 기존 공업구조와의 연계 및 부존자원의 이용이라는 점이 고려된 것이다.



<그림 1> 북한의 주요 공업지구

3. 전략지역 육성의 지리적 여건

1) 북·중 국경지대

북·중 국경지대는 대륙전진기지로서의 역할을 수행할 수 있는 잠재력이 높은 지역이다. 중국은 2000년대 선진국 수준의 첨단산업개발을 목표로 하고 첨단기술산업분야의 기업을 육성하기 위하여 1991년에 첨단산업개발구를 27개 지정하였으며, 이외에도 각급 지방정부가 기초과학이 비교적 양호한 중심도시에 자체적으로 육성한 첨단산업개발구나 과학원구를 이미 50개 넘게 지정하였다. 이러한 여건속에서, 한반도와 연결한 중국 동북부 지역은 할빈-대련 철도 남북축으로 주요 산업이 전개되어 있고, 특히 심양, 장춘, 하얼빈, 대련 등에 국무원이 인가한 첨단산업개발구가 설치되어 있어 상호 비교우위에 의한 산업간 협력이

북·중국경지대에서 가능하다.⁸⁾

자원공동개발의 측면에서도 매우 여건이 양호한 편이다. 중국 동북3성의 역사, 문화, 관광자원과 한반도의 수려한 자연자원을 연계한 종합적인 관광개발 여건이 양호하며, 압록강과 두만강의 수자원공동 활용과 러시아 극동의 목재, 어업, 석유, 가스 등 풍부한 자원을 중심으로한 협력사업이 가능하다. 특히 사할린·캄차카의 대륙붕과 야쿠츠크의 석유·천연가스 개발은 동북아 미래 협력사업으로서 크게 기대되고 있다. 북·중 국경지대는 한반도와 대륙을 이어줄 수 있는 교통망이 연결되어 있고 유럽과의 연결도 계획이 수립되어 있는 상태이다. 철도의 경우 기존 철도는 시베리아 횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR), 바이칼-아무르철도(BAM), 몽골통과철도(TMGR), 만주통과철도(TMR) 등이며, 이와함께 1996년 3월 아시아·유럽 정상회의(ASEM)에서 아시아 관통철도(TAR) 건설계획을 합의하였다. 도로는 1959년 ESCAP 제15회 총회에서 최초로 계획 채택되고, 1993년 12월 ESCAP 아시아하이웨이 계획이 수립되어 있으며, 이 노선은 인도차이나 반도의 각국과 중국, 몽골, 한반도를 연결하는 것으로 되어있다.⁹⁾

러시아 극동은 1990년 소련 극동지역 개발계획을 발표하고 사할린주와 나호트카를 자유경제지대로 지정하고, 블라디보스톡을 중심으로한 연해주 지방을 경제특구로 지정하여 개발을 추진하고 있다.¹⁰⁾ 이와 같은 주변국가의 개방도시들과의 연결은 향후 북한지역의 대외개방과 상호교류협력에 도움이 될 것이다.

2) 동서연안지대

북한의 동서연안지대는 대륙과 해양을 연결해 줄 수 있는 지리적인 여건이 양호하여 개발잠재력이 매우 높다. 이 지대는 이미 지정된 나진·선봉 자유경제무역지대를 더욱 확대하여 중국의 개방지역과 러시아 경제특구, 나아가 일본의 서북부지역과 대응하며 대외 교류협력을 강화해 갈 수 있을 것이다. 나아가 동해의 함흥-홍남, 원산, 서해의 남포-송림, 해주 그리고 압록강 어귀의 신도의 개방은 한반도의 거점적 역할을 증진할 수 있을 것으로 전망된다. 이지역에서의 자원공동개발 여건을 보면, 우선 금강산과 원산에서 고성에 이르는 해안의 수려한 관광자원을 연계개발 할 수 있으며, 평양주변의 역사 문화관광, 동서 휴전선인접

8) 김영봉, 박인성, 『동북아 경제권에 대응한 국토개발과제』 (서울: 국토개발연구원, 1994), pp. 44~45.

9) 통일부, “남북한 및 동북아지역의 육로 직수송방안에 관한 연구”, 『북한 및 통일문제논문집』, 제4권, (1998),

10) 김영봉, 『러시아 극동지역 개발동향 연구』 (서울:국토개발연구원, 1993), pp. 28~31.

해안에서의 남북 공동어로 활동, 연안 해저자원개발 등 자원의 공동활용 가능성이 높다.¹¹⁾

교통망 연결 및 활용여건을 보면, 항만 조건 및 대륙연결 여건이 양호한 청진, 나진·선봉항을 대륙연결 중추환승지로 개발하며, 환황해 경제권내 물류 거점지역 역할을 담당할 수 있는 여건이 좋다. 한편 서해안 철도를 중국으로 연결 중국횡단철도(TCR)와 연결하고 동해안 철도는 시베리아 횡단철도에 연결할 수 있는 여건이 양호하다. 산업협력 여건은 기존산업의 기술혁신과 기존산업단지를 정비 확장하여 동해안과 서해안의 산업지대를 활성화 할 수 있을 것이다. 이미 청진과 나진·선봉에 기존의 제철, 제강, 기계화학 등 중공업을 활성화하고 경공업 및 첨단산업을 육성 대내 외로 수출할 수 있을 것이며, 또한 러시아의 풍부한 원료를 이용할 수 있어 원료가공산업의 육성도 가능하다.

3) 남북접경지역

남북접경지역은 서해의 강화군 말도(끝섬)에서 동해의 고성군 명호리를 잇는 248km(155마일)에 이르는 군사분계선 주변지역으로, 1953년 7월 27일 정전협정에 의해 군사분계선을 중심으로하여 남북으로 각각 2km 후방에 북방한계선과 남방한계선이 그어져 폭 4km 넓이 907km²의 비무장지대가 설치되어 있다.

비무장지대는 총면적 907.03km²로 이중 산림 684.79km², 농경지 24.95km², 초지 184.15km², 나대지 0.98km², 기타 11.98km²로 특히 파주시와 연천군 그리고 철원군 등의 비무장지대 평야는 주변의 광활한 평야와 연계되어 있어 남북공동 농업개발사업으로 추진할 수 있는 여건이 양호하다.

한편 자원의 공동활용 측면에서 보면, 북한에서 남한으로 흐르는 임진강 유역에 다목적 댐을 남북공동으로 건설하여 공업용수, 농업용수, 생활용수 및 전력생산에 활용할 수 있다. 또한 금강산 댐과 평화의 댐을 연계 금강산 댐의 저수량을 평화의 댐으로 방류, 수도권 일원에 용수를 공급할 수 있으며, 평화의 댐에서 주운을 이용하여 금강산으로 진입할 수 있어 중부지역의 금강산 관광 관문으로도 활용할 수 있다.

관광자원으로는 금강산과 설악산을 연계하여 금강산에서 화진포, 설악산을 연결하는 산악과 해안의 수려한 자연을 남북 공동으로 개발하여 동북아 관광거점으로 육성해 나아갈 수 있는 여건도 갖추고 있다. 이와 함께 비무장지대와 인접 지역의 희귀자연생태계의 남북공동조사와 자연생태공원 조성으로 관광자원화가 가능하며, 관문점을 비롯한 민족상간의 역사유적지를 보존지대로 설정하고 민족역사교육장으로 조성할 수 있는 유적 또한 풍부하다.

국토의 중심지대인 남북접경지역은 도시 및 산업단지를 조성할 수 있

11) 한국토지공사, 『통일후 산업구조재편 및 입지구상』 (서울:한국토지공사, 1999), pp. 183~185.

는 풍부한 토지자원이 있어 남북간의 교류협력지구와 국제적인 경제특구로도 발전시켜나아갈 수도 있다.

Ⅲ. 전략지역의 선정

1. 지역선정의 기본방향

첫째는 북한이 체제 유지에 위협을 느끼지 않고 대외적으로 개방이 가능하며 특히 북한 사회에 크게 영향을 미치지 않는 수용 가능지역으로 하였다. 이러한 지역은 남북교류정책에 부합되는 수용 가능 지역이며 상호교류관계에 있어서 주요 군사기지의 노출과 군사작전상 방해를 받지 않는 지역이 될 것이다.

둘째는 대외협력 및 투자유치의 잠재력이 높은 지역으로 북한의 경제난 해소에 직접적 도움이 되는 사업의 시행이 가능한 지역을 우선적으로 고려하였다. 특히 관광지 개발 등 해외자본유입 및 유치 여건이 좋은 지역과, 자유경제 무역지대로 설정할 수 있는 여건이 갖추어진 지역으로 대외협력이 용이한 지역이 우선되어야 할 것이다.

셋째는 기존 대외개방지역 및 개방가능지역으로 북한이 대외개방정책을 표방한 후 자유경제 무역지대로 설정한 나진·선봉과 개방을 위해서 준비중인 신의주, 남포, 해주, 원산 등 이미 대외적으로 개방했거나 개방 의도를 표시한 지역을 대상으로 하였다.

넷째는 거점지역의 역할을 수행할 수 있는 지역으로 중국동북부 및 러시아 극동과 일본 등 동북아시아 주변 국가들과 교류협력이 가능한 도시와 중심적인 역할을 수행할 수 있는 지역을 대상으로 하였다. 여기에 해양과 대륙연결이 용이한 물류의 거점지역을 선정대상으로 하였다.

2. 지역별 평가 및 선정

1) 북·중 국경선 연접지역

전략지역 선정대상은 주변 국가와의 연계 및 물류거점지역으로서의 기능을 수행할 수 있는 지역을 우선으로 하였다. 또한 주요 사회간접자본이 구축되었거나 이용 가능한 지역 및 기존산업 기반이 조성된 지역, 그리고 주변지역의 중심지 역할을 수행할 수 있는 생활권의 중심지역으로 주변지역의 발전에 촉진적 역할을 할 수 있는 성장거점지역으로 하였다.¹²⁾

12) 여흥구 외, 『통일시대 한반도 국토개발구상』 (서울: 대한국토·도시계획학회, 1997), p. 202.

선정기준에 의거하여 북·중 국경지역의 시·읍 단위 도시들을 대상으로 하여 사회간접자본 및 기반시설을 중심으로 대상지역의 잠재력을 비교 평가하였다.

개방여건은 북한이 개방의사표시 및 개방준비중에 있는 지역을 대상으로 하였으며 중심성은 경제 사회적으로 주변지역의 생활권의 중심이 될 수 있는 지역을 대상으로 하였다. 거점기능은 대륙과의 연계를 고려하였으며 대외적으로도 중추거점기능을 갖춘 지역과 기타 기반시설을 대상으로 평가하였다.

전략지역의 선정은 잠재력이 높은 지역을 중심으로 기반시설과 대외중추기능 및 사회적인 여건을 고려하여 세부적으로 평가하였으며, 여기에 남북교류협력 가능지역과 전문가들의 의견을 고려하였다. 기반시설에서는 철도의 통과여부, 고속도로 및 1급도로 통과 및 연결, 국제 및 국내 공항, 수심 10m이상의 항만, 주요하천통과, 발전소 입지 등을 비교 분석하였다. 이러한 여건을 중심으로 비교 평가한 결과 북·중 국경선 연결지역에서는 신의주, 만포, 두만강, 혜산, 회령 등의 순으로 지역 우위성이 나타났다.

<표 1> 대상지역의 잠재력 비교평가

| 구 분 | 개방여 건 | 중심성 | 거점기 능 | 공단 | 철도 | 도로 | 항만 | 공항 |
|-----|----------|-----|----------|----|----|----|----|----|
| 신의주 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 청수 | | | | | ○ | | | |
| 만포 | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | |
| 혜산 | | ○ | | ○ | ○ | ○ | | ○ |
| 무산 | | | | | ○ | | | |
| 회령 | | ○ | | | ○ | | | |
| 삼봉 | | | | | ○ | | | |
| 남양 | | | | | ○ | | | |
| 두만강 | | | ○ | | ○ | | ○ | |

주 : 도로의 경우는 1급이상을 적용함

대외중추기능 및 사회적인 여건에서는 개방가능성, 군사보안, 생활권 중심성, 대외협력 및 중추기능, 공단입지, 물류거점기능 등이 고려되었으며, 신의주와 만포가 여건이 양호하게 나타났다. 종합적으로는 신의주와 만포가 타지역에 비해 전략지역으로서의 입지적 우위성이 뚜렷한 것으로 나타나고 있다.¹³⁾

13) 신의주는 평의선이 중국의 단둥과 연결되며, 도로는 1급도로가 평

2) 북한의 동서연안지역

선정기준은, 우선 군사보안 및 체제유지에 크게 영향을 미치지 않을 지역으로 환동해 및 환황해 경제권내에서 물류거점기지 및 대륙연계기능을 수행할 수 있는 지역으로 하였다. 또한 사회간접자본 여건이 양호하고 개발잠재력이 높은 지역과 기존 산업기반이 조성되고 주변지역에 중심적인 역할을 수행할 수 있는 지역을 우선으로 하였다.

<표 2> 대상지역의 비교평가

| 구 분 | 개방여 전 | 중심성 | 거점기 능 | 공단 | 철도 | 도로 | 항만 | 공항 |
|-------|----------|-----|----------|----|----|----|----|----|
| 나진·선봉 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 청진 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ | |
| 남포 | ○ | ○ | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 원산 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 홍남 | | ○ | | ○ | ○ | | ○ | ○ |
| 해주 | ○ | ○ | | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| 송림 | | | | | | | ○ | |
| 신포 | | ○ | | | | | | |
| 고성 | | | | | | ○ | | |
| 김책 | | | | | ○ | | | |

주: 도로의 경우는 1급 이상을 적용함

지역선정은 북한의 동서 연안지역의 주요 항만도시들을 중심으로 대외 개방 가능성과 지역의 중심성, 거점기능 그리고 공업단지의 입지, 기타 사회간접자본 등을 비교 평가하여 선정하였다. 대상지역중 잠재력이 높은 지역으로는 나진·선봉, 원산, 남포, 청진, 해주, 홍남 등으로 나타났다.¹⁴⁾

양과 연결되고 있고 민항기를 이용가능하며, 일반항만과 압록강의 풍부한 용수 그리고 수풍발전소의 전력공급이 용이하다. 만포는 만포선이 중국의 집안과 연결되며, 도로는 평양-남포간 1급도로가 연결되고 압록강의 풍부한 용수와 장가강발전소에서 전력공급을 받고 있어 잠재력이 높다.

14) 나진·선봉의 경우 이미 북한이 개방하여 자유경제 무역지대로 설정하여 대외투자 유치를 시도하고 있고, 남포, 해주는 이번 정상회담

개방여건은 이미 개방을 실시한 지역과 개방을 준비하고 있는 지역을 대상으로 하였으며, 중심성은 주변지역에 대한 생활권의 중심역할 가능성을 보았다. 거점기능은 동북아 경제권내에서 해양과 대륙의 연결과 물류거점의 기능을 비교 분석하였으며 여기에 북한에서 귀순한 자와 국내 북한전문가들의 의견 수렴과 지리적인 여건을 고려하여 대상지역을 선정하였다.

3) 북한내 전략지역의 선정

북한내 전략지역은 국내외 여건변화에 따른 대외지향적인 정책을 고려 북·중 국경지역과 동서연안지역에 중점을 두고 평가 선정하였다. 특히 잠재력이 높은 대상지역을 중심으로 기존 기반시설 여건과 동북아경제권 등 대외 중추기능 및 사회적인 여건을 고려하여 관련 제반 자료 및 전문가들의 의견을 수렴하여 세부적으로 분석하여 선정하였다.

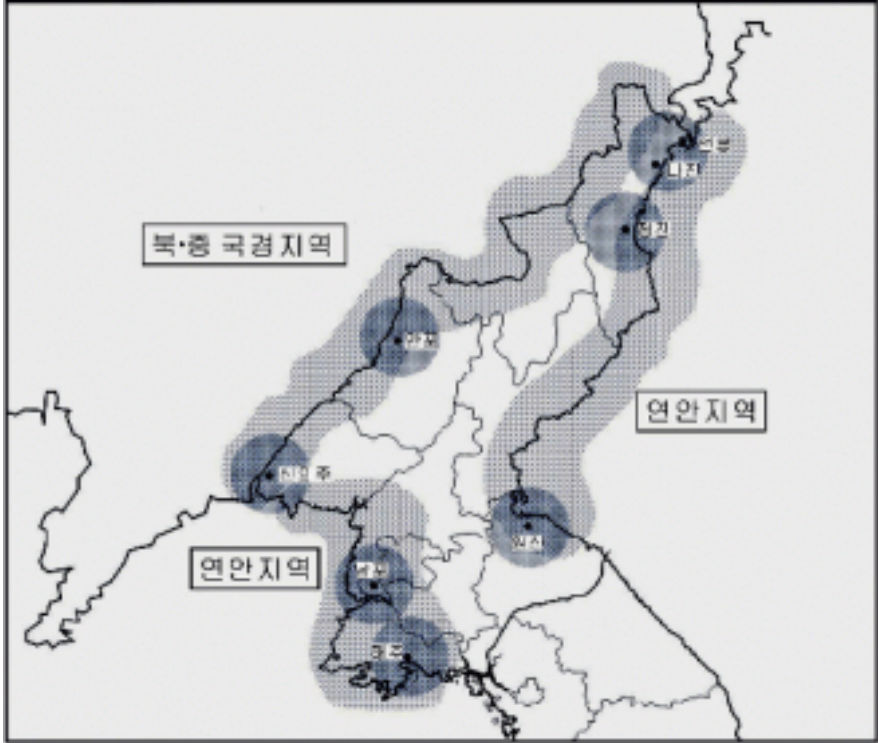
기반시설조건에 의한 평가에서는 주요 철도의 지역연계 여건과 1급도로 이상의 지역통과, 국제 및 국내선공항 연결여건, 그리고 항만의 수심정도 및 주요하천의 지역통과여부 등과 함께 화력 및 수력발전소 입지 등을 고려하였으며 남포, 나진·선봉, 청진, 원산 등이 양호하게 나타났다.

대외중추기능 및 사회적 여건에 의한 평가에서는 개방여건과 지역의 중심성 나아가 국제협력과 물류거점성을 고려할 때 청진, 나진·선봉, 남포, 원산 등이 높게 나타나고 있다. 이러한 여건의 비교분석을 종합하여 보면 청진, 나진·선봉, 남포, 원산, 해주 등이 전략지역으로서의 입지적 우위성이 드러나고 있다.¹⁵⁾

이후 교류협력지구로 개방할 의사를 발표하고 산업의 유치를 계획하고 있으며, 원산은 이번 금강산일대 경제특구지정계획에 따라 거점지역으로서의 역할이 확대되고 있다.

15) 주요여건을 보면 항만의 경우 선봉항이 수심 15m, 청진 9.7m, 원산 8m, 남포 10m, 해주 7m이며, 공항은 나진·선봉과 청진은 어랑공항, 원산은 갈마공항, 남포는 순안공항을 이용할 수 있으며, 철도의 경우 나진·선봉 청진은 평라선과 함북선, 원산은 강원선, 남포는 평남선, 해주는 백천선이 연결되며, 도로는 고속도로가 남포와 원산, 그외의 지역은 1급도로가 통과하고 있다.

<그림 2> 전략지역(북·중 국경 및 연안지역)



4) 남북접경지역

이지역에서의 전략지역 선정기준은, 군사분계선을 경계로 한 비무장지대의 남북한 주변지역으로서 지형이 평지 및 구릉지로 개발 가능면적이 도시를 형성할 수 있는 지역과 기존 도로 및 철도 통과지역이나 교통의 중심축을 형성할 수 있는 남북한 연계 가능지역으로 하였다. 또한 생활권의 중심지 역할을 할 수 있으며 주변지역의 성장에 촉매제 역할을 할 수 있는 지역과 평화시 및 공업단지 나아가 국제적인 기능을 할 수 있는 경제특구로서의 역할을 수행할 수 있는 지역을 중심으로 선정하였다.

선정기준에 의해서 도시형성의 잠재력, 남북한 연계성, 대외중추기능, 지역생활권의 중심과 기반시설 등을 고려하여 대상지역의 잠재력을 비교 평가하였다. 이러한 기준에 의한 평가에서 강화군의 교통지역과 파주시 장단지역, 그리고 철원군 구철원지역, 고성군 현내지역 등이 잠재력이 높게 나타나고 있다. 도시형성의 잠재력은 대상지역이 도시형성을

할 수 있는 용지 공급의 여건을 고려하였으며 남북한 연계성은 기존의 교통망과 미래에 통일국토에서의 교통망연계 계획 등을 참조 평가하였다. 대외중추기능은 경제특구나 자유경제지대 등을 설치했을 때 국제적인 중추기능을 수행할 수 있는 여건 등을 다각적으로 분석하였다.

<표 3> 대상지역의 비교평가

| 종 합 | 도시형성 | 남북연계 | 도 로 | 철 도 | 항 만 | 중심성 | 대외중 추 |
|-----|------|------|-----|-----|-----|-----|-------|
| 교 동 | ○ | ○ | ○ | | ○ | | ○ |
| 월 곳 | ○ | | ○ | | | | |
| 장 단 | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ | ○ |
| 장 남 | ○ | ○ | | | | | |
| 철 원 | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ | |
| 해 안 | ○ | ○ | | | | | |
| 현 내 | ○ | ○ | ○ | | ○ | | ○ |

전략지역의 선정은 잠재력이 높은 지역을 중심으로 기존 기반시설여건, 경제적 여건, 대외중추기능 및 사회적 조건을 고려하여 현지조사 및 전문가 의견을 청취하여 세부적인 평가를 하였다.

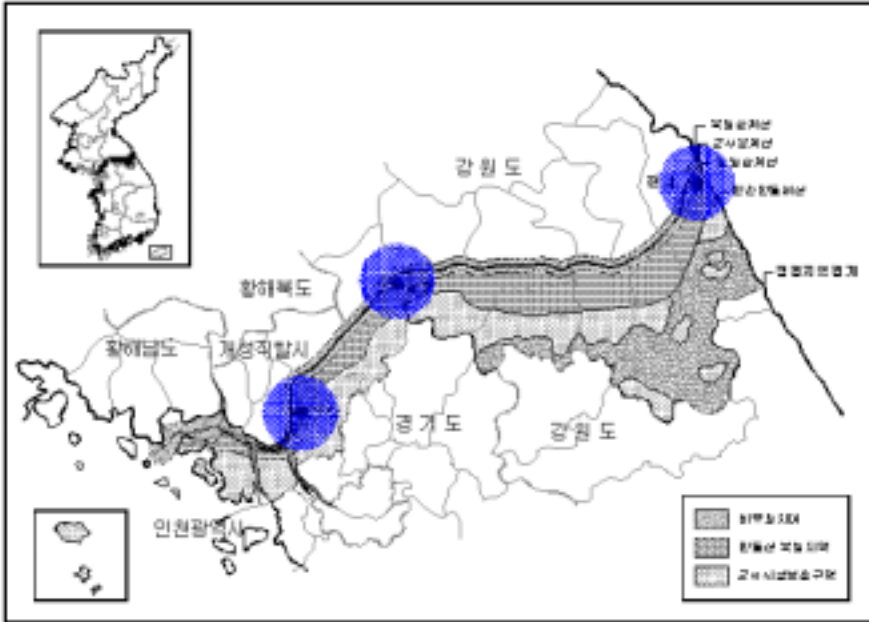
기반시설 조건에 의한 평가에서는 기존 철도의 존재 및 연결계획, 고속도로 및 국도 통과, 국제 및 국내공항 인접, 항만입지, 주요하천 통과, 공업단지입지 등을 고려하였으며, 파주시의 장단지구, 철원군의 구철원지구, 고성군의 현내지구 등이 유리한 지역으로 드러났다.

경제적 조건에서는 국토공간에서의 개발잠재력, 생활권의 중심지, 시장성, 대단위 평야 및 구릉지, 공단 및 산업시설, 노동력 확보 여건 등 다양한 변수를 투입 평가하였으며, 파주시의 장단과 철원군의 구철원지구가 양호하게 나타났다.

대외중추기능 및 사회적 조건에서는 남북의 주요 교통축, 군사안보관리여건, 통일국토에서의 거점성, 기존도시접근성, 남북지역연계, 대외거점기능 등을 중심으로 평가하였으며 장단, 철원, 현내가 양호하게 나타나고 있다. 종합적으로 평가할 때 위 3지역이 전략지역으로 활용할 수 있는 잠재력이 높은 지역으로 드러나고 있다.¹⁶⁾

16) 기반시설조건에서 교통망은 장단지구에 경의선과 국도1호, 철원지구에 경원선과 국도3호, 현내지구에 동해북부선과 국도7호가 통과하고 공항은 장단과 철원 경우 김포국제공항, 현내는 속초공항을 이용할 수 있으며, 항만은 현내지구가 속초항이용 가능하다. 경제적 조건의 경우

<그림 3> 전략지역(남북 접경지역)



IV. 전략지역의 활용방안

1. 단계별 활용방안

1) 개방추진기

통일전 개방추진기는 북한의 제한적인 개방정책으로 인하여 체제유지와 군사기밀 보안에 어려움이 없는 일부지역에 한해서 대외 개방이 허용될 것이다. 이 기간에는 남북간의 교류협력의 확대기간으로 정부차원의 교류협력보다는 민간주도 정부지원 형태의 교류협력이 이루어지게 될 것이다. 이 단계에서는 정치적으로 혹은 군사적으로 부담이 없는 북·중국경지역과 일부 연안지역의 특정지역을 개방하여 외자유치 및 대외 기업의 유치를 시도할 것이다. 이미 개방된 나진·선봉의 자유경제 무역지대와 청진의 자유항, 남포의 공업단지 그리고 개발을 준비하고 있는 신

장단지구는 수도권과 개성의 중간지점으로 시장성이 높으며 도시개발시 대단위 평지와 구릉지가 풍부하며, 산업연관과 노동력 확보에도 매우 유리하다. 철원지구는 생활권의 중심성과 시장성 그리고 넓은 철원 평야와 주변 구릉지가 풍부하고 수도권의 노동력을 이용할 수 있다.

의주 지역을 대상으로 대륙진출 교두보 구축을 위한 기반시설확충과 산업기지 건설을 위한 협력이 추진될 것이다. 한편으로는 외화획득 및 유치를 촉진시키기 위해서 금강산, 묘향산, 백두산 등 일부 관광지를 개방하여 공동개발 및 활용을 추진할 것이다.

남북간의 관계는 정부의 지원하에 개방지역을 중심으로 민간기업의 투자와 교류협력이 점차 증가할 것이며 금강산등 관광지개발에 적극적으로 참여하게 될 것이다. 특히 이미 개방된 나진·선봉에 다양한 분야의 민간주도식 교류협력이 이루어질 것이며, 여건이 좋은 신의주와 남포, 해주와 개성 그리고 금강산경제특구¹⁷⁾ 등의 개방으로 동서연안지역의 개발이 활성화 될 것이다.

2) 평화공존정착기

통일전 화해 평화공존 정착기에서는 남북간의 교류협력이 상호신뢰 가운데 정착되어가는 시기로 통일을 바라보면서 국토의 효율적인 이용에 남북한이 공동 관심을 가지고 미래의 국토에 대한 구상을 하는 기간이다. 북·중 국경 및 북·러 국경지역에 대한 대륙진출 주요 거점지역의 활성화와 남북접경지역의 공동이용을 위한 정부간 협력이 활발하게 이루어지고 민간기업의 참여가 크게 증가할 것이다. 특히 남북간 산업의 교류협력이 활성화되고 산업의 이전과 산업의 구조조정이 남북간에 활발하게 진행되어질 것이다.

한편 그 동안 양진영의 대규모 병력이 첨예하게 대립해 왔던 남북접경지역의 공동이용이 구체적으로 이루어질 것이며 북·중 국경지역 및 연안지역중 다자간 협력이 필요한 지역에 대규모 사업이 추진될 것이다. 이어서 금강산과 설악산의 연계개발이 추진되고 원산이 금강산 관광 배후지 및 무역기지로 육성될 것이며, 만포가 내륙중부지역의 산업기지 및 대륙 진출 전진기지로의 역할이 강화될 것이다.

접경지역의 서해연안인 파주시 장단과 개성시를 포함한 경기만 지역내에 경제특구가 설치되어 공업단지와 평화시, 그리고 국제기구가 세워지고 환황해경제권의 중추지역 역할을 담당할 것이다. 또한 주요 연결지역을 중심으로 남북교류가 활성화되고 인적·물적 왕래가 이루어져 남북이 평화공존기로 접어들고 통일의 여건이 조성될 것이다.

3) 국토경쟁력 강화기

통일 후 국토경쟁력 강화기에서는 통일 국토의 경쟁력을 극대화하기

17) 현대와 북한은 금강산 종합개발계획에 합의하고 지금까지 관광지로 한정되었던 금강산지구를 경제특구로 지정하고, 우선 해금강 남단에서 부터 통천까지의 지역을 세계적인 무역 금융 문화 예술의 도시로 개발하기로 하였다(국민일보, 2000.6. 29).

위한 작업이 시작되는 시기로 북한 국토의 전면적인 조정 및 동북아 경제권내 중추 기지 건설로 국토의 경쟁력을 강화하고 국경지역을 중심으로 중국, 러시아와 다자간 협력지역의 정착이 이루어질 것이다. 특히 북·러·중이 연접한 두만강 삼각주 개발과 서북부지역내 대중국의 문호가 될 신의주의 연계 개발은 동북아 물류기지로서의 역할을 확고히 해 줄 것이다. 나아가 백두산 주변과 금강산, 설악산의 연계 개발 등을 통한 관광특구의 설치는 일본과 중국을 이어주는 동북아 관광 루트를 형성하게 될 것이다. 이와 함께 남북한 산업의 재배치와 산업구조의 조정을 통하여 산업의 혁신을 이루고 대륙연계 신국토축을 형성하여 열린 국토로서의 동북아경제권내 거점기능이 강화될 것이다.

2. 지역별 활용방안

1) 주요개방추진지역

주요개방추진지역으로 육성해 나아갈수 있는 지역으로는 이미 개방한 나진·선봉, 청진, 남포, 신의주 등이 양호한 지역으로 나타나고 있다. 나진·선봉 및 청진지역은 자유경제 무역지대와 자유무역항으로 이미 선포되었다. 이 지역은 두만강지역의 개발과 함께 더욱 발전할 가능성이 높은 지역이며, 장기적으로 동북아의 중심지로서 개발하려고 하는 구상이 나오고 있어, 북한의 나진·선봉 계획과 중국의 훈춘 지역개발 계획, 러시아의 블라디보스톡 계획 등이 이 지역의 역동성을 뒷받침해 주고 있다. 이 지역은 러시아, 중국, 북한이 국경선을 맞대고 있으며, 한국과 일본 나아가 아시아·태평양 국가들이 접근하기 쉬운 입지적 여건을 갖추고 있으므로 동북아 물류거점지역으로 발전해 갈 수 있도록 기반시설의 확충과 정비를 추진해 나아가야 할 것이다. 한편 청진공업지구는 동부최대의 종합공업지대로 제철, 제강, 기계, 화학 등 중공업의 핵심 산업이 배치되어 있고 항만 여건도 양호하여 대형 선박이 출입할 수 있는 항만으로 확장할 수 있을 것이다.

남포는 평양특별시, 남포직할시, 황북 송림시 및 사리원시를 포함하는 지역과 함께 북한 공업의 4분의 1을 점하고 있는 북한 최대의 종합공업지구에 포함되어 있다. 남포의 산업은 제련소, 제강소, 판유리공장 조선소, 통신기계 수리공장, 전기, 중기계, 전자 등이 발달해 있다. 또한 평양권의 관문이며 서해안 최대의 무역항이다. 이와 같은 여건을 감안할 때 서해안 무역전진 기지로, 중국의 황해연안지역 및 동남아를 겨냥한 수출산업기지로, 그리고 평양 대도시권을 위한 도시형 경공업과 기계, 자동차 정보산업 단지로 육성할 수 있을 것이다.

신의주 지역은 압록강의 하류로 공업용수가 풍부하여 수풍발전소와 천마발전소 등으로부터 전력을 공급받고 있어 산업 개발에 유리한 입장이다. 신의주 공업지구에서 발달한 대표적인 공업은 기계 및 섬유 공업으로 국가적인 의미를 지니는 대규모 기업들이 집중되어 있다. 특히 중국 동북부의 하얼빈-대련 성장축의 기계, 야금, 전자 등과 산업간 협력

및 비교우위 산업을 개발하여 대륙진출 산업기지로 육성해 나아갈 수 있을 것이다. 한편 대륙과의 연결지점으로서의 잇점을 이용하여 대륙진출 교두보로 발전시킬 수 있도록 기반시설을 구축하고, 중국 시장을 겨냥한 산업의 전진기지로 육성하기 위해서 기존의 기반산업인 기계공업과 경공업의 기술혁신 및 첨단화를 추진해 나아갈 수 있을 것이다.

2) 물류 및 교류 거점지역

주요지역으로는 북·중 국경지역의 만포와 환동해지역의 원산 그리고 남북접경지역의 장단, 철원, 현내 지역 등이 양호하게 나타나고 있다.

만포는 중국의 개방도시인 집안과 연결하고 있는 북한 내륙중부지역의 대륙진출기지이다. 만포선 철도가 평양과 연결되어 평양에서 생산되는 부품들을 이동하는데 용이한 지역이다. 기존 강계공업지구의 무기산업, 공작기계, 정밀기계 등과 연계하여 산업을 육성하고 중국을 겨냥한 산업기지를 구축해 나아갈 수 있을 것이다.

원산은 동해중부지역의 중심도시로 주변의 문천시, 천내군을 포함한 원산공업지구를 이루고 있으며 일본과는 항로로 연결이 용이해 일제시대에 이미 공업중심지의 하나로 형성된 곳이다. 그러나 이 지역은 금강산 관광의 시발점일 뿐만 아니라 원산시 자체가 대표적인 관광도시이기 때문에 북한 전체에서 차지하는 공업의 비중은 크지 않다. 산업의 분포에 있어서는 기계공업에서 수산물 가공에 이르기까지 다양한 업종으로 구성되어 있다. 이와 같은 지리적인 잇점 때문에 앞으로 환동해경제권이 활발해지면 러시아 극동, 일본 등과의 주요한 무역 전진기지로 발전될 것이 유망하며 보세가공공업을 육성하여 무역을 활성화시키고, 금강산 관광의 배후지역으로서 각종 서비스 시설 및 관광 상품을 개발할 수 있을 것이다.

장단은 국도1호선 및 경의선 철도를 통하여 북한의 개성지역과 연계되며, 주변지역이 평야지대로 평탄하고 임진강과 한강이 합류하는 지역과 인접하여 국제적인 교류협력을 할 수 있는 지역이다. 이 지역에 경제특구를 설치하고, 남북한이 함께 사용할 수 있는 평화시, 남북합작 공업단지, 국제평화기구 등을 유치할 수 있으며, 동시에 문화·역사·교육센터를 건립할 수 있을 것이다. 나아가 첨단산업을 육성하여 경기만 산업벨트와 연계하여 환황해지역의 첨단산업기지로 구축해 나아갈 수 있을 것이다.

구철원지역은 국도 3호선 및 경원선이 북한의 평강과 원산 등 주요지역과 연결되고, 특히 금강산 철도가 금강산에 연결되어 내륙관광 거점지역으로서의 역할을 할 수 있는 중심지역이다. 이러한 입지적 여건을 갖춘 구철원지역에는 남북교류협력지구 설치와 평화시 건설, 대단위 농업지구개발, 그리고 역사유적지 복원을 통한 민족공동체 회복을 위한 교육의 장을 마련하고 주요 생태자원의 보전 및 활용을 위한 생태공원을 조성하여 남북이 활용해 나아갈 수 있을 것이다.

현내지구는 국도 7호선과 동해북부선이 북한의 원산과 러시아의 연해

주로 연결할 수 있고, 금강산 관광을 육로로 할 수 있는 입지적 여건을 갖추고 있다. 이 지역에 남북교류센터의 건설 및 자연생태계를 활용한 생태관광공원의 조성을 추진하고, 나아가 금강산과 설악산 그리고 주변 해안, 호수 등을 연계한 환동해지역의 관광특구로 육성시켜 나아갈 수 있을 것이다.

3) 관광거점지역

주요지역으로는 북·중 국경지역의 백두산 주변과 남북접경지역의 금강산, 설악산이 종합관광거점지역으로 개발할 수 있는 여건이 양호하게 나타나고 있다.

백두산은 중국 동북지방의 길림성이 접하는 국경에 솟은 우리 나라 최고봉(2,750m)으로 우리 나라에서 백두대간, 중국에서는 장백산맥에 속한다. 총면적 8,000km²에 달해 전라북도 면적과 거의 비슷하고 대연지봉은 간백산, 소백산, 북포태산, 남포태산, 백사봉 등 2,000m가 넘는 산봉우리를 끼고 한반도와 멀리 북만주 지방까지 굽어보고 있다. 백두산에는 유명한 천지와 주변에 폭포, 호수, 약수, 온천, 희귀생태계 등 관광자원이 풍부하다. 백두산과 삼지연 나아가 중국측과 연결한 관광특구의 설치로 관광거점지역으로 육성하며, 한편으로는 수려한 자연과 원시림, 희귀생태계 등 자연자원을 보전하기 위한 자연생태계 보전지구로 지정하는 것이 바람직할 것이다.

금강산·설악산지역은 금강산에서 화진포, 설악산을 잇는 직선 63km를 연계관광권으로 개발하고 나아가 원산-통천-오대산에 이르는 광범위지역으로 확대 개방해 나아갈 수 있는 여건이 양호한 지역이다. 황금의 해안관광벨트를 조성하여 관광특구로 지정하고 원산주변의 송도원, 명사십리, 통천주변의 시중호, 충석정, 금강굴, 금강산의 만물상, 해금강, 화진포 지구의 호수와 해안, 설악산, 오대산 등의 다양한 관광자원을 개발하여 동북아 관광거점지역으로 육성할 수 있을 것이다.

V. 결론

21세기는 개방화, 정보화, 지역화 등의 흐름속에서 지역간 국가간 제휴와 협력이 활발하게 이루어지면서, 한편으로는 무한경쟁의 치열한 국제경쟁의 시대가 될 것으로 전망된다. 그동안 남북한의 관계는 대립과 협력이 교차하면서 예측 불허의 상황을 유지하여왔지만, 우리정부의 지속적인 노력으로 화해와 협력의 길로 차츰 다가가고 있으며, 이번 남북정상회담의 성공적인 개최로 각분야에서 교류협력이 크게 진전될 것으로 기대된다.

본 연구에서는 남북한의 협력과 통일국토에서의 한반도의 대외경쟁력 강화 및 효율적인 이용 측면에서 북한의 주요지역에 대한 잠재력과 대

나외 위치성을 조명하고, 나아가 국토의 대외경쟁력 강화를 위한 전략 지역의 선정과 활용에 중점을 두었다. 이를 위해 북한의 국토개발정책과 전략 그리고 주변 국가와의 협력 여건을 바탕으로 세부적인 분석을 함으로써 북한지역의 전략지역으로서의 활용여건과 개발 잠재력을 파악하는데 역점을 두었다.

전략지역 활용의 기본방향은 교류협력의 증진 및 대외협력 확대, 자원의 공동활용, 국토공간의 대외경쟁력 강화 등에 두었으며, 단계별 활용방안과 지역별 활용방안으로 나누어 주변 여건과 지역의 특성을 참고하여 구분하였다.

단계별 활용방안은 우선 통일전에는 개방추진기와 화해 평화공존 정착기로 구분하고 통일후는 국토경쟁력 강화기로 규정하였다. 이러한 구분의 기준은 북한의 대외개방 진전 정도와 지역적인 특성에 따라 적용하였으며, 세부적인 활용방안을 수립하였다. 지역별로는 주요 개방추진지역과 물류 및 교류거점지역 그리고 관광거점지역으로 나누어 세부적인 활용방안을 수립하였다. 그러나 이러한 남북교류협력 활성화를 위한 전략지역의 활용은 남북간의 정치상황과 동북아내 경제협력의 진전등 주변 환경에 따라 크게 좌우될 것이다.

남북교류협력 및 경제공동체의 구성은 남북한이 화해와 협력을 증진하고 나아가 통일의 기반을 조성하는데 큰 역할을 수행할 수 있는 남북한 연결고리가 될 것이다. 현재와 같은 남북관계의 여건하에서 교류협력의 활성화와 경제공동체 형성의 길로 나아갈 수 있는 최선의 방안은 정부의 적극적인 지원과 제도적 뒷받침하에 정부와 민간 그리고 주변 국가들과의 긴밀한 협력이 지속적으로 전개해 나아가는 것일 것이다. 이를 바탕으로 남북 관계의 진전에 따라 북한의 주요지역으로 투자를 확대해 나아가며, 통일후 국토의 경쟁력 강화를 위한 동북아 중추거점 지역 구축에 목표를 두고 남북이 협력해 나아가는 것이 바람직할 것이다. 특히 대륙과 해양을 연결하는 대륙연결기능 및 대외협력 그리고 주변지역의 잠재력을 최대한 활용할 것을 염두에 두고 준비해 나아가야 할 것이다.

이를 위한 전략지역의 활용은 이미 개방된 나진·선봉자유경제지역의 기반시설 구축에 지원과 협력을 확대해 나아가며, 중국의 동북3성에 대한 전진기지로서의 역할을 수행할 수 있는 여건을 조성해 나아가야 할 것이다. 청진의 항만을 환동해 물류기지로 활용할 수 있도록 정비 확장하고, 원산항을 동해안 물류 및 관광배후지역으로 육성시켜 금강산관광 개발을 활성화 시켜나아가야 할 것이다. 이와함께 북한이 개방을 준비하고 있는 신의주, 남포, 해주, 개성지역에 남북합작 산업기지를 건설하여 낙후된 북한의 산업을 일으키고, 백두산, 칠보산, 묘향산 등의 관광 개발에도 상호협력해 나아가야 할 것이다.

나아가 비무장지대를 중심으로한 남북접경지역에 교류와 협력지구를 조성하여 남북이 육로를 통한 물류의 유통과 상호협력을 전개해 나아가 감으로써 단절된 국토를 연결시키고 이지역을 중심으로 남북협력 진진

기지로서의 역할을 수행할 수 있도록 육성하여 통일기반을 점진적으로
구축해 나아가야 할 것이다.

<참고 문헌>

- 강창구, “전략론”, 병학사, 1978
- 김원배, 김영봉, “세계화시대의 산업입지 개발전략” 국토개발연구원, 1996
- 김원배, “동북아 산업협력과 지역개발 전략구상” 국토개발연구원, 1996
- 김영봉, “접경지역의 효율적 관리방안” 국토개발연구원, 1997
- 김영봉, “남북교류협력 증진을 위한 전략지역 활용방안”, 1998
- 김영봉, 박인성, “동북아 경제권에 대응한 국토개발의 과제” 국토개발연구원, 1994
- 김경호, 노호진, “중국 동북3성의 교통사회간접자본현황”, 대외경제정책연구원, 1994
- 류제승, “전략과 전술”, 한올아카데미, 1994. 4
- 박정동, “북한의 경제특구”, 한국개발연구원, 1996. 6
- 신태용, 김화섭, “중국의 산업정책전개와 한중산업협력 방향”, 산업연구원, 1996. 2
- 이찬우, “통일후 환경변화와 북한지역 진출방안연구” 대우경제연구소, 1998
- 최수웅, “중국의 지역정책과 지역경제 발전전략”, 대외경제정책연구원, 1994. 9
- 국방대학원, “국가전략기초론”, 1992. 11
- 산업연구원, “전환기의 시베리아·극동경제” 대내외 경제관계와 우리와의 협력 방향, 1996
- 세종연구소, “21세기를 향한 한국의 국가전략”, 1996. 2
- Bradshaw, Michael J., "Soviet Asian-Pacific Trade and Regional Development of the Soviet Far East", *Soviet Geography* 294 (1988) : 367-393
- Calder, Kent E., "Economic Potential, Political Constraints, and the Future of Northeast Asia", 5th Meeting Northeast Asia Economic Forum. Niigata, (February 16-17 1995.)
- Christoffersen, Gaye, "The Greater Vladivostok Project : transnational linkages in regional economic planning", *Pacific Affairs* 67(1995) : 513-531
- Jun, Il Soo, "Transportation and Communication Development in Northeast Asia and Koreans future as a regional hub". in *Regional Economic Cooperation in Northeast Asia, Proceedings of the Yongpyeong Conference*. Honolulu: Northeast Asia Economic Forum, 1994.
- In Won Bae Kim ed., in *Regional Development in Northeast China : An International Perspective*. Honolulu: East-West Center, 1994.

남북정상회담과 이산가족문제 해결 전망

최의철(통일연구원)

- I.문제 제기
- II.남북정상회담의 배경과 의의
- III.남북한 이산가족 정책과 교류 현황
- IV.남북 정상회담과 이산가족문제
- V.결론

I. 문제제기

정부는 지난 4월 8일 2000년 6월 12일부터 14일까지 평양에서 남북정상회담을 갖기로 하였다고 발표하였다. 남북정상회담을 위한 남북 합의서에서 “민족의 화해와 단합, 교류와 협력, 평화와 통일을 앞당기기 위하여” 합의하였다고 밝혔다. 그러나 북한의 사정으로 남북정상회담은 하루 연기되어 6월 13일 부터 15일까지 개최되어 남북에 공동관심사에 대한 문제를 「남북 공동선언」으로 채택하고 역사적인 정상회담을 마쳤다.

남북정상회담은 55년간 단절되었던 남북관계를 변화시킬 수 있는 계기를 마련해 주었다. 남북정상은 통일문제, 이산가족문제, 남북한 경제협력문제 등에 대한 인식을 공유하고 합의사항을 실천하기 위한 당국간의 대화를 조속한 시일 내에 개최하기로 하였다.

남북정상회담과 관련해서 국민들의 기대는 우선 이산가족문제였다. 이산가족문제는 인도주의적 견지에서 다른 어떠한 문제보다 앞서 해결해야 할 절박한 과제이며 「국민의 정부」는 이산가족문제 해결을 대북 정책의 최우선 과제로 추진해 왔기 때문이다.

이산가족문제는 두 가지 의미를 가지고 있다고 생각된다. 하나는 인도적 차원을 넘어 이산가족문제의 근원적 해결을 위하여 통일이 실현되어야 하는 당위적인 측면이 있다. 또 하나는 통일과정에서 이산가족문제의 해결은 남북관계 개선 및 북한사회의 변화를 유도하고, 나아가서

민족의 이질성을 극복하여 궁극적으로 평화통일에 기여하는 측면을 가지고 있다.

그러나 남북당국간에 이산가족문제 해결의 초보적인 단계인 생사확인조차 실현되지 않고 있는 실정이다. 그 동안 정부는 이산가족문제 해결을 위한 남북적십자회담을 적극 지원해 왔으나, 1984년 한차례의 고향방문단 교환만이 실현되었을 뿐 더 이상의 진전을 보지 못하고 있다. 북한은 그 동안 이산가족문제를 정치적 문제로 간주하고 대남 통일정책과 연계하여 문제해결을 어렵게 해 왔고, 최근에는 경제난으로 당국간의 합의아래 이산가족 교류를 정례화하는 것이 체제유지에 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단하여 기피해 왔다. 1992년에 발효된 『남북기본합의서』에서 이산가족의 서신거래, 왕래와 상봉, 자유의사에 의한 재결합의 실현을 남북간에 합의한 바 있으나 북한의 거부로 실행되지 못하고 있다.

『문민정부』는 인도주의와 민족화합의 차원에서 1993년 3월 비전향 장기수였던 이인모를 조건 없이 북한으로 돌려보내는 전향적인 조치를 취한 바 있었으나 북한측은 이를 정치적으로 이용하면서 남북간에 불신만 심화되었다.

이번 남북정상회담에서 8·15를 즈음해서 이산가족 방문단의 상호교환, 비전향 장기수문제 및 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 합의하고, 이를 위한 남북적십자회담을 6월 27~30까지 북한의 금강산호텔에서 열자고 제의해 왔고 대한적십자사(한적)가 이를 수용함으로써 남북간에 본격적인 이산가족문제가 논의될 것으로 보인다. 이 제의는 남북 공동선언의 후속조치의 일환으로 국민들과 이산가족들은 이산가족문제 해결에 획기적인 계기를 마련할 것으로 기대하고 있다.

이 논문은 남북정상회담의 의의와 배경, 남북한 이산가족 정책과 교류현황, 정상회담결과와 이산가족문제의 해결전망을 논의해 보고자 한다.

II. 남북정상회담의 배경과 의의

남북정상회담의 배경과 의의를 설명하기 위하여 『국민의 정부』의 대북 정책과 최근 북한의 정책변화를 간략히 소개하는 것이 필요하다.

1. 배경

1) 『국민의 정부』의 대북 정책

『국민의 정부』는 공존공영과 민족 대 화합을 위하여 대북 정책의 목표를 ‘평화·화해·협력’의 실현에 두고 남북관계 개선을 추구하고 있다. 현 단계에서는 당장 통일을 실현하기보다는 우선 한반도의 냉전구조의

해체를 통하여 평화공존과 화해·협력의 남북관계를 실현하는 것이 현실적인 접근이라는 인식에 바탕을 두고 있다. 이와 같은 목표를 실현하기 위하여 대북 정책 3원칙-‘평화를 파괴하는 무력도발 불용’, ‘흡수통일 배제’, ‘화해·협력의 적극 추진’-을 설정하고 확고한 안보태세를 바탕으로 남북간 교류와 협력을 활성화하고, 포용적인 입장에서 북한의 변화를 유도하여 남북관계를 개선해 나가려는 접근을 취하고 있다. 이와 함께 대북 정책 추진기조 및 세부추진과제를 제시하고 있다.¹⁾ 대북 포용정책은 북한과의 보다 많은 접촉·대화·교류·협력을 촉진하여 북한이 스스로 변할 수 있는 여건과 환경을 조성하려고 노력하고 있다. 이를 위하여 정경분리, 신축적 상호주의 등을 통하여 북한과의 교류와 협력을 증대시키고 있다. 따라서 대북 포용정책은 평화를 지키고 평화를 만들어 가는 정책이라 할 수 있다.²⁾ 『국민의 정부』의 대북 포용정책은 서독의 신동방정책의 기조였던 ‘접근을 통한 변화’와 맥락을 같이 하고 있다.

대북 포용정책은 한반도에서 전쟁재발의 위험을 막고 남북간의 공존과 협력을 제도화하려는 새로운 국면으로 전환하기 위하여 한반도 냉전구조 해체라는 포괄적 접근으로 발전되었다. 김대중 대통령은 1999년 5월 5일 CNN과의 회견에서 한반도에서 항구적인 평화와 안정을 이루기 위한 5가지 과제를 제시한 바 있다. 이 다섯 가지 과제는 ① 남북 화해·협력 구축, ② 미·일의 대북관계 개선, ③ 북한의 개방·개혁환경 조성, ④ 핵·미사일 위협제거 및 군축 실현, ⑤ 현 정전체제의 남북평화체제로의 전환 등이다. 김대중 대통령의 제의는 한반도의 평화구상으로 긴장완화와 평화체제 수립, 남북한의 공존공영을 위한 과제를 포괄하고 있다.

2000년 1월 3일의 남북경제공동체 구상 발표와 3월 9일 김대중대통령이 발표한 ‘베를린 선언’은 남북관계에서 획기적인 변화를 예고하는 의

1) <추진기조>는 ① 안보와 화해·협력의 병행 추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현, ③ 화해·협력으로 북한의 변화여건 조성, ④ 남북간 상호이익의 도모, ⑤ 남북 당사자해결 원칙 하에 국제적지지 확보, ⑥ 국민적 합의에 의한 대북정책의 추진이며, <세부과제>는 ① 남북간 대화를 통한 남북기본합의서 이행·실천, ② 정경분리 원칙에 입각한 남북경제협력의 활성화, ③ 남북이산가족문제의 우선적 해결, ④ 북한식량문제의 해결을 위한 대북지원, ⑤ 대북경수로 지원사업의 차질 없는 추진, ⑥ 한반도 평화환경의 조성이다. 통일부 남북대화사무국, 『남북대화』(제66호)(서울: 통일부 남북회담사무국, 1999), 7~19쪽 참조.
 2) 곽태환, “남북정상회담과 남북한관계 전망,” 국민대 정치대학원 특강, 2000.4.18, pp. 10~12.

미를 담고 있다. 첫째, 우리 정부는 대북 경제지원을 할 준비가 되어 있다. 둘째, 현 단계에서 당면목표는 통일보다 냉전종식과 평화정착이다. 셋째, 북한은 무엇보다 인도적 차원의 이산가족 문제해결에 적극 응해야 한다. 넷째, 이러한 모든 문제를 효과적으로 해결하기 위하여 남북한 당국간의 대화가 필요하고, 남북기본합의서의 이행을 위하여 특사 교환을 제의한다고 선언하였다. 베를린 제안의 중요성은 정부차원의 대규모 지원을 통해서 민간차원의 접촉을 정부 차원으로 격상시키려는 의도인 것이다.³⁾

이와 같은 대북 포용정책은 남북관계에서 여러 가지 돌발사태가 발생했음에도 불구하고 원칙 및 기조의 일관성을 유지하여 왔고, 이것은 대북 포용정책에 대한 북한의 신뢰를 얻는데 어느 정도 기여한 것으로 보인다. 남북정상회담을 협상한 박지원 문화관광부 장관은 기자회견에서 대북 포용정책에 대한 북한의 인식을 다음과 같이 평가한 바 있다. 첫째로 북한이 김 대통령의 햇볕정책에 신뢰를 보내고 있다. 둘째로 김대중 대통령의 베를린 선언을 경제협력의 중요한 문제로 생각하고 있다. 셋째로 남북간 화해와 협력 없이는 국제진출이 어렵다고 판단하는 것 같았다. 넷째로 세계여론을 전달받아 수용한 것 같다.⁴⁾

「국민의 정부」의 일관성 있는 대북 포용정책에 대한 현재까지의 성과는 다음과 같다.

대북 포용정책은 국내외의 지지를 받고 있다. 「국민의 정부」의 대북 포용정책은 주변4강과의 정상회담을 통하여 지지를 확인한 바 있다. 또한 국제사회도 정부의 대북 접근을 환영하고 있다.

국내적으로 국민들의 대북 인식에도 긍정적으로 작용하고 있다. 1999년 설문조사 결과에 의하면 북한에 대한 긍정적 인식(협력대상과 지원대상)이 48.0%로 부정적 인식(경계대상과 적대대상) 36.9%에 비해 높음을 알 수 있다. 이 조사결과는 1995년과 1998년도 조사결과와 비교해볼 때 커다란 변화를 보여주고 있는 바, 부정적 인식은 1995년과 1998년에 각각 59.6%, 54.4%이었으나 1999년 조사에서 36.9%로 낮아졌다.⁵⁾ 이와 관련, 북한이 변하고 있다고 응답한 사람(65.6%)이 변하지 않았다고 응답한 사람(28.2%)보다 매우 높게 나타나고 있다.⁶⁾

국민들의 정상회담에 대한 기대는 높은 것으로 나타나고 있다. 남북정상회담 개최에 대하여 찬성(적극 찬성 41.7%, 대체로 찬성 42.0%)한다는 의견은 83.7%인 반면, 반대(대체로 반대 1.3%, 절대반대 1.2%)한다는 응답은 2.5%에 지나지 않았다.⁷⁾ 국민들은 남북관계의 돌파구 마련

3) 「중앙일보」, 2000.3.11.

4) 「연합뉴스」, 2000.4.10.

5) 최수영 외, 「1999년도 통일문제 국민여론조사」 (서울: 통일연구원, 1999), p. 9.

6) 위의 책, p. 11.

7) 위의 책, pp. 68~69.

을 위하여 정상회담 개최에 절대 다수가 찬성하고 있다.

정부의 적극적인 지원 하에 북한과 금강산관광사업을 비롯한 민간 경제교류와 사회·문화교류가 꾸준히 증대되고 있다. 『국민의 정부』 출범 이후 2년 동안 남한주민 8,700명이 방북 하였으며, 이는 방북이 허용된 1989년이래 10년 동안 이루어진 전체 방북인원의 80.0%에 근접한 수치이다. 금강산관광사업은 1998년 11월 관광개시 이후 금년 4월 7일 현재 21만명이 금강산을 관광하였다.

남북교역은 1989년 약 1,800만 달러 규모에서 1999년에 연간 3억 3천만 달러로 증가하였고, 북한의 대외무역의 20%를 차지하고 있다. 그러나 중국·일본을 통한 우회무역을 고려할 때, 남북경협 비중은 훨씬 높을 것으로 추정된다. 이것은 북한의 대남 무역의존도가 심화되고 있음을 말해주고 있다.

남북한 문화·예술·체육분야의 남북한 교류는 1999년의 경우 전년도에 비해 다소 감소했으나 질적인 측면에서 큰 진전이 있었다. 제3국 행사 위주에서 직접교류로 변화되는 추세를 보이고 있다. 1998년 『리틀 엔젤스 평양공연』과 『윤이상 통일음악회』가 성사되었으며, 1999년에도 MBC, SBS 등 합동음악공연이 성사되었다. 체육분야에서는 1999년 『남북노동자 축구대회』, 『통일농구경기』가 평양에서 개최되었으며, 12월에 북한 농구단이 서울을 방문하여 제2차 통일농구경기대회를 가진 바 있다.⁸⁾ 또한 금년에 남북 정상회담을 앞두고 이루어진 평양학생예술단과 평양교예단의 서울공연은 남북간의 문화교류로 민간차원에서 상호 화해를 구축하는 데 기여하였다.

한편, 『국민의 정부』는 남북관계 개선을 위하여 남북당국간의 고위급 회담을 제안해 왔다. 1998년 2월 25일 취임사에서 “북한이 원한다면 정상회담을 개최할 용의가 있다”고 한 이래 기회가 있을 때마다 남북정상회담과 특사교환을 촉구해 왔다. 김대중 대통령은 금년 들어서도 2월 26일 조선일보 창간 80주년 기념회견에서 “정상회담의 개최장소나 형식에는 구애받지 않겠다”고 언급하였고, 4월 1일 동아일보 창간 80주년 기념 기자회견에서 “총선 후 본격적으로 정상회담을 추진하겠다”고 밝힌 바 있다.

김대중 대통령이 정상회담에 적극적인 이유는 정치·외교적인 목적이 있다. 통일문제에 남다른 식견을 가지고 있는 김대중 대통령이 정상회담을 통하여 남북관계의 획기적인 변화를 가져온 지도자로 부각되기를 원할 것이다. 정상회담은 대북 포용정책의 타당성을 국내외에 과시하는 계기가 될 것이다. 정상회담을 추진할 수 있는 여건도 호전되고 있다. 남한의 경제사정도 IMF체제에서 서서히 벗어나고 있어 대북 경제지원을 위한 여력이 생기고, 남북경협을 통한 북한의 시장확보도 기대할 수 있게 되었다. 한편 주변 4강 등 국제사회는 남한과의 직접적인 대화를

8) 조한범, 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전전망』 (서울:통일연구원, 1999), p. 15.

거부하고 있는 북한에게 우선적으로 남북관계의 개선을 요구하고 있다.

2) 북한의 대남 태도 변화

북한의 김정일은 직면한 경제난을 타파하여 체제안정과 자신의 입지를 강화해야될 입장에 처해 있다. 이를 위하여 남한의 대북 지원을 유도하여 경제적 실리를 취하고 대외적으로 전방위 실리외교를 구사하여 국제적 고립을 탈피하고 국제사회와의 경제협력을 모색하고 있다. 북한은 대남 정책에 있어서 ‘通美封南’ 정책을 취해 왔으나 남한과는 실리가 많은 분야에서 선별적 교류는 지속하고 있다. 그 예로 금강산 관광사업과 관련하여 북한은 대북 투자를 직접 보장하였고 민간차원의 경험에 적극적인 태도를 취하고 있다. 그러나 민간차원의 협력은 북한의 경제난 해결에 대안이 되지 못하고 남한정부 차원의 지원이 절실히 요구된 것으로 보인다. 특히 식량난 해결과 관련, 북한은 비료지원을 얻기 위해 그 동안 거부해 왔던 당국대표회담을 1998년과 1999년 베이징에서 두 차례나 가졌다. 김정일은 ‘강성대국’이 사상·군사만으로는 어렵고 경제건설이 필수적이라는 사실을 인식하고 있어 남한과의 관계개선을 무조건 거부할 수는 없는 것이 현실이다.

남북정상회담에 앞서 김정일 노동당 총비서는 지난 5월 29~30까지 중국을 방문하여 장쩌민 중국국가주석과의 회담에서 한반도문제는 남북 쌍방이 해결해야 한다는 견해를 피력하였고, 이것은 남북문제를 당사자간에 해결하기 위하여 향후 남북간의 고위급회담이 정례화 될 수 있음을 암시하였다. 또한 김정일은 중국의 개혁 개방정책이 정확했다고 언급한 바 있다.⁹⁾ 김정일은 장쩌민과의 회담에서 “문호를 개방할 경우 사회 혼란이 있을까 걱정된다”고 말하자, 장쩌민(江澤民) 주석은 “문호개방을 걱정하지 말라. 문호개방과 사회주의 일당체제는 양립할 수 있다”고 충고하고 경제개혁을 적극 밀고 나갈 것과 외국자본을 과감하게 받아들일 것을 권고했다고 전해지고 있다.¹⁰⁾ 김정일은 북한은 북한의 상황에 걸 맞는 사회주의를 건설해야 할 것이라는 입장을 밝혔으나, 중국 방문은 경제건설을 위한 개방의 필요성을 재확인하는 계기가 되었을 것이다. 김정일이 과거 중국의 개혁, 개방에 비판적이었던 점을 감안한다면 중국의 개혁, 개방에 긍정적인 평가를 한 것은 외교적인 제스처만은 아닌 것으로 보인다.

김일성의 사망과 남한의 조문사절 파견문제와 관련하여 북한은 그 동안 남한과의 정상회담을 언급하지 않았었다. 그러나 북한은 1999년 1월 북한의 김용순 노동당중앙위원회 비서가 남북간 고위급회담에 대해 ‘조국통일의 새로운 돌파구’라고 강조하였다. 또한 1999년 2월 3일 ‘고위급 정치회담’을 제의하면서 그 선행사항으로 외세와 공조파기 및 반북 의

9) 『동아일보』, 2000.6.2.

10) 『중앙일보』, 2000.6.20.

세와 합동군사훈련 중지, 국가보안법 철폐, 통일에국단체·인사의 자유로운 활동보장제시 등을 주장하였다. 조평통은 고위급 정치회담에 대해서 '통일 지향적 대화와 새 출발을 위한 획기적인 조치'라고 의미를 부여하고 '선행실천사항'의 전제조건을 재삼 강조하였으나 남한과의 새로운 관계 설정의 필요성을 느끼고 있던 것은 부인할 수 없다.

남북정상회담에 대한 북한의 태도변화와 정상회담을 수용한 이유는 다음과 같이 분석될 수 있다. 첫째는 경제적인 동기일 것이다. 북한은 에너지, 식량, 사회간접자본 부족으로 심각한 경제난을 겪고 있고, 이 문제의 해결을 위해서는 남한정부와의 관계개선 및 지원이 필요한 것이다. 나아가서 남한의 지원과 협력이 없이는 국제사회의 협력도 어렵다는 것을 인식하고 있다.

둘째는 김정일은 남북간에 돌파구를 마련했다는 공적을 국내외에 과시하고 내부의 반대 의견도 잠재울 수 있을 것이다. 김정일은 경제적 실리를 챙기면서 선대의 통일정책기조를 관철시켜 북한이 선전하고 있는 '통일 대통령' 또는 '통일의 아버지'라는 이미지를 강화하여 자신의 기반을 강화할 것이다. 나아가서 정치적, 외교적인 효과도 기대할 수 있을 것이다. 남한과의 관계개선은 지지부진한 미국과 일본간의 관계 개선을 촉진시킬 수 있다는 계산도 깔려 있다. 셋째는 남북간의 경제적, 사회적 격차에도 불구하고 체제를 수호할 수 있다는 자신감이 있다는 것이다. 김정일 총비서는 1989년 국방위원장으로 취임하여 실권을 계승한 후 자신의 정치기반이 탄탄하다고 판단하고 있다. 북한은 금년도 신년사인 「당보, 군보, 청년보 공동사설」에서 주체적인 과학기술이 세계적 수준에 달하였다고 주장함으로써 김정일의 리더십을 과시하였다.¹¹⁾ 넷째, 북한을 파악하고 또 북한의 처지를 과거 어느 누구보다 잘 이해하고 있는 김대중 대통령과 화해와 협력관계를 뿌리 내릴 수 있다고 판단했을 가능성 높다.

이번 정상회담이 상호간의 신뢰를 구축하는 좋은 기회로 보고 남북은 상호간의 이해를 조정하여 평화통일의 기반을 조성하여야 할 것이다.

2. 남북정상회담의 의의

국가간의 정상회담은 인류 역사만큼이나 오래된 정치행사이다. 현재 우리가 사용하고 있는 '정상회담'이라는 용어는 1955년 미, 영, 불, 소간의 국가영수회담에서 비롯되었다. 물론 이제는 정상회담이 특별한 행사는 아니다. 현대 국제정치에서 양자간, 다자간 정례적인 정상회담은 일반화되어 있다. 정상회담의 두드러진 특징은 최고의 외교형태로 정상이 직접 얼굴을 맞대고 주요 현안을 논의하는 것이다. 대부분의 정상회담은 상호적응에 필요한 만남으로 구체적인 결과를 도출하지 못하는 경우도 많다. 역사적으로 보아 정상간에 미래의 갈등을 방지하는 것은 잘

11) 「중앙방송」 및 「평양방송」, 2000. 1.1.

못된 기대라는 사례도 많았다. 또한 시간과 압력 때문에 잘못된 결과를 초래한 경우도 많았고, 특히 정상간의 합의는 법적으로 구속력이 없어 약속을 지키지 못하는 경우가 많다는 것이다.¹²⁾

그러나 정상회담의 장점은 상호이해를 증진시키는 가장 효과적인 방법이다. 또한 실무자들이 풀기 어려운 문제 해결에 돌파구를 마련할 수 있다. 정상간의 합의나 공약은 국내정치 토론을 유발시켜 구속력 있는 효과를 빚어낼 수 있다.

남북간의 이번 남북정상회담은 분단 후 최초의 만남 그 자체만으로도 역사적, 상징적인 의미가 크다 하겠다. 남북정상회담을 통해서 남북간에 산적한 현안문제가 하나하나씩 풀리게 되기를 바라는 것은 우리 민족의 기대일 것이다.

남북정상회담의 의의는 다음과 같은 의미를 가진다고 하겠다.

첫째, 이번 남북정상회담이 남북간의 주도로 이루어진 것이다. 1994년 김일성의 사망으로 무산된 정상회담은 북한 핵 개발 의혹을 둘러싸고 카터 전 미국대통령의 중재로 계획되었던 것이다. 그러나 이번 남북정상회담은 한반도문제 해결의 주체가 남북 당사자라는 점을 분명히 해주는 점에서도 그 의미가 크다.

둘째, 남북정상회담은 남북간의 반목과 불신을 해소하고, 공존공영의 기틀을 마련해 줄 수 있다. 남북간의 공동발전을 위하여 화해와 협력, 평화공존의 새로운 시대를 열고 냉전구조를 종식시키는 전환점이 될 수 있다. 곧 남북정상회담은 냉전의 고도로 남아있는 한반도의 냉전구조를 해체할 수 있어 동북아 및 세계평화와 안정에도 기여할 수 있다.

셋째, 남북정상은 남북간의 문제를 풀어야 한다는 ‘공동이해’를 가지고 있다는 것을 말해주고 있다. 한반도 평화와 안정, 남북 경제협력과 인적교류 등에 대한 공동의 이해가 존재한다는 것을 대변해 주고 있다. 특히 이산가족문제는 『국민의 정부』의 대북정책에서 최우선 과제로 설정되어 있고, 김대중 대통령은 취임 후 이 문제에 대한 북한의 협조를 누차 촉구한 바 있어 대북 경제협력과 연계되어 이 문제가 남북정상회담에서 심도 있게 다루어 질 가능성이 높다.

남북정상회담은 남북관계에 있어서 의미 있는 변화임에 틀림이 없다. 남한은 북한에 대한 정부차원의 협력을 위시하여 다방면의 교류와 협력을 확대시킬 수 있는 기회를 마련하여 북한이 스스로 변할 수 있는 여건 조성에 기여할 수 있을 것이다. 또한 당국간의 대화를 기피해 왔던 북한의 대남정책에도 의미있는 변화가 일어나고 있다. 북한도 대내외 환경의 변화로 더 이상 남한을 배격하고 경제건설과 국제적 고립을 탈피하려는 목적을 달성하기 어렵다는 것을 인식하고 있다는 것을 말해주고 있다.

12) Peter R. Weilmann, "The Summit Meeting: The Role and Agenda of Diplomacy at Its Highest Level," NIRA Review, Vol.7, No.2 (Spring 2000), Tokyo, Japan, pp. 16~18.

Ⅲ. 남북한 이산가족 정책과 교류 현황

남북분단의 아픔을 가장 절실히 느끼고 있는 당사자는 이산가족들일 것이다. 이산가족들의 고통을 우선적으로 해소하지 않고서는 미래지향적인 남북관계를 정립하고 통일을 실현하는 것은 기대하기 어려울 것이다. 그러나 지금까지 남북한은 이산가족문제에 대한 인식과 그 해결을 위한 접근에 있어서 상당한 차이를 보이고 있다.

1. 북한의 이산가족 정책

1) 계급투쟁의 대상

북한에서는 이산가족을 ‘월남자 가족’으로 칭하고 있다. 이산가족은 해방 후 특히 6.25동란 중 북한지역에서 거주하다가 가족 일부가 남한지역으로 월남한 경우를 말하고 있다. 북한의 이산가족 정책은 계급투쟁의 시각에서 출발하고 있다. 북한은 1958년 「중앙당 집중지도」를 실시하여 월남자 가족의 실태를 파악하고 반혁명적 요소를 제거하려 하였다.¹³⁾ 이 사업은 주민들을 혁명적 요소(핵심군중), 반혁명요소(복잡군중), 중간층(기본군중)으로 분류하여 혁명적 요소는 강화시키며, 중간층은 포섭하고, 반혁명적 요소는 독재대상으로 숙청 또는 감시 등 철저한 차별정책을 실시하였다. 월남자 가족은 출신성분과 월남 동기와 시기를 고려하여 3개 부류로 구분하였다. 이들 중 세 번째 부류는 지주, 자본가들로 6.25당시 치안대와 반공단체에서 간부급으로 있으면서 범죄를 범하고 월남한 가족들로 철저한 감시와 차별정책을 실시하였다.¹⁴⁾ 그러나 월남자 가족들은 반혁명분자, 귀환병(귀화한 전쟁포로), 반공단체가담자 등과 함께 ‘복잡군중’으로 분류되었다. 물론 이들에 대한 「풀어주기 운동」이 60년대와 70년대에 실시되었으나 월남자 가족들에 대한 사회진출, 대학진학, 병역 등에서 뚜렷한 차별정책을 실행하였다.¹⁵⁾ 이와 같은 차별정책은 북한이 이산가족 재회를 기피하는 중요한 이유의 하나로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

2) 정치우선주의

이산가족문제에 대한 북한의 입장은 남한의 인도주의와 대립되는 정치

13) 대한적십자, 「이산가족백서」(서울: 대한적십자사, 1976), p. 178.

14) 김남식, “소련사태이후 남북이산가족 재회추진의 절차와 방법,” 일천만 이산가족 재회 추진위원회 주최, 제5차 학술토론회 발표논문, (1991.9.20), p. 22.

15) 위의 글, pp. 23~24.

우선주의이다. 북한도 당시 다른 사회주의와 같이 이산가족문제를 포함한 모든 문제를 정치적인 관점에서 계산하였다. 1970년대와 1980년대의 남북적십자사회담에서 북한은 이산가족문제를 통일문제와 연결시키는 전략을 취하였다. 북한은 남북통일이 실현될 때만이 이산가족문제가 완전히 해결될 수 있다는 입장을 취하고 통일전선전술을 구사하였다. 1972년 10월부터 1973년 5월까지의 본 회담과 1977년 12월까지의 실무회담에서 의제를 이산가족의 생사확인, 자유왕래 및 상봉, 서신거래와 재결합 및 기타 인도적 사안 해결 등 5개항을 채택하였으나, 북한측은 “남북이산가족이 헤어진 혈육을 찾는 문제는 인도주의 문제이지만 이것은 조국통일이라는 문제가 해결됨으로써만이 실현될 수 있다”고 강조하였다. 이산가족문제의 해결을 위해서는 남측의 법률적 환경(국가보안법)과 사회적 환경(반공교육, 반공언론 등)이 우선 개선되어야 한다고 주장하였다. 물론 주한미군도 철수하여야 한다는 전제조건을 제시하였다. 또한 북한이 자유왕래를 고집하고 각지(리, 동 단위)에 1명씩 ‘요원해설위원’ 과건을 주장한 것은 대남 혁명선동을 목적으로 주장한 것이었다. 이와 같은 이견으로 본의제의 토의는 진전을 보지 못했다.¹⁶⁾ 북한이 1972년 남북적십자사회담을 수용한 것은 1969년 닉슨 독트린 선포로 주한미군 철수 가능성에 기대를 건 대남 전략적 발상에 기인한 것으로 보인다.

1984년 북한의 대남 수재지원 제의를 남한이 받아들이면서 1984년 9월 남북이산가족의 고향방문단과 예술단 교환이 성사된 바 있다. 남북양측에서 선발된 50명의 가족 중 우리측 35가족과 북한측 30가족이 상봉하였다. 북한은 본연의 이산가족 상봉보다 예술단 공연에 큰 비중을 두었다. 북한은 수재물자 지원에도 소기의 정치적 성과를 거두지 못하자 이후 남북적십자사회담에서 과거 1970년대 주장했던 자유왕래를 명분으로 선결조건의 실현을 요구하여 통일전선전술을 구현시키려 하였다.

3) 체제유지에 위협

그러나 1990년대를 전후로 동구와 소련 등 사회주의권의 붕괴와 독일 통일 등 국제정세의 급격한 변화는 북한에게 엄청난 충격이었을 것이다. 우선 북한은 체제유지를 위하여 체제경쟁에서 우위를 점하고 있는 남한과의 잠정협정이 필요하였다. 1991년 12월에 채택된 『남북기본합의서』에서는 남북불가침 등 화해·협력을 위한 제반조치에 합의하였고, 이 중 제18조에 이산가족문제를 규정하였다. 또한 1992년 5월 제7차 남북고위급회담에서 시범사업으로 『이산가족 노부모 방문단』 교환에 합의한 바 있었으나 북한의 후속 조치가 없어 실행되지 않고 있다.

남북 양측은 『남북기본합의서』의 실행을 규정하기 위한 3개의 「부속합의서」를 채택하고, 「부속합의서」의 협의·실천을 위해서 4개의 공동위원회를 두도록 했는데, 그것은 「남북화해, 남북군사, 남북경제교류협력,

16) 대한적십자사, 『이산가족백서 제2집』(서울: 1986), pp. 19~22.

남북사회문화교류협력」을 다루는 공동위원회의 가동이었다. 그러나 인도적 문제를 다루는 공동위원회는 별도로 존재하지 않았다. 북한측은 인도적 교류문제를 남북적십자에 맡기자고 주장하고 인도적 교류분야의 「부속합의서」의 내용도 적십자의 역할을 도와주자는 선언적 내용에 그치고 있다. 북한측은 정치군사문제에, 우리측은 교류협력에 적극적으로 대처한 것이다. 북한은 이산가족문제는 북한의 체제 유지에 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단하고 부정적인 태도를 보였다. 연형목 당시 북한의 총리는 제2차 남북고위급회담에서 북한에는 이산가족문제가 없다면서 “이산가족 재회는 북한체제를 망가뜨리려는 수작이다”라고 비판한 바 있다.¹⁷⁾

4) 최근 북한의 태도변화: 경제실리 획득 수단

최근 북한은 이산가족문제 해결을 경제난 타개를 위한 외화벌이와 남한의 대북지원과 연계하고 있다. 1990년대 들어 북한의 경제난, 식량난에 따른 기아로 인한 사망자가 늘고 탈북자가 증대되었다. 탈북자의 증언에 의하면 북한의 노동당 교육에서 “지난 고난의 행군동안 인적손실이 200~250만명 정도이고 탈북자는 20만 정도였다”는 설이 있다.¹⁸⁾ 지난 10년 동안 북한의 경제는 70% 축소되었고 20만 이상이 기아로 사망하였다고 보고되고 있다.¹⁹⁾

북한은 경제난 타개의 일환으로 수단과 방법을 가리지 않고 외화벌이에 나서고 있고, 이와 관련하여 개인 또는 기관 차원에서 이산가족문제에 접근하고 있다.²⁰⁾ 이들은 제3국 알선단체들에 접근하여 이산가족의 생사확인 및 상봉을 주선하고 있다는 사실이 알려지고 있다.

한편, 북한은 「국민의 정부」 출범이후 이산가족문제에 새로운 반응을 보이고 있다. 이산가족문제가 최우선 대북 정책으로 부상되자 「국민의 정부」 출범 10일전인 1998년 2월 15일 조선중앙방송의 보도를 통해서 사회안전부내에 이산가족 주소안내소를 설치하여 대내외에 흩어진 이산가족 찾아주기를 실시한다고 발표하였다. 월북자들인 이우갑, 박일남 등이 아내에게 보내는 편지를 방송하였다. 또한 북한의 무소속대변지 통일신보(2000.4.1)는 의용군에 입대한 전남 보성군 출신인 장종석(77세)씨를 소개하였다.

17) 최대석, “남북한이산가족 재회 활성화 방안,” 「정책연구」 1995, 4호 (서울: 국제문제조사연구소, 1995), p, 131.

18) 서재진, 「남북이산가족 상봉 실현 방안」, (서울: 통일연구원 1998), p. 365.

19) The New York Times, 2000.4.10.

20) 통일원, 「남북이산가족 교류협력 실무안내」 (서울: 통일원, 1997), p.

이와 같은 북한의 태도변화는 다음과 같이 설명될 수 있다. 북한은 남한의 이산가족 재회정책과 유엔 등 국제사회가 북한에 인권개선 압력을 가하는 것을 희석시키고, 북한도 인도주의적 문제에 적극 대처하고 있다는 것을 대내외에 과시하려는 의도가 있는 것 같다.

최근 북한은 이산가족문제를 단순한 대응차원을 넘어서 남한으로부터 경제적 실리를 얻어내려는 의도가 있다. 과거 정치우선에서 이제는 경제적 동기로 변화하고 있다. 『남북기본합의서』 이행을 외면한 이후 당국간 회담을 기피해왔던 북한이 비료지원을 얻기 위하여 1998년과 1999년 두 차례의 차관급 당국대표회담에 임하였다. 북한은 우리측이 주장하였던 상호주의에 입각하여 비료지원과 이산가족문제를 연계할 것에 대해 비료지원을 우선 토론하자고 주장한 것은 식량난 해결을 위하여 남한의 비료지원을 간절히 바라고 있는 것을 알 수 있다.²¹⁾

1998년과 1999년 베이징에서 개최된 차관급 남북당국대표회담에서 우리측은 이산가족면회소, 우편물교환소 설치·운영 및 생사·주소확인을 제의하였으나 북측이 비료지원만을 고집하여 무산되고 말았다. 우리측은 두 차례의 회담을 통해서 “비료문제는 상호주의에 입각하여 이산가족문제, 특사교환문제, 기본합의서 이행문제 등 남북관계 개선방안과 연계·토의되어야 함을 분명히 하였다.”²²⁾ 한편 북한측은 비료지원문제는 경제문제이며 인도주의 문제인 바, 남측이 이를 정치화하고 있다고 주장하고 ‘선 비료지원 합의 후 상호관심사 협의’ 입장을 견지하였다. 이것은 북한이 이산가족문제를 아직도 정치문제로 간주하고 있음을 말해주고 있다. 그러나 과거 북한의 태도를 비교해 보아 당국간 대표회담에 두 번씩이나 참석한 것은 남한으로부터의 비료지원이 절실히 필요했으나 이산가족문제와의 연계문제로 망설였던 것으로 보인다.

2. 『국민의 정부』의 대북 정책과 이산가족문제

이산가족문제와 관련하여 우리 정부는 북한과의 당국 및 비당국회담에서 인도주의적인 입장을 견지하고 이산가족문제의 우선 해결을 북한측에 요구하여 왔다. 남한정부가 이산가족문제를 인식하고 접근하는 태도는 다음 몇 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 이산가족문제는 기본적인 인권문제로 정치적인 흥정의 대상이 될 수 없다는 것이다. 남한정부와 남한 적십자사는 이산가족문제가 기본적인 인권문제임을 강조하고, 북한에 성의 있는 조치를 촉구하고 있다. 둘째, 이산가족문제는 분단의 장기화로 이산가족의 수가 급격히 줄고 있어 이들의 재회는 더 이상 미룰 수 없는 절박한 과제이다. 셋째, 이산가족문제는 인도적 문제로 정치·군사 등 다른 남북한간의 현안과는

21) 통일부 남북회담사무국, 『남북대화』, 제66호, (서울,1999), p. 33.

22) 위의 책, p. 33.

달리 우선적으로 추진되어야 한다는 것이다. 그러나 이산가족문제에 대한 북한의 태도 등 남북관계의 특수성을 감안할 때, 근본원칙은 당국간에 합의하고 실무적인 것은 쌍방 적십자사가 담당하는 것이 필요하다. 남북간의 『남북기본합의서』에서도 이와 같은 입장이 잘 나타나고 있다. 넷째, 이산가족의 상봉은 단순히 가정의 재회 및 재결합에 그치는 것이 아니라 상처받은 민족정서를 치유하고, 나아가서 민족적 이질성을 극복하여 사회적 통합을 촉진시키는 매체로 작용할 것으로 보고 있다. 1998년에 출범한 『국민의 정부』는 이산가족문제를 대북 정책에 있어서 최우선 과제로 선정하고 이의 조속한 해결을 국정과제의 하나로 설정하고 있다. 김대중 대통령은 1998년 2월 25일 취임사, 3·1절 기념사, 8·15 광복절 경축사 등에서 이산가족 재회에 북한이 협조해 줄 것을 호소하였다. 또한 이산가족문제의 해결을 위해서는 어떠한 방식도 받아들일 것이라고 밝힌 바 있다. 김대중 대통령은 1998년 7월 4일 “이산가족 상봉은 공식적으로 안되면 비공식적으로라도, 그리고 돈이 들어가더라도 추진하여 생존가족들이 죽기 전에 만나볼 수 있도록 인도적 노력을 강화하라”고 지시, 이산가족문제 해결에 대한 적극적 의지를 표명한 바 있다. 정부는 이산가족 교류의 활성화를 위하여 법률적, 재정적 조치를 취하는 등 적극적이고 전향적인 정책을 추진하고 있다. 이산가족문제 해결을 위한 주요정책은 다음과 같다.

1) 이산가족 상봉의 정례화 추진

『국민의 정부』는 이산가족문제의 조속한 해결을 위하여 이산가족면회소를 설치하고, 상설·운영되어야 한다고 보고 있다. 1998년 베이징에서 개최된 차관급 남북당국대표회담에서 이산가족면회소의 설치문제와 대북 비료지원을 상호주의에 입각하여 해결하고, 이를 위하여 별도의 남북적십자회담 개최를 제의한 바 있다. 이후 1년 2개월 후 1999년 6월 베이징에서의 남북 차관급 당국회담에서도 이산가족면회소 설치를 통한 이산가족 상봉의 정례화를 제의한 바 있다. 우리측의 제의 내용은 다음과 같다.²³⁾

- 이산가족상봉 → 월100명 정도로 1~2회 실시 → 첫상봉은 9월 중순경 실시
- 생사 주소확인을 위한 명단교환 → 쌍방 300명 정도, 첫 명단교환은 금년 8월초 실시
- 우편물 교환 → 월2회 실시, 첫 우편물교환은 9월중순 실시
- 상봉면회소 설치 → 금년 8월 초순에 판문점에 설치·운영 방문단 교환 → 시범사업으로 금년 9월과 10월, 쌍방 각기 100명 정도의 고령 이산가족이 서울·평양 방문단 순차 교환

2) 이산가족교류 활성화를 위한 제도적 지원

『국민의 정부』는 이산가족교류의 활성화를 위하여 제도적 조치를 강화

23) 위의 책, p. 55.

하고 있다.

1999년 11월 현재 북한주민접촉 신청 건수는 13,918건이며, 이중 1,852 가족이 생사확인을 하였고 5,111통의 편지를 중개인을 통해 접수했으며, 444가족이 제3국에서 상봉하였다. 특히 1998년도에 최초로 이산가족상봉 목적의 방북이 실현된 이래 1999년에는 5건의 방북상봉도 이루어지는 등 「국민의 정부」 출범 이후 이산가족교류는 대폭 증가하고 있다.

<표-1>에서 볼 수 있듯이 「국민의 정부」 출범 이후 이산가족교류는 양적으로 크게 증가하였을 뿐만 아니라, 상봉의 숫자도 늘어 질적인 변화를 보이고 있다.

<표-1> 남북이산가족 교류현황

(1999.11.30 현재, 단위: 가족 수)

| 구분 | 북한주민 접촉신청 | 생사확인 | 서신교환(통) | 제3국 상봉 | 남북상봉 |
|---------|--------------|-------|---------|--------|------|
| 1989 | 1 | - | - | - | - |
| 1990 | 62 | 35 | 44 | 6 | - |
| 1991 | 275 | 127 | 193 | 11 | - |
| 1992 | 267 | 132 | 462 | 19 | - |
| 1993 | 743 | 221 | 948 | 12 | - |
| 1994 | 651 | 135 | 584 | 11 | - |
| 1995 | 311 | 104 | 571 | 17 | - |
| 1996 | 231 | 96 | 473 | 18 | - |
| 1997 | 761 | 164 | 772 | 61 | - |
| 1998 | 3,726 | 377 | 469 | 108 | 1 |
| 1999.11 | 6,890 | 461 | 595 | 181 | 5 |
| 계 | 13,918 | 1,852 | 5,000 | 444 | 6 |

출처: 통일원, "민간차원의 해결노력."

<http://reunion.unikorea.go.kr/policy/effort12.html>

정부는 1998년 9월 1일부터 북한에 가족을 두고 있는 60세 이상의 남한주민 또는 실향민(1953년 7월 27일 이전에 군사분계선 이북지역에서

출생한 자)에 대해서 기존의 방북 승인제에서 신고제로 전환하여 고령 이산가족의 고향방문을 지원하고 있다(『고령이산가족 등에 대한 북한 방문 증명서 발급 절차에 관한 지침』).

또한 이산가족인 남한주민이 이산가족교류를 목적으로 북한주민 접촉 또는 북한방문증명서 발급을 신청할 때 제출하는 서류를 간소화하는 「남북이산가족교류를 위한 절차간소화 지침」을 제정하여 1999년 6월 1일부터 실시하고 있다. 2000년에 들어서는 신고만으로 북한을 방문할 수 있는 이산가족 연령을 현재 60세 이상에서 이산 1세대 전체로 확대하였다.²⁴⁾

이산가족문제에 대한 정부의 전향적인 조치는 이산가족 대상에 월북자도 포함시키는 조치였다. 정부는 북한 사회안전부(현재 인민보안성)가 설치한 주소안내소에 우리측 이산가족이 생사확인 및 주소안내 신청서를 제출하는 것을 허용하기로 하였다.²⁵⁾ 또한 정부는 1998년 7월 7일 “통상적 의미의 이산가족은 해방이후부터 6.25전쟁을 전후해서 헤어진 가족을 의미하지만 월북자도 신형이산가족으로 규정할 수 있다”고 전향적인 조치를 취했다.²⁶⁾

『국민의 정부』는 이산가족문제 해결을 위하여 두 차례의 당국간 회담을 가졌는데, 1998년 4월의 차관급 남북한 당국간 회담과 1999년 6월의 남북 차관급 회담이었다. 이 회담은 북한에 대한 비료지원과 이산가족문제의 해결을 연계하여 진행되었으나 북한의 반대로 합의사항 없이 결렬되었다.

북한은 1990년대에 계속되는 경제난과 식량난 및 국제적 고립으로 인한 체제위협으로 이산가족문제 해결에 소극적일 수밖에 없는 실정이었다. 이러한 맥락에서 북한에게 충분한 경제적 인센티브를 제공하는 경우 북한이 호응할 것이라는 의견이 대두되었다. 정부도 돈이 들어가더라도 상봉사업을 추진할 것을 언명한 바 있다. 이와 같은 맥락에서 2000년 3월 김대중 대통령의 유럽 순방 시 발표한 ‘베를린 선언’은 정부차원의 대북 경제지원, 화해협력 제안, 이산가족 상봉, 남북기본합의서 이행을 위한 특사 교환 등 4개항을 제안하였다.

3) 민간차원의 이산가족교류 경비지원

『국민의 정부』는 남북이산가족간 직접 교류의 가능성에 대비하면서 민간차원의 이산가족교류를 촉진 지원하고 있다. 곧 이산가족들이 민간단체들의 주선으로 제3국을 통해서 생사확인 및 상봉을 실현할 수 있도록 경비를 지원하고 있다. 정부는 『이산가족교류경비에 관한 지침』을 마련하여 경비지원을 하고 있고, 2000년 2월 정부는 필요한 경비지원을

24) 통일부, 『이산가족 교류촉진 지원계획』, 발표자료, 2000.3.2.

25) 『중앙일보』, 1998.3.28.

26) 『연합통신』, 1998.7.7.

두 배 이상 올리기로 하였다. 생사확인의 경우 지원 금액을 기존의 40만원에서 80만원, 상봉 지원의 경우 80만원에서 180만원으로 올리고, 서신 교환 등 교류지속에 필요한 경비 40만원을 추가로 지원하기로 했다. 경비지원은 과거 한번에 그쳤으나 합쳐서 세 번까지 지원하고 특별 지원 대상에 생활이 어려운 70세 이상 이산가족도 포함시켰다. 그러나 아직도 실제소요 경비와 지원경비와의 차이로 어려운 점이 지적되고 있다.

생사확인이나 상봉 경비 지원금은 후불제로 생사확인이나 제3국에서의 상봉 후 3개월 이내에 신청하면 지원금을 받는다. 한편 위 지침에 의거 이산가족교류 촉진 기여자로 선정된 알선단체들에게는 교류실적을 고려하여 2,000만원까지 연 1회 지원했던 것을 금년부터 분기별 1회로 늘렸다.²⁷⁾

4) 민간단체와의 협력체제 구축

「국민의 정부」는 이산가족단체와의 협력체제를 구축하기 위하여 1998년 5월 28일 대한적십자를 주축으로 20여 개의 관련단체들이 참여하는 「남북이산가족교류협의회」라는 민간기구를 발족시켰다. 이것은 정부가 민간차원의 이산가족교류를 측면에서 지원하기 위한 노력인 것이다. 「남북이산가족교류협의회」는 ① 이산가족 정책수립 및 시행에 있어 민간단체와 각계 전문가의 의견 수렴 및 반영, ② 이산가족교류에 대비하여 민간차원에서의 지원체계구축 및 대북접촉 창구역할 수행, ③ 이산가족교류관련 민간의 참여와 협조유도 및 자율적 조정으로 정부와의 교량적 기능을 통해 효율적 대북 정책추진에 기여를 목적으로 하고 있다.

또한 이산가족 실태파악 및 가족 찾기 사업을 추진하고, 제3국을 통한 민간차원의 교류 지원 및 촉진, 이산가족 상봉 및 방북 대상자 선정 등 남북교류가 본격화될 경우 핵심적 기능을 수행할 수 있는 「이산가족정보통합센터」를 1998년 9월 25일 이북5도위에 설치하고 대민 서비스를 제공하고 있다. 통일부가 이 센터의 시스템 구축을 총괄 조정하되 이북 5도위, 대한적십자와 정보를 공동활용하고 단계적으로 16개 시·도로 연결 망을 확대할 계획이다. 이 센터는 기존의 이산가족 관련 자료를 통합하여 체계적으로 데이터베이스화 하고 이산가족의 신규등록을 담당하고 있다. 대민 서비스를 위해 1999년 6월 18일부터 인터넷서비스를 개통한 바 있다.

5) 서신교환의 제도화 추진

「국민의 정부」는 남북간 우편물 교환소 설치를 추진하고 있다. 1998년 4월의 「남북당국대표회담」과 1999년 6월 「남북 차관급 당국회담」에서

27) 「조선일보」, 2000.3.02.

이산가족문제 해결을 위한 실천방안의 하나로 판문점에 남북 우편물교환소를 설치할 것을 제안한 바 있다. 또한 이것이 실현되지 않을 경우 대안으로 제3국을 경유하는 국제우편물 방식의 서신왕래를 추진하고 있다.

3. 남북이산가족 실태와 교류현황

1) 남북이산가족 실태

일반적으로 남북 이산가족의 대상은 해방 전후 및 6.25 전후 약 500만 이 남한으로 이동하였다고 보고, 남북 합쳐 일천만 가족으로 불려지고 있다. 그 구체적인 분류는 다음과 같다.²⁸⁾

- ① 6.25전까지 북한을 탈출한 월남피난민 약 328만(50년 2월 공보처 발행, 소련군정의 시말)
- ② 6.25동난 중 남하한 피난민 약 100만명
- ③ 6.25동난 중 행방불명자 약 30만명
- ④ 휴전이후 남북 미귀환자 450명 및 북한이탈주민 930여명
- ⑤ 1970년 가호적 신고자(월남자 가족) 54만 6천 3백명

그러나 1950년 공보처는 6.25전 까지 북한을 탈출한 월남 피난민은 약 328만명, 1955년 보사부는 월남자 수를 45만 6천명으로 추산하였다. 1964년 내무부의 『한국지방행정사』는 월남이북동포 수를 245만 1천명, 남한 내 아산가족의 수를 약 350만명으로 추정하였다. 1980년 초 이북5도청이 발간한 『이북5도 30년사』는 남한 내 실향민 수를 약 500백만명으로 추산하였다. 이와 같이 이산가족 수에 대한 규모의 산정은 집계기관마다 상이하다.

정부 주무부처인 통일부는 지난 3월 4일 ‘남북이산가족 관련 기본통계’에서 1996년 말 현재 남한거주 이산가족은 2.3세대를 포함해 약 767만명이며 이산 1세대는 122만 6천명이라고 발표하였다. 이것은 이북5도위의 통계를 인용한 것이다. 남북한이산가족의 실태과약을 위한 1998년 6월 3일 7개 정부 부처 실무회의(법원행정처, 안기부, 외교통상부, 국방부, 이북5도위, 통계청, 한적)의 회의 결과에 의하면 이북5도위는 해방 이전 북한에서 출생한 이산1세대는 122만 6천명이며, 60세 이상 고령 이산가족은 약 69만명이라고 주장하였다. 현재 남북이산가족 수는 이산 2,3세대를 포함하여 약 767만명인데 이는 1970년 가호적 신고자 546만 3천명을 기준으로 1971~96년 기간의 인구증가율을 감안한 추정치이다. 그러나 통계청은 1995년 인구주택 총 조사시의 10% 표본조사 수치에

28) 통일원, 『남북이산가족 교류협력 실무 안내』, (서울: 통일원,1997), p. 7.

서 추정한 수로서 이북출생이라고 응답한 남한 거주자는 40만 3천명, 60세 이상 고령 이산가족은 24만 8천명이라고 밝혔다. 1990년도 조사에서는 41만 7천 632명이었다. 과거 공식적인 인구조사 결과에 의한 이산가족의 숫자는 다음과 같다. 1949년 인구조사는 1945~49년 사이의 월남인을 48만 1천명, 1955년 인구조사는 45만명으로 추산하였다. 1960년 인구조사는 이북5도 출생자를 63만 8천명, 1966년 특별인구조사는 북한출신자를 69만 7천명, 1970년 인구조사는 북한출생자를 67만 5천으로 추정하였다.²⁹⁾

여기서 문제점으로 지적되고 있는 것은 정부가 주장하는 가호적 인구만으로 이산가족 수를 산출하는 것은 정확도에 있어서 문제가 있다는 것이다. 또한 이산의 고통을 부모세대 만큼 느끼지 못하는 상황에서 이산 2.3세대를 모두 ‘이산가족’이라 주장할 수 없다는 주장도 있다. 이와 관련, 일부 학자들은 한국전 직후 남한에 거주하던 북한 출신자는 100만 정도였고, 이산 1세대는 통계청 자료가 신빙성이 있다고 주장하고 있다.³⁰⁾

그러나 이경남 이산가족상봉추진회 회장은 이미 작고한 이산 1세의 재북가족, 약 20만의 월북자와 그 가족 등을 포함해 이산1.2세대를 포함해 ‘1천만 이산가족’이라 주장한다는 것은 결코 과장된 수치가 아니라고 주장하고 있다.³¹⁾

따라서 이산가족 수에 대한 정확한 통계는 전문가와 관계기관간의 협의를 통해서 『이산가족정보통합센터』에서 계속 조사·보완해야 할 것이다.

또한 남북이산가족 교류시 이산가족의 범위 및 대상문제가 제기될 수 있다.

이산가족의 범위에 대해 다양한 견해가 있으나 전통적 법의식과 관습을 고려, 부부·부모와 자녀, 조손, 형제자매를 원칙으로 하되 방계 혈족 8촌, 처·외가 인척 4촌까지로 보는 경향이 많다.

북한에서는 호주제도의 폐지로 가족의 범위가 확정되어 있지 않으나 북한의 가족법은 부양의무 대상인 친족을 부부, 부모와 자녀, 조부와 손자녀, 형제자매 그리고 동거하는 계친과 계자 사이로 규정하고 있다. 가족의 범위에 대해서 이미 남북간에 제9차 남북적십자회담(1985.8)에서 헤어질 당시의 가족과 그후 출생자녀로 합의했으나 친척의 범위에서 남측은 방계 8촌, 처·외가 4촌을, 북측에서는 이외의 당사자가 요구하는 친척을 주장했으며, 고향방문단 교환을 위한 실무대표접촉에서

29) 권태환, “인구성장의 추세와 요인,” 이해영·권태환 편, 『한국사회: 인구와 발전』, 제1권 (서울대학교 인구 및 발전문제연구소, 1978).

30) 『한겨레』, 2000.4.28.

31) 이경남, “민간차원의 이산가족 고통해소 방안,” 『남북이산가족문제 해결방안』, 학술회의총서 99-14(서울: 통일연구원, 1999), pp. 72~74.

상봉 가족 대상 협의시 남측이 이를 수용해 합의한 바 있다. 『남북교류협력에 관한 법률 시행령』에서는 “8촌 이내의 친·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자”로 규정하고 있다.

우리는 광의의 국군포로(유해포함)와 남북자들을 광의의 이산가족 대상에 포함시켜야 한다. 이들을 광의의 이산가족 범주에 포함시키는 것은 북한의 입장을 고려하여 협상을 원만히 진행시키기 위해서 필요하다. 남북자 중 462명이 아직 귀환하지 못하고 있다.³²⁾ 한편, 박재규 통일부장관은 북한에 남아있는 국군포로는 4만명으로 추산하고 조성태 국방부장관은 이중 312명의 명단을 확보하고 있다고 밝혔다.³³⁾

국제적으로는 문화적 관습에 따라 범위가 확대될 수 있음을 인정하고 있다. 동·서독간에는 1963년 서베를린과 동독간의 통행협정에서 부부, 부모, 자녀, 조손, 형제·자매, 숙·백모, 조카, 그들의 배우자를 방문 허용 대상으로 했고, 중국·대만간에는 대만은 4촌 이내의 친척으로, 중국은 부모, 배우자, 자녀로 한정하고 있다.³⁴⁾

2) 이산가족 교류실태

1970년대와 1980년대 이산가족문제가 남북간 협상에서 해결이 어렵다는 판단아래 정부는 당국 차원이 아닌 개별적 차원에서 이산가족 상봉의 길을 모색하였다. 지난 1989년 6월 12일 『남북교류협력 기본지침』과 1990년 8월 1일 『남북교류협력에 관한 법률』을 제정하여 보안법에 구애받지 않고 북한주민을 접촉할 수 있는 법적 조치를 마련하여 이산가족 교류 즉 생사확인, 서신교환 및 상봉을 제도적으로 보장·지원하고, 북한에 생존하고 있는 이산가족을 제3국에서 재회할 수 있는 길이 트인 것이다. 북한도 당국의 허가 없이 북남 교류를 하는 행위는 반국가범죄에 해당되나 전술한 바와 같이 경제난과 식량난 악화로 인도적인 간접교류가 부분적으로 묵인되는 경우가 많았다.³⁵⁾

1997년까지 제3국을 통한 이산가족 교류는 생사확인 1,014건, 서신교환은 3,936건, 제3국 상봉은 155건이 성사되었다. 이 통계는 정부가 사전 승인한 사례를 반영한 것으로 가족들의 신변안전 등을 이유로 비공개적인 방법으로 성사된 숫자는 공식 통계치 보다 상회하리라고 본다. 이와 같은 이산가족 재회는 핵 문제로 인한 남북관계 긴장 속에서도 꾸준히 지속되었고 그 숫자도 증가하고 있어 이산가족 재회가 제도화 단계에 들어서는 것을 말해주고 있다.

『국민의 정부』 출범 후 이산가족문제 해결을 위한 의지를 뒷받침하기 위하여 법률개정과 전향적 조치를 취하고 있어 이산가족 재회를 더욱 촉진시키고 있다.

32) 『중앙일보』, 2000.6.15.

33) 『동아일보』, 2000.6.22 과 『연합뉴스』, 2000.6.29참조.

34) 『남북이산가족교류 실무안내』, 앞의 책, p. 6.

35) 위의 책, p. 21.

『국민의 정부』 출범 후 2년 동안 생사확인 838건(총 1,852건), 서신교환은 1,064건(총 5,000건), 제3국 상봉은 289건(총 444건), 남북직접 상봉은 6건으로 과거에는 한 건도 없었다. 이와 같이 이산가족 재회는 양적, 질적인 변화를 보이고 있다.

이산가족의 접촉방법은 해외거주 교포, 상봉알선단체, 국제행사 등을 통한 방법이 대부분이다. 특히 한중수교 이후 중국교포를 중개인으로 하는 접촉이 증가되었다. 특히 중국의 『연길 이산가족 소개소』는 자발적이고 적극적이다. 국내에는 이산가족상봉추진회, 한겨레상봉회, 한민족상봉회, 우리민족서로나누기 등이 있다.

민간단체들의 이산가족 교류 성공율은 생사 확인의 경우는 전체의 18%로 저조하나 재중동포를 비롯한 해외교포의 주선인 경우는 81%, 나머지 1%는 국제행사에서 우연히 만나는 경우이다. 또한 생사확인이나 상봉 등의 경우 대개 1~3개월이 걸린다.³⁶⁾

이산가족 알선단체들의 수수료는 이산가족의 경제력, 북한가족의 소재지 등에 따라 초기에는 생사확인과 서신왕래는 500~1,000달러, 제3국 상봉에는 5,000~10,000달러에 이르고, 이중 일부는 북한당국에 흘러 들어가고 있는 것으로 알려지고 있다.³⁷⁾ 그러나 최근에는 생사확인예 평균 2천 달러, 서신교환예 3천 달러, 상봉예 5천7백 달러의 비용이 지불되고 있다고 보도되고 있다. 이 비용 중 상당부분이 중개 수수료인 것으로 나타나고 있다.³⁸⁾

그러나 민간차원의 이산가족 접촉에는 문제점이 많다. 첫째, 경제적 여유가 있는 이산가족에 국한되어 이용되고 있다. 둘째, 절차가 복잡하고 시일이 오래 걸리며 확실성이 결여되어 있다. 셋째, 북한 당국의 선택에 따라 이산가족의 생사확인 등이 가능하다는 제약이 있다. 따라서 바람직한 해결책은 남북 당국간의 합의로 이산가족 전체를 대상으로 문제를 해결해야 할 것이다.

IV. 남북정상회담과 이산가족문제

이번 남북정상회담은 6월 15일에 통일문제, 이산가족문제 등 인도적 문제의 조속한 해결 및 남북간의 경제협력과 다방면의 교류와 협력 등 5개항의 합의사안이 포함된 남북 공동선언문을 발표하였다.

1. 정상회담의 주요 합의사안

36) 서재진, 『남북 이산가족 상봉 실현방안』 (서울: 통일연구원, 1998), p. 35.

37) 위의 책, p. 36.

38) 『연합뉴스』, 2000.4.10.

6·15 「남북 공동선언」의 제1항과 제2항은 민족의 자주적인 통일원칙과 남측의 연합제와 북측의 낮은 단계의 연방제 안의 공통점을 인정하고 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 합의하였다. 제3항은 오는 8·15를 즈음하여 이산가족·친척 방문단을 교환하며, 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 합의하였다. 제4항은 남과 북은 경제협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시키고, 사회·문화·체육·보건·제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 신뢰를 다져나가기로 하였다. 제5항은 남과 북은 이상과 같은 합의 사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국간 대화를 개최하기로 하였다. 또한 김정일 국방위원장은 적절한 시기에 서울을 방문하기로 하였다.³⁹⁾

남북정상회담의 성과는 한반도의 평화와 평화통일의 기반을 구축하는데 기여하였고, 이를 위한 남북한의 교류와 협력 심화 및 이산가족문제의 해결을 합의하였다.

통일문제와 관련하여 우선 통일은 우리 민족끼리 ‘자주적’으로 해결하는 것을 재확인하였다. 지금까지 ‘자주’는 북한이 미군철수 등 대남 통일전선전략에서 이용되어 왔으나, 향후 북한의 태도에 변화가 없다면 남북간의 신뢰는 원점으로 돌아갈 소지가 많다. 통일방안과 관련하여 김대중대통령은 ‘연합(연방)정부’가 아니라 지금처럼 남북의 ‘지방정부’

39) 남북 공동선언 <전문>

1. 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해나가기로 하였다.
2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제와 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.
3. 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족·친척 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 조속히 풀어나가기로 하였다.
4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시키고, 사회·문화·체육·보건·환경 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나가기로 하였다.
5. 남과 북은 이상과 같은 합의 사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일안에 당국간의 대화를 개최하기로 하였다.

김대중 대통령은 김정일 국방위원장이 서울을 방문하도록 정중히 초청하였으며 김정일 국방위원장은 적절한 시기에 서울을 방문하기로 하였다.

가 외교와 국방권을 가지고 있다고 설명하였다(1민족, 2국가, 2체제, 2정부). 또한 김대중 대통령은 서울공항 도착성명에서 “현정부를 그대로 두고 양쪽에서 수뇌회의와 장관 각료급 회의, 국회 회의를 구성해 서로 협의기관을 만들어 모든 문제를 풀어가자는게 연합방안”이라며 “앞으로 양측대표가 이 문제를 토론하자고 합의했다”고 공개하였다.⁴⁰⁾ 또한 남북한은 상호 무력침략이나 위협행위를 자제하기로 합의하였고, 김대중 대통령도 “더 이상 전쟁은 없다”고 말했다.⁴¹⁾ 이것은 북한이 곧바로 연방국가로 가자는 고려연방제(1민족, 1국가, 2체제, 2지역자치정부)를 고집해 왔으나 김대중 대통령의 3단계 통일론(국가연합-연방국가-통일국가)에서 1단계인 국가연합을 반영한 것이다. 이제 통일논의는 현실문제로 등장하였다.

이산가족문제에 대해서 김정일은 전향적인 자세를 보였다. 4대 합의사항의 하나로 이산가족문제 해결의 원칙을 합의하였다. 이미 정상회담을 위한 준비접촉에서 북한이 문제해결의 필요성을 공감하는 태도를 보였다.

남북간의 경협과 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 교류협력에 대한 합의는 그 동안 민간차원의 교류협력을 정부간 대화차원으로 격상시키는 계기를 마련하였다. 경제협력도 일방적인 지원을 부인하고 상호주의에 입각한 공존공영을 추구하는 장기적인 통일준비로도 볼 수 있다. 남북간의 경협을 활성화하기 위한 제도적 장치를 마련하는 협의가 따를 것이다.

당국간 대화의 조속한 개최를 합의한 것은 선언의 실천을 수단으로써 중요한 의미를 가지고 있다. 공동선언문은 앞으로의 ‘합의를 위한 합의’로써 향후 실천을 위한 당국간의 대화와 협상이 필요하다. 따라서 대화개최에 관한 합의는 가장 중요한 성과 중의 하나일 것이다.

남북공동선언이 채택된 의의는 다음과 같이 풀이될 수 있다.

첫째, 남북 분단 후 처음 있는 정상간의 합의다. 정상간에 평화와 화해·협력을 확인하고, 이의 실천을 합의하였다. 이것은 향후 남북관계를 규율하는 규범력을 갖게되는 것이다. 특히 북한과 같은 위계질서에서 김정일이 남북 공동선언에 서명한 것은 공동 선언문의 법적 의미를 떠나 중요한 구속력을 가지고 있다. 둘째, 정상회담에서 남북 당사자가 한반도의 평화와 통일을 ‘자주적’으로 해결해 나갈 것을 대내외에 천명한 것은 한반도문제의 한반도화를 예고하고 있다. 그러나 남북문제의 자주적 해결이 주변국과의 협조를 배제하는 것은 아니다. 또한 통일방안에 공통점이 있다고 인정하고 당국간 협의를 통하여 통일을 지향해 나가기로 하였다. 우리는 통일논의의 공론화를 통해서 이에 대한 국민적 합의를 도출할 수 있을 것이다. 넷째, 이산가족문제를 시급히 해결해야 한다는 정상간의 인식의 일치를 이끌어 냈고, 문제 해결을 위한

40) 「조선일보」, 2000.6.15.

41) 「중앙일보」, 2000.6.15.

단계적이고 제도적인 접근이 가능해 졌다. 다섯째, 남북 상호간에 호혜적인 협력을 증진시켜 민족전체의 발전을 도모해 나가기로 하였다. 다방면의 교류와 협력은 상호간의 불신을 제거하고 신뢰를 구축하여 민족의 동질성을 회복하는 데 기여할 것이다.

그러나 남북정상회담에 대한 문제점으로는 「국민의 정부」가 그 동안 남북관계의 우선 순위는 통일보다는 긴장완화에 있다고 강조하고 통일방안의 논의를 자제해 왔으나, 이번 남북 공동선언에서는 통일방안에 대한 남북간의 합의가 도출된 것으로 되어 있다. 「국민의 정부」의 남북연합 안은 지금까지 국회나 조야에서 심도 있게 토의된 적이 없다. 앞으로 통일방안의 논의는 남북간에 그리고 우리 내부에서 활발한 토의와 동의를 바탕으로 이루어 져야 하겠으나 통일논의가 어떤 방향으로 전개될 것인지, 그리고 이러한 토론이 국론 분열의 원인이 될 소지도 있어 우려의 소리도 제기되고 있다.

또한 남북간의 주요현안인 긴장완화와 평화체제 구축문제는 남북연합과정에서 거론되어야 한다는 입장을 취하고 공동선언에 거론되지 않고 있다는 것이다.

이산가족문제 해법과 관련하여 이산가족 상봉이 8·15를 즈음한 1~2차로 끝나는 지, 계속될 것인지에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 또한 북한이 비전향 장기수문제를 거론하여 명문화하였으나 국군포로와 남북자에 대한 언급이 없어 이들 가족들의 불만도 제기되고 있다.

끝으로 남북정상회담에 대한 대국민 홍보에 문제점이 들어 나고 있다. 남북정상회담이 끝난 지 일주일이 넘어가는 시점에서 중요한 정보가 정상회담을 수행한 인사들에 의해서 소위 ‘찔끔 찔끔’ 흘러나오고 있어 정부에 대한 국민들의 신뢰가 실추되고 있다. 체계적이고 종합적인 대국민 홍보가 정상회담의 성과를 부각시키고 북한과의 불필요한 마찰을 줄일 수 있을 것이다.

그러나 이번 남북 정상회담의 성과는 무엇보다도 정상간의 이해의 폭을 넓히고 상호간에 신뢰를 구축하는 계기를 마련한 것으로 평가될 수 있다. 남북정상은 한반도의 전쟁재발 방지와 평화정착에 공감대를 형성하였다. 김정일은 지난해 6월 발생한 서해교전 같은 사태는 절대로 없을 것이고,⁴²⁾ 북한의 최고위 당국자들도 한반도에서 전쟁이 재발되어서는 안 된다는 생각을 갖고 있다는 것이 이번 정상회담에서 확인되었다.⁴³⁾ 또한 남북정상은 그 동안 남북이 합의한 내용(7·4 공동선언과 남북기본합의서 등)들을 실천에 옮기는 것이 중요하다는 것에 인식을 같이 하였다는 것이다. 특히 남북 정상회담의 가시적인 성과는 이산가족문제 등 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 합의한 것은 대북정책의 최우선과제의 해결 전망을 밝게 하고 있다.

42) 「조선일보」, 2000.6.21

43) 「연합뉴스」, 2000.6.20.

2. 이산가족문제 해결전망

이번 남북정상회담을 통해서 이산가족문제 해결의 실마리가 풀릴 수 있다고 조심스럽게 낙관할 수 있다. 김대중 대통령은 그 동안 이산가족문제 해결을 위하여 적극적이고 전향적인 조치를 취해왔고, 식량을 포함한 북한에 대한 인도적 지원을 계속해 왔다. 정부는 정상회담 이전에 과거 북한이 요구해 왔던 비료 20만 톤을 조건 없이 북한에 제공하기로 결정하였다.⁴⁴⁾ 그러나 이것은 이산가족문제에서 북한의 양보를 유도하는 조건 없는 조건으로 생각된다.

남북정상회담을 발표하면서 박지원 장관은 정상회담에서 인도주의적 문제를 우선적으로 논의할 것이라고 밝힌 바 있다.⁴⁵⁾ 김대중 대통령은 4월 11일 국무회의에서 “장소에 구애받지 말고 이산가족 면회소를 설치해 가족상봉을 정례화 한다는 것이 정부의 입장”이라고 밝힌 바 있다. 또한 불교방송국 10주년 기념 리셉션에 참석하여 “이번 평양회담에서는 욕심을 억제하고 우선 이산가족 상봉과 가능한 경제협력, 남북간 상설기관 설치 같은 문제를 차근차근 풀어 나갈 것”이라고 말했다. 또한 북한의 생활과 사회가 안정돼야 남북한간 화해와 평화가 있다.“고 역설하였다.⁴⁶⁾ 이와 같은 언급은 대북 경제지원과 연계하여 이산가족문제를 해결하겠다는 것이 일차적 목표로 하고 있음을 알 수 있다.

남북정상회담에서 이산가족문제 해결을 위한 김대중 대통령의 의지는 김정일 북한 국방위원장에게 충분히 전달된 것으로 알려지고 있다. 김대통령은 이산가족 상봉과 비전향 장기수 문제를 같이 해결하기로 합의한 데 대해 “어디까지나 이산가족 문제가 첫째”라고 강조하고 “오늘 김위원장에게 ‘먼저 한번 통크게 하시오. 그러면 다른 문제는 제가 국민과 상의해서 하겠습니다’라고 해서 그러기로 합의했다”고 밝힌 바 있다.⁴⁷⁾

한편, 북한도 인권문제 등 인도주의적 사안에 대한 조치가 남북관계 개선을 위해서 뿐만 아니라 국제적 고립을 탈피하기 위해서도 필요하다는 것을 인식하고 있다. 북한은 식량난에 따른 국제사회의 인도적 지원을 계기로 북한의 인권실태가 국제사회에 조금씩 알려지면서 국제사회의 압력을 받고 있다. 유엔 인권소위원회(차별방지소위원회)는 1997년 8월 21일 유엔기구로는 처음으로 대북 인권 결의안을 채택하였고, 1998년 8월에도 유엔 인권위원회가 북한 인권개선을 촉구하는 결의안을 다시 채택하였다. 또한 인도적 지원에 앞장서는 유엔아동기금(UNICEF), 유엔개발계획(UNDP), 세계식량계획(WFP) 등은 북한의 인권침해 및 수혜 상황의 투명성 미흡을 이유로 회원국들의 지원 자제를 요구한 바

44) 『조선일보』, 2000.5.6.

45) 『연합뉴스』, 2000.4.10.

46) 『중앙일보』, 2000.4.29.

47) 『동아일보』, 2000.6.15.

있다.⁴⁸⁾ 따라서 북한도 유엔과 서방국가들이 북한의 인권문제에 극히 부정적인 태도를 취하고 있다는 것을 알고 있다. 국제적 고립을 탈피하기 위하여 “전방위 실리외교”를 취하고 있는 북한은 국제사회의 북한인권 문제에 대한 압력을 희석시킬 필요가 있고, 남한의 대북경제협력이 직접·간접으로 이산가족문제 해결과 연계되어 있다는 것을 김정일도 정상회담 과정에서 충분히 인식하였던 것으로 보인다.

남북 공동선언에서 8·15를 즈음해서 이산가족 방문단의 교환, 비전향 장기수문제 해결 및 인도적문제를 조속히 풀어나가기로 합의하여 문제 해결의 돌파구를 마련하였다. 북한에서는 김정일의 지시가 일종의 도그마(교리)로 통하고 있어 김정일이 서명한 남북 공동선언에서의 이산가족문제 해결의 합의는 상당한 구속력이 있다고 판단된다. 북한은 6·15 남북 공동선언의 후속조치의 일환으로 이산가족 교환방문단 교환을 실현시키기 위한 남북적십자회담을 6월 27~30일까지 북한의 금강산호텔에서 열자고 제의하였고 한적은 이를 수용하였다.

1) 남북적십자회담(2000. 6. 27~30.)

남북정상회담 이후 이산가족문제 해결을 위한 남북적십자회담이 북한의 제의로 6월 27일부터 6월 30일까지 북한의 금강산호텔에서 열렸다. 이 회담에서의 합의 사항은 다음과 같다.

첫째, 2000년 8월 15일부터 8월 18일(3박 4일)까지 151명(책임자 1명, 이산가족 100명, 지원인원 30명, 취재기자 20명)을 서울과 평양에서 동시 교환하기로 하였다. 교환경로는 1985년의 교환관례에 따라 육로 또는 항공로로하기로 하였다.

둘째, 비전향 장기수를 전원 송환하는 즉시 적십자회담을 열어 이산가족 면회소를 설치·운영하는 문제를 확정한다.

셋째, 비전향 장기수 전원을 2000년 9월초에 송환한다.

남북적십자회담의 성과는 남북정상이 채택한 공동선언의 이행에 진전이 있다는 것을 의미하고, 남북간의 긴장완화와 평화문제 및 교류와 협력 분야에서의 진전도 기대할 수 있는 긍정적인 조짐으로 간주할 수 있다.

이산가족 상봉의 정례화를 위한 면회소 설치문제도 이번이 없는 한 이루어질 것으로 보인다. 문제는 국군포로와 남북자의 송환인 바, 북한이 이들의 존재를 부인하고 있고,⁴⁹⁾ 앞으로 진전될 것으로 보이는 이산가족교류의 활성화에 많은 문제점들이 노정될 것이기 때문에 이에 대한 대비책이 요구되고 있다.

48) 백충현, “협상원칙 지켜야 국민지지,” 『동아일보』, 2000.5.4.

49) 『동아일보』, 2000.6.30.

2) 이산가족 상봉의 정례화와 문제점

일반적으로 북한의 입장을 고려하여 이산가족문제 해결은 점진적이고 단계적인 접근이 효과적이라고 주장해 왔다.

첫 단계는 교류기반 구축단계로 이산 1세대와 실향민의 고향방문단 상호교환 등 시범사업 실시와 생사·주소확인 사업을 실시하는 것이다.

두 번째 단계는 교류를 제도화하여 서신교환, 이산가족 중 고령자의 상호방문 제도화 및 실향민의 고향방문단의 제도화, 이산가족 상봉의 정례화 및 우편물 교환소 등을 설치하는 과정이다.

세 번째 단계는 교류를 활성화하여 연령에 제한 없이 이산가족과 실향민의 고향방문 및 절박한 가정문제(사망, 결혼 등)로 인한 방문을 실현하는 것이다.

마지막 단계로 이산가족의 자유왕래 및 재결합이 실시되는 것이다.

이번 정상회담에서 우선적으로 이산가족 고향방문단의 상호교환과 비전향 장기수의 북송(88명 중 50명이 북송 희망)⁵⁰⁾을 합의하였다. 이 사업은 1989년과 1992년에 남북간에 합의한 바 있고 북한에게도 부담이 적어 남북정상회담 개시 전부터 실현될 것으로 예상된 바 있다.

이번 남북적십자회담에서 이산가족 상봉을 위한 면회소의 설치·운영에 관한 양측간의 회담을 9월초 비전향 장기수의 전원 송환이 이루어진 뒤에 갖기로 합의하여 이산가족 상봉의 정례화가 이루어질 가능성이 높다. 면회소 설치에 합의할 경우 생사 및 주소확인 등 첫 단계의 교류기반 구축단계를 위한 별도의 협상을 진행하는 번거로움을 생략하고 두 번째 단계인 교류의 제도화 단계로 진입하는 것으로 큰 성과라 할 수 있다.

이산가족 상봉의 정례화에 관련된 몇 가지 문제점과 과제를 짚어 보자. 이산가족 상봉의 정례화를 위한 『이산가족 면회소 설치·운영에 관한 합의서』는 구속력이 있는 협정형태로 제정하여 면회장소, 대상, 규모, 신변안전 등에 관한 조치가 마련되어야 할 것이다.

면회소 설치에 신축적인 입장을 취하여 북한이 판문점을 반대할 경우에 휴전선 부근의 지역이나 나진·선봉 및 금강산 관광지역 등에 설치하는 것도 수용할 수 있겠다.

우선 면회소 장소는 판문점에 설치하는 것이 바람직하다. 우리민족의 무력대립을 상징하는 장소를 평화와 화합의 장소로 전환시키는 상징적인 효과가 있을 것이다. 또한 이산가족의 편의와 비용을 줄이는 효과도 무시할 수 없다. 최근 현대그룹과 북한간의 서해안 공동 사업과 연계되어 남북간의 군사적 긴장을 완화시키는 실질적인 의미도 있어 가장 바람직한 대안이다. 차선책으로는 금강산과 휴전선에 근접한 지역도 수용할 수 있다.

이산가족 상봉의 규모와 횟수는 북한과의 협상을 통해 신축적으로 실행되어야 할 것이다. 정부는 8·15 이산가족 상봉 후 정례화가 정착되

50) The New York Times, 2000.7.1

는 경우 상봉의 규모를 100명 규모, 월 1, 2회를 관철시키려는 것으로 알려지고 있다. 이산가족 상봉의 정례화 이후 점진적으로 상봉 횟수도 늘리고 연령 제한도 낮추고 규모도 확대하는 것이 바람직하다. 북한은 일본인 처의 일본방문을 원용하여 20명 이내의 소규모 방문단을 수 차례에 걸쳐서 실행할 것을 주장할 가능성도 있으나 이를 긍정적으로 검토할 수 있겠다.

그러나 협상과정에서 유의해야 할 점은 이산가족 상봉의 대상자 선출 과정에서 북한의 성실한 자세를 보장해야 할 것이다. 곧 북한이 임의로 상봉 대상자를 선정하는 것을 차단할 수 있는 규정을 명문화해야 한다. 동서독의 경우, 기본조약과 통행협정 체결 후에도 조약에 명문화되어 있지 않다는 이유로 서독주민의 동독입국 여부에 대한 재량권을 동독이 임의로 행사하여도 서독으로서는 별다른 조치를 취하지 못하였다. 금강산 관광에서도 신변보호문제가 대두되었는 바, 신변보호가 발생시 남측의 개입을 의무화하는 것을 명문화할 필요가 있다.

3) 이산가족 교류의 확대와 경제적 인센티브 제공

이산가족 상봉이 정례화되는 경우에 이산가족 교류의 제도화를 위하여 이산가족간의 서신교환과 송금허용 및 우편물 교환소 설치, 이산가족의 범위확대로 국군포로와 남북자 송환 및 실향민의 고향방문단 상호교환 등이 추진되어야 하겠다. 이를 위한 대책의 일환으로 정부와 이산가족 차원에서 북한에 대한 경제적 인센티브를 제공하는 것을 고려해야 할 것이다.

이산가족 재회와 관련하여 재북 가족에게 경제적 인센티브를 제공하기 위한 방법으로 재북 이산가족에 대한 송금을 제도화하는 것이다. 송금 허용은 북한에게도 경제적 이익을 제공할 뿐만 아니라 재북 가족의 정치·사회적 입지를 강화해 주는 기회를 제공할 것이다. 북송교포나 미국에 친척이 있는 이산가족들은 송금된 돈으로 비교적 잘 살고 있으며 과거의 차별대우에게 벗어나 정치적 지위가 격상되었다고 한다. 이와 같은 경제적 지원을 통해 재북 가족의 사회적 지위를 향상시켜 이산가족 재회의 기회를 확대시키는 효과를 거두고 중장기적으로 북한 사회의 변화를 유도할 수도 있을 것이다. 송금의 경우, 북한 생활수준을 고려하여 결정하여야 하겠지만 직계가족과 배우자의 경우는 월 1,000달러, 년 10,000달러 이내로 하고, 8촌 이내 기타 가족인 경우 월 500달러, 년 5,000달러 이내를 고려할 수 있다 하겠다. 이 송금 액수는 일종의 최대 제한 액수로 북한의 동의를 얻어내는 유인 수단으로 제시하는 것이다. 또한 이산가족 교류가 심화되는 경우 부분적인 재산이전도 고려해 볼 수 있다.

이와 같은 조치는 남북간의 서신왕래가 필수적인 바 남북직접 또는 제3국을 통한 국제우편물 방식의 서신왕래를 제도화해야 될 것이다. 이를 위하여 「통신협정」을 체결하는 합의를 이끌어 내야 하겠다. 우편물 교환소는 남북이 합의한 면회소를 이용하는 것이 바람직하다.

이산가족문제와 함께 국군포로와 납북자문제들의 송환문제는 당사자가족들은 물론 국민들의 관심이 되고 있다. 이번 남북적십자회담에서 국군포로와 납북자 송환문제가 거론되었으나 북측은 국군포로나 납북자문제는 존재하지 않는다고 언급함으로써 의제로 거론되는 것을 회피하였다. 남북 공동선언에 언급되어 있지 않으나 정부는 광의의 이산가족의 범주에 납북자와 국군포로(유해 포함)의 송환문제를 포함시켜야 한다. 북한이 비전향 장기수의 송환문제를 요구하였고 남북 공동선언에 인도적 문제를 해결하기로 합의한 이상, 남북국군포로와 납북자문제를 거론되어야 한다. 박재규 통일부장은 6월 22일 통일외교통상위원회에서 국군포로와 납북자문제는 비전향 장기수문제와 연계해서 나중에 상호주의 비슷한 형태로 해결할 생각이라고 밝힌 바 있다.⁵¹⁾ 그러나 현재 북측의 태도로 보아 국군포로와 납북자문제의 해결은 순탄치 않을 것으로 예측된다.

따라서 북한의 입장을 고려하여 국군포로와 납북자문제를 남북이 상호 확인하고 별도의 협상을 진행시키는 방법도 고려해야 할 것이다. 이 문제의 해결을 위하여 남북 당국간의 비밀협상과 비밀거래를 고려하는 것도 바람직할 것이다. 동서독의 경우도 정치범 석방을 위하여 이 방법을 택했던 사례가 있다.

우리는 이산가족뿐만 아니라 수많은 실향민이 있다. 실향민도 죽기 전에 고향을 방문하고 싶은 것은 이산가족과 마찬가지로 일 것이다. 이산가족문제가 해결되는 과정에서 실향민의 고향 방문문제도 거론되어야 할 것이다. 실향민의 고향방문 사업은 '통천식 모델'⁵²⁾로 정주영 현대명예회장이 경우처럼 고향을 방문하고 친척이나 고향에 경제적 지원을 하는 형태로 북한에게도 경제적 도움이 될 수 있다. 현재 북한도 고향방문자를 선별적으로 받아들이고 있어 합의가 가능한 사안이다.

향후 이산가족교류와 활성화를 위한 남북적십자회담은 인도적 차원에서만 다루어 질 경우 그 진전이 어려울 것이다. 이산가족문제를 해결해 나가는 과정에서 북한은 남한의 대북지원을 기대할 것임으로 우리는 대북 경제협력 및 지원의 폭과 속도를 북한의 태도에 따라 연계하여 진행하는 전략을 구사해야 할 것이다. 또한 북한의 긍정적인 자세에 대해서 경제적 인센티브를 제공할 수 있다는 인식을 심어 주어야 문제 해결이 효과적으로 이루어 질 것이다. 남북정상회담과 그 후속 조치로 이루어진 이번 남북적십자회담을 계기로 이산가족 상봉의 정례화, 이산가족교류의 활성화 조치 및 국군포로 및 납북자 송환문제 등은 대북 경제지원과 연계되어 해결될 가능성이 높다.

이산가족문제의 해결과 관련, 김대중 대통령의 의지, 북한의 남한 경제 지원 필요와 실리외교를 통한 국제적 고립탈피 노력, 북한 인권개선에 대한 국제사회의 압력 증대 등 다양한 변수들이 복합적으로 작용하여

51) 『동아일보』, 2000.6.22.

52) 이경남, 앞의글, p. 77.

그 해결 가능성은 높다. 최근 북한은 경제건설을 위하여 대내외적으로 실리를 중요하게 여기고 대남화합을 강조하고 있는 것으로 보아 이산가족문제에 과거보다 실리적인 태도를 취할 것으로 보인다. 북한은 제3국-특히 중국-에서 이산가족들의 개별적 상봉을 묵인해 왔고, 남한과 상호주의 입장에서 거래할 수 있는 의제는 이산가족문제이기 때문이다.

V. 결론

지난 5월 말 김정일이 중국방문에서 밝힌 남북문제의 당사자 해결 주장과 중국의 개혁과 개방에 대한 긍정적인 평가는 향후 남북관계 발전에 대한 북한의 태도를 암시해 주고 있다. 남북문제의 당사자 해결을 주장하고 김정일이 답방을 약속하고, 6·15 공동선언의 실천을 위한 당국간 회담이 약속된 이상 당국간 대화는 정례화 될 가능성이 높다. 또한 김정일이 중국방문 시에 중국의 개혁과 개방에 대한 호의적인 평가는 김정일이 주장하는 강성대국을 실현하기 위하여 북한의 개방과 개혁을 현재보다는 더욱 강도 있게 추진할 것으로 보인다. 김정일도 최근 북한의 경제가 약간 호전되는 기미를 보이고 있어 어느 정도 자신감을 갖게된 것으로 판단된다⁵³⁾.

따라서 남북정상회담 이후 남북관계는 남한의 대북 경제지원을 중심으로 당국간 대화와 접촉이 증대될 것이고, 상호간의 교류와 협력을 점진적으로 확대·발전될 것으로 보인다. 남북간에는 정부차원에서 남한의 북한에 대한 에너지, 식량과 비료, 사회간접자본에 대한 협력과 함께 민간차원의 교역, 합작투자, 관광사업 등 남북경제협력이 활성화될 것으로 보인다. 이와 함께 사회문화분야의 교류와 접촉이 증대될 것으로 예상된다.

남북간의 교류와 협력의 증대는 이산가족문제 해결에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 과거 북한은 이산가족문제를 체제유지에 부정적인 요인으로 보고 매우 경계하였던 것은 사실이다. 그러나 「국민의 정부」 출범 후에 북한은 비료 지원을 조건으로 이산가족문제의 논의에 호응한 것은 이산가족문제와 경제지원간에 망설이고 있음을 말해주고 있다. 당시 북한으로써는 비료 지원과 이산가족문제를 연계하여 타결하는 것은

53) 한국은행은 6월 20일 1999년 북한의 실질 GDP기준 경제성장률은 6.2%로 1989년 이후 10년 만에 플러스 성장으로 돌아섰다고 밝혔다. 그 이유는 남한을 비롯한 국제사회가 북한 수입액의 70%에 이르는 6억 6천만달러를 지원한 것이 플러스 성장의 직접적인 원인이고, 북한도 식량생산에 총력을 기울이면서 식량생산이 늘어난 것도 한 원인으로 지적되었다. 『동아일보』, 2000.6.20, 참조.

북한의 입장에서 손해라는 계산을 하였을 것이다. 그러나 김대중 대통령의 “베를린 선언”에서 정부차원의 대규모 대북 경제지원과 협력의 의사가 국제적으로 확인된 후 정상회담을 수용한 것은 이산가족문제의 해결에 대해서 남한의 요구를 수용할 준비가 되어 있다는 것을 의미한 것이다.

따라서 남북정상이 이산가족문제에 대한 상당한 교감이 있었고 북한은 우리의 관심을 분명히 인식하고 6·15 남북 공동선언에서 이산가족문제 등 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 합의하고 후속 조치로 남북적십자회담에서 긍정적인 진전을 도출해 냈다. 따라서 이산가족 상봉의 정례화 등 인도적 문제의 해결 가능성에 대해서 조심스럽게 낙관할 수 있다. 물론 앞으로 계속될 것으로 보이는 남북적십자회담에서 남북자·국군포로 송환문제 및 이산가족교류의 활성화문제 등에 관한 협상은 상당한 시간과 우여곡절이 수반될 것인 바, 인내심을 가지고 대처해야 할 것이다.

우리는 이산가족 상봉의 정례화는 순수한 인도적 차원에서 추진되어야 하지만 대북경협과 연계되어 있고, 이 문제가 해결되는 경우에 남북간에 다방면의 교류와 협력이 활성화되어 북한사회의 변화에도 영향을 줄 수 있을 것으로 기대하고 있다. 이산가족 상봉의 정례화와 남북간의 인적 교류의 증대는 궁극적으로 민족의 이질성을 극복하고 평화통일을 이룩하는 첫걸음이 될 것이다.

남북통일과 법체계 통합

제성호(중앙대학교)

- I. 서론
- II. 분단국 법통합의 의미
- III. 통일독일의 법통합: 선행 법통합사례연구
- IV. 남북한의 법통합방향
- V. 결어

I. 서론

현재 남한은 평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선을 대북정책의 목표로 설정하고, 정경분리원칙과 신축적인 상호주의원칙에 따라 금강산관광 실현 등 남북경협과 대북지원을 추진하고 있다. 남북한간의 사회·문화교류와 제3국을 통한 이산가족 상봉도 과거 정부 때보다 대폭 증가하고 있다. 이러한 민족통합의 흐름은 이미 큰 물줄기를 타고 있고, 북한도 이러한 우리의 노력에 부분적으로나마 호응해 오고 있다. 이렇게 볼 때 한민족의 재통일은 더 이상 먼 훗날의 문제가 아니라 바로 현실의 문제로 다가오고 있다고 하겠다.

많은 사람들이 예견하듯이 21세기는 분명히 7,000만 민족이 하나로 통합되고 남북한이 통일국가를 만들어 가는 세기가 될 것이다. 특히 지난 6월 13일부터 사흘간 남북한의 정상회담 이후 처음으로 평양에서 만나 한반도 평화와 통일, 이산가족문제와 남북교류협력 등 민족의 현안문제를 허심탄회하게 논의한 결과 6.15 남북공동선언이 채택되기에 이르렀다. 남북공동선언의 제2항에서는 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고, 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”고 규정하는 한편, 제4항에서는 경제·사회·문화·체육·보건·환경분

야에서의 교류협력을 명시하고 있다. 이에 따라 앞으로 다방면의 남북 교류협력이 본격적으로 추진되고, 더불어 바람직한 통일방안에 관한 논의가 더욱 활성화될 것으로 내다보인다. 그러기에 우리는 지금부터 각 분야별로 남북통합을 위한 준비를 착실하게 추진해 나가야 한다.

사전에 충분한 대비 없이 남북통일을 맞이하게 될 경우 우왕좌왕하는 일이 발생하게 되고, 그에 따라 일관성이 없고 무원칙적인 임기응변식의 대응을 할 경우 통일과정에서 엄청난 혼란과 후유증을 유발하게 될 것이기 때문이다. 그러한 점에서 남북통합이론에 관한 치밀한 연구와 시나리오별 통합대비책 마련의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다.

그런데 분단국내에서 서로 대립하고 경쟁하는 2개의 분단실체를 하나의 국가로 통일하는 작업은 중국에 있어서는 서로 이질적인 법질서를 하나의 법질서로 재편하는 작업으로 귀결되게 된다. 그러한 점에서 통일은 확실히 법률문제이다. 1990년 10월 3일 이루어진 동서독의 통일은 이와 같은 당연한 사실을 새삼 깨닫게 해 준 사건이었다. 동서독은 통일과정은 물론이고 통일후 새로운 통일국가 건설과정에서도 안정적이고 질서있게 통일을 추진하기 위해 그때그때 필요한 법적 조치를 즉각적으로 취하였던 것이다. 그래서 혹자는 독일통일을 ‘법적 통일’이라고 까지 말하기도 한다.¹⁾

독일통일의 법통합 과정은 같은 분단국인 우리에게도 적지 않은 시사점을 주고 있다. 독일의 예가 웅변적으로 말해 주듯이 남북한의 통일도 결국 엄격한 법적 기준과 절차에 따라 이루어지게 될 것이다. 아니 법적 안정성과 예측가능성을 위해서는 마땅히 그래야 한다.

이러한 점을 감안하여 본고에서는 먼저 분단국 법통합의 개념을 정리한 다음, 분단국 선행사례로서 독일이 통일을 위해 어떠한 법제적 준비를 하였는가를 검토하기로 한다. 이어서 통일독일의 법통합이 우리에게 주는 시사점을 도출하고, 이를 기초로 하여 향후 남북 법통합의 방향과 과제를 제시해 보기로 한다.²⁾

1) 제성호, “南北韓關係와 法,” 徐元宇 편, 『韓國法の 理解』 (서울: 斗聖社, 1996), p. 401.

2) 본고는 관련 분야의 선행연구를 기초로 남북통일 실현시 추진될 법

II. 분단국 법통합의 의미

일반적으로 분단국간의 통합은 실질적 통합과 형식적 통합으로 구분된다. 실질적 통합이란 두 분단국간 주민들의 정치·경제·사회·문화 등 각 분야에서 격차를 해소하는 것을 말하며, 형식적 통합은 기본적인 통합의 뼈대를 완성하는 것을 말한다.³⁾ 이 중 형식적 통합은 바로 통일 국가의 법제도를 통해 이루어지게 된다. 그러한 점에서 형식적 통합은 곧 법제도의 통합과 같은 의미로 사용되기도 한다.

‘法統合’(Rechtsintegration)이라 함은 두 개 이상의 상호 이질적인 법체계(Rechtssystem) 내지 법질서(Rechtsordnung)를 단일한 법질서로 만드는 작업을 말한다. 법통합은 하나의 법질서가 다른 법질서를 대체하거나 또는 양자가 절충된 제3의 법질서가 새로이 만들어지거나 또는 어느 하나의 법질서가 절충·변형된 형태로써 다른 쪽에 부과되는 방식으로 이루어질 수도 있다.

법통합이 이상의 어떤 방식으로 추진되든 간에 중요한 것은 그것이 각종 법령과 제도의 통합만으로 끝나는 문제는 아니라는 사실이다. 법통합은 법통합에 관한 당사자간의 합의도출과정, 법통합을 위한 제도적·조직적·재정적 여건의 조성, 통합 이후 제기되는 새로운 법적 문제의 해결, 법령·제도의 통합 이외에 상이한 법체계와 법현실에 대한 상호 이해의 확보, 법의식·법학교육·법집행양식 등에 관한 법문화적 통합의 문제 등 여러 가지 복잡하고 어려운 과제를 포함한다.⁴⁾ 실제로 독

체계 통합의 기본방향을 강구해 보려는 하나의 시론적·종합적인 고찰에 불과하다. 따라서 세부적인 법통합의 내용과 방향은 추후 각 분야의 법전문가들과의 공동연구에 의해 계속 보충·발전되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 남북통일시대에 진입하고 있는 현 단계에서 남북한의 법체계통합 방향을 검토하는 작업은 매우 의미있는 일이라고 하겠다. 한편 지면관계상 남북예멘의 법통합과정이 우리에게 주는 시사점과 남북한 법통합방향 모색에 관한 연구는 본고의 고찰대상에서 제외하였다. 이는 향후 별도의 연구를 통해 보완하기로 한다.

3) 황동언, “남북한 법제도 통합상의 과제,” 『통일』, 통권 제194호 (1997년 11월), p. 30.

일의 경우에 있어서 법통합 내지 법질서 통일의 달성은 ① 통일적으로 적용되어야 하는 법규 및 규범의 차원, ② 새로운 법적 상태에 상응해야 하는 제도와 구조의 차원, 즉 행정구조에 관한 법질서를 보장하고 시행하기에 적절한 제도와 구조를 만드는 차원, ③ 당해 국민 개개인의 개인적 존재의 차원, 즉 국민들이 스스로 새로운 법질서를 이해하고 그 법질서의 정신을 수용하며 이를 새롭게 변화된 법의식에서 발견하는 차원의 3가지 차원에서 이루어질 때 완성된다고 간주되었다.⁵⁾

법통합은 法同化(Rechtsangleichung)와 혼용되기도 한다. 법동화란 개념은 동서독의 정치적 통일을 실현한 법적 기초가 되었던 「독일통일 실현을 위한 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 조약」(Vertrag zwischen der BRD und DDR ber die Herstellung der Einheit Deutschlands, 약칭 통일조약; 1990년 8월 31일 서명, 1990년 10월 3일 발효)의 제3장의 표제에서 사용된 용어이다. 그에 따르면 법질서의 통합과 더불어 구 동독지역의 법을 구 서독지역의 법에 일치시키는 것을 말하는 것이라고 한다.⁶⁾ 그러나 법동화는 주로 통일국가에 흡수 내지 합류되어 들어오는 지역(구 동독지역)에 흡수하는 측(구 서독지역)의 법을 확장적용하는 문제로서 여기에는 헌법(기본법)의 효력확장, 국제조약·협정의 효력 또는 공행정과 사법의 통합을 제외되어 있다. 그러한 점에서 법체계 내지 법질서의 통합을 의미하는 법통합과 구별되어야 한다는 견해도 있다.⁷⁾ 하지만 법동화는 통일에 따른 법통합과정에서 발생하는 것이기

4) 洪準亨, “통일 이후 남북한 법체계 통합방안에 관한 연구,” 『통일교육원 강의를 재용 발표문』, pp. 2~3.

5) Fritz Ossenbühl, *Rechtseinheit als Problem und Aufgabe der Wiedervereinigung Deutschlands*, 강태수 역, “통일된 독일의 문제와 과제로서의 법질서통합,” 『公法研究』, 제22집 제1호 (1994), p. 100.

6) 고영훈, 「獨逸統一에 따른 公法の 統合에 관한 研究」, 연구보고 94-9 (통일법제연구 1), pp. 69, 178. 우리 법무부도 ‘법동화’란 ‘서로 다른 法域間的 法체제를 동질화시켜서 궁극적으로는 법의 단일화(Rechtsvereinheitlichung)를 지향하여 가는 과정’이라고 정의하면서 이것은 법통합이라는 용어와 혼용될 수 있다고 보고 있다. 法務部, 『獨逸法律·司法統合概觀』, 法務資料 제165집 (서울: 法務部, 1992), p. 39.

때문에, 넓은 의미에서의 법동화를 법통합과 혼용하여도 큰 오류는 없을 것으로 생각된다.

Ⅲ. 통일독일의 법통합: 선행 법통합사례 연구

1. 독일통일의 방식과 헌법적 근거

서독의 헌법에 해당하는 基本法(Grundgesetz)에 의하면 독일통일의 방식으로는 두 가지가 가능하였다. 하나는 기본법 제23조 2문에 따라 실시되는 編入(Beitritt) 내지 加入의 방식이었다.⁸⁾ 이 방식은 동독이 서독의 헌법질서 하에 합류되어 들어오는 것으로서 서독이 동독을 흡수(Absorption)하는 통일방식이라고 할 수 있다.⁹⁾ 다른 하나는 기본법 前文과 제146조에 따라 ‘전 독일인의 자유로운 자기결정’에 의해 추진하는 통일헌법 제정방식이었다.¹⁰⁾ 이 통일헌법 제정방식은 양 독일이 합

7) 洪準亨, “통일 이후 남북한 법체계 통합방안에 관한 연구,” p. 2.

8) 서독기본법 제23조는 “본 기본법은 당분간 바덴, 바이에른, 브레멘, 대베를린, 함부르크, 헤센, 니더작센, 북라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 슐레스비히-홀슈타인, 뷤르텐뷔르크-바덴 및 뷤르텐베르크-호헨졸레른 諸州에만 적용된다. 독일의 기타의 지역에 대하여는 그들의 가입 후에 효력을 발생한다”고 규정하고 있다. 權寧星, 『比較憲法學』 (서울: 法文社, 1982), pp. 359, 745.

9) 최대권 교수는 분단국 통일의 방식을 ① 강제적인 무력통일, ② 일방이 타방에 합류하는 방식의 흡수통일, ③ 합의에 의한 통일의 3가지로 유형화하고 있다. 崔大權, “統一論議의 法的 분석 -한민족공동체 統一方案을 중심으로-,” 『한민족공동체 統一方案의 實踐과 制度化研究』 (서울: 統一院, 1990), pp. 129~133 참조.

10) 기본법 전문에서는 “신과 인류에 대한 책임을 자각하고 민족적·국가적 통일을 유지하고, 단합된 유럽에서 평등한 권리를 가진 일원으로서 세계평화에 봉사할 것을 결의하며, 諸州의 독일국민은 헌법제정권에 의하여 과도기의 국가생활에 새로운 질서를 확립하기 위하여 헌법제정권력에 의하여 이 독일연방공화국의 기본법을 제정한다. 이 기본법은 참여하지 못한 독일인들의 문제도 다루었다. 모든 독일국

의하에 통일헌법을 채택, 통일을 추진하는 것이므로 승의에 의한 통일 방식이라고 볼 수 있다.

서독기본법상 가능했던 통일방식은 이 두가지였다. 그러면 실제로 독일 통일은 어떻게 이루어졌는가? 혹자는 독일통일이 기본법 제23조에 의거하여 이루어졌으므로 그것은 흡수통일이라고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 독일통일의 한 면만을 보고, 다른 면을 보지 못한 것이라고 하지 않을 수 없다.

우선 서독은 제23조에 의해 통일을 추진하여 동독이 서독에 합류되어 들어 오는 방식으로 통일되었다. 그 결과 서독기본법이 동독에 확장적용되었고, 통일독일의 정치질서와 경제질서는 서독의 그것을 그대로 채택하였다. 그러한 점에서 독일통일은 내용적으로 볼 때 확실히 흡수의 면이 있음을 부인할 수 없다. 하지만 서독이 추진한 소위 흡수통일은 제국주의시대에 강제적·강압적인 방법으로 이루어진 흡수와는 다른 것이다.

양 독일은 통일과정에서 두 개의 조약을 체결하였다. 그 하나는 「화폐·경제·사회통합을 위한 조약」(Der Vertrag für die Schaffung einer Wirtschaft-, Währungs- und Sozialunion, 일명 국가조약; 1990년 5월 18일 서명, 1990년 7월 1일 발효)이고, 다른 하나는 전술한 바와 같이 동년 8월 31일 체결된 통일조약이다. 이것은 절차면에서 동서독이 대등한 수준에서 협의를 거쳐 합의통일을 이룩하였음을 말해주는 것이라고 하겠다.

결국 동서독의 통일은 내용상으로는 흡수통일, 형식적(절차면)으로는 합의통일의 양면성을 지니고 있다고 할 것이다.

민들에게는 자유로운 자기결정에 의하여 독일의 통일과 자유를 성취할 것이 요청되고 있다”고 규정하고 있다. 또한 기본법 제146조에서는 “이 기본법은 독일국민의 자유로운 결정으로 의결한 헌법이 효력을 발생하는 일자에 그 효력을 상실한다”고 규정하고 있다. 權寧星, 『比較憲法學』, pp. 347, 742, 763 참조.

2. 통일조약과 법통합의 일반원칙

통일조약은 제8조(연방법의 확장)와 제9조(계속 적용되는 동독법)에서는 동서독의 법통합에 관한 일반원칙들을 명시하고 있다. 그것은 첫째, 연방법은 통일조약 제1부속의정서에 예외조항을 두고 있지 않는 한 원칙적으로 동독지역에 확장 적용된다는 것, 둘째, 기본법상 주법의 규율사항에 해당하면 연방법과 (통일독일의) 국내에 직접 적용되는 유럽공동체법에 어긋나지 아니하는 구 동독법은 신가입주들의 주법으로 계속 유효하다는 것, 셋째, 기본법상 연방법의 규율사항에 해당되나 연방 전체에 걸쳐 단일하게 규정되지 아니한 사항에 대한 구 동독법은 연방 입법자에 의하여 별도의 입법조치가 있을 때까지 연방법 및 국내에 직접 적용되는 유럽공동체법에 어긋나지 아니하는 한 계속 유효하다는 것 등이다.¹¹⁾

다음으로 계속 유효한 구 동독법은 그 내용이 기본권의 본질을 침해하지 아니하고(기본법 제19조 제2항) 연방질서를 해치지 아니하는 한(기본법 제79조 제3항), 1992년 12월 31일까지 기본법 규정과 내용상의 차이를 둘 수 있도록 하고 있다. 그런데 1992년 12월 31일까지 기본법질서로의 완전한 조정 및 흡수가 이루어지지 못한 경우에는 당해 구 동독법이 기간만료로 즉시 효력을 상실하는 것은 아니고 잠정적으로 계속 유효하도록 하였다. 다만 그 때로부터는 구 동독지역에 관해서도 기본법규정의 전면적용을 받도록 하되, 헌법재판 등에 의한 헌법적 통제를 통해 언제든지 구 동독법에 대해 위헌판정을 하여 실효를 시킬 수 있도록 하였다.

한편 기본법 제2장(연방과 주), 제8장(연방법률의 집행과 연방행정), 제8장의 a(공동협력), 제9장(사법), 제10장(재정제도), 제11장(경과 및 종결규정) 등 국가권력의 편성과 통합기구 등에 관한 기본법 조항들은 1995년 12월 31일까지 구 동독에 대하여 그 적용이 배제되도록 하고 있다.¹²⁾

11) 통일조약 제8조 및 제9조. 法務部, 「獨逸 法律·司法統合概觀」, pp. 614~615.

12) 박수혁, 「남북한 법제통합방안」 통일연수원, 「통합업무 이해」, 통연

이상에서 보건대 독일의 법통합은 기본적으로 구 동독법을 서독의 기본법과 법제도에 동화시키는 ‘편입형’의 유형을 채택하면서도 잠정기간 동안 구 동독의 일부 법제를 허용하는 ‘예외 열거주의’를 인정하였다고 볼 수 있다.¹³⁾

3. 법제통합의 내용과 추진현황

1) 헌법의 통합

(1) 동서독의 헌법통합

동독주민이 자유의사에 의한 연방가입을 결정함에 따라 그에 대한 후속 조치로써 각자의 헌법 개정과 더불어 관련 법률의 제정·개정·보완 등 절차적 처리가 요구되게 되었다. 그리하여 동서독은 양 독일의 법통합을 추진하기 시작하였다. 법통합은 먼저 국가의 근본법·최고법인 헌법의 통합부터 실시되었다.

헌법의 통합은 통일에 앞서 동독이 그들의 헌법을 개정하여 양독의 통합에 대비하였고, 서독의 기본법에 따라 이루어지는 방식을 취하였다. 통일후 독일은 기본법을 개정하는 조치를 통해 헌법의 통합을 마무리 지었다. 헌법통합의 방향은 동독지역에 자유민주적·연방주의적·법치국가적 기본질서를 형성하고, 유럽공동체 내부의 법질서에 대한 존중을 기하며 사회주의적 법체계와 법의식, 도덕성 또는 이와 유사한 개념에 기초한 법규정의 적용을 배제하는 데 역점을 두었다.¹⁴⁾

96-8-20 (서울: 통일연수원, 1996), p. 54.

13) 구 동독의 법제가 서독의 법제로 통합 내지 동화되는 방법에는 두 가지가 고려될 수 있었다. 하나는 동독지역에 적용되는 독일연방의 법률목록을 만들어 상세하게 열거하는 방법이다. 이를 ‘적용열거주의’라고 한다. 다른 하나는 원칙적으로 독일연방의 모든 법률을 동독지역에 확장적용하되, 예외적으로 한시적 적용제외 또는 적용제한의 경우를 명시하는 방법이다. 이를 ‘예외열거주의’라고 한다. 독일의 경우는 통일조약에 의해 후자의 방법을 채택하였다. 위의 두 가지 방식은 서로 이질적인 법체계의 통합 내지 동화의 대표적인 방법으로 간주되고 있다.

아래에서는 동독의 헌법 및 관련 법령의 정비와 서독기본법의 개정에 관한 내용을 열기하기로 한다.

① 동독의 헌법개정 및 관련 법령 정비

베를린장벽 붕괴 후 동서독의 통일이 급속도로 추진되자 동독도 통일에 대비한 입법조치를 단계적으로 취하였다. 특히 동독은 국가조약과 통일조약을 체결함에 따라 동독헌법을 개정하는 한편, 여러 법률들을 제정하였다. 통일과정에서 단행된 주요한 입법조치는 다음과 같다.

- 1989.12.1
 - 헌법 제1조에 명시된 마르크스-레닌주의 국가이념을 삭제(사회주의 포기 및 다원주의 도입)
- 1990.1.12
 - 헌법 제12조 삭제(사적 소유 금지조항 폐지를 통한 사회주의적 소유 제도의 근본원리 변경)
 - 헌법 제14a조 신설(외국인에 대한 기업설립의 자유 및 노동자의 경영 참여권 보장)
- 1990.2.20
 - 헌법 제3조의 민족전선에 관한 규정 삭제
 - 헌법 제23조 개정(국방의무를 군 복무 이외에 사회봉사로 대체할 수 있는 헌법적 근거 마련)
 - 「선거에 관한 법률」, 「병역의무를 민간업무로 대체할 수 있도록 하는 법률」 제정
- 1990.3.6
 - 헌법 제44조 개정(노동조합의 정치적 중립성 및 합법적 활동 보장)
 - 헌법 제45조 개정(사회주의원리에 입각한 노동조합의 성격 삭제 및 노동조합의 법질서 형성에 적극 참여할 수 있는 규정 추가)
 - 「노동조합의 권리에 관한 법률」 제정
- 1990.3.18
 - 최초로 자유민주적 절차에 따른 총선거 실시
- 1990.4.5
 - 헌법 전문 삭제(사회주의헌법의 역사와 이념 배제)

14) 동서독간의 「화폐·경제·사회통합에 관한 조약」(일명 국가조약) 제2조 1항과 「지도원칙에 관한 공동의정서」 A. 일반적 지도원칙 I(총칙)의 1과 2 참조. 民族統一研究院, 「貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(上)」(서울: 民族統一研究院, 1994), pp. 4, 25; 고영훈, 「獨逸統一에 따른 公法の 統合에 관한 研究」, p. 70 참조.

- 헌법 제55조(인민회의 간부회), 제67조(국가평의회), 제79조(각료회의) 개정을 통한 국가기관의 권한 조정
- 헌법 제75a조 신설(대통령직의 신설)
- 「공화국 대통령의 법적 지위에 관한 법률」 제정
 - 1990.5.17
- 헌법 제41조 및 제43조(사회주의적 경영체, 도시·자치단체·자치단체연합)와 제81조~제83조(지방의회) 삭제
- 「지방자치단체에 관한 법률」 폐지
 - 1990.6.17
- 동독헌법의 개정과 보충에 관한 법률」 제정
 - 1990.7.22
- 「신연방 주설치법」 제정
 - 1990.8.31: 통일조약 체결
 - 1990.10.3: 동서독의 정치적 통일 실현¹⁵⁾

② 서독 기본법의 개정 및 헌법통합

통일조약의 효력발생으로 독일통일이 실현됨에 따라 기본법이 구 동독 지역에 확장적용되게 되었다. 그리고 통일조약 조약 제2장에 따른 후속 조치로써 -동시에 유럽연합과의 관계를 고려한 내용 개정도 포함하여- 기본법의 일부 내용이 개정 또는 폐기되었다. 기본법의 개정·폐지 또는 신설에 관한 내용을 시기 순으로 중요한 것만 지적하면 다음과 같다.

- 1990.10.3: 동서독의 정치적 통일 실현(통일조약 발효일)과 기본법 개정
 - 기본법 전문 개정
 - 기본법 제23조 폐기(동독의 가입으로 기본법의 적용영역 제한에 관한 조항 불필요)
 - 기본법 제135a조 2항(동독의 채무와 미해결 재산문제 처리를 위한 기본원칙) 신설
 - 기본법 제143조(1992년 12월 31일 또는 1995년 12월 31일까지 구 동독지역에 대한 헌법적용의 예외 인정) 신설
 - 기본법 제146조(독일통일의 달성 및 전체 독일국민에 대한 적용) 개정
 - 1992.12.21

15) 1989년 가을의 시민혁명 후 동독헌법의 개정과정 및 내용에 관해서는 Rudolf Schuster (Hrsg), Deutsche Verfassungen (München: Goldmann, 1992), pp. 367~390; 張明奉, 「분단국가의 통일헌법 연구 - 독일과 예멘의 통일사례와 자료-」 (서울: 국민대 출판부, 1998), pp. 89~92; 박수혁, “남북한 법제통합방안,” p. 50 참조.

- 기본법 제23조(유럽연합의 실현, 연방의회와 연방참사원의 참여) 신설
- 기본법 제24조 1a항(연방정부 동의하에 각 주의 인접한 국제기관에 대한 국가고권 이양) 신설
- 기본법 제45조(연방의회 산하에 유럽연합분과위원회 설치) 신설 등
 - 1993.5.29
- 기본법 제16조 2항 2문 삭제: 제16a조의 신설로 중복되는 결과
- 기본법 제16a조(정치적 박해자의 비호권) 신설¹⁶⁾

(2) 영역(신연방주)의 재편

동독은 분단시절인 1952년에 기존 5개 주(Land)를 해체하고 15개 지구(Bezirk)로 개편한 바 있었다. 그러나 독일은 통일 후인 1990년 10월 14일 「신연방 주설치법」을 새로이 제정하여 구 동독지역에 브란덴부르크, 메켄부르크-포어포메른, 작센-안할트, 작센, 튀빙겐 등의 5개 주를 신설하였다. 「신연방 주설치법」에서는 5개 주에 대한 지역적 구성, 연방과 주의 입법권, 연방행정 및 법률의 시행, 행정권의 경과규정, 연방과 주의 재정주권, 주의 협력을 위한 경과규정 등을 마련하였다.¹⁷⁾ 이후 이들 5개 주는 연방국가인 통일독일 하에서 각각 주헌법을 제정하였다.

-
- 16) Werner Weidenfeld/Karl Rudolf Korte (Hrsg.), *Handbuch zur Deutschen Einheit* (Frankfurt/Main: Campus Verlag, 1996); 임종현 · 신현기 · 백경학 · 배정환 · 최필준 옮김, 「독일통일백서」 (서울: 한겨레신문사, 1998), pp. 537~554 참조; 張明奉, “獨逸統一過程에 대한 憲法的 考察과 統一 3年後의 憲法狀況,” 『韓國統一政策研究論叢』(韓國統一政策研究會), 제2권 (1993), pp. 34~36; 張明奉, 「분단국가의 통일헌법 연구 -독일과 예멘의 통일사례와 자료-,」 pp. 75~78; 權寧高, “獨逸統一 以後의 基本法 改正,” 憲法裁判所, 『獨逸統一關聯聯邦憲法裁判所の 判例 및 基本法 改正에 관한 研究』, (서울: 憲法裁判所, 1996), pp. 261~366; 박영도, 「독일통일과 기본법의 개정」, 외국법제분석 95-2 (서울: 한국법제연구원, 1995), pp. 1~73 참조.
- 17) Rudolf Schuster (Hrsg.), *Deutsche Verfassungen*, pp. 384~390 참조.

(3) 선거

본래 서독의 연방선거법은 다수선거대표제와 비례대표선거제를 병행하여 적용하고 있다. 이 법은 전체 유효투표의 5% 이상을 득표하거나 지역구에서 3명 이상의 당선자를 낸 경우에만 비례대표의 의석배분에 참여할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 1990년 8월 3일 체결된 『동서독간의 독일연방회의 제1차 전독선거 준비 및 시행에 관한 조약』(Der Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung der ersten gesamtdeutschen Wahl des deutschen Bundestages zwischen der BRD und DDR, 일명 선거조약)에 의하면 이러한 연방선거법상의 5% 저지조항(5% Sperrklausel)을 전 독일에 적용하는 한편, 연합공천을 인정하였다. 그러나 독일연방헌법재판소는 이 제도가 정당 및 선거단체간의 선거기회 균등권을 침해한다는 이유로 1990년 9월 29일 선거조약에 대하여 위헌이라고 판결한 바 있었다.¹⁸⁾

이에 따라 통일독일은 1990년 10월 8일 제10차 연방선거법 개정법률에 의해 연방선거법을 개정하고, 전 독일총선의 일자를 12월 2일로 확정하였다.¹⁹⁾ 새로 개정된 연방선거법에서는 독일을 통일 이전의 동서 양지역으로 구분하여 12월 2일 실시되는 선거에 한하여 5% 제한규정을 구 동독지역에는 적용하지 않기로 하고, 구 동독지역에서는 정당간 연합과 연합공천(연합후보명단 작성)이 가능하도록 하였다.²⁰⁾ 이러한 구 동독

18) 法務部, 『獨逸 法律·司法統合概觀』, p. 65; 박수혁, “남북한 법제통합방안,” p. 52.

19) 주독 한국대사관, “통독선거를 위한 동서독간 선거협약,” 내부자료(1991).

20) 朴鍾喆, 『統一韓國의 政黨制度和 選舉制度』, 연구보고서 94-12 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 42. 이에 따라 1990년 8월 동서독의 기민당과 사민당간의 합의로 정당의 존폐위기를 맞았던 군소정당들이 공정한 경쟁 속에서 선거를 치를 수 있게 되었다. 특히 1990년 3월 18일 동독 자유총선거에서 독일연합이 압승을 거두는 데 공헌한 독일사회동맹과 민주개화당 등 군소 보수정당들이 전독의회에 진출할 수 있게 되었다. 金瑩允·余仁坤·黃炳惠, 『統一獨逸의 分野別 實態研究』, 연구보고서 92-01 (서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 67~68.

지역에 대한 배려조치가 있는 후 1990년 12월 2일 통일독일에서 최초의 총선거가 실시되었다.

2) 개별 법의 통합

독일통일에 의해 법률의 동화 및 법통합이 추진됨에 따라서 구 서독의 5,500개 이상의 연방법률들이 구 동독지역에 확장적용되게 되었다. 통일독일은 구 동독법 중 주의 관할사항에 대해 규정한 것은 일부 개정 작업을 거쳐 신설 주의 법으로 계속 유효하도록 조치였다. 그리고 구 동독법 중 주의 관할사항이 아닌 것을 규정한 법률이더라도 기본법의 원리에 반하지 않는 한 계속 효력을 부여하도록 하였다. 이하에서는 통일독일이 구 동독지역 주민들에게 새로운 법을 시행·적용함에 있어서 얼마만큼의 배려를 하였는가 하는 점과 더불어, 제한적이거나 일부 구 동독법에 대해서도 계속적인 유효성을 인정했다는 사실을 분야별로 나누어 간단히 지적하기로 한다. 그러나 법의 골격만을 지적함으로써 극히 피상적인 설명에 지나지 않기는 하지만, 이것도 나름대로의 의미를 갖는 것이라고 생각된다.

(1) 내무분야

독일은 통일후 서독법 중 「망명자지원법」, 「동독 및 동베를린과의 통상 교역통계법」 등은 동독에 적용하지 않았다. 「연방선거법」 등은 개폐절차를 거쳐, 그리고 「정당법」 등은 별도기준에 따라 동독지역에 적용하였다. 한편 동독법 중에서 「주선거법」은 통일 후에도 계속 유효하였다. 통일 후 지금까지 독일은 「연방선거법」, 「정당법」, 「연방 군공무원조정법」, 「주민신고법」, 「공무원연금법」 등을 개정하여 양 독일의 법통합을 추진해 왔다. 그리고 과거청산을 위한 자료 보전을 위해 「슈타지문서관리법」을 개정하기도 하였다.

(2) 사회·복지·교육분야

독일은 통일후 서독법 중 「공무원해고 고지기간에 관한 법률」, 「생계비 선지급법」 등은 동독지역에 적용하지 않았다. 「선원법」, 「육류위생법」,

「연방자녀부양법」, 「대학건축촉진법」 등은 개폐절차를 거쳐, 그리고 「임금계속지급법」, 「모자보호법」, 「교육보조금령」 등은 별도기준을 마련하여 구 동독지역에 적용하였다. 동독법 중 「고용촉진법시행령」, 「생계보장령」은 통일 후에도 계속 유효하도록 조치하였고, 「노동법」, 「사회보험관리법」 등의 경우 별도의 새로운 기준을 마련하여 구 동독지역에 적용하였다.

통일 후 독일은 지금까지 「사회법」, 「생계비 선불법」, 「연방원호법」, 「급부제공·조정에 관한 법률」, 「노동촉진법」, 「사회복지법」, 「신연방주내 사회보험재산문제 처리에 관한 법률」, 「해고기간법」, 「묘지법」, 「연방교육촉진법」, 「직업교육촉진법」 등을 개정하여 노동·사회분야와 더불어 청소년·여성·보건복지분야에서의 법통합을 추진하고 있다.

(3) 경제·재무분야

독일은 통일후 서독법 중 「유가증권에 관한 법률」, 「전기공급법」 등은 동독에 적용하지 않았다. 「공인회계사법」, 세금관련 법규 등은 개폐절차를 거쳐, 「맥주세법」, 「연방광산법」 및 섬유표시법 등은 별도기준을 마련하여 구 동독지역에 적용하였다.

한편 동독법 중에서 「저축은행법」 등은 계속 구 동독지역에 유효하도록 조치를 취하였다. 그리고 「베를린국립은행법」, 「대외경제, 자본 및 지불거래에 관한 법」 등은 개폐절차를 거쳐, 「동독예산법」, 「지방자산법」, 「약품정가령」 등은 별도기준을 마련하여 구 동독지역에 적용하였다.

통일후 독일은 지금까지 「기업사유화에 있어서 장애제거 및 투자촉진을 위한 법률」, 「예산법」, 「동독지역 투자장애요인제거에 관한 법률」, 「연대협약법」, 「독일통일기금의 재원확보에 관한 법률」, 「신탁관리청기체법」, 「동독재정정리법」, 「보상 및 조정급부법」 「특허법」 등 경제·재무분야의 법률을 제정 또는 개정함으로써 법통합을 지속적으로 추진하고 있다.²¹⁾

21) 박수혁, “남북한 법제통합방안,” pp. 61~66 참조.

(4) 법무·사법분야

독일은 통일후 서독법 중 민사법과 형사법분야의 법령들은 원칙적으로 동독지역에 확장적용하였다. 다만 형법의 경우 통일전 서독은 의사에 의한 시술의 경우를 제외하고 낙태를 범죄로 처벌함으로써 엄격히 제한하였으나, 동독은 낙태를 자기결정권의 한 내용으로 인정, 광범하게 허용하였다.²²⁾ 이러한 차이는 1992년 12월 31일까지 과도적으로 허용되었다. 이후 동서독 형법의 완전통합이 이루어졌다.

통일 후 독일은 지금까지 법무분야에 있어서 「임대차법」, 「형법」, 「SED불법행위청산법」 등을 제·개정하여 법통합을 추진해 왔다. 「부당경쟁방지법」의 경우에는 별도기준을 마련하여 구 동독지역에 적용하였으며, 동독법 중에서 「특별투자에 관한 법률」 등은 계속 유효하도록 하였다. 그러나 「토지거래규정」 등은 개폐절차를 거쳐, 그리고 「변호사법」 등은 별도기준을 마련하여 구 동독지역에 적용하였다.

한편 독일은 통일의 기본원리인 연방국가주의원칙에 따라 중앙집권적 구 동독조직을 점진적으로 해체하고 각주의 사법고권 아래 재편을 추진하는 방법으로 사법제도 통합을 추진하였다. 먼저 서독의 「재판소구성법」이 구 동독지역에 확대·적용되게 되었다. 이에 따라 통일 후 구 동독지역에서도 원칙적으로 3심제도가 채택되게 되었다(종래 구 동독에서는 2심제도가 채용되었음).

사법통합의 결과 구 동독의 최고법원과 법무부, 그리고 대검찰청은 모두 폐지되었다. 업무성격에 따라 구 동독 최고법원 소속 조직·인원 등의 재편작업은 연방법무부가, 계속중인 사건의 관할 재조정 및 사건 이관작업 등은 연방대법원이 분담하여 수행하였다.

그리고 연방법무부의 위임에 의하여 동베를린에 파견된 연방검사의 지휘하에 대검찰청 재편작업을 진행하였다(대검찰청 폐지시 잔존인원 141명중 43명 6개월간 한시적으로 근무). 구 동독의 대검찰청에 계속중인 사건은 연방법원조직법, 형사소송법의 규정에 따라 연방 또는 각주 검찰청에서 인수·처리하였다. 연방검찰청의 관할은 통일조약 발효와

22) 法制處, 「獨逸統一關係法研究(Ⅱ)」(서울: 法制處, 1992), pp. 124~125.

동시에 구 동독 전지역으로 확장되었고, 구 동독의 법무부는 해체되어 각 신설 주정부 산하의 주 법무부로 변용되었다(통일조약 제13조 제1항).

한편 구 동독에는 행정·재정·노동·사회사건 등을 독자관할하는 특별법원이 존재하지 않았었다. 이러한 점을 감안하여 독일은 과도적 조치로서 기존 14개 군법원과 5개 지구법원에 설치된 특별부에서 사건별로 재판권을 행사하다가 그 후 독자적 법원으로서 특별법원을 설치하였다.²³⁾

4. 우리에게 주는 시사점

서독은 통일 전에 법적 측면에서의 통일대비에 소홀함이 없었고, 통일 과정에 있어서도 법치주의원리에 충실하게 내적 통합을 추진하였다. 이것은 동서독간에 서로 상이한 정치·경제·사회·문화 등 체제 전반의 통합은 법률이라는 규범형식에 의해 실시되며, 내용적으로도 법률에 의해 확정된다는 가장 기본적인 사실을 독일이 잘 인식하고 있었기 때문이라고 하겠다. 말하자면 독일통일은 법적 접근과 대비의 중요성을 새삼 깨닫게 해 준 사건이었다고 할 수 있다.²⁴⁾

실제로 독일은 법치주의에 입각한 통일을 통해서 신속하게 민족통합을 이룰 수 있었고, 통일후유증을 줄일 수 있었다. 이러한 사실은 우리의 경우에도 법치주의에 충실하게, 그리고 질서있게 국가통일, 민족통합을 추진해야 함을 말해 주는 것이라고 하겠다. 왜냐하면 정치·경제·사

23) 이에 관한 보다 자세한 내용에 관해서는 Peter Rieß, “Über die Wiedervereinigung der Justiz in Deutschland,” 법원행정처, 「통일을 준비하는 법조 -결과보고서-」, 근대사법 100주년 기념 심포지엄 자료집 (사법정책 보고자료 95-II) (서울: 법원행정처, 1995), pp. 57~94; 法務部, 「獨逸 法律·司法統合概觀」, pp. 221~293; 法務部, “동서독 법률사법통합 현황 및 남북관계 진전에 따른 법적 문제,” 「統一法 基本資料 (II)」 (서울: 法務部, 1994), pp. 442~454; 통일원, 「독일통일백서」, 통독과정연구 94-IV (서울: 통일원, 1994), pp. 64~86 참조.

24) 위의 책, p. 479.

회·문화·군사 등의 이질적인 체제와 제도는 비법과 힘에 의해서가 아니라 법적 틀에 의해서 통합을 추진할 때 남북한 주민들에게 예측가능성과 법적 안정성을 제공할 수 있고, 또한 그것이 평화적이고 안정적인 통일을 가능케 하는 길이기 때문이다.

아울러 독일통일의 법통합과정은 흡수당하는 쪽(동독)의 법질서 적응작업과 흡수하는 쪽(서독)의 유연한 법질서 개정작업이 형식논리보다는 실질내용에 중점을 두고 추진되었음을 보여주고 있다. 그리고 그럴 때만이 이질적인 사회에서 반세기 동안 살아온 양 독일주민들간에 내적 통합이 가능하다는 사실을 말해 주고 있다. 이와 관련, 독일이 수년여에 걸친 기본법의 개정을 통해 국가기본질서 형성에서 소외된 국민계층이 없도록 배려한 것은 특히 주목을 요한다.²⁵⁾

한편 독일은 양 독일의 법통합 및 사회동화를 추진함에 있어서 법제도와 재정지원 등의 유형적 요소 외에도 독일인들의 공통된 의식구조 등 심리적 요소를 중시하였다. 이 점은 향후 통일을 추진할 때 우리가 북한주민들의 의식구조와 북한사회에 널리 통용되고 있는 관습법의 존재를 고려해야 함을 말해주는 것이라고 평가할 수 있다.

또한 독일의 법통합은 많은 구 서독 행정인력의 구 동독지역 파견과 이를 위한 재정적 뒷받침이 효과적으로 작동되었기에 신속하게 추진될 수 있었다. 이러한 사실은 남북통일이 신속하고도 무리없이 이루어지기 위해서는 신속한 재정투입과 더불어 법통합의 추진을 위한 전문인력의 확보 및 교육이 필요함을 말해준다고 할 것이다.

25) 독일통일 당시 사민당과 진보적인 학자들은 새로운 독일헌법의 제정이 구 동독 주민들에게 새로운 국가적 기본질서 형성에 독일국민으로서 동등하게 참여하도록 함으로써 서독주민들에 대한 열등감을 해소하고 국민적 통합을 이룩하는 데 기여할 수 있을 것이라는 주장이 강하게 개진되었었다. 이러한 사실에 비추어 볼 때 일련의 기본법 개정은 독일이 기본법 제146조에 의한 통일헌법 제정방식이 아니라 제23조에 의한 동독가입방식에 따른 통일을 추진함에 따른 사회적 비판을 합리적 수용, 헌법적으로 반영한 조치라고 풀이된다. 기본법 제146조에 의한 독일통일방식의 타당성 논의에 관해서는 張明奉, “獨逸統一過程에 대한 憲法的 考察과 統一 3年後의 憲法狀況,” pp. 43~49 참조.

이상과 같은 점에 유념하여 우리는 정치, 행정, 경제, 사회, 문화, 군사 등 각 분야에 걸쳐 독일 법통합의 세부적인 추진과정을 면밀하게 추적하는 한편, 관련 법제의 변천과정을 분석·정리하는 것이 필요하다고 하겠다. 이러한 작업은 향후 통일이 실현되었을 때 남북한의 세부적인 법제통합계획 수립에 상당한 도움이 될 것으로 판단된다.

IV. 남북한의 법통합방향

1. 남북한의 법체계

남한은 정치적으로는 개인주의와 자유(민주)주의, 그리고 경제적으로는 자본주의, 즉 사적 소유에 기초를 둔 시장경제를 기본으로 하고 있다. 그 결과 남한에서는 자유와 사적 소유(사유재산권의 보장)를 최대한 인정하는 방향으로 법체계가 확립되어 있다. 남한의 경우 주권은 정치적·이념적 통일체로서의 전체국민에게 있으며, 국민주권의 실현을 위한 방법으로 代議制(간접민주정치)를 원칙으로 채택하고 있다. 다만 예외적으로 국민(주권행사자 내지 국가기관으로서의 국민)은 국민투표에 의해 직접 주권을 행사하는 경우도 있다. 남한은 권력분립의 원칙, 입헌주의와 법치주의를 채택하여 국가권력의 집중과 남용을 방지하는 한편, 국민의 기본권을 최대한 보장하기 위해 노력하고 있다. 이렇게 볼 때 남한에서는 법을 인권의 존중·보호 및 사회질서 유지를 위한 독자적이고 독립적인 가치를 갖는 가치체계로 인식하고 있다고 할 수 있다.²⁶⁾

반면 북한은 정치적으로는 집단주의와 단체주의, 그리고 경제적으로는 사회주의, 즉 공공소유 내지 사회적 소유(국가 및 협동단체소유)에 기반을 둔 계획경제를 기본으로 하고 있다. 북한에서는 프롤레타리아독재 원칙하에 북한(조선민주주의인민공화국)의 주권이 노동자·농민·근로인테리와 모든 근로인민에게 있다고 명시하고 있어 주권자의 범위를 무산계급으로 국한하고 있다. 북한에서는 공민의 의무가 지나치게 많아 반입헌주의적 요소가 되고 있다. 한편 북한은 사회주의헌법에서 노동당

26) 황동언, “남북한 법제도 통합상의 과제,” pp. 30~31.

의 초헌법적 지위와 당규약 및 교시의 최고규범성을 명문화하고 있다. 이는 북한 법제도의 입헌주의성을 훼손하는 것으로 간주되고 있다. 북한에서 법이란 소위 계급투쟁과 프롤레타리아독재를 위한 무기로서 맑스레닌주의 국가이론과 법이론에 준거하여 당규약과 김일성 부자의 교시의 최고규범성 내지 어떠한 범형식에 대한 우월성이 제도적으로 보장되고 있다.²⁷⁾ 그리고 재판은 당의 사법정책에 충실하게 복무하는 수단에 불과하여 법과 재판의 독자성이 철저히 부정되고 있다. 요컨대 북한에서는 법이 정치의 시녀로서 사회주의적인 사회질서의 유지를 위하여 존재하는 도구적 성격이 강하다고 할 것이다.²⁸⁾

이와 같이 현재 남북한의 법체계는 현상형태 면에서 너무나 이질화되어 공통점을 찾을 수 없는 상극적·대립적인 것처럼 보인다. 하지만 통일을 추진하는 과정에서 우리는 남북한 법의 이질성과 동질성을 발견하여 가능한 범위 내에서 하나의 통일법으로 동화·수렴하는 노력을 기울여야 할 것이다.

2. 통일한국의 이념과 기본질서

통일한국의 범통합을 지도하는 기본원리는 통일한국이 지향하는 국가이념에서 도출된다. 그러한 국가이념은 통일한국의 헌법에 반영되게 될 것이다. 필자는 통일한국이 지향해야 할 이념적 가치, 국가의 지도이념을 인권과 평화의 두가지로 규정하고 싶다.²⁹⁾ 인권은 인간에 대한 사랑, 특히 북한주민들을 귀하게 여기는 존중의 마음에서 출발할 때 충분

27) 최종고 교수는 북한을 법치국가라기보다는 교시국가라고 규정하면서 북한에서 법은 장식물과 같은 ‘죽은 법’이라고 말하고 있다. 최종고, 『북한법』 (서울: 박영사, 1993), pp. 452~453.

28) 민족통일연구원, 『북한인권 백서 1996』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 31~36; 통일연구원, 『북한인권 백서 2000』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 32.

29) 제성호, “통일한국의 바람직한 법제도에 관한 원론적 연구”에 대한 토론내용, 국가정보연수원, 『바람직한 통일국가의 모형』, 제2회 국가정보학술회의 (서울: 국가정보연수원, 1997), pp. 92~93.

하게 보장받을 수 있다. 평화는 서로 이질적인 사회구성원들이 공존하며 이기적인 만족을 추구하기보다는 상호 양보의 미덕을 발휘하기로 하는 사회적 합의를 이룰 때 가능한 것이다. 그렇지 않고 어느 특정의 지역·집단·세력·계층이 자신들의 이익을 극대화하려 할 경우 평화는 깨질 수밖에 없다.

이러한 두가지 이념적 가치의 기초 위에서 통일한국의 헌법질서는 개인의 자발성과 창의성을 존중하는 정치적·경제적 민주주의를 그 중심축에 두어야 할 것이다.

먼저 정치적인 측면에서는 개인의 자율성을 최대한 존중하면서 집단의 이해가 양립할 수 있는 정치적 다원주의가 정착되어야 한다. 그리고 권력의 지나친 집중을 회피할 수 있는 수단이 필요하다. 이를 위해서는 엄격한 권력분립의 원칙이 확립되어야 한다. 권력분립은 권력의 집중과 남용을 방지하는 외에 기본적 인권의 보장을 제도적으로 뒷받침하는 원칙이라는 점에서 통일헌법에서 반드시 명문화되어야 한다.

이와 함께 ‘풀뿌리 민주주의’의 구현인 지방자치제도가 확립되어야 한다. 지방자치는 지방화·세계화라는 국제적 추세에 부합하는 것일 뿐만 아니라 남북한 통합에도 긍정적인 면이 있다. 왜냐하면 남북한의 정치·경제·사회적 격차가 상당한 경우 법적 통합 뿐만 아니라 실질적 통합을 이루어내기는 힘들다. 따라서 지방자치제도를 완충적 장치로 사용하여 지역적 독자성을 부여함으로써 남북한의 통합을 진전시킬 수 있을 것이다.³⁰⁾

다음 경제적인 측면에서는 개인의 자유를 폭넓게 인정하되, 공공의 이익이 결부된 경우 적절한 제약을 가할 수 있는 공정하고 효율적인 시장제도가 형성되어야 한다. 이를 위해서는 법제도 속에 사적 소유제도를 기본적으로 확립함과 동시에 공공의 이익이 결부된 경우 공유제도의 적절한 도입이 필요하다.³¹⁾

30) 황동언, “남북한 법제도 통합상의 과제,” p. 34.

31) 위의 논문.

3. 통일한국의 법통합방향

1) 기본방향

전술한 바와 같이 통일한국의 이념적 가치를 인권과 평화라고 할 때 통일한국의 법질서는 총체적으로 이 두가지 가치의 구현을 목표로 해야 한다. 남북한의 법통합은 남북한 주민들의 인권보장과 평화 유지를 목표로 하여 구체적으로 다음 몇가지의 방향성을 가지고 추진할 수 있을 것이다.

첫째, 통일한국의 법질서는 '인간존중주의'에 바탕을 두어야 한다. 인간의 존엄과 가치의 존중, 즉 통일한국을 구성하는 개개인의 인격발현을 보장하는 법질서이어야 한다. 인간존중주의는 자유민주주의, 실질적 법치주의, 사회적 시장경제, 복지국가주의, 다원주의와 상통하는 것이다. 그러므로 남북한간의 법통합은 자유민주주의와 사회적 법치국가질서에 입각해서 추진해야 한다.

둘째, 현재 남한법은 자본주의사회를 기반으로 하는 개인주의적인 법이고, 북한법은 사회주의를 기반으로 하는 주체사상의 법으로서 서로 상극적인 관계에 있다. 이러한 극단적인 법체계가 서로 대립해 있다는 것은 민족적 불행이지만, 그럼에도 불구하고 남북한 법통합시에는 이러한 법체계의 이질성 속에 최대한 한국적 공통성을 찾으려 노력해야 한다.

셋째, 통일후 민족구성원이 7,000만 명 이상으로 늘어 나게 되는 바, 통일한국의 법질서는 7,000만 겨레에 대하여 최대다수의 최대행복(인권보장)을 구현하는 것이 되어야 한다. 이는 자유와 평등이라는 두가지 법의 목적을 적절하게 조화시키면서 최대한의 효율성을 만들어낼 때 가능한 것임은 두말할 필요도 없다. 예컨대 북한정권 하에서 불법몰수된 토지의 원소유자 반환여부에 관해서는 일부 실향민들의 반환에 대한 애착, 재산권 보장의 관점에서 접근해서는 안된다. 그것은 상대적으로 훨씬 더많은 북한주민들의 생존권을 위협할 뿐더러 북한지역 투자 유치를 통한 북한경제 재건과 남북한 경제통합에 부정적인 작용을 할 것이기 때문이다.

넷째, 통일한국의 법질서는 분단의 상처를 치유하고 실질적인 민족통합(유·무형의 내적 통합)을 이룩하면서도 통일후유증을 최소화하는 것이

어야 한다. 이는 법질서가 남북한 주민간은 물론 이해집단간의 사회적·심리적 갈등을 줄임으로써 통일한국의 평화와 안정, 질서에 이바지해야 한다는 것을 말한다.³²⁾ 남북한 법통합에 따른 후유증을 극소화하기 위해서는 법적 안정성 보장 차원에서 일정한 사항에 대해서는 경과조치(경과규정)를 취할 필요성이 있다.³³⁾

다섯째, 남북한 법통합은 반세기 이상에 걸친 남북한 주민들간의 적대 의식 심화와 민족이질화, 그리고 법체계의 상위성을 고려할 때 점진적이고 단계적으로 추진하도록 하는 것이 보다 현실적이다. 이는 남북한 법통합시 과도기의 설정이 필요함을 의미하는 것이다. 그러나 동시에 상호 모순되는 이야기이지만 점진적으로 법통합을 실시하더라도 전체적으로 그 기간(과도기)은 최대한 단축하여 신속하게 추진해야 할 것이다.

이상의 방향성을 고려할 때 남북한의 법통합은 기본적으로 대한민국 법질서의 북한지역에 대한 확장적용이 불가피할 것이다. 이는 흡수통일의 경우에는 의심의 여지가 없다. 남북한이 통일헌법을 채택하여 합의 통일을 하는 경우에도 우리의 법질서를 근간으로 하여 법통합을 추진하는 것이 타당할 것으로 보인다. 왜냐하면 자유민주주의와 시장경제질서는 이미 세계사적으로 그 보편성이 널리 인정을 받고 있으며, 남북한 주민들의 절대다수가 지지하는 국가이념 내지 국가구성원리가 될 것이기 때문이다. 물론 남한법의 일방적이고 절대적인 북한지역에의 적용은 곤란하며, 독일의 경우에서 보는 바와 같이 어느 정도의 변용과 조정을 통한 동화가 요구된다고 할 것이다.³⁴⁾

32) 제성호, “통일한국의 바람직한 법제도에 관한 원론적 연구”에 대한 토론내용,” p. 93.

33) 통일후 북한지역에서 북한주민들을 위한 경과조치가 필요한 법령으로는 신분관계법령, 공해 관계법령, 자동차관리법령, 도로교통법령 등을 예시할 수 있을 것이다.

34) 이와 관련, 독일의 경험은 우리에게 많은 교훈을 주고 있다. 통일 이후 구 동독지역의 주들이 추진한 방대하고 급속한 입법활동에 따라 여기에 새로운 법제, 특히 구 서독 파트너주들의 법제들이 대거 도입되었다. 그러나 법치국가적 입법절차를 구축하기 위한 구 서독 파트너주들

2) 세부적인 법통합방향

(1) 헌법 · 정치분야

남북한 헌법의 통합방향은 자유민주주의와 대의제(의회민주주의), 정치적 다원주의와 복수정당제, 사회적 시장경제질서, 분배적 평등과 복지경제체제, 국제평화주의와 국제협조주의를 근간으로 이루어져야 할 것이다.³⁵⁾

현재 우리 헌법의 효력은 전 한반도에 미치도록 되어 있으므로 헌법의 북한지역 확장적용을 기본으로 해도 법리적으로 큰 무리는 없다. 이러한 방안은 특히 자유민주주의적 방식의 흡수통일의 경우 타당한 것이 될 것이다. 다만 독일의 경우에서처럼 일단 우리 헌법을 근간으로 하여 통일을 추진하되, 통일 후 지속적으로 헌법을 개정·개혁함으로써 민족의 내적 통합에 기여하는 한편, 통일한국의 기본질서 창출과정에서 북한주민들이 소외되지 않도록 배려해야 할 것이다.

반면 합의통일의 경우 우리 헌법의 무조건적인 대북한 확장적용은 곤란할 것이다. 이 때에는 우리 헌법을 중심으로 남북한 헌법의 동화를 추진하는 기초 위에서 일정한 조정과 적응의 절차를 거쳐야 할 것이다. 물론 이와 관련해서 통일헌법의 제정도 고려할 수 있을 것이다.³⁶⁾ 그리

의 협조에도 불구하고 이들이 일종의 「후견」(Bevormundung) 또는 「꼭두각시놀음」(Gängelei)과 같은 역할을 수행하게 되었다. 또 이들의 협조를 통해 도입된 새로운 법제도들이 각 지역의 특수한 실정을 충분히 고려하지 않은 채 무분별하게 채용됨으로써 결국 주민들의 불신을 조장하는 결과를 초래하고 말았다. 이러한 점을 고려하여 남한의 자유민주적·법치국가적 법질서를 북한지역에 확대적용하되, 일정한 정도의 조정과 적응은 반드시 필요하다고 하겠다.

35) 張明奉, “南北韓 統一에 對備한 憲法的 對應方案,” 『南北統一에 대비한 法的 對應方案』, 제6회 법제 세미나 (서울: 한국법제연구원, 1995), pp. 15~30; 박수혁, “南北韓 憲法統合에 관한 고찰 -東西獨 憲法統合의 경우와 비교하여-,” 시립대학교 법률행정연구소, 『남북통일과 법제도』, '97 법률행정연구소 학술세미나, 1997.11.28, pp. 11~29 참조.

36) 통일헌법의 제정은 남북한 헌법체제의 이질성을 극복하여 헌법체제의 가치적 공감대를 형성하게 될 때 가능하다. 통일헌법은 남북한에 존

나 통일헌법 제정의 경우에도 헌법통합의 방향은 앞에서 지적한 것과 근본적으로 달라지지 않을 것으로 생각된다.³⁷⁾

남북통합의 과정에서 헌법적으로 고려해야 할 사항으로 다음 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 북한주민의 대거 월남에 따른 주택 부족, 실업사태, 범죄 증가, 사회보장 및 보호문제 발생과 같은 후유증을 줄이기 위해서 일시적으로 군사분계선 통과와 규제 등 남북한간에 거주이전의 자유를 제한할 필요가 있다는 것이다. 둘째, 북한주민의 삶의 터전과 생존권을 보장하고 북한경제 재건을 우선적인 국가목표로 설정할 경우 북한지역 내의 토지·건물에 대한 실향민의 사유재산권 보장(반환 또는 보상) 요구에 대해서도 일정한 제한을 가할 필요가 있다는 것이다. 이와 관련, 통일한국은 헌법에 기본권 행사에 대한 예외 내지 특칙을 명기할 수 있을 것이며, 이에 근거하여 「군사분계선 통과에 관한 특별조치법」이나 「북한지역 국유재산관리에 관한 특별조치법」 등을 한시법으로 제정할 수도 있을 것이다.

한편 북한의 각급 인민회의 대의원선거법은 폐지하고 남한의 각종 선거관련 법령을 북한지역에 적용하되, 선거구 조정이나 북한정당에 대한 국고지원 등에 있어서 특별한 배려는 필요할 것으로 생각된다.

(2) 행정분야

가. 지방자치

통일한국은 남북간 행정통합의 차원에서 북한지역에 지방자치제도(교육자치제도를 포함)도입·정착시켜야 한다. 이를 위해서는 지방행정조직법과 지방자치법을 제정·시행해야 한다.

제하는 서로 대립된 가치체계의 공통범위의 확대를 전제로 하여 단순한 제도통일을 뛰어 넘어서 실질적인 민족통합을 구현할 수 있는 것이어야 한다. 즉 규범적 통일만이 아니라 사회적·국민적 통합을 이룰 수 있는 국가적 기본질서를 창출하는 것이어야 한다. 張明奉, 「분단국가의 통일헌법 연구 -독일과 예멘의 통일사례와 자료-, pp. 66~67.

37) 이하에서 다룰 개별법의 통합방향과 관련해서는 이러한 기본철학을 바탕으로 하여 법통합논의를 전개하기로 한다.

그런데 이러한 법을 제정·시행함에 있어서 급속한 행정통합을 할 것인지 아니면 일정한 과도기를 거쳐 점진적인 행정통합을 할 것인지는 정책적인 선택을 요하는 문제이다. 이는 기본적으로 통일 당시의 상황에 좌우되는 문제이지만, 일응 일정한 과도기를 거치는 것이 필요하다고 생각된다. 왜냐하면 급속한 지방행정조직의 통합은 북한주민들의 반발 등 부작용을 불러 일으킬 우려가 있기 때문이다. 예컨대 북한의 현행 행정구역제는 남한에서 그 동안 존재하는 것으로 인정되어 온 이북 5도와 불일치하는데, 통일이 된 후 곧바로 이북 5도청을 북한지역에 설치하여 관할권을 회복하는 조치는 현지주민의 엄청난 반발을 초래할 위험성이 크다고 하겠다.³⁸⁾

이러한 점을 고려하여 현행 북한의 행정구역은 통일 후 과도기 동안에는 잠정적으로 기존의 편제 대로 유지시키되, 이를 단순한 지방행정구역이 아니라 지방자치의 단위로 재편하는 것이 바람직하다. 그리고 비교적 순수한 행정기능을 담당했던 지방행정조직들은 북한주민들의 복리와 통상적인 행정과업의 수행을 위해 존속할 수 있도록 해야 한다. 그러한 과도기가 종료한 후에는 그간의 지방자치 운영실태와 문제점 등을 충분히 감안하여 남북한에 단일화된 통일지방자치법을 제정·시행해야 할 것이다.

한편 북한지역에 지방자치제도를 도입하기 위해서는 지방자치선거제도가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 북한지역에 대해서도 남한의 경우와 마찬가지로 현행 지방자치법 및 통합선거법에 의해 지방행정구역을 개편하고 그에 따라 지방자치단체의 장과 지방의회 의원을 선거에 의해 선출하도록 해야 한다. 그렇지만 우선 과도기 기간 중에는 (지방자치의 단위로 재편된) 지방행정구역의 집행기관은 종래 북한의 지방행정조직상 집행기관으로서의 지위와 역할을 가졌던 인민위원회(합의제기관)를 독립체인 지방자치단체의 장으로 대치하고 가급적 현지인 중에서 임명하는 것이 바람직할 것으로 보인다.³⁹⁾ 이는 남북한 주민간의 심리

38) 한편 남한의 이북 5도위원회는 이에 관여하고 있는 남한의 당사자나 이해관계인의 입장을 고려하여 통일 이전까지만 존속시키는 것이 남북한간 지방행정조직의 무리없는 통합을 위해 필요하다고 하겠다.

39) 洪準亨, “통일 이후 남북한 법체계 통합방안에 관한 연구,” p. 22.

적·정신적 통합의 차원에서도 필요한 조치라고 생각된다.

남북한 행정통합 추진과정에서도 독일통일 이후의 통합과정에서 발생한 「중앙집권적 의존성」(zentralistische Abhängigkeit)이 대두될 개연성이 높다. 그렇기 때문에 과도기 동안 통일한국의 중앙정부가 북한지역에 특별한 재정지원을 하되, 북한주민들이 지방자치를 통해 자치역량을 축적할 수 있도록 국가적 통합에 저해가 되지 않는 한도내에서 최대한 자치영역을 부여해야 할 것이다.⁴⁰⁾ 아울러 구 서독의 주정부들이 구 동독의 주정부들과 자매결연을 맺어 ‘대여공무원’과 같은 행정지원인력을 파견하여 적극 지원했던 독일통일의 교훈을 살려 남한지역의 지방자치단체와 북한의 지방자치단체간에 협력관계를 설정하고, 행정적 측면에서의 각종 지원을 제공해야 할 것이다.⁴¹⁾

이처럼 단계적·차등적 통합을 추진하는 경우 적어도 과도기 동안은 남북한간에 상이한 법제도가 존속하게 되는 결과가 된다. 이처럼 이원적 법상태가 존재하게 되는 것은 북한지역이 오랫동안 상이한 법제도 하에서 살아 왔다는 특수한 현실을 고려한 것으로서 어느 정도 불가피하다고 볼 수 있다. 그러나 통일 이후의 법통합은 어디까지나 국가적·전사회적 통합을 궁극적인 목표로 하는 것이므로 과도기에서도 국가적 통합을 저해하는 법질서의 분열현상은 최소한의 범위에 국한되도록 해야 할 것이다.

40) 구 동독지역의 주들은 연방과 구 서독의 파트너주들로부터 막대한 재정지원을 받음에 따라 이들에 대한 재정적 의존성이 심화되게 되었다. 그 결과 이제 막 만들어진 주나 그에 속한 지방자치단체들의 지역사단적 지위가 크게 약화되는 현상이 나타났다. 구 동독지역 주민들의 자치 의식과 관행의 결여와 그에 따른 정치, 인사 및 재정에 있어서 연방과 파트너주들에 대한 의존성, 그리고 이러한 부정적인 모습에 대한 주민들의 반감의 확산 등은 자치역량이 부족한 상태에서 지방자치제도가 도입·구축된 데 따른 필연적인 결과라고 할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 남북통일의 경우에 있어서 종래의 체제하에서 실효적인 지방자치제도를 구축하는데 필요한 충분한 시간을 주어야 할 것이다.

41) 洪準亨, “통일 이후 남북한 법체계 통합방안에 관한 연구,” pp. 22~23.

나. 경찰통합

통일이후 북한지역에 심각한 질서교란상태가 발생할 가능성이 크며, 또 전환기의 공백을 타고 마약·밀수 등 조직범죄나 무질서행위가 빈발할 우려가 있다. 그러므로 이에 대비하는 차원에서 북한내의 질서유지 및 위험방지를 위한 법제를 정비해야 한다.

통일 후에는 북한지역에서 사회통제의 신경선이 되어 왔던 사회안전부·국가보위부 기타 주민통제조직을 해체하고, 북한사회에서의 질서유지를 담당할 새로운 민주적인 경찰조직으로 대체해야 할 것이다. 점진적 통합의 기초 위에서 이를 추진하기 위해서는 북한지역의 치안 및 질서유지를 위한 경찰법규를 제정·시행한 후 이를 우리의 현행 경찰법제에 통합시켜 나가는 것이 필요하다. 남한에서 시행되는 기존의 경찰관계법을 바탕으로 북한지역에 적용할 경찰법제를 마련하여 과도적으로 시행하되, 이를 향후 통일한국의 경찰법제를 구축하는 방향에서 양자를 통합해 나가야 한다. 통일한국의 경찰법제는 중앙경찰을 유지하면서 교통단속, 방범, 위험 방지 등 주민생활과 밀접한 분야에 대하여 자치경찰제를 도입하는 것이 바람직하다고 생각된다.⁴²⁾

다. 인사개혁

통일 이후 통합업무를 주도해 나갈 유능한 행정공무원을 북한지역에 즉각 투입하고 이를 충원하는 일은 매우 중요한 과제이다. 이것은 통일 후 국가·사회적 통합을 추진함에 있어서 인사의 개혁이 절대적으로 필요함을 의미하는 것이다. 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 결국 북한지역에 적용될 별도의 공무원관계법을 한시법의 형태로 제정하지 않으면 안된다.

인사개혁은 이제까지 제시된 각 분야에서의 개혁과 법통합 전반에 걸쳐 선행적으로 이루어져야 할 핵심적인 과제의 하나라고 하겠다. 이러한 작업 역시 법적인 틀안에서 추진해야 하는 과제이기 때문에 남북한 법통합과 깊은 관련하에 검토해야 할 사안이다. 결론부터 말하면 통일

42) 통일 후 남북한 경찰통합문제에 관해서는 박기륜, 『통일한국경찰론』 (서울: 육서당, 1999), pp. 145~289.

이후 북한의 행정공무원들의 자격과 지위에 관해 남한의 법과는 다른 별도의 법적 규율이 요구된다고 할 것이다.

북한지역에 적용할 공무원인사법에서는 공정하고 투명한 논의를 통해 인사개혁의 구체적인 범위, 북한지역 행정기관의 구성, 공무원 임용 심사기준 및 절차, 공무원의 지위 등에 관한 규정을 두어야 할 것이다.

한편 북한에서 활동했던 기존의 공무담당 요원들에 대해서는 적법절차에 의한 자격심사제도를 통해 재임용하여 남북한 통합의 과정에 기여할 수 있는 기회를 제공하도록 해야 할 것이다. 이처럼 북한주민들이 스스로 북한사회의 개혁과 체제 개편에 적극적으로 동참하도록 하는 것은 남북한 주민들간의 사회적·심리적 통합에 긍정적인 역할을 할 수 있다고 판단된다.

자격심사의 결과 과거 북한의 정권기관이나 정보·보안기관의 하수인으로 활동하거나 반인륜적 행위에 종사한 경력이 있는 자 또는 그러한 의혹을 받을 만한 이유를 지닌 인사를 재심사하여 공직으로부터 배제시키고, 그렇지 않은 인사중에서 소정의 재교육 또는 전직교육을 통하여 공직에 복귀할 수 있는 능력과 자격을 갖춘 자는 계속 공직에 머무를 수 있도록 하는 제도가 마련되어야 할 것이다. 아울러 북한지역에 적용할 공무원인사법은 공무원 인사와 관련하여 합리적인 불복 및 구제의 기회를 절차적으로 보장해야 할 것이다.⁴³⁾

(3) 사회·복지분야

통일이 되면 북한주민에게 배분적 정의를 실현하고 기본적 인권의 향유와 인간다운 삶을 보장해 주는 데 각별한 관심을 기울여야 한다.⁴⁴⁾

43) 洪準亨, “통일 이후 남북한 법체계 통합방안에 관한 연구,” p. 23; 김병기, “통일한국의 바람직한 법제도에 관한 원론적 연구,” 국가정보연수원, 『바람직한 통일국가의 모형』, 제2회 국가정보학술회의 (서울: 국가정보연수원, 1997), pp. 62~64 참조.

44) 남북통일 후 북한주민들의 상당수가 2등국민으로서의 상대적 박탈감을 가질 우려가 있다. 이는 통일독일의 그것과는 비교가 되지 않

이를 위해서는 헌법상의 복지국가 또는 사회국가 원리에 입각해서, 특히 북한주민 전체에 대한 사회·경제정책적 관점에서 북한주민들에게 적용할 사회복지분야의 법령을 제정해야 한다. 통일한국의 사회복지법은 한민족 모두에게 최대한의 기본적 인권과 인간다운 삶의 기회를 확보하는 데 목적을 두어야 한다. 기본적으로는 통일적인 사회정책의 관점을 견지하되, 북한의 정치·사회·경제·문화 등 현실 여건을 고려하는 방향에서 북한사회와 주민에 대한 사회복지정책적 배려를 해야 한다.

노동법과 사회보장법 분야의 경우 신속하고 포괄적인 법통합이 이루어져야 한다. 노동법 분야의 경우 통일이후에 이루어질 경제체제의 전환 과정에서 발생할 대량실업에 대한 대책을 강구하는 차원에서 실업방지 및 해고보호규정, 그리고 고용전환을 위한 직업훈련규정을 대폭 강화한 내용의 법령을 마련하여 북한지역에 시행해야 할 것이다. 그리고 사회보장법 분야의 경우 특히 공적 부조와 의료보험 등 사회보험의 부문은 북한주민의 인간다운 최저한의 생활수준을 보장해 주기 위해 여건이 허용하는 범위에서 최대한의 법동화가 추진되어야 한다.

한편 사회보장 통합에 소요될 막대한 인적·물적 자원은 통일되기 전에 미리 통일한국의 사회보장 기금 조성을 위한 법적 근거를 마련하여 재정적 준비에 만전을 기울여 나가야 할 것이다.

(4) 북한의 경제체제전환

북한경제의 재건과 자생력육성 문제는 통일이후 가장 절박하게 제기되는 과제가 될 것이다. 북한경제체제의 전환은 통일이 어떠한 방식으로

을 정도로 엄청난 불만과 조직적인 반발을 초래할 가능성이 농후하다 이와 관련, 반세기를 전혀 판이한 정치·사회구조하에 살아온 북한주민들의 현실적 처지를 도외시한 채 형식적 자유와 평등을 보장하는 정도에 그친다면 이는 통일의 대의와 정당성에 반할 뿐만 아니라, 통일질서에 대한 그들의 수용(Akzeptanz)과 합의(Konsens)를 불가결한 요소로 하는 국가적 통합도 기대하기 어렵다는 점이 고려되어야 할 것이다.

이루어지든지간에 남북한 모두가 머리를 맞대고 함께 고민하고 해결해야 할 문제이지만, 현실적으로는 남한이 주도적인 역할을 수행할 수밖에 없다.

통일이 되면 빠른 시일 내에 북한경제를 회생시켜 경쟁력을 키우고 북한주민에게 고용기회를 보장하기 위해 시장경제체제로의 전환에 관한 법적 기반을 만들어야 한다. 이를 추진함에 있어서 남북한의 여건을 고려한 다양한 정책수단들을 강구해야 한다. 이와 관련하여서는 예컨대 독일통일 과정에서 구 동독이 1990년 6월 17일 「신탁법」(Treuhandgesetz), 즉 「공유재산의 사유화 및 재편성에 관한 법률」을 제정하여 국·공유기업의 경쟁력확보·강화를 위한 광범위한 사유화·민영화조치를 단행했던 것을 타산지석으로 삼을 수 있을 것이다.

우리의 경우 국유기업 및 시설 등 국유재산을 신탁재산으로 관리하고 민영화·사유화하는 임무를 수행했던 신탁관리청(Treuhandanstalt)과 같은 별도의 독립기구를 설치하고, 이로 하여금 북한의 국영기업, 상점, 시설, 부동산 및 각종 공공자산의 처리를 담당하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 또 행정적 차원에서는 북한경제의 회생을 촉진하기 위한 광범위한 경제정책적 지원조치를 시행할 수 있도록 관련 법령을 정비할 필요가 있다. 통일 이후 통합과정에서 북한의 국·공유기업을 통일한국의 소유로 전환시키기 위한 일반적인 입법조치를 단행하고, 이를 바탕으로 국·공유기업에 대한 사유화·민영화를 추진해야 한다.⁴⁵⁾

북한지역에 대한 경제정책적 지원조치는 일정한 기간을 정하여 단계적으로 추진하되, 남한의 대기업이 참여할 분야와 중소기업이 참여할 분야를 구분하여 특히 후자에 정책적 비중을 두어야 할 것이다. 경우에 따라서는 대기업이 참여하는 것이 타당한 분야라 할지라도 중소기업이 연합체(consortium)를 구성하여 참여할 수 있도록 하는 방안을 법제화하는 것도 검토할 필요가 있다. 이러한 경제지원조치는 북한지역 경제 재건을 위한 특별법을 일종의 일몰법(sunset legislation) 형태로 제정하여, 가령 5년 후에 그 법 시행성과에 대한 평가를 통해 계속시행 여부를 판단하는 것이 바람직하다.⁴⁶⁾

45) 洪準亨, “통일 이후 남북한 법체계 통합방안에 관한 연구,” p. 26.

46) 위의 논문.

이와 함께 통일 이후 북한의 국유재산을 각각 국유와 공유로 승계시키는 입법조치가 강구되어야 한다. 이를 위해서는 우선 북한의 국유재산을 조사하여 조사된 자산들을 남한의 국·공유재산제도에 따라 계속 국유 또는 공유로 할 것인지 여부와 그 범위를 정하고, 이를 토대로 북한지역의 공적 자산들을 재편성하기 위한 법적 근거를 마련하여야 한다. 또한 북한의 국·공유자산의 귀속에 관해 국가와 지방자치단체간의 소유관계를 명확히 하기 위한 법적 조치가 요구된다고 하겠다. 이와 관련해서는 현행 국·공유재산제도의 틀을 손상하지 않는 범위 내에서 각 자산과 관련된 업무를 관장하게 될 지방자치단체의 권리를 최대한으로 인정하는 방향으로 법제를 준비해야 할 것이다.

(5) 교육분야

교육과정의 우열이 분명히 드러나 있는 현재 남한의 교육제도는 통일한국에서 사회적 모순과 불만을 심화시키는 가장 큰 요인중의 하나로 작용할 가능성이 높다.⁴⁷⁾ 그러므로 통일한국에서는 남북한의 인재를 균형있게 활용할 수 있는 교육제도를 마련하는 일이 매우 중요한 과제로 대두될 것이다. 통일된 대한민국에서 남한의 소수 일류대학 출신이 사회의 중요한 지위를 차지하게 될 경우, 남북한 사회통합에 심대한 장애요인으로 등장할 것이며, 이는 결과적으로 민족통합을 저해하게 될 것이다. 이러한 점에 비추어 북한지역 학생들의 사회진출을 제도적으로 보장하는 보완조치가 요구된다고 하겠다.

통일한국의 교육제도와 교육체계는 국가 전체의 경영적 측면으로 볼 때 인문계 교육을 원치 아니하거나 공부에 취미 또는 능력이 없는 다수의 국민에게 산업현장에서 필요한 기능을 다각적으로 손쉽게 배우도

47) 현재 우리나라의 교육제도는 초등, 중등, 대학교육과정으로 이어지는 진급구조를 취하고 있다., 초등교육과 중등교육은 실질적으로 대학교육을 준비하는 과정으로 교육법체계가 구성되어 있다. 또 실업교육은 산업현장에서 필요한 인력의 수요에 대하여 능동적으로 대처할 수 있도록 하여야 하나, 현재는 인문교육과정을 이수할 능력이 없는 자에 대한 부수적 교육제도로 정립되어 운영되고 있는 실정이다.

록 하고, 다양한 기능을 몸에 익힐 수 있도록 보장하며, 기능인력에 대한 사회적 인정도를 높이는 방향에서 재편 내지 정비되어야 할 것이다. 대학교육은 공부에 취미를 가진 유능한 학생들이 창의성을 꾸준히 발휘하도록 지원하는 방향으로 소수 정예 위주로 개편해야 한다.

그리고 현재의 방만한 대학제도는 실업교육제도로 전환해 나가야 할 것이다. 즉 교육법제 및 교육제도를 기술교육 위주로 변환시켜 남북한 주민이 어디에서나 손쉽게 다양한 기술교육을 받을 수 있도록 개편하여야 할 것이다.⁴⁸⁾

한편 대학 입시나 각종 공무원 임용시험 등에 있어서 일정기간 동안 북한학생들에게 가산점을 주거나 일부 시험과목 면제 등의 특혜조치를 제공하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

(6) 법무·사법분야

남북통일이 이루어질 경우 북한지역의 신속한 법질서 확립의 일환으로 남북한의 법무 및 사법체계통합이 중요한 법적 과제로 대두될 것이다. 기본적으로 통일한국은 자유민주주의와 법치국가적 질서, 권력분립의 원칙에 위배되는 북한지역내의 기존 법무·사법기구(중앙재판소와 중앙검찰소, 그리고 그 산하 지방의 재판소와 검찰소 등)를 해체하고 민주적으로 재편해야 할 것이다. 다만 통일 직후의 북한지역 실정 및 재정형편을 감안해서 단계별 재편작업을 추진하는 것이 바람직하다. 또한 북한지역의 기존 시설을 최대한 활용하여 남한의 법원·검찰조직과의 일원화를 추진해야 한다.

이를 위해 우선 남한의 법원·검찰조직 등 관련법령을 북한지역에 확

48) 통일한국의 교육제도와 통일 후 남북한 대학교육의 통합문제에 관해서는 최영표·한만길·홍영란·박재윤, 「통일에 대비한 교육정책연구(Ⅱ) -통일한국 교육제도의 새모형을 중심으로-」, 연구보고 RR 93-8 (서울: 한국교육개발원, 1993), pp. 181~202; 박용현·김형근, “남북한의 대학교육통합방안,” 韓國大學教育協議會, 「統一後 北韓大學教育政策에 관한 研究(초안)」, 專門家會議 資料, 1996년 9월 18일, pp. 91~151 참조.

장 적용하되, 관할조정·업무분장 등 행정·기술적 분야에 대해서는 잠정적인 경과조치를 적용하는 것이 필요하다고 하겠다. 그런데 통일이 되었을 때 사법시험에 갓 합격한 젊은 판사를 북한지역에 파견하여 재판업무를 수행토록 할 경우, 북한주민들이 여기에 부정적인 태도를 보일 가능성이 높다. 우리의 젊은 판사들은 북한주민들의 심정을 잘 헤아리지 못할 공산이 크며, 자칫하면 북한주민들이 남한의 (식민지적?) 사법체제 하에 놓여 있다는 잘못된 인식을 가질 수도 있다고 생각된다. 이러한 점을 감안하여 우리는 남북한 사법체계를 통합할 때 우리의 소장 판사들을 북한지역에 보내기보다는 이산가족 출신판사 또는 은퇴한 노판사들을 선별적으로 재임용하여 북한지역에서 일할 수 있는 기회를 제공하는 것도 적극 고려할 필요가 있다. 또한 통일독일의 경우와 마찬가지로 북한지역내 법조인력의 공급부족 현상을 고려하여 북한 판·검사를 교육하여 선별적으로 재임용하는 방안을 강구해야 할 것이다. 아울러 헌법재판제도, 변호사제도, 행정쟁송제도, 국가배상제도, 민·형사소송제도, 행형제도, 출입국관리제도 등 법무관련 제반제도에 대한 일원화도 추진해야 할 것이다.⁴⁹⁾

V. 결어

독일통일은 통일문제에 대한 법적 접근의 필요성과 중요성을 분명하게 인식시켜 준 역사적 사건이었다. 우리가 사전에 충분한 법적 대비 없이 남북통일의 상황을 맞이할 경우 일관성이 없는 임기응변식 대응을 할 공산이 크다고 하겠다. 이는 통일과정에서 돌이킬 수 없는 혼란과 후유증을 유발하게 될 것이다. 이러한 점을 깊이 유념하여 지금부터 남북법통합의 이론 및 방식, 그리고 그에 수반되는 법제적 뒷받침에 관한 치밀한 연구를 통해 법치주의에 충실한 무리없는 통일을 준비해야 할 것이다.

49) 法務部, “동서독 법률사법통합 현황 및 남북관계 진전에 따른 법적 문제,” p. 478.

통일한국은 서로 현격하게 상이한 남북한의 법체계, 즉 자유민주주의 법체계와 공산주의 법체계를 통합함에 있어서 이미 세계사적으로 상대적 우위가 판명되고 보편적 지지를 받고 있는 자유민주주의와 시장경제질서에 입각해서 추진하는 것이 타당하다. 다만 북한지역 및 주민들의 구체적 타당성을 최대한 배려하는 것이 민족사회의 통합과 통일한국의 정치적 안정에 절대적으로 필요하다.

한편 통일 후 남북한의 법체계를 통합하는 과정이 순조롭게 진행될 것인지 여부는 남한의 자유민주주의의 성숙도, 경제적으로 통일비용을 부담할 수 있는 재원의 확보, 법치주의의 완성도, 정치지도자 및 국민들의 합리주의적 태도 등에 상당히 좌우될 수 있다. 이 점을 감안하여 우리 사회를 건강한 시민사회로 끊임없이 개혁·정화·발전시켜 나가는 노력이 매우 중요하다.

남북통일이 북한 급변사태에 따른 흡수통일방식으로 실현된다 하더라도 법질서의 즉각적이고 총괄적인 통합은 가능하지도 않을 뿐더러 바람직하지도 않다. 따라서 과도기적이고 이원적인 법상태의 존재가 불가피할 수도 있음을 충분히 고려하면서 법적 혼란 등의 문제를 최소화할 수 있도록 철저한 준비가 요구된다고 할 것이다.

본고에서 검토한 남북 법체계 통합의 방향은 하나의 시론적 고찰에 불과하다. 향후 각각의 법분야에서의 세부적인 법통합방향에 관한 보다 심층적인 연구·분석이 뒤따라야 할 것이다.

개혁·개방에 따른 북한의 지역변화 전망

이상준(국토연구원)

- I. 서론
- II. 개혁·개방에 따른 지역변화 사례
- III. 개혁·개방 방식에 따른 북한의 지역변화 전망
- IV. 북한의 지역발전을 위한 과제
- V. 결론

I. 서론

최근 남북관계는 새로운 전환기를 맞고 있다. 1999년 9월의 북미 미사일협상 타결 이후 북한의 대일 수교협상 재개 및 이탈리아, 호주, 필리핀 등과의 외교정상화 그리고 지난 6.15 남북공동선언으로 이어지는 일련의 상황은 북한이 어떠한 형태로든 변화를 모색하고 있음을 분명하게 보여주고 있다. 비록 북한이 개혁·개방에 대한 부정적인 태도를 완전히 버리지는 않고 있지만, 이제 우리의 관심은 북한이 어떠한 형식과 내용의 개혁과 개방을 선택할 것인가에 모아지고 있다. 우리가 북한의 선택에 관심을 갖는 이유는 북한이 선택할 변화의 속도와 내용에 따라 한반도에 미칠 영향이 크게 다를 것이기 때문이다.

본 연구에서는 개혁·개방의 방식에 따라 북한에서 나타날 지역적 변화와 정책과제를 전망해 보았다. 본 연구에서는 북한의 지역변화를 전망하기 위하여 전체 지역을 7개 권역으로 구분한 후, 점진적 또는 급진적 개혁·개방에 따라 이들 권역이 어떠한 변화와 과제를 안게 될 것인지를 살펴보았다. 본 연구에서는 먼저 개혁·개방에 따른 지역변화 전망에 도움이 될 수 있는 중국과 동유럽의 사례를 기술적으로 살펴보았다. 지난 1980년대 초반과 말기에 각각 본격적으로 추진된 중국과 동유럽의 개혁·개방은 정치·사회적 측면뿐만 아니라 지역적 측면에서

도 많은 변화를 가져왔는데, 이러한 지역변화는 개혁·개방의 긍정적 효과와 부작용을 그대로 반영하고 있다. 따라서 이러한 외국사례들은 향후 북한의 개혁·개방 과정에서 나타날 지역변화를 전망하는 데에 중요한 시사점을 제공해줄 수 있을 것이다.

II. 개혁·개방에 따른 지역변화 사례

여기에서는 점진적 개혁·개방과 급진적 개혁·개방의 대표적 사례로 볼 수 있는 중국과 폴란드, 체코, 헝가리의 지역변화 사례를 살펴보고, 북한에 대한 시사점을 도출해 보았다.¹⁾

1. 점진적 개혁·개방의 사례: 중국

공산정권 수립(1949년) 이후 1978년의 개혁·개방정책²⁾ 이전까지의 약 30년 동안 중국의 지역개발은 철저하게 중앙정부에 의해 관리되었으며

1) 폴란드(Poland)와 체코슬로바키아(Czech and Slovak Federal Republic)는 1989년에, 헝가리(Hungary)는 1990년에 각각 개혁·개방을 시작하였다. 체코슬로바키아는 1992년 6월30일 체코공화국(Czech Republic)과 슬로바키아공화국(Slovakia Republic)으로 분리되었다. 이들 국가는 대체적으로 급격한 시장경제화를 추진하였지만, 부동산의 사유화에 있어서 원소유권반환을 추진한 폴란드, 체코와는 달리, 헝가리는 보상을 우선적으로 실시하였다는 차이가 있었고, 이 때문에 헝가리는 다른 두 나라보다는 외자유치에 유리한 위치에 있었다. 이상준, “체제전환 이후 동유럽국가의 지역공간 변화에 관한 연구”, 『국토연구』, 제28권, (안양: 국토연구원, 1999), p.18.

2) 1978년 이후 중국정부는 “중국식 사회주의 시장경제(socialist market economy with Chinese characteristics)”의 구축을 추진하였다. George C. S. Lin, “State policy and spatial restructuring in post-reform China”, International Journal of Urban and Regional Research, vol.23, no.4 (December 1999), p.674.

도시성장의 억제와 농촌성장 유도가 정책의 핵심기조를 이루었다. 그 결과 개혁·개방시작 당시 중국은 낮은 도시화율(8.7%, 1978)을 나타내었다.

중국의 경제개혁은 농촌으로부터 시작되어 1984년 이후부터는 도시로 이어졌는데, 외국자본의 유치를 위한 정부의 적극적인 대외개방정책(Open Door Policy)은 특히 동부 연안도시들의 성장에 중요한 역할을 하였다. 개혁·개방이후 지역인구측면에서 나타난 주요 변화로는 50만 명 이하 중소도시의 인구성장이 두드러지게 나타났고 동부지역의 도시성장이 타 지역보다 월등히 높게 나타났다는 점을 들 수 있다.³⁾ 중국은 1949년부터 1996년 사이에 도시수가 132개에서 666개로 534개가 증가하였는데, 증가된 도시들의 43%가 동부지역에 위치하고 있으며 개혁·개방이후인 1979년 이후 새로 등장한 도시들의 49%를 동부지역이 차지하였다. 도시인구밀도에 있어서도 동부지역은 서부지역에 비해 14.5배 높은 수준을 보이고 있다(<표 1>참조).

개혁·개방 이전에는 과거 상업과 무역이 강세를 보였던 남부지역의 성장이 정책적으로 억제되었고 상대적으로 북부지역 및 북동부지역의 개발이 유도되었는데, 이러한 북부지역중심의 지역개발정책에 따라 북부와 남부지역간에 경제격차가 발생하게 되었다. 그러나 개혁·개방 이후 주로 동남부지역에 개발구⁴⁾가 배치되고 이 지역에 개발이 집중됨으

3) 계획경제하에서 중공업중심의 경제정책이 추진되던 때에는 대도시들의 성장이 두드러졌으나, 시장기제가 작동하면서 기존 대도시는 성장이 감소하거나 둔화된 반면 도시화의 급진전으로 중소도시의 성장이 두드러지게 나타났던 것이다. 또한 농촌지역에 이른바 향진기업(鄉鎮企業)이라는 중소기업들이 많이 등장함에 따라 전통적인 도시/농촌간의 구분이 크게 약화되었던 것도 중요한 변화 가운데 하나였다. 1997년말 기준으로 동부의 해안에 위치한 인구밀집지역의 평균 인구밀도가 400인/km² 이상을 나타내고 있는 반면에, 서부지역은 10인/km² 미만의 인구밀도를 보이고 있다. 이러한 결과는 1978년 이후 중국정부가 의도적으로 추진한 불균형발전전략과 깊은 연관이 있다.

4) 이것은 외국자본과 기술을 적극적으로 유치하여 지역경제와 국가경제의 발전을 선도하려는 목적으로 지정된 특수한 개발지역을 의미한다.

로써 북부와 남부지역간 개발격차의 역전현상이 나타났다. 남부 및 동부지역 해안에 위치한 도시들을 국가경제성장의 거점으로 육성시키다는 정책이 추진됨에 따라 국가경제에서 동부와 남부지역이 차지하는 비중이 높아지게 되었던 것이다.⁵⁾

<표 1> 지역별 도시수·도시밀도·도시인구밀도의 변화추이

(단위: 개, 개/만km², 만인/만km²)

| 년도 | 동부지역 | | | 중부지역 | | | 서부지역 | | | 전 국 | | |
|------|------|-------|---------|------|-------|---------|------|-------|---------|-----|-------|---------|
| | 도시수 | 도시 밀도 | 도시인 구밀도 | 도시수 | 도시 밀도 | 도시인 구밀도 | 도시수 | 도시 밀도 | 도시인 구밀도 | 도시수 | 도시 밀도 | 도시인 구밀도 |
| 1949 | 69 | 0.53 | 14.54 | 50 | 0.18 | 2.03 | 13 | 0.02 | 0.52 | 132 | 0.14 | 2.88 |
| 1978 | 68 | 0.53 | 30.35 | 84 | 0.30 | 9.74 | 40 | 0.07 | 2.41 | 191 | 0.20 | 8.40 |
| 1980 | 78 | 0.60 | 34.84 | 100 | 0.36 | 11.03 | 45 | 0.08 | 2.71 | 217 | 0.23 | 9.56 |
| 1985 | 113 | 0.87 | 44.94 | 133 | 0.48 | 14.32 | 78 | 0.14 | 3.65 | 234 | 0.34 | 12.44 |
| 1991 | 191 | 1.47 | 58.12 | 194 | 0.69 | 19.35 | 94 | 0.17 | 4.37 | 461 | 0.50 | 16.28 |
| 1996 | 298 | 2.29 | 82.22 | 245 | 0.88 | 25.12 | 123 | 0.23 | 5.66 | 666 | 0.70 | 21.87 |

자료: 김종범, "중국의 도시체계 특징에 대한 소고", 『국토연구』, 제28권, (1999), p.72.

남북지역간 경제력 격차의 역전추세는 국내총생산(GDP)의 지역간 점유 비율 변화를 통해 더욱 분명하게 확인할 수 있다. <표 2>에서 볼 수 있듯이 1978년부터 1995년 사이에 북부지역의 국내총생산 점유비율이 21.5%에서 20.8%로 줄어든 반면, 남부지역은 9.9%에서 16.6%로 그 비율이 크게 증가하였고 동부지역도 22.9%로서 7개 지역 가운데 가장 높

5) 경제개혁과 대외개방정책을 추진하면서, 중국정부는 경제건설계획상의 지역구분을 종전의 '1·2·3선지대'에서 동부, 중부, 서부의 '3개 경제지대'로 재조정하였다. 이는 경제활동의 여건이 상대적으로 좋은 동부연해지역을 전국의 경제성장을 주도할 수 있는 거점지역으로 우선 개발하자는 정책목표의 추진을 위해서였다. 이는 신중국 건립이래, 국토 및 지역개발정책의 가장 획기적인 변화라 할 수 있다. 박인성, 『중국의 국토개발정책에 관한 연구』 (안양: 국토연구원, 1998), pp.25~26.

은 비중을 차지하게 되었다. 그러나 이러한 동부지역의 급성장은 심각한 지역간 불균형 문제⁶⁾를 유발하게 되었으며, 이러한 문제에 대응하여 중국정부는 동부지역에 비해 낙후된 서부지역의 개발을 적극적으로 추진하기 위한 다각적인 정책을 추진중이다.⁷⁾

<표 2> 중국 국내총생산의 분포(1978-1995)

| 구 분 | GDP (십억 元) | | 전체 비율(%) | |
|-------|------------|----------|----------|--------|
| | 1978 | 1995 | 1978 | 1995 |
| 북 부 | 74603 | 1194126 | 21.54 | 20.77 |
| 북 동 부 | 48,596 | 588,71 | 14.03 | 10.33 |
| 북 서 부 | 21,341 | 272,301 | 6.16 | 4.74 |
| 중 부 | 54,791 | 879,497 | 15.62 | 15.30 |
| 동 부 | 75,973 | 1314,619 | 21.94 | 22.87 |
| 남 부 | 34,335 | 951,256 | 9.91 | 16.55 |
| 남 서 부 | 36,715 | 542,673 | 10.60 | 9.44 |
| 합 계 | 346,354 | 5748,182 | 100.00 | 100.00 |

자료 : George C. S. Lin, Ibid, p.679.

전체적으로 볼 때, 중국의 사례는 사회주의시절부터 존재해온 지역불균형발전의 문제가 개혁·개방 이후 더욱 심화되고 있음을 보여주고 있

6) 중국의 서부는 광물생산, 중부는 농업생산, 동부는 공업생산이 주력산업이 되었는데, 공산품의 가격은 자유화된 반면 원자재와 농산물의 가격은 낮은 수준으로 통제되었다. 이것은 동부지역의 경제성장이 중부 및 서부지역의 희생 위에 이루어졌음을 의미하는 것이다. F. Gerard Adams, William E. James(Ed.), Public Policies in East Asian Development(Westport, Connecticut, 1999) p.228.

7) 중국정부는 서부지역개발을 위해 외국인투자유치를 위한 수입관세면제, 외국인투자에 대한 각종 규제 철폐 등 다양한 우대정책을 추진하고 있으며 중앙정부 예산과 외국으로부터 도입하는 차관의 70%를 서부지역에 투자하려고 하고 있다. 매일경제, 2000.6.5.

다. 계획경제체제하에서 국가가 모든 생산요소를 합리적으로 배분할 수 없었듯이, 개혁·개방 이후 강화된 시장의 힘도 모든 지역에 균등한 발전의 기회를 보장해 줄 수는 없었던 것이다.

2. 급진적 개혁·개방의 사례: 동유럽

여기에서는 동유럽국가들 가운데 상대적으로 성공적인 개혁·개방이 추진되고 있는 것으로 평가받고 있는 폴란드, 체크, 헝가리의 경우를 살펴보았다.

개혁·개방이 폴란드, 체크, 헝가리에 가져온 지역변화의 주요 특징은 지역간 불균형발전의 심화, 수도권 성장, 농촌지역의 침체 등으로 요약할 수 있다. 이들 국가들에서는 서유럽과 지리적으로 가까운 국내 서부지역이 발전한 반면, 사회주의시절 집중 개발되었던 동부의 중공업중심지역이 경제적 침체를 나타내었다. 폴란드의 경우 사회주의시절 중화학공업으로 특화되었던 동북부지역의 경제상황이 개혁·개방 이후 중부 및 서부지역보다 더 악화되었다.

체크의 경우에는 본격적인 개혁·개방 이후 중부 및 서부지역과 동부지역간의 사회경제적 격차가 두드러지게 나타났다. 체크의 서부지역은 독일, 오스트리아 등과 긴 국경을 접하고 있어서 개혁·개방 이후 매우 유리한 위치에 놓이게 된 반면, 동부지역은 높은 실업률 등 경제침체를 나타내게 되었던 것이다(<표 3> 참조).

헝가리의 경우에도 사회주의시절 광업과 군수산업 등으로 특화되었던 동북부지역들이 개혁·개방과정에서 높은 실업률 등 경제침체를 나타낸 반면 서방국가들과 인접한 서부지역은 뚜렷한 성장을 나타내었다.

사례국가에서 나타난 공통적 지역변화 가운데 또 하나의 특징은 기반시설 등 투자여건이 비교적 양호한 수도권지역의 경제성장이 두드러지게 나타났다는 점이다. 폴란드 바르샤바의 경우 전체 외국인투자의 40%, 체크 프라하의 경우 49%, 그리고 헝가리 부다페스트의 경우에는 62%가 각각 집중되었다.⁸⁾

8) Heinz Fassmann(Ed.), Die Ruckkehr der Regionen, (Wien, 1997), p.27.

수도권의 경제성장과 함께 나타난 또 하나의 지역적 변화는 농촌지역의 침체이다. 개혁·개방 이후 협동농장이 해체되고 도시로의 노동력이동이 본격화되면서 농촌지역의 침체는 더욱 심화되었다. 특히 관광과 무역중심의 도시들이 개혁·개방과정에서 새로운 발전의 중심지로 부각됨으로써 이 지역으로의 지속적인 인구유출이 농촌지역의 경제기반을 크게 약화시켰다.

<표 3> 체크의 지역별 사회경제적 특성(1997)

| 지 역 | | 인구 (천인) | 인구밀 도 (인/km ²) | 호당 주거면적 (m ²) | 1만인당 주택건설호수(호) | 실업률 (% 1999.9.30) |
|------------|------------|------------|----------------------------------|---------------------------------|-------------------|-------------------------|
| 중·서 부지역 | 프라하 | 1200 | 2418 | 109.1 | 15.2 | 3.7 |
| | 중부보헤미 아 | 1106 | 100 | 98.7 | 20.1 | 6.2 |
| | 남부보헤미 아 | 701 | 62 | 86.9 | 16.2 | 6.2 |
| | 서부보헤미 아 | 858 | 79 | 91.1 | 12.8 | 7.7 |
| | 북부보헤미 아 | 1179 | 151 | 95.0 | 10.5 | 13.4 |
| | 동부보헤미 아 | 1234 | 110 | 87.5 | 16.0 | 7.9 |
| 동부 지역 | 남부모라비 아 | 2053 | 137 | 91.4 | 16.3 | 9.2 |
| | 북부모라비 아 | 1968 | 178 | 66.9 | 11.7 | 13.4 |
| 합 계 | | 10299 | 131 | 68.7 | 14.7 | 9.0 |

자료 : 체크 통계청, 인터넷 홈페이지자료(www.czso.cz), 1999.

실업률자료는 Dupal, Jaroslav, "Regional Planning, Policy and Disparities in the Course of Transition in the Czech Republic", a paper for the international symposium in Berlin 1999.

동유럽 3국의 지역적 변화를 종합해 볼 때 성장지역과 침체지역으로 부각되고 있는 지역들은 공통적으로 전통적인 농업 또는 공업중심지역들이었다(<표 4>,<표 5> 참조).

<표 4> 성장지역과 침체지역의 주요 특징

| 지역구분 | 주요 특징 |
|------|---|
| 성장지역 | <ul style="list-style-type: none"> - 구 서독과의 유리한 교통망 연결 - 양적으로 풍부하고 질적으로 우수한 노동력 - 양호한 기반시설 - 경공업 및 서비스산업을 위한 시장 보유 - 고등교육기관 및 연구기관 |
| 침체지역 | <ul style="list-style-type: none"> - 전통적인 농촌지역 - 전통적인 중공업지역 - 기반시설 취약 - 인적자원 부족 |

<표 5> 개혁·개방에 따른 지역적 변화

| 구 분 | | 사회주의정권시절 | 개혁·개방 이후 |
|-----|----------|--|--|
| 중 국 | 정치경제적 특징 | - 중앙정부중심적 통제 - 계획경제 - 집중적 공업성장 투자전략 | - 실용주의정책 - 의사결정의 분권화 - 시장기제에 의한 조정 |
| | 지역공간적 특징 | - 북부 공업지역 성장 - 도시/농촌의 분리 - 대도시의 우위 | - 남부지역 및 동부해안지역으로의 인구집중 및 경제성장 - 농촌의 공업화를 통한 도시/농촌구분의 경계 완화 - 중소도시의 성장 |
| 동유럽 | 정치경제적 특징 | - 중앙집중적 정치 구조 - 동구권시장을 겨냥한 중공업정책 | - 지방자치제의 전면 실시 - 부동산의 사유화, 국영기업의 민영화, 금융 자유화 등 시장경제의 전면실시 |
| | 지역공간적 특징 | - 일부 대도시(공업도시)로의 투자 집중 - 도시와 농촌간 주거여건의 심각한 격차 | - 오스트리아, 구 서독 등 서유럽 국가들과 인접한 지역의 성장 및 동부지역 및 남부공업지역의 침체 - 수도권지역으로의 인구 및 투자집중 - 집단농장 중심의 농촌지역은 지속적으로 침체 |

자료 : 중국의 경우는 George C. S. Lin, Ibid., p.690에서 재구성

3. 외국사례의 시사점

중국과 동유럽의 지역변화를 종합해 볼 때 개혁·개방 방식과 과정의 차이에도 불구하고 다음과 같은 공통적 결과를 발견할 수 있다.

첫째, 과거 사회주의시절 국가경제성장의 구심점이 되었던 공업지역들

이 크게 약화되었다는 것이다. 중국의 경우에는 북부지역, 동유럽의 경우에는 동부지역의 경제침체가 그 대표적인 예이다.

둘째, 지리적 입지요인이 지역성장의 주요 요인으로 부각되었다는 점이다. 사회주의시절 개발의 소외지역으로 남아 있었던 지역들(중국의 남부, 동유럽의 서부지역)이 서방시장과의 근접성 등 입지적 요인 때문에 타 지역보다 상대적으로 유리한 상황에 놓이게 되었던 것이다.

북한은 중국이나 동유럽과는 정치적, 사회경제적 여건이 크게 다르기 때문에⁹⁾ 북한의 개혁·개방과정에서 반드시 이들 국가에서 나타났던 현상이 재현되리라고 단언할 수는 없지만, 개혁·개방이 추진되면서 발생된 이들 국가의 지역변화는 북한에 다음과 같은 시사점을 제기하고 있다.

첫째, 개혁·개방과정에서 산업구조조정¹⁰⁾과 지역불균형발전의 문제가

9) 2차산업의 고용비율을 비교해 볼 때 북한은 동유럽국가들의 고용비율과 비슷하지만 1차산업의 비율이 동유럽 국가들보다 상대적으로 높게 나타나고 있다.

<개혁·개방 시점의 산업별 노동력 분포 >

(단위: %)

| 국 가 | 년 도 | 부 문 | | |
|---------|------|------|------|------|
| | | 1차산업 | 2차산업 | 3차산업 |
| 체 크 | 1989 | 11 | 39 | 50 |
| 슬로바키아 | 1989 | 15 | 34 | 51 |
| 폴 란 드 | 1989 | 7 | 37 | 56 |
| 헝 가 리 | 1990 | 15 | 36 | 49 |
| 소 련 | 1987 | 19 | 38 | 43 |
| 루 마 니 아 | 1990 | 28 | 38 | 34 |
| 불 가 리 아 | 1989 | 19 | 47 | 34 |
| 북 한 | 1993 | 33 | 37 | 30 |
| 베 트 남 | 1989 | 71 | 12 | 17 |
| 중 국 | 1978 | 71 | 15 | 14 |

자료 : Marcus Noland, "North Korea in Global Perspective", Proceedings of the International Conference Developing Social Infrastructure in North Korea for Economic Cooperation between the South and the North,(Seoul, 1998), p.38.

복합적으로 제기될 것이다. 산업구조가 경공업 또는 서비스산업 중심으로 전환되고 민간의 투자가 중요한 역할을 하게 됨에 따라 과거 중공업중심지들이 몰락하고 경공업과 무역·관광산업의 잠재력이 높은 지역들이 새로운 발전중심지역으로 부각된다는 것은 지역간 불균형발전이 나타날 가능성이 높음을 의미하는 것이다.¹¹⁾ 북한은 이미 현재에도 평안남도를 중심으로 한 서부지역과 타 지역간에 커다란 개발격차가 존재하고 있는 실정인데, 개혁·개방이 추진되는 과정에서 이러한 지역 불균형이 더욱 심화될 가능성이 높은 것이다.¹²⁾

둘째, 대도시 성장집중 및 농촌의 침체 문제이다. 기반시설 여건과 노동력 확보 측면에서 경쟁력이 높은 대도시 지역이 다른 지역보다 많은 투자를 유치하였던 것은 자연스러운 결과이기도 하나, 교통난 및 주택난 등 여러 가지 부작용들도 함께 발생하였다는 사실을 주목할 필요가

10) 개혁·개방 이후, 북한의 농업 및 중공업부문은 점진적으로 축소될 것이고, 서비스부문이 크게 성장하는 산업구조조정이 예상되고 있다. 공업생산부문의 경우 남한 및 주변 동북아국가들과의 새로운 분업구조가 구축되는 과정에서 기존 제조업부문이 크게 축소될 전망이다, 제조업부문에서 섬유, 식료품 등 경공업이, 그리고 서비스업부문에서 물류서비스 및 관광서비스업이 크게 성장할 전망이다.

11) 결국 중국이나 동유럽국가들의 사례를 놓고 볼 때, 지역간 불균형발전이라는 추세는 사회경제적으로 더 나은 환경을 찾아 노동력이 이동한다는 인구이동의 일반이론으로도 설명될 수 있을 것이다.

12) 평양과 남포를 중심으로 하는 평안남도지역은 전 국토에서 차지하는 면적 비율이 9.6%에 불과하나 북한지역 전체인구의 31.7%를 차지하고 있다. 통일독일의 경우에도 통일직후 투자의 경제성만을 강조하는 정책기조가 지배적이었는데, 이것은 단기간 내에 동독지역의 경제수준을 서독지역 수준으로 끌어올리려는 정책적 목적이 크게 작용하였기 때문이다. 이러한 정책기조와 목적들은 특정지역에 대한 집중투자를 통해 개발의 파급효과를 겨냥한 개발논리에 힘을 실어주게 되었다. 이러한 측면에서 볼 때, 통일 이후 북한지역에서 전개될 개혁·개방 과정에서 어떠한 형태로든지 지역간 불균형 발전의 문제가 제기될 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

있다. 북한의 경우에도 가장 우수한 인적, 물적 인프라를 확보하고 있는 평양-남포지역에 투자가 집중될 경우 남한에서 나타난 심각한 수도권문제가 재현될 가능성이 높은 것이다. 그 반면에 농촌지역은 상대적으로 커다란 어려움이 예상된다. 특히 급진적 개혁·개방이 진행된 동유럽지역의 경우 이러한 농촌문제가 농촌지역을 중심으로 점진적 개혁을 추진하였던 중국의 경우보다 상대적으로 더욱 심각하였다. 따라서 북한의 경우에도 급진적 개혁·개방이 추진될 경우에는 노동력의 도시 유출과 농업부문에 대한 투자부진으로 농촌지역이 상당기간 경제적 침체에 빠질 가능성이 높을 것이다.

Ⅲ. 개혁·개방 방식에 따른 북한의 지역변화 전망

앞에서는 중국과 동유럽의 사례를 통해 점진적, 또는 급진적 개혁·개방이 각각 어떠한 지역적 변화를 가져왔는지 간략히 살펴보았다. 여기에서는 북한이 개혁·개방을 추진하게 될 경우 어떠한 지역적 변화와 과제가 나타날 것인지를 전망해 보았다. 지역변화를 전망하기에 앞서서 북한의 지역별 특성을 간략히 살펴보았다.

1. 북한의 지역별 특성

본 연구에서는 북한의 지역별 잠재력을 일정한 공간적 범위를 갖는 권역단위로 파악해 보았다. 권역의 설정은 기본적으로 기존의 행정구역과 토지이용특성 등을 토대로 7개 권역을 설정하였다. 그리고 노동력, 토지이용, 산업배치, 사회간접자본시설 등을 중심으로 권역별 특성을 살펴보았다.

<표 6> 권역의 설정

| 권역구분 | 대상지역 | 중심도 시 | 인구비율 (%) | 면적비율 (%) |
|-----------|--------------------|----------|-------------|-------------|
| 함북권역 | 함경북도 및 양강도 일부지역 | 경진 | 12 | 19 |
| 자강권역 | 자강도 및 양강도 일부지역 | 만포 | 6 | 15 |
| 함남권역 | 함경남도 및 양강도 일부지역 | 함흥 | 14 | 20 |
| 평북권역 | 평안북도지역 | 신의주 | 11 | 11 |
| 평남권역 | 평안남도지역 | 평양 | 32 | 12 |
| 황해도권 역 | 황해도 지역 | 개성 | 18 | 14 |
| 강원권역 | 강원도 지역 | 원산 | 7 | 9 |

노동력에 있어서는 평양을 포함한 평남권역이 25세 이상 55세 미만 인구비율(42.2%)이 7개 권역 가운데에서 가장 높아 노동력 확보에 유리한 위치에 있음을 알 수 있다. 그 반면에 함북권역의 경우에는 55세 이상 인구비율(15.6%)이 가장 높게 나타난 반면, 14세 이하 인구비율(26.6%)은 가장 낮게 나타나고 있어서 노동력의 확보 측면에서 가장 불리한 위치에 있는 것으로 나타났다.

토지이용의 경우, 전체 산림의 61%를 함북, 함남, 자강권역이 차지하고 있고, 시가화된 토지의 60%는 평남 및 평북권역에 집중되어 있어서 동·서부 권역간에 뚜렷한 대조를 보이고 있다. 농지의 경우 평남권역, 황해도권역 등이 높은 비율을 보이고 있는데, 향후 개혁·개방과정에서 전개될 농업구조의 전환을 고려할 때 이들 권역의 개발잠재력이 매우 높음을 알 수 있다.

<표 7> 권역별 특성의 비교

| 부문 | 현재 산업특성 | 노동력 | 토지 | 사회간접 자본 | 향후 발전잠재력 |
|-----|--------------------|-----|----|------------|--------------------|
| 함북 | 철강산업중심 | 취약 | 취약 | 보통 | 현재는 취약하나 성장잠재력은 높음 |
| 자강 | 군수기계/임업중심 | 취약 | 취약 | 취약 | 가장 취약한 권역 |
| 함남 | 화학 및 광업중심 | 보통 | 보통 | 보통 | 취약한 권역 |
| 평북 | 섬유, 기계, 광업중심 | 보통 | 양호 | 보통 | 현재는 취약하나 성장잠재력은 높음 |
| 평남 | 북한공업(경공업/중공업)의 중심지 | 양호 | 양호 | 양호 | 가장 성장잠재력이 높음 |
| 황해도 | 농업중심 | 보통 | 양호 | 양호 | 성장잠재력이 높음 |
| 강원 | 농업/임업중심 | 보통 | 취약 | 보통 | 현재는 취약하나 성장잠재력은 높음 |

사회간접자본의 경우 도로, 철도, 항만 등 주요 기반시설 측면에서 평남권역이 가장 양호한 상태이다. 특히 평양-남포권은 북한내에서 도시교통과 지역간 교통시설이 가장 발달한 지역이어서 향후 북한 경제발전의 중심지 및 대륙연결축의 주요 결절점으로서의 역할이 예상된다. 함북권역과 평북권역은 현재 기반시설이 불량한 상태이나 대 중국 및 러시아 교역의 측면에서 발전잠재력이 높은 지역이고 황해도, 강원도권역은 향후 남북한간의 교통연계 및 물류거점 확보 측면에서 잠재력이 높은 권역이다.

이상 부문별로 살펴본 권역의 잠재력을 종합해 보면, 평남권역과 황해도권역이 가장 유리한 발전 잠재력을 갖고 있는 것으로 나타났다. 평남권역의 경우 모든 부문에서 발전잠재력이 높은 것으로 나타났는데, 특히 풍부한 노동력과 양호한 기반시설로 인해 향후 개혁·개방 과정에

서 가장 많은 민간투자가 이루어질 가능성이 높다. 황해도권역의 경우에도 남한 수도권과의 근접성과 기반시설 확충이 용이하여 향후 발전 잠재력이 매우 높은 지역이다. 그리고 평북권역과 함북권역은 국토공간적 입지잠재력의 측면에서 볼 때 한반도가 동북아의 교류중심지로 부각되는 데 있어서 전략적으로 중요한 잠재력을 갖고 있는 지역들이다.¹³⁾

2. 개혁·개방에 따른 지역변화 전망

1) 개혁·개방 방식에 대한 기본가정

북한이 향후 어떠한 형태로 체제를 변화시켜 나갈지는 북한의 주체적 역량과 주변여건의 변화에 따라 결정될 것이다. 현재 북한의 변화에 대한 가장 극단적인 두 가지 시나리오 가운데 하나는 북한이 점진적인 개혁·개방을 추진하는 것이고, 또 다른 하나는 남한과의 통일을 전제로 불가피하게 급진적으로 개혁·개방이 ‘추진되는’ 경우이다. 북한이 점진적인 개혁·개방을 통해 경제발전의 토대를 확립하고 장기적으로 남북한이 경제공동체를 이룩해 가는 것이 현 시점에서 가장 바람직한 변화시나리오이지만 북한이 급진적 개혁·개방을 추진할 수밖에 없는 ‘돌발상황’도 완전히 배제할 수는 없을 것이다. 본 연구에서는 예상되는 두 가지 개혁·개방방식의 내용을 다음과 같이 가정하였다.

점진적 개혁·개방이란 정부가 주도하는 단계적 개혁·개방을 의미하며 중앙정부에 집중되었던 의사결정구조를 지방정부에 단계적으로 배분하고, 경제적으로는 생산과 분배구조에 점진적으로 시장경제적 요소를 도입하는 것을 의미한다. 그리고 대외개방의 측면에서는 점진적으로 국제경제의 규범에 맞는 제도적 기반을 갖추는 것을 의미한다. 그러나 현실적으로 북한이 선택할 점진적 개혁·개방은 중국의 경우보다는 더 소극적이고 보수적 방식이 될 가능성이 높다. 국가가 개혁·개방을 완전히 통제할 수 없음은 이미 북한정부도 너무나 잘 알고 있기 때문에

13) 이들 권역은 동북아의 환황해경제권 및 환동해경제권, 북방경제권 형성에 중요한 전략적 입지요건을 갖고 있기 때문이다.

그들은 자신들의 주체적 역량과 주변여건의 변화상황을 보아가면서 ‘낮은 수준의’ 개혁과 ‘느린 속도의’ 개방을 선택할 가능성이 높은 것이다. 따라서 이 절에서 의미하는 점진적 개혁·개방은 중국의 경우보다 더 보수적인 ‘북한식’의 단계적 개혁·개방을 의미하는 것으로 가정한다. 급진적 개혁·개방이란 시장의 논리가 강하게 관철되는 개혁·개방을 의미하는 것으로서 사실상의 급진적 체제전환을 의미하게 된다. 급진적 개혁·개방은 통일독일이나 동유럽에서와 같이 소유권의 급격한 사유화, 기업경영의 전면적 민영화, 금융 및 무역부문의 전면적 자유화 등이 추진되는 것을 의미하게 된다. 일종의 충격요법(shock therapy)을 통해 체제가 전환되는 경우이다. 이 경우에는 점진적 개혁·개방의 경우보다 더욱 커다란 지역적 변화와 과제가 나타날 것으로 예상된다.

2) 점진적 개혁·개방의 경우

(1) 지역변화 전망

북한이 보수적인 수준에서나마 점진적으로 개혁·개방을 추진할 경우, 중국, 러시아와의 접경지역 가운데 관광·물류·수출중심의 경공업 잠재력이 높은 지역의 성장이 두드러지게 나타날 가능성이 높다. 이들 지역에는 나진·선봉의 경우와 같은 ‘경제특구’가 지정되어 개발을 선도해 나갈 것으로 전망된다. 이렇게 평양으로부터 원거리에 위치한 지역에서부터 개발이 추진될 경우 평양과 이들 지역간의 경제적 불균형이 다소나마 축소될 수 있을 것이다.

그리고 개혁·개방이 점차 확대되고 우리 남한과의 경제협력이 강화되어 갈수록 개발의 중심이 북부 접경지역에서부터 서서히 남하함으로써 북한의 수도권이라 할 수 있는 평남권역의 개발이 더욱 확대될 것이다. 그리고 황해도권역과 강원권역의 경우에는 남한과의 군사적 긴장의 완화되어감에 따라 지역개발이 활성화될 전망이다. 이러한 지역변화전망을 종합적으로 감안해 볼 때 점진적 개혁개방에 따른 최대 수혜지역은 지금까지 변방지역으로 낙후되었던 평북, 함북, 강원, 황해도권역이 될 가능성이 높다(<표 8> 참조).

<표 8> 점진적 개혁·개방에 따른 성장 예상지역

| 단 계 | 지 역 | |
|------------|-------|--|
| 개혁·개방 초반 | 함북권역 | 청진(물류), 나진(관광/수출공단), 온성(대외무역), 영천군(철보산) 혜산-삼지연군(백두산관광) |
| | 평북권역 | 신의주~열주군(대외 교역/수출공단) |
| | 강원권역 | 원산(물류, 수출공단), 문천(관광, 수산업), 고성군(금강산), 철원군(물류) |
| 개혁·개방 중/후반 | 황해도권역 | 개성(관광), 해주(수산업 및 공업), 백천군, 연안군(농업 및 신공업도시개발), 은천군(남포와 연계) 사리원, 송림(산업, 교육), 황주군(송림과 연계 개발) |

(2) 긍정적 효과 및 부작용

점진적 개혁·개방이 지역개발 측면에서 가져올 가장 긍정적인 효과로는 급진적 개혁·개방의 경우보다 균형적인 지역발전이 도모될 수 있을 것이라는 점을 들 수 있다. 이것은 중앙정부가 지역개발을 일정 수준 관리할 것이라는 전제하에 예측되는 결과이다. 그러나 정부가 개혁·개방을 철저히 관리할 수 있을 것인지는 불투명하다. 그리고 만약 외국투자자들이 외면하는 지역을 북한정부가 개방지역으로 지정하고 개발을 추진하려 할 경우 투자부진으로 점진적 개방이라는 기본 구도 자체가 초기부터 무력화될 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 점진적 개혁·개방의 부작용으로서는 개혁과 개방의 격차가 발생함으로써 나타나는 문제를 들 수 있다. 정부의 의지와 역량보다 더 빠른 속도로 경제개혁에 대한 요구가 확대될 가능성이 높기 때문에 경제부문과 정치, 행정부문의 마찰이 해외로부터의 투자부진 등 여러 가지 문제를 야기할 가능성도 있는 것이다. 이것은 구 사회주의 국가들에서 정부가 정치, 경제, 사회부문의 개혁을 합리적으로 조정할 수 없었던 사례들로부터 충분히 예상할 수 있는 부작용이다.

3) 급진적 개혁·개방의 경우

(1) 지역변화 전망

북한에서 동유럽의 경우와 유사하게 급진적이고도 전면적인 개혁·개방이 진행될 경우에는 점진적 개혁·개방의 경우보다 지역간 개발의 격차가 보다 뚜렷하게 나타날 것이고 시장경제의 원칙에 따라 유리한 생산입지여건을 갖춘 지역으로의 투자 및 노동력 집중이 나타날 것이다. 즉 기반시설이 양호하고 풍부한 토지잠재력이 있으며 남한시장으로의 접근성이 좋은 평남권역과 황해도, 강원권역에 민간투자가 집중될 가능성이 높은 것이다. 반면에 생산입지여건이 이들 권역보다 뒤지고 중공업시설이 배치된 함북, 함남, 평북, 자강권역의 공업도시들은 심각한 경제침체가 예상된다.

또한 급진적 개혁·개방이 진행될 경우 농촌지역의 커다란 변화도 예상된다. 물류 및 수출공단 그리고 관광거점도시 주변의 농촌지역은 원예, 채소재배 등을 기반으로 농업기반이 확대되면서 경제활성화가 기대되지만, 대규모 협동농장을 중심으로 곡물생산에 기반을 두었던 나머지 농촌지역들은 생산구조의 전면개편에 따른 노동력 유출과 투자부진으로 경제침체가 심화될 가능성이 높기 때문이다. 전체적으로 볼 때 급진적 개혁·개방이 추진될 경우 기존 중공업도시들의 인구감소와 경제침체가 예상되며 평양을 중심으로 한 북한 서부지역의 성장이 뚜렷하게 나타날 전망이다.

(2) 긍정적 효과 및 부작용

전체적으로 볼 때, 급진적 개혁·개방은 점진적 개혁·개방의 경우보다 단점이 더 많을 것으로 예상된다. 긍정적 효과로서는 시장경제의 원칙에 따른 개발이 추진됨으로써 정부의 개입에 따른 투자의 왜곡문제가 상대적으로 적을 것이라는 점을 들 수 있지만 이것은 지역간 불균형의 심화라는 엄청난 대가를 초래할 수도 있다는 점에서 그 한계가 명확하다. 최근 6.15 남북공동선언에서도 언급된 ‘민족경제의 균형발전’ 측면

뿐만이 아니라 북한내의 균형발전 측면에서도 이러한 지역간 불균형의 심화는 결코 간과해서는 안될 문제인 것이다. 이 외에도 점진적 개혁·개방의 경우보다 중북과잉투자에 따른 문제와 환경파괴의 문제가 제기될 가능성도 높다. 투자의 효율성과 수익성만이 강조될 경우 초래될 수 있는 이러한 문제는 이미 우리가 지난 수십년간의 지역개발과정에서 경험한 바 있다.

<표 9> 급진적 개혁·개방에 따른 지역별 발전 잠재력의 구분

| 지역 구분 | | 포함 지역 | 인구비율 (%) | 면적비율 (%) |
|-------------------------|----------|-----------------------------|----------|----------|
| 지역개발이 활성화 될 것으로 예상되는 지역 | | 황해남북도, 강원도, 평양, 평안남도 일부 | 47 | 28 |
| 지역침체가 예상되는 지역 | 중공업 중심지역 | 평안남북도 일부, 함경남북도 일부 | 44 | 38 |
| | 농림업 중심지역 | 자강도, 양강도, 평안북도 일부, 함경남북도 일부 | 9 | 34 |

주: 투자가 집중될 지역은 남한지역과의 지리적 근접성, 양호한 교통 기반시설(항만, 고속도로 등), 풍부한 노동력, 경공업 및 서비스산업기반을 갖춘 지역이며, 침체가 예상되는 지역은 중화학공업 지역, 열악한 교통기반시설, 빈약한 노동력, 대규모 협동농장중심의 농림업중심지역 등이다.

4) 종합

현실적으로 북한이 중국이나 동유럽에서와 같은 개혁·개방을 가까운 시기에 시작할 가능성은 높지 않다. 그러나 중국의 경우보다는 ‘낮은 수준의’ 개혁과 ‘느린 속도의’ 개방을 두 축으로 하는 ‘북한식’ 개혁·개방의 가능성은 충분히 예상할 수 있을 것이다. 그리고 돌발상황이 발생할 경우 급진적 개혁·개방이 추진될 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 앞에서 살펴 본바와 같이 이러한 개혁·개방 방식의 차이에 따라 북한내 각 지역들은 크게 명암이 교차할 것으로 전망된다(<표 10> 참조). 그러나 어떠한 방식의 개혁·개방이 추진되더라도 상대적 낙후가

예상되는 지역들이 있는데, 만포, 강계, 함흥, 김책 등 자강권역과 함남권역의 주요 공업도시들이 바로 이들 지역이다. 따라서 이 지역들에 대해서는 어떠한 형태로든지 정부차원의 특별관리와 지원이 강화될 필요가 있을 것이다.

<표 10> 지역정책의 선택에 따른 예상영향

| 단 계 | 지 역 | |
|------------|-------|--|
| 개혁·개방 초반 | 함북권역 | 청진(물류), 나진(관광/수출공단), 은성(대외무역), 영천군(철보산) 혜산-삼지연군(백두산관광) |
| | 평북권역 | 신의주~염주군(대외교역/수출공단) |
| | 강원권역 | 원산(물류, 수출공단), 문청(관광, 수산업), 고성군(금강산), 철원군(물류) |
| 개혁·개방 중/후반 | 황해도권역 | 개성(관광), 해주(수산업 및 공업), 백천군, 연안군(농업 및 신공업도시개발), 은천군(남포와 연계) 사리원, 송림(산업, 교육), 황주군(송림과 연계 개발) |

IV. 북한의 지역발전을 위한 과제

여기에서는 북한이 어떠한 방식의 개혁·개방을 추진하던지 간에 지역개발 측면에서 반드시 해결하여야 할 핵심적 과제와 우리의 역할에 대해서 살펴보았다.

1. 지역개발을 위한 인프라 확충과 투자재원의 조달

북한의 지역발전을 도모하는 데 있어서 가장 중요한 과제는 교통·물류·에너지·통신망과 같은 사회간접자본을 확충하는 것이다. 이를 위해 북한이 외부로부터 투자를 유치하려면 남한과 외국으로부터 사람과

물자의 접근이 용이해야 하고 북한내부에서도 이동이 자유로워야 하는데 북한의 낙후된 교통·물류인프라는 가장 커다란 장애요인이 되고 있기 때문이다.¹⁴⁾

이러한 측면에서 볼 때 우리 정부와 민간기업들은 북한의 개혁·개방 속도에 따라 단계적으로 인프라시설 확충사업에 참여할 필요가 있을 것이다. 개혁·개방 초기에는 규모는 작지만 전략적 의미가 높은 공단 배후지 기반시설 건설사업에 적극적으로 참여하는 방안이 모색될 필요가 있다. 그리고 에너지의 확보 측면에서는 남한의 잉여 석탄의 제공과 중소규모 화력발전소의 공동건설 등도 모색될 필요가 있을 것이다. 이러한 교통인프라의 확충사업과 에너지개발사업은 북한의 지역발전예 기초 토대를 마련한다는 측면과 더불어 개방지역에 진출하는 국내외기업들에게 안정적인 사업기반을 마련해준다는 측면에서 매우 중요한 의미를 지니게 될 것이다.

이러한 북한지역의 인프라 확충을 위해서는 막대한 재원이 소요될 전망이다. 연구기관마다 차이가 있지만 최대 137조원까지 천문학적 규모의 재원이 소요될 전망이다.¹⁵⁾ 북한의 취약한 경제역량을 감안할 때 이

14) 한 여론조사에 따르면 국내기업의 대북사업추진에 있어서 가장 어려운 점은 물류비용(31.5%)으로 나타났고 북한내 사회간접자본(SOC) 미비를 지적하는 응답도 10.8%로 나타났다. 결국 북한으로의 접근교통과 북한내 교통여건이 대북사업 과정에서 가장 커다란 애로사항인 것이다. 매일경제, 1999.10.13. 최근 대북지원비료수송과 관련한 해상운임료문제가 논란이 되었는데, 톤당 22달러의 운임료 가운데 약 36%가 북한의 낙후된 운송물류시스템에 의한 추가비용이라는 주장이 제기되고 있다. 매일경제, 2000.7.1.

15) 대우경제연구소는 2000년에 통일이 된다는 가정하에 2010년까지 북한의 사회간접자본 부문에만 1,143억달러(137조원, 환율=1200원/달러)로 연평균 114억달러가 소요될 것으로 전망하였고, 한국건설산업연구원은 북한의 주요 사회간접자본을 남한의 1980년 수준으로 끌어올리는데 15조원이 소요될 것으로 전망하였으며 삼성경제연구소는 남북경협에 필수적인 최소한의 사회간접자본 확충에만 10조원 이상이 소요될 것으로 전망하고 있다.

러한 투자재원의 대부분은 남한과 외국의 자본참여를 통해서만 조달될 수 있을 것이다.¹⁶⁾ 따라서 북한의 개혁·개방의 발전단계별로 합리적인 외자유치전략이 수립, 추진되어야 할 것이다. 즉, 개혁·개방 초기에는 남한의 공적 지원자금과 주변국의 개별적 정책지원자금을 활용하여 소규모 인프라개발사업부터 우선적으로 추진하고, 개혁·개방이 확대되는 시기부터는 국제금융기구가입을 통한 양허성 자금, 민간금융기관의 자금을 활용하여 대규모 사업을 추진하는 전략이 필요한 것이다.¹⁷⁾

하지만 이러한 대북 인프라지원이나 재원조달 과정에서 가장 중요한 과제는 북한 당국이 '예측 가능한' 안정적인 경제정책을 추진하고 국제규범에 맞는 제도적 기반을 구축하는 일이 될 것이다. 특히 지난 3월의 베를린선언에서 우리 정부가 제안했던 것처럼 투자보장협정과 이중과세방지협정을 체결하는 등, 민간기업들의 투자활성화를 위한 제반 여건이 조성될 때 국제금융기구로부터의 자금유입도 더 앞당겨 질 수 있을

16) 북한이 세계은행(IBRD)등 국제금융기구에 가입할 경우 조달 가능한 차관 규모는 최소 11억달러에서 최대 64억달러에 이르며 대일 보상금을 통해 확보할 수 있는 재원은 50억달러에서 1백달러 사이가 될 전망이다. 통일부 홍성국 경제과학담당관은 국제기구의 대북 차관 가능규모와 관련해서 소득수준상의 빈곤국특성만을 고려하면 64억달러, 아시아태평양국가라는 소속지역만을 감안하면 33억달러, 잠재적으로 경제개혁·개방국이라는 특성만을 고려할 경우 11억달러로 각각 추정된다고 밝혔다. 연합뉴스, 2000.3.20, 중앙일보 북한네트, 2000.4.4. 이 외에도 전력과 통신 등 일부 부분에 대해서는 해외 민간기업들의 직접참여도 예상할 수 있다. 남한의 경우에는 남북경제협력기금이 약 1억 7000만달러, 대외협력기금(EDCF) 약 6억달러 가량이 확보되어 있는데, 이 가운데 상당부분을 기반시설 개선에 투입할 수 있을 것이다.

17) 초기에는 일본의 국제협력은행(JBIC)의 공적개발원조(ODA), 미국 수출입은행 등 외국의 개별 공공금융기관의 지원자금을 유치하거나 남북협력기금 등 남한측 공적 지원자금을 활용하는 방안이 추진될 수 있을 것이고, 중장기적으로는 세계은행(IBRD) 등 국제금융기구 가입을 통해 협조유자나 공여프로그램을 통해 차관을 도입하는 것이 가능할 것이다.

것이다.

<표 11> 남·북한의 인프라관련 주요 지표 비교(1998)

| 구 분 | 남 한 | 북 한 |
|--|-------------------------------|--------------------------------|
| 인구(천명) | 46,858(1999) | 22,082(1999) |
| 면 적(km ² , 인구밀도 인/km ²) | 99,314(472인/km ²) | 122,762(180인/km ²) |
| 1인당 국민총소득(GNI(\$)) | 6,823 | 573 |
| 국토면적당 총 도로길이(km/1000km ²) | 875.9 | 190.7 |
| 국토면적당 총 철도길이(km/1000km ²) | 67.3 | 42.5 |
| 에너지총공급량(TOE) ¹⁾ | 166,686 | 14,030 |
| 국제전화회선수(회선) | 12,051 | 120 |
| 일반전화 1000인당 보급률(대) | 39.7 | 4.2 |

주 1) TOE: Ton-Oil Equivalent: 에너지를 석유로 환산한 톤단위

2) 통신관련자료는 1995년 기준 ITU자료

자료: 통계청, 남북한 경제사회상 비교, 1999.11.

2. 우리의 과제

여기에서는 북한의 개혁·개방에 대비하여 우리가 준비하여야 할 사항을 몇 가지로 요약해 보았다.

첫째, ‘북한식’ 개혁·개방을 전제로 한 남북한 균형발전 전략을 수립하는 일이다. 지금까지의 통일대비 정책수립이 주로 남한 중심의 통일을 전제로 한 것이었다면, 이제부터는 북한이 선택할 그들 나름대로의 개혁·개방을 전제로 한 남북한 균형발전 전략을 수립하는 것이 필요할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 남북간의 역할분담에 대한 합의가 필요할 것이다. 남북한의 균형발전을 위해 북한은 무엇을 하여야 하고 남한은 이를 어떻게 지원할 것인지에 대한 명확한 역할분담이야말로 균형발전전략의 성공적 추진을 담보할 가장 중요한 조건이 될 것이다.

둘째, 북한의 지역발전을 위한 합리적인 지원시스템을 새롭게 구축하는 일이다. 이를 위해서는 남북이 서로의 지역정보를 공유하는 작업부터 시작되어야 할 것이다. 정확한 정보 없이 합리적인 지원이 이루어지는 어려울 것이기 때문이다. 필요하다면 이러한 지역정보 구축작업에 소요되는 기술과 비용을 남한과 주변국이 지원하는 것도 고려할 필요가 있을 것이다. 그리고 북한의 지역개발을 지원하기 위한 국내의 관련 제도들도 북한의 개혁·개방단계에 따라 더욱 유연한 형태로 정비되어야 할 것이다.

셋째, 북한의 지역개발에 우리의 다양한 주체들이 참여할 수 있는 여건이 마련될 필요가 있다. 북한의 개혁·개방 초기에는 중앙정부나 일부 대기업들이 일정한 역할을 할 수도 있으나 본격적인 지역개발이 추진되는 단계에서는 중소기업, 지방자치단체, 시민·종교단체 등 우리 사회의 다양한 주체들이 가지고 있는 역량을 최대한 활용할 수 있도록 여건이 마련될 필요가 있는 것이다. 특히 남북한의 주요 도시, 도, 군들이 자매결연을 맺어 지속적으로 지역개발사업을 추진하는 방안도 이러한 맥락에서 적극 검토할 필요가 있다.

V. 결론

본 연구에서는 북한의 개혁·개방이 지역적으로 어떠한 변화와 과제를 가져올 것인지 전망해보았다. 북한이 점진적 개혁·개방을 추진할 경우에는 북서부(신의주)와 북동부(청진)지역이 우선적으로 개발될 전망이고, 반대로 급진적 개혁·개방이 추진될 경우에는 중서부지역(평양-남포)과 남서부지역(해주-개성)이 우선적으로 개발될 가능성이 높다.

우리가 북한의 개혁·개방방식과 지역균형개발에 관심을 갖는 이유는 북한의 균형적 지역발전이야말로 6.15 남북공동선언에도 나타나 있듯이 ‘민족경제를 균형적으로 발전’시키는 데 중요한 디딤돌이 될 것이기 때문이다. 그리고 특정지역으로의 개발집중이 얼마나 값비싼 대가를 초래하는지 우리는 이미 경험한 바 있기 때문에 균형발전은 중요한 화두가 될 수밖에 없는 것이다. 북한은 현재에도 평양을 중심으로 한 중서부지

역과 타 지역간의 사회경제적 격차가 심각한 실정이다. 이러한 상황에서 이들 지역으로의 투자가 집중되는 상황이 방지될 경우, 북한의 균형발전은 기대하기 어려울 것이며 '민족경제의 균형발전'도 요원해질 것이다.

북한이 어떠한 개혁·개방과 지역개발을 추진할 것인지는 그들의 선택에 달려 있다. 하지만 북한이 균형적으로 지역개발을 진행시킬 수 있도록 적극적으로 지원하는 것은 우리 몫으로 남겨진 과제이기도 하다. 한반도의 미래를 고려한다면 결코 서둘지 말고 지역발전의 초석을 쌓아가는 데 그들과 우리가 힘을 합하여야 할 것이다. 우리에게는 단기적인 남북협력의 과실보다는 남과 북의 '지속가능한' 균형발전이 가능하도록 기름진 토양을 가꾸는 일이 더 중요한 일이기 때문이다.

<참고 문헌>

- 국가안전기획부, 1993, 북한 행정구역 요람
- 국토개발연구원, 1992, 북한의 국토계획 편람
- 김종범, 1999, “중국의 도시체계 특징에 대한 소고”, 『국토연구』, 제28권
- 박인성, 1998, 중국의 국토개발정책에 관한 연구, 국토연구원
- 박양호 외, 1997, 통일에 대비한 국토개발과 관리의 기본구상, 국토개발연구원
- 박정동, 1998, 사회주의 국가의 체제전환 사례연구 -중국-, 한국개발연구원
- 북한연구소, 1993, 북한총람
- 안석교, 1997, 남북한 경제통합 이후의 제도개혁과 산업정책
- 이상준, 1997, 통일 이후 남북간 인구이동의 안정화방안 연구, 국토개발연구원
- 이상준, 1999, “체제전환 이후 동유럽국가의 지역공간 변화에 관한 연구”, 『국토연구』, 제28권
- 조선중앙통신사, 1997, 조선중앙년감
- 통계청, 1997, 시장경제전환국가의 주요경제지표
- Adams, F. G., James, W. E. (Ed.), 1999, Public Policies in East Asian Development, Westport
- Brunetti, A., Kisunko, G., Weder B., 1997, Institutions in Transition. -Reliability of Rules and Economic Performance in Former Socialist Countries-, World Bank Working Paper
- Eberstadt, N., 1999, The End of North Korea, Washington
- Fassmann, Heinz(Ed.), 1997, Die Rueckkehr der Regionen, Wien
- Gaubatz, Piper Rae, 1995, ‘Urban transformation in post-Mao China: impacts of the reform era on China’s urban form’, in: Urban spaces in contemporary China, New York
- Junhua, Lue, 1997, ‘Beijing’s old and dilapidated housing renewal’, in: Cities, vol.14, no.2
- Lacko, Laszlo, 1992, ‘Impacts of Recent Sicio-economic Changes on

the Spatial Structure of Hungary', in: Strukturwandel in Osteuropa
Lin, George C.S., 1999, "State policy and spatial restructuring in
post-reform China", International Journal of Urban and Regional
Research, vol.23, no.4

Noland, Marcus, 1998, "North Korea in Global Perspective",
Proceedings of the International Conference Developing Social
Infrastructure in North Korea for Economic Cooperation between the
South and the North, Seoul

북한 당·정·군 권위관계의 변화: 1990년대를 중심으로

김창근(통일연구원)

- I. 머리말
- II. 당의 정책적 지도 및 통제기능
- III. 1990년대 당·정·군 권위관계의 전개
- IV. 1990년대 당·정·군 권위관계의 특징
- V. 맺음말: 체제변화에의 시사점

I. 머리말

1990년대 나타난 사회주의권의 대변혁, 김일성의 사망, 북한위기의 심화, 김정일로의 공식 권력승계 마무리 등 일련의 정세변화 속에서 북한 당·정·군의 권위관계 변화에 관한 논란이 그동안 끊임없이 제기되어 왔다. 특히 김일성 사망 이후 김정일의 유훈통치, 그리고 1998년 8월 말의 ‘강성대국’론과 9월 초 김정일 국방위원장의 재취임에 이르면서 김정일시대 군의 위상과 역할에 대한 논의가 꾸준히 전개되었다.¹⁾ 또한 북한의 경제난이 심화되고 국가배급제가 사실상 붕괴된 마당에 1998년 9월의 국가권력개편과 헌법수정을 두고 북한이 당·정간에 권위를 형식적이거나 배분한 것인지 혹은 그동안 관행화된 경제현실을

1) 김정일시대 군의 위상과 역할에 관한 논의들을 간략히 소개한 정성장, “김정일체제의 지도이념과 권력체계: ‘붉은기사상’과 당·정·군 관계의 변화를 중심으로,” (1999년도 한국정치학회 추계학술회의 주제발표, 1999.9.18), pp. 2~3 참조.

수용한 것에 불과한 것인지에 관한 견해가 제기되기도 하였다.²⁾

북한 당·정·군의 권위관계에 관심을 두는 이유는 북한체제 유지의 핵심인 ‘당적 지도’ 때문이라고 할 수 있다. 그동안 북한에서 당·정·군은 최고지도자의 권위를 배경으로 체제를 유지시키는 핵심 권력체이자 하나의 제도 또는 기구로서 역할을 해 왔으며, 효율적인 체제유지를 위해 당적 지도를 견지해 왔다. 당적 지도는 당·정·군 사이의 권위관계를 집약해 주는 개념으로 내각(정부)과 군부에 대한 당의 정책적 지도 및 통제기능을 의미한다. 당·정·군 권위관계의 변화에 주목하는 것은 체제유지의 핵심이었던 당의 정책적 지도 및 통제기능에서의 의미있는 변화가 곧바로 체제변화와 관련한 시사점이 되기 때문일 것이다.

당적 지도 변화에 대한 관심은 그만큼 의미있는 일이 되고 있지만, 그동안의 논의는 대체로 북한체제의 운영 메카니즘으로서 ‘수령의 유일영도체계’의 특성을 간과하였거나 북한의 문헌에서 발견되는 일부 자구에 얽매어 당적 지도 변화를 언급하는 경향이 없지 않았다고 지적되기도 하였다.³⁾

사실 그동안 우리는 흔히 서방에서 존재하는 당·정·군의 역할 분담을 상정하고, 그 각각의 역할에 다소 의식적으로 의미를 부여하려고 해 온 점을 부인할 수 없을 것이다. 북한 당·정·군의 권위관계는 기본적으로 북한식 사회주의체제를 이끌어 가는 도구이자, 나아가 북한식 사회주의체제를 추구해 나가는 주체이기도 하다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 또한 1990년대 북한의 당·정·군은 이미 정치·사회·문화적으로 상당히 제도화되어 있는 ‘수령의 유일영도체계’의 구조·기능적 영향을 받는다는 점을 강조하지 않을 수 없다. 수령제는 당적 지도의 외피이자, 당적 지도의 구조·기능적 제약에 해당하는 것이다. 아울러 북한식 사회주의체제에서 당적 지도는 정권 초기부터 당의 정책적 지도 및 통제기능이라는 역할로 제도화된 것이 아니라는 점을 지적해야 할 것이다. 대체적으로라도 지금의 당적 지도가 형성·운영될 수 있게

2) 최진욱, “개정헌법 이후 북한의 권력구조와 정책전망,” 『統一研究論叢』, 第7卷 號 (1998), pp. 42, 47~48.

3) 정성장, “김정일체제의 지도이념과 권력체계,” pp. 3, 22.

하는 기제에 주목하고, 그 운영기제의 관점에서 1990년대 당적 지도의 특징을 찾아야 할 것이다.

본 논문의 목적은 1990년대 북한 당·정·군 권위관계의 전개와 특징을 분석하고 이를 바탕으로 북한 체제변화에의 시사점을 도출해 보는데 있다. 본 논문의 제2절에서는 당의 정책적 지도 및 통제기능의 근간을 간략히 특징화하고 이를 통해 당적 지도 분석을 위한 몇 가지 기본전제를 언급하였다. 제3절에서는 1990년대 당·정·군 권위관계의 전개를 3시기로 구분하여 서술하였다. 제4절에서는 1990년대 당·정·군 권위관계 전개에서 나타나는 특징을 분석하였고, 제5절에서는 그러한 특징들이 북한 체제변화에 어떠한 시사점이 있는지를 도출하였다.

II. 당의 정책적 지도 및 통제기능

1. 북한에서 당적 지도의 근간

당위원회의 집체적 지도체계

북한에서 당적 지도가 정권 초기부터 당의 정책적 지도 및 통제기능이라는 역할로 제도화된 것은 아니다. 해방 후부터 한국전쟁에 이르는 시기에 북한에서 가장 큰 영향력을 행사한 것은 군부였고, 당은 군부나 정권기관에 비해 상대적으로 취약한 조직이었다. 김일성은 한국전쟁 기간중 전쟁에서 실패한 핵심간부들을 전원회의에서 비판·숙청하고, 인민군내 당조직을 공고화함으로써 어느 정도 당중심의 권위구조를 정착시켜 나가기 시작했다.

이후 지금처럼 정치·사회·문화적으로 당의 정책적 지도 및 통제기능이 강력하게 제도화될 수 있었던 것은 크게 보아 당위원회의 집체적 지도체계 구축과 당조직생활 강화, 그리고 수령의 유일영도체계가 고착되었기 때문이었다. 특히 당위원회의 집체적 지도체계는 “북한의 정책

변화와 개혁개방을 가로막고 있는 가장 두꺼운 물리적 장벽으로” 평가 될 만큼 당적 지도에서 핵심이 되어 왔다.⁴⁾

당위원회의 집체적 지도체계는 1956년 8월중과사건 이후 김일성이 당권을 거의 주도하게 되면서 더욱 본격화되었다. 김일성은 행정·경제기관 내에 당위원회를 설치하고 당위원회가 집체적 결정기구의 역할을 담당케 함으로써 당을 통한 침투력과 장악력을 높여 나갔다. 예를 들어, 공장지역의 당위원회는 당간부, 지배인과 함께 핵심노동자를 당위원으로 선출하여 집체적 협의체를 구성토록 했다.⁵⁾

김일성은 또한 군대 내에서 당위원회를 구축하여 군대에 대한 당적 지도와 통제도 강화시켜 나갔다. 김일성은 한국전쟁 중에 인민군에 대한 당의 통제를 강화해 나가는 조치로서 군대내 노동당 조직을 형성하였다.⁶⁾ 노동당은 군사위원회 제도를 신설했고, 각급 문화부를 정치부로 개편했으며 군총정치국 등을 설치했다. 그러나 당시 군대 운영에 대한 당적 지도와 고급군관들의 당조직생활은 제대로 이루어지지 않고 있었고, 정치군관들이 군지휘관의 인사사업에 관여하게 됨으로써 정치군관의 폐단이 빈번히 발생하고 있었다. 이에 김일성은 1958년 2월 8일 제 324군부대관하 장병들 앞에서, 그리고 같은 해 3월 8일 당 중앙위 전원회의에서 군대내 당의 정치적 역할에 대해 심각하게 문제를 제기하고 후속조치로서 보위성, 군단, 사단, 연대 등 상급단위에 당위원회를 설치하였다.⁷⁾ 결국 김일성은 당위원회라는 집체적 결정기구를 통해 각급 단

4) 현성일, “북한사회에 대한 노동당의 통제체계,” 『北韓調査研究』, 1권 1호 (1997), p. 27.

5) 김성철, 『북한 간부정책의 지속과 변화』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 6~42.

6) 김일성, “인민군대내에 조선로동당 단체를 조직할데 대하여 (조선로동당 중앙위원회 정치위원회에서 한 결론 1950년 10월 21일),” 『김일성 저작집 6』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p. 145.

7) 김일성, “조선인민군은 항일무장투쟁의 계승자이다 (조선인민군 제 324군부대관하 장병들 앞에서 한 연설 1958년 2월 8일),” 『김일성 저작집 12』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 98~99; 김일성, “인민군대내 당정치사업을 개선 강화하기 위한 과업 (조선로동당 중앙위원회 전원회

위에서 개인의 독주를 막고 병사들의 당생활에 대한 지도와 통제를 강화함으로써 당의 침투력을 제고할 수 있었다.

김일성은 1960년대 접어들어 청산리방법과 대안의 사업체계를 통해 생산현장에서의 당위원회 역할의 새삼 강조해 나갔다. 특히 대안의 사업체계는 공장관리운영사업에 있어서 과거 지배인 일인의 관리체제를 집단지도체제로 전환하는 것이 핵심내용이었다.⁸⁾ 그것은 그동안 공장과 같은 생산조직에 당위원회가 존재하였지만, 아직은 지배인의 권한과 책임이 커서 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 실정을 개선하기 위한 것이었다. 그리하여 최상위에 공장당위원회가 있고 그 아래 공장당집행위원회가 놓였으며, 그 아래 지배인과 공장당위원장이 오도록 하였다. 이는 지배인과 기사장, 공장당위원장 3사람이 공장관리운영에 관한 문제를 늘 협의하도록 강조한 것으로, 지배인은 행정조직사업만을 담당하고, 기사장이 생산을 직접 지도하며, 공장당위원장은 공장당위원회의 부서들과 공장에 있는 당조직들 그리고 근로단체조직들을 통하여 정치조직생활을 지도하도록 한 것이다.⁹⁾ 대안의 사업체계를 계기로 공장당위원회의 집체적 결정기구로서의 역할이 강화되었고, 이에 따라 생산현장에서의 당적 지도가 구축되었다.

이와 같은 당위원회의 집체적 지도체계의 기본적인 위상과 역할은 1980년 10월 제6차 당대회에서 개정된 조선노동당 규약 제2장(당의 조직원리와 조직구조) 13조를 통해 다음처럼 명시되었다. 13조에 의하면, “각급 당위원회는 각 해당단위의 최고지도기관이며 정치적 참모부이다. 집단적 지도는 모든 당위원회의 기본활동지침이다. 각급 당위원회는 새로운 중요한 문제들을 집단적으로 토의, 결정하여 그것을 집행하여야 하며 이에 개인적 책임성과 창발성을 밀접히 결합시켜야 한다”고 되어 있다.

의에서 한 결론 1958년 3월 8일),” 『김일성저작집 12』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 166~167.

8) 김일성, “새 환경에 맞게 공업에 대한 지도와 관리를 개선할데 대하여 (대안전기공장당위원회 확대회의에서 한 연설 1961년 12월 16일),” 『김일성저작집 15』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 494~500.

9) 위의 글, pp. 509~519.

당조직생활

1970년대 초 김정일이 후계자로 전면에 등장한 이후 약 10여년 동안 당적 지도는 그 어느 때보다도 강력하게 구축되었다. 김정일이 1973년 9월 노동당 중앙위 제5기 7차 전원회의에서 「조직 및 선전선동 담당비서」로 지명된 것은 후계자로서 당의 중추기관인 조직지도부를 장악하는 의미를 지닌 것이다. 조직지도부는 중앙당 비서국 내에 조직되어 내각에 대한 지도감독기능을 하는 전문부서의 하나이지만, 그것은 당 속의 당으로서 당·정·군에 대한 조직·인사·검열 등의 광범위한 권한을 갖고 있었다.

당생활지도를 총괄하는 조직담당비서로서 김정일이 우선적으로 강조한 것은 당조직생활이었다. 김정일은 각 부서로 파견된 전문 당간부가 당생활을 철저히 통제할 수 있도록 전문 당간부의 역할을 제고시켰으며, 전문 당간부들에 의해 당조직생활 지도가 엄격하게 이루어지도록 하였다.

각급 당위원회의 간부와 당원들은 2일 및 주 당생활총화와 각종 집체적 학습 및 강연에 참여함으로써 당조직의 엄격한 통제 아래 놓이게 되었으며, 3대혁명소조, 국가안전보위부 등에 의해 다중적 감시를 받아야 했다. 더욱이 김정일에 의해 제시된 ‘북한판 10계명’에 해당하는 유일사상체계확립의 10대원칙에 따라 당간부들은 수령과 당에 대한 충성을 최고의 가치규범으로 삼아야 했다.¹⁰⁾ 예를 들어, 북한의 각급 당위원회에 있는 선전부는 당중앙위원회 선전선동부에서 내려보내는 각종 학습제강, 학습자료, 학습제목, 학습계획에 따라 간부와 당원과 주민들에 대한 이상화교육과 세뇌교육, 사상학습, 계급교양 등을 진행하고 학습총화와 시험, 학습노트검열 등으로 통제해 나갔다. 특히 매주 토요일마다 토요일학습과 강연회, 영화문헌학습 등을 선전선동부의 계획과 각본에 따라 철저히 전당적으로 진행하도록 되었다.¹¹⁾

당조직생활의 강화를 위해 전문 당간부의 역할이 중시되면서, 행정·경

10) 조선로동당 중앙위원회, 「당의 유일사상 체계확립의 10대원칙」, (평양: 조선로동당출판사, 1974) 참조.

11) 현성일, “북한사회에 대한 노동당의 통제체계,” p. 28.

제기관과 공장 및 기업소 등 생산현장의 당조직은 기본적인 행정 또는 생산업무에 대한 지도·감독보다도 조직생활 및 사회통제의 차원에서 보다 중요한 역할을 하게 되었다. 예를 들어, 모든 행정·경제기관과 생산현장에서는 초급당 이상의 당조직에 전문 당간부가 배치되었다. 초급당 이상에는 1명의 비서와 2명의 부비서(조직비서, 선전비서)들이 임명되었으며, 이들은 해당 기관 및 현장의 행정 또는 생산에 대한 지도·감독보다도 조직을 강화하고 통제하는데 큰 역할을 해야 했다.

과거 김일성에 의한 당적 지도가 당조직이 사회의 모든 부문에 침투하도록 하는 것이었다면, 김정일에 의한 당적 지도는 당조직생활을 통해 최고권력자의 의도와 노선을 침투시키는 것이었다.

수령의 유일영도체계와 당적 지도

당위원회의 집체적 지도체계와 당조직생활이 당적 지도의 근간이었다면, ‘수령의 유일영도체계’는 당적 지도라는 일종의 체도를 감싸주는 외피에 해당한다. 물론 당적 지도를 통해 수령의 유일영도체계 구축이 가능했기도 하지만, 향후 당적 지도의 변화는 수령의 유일영도체계의 구조·기능적 영향을 받지 않을 수 없는 것이다.

북한에 의하면 수령의 유일영도체계는 “혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 오직 수령의 사상과 의도대로만 풀어나가며 프로레타리아독재체계의 모든 조직기구들과 거기에 망라되어있는 모든 성원들이 수령의 유일적령도밑에 하나의 유기체와 같이 움직이며 수령의 의도와 명령, 지시를 무조건 접수하고 끝까지 관철해나가게 하는 령도체계”로 설명되고 있다.¹²⁾ 다시 말해 수령의 유일적 영도체계는 당과 국가의 모든 활동이 수령 일인의 지도에 절대적, 무조건적으로 따라야 한다는 것을 의미한다.

수령의 유일영도체계가 당적 지도와 관련하여 갖는 의미는 북한에서 당은 행동하는 혁명가 집단이기 보다는 조직으로서 더욱 중요한 의미

12) 사회과학출판사 편, 『령도체계』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 79.

와 기능을 지니게 되었고, 수령과 인민을 연결하는 인전대 (transmission)로서 역할을 하게 되었다는 점이다.

이러한 의미는 “수령·당·대중이 결코 분리될 수 없는 하나의 생명을 가진 유기체적 통일체”라는 ‘사회정치적 생명체’ 개념에 압축되어 있다.¹³⁾ 북한에서 수령·당·대중은 단순히 계선적인 의미를 지니지 않는다. 그것은 삼위일체로서 하나의 사회정치적 유기체를 형성하고 있다. 사회정치적 생명의 중심으로서 수령은 프롤레타리아에 대한 유일적이고 총체적인 지도를 행하며, 당은 수령의 영도를 정책화하고 이를 현실적으로 지도하는 집행자의 역할을 한다. 인민대중은 당의 영도를 받으면서 수령의 혁명사상을 충실히 실천해 가는 주체가 된다. 자연히 당은 수령이 지시하는 정책의 집행조직으로서의 기능이 부각될 수밖에 없다. 체제유지를 위한 필요에서 보면, 북한은 당적 지도 위에 수령의 유일영도체계라는 외피를 입힘으로써 마치 이중 잠금장치를 한 것과 같은 제도화를 이루었다고 할 수 있다. 수령의 유일적 영도체계의 특징과 내용이 유지되고 있는 한, 북한의 당·정·군은 수령의 권력유지와 강화를 위해 기능하는 것으로 권력체계의 근본적 특성을 이루는 것은 아니다. 그러나 당위원회의 집체적 지도체계 유지와 당조직 생활의 철저한 준수가 당적 지도의 근간이자 북한체제를 유지시키는 핵심이라고 할 때, 당적 지도는 단순한 ‘수단’에만 머물지는 않는다. 당적 지도는 북한식 사회주의체제를 지탱해 나가고 있는 ‘주체’이기도 한 것이다.

2. 당적 지도를 보는 기본전제

이상과 같은 논의를 통해 본 논문에서는 당적 지도를 보는 기본전제로서 다음의 몇 가지를 정리하고자 한다. 첫째, 당위원회의 집체적 지도체계 유지와 당조직생활의 지속적 강화는 당적 지도를 유지하여 궁극

13) 김정일, “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1986년 7월 15일),” 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), pp. 159~165.

적으로 수령의 유일영도체계를 지속시키는 핵심요인이다. 둘째, 당적 지도는 궁극적으로 수령체계의 효율적 유지를 위해 가능하다. 당적 지도는 그 자체가 목표가 되지 않으며, 북한식 사회주의체제의 유지·발전과정에서 최선의 방안으로서 자리매김해 온 것이다. 셋째, 당적 지도는 ‘수령의 유일영도체계’라는 구조·기능적 제약 속에 존재하지만, 북한식 사회주의체제를 추구하고 유지시켜 나가는 ‘주체’이기도 하다. 당위원회의 집체적 지도체계 유지와 당조직 생활의 지속적 강화를 당적 지도의 근간으로 볼 때, 당적 지도는 ‘수령의 유일영도체계’를 유지시키는 주축이 된다. 당적 지도와 ‘수령의 유일영도체계’는 체제유지를 위해 상호보완적인 역할을 한다.

연구방법에 있어서 본 논문은 1990년대 당·정·군 권위관계의 전개를 3개의 시기로 구분하여 각 시기별 변화의 배경과 내용을 분석하고자 한다. 또한 본 연구는 당·정·군 권위관계가 시기별로 대내외적 환경과 맞물려 그 역할이 어떻게 상호작용하는지를 분석하고자 한다. 각 시기에 일어난 환경변화로써 사회주의권의 대변혁, 1992년의 헌법수정, 경제난 심화, 김일성 사망, 1998년 헌법수정과 김정일의 국방위원장 재취임 등을 중심으로 하였다. 당위원회의 집체적 지도체계 유지와 당조직 생활의 지속적 강화가 당적 지도의 근간이라고 볼 때, 방법론적으로 이 두 가지 틀에서의 변화를 기존의 당·정·군 권위관계가 변화하는 근거로 삼을 수 있다. 이러한 기준을 바탕으로 북한 당적 지도에서의 변화를 좀 더 실증적으로 분석·평가하려면 향후 탈북자들을 통하여 각 아이টে에 대한 심층 면접방식으로써 보완되어야 할 것이다.

총체적인 난국에도 불구하고 사회통제가 아직 그런데로 성공적으로 유지되고 있는 북한을 외형적으로 보면, 당적 지도에서의 양적인 변화는 없는 것으로 단정할 수도 있다. 그러나 본 논문에서는 그 질적인 변화와 의미에 주목하고자 한다. 이러한 논점에서의 변화를 구체화하기란 현실적으로 많은 부족함이 있는 것이 사실이다. 본 논문에서는 주로 북한의 공식문헌 및 관련된 2차문헌을 중심으로 유추하여 살펴보는 것으로 한정하고자 한다.

Ⅲ. 1990년대 당·정·군 권위관계의 전개

1. 당적 지도에 대한 기대와 우려: 1990~1994

북한의 당적 지도는 1980년대 말부터 시작된 동구 및 소련 사회주의권 대변혁 앞에서 그 역할이 더욱 부각되었다. 외부사조의 유입을 막고 지속적인 사상교양을 통해 주민들의 동요를 막기 위하여 당의 역할이 더욱 중시된 것이다. 그러나 이 시기에 북한은 당적 지도의 역할이 절실하면서도 체제내부적인 모순의 심화속에서 당간부들의 사상일탈을 주의깊게 경계하지 않으면 안되었다.

실제로 김정일은 ‘우리식 사회주의’를 정식화하기 이전에 인테리들에 대한 당의 지도를 올바로 할 것을 먼저 강조하였다. 김정일은 인테리가 “독자적인 계급을 이루지 못하”며, “로동계급이나 자본가계급과 같이 자기의 계급적요구와 리해관계를 반영한 사상을 가지지 못”한다고 보았다. 따라서 그는 “당의 올바른 지도에 의하여서”만 “인테리를 로동계급의 자주적인 사상의식으로 무장시키고 하나의 혁명대오에 묶어세우는 사업”이 실현될 수 있다고 보았다.¹⁴⁾ 사회주의권에서의 대변혁을 목격한 김정일에게 인테리들의 사상이반은 체제의 존속에 무엇보다 치명적이라고 인식되었을 것이다.

‘우리식 사회주의’는 1991년 5월 5일 김정일이 당중앙위 책임일꾼들 앞에서 행한 “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다”라는 담화를 통해 정식화되었다. ‘우리식 사회주의’는 마치 1960년대 중반 중·소 분쟁의 틈바구니에서 차단과 단절의 이데올로기¹⁵⁾로서 제기되었던 외교에서의 자주노선과 맥락이 비슷하다는 점에서, 그것은 국가와 사회에

14) 김정일, “혁명과 건설에서 인테리들의 역할을 더욱 높이자 (조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들앞에서 한 연설 1990년 9월 20일),” 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』, pp. 280~281.

15) 서재진, 『또 하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』 (서울: 나남출판, 1995), pp. 395~396.

대한 당의 역할을 보다 중시한 것으로 볼 수 있다.

그러나 ‘우리식 사회주의’를 처음 제기할 때만해도 김정일은 사회주의 권 대변혁의 원인에 대한 보다 직접적인 언급은 유보하고 있었다. 김정일은 담화에서 “제국주의자들과 반동들이 사회주의 나라들에 대한 사상문화적 침투책동을 악랄하게 벌이고 있는 조건에서 조금이라도 사상교양사업을 약화시키면 부르조아 자유화 바람이 들어올 수 있습니다”라며 외부사조의 차단과 사상교양 강화를 재삼 강조하는 선에서 그쳤다. 또한 그는 사회주의권의 대변혁을 사회주의가 발전해 나가는 과정에서 겪을 수 있는 ‘일시적인 우여곡절’로 설명하였다.¹⁶⁾

그러나 이후 김정일은 보다 직접적으로 ‘사회주의좌절’이라는 표현과 함께 동구 및 소련 사회주의권의 대변혁이 사상교양을 통한 사회통합에 실패했기 때문이라고 진단했다. 아울러 김정일은 행정부의 독선에 대하여 강력히 경고하고, “국가정권의 독자성과 자립성을 높인다는 구실밑에 정권에 대한 당의 령도를 거부하거나 약화시키려는 경향도 단호히 배격하여야” 한다며 정부에 대한 당의 확고한 지도적 지위를 강조하였다. 그는 “인민정권에 대한 당의 령도가 없으면 사회주의정권은 부르조아정권으로 변질되게 되며 당이 정권에 대한 령도를 포기하면 인민대중의 운명을 책임진 전위부대로서의 존재를 끝마치게” 된다면서 보다 비장하게 역설하였다.¹⁷⁾ 당적 지도의 역할에 대한 김정일의 강한 기대에서 나타나고 있듯이 사회주의체제의 몰락 앞에서 북한은 그만큼 당황한 것이다.

북한의 위기의식은 1992년 4월 헌법수정을 통해 체제보위의 보루로서 군의 역할에 대한 제고라는 형태로 보다 구체화되었다. 1992년의 헌법은 이념과 지도노선면에서 “맑스·레닌주의의 창조적 적용”이라는 문구를 삭제하고 주체사상을 유일한 지도지침으로 명시함으로써 ‘우리식 사회주의’를 부각시키는 한편, 사회주의의 혁명적 정권의 기본노선을 견

16) 김정일, “인민대중중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다,” 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』, p. 336.

17) 김정일, “사회주의건설의 력사적교훈과 우리 당의 총로선 (조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1992년 1월 3일),” 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』, pp. 428~437, 457.

지한다고 밝혔다. 아울러 이전에 주석과 중앙인민위원회가 관장하였던 군사관련 기능과 권한을 국방위원회로 통합시키고, 국방위원회를 “국가주권의 최고 군사지도기관”으로 규정하였다. “일체의 무력을 지휘통솔”하는 권한은 주석으로부터 국방위원회로 넘겨주고 최고인민회의에서 국방위원회 위원장을 선거하도록 규정하였다. 또한 1972년 헌법에는 없었던 ‘국방’이라는 새로운 장(제4장)을 신설하였으며, 국가기구의 순서도 최고인민회의-주석-국방위원회-중앙인민위원회-정무원의 순으로 나열함으로써 국방위원회의 권위를 명백히 하였다. 제4장 ‘국방’에서는 군의 사명을 사회주의제도의 보위에 두고, 4대군사노선의 관철을 명시함으로써 사회주의체제의 고수를 위한 군의 역할과 성격을 헌법에 구체화하였다. 그러나 이와 동시에 제1장 11조에 당이 국가를 영도한다는 조항을 신설함으로써 당 우위노선과 군의 사명과 역할의 한계를 재확인해 두었다.¹⁸⁾

이러한 헌법수정은 국방위원장을 국가주석직으로부터 분리함으로써 주석직승계와는 별도로 김정일이 일체의 무력을 지휘통솔할 수 있도록 한 조치였다. 김정일은 1990년 5월 최고인민회의 제9기 1차회의에서 국방위원장 제1부위원장으로 선출되었고, 1991년 12월 24일 당중앙위원회 제6기 19차 전원회의에서 조선인민군 최고사령관으로 추대됨으로써 김일성 유고에 대비하여 군권장악을 어느 정도 확립한 상태였다. 이어 1992년 4월 20일에 김정일은 원수로 취임하였고, 1993년 4월에 개최된 최고인민회의 제9기 5차회의에서는 국방위원회 위원장으로 선출되었다. 김정일이 인민군 최고사령관과 국방위원회 위원장에 재추대된 것은 단순히 군권장악 이상의 중요한 상징적 의미를 지닌다. 그것은 김정일이 1970년대 이후 당조직지도부를 통해 인민군내 당조직에 대한 영향력을 확대해 왔지만 이후로는 최고사령관이라는 직책을 통해 군대에 직접 명령과 지시를 행사할 수 있는 권위관계가 형성되었다는 점이다. 김정일의 입장에서 이는 당을 통해서 혹은 군에 대한 직접통치를 통해서

18) “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1972년 1월 27일 최고인민회의 제5기 제1차회의에서 채택, 1992년 4월 9일 제9기 제3차회의에서 수정,” 『조선중앙년감 1993』 (평양: 조선중앙통신사, 1993), pp. 140~150.

지시하고 지배할 수 있는 제도적 메카니즘을 완결함으로써 후계자로서, 그리고 또 하나의 수령으로서 ‘김정일의 유일영도체제’를 구축한 의미가 있는 것이다. 유훈통치 기간에 군대를 체제의 보루로 삼아 과도적 권위구조 운영이 가능했던 것은 이같은 권위관계가 바탕이 되었기 때문이다.

이러한 제도적 메카니즘이 완결되는 무렵 당적 지도에 대한 김정일의 기대는 우연스럽게도 좀 더 노골화된 우려로 나타나기 시작했다. 그것은 당면한 체제위기를 극복하는데 있어서 당의 지도적 역할이 중요하지만, 내부적으로 간부들의 일탈행위가 증가하면서 당간부들의 사상이반을 우려하지 않을 수 없었기 때문이다.¹⁹⁾ 내부적으로 체제전반적인 모순이 누적되어 나타나고 경제적 침체 속에 간부들의 관료주의, 무사안일주의, 일탈행위 개입 등이 만연하게 되자 김정일은 사상일탈하는 간부층과 지식인들을 ‘혁명의 배신자들’이라고 표현하면서 이에 대한 경계를 더욱 강조하고 나섰다.

여러 나라에서 사회주의가 붕괴한 것은 제국주의자들과 반혁명세력의 공모결탁의 산물이며 제국주의의 사상문화적 침투와 우경기회주의사상의 부식작용의 결과이다. 여기에서 결정적작용을 한 것은 내부에서 생긴 사회주의배신자들의 반혁명적책동이다. . . . 국제공산주의운동력사가 보여주는 바와 같이 공산주의운동에서 일어난 사상적혼란과 우여곡절은 다 그 상층에 혁명의 배신자들이 나타난것과 관련되어있다.²⁰⁾

이러한 지적에서 볼 때, 김정일은 당 혹은 여타 간부들이 직·간접적으로 부정·부패에 관여되어 있으면서 언제든지 ‘혁명의 배신자’들이 될 수 있는 현실을 깊이 인식하고 있었다고 할 수 있다.

시기와 의미의 차이는 다소 있을지 모르지만, 1990년대 초반 북한은 사회주의권 대변혁과 체제내부적 위기의 표면화 속에서 당적 지도에 대한 기대와 우려를 동시에 가지고 있었다. 1990년대 초 당적 지도에 대

19) 김정일, “사회주의건설의 력사적 교훈과 우리 당의 총로선,” 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』, pp. 428~437.

20) 김정일, “사회주의에 대한 훼방은 허용될 수 없다 (조선로동당 중앙위원회 기관지 <근로자>에 발표한 담화 1993년 3월 1일),” 『김정일선집』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 351.

한 기대와 우려가 교차되는 것은 1970년대와 1980년대 김정일의 승계 체제 구축에 가장 크게 기여하면서 사회통제를 무난히 이끌어냈던 주역이 바로 당적 지도였다는 점에서 더욱 대비되는 것이다.

2. 과도기적 권위구조 운용: 1994~1998

1994년 7월 김일성 사망 이후 김정일은 1997년 10월 조선노동당 총비서직에 오르기까지 3년 3개월 동안 국가주석직과 총비서직에 대한 공식적인 승계를 연기한 채, 인민군 최고사령관의 자격으로 북한을 통치하였다. 체제위기가 심화되는 가운데 김정일은 유훈통치라는 명분 아래 군대를 체제의 보루로 삼는 과도기적 권위구조를 운용한 것이다. 내부적으로 사회주의권 대변혁 이후 경제난과 식량난의 심화, 당간부들의 일탈행위 증가 속에 당의 역할에 대한 기대와 동시에 우려와 불신은 쌓여가고 있었고, 당의 위상과 국가사회에 대한 통제력과 장악력이 약화되어 가고 있었다. 그러한 상황에서 김정일은 체제내부를 단속하고 노동력을 지속적으로 동원하기 위해서라도 군부의 역할을 부각시킬 수밖에 없는 처지였다.

관료들의 일탈은 그 양상도 매우 다양해져 뇌물수수와 암거래 참여와 같은 단순한 형태를 넘어 주택사용권의 암거래, 골동품과 귀금속의 밀매, 무역 일꾼들의 외화횡령, 불법적 개인기업의 운영 등으로 번지고 있었다.²¹⁾ 간부들 스스로도 “간부로 있을 때 살 궁리를 확실히 해야 한다”며 개인적인 이득 챙기기에 바빴다.²²⁾ 주민들은 간부들에 대하여 “앉아서 놀고 먹는 것들, 인민들 피나 빨아먹는 놈들, 뭐하나 해결하고자 해도 뇌물, 뭐하나 승낙받자고 해도 뇌물”이라며 불만하고 있었다.²³⁾

21) 김성철, 『북한 관료부패 연구』 (서울: 통일연구원, 1994), 제4장.

22) 국가정보원, 『귀순자들이 증언하는 최근북한실상』, 제181호 (1999.3), p. 10.

23) 이정국(전 조선인민군 제838호 관리소 무역과장)과의 면담, 통일연구원 초청간담회, 1997.5.22.

이러한 실태에서 당의 정치·사회적 권위가 훼손되는 것은 자연스러운 일이었다. 더욱이 식량배급체계의 마비는 주민들의 입장에서 단순한 생활고를 넘어 당의 주민통제나 동원의 기반을 동시에 침식시키는 것이었다. 당이 보장해주지 못하는 공백을 메꾸기 위해서 주민들은 스스로의 자구책을 마련할 수밖에 없게 되는 것이다.

식량을 구하러 중국에 건너온 북한식량난민 770명을 대상으로 조사한 자료에 의하면 식량배급이 중단된 이후 생계유지 방법으로 개인의 자체해결 방식이 주류를 이룬 것으로 나타난다. 주민들은 농민시장 등에서 나무·산나물·옷가구·집기 등을 팔아 장사(26.1%)를 하거나 가구·집기를 팔아 생계를 꾸려 나가며(20.7%), 풀뿌리·소나무껍질을 먹거나(20.3%), 친지의 도움(10.9%)을 받아 부족한 식량을 보충하고 있는 것으로 드러났다. 식량을 구하러 타지역으로 여행하는 사람들도 2.6~4.9% 정도가 되었다고 한다.²⁴⁾ 이러한 실정에서 당의 방침이 주민들에게 먹혀들어가는 데는 한계가 있게 마련이고 당이 위기에 제대로 대처하지 못했다는 주민들의 불만으로 연결되는 것이다.

당사업에 대해 그간 쌓여가던 김정일의 우려와 불신은 1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌을 기념하는 연설(이하 1996년 김정일의 연설)을 통해 식량을 구하러 주민들이 떠도는 현실을 개탄하고 당간부들을 질타하면서 가열되었다. 그는 “지금 인민들이 당중앙위원회의 지시를 무조건 받아들이는 것은 나의 권위 때문이지 당조직들과 당일꾼들이 일을 잘하여 그런 것이 아니”라며 “당조직들이 맥을 추지 못하고 당사업이 잘 되지 않다 보니 사회주의 건설에서 적지 않은 혼란이 조성되고 있다”고 한탄하였다. 그리고 “당중앙위원회 책임일꾼들이 나의 사업을 도와주지 못할 바에는 있으나 마나” 하더라도까지 했다. 아울러 김정일은 조직지도부 부과장을 하다가 김일성종합대학 책임비서로 나갔다고 해서 학생들에 대한 사상교양사업을 잘하는 것이 아니라고 지적하고 “군내에서도 사회에서 당사업을 하다가 들어온 일꾼들보다도 본래부터 군대에서 정치사업을 하던 일꾼들이 일을 낫게 한다”고 평가하면서 당이 군대의 정치사업방식을 배우도록 강조하였다.²⁵⁾

24) 우리민족서로돕기 불교운동본부, 『북한 식량난의 실태』 (1998.5), p. 17.

군사적 지휘권에 대한 김정일의 의존은 더욱 증대되어 표현되었다. 예를 들어, 1997년 2월 16일 김정일의 55회 생일을 기념하는 『로동신문』 사설에서는 “인민군대가 없으면, 우리의 인민도, 우리의 국가도, 우리의 당도 있을 수 없다”고 표현하기에 이르렀다.

당사업에 대한 김정일의 불신과 군사적 지휘권에 대한 의존이 강조되어 표현됨으로써, 이는 마치 근본적으로 당·군관계 변화를 고무시키는 것으로 이해되기에 충분하였다. 그러나 1996년 김정일의 연설에서 눈여겨 볼 대목은 김정일이 당간부들의 역할을 질책하고 있지만, 여전히 ‘사회정치사업’으로 하여금 ‘군대정치사업’을 본받을 것을 강조하고 있는 부분이다. 이는 정치사업은 어디까지나 당에 의해 행해지는 것으로 사회의 당일꾼이 군대의 당일꾼들의 사업방식으로부터 배우라는 것을 의미하는 것이지 당이 군대를 따라 배우라는 의미는 결코 아니라는 점이다. 김정일의 의도는 군으로 하여금 당을 대신케 한 것이 아니라, 당으로 하여금 군의 당사업 태도를 배우라고 촉구한 것이다. 1996년 12월 김정일 연설의 다른 부분에서는 “사회주의 위업을 고수하고 완성해나가자면 당을 강화하고 당이 총대를 틀어쥐어야”한다고 지적하는 부분이 있어 당의 영도적 역할에 대한 원칙은 분명하게 재확인되었다.²⁶⁾

3. ‘선군혁명령도’의 제도화: 1998~1999

군대를 체제유지의 보루로 삼아 운영되던 과도기적 권위구조는 1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의 제10기 1차회의에서 김정일이 국방위원장에 재추대되고 헌법수정을 통해 국가기구가 재정비됨으로써 보다 제도화되었다. 북한은 이를 ‘선군혁명령도’라는 표현으로 김정일 통치이론의 하나로 정립해 가고 있다. 북한에서 “김정일의 선군정치는 군대를 중시하고 그를 강화하는데 선차적인 힘을 넣는 정치”로서, “인민군대를 강화하는데 최대의 힘을 넣고 인민군대의 위력에 의거하여 혁명과 건

25) “1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌 기념 김정일의 연설문,” 『月刊 朝鮮』 (1997년 4월호), pp. 307, 308, 316.

26) 위의 글, p. 311.

설의 전반사업을 힘있게 밀고나가는 것은 위대한 김정일동지의 특유의 정치방식”이라고 설명되고 있다.²⁷⁾ 1999년 공동사설에서도 북한은 김정일의 “선군혁명령도”가 없었다면 오늘날의 인민군대는 존재하지 못했을 것이라며, 국방위원장으로서는 김정일의 위상을 거듭 강조했다.

당시의 최고인민회의의 제10기 1차회의에서 김영남은 김정일을 국방위원장으로 추대하는 연설을 통해 국방위원장을 “나라의 정치, 군사, 경제역량의 총체를 통솔·지휘하여 사회주의 조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화발전시키는 사업을 조직 령도하는 국가의 최고직책이며 우리 조국의 영예와 민족의 존엄을 상징하고 대표하는 성스러운 중책”이라고 밝혔다.²⁸⁾ 1998년 헌법에는 국방위원장에 대해 “일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도”하는 것으로만 규정(제102조)되어 있으나, 이러한 추대사로 미루어 볼 때, 북한에서 국방위원장은 국가의 실질적인 최고직책이자 권력의 핵심인 것이다.

1998년 헌법수정에서 북한은 국가주석과 그 밑에서 국정을 지도하던 중앙인민위원회, 그리고 최고인민회의 상설회의, 정무원 등을 폐지하였다. 대신에 그 권한을 대부분 새로 신설된 최고인민회의 상임위원회와 위원장과 내각에 배분시켰다. 이로 인해 헌법에 나타난 권력체계는 겉으로 볼 때, 김정일이 위원장으로 재추대된 국방위원회와 최고인민회의 상임위원회, 내각 등에 고루 분배되는 국정책임의 분산이 이루어진 것으로 보인다. 그러나 내용에 있어서는 국방위원회가 “국가주권의 최고 군사지도기관이며 전반적 국방관리기관”으로 규정됨으로써(제100조) 국방위원회가 국방부문에서의 상설적인 최고주권 및 행정기관으로서 국방사업 전반을 ‘통일적’으로 장악하고 지휘하게 되었다. 이렇게 헌법이 수정된 것은 군을 중심으로 김정일의 권력을 강화함과 동시에 1980년대 후반부터 직면하게 된 위기국면을 타개하기 위해서 국가기구의 전면적인 정비가 불가피했기 때문이다.

김정일의 국방위원장 취임과 헌법수정으로 인하여 군에 의존해 오던

27) 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본특징,” 『철학연구』 (1999년 1호), p. 17.

28) 『로동신문』, 1998년 9월 6일, 4면.

과도기적 권위구조는 법제화되었으며, 일면 강한 군사국가화의 경향을 띠게 되었다. 김정일의 국방위원장 재추대 2주일 전 발표된 강성대국론은 “위대한 수령님께서 언제나 그렇게 하시였던 것처럼 사상과 군대를 틀어쥐면 주체의 강성대국 건설에서 근본을 틀어쥐게 된다”고 주장함으로써 앞으로도 사상통제와 군사력 증강을 통한 사상·군사 토대론이 계속될 것임을 분명히 해놓았다.²⁹⁾

국방위원장의 위상이 격상되면서, 당내 서열에도 그에 걸맞는 변화가 초래되었다. 최고인민회의 제10기 1차회의에서 나타난 서열에 의하면, 주석제가 폐기됨에 따라 부주석 이종옥, 박성철, 김영주 등 원로그룹이 신설된 최고인민회의 상임위원회 명예부위원장을 맡으면서 일선에서 물러났다. 김정일 국방위원장 아래로 최고인민회의 상임위원장 김영남과 총리 홍성남이 각각 서열 2, 3위를 차지하였다. 국방위원회 국방위원들의 서열도 급상승하였다. 국방위원회 제1부위원장인 조명록이 서열 7위에 올랐고, 부위원장인 김일철과 이용무도 각각 9위와 10위에 올랐다. 위원인 김철만, 연형묵, 백학립 등도 20위권 안에 들어 있다.³⁰⁾

이렇듯 김일성 사망 이후 지속되어 온 군부에 대한 과도기적 의존이 김정일의 ‘선군혁명령도’로 제도화된 것은 김정일 정권의 변화수용의 한계를 반증해 주는 것으로 볼 수 있다. 김정일 정권은 본질적으로 김일성노선의 기본골격을 허물지 않는 범위 내에서 제한적으로 당면한 위기에 대처할 수밖에 없다. 따라서 김정일의 ‘선군혁명령도’가 부각되고 있는 것은 북한이 현재의 대내외적 위기를 극복하는데 군대의 역할이 그만큼 중요하다고 보기 때문이지 김정일의 권력기반이 취약하다거나 김일성에 비해 김정일의 카리스마가 부족하기 때문이 아니다. 식량을 구해 떠도는 주민들을 당이나 기존의 행정조직을 통하여 통제하기가 벅차가고, 농민시장이 전국적으로 번지고 있는 가운데 이들을 효율적으로 통제하기 위해 김정일 정권은 군대라는 물리력을 보다 중시하지 않을 수 없는 상황에 놓인 것이다. 북한군은 국방과 치안 유지 뿐만 아니라 기존 경제활동의 정상적인 운영이 어려워진 상황에서 건설과 생산활동분야에서도 중요한 대체역할을 담당하고 있는 것이다. 이미

29) “강성대국,” 『로동신문』, 1998년 8월 22일, 정론.

30) 『연합뉴스』, 1998년 9월 10일의 “북한 주석단 서열 비교표” 참조.

1996년 12월 연설에서 김정일은 “우리 군인들은 조국의 방선을 지키고 있을 뿐 아니라 사회주의 건설에서도 한몫 단단히 하고 있습니다”라고 지적하였다.³¹⁾

따라서 군부에 의존하는 과도기적 권위구조 운용이나 ‘선군혁명령도’의 제도화를 당·군관계의 근본적 변화로 간주하기에는 아직 이르다. 제도적으로 보더라도 군 자체가 당 위에 올라서는 것은 현재로서는 불가능하게 되어 있다. 1998년 수정헌법에서 보면, 제11조는 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다”고 여전히 명시되어 있다. 당은 ‘프롤레타리아독재’라는 원칙 아래 군과 모든 국가기관 및 사회단체들을 여전히 장악하고 있으며, 당의 총비서는 ‘수령의 유일영도체계’를 바탕으로 이들 제반 조직들을 장악·통제하고 있다. 당규약 제46조에 따르면 조선인민군은 “조선로동당의 혁명적 무장력”이라고 여전히 명시되어 있다. 당규약 제27조는 “당중앙위원회 군사위원회는 당군사정책 대행방법을 토의 결정하며 인민군을 포함한 전무장력 강화와 군수산업발전에 관한 사업을 조직, 지도하며 우리 나라의 군대를 지휘한다”고 지적되어 있다. 제47조에서는 “조선인민군대내의 각급 단위에 당조직을 구성하며 조선인민군의 전체 당조직을 망라하는 조선인민군 당위원회를 조직”하고, “조선인민군 당위원회는 조선로동당 중앙위원회에 직속하며 그 지도 밑에 사업하고 자기 사업에 대하여 당중앙위원회에 정기적으로 보고”하도록 되어 있다.

이렇게 볼 때, 현재의 ‘선군혁명령도’의 성격은 제도적으로 당이 우선하면서 군의 역할에 보다 의존하는 것으로 보아야 한다. “선군정치는 군대를 강화하는 정치로서 군대가 당의 위업에 끝없이 충실하도록 하는 것을 중요한 문제로 내세운다. 군대는 당의 군대이고 당의 군대는 당의 기발, 붉은기를 높이 들고나가야 한다”는 북한 내에서의 설명에 주목할 필요가 있다.³²⁾

1998년 수정헌법에서 당·정·군의 권위관계 변화와 관련지어 중시해 보아야 할 또 다른 것은 헌법상 행정기관의 지위가 상승한 점이다. 경제

31) “1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌 기념 김정일의 연설문,” p. 307.

32) 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본특징,” p. 18.

사업의 책임기관이었던 행정경제위원회가 폐지되었고 그 기능은 인민위원회로 흡수되어 일원화되었다. 책임비서가 인민위원장을 겸임하던 관행은 없어지고 행정일꾼이 담당토록 되었다. 과거의 경우, 지방당 책임비서는 인민위원회 위원장, 인민회의 의장을 겸임하면서 지역 내에서 누구도 도전할 수 없는 영향력을 행사하였고, 이러한 지위의 중첩으로 인하여 지방인민회의와 지방인민위원회는 당의 부속물로 전락되었다. 이와 비교해 보면, 인민위원장을 지방당 책임비서가 아닌 행정일꾼이 담당토록 한 것은 표면적으로 적지 않은 변화이다. 그것은 정부기구를 단순화시키고 경제사업에 대한 책임소재를 분명히 함으로써 행정기관의 일원화·효율화를 추구한 것으로 볼 수 있다.

IV. 1990년대 당·정·군 권위관계의 특징

1. 당적 지도의 권위 훼손

당은 그동안 북한 사회주의체제의 형성·발전은 물론 침체에 이르는 전과정에 전적으로 관여해 온 지도체였던 만큼 1990년대 북한이 처한 위기에 당이 제대로 대처하고 돌파해 나가지 못하면서 당적 지도의 권위가 훼손되기 시작하는 것은 자연스러운 것이었다.

당적 지도의 권위가 훼손되고 있는 것은 우선 외형적으로 당운영이 정상적으로 이루어지지 못하고 있는 현실과도 무관하지 않다. 흔히 거론되듯이 5년에 1회 개최하도록 되어 있는(당규약 제21조) 당대회는 1980년 10월 제6차 당대회 이후 열리지 않고 있으며, 6개월에 1회 이상 열려야 할 당 중앙위원회 전원회의도(당규약 제24조) 1993년 12월의 제6기 21차 전원회의를 마지막으로 공개적으로는 열리지 않고 있다. 김정일의 당총비서 추대도 당규약에 명시된 절차와는 달리 추진되었다. 추대과정을 보면, 먼저 1997년 9월 21일 평안남도를 시작으로 10월 3일까지 12개 시·도 및 군 당대표회가 열려 김정일을 당총비서로 추대하였으며, 이어 10월 8일 「당중앙위원회·당중앙군사위원회 특별보도」를 통

해 김정일이 노동당 총비서로 추대되었다고 선언하는 것으로 추대가 마무리되었다. 본래 총비서 선출의 권한은 당 중앙위원회가 가지고 있으며, 정식 명칭도 당중앙위원회 총비서였는데(당규약 제24조), 당 중앙위원회 개최 없이 방송을 통해 조선노동당 총비서로 추대된 것이다.

당 내부적으로 보더라도 당적 지도의 권위는 예전과 다르다. 무엇보다 당내 중추기관인 정치국과 정치국 상무위원회가 제대로 작동하지 못하고 있다. 정치국과 정치국 상무위원회는 당 중앙위원회 전원회의와 전원회의 사이에 당 중앙위원회 명의로 당의 모든 사업을 조직, 지도하는 권한을 가지고 있다(당규약 제25조). 그러나 정치국 상무위원회는 기존 멤버들이 사망해도 보선이 이루어지지 않고 있어서 사실상 김정일 1인 위원회가 되어 버린 상태이다. 정치국도 김정일시대에 들어와서는 열리지 않고 있다고 한다. 정치국위원, 비서, 관계기관 간부들이 모여서 하는 협의회도 김일성 사망 전에는 자주 열렸다고 하나 그 회수가 현저히 줄어들었다고 하며, 정치국 위원의 수도 1980년 10월에 정위원 19명, 후보위원 15명으로 출발하였지만, 그동안 보선이 없어 1999년 말 현재 정위원 7명, 후보위원 8명만 남아 있다고 한다.³³⁾

정치국은 이제 권력서열에도 직접적인 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 정치국 위원과 후보위원간의 순위가 모호해지면서 정치국원에 앞서 정치국 후보위원이 호명되는 경우가 잦아지고 있다. 1999년 4월 7일에 개최된 최고인민회의 제10기 2차회의의 주석단 서열을 보면, 정치국 후보위원인 연형묵이 11위, 정치국 위원인 전병호가 12위로 발표되었다. 이러한 현상은 금년 4월 4일 개최된 최고인민회의 제10기 3차회의에서는 더욱 심하게 나타나고 있는데, 정치국 위원인 계응태와 한성룡이 15위와 16위로 뒤처져 있다. 반면 정치국 후보위원인 연형묵과 양협섭은 12위와 14위로 앞서 있다.³⁴⁾

당 중앙군사위원회도 1998년 헌법수정을 통해 국방위원회가 격상된 후부터는 상대적으로 덜 부각되고 있다. 그동안 당 중앙군사위원회가 말

33) 이종석, “김정일시대의 조선노동당: 위상·조직·기능,” 이종석·백학순 공저, 『김정일시대의 당과 국가기구』 (성남: 세종연구소, 2000), pp. 21~22.

34) 『연합뉴스』, 2000년 5월 4일.

고 있던 군사사업의 상당부분이 국방위원회 쪽으로 이관된 것으로 보인다. 당 중앙군사위원회가 가지고 있던 당 내각의 경제부문과 군수산업부문을 관장하는 제2경제 부문과의 조정권한이 헌법수정 이후 국방위원회로 이관된 것으로 알려져 있다.

주민들 사이에서 당적 지도의 권위 훼손은 조직생활의 형식화로 나타나고 있다. 가중되는 식량난으로 주민생활 공급체계가 제대로 작동하지 못하면서 식량을 구하기 위해 나서는 주민들의 통제가 어려워지자 정치학습, 생활총화 등 조직생활은 이완되거나 형식적으로 변모하고 있는 것이다.

후기 전체주의 사회에서 일반주민들은 외형적으로 공식 이념체계에 동조하지만, 그같은 태도는 사회적 인정을 통해 스스로를 보존하기 위한 것에 불과하였다. 개인들은 지배이데올로기를 지지하는 것처럼 행동하지만 그것은 그렇게 하지 않았을 때 받게 되는 처벌이 무서워 위장한 것에 지나지 않는다. 내심으로는 다른 가치의식을 가지고 다른 행위를 지향하는 것이다.³⁵⁾ 마찬가지로 북한주민들에게 당조직생활은 외형적으로 순종하는 대상으로 전락하고 있다. 가장 기본적으로 당이 제시한 목표와 경제난·식량난으로 허덕이는 현실간의 괴리가 크기 때문에 갖게 되는 당에 대한 불신은 당의 지도 아래 이루어지는 조직생활 자체를 형식화하는 요인이 될 수밖에 없다.

당적 지도의 권위 훼손은 인민경제부문에서 좀 더 두드러지게 나타난다. 지역에 따라 차이가 있기는 하지만, 주민들은 식량을 포함한 생필품의 상당 부분을 비공식부문에서의 물물교환 또는 현금구입의 경로를 통해 마련해 가고 있다. 더욱 눈여겨 볼 것은 경제난·식량난과 비공식부문의 확산에 따라 당·국가 관료제를 통해서도 각급 공장·기업소, 협동농장, 철도 등을 운영하기 어려워져 가는 상태에 빠지게 되었다는 점이다. 예를 들어, 1997년 4월 경부터는 협동농장, 철도, 각 공장·기업소가 군부대에 위탁경영되는 현상이 나타나고 있다. 인근 지역 중대

35) Vaclav Havel, "The Power of the Powerless," in Vaclav Havel, et al., *The Power of the Powerless: Citizens against the State in Central-Eastern Europe* (New York: M. E. Sharpe, 1992), pp. 27~28, 30.

이상의 부대가 공장·기업소를 1개씩 맡아 운영과 관련된 모든 일을 담당하고 있다. 중좌나 상좌급 군관들은 협동농장관리위원회에 상주하면서 농장관리에 관여한다. 각 작업반에는 대위급 군관 1명이 배속되어 농장원 개개인의 출퇴근 확인, 파종, 김매기, 퇴비 등 농장 내의 모든 작업에 대하여 간섭하고 관장하고 있다. 철도 운영의 경우, 각 역마다 5~10명의 군인(소좌나 중좌급 군관 1~2명, 그외 하전사)들이 주둔하면서, 매표, 승하차 질서, 화물 적재 등 철도업무에 대해 직접 관여하고 있다.³⁶⁾

인민경제부문에서 당적 지도의 권위가 훼손되고 있는 것은 김정일 정권이 향후 경제난의 타개 여부로 주민들 앞에 시험대에 올라 있음을 의미한다. 경제난·식량난을 해결하지 못하고서는 김정일의 독자적인 지도 방식 구축은 물론 당적 지도를 정상화하는데 정당성의 위협을 받을 가능성이 크다.

2. 당 우위 아래 군부에 대한 의존 증대

1990년대 당·군 권위관계에서 나타나는 특징은 제도적으로 당의 우위가 견지되는 가운데 군부에 대한 의존도가 증대한 점이다. 그러나 이미 언급한 것처럼, 김정일이 군을 높이 평가한 것은 다름아닌 군대의 당사업이다. 1996년 12월의 연설에서 김정일이 고무시키려 한 것은 ‘군대안의 당을 배우라’는 것으로 군대식의 당사업 혹은 대중운동이었다.

그러나 여기에서 좀 더 주목하고자 하는 것은 군이 외형적으로나 제도적으로 여전히 당적 지도 아래 놓여 있지만, 실제 내용과 작동에 있어서는 과거의 모습과 조금씩 달라지고 있다는 점이다. 당은 여전히 군장령에 대한 인사권을 행하고 있으며, 인민군내 당조직도 엄연히 존재한다. 그러나 군은 당 중앙위원회 산하 기구들의 지도와 통제를 받는 과거의 모습에서 일정부분 김정일의 직접적인 지도와 통제를 받고 있는 것으로 변화하고 있다. 정치국이나 비서국에서 실질적인 논의를 통해

36) 박형중, 『'90년대 북한체제의 위기와 변화』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 33~34.

정책을 결정하고 있는 모습을 찾아 보기 어려우며, 또한 당내 조직지도부, 간부부, 군사부 등이 제도적 메카니즘을 통해 인민군내 정치조직을 장악하고 있다는 근거도 갈수록 취약하다. 인민군내 정치조직은 군 전반의 정치사업을 관장하고 있지만, 이 역시 과거처럼 당의 결정이나 지침을 이행한다기 보다는 김정일의 명령과 지시를 이행하는 조직으로서의 분위기가 강하다. 과거에는 중앙당 조직지도부를 통해 군인사와 군생활을 지도하고 군사부를 통해 군사정책을 지도하였으나, 뒤에 언급되고 있듯이, 김정일이 군을 직할통치 아래 두기 시작하면서 이들 부서의 역할이 점차 축소되고 있는 것이다.

경제난·식량난이 어느 정도 완화되고 당의 권위가 정상화되기까지 군의 역할은 다음과 같은 현상을 수반하면서 지속적으로 증대할 것이다. 첫째, 정치군관의 위상과 역할영역이 군대밖 사회로까지 확대되고 있다. 과거 김일성은 당간부를 정치군관으로 등용하는 사례가 많았는데, 김정일은 당간부를 정치군관으로 등용하는 일은 갈수록 적어지고 정치군관을 군대 내에서 광범위하게 등용하는 일이 잦아지고 있다. 실제 김정일이 인민군최고사령관에 취임하여 군권을 장악한 이후인 1992년 반항공사령부 정치위원이었던 원응희를 보위사령관으로 임명하였을 뿐만 아니라 군단보위부장 80% 정도를 정치군관 출신으로 임명하였다고 한다.³⁷⁾

둘째, 김정일 정권의 군사국가화 경향, 예를 들어, 강성대국론이라든가 김정일의 국방위원장 재취임, 국방위원장에게 실질적 지위와 권한 부여, 김정일의 ‘선군혁명령도’ 강조 등으로 인하여 생활에서 군사문화가 좀 더 보편화되고 있다. 당조직과 당간부들이 혁명적 군인정신을 따라 배워야 한다는 김정일의 지침 아래 국방체육이 일상적으로 실시되고 있고, 일반 주민들 사이에 군가가 제창되고 있으며, 문예물 창작에서도 군인정신이 강조되고 있다. 1990년대에 강조되고 있는 붉은기정신, 총폭탄, 고난의 행군, 7연대정신 등은 김정일 등장 이래 강조되어온 유일사상체계확립 10대원칙과 비교한다면, 상당히 전투적으로 변해가고 있는 것이라고 할 수 있다.³⁸⁾

37) 최주환(전 조선인민군 후방총국 상좌)과의 면담, 통일연구원 초청간담회, 1997.11.5.

셋째, 군의 사업방식이 따라 배워야 할 정신으로 사회에 강조되고 있고, 군대가 사회건설의 핵심노동력으로 부각되고 있다. 예를 들어, 1994년 11월 ‘최고사령관 명령 제0051호’로 “청류다리 2단계와 금릉동굴을 건설 할데 대하여”를 하달한 것을 비롯하여 최근까지 김정일의 지시로 대규모 건설장에 군인들이 투입되는 일이 빈번해 지고 있다. 1997년 4월 초에는 김정일이 “군대가 책임지고 농사를 지을데 대하여”라는 명령을 하달함에 따라 군부대가 협동농장을 관리하고 있으며, 각 농장·탈곡장에는 옥수수 등 곡식이 익기 시작하는 8월부터 탈곡시기인 12월까지 4~5명의 무장보초를 세워 농작물 도난을 막고 있다고 한다. 북한군대가 금강산발전소 건설에서 발휘한 혁명적 군인정신이 일반 대중에게로 강조되고 있으며, 군대 스스로도 “우리 조국보위도 사회주의 건설도 다 맡아 나섰다”³⁹⁾고 언급하고 있다.

이러한 모습들은 결국 당이 악화되고 있는 경제난을 막지 못하고 사회기강의 해이에 제대로 대처하지 못하면서 모습을 드러낸 것으로 당에 대한 불신이 그만큼 군에 대한 의존도를 높인 것이다. 김정일이 체제의 보루로서 군부에 대한 의존을 높이고 직접 지시와 명령을 통해 군부를 통치해 나갈수록 당의 실질적인 역할은 위축될 수밖에 없다. 이러한 모습은 김정일 정권이 체제발전을 위해 좀 더 본질적인 대안을 찾기보다는 기존에 익숙한 병영국가적 행태에 의존함으로써 장기적으로는 비효율을 낳게 하는 악순환을 되풀이할 가능성이 크다.

3. 국가기관의 외형적 자율성 제고

1990년대 들어 당적 지도 전개에서 나타나는 또 다른 특징은 외형적으로 행정기관 지도가 다소 약화되면서 국가기관의 자율성이 과거에 비해 제고되고 있다는 점이다. 특히 1998년 수정헌법에서는 그러한 변화

38) 김성철, 『북한 간부정책의 지속과 변화』, pp. 61~62.

39) “위대한 령장을 높이 모신 우리 조국은 필승불패이다.” 『로동신문』, 1999년 4월 9일.

가 일정부분 제도화되었다. 우선 지적할 수 있는 것은 당의 국가기구에 대한 장악도가 약화되었고 상대적으로 전문성이 강한 행정경제기관들의 위상과 권한이 강화되었다. 정무원을 지도했던 중앙인민위원회는 폐지되었고, 정무원은 내각으로 격상되었다. 1992년 헌법에서 정무원은 단순히 “최고주권기관의 행정적 집행기관”으로 규정되었으나, 1998년 수정헌법에서 내각은 “최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관”(제117조)으로 규정되었다. 폐지된 중앙인민위원회는 이전까지 국가주석, 부주석, 각 도(직할시)당 책임비서(인민위원장 겸임)로 구성되었었다.

이러한 변화는 지방 주권기관에서도 나타났다. 1998년 수정헌법은 지방의 행정경제권을 완전히 내각에 귀속시켰다. 내각은 지방인민위원회에 대한 직접적인 지도·감독권을 갖게 되었으며, 도(직할시)나 시(구역) 또는 군에서 지방행정경제위원회가 폐지되고 그 기능은 지방인민위원회로 흡수되었다. 그리고 지방인민위원회가 ‘지방주권의 행정적 집행기관’이 됨으로써(제139조) 지방행정기관의 위상이 강화되었다. 또한 당의 책임비서가 인민위원장을 겸임하지 않도록 함으로써 지방주권기관(지방인민위원회)의 장을 당에서 분리시켰다. 신임 인민위원장으로서는 대부분 과거의 행정경제위원장이 선출되었지만 형식상으로는 당·정분리가 이루어지게 된 것이다.⁴⁰⁾

행정기관이 당으로부터 일정한 자율성을 갖도록 헌법을 수정한 이유를 김정일의 표현에서 찾아본다면, 1996년의 김일성대학 창립 50돌 기념 연설문에서 추정해 볼 수 있다. 김정일은 수령님께서 여러번 당부하시었다면서 스스로 경제사업에 맡겨들면 당사업도 못하고 군대사업도 할 수 없기 때문에 경제사업은 다른 일꾼들과 행정경제일꾼들이 책임지고 하여야 한다고 설명했다.⁴¹⁾

40) 최진욱, “개정헌법 이후 북한의 권력구조와 정책전망,” pp. 48~56.

41) 관련 내용을 인용하면 다음과 같다. “지금처럼 정세가 복잡한 때에 내가 경제실무 사업까지 맡아보면서 걸린 문제들을 다 풀어줄 수는 없습니다. 내가 혼자서 당과 군대를 비롯한 중요부문을 틀어쥐어야지 경제실무 사업까지 맡아보면 혁명과 건설에 돌이킬 수 없는 후과를 미칠 수 있습니다. 수령님께서는 생전에 나에게 절대로 경제사업에 맡겨들어

물론 이러한 변화는 당·정간의 과거 집체적 결정방식이 결정적으로 변화한 증거로 볼 수 없으며, 김정일의 권한 축소와도 무관하다. 이는 1992년과 1998년 헌법에 나타난 정·군관계의 변화를 보면 알 수 있다. 1992년 헌법에서는 국가주석이 가지고 있던 고유의 권한에서 군권을 분리하고, 정무원이 가지고 있던 임무와 권한 중에서 ‘인민무력건설에 대한 사업’을 삭제함으로써 국가기구 내에서 정·군분리를 명확하게 하였다. 반면 1998년 수정헌법에서는 국가기구 내에서 내각에 대한 군의 우위가 확립되었다. 그것은 ‘국가주권의 최고군사지도기관’인 김정일의 국방위원회가 다른 국가기구보다 상위에 위치하여 중심적 역할을 하도록 했기 때문이다.

결국 1990년대 당·정간에 보이는 권위관계의 변화는 정부(내각)에 대한 군의 우위를 확립하는 가운데 정부로 하여금 행정경제일꾼을 책임지고 지도하게 한 것이다. 그것은 정부에 자율성을 부여함으로써 당면해 있는 심각한 경제난을 극복하려는 의지의 표현이며, 경제기술관료를 중심으로 내각이 어느 정도 독자적으로 운용될 수 있도록 보장한 것이다. 행정기구의 입장에서 이는 일원화, 책임화, 집중화를 강화한 것이 된다.

이렇게 볼 때, 행정기관이 당으로부터 일정한 자율성을 갖도록 헌법을 수정한 내부적 이유는 1990년대 경제침체 속에서 당위원회의 집체적 지도체계가 전면에서 나서기 어렵기 때문으로 볼 수 있다. 경제난·식량난 속에 당의 권위가 땅에 떨어져 가고 있고, 군이 체제의 보루로서 역할을 맡아 하고 있는 마당에 당위원회의 지도체계가 행정경제기관에

가서는 안된다고 하시면서 경제사업에 맡려들면 당사업도 못하고 군대사업도 할 수 없다고 여러번 당부하시었습니다. 오늘의 복잡한 정세 속에서는 군대를 강화하는 것이 무엇보다 중요하기 때문에 나는 자주 인민군 군부대를 현지지도하고 있습니다. 경제사업은 다른 일꾼들과 행정경제일꾼들이 책임지고 하여야 합니다. 나는 군대사업과 사회사업을 혼탕시키지 않고 도당책임일꾼들이 경제사업에 더 많은 힘을 넣도록 하기 위하여 군부대들을 현지지도할 때 그들을 데리고 다니지 않습니다.” “1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌 기념 김정일의 연설문,” p. 309.

대해 과거와 같은 강한 영도적 역할을 실질적으로 주도하기에는 명분이 서지 않는 것이다. 김정일 스스로도 1996년의 연설에서 “당이 군대를 틀어쥐자면 군대에 대한 당의 영도를 확고히 보장하는 것과 함께 물질적 보장 사업을 잘하여야 한다”며 물질적 보장사업의 중요성을 강조하였다.⁴²⁾

당으로부터 정권기관의 자율성을 제고한 또 다른 내부적 이유는 북한이 그동안 당의 행정대행 경향을 늘 경계해 왔고, 또한 그로 인한 행정경제 일꾼들의 책임감 결여, 창의성 저하를 우려해 왔다. 따라서 1998년 수정헌법에서 행정기관이 당으로부터 외형적 자율성을 갖도록 한 것은 행정경제일꾼들의 책임감과 창의성을 북돋우기 위한 것으로 볼 수 있다. 그만큼 행정경제기관들의 기능과 역할이 정체되어 있음을 반증하는 것이기도 하다.

외형적이지만, 당·정관계에서 보이는 이러한 변화는 과거 구소련의 경우와 연관지어 보면 시사하는 바가 있다. 구소련의 경우, 국가기관 중심으로 행정명령체계가 중앙집권화되면서 당의 영도적 지위가 침해되었으며, 경제적 성과에 대한 자신감 결여가 당적 지도에 많은 영향을 주었다. 그것은 지방당위원회가 해당 지역의 경제적 성과에 대한 최종적인 책임을 지고 있었기 때문에 비록 행정에 대한 정책지도가 당의 주요 임무라 하더라도 경제를 직접 담당하는 것과 마찬가지로였다. 따라서 경제적 성과에 대한 책임감은 결국 상급행정기관과 좋은 관계를 유지하고 실제로 실무를 담당하는 지방행정조직에 지방당위원회가 거꾸로 의존할 수밖에 없게 되었다.⁴³⁾

구소련의 경우에서 볼 때, 김정일에게 경제적 성과는 그만큼 중요한 것이다. 경제적 성과는 단순히 인민들에 대한 명분의 필요에서 뿐만 아니라, 당위원회의 집체적 지도체계에 대한 권위를 회복하고 당기능의 정상화를 통해 기존의 사회통제를 재가동시켜야 할 필요와 의도에서 절실한 것이다. 경제적 성과가 어느 정도 가시화될 때까지 김정일 정권은 군중시체제를 지속할 것이며, 상당기간 경제적 성과의 가시화에 치중할 것이다. 따라서 지금은 예전과 같은 당의 역할을 제고하고 회복시키기

42) 위의 글, p. 311.

43) 최진욱, “개정헌법 이후 북한의 권력구조와 정책전망,” pp. 60~61.

가 쉽지 않은 상황이다. 당대회를 열더라도 과거에 당이 중요한 역할을 담당했던 것을 상기시키고 이제는 경제적 성과의 가시화를 위해 당이 보다 진력해야 한다는 정도의 일반적인 논리구사를 할 수밖에 없을 것이다.

4. 당·정·군에 대한 김정일의 직할통치 심화

‘수령의 유일영도체계’ 아래에서의 정책결정은 기본적으로 수령에 의한 인적 통치가 제도적 통치를 초월하며, 당·정·군은 구조적으로 수령의 사유화(privatized)된 정책결정을 돕는 기구들이 된다. 이로 인해 북한에서 집행체계가 정책결정체계보다 우선시될 수밖에 없다. 1990년대 당적 지도 전개에서 나타나는 또 다른 특징은 김정일의 직할통치의 비중이 심화되어 가고 있다는 점이다.

각 기구는 김정일에게 업무보고할 경우, 다양한 시나리오와 장단점은 보고하지만 책임을 질만한 논의와 토의를 통해 정책대안을 제시하기가 쉽지 않다. 물론 부처간 업무조정이 없는 것은 아니다. 김정일은 정책문건 결재시 사전에 부서간 합의절차를 거쳐 문건 하단에 합의여부를 표기하여 결재를 올리도록 지시한 적이 있다. 외무성의 경우, 당 국제부와의 합의를 거쳐 문건 아래에 “본 문건은 국제부와 합의된 것입니다”를 표기한다. ‘부서간 합의’ 표기절차로 인해 부처간 이해가 조정되지만, 이것이 곧 정책집행에 대한 권위를 부여받는 것은 아니다. 다시 말해, ‘부서간 합의’는 중대사안이 아닌 일반사안에 대해 업무조정을 통하여 정책집행의 장애물을 사전에 제거한다는 의미를 가지고 있을 뿐이다.⁴⁴⁾

최근 김정일은 정치국이나 비서국회의를 소집하여 토의과정을 거치기 보다는 개별비서들과 당내 각 부서를 통해 직접 지시·명령하는 직할통치 형태가 증대하고 있다고 한다. 당에서 현재 유일하게 제대로 기능하고 있는 곳이 비서실이라는 사실은 이를 뒷받침해 준다. 정치국의 기

44) 허문영, 「북한외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교」, (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 103~104.

능이 거의 유명무실화된 상태에서 비서국의 역할은 더욱 부각된다. 비서국은 현재 당을 움직이는 최고의 권력기관으로서 그 아래에 여러 전문부서를 두고 있으며, 비서들은 조직, 공안, 간부, 선전, 교육, 국제, 통일전선, 근로단체, 경제정책, 군수공업, 농업 등 기능에 따라 전문부서들을 관장하고 있다. 김정일은 조직부문을 직접 관장하고 있으며, 황장엽 씨의 망명으로 공석이 된 국제담당 비서와 경제실정으로 숙청된 것으로 알려진 서관희 농업담당비서의 후임을 비워둔 채 담당부장들과 직접 업무를 보고 있다.

비서국의 전문부서들은 현재 당을 실질적으로 움직이는 기제이다. 비서국의 전문부서는 대개 부장과 그 밑에서 각 분야를 담당하는 부부장들, 그리고 다시 그 밑의 과로 구성된다. 김정일이 직접 관장하고 있는 조직지도부는 본부당, 전당, 군사부문, 행정부문 등 4명의 제1부부장이 있으며, 가장 강력한 권한을 가지고 있다. 조직지도부는 중앙당과 행정부, 군, 사회단체, 기업소, 교육기관 등 모든 조직에 설치되어 있는 당위원회를 직접 지도통제하고 있다. 중앙의 중요기관에는 당위원회와 별도로 당중앙위원회 직속의 정치기관(총정치국, 정치국, 정치부 등)을 두어 해당 기관을 관리한다. 물론 조직지도부는 각 부처나 기구의 정책에 대해 간섭하는 것은 아니고 당생활을 통제한다. 그러나 조직지도부의 4명의 제1부부장들은 다른 부서의 부장보다 막강한 권력을 소유하고 있다.⁴⁵⁾ 조직지도부의 4개 부문의 역할을 보면, 먼저 본부당은 중앙당 성원들의 당생활을 장악하고 있다. 조직지도부 전당부문은 본부당과 군사분야를 제외한 나머지 분야에서 당의 조직생활을 관장하고 있다. 지방당이나 국가기구, 그리고 사회조직 내의 모든 당조직은 이 부문의 지도통제를 받는다. 조직지도부 군사부문은 인민무력성과 조선인민군 총정치국이 관장하는 군대내 당조직선을 장악하고 있다. 그리고 매년 여단장 이상의 군사간부들의 1개월 중앙당 강습을 조직하고 있다. 조직지도부의 행정부문은 김정일에게 독자적으로 제의서를 올릴 수 있는 국가보위부, 사회안전성(인민보안성으로 개명), 검찰소, 재판소, 국가검열성 등의 주요 권력기관들을 장악하고 있다.⁴⁶⁾

45) 이종석, “김정일시대의 조선노동당,” pp. 24~29.

46) 위의 논문, pp. 25~26. 지난 4월 4일부터 3일간 평양에서 열린 최

최근 비서국에서 김정일이 소집하는 회의가 한 달에 1~2회에 불과하다고 하는데, 이는 당내 정책결정구조가 대체로 김정일-당비서-부장-부부장-과장식의 직할형태로 수직화되어 있음을 의미한다. 이는 비서국 내의 전문부서가 상부에 올리는 정책안이 결정되는 과정을 보면 보다 분명하게 나타난다. 전문부서에서는 과-부부장-부장-비서의 계통을 밟아서 '제의서'라는 형식으로 정책안을 김정일에게 올린다. 이때 담당비서는 김정일에게 주1회 제의서를 보고하고 그것이 비준이 되면 정책으로 된다. 비준과정에서 김정일은 필요한 경우 비서나 담당부장에게 전화로 상의하며, 이를 '전화회의'라고 한다. 김정일은 회의보다는 주로 해당부서에 문건을 내려보내고 전화를 통해서 업무를 처리하는 방식을 선호한다. 제의서가 비준되는 형태는 세 가지로 알려져 있다. 첫째는 김정일이 제의서에 자기 이름과 날짜를 쓰는 경우이다. 이 제의서는 바로 정책으로 시행된다. 둘째는 날짜만 써주는 경우로서 이때도 그대로 중앙당에서 집행은 하게 된다. 이상의 두 형식은 모두 강제력을 갖기 때문에 제의서를 정책화하기 위해서 당이 얼마든지 행정기관에 지시할 수 있다. 셋째는 줄만 두 개 긋는 경우인데, 이때는 집행해도 좋고, 하지 않아도 좋다는 의미이다. 담당부서에서 알아서 하라는 뜻이라고 한다.⁴⁷⁾

북한은 최근 군의 지휘체계를 김정일 총비서 겸 국방위원장의 직접 지시 또는 당 조직지도부 제1부부장이 김정일의 지시를 받아 하달하는 방식으로 단선화했다고 한다. 또한 군내부의 보고체계도 김정일에게 직접보고토록 했다고 한다. 이에 따라 군 총참모부 작전국 2처에서 작성된 계획이 총정치국, 인민무력성 그리고 국방위원장 순으로 보고되었던 과거와는 달리 총참모부 작전국 및 총정치국, 인민무력성간 합의를 거쳐 김정일 국방위원장에게 직접 보고되고 있다고 한다.⁴⁸⁾

김정일의 입장에서 직할통치의 심화는 정권의 유지에 강점이 될 수 있다. 그것은 군의 독자적 행동화 가능성을 배제하면서 군의 역할을 사회

고인민회의 제10기 3차회의에서 사회안전성은 인민보안성으로 개명되었다. 『연합뉴스』, 2000년 4월 6일.

47) 위의 논문, p. 31.

48) 『통일정보신문』, 2000년 3월 8일.

통제와 동원에 이중으로 활용할 수 있을 것이고 최고지도자의 정책이 집행되기에 효율적이며, 강경·온건의 정책대립을 사전에 조율하도록 하는 역할을 할 수 있을 것이다. 그러나 김정일의 직할통치가 심화되고 있는 것은 동시에 김정일의 유고시 그 공백의 파장도 작지 않을 것이라는 우려도 갖게 한다. 최고지도자인 김정일의 유고시 김정일의 증대된 직할통치의 공백은 1990년대 당·정·군 권위관계에서 나타나고 있는 변화조짐과 맞물려 혼란에 빠질 가능성이 없지 않다.

V. 맺음말 : 체제변화에의 시사점

1990년대 사회주의권 대변혁과 경제난·식량난 속에 당적 지도의 역할은 더욱 부각되었다. 그러나 당간부들이 부정·부패, 비공식부문 등의 확산에 직접 개입되면서 김정일은 당의 역할을 중시하면서도 경계하고 질책하게 되었다. 주민들의 입장에서도 공식배급체계가 무너지면서 당 조직생활이라든가 인민경제부문에 대한 당의 정책지도와 관리기능의 권위를 외형적으로 받아들이게 되었다. 또한 비공식부문의 확산과 식량을 구하기 위해 떠도는 주민들이 증가함에 따라 지역에 따라서는 현실적으로 기존의 당과 행정경제 기구를 통해 각급 공장·기업소, 협동농장, 철도 등을 운영하기 어려운 상태에 빠지게 되었다. 일부에서는 협동농장, 철도, 공장·기업소가 군부대에 위탁경영되거나, 협동농장과 작업반에 군관들이 배치되어 관련 작업을 간섭하고 직접 관장하기에 이르렀으며, 전반적으로 사회통제를 위해 군의 물리력에 대한 의존이 높아지게 되었다. 김정일 역시 체제의 보루로서 군대의 역할을 중요시하고 군대가 사회적으로도 중요한 역할을 수행하도록 하여 왔다. 당적 지도를 견지하면서도 군을 중시하는 체제를 북한은 1998년 9월의 국방위원장 재취임과 수정헌법을 통해 ‘김정일의 선군혁명령도’라는 개념으로 제도화하였다.

종합적으로, 1990년대 당적 지도의 권위가 이전에 비해 상당히 훼손되고 있고 군부대의 의존이 증대되고 있지만, 그 자체가 북한정치의 불안정 혹은 정치변동의 근거는 아니다. 그러나 이것은 북한 사회주의체제

를 통치해 왔던 전형적인 기반이 변형되고 있는 것을 의미하며, 변화에 효율적으로 적응하지 못하고 있다는 데서 문제점을 드러내 주고 있다. 예를 들어, 군부에 의존한 과도기적 권위구조 운용이나 ‘선군혁명명령’ 방식은 사회의 전반적인 위기상황에서 제시되어야 할 본질적 대안과는 거리가 멀다는 점에서 또다른 비효율을 거듭할 가능성이 없지 않다. 체제를 효율적으로 통제하기 위해서 김정일이 군부에 대한 의존을 높이고, 직접 지시와 명령을 통해 군부를 통치해 나갈수록 당의 역할은 상대적으로 위축될 수 있다. 당 내에서 정상적으로 기능하고 있는 것은 비서국과 그를 통한 전문부서의 작동이며, 주축이 되어야 할 정치국과 정치국 상무위원회가 실질적으로 유명무실화되어 있는 상태에서 당의 권위가 과거와 같은 모습을 회복하기란 쉽지 않은 것이다. 기본적으로 당적 지도 권위의 회복은 경제적 성과 여부와 깊게 맞물려 있다. 실제로 행정기관 지도가 외형적으로 약화되면서 국가기관의 자율성이 제고되고 있는 배경이 경제적 침체 때문에 당위원회체제가 주민들 앞에 나설 명분이 약해지고 있는 현실과 무관하지 않은 것으로 보인다. 김정일의 직할통치가 심화되고 있는 것도 당장은 체제유지에 강점이 될 수 있지만 장기적으로는 꼭 그렇지만은 않다. 군의 경우, 김정일은 단기적으로 군을 사회통제와 건설에 이중으로 활용하면서 군의 독자화 가능성을 방지할 수 있을 것이며, 직할통치를 통해 정책을 신속하게 집행되도록 하고 강경·온건정책의 대립을 원천적으로 어렵게 만들 수 있다. 그러나 김정일의 직할통치가 증대한다는 것은 그의 유고시 그만큼 공백의 여파가 커진다는 것을 동시에 의미한다는 점에서 우려하지 않을 수 없다.

1990년대 전개된 북한의 당적 지도의 권위와 역할의 변화를 통해 볼 때, 당적 지도로 제도화된 본래의 모습에서 크게 이탈한 것을 찾아 평가하기에는 아직 이르다. 그러나 미미하게나마 내용면에서 변화된 모습을 근거로 그것이 체제변화와 관련하여 시사하는 점을 다음과 같이 몇 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 당·정·군은 김정일의 통치기체로서 그 제도적 역할에 근본적인 변화가 없다. 1990년대 당·정·군 권위관계에서 나타나는 움직임은 내용면에서의 역할 배분에 불과하다. 당·정·군은 여전히 한 몸이나 다

를 없으며, 조직에 비유하면, ‘간부진’에 해당한다. 각 실을 총괄조정하는 선임실장(당)은 상존하고 있는 상황에서 경우에 따라서 혹은 시대·현안에 따라서 다른 실장들이 업무를 좀 더 담당하고 있는 것과 마찬가지로 당·정·군은 체제유지를 위해 함께 역할하고 있으며, 또한 과거와 같은 당적 지도의 역할을 기대하는 김정일의 의도는 여전한 것이다.

둘째, 군에 대한 의존도가 높아지고 있는 것은 대외적인 위기를 극복하는데 군대의 물리력이 그만큼 절실하기 때문이다. 군이 당 위에 서는 것은 제도적으로 여전히 불가능하다. 군의 정치적 역할이 보다 본격화하려면 구소련의 경우 처럼 당권위의 부재가 전제되어야 가능하다. 구소련의 경우, 당권위의 부재시 비로소 군의 정치적 역할 증대가 가능했으며, 그나마 당시의 정치장교들은 당이 개혁을 하자고 나서자 그것마저도 따라 할 정도로 당의 정책적 지도에 매여 있었음을 상기할 만하다.⁴⁹⁾

셋째, 최근 국가에 대한 당의 지도적 역할이 과거에 비해 상대적으로 약화되고 있는 것은 경제분야에서의 역할과 책임을 내각에 맡기는 의미가 내포되어 있다. 그러나 내각이 인민경제분야에 대한 책임을 어느 정도 지고 있다는 것은 구소련의 경우 처럼 경제적 성과에 대한 자신감 결여로 주민들에게 명분이 약해 있는 당적 지도의 권위를 더욱 약화시킬 수 있다. 경제위기의 극복을 위해 추구하고 있는 중앙집권화된 행정명령체계도 당의 영도적 지위를 침해할 가능성이 있다. 이미 언급하였듯이 구소련의 경우, 국가기관 중심으로 행정명령체계가 중앙집권화되면서 당의 영도적 지위가 침해되었으며, 경제적 성과에 대한 자신감 결여가 당적 지도에 많은 영향을 주었다. 장기적으로 보면, 비슷한 이유로 인하여 북한에서 하부 행정단위의 당으로부터의 자율성은 조금씩 신장할 수밖에 없을 것이다.

넷째, 당·정·군은 수령의 유일영도체계 아래에서 상당기간 제도적으로 사회화되어 왔다. 지금의 당적 지도의 틀이 근본적으로 변형되려면 당·정·군간의 권위관계 변화가 상당히 축적되고 결정적으로는 수령

49) 양현수, “페레스트로이카시기(1985~1991) 소련군 정치장교의 역할,” 『한국정치학회보』, 32집 3호 (1998 가을), pp. 279~300.

권위의 부재와 연관되어야 가능할 것이다.

다섯째, 내부적으로 당적 지도 권위의 회복을 위해서는 가시적인 경제적 성과를 이루는 일이 급선무이다. 김정일에게 경제적 성과는 인민들에 대한 명분의 필요에서 뿐만 아니라 당위원회의 집체적 지도체계에 대한 권위를 회복하고 당기능의 정상화를 통해 기존의 사회통제를 재가동시켜야 할 필요와 의도에서도 절실한 것이다. 대외적으로 경제적 실리를 추구하는 김정일의 행보는 보다 적극화될 것이다. 식량난이 해소되어 과거의 배급체계가 정상적으로 작동하고, 당과 국가기관의 사회통제체계가 이전처럼 기능할 수 있을 때까지 김정일의 ‘선군혁명령도’에 의한 권력행사방식은 지속될 것이다.

북한주민이 존경하는 민족사의 인물

이교덕(통일연구원)

- I. 서론
- II. 삼국시대 및 고려시대의 인물
- III. 조선시대의 인물
- IV. 근세의 인물
- V. 남북한간 인식 차이의 원인
- VI. 결론

I. 서론

최근 일각에서는 안중근의사 순국 90주년을 맞아 안의사 유해를 남북한이 공동 발굴하는 작업을 추진하고 있다. 이 작업을 주도하고 있는 『안중근의사 성역화사업추진위원회』에 따르면 “북한도 오래전부터 중국측과 협의하며 안의사 유해발굴작업을 추진해 왔고, 안의사는 남북이 모두 추앙하는 분인 만큼 남북이 함께 유해발굴작업을 추진하는 것이 바람직하다는 데 의견을 모은 상태”라고 한다.¹⁾

분단 50여 년간 각 분야에서 남북한간에 축적된 이질성을 감안하면 남북한 주민이 함께 존경하는 민족사의 인물이 있다는 것은 무척 다행한 일이다. 남북한 주민들이 공통적으로 존경하는 민족의 스승이 존재한다는 것은 남북한 주민통합의 구심점이 있다는 뜻이다. 따라서 안중근 의사 이외 남북한 주민이 공통으로 추앙하는 민족의 師表를 찾아내는 것은 남북한 주민의 동질성 회복을 위한 의미있는 접근방법이라 할 수 있다. 남과 북이 같은 민족, 공동체를 강조하면서도 강하게 서로를 불

1) 『조선일보』, 2000. 3. 17.

신하고 있는 상황에서 남북이 모두 존경하는 사표의 존재는 남북한이 체제를 초월하여 서로를 열게하는 실마리를 마련하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

공동체의식의 회복은 남북한 주민간의 이질성 극복과 사회심리적 차원의 통합이 필수적인 과제이다. 남북한 주민간의 이질성은 주로 이념의 차이에서 비롯되었으므로 동질성 회복과 사회심리적 통합을 위해서는 이념적 성격이 비교적 적은 영역에서 공동체의식을 육성하고 공통의 인식을 확대해 가는 방법이 바람직할 것이다. 이데올로기를 비롯한 정치의식을 급속히 동질화하려는 경우 남북한 주민간 심리적·문화적 갈등이 첨예화할 수 있기 때문이다.

본 논문은 남북한 주민이 함께 추앙하는 역사적 인물을 찾아내어 그를 기념하는 사업을 남북한 공동으로 진행할 수 있다면 그것이 남북한 주민의 동질성 회복과 사회심리적 통합에 기여할 수 있다는 생각에서 민족 구성원 모두가 존경하는 인물이 과연 누구인지 살펴보고자 한다. 이것은 남북한 주민의 이질화가 어느 정도인지를 측정하는 작업이기도 하다. 역사적 인물에 대한 존경은 이데올로기적 성격이 상대적으로 적게 반영되는 분야로 생각할 수 있는데, 만약 여기에서도 큰 상이성이 존재한다면 그것은 그만큼 남북한 주민의 의식과 가치관이 크게 다르다는 것을 의미한다.

남한주민이 존경하는 인물은 정부의 <공보처>가 1996년 8월 25일에서 9월20일 사이에 일반인 1,522명을 대상으로 실시한 여론조사 결과를 보면 알 수 있다.²⁾ 이 조사에 의하면 1,522명 가운데 64.4%(981명)가 개인적으로 “존경하는 사람이 있다”는 반응을 보여, ‘없다’는 응답자 29.7%보다 훨씬 많은 것으로 나타났다. 존경하는 역사적 인물이 있다는 응답자만을 대상으로 존경하는 인물을 질문한 결과는 박정희(23.4%), 세종대왕(18.8%), 이순신(14.1%), 김구(10.0%), 안중근(4.3%), 유관순(3.0%), 신사임당(2.6%), 광개토대왕(2.4%), 안창호(2.0%), 이승만(1.7%),

2) 공보처, 『한국인의 의식·가치관 조사』 (서울: 공보처, 1996). 조사한 지 4년이라는 시간이 흘렀지만 추후의 조사가 없었을 뿐 아니라 그 사이에 존경하는 인물에 대한 국민들의 인식이 바뀔 가능성은 전혀 없다는 점에서 이 자료를 이용한다.

이(1.2%), 기타(16.2%)였다.

이 순위는 연령별, 성별, 직업별, 교육수준 등에 따라 미세한 차이가 있으나³⁾ 배경변수에 따른 이러한 차이는 북한 주민의 인식과의 비교에서 큰 의미를 가지지 못한다.

한편 북한주민들을 대상으로 존경하는 역사적 인물에 대한 설문조사는 불가능하기 때문에 간접적인 방법을 사용했다. 즉 역사적 인물에 대한 개인의 인식 및 평가는 대체로 역사교육을 통해 형성된다는 점에서 북한 역사서 속의 인물평가를 분석했다. 주로 남한주민이 존경하는 역사적 인물들에 관해 북한 역사서는 어떻게 평가하고 있는지 분석함으로써 북한주민의 의식을 간접적으로 이해하려 한 것이다.⁴⁾

II. 삼국시대 및 고려시대의 인물

1. 광개토대왕, 을지문덕, 연개소문

광개토대왕은 잃어버린 고조선의 땅을 되찾거나 조국의 영토를 확장하여 민족의 기개를 드높인 인물로, 을지문덕·연개소문은 외적의 침략에 맞서 조국을 구한 ‘애국명장’으로 높이 평가하고 있다.

광개토대왕에 대해서는 긍정적으로 기술하고 있으나 영웅적 찬양은 보이지 않고 영토확대를 중심으로 한 치적을 객관적으로 묘사하고 있는

3) 예를 들면 20대는 박정희보다 세종대왕을 가장 존경하며 교육수준이 높을수록 김구를 이순신보다 더 존경하는 것으로 나타났다. 여성은 상대적으로 유관순과 신사임당을 더 존경한다는 반응을 보였다. 공보처, 『한국인의 의식·가치관 조사(자료편)』, pp. 327~329.

4) 민족사의 인물에 관한 북한주민의 의식과 역사서에서의 평가가 반드시 일치한다고는 말할 수 없다. 이 때문에 분석으로 얻어진 결과를 확인하기 위해 5명의 귀순자들을 면접조사했다. 면접조사한 결과에 대해서는 V 장을 참조.

데⁵⁾, 이는 그가 봉건군주였기 때문인 것으로 보인다. 을지문덕은 수나라의 침입에 맞서 인민을 상황에 맞게 잘 조직하고 뛰어난 전략전술을 구사하여 조국을 위기에서 구출한 인물로 기술되고 있고⁶⁾ 연개소문은 봉건귀족으로서 무장정변을 일으켰지만 당시의 군주와 지배계층에 만연해 있던 사대주의를 배격하고 과감히 당나라에 맞서 싸운 인물이었다는 점에서 찬양되고 있다.⁷⁾

이와 같은 평가는 이들이 행한 반침략투쟁에서의 역할 때문인데, 북한은 반침략투쟁에서의 공헌을 매우 중시한다. 반침략투쟁에서의 공헌을 중시하는 것은 북한의 이른바 ‘주체적 반제투쟁’이라는 현재의 입장과 시각이 과거사에 투영된 때문일 뿐 아니라 역사교육을 통한 정치의식의 계발과 교양을 중시하는 데서 비롯된다.

또한 이들을 높게 평가하고 있는 것은 근본적으로 북한이 삼국 가운데 고구려에 편향된 인식을 지니고 있기 때문이다. 즉 고구려사는 반침략투쟁의 역사이자 옛 영토 회복을 위한 노력의 역사로 묘사되는 동시에

5) 사회과학원 역사연구소, 『조선전사 3』 (평양: 과학백과사전출판사, 1979), pp. 135~147.

6) 제일 조총련의 역사교재로서 간행된 『조선력사강좌』는 을지문덕에 대해 “612년 수나라 침략자들을 물리치는 싸움에서 출중한 지혜와 용맹을 떨쳐 인민들의 사랑받은 명장으로 오늘까지 전해오는 고구려장수”라고 소개하고 있다. 조희승, 『조선력사강좌』 (동경: 조선청년사, 1993), p. 53. 본 논문에서는 북한 저서의 인용시 철자법을 원문대로 따른다.

7) 북한은 “연개소문이 일으킨 무장정변은 그것이 봉건지배층안에서 벌어진 정권쟁탈전이었던만큼 비록 지배계급의 계급적제한성을 극복할 수는 없었지만 당시 왕을 비롯한 부패한 통치배들이 당나라에 아부굴종하던 행위를 반대한 것으로 하여 고구려력사발전에서 긍정적인의를 가지는 사변이었다.” “국가의 모든 권력을 틀어쥐고 당나라 침략자들과 맞서 강경한 태도를 견지하면서 고구려국가의 강성을 위하여 맹렬한 활동을 벌리던 고구려의 명장 연개소문이 죽었다. 이것은 대내외정세가 어려운 시기에 훌륭한 지휘자를 잃은것으로서 고구려의 큰 손실이었다”고 평가한다. 『조선전사 3』, p. 263, 294.

역사상 가장 강대하고 주체적이며 사대주의가 없었던 역사로 서술되고 있다. 반면, 백제·신라사는 철저히 계급적 시각을 기초로 서술되고 있을 뿐 아니라 특히 신라사는 반민족의 역사로 간주된다.

고구려만이 자주적이고 애국적이며 선진국가였다는 치우친 역사인식 때문에 고구려 장군들에 대한 긍정적 평가가 이루어지고 있는 것으로 보인다.

2. 김춘추, 김유신

신라사에 대한 북한의 인식과 평가는 매우 부정적이며 비판적이다. 이는 주로 7세기의 삼국통일과정에서 신라가 추진한 수·당과의 연합을 민족적 배신행위로 규정하고 이같은 시각을 신라사 전체에 반영시킨 때문이다.

7세기 중엽에 신라봉건통치배들은 당나라침략자까지 끌어들여 국내에서 오래동안 전쟁을 벌임으로써 나라의 발전을 가로 막았다.---남에게 의존하여 남의 힘을 빌어 자기 나라의 내부문제를 해결하려 하며 그 덕에 잘 살아보겠다고 하는것은 사대주의사상에 물젖은 어리석은 생각이다. 신라의 통치배들은 나라의 운명에 대해서는 아랑곳하지 않고 저들의 계급적리익을 위하여 외적을 끌어들이고 그들과 힘을 합쳐 국내전쟁을 일으켰다. 이리하여 나라는 막대한 전쟁피해를 입게 되고 국토의 적지 않은 부분을 침략자들에게 빼앗김으로써 민족앞에 씻을수 없는 엄중한 죄과를 저질렀다.⁸⁾

위의 인용문에서 보듯이 북한은 특히 신라통치계급에 대해 부정적 시각을 나타내고 있다. 사대주의 사상을 비판하는 북한의 소위 ‘주체적 입장’에서 볼 때, 신라의 통치계급이 당나라를 끌어들여 같은 겨레의 나라인 백제와 고구려를 멸망시킨 사실은 반민족적 행위의 전형이다. 이 때문에 북한은 신라의 3국통일을 인정하지 않으며 우리 역사상 최초의 통일왕조를 고려로 보고 있다. 고구려·백제가 멸망한 뒤 북쪽에는 고구려 유민이 발해를 건국하였으므로 신라는 국토 남부의 통합에 그친 것으로 해석하고 있다.

통일신라의 부정은 고조선-고구려-발해의 계승이 역사의 정통이고 고려

8) 사회과학원 력사연구소, 『조선통사(상)』 (평양: 과학백과사전출판사, 1977), p. 151.

가 최초의 통일왕조라는 인식논리의 필연적인 귀결이라 할 수 있으며, 이는 현 북한정권과도 무관하지 않은 역사인식이라고 할 수 있다. 즉 발해와 북한정권을 민족사의 정통으로 인식시키는 역사교육적 효과를 기도하고 있는 것이다.

신라의 통치계급에 대해 적대적 감정을 가지고 있고 신라의 통일을 부정하고 있는 북한의 입장에서 볼 때 김춘추와 김유신은 존경의 대상이 아니라 증오의 표적이다.

김정일은 “신라통치배들이 령토팽창야망을 실현하기 위하여 외래침략자들을 끌어들여 백제와 고구려를 반대하여 진행한 전쟁은 침략전쟁으로 보아야 하며 전쟁을 조직지휘한 김춘추, 김유신을 비롯한 신라통치배들도 전쟁의 성격에 따라 재평가하여야 할 것”이라고 지적하였다고 한다.⁹⁾

이에 따라 북한의 역사서들은 김춘추에 대해 “사대주의가 골수에 사무친” 인물로서 “너절한 당나라행각”을 벌이고 “김유신과 결탁하여 당나라와 한 밀약을 실천하기 위해 더욱 미친 듯이 날뛰었다”고 기술하고 있고¹⁰⁾ 김유신도 “젊어서부터 권세욕에 불탔던 야심가”로서 권모술수에 능했으며 “우리 력사에 큰 죄악을 남긴 반역자이고 사대주의자였다”¹¹⁾는 것이다. 이들의 사대주의 때문에 “신라는 조상대대로 쓰던 년호도 폐지하고 중국년호를 쓰기 시작하였고 관리들의 의복제도도 고유한 조선의 복을 없애고 당나라의것을 도입하게 되었다”고 비난하고 있는 것이다.¹²⁾ 김춘추·와 김유신에 대한 이런 평가는 ‘위화도 회군’을 했다 해서 이성계를 “사대주의적이고 투항주의적이며 나라를 반역하였다”고 평가하는 것과 맥을 같이한다.

9) 과학백과사전출판사, 「조선력사상식」, (평양: 과학백과사전출판사, 1998), p. 24.

10) 「조선력사강좌」, p. 81.

11) 「조선력사상식」, p. 151.

12) 「조선력사강좌」, pp. 82~85.

3. 강감찬

강감찬은 거란의 침략을 맞아 뛰어난 전술과 애국심으로 나라를 구한 명장으로 평가된다.

강감찬장군은 비록 량반출신이었지만 외적의 침입으로부터 조국강토를 보위하려는 애국 정신을 가지고 옳은 전략전술과 능숙한 지휘로 전쟁승리에 크게 기여한 것으로 하여 후 세에까지 이름이 전하여지고있는 애국명장중의 한사람이다.¹³⁾

그러나 북한은 국난극복에 있어서도 뛰어난 한 개인의 지도력보다는 역사의 주체로서의 ‘인민대중’의 역할을 강조하고자 하는 입장이기 때문에 강감찬을 영웅적으로 찬양하지는 않는다.

반거란전쟁에서 고려인민이 승리할 수 있는 요인은 무엇보다 먼저 인민대중이 열렬한 애국주의정신과 불굴의 기개를 발휘하여 용감하게 싸운데 있었다.¹⁴⁾

애국적인민들의 희생적인 투쟁에 의해서만 사회, 강감찬을 비롯한 애국적인 장군들의 전략과 전술이 성과적으로 관철될 수 있었고 따라서 거란침략자들에게 결정적인 패배를 안길 수 있었다.¹⁵⁾

이러한 입장은 몽골침략에 대한 고려의 투쟁에 대한 기술에서도 견지된다.

몽골침략자를 반대하여 오래동안 진행된 고려인민의 투쟁은 가장 포악한 몽골침략군의 침입으로부터 나라의 독립을 지켜내기 위한 정의의 조국방위전쟁이었다. 애국적인 고려인민은 그 이전 세기들과는 달리 국력이 약화된 아주 어려운 형편에서도 흉악한 봉건몽골군의 계속되는 침략을 물리치고 나라를 끝까지 지켜냈으며 불굴의 투쟁정신과 애국심을 남김없이 보여주었다.¹⁶⁾

따라서 북한은 외적의 침략에 맞서 나라를 구한 민족사의 어느 뛰어난

13) 『조선력사상식』, p. 136.

14) 사회과학원 력사연구소, 『조선전사 6』 (평양: 과학백과사전출판사, 1979), p. 151.

15) 『조선통사(상)』, p. 240.

16) 사회과학원 력사연구소, 『조선전사 7』 (평양: 과학백과사전출판사, 1979), p. 9.

명장도 인민들을 잘 조직·지휘한 업적은 인정하지만 그것을 이유로 영웅시하지는 않는다.

Ⅲ. 조선시대의 인물

1. 세종대왕

북한의 역사서술에서 통치기구 및 제반제도에 관한 것은 다른 항목에 비해 상대적으로 간략히 처리된다. 또한 왕이나 귀족 등 통치계급에 의한 통치기구 및 제도의 정비는 착취와 억압의 강화과정으로 설명된다. 이는 북한이 통치기구 및 제도란 “근로인민을 압박·착취하기 위한 지배계급의 도구에 불과하다”는 시각을 가지고 있으므로 그 변화의 상세한 과정을 추적하거나 논하는 것이 큰 의미를 지니지 못한다고 본 때문이다.¹⁷⁾

남한의 역사서는 기구 및 제도를 사회운영의 주요 장치로 이해하여 그것의 미묘한 변화과정과 그 변화를 주도한 인물에 깊은 관심을 기울이므로 남한 주민은 역사서를 통해 뛰어난 군주나 관료의 치적에 쉽게 접할 수 있으나, 북한 주민은 그렇지 못하며 세종대왕의 경우도 마찬가지이다.

북한은 세종대왕의 한글창제에 대해서도 “리조 봉건 통치배들이 인민들을 봉건통치에 무조건 복종하도록 하기 위해 배우기 쉬운 문자를 만든 것”으로 설명하고 있다.

봉건통치배들은 인민들을 통치하고 봉건료리도덕으로 얽어매기 위하여 인민들이 글을 쉽게 배울 수 있도록 표음문자를 만드는 것이 필요하다고 인정하였다.¹⁸⁾

세종은 자기들의 계급적리익으로부터 출발하여 누구나 다 쉽게 배우고 쓸 수 있는 새 글

17) 전호태, “삼국시대에 대한 인식,” 안병순·도진순 편, 『북한의 한국사 인식 I』 (서울: 한길사, 1990), p. 115.

18) 『조선통사(상)』, p. 396.

자를 만드는 것을 중요한 국가적사업의 하나로 내세우고 이 사업을 밀고 나갔다.¹⁹⁾

더욱이 한글창제에서 세종대왕의 주도보다는 인민의 역할을 강조한다.

자기의 고유한 문자를 요구하는 우리 인민의 간절한 념원은 언어와 문자 발전에서 우리 인민이 달성한 높은 성과에 의해서만 이루어질 수 있었다.²⁰⁾

이러한 역사적 인식을 습득한 북한 주민들은 세종대왕을 알 수 없을 뿐 아니라 안다 하더라도 높게 평가할 이유가 없다. 비교적 폭넓게 역사적 인물을 소개하고 있는 북한의 『력사사전』에도 세종대왕에 대한 언급이 없을 정도이다. 다음의 인용문은 세종대왕에 대한 북한의 종합적인 평가라고 할 수 있다.

세종은 30여년간의 통치기간에 외래침략을 쳐부시고 고구려와 발해의 옛판도를 되찾는데서와 봉건문화를 발전시키는데서 일정한 작용을 하였다. 그러나 그는 봉건국가의 국왕으로서 그가 한 모든 것은 결국 봉건통치를 공고화하기 위한것에 지나지 않았다. 그리하여 <태평성세>라고 하던 그의 통치시기에도 봉건적 억압과 착취를 반대하는 인민들의 자주성을 위한 농민폭동은 여러차례에 걸쳐 일어났던 것이다.²¹⁾

2. 이순신

북한의 소위 ‘주체사관’에 의하면 반침략투쟁은 민족의 자주성을 수호하기 위한 투쟁이므로 역사서술에서 민족은 항상 반침략투쟁의 주체로 설정되며, 그 결과 외세의 침략에 대한 거족적인 투쟁이 강조된다. 특히 봉건국가의 통치계급은 자기들끼리 내부싸움을 되풀이하면서 사치하고 안일한 생활에 빠져 국고를 탕진하고 국방력을 약화시켜 인민들의 반침략투쟁을 어렵게 만든 인물들로서 증오의 대상이다. 따라서 북한은 반침략투쟁에 관해서도 통치계급을 위주로 하거나 개인을 영웅시

19) 사회과학원 력사연구소, 『조선전사 8』 (평양: 과학백과사전출판사, 1979), p. 324.

20) 『조선통사(상)』, p. 396~397.

21) 『조선력사상식』, p. 191.

하는 서술을 지양하면서 외세의 침략에 대한 피지배층의 애국적 투쟁을 강조한다. 이 점은 임진왜란에 대한 기술에서도 마찬가지이다.

리조봉건국가의 중앙집권과 국방력이 약화된 기회에 간악한 왜놈사무라이들이 1592년 대군을 일으켜 불의에 침입하였다. 이 때 일상적인 방비를 갖추지 않고 태평성세만 부르고 있던 봉건통치배들은 예적의 침공을 막아낼 수 없게 되자 왕을 데리고 도망쳐 나라와 인민을 원수들의 유린밑에 내맡기었다. 그러나 슬기롭고 용감한 인민들은 나라의 운명을 무능한 봉건통치배들에게만 맡기지 않고 용감히 떨쳐나섰다.---조선인민은 잔인무도하고 흉악한 일본침략자들과의 7년간에 걸치는 임진조국전쟁에서 마침내 원수들을 조국땅에서 몰아내고 나라의 영예와 존엄을 빛내었다.²²⁾

북한은 임진왜란을 극복할 수 있었던 요인이 “무엇보다 먼저 전쟁의 기본담당자인 애국적인 인민들과 군인들이 민족적 독립과 영예를 위하여 희생적으로 용감하게 싸운데 있었다”고 보기 때문에 이순신과 같은 영웅들의 군사적 승리도 전적으로 애국적 인민과 군인들의 투쟁에 의해 뒷받침되었기에 가능했다고 한다.

리순신, 광개우 등 애국명장들은 인민들의 높은 애국적열의와 반침략기세에 고무되면서 전투대오를 강화하고 전투준비를 튼튼히 갖추도록 하였으며 침략군을 몰아내기 위한 적극적인 전투활동을 벌리었다. 그들은 애국적군인들과 인민들의 적극적인 지지와 대중의 지혜에 의거하여 적아간의 역량관계와 지형조건 등을 정확히 타산한 기초우에서 여러가지 전투형식들을 능숙히 적용하여 침략군에게 연속 심대한 타격을 주었다.²³⁾

같은 맥락에서 근대이전의 애국명장들에 대한 시대적·계급적 한계성이 강조된다. 즉 애국명장들은 봉건왕조나 봉건지배층을 위해 싸웠을 뿐이며 피지배계층을 위해 싸우지는 않았다고 비판되는데, 이는 이순신에게도 예외없이 적용된다.

리순신이 그때 나라를 지켜 잘 싸웠지만 그는 량반지주계급이었고 무관이었으므로 어디까지나 봉건왕권에 충성하며 량반지주계급을 위하여 싸웠다. 리순신이 그때에 지키려고 한 나라는 진정한 인민의 국가가 아니라 봉건통치배들의 리익을 위한 국가였다. 그렇기

22) 사회과학원 력사연구소, 『조선전사 9』 (평양: 과학백과사전출판사, 1980), pp. 6~7.

23) 『조선전사 9』, p. 278.

때문에 리순신을 비롯한 당시 이름있는 명장들의 애국심은 계급적 및 시대적 제한성에서 벗어날수 없었다.²⁴⁾

이같은 평가는 개인의 위대성보다는 민족의 자주성 수호를 위해 용감히 싸운 인민들의 투쟁에 더 비중을 둔 때문이며 주체사관의 확립과 더불어 현재에 이르기까지 김일성을 제외한 다른 영웅을 인정하지 않는 북한의 입장이 반영된 것이기도 하다. 따라서 북한에서 이순신은 외적의 침략에서 나라를 구한 애국명장이지만 남한에서와 같은 영웅은 아니다.²⁵⁾

3. 신사임당

북한은 우리 역사상 16세기가 여성들의 창작적 진출이 가장 강화되고 여류시가의 창작이 활발해진 때라고 하면서 그 이유를 “여성들에게 무지와 굴욕만을 강요하는 봉건 유교교리에 대한 항거와 개성의 자유에 대한 지향”때문이라고 설명하고 있다.²⁶⁾ 신사임당은 이 시기에 조선화의 발전에 공헌한 인물로 묘사되고 있다. 즉 “신사임당의 그림은 대상에 대한 정확한 묘사, 정교한 필치와 선명한 색채 등에서 생활을 사랑하고 다정다감하면서도 섬세한 여성화가로서의 개성이 뚜렷하였다. 신사임당은 이름난 여성화가였을 뿐아니라 자식들도 잘 교양한 훌륭한 어머니였다.--신사임당은 현실주제작품을 창작하지 못한 제한성을 가지고있었으나 봉건통치배들의 취미를 반영한 주관주의적인 먹그림에 비하여 진실하고 생동

24) 『조선통사(상)』, p. 465.

25) 1998년에 증보판을 낸 『조선력사상식』은 이순신에 대해 “목숨바쳐 기울어지는 나라와 겨레의 운명을 떠맡든 리순신장군의 애국심과 공격은 인민들속에 길이길이 전해지고있으며 청사에 찬연히 빛나고있다--리순신장군의 애국심은 봉건국왕과 봉건국가에 대한 충군사상에 그 기초를 두고있었음에도 불구하고 그는 임진조국전쟁승리에 크게 이바지한 애국명장이였다”고 기술, 이순신에 대한 1970년대 이래의 평가에서 변화를 보이고 있는 것 같아 주목된다. 『조선력사상식』, pp. 168~169.

26) 『조선전사 9』, p. 373.

한 채색화를 그림으로써 사실주의적인 조선화를 발전시키는데 일정하게 기여하였다”고 서술되고 있다.²⁷⁾

요컨대 남한에서 신사임당이 화가로서보다는 훌륭한 어머니의 대명사로서 존경을 받고 있음에 비해 북한에서는 뛰어난 여성화가로서 주로 평가를 받고 있다.

4. 이황, 이이

뛰어난 대유학자로서 화폐에 등장할 정도로 남한에서 존경을 받고 있는 이황과 이이에 대해 북한은 매우 비판적이다. 특히 ‘理일원론’을 주장한 이황에 대해서는 “관념론적이며 반동적인 철학으로서 리조봉건통치배들의 사상적 도구로 복무하면서 당시 우리 인민들의 자주적인 사상의식의 발전과 창조적활동에 막대한 해독을 끼치었다”고 신랄히 비판한다. 따라서 북한에서 이황은 존경의 대상이기는커녕 저주의 대상일 뿐이다.

이이에 대해서도 비판은 여전하나 그의 철학이 유물론적 요소를 가지고 있었다고 봄으로써 이황보다는 정도가 덜하다. 『조선전사』는 이이의 사상이 가지고 있었던 결함들을 주로 지적하지만 개혁적 요소도 있었음에 주목하고 있다. 이이에 대해 북한은 “리이의 철학사상은 16세기 량반계급안에서 일정하게 진보적인 계층의 이해관계를 대표한 사상으로서 그 자체에 근본적인 결함을 가지고 있었으나 당시로서는 일정한 진보성을 가지고 있었다”고 평가한다.²⁸⁾

IV. 근세의 인물

북한은 1860년대 이후부터 1925년까지를 근세로 규정하고, 이 시기를 구래의 봉건적 제관계를 청산하고 외세침략에 맞서 나라의 독립과 자

27) 『조선력사강좌』, pp. 65~66.

28) 『조선력사상식』, p. 173. 『조선전사 9』, pp. 346~351.

주권을 지키려는 ‘부르쥬아민족운동’의 단계로 보고 있다. 따라서 역사 발전에 있어서의 ‘부르쥬아민족운동’의 일정한 기여를 인정하지만 그 보다는 한계를 더욱 강조한다.

1. 김옥균 등의 개화파

갑신정변을 ‘1884년 부르쥬아혁명’으로 명명하고 있는 북한은 역사 발전에 있어서 개화파의 일정한 역할을 긍정적으로 평가하고 있으나, 개화파는 봉건관료 출신이었기 때문에 봉건세력과 타협하여 위로부터의 ‘부르쥬아혁명’을 수행하려고 했을 뿐, 반침략·반봉건운동의 기본동력인 ‘인민대중’의 혁명적 진출을 유도하지 못했다고 비판한다.

따라서 김옥균은 “부패한 봉건통치제도를 청산하고 나라의 독립과 사회적진보를 위하여 노력한 1884년부르쥬아혁명의 지도자”이나 “봉건량반계급출신으로서 당시 부르쥬아혁명의 기본력량인 농민을 비롯한 광범한 층에 의거하지 못하였으며 소수의 개화파성원들과 변변치 못한 개화파의 무력을 기본으로 하고 침략적인 일본군대를 리용하여 혁명을 달성할 수 있다고 생각한 본질적 약점을 가지고있었다”고 지적된다.²⁹⁾

2. 유인석·홍범도 등 ‘반일의병투쟁’과 독립군운동을 주도한 인물

‘반일의병투쟁’은 의병장이었던 유생들의 계급적 제한성으로 인해 실패하였다고 평가하고 있다. 즉 홍범도 등이 간도지방을 중심으로 전개한 독립군운동에 대해서는 “자산계급의 리익을 옹호하며 대변하는 민족주의군대로서의 독립군이 광범한 인민대중의 지지를 받을 수 없었다”는 것과 독립군부대 사이에 반목과 질시가 난무하고 세력싸움이 격화되어 그 활동들이 분산된 한계를 지적한다.³⁰⁾ 그러나 ‘반일의병투쟁’과 독립

29) 사회과학원 력사연구소, 『력사사전 I』 (평양: 사회과학출판사, 1971), p. 290.

군운동은 무장투쟁이었다는 점에서 여타 ‘부르조아민족운동’ 보다는 높
이 평가하고 있다.

3. ‘애국문화운동’을 벌인 신채호, 박은식

남한에서 ‘애국계몽운동’으로 지칭하는 것을 북한에서는 ‘애국문화운동’
으로 부르고 있다. ‘애국문화운동’의 본질적 결함과 제한성에 대해서는
“이 운동이 부르조아민족주의에 기초함으로써 애국정신과 선진지식을
보급하는 활동범위에서 벗어나지 못해 대중을 혁명적인 투쟁으로 이끄
는 적극적인 역할을 하지 못했고 운동 상층 자체가 통일적인 역량으로
결속되지 못한 데 있었다”고 지적한다.

그러나 신채호, 박은식은 “일제강점후 매우 어려운 조건을 극복하면서
인민들속에서 반일애국사상을 고취하기 위한 언론출판활동을 정력적으
로 벌인” 인물로서 ‘광심적인 민족주의자’로 평가된다.³¹⁾ 신채호, 박은
식이 긍정적으로 평가되는 주된 이유는 그들이 상해임정을 신랄히 비
판한 때문인 것으로 보인다.

4. 안중근

“조선이 낳은 애국렬사” “반일애국운동가이며 조선침략의 원흉 이또 히
로부미를 처단한 애국청년”으로 안중근을 높이 평가한다.³²⁾ 그러나 그
의 행동이 전체 인민의 단결된 투쟁을 바탕으로 한 것이 아니었고 개
인적 복수의 비조직적 투쟁으로 그쳤다는 한계도 아울러 지적하고 있
다.

열혈청년들의 애국적거사는 국내외반동들에게 타격을 주고 인민들의 애국심과 반일투지

30) 사회과학원 력사연구소, 『조선전사 14』 (평양: 과학백과사전출판사,
1980), pp. 214~222.

31) 『조선전사 14』, p. 98, 219.

32) 『조선력사강좌』, p. 307.

를 키우는데 적지 않은 기여를 하였다. 그러나 개인테로의 방법으로서는 국권을 회복할 수 없었다. 이러한 투쟁은 정확한 로선과 전략전술에 기초하여 반일민족해방운동이 령도 될 때에만 국권을 회복할 수 있다는 심각한 교훈을 남기었다.³³⁾

따라서 안중근은 김일성과 같은 “탁월한 령도자의 지도를 받지 못한 탓으로 하여 일제를 몰아내고 나라의 독립을 이룩할 수 있는 정확한 투쟁방법을 알지 못한” 인물로서 한계를 가지고 있으나 “우리 인민들의 반일투쟁에 커다란 충동을 준”³⁴⁾ 애국자로 인정되고 있다.

북한은 김일성이 일제치하의 초기 활동시기에 청소년들과 인민대중들 사이에 반일애국사상과 계급의식을 높이고 무장한 일제와의 투쟁은 안중근처럼 혼자 비조직적인 방법으로서가 아니라 전민족이 하나로 굳게 뭉쳐 싸워야 한다는 것을 일깨워 주기 위해 ‘안중근 이등박문을 쏘다’라는 혁명연극을 창조, 공연하였다고 한다.³⁵⁾ 따라서 안중근의 애국적 행동은 북한에 널리 알려져 있다.

5. 유관순 및 3·1운동의 ‘민족대표 33인’

3·1운동에 대해서 북한은 1960년대부터 ‘3·1인민봉기’라는 용어를 사용하고 있다. 이는 3·1운동과정에서 33인의 ‘부르조아민족주의자들’이 한 역할을 거부하고 3·1운동을 ‘인민들에 의한 봉기’라는 차원에서 설명하려는 데 기인한다.

북한의 주장에 따르면 손병희를 비롯한 민족대표 33인은 “일제의 탄압을 두려워 해 독립선언식 장소를 대화관으로 옮긴 ‘사이비’이며 요리점에서 먹자판을 벌린 자들이며 비겁하게 행동”³⁶⁾한 인물들로서 철저한 비판의 대상이다.

33) 사회과학원 력사연구소, 『조선통사(하)』 (평양: 과학백과사전출판사, 1987), p. 57.

34) 『조선력사상식』, p. 219.

35) 사회과학원 력사연구소, 『력사사전 II』 (평양: 사회과학출판사, 1971), p. 1188.

36) 『조선력사강좌』, pp. 315~316, 『조선통사(하)』, p. 72.

북한은 3·1운동의 발단으로는 평양에서의 독립만세 시위투쟁을 들고, 이것이 서울에서의 시위보다 앞섰다고 주장한다.³⁷⁾ 3·1운동의 전개 과정에 대한 서술에서 특히 강조되고 있는 것은 김일성의 외삼촌인 강진석과 아버지인 김형직의 역할이며, 서북지방의 활동 서술에 치중함으로써 「조선전사」는 유관순을 언급조차 하지 않고 있다. 대중의 교양을 목적으로 발간한 「조선력사상식」 속의 ‘역사적 인물’을 소개하는 가운데서도 유관순은 보이지 않는다.

그러나 제일 조총련의 교육을 위해 만든 「조선력사강좌」에서는 3·1운동을 설명하면서 유관순에 대해 언급하고 있는데, “시위투쟁의 앞장에서 용감히 싸우다가 일제경찰에게 붙잡혀 재판관을 받게 되었다. 그는 재판장에서 조금도 주저함이 없이 일제의 죄행을 낱알이 발가 놓았으며 감옥안에서도 굴함없이 싸우다가 옥사하였다”고 소개하고 있다.³⁸⁾ 「조선전사」 등 북한의 주요 역사서에서는 유관순을 언급하지 않으면서 「조선력사강좌」에서 소개하고 있는 것은 조총련을 대상으로 3·1운동을 탄압하는 일제의 잔학상을 강조하기 위한 때문인 듯하다.

6. 이승만, 김구 등 상해임정 요인

남한정부가 상해임정을 계승한 정통성을 주장하고 있음에 반해, 북한은 상해임시정부가 ‘부르조아민족운동’ 상층분자들에 의해 만들어진 것으로서 정치적 야욕을 위한 파벌적 속성과 사대주의적 관점을 가지고 있었으며 인민수탈을 위한 책동이었다고 비판한다.³⁹⁾ 「조선전사」는 상해임시정부의 활동을 ‘해외에서의 매국매족운동’이라는 제하에 다루고 있다.

상해에 망명하고 있던 일부 민족주의자들은 1919년 2월초 <조선독립에 관한 요청서>를 만들어가지고 빠리에 대표를 보내는 것과 같은 부질없는 소란을 피웠다. 1919년 2월 미

37) 사회과학원 력사연구소, 「조선전사 15」 (평양: 과학백과사전출판사, 1980), p. 120.

38) 「조선력사강좌」, pp. 316~317.

39) 「조선전사 15」, pp. 217~224.

국에서는 만고역적 이승만과 정한경이 조선에 대한 미국의 ‘위임통치’를 청원하는 것과 같은 반역행위를 들어내 놓고 감행하고 있었다.⁴⁰⁾

위의 인용문에서 나타나듯이 북한은 이승만을 포함한 상해임정의 요인들과 당시 해외에 망명해 독립운동을 주도한 대부분의 지도자들을 모두 ‘매국매족’의 원흉으로 취급하고 있다.

그러나 김구에 대해서는 해방후 그가 김일성을 흠모하였다고 하면서 비판의 강도를 완화한다.

김구는 1948년 5월 3일 경애하는 수령님께 “장군님, 조선이 정말 주인을 만났다고 생각합니다. 조선을 이끄실 분은 장군님뿐이십니다. 나는 모든 것을 장군님께 맡깁니다”라고 절절하게 말씀드렸다. 그는 서울에 돌아간 후 미제의 민족분열책동을 폭로하며 싸우다가 ---피살되었다. <반공>을 일삼아온 김구는 말년에 련공합작, 자주통일의 길에서 최후를 마쳤다.⁴¹⁾

북한은 김구에게 1990년 8월 <조국통일상>을 수여했다고 한다.

7. 안창호 · 조만식 등 일제치하의 민족지도자

북한은 안창호, 조만식 등이 1920년대에 주도한 ‘자급자족운동’, ‘물산장려운동’, ‘교육진흥운동’ 등에 대해 ‘민족개량주의’라고 비판한다. ‘민족개량주의’는 자산계급 출신인 민족운동 지도자들의 정치적 동요와 그들에 대한 일제의 매수정책의 산물이었기 때문에 비판받아 마땅한 것이라고 설명한다. 즉 “혁명과 반혁명사이에서 언제나 동요하는 립장에 서있는 부르쵸아민족주의자들”의 계급적 본성에 말미암은 정치적 동요와 ‘문화통치’의 허울을 쓴 일제의 정치적 모략의 산물로서 ‘자치’니 ‘실력양성’이니 ‘민족성의 개량’이니 하는 구호들이 양산되었다는 것이다.⁴²⁾

따라서 안창호는 대표적인 ‘친미사대주의자’이자 ‘민족개량주의자’로, ‘조선물산장려회’를 조직한 조만식 역시 ‘민족개량주의자’로 평가되면서 그들

40) 사회과학원 역사연구소, 『근대조선역사』 (서울: 일송정, 1988), p. 315.

41) 『조선통사(하)』, pp. 362~363. 『조선력사상식』, p. 140.

42) 『조선전사 15』, pp. 207~215.

의 활동은 “우리 인민의 반제혁명의식을 마비시키며 반제민족해방운동과 공산주의운동의 발전을 가로막기 위한 극악한 매국매족적인 것이었다”고 매도된다.⁴³⁾

V. 남북한간 인식 차이의 원인

귀순자 5명에게 분단이후의 인물이자 북한주민이 당연히 적대적 감정을 가지고 있을 박정희를 제외한 세종대왕, 이순신, 김구, 안중근, 유관순, 신사임당, 광개토대왕, 안창호에 대해 북한에 있을 때 알고 있었는지를 물어본 결과, 이순신, 김구, 안중근, 안창호에 대한 인지도는 높았으나 나머지 인물은 대체로 알지 못했다.

남한 주민이 존경하는 인물로 선정된 위의 사람들 이외에 을지문덕, 연개소문, 김유신, 강감찬과 북한의 역사관을 감안하여 임꺽정, 홍경래, 전봉준에 대한 인지여부를 물어보았는데, 임꺽정, 전봉준은 알고 있었으나 여타 인물은 알지 못했다.

인지도가 높은 인물의 대부분은 근세 이후의 인물이었으며 이순신에 대해서는 당시 지배계층의 이익을 수호한 인물이라는 부정적 평가가 많은 것이 특이했다. 뿐만 아니라 남한 주민을 대상으로 한 여론조사에서 2위를 기록한 세종대왕을 알고 있었던 귀순자는 없었다.

한편 김구, 안창호는 김일성에 투항하고 그를 흠모한 인물로 알려져 있었으며 북한에서 좋게 평가하는 인물로는 주로 안중근과 임꺽정, 전봉준을 지적했다. 안중근과 임꺽정에 대한 인지도가 높은 것은 북한에서 이들이 영화화된 때문인 것으로 보인다.

북한에는 김일성, 김정일 이외의 인물에 관한 전기가 희귀하며 “김일성 부자를 제외하고 북한 주민들이 존경하거나 호감을 가지고 있는 역사적 인물이 있다면 누구냐”는 질문에 대해 대부분 ‘김일성 일가’라고 응답했다.

43) 『조선전사 14』, p. 212, 216, 218, 221.

그렇다면 왜 이런 결과가 나올까? 그 이유는 임격정, 홍경래, 전봉준, 김일성과 그의 일가에 대한 북한 역사서의 평가가 호의적이기 때문이다.

북한의 역사서술에서 반침략투쟁과 함께 또 하나의 중심축이 되고 있는 것은 생산력의 발전에 따른 수탈의 강화와 그에 대한 인민들의 항쟁이다. 즉 주체사관에 따라 “국가권력을 쥔 봉건통치배”들과 봉건사회에서 아무런 권리도 가지지 못한 채 그들로부터 억압과 착취를 당하는 ‘피지배인민’간의 대립을 역사발전의 기본모순으로 설정하여 농민전쟁·농민폭동·농민무장단의 투쟁·시위 등 반봉건투쟁의 모든 분야를 망라하여 서술하고 있으며, 이러한 행동의 의의도 모두 적극적으로 평가하고 있다.

또한 반봉건투쟁에 대한 서술은 모든 투쟁의 의의를 자주성을 위한 투쟁에서 찾고 있을 뿐 아니라, 그 투쟁들이 봉건통치배들에게 커다란 타격을 주어 역사발전의 추진력으로 작용했다고 평가하고 있다. 따라서 인민들의 투쟁은 항상 미화되고 있으며, 봉건사회의 계급대립을 지배층과 피지배층간의 계급대립으로 단순화한 뒤, 지배층은 부패와 타락, 억압과 착취, 외침에서 비겁했다고 강조하는 반면 피지배층은 늘 선하고 옳은 것으로 묘사하고 있다.⁴⁴⁾

그러므로 지배층에 대한 피지배층의 정의로운 항거를 조직하고 지휘한 인물들은 높게 평가될 수밖에 없다. 북한은 ‘이시애의 난’을 ‘함경도 농민전쟁’으로, ‘홍경래의 난’을 ‘평안도농민전쟁’으로, ‘동학란’을 ‘갑오농민전쟁’으로 명명하고, 농민전쟁을 지휘한 임격정, 홍경래, 전봉준 등을 높이 평가한다. 예컨대 전봉준은 “농민전쟁의 훌륭한 지도자였으며 적에게 굴하지 않는 굳은 투지를 가진 애국적인물”로 표현되고 있다.

조선시대의 이러한 인물 뿐 아니라 고려시대에 천민의 저항운동을 조직지휘한 만적, 망이 등에 대한 평가도 같은 이유에서 호의적이다.

한편 북한은 초기의 모든 항일독립운동에 대해 ‘부르조야민족주의’에 의한 애국적인 투쟁으로서 일단 긍정적으로 평가하나, 동시에 이 운동들은 운동을 주도한 상층의 계급적·사상적 제한성으로 인한 본질적인

44) 고동환, “봉건사회의 농민항쟁 (2),” 안병우·도진순 편, 『북한의 한국사 인식 I』, p. 287.

약점이 있었다고 비판한다. 이와 같은 ‘부르조아민족운동’의 “본질적 약점들을 시급히 극복하고 조선민족 자체의 힘을 옹계 조직동원하여 민족해방투쟁을 자주적으로 발전시켜 나가게 된 것”은 김일성의 아버지인 김형직이 소위 『조선국민회』를 조직했기 때문이라고 하여 그를 찬양한다.⁴⁵⁾ 김형직의 활동을 ‘부르조아민족운동’과 ‘사회주의운동’과의 연결고리로 설정하고 있는 것이다.

또한 북한은 1920년대에 들어와 ‘민족해방운동’의 계급적 성격과 내용이 크게 바뀐 것으로 설명하고 있다. 즉 3·1운동 이전까지는 ‘민족해방운동’이 ‘부르조아민족주의’의 영향하에 진행되었으나 3·1운동 이후는 마르크스-레닌주의하에 진행되는 새로운 단계로 발전하였다는 것이다.

이렇게 하여 1925년에는 ‘조선공산당’이 창건되었으나 불과 3년만에 해산되었는데, 이는 무엇보다도 “탁월한 령도자가 없었기 때문이었다”고 주장하고 있다.⁴⁶⁾ ‘민족해방운동’을 올바른 노선하에 탁월하게 영도하여 결국 일제로부터 ‘민족해방’을 이룩한 인물이 김일성이라고 찬양하고 있음은 물론이다.

이와 같이 북한은 한국사에서 중요한 역할을 한 인물들에 대한 평가에서 전체적으로 남한과 견해 차이가 뚜렷하다. 또한 체제의 특성상 역사적 인물에 대한 남한의 평가는 다양한 편차를 보일 수 있는 반면 북한의 평가는 획일적일 수밖에 없다. 남한에서 존경받고 있는 인물에 대한 북한의 평가가 다른 것은 다음의 몇 가지 이유에 따른다.

첫째는 북한 역사연구 및 교육의 정치성이다. 북한의 역사연구는 정치적 필요성에 의해 추진된 결과, 남한의 역사인식과는 큰 차이가 있다. 김일성은 역사연구의 존재이유에 대해 ‘인민들’의 애국심을 고취하여 그들로 하여금 혁명투쟁에 헌신하도록 하는 데 있다고 교시했다.⁴⁷⁾ 따라서 북한의 역사학은 단순한 학문으로서의 기능을 넘어 정치사상적

45) 『조선전사 15』, p. 86.

46) 『조선전사 15』, pp. 240~244.

47) 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여,” 『김일성저작집 9』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), pp. 468~469.

역할을 수행하며 역사연구는 역사학계의 문제라는 차원을 넘어 당 사상사업의 일환으로서의 성격을 가지고 있다. 이 때문에 역사연구를 직접 당이 주도하고 있고 역사해석에도 당의 정치사상적 관점이 반영된다. 즉 북한의 역사연구는 실증주의에 바탕을 둔 것이 아니라 당이 규정한 목표에 따른 연구가 되어야 하며, 역사가의 과업도 “있는 그대로를 기술하는 것”이 아니라 무엇이 역사가 되어야만 하는지를 제시하고 그것을 정당화하는 것이 된다.⁴⁸⁾ 역사서는 객관적 사실에 충실하기 보다는 사회주의혁명의 필요성이라는 기준에 입각해 사실을 기술하고 있는 것이다.

역사적 인물에 대한 평가도 사회주의혁명의 관점에서 결정된다. 김정일은 “언제나 지난날의 력사적 인물들을 계급적 입장에 서서 그들이 민족사발전에 어떤 기여를 하였는가 하는 것을 기준으로 하여 정확히 평가”하여야 한다고 했다.⁴⁹⁾ 계급적 입장에서 민족사의 발전을 규정하기 때문에 역사적 인물에 대한 평가는 남한과 크게 다를 수밖에 없다.

둘째의 원인은 북한의 이른바 ‘주체사관’에 따른 인민대중 중심의 역사기술과 교육이다. 북한의 역사관은 “인민대중은 사회력사의 주체”이며 “인류력사는 인민대중의 자주성을 위한 투쟁의 력사”라는 것이다. 즉 인민대중이 자연의 구속과 모든 사회적 예측에서 벗어나 자기 운명의 주인으로서 자주적으로 살며 발전하기 위해 투쟁하는 과정이 인류의 역사라는 것이다.⁵⁰⁾

이에 따라 북한에서의 우리 역사 서술은 어느 시대사이든 항상 “통치배들에 반대한 인민들의 투쟁”과 “외래침략세력에 반대한 인민들의 투쟁”을 중요하게 다루고 있으며, 이 투쟁에 기여한 인물을 긍정적으로 평가하는 경향이 있다. 뿐만 아니라 북한의 역사기술은 왕조 중심이 아니라 인민투쟁 중심으로 이루어지고 있는 것이 특징이다. 지배계급인

48) Yong-ho Choe, “History in North Korea: Its Role and Characteristics,” *Journal of East and West Studies*, Vol. 5, No. 1 (April 1976), p. 7.

49) 『조선력사상식』, p. 135.

50) 박일범, 『위대한 주체사상 총서 2: 주체사상의 사회력사원리』 (평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 28~344.

왕과 귀족을 착취계급으로 규정하여 왕조 중심의 지배기구나 그 변천사를 서술대상에서 대체로 제외시키면서 왕과 관료들에 대한 언급을 회피하고 있다. 따라서 북한주민은 역사서를 통해 뛰어난 치적을 남긴 왕이나 귀족을 알기 힘들 뿐 아니라 본질적으로 지배계급인 그들을 존경할 수 없게 된다.

셋째는 북한이 근·현대사 중심의 역사교육을 하기 때문이다. 남한의 역사교육에서 근·현대사가 차지하는 비율은 적은 반면, 북한은 근·현대사의 비율이 매우 높아 역사적 인물에 관한 남북한 주민의 인지도에서 차이가 클 수밖에 없다. 북한이 우리 민족사 전체를 서술한 『조사전사』의 경우 33권 가운데 근·현대편이 21권에 달하고, 김일성의 ‘항일무장투쟁’을 기술한 것만도 7권에 이른다.

북한이 근·현대사를 중시하는 것은 이른바 ‘민족해방’을 위한 ‘부르조아민족운동’의 필연적인 실패와 그것을 대체할 공산주의 운동의 당위성을 강조하기 위한 것이다. 즉 근세의 ‘부르조아민족운동’은 그 계급적 제한성으로 인해 실패하게 되어 있었고, 따라서 공산주의 운동이 ‘민족해방’의 주류가 될 수밖에 없었다는 것인데, 이 논리는 ‘민족해방’에서 김일성의 영도가 차지하는 중요성을 강조하여 그를 우상화하기 위한 것이다.

일반적으로 민족통합은 이데올로기의 조정없이 불가능하며 그 이데올로기의 조정은 이데올로기적 성격이 가장 적은 영역을 확대하는 가운데에서 이루어질 수 있다고 주장된다. 이 때문에 역사학의 교류와 같은 남북한간 사회·문화 교류의 확대를 주장하는 목소리가 정당성을 갖는다.

그러나 지금까지 본 바와 같이 이데올로기의 영향이 비교적 적은 것 같은 분야에서도 남북한간 이질성은 강하다. 북한에서 역사학은 어느 분야 못지않게 이데올로기적 관점이 투영되어 있다. 북한에서는 1970년의 제5차 당대회에서 ‘주체의 승리’가 선언되고 주체사상이 당의 유일사상으로 규정된다. 그리고 1974년에는 김정일의 주도로 ‘온 사회의 주체사상화’라는 과업이 제시되기에 이른다. 그 결과 역사학계에서도 주체사상에 입각한 사회역사원리 즉 ‘주체사관’에 의해 한국사에 대한 종래의 인식을 재정리하기 시작하였다. 따라서 유일사상체계로서 주체사

상이 전면화되기 이전의 역사연구들은 「조선전사」를 비롯한 후기의 연구들과는 뚜렷이 구별되며 전기 연구의 상당부분은 북한학계에 의해서 스스로 폐기되거나 수정되었다.

역사적 인물에 대한 평가도 북한에서 주체사관이 확립되어감에 따라 변화를 보인다. 1960년대만 하더라도 북한은 이순신을 영웅적으로 찬양했고 김유신과 김춘추에 대해서도 마찬가지였다. 예컨대 “김유신은 삼국의 통합을 위하여 활동한 신라의 애국명장이며 탁월한 정치 활동가였다.---김춘추는 능숙한 외교가였을 뿐만 아니라 현명한 정치가이기도 하였다”고 긍정적으로 평가했다. 나중에 당나라를 끌어들이 배족적 행위를 한 것으로 신랄히 비난되는 신라에 대한 시각도 부정적이지 않았다. 즉 “3국 통일을 위하여 시종 일관 투쟁해 오던 신라는 3국 간에 진전되는 정세를 옹계 분석한 기초 위에서 3국 중 그 어느 나라에나 침략의 마수를 뻗치고 있는 당 나라를 3국 통일 위업에 리용하는 대담한 정책을 내세웠다”⁵¹⁾고 평가했다.

그러나 1979년부터 간행되는 「조선전사」에 오면 애국명장의 대명사인 이순신에 대한 찬양마저 약해지고 그의 시대적, 계급적 제한성에 대한 언급이 강화되는 것이다.

VI. 결론

북한의 역사학은 그 역할과 성격 등에 있어 우리와 매우 상이하다. 그 결과 거래의 역사에 대한 해석이나 역사적 인물에 대한 평가에서 상당한 거리가 존재한다.

남북한 주민이 공통으로 존경하는 인물이 거의 없을 뿐 아니라 주요 역사적 인물에 대한 평가가 뚜렷이 상반된다. 남북한 주민이 서로 박정

51) 김일성종합대학 력사연구소 편, 「조선의 명인(상)」, (평양: 조선청년사, 1963), pp. 51~59.

희와 김일성을 ‘가장 존경하는 인물’과 ‘민족의 역적’으로 다르게 평가한다는 것은 통일 이후 공동의 역사 인식들을 마련하는 데 있어서의 어려움을 예고하고 있다.

분단현실이 빚어낸 이런 ‘역사의 분단’은 민족의 숙원인 통일과업을 풀어나감에 있어 걸림돌이 될 수 있다. 민족사와 존경하는 인물에 관한 남북한 주민의 인식차이는 민족적 정체성에 대한 불일치로 확산될 수 있으며 통일후 민족공동체 형성에 장애요소가 될 것이다.

역사적인 인물에 대한 평가의 차이는 남북한의 이념 및 정통성 기반의 상이성에 기인한다. 일인지배체제인 북한에서는 민족사에서 김일성 이외의 특정한 인물의 역할을 크게 강조할 수 없으며 특히 근·현대사의 인물일 경우에는 더더욱 그러하다. 이는 한국 근·현대사의 주된 줄기를 애국계몽운동과 상해임정으로 보느냐, 아니면 반봉건농민항쟁과 항일무장투쟁으로 보느냐에 따른 것이다. 북한은 후자의 입장이기 때문에 상해임정 요인에 대한 평가가 극히 부정적이다.

그러나 이러한 인식상의 차이에도 불구하고 그 차이를 어떻게 인식하는가 하는 점이 더 중요하다. 체제와 이념이 다르기 때문에 당연할 수밖에 없는 역사인식의 차이를 강조하기 보다는 왜 다르게 나타났고 그러한 차이를 어떻게 해소할 수 있는가를 탐구하는 데 더 많은 노력을 기울여야 한다.

민족사와 존경하는 인물에 관한 남북한 주민의 인식차이를 단시일내에 일소하기는 불가능하므로 역사인식상 공통분모를 찾아내어 이를 점진적으로 확대하는 것이 필요하다. 남북한에서 역사적 사건이나 인물에 대해 상반되는 평가를 내리거나 비중을 달리하여 취급하는 경우가 대부분이지만 남북한 주민이 공통적으로 존경하는 안중근, 을지문덕, 신사임당, 신채호와 같은 인물들을 부각시킨 프로그램의 개발이 역사인식 동질화에 기여할 수 있을 것이다.

무엇보다도 남북한 역사인식의 차이 실태와 그 원인에 관한 보다 구체적이고 상세한 연구를 통해서 통일 이후 남북한 주민들로 하여금 공동의 역사인식을 가능하게 하는 역사교육 프로그램의 개발이 요청된다. 특히 북한 주민들의 역사인식 내용과 그 이유를 남한 주민의 통일교육 과정에 포함시켜 이해시키는 것이 필요하다.

분단 50년간 남북한 사이에 역사자료 및 전문학자간의 교류가 사실상 전무한 가운데 이루어진 남북한의 역사연구가 이질성이 강한 것은 당연하다. 이질성의 해소는 남북 어느 한 쪽의 노력에 의해서만 이루어질 수는 없으며 양자간의 진지한 만남과 공동연구에 의해서만 가능하다. 남북 정상회담으로 그 어느때보다도 남북교류의 활성화가 기대되는 요즘 남북한 모두에서 추앙받는 인물에 관한 자료와 연구성과들을 서로 교환하고 민족사의 생생한 현장을 공동으로 답사하며 연구해야 할 것이다.

한국전쟁의 인적 손실과 북한 계급정책의 변화

김병로(통일연구원)

- I. 문제제기
- II. 한국전쟁으로 인한 북한의 인적 손실
- III. 인적 손실에 따른 계급정책의 질적 변화
- IV. 남북화해와 민족공동체 형성에의 시사점

I. 문제제기

전쟁은 실로 대단한 위력을 가지고 사회를 변화시킨다. 나라를 붕괴시키기도 하고 때로는 새로운 국가를 탄생시키기도 한다. 과거 지구상에 존재했던 수많은 나라들이 전쟁을 겪으면서 사라지고 생성했음을 인류 역사는 보여주고 있다. “전쟁은 모든 것의 아버지이며 모든 것의 왕이다”라는 고대 역사가 헤라클리투스의 말은 전쟁이 인간사회를 변화시키는데서 얼마나 결정적인 역할을 하는가를 절실히 인식한 표현일 것이다. 국가는 전쟁을 촉발시키지만 일어난 전쟁은 국가와 사회를 그대로 두지 않는다. 전쟁을 통해 사회는 재구성되며 질적인 변화를 겪는다. 이런 점에서 전쟁은 중대한 사회적 결과를 낳는다고 볼 수 있다.

한국전쟁이 남북한 사회의 발전과정에 결정적인 영향을 미쳤다는 사실은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 남북한은 한국전쟁을 치르면서 주요 도시와 산업시설이 파괴되고 사망자와 부상자, 이산가족이 양산되는 엄청난 물적, 인적 손실을 입었다. 전쟁은 권위주의적 정치세력의 싹을 키우는 사회적 토양을 제공했고, 특히 북한에는 수령론이라는 유일지배체

제를 뿌리내렸다. 전쟁의 상처로 생성된 적대적 이데올로기는 권위주의적 정권의 대결정책으로 남북한의 대립과 갈등을 강화시켰으며, 이러한 적대의식과 감정은 통일과정에서 민족공동체 형성의 가장 큰 걸림돌이 될 것으로 우려하고 있다.

한국전쟁이 끼친 심대한 영향에도 불구하고 한국전쟁으로 인한 북한의 피해실태에 대해 지금까지 진지한 관심을 기울이지 못했다. 남한에서는 남쪽의 피해만을 부각시켰고 그 피해를 입힌 북한 쪽의 사정에 대해 언급하는 것은 터부시되어 왔다. 북한의 피해를 언급하는 것이 마치 북한의 이데올로기에 동조하는 것으로 간주되는 경향 때문에 북한의 한국전쟁 피해를 연구하는 일은 큰 부담을 안고 출발할 수밖에 없었다. 이러한 심리적 부담으로 인해 한국전쟁과 관련한 북한의 피해상에 대해 눈을 돌리지 못했다.

탈냉전기에 들어 북한사회 전반에 스며들어 있는 한국전쟁의 피해에 관심을 기울이게 된 것은 꽤 다행이다. 김귀옥박사와 강정구교수의 “한국전쟁과 북한의 사회주의 건설”은 북한의 한국전쟁 피해를 분석하고 그 경험이 정치, 경제, 사회 각 분야에 어떤 결과를 초래했는지를 분석했다.¹⁾ 이 연구들은 전쟁의 체험을 통해 자립, 자주, 자위의 국가정책과 주체사상, 반미주의가 어떻게 북한에 형성되었는지를 설득력 있게 보여주고 있다. 그러나 자료의 부족으로 전쟁이 초래한 양적 피해, 특히 인적 손실에 대한 논의는 결여하고 있다. 한국전쟁의 결과가 전쟁이후 북한사회의 성격을 규정할 만큼 심대한 것이었다면 그것은 단순히 전쟁의 물적 피해나 질적 체험만을 반영하는 것은 아닐 것이다. 그 기저에 전쟁으로 많은 수의 사람들이 피해를 입은 사회적 조건이 형성되어 있었기 때문은 아닌가 하는 의문을 던져 본다.

북한의 입장에서 이 문제를 접근하기는 쉽지 않다. 『조선전사』 25권, 26권, 27권 세 편의 책을 통해 한국전쟁의 역사를 다루면서도 얼마나 많은 북한사람들이 인적 손실을 입었는가에 대해서는 침묵한다. 전쟁의

1) 김귀옥, “한국전쟁과 북한의 사회주의 건설,” 『한국전쟁과 한국사회변동』(1992년 여름 사회학회 발표논문); 강정구, “한국전쟁과 북한사회주의 건설,” 손호철 외, 『한국전쟁과 남북한사회의 구조적 변화』(서울: 경남대극동문제연구소, 1991), 제6장.

잔인함을 폭로하기 위해 17만에 달하는 양민학살의 구체적 수치를 제시하며 조목조목 설명하지만 거기에서도 북한 전체의 인명피해에 대한 언급은 발견되지 않는다. 이는 한국전쟁으로 입은 북한의 인적 피해규모를 파악하는 것이 불가능하기 때문만은 아닌 것 같다. 아마도 한국전쟁의 승리를 주장하는 북한으로서는 만약 북쪽의 인명피해가 컸다고 할 경우 전승신화의 정당성에 상당한 훼손이 올지도 모른다는 점을 우려하고 있기 때문이 아닌가 싶다.

이러한 상황에서 본 연구는 한국전쟁 이후 북한 사회구조의 변화를 야기한 동인이 한국전쟁으로 입은 인적 손실의 방대한 규모와 그 성격에 있었음을 논의하고자 한다. 전쟁 이후의 사회구조 변화를 이해하기 위해서는 전쟁으로 인한 인적 피해규모와 그 특성에 대해 규명해야 할 것이다. 즉 한국전쟁이 북한의 인구구성 변화에 어떤 결과를 초래했으며 이로 인한 계급정책의 변화를 살펴봄으로써 북한 사회구조 형성에 미친 전쟁의 사회적 결과를 분석해 보고자 한다. 따라서 연구의 일차적인 초점은 한국전쟁으로 북한이 과연 어느 정도의 인적 손실을 입었는가를 밝히는데 모아질 것이다. 주민들의 전쟁체험과 의식상태는 구성원들의 상실에 전적으로 영향을 받았을 것이며, 사회정책 및 계급정책도 인적 구성과 가족구조의 변화를 반영하여 추진되었을 것이기 때문이다. 나아가 남북한의 화해와 민족공동체 형성과정에서 이러한 북한의 사회구조가 어떤 의미를 내포하는지 살펴보고자 한다.

II. 한국전쟁으로 인한 북한의 인적 손실

한국전쟁 기간 중 얼마나 많은 북한사람들이 사망했을까? 이 간단한 질문에 대한 해답을 구하는 것이 본 절의 목적이다. 왜냐하면 인구의 대량손실은 많은 사회적 결과를 초래함으로써 사회구조의 변화를 일으키는 중요한 원인이 되기 때문이다. 그러나 자료가 불충분하여 정확한 해답을 찾는 것은 매우 어려운 일이다. 그리고 지금까지 제시된 자료의 편차가 너무 크기 때문에 객관적인 사실을 판단하는 것이 쉽지 않다.

한국정부의 자료는 북한의 인적 피해에 대해 충분한 자료를 제시하지 않고 있으나 북한군의 피해를 80만명으로 보고 있다.²⁾ 이러한 추정은 전사자와 부상자, 실종자를 구분하지 않고 민간인 피해도 제외하고 있다. 또 다른 자료는 북한군의 피해를 총 93만명으로 평가하는데, 이 가운데 사망자는 52만명, 부상자는 40만6천명으로 구분한다.³⁾ 이 자료에서 밝혀진 북한군 사망자 52만명 가운데는 행방불명자와 민간인 사망자를 제외하고 있기 때문에 행방불명자와 민간인의 피해를 포함하면 북한의 인적 손실규모는 이보다 클 것이다. 또한 중국인민군을 포함한 공산측의 병력손실을 150만~200만명으로 평가⁴⁾하기도 하며, 중국군의 피해를 90만~123만명으로 보기도 한다. 이처럼 추정치가 다양한 것은 자료 부족 이외에도 사망자와 부상자, 실종자에 대한 명확한 구분없이 총체적 인명손실을 추계하고 있기 때문이다. 이러한 자료를 토대로 북한군의 인적 피해를 52만명 내지 90만명에 이르는 것으로 추정하기도 한다.⁵⁾

북한군의 병력피해 이외에 민간인 피해규모는 얼마나 되는가? 정부자료는 북한 민간인의 피해규모에 대해 사망자, 부상자, 행방불명자를 구분하지 않고 전체 약 200만명으로 보고 있다.⁶⁾ 또 다른 자료는 북한 민간인 피해를 150만명으로 잡고 있다.⁷⁾ 이 가운데 실제 사망자가 얼마나 차지하는지는 알 수 없다. 그러나 여러 자료를 통해 추정할 수 있는 것은 남한의 경우 부상자는 민간인보다 군인이 많은 반면 사망자는 군

2) 국방군사연구소, 『한국전쟁』(下)(서울: 국방군사연구소, 1997), p. 649.

3) 유완식·김태서, 『북한30년사』 (서울: 현대경제일보사, 1975), pp. 137~138; 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제1권 (서울: 전쟁기념사업회, 1990), p. 480에서 재인용.

4) 국방부 전사편찬위원회, 『한국전쟁』 (서울: 국방부 전사편찬위원회, 1987), p. 168.

5) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제1권 (서울: 전쟁기념사업회, 1990), p. 481.

6) 유완식·김태서, 『북한 30년사』, p. 137~138.

7) 국방군사연구소, 『한국전쟁』(下), p. 663, 각주 114에서 『이북5도 30년사』 (p. 79)를 재인용.

인보다 민간인쪽에서 훨씬 많이 나왔다. 그렇다면 북한의 경우도 군인 사망자 보다는 민간인 사망자가 더 컸을 것으로 추측해 볼 수 있다. 군인사망자가 52만명이므로 민간인 사망자가 적어도 군인사망자보다 많다고 가정할 경우 인적손실은 100만명 이상이 될 것이다.

일본 동경에서 발행되는 『통일조선신문』(1970.6.27)은 한국전쟁으로 군인 61만명, 민간인 268만명 등 총 330만명의 인적 피해를 입은 것으로 보도하였다(<표 1>). 이 가운데 사망자와 실종자 등 인적 손실은 140만명 정도 되는 것으로 평가한다.⁸⁾ 사망자가 민간인 40만6천명, 군인 29만4천명이었고, 행방불명자는 월남자를 포함하여 민간인 68만명으로 총 138만명에 달하였다는 것이다. 그러나 민간인 행방불명자 가운데 상당수의 월남자가 포함되어 있기 때문에 월남자를 제외하면 전쟁으로 인한 사망자와 실종자는 140만명보다 줄어들게 된다.

<표 1> 한국전쟁의 인적 피해: 통일조선신문

| 구분 | 민간인 | | 군인 | | 기타 | |
|------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 북한 | 남한 | 북한 | 남한 | 중국군 | 미군 |
| 사망 | | | | | 184,128 | |
| 부상 | 406,000 | 373,599 | 294,151 | 227,748 | 8 | 36,813 |
| 행방불명 | 1,594,000 | 225,849 | 225,849 | 717,083 | 715,872 | 114,816 |
| | 680,000 | 91,206 | 91,206 | 43,572 | 2 | 6,198 |
| | | | | | 21,836 | |
| 계 | 2,680,000 | 990,995 | 611,206 | 988,403 | 921,836 | 157,827 |

자료: *Toitsu Chosen Shimbun*, June 27, 1970; Young Whan Kihl, *Politics and Policies in Divided Korea: Regimes in Contest*. (Boulder, CO: Westview Press, 1984), p. 42.

8) *Toitsu Chosen Shimbun*, June 27, 1970; Young Whan Kihl, *Politics and Policies in Divided Korea: Regimes in Contest*. (Boulder, CO: Westview Press, 1984), p. 42에서 재인용.

북한의 인적 피해를 가장 크게 보는 사람은 브루스 커밍스(Bruce Cumings)와 존 헬러데이(Jon Halliday)로 이들은 전쟁을 통해 민간인 200만, 군인 50만 등 최소한 250만명이 희생되었다고 주장하고 있다.⁹⁾ 이들이 주장하는 숫자가 사망자를 의미하는지 아니면 부상자를 포함하는 것인지 명확하지 않지만 사망자로 간주해야 옳을 것 같다. 만약 250만명이 실제 사망자 혹은 실종자라면 이는 당시 북한인구의 25%에 해당하는 엄청난 규모가 된다. 한국정부와 유엔이 평가하는 북한의 민간인 피해 200만명은 부상자를 포함하는 인적 손실을 총칭하는 것으로 실제 사망자 수치는 아니다. 이런 점에서 실제 사망자가 250만명이라면 이는 북한사회에 커다란 충격을 줄 수 있는 규모일 것이다.

한국전쟁으로 인한 북한의 인적 손실을 파악하기 위해 지금까지 제시한 자료는 전쟁사료들이다. 위에서 본 바와 같이 전쟁사료를 통해 북한의 인적 손실규모를 정확히 분석하는 것은 한계가 있다. 여기에서 북한의 인구자료를 통해 북한의 인적 손실규모를 간접적으로 추정해 보자. 북한 공식인구 자료는 1949년과 1953년 사이에 약 113만 1천명의 인구가 감소한 것으로 집계하고 있다(<표 2>). 이는 1949년 북한인구 962만명의 12%에 해당하는 숫자이다.¹⁰⁾ 한국전쟁 기간은 만 3년이지만 북한의 인구자료가 1949년말과 1953년말로 되어 있기 때문에 여기에서 언급되는 한국전쟁 기간은 1950년, 51년, 52년, 53년 4년으로 계산된다. 전쟁 전후 6개월씩 1년의 평상기간을 고려하지 못하고 있으나, 전쟁전과 전쟁후의 출산율, 사망률이 상쇄되어 전쟁기간 사망자를 추정하는데 크게 영향을 미치지 않는 수도 있다. 만약 전쟁기간동안 어떠한 인구의 출생이나 이동 또는 사망 등으로 인한 인구변동이 없이 1949년의 인구가 그대로 유지되었다고 가정할 경우 전쟁으로 인한 인적 손실은 113만 1천명이 될 것이다. 그러나 당시의 인구증가율을 고려하면 실제 인적 피해는 이보다 클 것은 분명하다. 따라서 한국전쟁 동안 북한의

9) Jon Halliday and Bruce Cumings, *Korea: The Unknown War* (New York: Pantheon Books, 1988), p. 202.

10) Nicholas Eberstadt and Judith Banister, *North Korea: Population Trends and Prospect* (Washington, D. C.: U. S. Bureau of the Census, 1990), p. 52.

인구손실은 최소한 113만명은 넘을 것이다.

그렇다면 반대로 전쟁으로 인한 인적 손실 없이 북한의 인구가 1949년의 상태로 지속적인 성장을 했다면 1953년에 얼마나 되는가? 1949년의 자연인구증가율은 아래의 <표 3>에서 보는 바와 같이 인구 1,000명당 22.5명으로 기록된다. 1949년 당시 인구 962만 2천명이 0.0225%의 속도로 증가했다고 가정할 경우 1953년 북한인구는 1,051만 7천 646명이 된다. 1953년 인구가 849만 1천명이므로 전쟁으로 인해 출생율이 감소되지 않고 1949년의 인구증가 속도가 그대로 유지되었을 경우 1949년부터 1953년 기간동안에 202만 6천 646명이 감소된 셈이 된다. 다시 말하면, 지리적 이동이 없다고 가정할 경우 동 기간동안 북한이 입은 인적 손실의 최대규모는 적어도 202만 6천 여명이 된다는 것이다.

<표 2> 한국전쟁 전후 북한의 인구변화

(단위: 천명)

| 연말인구 | 전 체 | 남 자 | 여 자 |
|------|-------|-------|-------|
| 1946 | 9,257 | 4,629 | 4,628 |
| 1949 | 9,622 | 4,728 | 4,840 |
| 1953 | 8,491 | 3,982 | 4,509 |
| 1956 | 9,359 | 4,474 | 4,885 |

자료 : Nicholas Eberstadt and Judith Banister, "North Korea: Population Trends and Prospects," (Washington, D.C.: Center for International Research, US Bureau of the Census, July 11, 1990), p. 52.

인적손실의 최대규모가 적어도 202만명이라고 한 이유는 만일 1949년의 출산율이 그대로 유지되면서 자연사망인구가 모두 전쟁기간동안에 사망한다고 가정하면 그 규모는 훨씬 늘어나기 때문이다. 즉 1949년의 출산율(41.2)이 전쟁기간에도 동일하게 지속되었다면 1953년의 인구는 1,131만명이 될 것이고 1953년의 실제인구 849만명과는 282만명의 차이가 생긴다. 여기에서 자연사망자가 모두 전쟁기간에 죽었다고 가정하면 전쟁기간 동안 발생한 인명피해는 최대 282만명이 된다. 따라서 한

국전쟁 기간동안 북한이 입은 인적 손실은 최소 113만명, 많게는 202만명, 최대 282만명까지로 추론해 볼 수 있다.

그러나 전쟁기간 중 실제 출산율은 1949년보다는 낮았을 것이다. 전쟁기간 중 실제 출산율을 알 수 없기 때문에 만약 전쟁기간 중의 실제 출산율이 1953년의 출산율과 같다면 어떤 결과가 나오는지 살펴보자. 전쟁기간중인 1950년, 1951년, 1952년이 휴전상태에 들어간 1953년의 상황과 다를 수 있겠지만 <표 3>에서 보는 바와 같이 1953년의 출산율은 1944년의 31.3, 1949년의 41.2, 1955년 40.5와 비교할 때 매우 낮은 수치로 전쟁기간 중의 실제 출산율과 근접할 것으로 생각된다. 1953년의 출산율 25.1을 1950년부터 3년간의 전쟁기간에 적용했을 경우 1953년에는 1,062만명이 된다. 자연사망자가 전쟁기간에 모두 죽었다고 가정하면 전쟁기간 중의 인적 손실은 213만명으로 계산된다. 사망률을 고려하면서 출산율을 적용하면 1953년의 인구는 989만명으로 전쟁기간 중 인적 손실은 140만명으로 추산된다.

<표 3> 한국전쟁 전후 인구증가율

| 연도 | 조출산율(CBR) | 조사망율(CDR) | 자연인구증가율 | 유아사망율 |
|------|-----------|-----------|---------|-------|
| 1944 | 31.3 | 20.8 | 10.5 | 204.0 |
| 1949 | 41.2 | 18.7 | 22.5 | - |
| 1953 | 25.1 | 18.1 | 7.0 | - |
| 1955 | 40.5 | 20.9 | 19.6 | 56.4 |

자료 : Nicholas Eberstadt and Judith Banister, "North Korea: Population Trends and Prospects," (Washington, D.C.: Center for International Research, US Bureau of the Census, July 11, 1990), p. 69.

문제는 전쟁기간(1950~53) 동안 실제 출산율이 어느 정도였는가 하는 것이다. 전쟁기간 동안의 출산율과 사망률을 알 수 있다면 인적 손실이 실제로 어느 정도였는지를 파악할 수 있을 것이다. 북한이 1995년에 발표한 인구자료에 의하면 전쟁기간 동안인 1950~53년에 출생한 인구가 상당한 규모로 존재하고 있음을 알 수 있다. <표 4>에서 볼 수 있듯

이, 1950-53년에 출생한 인구 가운데 1993년 말 현재 생존한 인구는 1950년 출생자 149,183명, 1951년 출생자 145,761명, 1952년 출생자 180,550명, 1953년 출생자 213,468명 등 총 688,962명이다. 앞에서 최소 인적 손실을 113만명으로 잡은 것은 688,962명의 생존인구를 전혀 고려하지 않은 것이다. 따라서 유아사망율이나 남북간의 인구이동과 같은 인구학적인 변수를 반영하지 않는다면 한국 전쟁기간 동안의 인명손실은 113만 1천명과 688,962명을 합한 181만 9천 962명으로 추론할 수 있다. 이는 다시 말하면 전쟁기간 동안 손실된 인적 규모는 적어도 182만명 이상이 된다는 것이다.

<표 4> 한국전쟁기간 중 출생자

| 연령(출생년도) | 전체 | 남자 | 여자 |
|-----------|---------|---------|---------|
| 36세(1956) | 352,542 | 173,750 | 178,792 |
| 37세(1955) | 222,207 | 109,842 | 112,365 |
| 38세(1954) | 246,715 | 120,100 | 125,615 |
| 39세(1953) | 213,468 | 104,739 | 108,729 |
| 40세(1952) | 180,550 | 87,811 | 92,739 |
| 41세(1951) | 145,761 | 71,306 | 74,455 |
| 42세(1950) | 149,183 | 72,103 | 77,080 |
| 43세(1949) | 257,661 | 125,647 | 132,014 |
| 44세(1948) | 257,632 | 125,442 | 132,190 |

자료: Central Bureau of Statistics, DPRK, 『조선민주주의인민공화국 인구일체조사자료집』, *Tabulation on the Population Census of the Democratic People's Republic of Korea* (31 December 1993) (Central Bureau of Statistics, DPRK, 1995), p. 5.

좀더 자세히 들여다보면 전쟁기간 동안의 실제 출생인구는 현재 생존해 있는 688,962명보다 분명히 많을 것이다. 만약 전쟁기간중 출생과 생존 기회가 1953년과 같다고 가정하면 어떤 결과가 나오는가? 1993년 생존 인구가 213,468명인데 1953년의 실제 출산율은 25.1(전체인구 1천만명이 라면 251,000명 출산)이므로 현존인구의 1.178배를 출산한 셈이다. 각

연도의 현존인구에 이 비율을 곱하면 전쟁기간 중 총 출생자는 약 122,635 명이 된다. 즉 현재 생존하고 있는 인구와는 5만4천명 정도의 차이가 나며 이는 적어도 5만명 이상의 추가 출생자가 있었다고 추측해 볼 수 있다.

688,962명은 출생 후 40년 동안 생존한 사람들이다. 따라서 현재 존재하고 있는 인구를 근거로 사망률을 적용하여 전쟁당시의 출생률을 역으로 추정하는 방법을 사용해보자. 전쟁기간의 유아사망율이 어느 정도였는지 정확히 파악할 수는 없지만 아래의 <표 3>에서 처럼 전쟁전후의 유아사망률을 적용해 볼 수 있다. 1944년의 204.0명과 1955년의 56.4명인 상황을 고려하여 전쟁기간에 유아사망율을 100.0명으로 계산한다면 약 68,896명이 된다. 즉 최소한 이 숫자만큼의 인구는 전쟁기간 동안에 출생한 인구범주에 포함시키는 것이 마땅하다.

또 유아기를 지나 현재까지 생존하지 못하고 사망한 자연사망인구 가운데 일부도 전쟁기간 중에 사망했을 것으로 보인다. 당시의 기대수명을 보면 1936-40년의 경우 38.4세, 1957년에는 57세였던 사실¹¹⁾로 미루어 보더라도 조사당시까지 사망자는 많을 것이다. 만약 1949년의 자연사망율을 적용하면 12,883명의 사망자가 발생한 것으로 나온다. 이 가운데 일부는 전쟁기간에 출생하여 사망했을 것이다.

그렇다면 전쟁기간 동안의 출생자 가운데 현재 생존하고 있는 인구규모를 근거로 추정할 때 유아사망자 68,896명과 자연사망자 일부를 합하면 7만명-8만명이 전쟁기간의 인적 손실 범위에 포함될 수 있다. 물론 실제 출생자는 여기에 제시된 수치보다 많을 것이고 따라서 전쟁기간의 사망자도 이보다 많을 것이다. 그러나 8만명 정도를 전쟁기간의 손실인구로 보고 181만 9천 962명에 이 숫자를 더하면 한국전쟁기간 중 북한이 입은 인적 손실은 총 190만명이 된다.

여기에 마지막으로 지리적 인구이동 변수를 계산해야 한다. 즉 한국전쟁 기간 중 북한이 입은 인적 손실 가운데 전쟁으로 인한 직접적인 사망자를 파악하려면 전쟁기간 중 남쪽으로 월남한 인구와 북쪽으로 월

11) Nicholas Eberstadt and Judith Banister, "North Korea: Population Trends and Prospects," (Washington, D.C.: Center for International Research, US Bureau of the Census, July 11, 1990), p. 74.

북한 인구가 얼마인지 파악해야 한다. 월남자와 월북자와의 차이만큼 북한은 지리적 인구이동으로 인적 손실을 입었다고 볼 수 있다. 따라서 위에서 추정한 인적 손실에서 인구이동으로 인한 손실을 제외하면 전쟁으로 인해 직접적으로 사망하거나 실종된 인적 손실의 전모가 드러날 것이다.

월남자 숫자에 대해서는 의견이 분분하다. 월남자는 한국전쟁 이전 월남자와 전쟁기간중 월남자로 구분할 수 있는데, 여기에서 관심을 갖는 것은 전쟁기간중 월남자 규모이다. 일반적으로 이북 5도청은 남한에 살고 있는 월남자를 5백만명으로 추산하는데 이 경우 전쟁기간중의 월남자를 100만명으로 잡는다. 그러나 월남자 숫자에 대한 이 추산은 다소 과장된 것으로 보이며, 학자들은 월남자 인구를 65만명¹²⁾ 정도로 추산한다.

한국 내무부는 1955년 '제1회 간이 총인구조사'에서 전쟁기간중 월남자의 숫자를 449,929명으로 발표하였다. 1960년 내무부 통계국이 조사한 「국세조사」에 의하면 북한출신(출생) 인구가 64만명으로 집계되었다. 이 64만명 가운데는 전쟁이전 월남자도 포함되는 바, 1955년 실시한 조사에서 전쟁이전 월남자가 28만명이었던 점을 고려하면 전쟁기간 중 월남자의 규모가 45만명 정도라는 것은 근거없는 수치는 아니다. 1990년의 「인구주택총조사」에서도 북한출신(출생) 인구, 즉 전쟁전 월남자와 전쟁중 월남자를 포함한 모든 북한출신 인구가 총 417,632명으로 나타나고 있다는 사실로 미루어 볼 때 전쟁기간중의 월남자 숫자는 45만명에 가까울 것으로 생각된다. 월남자 규모에 대해서는 논란의 여지가 있으나 여기에서는 일단 월남자의 숫자를 공식적 통계자료인 449,929명으로 상정한다.

그런데 북쪽에서 남쪽으로 인구가 이동한 것만이 아니라 남쪽에서 북쪽으로 이동한 인구도 있다. 남북자와 월북자들이 그들이다. 남북자와 월북자 인구는 월남자 인구를 상쇄하는 효과가 있다는 점에서 월남자 숫자를 파악하는 것만큼 중요성을 갖는다. 전쟁기간 중 남북자는 84,532명으로 추산되며, 월북자의 규모에 대해서는 정확히 알려져 있지

12) 전광희, “한국전쟁과 남북한 인구의 변화,” 한국사회학회 편, 「한국전쟁과 사회변동」 (서울: 풀빛, 1992), pp. 60~92.

않으나 30만명으로 거론되고 있다. 일반적으로 납북자와 월북자를 구분하지 않고 북한으로 납치되었거나 넘어간 사람들의 규모를 통상 30만명으로 어림잡는다.¹³⁾ 따라서 북쪽으로 이동한 인구를 30만명으로 가정한다.

월남자로 인한 인적 손실을 월북자, 납북자로 상쇄하고 나면 남쪽으로의 인구이동으로 인해 손실된 인구는 15만명 가량 된다. 여기에서 마지막으로 중국 등 해외로의 유출과 국내로의 유입으로 인한 인구변동을 고려해야 한다. 북한과 긴 국경을 맞대고 있기 때문에 한국전쟁 기간중 중국쪽으로 인구의 이동이 있었을 것으로 보이나, 실제로는 한국전쟁 기간에 그 규모는 크지 않지만 인구가 오히려 북한으로 유입된 것으로 평가된다.¹⁴⁾ 만약 중국에서 북한으로 인구가 유입되었다면 남북 인구이동으로 손실된 15만명이 더 줄어들게 되고 사망자 인구규모는 더 커진다. 그러나 여기에서는 자료의 불명확성 때문에 인구이동 변수에서 제외하였다. 따라서 190만명의 손실인구 중 이동인구 15만명을 제외하면 175만명이 전쟁으로 인한 사망자 규모라는 결론에 도달한다. 이는 당시 북한인구의 18%에 해당하는 엄청난 규모이다.

북한은 한국전쟁으로 인한 인적 손실 규모에 대해 밝히기를 꺼려해 왔다. 북한이 전쟁의 피해자 규모에 대해 정확한 수치를 밝히지 않은 것은 북한의 전승신화에 손상이 갈지도 모른다는 우려 때문이 아닌가 싶다. 만약 이러한 엄청난 인적 피해가 사실이라고 한다면 북한으로서는 대단한 충격이 아닐 수 없다. 북한은 한국전쟁에 대한 인적 피해규모를 밝히는 대신 일부지역에서 자행된 ‘미제의 학살만행’의 통계를 제시하며 미제국주의의 비인간적인 측면과 범죄적 행위를 드러내는데 초점을 맞추고 있다. 북한의 공식발표에 의하면 미군이 북한지역에 진군한 후 50여일 동안 총 172,000여명의 인민을 학살했다고 한다.¹⁵⁾ 『조선전사』

13) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제1권, p. 488; 김학준, 『한국전쟁』 (서울: 박영사, 1989), p. 347.

14) 한상복·권대환, 『중국 연변의 조선족』 (서울: 서울대학교출판부, 1993), p. 36.

15) 과학백과사전출판사, 『조선전사 26』 (평양: 과학백과사전출판사, 1981), pp. 129~130.

에서는 객관적인 피해규모 자체를 규명하기보다는 피해의 질적인 측면을 폭로함으로써 북한주민들에게 미제국주의의 잔인성을 각인시키고 사회주의 체제를 지켜나가도록 하기 위한 사상교양의 수단으로 활용하였다.

그러나 1999년 9월 이후 노근리사건이 불거지면서 미군에 대한 피해보상 논의가 제기되자 북한은 이에 민감한 반응을 보이며 미군의 만행에 대해 구체적으로 밝히기 시작했다. 그 가운데 눈에 띄는 것은 그 동안 감추어 왔던 전쟁의 피해규모를 밝힌 것이다. 북한은 유엔 안전보장이사회에 보낸 서한에서 한국전쟁 시기 북한지역에서 190만명의 주민이 학살당했다고 주장한 것이다.¹⁶⁾ 북한이 지금까지 미제국주의의 만행에 대해 진상을 폭로해 왔으나 전쟁의 인적 손실규모를 190만명이라고 밝힌 것은 처음 있는 일이다. 북한의 이러한 주장이 어떤 의도에서 제기되고 있는지 정확히 파악할 수 없지만 위에서 추정한 한국전쟁의 인적 손실규모에 근접하고 있다는 점에서 주의를 기울여 볼 만 하다.

북한의 인적 손실은 남한과 비교할 때 매우 컸음을 알 수 있다. 남한의 피해규모에 대한 평가도 정확히 일치하지는 않지만 사망자와 실종자가 군인 278,000명, 민간인 574,000명(월북자포함)으로 총 85만 2천명이며, 부상자는 군인 709,000명, 민간인 229,625명으로 총 111만 5천명이다.¹⁷⁾ 사망자와 실종자 등 직접적인 인적 손실은 85만명이며 많게 보는 사람들도 100만명 정도로 평가한다. 당시 남한의 인구가 2천만명이었으니 전쟁으로 인한 인적 손실은 전체인구의 5%에 해당한다. 북한이 입은 인적 손실과 비교하면 상대적으로 적은 비중이다. 인구수를 감안한 인적 손실의 충격은 남한보다 북한이 3-4배 컸다고 보는 것이 옳을 것이다.

16) 「평양방송」, 1999.12.21; 「연합뉴스」(북한소식), 1999.12.23.

17) 유완식·김태서, 「북한 30년사」, pp. 137-138; 전쟁기념사업회, 「한국전쟁사」 제1권, p. 480.

Ⅲ. 인적 손실에 따른 계급정책의 질적 변화

사회주의는 계급정책에 의해 정당성을 부여받는다. 사회주의 체제는 혁명 이후 국가건설과정에서 엄격한 계급정책을 실시하였다. 즉 혁명과정과 국가건설에 주도적으로 참여한 세력들에게 사회적 혜택을 배분하는 정책을 견지한 것이다. 사회주의 혁명과정에 참여하여 구자본주의 체제를 붕괴시킨 노동자와 군인, 지식인, 농민 등 다양한 세력에 대한 적절한 보상이 이루어지며 특히 혁명의 주도세력에 대해서는 특혜가 부여된다.

일반적으로 지주와 자본가 등 구 자본주의 체제의 특권계층은 사회주의 체제에서 반동분자로 간주되어 사회적 차별이 가해지며 노동자와 농민, 군인이 상대적으로 많은 혜택을 누린다. 사회주의 혁명이념에 따라 프롤레타리아 독재를 실시함으로써 사회주의 혁명과 건설에서 노동계급의 이익을 확고히 견지하며 노동계급의 입장을 강화한다. 또한 착취계급을 청산하고 반동세력을 진압함으로써 계급적 차이를 없애고 공산주의의 사회를 건설한다는 이념적 목표를 설정함으로써 소위 당성·혁명성·계급성 등 정치적 성향을 기준으로 계급을 분류, 지속적인 계급투쟁을 수행하는 통치전략을 시도한다.

북한은 해방직후인 1945년 10월 「조선공산당 서북5도 당책임자 및 열성자대회」에서 일제의 식민지 지배를 청산하고 새로운 질서를 수립하기 위해 반제·반봉건 민주혁명을 수행해야 한다고 주장하였다. 이를 위해 노동자를 핵심으로 농민, 애국적 지식인, 양심적 민족자본가들이 민주주의 민족통일전선을 형성하여 사회주의 체제의 핵심세력을 조직화하였다. 사회주의 계급노선에 의해 계급정책을 추진한 것이다. 북한은 이러한 계급정책을 “노동계급의 당이 계급노선에 기초하여 여러 계급과 계층에 대하여 실시하는 정책”라고 정의한다.¹⁸⁾ 김일성은 “사람들을 언제나 계급적 견지에서 평가하며 당의 계급노선에 철저히 서서 원수와 우리편을 엄격히 가려내는 것이 중요합니다”¹⁹⁾라며 계급정책의 필요성

18) 과학백과사전출판사, 「백과전서」 제1권 (평양: 과학백과사전출판사, 1982), pp. 779~780.

에 대해 언급하였다. 북한은 노동계급을 사회주의 혁명의 핵심적 주력으로 규정하고 농민이나 인테리, 중산계층을 혁명에 끌어 들여 이끌고 나가도록 요구한다.

이러한 계급노선은 한국전쟁을 계기로 질적인 변화를 겪으며 새로운 차원으로 발전하게 된다. 즉 전통적인 사회주의 계급성 이외에 전쟁의 피해상황을 기준으로 한 성분구분이 첨가된 것이다. 한국전쟁은 위에서 추정된 바와 같이 북한에 엄청난 인적 손실을 가져오면서 북한의 가족구조와 사회구조에 지각변동을 초래했다. 한국전쟁을 거치면서 인명의 대량손실로 가족구조와 사회구조가 파괴됨으로써 사회재편의 필요성이 제기된 것이다.

전쟁이 국가발전과 사회변화에 미치는 영향은 브루스 포터 (Bruce D. Porter)에 의해 잘 지적되고 있다.²⁰⁾ 즉 전쟁은 사회의 조직을 생성하기도 하고 해체시키기도 하며 재구성하기도 한다. 전쟁은 중앙집권화와 관료주의, 조세확장을 촉진시킴으로써 정부조직이 성장하는 계기를 가져오며, 강력한 지도력을 발휘할 수 있는 기회를 제공함으로써 정치지도력이 공고화된다. 그러나 그와는 반대로 전쟁을 통해 국가조직과 재정이 파괴되고 그 후유증으로 혁명이 발생하는 등 사회해체의 결과가 초래되기도 한다. 그런가 하면 전쟁의 경험을 통해 사회구성원들이 사회화되며 국가는 대중적 지지기반을 확보하는 사회통합적 효과를 만들어 낼 수 있다. 이러한 전쟁의 사회적 재구성 효과 (Reformative effect)는 계급장벽을 무너뜨리며 사회 평준화 효과를 가져올 수 있고 사회개혁의 동인을 제공하는 결과를 가져오는 경우도 있다.

전쟁으로 인한 북한의 직접적인 인적 손실은 전체인구의 17~18%에 해당하는 막대한 규모였다. 뿐만 아니라, 수많은 부상자에 대한 처우도 중요한 문제였다. 한국전쟁의 사망자가 많았던 만큼 민간인 부상자도 매우 많았다. 앞에서 언급한 「통일조선신문」은 부상군인 22만 6천명 이

19) 김일성, 『김일성저작집』 제16권 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 166.

20) Bruce D. Porter, *War and the Rise of the State: The Military Foundations of Modern Politics* (New York: The Free Press, 1994), pp. 11~20.

외에 민간인 159만 4천명이 부상당함으로써 182만명의 부상자가 생겨났다고 구체적으로 언급한다.²¹⁾ 부상자 규모가 실제로 어느 정도인지 확인할 수는 없지만 북한인구에서 차지하는 비중이 매우 컸던 것으로 보인다. 따라서 부상자에 대해 생계를 보장하고 사회생활을 영위할 수 있는 사회적 대책을 마련하는 것도 시급한 과제로 대두되었다.

한국전쟁으로 인해 발생한 사망자와 부상자를 합하면 북한인구의 약 35%인 350만명이나 된다. 인구의 3분의 1이 전쟁으로 인해 직접적인 피해를 입은 것으로 볼 수 있다. 만약 사망자와 부상자의 가족을 포함한다면 한국전쟁을 계기로 북한에는 심각한 규모의 결손가족이 발생했으며, 적어도 북한인구의 절반 이상이 전쟁으로 가족을 잃은 결손가족이 아니었을까 추측해 본다. 북한당국은 이러한 사회문제를 해결하기 위해 필요한 사회정책과 계급정책을 추진하지 않으면 안되었다.

전쟁의 피해자가 주민의 다수를 차지하고 있는 상황에서 북한은 전사자·피살자 가족을 사회의 핵심세력으로 등용시키면서 계층구조를 재정비하였다. 북한은 1958년 8월 사회주의적 제도개혁을 완비하고 사회주의 건설을 위한 새로운 전환을 목표로 그 해 12월부터 전체주민을 출신 성분별로 구분하는 ‘중앙당집중지도사업’을 추진했다. 1966년 4월~1967년 3월에 실시한 ‘주민재등록사업’, 1967년~1970년 6월에 걸쳐 조사한 소위 ‘3계층 51개부류 구분사업’, 그리고 1980년 4월~10월에 걸친 ‘외국 귀화인 및 월북자에 대한 요해사업’, 1981년 1월~4월에 걸친 ‘북송교포에 대한 요해사업’ 등이 단계적으로 추진되었다.²²⁾ 이는 전 주민에 대해 가족의 계급적 배경과 사회적 활동 등을 기준으로 정치성향을 파악하고 소집단으로 분류함으로써 주민들을 효과적으로 관리·통제하기 위해 북한이 시도한 사회주의적 계급정책이었다. 북한은 한국전쟁과 관련하여 전쟁가담 정도와 성격, 피해자, 월남자 등 구체적인 성분분류 작업을 실시하였다. 기존의 혁명가 가족 이외에 체제의 핵심군중으로 등용할 전사자·피살자 가족을 파악하고 체제반동분자로서의 월남자가족을 분류해

21) Toitsu Chosen Shimbun, June 27, 1970; Young Whan Kihl, *Politics and Policies in Divided Korea: Regimes in Contest*. (Boulder, CO: Westview Press, 1984), p. 42에서 재인용.

22) 통일부, 『2000 북한개요』 (서울: 통일부, 1999), p. 419.

야 할 사회적 필요성이 대두되었기 때문이다.

북한은 성분을 “사회계급적 관계에 의하여 규정되는 사람들의 사회적 구분, 곧 사람들의 사상상 구성성분으로서 어떤 계급의 사상상 영향을 많이 받았고 어떤 계급의 사상이 그의 머리속을 지배하고 있는가 하는 것을 알기 위하여 출신과 직업, 사회생활의 경위에 의하여 사회성원을 사회적 부류로 나눈 것”²³⁾이라고 정의한다. 북한은 주민들의 정치적 성향을 분석하기 위해 주민성분을 크게 출신성분과 사회성분으로 나누어 평가한다.²⁴⁾ 출신성분은 “태어날 때 가정이 처한 사회계급적 관계에 따라서 구분되는 성분”²⁵⁾ 즉, 본인이 출생할 당시 부모의 성분을 의미한다. 사회성분이란 “본인이 직접 사회생활을 시작한 이후 직업 및 사회계급적 관계에 의하여 규정되는 성분”²⁶⁾을 의미하는 것으로 현재 공식적으로 사용하는 신분구분을 가리킨다.

이러한 성분정책에 의해 북한의 전주민은 핵심군중, 기본군중, 복잡군중 등 3계층으로 구분된다. 일제시대와 해방후, 한국전쟁기, 현재 등의 시기에 정치사회적 지위와 역할, 정치적 동향과 반동단체 가담여부, 출신 및 사회성분을 종합평가하여 핵심집단인 핵심군중, 중간계층은 기본군중, 반동계층인 복잡군중 등 세 계층으로 구분하고 있는 것이다. 귀순자들의 설명에 의하면 북한은 주민을 기본군중과 복잡군중으로 이분하고 핵심군중을 기본군중에 포함시키고 있는 것 같기도 하다.²⁷⁾ 이러한 판단은 북한이 1964년 2월 당중앙위원회 제4기 8차 전원회의에서 결정한 「각계각층 군중과의 사업을 강화할데 대하여」에 근거하고 있는 것 같다. 이에 따르면 북한은 주민들을 기본군중과 복잡군중으로 구분하고, 기본군중은 다시 핵심군중과 기본군중으로, 복잡군중은 계급적

23) 사회과학출판사, 『조선말 대사전』 제1권 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 1762.

24) 현성일, “북한 인사제도 연구,” (미발표 논문), p. 6.

25) 사회과학출판사, 『조선말 대사전』 제2권(평양: 사회과학출판사, 1992), p. 597.

26) 사회과학출판사, 『조선말 대사전』 제1권, p. 1646.

27) 귀순자 김정민과의 인터뷰(98.3.4) 및 현성일, “북한의 인사제도 연구,” pp. 3~4.

토대, 한국전쟁관계, 전직관계, 사회도덕면 등으로 다시 분류하여 그에 대한처리원칙과 기준을 작성하였다.²⁸⁾ 공식적 구분이 어떻든 간에 정치적 위계구조상 항일혁명열사는 최상류층을 형성하고 핵심군중은 상류층, 기본군중은 중류층, 복잡군중은 하류층을 형성하고 있다. 이러한 성분집단은 출신과 성장배경, 경력 등에 대한 분석에 기초하여 사람들의 사상과 동향을 분류해 놓은 사회적 신분(status)으로 쉽게 변경할 수 없는 불평등구조로 자리 잡고 있다.

상류층을 대변하는 핵심군중은 북한체제를 이끌어 나가는 통치계급으로서 북한사회의 핵심부류에 속하는 특수계층이다. 핵심군중은 최고지도층과 일반핵심계층으로 구분할 수 있는데, 최고지도층은 ① 김부자의 가족과 친척, ‘접견자’ 및 연고자들, ② 항일빨치산 참가자(항일투사)와 그 가족 및 해방전후 김일성빨치산이나 북한정권 수립에 참여했다 사망한 소위 혁명가 유가족, ③ 남파간첩 등 대남공작원들과 ‘남조선혁명가’ 유가족 및 자녀들을 포함한다. 최고지도층은 양적 규모로 보면 크지 않은 집단이다. 현재 북한을 지배하는 당·군조직의 주요 간부, 각 기업소 지배인, 지방 고급공무원 등 최고위층은 약 1만~2만여명으로 추산되며 4인가족을 기준으로 할 경우 4만~8만명, 방계가족을 포함하더라도 최대 20만명 정도 된다.²⁹⁾ 또한 특수계층의 골간을 이루는 항일혁명가가족도 북한에 상징적인 중요성을 지니고 있지만 그 숫자에 있어서는 1% 정도로 그리 많지 않다.³⁰⁾ 따라서 북한의 최고위층을 형성하는 특수계층은 전체인구의 약 1~2% 정도로 추산³¹⁾되며 북한의 기득권내 핵심층이라 할 수 있다.

반면 상류층의 주류는 일반핵심계층이 차지한다. 일반핵심계층은 고농(머슴), 영예군인, 비서국비준 순국가족 등의 일부가 포함되지만 한국전

28) 북한연구소, “북한의 계급정책,” 양호민 외, 『북한사회의 재인식 1』 (서울: 한울, 1987), p. 331~333.

29) 1993년 현재 13,000여명의 당·정·군, 각급 기업소 및 사회단체의 주요인사 명단이 파악되고 있는 바, 최고위층은 1~2만명선이 될 것으로 추측된다.

30) 귀순자 이순옥씨의 증언(1996.12).

31) 귀순자 김정민씨와의 인터뷰(1998.3.4).

쟁 당시 피살자, 학살자 및 전사자 가족이 중심을 이룬다. 한국전쟁을 계기로 발생한 170~180만명에 달하는 대규모의 전사자 혹은 피살자들과 그 가족이 이 부류에 속한다. 북한의 중하급 간부들인 일반핵심계층은 전체인구의 28~29%를 차지하고 있고 한국전쟁의 전사자·피살자 가족은 일반핵심계층의 절대다수를 차지한다.

북한은 성분정책을 실시하기 위해 혁명가와 전사자·피살자 유자녀들에 대한 집중적인 교육과 사회적 혜택을 제공했다. 북한은 1951년 1월 “조국해방전쟁에서 희생된 인민군장병 및 빨찌산들과애국렬사들의 유자녀학원 설치에 관한 결정서”를 채택하고 한국전쟁에서 희생된 애국렬사, 인민군장병 및 유격대원들의 유자녀들을 국가적 부담으로 보육 또는 교육하도록 하였으며 각 도소재지와 주요 도시에 유자녀보육원과 유자녀학원을 설치·운영하도록 하였다.³²⁾ 소위 ‘전재고아’들을 위한 초등학교를 여러 곳에 설치하였으며, 만경대 혁명유자녀 학원, 강반석 혁명유자녀학원, 해주혁명유자녀학원, 남포혁명유자녀학원 등 각 도별로 혁명유자녀학원을 설립하고 이들을 사회주의 제도에 흡수하였다.

이렇게 성장한 유자녀들은 북한사회에서 ‘직업적 혁명가’로 등용된다. 김일성은 혁명학원을 졸업한 유자녀들을 전문적으로 교육시키기 위한 대학교육기관의 설립을 지시하는 한편, 중앙당과 지방당에 유자녀과를 신설하여 이들을 직업혁명가로 양성하는 정책적 조치를 취하였다.³³⁾ 이러한 유자녀 직업혁명가 양성정책은 노동계급출신 간부들의 이론수준이 낮은데서 오는 문제점을 해결하는데 기여할 뿐만 아니라³⁴⁾, 나아가 인민대중이 주체가 되어 혁명전통을 계승·발전시켜야 한다는 북한식 군중노선에도 합치되었다. 그 결과 북한은 유자녀들과 같은 전쟁의 직접적인 피해자들이 사회주의 체제와 당의 핵심세력으로 성장했다고 주장한다. 특히 만경대혁명학원 졸업생들은 “인민군대의 중요한 초소에서

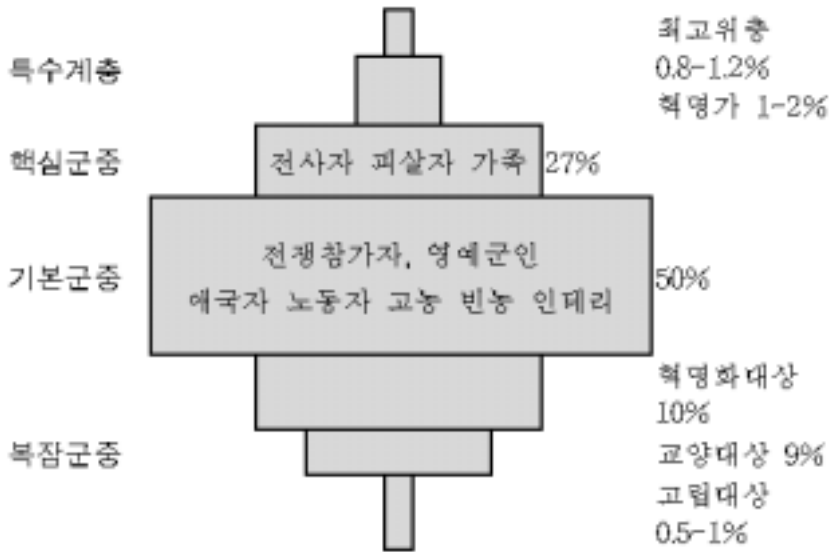
32) 과학,백과사전출판사, 『조선전사』(평양: 과학,백과사전출판사, 1981), p. 284.

33) 김일성, “혁명가유자녀들을 직업적 혁명가로 키우자,” 『김일성저작집』 제22권 (평양: 조선로동당출판사, 1983), pp. 393~407.

34) 김일성, “혁명가유자녀들을 직업적혁명가로 키우자,” 『김일성저작집』 제22권, p. 404.

핵심적 역할을 늘면서 맡겨진 혁명임무를 충실히 수행”하는 등 군대의 골간을 이루고 있다고 평가된다.³⁵⁾ 전통적 가족관계의 해체와 결혼가족의 증가는 국가에 의한 책임의 증대로 이어졌고 ‘전주민의 노동자화’라는 이데올로기적 레토릭에도 불구하고 한국전쟁의 피해를 보상하는 차원에서 실질적인 사회구조의 재편이 불가피하였다.

<그림 1> 북한의 성분별 계층구조



중류층인 기본군중은 특수계층에 속하지 않는 일반노동자, 농민, 사무원 및 그 가족 등을 중심으로 구성된다. 북한은 기본군중을 “혁명에 절실한 이해관계를 가지는 군중”이라고 규정하고 노동계급과 농민, 근로인테리를 기본군중으로 포함한다.³⁶⁾ 그러나 북한이 기본계급이라고 할

35) 김일성, “축하문, 만경대혁명학원 교직원, 학생들에게,” 『김일성저작집』 제32권(평양: 조선로동당출판사, 1986), p. 473. “원래 만경대혁명학원 학생들은 군사간부로 키우고 해주혁명학원과 남포혁명학원 학생들은 당정치일군으로” 키우기 위한 목적에서 설립되었다. 김일성, “혁명가 유자녀들을 직업적혁명가로 키우자,” 『김일성저작집』 제22권, p. 395.

때는 혁명의 주력군을 이루는 세력, 즉 노동계급과 농민을 가리킨다.³⁷⁾ 기본군중은 구체적으로 ① 해방전 지주와 자본가로부터 착취를 당했던 애국자와 노동자, 고농 및 빈농, ② 한국전쟁 참가자와 영예군인, ③ 해방후 북한체제 발전에 적극 협력한 인테리와 열성분자 등이 기본군중에 포함된다. 기본군중은 전체인구의 50%를 차지하며 이 가운데 일부는 준비과정을 거쳐 핵심간부로 등용되는가 하면 일부는 복잡군중으로 전락하는 경우도 있다.

기본군중 가운데는 영예군인이 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 앞에서 설명했듯이 부상자가 전체인구의 18% 이상을 차지함으로써 이들에 대한 사회정책 추진이 필요했다. 북한은 전쟁 부상자들을 등급별로 구분하여 노동능력이 있는 사람들에 대해서는 직장생활을 할 수 있도록 배려하였다. 북한은 1951년 4월 “조국해방전쟁에서 불구자로 된 인민군장병 및 빨치산들을 위한 영예군인학교 설치에 관하여”를 채택하고, 각 지방에 국가부담으로 영예군인들을 위한 영예군인공업학교, 영예군인농업학교, 영예군인통계부기학교 등을 설치하였다.³⁸⁾ 또한 전국 각 시·군별로 영예군인공장이라는 독립공장을 건설하여 영예군인들이 자활할 수 있는 제도를 마련하였다. 북한의 시·군 각 지역에 상이군인들이 운영하는 영예군인공장이 없는 곳이 없을 정도로 광범위하게 조직·운영되고 있다. 시·군에 적어도 1개 이상씩, 많게는 3-4개의 영예군인공장이 있다. 현재는 영예군인이 자연사로 인원이 줄어들어 영예군인 당사자 이외에 보호자까지 일할 수 있도록 되어 있다. 북한의 각 지역에 화학일용품, 수지일용품, 철제일용품 등 일용품과 학용품, 약기, 가방, 제약, 편직물 등 다양한 제품을 생산하는 영예군인공장이 있음을 볼 때, 한국전쟁으로 생겨난 부상자가 얼마나 많았음을 알 수 있다.

하류층인 복잡군중은 소위 불순분자, 반동분자로 낙인찍힌 자들로서 사

36) 과학·력사사전출판사, 『위대한 수령 김일성동지의 로작 용어사전』(평양: 과학·력사사전출판사, 1982), p. 119.

37) 과학·력사사전출판사, 『위대한 수령 김일성동지의 로작 용어사전』, p. 118.

38) 과학, 백과사전출판사, 『조선전사』(평양: 과학, 백과사전출판사, 1981), p. 285.

회로부터 소외된 계층이다. 복잡군중은 ① 해방전 지주, 자본가, 친일파, 한국전당시 북한을 반대한 세력, 친남한세력, 월남자가족, 반당 종파분자(김부자와 노동당을 비난하거나 반대한 가족), ② 당의 유일사상체계에 도전한 가족, 당의 유일사상체계에 저촉되어 문제시된 가족, 북한체제를 비방한 자의 가족, 남한방송 청취자 가족, 남한을 숭배하는 가족, 종교인가족, 악질 고리대금업자, 당정책을 반대한 자, ③ 반당종파분자의 동조자(피동자), 병역기피자, 한국전당시 치안대 가담자, 월남기도자, 국가 및 군사비밀 누설자, 출당·철직 및 추방자(면책 및 면직), 사회경제범출소자, 타락·방탕한자 등이거나 이들의 영향을 받는 직계가족으로 분류된다.

복잡군중 가운데는 월남자가족이 다수를 차지한다. 월남자는 한국전쟁 이전 월남자와 한국전쟁 기간중 월남자로 구분된다. 지주, 자본가, 종교인 등 전쟁이전 월남자도 적대분자들이지만 전쟁중 월남자는 주민들이 전쟁으로 고생하던 시기에 “사회주의 조국을 버리고 떠난 반혁명분자” 혹은 ‘반동분자’들로 낙인찍혀 사회적으로 엄중한 차별을 받았다. 전쟁이전의 월남자는 적계는 28만명, 많게는 350만명까지 다양한 평가를 하고 있는데 적계 잡아 28만명으로 보면 북한에 남은 가족은 100만명 정도 된다고 볼 수 있다. 또 전쟁중 월남자의 규모는 적계는 45만명, 많게는 100만명이라고 하지만 앞에서 상정한 바와 같이 45만명으로 보았을 경우 가족을 포함하면 200만명 정도가 되지 않을까 추측된다. 또 8만 4천명의 남북자 가족과 월북자 가족의 상당수가 복잡군중으로 분류되고 있는데, 이러한 사람들을 포함하면 복잡군중 가운데 한국전쟁과 관련하여 차별적 대우를 받는 인적 규모가 매우 크다고 볼 수 있다.

1980년대를 지나면서 세대교체 및 1세대들의 사망, 정치범들의 강제격리 등에 의해 정치적 우려가 없는 대상들을 소위 “포섭한다”는 정책에 의해 복잡군중에서 기본군중으로 격상된 사람들이 많아졌다. 전쟁직후에는 복잡군중이 상당한 비중을 차지했지만 30여년간에 세대변화와 정책변화에 따라 복잡군중은 감소한 반면 그만큼 기본계층은 증가하였다. 이는 기존에 복잡계층으로 분류되었던 자들이 부모세대로 성장하면서 그동안 자리잡은 사회적 지위를 인정받아 그들의 자녀세대는 기본계층으로 전반적인 상황이동이 이루어졌기 때문이라고 볼 수 있다. 그 결과 북

잡군중은 전체인구의 20% 정도를 구성하고 있는데 그 가운데 월남자가족이 큰 비중을 차지한다.

1990년대 들어서는 “기본군중 뿐만 아니라 가정주위환경과 사회정치생활경위가 복잡한 군중도 혁명의 영원한 동행자로 보고 따듯이 손잡아 이끌어주는”³⁹⁾ 광폭정치, 인덕정치를 강조하고 있다. 또 1998년 3월에는 ‘주소안내소’를 설치하여 남북으로 흩어진 가족상봉 추진을 천명하였다. 이는 전쟁으로 형성된 차별적이고 적대적인 성분구조를 탈피하려는 김정일의 포용적 계급정책이라고 볼 수 있다. 그러나 북한의 『평양방송』이 시사논단 논평을 통해 월남자들을 “우리사회주의 제도에 대해 악의를 품고 남으로 달아난 악질 반동분자들”이라고 표현⁴⁰⁾하고 있으며, 현재도 초급당비서, 부비서, 세포비서 등이 분기별로 성분심사를 하고 있다. 이러한 현상은 국가의 광폭정치 슬로건과는 달리 기층민중 사이에서는 차별적 성분구조가 여전히 존재하고 있음을 보여준다. 성분정책에 의한 불평등의 요소가 과거에 비해 완화되었다 하더라도 북한의 계층구조를 형성하고 있는 중추적 요인임엔 틀림없다.

이와 같이 북한은 한국전쟁으로부터 심각한 인적 자원을 상실함으로써 경제전략과 사회정책을 근본적으로 수정하게 되었다. 성분조사사업과 성분정책의 적용으로 북한은 혁명초기에 추구하였던 사회주의 계급정책은 완화·변질되었다. 혁명의 중심세력을 노동자·농민·인테리 등 계급적 특성으로 구분하는 것이 아니라, 한국전쟁과 관련한 피해정도를 기준으로 핵심세력을 평가하는 성분이라는 자원을 정치적 위계질서를 구축하는데 실질적으로 활용하였다. 결국 북한 계급정책은 한국전쟁의 막대한 피해라는 역사적 경험을 통해 사회주의적 계급노선으로부터 한국전쟁의 피해를 기준으로 사회적 혜택을 부여하는 성분위주의 계층구조로 질적인 변화를 일으킨 것이다.

39) 『로동신문』, 1993. 1. 28.

40) 『연합뉴스』, 1999.8.2.

IV. 남북화해와 민족공동체 형성에의 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 계층구조에서 중산층 이상은 한국 전쟁의 피해자들이 다수를 차지하고 있다. 특히 상류층은 한국전쟁의 피해와 직접적인 관련을 맺고 있는 사람들이라는 사실은 매우 중요하다. 이들은 막연하게 사상교육이나 세뇌교육을 통해 한국전쟁의 처절함을 학습한 것이 아니라 북한식 보훈정책에 의해 사회적 혜택을 받은 기득권 세력이다. 이들은 전쟁의 참혹함을 누구보다도 뼈저리게 체험한 사람들이며 가족관계를 통해 체험적으로 적대의식을 터득한 그 후손들이다. 이들은 소외된 주변인으로서가 아닌 사회의 상층 기득권세력으로 집단과 계층을 형성하고 있다.

북한의 이러한 사회구조는 남북화해와 민족공동체 형성 과정에서 최대의 걸림돌로 작용할 것이 분명하다. 남한에서는 한국전쟁으로 인한 피해와 북한에 대한 적대감정이 주로 국가와 학교의 이데올로기 교육이라는 방식을 통해 형성되어 있으며, 전쟁피해 당사자들이 직접적인 사회세력을 형성하고 있는 것은 아니다. 전쟁의 피해자들이나 월남자들에 대해 사회의 주요집단이나 계층을 형성하도록 배려한 북한과는 달리 재정적 보상 정도의 국가보훈정책을 추진하였다. 남한에서 전쟁으로 직접적인 피해를 입은 사람들이 전체인구의 5% 정도에 불과하고 전쟁피해 가족들을 사회의 핵심세력으로 재편하려는 사회정책을 추진하지 않았는데도 북한에 대한 적대의식이 강렬한 것을 보면, 전쟁피해가족들을 계급정책으로 구조화한 북한의 대남 적개심은 대단하리라 예상된다.

남북한간에 자리 잡고 있는 상대방에 대한 심리적·정신적 불안의식과 이질감의 근원은 한국전쟁에서 태동되었다고 볼 수 있다. 남북간의 문화충격과 사회적 이질성으로부터 오는 냉소주의적 태도가 그 자체로는 큰 문제가 아닐 수도 있다. 그러나 이러한 이질적 요소들이 한국전쟁과 같은 사회문제와 맞물려 터져 나온다면 더욱 첨예한 갈등으로 치달을 것은 자명한 사실이다. 한국전쟁으로 인해 북한이 남한보다 훨씬 많은 인적 피해를 입었고 전쟁피해의 적대감정이 사회적으로 구조화되어 있는 북한의 현실을 상기한다면 통일과정에서 한국전쟁의 문제는 어느

순간에 터질지 모르는 시한폭탄임은 불문가지이다.

북한사회의 이러한 구조적 특성에 비추어 볼 때 한국전쟁으로 형성된 양 체제의 적대의식을 해소하고 분단을 극복하기 위해 보다 진지한 노력을 기울여야 할 것으로 생각된다. 한국전쟁의 피해정도에 따라 서열 지워진 북한 사회구조의 특성을 이해한다면 한국전쟁문제를 신중히 다루지 않으면 안될 것이다. 통일과정에서 한국전쟁의 책임문제를 반드시 짚고 넘어가야 한다는 당위론적 주장은 이러한 면에서 위험한 선택이다. 이 당위론적 선택은 남북관계의 대립과 갈등을 가속화시키는 결과만 낳을 가능성이 크다.

분단 55년만에 남북 정상회담이 열리고 남북한의 화해와 평화를 열망하는 기운이 높아지고 있다. 이러한 때에 남북한의 화해와 평화적 통일을 위해 남북한 상호간에 한국전쟁으로 얼마나 많은 피해를 입었고 그 가족들이 지금 어떤 사회적 환경에 처해있는지를 진지하게 이해해야 한다. 한국전쟁으로 받은 피해와 상처가 너무나 크기 때문에 남북한은 상대방의 형편을 이해하지 못하고 자신들의 억울함을 토로하기에 급급한 실정이다. 한국전쟁으로 내면화되고 구조화된 피해의식과 적대의식이 완화되지 않는다면 남북한 민족공동체 형성이나 사회통합은 한 걸음도 진전될 수 없을 것이다. 따라서 전쟁의 원인, 피해사태에 대한 책임추궁과 같은 문제는 역사적 과제로 미루고, 가급적이면 전쟁의 피해상을 중심으로 상대방을 이해하는 노력을 기울여야 한다. 이러한 노력을 통해 전쟁의 상처로 깊게 패인 서로의 적대감정을 해소함으로써 남북이 진정으로 화해하는 일은 한반도 평화정착을 위해 휴전협정을 평화협정으로 전환하는 작업만큼이나 소중한 것이다.

탈냉전기 인권과 국제정치적 합의: 국가중심 시각에 대한 비판적 검토

김수암(통일연구원)

- I. 서론
- II. 탈냉전 이후 인권문제와 국가중심 시각
- III. 인도주의적 개입의 국제정치적 합의
- IV. 결론

I. 서론

제2차대전의 비극적인 경험과 홀로코스트에 의해 자행된 인권의 침해를 경험하면서 인류는 제2차 세계대전 후 유엔을 중심으로 인권을 보호하고 증진하기 위한 규범을 정립시켜 왔다. 1948년 12월 10일 제3차 유엔총회에서 인권존중을 위한 국제협력을 유엔의 목적의 하나로 규정하고 『세계인권선언』이 채택되면서 인권신장의 역사는 새로운 전기를 맞게 되었다.¹⁾

1) 유엔의 세계인권선언을 필두로 한 국제인권의 규범적이고 제도적 발달에 대해서는 Thomas Buergenthal, "The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights," *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, No. 4 (November 1997); Oliver Ramsbotham and Tom Woodhouse, *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict* (Cambridge: Polity Press, 1996), pp. 8~32 등의 업적을 참조할 것. 그리고 인권의 개념에 대해서는 Jack Donnelly, *The Concept of Human Rights* (New

냉전의 종식에 따라 국제정치 환경이 변화하면서 인권의 신장과 보호는 재차 국제사회에서 주요 이슈로 부상하고 있다. 인권문제의 중요성은 1993년 6월 오스트리아에서 개최된 『세계인권회의』에서 채택한 『비엔나 인권선언』에 잘 나타나 있다. 이 선언에 따르면 인간의 존엄성 보장과 기본적 권리의 옹호는 모든 인류가 추구하고 있는 공동의 목표로서 시간과 공간을 초월한 국제사회의 주요 과제로 인식되고 있다.

인권 관련 국제규범에서는 인권을 보호하고 실행하는 주체를 국가로 설정하고 있다. 대부분의 국가들은 인권을 보편적 가치로 인정하고 인권의 보호와 증진에 대해 공언하고 있다. 그러나 이러한 공언에도 불구하고 국제정치의 현실에서는 인권이 유린되는 사례가 비일비재하게 발생하고 있다. 여기에는 국가중심 사고가 핵심 요인으로 작용하고 있다. 인권을 실행하는 주체인 국가가 인권을 유린하는 행동을 할 때 외부에서 이를 개선하려는 시도를 할 경우 국가의 주권으로 인해 제약을 당하게 된다. 특히 탈냉전 이후 주요 이슈로 부상되고 있는 ‘인도주의적 개입’이 근대국가의 속성인 주권 및 내정불간섭의 원칙과 긴장관계를 형성한다는 사실이 인권문제에 내포된 국제정치상의 딜레마의 대표적인 모습이라고 할 수 있다.

탈냉전 이후 국제정치 현실이 변화하면서 인권문제에 대한 인식도 변화하고 있다. 그런데 이러한 인식의 변화에도 불구하고 현실적으로는 여전히 국가중심 사고가 국제정치상의 중심 패러다임으로 작동하고 있다. 인권을 보호하고 증진하기 위해서는 인식과 현실간의 괴리로 인해 발생하는 국제정치적 딜레마에 대한 이해가 전제되어야 한다. 본 논문에서는 국가중심 시각에 대한 비판적 검토를 통해 인권에 내포된 국제정치적 함의를 살펴보고자 한다.

II. 탈냉전 이후 인권문제와 국가중심 시각

1. 탈냉전과 인권문제

1) 개인안보 개념의 대두와 인권

냉전의 종식이 인권에 미친 핵심적인 영향의 하나는 안보개념의 변화라고 할 수 있다. 전통적인 현실주의 국제관계이론에 따르면 안보는 영토안보, 국가이익의 보호, 핵 위협으로부터의 안보 등 주로 군사적인 측면에서 인식되어 왔다. 외국의 위협으로부터 국가를 보호하는 국가안보가 안보의 중심 패러다임으로 작동하던 냉전 시기에는 국가안보와 인권은 조화롭기보다는 상충되는 경우가 많았다. 정치군사적 차원의 전략적 고려에 의해 과테말라, 엘살바도르, 칠레, 이란, 남아프리카, 자이레, 남한, 필리핀 등의 국가에서 반공주의 독재정권이 용인되었다. 이로 인해 개인의 권리, 심지어 생명조차 위협받는 상황이 발생하기도 하였다. 국가안보를 위해 개인의 인권이 희생될 수 있다는 사실을 받아들이는 경우에 한해 국가안보와 인권이 동시에 논의될 수 있을 뿐이었다. 그러나 탈냉전 이후 정치·군사적인 영역 이외에 경제, 정보와 커뮤니케이션, 환경, 인권 등이 주요 이슈로 등장하고 있다. 특히 냉전시대의 이념적 대립구도가 무너지면서 이념적 요소가 인권보다 우선적으로 고려되던 상황이 변하고 있다.²⁾ 따라서 탈냉전이 인권에 미친 영향을 살펴보기 위해서는 안보개념을 둘러싸고 전개되고 있는 논의에 대한 이해가 필요하다.

왈츠는 탈냉전 이후 독일, 일본, 중국 등에서 영토적 경계에 따른 열강간의 경쟁이 재등장할 것이라고 전통적인 안보개념의 지속을 주장한 바 있다. 그런데 헌팅톤은 주요 갈등이 영토적 경계가 아니라 상이한 문명권간에 발생할 것이라고 문명권의 충돌이 미래의 전선(戰線)이 될

2) 탈냉전이라는 국제정치의 현상 속에서 행위자와 활동영역의 질적 변화에 대해서는 하영선, “탈근대 지구질서와 한일관계의 미래,” 하영선 편, 『한국과 일본』, (서울: 나남, 1997), pp. 14~15를 참조할 것.

것이라는 주장을 편 바 있다. 그리고 클린턴 대통령의 안보보좌관이었던 레이크는 민주적이고 시장지향적 사회들의 연대와 민주주의를 회피하고 세계공동체에 도전하는 저항국가들-쿠바, 북한, 이란, 이라크, 리비아 등-간의 대립이라는 또 다른 갈등구도를 제시하고 있다. 반면 클레어는 알제리아, 앙골라, 보스니아, 미얀마, 부룬디, 하이티, 카시미르, 리베리아, 르완다, 소말리아, 스리랑카, 수단 등에서의 갈등은 위의 모델로 설명이 되지 않는다고 주장하고 있다. 평화에 대한 심각한 위협은 주요 정치실체간의 갈등이 아니라 국가, 사회, 혹은 문명권 내부에 부조화가 점차 증대되는 현상에서 초래되고 있다는 것이다. 즉, 국가, 사회, 문명권 내부의 집단간 적대와 폭력이 미래의 전선을 형성할 것이라고 주장하고 있다. 빈부의 격차, 종족과 종교적 차이, 인구의 폭발적 증가에 따른 식량과 자원 쟁탈 경쟁, 환경오염 등의 요인이 복합적으로 작용하면서 집단간의 대립이 격화될 것으로 전망하고 있다. 또한 현대의 폭력은 테러, 인종적·종교적 분쟁, 조직범죄, 여성에 대한 폭력, 범죄 폭력 등 다양한 양태를 띠고 있다. 이렇게 폭력의 형태가 다양해지면서 그 사회 내의 구성원들의 인권에 심각한 위협 요인으로 대두되고 있다.³⁾

이상에서 살펴보았듯이 안보에 대한 인식이 변화를 겪고 있고 갈등요인과 폭력양태가 다양해지면서 인권문제도 새롭게 접근할 필요성이 대두되고 있다. 이에 따라 전통적인 국가안보라는 개념에서 대응하는 데는 점차 한계가 나타나고 있다. 냉전 종식 후 국가중심 사고와의 조화를 모색하면서 대안을 제시하는 움직임이 대두되고 있다. 다음 야닌 개

3) Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security*, Vol. 18, No. 2 (Fall 1993); Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order* (New York : Simon & Schuster, 1996); 새뮤얼 헌팅턴 지음, 이희재 옮김, 『문명의 충돌』 (서울: 김영사, 1997); Anthony Lake, "Confronting Backlash States," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2 (March/April 1994); Michael T. Klare, "Redefining Security: The New Global Schisms," *Current History*, Vol. 95, No. 604, November 1996.

인안보 개념이라고 할 수 있다. 도넬리는 “국제적으로 공인된 인권의 효과적인 향유”를 개인의 안보라고 정의하면서 오늘날 어느 국가도 국가안보와 개인안보를 동등하게 보지는 않지만 양자간의 갈등이 점차 감소되는 추세에 있다고 주장하고 있다.⁴⁾ 만약 국가를 독특한 특성을 지닌 상위의 집단적인 실체가 아닌 개별 구성원의 합으로 설정한다면 국가안보는 모든 시민의 개인안보에서 유래하게 된다. 이에 따르면 개인을 보호하는 문제가 안보로 인식될 수 있는 여지가 생기게 된다. 또한 외부의 위협이라는 전통적인 국가안보 개념도 개인안보에서 접근할 경우 인권이라는 차원에서 재구성될 수 있다. 즉, 외부로부터의 위협은 기본적인 생명권, 자유, 정치적 자결권을 위태롭게 하여 개인을 불안정하게 만들 수 있으므로 국가안보는 인권의 존중이라는 차원에서 이해될 수 있다. 이러한 인식에 따르면 개인의 인권을 희생하는 것은 진정한 의미의 안보라고 할 수 없다. 따라서 냉전시대처럼 외부의 위협을 막는다는 논리로 인권을 희생시키는 것은 오히려 국가의 힘이나 안보를 약화시키는 결과를 초래하게 된다. 역으로 각자가 안정적으로 인권을 향유한다면 국가의 안보는 더 잘 성취될 수 있다.⁵⁾ 유엔개발계획에서는 영토적 안보의 배타적 주장보다는 개인안보를 중시해야 한다고 주장하면서 개인안보의 범주로 경제안보, 식량안보, 건강안보, 환경안보, 개발안보, 공동체 안보, 정치적 안보의 7가지를 들고 있다.⁶⁾ 이러한 국가안보와 인권의 관계는 국제적인 차원에서도 적용될 수 있다. 탈냉전 이후 미국은 민주주의를 강조하면서 과테말라와 같은 국가에서 시민에 대한 직접적인 폭력을 추방하고 비폭력적인 사회활동과 정치적 비판을 허용하도록 강력하게 촉구하고 있다. 냉전이 종식된 이후 개인의 안보에 중점을 두게 되면 오히려 강력하고 안정적인 동맹을 창출하고 유지할 수 있다는 인식에 따른 것이다. 탈냉전 이후 조정, 평

4) Jack Donnelly, "Rethinking Human Rights," *Current History*, Vol. 95. No. 604, (November 1996).

5) 위의 글, p. 388.

6) United Nations Development Program, "Redefining Security: The Human Dimension," *Current History*, Vol. 94. No. 592, May 1995, pp. 229~231.

화구축, 예방외교가 강조되면서 국제사회는 점차 인권과 안보가 긍정적인 방향으로 연계될 수 있다는 인식에 따라 행동하기 시작하고 있다. 이러한 방식으로 인권과 안보를 연계시키면 보다 개인주의적이고 권리 보호의 연장선상에서 안보에 접근하는 것이 가능하게 된다. 다자적 평화유지 차원에서 인권과 안보를 별개로 분리하거나 대립된 것으로 인식하던 사고에서 벗어나 점차 긍정적으로 연계시켜 대응할 수 있다는 인식이 싹트고 있는 것이다.⁷⁾

2) 인권범주의 확대

탈냉전에 따라 안보의 개념에 대한 인식이 변화하고 갈등요인과 폭력의 형태가 다양해지면서 인권이라고 인식되는 범주도 확대되고 있다. 이러한 범주의 확대는 인권 관련 국제규범에도 반영되고 있다. 국제사회에서는 그 동안 시민적·정치적 권리(B규약)와 경제적·사회적·문화적 권리(A규약)를 인권의 주요 내용으로 규정하고 행동하여 왔다. 냉전 종식 후 상황이 변화하면서 국제사회는 1993년 비엔나 인권선언을 통하여 새로운 현실을 규범에 반영하고 있다. 동 선언에서는 기존의 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리 이외에 개발권, 난민의 권리, 인도주의적 법률 문제, 소수의 권리와 토착민의 권리, 여성의 권리, 장애인과 어린이들의 권리를 인권의 범주에 포함시켜 포괄적으로 규정하고 있다.

이념이라는 갈등요소가 사라지면서 민족적, 인종적, 종족적, 언어적, 종교적 소수에 속한 개인들의 권리의 보호를 위한 국제적 규범과 제도의 창출에 대한 국제공동체의 관심이 증대되고 있다. 특히 연방의 해체가 소수 토착민들의 자결권과 연결되면서 주권과 갈등이 야기되고 특정인종과 종교를 기반으로 하여 유혈사태를 유발하고 있는데, 이 과정에서 인종청소와 같은 잔혹한 인권유린 현상이 발생하고 있다. 이에 따라 전통적인 생활양식의 보호와 소수민족의 권리보호 문제가 대두되고 있다.⁸⁾

7) Donnelly, 앞의 글 p. 389.

냉전 시기에는 특정 인권의 우선 순위를 놓고 동서 양 진영이 상이한 입장을 표출하고 있었다. 사회주의권에서는 경제적·사회적·문화적 권리와 인민의 자결권과 같은 집단적 권리를 강조하였다. 반면, 서방 세계에서는 서구적 자유주의의 유산인 시민적 권리에 중점을 두어 왔다. 그리고 경제적·사회적·문화적 권리에 대해서는 국제적 수준에서 거론하기보다는 복지국가 모델에서 보듯이 국가적 차원에서 접근하고 있다. 특히 미국에서는 경제적·사회적·문화적 권리를 권리로 인식하기보다는 목적이나 열망으로 간주하는 경향이 있었다. 뿐만 아니라 미국에서는 경제적·사회적·문화적 권리는 시민적·정치적 권리와는 달리 보편적인 인권개념이 아니고 특정 계층을 위한 권리로 인식하여 왔다. 이에 따라 미국인들은 건강, 사회보장, 고용과 같은 문제를 인권의 관점에서 접근하지 않았다.⁹⁾

앞에서 살펴보았듯이 개인안보라는 개념이 등장하면서 이러한 인식에도 변화가 발생하고 있다. 최근에는 정치적인 요소 이외에 가난, 부패, 질병, 교육자원의 결핍, 경제적·정치적 저개발 등으로 인해 발생하는 인간의 고통도 보호되어야 할 인권의 범주로 인식되고 있다. 특히 현대

8) 이러한 문제에 대응하여 유엔의 주도하에 1992년 총회에서 「민족적, 인종적, 종교적, 언어적 소수에 속한 개인의 권리에 선언」(Declaration the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic)을 채택하여 규범적 기반을 마련하였다. Buergenthal, 앞의 글, pp. 717~722.

9) Allan Rosas and Jan Helgesen (ed.), *Human Rights in a Changing East-West Perspective* (London: Pinter Publishers, 1990), pp. 1~2; Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory & Practice* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989), p. 28~37; 최의철, “미 국무부의 「2000년 북한인권보고서」와 통일연구원 「2000년 북한인권백서」 비교분석,” 정세분석보고서 (서울: 통일연구원, 2000) p. 4. 사회주의권에서는 국제적 수준에서 경제적·사회적·문화적 권리를 강조하지만 국가적 차원에서 이러한 권리의 실질적 보호에는 심각한 결점이 있다. 역설적으로 오히려 서구에서 경제적·사회적·문화적 권리가 보다 효과적으로 보호되고 있다.

자본주의 시장기구 하에서 발생하고 있는 인간의 건강문제, 사회보장문제, 취업문제 등이 인권이라는 측면에서 관심을 끌고 있다. 개인안보의 관점에서 볼 때 자본주의 시장에 의해 초래되는 시민에 대한 위협을 보호하는데 적극적으로 나서야 한다. 또한 전통적 국가이익 개념이 무시해 왔던 분배문제가 중요하게 된다. 이러한 사회적 평등이라는 목표는 시장효율성이라는 목표와 상충할 여지가 있는데, 서구에서는 배분과 기회의 불균등을 완화하고 건강, 교육, 아동, 노인, 빈약자에 대한 지원과 같은 광범위한 사회보장을 위한 지원을 확대하고 있다. 예를 들어 서구선진국은 저임금의 국가에 직업을 수출하여 이익을 볼 수 있지만 선진국 본국에서는 그러한 직업을 상실하는 개인들이 희생을 당하게 된다. 그런데 개인안보 개념에 따르면 국가이익이라는 집단적인 이해를 추구하기 위해 어느 누구도 해를 당하거나 희망을 상실 당한 채 버려져서는 안된다. 그러나 개인안보라는 관점에서 IMF가 부과한 구조조정 프로그램을 보면 개인경제안보와 사회·경제적 권리에 대한 관심이 아직까지 다자경제정책에까지는 반영되지 못한 측면이 있다. 이 프로그램은 많은 국가들에게 식량보조금의 폐지를 요구하고 있고 시장의 파괴적인 결과로부터 사회의 취약 계층들에게 완충 역할을 하는 사회보장 프로그램을 해체하도록 요구함으로써 개인의 경제안보에 심각한 위협을 초래하고 있다.¹⁰⁾

2. 국가중심 시각과 인권문제

1) 3가지 세계관과 인권문제

탈냉전이라는 국제정치의 변화에 따라 국제정치상의 행위자라는 측면에서도 변화가 발생하고 있다. 그러나 여전히 국제정치에서는 국가중심 사고가 팽배해 있다. 따라서 국가중심 시각이 변화하고 있는 인권상황에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 비판적으로 검토할 필요가 있다. 이를 위해 먼저 국가중심 시각 이외의 다른 세계관을 동시에 살펴볼 필

10) Donnelly, 앞의 글, pp. 389~390; Buergenthal, 앞의 글, p. 715; 최의철, 「냉전종식후 국제정치와 인권」(서울: 통일연구원, 1999), p. 27.

요가 있다.

세계관은 크게 3가지로 대별할 수 있을 것이다. 먼저 비토리아(Vitoria)는 인류가 상호 사랑과 원조와 같은 자연법에 의해 지배되는 ‘보편적 공동체’(universal community) 혹은 ‘대사회’(great society)를 구성하고 있다는 세계관을 제시하고 있다. 그리고 수아레즈(Suarez)는 인류는 같은 종으로서 단일체일 뿐 아니라 도덕적·정치적 단일체라고 주장하고 있다. 이러한 세계관은 칸트적인 세계정부의 구상으로 이어지고 있다. 다음으로 그로티우스는 비토리아의 보편적 인류공동체에 대해서는 다소 소극적인 입장을 취하면서 ‘국가들의 법’(law of states)에 의해 지배되는 ‘국가들의 사회’(society of states)를 강조하고 있다. 즉, 국가들이 하나의 사회를 형성하고 있다는 세계관이다. 이 경우 국가들은 국가들의 사회의 통합된 부분이다. 이러한 국가들의 사회는 상호동의를 기반으로 하며 국가들의 법, 즉 집단적으로 동의된 규칙과 관행에 의해 지배된다. 끝으로 홉스에게는 보편적 인류공동체도 국가들의 사회도 존재하지 않는다. 국가는 주권적이고 자기충족적인 도덕적 공동체로 이들의 관계는 자연상태이다. 법은 주권자의 명령이므로 국제법은 가공이다. 주권자의 유일한 관심은 자신의 국가이익을 증진시키는 것이다. 홉스로 대표되는 국제관계의 국가주의 관점에 따르면 법적으로 주권적이고 도덕적으로 완비된 국가는 서로의 영토적 통합을 존중하고 자발적으로 조인한 국제적 합의와 규약을 준수하는 것 이외에는 의무가 없다. 홉스는 자신의 경계를 벗어난 의무는 없다고 주장하면서 보편적인 인류공동체와 보편적인 자연적 의무를 부정한다. 이것은 국가중심주의 세계관으로 이어진다.¹¹⁾

11) Bhikhu Parekh, "Rethinking Humanitarian Intervention," *International Political Science Review*, Vol. 18, No.1, January 1997, pp. 49~53. 화이트는 이러한 세계관의 연원을 현실주의자(Realist-마키아벨리), 합리주의자(Rationalist-그로티우스), 혁명주의자(Revolutionist-칸트)의 세가지 전통으로 구분하고 있다. Hedley Bull, "Martin Wight and the theory of international relations," *British Journal of International Studies*, 2, July 1976; David S. Yost, "Political philosophy and the theory of international relations,"

이상에서 살펴본 현실주의적인 국가중심 세계관, 국제사회라는 세계관, 세계주의 세계관이라는 3가지 시각을 도식화하면 다음과 같다.¹²⁾

| 세계관의 구분 | 질서의 정도 | 추구하는 목표 |
|----------|---------------|---------|
| 국가중심 세계관 | 무정부 상태(자연상태) | 권력의 영역 |
| 국제사회 세계관 | 국제사회(국가들의 사회) | 질서의 영역 |
| 세계주의 세계관 | 세계공동체 | 정의의 영역 |

이러한 세계관과 인권과의 관계를 살펴보기로 하자. 먼저, 국가중심 세계관의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 세계는 주권국가로 구성되어 있다. 둘째, 모든 국가는 자신의 내정을 적합한 방식으로 다룰 권리를 가지고 있고 외부가 간섭할 권리를 갖고 있지 못하다. 셋째, 모든 국가는 자신이 적절하다고 생각하는 대로 대외문제를 수행할 권리를 가지고 있다. 넷째, 시민적 권위는 그 정당성이 그 시민에게서 유래되고 그것의 유일한 의무는 시민의 집단적 이익을 증진시키는 것이다. 다섯째, 시민은 국가에 복종해야 할 도덕적 의무를 가지고 있다.¹³⁾ 이러한 국가중심 시각에 따를 경우 인권은 국가의 관할권에 속하고 다른 국가의 유린에 대해서는 개입할 여지가 없어진다.

국가들의 사회라는 세계관에서 인권문제를 논하는 경우 국가는 불개입의 권리를 가지고 있다. 국제사회에서의 정의는 국가의 독립과 법적인 평등성, 자위권, 불개입의 의무, 조약준수의 의무, 전쟁수행의 제한이라고 할 수 있다. 나르딘은 이러한 주장을 다원주의의 관점과 질서의 관점에서 정당화를 시도하고 있다. 먼저 다원주의의 관점에서 볼 때 세계에는 종교적, 도덕적, 경제적, 정치적 문제로 불일치가 존재하는데, 이러한 다원주의가 존중되고 정치적 독립이 존중되어야 한다는 것이다. 이러한 주장에 따르면 개입은 다원주의를 해치는 부정적인 결과를 초

International Affairs, Vol. 70, No. 2, 1994.

12) Ramsbotham and Woodhouse, 앞의 책, pp. 30~31.

13) Parekh, 앞의 글, pp. 56~59.

래하게 된다. 다음으로 질서의 관점에서 볼 때 불개입은 안정과 평화를 위한 선결요건으로 기능하게 된다. 이러한 주장에 따르면 개입은 국제평화와 질서를 해치는 결과를 초래하게 된다.¹⁴⁾

끝으로 국가중심 시각에서는 개입이 이루어지는 경우에도 개입의 정당성을 국가이익의 극대화에서 구하고 있는 반면 세계주의 접근은 개입의 정당성을 모든 인류의 이익에 기여한다는 논리에서 찾고 있다.¹⁵⁾ 세계주의 세계관에 따르면 국가는 그들의 시민과 비시민 모두의 이익과 권리를 존중하는 한에서만 권위를 부여받게 된다. 또한 국가는 인간의 이익을 심화시키는 단지 수단적 가치만을 가질 뿐 고유한 도덕적 가치를 갖고 있지는 않다. 공통의 인류애에 비추어 볼 때 국적에 관계없이 개인들은 존중되어야 할 도덕적 지위와 이해를 가지고 있다. 소극적 관점에서의 이해는 모든 인간은 타인에 대해 살인, 고문과 같은 행위를 해서는 안된다. 적극적 관점에서의 이해는 모든 인간은 복지를 누릴 권리가 있다. 불행, 질병, 고통을 당하지 않도록 다른 사람들이 어떤 생활 수준을 달성하는 것을 보장해야 한다. 이러한 입장을 취할 경우 개인의 권리에는 정치적, 시민적 자유뿐만 아니라 경제적 자원권도 포함되어야 한다. 세계주의적 세계관은 목적론적인 시각에 입각해 있는데, 인권과 같은 모두가 공유하는 실질적인 목적을 구현하는 것이 목표이다.¹⁶⁾

2) 주권과 인권문제

전통적 현실주의 국제정치이론에서 유일한 행위자는 근대국가이다. 모르겐소는 이러한 행위자를 당구공모델로 묘사하고 있는데, 외부 영향력이 내부에 침투될 수 없는 국가 모델이라고 할 수 있다. 이러한 모델의

14) Terry Nardin, *Law, Morality, and the Relations of States* (Princeton: Princeton University Press). 나르딘의 주장에 대한 비판적 검토는 Simon Caney, "Human Rights and the Rights of States: Terry Nardin on Nonintervention," *International Political Science Review*, Vol. 18, No.1, January 1997를 참조할 것.

15) Caney, 앞의 글, p. 27.

16) 위의 글, pp. 32~33.

국가를 상징할 경우 국내문제와 국제문제는 엄격하게 구별될 수밖에 없다. 이로 인해 국가내부의 인권사항은 그 국가의 주권사항에 속한다고 할 수 있다. 결국 인권문제에 대하여 국가가 권위적으로 대응할 수 있는 버팀목은 경직된 주권 개념이라고 할 수 있다. 국제현실의 변화에도 불구하고 권위주의 정권이 경직된 주권개념을 전면에 내세움으로써 인권문제를 둘러싸고 갈등이 발생하게 되는 것이다.¹⁷⁾

근대국가의 주권은 유엔헌장에도 규정되어 있다. 유엔헌장 제1장 제2조 7항에는 “현 헌장에 포함된 어떠한 것도 근본적으로 어떤 국가의 국내적 관할권 내에 있는 문제에 대해 유엔이 개입할 수 있는 권위를 부여하지 못한다”고 주권적 소관사항은 집단개입의 대상이 아니라는 점을 천명하고 있다. 유엔헌장을 비롯하여 인권관련 국제규범에서는 인권의 보호와 실행을 개별국가에게 맡기고 있다. 따라서 어떤 국가나 UN도 국제적으로 공인된 인권을 위하여 무력을 사용할 권위를 갖고 있지는 못하다. 국가가 자신의 영토 내에서 인권을 감독하는 거의 배타적인 권위를 보유하고 있다는 것이다. 예를 들어 1984년의 고문협약에 의하면 고문이 자행되는 경우 조사할 수 있도록 되어 있으나 그러한 조사결과가 국가에 구속력이 갖는 것은 아니다.

또한 국제사면위원회(Amnesty International)와 같은 인권 관련 비정부 국제기구가 인권 신장을 위하여 활동하고 있지만 인권을 보호하고 신장하는 데 유용한 수단이 거의 없다. 현 단계에서는 선전활동이나 인권 유린국가의 수치심을 유발하는 것에 의존하는 수준에 그치고 있다.¹⁸⁾

17) Jan Nederveen Pieterse, "Sociology of Humanitarian Intervention: Bosnia, Rwanda and Somalia Compared," *International Political Science Review*, Vol. 18, No.1 (January 1997), pp. 74~84. 전통적 현실주의 국제정치이론의 당구공 모델에 대해서는 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations* (New York: Knopf, 1948)을 참조할 것. 주권에 대한 대표적인 업적으로는 F. H. Hinsley, *Sovereignty* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986)을 참조할 것.

18) Donnelly, 앞의 글, p. 390. 물론 비정부국제기구의 활동이 점차 활성화되면서 이들 기구들이 국가 관할권의 도전요인으로 등장하고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다. ‘국경없는 의사회’(MSF)라는 명칭에서

특히 증가추세에 있는 국제사회의 인도주의적 지원이 주권과 갈등을 일으키는 문제는 모니터를 들 수 있을 것이다. 국제사회에서 인도주의적인 지원을 행하면서 배분의 상황에 대한 모니터와 인권실태에 대한 조사활동을 요구하고 있는데, 이러한 요구에 대하여 주권의 소관사항이라는 이유로 거부되는 상황이 발생하고 있다.¹⁹⁾

인권과 주권이 서로 대립되는 구체적인 사례를 북한을 통하여 살펴보기로 한다. 북한에서는 인권을 보장하라는 국제사회의 요구에 대해 “인권이란 나라와 민족의 자주권을 떠나서는 생각할 수 없으며, 제국주의자들이 말하는 인권이란 돈만 있으면 별의 별 짓을 다할 수 있는 부자들의 특권이고 인권의 첫째가는 원수는 인민들의 자주권을 유린하며 인권옹호의 간판 밑에 다른 나라의 내정에 간섭하는 제국주의자들”이라고 주장하고 있다.²⁰⁾ 북한은 서방에서 주장하는 인권은 특정계급을 위한 인권이므로 개별국가의 특수성과 자주권 권리가 우선시 되어야 한다는 입장이다. 따라서 인권을 보장하라는 요구는 내정간섭에 지나지 않는다고 주장하고 있다. 즉 북한의 인권문제를 거론하는 것은 사회주의의 말살이고 세계제패를 실현하기 위한 정치적 모략책동에 불과하다는 주장이다. 그러나 북한의 주장은 개인의 인권보다는 집단의 권리를 중요시하고 김일성과 김정일 개인의 우상숭배를 위해 인권이 희생당하고 있는 현실을 은폐하려는 의도가 숨어 있다.²¹⁾

보듯이 이들은 정부의 허가 없이 국경을 가로질러 행동할 권리를 요구하여 오고 있다.

19) 북한에서도 인도적 지원을 수용하면서 인권기구들의 북한인권실태 조사를 거부하고 있어 조사자체가 어려운 실정이다. 1998년 9월 30일 북한에서 무상의료 지원활동을 벌여온 「국경 없는 의사회」(MSF)는 자신들의 활동을 제한한다고 주장하면서 북한 철수를 발표한 바 있다. 「연합뉴스」, 1998. 9. 30.

20) 김정일, “사회주의는 과학이다,” 「로동신문」, 1994.11.4.

21) 김창렬, “제국주의자들이 떠벌이고 있는 <인권옹호>와 그 반동적 본질,” 「근로자」, 1990, pp. 94~95. 북한의 인권개념의 특징에 대해서는 최의철 외, 「북한인권백서 2000」 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 9~14을 참조할 것.

북한의 주장에서 보듯이 주권은 개별국가가 인권유린을 은폐하고 호도하기 위한 명분으로 활용되는 측면이 강하다. 그런데 당구공모델이라는 근대국가의 모델은 현실에서는 이상론에 지나지 않는다. 뿐만 아니라 탈냉전 이후 주권이라는 측면에서도 점차 인도적 개입이 가능하다는 주장들이 제기되고 있다. 먼저 정치적 권위는 일반의지에 부합되어야 하며 일반의지에 부합되는 방향으로 행동할 때만 주권으로서의 권위가 인정된다는 견해가 제기되고 있다. 일반의지에 입각한 주권이론을 따를 경우 인간 삶에 대한 평등권, 자유와 재산권의 인정 등 기본적인 인권을 존중할 때 시민에 대한 국가의 권위는 정당화될 수 있다. 따라서 일반의지에 부합되지 않으면 국가의 권위는 정당화될 수 없다. 그러한 권위가 결여되어 있는 국가는 국제사회의 유효한 구성원으로 인정될 수 없다.²²⁾

또한 냉전 종식 후 소수민족이나 인종의 자결권이라는 입장에서 주권은 절대적일 수 없다는 견해가 제기되고 있다. 반인륜적 범죄행위나 인종청소 등으로 인해 특정 인종집단에 대해 심각한 인권침해가 지속될 경우 자결권의 요구는 보호되어야 한다는 주장이다.²³⁾ 이러한 상황에서 국가주권은 결코 절대적인 권리라고 할 수는 없다. 인종청소 등 대규모의 차별적인 인권침해에 대해 정부정책에 변화가 없고 다수가 분리를 지지할 경우 외부개입은 정당화될 수 있다. 뿐만 아니라 지역자치정부와 소수민족의 정당한 권리요구가 무시되고 정부에 대한 참여가 보장되지 않을 경우 인도적 개입이 정당화될 수 있다는 주장까지 제기되고 있다.²⁴⁾

이상과 같은 제반논의와 함께 세계화라는 국제정치 현실의 변화에 따라 전통적인 주권개념에 입각한 국가의 관할권도 점차 약화되는 추세에 있다. 먼저 주권은 역사적인 산물이라는 사실을 상기할 필요가 있

22) John Charvet, "The Idea of State Sovereignty and the Right of Humanitarian Intervention," *International Political Science Review*, Vol. 18, No.1, January 1997.

23) Richard Falk, "The New *Interventionism and the Third World*," *Current History*, Vol. 98, No. 63, November 1999, p. 375.

24) 최의철, 앞의 책, p. 18.

다. 흔히 주권은 고정된 원칙으로 인식하고 주권의 역동성을 인정하지 않으려는 경향이 있다. 그러나 현실 국제정치에서 국가주권은 국가간 힘의 차별에 의해 제한 받아 왔고 현재는 이전보다 훨씬 더 가공이라는 측면이 강하다. 국경을 가로지르는 엄청난 교류의 증가로 재정, 경제, 정보, 인민에 대한 통제가 약화되고 있다. 특히 인터넷을 매개체로 한 사이버공간 등 정보통신혁명이 급격히 진행되면서 국가주권은 신성불가침의 강도가 점차 약해지고 있다. 주권을 핵심으로 하는 국가중심 시각은 세계화라는 국제현실의 변화 속에서 지구사회라는 인식에 의해 도전 받고 있다. 현재의 세계는 국가중심 세계와 다국적기업, 초국가기구, 인종집단, 교회와 같은 다자적인 행위자라는 2가지 세계가 상호 복합적으로 작용하는 모습을 보여주고 있다. 이러한 후자의 세계관에 입각할 때 주권의 신성불가침성은 약화될 수밖에 없다. 세계화의 시대에는 보다 유연한 주권 개념이 필요하다. 부분적이고 기능적이며 분화된 주권의 개념이 필요하다.²⁵⁾ 즉, 법적 주권과 현실적으로 향유할 수 있는 자율성의 척도인 작동주권(operational sovereignty)간에 괴리가 발생하는 것이다. 그리고 GATT, IMF, WTO 등의 국제기구로 인해 독립으로서의 주권개념이 공유된 주권개념으로 이동하고 있다는 주장도 제기되고 있다.²⁶⁾

이와 같이 국가의 통제력이 약화되면서 최근 정부가 테러리스트, 범죄조직, 그리고 군사조직과 같은 강력한 집단에 의해 자행되는 인권침해로부터 관할권을 효율적으로 행사할 수 있는 지에 대해 의문이 제기되고 있다. 이에 따라 개인의 범죄책임을 중시하는 경향이 대두되고 있다. 비록 형성단계이기는 하지만 대규모 인권침해에 대한 국제적 책임의 범주에 정부 이외에 개인과 집단이 포함되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.²⁷⁾

25) Pieterse, 앞의 글, pp. 74, 87.

26) Stanley Hoffmann, *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1996), p. 14.

27) Buergenthal, 앞의 글, pp. 717~720.

Ⅲ. 인도주의적 개입의 국제정치적 함의

1. 인도주의적 개입의 정의

국가중심 시각에서 볼 때 현실 국제정치에서 인권과 국가주권이 대립되는 대표적인 이슈는 인도주의적 개입의 문제라고 할 수 있다. 탈냉전으로 다양한 형태의 분쟁이 발생하면서 세계 도처에서 고통을 당하는 시민들이 증가하고 있다. 이에 따라 고통을 당하는 다른 국가의 시민들의 고통을 종식시키려는 인도주의적 개입이 국제정치의 주요 이슈로 부상하고 있다.

먼저 인도주의적 개입은 평화의 관점에서 접근할 수 있다. 평화에는 소극적 의미의 평화와 적극적 의미의 평화가 있다. 전쟁이 없는 상태를 소극적 의미의 평화라고 한다면 저개발국가에서 사회적 불평등과 빈곤 및 정치적 폭력과 정치적으로 초래된 기아로 수많은 사람들이 죽어 가고 있는 상황을 극복하는 것이 적극적 의미의 평화라고 할 수 있을 것이다.²⁸⁾ 적극적 의미의 평화는 빈곤의 문제이고 통치의 문제이며 정치·경제·사회적 문제가 복합적으로 작용하는 문제이다. 탈냉전 후 국제정치의 이슈로 대두되고 있는 인도주의적 개입은 국제사회가 적극적 의미의 평화개념에 입각하여 대응하고 있는 문제라고 할 수 있을 것이다. 그런데 인도주의적 개입을 실천에 옮기는 과정에서 ‘인도주의적’ 사안을 어떻게 정의할 것인가가 핵심쟁점으로 대두될 수 있다. 현실적으로 대등한 국가가 병렬해 있는 국제정치의 속성을 감안할 때 모든 국가가 수용할 수 있는 인도주의적 개입을 정의한다는 것이 수월한 문제는 아니다. 나아가 인도주의적 사안을 규정하는 문제를 놓고 국가간에 견해가 대립될 수 있다는 것이 인도주의적 개입에 내포된 국제정치적 함의의 본질이라고 할 수 있다.

국제규범상으로 어떤 국가내부 문제에 대한 개입을 규정하고 있는 것

28) Johan Galtung, "Peace Research: Past Experiences and Future Perspectives," *Essays in Peace Research*, Vol. 1, pp. 244~262.

은 유엔헌장이다. 유엔헌장은 제7장에서 평화에 대한 위협, 평화의 침해 혹은 공격적 행위에 대해 개입을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 대부분 인도주의적 개입을 정당화하는 근거로 유엔헌장의 이 규정을 들고 있다. 그런데 이 조항을 현실적으로 어떻게 인도주의적 개입과 연관시킬 수 있는지가 문제시될 수 있다. 실제로 이러한 헌장의 규정이 1991년 북부 이라크의 쿠르드족에 대한 인도주의적 지원에 권위를 부여한 안보리의 결의안 688에서는 호소되지 않았다. 소말리아에 대한 유엔의 개입에서 개입의 법적 기반은 정부의 부재라는 부트로스 갈리 유엔 사무총장의 발언에서 보듯이 다른 견지에서 개입이 이루어지고 있다. 또한 제7장의 규정을 개입의 근거로 인정한다고 하더라도 규정 자체의 모호함이 문제라고 할 수 있다. 특히 평화에 대한 위협을 어떻게 정의할 것인지가 핵심쟁점이다. 평화에 대한 위협을 확대하여 해석하려는 움직임이 대두되고 있으나 여전히 사례별로 접근하고 있고 일반적 doktrin을 정립할 수 있는 단계는 아니라고 할 수 있다.²⁹⁾ 이러한 문제에도 불구하고 주로 평화의 유지를 위해 개입이 행해졌으나 최근에는 인권과 민주적 과정의 회복과 같은 보다 야심적인 목표를 위해 무력의 사용이 필요하다는 견해도 제기되고 있다.³⁰⁾

그렇다면 ‘인도주의적 개입’을 어떻게 정의할 수 있는가? 인도주의적 개입이란 내전, 특정 종족, 민족에 대한 대량학살, 기아와 같은 사건에 의해 야기된 고통을 종식시키거나 최소한 감소시킬 목적으로 어떤 국가의 내정에 대하여 외부에서 개입하는 것으로 정의할 수 있다. 인도주의적 개입의 목적은 현존하는 국가를 안정화시키고 교전당사자가 수용할 수 있는 권위의 구조를 창출하는 것이다.³¹⁾ ‘인도주의적 개입’이 성사되려면 어떠한 조건이 충족되어야 하는가? 파레크는 다음의 2가지

29) Hoffmann, 앞의 책, pp. 28~31; Pieterse, 앞의 글, p. 73.

30) Thomas G. Weiss and Cindy Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention: World Politics and the Dilemmas of Help* (Colorado: Westview Press, 1996), p. 9.

31) hikhu Parekh, "The Dilemmas of Humanitarian Intervention: Introduction," *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 1, January 1997), p. 5~7.

조건이 충족된다면 ‘인도주의적’이라고 정의할 수 있다고 주장하고 있다. 첫째, 인류애, 동정심, 동료애 그리고 공평무사한 의미에서 개입이 이루어져야 한다. 어떤 국가가 자신이 선택하는 정부를 수립하거나 천연자원에 대한 통제를 획득할 목적으로 다른 국가에서의 고통을 경감하려고 한다면 그 행동은 이기적인 동기이지 인도주의적이라고 할 수는 없다. 둘째, 인도주의적 행동은 인간에게 가해지는 고통의 범위를 최소한으로 설정하여 행해져야 한다. 그러나 후자의 관점은 문화적으로 조건이 결정되기 때문에 이러한 방식으로 인도주의를 정의하게 되면 문화적으로 중립성의 문제가 야기될 수 있다. 예를 들어 가난, 영양실조, 경제적이고 정치적인 잘못된 경영을 통하여 서서히 발생하는 죽음은 광범위한 사회경제적 질서의 급격한 내적 구조화를 요하는 사회적 부정의와 불평등으로 인식될 뿐 인도주의적 관점에서 외부의 관심을 끌지 못할 수 있다.³²⁾

‘인도주의’뿐만 아니라 ‘개입’을 어떻게 정의할 것인지도 논란의 대상이 될 수 있다. 헤들리 불은 “외부의 당사자나 당사자들에 의해 주권국가 혹은 보다 광의의 독립적인 정치공동체가 관할권을 가지고 있는 사안에 대하여 독재적인 혹은 무력을 수반하는 간섭을 행하는 것”이라고 개입을 정의하고 있다.³³⁾ 그러나 불의 정의에 대해서는 ‘독재적인’, ‘간섭’이라는 용어가 적절치 못하다는 비판이 제기되고 있다. ‘개입’이 성사되려면 다음과 같은 점이 충족되어야 한다. 첫째, 개입의 객체인 국가가 주권체라고 널리 인정되어야 한다. 개입은 국가자율성의 침해이고 문제의 국가가 자율권을 향유하고 있어야 한다. 둘째, 개입은 그 행동이 어떤 국가의 내정에 영향을 미치는 것을 의미하지 병합이나 양도를 의미하는 것은 아니다. 따라서 전쟁과 정복과는 구별되어야 한다. 셋째, 어떤 행위에 대해 당사국이 반대한다면 개입이라고 할 수 있다. 국가가 외부에 도움을 요청하거나 환영한다면 개입이라고 할 수는 없다. 내전

32) Parekh, "Rethinking Humanitarian Intervention," pp. 54~55. 인도주의의 원칙으로 인류애, 공평성, 중립성, 보편성의 4가지 원칙을 드는 견해도 있다. Ramsbotham and Woodhouse, 앞의 책, pp. 14~18.

33) Hedely Bull, "Introduction," Hedely Bull, (ed.), *Intervention in World Politics* (Oxford: Clarendon Press, 1984), p. 1.

의 경우 한쪽 파당이 외부의 도움을 요청하고 다른 파당은 그것을 비난할 때 보다 어려운 상황이 발생한다. 이 때에는 어느 쪽이 보다 적합한 법적 타이틀을 갖고 있거나 더 큰 정치적 권위를 가지고 있느냐에 따라 판단해야 한다. 넷째, 인간이 지속적으로 서로에게 영향을 미치더라도 국가가 그렇게 해야 한다. 이민, 무역, 재정, 대외정책이 다른 국가의 시민의 삶에 직간접적으로 영향을 미치지만 이것을 다른 국가에 대한 내정의 간섭이라고 할 수는 없을 것이다. 개입은 그 영향이 무의식적이 아닌 의도된, 우연이 아닌 직접적이고 목표를 가질 때 발생한다. 개입은 간섭의 하나의 형태이고 외부적 주체가 물리력을 사용하여 어떤 국가의 영토적 통합성을 위배할 때 발생한다. 즉, 개입의 행동은 외부적 주체가 특별한 방식으로 다른 국가의 질서를 회복할 목적으로 다른 국가의 내정에 강제적으로 간섭하는 것으로 정의할 수 있을 것이다.³⁴⁾

그러나 이상의 조건을 충족하여 인도주의적 개입이 이루어지더라도 인도주의적 개입이 정당성을 부여받기 위해서는 다른 조건도 충족되어야 한다. 나르딘은 다음의 4가지 조건이 충족된다면 인권을 증진하기 위해 개입이 가능하다고 주장하고 있다. 첫째, 무력개입에 앞서 가능한 다른 처방이 시도되어야 하고 그러한 처방이 실패한 뒤에 인권을 보호하기 위한 무력개입이 행해져야 한다. 둘째, 개입은 치유해야 할 목표인 인권유린을 종식시키는 것을 목적으로 해야 한다. 셋째, 인권의 침해 상황이 개입으로 인해 발생하게 되는 비용보다 훨씬 심각해야 한다. 넷째, 인도주의적 개입으로 인해 야기될 수 있는 국제안정에 대한 부정적 효과가 최소화되어야 한다. 그런데 나르딘은 인권을 정의하면서 시민적·정치적 권리에 국한하고 경제적, 환경적 권리는 종속적인 것으로 간주하고 있다. 이에 따라 정치적 권리에 대해서는 개입을 행하면서 다른 권리에 대해서는 개입하지 않는 차별적 처방의 문제가 발생하게 된다.³⁵⁾

34) Parekh, 앞의 글, pp. 53~54.

35) Caney, 앞의 글, pp. 30~31.

2. ‘인도주의적 개입’과 국가중심 시각

유엔헌장 제7장에서 개입을 위한 근거를 규정하고 있지만 한편으로 유엔헌장 제1장 제2조 7항에서는 국가의 관할권을 인정하고 있다. 이러한 유엔헌장을 필두로 국제규범에서는 국가를 인권보호와 증진을 수행하는 실체로 규정하고 있다. 이와 같이 인권 관련 국제규범에서 국가가 실행의 주체로 규정되어 있기 때문에 실제로 인도주의적 개입을 실행하는 과정에서 국가중심 시각이 지속적으로 영향을 미치게 된다. 인도주의적 개입은 인류 유대, 공통의 인류애 등 세계주의 세계관에 기반을 두고 있지만 국제규범상으로는 현실적으로 실행의 주체는 국가이므로 국가중심 세계관과 상충하는 경우가 발생하게 된다. 그러면 보다 구체적으로 인도주의적 개입의 주체를 국가로 설정할 경우 실행과정에서 제기되고 있는 논쟁에 대하여 살펴보기로 한다.

먼저 국가가 실행의 주체로 될 경우 인도주의적 개입과정에서 권위의 정당성이 핵심쟁점으로 등장하고 있다. 유엔 안보리는 이라크내 쿠르드족, 소말리아, 구 유고연방, 하이티 등에 대해서는 개입을 실행하였다. 집단적인 인도주의적 개입의 문제와 관련하여 탈냉전 시기에 안보리의 영향력이 증대되고 있다. 또한 국제공동체가 필요하다면 힘으로 대규모 인권침해에 대응해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 그러나 인도주의적 개입을 실행하는 데 있어서 유엔의 역할에는 한계가 있다. 먼저 유엔 안보리가 인도주의적 개입을 실천에 옮길 수 있는 충분한 법적 기반을 갖추고 있는 지에 대해서는 여전히 의문의 여지가 많다.³⁶⁾ 둘째, 유엔을 실질적으로 주도하는 강대국의 전략적 이해가 중요한 요소로 작용하고 있다. 현실정치에서 강대국이 전략적 이익이 없는 약소국의 국내문제에 개입하기를 꺼릴 경우 유엔이 인도주의적 개입을 주도하는 데는 한계가 있다. 걸프전에서 보듯이 강대국들의 지정학적 이익이 유엔의 목적에 합치될 때는 개입이 가능하였지만 이 경우에도 유엔의 확실한 위임에 의해 개입이 실행에 옮겨졌다. 결국 미국과 같은 강대국이 주도하지 않을 경우 유엔의 신뢰도는 약화될 수밖에 없다. 셋째, 유

36) Buergenthal, 앞의 글, p. 722.

엔 안보리가 인도주의적 개입을 위한 관행을 규정하고 있지만 이 경우에도 상임이사국의 헤게모니로서의 안보리의 본질이 문제시되고 있다. 냉전 종식 후 안보리의 이념적 색채는 사라지고 있으나 여전히 중국과 러시아는 서구영향력의 확대의 장으로 유엔 안보리가 이용되는 것을 경계하고 있다. 따라서 인도적 문제로 유엔 안보리가 적극적인 역할을 하는 것은 구조적으로 제한되어 있다. 유고의 사태에서 보듯이 유엔 안보리 상임이사국인 중국과 러시아가 반대하게 되자 미국과 나토동맹은 지역적 접근방식을 선택하였다.³⁷⁾

그러나 이러한 접근방식 또한 비판의 여지가 있다. 첫째, 나토동맹의 지역군 행동은 유엔의 무력사용 허가 없이 행해진 것이다. 둘째, 미국이 국제테러국가나 ‘불량배’ 국가에 대한 대응으로 독자적으로 무력을 사용할 가능성이 증대되고 있다. 셋째, 인도적 개입을 이유로 국제질서에 위협적인 전례가 만들어졌다는 점이다.³⁸⁾ 또한 지역적 접근방식에 따라 다양한 다자적 조직 하에서 권위를 부여하게 되면 인도주의적 개입이 지역적 이해에 노출되는 문제가 발생하게 된다.³⁹⁾ 이와 같이 권위의 부여라는 관점에서 볼 때 집단적인 인도주의적 개입은 일관된 원칙 없이 적용되는 문제점이 있다. 그 방식도 미국의 일방적 행동, 유엔의 책임, 지역책임에 의한 의존 등 다양한 형태를 띠고 있다.⁴⁰⁾

둘째, 이러한 권위의 정당성과 연관된 쟁점으로 국가가 주체가 될 경우 동기의 순수함이 문제로 제기되고 있다. ‘인도주의’는 인류애라는 보편적 인식을 기반으로 하고 있으므로 인도주의적 개입은 인류애의 감정, 동정심에 의해 이끌리는 행동으로 사심이 없어야 한다. 그러나 국가중심 시각에 따르면 국가이익을 추구하는 것이 기본목표인 국가는 사적 이익에 따라 행동하는 경우가 대부분이다. 이에 대해 실제 현실에서 인도주의적 개입에는 복합적인 동기가 작용한다는 논리를 들어 반론을 제기하기도 한다. 즉, 국가의 사적 이익과 인도주의 동기가 복합적으로 작용하여 개입이 이루어지는 경우 인도주의적인 혜택이 있다고 한다면

37) 최의철, 앞의 책, pp. 14~15.

38) Falk, 앞의 글, p. 372.

39) Pieterse, 앞의 글, pp. 73~74.

40) 최의철, 앞의 책, pp. 15~16.

‘인도주의’라고 명명할 수 있다는 것이다. 그리고 광범위한 대중적 요구가 있다면 인도주의적 개입에 참여할 권리가 있다고 주장한다. 이러한 동기의 순수함의 비판에 대한 반론에도 불구하고 여전히 인도주의 문제가 지정학적이고 전략적인 고려에 의해 좌우될 가능성은 크다. 특히 대중의 요구에 따라 개입이 가능하다는 주장도 대중의 요구가 헌법과 같은 무게를 가질 수 없을 뿐만 아니라 여론이 미디어와 정부의 조종에 좌우될 가능성이 높기 때문에 여전히 문제시될 수 있다.⁴¹⁾

특히 권력정치적 속성에 대한 인식이 완전히 불식되고 있지 않은 상황에서 약소국의 입장에서 개입은 지속적으로 논란의 대상이 되어 왔다. 현실 국제관계의 권력정치적 속성으로 인해 인도주의적 개입은 강자가 인도주의라는 가면을 쓰고 약자에게 간섭하는 수단이라는 인식이 있어 왔다. 이에 따라 불개입은 강자에 의한 약자의 지배를 방지하는 국제관계의 민주화에 기여하는 측면이 있다고 인식되어 온 측면이 있다.⁴²⁾

셋째, 개입의 선별성과 이중기준의 문제이다. 예를 들어 이라크의 쿠르드, 소말리아, 전 유고연방, 르완다에서 인권유린의 실상은 인류의 양심에 큰 충격을 주었지만 캄푸치아에서의 대량학살, 천안문에서의 발포, 미얀마와 칠레의 독재정권, 수단에서의 재앙은 인도주의적 개입을 이끌어내지 못하였다. 먼저 인도주의적 개입은 대부분 텔레비전이 집중적으로 보도하는 경우에 발생한다. 미디어가 집중 조명한 쿠르드, 소말리아, 보스니아의 위기에는 인도주의적 에너지가 투입되었지만 같은 기간 수백만명이 앙골라, 리베리아, 아프가니스탄의 잔혹한 내전에서 고통을 당하며 죽어갔다. 특히 미디어의 선별성은 다음의 사례에서 극명하게 나타나고 있다. 대부분의 미디어들이 기근과 전쟁으로 고통을 당하고 있는 지역의 시민들에 대해서는 집중적으로 조명하면서도 가난과 영양실조로 서서히 죽어 가는 수백만에 대해서는 침묵을 지키고 있다. 이러

41) Parekh, 앞의 글, pp. 56~59; Nicholas J. Wheeler, "Agency, Humanitarianism and Intervention," *International Political Science Review*, January 1997, Vol. 18, No. 1, pp. 9~10, 14.

42) R. J. Vincent, "Grotius, Human Rights, and Intervention," in Hedley Bull, Benedict Kingsbury, Adam Roberts (ed.), *Hugo Grotius and International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1992), p. 251.

한 ‘침묵의 대량학살’(silent genocide)은 지구정치의 자연스럽고 불가피한 조건으로 받아들여지고 있다. 이러한 ‘무지의 홀로코스트’(holocaust of neglect)가 어떻게 인도주의의 담론이 기본적인 생존권이 부인되는 수백만을 배제하는 방식으로 형성되고 있는지를 잘 드러내주고 있다.⁴³⁾ 다음으로 개입을 하는 당사자가 개입에 특별한 이해가 있는 경우에 개입이 이루어진다. 또한 대규모의 군사적 반발이나 열강간의 이해가 없는 경우에 개입이 성사된다. 이러한 선별성에 대하여 인도주의적 개입이 전혀 없는 것보다는 비록 선택적이라도 인도주의적 개입이라는 기본원칙을 실행에 옮기는 것이 낫다는 주장을 제기할 수 있다. 그러나 이 경우에도 인도주의적 개입의 일반적인 독트린이 없다는 문제가 발생한다.⁴⁴⁾

이러한 선별성 논쟁은 주권이라는 국가중심 시각에서 살펴볼 수 있다. 최근 대량학살은 더 이상 주권의 특권적인 소관사안이 아니라는 인식이 대두되고 있다. 소말리아, 르완다에서의 다자적인 인도주의적 개입, 전 유고와 르완다에 대한 전범 재판, 국제형사재판소의 창설 등의 예를 볼 때 국제적으로 대량학살은 용인될 수 없는 것으로 인식하는 계기가 되었다. 그러나 대량학살은 외부세계에 강력한 감정적·정치적 반응을 일으키는 문제이므로 주권의 소관사항이 아니라는 인식이 싹틀 수 있는 여지가 있다. 그렇지만 이러한 대량살상을 매개로 모든 인권유린이 주권의 특권적 소관사항이 아니라는 점을 일반화하는 데는 여전히 한계가 있다. 결사의 자유의 제한, 부정선거, 폭력적인 체포와 구금과 같은 다른 인권사안에서는 여전히 주권에 기반한 관할이 강력하게 작용하고 있다.⁴⁵⁾

43) Wheeler, 앞의 글, pp. 12~14. 국가와 대조적으로 국제사면위원회와 국경없는 의사회는 인간의 고통에 대한 대응에서 선택적이지 않다. 그렇지만 이들의 자원은 국가 행위자에 비교하여 제한적이다. 서방정부가 이들에게 일부 재정 지원을 해주고 있지만 필요한 것은 국가의 힘과 자원이 이들의 활동을 지원하기 위하여 보다 효과적으로 동원되어야 한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 이들 비정부기구의 최대의 강점은 평화를 사랑하는 본질에 있다.

44) Pieterse, 앞의 글, pp. 73~74.

또한 자신의 관할권 내의 시민에 대해서만 보호의 의무가 있다는 국가 중심 시각은 인도주의적 개입으로 인한 자국민의 희생이 가시화 될 때 제약요인으로 작용하게 된다. 그러므로 국가의 지도자들이 무력을 수반하는 인도주의적 개입을 실행에 옮기기 위해서는 공통의 인류애를 위하여 자국 병사가 위협에 빠지는 것을 감수할 의지가 있어야 한다. 부시 행정부는 소말리아에 미군을 평화유지군으로 파견하였으나 자국병사 18명이 사망하게 되자 클린턴 정부에서는 인도적 참상에 소극적으로 대처하였다. 즉, 강대국의 인도적 개입시 자국민의 인적 피해가 발생할 경우 국내정치적 부담의 문제가 제기될 수 있다. 이로 인해 개입하는 국가는 보호대상인 주민보다는 자국 병사의 보호에 우선 순위를 두는 현상이 발생하게 되는 것이다. 유고의 내전에 서방국가들이 대규모로 개입하기를 꺼렸던 근본 원인도 인적 희생에 따른 국내정치적 부담 때문이었다.

이러한 문제 이외에도 인도주의적 개입이 구조적 문제를 근본적으로 치유하지 못한다는 한계가 있다. 또한 무력을 수반하는 인도주의적 개입이 성공을 수반하는 전략이라고 할 수 있는지에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 그리고 인도주의적 개입은 장기적인 임무를 요하는 것인데, 일시적 개입과 철수가 효과적이냐의 문제가 제기될 수 있다.⁴⁶⁾ 즉, 인도주의적 개입이 나름대로의 역할을 하고 있지만 너무 늦거나 일시적이고 피상적이어서 장기적인 문제를 해결하지는 못한다는 한계가 있다. 결국 대부분 인도주의적 개입을 옹호하는 자들은 근대국가가 가치 있는 제도이기는 하지만 분열된 사회에서 항상 효율적으로 작동하지는 못하므로 자신의 군사력을 갖고 효과적이고 사심 없는 행동을 할 수 있는 지구적 혹은 지역적 주체를 개발해나가야 한다고 주장하고 있다.⁴⁷⁾

45) Donnelly, 앞의 글, p. 391.

46) Wheeler, 앞의 글, p. 15.

47) Parekh, "The Dilemmas of Humanitarian Intervention: Introduction," p. 7.

IV. 결론

국제사회는 국가중심 시각에 입각한 주권이라는 보호막으로 인해 그동안 인권의 유린에 대해 효율적으로 대처하지 못하였다. 탈냉전이라는 국제정치의 급격한 변화 속에서도 여전히 강력한 영향력을 발휘하고 있는 국가중심 시각으로 인해 현실적으로 국제사회가 국가중심의 이익을 넘어 인권이라는 보편적 가치를 추구하는 것이 쉽지 않다. 그리고 탈냉전 이후 국제적인 이슈로 부상하고 있는 인도주의적 개입을 실행하는 과정에서 권위의 정당성, 개입대상의 선별성과 이중기준, 동기의 순수함 등의 문제가 노출되고 있다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 세계주의 세계관에 입각하여 공통의 인류애를 바탕으로 인권문제에 접근하려는 움직임이 지속되어 왔다. 뿐만 아니라 탈냉전으로 국제정치 상황이 변화하면서 국가가 절대적인 주권을 행사하지 못하는 분야와 정도가 점차 증가하고 있다. 국가 이외에 국제기구와 비정부기구가 점차 영향력을 확대하고 있다. 따라서 국가가 중요한 행위자라는 사실을 부인할 수는 없겠지만 경직된 국가중심 시각에 머물러서는 안될 것이다.

비록 초보적인 단계이기는 하지만 보편적인 인류라는 세계주의 시각에 입각하여 초국가적 사회운동이 점차 활성화되고 있다.⁴⁸⁾ 이러한 운동이 점차 확대되면서 국가가 실행의 주체가 되는 현행의 국제인권법을 개정하자는 논의가 대두될 가능성이 있다.⁴⁹⁾ 뿐만 아니라 외부로부터의 위협이라는 전통적인 국가안보 개념에서 점차 개인안보를 중요시하는 움직임이 대두되고 있다. 이러한 개인안보 개념의 등장에 따라 인권의 범주도 확대되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 지금까지는 주로 시민적·정치적 권리의 관점에서 타 지역 시민들의 고통에 관심을 가졌는데, 개인안보의 개념이 등장하면서 경제적 권리에 대해서도 관심이 높아지고 있다.

탈냉전에도 불구하고 유일한 냉전지대로 남아 있는 한반도는 국가중심

48) Wheeler, 앞의 글, pp. 21~22.

49) Pieterse, 앞의 글, p. 73.

시각이 그 어느 곳에 비해 보다 강력한 영향을 미치고 있다. 최근 남북 정상회담을 계기로 새로운 전기를 맞고 있기는 하지만 한반도에서는 전통적인 국가안보가 안보로 인식되고 있다. 그러나 우리는 국가중심 시각의 한계를 직시하면서 통일을 달성하고 변화하는 국제정치 현실에 지혜롭게 대처해 나가야 한다. 지금까지 살펴본 인권분야에서의 국가중심 시각의 한계를 고려할 때 북한의 인권문제에 대해 다른 방향에서 접근해야 할 필요가 있다고 생각된다. 우리는 지금까지 주로 정치범수용소, 공개처형 등 북한을 자극할 수 있는 시민적·정치적 권리의 측면에서 북한의 인권문제에 접근하여 왔다. 그러나 사회주의의 속성상 이러한 시민적·정치적 권리에 대해서는 우리와는 상이한 기준을 갖고 있기 때문에 대립될 수밖에 없다. 현재 개인안보와 경제적 권리, 특히 삶의 질이 주요 관심사안으로 떠오르고 있는 국제사회의 현실과 사회주의에서 경제적 권리를 강조하는 점을 감안하여 우선적으로 북한주민의 삶의 질이라는 차원에서 인권문제에 접근하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 문제를 바탕으로 점차 시민적·정치적 권리로 범위를 확대시켜 나가는 지혜가 필요하겠다.

민진당 집권 이후 중·대만관계 : 분석과 전망

신상진(통일연구원)

- I. 서언
- II. 대만 총통선거 과정과 결과
- III. 천수이벤 정부의 대중정책 전망
- IV. 중국의 반응과 양안관계 전망
- V. 동북아 및 한반도에 미칠 영향
- VI. 결론: 정책적 고려사항

I. 서언

21세기 벽두에 대만에서 중국 역사상 최초로 민주적인 선거를 통해 여야간 정권교체가 이루어졌다. 2000년 3월 18일 대만 총통선거에서 대만 독립을 당 강령으로 표방하고 있는 민진당 후보 천수이벤(陳水扁)이 집권 국민당 후보 렌잔(連戰)과 무소속 후보 쑹추위(宋楚瑜)를 누르고 총통에 당선되었다. 그 후 그는 5월 20일 대만의 제10대 총통에 취임하였다.

천수이벤의 총통 취임으로 대만에서 50여년에 걸친 국민당의 통치가 종식되고 대만인에 의한 대만 통치시대가 개막되게 되었다. 1949년 중국대륙이 공산화된 이후 장제스(蔣介石)가 이끄는 국민당이 대만을 통치해 왔고, 1975년 장제스의 사망 이후에는 장징궈(蔣經國)가 대만을 지배해 왔다. 1988년부터서는 리덩후이(李登輝)가 대만 총통에 재임해 왔다. 리덩후이는 대만출신이지만 장징궈에 의해 발탁된 인사라는 점에서, 리덩후이시대까지 대만은 외성인(外省人: 1940년대 후반 중국대륙

에서 이주해 온 사람)에 의해 지배되었다고 볼 수 있다.

천수이벤은 대만의 남부지역에서 출생한 토착 대만인으로서 정치무대에 진출한 후 줄곧 대만독립을 주장해 왔다. 따라서 중국은 천수이벤이 총통에 당선된 후 대만 내에서 독립분위기가 확산될 것을 우려하여 대만이 ‘하나의 중국원칙’을 받아들이지 않을 경우 무력수단을 사용할 수 있다고 위협해 왔다. 미국은 1979년 중·미관계 정상화 직후 국내법으로 제정한 ‘대만관계법’(Taiwan Relations Act) 규정에 따라 대만의 안보를 보호해야 할 의무가 있기 때문에,¹⁾ 중국이 대만에 대해 무력을 행사할 경우 대만해협 사태에 개입할 가능성이 있다.

중·대만간 긴장 악화는 중·미간 갈등을 심화시키는 등 동북아정세 및 한반도 통일환경에 불리하게 작용하고 한반도문제 해결과정에서 중국의 협력을 유도하는 데에도 부정적 영향을 미칠 수 있다.

따라서 이 글은 천수이벤이 어떠한 과정을 거쳐 총통에 당선되었는가, 그가 집권한 뒤 중·대만관계는 어떠한 방향으로 전개되고 있는가, 그리고 중·대만관계 변화가 동북아 및 한반도에는 어떠한 영향을 줄 것인가를 논의하고자 한다. 아울러 중·대만관계와 관련하여 한국이 유의해야 할 정책적 고려사항을 제시하고자 한다.

II. 대만 총통선거 과정과 결과

대만 총통선거에 집권 국민당의 쟌잔, 민진당의 천수이벤, 무소속 후보

1) ‘대만관계법’은 미국이 대만의 안보를 보호하기 위해 1979년 4월 10일 국내법으로 제정한 것으로 대만의 안보를 위해 필요한 방어무기를 제공할 수 있도록 하고 대만해협 사태가 대만주민들의 안보와 경제·사회체제에 위협을 미치거나 미국의 이익을 저해한다고 판단될 경우 미 대통령이 의회에 보고하도록 규정하고 있다. ‘대만관계법’ 전문은 Richard H. Solomon (ed.), *The China Factor: Sino-American Relations and the Global Scene* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1981), pp. 304~314 참조.

쑹추위와 쉬신량(許信良) 그리고 대만신당의 리아오(李敖) 등 5명이 출마하여 치열한 각축을 벌인 끝에 천수이벤이 승리하였다.

렌잔, 쑹추위 그리고 천수이벤 등 세명의 후보간에 우열을 가릴 수 없는 혼전이 전개되었는데, 선거 결과 천수이벤이 4,977,737표를 획득하여 전체 투표자의 39.3%의 지지율로 총통에 당선되었다. 막강한 자금력과 조직을 동원한 국민당 후보 렌잔은 2,925,513표를 얻어 23.1%의 득표율을 기록하는데 불과하였고, 국민당을 이탈하여 무소속으로 출마한 쑹추위는 4,664,932표와 36.84%의 높은 득표율을 기록하였으나 낙선의 고배를 마셨다. 민진당을 탈당하여 출마한 쉬신량과 투표 직전 쑹추위 지지를 선언한 리아오는 각각 0.63%와 0.13%의 득표율을 얻는데 그쳐 선거에 큰 영향을 주지 못하였다.²⁾

당초의 예상과 달리 대만 총통선거에서 천수이벤이 승리하게 된 가장 중요한 이유는 국민당이 분열되었기 때문이었다. 국민당 후보 렌잔과 국민당을 이탈하여 독자 후보로 출마한 쑹추위의 득표율을 합치면 약 60%에 이른 반면, 천수이벤은 40%에 미치지 못한 지지율을 보였다는 점이 이를 잘 보여주고 있다.

집권 국민당의 분열은 리덩후이가 1998년 대만성 정부를 폐지하기로 결정하고, 당시 민선 대만성 성장이었던 쑹추위가 이에 반발하여 국민당내 비주류세력을 결집함으로써 시작되었다. 리덩후이가 대만성 정부를 폐지하기로 한 중요한 이유는 쑹추위의 지지기반을 약화시키는 동시에 중국에게 대만이 중국의 23번째 성이라는 논리적 명분을 제공하지 않기 위해서였다. 1988년 장징궈 사망이후 리덩후이의 총통승계를 강력하게 지지하였던 쑹추위는 이를 받아들일 수 없었고, 결국 국민당과 결별하게 되었다.

쑹추위는 전직 국민당 사무총장과 대만 역사상 최초의 민선 대만성 성장으로 각종 여론조사에서 40%대의 높은 지지율을 기록하여 총통 당선 가능성이 높다고 판단, 1999년 7월 16일 무소속 후보로 총통 출마를 선언하게 되었다. 반면 총통후보 등록 직전까지 리덩후이 총통이 후계자로 지목하였던 렌잔 부총통은 국민들에게 강력한 이미지를 심어주지

2) 대만 제10대 총통선거 결과에 대해서는 羅家傑, “陳水扁先生當選總統,” 『交流』(臺灣海峽交流基金會), 第50卷(2000. 4), pp. 4~10 참조.

못하여 10% 내외의 지지를 얻는데 그쳤던 것이다.

그럼에도 불구하고, 국민당은 1999년 8월 21일 당 대표대회를 개최하여 국민들로부터 낮은 지지도를 보였던 렌잔 부총통과 샤오완창(蕭萬長) 행정원장을 총통과 부총통 후보로 정식 선출하였고, 국민당 지지자들은 렌잔과 쑹추위 중 누구를 선택해야 할지를 놓고 갈라서게 되었다.

더욱이 렌잔 후보 진영과 쑹추위 진영은 총통선거 과정에서 민진당 후보에 대항하기 보다는 상대방 비난에 진력함으로써 국민들로부터 충분한 지지를 얻을 수 없었다. 특히 선거 막판까지 렌잔의 지지도가 담보 상태를 보이는 상황에서 렌잔에 대한 리덩후이의 미온적 지지태도도 국민당 지지표를 분산시키는 결과로 작용하였다. 리덩후이 총통이 렌잔을 포기하고 천수이벤을 암중 지원하고 있다(棄連保陳)는 유언비어가 유포되는 상황까지 전개되었다. 리덩후이와 막역한 관계를 유지하고 있는 것으로 알려진 리웬저(李遠哲) 중앙연구원장이 천수이벤 지지입장을 공개적으로 표명함으로써 상당수의 부동층이 렌잔과 쑹추위로부터 등을 돌리게 되었다.

총통선거에서 패배한 후 재야로 물러나게 된 국민당은 선거과정에서 쑹추위와 천수이벤을 직·간접적으로 지원한 해당 행위자들을 축출하고 당내 개혁작업을 추진하고 있다. 국민당 당기위원회에서 엔칭빠오(顏清標) 타이중현 의회의장과 린춘더(林春德) 입법의원 등 53명의 당원 자격을 박탈하였고, 리덩후이는 당내외 압력에 굴복하여 당 주석직을 사임(3.24)하고, 렌잔이 국민당 임시 전당대회에서 주석직에 선출되어 국민당을 이끌고 있다.³⁾ 또한 55명으로 구성된 국민당 개조위원회를 설치하고, 당 주석을 당원의 직접선거를 통해 선출하기로 함으로써 당내 민주화 작업을 진행하고 있다.

한편 쑹추위는 선거 패배 직후 총통선거 당시 자신을 지지해 준 인사들과 국민당 이탈자들을 규합하여 친민당(People First Party)을 창당하였다. 총통과 부총통 후보였던 쑹추위와 장자오슝(張昭雄)이 친민당의 주석과 부주석에 선출되었으며, 친민당 창당을 계기로 대만은 민진당, 국민당, 신당 그리고 친민당 간의 4당 체제로 진입하게 되었다.⁴⁾

3) 렌잔은 2000년 6월 17일 임시 전당대회에서 단독으로 출마하여 94.83%의 압도적 지지로 국민당 주석에 선출되었다.

둘째, 본토인과 외성인간 그리고 남부지역과 북부지역간 지역갈등의 표출도 이번 대만 총통선거에서 나타난 중요한 특징이었다. 대만 주민의 80%를 넘는 본토인의 상당수가 대만독립을 심정적으로 지지하고 민진당 후보를 선택한 반면, 1940년대말 중국에서 이주해 온 외성인은 중국이 선호한 쑹추위에게 많은 지지를 보였다. 타이난, 가오슝, 핑둥 등 남부지역 유권자들은 천수이볜을 적극 지지한 반면, 지리적으로 중국대륙과 가까운 진먼, 마주, 타이베이, 타오웬지역의 유권자들은 쑹추위를 선호하였다. 이처럼 선거가 지역 색채를 강하게 띠게 됨으로써, 막판까지 30%에 달하였던 상당부분의 부동표가 천수이볜 지지로 기울게 되었다. 한편, 1999년 9월 21일 대만에서 발생한 대지진은 집권 국민당 후보에게 불리하게 작용하였다. 2,000명 이상의 사망자와 8,000명이 넘는 부상자 그리고 12,000 가구의 가옥을 전파시킨 대지진의 진앙지였던 난토투와 타이중 지역주민들이 국민당 후보에게 극도로 저조한 지지를 보였다는 사실이 이를 잘 나타내 주고 있다.

셋째, 대만주민들이 중국이 주장해 온 ‘일국양제’ 통일방안에 대해 부정적으로 인식하고 있다는 사실이다. 1999년 12월 20일 마카오 주권을 회복한 후 중국은 ‘일국양제’ 방식에 의해 전중국의 평화통일을 실현하기 위해 대만에 대해 통일공세를 강화해 왔다. 2000년 신년사에서 장쩌민(江澤民) 중국 국가주석은 대만의 조기 통일을 강조한 바 있고, 2000년 3월 전국인민대표대회 ‘정부공작보고’에서도 중국은 ‘하나의 중국원칙’에 입각하여 대만을 조기에 평화적으로 통일시킨다는 입장을 분명하게 밝혔다.

대만 총통선거 과정에서도 중국은 대만 총통후보들에게 무력수단 사용가능성을 거론하면서 ‘하나의 중국원칙’과 ‘일국양제’ 통일방안 수용을 촉구하였다. 특히 중국은 2000년 2월 21일 ‘하나의 중국원칙과 대만문제’ 제하의 『통일백서』를 발간하여 대만에게 조속히 통일대화에 임하도록 압력을 가하였다. 그 동안 중국은 대만의 분리독립과 외국세력의 대만문제 개입을 대만에 대한 무력사용의 조건으로 제시해 왔으나, 『통일

4) 친민당 창당 이후 실시된 여론조사 결과에 의하면, 민진당 지지자는 23%, 국민당 지지자는 19%, 친민당 지지자는 12%, 신당 지지자는 1%로 나타났다. “選民重組政黨支持版圖,” 『聯合報』, 2000. 4. 1.

백서」에서는 대만이 통일대화를 무기한 거부할 경우에도 무력을 사용할 것이라고 천명하였다.⁵⁾ 대만 총통선거 직전에는 주룽지(朱鎔基) 총리가 기자회견을 통해 민진당 후보가 총통에 당선되면 대만에 무력을 사용하게 될 수 있다고 위협하기까지 하였다.

이처럼 대만에 대한 중국의 강도높은 위협에도 불구하고 천수이볜이 총통에 당선되었다는 사실은 대만 주민들이 중국정부에 대해 뿌리깊은 반감을 가지고 있고 ‘일국양제’에 의한 통일을 지지하지 않고 있다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

중국의 대대만정책에 대한 대만인들의 반감은 상대적으로 중국에 호의적인 태도를 보인 쑹추위와 렌잔에게 불리하게 작용한 반면, 중국에게 강경한 자세를 견지해 온 천수이볜에게는 유리하게 작용한 것으로 분석된다. 쑹추위와 렌잔은 중국의 후난성과 산시성 출신인 반면, 천수이볜의 본적지는 대만 타이난이기 때문이다. 주요 총통후보의 대중정책 구상은 아래 <표 1>과 같이 요약될 수 있다.

5) 「통일백서」 전문은 國務院臺灣事務辦公室, 國務院新聞辦公室, “一個中國的原則與臺灣問題,”

<http://www.wenwei/shownews.cgi?newsid=y002220700&itemno=7&category=t00-02-22> 참조.

<표 1> 대만 주요 총통후보의 양안정책 구상

| | 양안관계 정의 | 평화유지 방안 | 경제무역정책 |
|------|------------------|--------------------------------|--|
| 천수이벤 | 2개 국가간의 특수관계 | 대만과 중국관계의 전면적 정상화, 평화협정 체결 | 대만은행 중국진출 제한 철폐, 戒急用忍정책 폐기, 국가 안전 유지하 조건부 3통 실시 및 투자제한 조처 취소 |
| 렌간 | 독수한 국가 대 국가관계 | 상호 호혜적 교류를 통한 적대관계 해소, 평화협의 체결 | WTO규정에 외거 3통 실시를 위한 협상 진행, 양안간 경제무역 특구 설치, 투자보장협정 체결 |
| 상추위 | 상대적 주권을 가진 준국제관계 | 30년 기한의 상호 불가침 평화협의 체결 | 戒急用忍정책 폐지, 점진적 직항 실시, WTO 가입후 3통 즉각 실시 |

출처 : 『交流』(臺灣 海峽交流基金會), 第49卷 (2000, 2), p. 9;
<http://2000.chinatimes.com.tw/decision2000/strait.htm>

넷째, 총통선거 돌입 이후 민진당이 대만독립에 대한 기존의 강경한 입장을 완화하였던 것도 민진당에 대한 국민들의 지지를 유도하는 데 유리하게 작용하였다. 1986년 9월 창당 이후 참여한 각종 선거에서 민진당은 40%에 훨씬 미치지 못하는 지지율을 얻는 데 그쳤는데, 그 가장 큰 이유중의 하나는 대만독립을 선거 쟁점으로 삼았기 때문이었다. 특히 1996년 대만 9대 총통선거에 대만독립을 주장하며 평명민(彭明敏)이 민진당 후보로 출마하였을 당시 21.1%에 불과한 득표율을 보인 반면, 국민당의 리덩후이 후보는 54%의 압도적 지지로 총통에 당선되었다. 천수이벤은 원래 대만독립을 주장해 왔으나, 선거전략상 대만독립 주장을 제기하지 않고 양안관계를 ‘두개의 중국인 국가간의 관계’로 규정하는 등 과거에 비해 유연한 자세를 보임으로써 국민들에게 안정적인 이미지를 각인 시킬 수 있었던 것으로 보인다. 1999년 10월 발표한 『21세기 중국정책 백서』에서는 중국과 어떠한 의제에 대해서도 대화할 용의가 있고, 양안 지도자간 상호 방문과 대화를 제도화하고, 중국과 직접 ‘三通’(通商, 通航, 通郵)을 실시할 용의가 있다는 점을 천명하였다. 이

에 따라 민진당 후보가 총통에 당선될 경우에도 양안간 최악의 사태가 발생하지 않을 것이라고 판단한 많은 국민들이 천수이볜을 지지한 것으로 평가된다.

천수이볜이 총통에 당선된 후 민진당내 일부 온건파 인사들은 ‘대만 독립공화국’ 수립 조항을 당강령에서 삭제하거나 수정할 것을 요구하고 있다. 특히 린이슝(林義雄)에 이어 새로운 민진당 주석에 오른 세창팅(謝長廷) 가오슝시장도 2002년 입법원 선거와 2004년 총통선거에 사전 대비하기 위해 민진당 강령 수정 필요성을 제기하고 있다.⁶⁾

한편 1997년 민진당 탈당자들에 의해 창당된 건국당의 리전웬(李鎮源)과 리성슝(李勝雄) 등 강경독립론자들이 건국당의 임무가 완성되었다면서 건국당을 탈당하였는데, 이를 계기로 ‘대만 독립공화국’ 건립을 주장하는 건국당의 당세도 급격히 약화되고 있다. 대만독립론자들은 민진당 집권으로 실질적으로 대만이 중국으로부터 독립된 것이나 다름없다고 인식하고 있다.

Ⅲ. 천수이볜 정부의 대중정책 전망

천수이볜 정부는 중국과 안정적인 관계를 유지하면서 대내 정치개혁을 추진하고 경제발전을 도모하는 데 정책목표를 두고 있다. 따라서 대만의 신정부는 대만해협의 긴장완화와 양안간 경제교류 확대정책을 적극 모색하고 있다.

1. 대만해협의 안정유지

민진당의 대중정책 방침은 「21세기 중국정책 백서」에 잘 나타나 있다. 여기에서 민진당은 대만해협의 평화와 공존공영을 통해 양안관계를 정

6) 세창팅은 “중화민국의 헌법체제는 원래 하나의 중국을 근간으로 하고 있다”면서 대만독립 조항을 헌법에 새로 삽입해야 한다는 과거 민진당의 입장에 변화가 있어야 한다고 주장하고 있다.

상화한다는 것을 대중정책의 기조로 설정하고, 중국과 대화와 협상에 적극 임하면서 경제교류·협력을 강화할 것이라고 하고 있다.⁷⁾

천수이벤 총통의 취임사도 이러한 대중정책 기조에 입각하고 있다. 중국이 대만을 무력침공할 의사가 없을 경우 천수이벤 총통 임기 동안 독립선언, 국호변경, 양국론 개헌, 독립찬반투표를 실시하지 않고 ‘국가통일강령’을 폐기하지 않는다는 ‘5不입장’을 밝히고, 양안관계의 안정화를 ‘전민정부’(全民政府)의 대중정책 기조로 설정할 것이라고 천명하였다.⁸⁾

이를 통해서 볼 때, 천수이벤은 중국을 자극할 수 있는 급진적 독립노선 보다는 중국과의 현상유지 정책을 추구할 가능성이 높다. 천수이벤은 민진당의 한계를 극복하기 위해 대만독립을 반대하는 국민당 소속의 전임 국방부장 탕페이(唐飛)를 행정원장에 임명하는 등 거국 내각을 구성하였는 바, 대만 신정부 각료들 중 일부는 대만독립을 지지하지 않고 있다. 특히 중국에 막대한 자본을 투자하고 있는 대만의 경제계도 천수이벤이 중국을 자극하지 않기를 강력히 희망하고 있다. 대만은 수출지향적 경제발전정책을 채택하고 있고, 중국경제에 대한 대만경제의 의존도가 높기 때문에 천수이벤이 경제계의 요청을 거부하기가 쉽지 않을 것이다.

‘하나의 중국원칙’ 수용 여부가 향후 중국과 대만관계 개선에 핵심 변수로 작용할 것으로 보이는데, 천수이벤은 중국이 요구하는 ‘하나의 중국원칙’을 전폭적으로 수용하는 데에는 소극적인 입장을 견지하고 있다. 그렇지만 천수이벤은 ‘하나의 중국문제’를 의제로는 논의할 수 있다는 입장을 천명하여 중국과의 대화 가능성을 열어둠으로써 양안관계가 파국으로 치닫는 것을 예방하고자 하고 있다. 총통 취임사에서 1991년 국민당 정부가 제정한 ‘국가통일강령’을 폐지하지 않을 것이라고 밝힌

7) 「21세기 중국정책 백서」 전문은 “跨時期中國政策白皮書,”

<http://election2000.com.tw/BIAN/DOCU/111524bi.html> 참조.

8) ‘全民政府’는 인민이 국가의 주인이며, 정부는 인민을 위해 존재한다는 논리를 바탕으로 하고 있다. 천수이벤은 자신의 정부를 국민을 지도하는 정부가 아니라 국민을 위해 봉사하는 ‘지원형 정부’라고 규정하고 있다.

것은 간접적으로나마 ‘하나의 중국원칙’을 수용하고 중국과 통일대화를 재개할 수 있는 여지를 남겨둔 것으로 평가할 수 있다.⁹⁾

대부분의 대만주민들도 양안간 긴장고조를 바라지 않으나, 자신을 ‘중국인’이라고 인식하지 않고 있고 중국이 주장하는 ‘일국양제’ 방안에 대해 부정적 태도를 보이고 있다. 2000년 2월 21일 중국이 『통일백서』를 발표한 직후 실시한(2. 23~26) 대만주민 여론조사에서도 ‘일국양제’ 방안을 지지한 응답자는 9.8%에 불과하였고, 78.8%가 이를 반대하였다. 또한 자신을 ‘중국인’이라고 응답한 주민은 13.9%에 그쳤고, 45%의 응답자는 자신을 ‘대만인’이라고 답하였고, 나머지 39.4%는 ‘중국인이며 대만인’이라고 답하였다.¹⁰⁾

요컨대, 천수이볜 정부는 ‘하나의 중국원칙’을 수용하는 데에는 소극적이지만 중국에게 무력사용의 빌미를 주지 않기 위해 중국과의 대화재개 노력을 적극 모색하고 있다.

2. 경제교류 확대 모색

1987년 대만정부가 대만기업의 대중 투자를 허용한 후 대만기업이 400억 달러가 넘는 자본을 중국에 투자하고 있고 양안간 연간 교역규모가 257억 달러에 달하여 대만경제의 대중 의존도가 11%를 상회하고 있다. 중국과 경제교류를 단절하게 될 경우, 대만경제는 심각한 타격을 받게 될 가능성이 높다. 따라서 대만 신정부는 양안간 경제교류가 지속될 수 있도록 여건을 조성해 나갈 것이다.

우선 총통선거 과정에서 밝힌 바와 같이, 천수이볜은 국가안보에 위협

9) ‘국가통일강령’에서는 하나의 중국원칙을 수용하면서 중국대륙과 대만 모두가 중국의 영토이며 라는 점을 확인하고 3단계 통일방침을 제시하고 있다. ‘국가통일강령’ 전문은 行政院大陸委員會 編, 『大陸工作參考資料』, 合訂本, 第壹冊 (臺北: 行政院大陸委員會, 1998), pp. 13~15 참조.

10) “民衆對當前兩岸關係之看法結果摘要,”

<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/pos/8903/poch.htm>.

을 미치지 않는 범위내에서 중국과의 ‘삼통’을 점진적으로 허용할 것이다. 「21세기 중국정책 백서」에서도 민진당은 중국과 대만이 세계무역기구에 가입하게 되면, 양안간 ‘삼통’이 불가피하다는 입장을 밝혀왔다. 더욱이 총통선거 직후 대만 입법원은 대만의 진먼, 마주, 평후지역과 중국대륙과 소규모의 ‘三通’(小三通)을 시험적으로 허용하는 법안(離島開發建設條例)을 통과시켰는데, 대만 입법원의 이러한 결정은 중국과 대만간 ‘삼통’ 시행을 앞당기는 요인으로 작용할 것이다.¹¹⁾

또한 대만 신정부는 1996년 이래 국민당 정부가 실시해 온 대대륙 투자제한조치(戒急用忍政策)를 완화할 것으로 예상된다. 국민당 정부는 대대륙 투자금지분야, 집중심사분야, 투자허가분야를 규정하여 대만기업의 대중국 투자를 규제해 왔으나, 천수이볜 정부는 투자금지분야를 제외한 전분야의 대중국 투자규제 조치를 완화할 것이라는 입장을 보이고 있다. 이에 따라 SOC건설과 반도체, 석유화학 등 첨단기술 분야의 대중국 투자제한 조치도 점차 완화될 가능성이 있고, 단일항목 5,000만 달러 이상의 대중국 투자도 점진적으로 허용하게 될 것으로 보인다.¹²⁾

중국과 ‘삼통’을 실시하고 대중 투자제한 조치를 해제하는 방향으로 대중 정책을 전개해 나갈 것이나, 천수이볜은 대만의 안보를 고려하여 신중하게 정책을 추진하게 될 것이다. 현재 대만의 총 수출상품의 18%가 중국에 수출되고 있고, 2005년에 이르면 대만경제의 대중 경제 의존도가 26%에 달하게 될 전망이다.¹³⁾ 이러한 추세가 심화되면 대만은 정치적으로도 중국의 압력에 더욱 취약해 질 수 밖에 없다. 따라서 대만 신

11) 탕페이 대만 행정원장은 연내 ‘소삼통’을 시행할 의사가 있다는 점을 천명하고, 이를 위해 대만정부는 진먼도 해안지역에 부설된 기뢰 제거작업을 진행하고 있는 것으로 전해지고 있다.

<http://www.chinatimes.com.tw/news/cna/0000air.htm>.

12) 2000년 6월 5일 대만 경제부는 투자심사위원회를 개최하여 중국에 대한 투자와 기술협력 심사원칙을 부분적으로 수정해 나가기로 하였다.

<http://www.peopledaily.com.cn/GB/channell/14/20000605/89000.htm>

l.

13) “跨時期中國政策白皮書.”

정부는 수출시장 다변화를 통해 중국시장에 대한 의존도를 낮추는 노력을 동시에 추구할 것이다.

IV. 중국의 반응과 양안관계 전망

1. 중국정부의 반응

민진당 후보가 대만의 새로운 총통으로 당선된 후, 중국은 줄곧 대만에게 ‘하나의 중국원칙’을 수용하도록 압력을 가하면서 신지도자의 언행을 관찰하겠다(聽其言觀其行)는 자세를 보여왔다. 천수이볜이 총통에 당선되기 이전까지 중국은 간접적으로 천수이볜을 비난하였으나, 천수이볜이 총통에 당선된 이후에는 대만 신총통에 대한 비난을 자제하면서 정책변화를 유도하는 데 초점을 두고 있다. 천수이볜 총통 취임 직후 중국은 대만당국이 ‘양국론’을 추구하지 않고 ‘하나의 중국원칙’을 견지하면 해협양안관계협회(해협회)가 대만이 지정한 단체나 인사와 대화에 응하게 될 것이라는 점을 천명하고 있다.¹⁴⁾

1996년 대만 총통선거 당시와 달리, 중국은 『人民日報』, 『解放軍報』, 『China Daily』 등 당·군·정 기관지를 동원하여 대만에게 ‘4不’¹⁵⁾ 입장을 명확히 밝히도록 ‘文攻’(문장을 통한 공격)을 전개하는 데 주력하고 있다. 이처럼 중국이 무력수단을 사용하기 보다는 언론매체를 통해 전방위 압박을 가하는 이유는 무력사용시 예상되는 부정적 영향을 우려하고 있기 때문이며, 1996년 당시 보다 장쩌민체제가 안정되어 있기 때문인 것으로 보인다.

아울러 대만 인근지역에 위치한 광조우군구와 난징군구 소속의 인민해

14) <http://www.xinhua.org/1dh/htm/005201915481.htm>.

15) 중국이 대만에게 수용하도록 요구하고 있는 ‘4不’ 입장은 ‘不臺獨’(대만독립 반대), ‘不兩國論’(양국론 반대), ‘不改國號’(국가명칭 변경 반대), ‘不搞公投入憲’(국민투표를 통한 헌법 개정 반대) 등이다.

방군은 경찰활동을 강화하고 군사훈련을 실시하여 대만을 압박하고 있고, 미 제7함대에 대항하기 위해 러시아로부터 대형 구축함을 도입하고 이스라엘로부터 조기경보기 구입을 시도하고 있다.¹⁶⁾

또한 중국은 국제무대에서 대만을 고립시키기 위해 중국과 외교관계를 유지하고 있는 국가들에게 ‘하나의 중국원칙’을 지지하도록 요청하고, 대만의 신정부가 관계개선을 시도하고자 하는 유럽, 중남미, 아시아국가들에게 외교공세를 강화하고 있다. 심지어 중국은 2000년 5월 29일 김정일 북한 국방위원장 방중시에도 북한으로 하여금 중국의 대만정책을 지지한다는 입장을 표명하도록 하였다. 이는 중국이 북한과 대만간 관계개선 가능성을 차단하려는 의도를 가지고 있기 때문으로 볼 수 있다. 나아가 중국은 ‘일국양제’ 방식을 적용하고 있는 홍콩과 마카오지역 주민 뿐만 아니라 세계 각지의 화교사회에 대해서도 대만독립 반대 여론을 고취하고 있다.

이처럼 중국이 대만의 독립을 저지하기 위해 전방위 압력수단을 활용하고 있는 이유중의 하나는 중국내부 단결을 모색하려는 데에도 있다. 1999년 이래 중국에서는 사교집단으로 규정된 기공수련단체 ‘파룬궁’(法輪功)의 시위가 지속되고 있고, 국유기업 개혁과정에서 발생하고 있는 실업자문제 등으로 사회안정과 단결을 강화해야 할 필요성에 직면해 있다. 따라서 중국의 지도자들은 대만문제와 같은 민족문제 해결을 의도적으로 강조함으로써 내부 단결을 도모하려 하고 있다.

2. 중·대만관계 전망

상기 대만과 중국의 정책자세를 통해서 볼 때, ‘하나의 중국원칙’ 수용 문제를 둘러싸고 양안간 갈등이 쉽게 해소되기는 어려울 것이다. 그러나 중국과 대만은 제한적 ‘三通’과 대화재개를 통해 긴장완화를 시도할

16) 8억달러를 지불하고 러시아에서 구입한 구축함 1척이 2000년 2월초 대만해협을 경유하여 중국 해군기지에 입항하였는데, 이는 중국해군이 보유하고 있는 전함중 가장 큰 함정이다. 금년 가을에는 또 다른 1척의 신형 구축함이 러시아에서 중국으로 인도될 것으로 알려지고 있다.

것으로 보여 중국과 대만관계가 파국으로까지 발전되지는 않을 것으로 예상된다.

대만문제에 대한 미국의 자세도 양안관계에 중요한 변수로 작용해 왔으며, 향후에도 미국 변수가 양안관계에 결정적 영향을 주게 될 것이다. 미국은 대만을 중국견제를 위한 중요한 수단으로 활용하고자 하면서도 대만해협에서 평화와 안정이 유지되기를 바라고 있다.

따라서 미국은 대만에 대해 ‘모호한 정책’(policy of ambiguity)을 전개하고 있다. 미국은 한편으로는 대만문제에 대한 ‘三不’ 입장을 지속함으로써 대만의 독립을 방지하려 하고 있고,¹⁷⁾ 다른 한편으로는 대만에 대한 중국의 무력 사용을 반대한다는 입장을 표명함으로써 중국에게 대만문제를 대화와 협상을 통해 해결하도록 촉구하고 있다. 이처럼 미국 행정부가 대만문제에 대해 이중적이고 모호한 정책을 추구하고 있는 이유는 대만에게는 독립을 선포하지 못하도록 하고 중국에게는 무력사용을 저지하려는 데 있다.¹⁸⁾

한편, 미국 의회는 대만을 중국의 군사적 위협으로부터 보호해야 한다면서 ‘대만안보강화법안’을 통과(2월 1일 하원 통과, 상원에는 계류중) 시키고, 대만을 TMD에 포함시켜야 하며 중국에게 ‘영구 정상무역관계’(PNTR) 지위 부여시 대만문제를 연계해야 한다고 주장해 왔다.¹⁹⁾ ‘대

17) 대만문제에 대한 ‘三不’원칙은 1998년 클린턴 미국 대통령 방중시 표명된 것으로 대만독립 반대, 두 개의 중국 또는 하나의 중국과 하나의 대만 반대, 주권국가 자격으로 대만이 국제기구에 가입하는 것을 반대한다는 내용이다.

18) 대만문제에 대한 미국의 정책이 잘 설명된 글은 Zbigniew Brzezinski, “Living with China,” *The National Interest*, No. 59 (Spring 2000), pp. 12~16를 참조.

19) 2000년 5월 24일 미국 하원은 237표 대 197표로 ‘영구 정상무역관계’(PNTR) 법안을 통과시켰다. 그러나 이 법안은 미 행정부와 의회 인사 25인이 참여하는 ‘중국위원회’를 구성하여 중국인권 상황을 감독하여 중국에 대해 제재를 가할 수 있는 여지를 남겨두었으며, 중국상품의 대미수출이 과도하게 빠른 속도로 증가되어 미국기업의 이익을 저해할 경우 제제조치를 취할 수 있도록 하고, 매년 중국이 세계무역기구와의

만안보강화법안'은 미국 행정부에게 대만 군간부를 훈련시키고 대만에 대해 충분한 방어무기와 서비스를 제공할 것을 요구하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이와 같이 미 의회가 행정부에게 대만안보를 지원하도록 요구하고 있는 중요한 목적은 대만해협에서 안정이 유지되도록 하기 위해서이다.

또한 중국은 대만에 대해 군사공격 가능성까지 시사하고 있으나, 대만이 명확하게 독립노선을 추구하지 않는 한 중국은 다음과 같은 이유로 대만에 대해 군사력을 사용하기는 어려울 것이다.

첫째, 중국은 21세기 중반까지 경제발전을 최우선 국가정책 목표로 설정하여 미·일 등 서방 선진국과 협력을 필요로 하고 있고 안정적인 주변환경을 요구하고 있기 때문이다. 둘째, 중국은 1999년부터 서부지역 대개발을 통해 지역간 경제격차를 해소하기 위해 홍콩, 마카오 및 대만자본의 유입을 필요로 하고 있다. 셋째, 많은 대만자본이 진출해 있는 푸젠성 등 중국 동남부 지방세력이 대만에 대한 군사공격을 바라지 않고 있다는 점 때문이다. 넷째, 중국과 대만간 경제교류 증가로 막대한 이득을 보고 있는 홍콩주민들도 양안간 갈등 심화를 원하지 않고 있다. 다섯째, 현재 중국이 120마일이 넘는 대만해협을 도하하여 대만을 침공할 수 있을 정도로 충분한 군사력을 보유하고 있지 않다는 점이다.²⁰⁾ 여섯째, 중국이 대만을 침공하여 성공적으로 점령하게 되더라

협약내용을 성실하게 이행하고 있는지를 무역대표부가 보고서를 제출하도록 하고 세계무역기구에 중국이 협약내용을 이행하고 있는지 여부를 평가하도록 제의할 수 있도록 하고 있다.

<http://www.peopledaily.com.cn/GB/channel12/17/20000525/77014.html>.

20) 중국이 대만에 대해 상륙작전을 감행하기 위해서는 적어도 대만보다 3배 이상의 병력과 화력을 보유해야 하는데, 현재 중국이 보유하고 있는 대부분의 공군기와 해군함정들이 노후되어 대만군을 효과적으로 제압하기 어려운 것으로 알려지고 있다. 2005년 정도에 이르러서야 비로소 중국은 대만 상륙작전을 감행할 수 있는 수준의 병력을 갖추 수 있을 것으로 평가되고 있다. Zbigniew Brzezinski, "Living with China," p. 14; "Taiwan Stands Up," *The Economist*, March 25, 2000, p. 28; Denny Roy, "Tensions in the Taiwan Strait," *Survival*, Vol.

도 중국은 오히려 내부적으로 심각한 혼란을 겪게 될 수 있기 때문이다. 침공과정에서 예상되는 막대한 인적·물적 희생과 대만주민들의 심각한 반발이 제기될 것이라는 점에서 그러하다.

한편, 대만 신정부가 국제무대 활동공간 확보를 위한 외교노력을 배가할 것이라는 점에서, 국제무대에서 중국과 대만간 각축전은 지속될 전망이다. 천수이볜은 총통 취임사에서 ‘인권외교’와 ‘비정부조직 외교’를 통해 국제활동 공간을 확대할 것이라는 점을 천명하였고, 뤼슈롄(呂秀蓮) 부총통은 1991년부터 대만의 유엔 가입운동을 주도해 온 사회운동가였다. 따라서 대만은 유엔, 유엔보건기구, 아세안지역포럼 등 국제기구 가입 시도를 강도높게 전개할 것으로 전망되며, 중국은 대만의 국제기구 가입을 저지하기 위해 외교노력을 강화할 것이다.

중국이 미국과 유럽연합 등과 세계무역기구(WTO) 가입을 위한 양자협상을 이미 타결지었고 미 의회가 중국에 ‘영구 정상무역관계’ 지위를 부여하는 법안을 통과시킴으로써, 연내에 중국과 대만의 세계무역기구 가입이 예상된다.²¹⁾ 따라서 현재까지 대만은 중국과의 직접적인 통상, 통항, 통신을 반대한다는 ‘三不政策’을 채택해 왔으나, WTO에 가입하게 되면 중국과의 ‘三通’ 실사가 불가피하게 될 것이다.

또한 1996년 이래 대만이 대만기업의 대중국 투자의 범위와 규모를 제한하기 위해 채택한 ‘戒急用忍’ 정책을 수정할 가능성이 높다는 점에서, 양안간 무역거래와 투자 규모는 증대될 것으로 보인다. 1999년 11월까지 중국에 투자된 대만기업의 자본은 440억 달러에 이르고 있고, 대만기업의 40%이상이 중국시장에 진출해 있다.²²⁾ 양안간 누적 교역규모는 1,323억 달러에 달하며, 대만은 중국과의 교역에서 1,100억 달러 이상에 이르는 흑자를 기록하고 있다. 1999년에도 대만은 중국과 234억 8천만 달러를 교역하여 155억 8천만 달러의 흑자를 기록하였다.²³⁾ 대만이 현

42, No. 1 (Spring 2000), pp. 82~85 등 참조.

21) 중국은 자신이 WTO에 가입한 뒤 대만이 국가 자격으로서가 아니라 중국의 한 경제지역의 자격으로서 WTO에 가입해야 한다는 입장을 보이고 있다.

22) “發展兩岸關係，實現和平統一，”『文匯報』(香港), 2000. 1. 29.

23)

재 보유하고 있는 900억 달러에 이르는 외화보유고의 대부분이 중국과의 교역에서 발생하는 무역흑자에 의한 것이라는 점에서, 대만은 중국과의 교역을 지속적으로 중시하지 않을 수 없을 것이다.

V. 동북아 및 한반도에 미칠 영향

1. 동북아정세에 미칠 영향

중·대만간 긴장 지속은 중·미, 중·일관계 발전에 장애가 될 수 있고, 중·러, 중·북간 안보협력을 강화시키는 계기로 작용하는 등 동북아정세 발전에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 특히 대만해협 위기가 고조될 경우, 중국에 대한 미국의 여론이 악화되어 미국의 대중정책이 강경한 방향으로 전개될 가능성이 있다. 미국은 대만의 TMD 참여를 적극 요구하고 일본과 한국 등 지역국가와의 군사적 동맹을 강화할 것이며, ‘대만안보강화법안’이 미 상원에서 통과될 가능성이 제고될 것이다. 또한 대만에 대한 미국의 첨단 군사무기 판매가 증대될 것이며, 이를 계기로 동북아에서 군비경쟁이 심화될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

중국을 미국의 ‘잠재 적대국’으로 규정하고 있는 공화당의 부시 후보가 차기 미 대통령에 당선될 경우, 대만문제를 둘러싸고 중·미관계가 더욱 경색될 가능성도 있다. 양안간 갈등이 해소되지 않고 대만에 대한 중국의 군사위협이 지속된다면, 미국 국방부와 공화당 일각에서 제기되고 있는 중국 견제론이 더욱 힘을 얻게 될 것이다.²⁴⁾

<http://www.udnnews.com/Finance/Taiwan-China-Trade/323197.htm>.

24) 미국 합동참모부는 ‘Joint Vision 2020’ 제하의 보고서를 발표하여 중국을 직접 거명하지는 않았지만, 중국이 2020년 경에 미국의 가장 강력한 경쟁국이 될 것이라는 점을 시사하였다. “For Pentagon, Asia Moving to Forefront,”

중국에서 대만문제로 인하여 민족주의와 애국주의가 고취되고 일본에서 역내 역할증대를 요구하는 보수 우익세력의 발언권이 확대되고 있다는 점에서, 중·일간에는 경제적 협력관계가 유지될 것이나 정치·안보적 갈등이 지속될 것이다. 일본은 1999년 통과된 ‘주변사태법안’에 기초하여 대만해협 사태에 대처하기 위해 자위대의 활동범위를 확대하고 군사력을 강화할 가능성이 있다. 중국이 대만을 고립시키기 위해 일본의 중요한 해상 수송로인 대만해협을 봉쇄하는 최악의 사태가 발생할 경우, 일본은 중대한 위협에 직면하게 될 수 있기 때문이다. 또한 따오위도(釣魚島) 영유권 문제와 과거사문제를 둘러싸고 중·일간 마찰이 심화될 소지도 예상할 수 있다.

대만문제로 인한 중·미, 중·일관계 경색은 중·러 안보협력 관계를 강화시키는 요인으로 작용할 것이다. 1996년 베이징에서 장쩌민과 엘친이 양국관계를 ‘전략적 협력동반자관계’로 발전시키기로 합의한 이후 중국과 러시아는 미국이 주도하는 패권적 세계질서 형성을 견제해 왔는데,²⁵⁾ 대만문제로 인해 중국의 대미·일관계가 악화될 경우 중국은 러시아와의 안보관계 강화 노력을 배가할 가능성이 있다. 우선 중국은 미·일·대만의 TMD 구축 움직임에 대항하기 위해 러시아와 군사협력을 강화하게 될 것이며, 미국이 추진하는 ‘탄도탄요격미사일금지조약’(ABM) 개정 노력에 더욱 강력하게 반대할 것이다. 또한 중국은 러시아로부터 신형 구축함과 수호이 37 전투기 등 첨단 군사무기 도입을 확대할 것이다.

1999년 5월 북대서양조약기구의 유고 주재 중국대사관 오폭 사건 발생

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/world/asia/A7981-2000May25.html>.

25) 중국과 러시아간 ‘전략적 협력동반자관계’ 발전과 세계질서의 다극화 주장에 대한 논의에 대해서는 馬敍生, “順應國際潮流的中俄關係,” 『國際問題研究』, 1999年 第3期 (1999. 7), pp. 12~14; 馮玉軍, “對中俄戰略協作伙伴關係的再思考,” 『現代國際關係』, 1998年 第8期 (1998. 8), pp. 2~6; 劉桂玲, “中俄在安全領域合作的前景及問題,” 『現代國際關係』, 1998年 第12期 (1998. 12), pp. 18~21; “江澤民主席與葉利欽總統通電話,” 『人民日報』, 1999. 5. 11. 등 참조.

이후 중·북한간 안보협력 관계가 강화된 바와 같이, 대만사태 악화로 인한 중·미관계 경색은 중·북한간 군사적 유대관계를 심화시키는 요인이 될 수 있다. 유고 주재 중국대사관 오폭사건 발생 직후인 1999년 6월 북한 김영남 최고인민위원회 위원장의 중국방문이 성사되어 김일성 사망이후 단절되었던 중·북한간 최고지도자 교환방문이 재개되었고, 양국은 미국의 패권정책에 반대하며 세계질서의 다극화를 위해 공동으로 대처해 나간다는 합의에 도달하였다.²⁶⁾ 2000년 5월 29일 김정일이 남북정상회담을 앞두고 중국과의 공조체제를 강화하기 위해 중국을 방문하였을 때 중국의 대대만정책을 지지한다고 밝힌 점도 유의할만한 사실이다.

2. 한반도에 미칠 영향

신총통 취임 후 대만이 대북한 접근정책 보다는 한국과의 관계 복원을 위해 적극 노력할 것으로 보여, 한·대만간 비정치적 관계개선 분위기가 조성될 것으로 예상된다.²⁷⁾ 천수이벤 총통 당선자는 한국의 두 대학으로부터 명예박사학위를 취득한 친한파 인사이며, 대만 민주화 투사로서 한국의 민주화에 대해 많은 감명을 받은 지도자이기도 하다. 천수이벤은 자신의 정부를 ‘全民政府’로 지칭하고 있는데, 이는 김대중 대통령의 ‘국민의 정부’로부터 영향을 받은 것으로 보인다.

중국은 대만의 대한국 접근정책을 차단하기 위해 한국과의 정치·안보 협력을 확대하면서, 북한과 전통우호관계 복원정책을 적극화 할 것이다. 중국은 한국에 대해 ‘하나의 중국원칙’을 재확인하도록 요구하면서 한·중간 정치·안보적 교류를 확대함으로써 대만의 국제고립 타개 시도를 봉쇄하려 할 것이다. 동시에 중국은 한국을 견제하기 위해 북한과의 관계를 복원할 필요성을 갖게 될 것이며, 북한도 중국과 긴밀한 안보협력

26) 『人民日報』, 1999. 6. 5.

27) 한국의 전국경제인연합회와 대만의 공상협진회(工商協進會)는 2000년 11월 서울에서 8년 동안 중단된 ‘한국·대만 경제협력위원회의’를 개최하기로 합의하였다.

관계를 유지함으로써 미국의 위협과 압력을 경감시킬 수 있다고 판단할 것이다. 이러한 전략적 고려하에 2000년 5월 김정일 북한 국방위원장이 중국을 전격 방문하였던 것이다.

대만문제로 인한 중·미, 중·일관계 불화는 한반도 평화와 안정에 부정적으로 작용할 가능성이 많다. 미국은 한국에게 TMD 가입을 요청할 가능성이 있고, 중국은 주한 미군이 대중 견제를 목적으로 하고 있는 측면이 있다고 보고 철군을 주장할 가능성을 배제할 수 없다. 중국은 북·미, 북·일관계 개선을 지지해 왔으나, 중국의 대미·일관계가 악화된다면 북한을 중국의 영향권으로부터 이탈시키려는 의도로 보고 북·미, 북·일관계 개선에 부정적 입장을 보이게 될 가능성도 있다.

또한 중·미 불화는 한반도의 긴장완화와 평화문제 논의를 위한 4자회담에서 남북한과 중, 미간 협의를 이끌어 내는 데에도 불리하게 작용할 것이다. 4자회담에서는 4개국 전원 합의를 통해 의사를 결정하고 있기 때문에 중국과 미국이 한반도문제에 대해 상이한 이해관계를 보이게 된다면 4자회담 틀을 통한 한반도 평화체제 구축 노력은 성공하기 힘들다.

VI. 결론 : 정책적 고려사항

한국은 대만 신정부 출범을 계기로 한·중수교 이후 조성된 대만과의 불신관계를 해소하기 위해 민간과 의회차원의 외교노력을 전개할 필요가 있다. 민간교류 활성화를 통해 1992년 한·중수교로 인하여 조성된 양국간 불신을 해소해 나가야 할 것이다. 금년 내에 대만이 WTO에 가입할 가능성이 높고 대만이 자동차와 과일 등 한국 상품의 중요한 수출기지라는 점에서 대만과의 교역 확대방안을 모색해야 할 것이다.

그러나 대만과 비정치적 교류 확대를 모색하되, 중국의 입장을 자극해서는 안될 것이라는 점을 명심해야 한다. 한국은 중국측에게 ‘하나의 중국원칙’을 존중한다는 입장을 지속적으로 천명함으로써 중국으로 하여금 불필요한 오해를 불러일으키지 않도록 해야 할 것이다.

최근 중국이 북한과 관계복원을 추진하고 있다는 점을 고려하여, 중국

에 대해 안보·정치 협력관계 확대 노력을 지속적으로 전개해야 할 것이다. 앞에서 지적한 바와 같이, 대만문제로 인한 중·미, 중·일간 갈등은 동북아 안보구도를 한·미·일 대 중·러·북한 사이의 대결구도로 변화시킬 가능성도 있기 때문에 한국은 이를 예방하기 위해 미국과 굳건한 안보동맹 관계를 유지하면서 중국과도 안보협력의 범위를 확대해야 할 것이다.

중·미간 갈등이 심화될수록 중국은 주한미군을 지역 안정유지 세력으로 보다는 중국견제 세력으로 간주하게 될 가능성이 크기 때문에 한국은 미국과 협의하에 한·미 합동군사훈련에 중국군의 참관을 허용함으로써 주한미군에 대한 중국의 의구심을 해소시킬 필요가 있다.

마지막으로 중·대만 간에는 경제적 상호의존도가 심화되고 자유로운 인적 왕래가 이루어지고 있으나 정치적으로는 긴장관계가 지속되고 있는데, 그 중요한 이유중의 하나는 중국이 대만을 평등한 대화상대로 인정하지 않고 있기 때문이라고 할 수 있다. 중국이 대만을 지방정부로 대하고 있기 때문에 대만이 중국과의 평화대화를 회피하려 하고 있는 것이다. 이러한 중·대만 사례를 바탕으로, 북한에 비해 우위에 있는 한국이 북한을 안심시키면서 진정한 대화상대로 인정해야만 남북한이 평화통일문제에 합의를 도출할 수 있다는 점을 유의해야 할 것이다.

분단의 문화 현실과 통일담론의 재구성

조한혜정, 이우영 엮음. 『탈분단 시대를 열며: 남과 북,
문화공존을 위한 모색』 (서울: 삼인, 2000)의 서평

김 학 성 (통일연구원)

1. 왜 문화인가?

문화가 주목받는 시대이다. 인문학은 두말할 필요도 없고, 사회과학에서도 문화가 시대의 화두로 등장했다. 1980년대 세계의 지성계를 휩쓴 포스터모던의 열풍이 탈냉전과 세계화의 너울을 타고 문화의 중요성을 드높였다. 그렇지만 단순히 지적 유행으로 치부할 수 없다. ‘사회’라는 지적 구조물은 인간의 행위를 모두 포착하기에 너무 불완전하기 때문에 구조화된 사회개념에서 여백으로 남겨져있던, 그러나 결코 비어있지 않았던 공간이 제 몫을 되찾는 것은 당연하다.

통일문제를 문화의 관점에서 진지하게 접근하기 시작한 지 10년 남짓하다. 초기 문화적 접근이 대두되는 배경에는 지식세계의 변화뿐만 아니라 현실세계의 변화가 촉매역할을 했다. 대표적 현실변화를 요약해보면, ① 한국 사회의 민주화에 따른 통일논의의 사회적 확산, ② 민족공동체 형성과 관련, 문화의 기능에 대한 관심 고조, ③ 탈냉전시대와 더불어 냉전이데올로기에 대한 비판의식의 분출, ④ 갑작스러운 독일통일과 뒤이은 이른바 통일 후유증의 충격 등이다. 이러한 가운데 ‘통일문화’라는 신조어가 탄생했다.

‘통일문화’는 매우 다의적이고 포괄적으로 사용되었지만, 근본적으로 통합에 대한 강박관념을 벗지 못했다. 무엇보다 관심의 초점이 통일대비 차원에서 “남북한 문화의 이질성 극복과 민족전통의 동질성 회복”이라는 기능

적·실천적 측면에 맞춰졌기 때문이다. ‘통일문화’ 연구의 자양분이 90년대 전반기 남한사회의 남북통일에 대한 부푼 희망에서 나왔다는 사실은 오히려 통일문제에 대한 문화적 접근의 발전가능성을 제한하는 요인으로 작용했다. 즉 북한 핵문제, 김일성 조문파동 등으로 인한 남북관계의 악화가 통일에 대한 환상을 거두어들이면서 통합대비 연구는 현실기반을 상실했고, 문화적 접근에 대한 관심도 현저히 낮아졌다.

나아가 김대중 정부의 대북포용정책 추진과 더불어 통일문제의 중심이 통합에서 공존으로 방향을 선회하자 문화적 접근의 관심이 변화하기 시작했다. 통합의 문제에 앞서 남북한의 공존을 가능케 하는 문화적 기반조성이 더욱 급박한 현실문제로 다가왔기 때문이다. 「탈분단 시대를 열며」는 바로 그러한 현실문제를 직설적으로 파헤치고 있다.

이 책의 집필자들이 밝히고 있듯이 자신들을 한자리(1994년 발족한 ‘남과 북: 문화통합’ 학술연구팀)에 모았던 애초의 문제의식은 ‘통일문화’의 탄생 배경과 그리 다르지 않았다. 그러나 이들은 ‘통일문화’에 내재되었던 강박관념을 극복하고, 문제해결의 방향을 문화다원주의에서 찾고있다. “들이었던 나라가 하나가 되면, 들이었던 문화는 여러 개가 되리라”(7쪽)는 필자들 공동의 희망은 자신들의 정체성을 집약적으로 보여주며, 담론의 전개 방향을 짐작할 수 있게 한다.

이 책은 크게 3부로 나뉘어져 있다. 1부 ‘시선돌리기-남한으로’에서는 남한사회의 통일담론에 대한 반성적 해부를, 2부 ‘시선돌리기-북한으로’에서는 북한문화를 어떻게 볼 것인가의 문제를, 3부 ‘만남의 방법론’에서는 문제해결 방안을 각각 다루고 있다. 문화를 주전공으로 삼는 인류학자(김영훈, 박은경, 송도영, 조한혜정), 사회학자(이우영, 전효관), 정치학자(권혁범), 심리학자(정진경), 그리고 사연많은 탈북자(김수행)로 구성된 집필진의 면면만 보더라도 그들의 이야기를 들어볼 가치가 충분히 있다는 생각이 든다. 적어도 통일·북한문제 연구자들과 일반 독자들에게는 우리사회의 통일담론을 비판적으로 생각할 수 있는 계기를 제공할 것으로 확신하며, 일독을 권하고 싶다. 다만 비판적 사고에 익숙한 지식인들은 이들의 담론에서, 과거였으면 충분히 맞볼 수 있었던 신선함을 느끼기 힘들지도 모르겠다는 생각이 스쳐지나간다.

그러면 스스로를 ‘뼈딱한 지식인’이라고 명명한 집필자들의 진지함을 존중하면서 그들의 이야기를 간략하게 음미해보자. 먼저 ‘남한으로 돌린 시선’부터.

2. 자기반성과 비판

1부는 남한사회의 기성 통일담론을 해체하는 데 몰두하고 있다. 여기에 수록된 4개의 글은, 남한사회가 그동안 민주화의 과정을 겪어왔지만, 냉전 이데올로기를 토대로 추진된 압축성장 위주의 근대화 전략에서 배제되었던 권위주의적·확실적·반공주의적 문화가 여전히 남한사회를 지배하고 있다는 데 의견의 일치를 보인다. 그리고 필연적 귀결로써 지배적 통일담론이 어떻게, 얼마나 왜곡되어 있는지를 반성적·비판적으로 접근하고 있다.

냉전이데올로기의 지배력은 권혁범의 글, “반공주의 회로판 읽기”에서 명확하게 드러난다. 그는 1990년대 말 전국 어디서나 찾아볼 수 있는 반공 표어들을 수집·분석하고, 반공주의가 남한의 통일담론에서 차지하는 실제위상과 기능에 대해 해석하고 있다. 즉 반공주의가 표면적으로는 현재 남한사회의 지배적 담론이 아닌 것처럼 보이지만, 실제로는 의미확장을 통해 일상적으로 내면화되었으며, “사회구성원의 정신 속에 특정한 정치사회적 사고와 행위를 자발적·자동적으로 유발하는 일종의 회로판을 형성”(50쪽)시켰다고 말한다. 나아가 반공주의적 회로판은 ‘감시와 처벌’의 일상적 사고체계를 작동시킴으로써 모든 영역에서 정치사회적·문화적 상상력을 억제하여 열린사회로 가는 길을 방해하는 주요인(61쪽)이라고 규정하고, 이러한 회로판에 기초한 일상적 분단규율을 넘어서는 노력이 다방면에서 필요하다는 결론을 내린다.

전효관의 두 글 - “분단의 언어, 탈분단의 언어”와 “매체에 나타난 북한의 이미지 구성” - 은 언어분석과 텍스트 읽기를 통해 담론분석을 시도하는 포스트모더니스트들의 글쓰기 전형을 보여준다. 남한사회의 통일담론에 대한 그의 해석들 중에 특히 주목할 것은, 우리의 “통일담론이 분단신화를 생산하는 매개로 작용”(68쪽)하고 있다는 것과 우리의 매체에서 “북한은 여성으로 객체화”(103쪽 이하)되고 있다는 것이다. 여러 가지 해석과 설명

들 가운데 그가 궁극적으로 말하려는 것은 통일담론의 왜곡된 형성과정과 그 결과에 대한 고발과 시정요구가 아닌가 싶다. 즉 남북한의 통일담론은 상호 의사소통을 통해서가 아니라 적과 동포라는 이중적 잣대를 기반으로 서로 왜곡된 정체성을 확립하는 기제로 활용되어왔다는 것이다. 따라서 남한사회가 바라보는 북한은 실재하는 북한이 아니라 남한사회에서 그려진 북한일 수밖에 없다. 이는 북한에서도 마찬가지일 수 있다. 그러나 그는 남한내에서 나타나는 북한의 여성적 이미지를 ‘자신 속의 타자’와 정체성 문제에 관한 사이드(E. Said)의 오리엔탈리즘 해석과 연관시킴으로써 남한사회의 반성적 실천이 선결과제임을 분명히 보여준다.

자기반성과 비판은 조한혜정과 김수행의 더블 텍스트 쓰기에서도 반복된다. 앞의 글들과 차이가 있다면, 한 탈북지식인의 눈을 빌어 남북한 문화를 비교하면서 문화구조의 유사성을 생동감 있게 보여준다는 것이다. 조한혜정은 “준전시 체제적 국가주도 ‘발전’과 근대적 주체 형성”(134쪽 이하)이라는 압축된 개념을 통해 남북한 사회의 근대화 과정은 “획일주의적 국민동원체제가 심화되는 과정”(140쪽)이었다는 점에서 동질적이라고 규정한다. 그의 해석은 김수행의 경험담에 의해 입증된다. 김수행은 소년기를 일본에서, 청년기를 북한에서, 그리고 30대 중반 북한을 탈출하여 현재 남한사회에서 삶의 터전을 닦고 있는 특이한 경력의 소유자이다. 그러므로 그의 경험 자체가 비교문화인류학적 의미를 가진다. 그의 이야기에는 남한의 통일·북한 연구자들에 대한 따끔한 비판에서부터 남북한 사회의 동질적 부분에 이르기까지 남한주민의 눈으로는 찾기 힘든 문제거리들이 담겨있다. 한가지 재미있는 예를 들면, 탈북자들이 가장 좋아하는 TV프로가 ‘용의 눈물’이라는 사실을 통해 그는 남북한 사회가 공통적으로 정치권력 중심적이라는 점을 발견한다.(135쪽) 김수행의 이야기는 문화란 역시 해석보다 살아 있는 경험을 통해 제 맛을 드러낸다는 것을 새삼 느끼게 한다.

‘빠딱한 지식인’들의 ‘남한으로 돌린 시선’에서 그 ‘빠딱함’은 유감없이 발휘된 듯하다. 적나라했던 자기반성과 비판이 ‘북한으로 돌린 시선’에서는 어떠한 모습으로 나타날 것인가?

3. ‘북한 바로 알기’와 ‘북한 바로 느끼기’

집필자들은 애초 북한에서 인류학적 현장조사가 이루어지길 기대했다고 한다. 결국은 현실의 벽을 넘지 못하고 간접적으로 북한 문화에 접근하는 수밖에 없었던 것을 못내 아쉬워한다. 이들은 북한영화와 문학, 남북한 문화정책 비교, 그리고 특이하게도 북한화교의 체제적응과정 연구를 통해 북한 문화에 접근하는 방법을 택하고 있다.

1부의 ‘자기반성과 비판’에서 뭔가를 느꼈던 독자들이 2부를 대하면서 기대하는 것은 아마도 ‘자신 속의 타자’로서 북한이 아닌 실재하는 북한을 바라보는 방법 배우기가 아닐까? 전효관은 1부에서 “아마도 지금 다루어야 할 문제는 ‘북한’에 대한 ‘진실’을 만들어 가는 텍스트보다 그 밑바탕에 깔린 공통된 ‘정서’일 것이다”(96쪽)라고 말하며, ‘진실’을 만들어 가는 북한학의 한계를 지적(62쪽 이하)하고 있다. 비판적 맥락에서 나온 이 언술은 우리에게 ‘북한 바로 알기’도 중요하지만, 긍정적 의미에서 ‘북한 바로 느끼기’가 더욱 절실하다는 점을 암묵적으로 강조하고 있다.

그러나 2부의 대부분 글들은 ‘북한 바로 알기’에 초점을 맞추고 있다. 아마도 문학작품 형식이 아닌 글쓰기 방식으로 ‘느낌’을 보여주거란 쉽지 않았을 것이다. 그래서인지 집필자들은 북한문화를 이해하는 데 필요한 기본지식과 접근태도에 관한 글쓰기와 병행하여 영상과 멀티미디어 자료를 따로 준비함으로써 논문집의 한계를 극복하려는 노력을 보였다. 관심 있는 사람들은 ‘남과 북: 문화통합’ 연구팀의 홈페이지(<http://www.multicorea.org>)를 방문해보면, 또 다른 느낌을 얻을 수 있을 것이다.

각 집필자들의 북한문화에 대한 전문지식을 간략하게 요약·정리하는 것은 불가능하다고 판단되기 때문에 여기서는 각 주제들에 대해서만 언급하고 지나간다. 북한 영화와 관련해서 “북한 영화 어떻게 볼 것인가”(김영훈)와 “북한 영화 길라잡이”(이우영), 남북한 문화정책에 대해서 “남북한 문화정책 비교”(이우영)와 “북한 문화 정책에서의 탈식민 담론”(송도영), 문학예술에 대해서 “남북한 사회의 문학 예술”(이우영), 그리고 다른 곳에서 찾기 힘든 독보적인 북한문화현상 연구인 “북한화교 연구 시론”(박은경)은 모두 ‘북한 바로 알기’에 적극적으로 기여하는 학술논문임에 분명하다. 좋은 계

좋다는 식의 의례적 입발림이 결코 아니다.

이 글들 중에 이우영의 ‘북한 영화 길라잡이’는 특히 주목할 필요가 있다. 그의 글은 학술논문의 성격을 넘어 ‘북한 바로 알기’ 또는 ‘북한 바로 느끼기’를 위해 어떠한 접근태도가 필요한지 구체적으로 설명하고 있기 때문이다. 비록 북한영화를 대상으로 하고 있지만, 그 내용은 기본적으로 북한에 대한 일반적 접근태도와 다르지 않다. 여러 방향에서 충실한 길라잡이를 만들려는 노력의 마지막에 이르러 그는 북한을 이해하는 것과 정서의 차이는 별개라는 근본적 문제를 제기하고, 이 문제는 ‘익숙함’으로 해결될 수밖에 없다는 당연한 결론을 내린다.(253쪽). 즉 인내심을 가지고 지속적으로 북한문화를 접촉하는 노력이 필요하다는 것이다.

2부를 읽고 나서 ‘북한으로 돌린 시선’이 실제로는 ‘남한으로 돌린 시선’을 보완해주는 역할에 그치고 있는 것이 아닌가 하는 느낌을 떨칠 수 없었다. 집필자들의 그 ‘뺨딱함’ 덕분에 ‘남한으로 돌린 시선’에서는 객관적인 반성과 비판이 가능할 수 있었을지 몰라도, 역시 ‘북한으로 돌린 시선’에서는 그들이 남한에 발 딛고 있는 현실을 잊을 수 없었던 것 같다. 그래서인지 ‘남한으로 돌린 시선’의 주체는 집필자들이고, ‘북한으로 돌린 시선’의 주체는 남한주민 모두가 되고 있는, 시각의 불균형이 눈에 띈다. 어찌되었던 양방향의 시선을 한 곳으로 모으는 만남의 방법론이 3부에서 제시되고 있다.

4. 통일운동과 통일교육

3부는 1, 2부의 내용을 바탕으로 남한사회의 통일연구와 교육을 비판적으로 검토하고, 새로운 대안을 제시하는 데 초점을 맞추고 있다.

먼저 조한혜정은 남한의 통일관련 연구자들에게 따끔한 충고를 한다. 즉 “통일연구는 이론과 실천이 괴리되지 않는 방식으로 이루어져야 하며, 그 과정에서 연구를 통해 북한만이 아니라 남한사회까지도 새롭게 조명해낼 수 있는 새로운 학문적 패러다임을 만들어 낼 수 있어야 한다”(333쪽)고 주장하면서 한시적인 통합학문으로써 통일학의 정립 필요성을 역설한다.(336쪽) 그리고 통일학의 과제로 4가지를 들고 있다.(346쪽 이하) ① 인식론적 전환을 이루는 변혁 학문의 역할, ② 이론적 작업보다 실천적인

통일운동의 공간에서 이론적 체계의 형성, ③ 체험과 감성이 중시되는 새로운 학습모델 개발, ④ 수준별 단계 설정이다.

요컨대 통일연구란 실천적 측면에서 통일운동에 도움을 주어야 하며, 방법론적으로는 통일교육을 통해 실천력을 확보해야 한다는 것이다. 이 맥락에서 그는 구체적으로 통일교육 방안을 제시하고 있다. 남한내에서 뿐만 아니라 남북한간 의사소통적 공동체 건설을 위한 방법론적 시도는 정진경의 “남북한간 문화이해지”에서 더욱 부각된다. 그는 우선 진정한 화합 차원에서 다양한 가치의 공존을 위한 열린 태도와 융통성 있는 사고 능력을 배양하는 훈련이 남한내에서부터 시작되어야 한다(367쪽 이하)고 강조하고, 비교문화 심리학분야에서 개발된 문화이해지(culture assimilator)를 한반도 상황에 적합하게 제작한 표본을 제시하고 있다.

조한혜정의 통일교육안이나 정진경의 문화이해지는 단순히 실험정신만을 담고 있는 것이 아니라 반드시 실천될 필요가 있는 구체적 내용으로 구성되어 있다. 따라서 통일교육에 관심 있는 사람들은 필독할 것을 권한다.

그렇지만 3부의 핵심은 구체적 교육방안보다도 그 속에 내포된 통일운동의 목표 내지 지향점에 있다. 이는 1, 2부의 ‘시선들’을 이끌었던 기준이기도 하다. 집필자들이 지향하는 목표는 일차적으로 남한사회에서 문화적 다양성을 포용할 수 있는 건전한 시민사회를 형성함으로써 통일담론을 재구성하고, 동시에 남북한간에 의사소통을 통한 문화적 공존을 모색하는 것이다. 집필자들은 이런 목표에 가까이 다가갈수록 남북한간 평화공존을 물론이고 향후 통합과정에서 예상되는 갈등이 최소화될 수 있다는 것을 믿어 의심치 않는다.

전적으로 공감한다. 그러나 무릇 사회운동의 목표는 원대하며 현실적으로 달성하기 쉽지 않다. 쉽다면 굳이 사회운동까지 필요하지는 않을 터이다. 사회운동, 여기서는 통일운동이 성공하기 위해서는 우선 동조하는 시민세력을 키워야 할 것이다. 통일교육도 하나의 방안이 될 수 있겠지만, 보다 적극적인 전략이 강구될 필요가 있다는 생각이 든다. 최근 시민운동의 확산과 구조적 제약을 면밀히 검토해보는 것은 어떨지? 이러한 생각은 집필자들이 통일연구를 통일운동 차원으로 승화시켜야 한다는 입장에 집착한 불필요한 것일지도 모르겠다.

5. 비평을 넘어 : 절반의 성공과 상상력 키우기

글을 마무리하기 전에 서평자의 이야기를 몇 자 적고자 한다. 크게 두 가지다. 첫 번째는 논의의 전반적 흐름 이면에 숨겨져 있는 집필자들의 인식론적 혼돈에 대한 시비이고, 두 번째는 이 책이 남긴 성과, 즉 절반의 성공에 대한 것이다.

첫 째 이야기: 지배 담론의 분석(1부)에서는 포스트모더니즘이, 바른 지식과 느낌을 위한 접근태도 전달(2부)에서는 모더니즘이, 그리고 의사소통과 계몽을 강조하는 통일운동의 제창(3부)에서는 하버마스의 ‘현대성: 미완의 기획’이 각각 인식론적 기반으로 작동하고 있다. 여러 명이 공동 편집한 책에서 인식론적 일치가 쉬 이루어지기 힘든 것을 모르는 바 아니다. 그러나 인식의 절대적 기반을 부정하는 포스트모더니즘과 이성에 대한 믿음에 기초한 모더니즘 내지 ‘미완의 기획’을 조화시키는 것은 보통의 문제가 아니다. ‘푸코와 하버마스의 논쟁’을 상기할 때, 양자를 엮어놓은 집필자들의 과감성은 그저 놀라울 따름이다.

인식론의 문제는 집필자들의 불명확한 ‘문화다원주의’ 개념의 사용에서도 직·간접적으로 드러난다. 그들은 문화다원주의를 때로는 상대성을 강조하기 위한 방법론으로서, 또 다른 경우엔 지향하는 궁극적 가치(상대주의)로 혼용하고 있다. 문화다원주의는 과연 무엇인가? 매우 역동적으로 새롭고, 또 부분적인 현실해석을 끊임없이 창출해내는 현대 서구사회의 문화현상임은 분명하다. 또한 전통적인 지적 권위나 표상문화(representative culture)의 틀을 깨고 행위자를 사회적 제한으로부터 해방시키는 의미를 내포한다. 그렇다면 문화다원주의는 실제로 어떠한 지적 권위로부터도 벗어나 있는 것인가? 문화사회학자들은 그렇지 않다고 말한다. 과거와 같이 특정 지식인은 아니지만 익명의 지식인들의 네트워크를 통해 지적 권위가 생성되고 있다고 한다. 즉 문화다원주의는 단순한 현상으로서의 성격을 넘어 현대의 새로운 표상문화와 지적 권위를 가진 이념으로 등장하고 있다.

실제로 다원주의는 그 자체로써 갈등의 잠재력을 내포하고 있다. 사회과학에서 말하는 시민사회라는 것은 잠재적 갈등을 원만하게 해결하는 장(場)이란 의미를 함축하고 있다. 여기서는 ‘갈등해소문화’가 요구된다. 문화

다원주의를 그러한 맥락에서 사용했다면, 이는 방법론적 문제이다. 그러나 만약 상대주의를 이념화하는 궁극적 가치로서의 문화다원주의라면, 이는 인식론적 모순을 낳게 된다. 그렇다면 열린 사회를 지향하는 집필자들의 이념은 3부에서 강조되고 있는 ‘미완의 기획인 현대성’과 직결시키는 것이 훨씬 명쾌해 보인다. 인식론적 기반이 불투명한 문화다원주의는 방법론으로 미루어두는 것이 어떨지?

인식론의 문제는 사소한 것이다. 이 것으로 이 책의 중심논지가 결코 뒤 흔들리지 않기 때문이다. 그럼에도 집필자나 독자들의 상상력을 자극하기 위해서 문제제기는 필요하지 않을까?

두 번째 이야기: ‘남과 북: 문화통합’ 연구팀이 처음 제기한 문제의식을 기억하면서 질문을 던져본다. 상대를 이해하고 포용할 줄 아는 사회가 이룩된다면, 아무런 문제없이 남북한 문화공존 내지 문화통합이 이루어질 수 있을까? 집필자들은 책의 앞머리에서 독일통일을 바라보며 갑작스러운 통일이 가져올 재앙을 생각할 기회를 가졌다고 한다. 독일통일은 한반도통일의 모델이 될 가능성이 낮으며, 또 그러한 통일을 명시적·묵시적으로 우려하는 시각이 우리사회에 만연해 있는 것도 사실이다. 그럼에도 독일의 분단과 통일은 우리의 문제 해결을 위한 상상력을 키워줄 수 있는 적당한 사례로서 손색이 없다. 독일통일의 함의를 한번 생각해보자.

통일이전 서독은 세계의 어느 국가들보다 갈등해소문화가 상대적으로 잘 정착되어 있었다. 전후 탈나찌화를 위해 시민정치교육이 최우선시 되었고, 그 덕분에 시민들의 비판정신도 매우 충실했다. 또한 칸트의 계몽주의를 계승한 비판사회이론도 그러한 문화적 맥락 속에서 성장해왔다. 분단시기 서독의 포용적 문화는 동·서독 문화공존에 분명히 기여했다. 그러나 통일이후 상황은 돌변했다. 소위 ‘마음의 장벽’이 문화통합을 방해했다. 문제의 소지를 흔히 통일방식 탓으로 돌린다. 틀린 말은 아니지만, 그 원인은 매우 복합적이다.

서독의 문화적 포용성이 증발한 배경과 관련해서 두가지 문제점만 지적하고 싶다. 하나는 사회경제적 문제이다. ‘마음의 장벽’ 또는 문화적 갈등은 사회경제적 차이에 의해 더욱 확대되었기 때문이다. 즉 사회경제적 구조문제를 도외시한 문화적 접근은 한계를 가진다는 것이다. 두번째는 구동독주

민들의 문화 내지 사회심리적 상태, 특히 정체성 위기의 문제이다. 근래 구동독주민들이 자신들의 새로운 정체성을 확립하면서 마음의 장벽이 점차 낮아지고 있다는 독일학자들의 연구보고는 시사하는 바가 적지 않다. 요컨대 분단국의 조화로운 문화통합은 한쪽만의 준비 - 물론 정도의 차이는 있겠지만 - 만으로 부족하다는 것이다.

그렇다면, 문제제기, 남한사회의 문화현실 비판, 그리고 현실 극복을 위한 남한사회의 과제만을 던져놓고 있는 이 책의 내용은 절반의 성공을 거두고 있을 뿐이다. 첫술에 배부를 것을 기대할 순 없다. 절반의 성공만으로도 대단하다. 이제 무엇을 할 것인가? 우선은 그들의 통일운동 프로그램이 성공적으로 작동할 수 있도록 만드는 것이다. 독일통일사례는 나머지 절반의 성공을 위해 필요한 것이 무엇인지를 찾는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 생각된다. 이 과정에서 한반도에 알맞는 상상력을 무력무력 키워야 할 것은 두말할 필요도 없다.

‘남과 북: 문화통합’ 연구팀의 통일운동은 계속되고 있다. 그들이 이제 막 거둔 절반의 성공에 찬사를 보내며, 나머지 절반의 성공을 기원한다.