

### <기획논문>

통일정책과 국내정치: 김대중 정부의 포용정책과 개혁 정책을 중심으로  
김일영 · 1

남북경제교류의 한계와 국내경제적 영향: 게임이론적 분석  
윤덕룡 · 23

통일정책과 정당갈등: 독일 동방정책과 한국 포용정책의 비교  
고상두 · 51

통일협상 과정에서 남북예멘 내부의 권력투쟁  
김국신 · 73

### <연구논문>

독일통일이 여성노동시장에 미친 영향: 한반도 통일에의  
시사점을 중심으로  
김미경 · 99

재중 탈북자의 북한 사회주의체제 인식조사: 중국 연변  
조선족 자치주 지역  
임채완 · 139

북한 농업부문의 인센티브제도와 개혁방향성  
전형진 · 171

북한의 「대외민사관계법」과 남북한간 민사법률 처리방향  
제성호 · 219

동서독 교류·협력과 대동독 대가지급  
김영운 · 257

북한의 최근 기술 중시 및 IT산업 육성 정책의 의미  
서재진 · 303

국제사회의 인권논의에 대한 북한의 인신과 대응  
김수암 · 335

동아시아 안보협력의 현재와 미래: 한국·베트남 협력과제를  
중심으로  
김창근 · 359

# 통일정책과 국내정치: 김대중 정부의 포용정책과 개혁정책을 중심으로

김 일 영(성균관대학교)

## ◆ 논문 요약 ◆

이 글은 김대중 정부가 추진한 정치공학(political engineering)적 노력과 개혁 및 포용정책 그리고 남북정상회담이 얼마나 성과를 거두었고, 국내 정치지형에 어떠한 변화를 가져왔으며, 앞으로 어떤 영향을 미칠지를 살펴보고자 한다. 한국의 정치지형은 국가-사회관계(국가-시장 및 국가-비영리영역), 지역갈등 그리고 남북관계라는 세 가지 문제가 서로 중첩된 구조를 지니고 있다. 민주화 이후 지역균열 면에서 소수파를 면치 못하던 김대중 세력은 김종필 세력과의 지역연합을 통해 집권에 성공했지만, 여전히 지역과 원내의식 면에서 소수파의 위치를 벗어나지 못했다. 현정부는 개혁과 포용이라는 두 정책을 통해 국가-사회관계와 남북관계라는 두 가지 문제를 해결하고, 의원영입이나 동진(東進)정책 등의 정치공학을 통해 소수와 정권의 한계를 극복하고자 했다. 그러나 지난 4년여 동안의 노력에도 불구하고 정치는 파행을 거듭했고, 경제개혁은 별다른 성과 없이 좌우로부터 협공을 받고 있으며, 포용정책은 교착상태에 빠져 있

다. 기대했던 남북정상회담도 이러한 곤경을 탈출하는데 생각만큼 효과를 발휘하지 못하고 있는 것이 작금의 현실이다. 현재 국가-사회관계, 지역갈등, 남북관계라는 세 가지 정치균열간의 관계는 지역갈등이 여타의 두 균열에 대해 압도적 영향력을 행사하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 현정부는 어떻게 하든지 이러한 영향력의 방향을 거꾸로 돌리는 방안을 강구해야 한다. 다시 말해 국가-사회관계와 남북관계가 지역갈등에 더 많은 영향을 미치는 방식으로 바뀌어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 세 가지 작업이 동시에 이루어져야 한다. 정부는 내부개혁, 특히 정치개혁을 통해 지역독과점의 정치구조를 깨뜨리는데 앞장서야 하고, 국가-사회관계의 문제를 해결하는 개혁정책을 성공시켜서, 그 성과를 바탕으로 지역갈등의 벽을 넘어서려고 노력해야 한다. 마지막으로 정부는 남북관계를 지속적으로 개선시켜 나가되 그 성과를 특정 정권이나 개인의 전리품이 아닌 국가 전체의 전리품으로 만드는 방안을 강구해야 한다.

## I. 남북정상회담과 DJI공조 그리고 ‘후4김’ 시대의 개막

김대중 정부는 취임 초기부터 두 가지를 정책기조로 내걸고 출범했다. 하나는 개혁정책이고, 다른 하나는 포용(햇볕)정책이었다. 개혁정책은 경제위기를 극복하기 위한 방편이었다. 이것은 초기에는 민주주의와 시장경제의 ‘병행’(발전)론으로 제창되다가 1999년 8·15 경축사를 계기로 생산적 복지론이 추가된 ‘삼위일체’론으로 바뀌어 현재까지 추진되고 있다.<sup>1)</sup> 포용정책은 남북간에 화해와 협력을 정착시키기 위한 방편이었다. 이 정책은 현정부 출범 이후 꾸준히 추진되었으며, 그 절정이 2000년 6월 남북정상회담과 그 결실로서의 6·15 공동선언이었다.

남북정상회담이 우리에게 미친 충격은 컸다. 김대중 대통령이 폭력과 테러의 배후조종자이고 북한 인민을 기만하는 독재자로 낙인찍혀 있던 김정일 국방위원장과 만나 얼싸안는 모습은 국민들에게 생경하면서도 새롭게 비춰졌다. 이후 김정일(또는 그로 대표되는 북한)은 국내 정치의 주요 쟁점으로 자리잡게 되었다. 특히 그의 담방이나 금강산관광사업을 둘러싼 논란은 여야간에 핵심쟁점의 하나가 되어 있다.

이러한 사태를 반영하여 국내 언론은 YS, DJ, JP 외에 JI라는 이니셜을 사용하기 시작했으며, DJP연합에 견주어 ‘DJI공조’라는 표현도 썼다. 그리고 국내정치에서의 DJP연합과 전(前)대통령 YS의 정치재개 움직임, 남북관계에서의 DJI공조 등을 뭉뚱그려 ‘후4김’시대가 개막되었다고 묘사하기도 했다.

이 글은 김대중 정부가 추진한 정치공학(political engineering)적 노력과 개혁 및 포용정책 그리고 남북정상회담이 얼마나 성과를 거두었고, 국내 정치지형에 어떠한 변화를 가져왔으며, 앞으로 어떤 영향을 미칠지를 살펴보고자 한다. 한국의 정치지형은 국가-사회관계(국가-시장 및 국가-비영리영역), 지역갈등 그리고 남북관계라는 세 가지 문제가 서로 중첩된 구조를 지니고 있다. 민주화 이후 지역균열 면에서 소수파를 면치 못하던 김

1) 김일영, “‘김대중 모델’의 정체성: ‘제3의 길’과 ‘신자유주의적 민주주의’ 사이의 기로에 선 ‘김대중 모델,’” 제23차 아태평화재단 학술회의 (1999. 10. 18.) 발표문.

대중 세력은 김종필 세력과의 지역연합을 통해 집권에 성공했지만, 여전히 지역과 원내의석 면에서 소수파의 위치를 벗어나지 못했다. 김대중 정부는 개혁과 포용이라는 두 정책을 통해 국가-사회관계와 남북관계라는 두 가지 문제를 해결하고, 의원영입이나 동진(東進)정책 등의 정치공학을 통해 소수파 정권의 한계를 극복하고자 했다. 그러나 지난 4년여 동안의 노력에도 불구하고 정치는 파행을 거듭했고, 경제개혁은 별다른 성과 없이 좌우로부터 협공을 받고 있으며, 포용정책은 교착상태에 빠져 있다. 기대했던 남북정상회담도 이러한 곤경을 탈출하는데 생각만큼 효과를 발휘하지 못하고 있는 것이 작금의 현실이다. 이 글은 현정부가 이렇게 딜레마에 봉착한 원인을 분석하고 몇 가지 대안을 모색해보고자 한다.

## II. 지역연합을 통해 탄생한 소수파 정권

민주화는 한국의 정치지형에 지역갈등이라는 균열구도를 심화시키는 의도치 않은 결과를 낳았다. 주지하듯이 지역갈등은 1971년 대통령 선거부터 나타났다.<sup>2)</sup> 그러나 유신과 전두환 정권 하에서는 대통령을 선출하기 위한 국민의 실질적 참여통로가 봉쇄되어 있었기 때문에 지역갈등이 현실 정치에서 나타날 수 없었다. 지역주의에 기반을 두고 있는 정권 하에서 지역주의가 표출되지 못하는 기묘한 현상이 나타난 것인데, 그것은 강성 권위주의체제가 어떤 정치사회적 갈등의 표면화도 용납하지 않았기 때문이었다.

그러나 1987년 6월 항쟁으로 민주화가 진행되자 잠복했던 지역주의는 수면 위로 떠올랐다. 민주화는 권위주의 정권을 퇴진시켰지만, 그로 인해 권위주의 정권이 억누르고 있던 시민사회 내부의 이해갈등이라는 판도라의 상자도 열렸다. 이 상자 속에서 계급, 이념 등 여러 갈등이 튀어 나왔

2) 지역갈등이 생겨나게 된 복합적 원인에 관해서는 김일영, “지역주의의 또 다른 배경: 지정학적 요인과 야당 내부적 요인,” 『한국정치외교사논총』, 제21집 2호 (2000), pp. 137~163 참조. 이 글은 지역갈등의 원인으로 박정희 정권의 의도적 지역차별 외에 지정학적 요인의 의도치 않은 결과와 1970년대 야당이었던 신민당의 내부적 요인에 주목하고 있다.

지만, 그 중 가장 대표적이면서 특히 선거국면에서 여타 문제를 압도한 것은 지역갈등이었다. 이렇게 된 데에는 각 정파의 리더들이 별개의 정당을 구성하여 분립·충돌하면서 지역감정을 가장 주요한 정치적 자원으로 동원하기 시작했던 탓도 컸다. 이제 지역갈등은 그 영향력의 폭과 깊이 면에서 과거 어느 때 보다도 광범위하고 깊어졌다. 전에는 대선에 비해 총선은 지역주의의 영향을 덜 받았는데, 이제 그것도 예외가 아니게 되었다.

극단적인 지역균열구도 하에서 김대중 세력은 소수파를 벗어나지 못했다. 이 세력은 호남과 수도권 일부를 확고하게 장악했지만, 그 이상도 이하도 아니었다. 1990년 호남을 고립시키는 삼당합당이 이루어짐으로써 이 세력의 고립은 심화되었다. 이러한 고립을 탈출하기 위해 1997년 김대중은 김종필과 지역연합(소위 DJP연합)을 결성했다. 이러한 지역연합은 당시의 경제위기상황 및 집권당의 내부 분열 등과 어우러지면서 김대중에게 권력을 안겨주었다. 그러나 집권 이후에도 김대중 정부는 여전히 원내에서 소수파를 면치 못했다. 국민회의(77석)와 자민련(43석)을 합해도 원내과반수를 넘는 165석을 지닌 한나라당에 못미쳤기 때문이다. 이 점에서 김대중 정부는 대통령이 속한 정당과 원내과반수를 차지한 정당이 서로 다른 분할정부(divided government)였다.

김대중 정부는 소수파 정권의 한계를 극복하고자 여러 가지 노력을 기울였다. 그러나 이념적 편차가 큰 두 세력이 연합해 집권했다는 점과 소수파 정권으로 출발했다는 점은 처음부터 김대중 정부의 행동반경을 제약했다. 이것은 김영삼 정부와 김대중 정부를 구분하는 중요한 차이점이었다. 김영삼 정부도 유사하게 이질적인 세력의 연합 위에서 탄생했다. 그러나 그것은 원내다수의석을 점한 통합정부(unified government)였기 때문에 집권 후 보다 자유롭게 개혁을 추진할 수 있었다. 원내에서 야당의 저항을 용이하게 따돌릴 수 있었고, 당내의 반(反)개혁적 세력도 어느 정도 정리할 수 있었다.<sup>3)</sup> 그러나 소수파로 출발한 김대중 정부는 이러한 여유를 누릴 수 없었다. 한나라당은 원내에서의 수적 다수를 이용해 출범 초부터 김대중 정부를 압박해 들어갔다. 여야는 김종필 총리 인준문제를 비롯한 모든 일에서 사사건건 충돌했다. 따라서 김대중 정부는 이러한 수

3) 이 때 김종필, 박철언, 박준규, 김재순 등이 제거되었다.

적 열세를 극복하기 위해 한편으로는 개혁이나 포용과 같은 정책적 노력을, 다른 한편으로는 의원영입이나 동진정책과 같은 정치공학적 노력을 기울였다. 이 글에서는 개혁정책이나 정치공학과 같은 국내적인 문제를 먼저 살펴보고, 다음으로 남북관계에 해당하는 포용정책과 정상회담에 대해 고찰해보겠다.

### Ⅲ. 협공 당하고 있는 개혁정책

#### 1. 국가-사회관계: 국가-시장 및 국가-비영리적 자율영역

그 동안 한국의 정치지형은 대개 민주주의 대 권위주의, 경제적 정의 대 발전, 민주주의적 통일 대 보수주의적 통일이라는 세 균열이 서로 얽혀 있는 모습으로 파악되었다.<sup>4)</sup> 그러나 이것은 민주화 이후 변화된 현실을 파악하는 데에는 한계가 있다. 민주화 이후 권위주의의 문제는 의미가 많이 퇴색하고 대신 신자유주의 문제가 갈등의 중심으로 부상했다. 또 지역 갈등이 여타 문제를 압도할 정도로 위세를 떨치고 있다. 이 글은 이러한 변화를 내용에 담기 위해 현재 한국의 정치지형을 국가-사회관계(국가-시장 및 국가-비영리영역), 지역갈등 그리고 남북관계라는 세 가지 균열이 서로 중첩된 구조로 파악하고자 한다. 여기서는 먼저 국가 대 사회라는 균열구조를 살펴보겠다.

민주화 이전의 핵심과제는 정치체제로서의 권위주의의 혁파였다. 이 때에도 경제적 민주주의, 즉 분배의 문제가 경시된 것은 아니었지만 중심적 균열구조는 역시 민주주의 대 권위주의였다. 그러나 민주화가 진행되면서 이러한 대립항이 지닌 의미는 점차 퇴색해갔다. 정치적으로 민주화가 문제 시되는 경우에도 그것은 정치체제의 민주화와 같은 거시적 차원보다는 각종 제도나 관행 속에 아직 남아있는 권위주의적 잔재의 철폐와 같은 중범위 내지는 미시적인 차원으로 중점이 옮겨갔다. 이러한 차원에서 새롭게

4) Jang Jip Choi, "Political Cleavages in South Korea," Hagen Koo ed., *State and Society in Contemporary Korea* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 13~50.

문제시되고 있는 쟁점들로는 정당민주화, 제왕적 대통령제의 불식, 국가보안법 개폐, 시민단체를 포함한 각종 사회단체의 참정권 확대 등이 있다. 요컨대 민주화 이후 국가의 자의적 권력행사로부터 개인의 기본적 자유는 어느 정도 확보되었지만, 개인이 누려야 할 자유의 양과 질을 둘러싼 논란은 여전히 계속되고 있는 것이다.

민주화 이후 민주 대 권위를 대신해 핵심적인 균열구조로 떠오른 것은 신자유주의의 문제, 즉 국가 대 시장의 관계였다. 권위주의 하에서는 이러한 문제가 대두되지 않았다. 당시의 경제적 쟁점이었던 경제정의 대 발전은 양쪽 모두 시장보다는 국가에서 해결책을 모색하는 것들이었다. 그런데 탈냉전과 글로벌화의 물결이 닥치면서 국가에 의존한 프로젝트는 그것이 발전우선이건 분배우선이건 모두 도전을 받게 되었다. 그러면서 등장한 것이 시장위주의 프로젝트인 신자유주의였다.

이렇게 민주화 이후 새로 등장한 균열구조인 국가-시장관계와 거시적인 것으로부터 미시적인 것으로 차원이 옮겨간 정치적 민주주의의 문제를 종합적으로 파악하는 방법은 없을가? 이 글은 국가-사회관계라는 분석틀을 사용하되, 그것을 국가-시장관계와 국가-비영리적 자율영역으로 분석적으로 나누어 쓰고자 한다.<sup>5)</sup> (시민)사회 내에는 상이한 두 영역이 존재한다. 시장, 즉 사적 이해관계를 기반으로 한 경제적 교환의 영역은 분명 시민사회의 주요한 구성부분이다. 그러나 시장이 시민사회의 전부는 아니다. 시민사회에는 이와는 다른 비(非)시장적인 영역도 존재한다. 그것은 자발적 연대와 동의 및 협약에 의거해 구성되는 비영리적 생활영역이다. 만약 시민사회에서 이러한 차원이 도외시된다면, 우리의 일상적 삶부터 각종 시민단체나 비정부기구(NGO)의 활동에 이르는 영역이 설 자리를 잃고 말 것이다.

이러한 시민사회의 상이한 두 영역은 이미 오래 전에 헤겔(G. W. F. Hegel)과 토크빌(A. Tocqueville)에 의해 파악되었다. 헤겔은 시민사회

5) 이러한 분석틀에 대한 자세한 설명은 김일영, “한국헌법과 ‘국가-사회’관계,” 한국정치외교사학회 편, 『한국정치와 헌정사』 (서울: 한울, 2001), pp. 16-20; Il-Young Kim, “State-Society Relations in the Constitutions of Korea,” *Korean Social Science Journal*, Vol. XXVIII No. 2 (2001), pp. 32~36 참조.

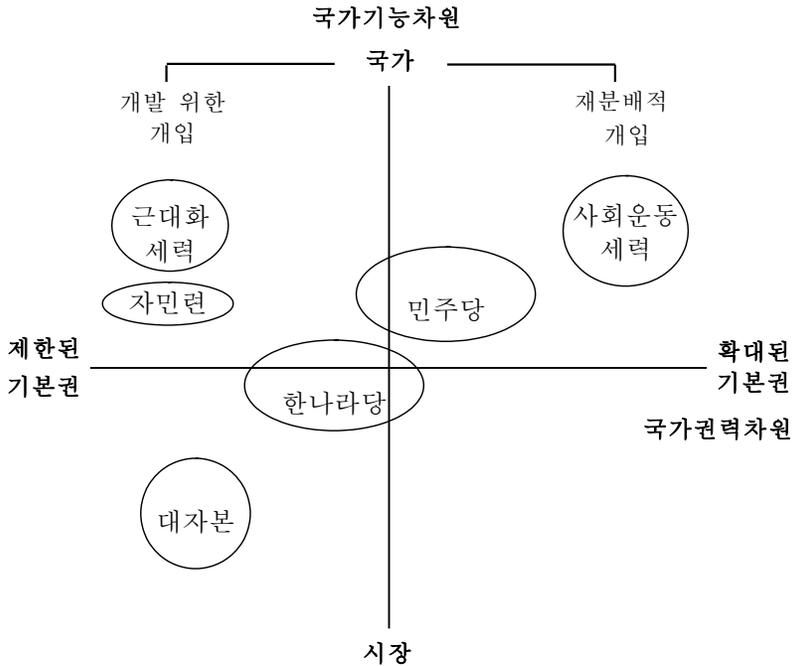
의 교환영역 차원, 즉 특수이익들이 경쟁하고 갈등하는 장으로서의 시민사회에 주목했으며,<sup>6)</sup> 토크빌은 시민사회 내부에 스스로를 조직해 가는 자율성 영역 차원이 있다는 점을 처음으로 지적했다.<sup>7)</sup>

한편 국가-시장관계는 주로 국가기능과 관련된 차원이고, 국가-비영리적 자율영역은 국가권력과 연관된 차원이라고도 볼 수 있다. 전자는 시장에 대한 국가개입의 정도를 문제삼는 것이고, 후자는 국가권력으로부터 개인의 자유가 보장되는 정도를 문제삼는 것이기 때문이다.<sup>8)</sup> 그리고 국가기능의 차원은 경제발전 초기단계에서의 개발을 위한 개입과 성숙단계에서의 재분배를 위한 개입으로 나누어 생각될 수 있다.<sup>9)</sup>

## 2. 국가-사회관계의 좌표에서 본 한국의 정치지형과 개혁정책의 현주소

여기서는 앞서 설명한 국가-사회관계의 분석틀에 입각해 한국의 정치지형을 그려보고, 김대중 정부의 개혁정책이 처한 상황에 대해 살펴보겠다. 우선 이 분석틀에 따라 한국의 정치지형을 그려보면 아래의 (그림 1)와 같다.

- 
- 6) 헤겔은 시민사회를 ‘역사적으로 형성’된 ‘욕구의 체계’로서 경제, 사회계급들, 기업, 복지 및 민법의 집행에 관련된 제도들이 포함되며, 사적 개인들, 계급들, 집단들 사이의 이해관계가 끊임없이 부딪히는 경쟁과 갈등의 장으로 파악했다. John Keane, “Remembering the Dead: Civil Society and the State from Hobbes to Marx and Beyond,” John Keane, *Democracy and Civil Society* (London: Verso, 1988), pp. 46~48.
- 7) 토크빌은 보편이익이나 다수의 이름으로 국가가 시민사회에 대해 행하는 자의성의 위험성을 일찍이 간파했다. 그는 이러한 국가전제(state despotism)에 대한 견제책을 시민사회 내에서의 자발적인 시민결사의 성장과 발전에서 찾았다. 시민결사란 크고 일반적인 공동체적 이해관심이 아니라 ‘작은 일’에 관심을 지닌 시민들의 자발적 결합체이다. 그것을 통해 소수에 대한 다수의 전체가 방지되며, 정치에 대한 관심을 유발시켜 개인이 자신의 이기적이고 편협한 사적 목표를 뛰어넘을 수 있게 된다. *Ibid.*, pp. 49~51.
- 8) Norberto Bobbio, *Liberalism and Democracy* (London: Verso, 1990), pp. 11~13.
- 9) 김일영, “한국헌법과 ‘국가-사회관계,’” p. 25, pp. 41~43; Il-Young Kim, “State-Society Relations in the Constitutions of Korea,” p. 40, pp. 53~57.



(그림 1) 국가사회관계의 좌표에서 본 한국의 정치지형

먼저 국가-시장의 축(국가기능의 차원)부터 살펴보자. 과거 권위주의 하에서 서로 대립했던 근대화 세력과 사회운동세력은 모두 시장보다는 국가의 기능에서 해결책을 구했다. 하지만 국가에 기대하는 바가 발전과 분배로 서로 달랐고, 국가권력으로부터 개인이 누릴 수 있는 자율성의 정도에 대해서도 서로 견해가 달랐다. 그리고 이 무렵만 해도 자본은 ‘선성장 후분배’를 추구하는 근대화세력의 측에 섰다.

그러나 국내적 민주화와 국제적 탈냉전 및 글로벌화의 물결 속에서 시장의 우위성을 강조하는 신자유주의가 밀어닥쳤다. 이러한 움직임에 발맞추어 자본이 가장 먼저 국가의 보호막을 벗어나고자 했다. 이미 1980년대부터 민간주도경제를 주장하던 자본은 1992년 대선에서 마침내 재벌 총수가 직접 정치에 뛰어드는 사태까지 연출했다. 국가 역시 국가경쟁력 강화를 화두로 삼아 시장원리에 적응하려고 애썼다. 김영삼 정부로부터 김

대중 정부까지 이어지는 개혁정책이 그것의 표현이었다. 그러나 사회운동 세력만은 시장위주정책의 위험성을 경고하며 경제정의 면에서 국가는 여전히 할 역할이 남아있음을 강조했다. 이제 사회운동세력은 자신들의 목표를 시장지상주의자들, 즉 신자유주의세력에 대한 반대에 맞추기 시작했다.

한편 국가-시장의 축(국가기능의 차원)과는 달리 국가-비영리적 자율영역의 축(국가권력의 차원)에서는 자본은 시장의 특징인 자율성보다는 제한성을 선호하고 사회운동세력이 오히려 자율성을 선호하는 역전현상이 벌어진다. 이들이 충돌하는 대표적인 문제로는 개인의 사상의 자유와 관련된 국가보안법 개폐문제와 시민단체를 포함한 각종 사회운동단체들의 참정권의 범위문제 등이 있다. 이 경우 한나라당은 자본에 그리고 민주당은 사회운동세력에 상대적으로 가까운 입장을 취하고 있다.

현단계에서 흥미로운 것은 국가, 자본, 사회운동세력이 모두 개혁이라는 단어를 사용하고 있지만, 그 의미가 전혀 다르다는 점이다. 김대중 정부(국가)는 관치금융과 재벌경제 그리고 방만한 공공 및 노동부문을 혁신시키기 위한 조치를 개혁으로 이해하고 있다. 자본은 규제를 모두 철폐하고 시장위주로 나아가는 것을 개혁으로 보고 있다. 그리고 사회운동세력은 개혁을 관치금융개선과 재벌혁과는 좋지만 구조조정 과정에서 발생하는 기층부문의 희생을 정부가 가급적 줄이거나 떠맡아야 하는 것으로 간주하고 있다.

이러한 상태에서 김대중 정부가 추진하는 개혁에 대해 자본과 사회운동세력은 모두 불만을 품을 수밖에 없다. 시장지상주의를 선호하는 자본측에서는 정부가 보다 더 많이 그리고 빠르게 기업에 대한 규제를 풀지 않는 점을 불만스러워 한다. 자본의 입장에서 볼 때 정부가 추진한 빅딜이나 기업에 대한 노동자 정리해고 자제 압력, 출자제한, 부채비율제한 등은 모두 시장의 원칙에 어긋나는 것이다. 이러한 자본의 입장과 가까운 것이 한나라당이다. 물론 양자의 입장이 꼭 같은 것은 아니다. 다만 한나라당이 보다 시장원칙에 충실한 입장에서 정부에 대해 과도한 관치의 청산과 대폭적인 규제완화를 주장한다는 점에서 상대적으로 자본의 입장에 근접해 있다는 것이다.<sup>10)</sup> 반면 사회운동세력은 김대중 정부가 재벌은 빨리 혁파하

10) 이러한 자본과 한나라당의 관치경제라는 비판에 대해 정부는 자신들의 정책이

지 않으면서 구조조정의 모든 부담을 기층민중에게 전가시키고 있다고 불만을 토로하고 있다. 그들이 볼 때 이 정부의 개혁정책은 사회안전망도 마련하지 않은 상태에서 노동부문에 대한 구조조정만을 강행하는 신자유주의적 개혁으로 보이는 것이다.<sup>11)</sup> 결국 김대중 정부의 개혁정책은 자본과 한나라당, 그리고 사회운동세력 양측으로부터 정반대의 이유 때문에 협공을 당하고 있다. 이 정부의 개혁에 대해 자본과 한나라당은 과소시장으로, 그리고 사회운동세력은 과잉시장으로 비판을 가하고 있는 것이다.

이렇게 협공을 당하더라도 이 정부가 추진하는 개혁정책이 가시적인 성과를 내고 있다면 별 문제가 없을지도 모른다. 그러나 이 정부가 2001년 2월말까지 재벌, 금융, 공공, 노동의 4대 부문 개혁을 완료하겠다고 공언했지만, 그것이 이루어졌다고 믿는 사람은 거의 없다. 부채비율제한과 출자제한을 강조한 기업구조조정에도 불구하고 아직 상장기업의 3분의 1이 영업이익으로 이자도 감당하지 못하는 형편에 있다. 엄청난 공적 자금을 두 차례나 퍼부은 금융구조조정은 신관치(新官治)라는 또 다른 문제점에 직면해 있다. 공공부문 개혁의 경우 정부조직법을 세 번이나 고쳤지만 정부조직은 오히려 더 비대해졌고 공기업 구조조정 역시 지지부진을 면치 못하고 있다. 노동부문 구조조정의 경우 노동시장의 유연성은 약간 확보되었지만, 그로 인해 발생한 실업문제와 주요 부문에서의 강력한 노동조합의 저항은 여전히 정부의 과제로 남아 있다. 이러한 상태에서 작년 하반기부터 이어지고 있는 경제침체는 이 정부의 개혁정책을 더욱 어렵게 만들고 있다.

이것이 현재 김대중 정부의 개혁정책이 처한 위치이다. 김대중 정부는 출범 초부터 개혁을 들고 나왔다. 개혁은 당면과제였던 경제위기 극복을

---

관치를 청산하기 위해 불가피하게 필요한 만큼만 시장에 개입하는 것이라고 항변하고 있다.

- 11) 이러한 비판에 대해 정부는 자신들이 생산적 복지 및 중산층과 서민을 위한 정책을 펴고 있음을 강조하고 있다. 그러나 민주적 시장경제에 생산적 복지를 추가한 삼위일체론에 대해서는 세 마리의 토끼를 한꺼번에 잡겠다는 불가능한 발상으로서 자칫하면 신자유주의적 포퓰리즘에 빠질 수도 있다는 우려도 나오고 있다. 김일영, “김대중 모델의 정체성: ‘제3의 길’과 ‘신자유주의적 민중주의’ 사이의 기로에 선 ‘김대중 모델,’” pp. 7~9.

위해서도 필요했고, 소수와 정권의 한계를 극복하기 위해서도 반드시 성공시켜야 하는 과제였다. 그러나 가시적 성과가 크지 않은 상태에서 개혁정책은 좌우 양측으로부터 협공을 당하고 있다.

#### IV. 원점을 맴도는 정치개혁과 지역균열해소

지역연합을 통해 집권하자마자 김대중 정부는 원내에서의 수의 열세를 만회하려고 적극적으로 의원영입에 나섰으며, 지역적 한계를 극복하려고 동진정책을 추진했고, 그리고 검찰을 동원해 총풍(銃風), 세풍(稅風) 등의 사정(司正)개혁에 나섰다. 이러한 정치적 작업은 출범 일년만에 공동여당의 의석을 원내과반수(국민회의 105 + 자민련 53 = 158석)를 넘게 만드는 효과를 발휘했다. 드디어 소수와 정권을 탈피한 김대중 정부는 이러한 수적 우세를 기초로 몇몇 개혁법안들을 단독으로 처리하고 반쪽자리였지만 경제청문회를 열기도 했다.

그러나 이러한 ‘수(數)의 정치’와 ‘바람(風)의 정치’는 많은 부작용을 불러 일으켰다. 우선 야당이 크게 반발했다. 그로 인해 국회는 파행을 거듭했고, 정치는 자주 기능마비상태에 빠졌다. 그리고 이러한 정치적 무리수로 인해 김대중 정부의 정체성과 개혁의지가 심각한 손상을 입었다. 그렇지 않아도 이념적 편차가 큰 자민련과의 연합 때문에 내부정체성이 훼손<sup>12)</sup>되었던 김대중 정부는 무분별한 의원영입으로 그 정체가 더욱 애매하게 되었다. 그런데도 이 정부는 의석수 늘리기에만 골몰해 내부개혁을 소홀히 했다. 한 석이 아쉬웠던 이 정부는 내부개혁 보다는 내부단속을 굳건히 하면서 옥석을 가리지 않고 의원을 끌어들이는데 전념했다. 그 결과 개혁의 칼날은 항상 외부로만 향했고, 내부정비를 통해 개혁의 주체를 형성하는 작업은 지지부진할 수밖에 없었다. 이런 가운데 자민련은 내각제 개헌을 볼모로 ‘몽니’를 부림으로써 개혁을 더욱 어렵게 만들었다. 요컨대 김대중 정부는 억지로 소수파는 면했지만, 여전히 자민련의 눈치를 봐야

12) 앞의 (그림 1)에서 보듯이 민주당과 자민련의 이념적 거리는 민주당과 한나라당 사이의 거리보다도 훨씬 크다.

했고 내부정체성의 위기에 시달려야 했다.

김대중 정부는 2000년 4·13 총선을 이러한 딜레마를 탈출하는 계기로 삼고자 했다. 정부는 이를 위해 두 가지 조치를 취했다. 하나는 (새정치)국민회의를 해체하고 (새천년)민주당을 창당하는 것이었다. 창당과정에서 한 때 국민회의와 자민련의 합당이 검토되기도 했다. 그러나 민주당은 내각제를 배제한 정당·정책을 채택함으로써 결국 자민련과 ‘실질적’으로 결별하고 말았다. 자민련 역시 공동정부로부터의 철수와 공조과기를 선언함으로써 이에 응수했다. 총선연대의 낙천·낙선운동도 이러한 김대중 정부의 목적에 ‘의도치 않게’ 공헌했다. 이 정부가 취한 또 다른 조치는 포용정책의 연장선상에서 남북정상회담을 갖겠다는 것이었다. 2000년 3월 10일 한반도 냉전구조 해체와 항구적인 평화 및 남북간 화해·협력을 위한 ‘베를린선언’이 발표되었고, 선거를 사흘 앞둔 4월 10일에는 남북정상회담을 갖기로 합의했다는 발표가 있었다. 이 회담은 분명 커다란 역사적 의의를 지닌 것이었지만, 발표 날짜의 선택은 다분히 정치공학적으로 이루어졌다고 할 수 있다.

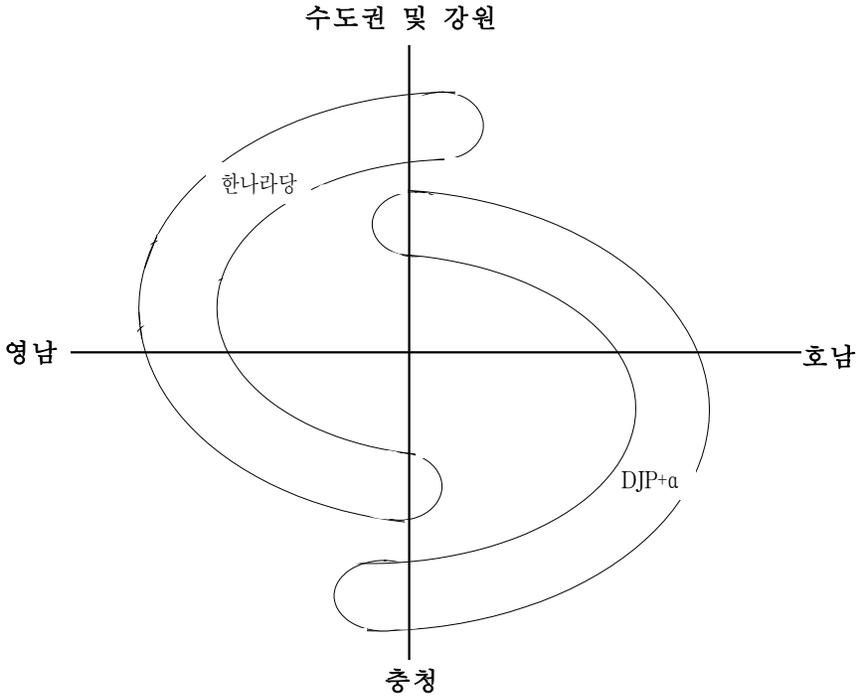
그러나 이 모든 시도는 바라는 바를 이루지 못했다. 선거결과가 김대중 정부가 원하는 대로 나오지 않았기 때문이다. 총 273석 중 한나라당 133, 민주당 119(115 + 무소속4), 자민련 17, 민국당 2, 한국신당 1, 그리고 무소속 1을 얻었다. 민주당은 원내과반수는 물론이고 다수당이 되는 데에도 실패했다. 또 다시 분할정부가 탄생한 것이다.<sup>13)</sup> 더구나 자민련과의 공조붕괴로 정국운영이 더욱 어렵게 되었다. 지역균열도 개선의 기미가 보이지 않았다. 한나라당과 민주당은 영남과 호남을 각각 석권했으며, 서울, 강원, 제주를 서로 나누어 가졌다. 그리고 충청은 한나라, 민주, 자민련 세 당이 분할하는 형국으로 나타났다. 강원이나 충청 지역에서 민주당이 약진한 점은 일견 긍정적으로 평가될 수 있다 그러나 문제의 본산인 영호남의 지역주의는 더욱 강화되는 모습을 보였다. 요컨대 4·13 총

13) 엄밀하게 말하면 이번 경우는 어떤 정당도 원내과반수를 차지하지 못했다는 점에서 총선 이전의 분할정부와는 내용이 조금 다르다. 분할정부에 대한 자세한 설명은 Morris P. Fiorina, *Divided Government* (New York: Macmillan Press, 1992).

선은 김대중 정부의 딜레마를 해결해주지 못했다. 선거 이후에도 이 정부는 원내의석 및 지역 면에서 여전히 소수파의 지위를 벗어나지 못했다.

선거 직후 잠시 김대중 정부는 한나라당과 상생(相生)의 정치를 벌일 듯 했다. 그러나 얼마 못가 약속은 깨지고 정부는 다시 ‘수의 정치’와 ‘바람의 정치’에 의존하기 시작했다. ‘수의 정치’의 부활은 민주, 자민 공조에 민국당을 추가시키는 방식, 소위 ‘DJP+α’로 나타났다. 이를 위해 김대중 정부는 자민련과 민국당에 총리와 각료직 일부를 배정했고, 자민련을 원내 교섭단체로 만들어주기 위해 국회법 개정을 강행하다가 여의치 않자 의원을 임대하기도 했다. 그 결과 이 정부는 원내과반수를 간신히 넘어서는 137석(민주 115 + 자민 20 + 민국 2)을 확보하는 데 성공했다. 그러나 이에 대한 한나라당의 반발로 정국은 다시 파행을 거듭했다. ‘바람의 정치’는 아직 종결되지 않아 언제 다시 불붙을지 모르는 총풍, 세풍에 안기부 자금건과 병역비리(병풍: 兵風) 등이 추가되는 모습으로 부활되었다. 여기에 언론사 세무조사까지 겹치면서 사태는 더욱 복잡해져 갔다. 기왕에 제기된 이상 이 사건들은 철저히 조사되고 처벌되어야 하는 것이 마땅하다. 그러나 이 사건들은 조사도 처벌도 제대로 이루어지지 않으면서 냄새만 계속 풍겨 정국을 더욱 꼬이게 만드는 뇌관으로 작용하고 있다.

결국 사태는 다시 원점으로 회귀했다. 김대중 정부는 느슨한 정책연합을 통해 총선 전과 같은 원내다수의석을 확보하는데 성공했다. 그러나 이로 인해 정국은 다시 헝클어졌고, 이 정부의 정체성과 개혁의지도 심각한 손상을 입었다. 그리고 가장 심각하면서도 영향력이 큰 정치균열인 지역갈등 문제 역시 거의 개선되지 않았다(아래의 (그림 2) 참조). 요컨대 총선을 전후하여 달라진 것이 거의 없었다. 이것은 결국 김대중 정부가 지난 3년간 소수파를 탈피하기 위해 기울인 정치공학적 노력이 별로 효과가 없었음을 드러내는 것이다.



(그림 2) 지역갈등의 좌표에서 본 한국의 정치지형

## V. 남북정상회담과 한국의 정치지형

### 1. 교착상태에 빠진 남북관계

민주화와 탈냉전 이후 정치적 장이 넓어지자 아래로부터 여러 가지 요구가 분출했는데, 그 중 하나가 통일운동이었다. 이에 대해 노태우 정권은 7·7선언과 북방정책으로 대응했다. 이 정책은 북한을 민족공동체의 일부분으로 규정하고 남북간 경제문화교류를 대폭 개방하겠다는 내용을 담고 있었다. 이것은 한편으로는 국제적인 탈냉전의 조류에 능동적으로 발맞추려는 정책이었지만, 다른 한편으로는 아래로부터 솟아오르는 통일의 열기를 정부 주도의 보수적인 방식으로 해결하려는 수동혁명(passive revolution)의 성

격을 지닌 것이기도 했다. 남북관계에 관한 한 김영삼 정부는 최악의 모습을 보여주었다. 그 주된 이유는 일관성의 결여에 있었다. 장기수를 복송하고 대북지원을 하는 듯 하다가도 어느새 반대편 극단으로 치닫는 이 정부의 변덕은 북한은 물론 미국으로부터도 전혀 신뢰를 얻지 못했다.

이에 비한다면 김대중 정부의 포용정책은 한반도의 둘러싼 오랜 냉전구조를 해체시키려는 야심에 찬 프로젝트로서 그 의의가 크다. 특히 이 정책의 절정인 남북정상회담과 6·15 공동선언은 남북 간에 불신 대신 믿음을, 갈등과 대결 대신 화해와 평화를 이루기 위한 초석을 다진 것으로서 그 역사적 의의를 아무리 강조해도 지나치지 않다. 더구나 이 정부는 정책의 일관성 면에서도 모범적인 모습을 보여주고 있다.

그러나 포용정책도 국내정치적 맥락과 전혀 무관한 것일 수는 없었다. 이 정책 역시 아래로부터의 통일요구에 대한 위로부터의 대응이라는 수동혁명의 측면을 지니고 있었다. 다만 그 내용이 기존의 정책을 획기적으로 뛰어넘었고, 아래로부터의 요구보다도 앞서가는 측면을 지니고 있다는 점에서 차이는 있다. 이렇게 남북관계 면에서 정부가 상당히 앞서 나가다 보니 많은 사회운동단체들이 ‘의도치 않게’ 정부에 포섭되거나 정부를 추수(追隨)하는 결과가 나타나고 말았다.

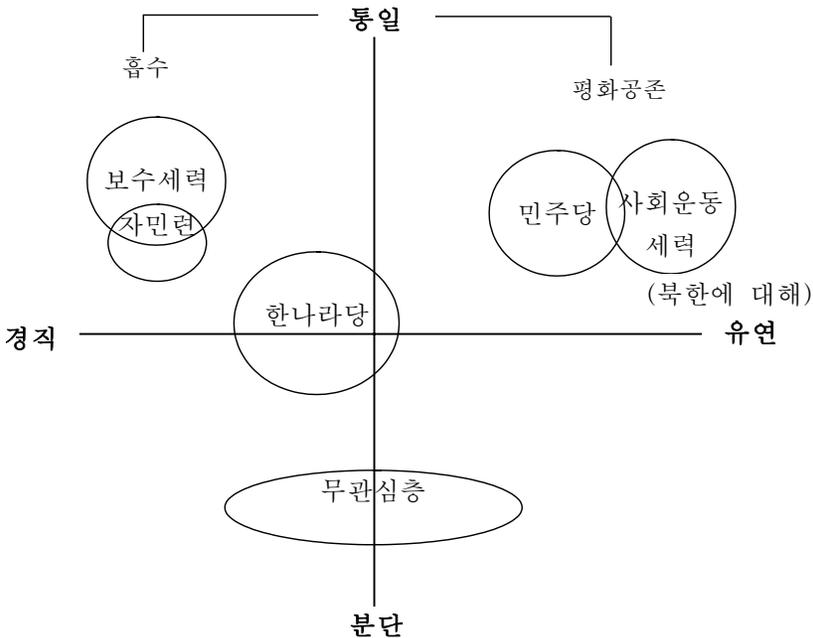
아울러 포용정책과 남북정상회담의 이면에는 소수파의 입지를 벗어나기 위해 김대중 정부가 벌이는 정치공학이라는 측면도 깔려 있었다. 이러한 계산에서 4·13 총선 사흘 전에 남북정상회담이 발표되었다 그러나 이 발표가 총선에 미친 영향은 미미했으며, 영남지역에서는 65석 중 64석을 한나라당이 차지하는 역작용이 빚어지기도 했다.

하지만 6월 13일에서 15일 사이 남북정상회담이 실제로 이루어지자 그것이 국내 정치에 미친 영향은 컸다. 정상회담 이후의 후속조치들, 즉 두 차례의 이산가족상봉, 4차례의 장관급회담, 최초의 국방장관회담, 김용순 특사의 제주도 방문, 경협실무접촉 등은 국내정치의 쟁점들을 묻어버릴 정도였다. 정상회담의 회오리바람 속에서 한나라당을 비롯한 보수세력들은 한 동안 정신을 차리지 못했다. 특히 이 회담은 한나라당 내의 보수와 개혁세력간에 갈등을 증폭시켜 당의 분열 가능성을 고조시키기도 했다.<sup>14)</sup>

14) 『야당, DJI 태풍 맞고 균열되나』, <http://newsmaker.khan.co.kr/politics->

그러나 이러한 열기는 오래 가지 못했다. 국내의 정치·경제·사회적인 주요 쟁점들이 문제로 부각되면서 정상회담이 불리일으킨 회오리바람은 급속히 잦아들기 시작했다. 경제위기, 의약분업과동, 각종 금융스캔들 등이 불거져 나오자 사람들의 관심은 남북관계로부터 자신들의 이해관계가 걸린 국내문제로 급세 이동하기 시작했다. 더구나 대북사업을 전담하고 있는 현대가 경제적으로 어려움에 봉착하면서 ‘대북 퍼주기 시비’까지 일어났다.

이러한 분위기에 발맞추어 한나라당과 보수세력은 북한에 대해 엄격한 상호주의를 고수하는 입장을 취하고 있다. 반면 민주당과 사회운동세력은 지금 정도의 지원액은 평화유지의 비용으로서는 저렴한 것이라고 주장하면서 북한에 대해 보다 유연한 태도를 취하고 있다. 그리고 젊은 층으로 갈수록 남북문제에 대한 관심이 벌어지고 있는 것이 작금의 현실이다. 남북관계의 좌표에서 본 한국의 정치지형을 그려보면 아래의 (그림 3)과 같다.



(그림 3) 남북관계의 좌표에서 본 한국의 정치지형

이렇게 남북정상회담의 열기가 식어 가는 가운데 미국에서 부시 행정부가 등장하여 대북강경노선을 표방하면서 남북관계는 완전히 얼어붙고 말았다. 그 결과 이산가족 3차 교환방문, 생사확인 및 서신교환, 면회소 설치, 경의선 철도와 개성공단 건설, 김정일 국방위원장의 답방 등의 문제들이 전혀 해결되지 않은 채 현재 남북관계는 교착국면에 빠져있다.

## 2. 남북정상회담이 한국의 정치지형을 바꾸었는가?

그러면 남북정상회담이 한국의 정치지형에 과연 얼마나 그리고 어떤 영향을 미쳤는가? 한국의 정치지형을 국가-사회관계, 지역갈등 그리고 남북관계라는 세 가지 균열이 서로 중첩된 구조로 본다면, 남북관계 면에서 일어난 획기적 변화인 남북정상회담이 국가-사회관계와 지역갈등이란 나머지 두 측면에 어떤 영향을 주었는가?

결론부터 말한다면, 역사적인 남북정상회담이 이루어지고 남북관계가 획기적으로 개선되었음에도 불구하고 한국의 정치지형은 별로 달라지지 않았다. 정치는 여전히 지역갈등을 중심축으로 하여 움직이고 있으며, 개혁정책(국가-사회관계)과 포용정책(남북관계)에 대한 평가도 지역균열구도에 따라 큰 편차를 보이고 있다.

남북정상회담 직후인 2000년 6월 19일 통일부 여론조사에 따르면 김대중 정부의 대북포용정책에 대해 호남에서는 65%가 적극 지지하는 반면, 영남에서는 28%만이 지지하는 것으로 나타났다. 7월 10일 한길리서치의 조사에서도 정상회담이 성과가 없었다고 답변한 사람이 호남은 7%, 영남은 14%로 나타났다.<sup>15)</sup> 『문화일보』가 두 달 간격으로 조사한 여론조사결과를 보면 이러한 내용을 보다 잘 확인할 수 있다. 2000년 11월 1일자 여론조사를 보면, 대구·경북지역의 주민 71.1%는 남북관계에서 속도를 조절할 필요가 있다고 보는 반면, 광주·전남지역에서는 정상속도라고 보는 주민이 39.2%로 가장 많이 나오고 있다.<sup>16)</sup> 2001년 1월 10일자 여론조사에서는 의원임대문제에 대해서 질문을 던졌다. 이에 대해 부산·

15) “통일 열기도 못넘는 지역장벽,” 『시사저널』, 2000년 8월 24일.

16) 『문화일보』, 2000년 11월 1일.

울산·경남지역에서는 65.3%가 부정적이었으나 광주·전라지역에서는 57.1%가 이해할 수 있다는 반응을 보이고 있다.<sup>17)</sup> 2001년 3월 15일자 여론조사도 유사하다. 3당 정책연합에 대한 질문에서 호남주민의 57.4%가 긍정적인 반면 부산·울산·경남의 62.5%, 대구·경북의 59.4%가 부정적으로 평가하고 있다.<sup>18)</sup> 마지막으로 2001년 5월 21일자 조사결과를 보면, 한나라당 지지도가 37.9%로 민주당의 28.1%를 9.8%나 앞서는 것으로 나타났다.<sup>19)</sup>

이렇게 볼 때 남북문제를 둘러싼 이념적 대립구도가 기존의 지역중심의 갈등구조를 대체하기보다는 심화시킬 가능성이 크다는 지적은 옳다.<sup>20)</sup> 아울러 이 지적은 개혁정책(국가-사회관계)을 둘러싼 갈등구조에도 확대 적용될 수 있다. 요컨대 남북정상회담 이후에도 여전히 한국정치에서 가장 중요한 요인은 지역균열 문제로 드러났다. 이번이 없는 한 이러한 상황은 다음 대통령 선거까지 지속될 것으로 보인다.

## VI. 무엇이 문제이고, 무엇을 할 것인가?

김대중 정부는 개혁과 포용이라는 두 정책과 의원영입이나 동진정책과 같은 정치공학적 노력을 통해 국가-사회관계와 남북관계라는 두 가지 균열구조를 해결하고 지역 및 의석 면에서의 수적 열세를 극복하고자 했다. 그러나 정치공학적 노력은 그다지 효과를 발휘하지 못했고, 개혁정책은 별다른 성과를 내지 못한 채 좌우로부터 협공을 받아 난관에 봉착해 있으며, 포용정책과 남북정상회담은 열기가 식은 상태에서 교착상태에 빠져 있다. 요컨대 지난 4년 동안 이 정부가 추진한 정치공학적 및 정책적 노력도 모두 곤경에 처해 있는 가운데 정부에 대한 지지율은 점차 떨어지고 있는 것이 작금의 현실이다. 이러한 사태가 벌어지게 된 원인이 무엇이며, 임기

17) 『문화일보』, 2001년 1월 10일.

18) 『문화일보』, 2001년 3월 15일.

19) 『문화일보』, 2001년 5월 21일.

20) 김도중, “남북관계와 국내정치의 갈등구조: 통일담론을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제40집 4호 (2000), p. 324.

말을 향해 다가가고 있는 김대중 정부가 할 수 있는 일은 무엇인가?

김대중 정부가 곤경에 빠진 것은 무엇보다도 이 정부가 내부(정치)개혁은 게을리 한 채 개혁의 칼날을 항상 외부로만 돌렸기 때문이다. 만약 김대중 정부가 정책연합을 통해 확보한 수적 우세를 바탕으로 내부개혁을 적극 추진했다면 아마도 다수의석을 만드는 과정에서 나타난 절차상의 문제점은 어느 정도 상쇄되었을지도 모른다. 그러나 이 정부는 정책연합 이후에도 자체 개혁을 도외시하고, 모든 것을 외부 - 특히 보수 언론이나 야당 - 탓으로 돌렸다.

왜 김대중 정부는 자체 개혁을 하지 못하는가? 그것은 이 정부가 자민련(과 민국당)이란 외부의 뒷과 가신(家臣)이라는 내부의 뒷에 발목이 단단히 잡혀 있었기 때문이었다. 현상태에서 자민련과 가신의 존재근거는 지역균열구도와 수에 있다. 자민련의 존립은 특정 정당이 특정 지역을 독과점하는 지역균열구도를 기반으로 해서만 가능하다. 그리고 자민련의 소수의석은 민주당의 수적 열세를 채워주는 한에서만 존재의의가 있다. 만약 민주당이 마음을 바꾸어 수의 정치를 포기하고 상생의 정치를 택한다면 자민련의 소수의석이 지닌 가치는 추락하고 말 것이다. 민주당 내 가신들 역시 지역균열구도를 존립기반으로 하고 있다. 그들의 힘은 특정 지역에 대한 영향력을 독점하고 있는 보스로부터 나온다. 이 점에서 그들과 지역 독점에 기초한 균열구도는 공생관계에 있다고 할 수 있다. 따라서 김대중 정부는 우선 JP와 가신이란 두 가지 뒷에서 벗어나 제 살 깎기 개혁부터 추진해야만 한다. 그렇지 않는 한 이 정부가 추진하는 어떤 개혁정책과 정치공학도 공감을 얻기 어려울 것이다.

이 점에서 지난 4·26 재보선 패배 이후 민주당 소장파가 인적 청산을 포함한 대대적인 당정쇄신을 요구한 것과 8월 국회에서 임동원 통일부장관 해임 건의안이 가결됨으로써 촉발된 DJP 공조파기는 현정부가 자기개혁을 통해 정체성을 재정립할 수 있는 좋은 기회였다. 그러나 김대중 대통령은 갖가지 구실을 들어 자기개혁은 미루면서 모든 것을 보수 야당과 언론 탓으로 돌렸다. 그 결과 민주당은 10·25 재보선에서 또 다시 참패했다. 그 후 민주당 내부에서 가신청산을 포함한 개혁 요구가 다시 거세게 일자 김 대통령은 인적 경질을 최소화하면서 자신이 집권 민주당의 총재

직을 사퇴하는 초유의 일을 벌였다.

현재 국가-사회관계, 지역갈등, 남북관계라는 세 가지 정치균열간의 관계는 지역갈등이 여타의 두 균열에 대해 압도적 영향력을 행사하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 김대중 정부는 어떻게 하든지 이러한 영향력의 방향을 거꾸로 돌리는 방안을 강구해야 한다. 다시 말해 국가-사회관계와 남북관계가 지역갈등에 더 많은 영향을 미치는 방식으로 바뀌어야 한다는 것이다. 이것을 위해서는 두 가지 작업이 동시에 이루어져야 한다. 하나는 김대중 정부가 내부개혁, 즉 정치개혁에 적극 나서서, 그것을 통해 지역독과점의 정치구조를 깨뜨리는데 앞장서야 한다는 점이다. 다른 하나는 국가-사회관계의 문제를 해결하는 개혁정책을 성공시켜서, 그 성과를 바탕으로 지역갈등의 벽을 넘어서려고 노력하는 것이다.

이 중 어느 것 하나 쉬운 일이 없다. 현재 김대중 정부에게 허용된 시간은 많지 않으며, 이 정부의 행동반경 또한 그렇게 넓지 못하다. 남은 시간을 선용하면서 행동의 자율성을 최대한 넓힐 수 있는 방안은 정권재창출을 염두에 두지 않고 정치와 정책을 떠나가는 것이다. 이것은 앞서 제시한 어떤 방안보다도 더 어려운 것이다. 하지만 김 대통령이 민주당 총재직을 내놓음으로써 오히려 이를 위한 여건은 보다 성숙되었다. 남은 기간 동안 김 대통령은 민주당의 총재가 아닌 한국의 대통령으로서 거대 야당과 소수와 여당을 상대로 정치와 정책을 떠나가면 된다. 어쩌면 정권재창출에 한 걸음 다가서는 길은 이렇게 스스로를 버리는 결단에 있을지도 모른다.

마지막으로 김대중 정부는 남북관계를 지속적으로 개선시켜 나가되 그 성과를 특정 정권이나 개인의 전리품이 아닌 국가 전체의 전리품으로 만드는 방안을 강구해야 한다. 정상회담의 성과를 민족화해와 평화실현이라는 대국적 차원에서 인식하지 않고 정략적 차원에서 이해하려 한 점에 대해서는 여야가 모두 반성할 소지가 있다. 정부·여당은 남북대화가 부족한 상태에서 정치적 효과를 노려 서둘러 정상회담을 추진한 감이 없지 않다. 그리고 야당은 정상회담의 역사적 의의를 인정하는데 인색했고, 그것을 자신들에 대해 정치적 악재로만 인식하는 정략적 태도를 보인 것도 사실이다. 허나 분명한 것은 비록 추진동기 면에서 약간 문제가 있더라도 이 회담의 성과는 정권이나 정파와 무관하게 보존되고 발전되어야 하는 것이라

는 점이다. 따라서 정부는 지금이라도 한나라당과의 남남대화를 증대시켜 이 회담의 성과를 보다 제도화시킬 수 있는 방안을 마련하는데 힘써야 할 것이다.

# 남북경제교류의 한계와 국내경제적 영향: 게임이론적 분석

윤 덕 룡(대외경제정책연구원)

## ◆ 논문 요약 ◆

현재 남북경제교류는 남한의 국내경제적 여건에 의해 많은 영향을 받고 있다. 그 이유는 남북경제관계의 상당 부분이 비거래적 동기에 의해 이루어지고 있기 때문이다. 비거래적 동기의 경제관계가 확대된 이유는 경제적 지렛대를 이용하여 남북관계를 협조관계로 전환하려는 틈-포-땃 전략이 지나치게 단기간내에 추진된 탓으로 판단된다. 협조자에게 보상하고 비협조자를 징계하는 것을 기본골격으로 하는 이 전략은 상호간의 행동방식에 대한 신뢰가 전제되어야 하며 보상 및 징계의 수단이 충분히 확보되어야 한다.

거래적 동기의 거래확대는 경제관계를 이용해 가해를 하지 않을 것이라는 신뢰를 전제로 하므로 성장이 부진하자 보상 및 징계수단 확보를 위한 비거래적 동기의 경제교류가 지나치게 확대되는 결과를 초래했다. 소득이전의 성격을 가진 비거래적 경제교류 확대

는 국민들에게 경제적 부담을 야기하게 되므로 일정규모 이상이 될 경우 국민들의 지지를 필요로 하게 된다. 그러나 국민들의 지지여부는 국내경제환경의 영향을 받을 수밖에 없다.

상호신뢰가 형성되어 있지 않은 상황에서 신뢰의 공백을 메우고 북한에 대한 투자재원을 확대하기 위해서는 국제적인 협력이 필요하다. 국제기구나 여러 국가가 공동으로 참여하는 투자프로젝트 시행에 남한이 참여한다면 남한에 종속되는 것에 대한 북한의 경계심을 완화시킬 수 있으며 투자에 필요한 가용재원도 늘어날 것이기 때문이다. 따라서 틈-포-땃 전략의 전제가 되는 신뢰형성에 필요한 시간을 단축시키고 국내경제적 영향을 줄이면서도 남북간 협조적 패러다임의 정착이라는 목적을 달성하기 위해서는 국제협력을 더욱 적극적으로 모색할 필요가 있다.

## I. 서론

남북한간의 경제관계가 시작된 지도 10년이 지났다. 그 동안 남한은 북한에게 두번째 큰 교역 상대국으로 성장하였고 상호간 경제협력도 다양한 형태로 확대되어 왔다. 그러나 아직도 양 지역간의 경제관계는 정치적 요

인과 국내경제적 요인에 의해 많은 영향을 받고 있다. 특히 남한의 경제적 여건이 악화되면서 북한에 대한 지원이나 경제관계에 대해 비판적 시각이 증가하고 있고 기존 경제협력 사업들도 위축될 가능성을 보이고 있다.

정부는 절대금액면에서 대북지원 등으로 사용된 금액이 실제로 작은 규모에 불과하며 오히려 분단관리 비용을 최소화하는 데 기여한 것으로 주장한다. 그러나 비판적인 시각으로 보는 이들은 북한의 정치적 요구에 퍼주기식으로 대응했다는 비난을 가하고 있다. 이처럼 동일한 사안에 대해 판이하게 다른 시각을 보이는 것을 지금까지는 단순히 관점의 차이로만 보아 왔다. 그러나 실제로 그저 관점의 차이로만 보아야 할지, 그리고 지금까지의 경제협력 방안이 이론적으로 어떻게 설명될 수 있을지를 정리해 보아야 할 필요가 제기되고 있다. 뿐만 아니라 남북한간 경제관계가 10년이 넘도록 안정적인 구조를 획득하지 못한 것에 대해서도 근본적인 분석이 이루어지지 못한 감이 있다.

현재의 남북경제관계에 대한 구조적인 분석이 없이는 향후 개선책에 대해서도 서로 다른 방안이 제시될 것이며 사회적으로 서로 다른 견해를 가진 사람들간에는 합의를 도출하기도 어렵다. 이러한 문제의식에 입각하여 본 논문에서는 남북경제교류가 가진 한계를 게임이론에서 제시하는 tit-for-tat 전략과 관련하여 설명해보고자 한다.

본 논문에서는 남북경제교류의 여러 가지 제한점들 가운데 특히 현재의 남북경제교류가 왜 국내경제적 상황에 의해 자꾸만 영향을 받게 되는지 그 이유를 분석하고자 한다. 그래야 남북경제교류를 안정화시킬 수 있는 방안을 찾을 수 있기 때문이다.

먼저 2장에서는 협조적인 게임패러다임의 도입과 경제교류의 관계를 설명하고 3장에서는 협조게임의 유도과정에서 왜 국내경제적 영향이 커지게 되었는지를 분석해보고자 한다. 4장에서는 남북경제교류 확대의 한계와 극복방안을 제시하고 5장에서 본 논문의 주요 결과들을 요약함으로 글을 마무리하고자 한다.

## II. ‘협조적 게임’으로의 패러다임 전환과 남북경제교류

### 1. 남북경제교류의 동기

체제경쟁의 시기에 한 국가의 경제발전은 일반적으로 대외관계에서의 적극성을 유발하는 계기가 된다. 남북한간의 대화과정에서도 이러한 관계가 반영되고 있음을 알 수 있다. 북한이 경제적으로 우위를 유지했던 1970년대 이전에는 북한이 대화와 교류를 제안하고 주도해 왔었다. 그러나 1970년대 후반으로 접어들면서 오히려 남한측이 대화를 제안하거나 적극적인 상호교류를 주장하게 되었다. 이처럼 남북관계에 국내경제적 여건이 반영되기 시작한 것은 무엇보다도 체제경쟁의 영향이 컸다. 서로 상대편에 비해 더 나은 체제를 가지고 있음을 주장하기에는 경제적 여건이 가장 중요한 수단이 되었기 때문이다.

그러나 1990년대로 들어와 사회주의의 교조국가들이 체제전환을 시도하고 사회주의적 계획경제를 포기하게 되면서 체제간의 경쟁은 그 의미를 잃게 되었다. 1990년대 이후 남한이 남북대화에 적극성을 보이게 된 것은 이전의 체제경쟁적 동기에서라기보다는 다음의 두 가지 이유에서이다.

첫째, 정치적인 안전을 확보하기 위해서이다. 경제적으로 어려운 시기에는 일단 경제적인 측면에서 생존권을 보장받는 것이 시급한 일이었다. 그러나 경제발전과 더불어 경제적 안전이 어느 정도 확보되자 외부로부터의 불안요인으로부터 안전을 보장받는 일에 더 많은 관심을 가지게 되었다. 따라서 안전을 위협할 수 있는 주변상황에 대해 적극적인 해결을 모색하게 되었다. 남한과 북한은 전쟁을 경험하였을 뿐만 아니라 계속하여 대치상태를 유지해왔고 크고 작은 무력충돌까지 겪어왔다. 남한으로서는 이러한 북한과의 무력충돌 가능성을 최소화하는 것이 무엇보다 중요한 과제의 하나로 인식되었다. 이러한 이유로 남한정부는 안전의 확보를 위해 남북관계에 적극성을 보이게 되었다.

둘째, 시장확대를 위해서이다. 남한은 경제발전으로 시장이 점차 포화상태가 되면서 대외적으로 적극적인 시장개척을 모색하게 되었다. 1990년대에 들어서면서 사회주의 국가들의 적극적인 체제전환이 시작되었고 그

결과 러시아와 중국이라는 거대시장이 남한의 거래상대로 부상하게 되었다. 특히 중국은 급속한 경제발전으로 구매력이 급성장하고 있으며 러시아는 거대한 에너지 자원을 가지고 있어서 경제적으로 남한에게 더욱 중요한 의미를 가지게 되었다. 그러나 남한은 중국과 러시아 같은 대규모의 시장을 가까이 두고도 북한으로 인해 육로를 통한 접근이 단절되어 있는 상황이다. 따라서 비용을 절약하고 효율적인 시장개척을 위해서는 북한과의 협력을 통해 안정된 육로연결을 확보하는 것이 필요하다. 이것이 남한이 남북대화에 적극성을 보이게 된 경제적 동기라고 할 수 있다.

그러나 현재 남북간 경제교류는 경제적 동기보다는 정치적 동기가 더 중요한 이유가 되고 있다. 중국과의 거래는 선박이나 항공을 통해서 충분히 가능하며 러시아 극동지방의 개발은 아직 논의의 초입단계에 머무르고 있기 때문이다.

한편 북한이 남한과의 경제교류에 적극적인 관심을 보이게 된 데에는 정치적 동기보다는 경제적인 동기가 앞서고 있다. 특히 1990년대에 들어 북한이 남한과의 대화에 적극성을 보인 것은 경제적 이득을 얻기 위함이었다. 북한이 사회주의 경제권의 붕괴로 사회주의 형제국들로부터 공급받던 에너지자원 및 투자재, 소비재 등을 더 이상 공급받을 수 없게 된 탓으로 북한은 급격한 경제침체를 겪게 되었다. 그 결과 북한은 생산잠재력의 절반이상을 잃게 되어 자력으로는 더 이상 경제회생이 불가능한 빈곤함정에 빠지게 되었다.<sup>1)</sup> 외부의 도움이 없이는 지속적으로 마이너스 성장을 겪을 수밖에 없는 상황에서 북한은 남한과의 경제교류를 통해 생존을 도모할 수밖에 없었다. 이러한 연유로 북한은 남한과의 교역에 나서게 되었고 점차 남한의 투자도 받아들이면서 남북경제협력은 그 규모나 방식에

1) 북한은 1990년부터 1998년까지 10여년 동안 마이너스 성장을 경험하였다. 한국은행의 추정에 의하면 북한경제는 1990년 이후 40% 이상이 위축되었고 북한 자신이 식량지원을 얻기 위해 UN에 보고한 바에 따르면 더 큰 감소를 겪은 것으로 나타난다. 평양의 UNDP사무실은 1992년과 1996년 사이에만 북한의 GDP가 절반으로 줄어들었다고 추정하여 그 생산능력의 감소가 심각한 정도임을 시사했다. 참조, Marcus Noland, "Avoiding the Apocalypses-The Future wo Korea", Institute for International Economic, Warkiyton, DC, 2000, p. 97.

있어서 급속한 성장을 보이게 되었다.

특히 1995년과 1996년에 발생한 북한의 홍수는 북한경제에 치명적인 타격을 가하였다. 농지의 유실과 산사태 등으로 전답이 황폐화되었으나 에너지난과 기계의 노후화로 인해 지역에 따라서는 5~6년이 지난 지금까지도 이전의 농토를 완전히 회복하지 못한 상태로 있는 지역이 있는 것으로 전해지고 있다. 경제난이 가중되면서 식량난이 심화되어 수많은 국민들이 아사하는 지경에 이르게 되자 북한은 결국 국제사회에 지원을 호소하기에 이르렀다. 남한도 북한에 대한 식량제공 및 인도적 지원에 나서게 되었고 그 이후 비료지원이나 북한의 농업개발지원에도 참여하게 되었다. 이러한 지원의 지속적인 획득과 더 많은 경제적 이득을 얻기 위해서라도 북한은 남한과의 교류협력에 나서고 있다.

## 2. 남한의 tit-for-tat 전략과 경제교류

남한입장에서 북한과의 경제교류는 일차적으로 안전을 확보하기 위한 목적으로 추진되었다. 무엇보다도 남한과 북한간의 무력충돌 가능성을 극소화시키기 위해서는 비협조적이고 적대적인 남북관계의 패러다임을 협조적인 파트너 관계로 전환하는 것이 필요하였다. 남한과 북한이 서로 적대적인 관계를 포기하고 협력적인 관계로 전환할 수 있도록 남한이 고안한 방안이 햇볕정책이다. 햇볕정책은 상호간의 이해관계를 위하여 동일한 방향으로 유도함으로 상호 적대적인 행위를 하지 못하도록 만드는 기능주의적 발상이라고 할 수 있다. 이 방안의 성격은 기능주의적인 측면을 가지고 있지만 전략적인 측면에서 보면 게임이론에서 제시하고 있는 tit-for-tat 전략으로 해석이 가능하다.

“Tit-for-Tat” 전략은 다음과 같은 원리로 구성된다.

처음에 서로 협조전략으로 출발하였다 하더라도 어느 한 편이 비협조 전략을 선택할 경우 다음 기에는 상대방도 비협조적인 전략을 선택하게 된다. 그러나 다른 한편이 다시 협조전략을 선택하면 다음 기에 상대방도 협조전략을 선택하는 것이 이 게임의 원칙이다. 즉, 상대방이 협력하면 함께 협력하는 것으로 보상하고 상대방이 ‘비협조’ 전략을 선택하면 같이 비

협조적인 태도를 보여서 징계한다는 것이다. 여기서 상대방이 얻을 수 있는 보수형태를 정리하면 다음과 같다.

<표 1> Tit-for-Tat 게임

		게임참여자 2	
		협조(C)	비협조(NC)
게임참여자 1	협조 (C)	(C, C)	(C, NC)
	비협조(NC)	(NC, C)	(NC, NC)

서로가 처음에 협조전략을 택할 경우 둘 다 일회 게임에서 (C, C)를 얻게 된다. 각 참여자는 2회게임에서도 상대가 1기에 협조전략을 선택했던 것을 기억하고 있기 때문에 (C, C)를 선택하게 된다. 그 결과 계속해서 그 다음 게임에서도 (C, C)를 선택하게 되며 양측 다 이런 상태를 바꾸어야 할 아무런 유인이 없으므로 (C, C)는 유일한 내쉬균형이 된다.

그러나 상대방을 신뢰하지 못한 일방이 비협조전략(NC)을 선택했을 경우 단기적으로 (NC, C)의 결과를 얻게 된다. 그러나 다음 기에는 후회하고 다시 협조전략을 선택할 경우 이번에는 상대방이 비협조전략을 선택할 것이므로 결과는 (C, NC)가 되어 다시 손실을 입게 된다. 그러나 먼저 비협조 전략을 선택한 사람이 상대방이 다음 기에 비협조전략을 선택할 것이라는 점을 예상하고 자신도 NC를 선택한다면 (NC, NC)의 결과를 얻게 된다. 이 경우 (NC, NC)의 결과가 계속되어질 것이다. 따라서 열등한 선택이 지속된다. 그러나 이러한 열등한 선택은 둘 다 원하는 바가 아니므로 단기적인 손해를 감수하고라도 둘 중 하나의 참여자가 협조전략을 선택하면 그 다음 기에는 다시 (C, C)로의 전환이 가능하다. 따라서 단기적으로는 여러 차례의 불균형이 가능하나 장기적으로는 둘 다 서로 협력을 선택하는 (C, C)에 수렴하게 될 것이다.

이와 같이 틱-포-탯 전략은 장기적으로 지속적인 협력을 이끌어 내기에 적합한 전략인 것으로 알려져 있다. 그러나 이처럼 지속적인 협력이 이루

여지기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 상대와 협조하는 것이 바람직하다는 사실을 사전에 인식하여야 한다. 즉, 협조하면 반드시 보상이 있다는 것을 믿어야 한다. 상대의 보상 능력과 보상의지를 믿지 않고서는 장기적인 협조가 이루어지지 않기 때문이다.

둘째, 상대가 배반하면 반드시 처벌해야 한다. 상대가 배반해도 처벌하지 않으면 상대는 계속해서 배반하려고 할 것이기 때문에 자신만 피해를 입게 된다. 상대도 배반시에 처벌을 받는다는 사실을 분명히 알아야만 협조할 유인이 생기게 되기 때문이다.

셋째, 상대가 배반하더라도 상대가 다시 협조를 하면 화해를 즉시 받아들여야 한다. 즉, 보복은 1회에 그쳐야 한다는 것이다. 물론 상대가 또 계속해서 배반하면 계속해서 처벌해야 하지만 일단 화해로 돌아서면 그 화해를 받아들여서 화해를 한다는 것이다. 그래야 반복되는 게임에서 협조전략을 통해 안정된 내쉬균형에 도달 할 수 있다.

게임이론에서 tit-for-tat 전략은 비협조적 관계를 협조적 관계로 전환하기 위한 전형적인 전략이다. 이 전략에 입각해서 보면 남북간 경제교류는 경제적 이해관계를 통해 평화로 향하는 길을 마련하려는 목적을 가지고 있다. tit-for-tat 전략의 기본적인 원칙은 “협력적인 파트너는 상을 주어 보상하고 비협력적인 파트너는 그에 해당하는 징계를 하는 것”이다. 이러한 원칙이 지속적으로 적용되면 경기참여자들은 반복되는 게임을 통해 협력하는 것이 유리하다는 생각을 학습하게 된다. 그 결과 종국적으로는 게임의 패러다임이 비협조적 게임(non-cooperative game)에서 협조적 게임(cooperative game)으로 전환되는 결과를 가져온다.

남한정부에서 시행해온 소위 햇볕정책도 남북한 관계의 패러다임을 전환하는 것을 목표로 하였다. 이전의 비협조적 게임을 협조적 게임으로 전환함으로써 무력충돌의 가능성을 저절로 제거되도록 하는 것을 추구하였다. 그러나 이러한 목표가 달성되기 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 가장 중요한 전제조건은 북한이 이 게임에 일단 참여하여야 한다는 것이다. 왜냐하면 게임에의 참가거부(non-participation)는 이러한

패러다임 전환을 거부하는 가장 단순한 방식이기 때문이다. 실제로 북한은 2000년 6월의 남북정상회담이 있기 전까지 일체의 정부간 공식대화를 거부해왔었다. 북한은 단지 기업인들이 민간차원에서 사업을 위해 방북하는 것만을 허용해왔다. 이러한 태도는 북한이 게임참여를 거부함으로써 패러다임 전환 시도를 무산시키려는 의도를 내비친 것으로 이해할 수 있다. 따라서 남한은 북한이 거부할 수 없을 정도의 충분한 당근을 제공하지 않으면 북한의 경기참여를 보장할 수 없었다. 예컨대 금강산 관광 프로젝트는 북한의 게임참여를 유도하기 위한 일종의 당근으로 간주할 수 있다.

물론 북한당국이 남북경제교류를 위한 정부간 대화에 나선 것은 정부의 협력 없이 진행된 민간차원의 교류가 한계에 도달한 것도 하나의 중요한 원인이 된 것으로 보인다. 북한은 남한과의 당국간 협력을 통해 패러다임 전환을 받아들이지 않으면 생존이 곤란하다는 사실을 깨달은 것으로 보인다. 이처럼 실질적인 경제적 이득과 잠재적 이득이 북한을 정상회담으로 불러낸 당근이라고 할 수 있다. 북한이 정상회담에 참여한 것은 tit-for-tat 전략으로 보면 북한이 경기에 불참하다가 이제 참여로 돌아선 것이라고 간주할 수 있다. 그리고 이 경기는 남한이 협조게임을 유도하기 위해 주도하고 있다는 것도 북한이 이미 인지하고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉, 북한은 정상회담의 수용이 어떠한 목적의 게임에 참여하게 된다는 사실을 알면서도 참여를 결정하였다는 측면에서 북한의 극적인 전략수정을 보여 주므로 중요한 의미가 있다.

tit-for-tat 전략이 성공하기 위한 두번째 조건은 보상과 징계가 충분히 커야 한다는 것이다. 보상이 충분히 매력적이어야 협조를 유도할 수 있는 인센티브가 될 수 있기 때문이다. 그리고 비협조시의 징계도 충분히 위협적이어야 비협조적인 자세를 포기하도록 강요할 수 있다. 즉,  $(C, C) > (NC, C)$ 가 항상 성립하여야 할 뿐 아니라 그 차이가 커야 한다. 특히  $(C, C) > (NC, NC)$ 의 차이는 치명적이라고 할 만큼 커야 지속적인 협조전략이 가능할 수 있다.

따라서 tit-for-tat 전략이 성공할 수 있으려면 남한이 북한에 대해 보상할 수 있는 능력과 징계할 수 있는 수단을 충분히 확보하는 것이 가장 중요한 전제가 된다. 북한이 남한이 제공할 수 있는 보상을 쉽사리 포기할

수 있고 남한이 부과하는 징계를 별 어려움 없이 견딜 수 있다면 비협조 게임을 협조게임으로 전환하고자 하는 남한의 의도는 성공하지 못하기 때문이다.

남한은 북한과의 협조게임을 이끌어 내기 위해 경제적인 이득을 그 수단으로 선택하였다. 경제협력을 통해 북한이 협조하면 할수록 더 많은 이득이 발생하고 북한이 협조하지 않으면 경제적 이득을 포기하도록 만드는 것이다. 경제협력은 그러한 측면에서 보상과 징계의 양면을 동시에 가지고 있다. 따라서 다양한 경제협력 프로젝트를 개발하여 남북간의 경제관계가 확대되도록 하는 것이 협조전략을 이끌어 내기 위한 선행조건이 된다. 경제협력이 확대될수록 북한은 경제성장에 도움을 받게 되어 보상이 커질 것이다. 그러나 한편으로는 북한경제가 남한에 의존적인 경제구조를 가지면 가질수록 경제협력의 포기로 인해 북한이 치루게 될 비용도 증가하게 되어 지속적인 협조게임을 유도할 수 있다는 것이다.

### 3. tit-for-tat 전략의 성공 가능성

남한이 시도하고 있는 바와 같이 경제적인 이득을 기초로 한 tit-for-tat 전략의 성공가능성에 대해서는 누구도 단언하기 어렵다. 그러나 그 환경을 중심으로 판단하면 성공가능성이 낮지 않음을 알 수 있다. 그 근거는 다음과 같다.

첫째, 북한의 어려운 경제상황으로 경제적 이득에 대한 한계효용이 높기 때문이다. 북한은 10여년간의 경제침체로 경제규모가 극도로 위축되어 있다. 따라서 작은 경제적 이득에 대해서도 한계효용이 크게 증가되어 있는 상황이다. 이러한 상황이 북한으로 하여금 남한과의 경제협력에 관심을 가지게 만든 근본이유이다. 남한으로서도 적은 경제적 비용으로 높은 보상을 제공할 수 있는 상황이므로 협조게임을 유도하기 위해 경제적 지렛대를 사용하려는 전략은 성공가능성이 높다고 볼 수 있다.

둘째, 남한은 현재 북한의 경제구조 형성에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 북한은 기존 산업설비가 더 이상 생산과정에 투입될 수 없을 만큼 해체된 상황에 있다. 그러나 새로운 생산설비를 건설하기 위한 투자재원도 가지고

있지 못한 형편이다. 따라서 외부로부터 유입되는 산업설비를 받아들일 수밖에 없다. 현재 북한에 생산설비 투자를 하는 외부자본은 남한자본 밖에 없다고 해도 과언이 아니다. 따라서 남한이 제공하고 있는 생산설비가 북한의 산업구조를 바꾸는 효과를 가지게 된다. Choi(2000)<sup>2)</sup>에 의하면 북한의 교역자료에 나타난 현시비교우위지수(RCA)가 1990년대의 경제위기 발생이후 크게 변화하는 모습을 보이고 있다. 가장 중요한 변화가운데 하나는 북한에서 발생하고 있는 새로운 산업에 관한 것이다. 새로 성장하고 있는 대표적인 산업들은 주로 전자, 전기분야로 아직 그 절대규모는 작은 수준에 그치고 있지만 성장률은 50%를 상회하고 있다. 이 산업들은 주로 남한과의 임가공 등 경제협력을 통해 생산설비나 기술, 원자재 등이 북한으로 이전된 것으로 추정된다. 북한은 이러한 새로 성장하는 분야 제품들을 현재 아프리카나 남미 등지의 국가들에 수출하고 있다. 이러한 사실은 남한이 북한의 산업구조 변화에 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 즉, 남한이 북한의 산업구조를 일정수준까지 디자인하고 구성할 수 있음을 의미하므로 북한의 산업구조를 남한과 깊은 관련성을 가지도록 만들 수 있으므로 정제시 그 효과를 극대화할 수 있는 가능성을 보여주고 있다.

셋째, 남한이 가장 높은 잠재 투자국이기 때문이다. 북한의 경제환경을 고려할 때 북한에 대하여 남한보다 더 많은 관심을 가진 국가는 아무데도 없다. 남한은 일단 북한과의 문화적 동질성 때문에 가장 큰 시장을 제공할 수 있다. 북한은 생산능력의 위축으로 수출품 가운데 제조업 품목보다 자연산품이 늘어나고 있는 실정이다. 그리고 상당수의 자연산품이 남한으로 수출되고 있는 지역재이다. 예를 들어 한약재나 식료품의 상당부분은 남한 주민만이 소비하는 상품들이다. 따라서 북한에서의 생산확대에도 가장 많은 관심을 가지는 국가가 남한이 될 가능성이 높다. 지리적인 근접성이나 언어 및 취향의 공통성 등으로 인해 경제협력시 성공의 가능성도 가장 높을 것으로 추정된다. 뿐만 아니라 북한에 연고를 가진 사람들도 많다. 고향이 북한이거나 북한에 친척을 둔 사람 등 연고를 가진 사람들은 그러한

2) Choi, Tean Ah, "Changes in North Korea's Trade Structure and Revealed Comparative Advantage(RCA)", *Structure Studies*, Yonsei University June 2000.

인연으로 북한에 대한 투자에 관심을 가지게 될 것이다. 특히 중국과 러시아 시장에 관심을 가진 기업들도 북한을 통한 육로연결을 기대할 것이며 여건이 허락되면 북한에 투자를 할 가능성이 높다.

상기한 여러 가지 조건들은 남한이 가장 높은 투자잠재력을 가진 국가이며 북한도 이를 알고 있는 상황이므로 손쉬운 남한의 투자를 활용할 가능성이 높다. 그로 인해 경제적인 지렛대를 활용하여 남북간 협조게임의 패러다임을 이끌어 내려 하는 전략은 비교적 성공가능성이 높다고 할 수 있다.

### III. 협조게임의 유도과 국내경제의 영향

#### 1. 경제교류 확대의 방안

협조게임을 유도하기 위해 보상 및 징계의 방법으로 경제적인 수단을 활용하는 것은 타당한 것으로 보인다. 그러나 문제는 경제교류를 어떠한 방식으로 증대시켜 갈 것이냐 하는 점이다. 경제교류를 확대하기 위한 방안은 다음의 두 가지로 대별할 수 있다:

첫째는 경제지원이다. 이 방식은 여타의 조건과 결부시킬 수도 있고 그렇지 않을 수도 있으나 기본적으로는 지원의 형식이다. 따라서 식량이나 의료지원을 비롯하여 농업기술이나 경제건설 등 다양한 목적으로 지원하는 것이 가능하다. 이러한 지원은 필요한 경제적 지원을 제공하는 것이므로 재원만 마련되면 확대하기가 쉽다. 그러나 지원의 확대는 예산상의 부담을 초래하므로 일정규모 이상으로 확대하거나 지속적인 부담을 초래하는 경우 남한내부에서 정치적인 합의 혹은 국민적 동의를 필요로 하게 된다. 또한 지원사업은 지원이 중단되면 남북관계도 더 이상 지속되기 어려우므로 남북교류의 지속성을 보장하기가 어렵다. 즉 단기적인 속성을 가진다.

둘째는 경제협력사업의 확대이다. 경제협력사업이란 교역이나 임가공, 투자사업 등의 형태로 참여하는 당사자들이 경제적 이득을 목적으로 북한과 교류하는 것을 의미한다. 이러한 협력사업은 사업주체가 민간이며 개인의 이득이 동기가 되는 것이므로 정부가 예산상의 부담을 지지 않는다. 또

한 협력사업에 참여하는 남북한 당사자 모두가 이득을 얻게 되므로 경제 협력이 저절로 활성화될 수 있다. 문제는 개인들의 이해관계가 동기가 되므로 거시적이고 민족적인 목표에 기여하기가 어렵다. 또한 이해관계에 의해 확대와 위축이 결정되므로 정부가 원하는 대로 그 규모를 마음대로 늘리는 것이 곤란하다.

## 2. 비거래성 교역의 증가와 내부경제적 영향

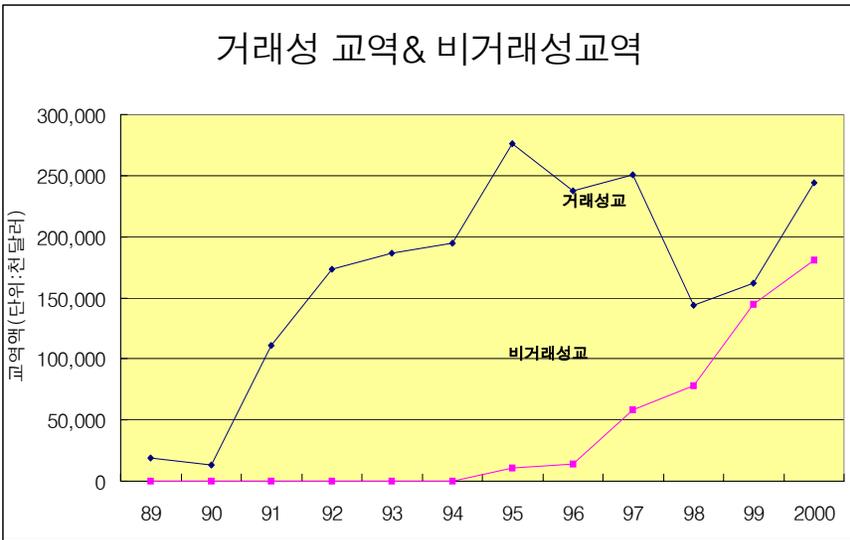
남북한간 경제관계는 주로 교역이 중심이다. 실제로 북한지역에 대한 투자도 임가공형식이 주를 이루고 있어서 투자보다는 교역에 관한 지표에 반영이 되고 있다. 따라서 교역지표가 전반적인 남북경제협력을 나타내는 것으로 간주할 수 있다. 남북한간 교역이 공식적으로 시작된 것은 1989년 이후의 일이다. 남북한간의 교역은 북한이 사회주의 국가들간의 협력망이 붕괴된 영향으로 놀라우리 만치 급속한 확대를 보였다.

남북한간의 교역은 1989년 이후 꾸준히 증가하여 2000년 통계에 의하면 남한은 그 규모면에서 북한의 두번째 큰 교역 상대국이 되었다. 2000년도에 남북교역액은 4억 2,514만 8,000천 달러에 달하였고 전년도 대비 27.5%의 증가를 보였다. 그 결과 사상 최초로 북·일간의 교역수준을 능가하기에 이르렀다. 이러한 측면에서 본다면 남북경제협력은 남북간의 관계를 협조게임으로 전환할 수 있을 만큼 충분히 빨리 성장하고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 2000년에는 남북정상회담이 이루어진 탓으로 경제교류가 긍정적인 자극을 받은 측면이 크다. 또한 남북간에도 제도적인 틀이 갖추어지고 정부간 협력사업도 추진될 것으로 예상되어 기업들의 선행적인 움직임도 있었던 것으로 추정된다.

남북간의 경제협력은 전반적으로 확대되어 오긴 했지만 비거래성 교역의 비율이 높은 특징을 보이고 있다. <그림 1>이 보이는 바와 같이 남북간 교역은 초기에는 주로 경제적 동기에서 유발된 거래성 교역(상업적 매매거래, 위탁가공)이 중심이 되었으나 1997년 이후 비경제적 동기에 의한 비거래성 교역이 급속히 증가하여 2000년에는 비거래성 교역이 전체 교역액의 42.6%를 차지하고 있다. 즉, 현재 교역의 성장은 상당부분 경

제적동기에 의해 유발된 것이 아닌 비거래성 교역에 의해 주도되고 있다.<sup>3)</sup> 특히 1997년 이후 비거래성 교역은 절대금액이나 비율면에서 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있다. <그림 1>은 이러한 관계를 명백히 보여주고 있다. 그러나 거래성 교역은 1995년에 2억 7,600만 달러에 달해 최고치를 기록한 이후 지속적으로 감소하여 2000년에는 당시의 70%에도 미치지 못하는 수준에 머무르고 있다.

<그림 1> 남북한간 거래성 교역과 비거래성 교역



자료: 통일부, 「월간교류협력동향」, 각 호.

비거래성 교역이 증가한 원인을 tit-for-tat 전략과 연관하여 보면 경제적 수단을 빠른 시간내에 극대화하려는 의도가 반영된 결과라고 할 수 있다. 민간이 주도하는 경제협력사업은 아무리 보조금을 주거나 금융지원을

3) 남북간 교역은 경제적 동기에 의한 거래성 교역과 비경제적 동기에 의한 비거래성 교역으로 분류한다. 거래성 교역은 다시 남북한이 자국 상품을 사고 파는 상업적 교역과 남한이 생산을 위탁함으로써 발생하는 위탁가공교역으로 분류한다. 비거래성 교역은 KEDO나 금강산 사업등에 쓰이는 물자를 반출입하는 협력사업용 교역과 인도적 지원 등의 목적으로 반출입되는 지원용 교역으로 구성된다.

한다 하더라도 기본적으로 북한과의 거래가 이윤을 발생시킬 수 있어야 신장될 수 있다. 그러나 북한이 경제협력을 절실히 필요로 하는 때에 협력을 극대화하려는 정책적 필요에 부응하기 위해서는 거래성 교역이 신장될 수 있는 여건이 조성되기를 기다리기에는 무리가 있다. 따라서 정부에서 비경제적 동기의 교역을 확대하는 방안을 선택한 것으로 추정할 수 있다.

비거래성 교역은 협력사업과 대북지원용으로 구분되는데 현재 협력사업은 경수로사업, 금강산관광사업, 기타 협력사업으로 구성되어 있다. 지원사업은 KEDO 중유 지원과 대북지원으로 구성되어 있다. 이러한 비거래성 교역은 정치적인 결정에 의해 그 증가폭이 결정될 수 있다. 남한은 결국 비거래성 교역의 증가를 통해 남북경제협력의 중요성을 확대함으로써 북한을 정상회담에 나서도록 만드는 데 성공하였다.

비거래성 교역의 증가는 단기간에 남북경제교류를 확대시켜 북한이 남한과의 새로운 패러다임의 설정에 관심을 가지게 만드는 계기를 제공하였다. 그러나 비거래성 교역의 증가는 남북교역이 경제외적 요인에 의해 점점 더 많은 영향을 받도록 만드는 결과를 초래하였다. 북한이 보기에는 남한 정부가 필요에 따라 비거래성 교역을 얼마든지 증가시킬 수 있다고 생각할 수 있기 때문이다. 따라서 북한이 필요할 때마다 경제적 이득을 증가시켜달라고 요구할 가능성이 높다. 이것은 교역의 지속성을 위협하는 잠재요인이 증가함을 의미한다. 결국 정치적인 의도로 교역을 신장시키는 것은 다시 정치적인 요인에 의해 교역을 위협받을 가능성도 증가시키게 됨을 의미한다.

그러나 비거래성 교역의 증가는 일정 규모 이상으로 확대될 경우 국민들의 부담을 가중시키게 되므로 일정한도를 초과하기가 곤란하다. 경제적 부담이 지나치게 증가하거나 지속적인 경제적 부담을 야기할 수밖에 없을 경우에는 사회내의 지지를 필요로 하게 된다. 즉, 국회의 동의나 국민투표 등으로 국민적 동의절차를 거쳐야 한다. 그렇지 않은 경우 국민적 지지가 저하되어 경제적 지렛대를 보상과 징계의 수단으로 활용하려는 전략에 차질이 발생하고 난관에 봉착할 수 있다. 이러한 우려는 특히 국내경제적 여건이 나빠질 때 더욱 극명하게 현실화되어 나타난다.

### 3. 내부경제적 영향의 감소 방안

장기적으로 남북한간의 경제교류가 증대되고 국내경제적 요인의 영향을 받지 않으려면 남북한간의 교류가 상호간의 이득을 발생시킬 수 있도록 거래적 동기에 의한 교역이 발달되어야 한다. 거래적 동기에 의한 교역은 상업적 매매거래와 위탁가공교역으로 구성된다. 상업적 매매거래란 일반적으로 국제관계에서 서로 필요한 물품을 수출입하는 무역의 개념에 해당하는 거래이다. 남북한간의 상업적 거래는 북한으로부터의 반입이 중심이 되어왔고 남한물품의 반출은 거의 이루어지지 않다가 근래에 들어 조금씩 증가하는 경향을 보이고 있다. <그림 2>는 남북간 상업적 거래의 추이를 보여주는 것으로 초기에는 북한으로부터의 반입이 급격히 증가하여 1995년도에 정점을 보인 이후 지속적으로 감소하였다. 2000년에 약간의 증가세를 보이긴 했으나 아직 그 규모가 크게 확대되지 못하고 있는 상황이다.

상업적 거래의 감소는 주로 반입의 감소에 의해 유발되었다. 북한으로부터 반입되는 물품의 규모는 1995년 2억 2,285만 5,000 달러를 고비로 점차 줄어들었고 사상최대의 교역규모에 이른 2000년에도 반입규모는 7,800만 달러의 규모에 불과한 수준을 보였다. 이러한 반입의 감소는 북한의 생산능력 위축이 그 원인으로 추정된다. 생산능력 위축은 생산품의 양적 축소, 상품의 다양성 감소, 질적 저하 등으로 나타나게 된다. 그 결과 남한으로서는 구매할 상품의 종류와 양이 현저히 감소하게 되었다. 이러한 사실은 반입 품목이 자연산품을 중심으로 한 특정품목에 집중되는 것에서 잘 드러나고 있다. 상업적 거래를 통해 2000년도 북한으로부터 반입된 품목은 농림수산물(84.4%)과 철강·금속제품(13.6%)에 집중되어 있어서 이 두 품목이 98%를 차지하고 있다. 이는 북한이 일차산품 외에는 제조업 가운데 철강·금속제품에만 생산능력이 집중되어 있음을 보여 준다. 이러한 특징들은 북한의 생산능력 위축이 사업적 거래의 확대를 막고 있는 근본적인 이유가 되고 있음을 분명하게 보여주고 있다. 따라서 상업적 거래를 확대하기 위해서는 북한의 생산능력을 확충하는 것이 가장 우선되어야 할 과제이다.

<그림 2> 상업적 거래 반출 및 반입

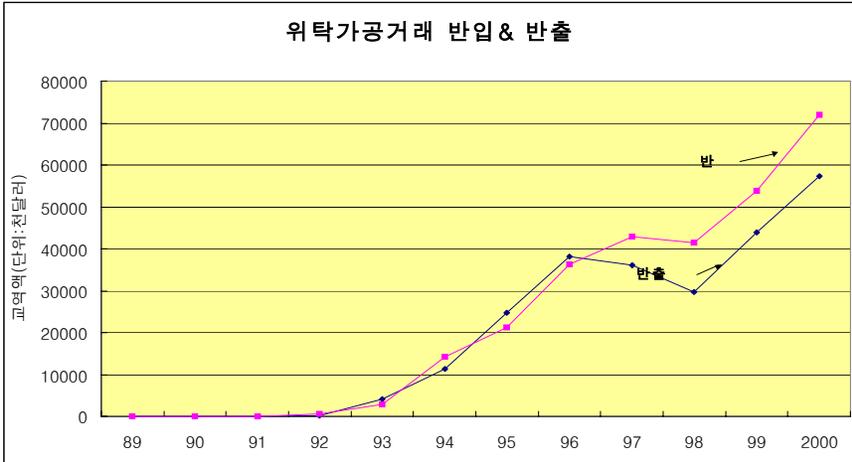


자료: 통일부, 『월간교류협력동향』, 각 호.

경제적인 이해관계로 인해 유발된 거래적 동기의 교역에서 위탁가공교역은 현재 거래적 동기의 교역을 주도하고 있는 항목이다. 위탁가공교역은 남한에서 생산설비와 생산원재료를 모두 공급하여 북한에서 생산한 뒤 상품은 모두 남한에 들여와 국내 소비 혹은 해외수출에 사용하고 북한에게는 임가공료를 제공하는 교역이다. 실제로 이 교역은 북한에서의 생산을 목적으로 이루어지는 것이므로 투자활동으로 보아야 하나 통계적으로는 교역에 집계되고 있다.

<그림 3>은 지금까지 위탁가공 교역의 변화를 보여주고 있다. 위탁가공 교역의 규모는 1997년 경제위기의 여파로 이듬해인 1998년에 한 번 감소한 외에는 지속적으로 증가되어 왔다. 2000년도 위탁가공교역의 합은 1억 2,919만달러로 전년에 비해 29.7%가 증가하고 전체교역의 30.4%, 거래성 교역액의 52.9%를 차지하였다. 그러나 전반적으로는 위탁가공교역도 1996년 이후 성장이 정체된 듯한 상황을 보였다. 이것은 북한과의 거래성 교역이 전반적으로 더 크게 성장하기 어려운 여건에 있음을 시사한다.

<그림 3> 남북한간 위탁가공을 위한 반입 및 반출



자료: 통일부, 「월간교류협력동향」, 각 호.

특히 2000년도 위탁가공교역의 내역은 구조적인 변화를 보여주고 있다. 섬유분야 비중이 74.3%로 여전히 압도적인 비중을 차지했으나 전년도에 비하면 오히려 18.7% 감소한 반면 전기 및 전자부문은 전체의 11.4%로 증가하여 전년도의 5.3%에 비해 갑절이 넘는 신장세를 보였다. 이는 북한의 기존 경쟁력 구조가 변화되고 있음을 시사한다. 현재 거래성동기에서 유발된 남북교역은 전반적으로 위탁가공이 주도하고 있다. 위탁가공의 증대 없이는 교역도 증가할 수 없다. 지난 해의 위탁가공교역 증가는 남북당국간 대화가 활성화되어 그로 인한 투자증가가 초래한 결과로 추정된다. 위탁가공교역이 신속히 증가하면 할수록 남북교류를 통한 남북한간 경제교류가 확대되고 tit-for-tat 전략의 수단으로서의 효율성도 증가할 것이다.

그러나 위탁가공교역도 절대적인 규모를 보면 아직 남한으로의 반입이 7,200만 달러 가량에 그치고 있다. 따라서 본격적인 투자활동이 이루어질 수 있도록 그 환경을 제공할 필요가 있다. 이를 통해 남북간 교역이 상호간의 이득을 확대하는 형태로 진행되어야 국내경제적 요인에 의해 남북경제교류가 영향을 비교적 적게 받을 수 있게 된다.

<표 2> 남북한간 교역 규모

(단위: 천 달러/Unit: \$1,000)

연도	거래성 교역				거래성 연도별 합계	거래성 교역수지	비거래성 교역						비거래성 연도별 합계	
	반출(export)		반입(import)				반 출							
	상업적거래	위탁가공거래	상업적거래	위탁가공거래			경수로	대북지원	중유	금강산	협력사업	소계		반입
89	69	0	18,655	0	18,724	Δ 18,586								
90	1,188	0	12,278	0	13,466	Δ 11,090								
91	5,547	0	105,719	0	111,266	Δ 100,172								
92	10,363	200	162,225	638	173,426	Δ 152,300								
93	4,402	4,023	175,182	2,985	186,592	Δ 169,742								
94	6,906	11,343	161,977	14,321	194,547	Δ 158,049								
95	28,732	24,718	201,681	21,174	276,296	Δ 169,414		217	10,778			10,995		10,995
96	17,220	38,164	146,162	36,238	237,784	Δ 127,016		1,473	12,782			14,255		14,255
97	23,845	36,175	147,387	42,894	250,301	Δ 133,049	17,842	8,398	29,019			55,250	2,788	58,048
98	21,868	29,617	50,788	41,371	143,644	Δ 40,629	3,954	15,628	19,819	37,551	1,197	78,149	105	78,254
99	21,670	43,883	67,776	53,736	161,832	Δ 55,959	14,434	43,426	39,512	40,575	6,332	144,279	121	144,400
00	36,499	57,224	78,551	71,966	244,240	Δ 56,794	35,609	104,477	7,192	14,608	17,166	179,062	1856	180,908
합계	178,300	247,347	1,328,351	285,323	2,012,118	Δ 1,163,567	71,844	173,619	119,102	92,734	24,665	481,994	4,870	486,850

자료: 통일부, 「월간교류협력 동향」, 각 호

## IV. 남북경제교류 확대의 한계와 국내경제적 요인

### 1. 남북경협 애로요인과 활성화 과제

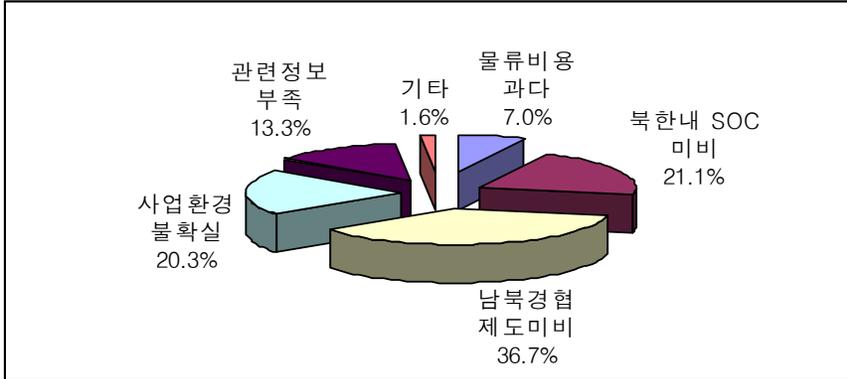
남북경협을 확대하기 위해 현재 기업들이 느끼고 있는 남북경협의 애로요인을 전경련에서 조사한 바 있다.<sup>4)</sup> 설문에 응한 기업들은 남북경협 추진기업의 최대 애로요인으로 36.7%에 달하는 기업들이 남북경협관련 제도미비를 지적하였다. 구체적으로는 투자보장, 이중과세 방지 등을 들었는데 이는 단순교역보다는 투자와 관련된 제도들로 기업들의 투자관련 제도가 마련되어 있지 않은 것이 가장 큰 장애로 지적되었다. 다음으로 중요한 장애로는 북한내 사회간접자본(SOC) 부족을 지적한 기업이 21.1%를 차지하여서 철도, 도로 등의 확충이 시급한 과제로 인식되고 있음을 보여주었다. 국내외 정치여건의 불확실성을 지적한 기업도 20.3%에 달해서 남북정상회담 이후에도 기업들이 정치, 군사 등 비경제적인 분야의 안정성에 대한 신뢰가 높지 않으며 이것이 여전히 남북경협에 장애요인으로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 그 외에도 대북사업에 대한 정보부족(13.3%)과 물류비용 과다(7.0%) 등이 주요 장애 요인으로 조사되었다.

---

4) 전경련이 2000년 8월 10일부터 24일까지 금융 및 보험업을 제외한 500대 국내 기업과 200대 해외투자기업들을 대상으로 시행한 설문조사의 결과이며 응답한 기업은 448개 기업이다. (그 중, 국내기업 334개, 외국 기업 114개).

&lt;그림 4&gt; 남북경협 애로요인

(단위: %)

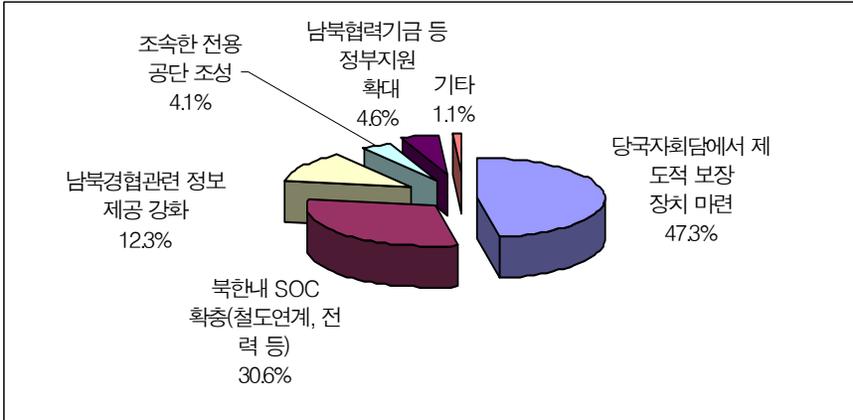


자료: 전국경제인연합회.

기업들에게 이러한 장애들을 극복하고 남북경협을 활성화하기 위해 어떠한 과제가 우선적으로 해결되어야 하는지를 조사하였다. 이 설문에 대한 답변은 다음과 같다. 첫째, 가장 중요한 남북경협 활성화 과제로는 “제도적 보장장치 마련”이 최우선 과제(48.5%)로 조사되었다. 제도적 보장장치가 마련된다는 것은 보장장치 그 자체가 가지는 직접적 효력도 중요한 의미를 가지지만 남북정부가 공식협정을 통해 경협사업을 보장하게 된다는 측면에서 사업환경의 정치적 불확실성까지 제거하는 긍정적 효과를 가질 것이므로 무엇보다 그 의미가 크다. 두번째로 중요한 과제로는 “남북철도연결 및 전력 송전 등을 포함한 북한내 SOC시설 확충”으로 응답기업의 30.3%를 차지하였다. 이러한 SOC는 투자사업이 가능하기 위한 전제조건일 뿐만 아니라 동시에 사업비용을 감소하는 요인이 될 것이기 때문이다. 셋째, 다음으로는 “남북협업관련 정보제공 강화”(12.5%)로 조사되었다. 넷째, “남북협력기금 등 정부지원 확대”(4.6%) 등이 그 다음 순위를 차지하였는데 구체적인 내용은 <그림 5>와 같다. 전반적으로 개별 기업의 역할보다는 정부차원에서 추진되어야 할 제도적 환경에 대한 지적들이 중심이 되고 있어서 향후 정부의 역할이 투자의 향배를 결정하는 가장 중요한 요인이 될 것임을 시사했다.

<그림 5> 남북경협 활성화 과제

(단위: %)



자료: 전국경제인연합회.

## 2. 경제협력활성화 방안과 한계

대북투자 증진을 위해서는 여러 가지 방안들이 논의될 수 있으나 앞의 설문을 근거로 우선적으로 제시할 수 있는 활성화 방안은 다음과 같다.

첫째, 남북간에 이미 합의된 투자에 대한 제도적 보장장치 마련이 조속히 실현될 수 있어야 한다. 이미 2000년 11월 평양에서 열린 2차 남북경협 실무접촉 회담에서 남북은 투자 보장, 이중과세 방지, 상사분쟁 절차, 청산결제 등 4개 합의를 이룬 시일 안에 타결하자는데 원칙적으로 합의하였고 5차 장관급회담에서 합의에 도달하여 양측 모두 국내절차만을 남겨두고 있다. 따라서 조만간 제도적인 분야에서의 장애요인들이 감소하게 될 것으로 보이긴 하나 이 문제가 투자에서 중요한 장애요인이 되고 있음을 북한에게도 분명히 인식시켜서 최대한 빠른 시일내에 해결되도록 정부간 협력이 이루어져야 할 필요가 있다.

둘째, 남북철도 연계 등 북한내 SOC확충이 반드시 이루어져야 한다. 여기에는 정부가 주도적인 역할을 해야 할 것으로 예상된다. 북한과 같이 사업의 정치적, 경제적, 안정성이 확보되기 힘든 곳에 대한 사회간접자본

투자를 민간이 담당하기는 어렵다. 특히 경제위기 이후 현금흐름이 악화되어 있고 이에 대해 민감한 남한기업들에게 대규모의 장기적 투자가 요구되는 북한내의 SOC 확충에 참여한다는 것은 기대하기 어려운 실정이다. 따라서 정부가 공공사업으로 추진하거나 해외의 공적지원자금을 동원하는 방안 등으로 북한내의 SOC를 확충할 수 있도록 적극적인 역할을 하여야 한다. 일단 남북한간 철도가 연결되고 개성지역까지 도로망이 개설되면 대북투자에 대한 가장 중요한 장애요인들이 상당한 정도로 감소하게 될 것으로 예상된다.

셋째, 사업추진을 위한 대북접촉 창구의 공식적인 개설이 필요하다. 북한의 투자유치 대표단이 서울에 상주하거나 아니면 적어도 판문점에라도 상주하여 사업추진에 따른 실무접촉이 용이하여지도록 제도적인 창구가 마련되어야 한다. 지금까지처럼 중간에 중개인을 동원하거나 심지어 중개료를 지불해야 하는 형태로는 대북투자가 일정규모 이상으로 확대되기 어렵다. 따라서 실질적인 사업환경의 개선을 위해 남북한 당국간의 적극적인 협력안이 마련되어야 한다.

이 외에도 더 많고 중요한 해결방안들이 제시될 수 있다. 그러나 이러한 방안들이 모두 결국 북한의 동의와 협력을 전제로 하는 것들이다. 앞에서 열거한 방안들 중 어느 것도 남한 정부가 단독으로 해결할 수 있는 것은 없다. 바로 이 점이 현재 남북한간의 경제교류를 제한하고 있는 핵심이다. 남한은 경제교류를 확대하여 북한과의 대결구도를 협력구도로 전환하기를 원한다. 그러기 위해 경제적인 지렛대를 최대한 활용하고자 한다. 그러나 남한이 단독으로 시행할 수 있는 것은 비거래적 동기에 의한 교역을 확대하는 것일 뿐이다. 협력사업을 확대하여 북한이 기대하는 이득을 제공하거나 대북지원을 증가시킴으로 단기적인 경제교류를 늘리는 것뿐이다. 이러한 상황에서 남북간 패러다임의 전환을 위한 tit-for-tat 전략을 계속적으로 추구하는 것은 비거래성 교역의 증가만 가져오고 남북관계에 정치적 영향력만 증가시키게 될 수밖에 없다. 그리고 이러한 방식의 남북경제 교류 확대는 필연적으로 국내경제적 상황에 의해 영향을 받도록 만들어지게 된다. 결국 현재 남한의 경제상황 악화로 대북정책이 영향을 받고 있는 것은 경제적 이윤동기에 의한 거래적 경제교류가 북한의 비협조적 태도에

의해 더 이상 증가할 수 있는 조건이 충족되지 않고 있기 때문이다.

북한이 거래적 동기에 의한 남북경제교류의 확대를 회피하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 북한이 남북간의 경제교류를 아직도 체제경쟁적 사고로 보고 있기 때문이다. 남한의 적극적인 경제교류 확대정책을 경제적 공세로 인식하고 있다는 것이다. 북한은 남한이 경제거래를 통해 남북관계를 협조관계로 전환하는 것에 그 궁극적 목표를 두는 것이 아니라 북한의 붕괴를 겨냥할 수 있다는 우려를 가지고 있는 것으로 추정된다. 그 결과 남한이 구조적으로 북한경제에 영향력을 행사하지 못하도록 그 가능성을 배제하기 위해 경제적 동기에 의한 교류 확대를 회피하는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 북한이 목표하는 경제발전을 이루기에는 남한이 제공할 수 있는 경제적 혜택이 충분치 않다는 인식이 그 원인이 되고 있는 것으로 보인다. 북한은 현재 사회간접자본의 확충과 생산설비의 재건, 긴급한 식량 및 생계지원 등 조속히 해결하여야 할 경제문제들이 산적해 있는 상황이다. 그러나 외환위기로 남한경제가 타격을 받은 후 북한경제도 그 영향을 입었고 금강산 관광으로 누리던 외환수해도 관련기업의 경영악화로 중단위기를 맞고 있다. 뿐만 아니라 정치적으로도 북한에 대한 지원을 승인받는 데 남한은 한계가 있다는 것을 인식하게 되어 남한의 지원에 전적인 기대를 하는 것에 우려를 품게 된 것으로 추정된다. 따라서 구조적인 이해관계의 연결에 북한이 주저하고 있는 것으로 보인다.

이러한 문제들이 남북한간의 경제교류 확대를 제한하고 있으며 결국 남한의 국내경제적 요인이 남북경제교류에 더 많은 영향을 미치도록 만드는 원인을 제공하고 있다.

### 3. 남북교류에 대한 국내경제적 영향의 극복방안

남북교류가 국내경제적 영향을 극복할 수 있기 위해서는 거래적 동기에 의한 경제교류가 증대되어야 한다. 그러기 위해서는 북한 당국이 협조하고 적극적인 자세를 취하여야 한다. 그래야 제도적인 문제를 해결할 수 있기 때문이다. 따라서 북한정부가 적극적으로 되도록 만드는 방안을 강구하여야

한다. 북한정부의 적극적인 협력을 유도할 수 있으려면 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 남북한간의 신뢰의 부족을 메울 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 둘째, 북한이 충분한 매력을 느낄 수 있을 만큼 경제적 기대효과가 커야 한다는 것이다. 이를 가능하도록 만드는 방안으로는 국제적인 협력을 활용할 수밖에 없을 것으로 보인다.

예를 들면 북한지역의 사회간접자본 건설을 위한 투자에 국제기구나 여러 국가들이 남한과 함께 참여하고 북한과의 경제개발 사업에도 함께 참여하는 것을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 국제사회의 참여는 북한이 남한에 가지고 있는 불신을 감소시킬 수 있으며 남한의 자금력의 한계를 극복할 수 있게 할 것이기 때문이다. 이를 위해 남북간 어느 일방이 다른 일방에 종속되지 않으면서 경제적 영향력이 큰 국제적인 프로젝트부터 공동으로 추진하는 것이 바람직하다. 이 경우 사업의 안전성은 국제적으로 보장이 가능하므로 국제적인 경제협력 사업은 상호간의 신뢰를 형성하고 남북경제교류를 유지하고 확대시키는 중추적 기능을 할 것이다.

가능한 예로는 시베리아 가스전의 공동개발을 들 수 있다. 이 개발사업을 남북한이 일본, 중국, 러시아, 미국 등과 함께 시행하는 것이다. 이 경우 남북한과 일본, 중국은 에너지 문제의 상당부분을 해결할 수 있으며 러시아는 경제적 및 정치적 이득을 누릴 수 있고 미국도 동북아 안정을 위한 정치적 이익을 기대할 수 있다. 뿐만 아니라 남한이나 북한, 어느 쪽도 이 사업을 가지고 상대방을 압박할 수 없다. 또한 이러한 대규모 국제프로젝트가 추진되기 위해서는 사회간접자본의 건설은 저절로 동반하여 건설될 것으로 기대할 수 있다. 따라서 이와 같은 국제적인 공동개발 프로그램을 적극적으로 조성하여 활용하는 것이 국내경제적 여건에 관계없이 남북간의 경제교류를 확대하는 방안이 될 수 있다.

국제적인 협력이 이루어지더라도 남한이 상당한 이니셔티브를 가지도록 자본이나 기술을 제공하여 장기적으로 틈-포-텃 전략이 가능하는 방안을 추진할 수 있다. 즉, 모든 사안을 남한 뜻대로 좌우하지는 못한다 할지라도 남한이 협조하느냐 혹은 그렇지 않느냐의 문제가 프로젝트의 존속여부를 결정할 만큼 비중을 유지하면 장기적으로 협력구도를 안정시킬 수 있게 될 것이다. 신뢰부족과 재정부족의 문제를 국제협력이라는 방안으로 해

결함으로 남북간 경제적 필요에 의한 교류가 증대될 수 있을 것이며 국내 경제적 요인에 의한 영향을 최소화할 수 있게 될 것이다. 그리고 장기적으로 남북관계의 패러다임을 ‘비협조게임’에서 ‘협조게임’으로 전환할 수 있게 될 것이다.

## V. 요약 및 결론

현재 남북경제교류는 남한의 국내경제적 여건에 의해 많은 영향을 받고 있다. 그 이유는 남북경제관계의 상당부분이 비거래적 동기, 즉, 경제외적 동기에 의해 이루어지고 있기 때문이다. 비거래적 동기의 경제관계가 확대된 이유는 경제적 지렛대를 이용하여 남북관계를 협조관계로 전환하려는 핏-포-탓 전략이 지나치게 단기간내에 추진된 탓으로 판단된다. 소득이전의 성격을 가진 비거래적 동기의 경제교류 확대는 국민들에게 경제적 부담을 야기하게 되므로 일정규모 이상이 될 경우 국민들의 지지를 필요로 하게 된다. 그러나 국민들의 지지여부는 국내경제 환경의 영향을 받을 수 밖에 없다. 이러한 국내경제적 영향을 배제할 수 있으려면 남북간의 경제교류가 이윤동기, 즉, 거래적 동기에 의한 교류중심으로 이루어져야 한다.

북한은 현재 생산능력 위축으로 상업적 매매거래의 확대는 한계에 처해 있으므로 위탁가공교역이나 투자확대를 통해 경제교류확대가 추진되어야 한다. 그러나 투자확대 및 경제협력의 증대를 위해서는 제도적 장애와 정부간 협력이 그 선결조건이다. 이 문제의 해결은 북한 정부가 적극적으로 나서지 않으면 해결될 수 없다. 현재 남북한간의 경제교류가 비거래성 위주로 증대되고 국내경제의 영향하에 놓이게 된 것도 결국은 북한이 거래성 교역의 확대에 충분한 협력을 하지 않고 있기 때문이다. 북한은 남한과의 경제적 이해관계가 구조적으로 연결되는 것보다는 남북간 경제교류를 단기적 지원중심으로 한정하려는 것으로 보인다. 그 이유는 북한이 아직 남한을 신뢰하지 못하고 남북 경제교류를 체제경쟁적 시각으로 보고 있으며 남한이 북한에게 충분한 경제적 회생능력을 제공하지도 못할 것으로 인식하기 때문으로 추정된다.

이처럼 상호신뢰가 형성되어 있지 않은 상황에서 신뢰의 공백을 메우고

북한에 대한 투자재원을 확대하기 위해서는 국제적인 협력이 필수적으로 필요하다. 국제기구나 여러 국가가 공동으로 참여하는 투자프로젝트 시행에 남한이 참여한다면 남한에 종속되는 것에 대한 북한의 경계심을 완화시킬 수 있으며 투자에 필요한 가용재원도 늘어날 것이기 때문이다. 초기에 추진 가능한 프로젝트로는 시베리아 가스전 개발과 같이 참여자 모두가 경제적 이윤을 기대할 수 있는 프로젝트가 바람직하다. 이러한 국제간 투자프로젝트로 상호간의 경제적 이해관계가 연결되도록 하되 프로젝트내에서 남한의 영향력을 일정수준 이상 유지한다면 북한의 협조게임을 유도할 수 있는 틸-포-택 전략의 한 방안이 될 수 있을 것이다. 따라서 틸-포-택 전략의 전제가 되는 신뢰형성에 필요한 시간을 단축시키고 국내경제적 영향을 줄이면서도 남북간 협조적 패러다임의 정착이라는 목적을 달성하기 위해서는 국제협력을 더욱 적극적으로 모색할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 윤덕룡. 『북한공단개발의 경제적 효과와 성공적 추진전략』. 『통일경제』, 1999.3.
- 이영선·윤덕룡. 『북한의 빈곤함정 탈출방안으로서의 남북경협』. 비교경제학회, 2000.
- 통계청. 『남북한 경제사회상 비교』, 통계청, 서울. 1996.
- 통일부 교류협력국. 『월간 남북교류협력 동향』, 각 호. 통일부, 서울.
- 한국은행. 『2000년 북한 GDP 추정결과』.
- Barro, Robert and Xavier Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*, Mcgraw Hill, New York.
- Choi, Jean Ah. 2000. “*Changes in North Korea's Trade Structure and Revealed Comparative Advantage(RCA)*.” Major in International Cooperation, Graduate School of International Studies, Yonsei University, June.
- Falk, Martin, Marin Raiser, Holger Brauer. 1996. “*Making Sense of J-Curve: Capital Utilization, Output, and Total Factor Productivity in Polish Industry 1990-1993*.” Kiel Working Paper No. 723, Kiel Institute of World Economics, Kiel.
- Foders, Federico. 1998. “*A Note on Economic Growth and Human Capital in Eastern Europe*.” Kiel Working Paper No. 864, Kiel Institute of World Economics, Kiel.
- Frankel, A. Jeffrey. 1997. “*Regional Trading Blocs in the World Economic System*, Institute for International Economics.” Washington, DC.
- Gerling, Katja, Klaus-Dieter Schmidt. 1997. “*Restructuring and Competitiveness in the Transition Process: Evidences from an Eastern German Firm Panel*.” Kiel Working Paper No.791. The Kiel Institute of World Economics, Kiel.
- Gregory, Paul R. Robert C. Stuart. 1985. “*Comparative Economic*

*Systems, second edition.* Houghton Mifflin Company, Boston.

- Lee, Young Sun. 1994. "Economic Integration of the Korean Peninsula: A Scenario Approach to the Cost of Unification, in: Seung Yung Kwack(ed)." *The Korean Economy at a Crossroad*, Westport CT, Praeger.
- Noland, Marcus. 2000. "Avoiding the Apocalypse - The Future of the Two Koreas." Institute for International Economics, Washington, DC.
- Noland, Marcus, Sherman Robinson, Monica Scatasta. 1996. "Modeling Economic Reform in North Korea." Institute for International Economics, Washington.

# 통일정책과 정당갈등: 독일 동방정책과 한국 포용정책의 비교

고 상 두(연세대학교)

## ◆ 논문 요약 ◆

한국의 대북 포용정책은 서독의 신동방정책과 많은 점에서 유사성을 가지고 있다. 두 정책 모두 그 이전의 통일정책과는 질적으로 다른 획기적인 성격을 가지고 있으며, 그 때문에 야당과 보수 언론으로부터 많은 비판과 반대에 직면하여야 하였다. 그럼에도 불구하고 김대중 정부의 포용정책과 브란트 정부의 신동방정책은 동서독과 남북한간에 역사적인 정상회담 성사를 가능하게 하였고, 분단 극복의 단초를 열었으며, 그 결과 총선에서 집권당에게 유리한 변수로 작용하였다.

이 글에서는 독일과 한국의 비교사례 분석을 통하여 통일정책의 국내 정치적 영향에 대하여 살펴보고자 한다. 그 중에서도 특히 신동방정책과 대북 포용정책이 정당간 체계에 어떠한 변화를 가져왔는지를 알아보고자 한다. 즉 새로운 통일정책을 둘러싸고 발생한 정당간

의 갈등이 정당간 세력구도에 어떠한 변화를 불러일으켰는지를 양국의 사례를 비교하여 분석하고자 하는 것이다.

분석 결과 이들 정책들은 집권당이 총선에서 유리한 결과를 얻도록 하는데에는 긍정적으로 작용하였지만, 정당간의 세력구도 변화라는 기준에서 보면 서로 상이한 결과를 초래하였다는 것을 알 수 있다. 먼저 독일의 경우 신동방정책 직후 실시된 선거로 시민당이 역사상 처음으로 제1당이 되는 정치적 지각변동이 발생하였지만, 정당간 세력구도는 별달리 크게 변화하지 않았다는 것을 알 수 있다. 이에 반해 한국의 경우에 포용정책 실시이후 민주당은 선거에서 약진하였지만 여전히 제2당에 머물게 되었다. 하지만 정당간 세력구도는 크게 변화하여 3당체제에서 양당체제로 변모하였음을 알 수 있다.

## I. 서론

김대중 정부가 추진하고 있는 대북 포용정책은 70년대 서독의 동방정책과 매우 유사한 것으로 비교되고 있다. 서독정부는 동방정책을 실시한 지 1년 만에 동서독 정상회담을 성사시켰고, 20년 만에 통일을 이룩하였다.

한국정부는 대북 포용정책을 실시한지 2년 만에 남북한 정상회담을 성사시켰고, 여론조사에 따르면 한국 국민의 과반수 이상이 5년 내지 10년 안에 통일이 될 것으로 전망하고 있다.

동방정책과 포용정책은 야당으로부터 많은 비판과 반대에 부딪혔다는 점에서도 매우 유사한 측면을 가지고 있다. 서독 동방정책의 설계사로 일컬어지는 에곤 바(Egon Bahr)는 얼마 전 대북 포용정책의 설계사인 임동원 장관의 퇴진에 대하여 “놀라운 일이 아니다. 우리가 겪었던 일과 별로 다르지 않다”라고 논평하면서, “동방정책도 초기엔 인기 없는 정책이었고, 그것을 둘러싼 논쟁으로 독일 전체가 시끄러웠다”고 덧붙였다.<sup>1)</sup>

이 글에서는 독일과 한국에서 통일정책이 국내정치에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 분석하고자 한다. 그 중에서도 특히 냉전적 대결을 극복하도록 해준 분단인식의 전환과 실천노력이 정당간의 체계에 어떠한 변화를 가져왔는지를 알아보고자 한다. 그동안 남북통일에 관한 많은 연구가 남한과 북한이라는 두 행위자간의 관계를 다루었다. 대북정책을 국내정치와 연계하여 분석하는 연구는 상대적으로 미약하였던 것이 사실이다. 따라서 본 연구에서는 대북정책의 국내정치적 영향을 분석하고 이를 독일의 사례와 비교함으로써 통일연구의 영역 확장에 기여하고자 한다.

외교정책과 국내정치를 연계한 연구는 퍼트남을 비롯하여 서구에서 적지 않게 진행되어 왔다. 그러나 분단국의 통일정책은 전통적 개념의 외교정책에 그대로 부합되지 않는 특징을 가지고 있다. 대북정책은 북한을 적으로 간주하는 안보정책과 북한을 같은 민족으로 보는 통일정책의 양면적 성격을 가지고 있는 매우 민감하고 복합적인 정책이다. 대북정책을 둘러싸고 적지 않은 가치와 신념의 대립이 있기 때문에, 대북정책을 둘러싼 논쟁은 점차 심각한 정당간의 갈등을 유발하여 왔다.

정당구도의 변화에 영향을 미치는 변수로서 통일정책의 중요성에 분석의 초점을 맞춘 이 글은 다음과 같이 구성된다. 먼저 통일정책과 국내정치간의 관계에 대한 기존의 연구를 검토하고 이 글에서 사용될 분석 틀을 제시한다. 그리고 나서 독일의 동방정책의 내용과 동방정책에 따른 독일 여야간의 갈등과 세력재편에 관하여 살펴본다. 동일한 방법으로 한국의 사

1) 『한겨레』, 2001.9.5.

례를 대북 포용정책을 중심으로 알아본 다음, 한국과 독일 두 사례를 비교 평가 하도록 한다.

## II. 통일정책과 국내정치의 관계에 대한 논의

대북정책과 국내정치를 연계하여 분석한 연구로는 김도종과 김형준이 발표한 “남북관계와 국내정치의 갈등구조”가 있다. 이들은 담론이라는 개념을 사용하여 남북관계가 국내정치에 미친 영향을 분석하였다. 연구논문에서 그들은 담론을 권력의 정당성과 지지를 획득하기 위한 정치적 상징과 가치체계로 개념정의하고 남북정상회담이후 통일담론이 그 이전의 정치담론을 대체하게 되었다고 보았다.

그리고 한국의 정당지지에 대한 사례연구를 통하여 통일에 대한 진보적 시각과 보수적 시각에 따른 균열이 지역적 균열에 교차적으로 형성되는 것이 아니라, 중첩적으로 형성됨으로써 한국의 지역주의적 정당구조를 더욱 악화시킨다는 사실을 발견하였다. 이 연구는 대북정책에 대한 사회 구성원들의 정렬(realignment)과 이들의 정당에 대한 정렬을 비교하였다는 점에서 커다란 의의가 있다고 할 것이다.<sup>2)</sup>

대북정책과 동방정책이 국내정치에 각각 어떠한 영향을 미쳤는지를 상호 비교한 연구로는 박형중의 “국내적 차원에서 신동방정책·독일정책과 대북포용정책 비교”가 있다. 그는 독일의 신동방정책과 한국의 대북포용정책을 역사적 관점에서 상세히 서술하였고, 양국에서 새로운 주변환경, 분단인식 그리고 분단관계가 국내정치에 끼친 영향을 비교 설명하였다.<sup>3)</sup> 이 연구는 한국과 독일의 비교사례분석을 통하여 통일정책과 국내정치간의 상관관계를 가장 포괄적으로 설명한 결과물에 해당한다.

본 연구에서는 위에 소개한 두 가지 연구의 방법론상의 장점을 취하고

2) 김도종·김형준, “남북관계와 국내정치의 갈등구조,” 『국제정치논총』, 제40집 4호 (2000).

3) 박형중, “국내적 차원에서 신동방정책·독일정책과 대북포용정책 비교” 황병덕 외, 『신동방정책과 대북포용정책: 브란트와 김대중의 민족통일 대구상』 (서울: 두리미디어, 2000).

보완하고자 한다. 그리하여 먼저 동방정책과 포용정책이 국내정치에 어떠한 영향을 끼쳤는지를 분석하기 위하여 정당체계의 정렬개념을 사용하기로 한다. 즉 새로운 통일정책이 정당간의 세력구도에 어떠한 변화를 가져왔는지를 살펴보고자 하는 것이다.

그러므로 본 연구에서는 통일정책이 독립변수가 되고 정당간의 세력재편이 종속변수가 되는 것이다. 김도종과 김형준의 연구가 유권자들의 정당에 대한 정렬을 종속변수로 삼았다면, 그리하여 대북정책에 진보적인 시각을 가진 사람들은 집권당인 민주당을 지지하는 호남사람들이라는 사실을 발견하였다면, 본 연구는 대북 포용정책 이후 총선의 결과 정당간의 의석 분포가 어떻게 변화하였는지를 살펴보고자 하는 것이다. 즉 본 연구에서의 종속변수는 정당간의 정렬이다.

정당간의 정렬을 경험적으로 설명할 수 있는 방법은 유효정당수를 구하는 일일 것이다. 유효정당수는 정당구도가 얼마나 집중적인지 혹은 다원적인지를 보여주는 지표이다. 즉 통일정책의 변화이후 유효정당수의 변화를 통하여 통일정책이 정당간 세력재편에 어떠한 영향을 끼쳤는지를 살펴보고자 하는 것이다. 유효정당수는 각 정당이 얻은 의석수 비율을 제곱하여 모두 더한 값의 역수이다.<sup>4)</sup>

물론 새로운 통일정책의 실행이후 정당체계의 정렬에 변화가 발생하였다고 해서, 통일정책이 유일한 원인은 아닐 것이며, 다른 요인들의 영향을 고려해야 할 것이다. 하지만 동방정책과 포용정책은 한국과 독일의 통일정책에 획기적인 전환점이 되었고, 따라서 국내정치에 미치는 충격이 매우 컸다. 따라서 이 글은 적어도 동방정책과 포용정책의 실행 직후 독일과 한국 양국에서 실시된 총선은 통일정책 이슈에 의해 커다란 영향을 받았을 것이라는 점을 분석의 출발점으로 삼았다.

그리고 본 연구는 박형중이 실행한 한국과 독일의 비교사례 연구방법을 의미 있는 것으로 평가하고, 통일정책과 정당정렬간의 상관관계를 살펴보는 분석 틀을 한국과 독일 양국에 적용하고자 한다. 그리하여 양국간의 사례비교를 통하여 공통점과 차이점을 도출할 것이다.

4) 진영재, “태국 정당정치와 민주주의의 공고화,” 『국제정치논총』, 제40집 4호 (2000), p. 211.

### III. 독일의 동방정책과 정당갈등

제2차 세계대전 이후 미국, 소련, 영국, 프랑스 등 4개 전승국은 독일이 더 이상 전쟁을 일으킬 수 없도록 독일을 장기간 분할 점령하는 방식에 의해 유럽의 평화질서를 구축하려고 하였다. 그러나 독일 분할은 예기치 않은 냉전으로 인하여 독일 분단이라는 결과를 가져왔고, 이로 인하여 독일은 패전국인 동시에 분단국이라는 이중적인 제약을 안게 되었다.<sup>5)</sup>

분단을 고착시키는 국제 환경에 대응하여 독일의 각 정당들은 나름대로의 통일방안을 제시하였다. 독일은 의회 민주주의와 내각책임제를 실시하는 국가로서 정치적 결정과정에서 정당이 상당히 중요한 역할을 차지하고 있기 때문에 각 정당이 어떠한 통일정책을 취하고 있는가를 살펴보는 것은 매우 의미 있는 일이라고 할 것이다.

#### 1. 독일의 정당별 통일정책

##### 1) 기민당

초대 수상인 아데나워가 추진한 외교정책은 “서구편입론”이었다. 서독 기민당의 아데나워가 외교정책에서 중점을 두었던 것은 국제사회에서 독일이 잃어졌던 두 가지 짐, 즉 패전국과 분단국이라는 두 가지 제약 중에서 우선 패전국의 지위를 극복하는 것이었다. 이러한 외교목표 하에 아데나워는 분단극복이라는 국민의 여망을 무시하고 또한 야당인 사민당의 반대를 무릅쓰면서 서유럽으로의 통합에 적극 참여하였다. 그는 독일통일과 유럽통합이라는 두 가지 과제 중에서 유럽통합에 우선순위를 두었던 것이다.<sup>6)</sup>

5) 고상두, “분단국의 외교정책,” 김달중(편), 『한국의 외교정책』 (서울: 오름, 1998), p. 148.

6) Karlheinz Nieclauß, Kontroverse Deutschlandpolitik: Die Politische Auseinandersetzung in der BRD über den Grundlagenvertrag mit der DDR, Frankfurt a. M., 1979, pp. 38~40.

아테나위가 유럽통합에 우선순위를 두었던 이유는 독일 통일을 달성하기 위한 방안으로서 “힘의 정치”를 추구하였기 때문이다. 여기서 힘이란 군사력이 아니라 경제력을 의미하는 것이었다. 기민당은 유럽통합을 통하여 먼저 경제력을 회복·강화한 다음, 그 힘으로 통일을 이룩하겠다는 구상이었다. 그는 동독을 소련의 위성 국가로 보았고, 독일의 통일은 소련의 양보를 통해서만이 가능하다고 생각하였다. 그리하여 서독은 경제적 우월성과 영향력으로 소련을 서독 편으로 끌어들이고 동독을 고립시켜야 한다고 보았다. 그렇게 되면 소련으로서는 서독과의 관계단절을 불사하면서 동독을 수호하는 것보다 서독에게 유리하도록 분단문제를 해결하는 방향으로 행동할 것이라고 생각한 것이다.<sup>7)</sup>

아테나위의 “힘의 정치”는 당시 서독국민들이 요구하였던 두 개의 정반대 요구를 동시에 수용하려고 고민한 결과 나온 정책이었다. 1950년대 중반 서독국민의 다수가 서유럽 편입을 주장하였으며, 동시에 서독국민의 다수가 또한 동독과의 통일을 요구하였다. 이러한 딜레마를 해결하는 방법으로서 아테나위는 국민의 요구에 우선순위를 부여하여 선 서유럽 편입, 후 독일통일이라는 정책을 펼치게 된 것이다.<sup>8)</sup>

기민당은 1955년에 소련과 국교를 정상화하여 경제적 협력관계를 강화하였고, 그와 동시에 동독과 수교한 나라와는 외교관계를 갖지 않겠다는 “할슈타인 독트린”을 선언하여 동독을 국제적으로 고립시키고자 노력하였다. 서독이 동독을 국제적으로 인정한 국가와는 외교관계를 체결하지 않으면서, 동독의 종주국인 소련과는 외교관계를 강화시킨 할슈타인 독트린의 예외성은 기민당의 “힘의 정치”라는 관점에서 이해될 수 있다.

아테나위는 냉전이 그리 아주 오래 지속되지 않을 것으로 보았고, 또한 소련은 경제적 어려움 때문에 세계지배를 조만간 포기할 것으로 전망하고 “힘의 정치”에 큰 기대를 하였던 것이다. 특히 1953년 동독 노동자 항거

7) Bernd Feuerbach, “Die Diskussion über Phasen und Probleme der Deutschlandpolitik 1945-1990,” Ingrun Drechsler (Hg.), *Gertrennte Vergangenheit, gemeinsame Zukunft* (München: dtv, 1997), p. 20.

8) Dieter Grosser, “Triebkräfte der Wiedervereinigung,” Dieter Grosser, Stephan Bierling, Friedrich Kurz (ed.), *Die sieben Mythen der Wiedervereinigung*, (München: Ehrenwirth, 1991), p. 13.

는 아데나워를 매우 고무시킨 사건이었다.<sup>9)</sup>

쿠바위기로 핵전쟁 직전까지 갔던 미국과 소련이 상호 평화공존을 추구하는 데탕트를 시작하면서, 기민당은 기존의 대결적 동독정책을 약간 완화시켰다. 1963년 기민당의 슈뢰더 외무장관은 동구국가들에게 접근하는 “동방정책”을 추진하기 시작하였다. 하지만 슈뢰더의 동방정책도 궁극적인 목표는 동독을 제외한 동유럽국가와의 관계를 증진함으로써 동독을 고립시키는 것이었다. 이러한 서독의 의도를 소련이 방관할 리 없었다. 그 결과 슈뢰더의 동방정책은 서독이 폴란드, 루마니아, 헝가리, 불가리아, 체코슬로바키아에 무역대표부를 설치하는 정도의 성과를 올리는 데 그치고 말았다.

## 2) 사민당

이러한 시대적 배경에서 1966년에 출범한 기민당과 사민당의 대연정 정부는 그전까지의 외교정책과 성격을 많이 달리하였다. 동서긴장 완화라는 새로운 국제정세 속에서 아데나워가 추진하였던 “힘의 정치”나 슈뢰더의 “동방정책”은 더 이상 시대에 적합하지 않은 정책이 되어 버린 것이다.

기민당과의 연정하에 브란트가 외무장관직을 맡으면서 사민당은 서독 정부의 외교정책을 책임지게 되었고, 소련, 폴란드, 체코와의 화해·협력을 서독 외교의 중점과제로 삼았다. 하지만 1966년에서 1969년까지의 대연정 기간동안 사민당은 동독정책에서 획기적인 진전을 이루지 못하였다. 왜냐하면 기민당과 사민당간에 통일정책에 관한 합의된 공동노선이 부재하였기 때문이다.<sup>10)</sup>

비로소 1969년에 이르러 자민당과 함께 연정을 수립하게 되면서 사민당은 신동방정책을 추진하게 되었다. 신동방정책은 이미 오래 전에 사민당

9) H.-P. Schwarz, “Die Deutschlandpolitischen Vorstellungen Konrad Adenauers 1955~58,” H.-P. Schwarz(Hg.), *Entspannung und Wiedervereinigung*, Stuttgart 1979, pp. 18~22.

10) Jens Knappe, “Deutschlandpolitik der Parteien,” Werner Weidenfeld, Karl-Rudolf Korte(Hg.), *Handbuch zur deutschen Einheit*, (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1993), p. 203.

의 정치가 에곤 바에 의해 설계되었다. 그는 그 유명한 1963년 투청에서의 연설에서 “접근을 통한 변화”를 주장하며 동구국가, 소련, 동독과의 화해·협력의 필요성을 역설하였다. 브란트 또한 베를린 시장 시절 신동방정책의 정신 하에 동독 정부와 통행협정을 체결하여 동서 베를린간의 통행을 크게 개선한 바 있었다.

신동방정책이 그 이전의 동방정책과 구별되는 획기적인 차이는 브란트 수상이 주창한 “2국가론”이었다. 이에 따르면 독일 땅에는 두 개의 국가가 존재하며, 이들 국가는 서로 외국이 아닌 특수관계를 가진 국가라는 것이다. 브란트의 2개 국가론 주장으로 서독은 할슈타인 독트린을 폐기하였으며, 동독과 거의 모든 영역에서 협정을 체결함으로써 민족의 분단상황을 극복하고자 하였다. 즉 두 개의 국가를 인정하는 대신에 민족의 동질성은 증대하여 민족통일을 먼저 한 후에 국가통일을 이룩한다는 것이다. 이것은 동독이 동서독간의 관계를 자유화하는 만큼 동독의 국제적 위상확대를 돕겠다는 것이며, 동독이 국경을 개방하는 만큼 동서독간의 경계를 국경으로 인정하겠다는 것이다.

야당은 동독이 오래 전부터 주장해 온 2국가론을 브란트가 수용함으로써 독일의 분단을 영구히 고착화시키고, 동독을 합법화하는 잘못을 저질렀다고 비판하였다. 이에 대하여 브란트는 이미 서독이 잃어버린 것을 포기하였을 뿐이고, 동독을 국가로 인정한 것은 현실에 대한 불가피한 인정이었다고 주장하였다.<sup>11)</sup> 이러한 사민당의 입장은 자민당의 일부 세력으로부터도 지지를 받았다.

### 3) 자민당

분단직후 자민당은 신속한 독일통일을 강령으로 삼았다. 하지만 1956년 이후 자민당은 점차 동독에 대하여 전향적인 입장을 취하였다. 당수로 선출된 에리히 멘테(Erich Mende)는 자민당이 동독 정부 당국자와 협상할 자세가 되어 있음을 밝혔으며, 베를린 통행협상이 성공을 거둔 1964

11) 한스 기스만, “독일의 동방정책과 한국통일: 유사점과 차이점 및 교훈,” 프리드리히 에버트 재단 국제학술회의 발표논문 (2001. 5. 17), p. 3.

년 경제, 교통, 문화, 스포츠 분야에서의 전독일 공동위원회를 구성할 것을 제안하였다. 이러한 자민당의 대동독 정책에 대하여 기민당은 찬동하지 않았다.

하지만 동서간의 긴장완화라는 국제정세는 서독으로 하여금 동독에 대하여 대화와 협상의 자세를 취하도록 요구하였다. 1966년 기민당이 사민당과 대연정을 체결하고 그로 인하여 자민당이 기민당과 연정에서 밀려난 것은 자민당으로 하여금 대동독 정책에 있어서 보다 자유롭게 진보적으로 변화하게 되는 계기로 작용하였다. 자민당의 볼프강 솔버는 자민당 내부 보고서에서 서독 단독대표권 포기, 오더-나이세-국경 인정, 독일 비핵지대화 선언 등의 내용을 담았다. 이 보고서는 당내에서 찬동과 비판을 동시에 불러 일으켰다. 비록 1967년 하노버 전당대회에서 자민당은 솔버의 주장을 당의 공식강령으로 채택하지는 않았지만, 전독일문제를 처리할 동수의 동서독 대표로 구성된 공동위원회를 만들 것을 결의하는 등 독일문제 해결에 있어서 매우 전향적인 자세를 보였다.

대연정 정부에서의 동방정책이 기대와는 달리 부진하자, 자민당은 새로운 이니셔티브를 추진하였다. 멘테의 뒤를 이어 당수직을 물려받은 발터 쉘(Walter Scheel)은 1968년에 동서 양독이 포괄적 협약을 체결할 것을 제안하였다. 그리고 1969년 총선을 앞두고 그러한 내용을 선거공약에 담았으며, 그 결과 총선에서 사민당과 함께 과반수를 획득하여 연정을 구성할 수 있게 되었다. 그리고 사민당과의 연정을 하게 되면서, 자민당은 그동안 주장하였던 대 동독정책을 실현할 수 있게 되었다.<sup>12)</sup>

## 2. 신동방정책과 독일의 정당갈등

1969년 출범한 사민당과 자민당 연립은 신동방정책을 추진하면서 밖으로는 국제적 긴장완화 분위기에 조용하여 주변국의 지지를 받았으나, 안으로는 야당인 기민당 및 기사당의 정치적 비판에 직면하였다.

12) Jens Knappe, "Deutschlandpolitik der Parteien," Werner Weidenfeld, Karl-Rudolf Korte (Hg.), *Handbuch zur deutschen Einheit* (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1993), p. 198.

사민당과 자민당 연립은 출범 1년만인 1970년에 역사적인 동서독 정상 회담을 성사시켰고, 같은 해에 소련 및 폴란드와 상호무력포기조약을 체결하였다. 이 조약비준을 앞두고 기민당은 브란트 수상에 대하여 불신임을 표시하고 바젤 기민당 당수에 대한 수상선임 투표를 제안하였다. 기민당의 이러한 제안은 전국적인 관심과 저항을 불러 일으켰고, 3일 후에 치른 투표에서 바젤 당수는 필요한 249표에서 2표 부족한 247표 밖에 얻지 못하여 브란트를 퇴진시키지 못하였다.

독일은 수상에 대한 건설적 불신임 투표제를 도입하고 있는 나라로서, 수상에 대한 의회의 불신임은 과반수 이상의 찬성으로 후임 수상을 선출할 수 있는 경우에만 가능한 것으로 인정된다. 이것은 과거 바이마르 공화국에서 수상에 대해 지나치게 빈번한 불신임 제안이 정국의 파행을 가져온 경험을 바탕으로 만든 제도이다.

1972년 4월 브란트는 의회에서 자신에 대한 불신임을 묻고, 의도적으로 각료 전원이 투표에 참여하지 않음으로써 수상에 대한 불신임이 통과되고 그 결과 조기 총선이 이루어지도록 정국을 유도하였다. 이것은 브란트가 자신의 신동방정책에 대하여 국민에게 직접 지지여부를 물어 정당간 세력을 재편하겠다는 계획하에 실행된 정국 돌파용이었다.

1972년 총선에서는 신동방정책이 주된 선거이슈였으며, 브란트 수상에 대한 국민심판의 성격을 띠고 있었다. 이 총선에는 국민의 91.1%가 투표에 참가하는 유례 없는 열기를 보였다. 그리고 선거 결과는 사민당이 45.8%를 획득함으로써 44.9%를 얻은 기민·기사연합을 누르고 서독 사민당 역사상 처음으로 연방의회내 제1당이 되었다. 사민당과 함께 신동방정책을 추진하였던 자민당도 선거에서 큰 성과를 거두어 8.4%의 지지율을 획득하였다. 이에 따라 1972년 12월 브란트는 223대 269으로 압도적 지지 하에 수상에 다시 선임되었다.<sup>13)</sup>

13) Biographie: Willi Brandt, 1913~1992, [www.ahm.de/lemo/html/biografien/brandt\\_willy](http://www.ahm.de/lemo/html/biografien/brandt_willy).

### 3. 신동방정책과 정당간 정렬

1969년에 출범한 사민당과 자민당의 연립정부는 <표 1>에서 보는 바와 같이 야당인 기민·기사연합 보다 불과 12석이 많은 다수연합이었다. 당시 제1당은 기민·기사연합이었으나 자민당과의 연립이 이루어지지 않아 제2당인 사민당이 자민당의 도움으로 연립구성에 겨우 성공하여 집권할 수 있었다. 하지만 브란트 수상 선임투표에서 3명의 자민당 우파 의원이 지지를 하지 않는 일이 발생하였다. 1972년에는 신동방정책에 반발하여 이들 3명 자민당 의원과 사민당 우파의원인 홉카(Hupka)가 기민당으로 당적으로 옮기는 일도 발생하였다.

<표 1> 독일의 정당별 의석분포와 유효정당수

	기민기사연합	사민당	자민당	유효정당수
1969	242	224	30	2.24
1972	225	230	41	2.34

출처: Karl G. Tempel, Die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, (Berlin: Landeszentrale fuer politische Bildung, 1987), p. 78를 참조하여 구성.

사민당과 자민당이 연립정부를 구성할 수 있게 된 것은 신동방정책에 대한 공감대 때문이었다. 신동방정책은 미국과 소련을 비롯한 주변국가로부터 지지를 받았지만, 서독에서는 격렬한 논쟁을 불러 일으켰고, 야당과 보수언론의 공격을 받았다. 결국 위에 언급한 바와 같이 야당의 불신임 제안이 계기가 되어 1972년에 조기 총선을 치르게 되는데, 이 선거에서 사민당은 기민당을 누르고 승리하는 결과를 가져오게 되었다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 1972년 선거에서 사민당은 230석을 획득하여 69년 선거에 비해 6석을 더 획득하였다. 사민당의 성공은 특히 기민·기사연합의 참패에 따른 상대적 이득에서 두드러지게 나타나는데, 기민·기사연합은 17석을 상실하여 제1당의 자리를 사민당에게 내어주게 된 것이다. 자민당은 사민당의 신동방정책에 적극 협조함으로써 11석을 추가로

얻는 대성공을 거두었다는 것을 알 수 있다.

하지만 이것을 유효정당수를 보면 1969년의 경우 2.24이었으나 1972년에는 2.34로 소폭 증가하였다는 것을 알 수 있다. 이것은 신동방정책으로 인하여 사민당이 전후 최초로 제1당이 되고 재집권에 성공하였고, 자민당 또한 25%의 의석 증가율을 보이는 약진을 하였으나, 독일의 정당간 세력구도는 0.1 포인트 정도 다원화되는 수준에서 머물러, 크게 변화하지 않았다는 것을 알 수 있다.

아테나워가 서독의 서구편입과 독일통일을 동시에 추구하고자 하였다면, 브란트는 서구편입을 실질적으로 추구하면서 독일통일은 상징적으로 추구하였다는 것이다. 그리고 1972년 선거에서 과반수를 조금 넘는 국민이 브란트의 의견에 동조하였고, 그 이후 그러한 계층이 점차 증가하였다. 특히 시간의 흐름과 함께 동독에 친지 친척을 가진 세대들이 줄어들면서 그러한 현상은 가속화되었다.<sup>14)</sup>

1972년 총선 참패이후 기민당의 바젤은 보다 온건한 헬무트 콜에게 당 수직을 이양하였다. 그리고 기민당은 10여년간 그들의 보수적인 통일정책을 새로운 국제환경에 적합하게 변형시키는 노력을 하였고, 수정된 통일정책을 당론으로 확정한 1982년 선거에서 재집권할 수 있었다.<sup>15)</sup>

수정된 통일정책을 가지고 재집권을 할 수 있었던 기민당은 또한 자민당과 수월하게 연정을 수립할 수 있었다. 따라서 기민당으로서는 신동방정책 노선에 대하여 급격한 손질을 할 필요가 없었다. 그리하여 사민당에 의해 시작된 신동방정책은 정권의 변화에도 불구하고 20여년 동안 근본적인 변화 없이 지속될 수 있었던 것이다.

14) Dieter Grosser, "Triebkräfte der Wiedervereinigung," Dieter Grosser, Stephan Bierling, Friedrich Kurz(ed.), *Die sieben Mythen der Wiedervereinigung*, (München: Ehrenwirth, 1991), p. 21.

15) 박형중, "70년대 사민/자민 연정의 신동방·독일정책과 정치논쟁," FES Information Series 2001-01 (서울: 프리드리히 에버트 재단, 2001), p. 2.

## IV. 한국의 포용정책과 정당갈등

### 1. 김대중 정부의 대북 포용정책

김대중 대통령은 2000년 3월 9일 베를린 자유대학에서 행한 연설에서 동방정책과 포용정책의 유사성을 네 가지 점에서 지적하였다. 첫째, 체제적 측면에서 동방정책 추진 당시의 서독과 같이 이제 한국은 민주주의와 시장경제를 성공적으로 이룩하여 북한에 대한 체제의 우월성을 확고히 하였다는 것이다. 둘째, 전략적 측면에서 당시의 서독 정부와 같이 “접근을 통한 변화”라는 목표를 설정하고 화해와 협력의 정책을 추진하고 있다는 것이다. 셋째, 외교적 측면에서 당시의 서독과 같이 오늘날 한국은 대북 정책에 대한 주변국가들의 지지를 확보하였다는 것이다. 넷째, 시간적 측면에서, 당시의 서독 정부처럼 한국 정부는 포용정책이 성과를 이루기 위해서는 오랜 시간과 인내가 필요하다는 것을 잘 인식하고 있다는 것이다.<sup>16)</sup>

90년대에 접어들면서 노태우, 김영삼, 김대중 정부는 봉쇄정책 혹은 무관심정책에서 포용정책으로 점차 방향전환 하는 모습을 보여주었다. 한국이 대북 포용 자세를 취하는 것이 가능하게 된 이유는 바로 포용정책이란 강자의 입장에서 취할 수 있는 정책이며, 이 시기에 접어들어 남북한간의 역학관계가 남한에게 우세하게 전개되기 시작하였기 때문이다.

특히 국민의 정부가 들어서면서 북한에 대한 포용정책이 본격적으로 추진되었고, 남북한간의 교류협력이 기하급수적으로 증대하였다.<sup>17)</sup> 이런 괄목할 만한 성과를 거두게 된 배경에는 남한이 “대북 지원성” 교류 협력정책을 추진해 왔다는 데에 있다. 2000년 신년사에서 김대중 대통령은 “남북경제공동체 건설”을 주창하면서, 그동안 민간차원에서 진행되어 왔던 협력을 한 차원 높은 수준으로 발전시킬 것을 제의하였다.<sup>18)</sup> 그리하여 김대

16) 김대중, “독일통일 교훈과 한반도 문제,” (베를린 자유대학에서의 연설문, 2000. 3. 9), pp. 5~6.

17) 고상두, “대북포용정책의 효과: 북한개방의 전망,” 『정신전력학술논집』, 제1집 2호 (1999).

중 대통령은 베를린에서 북한 경제회복을 지원할 의사가 있음을 천명하면서, 식량이나 비료지원과 같은 일회적 지원이 아닌 사회간접자본 등 북한 경제구조 개선을 위한 대규모 지원을 할 용의가 있다고 밝힌 바 있다.<sup>19)</sup>

이와같이 남한정부가 북한 당국과의 협력을 통하여 민간차원의 교류협력을 보다 활성화시키고자 하게 된 것은 그동안 민간에서의 폭넓은 교류와 협력이 남북간의 신뢰회복을 어느 정도 촉진하였고, 당국간 대화의 가능성이 높아졌다고 판단한 결과라고 할 수 있다. 사실상 오랫동안 남북간 경제교류는 투자보장, 과실송금, 이중과세방지 등의 법적, 제도적 장치가 미비한 상태에서 진행되어 왔다. 남북간 직접 교통로와 통신 등의 미비, 북한 항만시설의 부족 또한 커다란 장애요인이 되어왔다. 구체적인 예로서 현재 인천-남포간 물류비용은 컨테이너 1개당 1,000달러 수준으로서 부산-대련간 수송비 400달러의 2.5배에 이른다.<sup>20)</sup>

지속적으로 강화된 대북 포용정책의 최대 결실은 역사적인 남북정상회담이다. 남북정상회담은 분단 55년 만에 처음으로 남북한의 최고 통치자가 직접 만나 상호 입장과 생각을 교환하였다는 역사적 의의를 가지고 있다. 사실상 남북한은 1970년대 초부터 국제적 긴장완화에 부응하여 화해협력을 시도하여 왔다. 1972년에 7·4 공동성명과 1992년에 남북기본합의서가 발표되었다. 그리고 비록 무산되기는 하였지만, 김영삼 대통령과 김일성 주석간의 정상회담도 시도된 바도 있다. 그러나 최초의 남북정상회담은 국민의 정부가 출범하면서 추진된 지속적인 대북 포용정책이 있었기에 가능한 것이었다.

물론 남북정상회담의 성사에 우호적인 국제환경이 작용한 측면도 간과할 수 없다. 남북정상회담의 외부적 요인으로서 국제적 환경을 살펴보면 미국과 중국의 변수가 가장 중요하다고 할 수 있다. 첫째 북한은 남한을 배제하고 미국과의 접촉과 관계개선을 통하여 체제유지와 경제회복을 위한 지원을 얻겠다는 통미봉남 정책을 추진하였다. 그러나 이러한 정책은

18) 통일부, 『남북경제공동체 건설 관련 해설자료』, (2000.1.5), p. 3.

19) 박건영, “정상회담과 햇볕정책,” 『정상회담과 남북한 관계』 (경남대 극동문제연구소, 통일전략포럼 보고서, 2000~2), p. 22.

20) 정세현, “정부의 북핵정책과 경험정책,” (한림대 DMZ 아외토론회 발표논문, 1999.5), p. 4.

기대이하의 성과를 가져왔고, 1994년에 어렵사리 타결된 제네바 합의는 미국 공화당의 반대로 제대로 이행되지 못하고 있다.<sup>21)</sup> 이에 따라 경수로 공사와 중유공급이 지연되었고, 북한에 대한 경제제재 완화조치와 불량국가 해제조치 또한 이루어지지 않았다.

중국은 그동안 북한에 대하여 특히 곡물 등에 대하여 무상 내지는 우호 가격으로 공급하였지만, 중국의 북한에 대한 경제지원은 제한적일 수밖에 없다. 중국은 북한의 근본적인 경제회복이 두 가지 방식에 의해 가능하다고 생각하는데, 하나는 중국식 개혁 개방이며, 다른 하나는 적극적인 경제 지원 의사를 표명하고 있는 남한의 도움을 받는 길이라는 것이다. 이에 따라 중국은 남북한이 대화와 협력을 하기를 원하는 입장이고 남북정상회담에 대하여 긍정적인 입장을 취하였다.

## 2. 여당과 야당의 통일정책

국민의 정부가 초기에 내세운 햇볕정책에 대하여 야당은 햇볕이라는 용어를 두고 집중적인 비판을 가하였고, 그 이후 여당의 대북 포용정책에 대하여 야당이 사사건건 반대하는 것으로 비춰지고 있다. 하지만 한나라당의 이회창 총재는 원칙적으로 대북 포용정책을 지지한다는 입장을 표명하고 있다. 그는 “과거처럼 남북관계가 대결, 봉쇄, 격렬로 갈 수는 없다. 북한이 스스로 변화, 개방할 것이라고 믿을 수는 없지만 전쟁을 피하고 평화를 정착시키려면 포용으로 가야 한다”라는 대북정책적 자세를 보이고 있는 것이다.<sup>22)</sup>

다만 한나라당은 대북 포용정책을 추진함에 있어서 몇 가지 원칙이 있어야 한다고 주장해왔다. 첫째, 포용의 목적이 변화유도이어야 한다는 것이다. 둘째, 포용의 수단에 있어서 상호주의, 국민적 합의, 검증의 원칙을 지켜야 한다는 것이다.

21) Donald P. Gregg, “Two Years of the Sunshine Policy and its Future Prospects,” *The South-North Relations and the Dismantling of the Cold War Structure* (International Conference in Commemoration of the Two Years of the Kim Dae-Jung Government, 2000.2.25), p. 25.

22) 『문화일보』, 2001.11.2.

한나라당은 여당이 대북정책을 국내정치에 이용한다는 점을 또한 비판하고 있다. 이것은 북한 김정일 국방위원장의 답방에 대한 입장에서 그대로 나타난다. 이회창 총재는 “김정일의 답방이 남북관계를 개선하기 위한 목적이어야 한다. 그러나 올해를 넘기고, 내년에 선거를 앞두고 국내정치적 목적으로 오면 안 된다”고 말하고, “대북정책을 당리당략에 이용하는 것은 남북관계에 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 남한 내부적으로 부작용을 낳을 것이다”라고 비판하였다. 이러한 주장을 하는 것은 2000년 총선 때도 정상회담을 선거 3일 전에 발표한 것이 선거를 겨냥한 여당의 정치적 의도가 반영된 것으로 보기 때문이다.<sup>23)</sup>

상호주의 개념은 포용정책을 둘러싼 여야간의 논쟁에서 가장 빈번하게 등장하였다. 한나라당은 대북포용의 근본적인 목적이 북한의 변화인 만큼 북한에 지원하는 만큼 북한이 변화해야 한다는 입장을 지켜왔다. 이에 반하여 여당은 그동안의 대북 포용정책이 본질적으로 경제위주의 정책이었고, 정경분리의 원칙 하에 신축적 상호주의를 적용하였다. 즉 “먼저 주고 나중에 받는다는지”, “쌀을 지원하고 대북투자의 기회를 제공받는다”는 등이었다. 이러한 신축적 상호주의는 한나라당에 의해 많은 비판을 받아왔다.

민주당은 대북 포용정책을 지속적으로 추진하여 역사적인 정상회담을 이끌어낸 이후 상호주의에 대한 적극적인 방어공세에 나서고 있다. 남북정상회담으로 인하여 대북 포용정책에 질적 변화가 발생하였다는 것이다. 여당은 남북한 관계가 민간부문 중심의 경제 영역에서 당국자 부문이 추가되고 통일과 안보영역까지 포함되는 관계로 발전하고 있다고 보고, 이러한 상황에서 상호주의는 새롭게 정의되어야 한다는 입장이 취하고 있다. 그리하여 민간 부문에는 계속적으로 신축적 상호주의를 적용하고, 통일 안보 부문에는 가능한 한 엄격한 상호주의를 적용한다는 것이다.

즉, 비료를 지원하고 이산가족의 상봉을 실현하는 것은 양자간의 이익의 크기를 측정하기가 어렵고, 북한에게 제공하는 이익이 남한에게 사활적인 것이 아니기 때문에 신축적 상호주의를 적용할 수 있지만, 군축과 같은 의제는 이익의 측정이 가능하고 우리에게 사활적 이익이기 때문에 엄격한

23) 『문화일보』, 2001.11.2

상호주의를 견지해야 한다는 것이다.

대북 포용정책과 관련된 한나라당의 또 다른 논쟁점은 안보에 관한 우려에서 제기되었다. 특히 남북정상회담은 주로 상징조작과 언술행위의 변화를 통하여 국민의 대북의식에 엄청난 영향을 끼쳤다. 김정일 쇼크라고 불리는 대북 이미지의 변화가 남북정상회담이후 두드러지게 나타난 특징이었기 때문이다.

한나라당은 정치적 해빙기에는 안보위협이 증대하기 마련이라고 본다. 그리고 남북한 정상회담 이후 국민들의 안보의식이 불안정성을 보이고 있다고 주장하면서, 정부가 북한을 국가적 실체로 인정함으로써, 국민은 북한을 적으로 간주하는 것이 온당한 일인지 혼란스러워 하게 되었다고 말하고 있다.

김정일이 평양공항까지 김대중 대통령을 영접하러 나온 모습, 아직 휴전상황에서 국군의 최고통수권자가 조선인민군 의장대의 사열을 받는 모습, 남북한 정상이 함께 승용차에 동승하는 모습, 그리고 평양시민의 열광적인 환영 등은 정상회담을 지켜보는 남한 국민들에게 잊지 못할 인상적인 장면이 되겠지만, 그와 동시에 남한주민들은 북한에 대하여 어떠한 태도를 취하는 것이 올바르고 바람직한지 제대로 알 수 없는 충격의 상태에 빠지게 되었다는 것이다.

사실상 남북 정상회담과 그 이후 북한을 국가적 실체로 인정하는 일련의 사건들은 남한 주민들에게 대북관의 혼란을 가져다 주었고, 김정일 국방위원장과 북한 사회에 대한 부정적 이미지를 극적으로 반전시킨 것으로 나타나고 있다. 한국방송진흥원이 6월 15일에 실시한 여론조사에 의하면 정상회담 전에는 김정일의 지도력과 신뢰성에 대해 긍정적으로 생각했던 사람이 20.2%에 불과했으나 회담 후에는 3배 이상 뛰어 63.7%로 늘어났다.<sup>24)</sup>

대한매일의 여론조사 결과도 크게 다르지 않다. 김 위원장의 이미지가 긍정적으로 변했다고 응답한 사람이 76.2%였다. 반면 부정적 변화는 1.4%였고 별 변화가 없다가 22.4%였다. 그런데 김정일에 대한 국민들의 이미지 변화는 지역에 따라 두드러지게 다르게 나타나고 있다. 긍정적인

24) 『문화일보』, 2000.6.17.

응답지는 광주·전라(81.0%)와 대전·충청(83.2%)등 여권지역 지역 거주자가 많았다. 반면 별 변화가 없다는 부산·경남(26.0%)및 대구·경북(29.4%) 등 반 DJ정서가 강한 지역에서 많았다는 점이 특이하다.<sup>25)</sup> 이러한 여론결과는 대북 포용정책에 대한 국민적 지지가 지역적 균열과 중첩되는 경향을 보이고 있다는 점을 여실히 보여주는 것이다.

### 3. 포용정책과 정당간 정렬

국민의 정부는 호남과 충청의 지역연대를 바탕으로 정권창출에 성공하였고, 소수 연합정권이라는 태생적 한계를 안고 출범하였다. <표 2>에서 보는 바와 같이 1996년의 선거결과 유효정당수는 3.13 으로 나타났다. 소선거구제 단순다수결을 기반으로 하는 선거제도 방식이 안정적인 양당구도를 만들어 낸다는 점에서 볼 때, 그러한 결과는 비교적 예외적인 현상이라고 말할 수 있는 것이다.

<표 2> 한국의 정당별 의석분포와 유효정당수

	신한국당 (한나라)	국민회의 (민주당)	자민련	민국당	한국신당	민주당	무소속	유효정당수
1996	139	79	50			15	16	3.13
2000	133	115	17	2	1	5		2.39

출처: 김도중, 김형준, “제16대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료분석,” 『한국정치학회보』, 제34집 2호 (2000), p. 112를 참조하여 구성.

그러나 2000년에 실시한 제16대 총선의 결과를 보면 한나라당이 야당으로 전락하였음에도 불과 6석이 감소한 133석을 얻었고, 국민회의가 꼬마 민주당 세력을 포함하여 115석이 되었다. 1996년 총선에서 국민회의가 79석에 불과하였던 것에 비하면, 2000년 총선에서 민주당으로 통합출범한 국민회의의 승리 요인에는 여러 가지 변수가 있겠지만, 무엇보다도 집권당으로서의 프리미엄 이외에 대북정책의 성과가 크게 작용하였을 것

25) 『대한매일』, 2000.7.18.

으로 보인다. 예를 들어 역사적인 남북정상회담의 성사는 총선에 적지 않은 플러스 요인으로 작용하였다고 할 것이다.

게다가 민주당은 반사적 이익을 획득하였는데, <표 2>에서 보는 바와 같이 자민련의 의석수가 50석에서 17석으로 감소함으로써 상대적 이득을 보았다. 자민련의 붕괴에 대한 평가는 다각도 관점에서 할 수 있겠지만, 이 글의 주제와 관련해서 볼 때 보수적 성격의 자민련이 진보적 대북정책을 추진하는 민주당과 공동정부를 형성함으로써 적지 않는 정체성 혼란을 초래한 것으로 보인다. 결국 자민련이 공동정부에서 빠져나오면서 내세운 가장 중요한 이유중의 하나가 민주당의 대북정책이었다는 점이 이를 잘 말해준다.

2000년의 16대 총선은 충청권의 퇴조로 말미암아 호남과 영남이라는 동서구도로 심화된 특징을 보이고 있다.<sup>26)</sup> 그리고 유효정당수의 변화를 볼 때, 그러한 점은 확연하게 드러난다. 유효정당수가 3.13에서 2.39로 크게 변화하여, 한국의 정당구도는 거의 삼당구도에서 양당구도로 변모하였음을 알 수 있다. 이러한 변화를 긍정적으로 평가한다면, 대북 포용정책은 한국정당간의 세력구도를 보다 안정적으로 재편하였다고 말할 수 있는 것이다.

그러나 이러한 안정성 회복이라는 것이 한국정치에 고질적인 영남과 호남의 대결구도로 복귀하였다는 점에서 그리 반가운 일은 아닐 것이다. 한국정치의 지역주의는 과거 영호남 대결에서 영남, 호남, 충청 3각 구도로 변화하면서 지역주의가 심화되어 왔다. 그런데 대북 포용정책으로 인하여 정체성에 혼란이 생긴 자민련이 타격을 입으면서 다시금 영남과 호남의 양자구도로 바뀌었다. 이러한 점에서 볼 때, 포용정책은 한국정치의 지역주의를 극복하는 데에는 기여하지 못하였고, 다만 지역주의의 형태를 바꾸는 데에는 일조를 하였다고 할 수 있을 것이다.

26) 김도중, 김형준, “제16대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료분석,” 『한국정치학회보』, 제34집 2호 (2000), pp. 111~2.

## V. 결 론

서독의 신동방정책과 한국의 대북 포용정책은 양국에서 전환기적인 변화를 가져온 정책이었다. 브란트의 1민족 2국가는 동독 공산당이 주창해 온 의견을 전향적으로 수용하였다는 점에서 보수 야당의 비판을 면하기가 어려웠다. 하지만 신동방정책은 동서독 정상회담과 양독 관계개선이라는 역사적 성과를 가져왔다. 김대중의 포용정책 또한 오랫동안 반공적 대결정책에 익숙해져 온 남한 국민에게 이례적인 것이었다. 하지만 그 결과에 있어서 포용정책은 최초의 남북 정상회담을 가능하게 하였다.

이러한 점에서 신동방정책과 대북 포용정책은 독일과 한국에 있어서 역사적 의미를 가진 정책이라고 할 수 있다. 이들 정책들이 양국의 국내정치에 던진 파장은 엄청난 것이고, 이 글에서는 신동방정책과 대북 포용정책이 양국의 정당세력구도에 어떠한 변화를 가져왔는지를 살펴보고자 하였다.

독일의 경우 신동방정책 직후 실시된 선거 결과 유효정당수가 2.24 에서 2.34 로 변화하였고, 한국의 경우에는 3.13 에서 2.39 로 바뀌었다. 양국의 선거제도가 차이는 있지만 단순다수제와 비례대표제를 혼합하였다는 점에 있어서 비슷한 측면이 있다. 따라서 선거제도상으로 볼 때, 양국은 양당구도에 소수당이 참여하는 2.5정당 정도의 구도를 갖게 되는 것이 전형적인 모습이라고 할 수 있다.

독일에서는 신동방정책이전에 2+a정당 구도가 형성되어 있었기 때문에 정당정렬의 급격한 변화가 발생하지 않았다. 반면에, 3+a정당 구도를 가지고 있던 한국의 경우에는 대북포용정책이 정당정렬에 커다란 변화를 가져온 것이다. 이와 같이 양국에서 신동방정책과 대북포용정책은 국내적으로 크게 논란되었고, 야당의 격렬한 비판이 있었고, 그럼에도 불구하고 정상회담이라는 역사적인 성과를 가져옴으로써 총선에 큰 영향을 미쳤지만, 독일의 경우 신동방정책은 정당의 지배가 아주 약간 다원화되는 경향을 가져왔고, 한국의 경우에는 이례적으로 다원화된 정당의 지배가 보다 집중적으로 변모하는 결과를 가져왔다고 할 수 있을 것이다.

단지 한국의 경우 정당 정렬의 집중화라는 것이 지역주의의 극복에 별

다른 도움을 주지 못하였다는 것이다. 단지 만일 3각, 혹은 4각 지역구도보다 양자 지역구도가 낫다고 보는 시각에서는 대북 포용정책이 국내정치에 기여한 바가 있다고 할 수도 있을 것이다.

# 통일협상 과정에서 남북예멘 내부의 권력투쟁

김 국 신(통일연구원)

## ◆ 논문 요약 ◆

남북예멘의 보수·강경파들은 상대방 체제의 전복을 통한 무력통일을 추구하였다. 그러나 무력통일이 실현 불가능하다는 것을 인식한 북예멘의 진보적 정권과 남예멘의 실용주의 정권은 화해·협력을 통한 평화공존 및 합의통일을 모색하게 되었다.

북예멘의 합디 정권은 남예멘에 대한 포용정책을 채택하였으나 그의 통일정책은 보수 부족세력들의 반발로 좌절되었다. 합디가 추구했던 대남 포용정책은 살레 정권에 와서 결실을 맺었다. 살레는 보수세력과 타협하며 먼저 정치적 안정과 경제성장을 추구하였다. 그 후 석유 개발로 국가 재정이 증대하자 살레 정권은 보수세력과 사우디아라비아의 간섭에서 벗어나 비교적 자유롭게 통일정책을 추진하였다. 그러나 남예멘을 대등한 자격으로 포용한 합의통일 방식은 보수세력의 심한 반발을 초래하여 결국 재분열의 위기를 겪고 무력으로 통일을 완결 지었다.

남예멘의 루바이 알리 정권은 남북 화해정책을 추진하였으나 친소 강경파의 반발을 초래하였다. 알리 나셀 정권은 실용주의 대외정책을 추진하여 남북예멘은 장기간 평화공존 상태를 유지하였다. 그러나 그의 실용주의 정책도 경제성장을 달성하지 못함으로써 강경파들의 비판을 받게 되었다. 남예멘이 통일에 합의하게 된 것은 소련의 개혁·개방으로 사회주의 체제가 실패했다는 것을 자각했기 때문이다. 그러나 살레 대통령이 남예멘측에게 유리한 통일 조건을 제시하지 않았다면 남예멘도 통일에 관한 국내적 합의를 이루기 어려웠을 것으로 평가된다.

남북예멘의 경험은 남북한이 평화체제를 구축하고 합의통일을 달성하기 위해서는 통일방안에 대한 남북한 정부 차원의 합의만이 아니라 남북한 각기 국민적 합의를 도출해내야 한다는 점을 시사해 주고 있다.

## I. 머리말

예멘은 16세기 초부터 오토만 터키의 지배를 받았다. 19세기 중반에는 아덴을 중심으로 한 남예멘지역이 영국에게 점령당함으로써 남북으로 분

단되어 각기 다른 국가의 식민통치를 받았다. 오토만 터키가 제1차 세계 대전에서 패배하자 북예멘은 1918년 회교군주국을 수립하고 독립하였다. 그후 1962년 자유주의를 신봉하는 젊은 장교들이 군사혁명을 일으켜 공화국을 선포하였다. 북예멘 공화정부 수립을 계기로 남예멘 좌파계열 지식인들은 민족해방전선을 결성하고 독립운동을 전개하였다. 민족해방전선은 1967년 11월 30일 영국과 독립협정을 체결하고 남예멘인민공화국을 수립하였다.

그후 남북예멘은 20여년간 분단상태를 유지하며 국경분쟁과 통일원칙에 대한 합의를 반복하였다. 남북협상을 주도한 북예멘의 진보적인 정권과 남예멘 실용주의적인 정권은 남북예멘의 화해·협력을 통한 평화공존을 선호하였다. 그러나 양측의 보수·강경세력은 상대방 체제진복을 통한 흡수통일 이외에 다른 통일정책은 수용할 수 없다는 비타협적인 태도를 고집하였다. 그 결과 남북정상이 통일문제에 합의하여도 양측은 각기 내부적 합의를 이루지 못함으로써 합의사항은 백지화되었다. 통일합의로 인해 남북예멘은 오히려 내부 권력투쟁이 격화되는 진통을 거듭하였다. 예멘은 1990년 5월 22일 마침내 합의통일을 달성하였다. 그러나 남북예멘 정치인들의 이해대립으로 다시 분열되어 1994년 7월 7일 무력으로 재통일되었다.

이 논문은 1960년대 남북예멘 분단체제가 수립된 후 1990년 합의통일을 달성할 때까지의 남북예멘의 내부적인 문제점들을 다루고자 한다. 먼저 남북예멘 정치체제의 특징 및 정치·사회집단의 세력 판도를 살펴보고자 한다. 그리고 남북예멘의 전쟁과 통일협상 과정에서 양측이 각기 겪게 되는 통일문제를 둘러싼 정치적 갈등의 원인 및 실태를 분석하고자 한다. 마지막으로 통일협상 과정에서의 문제점들을 남북예멘의 상호 관계 및 국내 정치세력과의 관계에 비추어 종합적으로 평가해보고자 한다.

## II. 남북예멘의 정치세력 구도

### 1. 북예멘 정부와 사회집단

북예멘에서는 1962년 9월 16일 자유주의적인 젊은 장교들이 쿠데타를

일으켜 왕정을 붕괴시켰다. 군사혁명정권은 『예멘아랍공화국』(Yemen Arab Republic)을 선포하고 사랄(Abdullah al-Sallal) 대령을 대통령으로 추대하였다. 새 공화국은 자유주의적인 지식인, 남부 사파이 부족 상인, 해외에 취업한 경험이 있는 노동자, 근대화된 관료와 군인, 그리고 일부 자이디 부족세력의 지지를 받았다.<sup>1)</sup>

한편, 군사혁명에 의해 축출당한 왕정파는 북부 고원지대에 거점을 형성하고, 사우디아라비아, 이란 등 보수적인 아랍국가와 영국의 지지를 받아 정권을 재탈환하고자 하였다. 이에 대항하여 공화파는 이집트, 이라크 등 진보적 아랍국가와 소련, 중국 등 사회주의국가들로부터 지원을 받았다. 특히 이집트는 1964년에서 1968년 사이에 4~8만명에 이르는 병력을 북예멘에 파견하여 공화국 정부를 지원하였다. 이와 같이 이집트, 사우디아라비아, 영국, 소련 등이 개입함으로써 북예멘의 내란은 국제적 분쟁의 성격을 띠게 되었다.

공화파와 왕정파간의 내전은 1967년 8월 이집트의 나세르 대통령과 사우디아라비아의 파이잘 왕이 군사개입을 중지하기로 합의함으로써 일단락 되었다. 내전 기간 중 이집트에 대해 굴욕적인 관계를 유지해 오던 사랄 정권은 휴전협정에 반대하고 왕정파를 섬멸할 때까지 전쟁을 지속할 것을 주장하였으나, 사랄의 무능력과 왕정파에 대한 강경자세에 불만을 품은 공화파 내부의 온건파는 1967년 7월 쿠데타를 일으켜 그를 축출하였다.

이리아니(Iryani)를 중심으로한 공화파 온건계열은 자이디 부족세력의 지지를 받아 공화파 좌파계열을 숙청하고, 1970년 5월 사우디아라비아와 평화협정을 체결하였다.<sup>2)</sup> 당시 사우디아라비아는 북예멘 공화정부에 왕정파 세력이 참여한다는 조건을 제시하고 이를 관철시켰다. 그후 사우디아라비아는 경제원조를 미끼로 북예멘 내정에 지속적으로 개입하였다. 보수적인 왕정을 유지하고 있는 사우디아라비아로서는 남예멘의 좌익세력뿐만 아니라 선거제도를 실시하는 공화국 정부도 자국의 체제를 위협하는 세력

1) Manfred W. Wenner, *The Yemen Arab Republic: Development and Change in an Ancient Land* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 131~132.

2) 유지호, 『예멘의 남북통일: 평화통일의 매력과 위협성』 (서울: 서문당, 1997), pp. 55~80 참조.

으로 경계하였다. 따라서 북예멘 정부에 대해 재정지원을 실시하는 한편, 동일한 금액의 자금과 무기를 보수적인 부족세력들에게 지원함으로써 북예멘 지역에 사실상 두 개의 권력실체가 계속 유지될 수 있도록 하였다. 사우디아라비아는 이와 같이 보수 부족세력의 존립을 지원하면서 북예멘을 남예멘 좌익세력의 확산을 막는 완충지역으로 이용하였다.

북예멘이 사우디아라비아와 평화협정을 체결함으로써 8년간 지속되어 온 북예멘의 내전은 완전히 종식되었다. 그러나 공화파와 왕정파가 연립정부를 구성함에 따라 북예멘 정부는 혁명적 성격을 상실하고 보수화되었다. 그리고 정치권력은 군부, 행정관료, 부족세력 등 다양한 정치집단의 세력 균형하에 유지되었다

1970년 북예멘 정부는 새로운 헌법을 공포하였다. 새로운 헌법에 의하면 북예멘은 이슬람공화국으로 이슬람율법(Sharia)이 모든 법의 근원이 되며 법관은 종교학자로 구성된다. 헌법상 국가의 실질적 통치권은 집단적 지도체제의 성격을 지닌 「공화국평의회」가 행사하였는데, 공화국평의회는 149명으로 구성된 「자문회의」(Consultative Council)의 자문을 받도록 되어 있었다. 헌법에 입법부에 대한 규정이 없고 정당활동도 금지되었기 때문에 자문회의가 의회의 성격을 띠게 되었다. 그런데 보수적인 부족장들이 자문회의를 주도하고 있었기 때문에 공화국 정부는 근대화를 위한 사회·경제적 개혁을 실시할 수 없었다.

북부 부족세력은 「하시드」(Hashid)와 「바킬」(Bakil)이라는 부족연맹으로 단합하여 공화국 정부에 커다란 영향력을 행사하였다. 특히 하시드 부족연맹 총수 아흐말(Abdallah al-Almar)은 자문회의의 대변인이 되어 부족출신들이 정부와 군의 요직을 차지하도록 지원하였다. 한편 지방에서는 부족세력이 독자적으로 군대를 유지하며 중앙정부로부터 독립된 권한을 유지하고 있었다. 중앙정부가 지방정부의 도지사를 임명하였지만, 지방의 실질적인 권력은 주민들의 동의에 의해 세습되는 부족장이 장악하고 있었다. 이와 같이 보수적인 부족세력에 대한 정부의 통제력이 약하여 정부의 정책이 지방에까지 침투되지 못하였고, 정권 변동은 부족세력의 지지에 따라 좌우되었다.

통일에 대한 북예멘 정부의 기본입장은 북예멘이 역사적 정통성을 지니

고 있고 인구와 경제력에서 우월하므로 남예멘은 즉각 정부를 해체하고 북예멘의 한 지역으로 편입되어야 한다는 것이었다.<sup>3)</sup> 북예멘 정부는 조건 없는 즉각 통일을 주장하고 「자문회의」 의석의 일정 수를 남예멘 대표를 위해 배당하였다. 그러나 공화파와 왕정파가 연립정부를 수립한 이후 북예멘 정부는 보수적인 부족집단에 대한 통제력을 행사하지 못하고 공화국의 이념에 따른 정치·사회 개혁을 추진하지 못했기 때문에 사실상 남북예멘을 통괄하는 정통성을 가졌다고 주장할 만한 입장이 되지 못하였다.

더욱이 북예멘의 경우 부족과 지역에 따라 통일에 대한 입장이 달랐다. 북부 자이디 부족은 부족장들을 살해·추방한 남예멘 사회주의 정권을 타도해야 할 대상으로 생각하였다. 그러나 그들은 통일을 달성하고자 하는 적극적 의지를 지니고 있지는 않았다. 북부 자이디 부족이 통일에 대해 무관심한 편이었던 반면, 남부 사파이 부족은 남예멘과의 통일을 열렬히 지지하는 편이었다. 이같이 통일에 대한 국민적 합의를 도출해 내지 못한 상태에서 북예멘 정부의 무조건적 통일 주장은 사실상 통일정책의 명백한 방향을 설정하지 못하였음을 의미한다.

## 2. 남예멘 정부와 사회집단

분단 상황의 특성상 북예멘의 민족주의 운동은 군주정치를 무너뜨리고 근대적 국가를 건설하는 것을 목표로 하게 된 반면, 남예멘의 민족주의 운동은 식민지 해방전쟁의 성격을 띠며 발전하였다. 남예멘 내륙지역 학생들과 혁명적 지식인들은 북예멘에서 공화국이 수립되는 것을 계기로 1963년 6월 북예멘 수도 사나에서 「민족해방전선」을 결성하였다. 민족해방전선의 주축은 남예멘 내륙지역 부족출신 학생과 노동자로 구성되었으며 이들은 게릴라 활동을 통하여 독립을 달성했다.<sup>4)</sup>

1967년 11월 30일 민족해방전선은 영국과 독립협정을 체결하고 남예

3) 김국신, 『예멘 통합 사례연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 61~66 참조.

4) Helen Lackner, "The Rise of the National Liberation Front as a Political Organization," in Pridham, ed., *Contemporary Yemen: Politics and Historical Background*, (London: Croom Helm, 1984), p. 50.

멘인민공화국을 수립하였다. 노동자·농민·학생·지식인 등 다양한 계층을 포함한 민족해방전선은 창립 초기 반영 무장투쟁 이외에는 특별한 이념을 강조하지 않았다. 그러나 4년간의 무력투쟁을 겪는 동안 맑스-레닌주의를 지향하는 혁명적 지식인들의 입지가 강화되어 남예멘인민공화국은 사회주의를 체제이념으로 내세우게 되었다.

남예멘 독립 직후 민족해방전선은 명칭을 「민족전선」으로 바꾸고 게릴라 조직을 정당의 형태로 개편하였다. 당 체제를 정비한 후 민족전선은 국가기구를 창설하여 당 서기장 알샤비(Qahtan al-Sha'abi)를 초대 대통령으로 선출하였다. 그리고 전국을 6개 행정구역으로 구분하여 각 행정 단위마다 인민위원회를 설치하였다. 그런데 국가수립 과정에서 정책노선을 둘러싸고 민족전선은 강경파와 온건파로 분열되었다. 권력투쟁이 치열해짐에 따라 강경파들의 입장이 강화되었고 온건노선을 지향한 알샤비 대통령은 1969년 6월 루바이 알리(Salem Rubayi Ali)를 중심으로 한 강경파의 무혈 쿠데타에 의해서 실각하였다.

루바이 알리 정권은 1970년 11월 국명을 예멘민주인민공화국으로 개칭하고 새 헌법을 공포하였다. 새 헌법은 노동자 계급의 중요성을 강조하고 있으며, 과학적 사회주의에 입각하여 민족·민주혁명을 달성한다고 선언하였다.<sup>5)</sup> 새 헌법은 입법기구로서 101명으로 구성된 「최고인민회의」와 집행기관으로 「대통령평의회」 및 이를 보좌하는 내각을 두도록 규정하였으나 남예멘의 정치체제는 실제로 사회주의를 표방한 일당독재체제였다.

독립 당시 남예멘 농촌지역은 술탄과 부족장들이 토지를 집중적으로 소유하고 전통적 지배체제를 유지하고 있었다. 민족전선은 사회주의헌법을 공포한 이후 맑스주의 이념에 따라 경제·사회개혁을 실시하였다. 즉, 남예멘 수도 아덴 지역의 정유시설 등 대규모 산업시설을 국유화하고 토지개혁을 실시하여 술탄과 부족장들이 소유하고 있던 대농장을 소작인들에게 무상으로 분배하였다. 그리고 부족집단의 정치활동을 금지하여 부족세력이 단합하여 전국적인 영향력을 행사할 수 있는 가능성을 차단하였다. 이와 같이 사회주의 혁명으로 인해 경제적 기반을 박탈당한 전통적 지배계급은

5) Robin Bidwell, *The Two Yemens*, (Boulder: Westview Press, 1983), pp. 228~229.

대부분 북예멘이나 사우디아라비아로 망명하였다. 그러나 사회주의 정권은 훈련된 인력과 재정 부족으로 인해 농촌사회에 침투하여 철저한 사회개혁을 실시하지 못하였다. 그 결과 다양한 지역에 산개된 부족들은 독자적인 정치적 실체로서 활동하지는 못하였지만 그들의 지역과 촌락 수준에서는 전통적 관습법을 유지하며 부족적 생활양식과 충성심을 보존할 수 있었다.

남예멘은 국가수립 초기 비교적 효율적인 관료체제를 정비하고 사회세력에 대한 통제력을 강화하여 북예멘보다 더 빨리 정권 안정을 이루었다. 그러나 정치 지도층 내부에 동질성이 결여되어 있었다. 남예멘 지도층에는 교조주의적인 맑시스트가 있는가 하면, 표면적으로는 사회주의를 지지하지만 전통적인 종교적 신념과 부족에 대한 충성심을 유지하는 자들도 있었다. 따라서 남예멘 정치는 다른 공산주의국가들에서 일반적으로 나타나는 일인독재체제하에 단합된 현상을 보이지 못했다. 남예멘 정치권은 오히려 개인적 친분관계, 부족 및 지역적 연계로 뭉친 파벌집단의 연합체 같은 성격을 지니고 있었다. 당은 파벌로 분열되어 있는 한편, 군대는 정권의 변화에 따라 특정 부족출신들이 요직을 독점하는 현상을 보였다.

사회주의 정권은 향후 통일예멘은 인민 모두가 참여하는 사회주의 민주 국가가 될 것임을 강조하고, 민족통일의 정통성이 남예멘에 있다고 주장하였다. 남예멘 주민들도 일반적으로 남쪽은 사회주의 체제하에서 근대화되어 있으나, 북쪽은 반봉건 자본주의 사회라는 견해를 지니고 있었다.<sup>6)</sup> 따라서 통일은 북예멘에서 봉건적 관료와 자본가를 제거하고 남예멘의 선진적 사회주의체제를 수용함으로써 달성될 수 있다고 생각하였다. 이와 같이 남예멘인들이 남예멘의 사회주의체제가 북예멘의 반봉건체제보다 우월하다고 믿고 있었기 때문에 통일에 대한 기본입장은 당연히 북예멘에 대한 적화통일이었다.

남예멘은 북예멘에 비해 보다 뚜렷한 통일목표를 설정하였고 통일에 대한 의지도 더 강했다. 그러나 지도층 내부가 친소파와 친중국파 또는 교조주의자와 실용주의자 등으로 분열되어 파벌싸움을 전개함으로써 실제적으로 통일방식에 관한 합의를 이루기 어려웠다. 북예멘 출신들과 친소 강

6) Fred Halliday, *Revolution and Foreign Policy: The Case of South Yemen 1967~1987* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. 103.

경과들은 급속한 무력통일을 주장하는 반면, 남예멘 출신의 실용주의자들은 북예멘과 평화공존을 유지하면서 남예멘에서 먼저 사회개혁과 경제성장을 달성한 후 북예멘에 혁명을 수출하는 것이 바람직하다고 생각하였다. 실용주의자들은 북예멘 인구가 남예멘 인구의 4배나 되기 때문에 급속한 무력통일을 달성하기 어렵다고 생각했으며, 급속히 통일이 달성된다 해도 문화적으로 북예멘에 흡수될 가능성이 있다고 우려하였다.

### Ⅲ. 북예멘 정권의 대남 포용정책과 보수세력의 반발

#### 1. 제1차 남북전쟁과 트리폴리 협정

1970년 공화파와 왕정파의 연립정부가 수립된 후 북예멘은 남예멘 출신 무장집단을 지원하며 남예멘 사회주의정권을 전복시키려고 하였다. 사우디아라비아 또한 남예멘에서 망명해 온 토후세력들을 후원하고 이들을 중심으로 무장집단을 양성하였다. 북예멘과 사우디아라비아의 지원을 받은 남예멘 반사회주의 세력이 국경지대에서 남예멘 군대와 산발적인 무력충돌을 하는 가운데 남북예멘 사이에 적대감이 고조되었다. 남북예멘 군대는 1972년 9월 국경지대에서 대규모 전투를 치루게 되었다. 남북예멘 국경충돌이 발생하자 리비아 등 「아랍연맹」은 곧 남북예멘의 휴전을 중재하였다.

1972년 10월 28일 북예멘 에이니(Mushin Almad al-Ayni) 총리와 남예멘 알리 나셀(Ali Nasser Muhammad) 총리는 이집트 카이로에서 총리회담을 개최하여 휴전협정을 체결하고 통일원칙에 합의하였다.<sup>7)</sup> 그 당시 남북예멘이 쉽게 타협할 수 있었던 이유는 북예멘의 경우 좌경 중도파인 에이니 총리가 정국을 주도하고 있었기 때문이었다. 에이니는 모스크바 주재대사를 지낸 경력이 있는데 남북예멘 관계에 사우디아라비아 등 외세 개입을 반대하며 남북예멘 통합을 적극 원하는 입장이었다. 에이니의 정치적 입장은 북예멘의 남부 사파이 부족세력의 지지를 받았다. 한편, 남

7) 국토통일원, 『예멘 통일관계 자료집』 (서울: 국토통일원, 1990), pp. 21~25.

예멘은 북예멘과 사우디아라비아로부터의 군사적 압박을 줄이고 사회주의 정권이 권력기반을 확고히 할 때까지 시간을 벌기 위한 전술적 고려에서 통일원칙을 합의하였다. 그리고 통일합의를 통해 북예멘에 광범위하게 퍼져 있는 좌익성향의 민족주의 의식이 고조되기를 기대하였다.

그 후 1972년 11월 26~28일 북예멘의 이리아니 대통령과 남예멘의 루바이 알리 서기장은 리비아의 수도 트리폴리에서 정상회담을 개최하여 총리회담에서 합의한 통일원칙을 재확인하고, 이를 추진하기 위한 8개 분과위원회 위원들의 임명에 합의하였다. 트리폴리 정상회담에서 합의된 내용의 특징은 남예멘이 이슬람교를 통일국가의 국교가 되는 조항을 수용하고, 대신 북예멘은 사회주의와 민주주의를 국가이념으로 채택할 것에 동의한 것이다. 통일국가 이념을 사회주의·민족주의·민주주의로 합의하게 된 것은 트리폴리 정상회담 과정에서 리비아의 카다피(Kadhafi)의 영향이 반영된 것으로, 합의사항에 따르면 통일국가는 사실상 이슬람 정신에 입각한 사회주의 체제건설을 목표로 하였다.<sup>8)</sup> 그러나 사회 민주주의를 지향하는 통일국가 이념은 당시 북예멘의 반봉건적 정치·사회 현실과는 괴리된 것이었다.

트리폴리 정상회담의 합의사항에 대해 북예멘 보수세력과 사우디아라비아는 심한 반발을 보였다. 부족장과 종교 지도자들이 주축이 되어 운영된 「자문회의」는 「트리폴리 협정」의 비준을 거부하였다. 한편 사우디아라비아는 남북예멘 통합계획을 추진한 예이니 총리에 대해 반감을 가지고 있는 북예멘 부족장과 군 장교들을 사주하여 통일반대운동을 전개하게 하였다. 또한 북예멘 정부에 대해서 통일 노력을 계속하면 원조를 중단하겠다고 압력을 가하였다.<sup>9)</sup> 사우디아라비아의 후원하에 하시드 부족연맹 총수 아흐말과 바킬 부족연맹 총수 루훴(Sinan Abu Luhum)은 트리폴리 합의를 무산시키기 위한 통일반대 운동을 조직적으로 전개하였다. 보수적 부족세력과 사우디아라비아의 압력에 굴복하여 이리아니 대통령은 1972년 12

8) 트리폴리 회담중 카다피는 남북예멘 정상에게 타협하지 않으면 감옥에 집어 넣겠다고 협박하였으며, 합의를 할 경우 이들에게 각각 4,600만달러를 지불할 것을 약속했다고 전해지고 있다. Bidwell, *The Two Yemens*, p. 314 참조.

9) F. Gregory III Gause, "Yemeni Unity: Past and Future," *The Middle East Journal*, vol. 42, no. 1 (Winter 1988), pp. 38~39.

월 28일 애이니 총리를 사임시키고 왕정과 출신 하지리(Qadi Abdullah al-Hajri)를 총리에 임명하였다.

남북예멘의 통일합의를 주도한 진보적인 애이니 총리가 실각하고 보수적인 하지리가 총리에 임명되자 남예멘 정부는 북예멘 내부의 진보세력들이 결성한 『민족민주전선』의 폭동을 배후에서 지원하였다. 남예멘의 지원을 받은 민족민주전선은 1973년 1월 북예멘 일부 지역에서 부족장들에 대한 반란을 일으켰다. 이처럼 보수파들에 대항하여 진보세력이 통일운동을 전개해 가는 과정에서 대통령평의회 위원이며 보수파 실세인 우스만(Muhammad Ali Uthman)이 피살되는 등 정치적 소요가 빈발하였다. 트리폴리 합의는 결국 북예멘 정치·사회적 갈등만 심화시키고 백지화되었다.

## 2. 함디 정권의 진보적 개혁정책과 그 좌절

북예멘에서 정치적 혼란이 거듭됨에 따라 국민들의 신임을 잃게된 이리 아니 정권은 1974년 6월 13일 함디(Ibrahim al-Hamdi) 중령이 주도하는 군사쿠데타에 의해서 붕괴되었다. 쿠데타로 권력을 장악한 함디는 정치개혁을 단행하여 강력한 중앙집권적인 근대국가를 수립하고, 국가주도의 경제건설 및 사회·문화적 근대화를 계획하였다. 그는 먼저 공화국평의회와 보수적 부족장들이 정부의 정책에 영향력을 행사하는 자문회의를 해체하였다. 대신 「군사평의회」를 설치하여 군사평의회로 하여금 국정운영의 최고기관으로서 집행기관과 입법기관의 역할을 함께 하도록 하였다. 아울러 북부 자이디 부족세력의 정치적 영향력을 상쇄하기 위해 남부 사파이 부족 출신들을 정부 요직에 기용하는 한편, 좌파성향의 민주개혁 인사들의 정치활동을 허용하였다.

함디는 개혁에 대한 사우디아라비아의 방해공작이 지속되면 근대화정책은 성공할 수 없다는 판단에서 사우디아라비아와 우호적인 관계를 유지하기 위한 외교적 노력을 기울였다. 그리고 사우디아라비아의 경제원조에 힘입어 3개년 경제개발계획을 수립하고 도로개발, 시멘트 공장 설립, 교육 시설 확충 등 경제·사회 건설을 추진하였다. 함디가 사우디아라비아와 협

력관계를 강조하자 남북예멘관계는 일시적으로 악화되었다. 그러나 남부 사파이 부족을 정치권에 포섭하는 등 진보적 정책을 추진하자 남예멘 루바이 알리 대통령은 합디 정권과 협조적 관계를 유지하기를 희망하였다.

1977년 2월 남북예멘 정상은 국경지대 카타바(Qataba)시에서 회동하여 외무·경제·통상 장관으로 구성되는 「합동각료회의」를 설립하여 6개월마다 회의를 개최하기로 합의하였다. 당시 합디와 루바이 알리는 개인적 친분을 유지하고 통일논의를 계속하였는데 이들에게 통일이란 사실상 평화공존을 의미하는 것이었다. 그리고 이들은 각기 국내적 권력투쟁의 일부로서 남북예멘의 화해·협력을 추구하였다. 합디는 민주세력을 이용하여 부족세력과 사우디아라비아의 영향력을 상쇄하기 위해서 남예멘을 포용한 반면, 루바이 알리는 친소파들의 입지를 약화시키기 위해서 북예멘과 협력관계를 유지하였다.<sup>10)</sup> 그러나 이들 양측 지도자들이 조성한 남북화해·협력분위기는 남북예멘 각기 국내적 문제로 인해 무산되었다.

합디는 개혁정책으로 지식인들의 인기를 끌게 되었지만, 진보세력에 대한 관용적인 태도와 남예멘 포용정책은 북예멘의 보수파와 부족세력의 반발을 초래하였다. 합디 정권과 부족세력간의 관계는 1977년에 극도로 악화되어 일부 부족은 공공연히 합디 정권에 도발하였고, 정부군은 반란을 일으킨 부족을 징계하기 위해 공습을 단행하는 사태가 발생하였다. 이같이 부족세력과의 관계가 악화된 상황에서 합디는 남예멘 대통령과 정상회담을 하기 위해 아덴을 방문할 계획을 세웠다. 그러나 아덴으로 출발하기 전날 1977년 10월 11일 합디가 암살됨으로써 진보세력의 북예멘 정치발전 및 남북평화통일에 대한 기대는 다시 좌절되었다.<sup>11)</sup>

합디가 암살됨에 따라 가쉬미(Ahmad ibn Hussein al-Ghashmi) 중령이 「군사평의회」 의장직을 승계하였다. 가쉬미는 1978년 2월 「헌법제정국민회의」를 설립하고, 헌법제정국민회의가 그를 임기 5년의 대통령으로 선출하자 대통령의 권한으로서 군사평의회를 해체하였다. 가쉬미는 합

10) Bidwell, *The Two Yemens*, p. 317.

11) 당시 합디의 암살에 관한 정확한 진상은 밝혀지지 않았지만, 암살 이후 북예멘 정치의 전개과정으로 보아 부족장들과 사우디아라비아의 후원을 받은 가쉬미 중령이 암살을 음모한 것으로 추측되고 있다.

디의 진보적인 정책을 번복하여 보수적 부족세력과 사우디아라비아의 이익을 옹호하는 보수적 입장을 택했다. 가쉬미 정권이 함디 추종세력과 좌익세력에 대한 탄압을 시작하자 사파이 부족출신 정치인과 군인들은 남부 지역으로 내려가 반란을 일으켰다. 그러나 이들의 반란은 정부군에 의해 진압되었고 반란에 참가했던 사람들은 남예멘으로 피신하였다. 이와 같이 보수적 정책으로 남북관계의 긴장이 고조되는 가운데 가쉬미는 1978년 6월 남예멘 루바이 알리 대통령의 특사와 면담 중 특사의 가방에 든 폭탄의 폭발로 사망하였다.

### 3. 살레의 장기집권과 상대적 국가 자율성 확대

가쉬미가 암살되자 부참모총장직을 맡고 있던 살레(Ali Abdullah Saleh) 중령이 군의 지지를 받아 1978년 7월 헌법제정국민회의에서 대통령으로 선출되었다. 살레가 집권한 직후 남부지역에서는 민족민주전선이 남예멘의 지원을 받아 핵심 간부요원 700명에 전체 무장병력 5,000명으로 반란을 일으켰다.<sup>12)</sup> 1979년 2월 남예멘군은 「민족민주전선」을 지원하기 위해 북예멘을 침공하였다. 남예멘 군과 민족민주전선은 북예멘의 남부지역을 장악하자 북부 부족장들은 약 6,000명에 달하는 부족군대를 파병하여 남예멘과 민족민주전선의 세력확장을 저지하였다. 그후 1979년 3월 28일 남북예멘은 평화협정을 체결하고 제2차 남북전쟁을 종결하였다.

평화협정을 체결한 후 살레 대통령은 사우디아라비아와 부족세력의 영향력을 축소하려고 노력하였다. 살레는 함디 대통령처럼 북예멘이 근대화되기 위해서는 중앙정부의 권한이 강화되어야 하고 이를 위해서는 사우디아라비아와 부족세력의 정부에 대한 부당한 간섭을 배제해야 한다는 점을 확신하고 있었다. 살레 정권은 사우디아라비아의 영향력을 축소하기 위해 1979년 8월 소련과 무기협정을 체결하여 소련의 원조로 군대를 재정비하였다. 그리고 무장투쟁을 중지하면 자유로운 정치활동을 보장하겠다는 조건을 내세워 민족민주전선과 정전협정을 체결하였다.

12) Richard F. Nyrop, *The Yemen Country Studies: Area Handbook Series* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985), p. 228.

소련과의 관계를 강화하고 민족민주전선을 정치권에 포섭하려는 살레에 대해 사우디아라비아와 부족세력은 격렬히 반발하였다. 하시드와 바킬 소속 부족장들은 사우디아라비아의 후원을 받아 「이슬람전선」(Islamic Front)을 결성하고 살레 대통령에게 민족민주전선을 섬멸할 것을 촉구하였다. 사우디아라비아는 민족민주전선을 제거하지 않으면 북예멘 정부에 대한 재정원조를 중단하겠다는 압력을 가하였다. 결국 사우디아라비아와 보수세력의 압력으로 살레 정권은 민족민주전선에 대해 강경책을 택하게 되었다. 정부군이 공세를 취함에 따라 민족민주전선은 1980년 게릴라 활동을 재개하였다. 그러나 1982년 4월 완전히 패배하여 잔존세력은 남예멘으로 도피하였다.

그후 살레 정권은 정치적 안정을 유지하면서 경제발전을 추구하였다. 살레 대통령은 자기 부족 출신을 군과 정보기관의 요직에 배치하는 한편, 각 부족에게 각료직을 안배하여 사회세력간의 균형을 유지하였다. 또한 정권에 대한 사회적 지지기반을 확대하기 위해서 1982년 10월 정당의 기능을 수행하는 준의회적 성격을 띤 국민회의를 창설하였다. 국민회의는 총 1,000명의 대의원으로 구성되는데 700명은 4년마다 선거를 통해 선출되고 300명은 대통령이 임명하도록 되어 있었다. 살레는 국민회의를 통해 국민들의 정치참여를 유도하는 한편, 5개년 경제개발계획 발표하여 경제성장을 추구하였다.

살레는 1983년 대통령직에 재선되었다. 그러나 당시 북예멘 정부는 여전히 취약하고 정통성도 약했다. 정부는 매년 1억 달러에 달하는 사우디아라비아의 보조금에 의해 재정을 충당하고 있었으며,<sup>13)</sup> 부족장들에 대해서 직접적인 통제력을 발휘하지 못하고 있었다. 이와 같은 북예멘 정부의 취약성은 1984년 석유가 발굴된 이후 조금씩 개선되기 시작하였다. 석유 개발로 경제성장이 낙관하게 된 국민들은 살레 정권을 적극적으로 지지하게 되었고, 정부는 석유 수입으로 재정 자립도를 높이게 되었다. 1987년 석유를 수출하면서 북예멘 정부는 지방 부족지역에 학교와 병원을 설립하

13) M. S. El Azhary, "Aspects of North Yemen's Relations with Saudi Arabia," in Pridham ed., *Contemporary Yemen: Politics and Historical Background*, (London: Croom Helm, 1984), p. 198.

는 등 교육·문화 시설을 확충하는 한편, 부족장들에게 보조금을 지급하여 부족세력에 대한 영향력을 증대하였다.

북예멘 정부는 재정이 강화됨에 따라 부족세력에 대해 상당한 영향력을 행사할 수 있게 된 반면, 사우디아라비아에 대한 의존도는 상대적으로 감소되었다. 이에 국정운영에 자심감을 갖게된 살레 대통령은 이슬람 보수세력과 좌파 민주세력들의 정치활동을 허용하는 정치개혁을 단행하였다. 1988년 7월에는 북예멘 역사상 최초로 국회의원 총선거가 실시되어 국회가 구성되었다. 그리고 새로 구성된 국회에서 살레는 임기 5년의 대통령으로 선출됨으로써 3선 대통령이 되었다. 정치개혁을 통하여 권력기반이 강화된 살레 대통령은 1989년말 남북예멘에서 통일분위기가 성숙되자, 통일을 달성한 민족의 영웅으로 남겠다는 개인적 야심에서 남예멘측에 유리한 조건을 제시하며 합의통일을 과감하게 추진하였다.

#### IV. 남예멘의 대북 강경파와 실용주의파의 노선투쟁

##### 1. 루바이 알리의 남북 화해정책과 친소·강경파의 반발

1970년 이후 남예멘 정국은 사실상 대통령평의회 의장(대통령) 루바이 알리, 민족전선 서기장 이스마일(Abd al-Fattah Ismail), 총리 알리 나셀 3인의 과두체제로 운영되었다. 루바이 알리는 행정부와 군부 관료들의 지지를 받고 있었고, 이스마일은 당에 세력기반을 구축하고 있었으며, 알리 나셀은 당과 행정부의 실용주의자들의 지지를 받고 있었다. 이들은 민족해방전선 창립자들로서 남예멘의 사회주의 체제를 구축하는 데 협력하였으나 정치적 성향은 각기 달랐다. 루바이 알리는 친중국적 성향을 보이며 대중노선을 선호했고, 이스마일은 친소정책을 옹호하며 교조주의적인 경향을 보였다. 알리 나셀은 대내외 정책에 있어 융통성을 보이는 실용주의 노선을 선호하였다.

사회주의 정권 내부의 권력투쟁은 먼저 친중국파 대 친소파의 대결로 전개되었다. 중국식 개혁을 선호한 루바이 알리는 친소파 이스마일 파벌의 세력확대를 견제하기 위해서 노동자와 농민을 동원하여 아덴 시가지에서

당의 관료화에 반대하는 시위를 벌이기도 하였다.<sup>14)</sup> 그러나 루바이 알리는 중국으로부터 적극적인 경제·군사원조를 끌어들이지 못했기 때문에 당 내에서 친소파들의 입지가 강화되는 것을 저지할 수 없었다.

소련은 1975년 남예멘의 아덴, 소코트라섬, 페림섬에 공군·해군 기지를 설치하고 남예멘과의 관계를 더욱 밀착시켰다. 이러한 가운데 민족전선은 2개의 소규모 정당을 통합하여 「민족전선통합정치조직」이라는 단일정당을 설립하였다. 이것은 사실상 민족전선을 확대 개편하여 단일정당 독재체제를 확고히 한 것인데, 이스마일을 중심으로 한 당내 친소파들의 입지를 강화시키는 결과를 초래하였다. 이후 이스마일은 소련과 쿠바의 지원을 배경으로 루바이 알리 정권을 타도할 기회를 엿보게 되었다.<sup>15)</sup>

한편, 루바이 알리 대통령은 남북예멘의 군사적 대결구도를 완화하여야 소련에 대한 남예멘의 의존도를 줄일 수 있다는 생각에서 북예멘과의 협상에 적극적으로 나섰다. 북예멘에서 함디 정권이 출범한 후 루바이 알리는 남북 화해·협력정책을 추진하며 사우디아라비아에 대해서도 외교적 관계를 개선하기 위해 노력하였다. 남북예멘이 평화공존 상태를 유지하자 사우디아라비아도 남예멘을 전복하려던 초기의 계획을 포기하고, 1976년 남예멘과 국교를 정상화하였다. 그후 사우디아라비아는 남예멘이 소련과 밀착하여 친소 혁명적 성향이 강화되는 것을 저지하기 위해 루바이 알리 정권에 대해 경제지원을 실시하였다.

루바이 알리 대통령의 대북 화해정책과 사우디아라비아에 대한 친선의 교를 둘러싸고 남예멘 집권층 내부에서 권력 암투가 진행되었다. 그러던 중 1978년 6월 24일 남예멘 특사가 지참한 서류가방에 든 폭탄으로 북예멘의 가쉬미 대통령이 폭사하는 사태가 발생하였다. 이에 이스마일을 중심으로 한 친소파는 6월 26일 유혈 쿠데타를 일으켜 루바이 알리를 체포하여 처형하였다. 가쉬미의 폭사사건에 대한 정확한 진상은 알려지지 않고 있다. 그러나 폭사사건이 발생한지 이틀 후 친소파들이 쿠데타를 일으켜

14) Fred Halliday, "Soviet Relations with South Yemen," in Pridham ed., *Contemporary Yemen*, pp. 218~219.

15) Norman Cigar, "South Yemen and the USSR: Prospects for the Relation-ship," *The Middle East Journal*, vol. 39, no. 4 (Autumn 1985), p. 787.

정권을 장악한 것을 보면, 친소파들이 루바이를 제거하기 위해 남예멘 특사의 서류가방을 폭탄이 장진된 가방으로 바꾸고 폭사에 대한 책임을 물어 루바이 알리를 제거한 것으로 추정된다.

## 2. 제2차 남북전쟁과 쿠웨이트 협정

권력투쟁에서 친소파의 승리로 남예멘 권력체제는 더욱 소련식으로 개조되었다. 이스마일은 1978년 10월 민족전선을 발전적으로 해체하여 맑스-레닌주의 전위당으로서 「예멘사회당」을 설립하고 당 서기장과 대통령직을 겸직하였다. 그리고 북예멘의 정치적 혼란을 이용하여 사회주의 혁명을 일으키고자 북예멘 진보세력 민족민주전선의 무장봉기를 선동하였다.

1979년 2월 24일 남예멘 군대는 국경지대를 넘어 북예멘 남부지역을 침공하였다. 남북예멘간에 국경분쟁이 재발되자 시리아·이라크 등 주변 아랍국가들은 남북예멘간의 전쟁이 당시 진행되고 있던 이집트와 이스라엘의 캠프 데이비드(Camp David) 평화회담에 반대하는 통일아랍전선 구축에 이롭지 못하다고 판단하였다. 따라서 아랍국가들은 「아랍연맹평회의」를 긴급 소집하여 1979년 3월 5일 「남북예멘간 전쟁종식을 위한 평화안」을 가결하고 양국으로 하여금 이것을 받아들일 것을 종용하였다

아랍연맹의 주선으로 북예멘의 살레 대통령과 남예멘의 지도자 이스마일은 1979년 3월 28일부터 30일까지 쿠웨이트에서 정상회담을 개최하고 휴전협정을 체결하였다. 쿠웨이트 회담에서 남북예멘 정상은 1972년에 체결한 트리폴리 협정을 재확인하고, 헌법위원회를 설립하여 통일헌법 초안을 작성하고 이에 대한 국민투표를 실시하여 통일과정을 확정한다는 데 합의하였다. 북예멘 정부가 쿠웨이트 회담에 합의한 것은 혼란한 정국의 안정에 도움이 될 것으로 평가하였기 때문이다. 남예멘으로서는 캠프데이비드 협정에 반대하고 있었고, 특히 소련이 캠프데이비드 협정에 반대하고 있는 사우디아라비아를 자극하지 않기를 원했기 때문에 합의에 임했다. 그러나 이스마일로서는 북예멘과의 합의통일에 회의적이었다.

이스마일은 원래 북예멘 출신으로 남예멘 국민들 사이에 지지기반이 약했다. 남예멘인들은 이스마일이 북예멘 출신이기 때문에 북예멘 혁명에 집

착하여 남예멘인들을 불필요하게 희생시키고 있다고 생각하는 경향이 있었다. 제2차 남북전쟁 후 사우디아라비아 등 주변 아랍국가들의 원조가 중단되었지만 소련 및 동유럽 사회주의 국가들로부터 경제적 원조가 기대했던 만큼 증가하지 않자<sup>16)</sup> 당과 행정부 관료들도 이스마일의 대소 의존적 강경노선에 불만을 표시하게 되었다. 이에 남예멘 출신 알리 나셀 총리를 중심으로 한 당과 행정부의 실용주의자들은 이스마일이 주도하는 지도 체제를 잠식하였다. 그 결과 권력투쟁에서 패배한 이스마일이 1980년 4월 21일 소련으로 망명함으로써 이스마일 정권은 2년만에 끝이 났다.

### 3. 알리 나셀의 실용주의 대북정책과 남예멘 내전

당 총서기, 대통령, 총리직을 겸직하게 된 알리 나셀은 실용주의적인 대외정책을 추진하였다. 북예멘과의 관계를 개선하고, 주변 아랍국가들과 동유럽 사회주의 국가들에 대해 등거리외교를 추구하여 소련에 대한 의존도를 줄이려고 노력하였다. 알리 나셀 정권의 실용주의정책으로 남북예멘은 대화를 재개하고, 1986년 알리 나셀 정권이 몰락할 때까지 평화공존 상태를 유지하게 되었다. 이 기간 동안 남북예멘은 통일논의를 계속하였지만 각기 국내 경제성장에 몰두하여 통일을 달성할 만한 실질적인 준비가 되어 있지 않았다. 따라서 이 당시 통일정책의 핵심은 교류·협력을 통한 상호보완적 경제성장이었다.

1981년 11월 30일 살레는 북예멘 대통령으로서는 처음으로 남예멘 수도 아덴을 방문하여 알리 나셀과 남북정상회담을 개최하고 『남북예멘 협력 및 조정에 관한 협정』을 체결하였다. 그후 남북예멘은 이 협정에 따라 합동헌법위원회를 개최하고 동년 12월 30일 통일헌법 초안을 작성하였다. 통일헌법 초안의 특징은 국민이 직접 선출한 의회제도를 목표로 하고 있었다. 그러나 통일헌법은 그 실질적 효력을 발생하지 못했다. 사실 통일헌

16) 1980년 남예멘에 대한 소련의 원조는 1억 5,300만 달러였다. 그러나 아랍국가들과 중국이 각각 1억 2,700만달러와 8,400만달러를 원조하고 있었다는 것을 고려할 때 소련의 원조는 대단한 것이 아니었다. Halliday, "Soviet Relations with South Yemen," in Pridham ed., *Contemporary Yemen*, p. 222.

법 초안에 대해서 양국이 의회의 비준을 거쳐 채택하기로 하였다는 남예멘측의 일방적 발표만 있었지, 북예멘측은 정치적 혼란을 우려하여 국민들에게 그 내용을 공개하지 않았다.

아덴 정상회담 이후 남북예멘은 우호적인 분위기 속에서 협력체제를 공고히 해 갔다. 1983년 8월 「예멘최고평의회」가 소집되었으며, 1984년 3월에는 「공동각료위원회」가 개최되었다. 그 후 1985년 12월까지 남북예멘은 4차에 걸친 예멘최고평의회, 3차에 걸친 공동각료위원회, 12차에 걸친 사무국회의를 개최하였다. 이같이 정기적 회담을 통하여 살레 정권과 알리 나셀 정권은 상호 신뢰를 구축하고, 남북예멘은 역사상 가장 긴 평화공존 기간을 맞이하였다. 그러나 양측 모두 사회·경제분야의 실질적 협력을 추진하기에는 정부의 재정적 기반이 취약하였고, 정치적 통합을 추진하기에는 정권 담당자의 권력기반이 취약하였다. 살레 정권의 대남정책은 부족세력의 견제를 받고 있었고, 알리 나셀 정권의 대북정책은 친소 강경파들의 견제를 받고 있었다.

평화공존 기간동안 북예멘의 살레 정권이 정치적 안정을 유지하며 경제 성장을 추구한 반면, 남예멘의 알리 나셀 정권은 경제를 침체상태에서 회복시키지 못하고 정치적 혼란에 휩싸이게 되었다. 실용주의자인 알리 나셀은 사우디아라비아 등 주변 아랍국가들의 원조를 받아 경제를 회복시키려고 하였다. 그러나 1982년 세계적인 유가 하락으로 아랍 산유국들의 경제가 침체되면서 주변 아랍국가들로부터의 경제적 원조는 증가하지 않은 반면, 해외 근로자들의 송금은 크게 줄어들어 남예멘 경제는 더욱 침체되었다. 1984년 북예멘에서 석유가 발굴되자 북예멘 경제는 낙관적으로 전망되는 데 비하여 남예멘 경제의 장래는 비관적으로 부각되기 시작하였다. 남북예멘의 앞날에 대한 이와 같은 대조적인 전망은 남예멘 주민들에게 커다란 심리적 충격을 주었다.

남북예멘간 경제력의 차이가 커지게 되자 친소 강경파들은 경제의 침체 원인이 사회주의 경제원칙을 고수하지 않은 데 있다고 주장하였다. 또한 북예멘 남부지역 민주세력의 혁명활동에 대한 지원을 중단한 알리 나셀은 분단을 고착화시키는 반통일 세력이라고 비난하였다. 당내에서 알리 나셀의 반대파 세력이 커지면서 모스크바에 망명하고 있던 이스마일 전대통령

이 1984년말 귀국하였다. 권력투쟁이 전개되는 과정에서 친소 강경파 인사들이 국방장관직 등 정부요직을 다시 차지하게 되었고 알리 나셀은 총리직을 사퇴하게 되었다.

권력투쟁이 격화되자 수세에 몰린 알리 나셀 대통령은 1986년 1월 13일 예멘사회당 정치국 회의를 소집하고 이스마일 등 친소 강경파들을 기관총으로 사살하였다. 이 사건 이후 알리 나셀은 그의 부족들의 본거지인 아비안(Abyan)에 피신하였다. 한편 친소 강경파들은 군의 지원을 받아 아덴에서 유혈폭동을 일으켜 정권을 탈취하였다. 부족세력의 지지를 받은 알리 나셀과 군부의 지원을 받은 강경파들은 1월 24일까지 무력충돌을 계속하였다. 남예멘 내전으로 총 1만여명의 사망자가 발생하였고, 당 중앙위원회 위원 75명 중 50명이 사망하거나 축출되었다.<sup>17)</sup>

2주간의 내전은 알리 나셀과 그의 추종자 약 2만명이 북예멘으로 피신함으로써 끝이 났다. 알리 나셀을 추방한 후 당과 정부의 젊은 관료와 군부는 집단지도체제를 구축하고 알아타스(Haidar Abu Bakr al-Attas)와 알비드(Ali Salim al-Baydh)를 각각 최고인민회의 간부회 의장(대통령)과 예멘사회당 서기장에 추대하였다. 알아타스 정권은 1986년 10월 최고인민회의 선거를 실시하는 등 정통성을 구축하려고 노력하였지만 남예멘 내전 이후 사회주의 정권에 대한 국민들의 신뢰는 쉽게 회복되지 않았다.

## V. 남북예멘의 합의통일 과정

### 1. 남북예멘 국경지대 석유 개발

남예멘에서 알리 나셀 정권이 몰락하고 당과 군부 강경파들이 새로운 지도층을 형성함으로써 남북관계는 다시 냉각되었다. 그러나 망명자 문제로 남북관계가 긴장된 가운데 북예멘이 도발해 올 지도 모른다는 위기의

---

17) *The Middle East and North Africa 1991* (London: Europa Publication Ltd., 1990), p. 954.

식을 느낀 남예멘 지도층은 북예멘과 관계개선을 희망하였다.

1986년 7월 북예멘 살레 대통령과 남예멘 알아타스 대통령은 리비아의 수도 트리폴리에서 정상회담을 개최하고 통일논의를 계속할 것에 합의하였다. 1987년 7월 예멘사회당 서기장 알비드는 북예멘 수도 사나를 방문하여 망명자 문제를 둘러싼 양국간의 긴장을 완화하기 위해 노력하였다. 알비드를 맞이하여 살레는 남예멘 새 지도부가 망명중인 알리 나셀과 화해할 것을 종용하였다. 이들은 망명자 문제에 관해서는 타협을 보지 못하였지만, 남북예멘이 이전에 합의한 사항을 준수할 것과 통일논의를 계속할 것에 합의하였다. 1988년 초까지 남북예멘간 대화는 사실상 북예멘 정부, 남예멘 정부, 북예멘에 망명한 알리 나셀 추종자들간에 이루어진 것으로 대화의 초점은 통일이 아니라 망명자들의 귀환과 권리보장에 관한 것이었다.

망명자에 관한 문제를 해결하지 못하여 남북대화가 표류하는 가운데 석유가 개발되는 국경지대에서 남북예멘 군대의 충돌사건이 발생하였다. 전쟁의 위험을 방지하기 위해 남북예멘은 1987년 11월부터 1988년 2월 사이에 각료회담을 4차례 개최하였다. 그러나 1988년 3월 이 지역에 양측 군대가 다시 집결하여 긴장이 고조되자, 북예멘 총리는 대표단을 이끌고 아덴을 방문하여 분쟁지역의 비무장지대화과 공동개발을 제안하였다.<sup>18)</sup> 북예멘으로서는 석유의 생산으로 빈곤에서 해방될 수 있는 기회를 전쟁으로 잃게 되는 것을 원하지 않았다.

1988년 4월 16~17일 북예멘 총리와 남예멘 당 중앙위원회 간사를 비롯한 남북예멘 고위각료들은 타이즈에서 실무급 각료회담을 개최하였다. 「타이즈 회담」에서 양측은 군사적 긴장을 해소하기 위해 마립과 샤브의 접경지역에 남북예멘군대의 중앙검문소를 설치하고 양 지역의 천연자원을 공동 개발한다는 원칙에 합의하였다. 1988년 5월 3~4일 살레 대통령과 예멘사회당 서기장 알비드는 사나에서 정상회담을 개최하고, 예멘최고평의회와 공동각료위원회 및 사무국의 업무 재개, 통일헌법 채택을 위한 일정

18) Robert D. Burrowes, "Oil Strike and Leadership Struggle in South Yemen: 1986 and beyond," *The Middle East Journal*, vol. 43, no. 3 (Summer 1989), p. 452.

조정, 국경지대 2,200 Km<sup>2</sup>에 대한 비무장지대화 및 석유의 공동개발 등에 합의하였다.<sup>19)</sup> 아울러 양측은 부속합의서에서 국경초소를 공동관리하기로 합의하고, 두 달 안에 남북예멘 주민들이 신분증 제시만으로 자유 왕래할 수 있도록 하는 내용의 「남북예멘간 국민왕래에 관한 합의서」를 채택하였다.

남북예멘 정부는 사나 협정을 충실히 이행하여 1988년 7월부터 주민들 간의 왕래가 실시되었다. 수 천명의 남예멘인들은 북예멘을 방문하여 취업할 수 있는 기회를 갖게 되었고, 북예멘인들 또한 자유롭게 남예멘을 방문하게 되었다. 그리고 1988년 11월 19일 석유개발에 관련된 남북예멘 장관들은 회담을 개최하고 석유개발을 위해 합작회사를 설립하기로 합의하였다. 합작회사는 자본금 10만 달러로 사나에 본부를 두고 남북예멘의 공동이사에 의해 운영되도록 규정되었다. 당시 예멘인들은 아직 실질적인 통일을 기대하지 않았지만 사나 협정은 그때까지 반복되어 온 통일합의와는 달리 2년 후 실질적인 통일로 이어지는 이정표가 되었다.<sup>20)</sup>

## 2. 남예멘의 개혁·개방과 통일 합의

예멘인들은 1988년 협약이 남북예멘간 평화공존을 보장하겠지만 진정한 통일이 달성되려면 앞으로도 50년간의 시간이 필요할 것으로 생각하였다.<sup>21)</sup> 북예멘 지도층 인사들조차 남예멘 망명자 문제가 여전히 미결 상태에 있었기 때문에 남예멘 정부의 통일의지에 대한 확신을 가질수 없었다.<sup>22)</sup> 북예멘 지도층 일부는 남예멘과 통일에 대한 논의를 지속하는 것보다 북예멘에 망명해 있는 알리 나셀로 하여금 남예멘 정권을 장악하도록 도와주는 것이 통일을 확실히 달성하게 하는 방법이라는 생각도 하고 있

19) 국토통일원, 『예멘 통일관계 자료집』 (서울: 국토통일원, 1990), pp. 216~218 참조.

20) Charles Dunbar, "The Unification of Yemen: Process, Politics, and Prospects," *The Middle East Journal*, vol. 46, no. 3 (Summer 1992), p. 457.

21) Dunbar, "The Unification of Yemen," p. 456.

22) Robert D. Burrowes, "Oil Strike and Leadership Struggle in South Yemen," *The Middle East Journal*, vol. 43, no. 3 (Summer 1989), p. 454.

었다. 따라서 1989년 봄까지 북예멘의 통일정책은 실질적인 통일을 목표로 하기보다는 남북대화에서 남예멘을 수세에 몰리게 하고 통일이 성취되지 않는 데 대한 책임을 남예멘에 떠넘기는 것을 목표로 하였다. 그러나 그후 남예멘 정부가 취한 개혁·개방 조치는 통일을 급속히 촉진시켰다.

내전 후 남예멘 정부가 명백한 정책방향을 설정하지 못하고 있는 동안 고르바초프 대통령의 개혁·개방정책의 효과가 남예멘에 파급되어 오기 시작하였다. 1987년 고르바초프 대통령은 소련과 보수적인 아랍국가들과의 화해·협력을 추구하는 한편, 남예멘도 동유럽 사회주의 국가들과 같이 개혁·개혁을 실시할 것을 촉구하였다. 이에 남예멘 정부는 주변 아랍국가들과의 관계를 개선하고, 내부적으로는 국민통합 조치를 발표하여 북예멘에 피난하였던 사람들의 귀국을 허용하였다. 그러나 1989년에 들어 소련은 남예멘에 대한 군사·경제원조를 일방적으로 감축하였다. 고르바초프의 개방·개혁정책으로 지금까지 남예멘을 지탱해 온 소련의 지지가 붕괴되는 것을 느낀 남예멘 지도층은 일련의 개혁조치를 단행하지 않을 수 없었다.

알아타스 정권은 먼저 정치개혁에 착수하여 1989년 7월 당과 행정부의 관계를 다당제 정치체제에 적합하도록 재조정하였다. 경제부문에 있어서는 기업활동의 자유를 보장하고 외국인 투자를 적극 유치하는 방향으로 제도를 개선하였다. 아울러 주택건설에 개인 투자를 허용하고, 예멘 국립은행에서 발행한 증권을 사우디아라비아의 시장에서 유통되도록 하였다. 또한 농산품과 소비품에 대한 정부의 가격통제를 완화하고, 자유롭게 전매할 수 있는 사유재산의 범위를 확대하였다. 사회·문화 부문에서는 언론법과 교육법을 개정하여 종교잡지 발간을 허용하고, 학교에서 이슬람교를 가르칠 수 있도록 하였다.

남예멘의 개혁·개방으로 통일 분위기가 성숙되자 북예멘 살레 대통령은 통일협상의 주도권을 장악하기 위해 1989년 11월 29~30일 대규모 공식 사절단을 이끌고 아덴을 방문하여 남북예멘 정상회담을 개최하였다. 살레의 아덴 방문은 남예멘인들의 통일에 대한 열망을 고조시켰다. 아덴 시민들이 살레 대통령을 열렬히 환영하며 통일을 외치게 되자 사회주의 실험이 실패했다는 것을 자각한 남예멘 지도층은 통일 이외에 다른 선택의 여지가 없다는 결론을 내리게 되었다.

아덴 회담에서 양국 정상은 통일헌법 초안을 승인하고, 6개월 내에 양측의 의회의 비준을 받고, 비준 받은 날로부터 6개월 내에 국민투표를 실시하여 통일헌법을 확정짓기로 합의하였다. 정상회담의 합의에 따라 1990년 1월과 3월 두 차례의 남북예멘 공동각료위원회가 개최되었다. 이 기간 동안 양측은 통일정부 조직의 구성 및 각 부처·기구·기관·단체의 통합방안에 대해 협상하였다. 당시 북예멘측은 국방·치안·외교 기능만을 통합하여 중앙정부가 관장하도록 하고 기타 정부 기능을 남북 양 지역정부에게 이양하는 일종의 느슨한 형태의 연방제를 제의하였다. 이에 반해 남예멘측은 50 대 50 권력안배 원칙에 따라 두 정부의 기구와 인원이 통합되는 단일 정부 체제를 원했다. 남예멘 지도층은 연방제가 현존하는 부족세력과 북예멘 정권과의 공생관계를 존속시킴으로써 통일예멘의 사회·경제적 건설을 어렵게 만들 것으로 판단하였다. 아울러 연방제가 과도기 후에 실시될 총선거에서 예멘사회당에게 불리하게 작용할 것으로 예상하였다. 즉, 연방제는 통일 후 예멘사회당이 우수한 행정경험과 조직력을 바탕으로 북부지역에 대한 세력을 확장할 수 있는 가능성을 원천적으로 봉쇄함으로써 예멘사회당은 결국 인구면에서 열세인 남예멘 지역을 중심으로 한 소수 지역당으로 전락할 것을 우려한 것이다.<sup>23)</sup> 통일정부 형태에 관한 논의는 북예멘측이 남예멘측 견해를 수용함으로써 해결되었다.

남북예멘 지도층은 4월 19~22일 사나에서 회동하여 『예멘공화국 선포 및 과도기 조직에 관한 합의서』에 서명하였다.<sup>24)</sup> 이 합의서에 따르면 남북예멘은 1990년 5월 26일자로 ‘예멘공화국’이라는 하나의 국제적 주체로 완전한 합병통일이 이루어진다. 그리고 예멘공화국은 단일의 입법부·행정부·사법부를 갖는다. 이 합의서는 또한 과도기 예멘공화국의 최고 행정기관인 대통령평의회는 5인의 위원으로 구성된다고 규정하였다. 아울러 통일선포 후 30개월간의 과도기를 거쳐 총선거를 실시하여 단일국가를 수립하기로 하였다. 이와 같이 남북예멘은 단일정부 수립에 합의하였지만 실제

23) 통일정부 형태에 관한 남북예멘의 입장 차이에 대한 자세한 논의는 유지호, 『예멘의 남북통일: 평화통일의 매력과 위험성』 (서울: 서문당, 1997), pp. 205~221 참조.

24) 통일원, 『예멘 통일관계 자료집Ⅱ』 (서울: 통일원, 1991), pp. 64~66 참조.

로 출범한 통일정부 형태는 단일정부도 아니고 연방정부도 아닌 그 중간의 모습으로 나타났다.<sup>25)</sup>

남북예멘 정상의 통일합의에 대해 양측 내부의 반발이 없지 않았다. 남예멘에서는 국방부·내무부·정보부처의 기관장들을 포함한 강경파들이 통일에 반대하는 입장을 표시하였다. 그러나 남예멘 지도층 다수는 북예멘 인구의 1/4 밖에 되지 않은 남예멘이 통일정부의 관료직을 북예멘과 동등하게 분배한다는 원칙에 만족을 표시하고 통일을 지지하였다.<sup>26)</sup> 북예멘에서는 사우디아라비아의 지원을 받는 보수 부족장들이 통일을 반대하는 움직임을 보였다.<sup>27)</sup> 이에 남북예멘 정상은 남북예멘의 보수·강경파들의 통일반대 운동을 사전에 차단하기 위해 원래 예정일보다 빠른 1990년 5월 22일 남예멘 수도 아덴에서 통일을 선포하였다.

## VI. 맺음말

분단체제하에서 남북예멘의 보수·강경파들은 상대방 체제의 전복을 통한 무력통일을 추구하였다. 그러나 양측의 경제력 격차가 크지 않은 반면, 군사력은 균형을 이루어 이들이 원하는 방식의 일방적인 흡수통일을 달성할 수 없었다. 힘의 논리에 의한 통일이 실현 불가능하다는 것을 인식한 북예멘의 진보적 정권과 남예멘의 실용주의 정권은 화해·협력을 통한 평화공존 및 점진적 합의통일을 모색하게 되었다. 이들이 추구한 통일방식은 남북예멘의 현실에 비추어 합리적인 선택이었지만, 합리성 자체만으로 통일정책이 추진력을 갖는 것은 아니었다. 오히려 정권의 몰락과 함께 합리적인 통일정책도 폐기되는 상황이 반복되었다.

함디 정권의 남예멘에 대한 포용정책은 지식인들의 적극적인 지지를 받

25) 유지호, 앞의 책, pp. 258~271 참조.

26) Charles Dunbar, "The Unification of Yemen: Process, Politics, and Prospects," *The Middle East Journal*, vol. 46, no. 3 (Summer 1992), p. 466.

27) 1989년 11월말 남북예멘 정상들이 통일을 추진하기로 합의했을 때 사우디아라비아는 이를 저지하기 위한 움직임을 보였다. 이러한 미묘한 시점에서 이라크의 사담 후세인 대통령은 아랍국가들을 순방하며 예멘 통일을 적극 지지해줄 것을 호소하였다. 유지호, 앞의 책, pp. 195~196 참조.

았지만 보수 부족세력들의 반발을 극복하지 못했다. 북예멘 정치·사회 집단간에 형성된 세력균형을 타파할만한 역량이 결여된 상태에서 추진한 함디의 진보적인 정책은 결과적으로 정치적 혼란만 가중시키는 효과를 발생하였다. 함디가 추구했던 대남 포용정책은 살레 정권에 와서 결실을 맺었다. 살레는 보수세력과 타협하며 먼저 정치적 안정과 경제성장을 추구하였다. 그후 석유 개발로 국가 재정이 증대하자 살레 정권은 보수세력과 사우디아라비아의 간섭에서 벗어나 비교적 자유롭게 통일정책을 추진하였다. 그러나 북예멘 인구의 1/4밖에 안되는 남예멘을 대등한 자격으로 포용한 그의 합의통일 방식은 보수세력의 심한 반발을 초래하여 결국 재분열의 위기를 겪고 무력으로 통일을 완결 지었다.

남예멘의 경험도 통일정책이 당파적인 권력투쟁의 속성에서 벗어나 객관적으로 존속할 수 있는 것이 아니라는 사실을 보여주고 있다. 루바이 알리는 남북 화해정책을 추진하며 남예멘의 경제성장을 모색하였으나 친소 강경파의 반발을 초래하여 몰락하였다. 알리 나셀 정권은 보다 적극적으로 실용주의 대외정책을 추진하여 남북예멘은 장기적인 평화공존 상태를 유지하였다. 그러나 그의 실용주의 정책도 가시적인 경제성장 효과를 달성하지 못함으로써 교조주의적인 강경파들의 비판을 받게 되었다. 남예멘의 사회주의자들이 북예멘과 통일에 합의하게 된 것은 소련의 개혁·개방으로 사회주의 체제가 실패했다는 것을 자각했기 때문이다. 그러나 살레 대통령이 남예멘측에게 유리한 통일 조건을 제시하지 않았다면 남예멘도 통일에 관한 국내적 합의를 이루기 어려웠을 것으로 평가된다.

남북예멘의 통일협상 과정은 통일정책이 분단체제 내부의 정치·사회세력의 권력투쟁과 밀접히 결합되어 있다는 것을 보여주고 있다. 아울러 통일협상이 실질적인 효력을 발생하려면 분단체제 상호간의 합의는 물론 양측 합의사항에 대해 각기 국내적 합의를 이루어야 한다는 점을 보여주고 있다. 통일협상이 - 분단체제의 정권 대 정권 그리고 양 체제의 정권 대 내부 정치세력 - 두 개의 차원에서 전개되는 이중 게임이라는 사실은 남북한이 평화체제를 구축하고 합의에 의한 평화통일을 달성하기 위해서는 통일방안에 대한 남북한 정부 차원의 합의만이 아니라 남북한 각기 내부적으로 국민적 합의를 도출해내야 한다는 점을 시사해 주고 있다. 아울러

통일 이후 정치·사회적 안정을 확보하기 위해서는 통일협상 과정을 공개해야 한다는 교훈을 준다.

# 독일통일이 여성노동시장에 미친 영향: 한반도 통일에의 시사점을 중심으로

김 미 경(한국여성개발원)

## ◆ 논문 요약 ◆

2000년 6월 15일 남북한 정상회담을 계기로 남북한 교류·협력이 가속화됨에 따라 남북여성 교류·협력에 대한 관심 및 연구가 증가하고 있다. 그러나 최근 남북 교류·협력에 대한 관심은 무엇보다도 경제교류에 집중되어지고 있는 점을 감안한다면 남북 경제 교류·협력 활성화가 여성노동시장구조에 미칠 파급효과에 대한 연구가 이제 본격적으로 이루어져야 할 때가 되었다. 본 연구는 통일 한반도 여성고용정책 방향을 진단하는 기초연구로서, 기존의 남북 경제분석에서 빠져있던 성인지적 관점을 보완하고 남북한 경제 교류·협력의 증가가 여성노동구조에 미칠 파급효과에 대한 연구의 필요성을 제언하고 있다. 그러나 한반도 경제 교류 및 협력에 대한 성인지적 분석에 있어 축적된 연구가 미진한데다 북한측의 관련자료에의 접근성이 매우 제한적이기 때문에 독일 통일과정을 사례로서 분석하였다. 즉 독일 사례를 통해 한반도 통일과정에서 나타날 여성노동시장의 변화양상을 진단하고 독일

통일로부터 한반도 통일을 위한 향후 고용정책 방향의 시사점을 유추하고 있다.

현 시점에서 한반도 여성고용정책 방향을 모색하는 작업은 시기상조라고 할 수 있다. 그러나 독일통일은 통일과정에서 여성들이 배제되지 않기 위해 통일을 위한 아주 오랜 준비기간을 필요로 한다는 점을 시사하고 있다. 이는 남북 양국에서의 양성 평등한 노동조건을 실질적 확보 및 가족구조의 개편과 함께 이루어져야 할 것이다. 즉 남한의 경우 여성의 사회 및 경제참여 확대를 위한 인프라구축 및 모성보호 관련 법안의 통과 등 여성의 인적자원을 제대로 활용하고 더욱 광범위하게 개발하기 위한 논의들이 이제 본격적으로 시작되고 있는 실정이다. 이러한 양성 평등한 통일을 준비하는 노력들이 선부른 '통일우선주의'에 밀려나지 않도록 남북한 내부의 성 평등사회 구현을 위한 끊임없는 노력들이 우선되어야 할 것이다.

## I. 서론

2000년 6월 15일 남북한 정상회담을 계기로 남북한 교류·협력이 가

속화되고 있다.<sup>1)</sup> 이에 따라 남북여성 교류·협력에 대한 관심 및 연구 또한 증가하고 있다. 그러나 북한여성에 대한 지금까지의 연구는 주로 교육, 법, 가족구조 및 문화활동 등에 국한되어 있는 실정이다.<sup>2)</sup> 최근 남북 교류·협력에 대한 관심은 무엇보다도 경제교류에 집중되어지고 있는 점을 감안한다면 남북 경제 교류·협력 활성화가 여성노동시장구조에 미칠 파급효과에 대한 연구가 이제 본격적으로 이루어져야 할 때가 되었다.

노동시장이 성 중립적이지 않다는 사실은 그 동안 많은 여성연구를 통해 밝혀져 왔다.<sup>3)</sup> 그러나 남북 경제관련 연구들은 아직까지 성인지적 관점에서 이루어지지 못하고 있는 실정이다.<sup>4)</sup> 본 연구는 기존의 남북 경제 분석에서 빠져있던 성인지적 관점을 보완하고 남북한 경제 교류·협력의 증가가 여성노동구조에 미칠 파급효과에 대한 연구의 필요성을 제안하고자 한다. 즉 이는 앞으로 통일 한반도 여성고용정책 방향을 진단하는 기초 연구가 될 것이다.

- 
- 1) 그러나 경제협력의 성과는 사실상 아직까지 미미한 실정이다. 지난 1989년부터 2001년까지 남한과 북한의 상호방문 회수를 분야별로 비교해 봤을 때, 북한의 경우 (총 1,488명의 방문자 중) 경제적 목적이 차지하는 비율이 2.3%, 남한의 경우 (총 20,399명의 방문자 중) 8.2%로 10%에 채 미치지 못하고 있다. 남북방문의 가장 큰 비율을 차지하는 것은 경수로 사업으로 42.7%를 차지하고 있다. 그러나 지난 6·15 정상회담에서는 투자보장·청산경제·이중과세방지·상사분쟁해결에 관한 4개 합의서가 채택되는 등 경제협력을 위한 기본조건들을 점차적으로 마련해 가는 긍정적인 결과들이 나타나고 있다. 통일부, “통계로 본 남북관계실적”, 『남북정상회담 1주년 해설자료』 (서울: 통일부, 2001).
  - 2) 이에 대해서는 김정미·전복희, 『남북여성교류·협력활성화방안 - 동서독 사례가 주는 시사점을 중심으로』 (서울: 대통령직속여성특별위원회, 2000), 김재인·장혜경, 『여성비정부기구를 통한 남북한 교류·협력활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2000), 이배용 편, 『통일을 대비한 남북한 여성의 삶의 비교』 (서울: 이화여자대학교 한국여성연구소, 1997), 한국여성개발원, 『북한여성의 지위에 관한 연구』 (서울: 한국여성개발원, 1992) 참조.
  - 3) 이에 대해서는 Kim, M.-K., *Frauenarbeit im Spannungsfeld zwischen Beruf und Familie* (Opladen: Leske+Budrich, 2001) 및 Walby, S., *Theorizing Patriarchy* (Basil: Blackwell, 1990) 참조.
  - 4) 이에 관해서는 김규륜, 『남북 경제교류·협력 발전방안 - 추진성과 평가 및 발전대책』 (서울: 통일연구원, 1999), 오승렬, 『북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁전망』 (서울: 통일연구원, 1999) 그리고 선한승·조명철, 『남북협력과 노동정책』 (서울: 한국노동연구원, 2000) 참조.

그러나 본 연구는 한반도 경제교류 및 협력에 대한 성인지적 분석이 아직까지 충분히 축적되어있지 않을 뿐만 아니라 북한측의 관련자료에의 접근성이 매우 제한적이기 때문에 독일 통일과정을 사례로서 분석할 것이다. 통독과정에서 나타난 독일 노동시장구조의 변화를 성인지적인 관점에서 평가해 보고, 통독 전·후의 여성노동시장 구조의 변화를 동시에 분석하도록 한다. 즉 독일 통일과정에서 나타난 문제점을 분석해봄으로써 한반도 통일을 준비하기 위한 전제조건들을 점검해보고 독일 통일로부터 한반도 통일을 위한 향후 고용정책 방향의 시사점을 알아보도록 할 것이다.

### 1. 남북 경제교류·협력 현황

베를린 장벽이 무너지고 소위 ‘현존사회주의’(realexistierender Sozialismus)를 구성하고 있던 소련을 비롯한 동구블록(Ost-Block)이 해체된 지 10년이 지났다. 당시 동구 사회주의 블록의 해체과정에서도 흔들림 없이 견재해 보였던<sup>5)</sup> ‘아시아 사회주의’ 국가인 중국과 베트남조차도 경제개혁 및 개방을 표방하고 있으며 중국은 상하이라는 경제특구를 중심으로 - 사회주의 지배·정치구조를 계속 유지하면서 - 시장주의 경제체편을 이루어가고 있다. 이러한 주변 정세에 북한이 언제까지나 자유로울 수는 없게 되었다. 무엇보다도 북한의 주요한 경제파트너가 되어왔던 소련을 비롯한 동구블록의 해체에 따른 경제위기와 국제 경제환경 변화로 북한은 ‘과도기적 경제운영기제’를 제도적으로 수용하고 있다. 이는 내부적으로 무역권한의 분산, 자급적 지방경제의 운용, 농업부문의 물질적 인센티브 확대, 비공식부문 경제의 확산으로, 외부적으로는 나진·선봉지역 건설을 통한 외자유치와 일본, 미국과의 경제관계 확대를 위한 노력으로 나타나고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 북한 경제구생 전략의 또 다른 모습이 남북 경제교류·협력 추진이 아닐 수 없다. 남북경제교류·협력의 목적은 남한 정부에게는

5) 유학 도중 통독과정을 지켜볼 수 있었던 필자는 당시 독일 매체들이 중국 및 북한의 사회주의 체제를 소개하면서 동구권 붕괴에도 불구하고 ‘아시아 사회주의’의 견재 원인을 나름대로 분석하는 특별기획을 자주 접하였다.

6) 오승렬, 『북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁전망』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 22~23.

남북관계개선, 남한기업에게는 북한지역 진출 선점 그리고 북한에게는 외화획득<sup>7)</sup>이라는 관련 주체에 따른 서로 다른 이해관계가 반영되어 있다. 경제적 이윤추구를 목적으로 하는 기업의 이해관계는 논외로 하더라도 남북경제공동체 건설을 궁극적인 목표로 삼고 있는 남한정부와 달리 남한의 대북 경제영향력을 최소화하려는 북한정부가 남북 경제교류·협력을 얼마나 지속적으로 진척시켜나갈지는 남북 통일을 위한 기초를 다지는데 있어 관건이 될 것으로 보인다.

남북한 경제교류 및 협력은 1988년 「7·7선언」과 함께 추진되었다. 이후 1989년 「남북교류협력에 관한 기본지침」이 만들어졌으며, 1990년 8월1일 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정되기에 이르렀다. 이어 1992년 2월 19일 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」가 발표되는 등 남북 경제교류가 서서히 진행되기 시작하였다. 그러나 1993년 이후 북한 핵 문제가 거론되면서 남북한 경제교류 역시 주춤하기에 이르렀다. 이후 1996년 북한의 잠수함 침투사건, 1998년 남한 경제악화 등의 과정을 거치면서 남북한 경제교류·협력이 위축되었으나 1999년 이후 다시 회복되기 시작하였다.<sup>8)</sup> 즉 남북 경제교류·협력은 이제 본격적으로 진행되기 시작한 것이다. 이제까지의 남북 경제협력 사업은 크게 금강산관광사업과 경수로사업으로 집약할 수 있으며 기존의 연구 역시 대부분 여기에 한정되어 이루어져 왔다.

통일의 물꼬를 터줄 것이라는 높은 기대와 함께 출발한 금강산사업<sup>9)</sup>을

7) 김규륜, 『남북 경제교류·협력 발전방안 - 추진성과 평가 및 발전대책』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 6.

8) 남북한 정세를 반영하는 이러한 경제교류·협력의 변화과정은 남북교역업체수의 증감을 통해 확인할 수 있다. 1989년 30개에 불과 했던 남북교역 참여업체가 1991년 100개 업체로 증가하였으며 1995년 258개 업체, 1997년 442개 업체로까지 증가하다가 - IMF여파가 원인으로 보이는 - 1998년 378개로 다시 축소하였다. 그러나 10년이 채 안되는 기간동안 10배 이상의 증가추세를 보이고 나 타내고 있음을 알 수 있다. 통일부, 『남북교류협력동향』, 제 90호, 김규륜, 앞의 글, p. 17.

9) 금강산 관광사업은 시작 당시 북한의 금창리 핵의혹 시설, 대포동 미사일 발사로 인한 한반도 위기 상황이 더 이상 확산되지 않도록 하고, IMF 경제위기 극복을 위한 외국투자 유치에 도움을 주었던 것으로 긍정적으로 평가되었다. 더불어 북한의 최전방 해군기지였던 장전항을 개방한 데 이어, 최근 추진되고 있

통해 총 805회에 401,760명의 관광객이 북한을 다녀갔지만(2001년 4월 기준), 북한측이 요구하는 비용을 지불하기 힘들 정도로 수지타산이 맞지 않는 난관에 부딪히고 있다. 이에 정부는 관광대가를 조정하는 방안과 육로관광 실시를 추진하고 있을 뿐만 아니라 관광특구로 지정하는 등 관광 활성화를 위한 노력을 기울이고 있다. 그러나 관광공사의 금강산관광사업 참여과정에서의 정부개입가능성에 대한 의혹 및 남북협력기금 대출지원과 관련하여 현 정부의 출범과 함께 표방된 경제교류·협력에 있어 「정경분리 원칙」에 위반이 아니냐는 강한 비판을 면치 못하고 있는 실정이다. 결국 금강산관광사업이 새로운 전기를 맞기 위해서는 남북한 당국간에 협의해야 할 문제가 아직 많이 남아 있는 실정이다.<sup>10)</sup>

경수로 사업은 1994년 미·북 제네바 합의에 따라 북한이 핵개발을 동결하는 대신 한국·미국·일본이 중심이 된 한반도에너지개발기구(KEDO)가 북한의 금호지구에 경수로형 원자력발전소 100만 KW급 2기를 유상으로 공급하는 사업이다. 여기에서 남한이 중심적인 역할을 수행하여 한국표준형 원전을 북한에 공급하는 것으로 KEDO의 주 계약자인 한국전력과 국내협력업체가 설계, 제작, 시공, 사업관리 등 사업전반에 주도적으로 참여하고 있다. 1997년 8월부터 부지준비공사를 시작하여 2000년 1월 말 현재 전체 부지물량의 57%를 완료한 상태이다. 무엇보다도 우리측 근로자 270여명, 북측근로자 200여명 등 총 470여명이 공동작업을 진행해가면서 남북간의 상호신뢰와 이해를 높여가고 있다. 따라서 이 사업은 장기적으로 남북 에너지분야의 교류협력에 물꼬를 터 민족공동발전은 물론 ‘남북경제건설’에도 기여할 것으로 평가되고 있다. 다른 한편으로 경수로사업은 남북한 경제적 수익성보다는 북한 핵 문제 해결을 위한 정치적 타협의 산물<sup>11)</sup>이었다는데 그 특징이 있다. 또한 북한에 자체적으로 전

---

는 육로관광을 위해 휴전선을 통과하는 국도 7호선을 연결하는데까지 합의함으로써, 금강산 관광이 한반도의 평화정착과 군사적 긴장완화에 중요한 역할을 수행하고 있다는 점이 긍정적으로 평가되고 있다.

10) 이러한 구체적인 내용은 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr)에서 인용했을 밝혀둔다.

11) 오승렬, 『북북경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁전망』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 4.

력수요를 충족시킬 수 있는 기반이 마련되어야 함을 고려할 때 이 사업은 북한경제와의 연계성이 전반적으로 떨어지는 것이 사실이다.

이 밖에 민간분야 남북경제협력 현황을 간략하게 살펴보면, 1995년 (주)대우의 남포공단 사업「협력사업」 및 고합물산의 의류·봉제, 직물 등 4개 사업「협력사업자」승인을 필두로 2001년 6월 현재까지 총 41개 사업자에 대해 협력사업자 승인이 났으며 18개 사업에 대해 협력사업이 승인되었다. 이 중 대부분이 대북 “햇볕정책”을 내건 현 정부 출범 이후 승인된 것이다.<sup>12)</sup> 그 구체적인 내용으로는 태창의 금강산생물사업, 녹십자 의약품 제조사업 등은 본격적인 제품생산이 이루어지고 있고, 평화자동차의 자동차공장 건설사업은 1단계 수리·개조공장 건설을 완료하고 공장가동 중이며, 2단계로 본 공장(자동차 조립·생산공장)건설을 추진 중에 있다. 또한 담배인삼공사의 「한마음」, 「있스」등 담배임 가공사업을 비롯, 국제옥수수재단의 농업분야 협력사업도 꾸준히 추진되고 있으며 삼성전자의 S/W 개발사업과 중소기업체를 중심으로 한 IT 분야에 대한 협력도 활발하게 추진되고 있다.<sup>13)</sup>

그러나 이러한 남북 경제교류 및 협력과정에서의 여성 인적자원의 개발 및 활용에 관한 논의는 아직까지 이루어지지 않고 있다. 이는 통일담론에 있어 여성의 입지를 반영할 뿐만 아니라 정책결정과정에서의 여성의 역할을 반영하는 것이다. 즉 여성은 아직까지 정책결정의 주체가 되지 못하고 있음을 의미한다.<sup>14)</sup> 그러나 여성의 반 이상이 경제활동에 참가할 뿐만 아니라 왕성한 사회활동을 시작하고 있는 현 시점에서 통일에 있어 여성의 역할에 주목할 필요가 있다. 그 이유는 남북 경제교류·협력 과정에서 여성인적자원의 교류가 필수적으로 동반될 것이며, 이것이 여성의 노동과 삶

12) 현 정부하에서 협력사업자 승인은 13건, 협력사업 승인은 11건이 성사되었다.

13) 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2001).

14) 우리 나라 여성의 지위가 OECD 국가 중 하위에 속한다는 사실은 평균수명 및 문자해독률, 취학률 그리고 1인당 GDP로 평가하는 국가별 남녀평등지수(GDI)에서 전체 146개국 중 30위로 중상위 수준을 차지하고 있으나 의회여성 점유율 및 행정관리직 여성비율, 전문기술직 여성비율, 실질여성 GDP를 가지고 계산하는 남녀권한척도(GEM)에서는 70개국 중 63위로 최하위를 나타내고 있는 사실을 통해 확인할 수 있다. UNDP, Human Development Report, 2000.

에 미칠 영향 역시 적지 않을 것이기 때문이다.

## 2. 남북 경제교류·협력과 여성의 역할

남북 경제교류·협력 과정에서 여성인적자원의 교류가 앞으로 상당히 기대되어 진다. 그러나 대북 경제지원 및 협력과정에서 여성 경제인이나 단체에 대한 배려가 이루어지지 않고 있으며, 남북 당국자 회담에서 여성 대표의 참여가 부재한 실정이다. 뿐만 아니라 통일논의에 있어 여성관련 의제가 상정되지 않고 있다.<sup>15)</sup> 무엇보다도 남북이 공감하고 있는 평화통일을 이룩할 수 있는 관건이 향후 남북한 사회통합의 성패여부에 달려 있다고 할 때,<sup>16)</sup> 사회적으로 다원적 역할을 담당하고 있고 모든 사회계층에 분포되어 있는 여성이 남북한간의 사회통합에서 중차대한 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 현재의 남북한 관계개선과 미래의 사회통합에 대비하기 위하여 여성이 지금부터 적극적으로 남북한 관계개선에 동참할 수 있도록 정책적 차원에서 지원하고 활성화하는 방안을 마련하는 것이 시급하다. 그러나 1988년 「7·7선언」 이후 여성의 남북교류·협력 실적은 (표1)에서 볼 수 있듯이 매우 저조한 실정이다.

그나마 남한 여성단체 측은 북한측보다 많은 교류제의를 한 것으로 나타났다. 여성특별위원회의 보고서(2000)에 의하면, 남한 여성단체들은 1988년 이후 53건의 교류를 제의한 반면에, 북한 여성단체의 교류·협력 제의는 단 8건에 불과하다. 또한 남한 여성단체 측의 교류제의는 주제 및

- 
- 15) 남북교류협력에 관한 성인지적 정책 제언으로 1) 남북교류협력 대표선출에 있어 여성에게 일정 비율 할당, 2) 교류협력에 있어 여성분야 설치 및 여성의 적극적인 활동여건 조성, 3) 통일관련 정부부처에 여성담당관실 설치, 여성업무 강화 등이 제시된 바 있다. 김재인·장혜경, 『여성비정부기구를 통한 남북한 교류·협력활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 20~21. 그러나 이러한 제안이 남북 경제교류·협력 과정에 실제로 얼마나 반영되었는지 다시 한 번 점검해 볼 필요가 있다.
- 16) 경제통합을 우선으로 통일을 이룬 독일은 10년이 지난 지금까지 사회통합의 문제는 여전히 숙제로 남아 있는 실정이다. 한국사회학회, 『민족통합과 사회통합-독일의 경험과 한국의 미래~, 통독 10주년기념 한·독 특별심포지움』 (1999) 참조.

영역에 있어서 비교적 다양하다. 북한 여성측은 대부분 민족적 동질성 및 과거역사의 청산문제(정신대, 단군능, 6·25 당시 미군만행 등)와 관련한 교류만을 제외한 반면, 남한 여성측에서는 이외에도 문화(토속음식경진대회, 미용, 의류전시회, 꽃꽂이전시회, 수공예품전시회, 詩碑건립 등)와 종교(남북교회여성교류, 교회성가대초청, 미사봉안 및 수녀과견 등) 및 남북 간 평화와 인도주의적 차원에서 교류도 제외하였다.

<표 1> 년도별 남북한 여성 교류·협력 제의

년도	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00*
신청수	1	0	1	8	6	7	3	9	7	2	0	3	6
성사수	0	0	0	2	1	6	0	4	3	1	0	1	4
성사율	0%	0%	0%	25%	17%	86%	0%	44%	43%	50%	0%	33%	67%
전체신청 수에 대한 신청 비율	2%	0%	2%	15%	11%	13%	6%	17%	13%	4%	0%	6%	11%

\*2000년 11월 30일까지

\*출처: 김경미·전복희, 『남북여성교류·협력활성화방안 - 동서독 사례가 주는 시사점을 중심으로』, (서울: 대통령직속여성특별위원회, 2000), p. 99.

그러나 남한 여성측이 제안한 문화교류의 성사율(14%)은 평균성사율(42%)보다 훨씬 낮은 것으로<sup>17)</sup> 그 원인은 정부의 교류·협력 분야의 중요성에 대한 인지도에 있는 것으로 보인다. 남북 교류·협력의 각 분야별 성사율은 신청율과 커다란 차이를 나타내고 있는데 대북지원은 전체 남북

17) 우리는 여기에서 통일 이전 동서독 여성 교류·협력에 있어서 여성교회단체들이 얼마나 많은 활동을 했는지, 그리고 통독과정에서 민간단체가 얼마나 중요한 역할을 했었는지에 주목할 필요가 있다.

한 교류·협력을 위한 신청수에 있어서는 0.2%로서 가장 낮은 신청율을 보이지만, 성사율에 있어서는 89.1%로 가장 높은 수준을 보이고 있다. 반대로 이산가족 신청의 경우, 신청율은 70.9%의 가장 높은 반면, 성사율은 13.2%로 가장 낮은 비율을 보이고 있다. 또한 경제분야의 교류·협력 및 교통·통신 분야의 경우는 각각 50.6%, 55%로 높은 성사율을 나타내고 있다.<sup>18)</sup> 물론 통독과정에서 드러났듯 통일문제는 국제정세의 변화가 결정적인 역할을 한다. 그러나 남북이 보다 주체적인 통일을 이루기 위해서 우리 남쪽 측에서는 남성, 여성을 아우른 통일 준비가 필요하다고 하겠다.

여성의 사회적·경제적 지위향상의 문제는 그 사회에 지배적인 담론 및 경제분배 구조에 여성이 얼마나 참여하고 있는가에 달려있다. 해방 후 근대 교육의 보급에 따른 여성교육수준의 향상과 산업화 과정에서 여성 경제활동 참여율의 증가로 여성의 사회적·경제적 지위가 꾸준히 향상되어 왔다. 그러나 이는 대부분 양적 확장에 치중되어 있었으며 양적 팽창에 상응하는 질적 내용을 담보하지 못하고 있는 것이 여성의 사회·경제활동 참여의 현 단계 현실이며 한계이다. 즉 사회의 핵심인력으로서 여성인력을 개발하고 활용하는데 있어 한국사회는 아직까지 가부장적 성차별 현상을 보이고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 한반도 통일을 위한 장기비전이 제시되고 있다. 이 과정에서 여성이 또다시 소외된다면 통일 후 여성의 지위향상을 기대하기 힘들어질 것으로 보인다. 최근 IMF 경제위기 극복 이후 남·북 경제교류·협력이 다시 가속화되고 있다. 바로 이러한 출발단계에서부터 여성이 이 과정에 얼마나 참여할 수 있느냐 하는 문제는 향후 여성의 사회적·경제적 지위향상에 열쇠가 될 것이다.

이전까지는 남북 경제교류·협력 방향설정 과정에서나 관련 정책수립 및 연구과정에서 성인지적 관점이 빠져 있었다고 평가되어질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 기존의 남북 경제교류·협력 추진과정에서 빠져있던 성인지적 관점을 보완하고자 한다. 비록 남북한 교류·협력을 활성화하는 방안에 대한 성인지적 분석<sup>19)</sup>이 이루어지기 시작하고 있지만 경제교류·

18) 김경미·전복희, 『남북여성교류·협력활성화방안 - 동서독 사례가 주는 시사점을 중심으로』 (서울: 대통령직속여성특별위원회, 2000), pp. 98~107

협력 추진과정에서 나타날 한반도 고용정책 방향에 대한 성인지적 연구는 아직까지 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 물론 그 원인으로는 관련 북한 자료에의 접근이 매우 제한적일 뿐만 아니라 남북경제 교류·협력이 이제서야 본격적으로 추진되고 있는 단계이기 때문에 기존의 성과를 성인지적으로 평가하기는 아직 시기상조라는 데서 찾아 볼 수 있다. 따라서 본고에서는 현재까지 진행되어 온 남북 경제교류·협력과정에서의 여성들이 지배적인 담론구조에서 소외되어 있다는 사실에 주목하여 독일의 사례를 중심으로 - 즉 통독 과정에서의 여성의 노동시장 참여분야 및 참여정도, 이에 대한 정부정책 등을 분석, 평가해보는 가운데서 - 남북 경제교류·협력 증가와 함께 예상되는 여성 노동시장의 구조변동 및 관련 인프라구조의 변화 가능성을 진단해보는 정도로 연구범위를 제한하고자 한다.

## II. 독일통일과 노동시장의 구조변화

### 1. 통일 독일의 고용구조 변동과 복지국가의 위기<sup>20)</sup>

두 차례의 세계대전을 통해 폐허가 된 독일은 전후 재건의 상당부분을 미국의 대외원조(1948년부터 1952년까지 14억달러 지원)에 의존할 수밖에 없었다. 그러나 독일 연방공화국은 이후 반세기 동안 세계 경제국으로 급성장을 이루는 놀라운 힘을 발휘하였다. 뿐만 아니라 국내 총생산에 대한 사회복지 사업의 비율이 34.2%에 이르는 복지국가의 대표적인 모델이 되고 있으며, 복지정책의 실현을 위해 필요한 제반 사회간접 시설의 확충 및 노동조건에 있어서도 다른 나라의 모범이 되고 있다. 그러나 이렇듯 승승장구를 달려 온 독일 경제의 전망이 반드시 밝은 것만은 아니다.

19) 김재인·장혜경, 『여성비정부기구를 통한 남북한 교류·협력활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2000) 참조.

20) 이 부분은 본인의 줄고 김미경, 『독일 연방 정부 수립 이후 노동시장 구조의 변화』 (서울: 독일프리드리히에버트재단, 2000)의 일부를 보완·수정한 것임을 밝혀둔다

1950·60년대 ‘라인강의 기적’으로까지 불리운 경제부흥과 함께 이루어진 완전고용의 꿈은 70년대 중반 경제위기의 영향과 함께 대량실업으로 깨어져 갔다. 더군다나 독일 통일과 함께 더욱 증가하는 실업률은 1990년 중반 이후 10%를 상회하고 있으며(1994년 10.6%), 1998년 현재 400만(구 동독지역: 137만, 구 서독지역: 290만)명 이상의 공식적인 실업자가 있다. 더욱 심각한 문제는 이 실업자들 가운데에서도 35.6%는 장기실업자라는 사실이다. 따라서, 독일 연방정부는 노동시장 유연화나 노동시간 단축 등의 정책을 통해 독일 특유의 사회적 시장경제의 장점에 큰 손상 없이 경제를 회생시키려는 시도를 계속적으로 해오고 있다. 그 결과 1997년 이후로 실업률이 점차적으로 하강하고 있는 추세에 있다. 즉, 1997년 12.7%라는 최고치를 기록하던 실업률은 1999년 11.7%로 떨어졌고 2000년 이후 현재까지는 8.5% 수준에 머물러 있다. 이 수치 또한 전체적으로 볼 때 결코 낮다고 할 수 없지만 여전히 10%를 웃돌고 있는 이웃 프랑스에 비하면 독일의 최근 노동시장 정책이 어느 정도 효력을 발휘하고 있는 것으로 보인다.

독일의 산업구조 변화를 노동시장에서 가장 잘 반영하고 있는 것은 경제활동 인구의 직업별 변화 추세이다(표2 참고). 무엇보다 근로자와 사무원의 비율 변화는 독일의 성장유형이 제조업 중심의 산업화 과정으로부터 서비스직 중심의 3차 산업으로 이행되고 있음을 보여준다. 또한 눈에 띄는 것은 급격한 가족종사자 비율의 감소이다. 어느 나라나 예외 없이 가족종사자의 대부분이 여성임을 감안할 때 - 한국의 경우는 90% 이상이 여성이다 - 가족종사자의 감소 경향은 노동시장에서 여성노동력의 흐름을 알 수 있게 한다. 한국은 가족종사자의 비율이 산업화 이후 점차적으로 감소하다 1985년(15%) 이후 다시 증가하는 추세에 있음에 반해, 독일의 경우 가족종사자는 1999년 현재 전체 종사자의 1.5%만을 차지하고 있다. 이러한 사실은 독일 여성 경제활동 인구의 대부분이 경제 비공식부문에서 공식부문으로 흡수되고 있음을 반영하는 것이다.

〈표 2〉 독일의 경제활동인구 및 고용구조 (%)<sup>21)</sup>

	경제활동 참가율				실업률	직업별 종사자 비율				
	전체	남성	여성	시간제 근로자*		자유직	가족 종사자	공무원	사무직	근로자
1950						14.5	13.8	3.7	17.0	51.0
1960	47.8	64.2	33.4	3.9	1.3	12.6	9.9	4.7	22.6	60.2
1965	46.1	61.9	31.9	6.5						
1970	44.2	59.6	30.3	9.3	0.7	10.7	6.8	5.5	29.6	47.4
1975	44.0	57.2	31.9	12.1	4.7					
1980	45.4	57.7	33.8	11.9	3.8	8.6	3.5	8.4	37.2	42.3
1985	47.4	47.4	35.6	13.2	9.3					
1990	48.0	48.0	37.9	16.3	7.2	8.8	2.0	8.2	43.3	37.4
1996	45.9*	54.1*	38.1*	18.0**	11.0*	10.0	1.3	7.7	46.6	34.5
1999**	49.3	57.1	41.9	20.6	11.7	11.1		88.9		

출처: Institut der deutschen Wirtschaft Koeln. Zahlen 1998. Zur wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, 1999.

※ 임금 근로자에 대한 비율. 출처: Das Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung, Statistische Taschenbuch 1998/ 2000. Arbeits- und Sozialstatistik, 1999/2001.

※※ 1999년 자료는 통독 통계치임. 출처: Das Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung, Statistische Taschenbuch 1998/ 2000. Arbeits- und Sozialstatistik 1999/2001..

\* 1997년 통계

\*\* 통독 통계치

이 밖에도 주목할 만한 점은 자유직 종사자 비율이 감소추세에 있다가 통독 후 다시 증가하는 현상으로, 이는 경제구조변동과정에서 임금근로자들이 자영업자로 전환되는 과정을 반영하는 것이다. 이러한 추세와 관련하여 독일에서 선호되는 안정된 직업인 공무원직이 꾸준히 증가하다 통독

21) 여기에서 인용되고 있는 통계치는 따로 통독이후 통계라는 명시가 없는 경우 구 서독지역 통계임을 밝혀둔다.

후 경제위기와 함께 다시 감소하는 경향을 볼 수 있다. 한국의 구조조정과정에서도 나타났듯이 독일에서 역시 구조조정과정에서 국가 공공부문이 먼저 축소되어졌던 것이다. 독일 노동시장 구조의 이러한 전체적인 변화는 특히 통독 이후 독일 경제의 불안정성을 반영하고 있는 것이다.

### 1) 경제활동참가율의 변화

(표2)에 나타나 있듯이 독일은 경제활동에 참가하고 있는 인구가 예상외로 많지 않다. 경제활동 인구는 연방정부 수립 이후 현재까지 큰 변동 없이 계속 50% 선을 기록하고 있다(1960년 48.7%, 1998년 48.3%). 이는 1960년 산업화 이후 현재까지 꾸준히 증가하고 있는 한국의 경제활동 참가율(1997년 현재 62.2%)과는 차이를 보이는 현상이다. 한국의 경우 여성의 경제활동 증가율이 특히 두드러져, 1963년 36.3%에서 1997년 49.5%로 증가하고 있다. 즉 같은 기간동안 76.4%에서 75.6%로 오히려 약간의 감소추세마저 보이고 있는 남성의 경제활동 참가율을 볼 때, 한국에서의 경제활동 참가율의 증가는 여성의 경제활동 증가에 힘입은 것이라 할 수 있다. 지난 36년 동안 경제활동 인구가 전체적으로 거의 증가하지 않고 있는 독일에서 역시 남성의 경제활동 참가율은 10% 정도 감소한 반면, 여성은 5% 가량 증가하였다는 사실은 여성 경제활동 참가율의 증가현상이 어느 나라에서나 공통적인 추세에 있음을 알 수 있게 한다.

독일 연방정부 수립 이후 놀라운 경제성장을 보인 독일에서 이렇듯 경제활동 인구가 정체되어 있는 이유는 무엇보다도 독일이 경제활동 없이도 최소한의 생계보장이 가능한 복지국가라는 사실에 있다. 이와는 달리 한국의 경제활동 인구의 증가 현상은 경제활동을 하지 않으면 생계의 위협을 받을 수밖에 없는 경제적 현실을 반영하고 있다. 그러나 통일 후 통일 비용을 치르고 있는 독일은 이전까지 유지해오고 있던 복지국가 모델의 수정이 불가피하게 되었으며, 현재의 고실업 현상을 주목할 때 독일 경제활동 인구는 앞으로도 크게 증가되리라 전망하기 힘들다. 이것이 미칠 독일의 사회복지체제와 노동시장 구조에의 파급효과는 무시할 수 없는 것이다. 실제 1997년 48.4%인 경제활동 참가율은 2000년 현재 40.9%로 7%

정도 감소하고 있는 추세에 있다.

## 2) 증가하는 실업률

독일의 실업률은 1970년대 초까지만 해도 1%에 채 못 미쳤으나 70년대 중반 오일쇼크 이후 급격히 증가되었으며, 통독과 최근 세계화 추세 속에서 일고 있는 구조조정에 따른 실업률의 증가는 정규직 노동자들을 시간제 노동자로 대체시키면서 노동시장의 유연화 현상을 가중하고 있다. 그러나 실업의 위기에 봉착한 노동자들에게는 국제시장에서의 경쟁력 우위를 강조하고 노동자들의 노동조건을 등한시하는 유연화 정책에 맞선 다른 대안이 없어 보이는 게 현실이다. 이러한 긴장은 고실업 현상을 줄이기 위해 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기를 원하는 노조 측의 입장과 계약제나 시간제로의 전환을 특징으로 하는 노동시장의 유연화를 통해 기업의 경쟁력을 높이려는 사용자 사이의 팽팽한 줄다리기로 반영되고 있다.

최근 독일의 실업률은 10%이하로 하락하기 시작하였다. 그러나 여기에서 아직도 문제가 되는 것은 유럽공동체의 평균을 넘어서는 독일의 장시간 실업률이 아닐 수 없다. 1997년의 경우 독일의 전체 실업자 중 장시간 노동자가 차지하는 비율은 50.1%로 유럽 평균인 49.0%를 넘고 있다(표3 참고). 즉, 실업자 중 과반수가 단기 실업자가 아닌 장기 실업자라는 것이다.

〈표 3〉 유럽의 장기간 실업률

국가	1997년 실업률(%)
Eu 15*	49.0
벨기에	60.5
덴마크	27.2
독일	50.1
그리스	55.7
스페인	51.8
프랑스	39.6
아일랜드	56.6
이탈리아	66.3
네덜란드	49.2
오스트리아	28.5
포르투갈	55.4
핀란드	29.6
스웨덴	34.2
영국	38.6

\* 룩셈부르크 제외

자료: Amt fuer amtliche Veroeffentlichungen der Europaeischen Gemeinschaft (Hrsg.), Beschaeftigung in Europa 1998, Luxemburg 1999, S.149ff.

물론 이태리처럼 66.3%의 장기 실업자율을 차지하는 나라도 있지만 전체적인 실업률이 독일보다 웃도는 프랑스의 경우도 39.6%인 점을 감안할 때 독일의 장기 실업자 문제는 심각한 것이 아닐 수 없다. 특히 현재와 같이 산업구조의 합리화와 기계화 과정에서 그리고 고기술, 정보화의 산업전략 추세 속에서 장시간 실업자군은 당연히 저학력, 저기술자들이다. 결국 이들은 사회보장제도에 의존하여 살게 될 수밖에 없으며, 따라서 세금을 낼 납입자가 줄어들고 사회보험 수익자가 늘어나게 됨으로써 사회보장제도의 위기를 초래하지 않을 수 없게 된다. 결국 장시간 실업자 문제는 독일의 사회보장 체계의 미래와 연결되어지는 것이 아닐 수 없다.

## 2. 통독 후 여성노동의 구조변동

통독 후 10년이 지난 현재 독일 여성노동에 대한 평가는 이중적으로 내려질 수 있다. 한편으로 2차 세계대전 이후 지금과 같이 많은 여성들이 경제활동에 참가한 적이 없다(표2 참고). 그러나 다른 한편으로 - 독일과 같은 수준의 서구 다른 나라와 비교했을 때 - 높은 경제활동참가율과 교육수준에 상응하는 전문직에서나 핵심인력으로서의 여성인력에 대한 활용이 이루어지지 못하고 있다.<sup>22)</sup> 오늘날 독일에서는 직업이 없는 전업주부(Nur-Hausfrau)로서 자신의 모습을 그리는 여성들이 많지 않다. 그러나 다른 한편으로 아직도 많은 여성들이 결혼과 출산으로 도중에 직업을 중단함으로써 노동시장에서의 더 나은 기회를 상실해 가고 있다. 이러한 독일여성의 - 한국에 있어서도 예외는 아니지만 - 이중적인 노동시장에의 통합과정은 독일의 사회·정치적 환경을 반영하고 있는 것으로, 가족과 사회 및 노동시장에 대한 제도적·정치적 합의를 반영한다. 문제는 상대적으로 서독여성에 비해 노동의 자율권을 인정받았던 동독여성의 지위까지 통일과 함께 하락되었다는 사실에 있다.

통독은 흔히 구 동독지역의 게토화(Ghettoisierung), 즉 빈민지역화라 불리 운다. 통일과 함께 서독 수준의 소비·문화 수준을 기대했던 동독지역 주민에게는 매우 슬픈 현실이 아닐 수 없다. 비록 서독의 고급 ‘메르세데스’ 수준은 아니라도 ‘트라비’라는 국민차 정도는 한 대씩 소유할 수 있었던 동독 주민들은 통일과 함께 서독 주민들과는 구별되는 ‘이등시민’(zweiter Buerger)이 됐었을 뿐만 아니라 그들이 가지고 있던 직장까지 잃기도 했다. 특히 동독여성은 독일 통일의 손실자(Verliererinnen)로 불리운다. 『통일계약서 31조』에 따르면 “통일 독일의 입법자는 남성과 여성이 동등한 권리를 위한 법안을 계속 발전시켜 나가야 한다”고 명시하고 있다. 그러나 통독은 실제로 서독의 노동 및 사회규약을 동독에 이식시킨데 불과하였고 동독여성의 법적 지위는 현저하게 나빠졌다.<sup>23)</sup> 1949년

22) Maier, F. “Zwischen Arbeitsmarkt und Familie - Frauenarbeit in den alten Bundeslaendern”, Frauen in Deutschland 1945~1992 (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1993), p. 257

동독에서는 남녀동등권이 법으로 확정되어 여성을 사회적, 정치적 과정에 참여하도록 하였다. 이는 1949년에서 1961년 사이 동서가 분단되고 베를린 장벽이 세워지는 과정에서 약 3백만명에 달하는 동독인들이 서독으로 탈출함으로써 전문인력의 부족과 함께 기술발전의 저해를 막고자 하는 경제적 필요성에 의한 조치이기도 했다.<sup>24)</sup> 따라서 분단직후 동독의 여성정책은 기술직에서 부족한 인력을 여성을 통해 충당하는 것이었고 이에 따라 여성에 대한 직업교육 및 자질향상을 도모하였다. 그 결과 가정의 기능을 국가가 떠맡는 것은 당연시되었다. 통독이전 동독의 15세에서 60세 사이 여성경제활동참가율은 83%에 달하였으며 87%의 여성이 직업교육을 마쳤다. 그러나 여성의 높은 경제활동은 출생률의 저하를 초래함으로써 인구학상의 문제를 일으켰고 이를 해결하기 위해 새로 마련된 여성정책이 ‘새로운 사회주의가족’(neue sozialistische Familie)을 만드는 것이었다. 즉 국가가 가정의 기능을 떠맡기보다는 여성에게 직장과 가정을 양립할 수 있는 조치를 취해줌으로써 가정의 기능을 다시 회복하고자 하였던 것이다. 이 ‘새로운 사회주의가족’을 만들기 위한 정책은 1) 출산보조, 2) 자녀수당지급, 3) 일년간의 출산휴가 및 직장복귀 보장, 산모에 지원금지급, 4) 자녀양육 및 교육에 대한 국가의 제도적 지원, 5) 자녀가 아플 경우 직장에서 휴가를 얻도록 조치, 5) 가족에게 대출 제공이라는 형태로 나타났다. 이러한 여성의 경제활동을 위한 가족지원 정책은 ‘사회주의국가 건설’과 ‘가정기능회복’이라는 두 마리의 토끼를 잡기 위한 조치였던 것이지 진정 여성을 위한 해방정책은 아니었다. 그 이유는 여성의 경제활동 참여확대를 위한 정책적 고려는 있었어도 남편이나 아이들의 가족 내에서 역할을 강조하는 정책은 전혀 이루어지지 않았기 때문이다. 즉 여성의 경제활동을 위한 국가적 조치는 서독에 비할 수 없을 만큼 체계를 갖추었지만 가정 내에서의 여성의 역할은 서독에서와 마찬가지로 변함없이 강조되었던 것이다. (표4)는 이러한 경향을 잘 나타내주고 있다. 동독여성 역시

23) Kurzschferf, I., Nur noch Utopien sind realistisch (Bonn: Phal-Rugenstein Nachfolger GmbH, 1992), p. 14.

24) Nehls, S., “Aktuelle Fragen der deutschen Vereinigung in Bezug auf die Frauenpolitik”, 한국여성개발원, 『여성연구』 제 9권 4호, (1991), p. 146

통일 전 가사노동을 남성과 동등하게는 분담하지는 못하였지만 서독에 비해 남성의 가사노동 참여가 비교적 높았던 반면, 통일 후 여성부담이 오히려 가중되었다.

(표 4) 가사노동 분담표(%)

가사노동의 종류	여성혼자		남성혼자		부부공동	
	1998	1991	1988	1991	1988	1991
음식준비	57	73	5	3	36	23
설거지	40	55	-	4	53	36
청소	66	72	2	1	31	26
세탁	87	90	-	2	12	6
집수리	-	12	84	64	12	15
시장보기	36	49	13	6	47	42
공공기관 등 일처리	25	35	30	8	43	55
기타 가사노동	40	31	15	15	35	50

출처: Frauenreport-Brandenburg'91, unveroeffentliches Manuskript, Kapitel 4.2., S. 12, Gysi, U. / Meyer, D., "Leitbild: berufstaeugetige Mutter-DDR-Frauen in Familie, Partnerschaft und Ehe", Helwig G. / Nickel, H. M., Frauen in Deutschland 1945- 1992, 1993, p. 157.

통일과 함께 동독지역 여성의 지위하락은 다음과 같은 서독식 가족정책으로의 편입을 통해 이루어졌다.

첫째, 동독에서는 취업여성의 육아휴직기간이 연금에 계산되었으나 통독과 함께 서독기준에 따라 더 이상 인정되지 않는다.

둘째, 아이가 아팠을 경우 동독 시절에 여성들에게 자율적으로 인정되었던 연가가 현저하게 줄어들었다.

셋째, 여성에게 다방면으로 인정되었던 노동에 대한 권리가 사라졌다.

넷째, 육아의 사회화에 대한 여성의 권리가 사라졌다는 점을 들 수 있다.

무엇보다도 통일과정에서 여성운동계에 가장 문제가 되었던 것은 임신중절에 관한 조항이었다.<sup>25)</sup> 동독에서 3개월까지 임신중절을 허용했던 법

25) 구서독에서 임신중절은 몇 가지 예외상황인 경우만을 제외하고 형벌의 대상이었으나 구동독은 여성의 중절을 임신 3개월까지 법적으로 허용하였다.

안은 통일 독일에서 1992년 12월 31일까지만 유효하게 되었다. 이 역시 서독 기준으로 해결이 난 것이다. 또한 통독과 함께 여성에게 가해진 가장 큰 타격은 실업이라는 현실이었다. 동독지역의 수많은 기업들이 더 이상 국가의 지원을 받지 못함에 따라 낡은 기술을 가지고 자유시장 경제체제의 경쟁에서 살아남을 수 없게 되었고, 이에 따라 가장 먼저 이루어진 것이 여성에 대한 해고조치였다. 통일 전 모든 사람들이 노동이 의무와 권리를 가졌으므로 공식실업자가 존재하지 않았던 동독은 통일과 함께 - 이미 통일이 되던 해인 1989년에 - 무려 9.1%의 여성실업자와 7.1%의 남성실업자를 낳았으며 실업자 중 여성이 차지하는 비율은 56%에 이르렀다. 1995년에는 구 동독지역의 실업률이 14.3%가 되었으며, 여성실업률은 18.7%나 차지하였다.<sup>26)</sup> 1년 이상 일자리를 찾지 못한 장기실업자의 여성비율은 1993년의 경우 무려 74.4%에 육박하였다. 국가의 통제가 없어지자 기업들은 이제 모성보호 비용을 절감할 수 있는 남성노동자를 선호하기 시작하였던 것이다.

### 1) 여성의 경제활동의 변화

통일과 함께 독일여성의 경제활동 참가율은 전반적으로 높아졌다. 이는 비록 감소경향을 보이고 있기는 하지만 구 동독지역 여성의 높은 경제활동 참가율에 기인한다. 통일 전 동독에서는 80%가 넘는 여성이 경제활동에 참여하였으나 통일이후 현저히 감소하였다. 그러나 (표5)에서 확인할 수 있듯이 구 동독 지역 여성의 경제활동 참가율은 여전히 구 서독 지역 여성보다 현저히 높음을 알 수 있다. 무엇보다 눈에 띄는 것은 통독이후 구 동독지역과는 달리 구 서독지역 여성의 경제활동 참가율이 꾸준히 증가하고 있다는 사실이다. 그러나 이는 양적 증가에 불과할 뿐 여성고용의 질적 증가를 의미하지는 않는다. 그 이유는 여성의 시간제 고용이 증가했기 때문이다(표1참조). 1991년의 경우 전체 고용의 17.0%가 시간제였으며 그 중 남성의 시간제 고용비율은 3.2%, 여성비율은 36.4%를 나타내

26) Nehls, S., Aktuelle Fragen der deutschen Vereinigung in Bezug auf die Frauenpolitik, 한국여성개발원, 『여성연구』 제 9권 4호 (1991), pp. 149~151.

고 있다.<sup>27)</sup>

(표 5) 통독 후 여성의 경제활동 참가율<sup>28)</sup>

	전체	구서독지역	구동독지역
1991	62.1	58.4	77.2
1995	62.6	59.9	73.9
1998	63.0	60.5	73.5

출처: Statistische Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Klammer, U. u.a. (Hg.), WSI - FrauenDatenReort (Berlin: Sigma, 2000), p. 51.

성별직종분리는 동독에서 역시 존재하였으나 서독에 비해 심하지 않았다고 할 수 있다. 이는 소위 ‘남성직’이라고 불리는 직종이 많이 분포되어 있는 제조업 및 건설업 등에 동독여성들이 서독여성들보다 현저히 많이 종사하고 있다는 사실을 통해 알 수 있다(표6 참고). 또한 동독은 서독에서와 같이 서비스업이 발달하지 않았음이 눈에 띈다. 후기 자본주의의 특징으로 불리는 서비스의 산업화에 따른 유통, 신용, 보험업 및 일반 서비스업과 같은 서비스업의 분화가 동독에서는 나타나지 않고 있다. 다만 비제조업 분야로 통칭되어 있을 뿐이다.<sup>29)</sup> 그렇지만 이 비제조업 분야에

27) 출처: Das Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung, Statistische Taschenbuch 1998. Arbeits- und Sozialstatistik. Teil 2.5.A., 1999.

28) 이 통계자료를 여기에서 인용하는게 매우 조심스러운 것이 사실이다. (표1)과 비교했을 때 여성의 경제활동참가율이 너무 높게 잡혀있기 때문이다. 그러나 통독 후 여성경제활동 참가율의 변화추세를 구서독 지역과 구동독 지역으로 구분하여 제시하고 있는 다른 통계를 입수하지 못해 이 통계를 인용할 수밖에 없었다. 통계의 의미는 사회적 사실을 그대로 반영하고 있다기 보다는 하나의 경향성을 보여주는 것이기 때문에 읽는 독자가 이를 참조해 주기를 바란다.

29) 비제조업이라는 산업분류는 제조업 중심주의로부터 결과한다. 제조업 중심주의는 서독에서도 발견되어진다. 서독에서의 서비스업 발전과 관련된 논쟁에 있어 서비스업의 매우 상이하고 다양한 형태에 대한 단순화가 나타나고 있다. 이러한 단순화는 서비스업 내부의 개별 직종이 갖는 특징에 의해서가 아니라 서비스업이 갖는 제조업과의 구조적 차별성(struktueller Abstand)에 기초하고 있다. 이렇듯 서비스업은 사회학적 논쟁 속에서 흔히 생산적 노동(produktive Arbeit)이라는 준거 틀을 통해 개념화되어진다. 이러한 산업사회 상품생산 중

의 여성진출은 상당히 높음을 알 수 있다. 또한 교통·우편·통신 및 유통업 등의 서비스 부문에 서독지역 여성보다 높은 분포도를 보이고 있는 것을 볼 때 동독 지역에서 역시 성별직종 분리는 여전히 존재하였음을 짐작할 수 있다.

(표 6) 1989년 전체산업에서의 여성비율

구동독		구서독	
산업	%	산업	%
제조업	41.1	제조업·건설	24.4
건설업	17.0	에너지광산	10.6
임농업	37.7	임농어업	44.0
교통·우편·통신	35.2	교통·통신	24.5
유통	72.0	유통	56.2
비제조업분야	72.6	신용·보험	47.3
전산업	48.9	기타서비스업	60.3
		공공부문 및 사회보험	32.0

- 출처) - 구동독자료: Statistische Jahrbuch der DDR 1989. S. 116, Klenner, C., "Arbeit und Leistung von Frauen in der DDR - Brauchen wir eine feministische Kritik des Leistungsbegriffs?", Faber, C. / Meyer, T. (Hg), Unterm neuen Kleid der Freiheit. Das Korsett der Einheit - Auswirkungen der deutschen Vereinigung fuer Frauen aus Ost und West, (Berlin: Sigma, 1992), p. 24.
- 구서독자료: Statistische Bundesamt, Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, 1976 und 1989, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Maier, F., "Zwischen Arbeitsmarkt und Familie - Frauenarbeit in den alten Bundesländern", Frauen in Deutschland 1945-1992 (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung), 1993, p. 262

심주의에서 결과하는 서비스사회(Dienstleistungsgesellschaft) 경시경향에 대해 일부 학자들은 약간의 풍자적인 표현으로 "그밖의 사회"(eine "Sonstiges-Gesellschaft)라 서비스사회를 칭하기도 한다. Niebur, J., "Beschäftigungsstruktur und Arbeitsorganisation im Bereich der 'sonstigen Dienstleistungen,'" in: Wolfgang, L. / Hisig, U. / Gondek, H.-D., Dienstleistungsarbeit (Berlin: Sigma, 1991).

통일이 여성의 경제적 지위에 커다란 변화를 가져오지 않았다는 사실은 여성의 직업별 종사상의 지위를 통해 알 수 있다. 즉 통일과 함께 여성의 종사상의 지위에는 큰 변화가 나타나고 있지 않다. 종사상의 지위에 있어 여성과 남성의 결정적인 차이는 남성의 대부분은 근로자임에 비해 여성은 사무직에 종사한다는 사실에 있다. 이 점에 있어서는 통일 전이나 후 큰 차이가 없다. 즉 남성 근로자는 여성의 두 배를 차지하는데 반해 사무직에 서는 여성이 남성의 두 배를 차지하고 있다. 남성은 힘과 기술을 필요로 하는 생산직에, 여성은 사무직에서도 대부분 소위 ‘여성직’이라고 인식되고 있는 사무·보조직에 주로 종사하고 있다.<sup>30)</sup> 이 밖에 주목할 수 있는 사항은 자유직에 여성의 진출이 약간 확대되었으며, 무엇보다도 남성의 공무원직의 진출이 주춤하는데 비해 여성의 진출이 확대되고 있다는 사실이다. (표1)과 (표7)을 비교해 보면 알 수 있듯이 1996년 총 직업에서 가족종사자가 차지하는 비율이 1.3%이라는 점과 1999년 여성의 가족종사자가 비율이 1.5%, 남성 0.4% 라는 점은 가족종사자의 대부분은 여성이라는 사실을 확인시켜주는 것이다. 결론적으로 통일 전과 후에 있어 여성의 종사상의 지위에 다소의 변화는 있었으나 고용구조 자체에 있어서 큰 차이가 나타나지 않았음을 알 수 있다.

(표 7) 종사상의 지위별 남녀비율 (%)

		자유직	가족종사자	공무원	사무직	근로자	합계
1991	여	5.0	2.8	3.6	60.7	27.9	100
	남	10.3	0.4	8.9	33.7	46.7	100
1999	여	6.3	1.5	4.7	63.6	23.9	100
	남	12.6	0.4	8.0	37.0	42.0	100

출처: Mikrozensus: Leben und Arbeit in Deutschland, 1999, p. 13.

30) Gottschall, K., "Geschlechterverhaeltnis und Arbeitsmarktsegregation" in: Becker-Schmidt, R. und Knapp, G. (Hg.), Das Geschlechterverhaeltnis als Gegenstand der Sozialwissenschaften (Frankfurt am Main/New York: Campus, 1995).

## 2) 직업교육

통일 전 양 독일의 직업교육은 서로 완전히 분리된 것이 아니었을 뿐만 아니라 활발한 학술적인 교류·협력이 이루어지고 있었다.<sup>31)</sup> 동독과 서독의 직업교육은 이원적 ‘교육훈련방식’(Dual System)이라는 체제에서 출발하고 있다. 직업교육 및 훈련방식에 있어서 큰 차이 없이 출발하였지만 경제체제가 다른 양국의 직업형태 및 직업환경은 다를 수밖에 없었고, 결국 직업훈련 내용 역시 달라질 수밖에 없었다. 이렇게 양 국가의 직업교육 내용이 차이가 나기 시작한 것은 1950년대 말부터였다. 동독은 서독에 비해 직업을 바꿀 수 있는 신축성이 훨씬 보장되어 있었다. 즉 동독은 서독과 달리 사업장에서 전문직업훈련을 받고 난 다음에 대학교에 공부할 수 있는 기회가 주어져 있었다. 이런 경우 서독의 경우는 대학진학이 사실상 어려웠다. 동독의 전문학교는 서독보다 사업장과 경제체제와 밀접한 관련을 갖도록 국가의 통제가 가능했던 것이다.

통일과 함께 동독의 직업교육체제는 서독 식으로 통합되었다. 이 과정에서 동독에서 받은 직업교육이 일부는 인정되었고 또 일부는 인정되지 못함으로써 재교육을 받아야 하는 일들이 발생하였다. 예를 들어 용접공으로 동독에서 일했던 사람이 서독식의 직업교육 기준에 못 미친다고 용접일을 하지 못하도록 금하는 일들이 발생하게 된 것이다. 이러한 상황은 고학력 전문직보다는 중간단계의 직업교육을 받은 사람에게 빈번하게 발생하였다.<sup>32)</sup>

구동독 체제의 영향이 아직까지 남아있었던 1991년 1월의 경우 구동독 지역 제조업부문 여성근로자 중 35%가 숙련노동자(Leistungsgruppe I)에 속하였다. 이는 서독의 7%에 비해 매우 높은 수준이었다. 또한 서독은 여성노동자의 절반이상이 미숙련 여성노동자였음에 반해 동독에서는

31) Sauer, J., “직업교육훈련분야에서 동서독 교류·협력 현황”, 통일연구원, 『남북한 화해·협력 촉진을 위한 독일통일 사례연구 - 독일통일 10주년 기념한·독 워크숍』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 45.

32) Sauer, J., “직업교육훈련분야에서 동서독 교류·협력 현황”, 통일연구원, 『남북한 화해·협력 촉진을 위한 독일통일 사례연구 - 독일통일 10주년 기념한·독 워크숍』 (서울: 통일연구원: 2000), p. 50.

20%만을 차지하였다. 사무직의 경우 중간관리직(Leistungsgruppe II)의 동독여성 비율이 34%였는데 반해 서독은 11%에 불과하였다. 그러나 같은 해 10월만 해도 상황은 많이 변해 있었다. 즉 35%였던 여성 숙련노동자들은 28%로 감소하였으며, 이는 같은 기간동안 58%에서 63%로 증가한 남성숙련노동자의 변화추세와 비교할 만하다. 이는 통일과 함께 이루어진 여성에 대한 실업조치는 숙련여성노동자에게도 예외가 아니었으며, 남성숙련노동자에게는 이것이 오히려 새로운 기회로 작용하였음을 알 수 있게 한다. 사무직 중간관리직(Leistungsgruppe II)에서 역시 여성비율은 같은 기간동안 34%에서 31%로 감소하였다.<sup>33)</sup> 단 9개월 동안의 여성고용구조의 이러한 변화는 통일이 여성노동에 미친 영향을 실감나게 하는 것이며, 왜 여성이 통일의 '손실자'로 불리우는지를 알 수 있게 한다. 결론적으로 통일과 함께 노동시장의 변동과 혼란기에 여성들은 남성보다 강하게 실업의 위기에 노출되었을 뿐만 아니라, 일자리를 잃고 난 후 다시 노동시장으로 진입할 기회 역시 적었다. 또한 직업교육 이후에도 노동시장에의 진입이 힘들어졌으며, 모성보호휴가를 마치고 이전 직장으로 다시 복귀할 가능성 역시 희박해졌던 것이다. 또한 정부에서 시행하고 있는 고용창출을 위한 각종의 노동정책에서 혜택을 받을 기회 역시 남성보다 현저히 적어졌다.

### III. 한반도 여성고용정책에 관한 연구를 위한 제언 - 독일의 시사점을 중심으로

#### 1. 남녀 평등한 통일을 위한 전제

독일통일이 여성노동시장 및 고용구조에 부정적인 영향을 미쳤다는 사실은 통독과정에서의 여성의 역할과 관련된 문제이다. 통독과정에서 민간단체가 미친 영향력이 크다는 점은 앞서 지적한 바 있다. 그러나 주요 통

33) 출처: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, Reihe 2.1 und 2.2., Kurzscherrf, I, ibid., pp. 18~21.

일담론을 이끌었던 권력의 중심에서 여성이 서있지 않았다는 사실은 여성이 통일의 '손실자'로서의 역할을 이미 예견하게 했다. 즉 통독은 서독의 체제가 동독에 그대로 이식되었고, 서독의 의사결정과정, 즉 원내교섭단체 중심의 의회제도 및 조합주의적 경제정책결정과정에서 여성들의 목소리가 충분히 반영되지 않았던 것이다.<sup>34)</sup> 그 대표적인 예가 앞서 지적한 바 있듯이 임신중절에 관한 동독과 서독의 서로 다른 법적 기준을 통일하는데 있어서 여성계의 '여성의 자유로운 자기결정권'(Selbstbestimmungsrecht)에 대한 주장이 관철되지 않았다는 사실을 통해 알 수 있다. 물론 통독이 독일의 국내 정세뿐만 아니라 당시 냉전체제의 와해과정과 미·소관계 등 국제권력관계의 매카니즘 속에 놓여 있었음에는 반론의 여지가 없다. 이를 통해 볼 때 한반도 통일 역시 남북이 스스로 해결해야 할 자체적인 문제 이외에도 한반도 주변의 정세와 관련된 문제들이 산적해 있는 것이 현실이다. 하지만 자체 내 통일 노력은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 특히 독일의 사례를 통해 볼 때 지금이야말로 통일담론에 있어 여성의 역할이 매우 중요한 시기라 할 수 있다.

사실 한반도 여성고용정책방향을 모색하는 작업은 현재로서 매우 어려운 뿐만 아니라 사실상 시기상조라고도 보여진다. 앞서 살펴본 것처럼 아직까지 남북 교류·협력은 매우 제한적으로 이루어지고 있을 뿐만 아니라 경제교류·협력은 이제야 출발단계에 있다고 봐야하기 때문이다. 그러나 독일통일 사례가 시사하듯이 통일과정에서 여성들이 배제되지 않기 위해서는 남북 경제교류·협력과정에서 여성의 역할에 대한 논의가 시작되어야 할 때가 되었다. 경제교류·협력은 결국 인적자원 활용의 문제로 접근되어질 수 있으며 이런 시각으로 봤을 때, 여성인적 자원의 교류에 있어 독일과는 다른 한국의 문화적인 특수성이 고려되어야 할 것이다. 즉 여성이 노동시장에서 배제되는 이유 중 하나는 여성이 노동력으로서 기동성(Arbeitsmobilitaet)을 갖지 못하고 있다는 데 있다. 독일의 경우 통일과 함께 서독의 자본과 인력이 대량으로 구 동독 지역으로 투입되었으며, 이

34) 이에 대한 보다 자세한 논의는 김경미, "독일통일과 구동독지역의 여성: 왜 구동독지역의 여성들은 '통일의 잃은 자'가 되었는가?", 한국국제정치학회, 제 41집 1호, (2001) 을 참조하기 바람.

과정에서 서독여성의 구 동독 지역에서의 취업이 증가하였다. 이는 독일여성들은 한국 여성에 비해 가정보다 직업적 성공을 중시하는 측면이 강하기 때문에 가능한 것이었다. 그러나 한국여성에게 있어 가족이란 여전히 중요한 가치를 가지고 있으며, 가족과 떨어져 타지 그것도 분단된 북한에 취업하기를 바라는 여성들이 실제로 많지 않을 것이다. 또한 한국적인 가족정서로서도 이는 용납되기 힘든 것이 분명하다. 따라서 여기에서는 앞으로 남북 경제교류 및 협력과정에 있어 여성이 핵심적인 역할을 수행할 수 있기 위해 제고되어야 할 몇 가지 점을 지적하는 것으로 논의를 제안하고자 한다.

#### 첫째, 여성의 사회·경제적 지위 제고

앞서 살펴보았듯이 현재 남·북 교류·협력과정에서 여성의 참여와 역할은 상당히 정체되어 있는 실정이다. 또한 금강산관광사업과 경수로사업을 중심으로 한 경제교류·협력과정에서 역시 여성은 전혀 핵심적인 역할을 수행하고 있지 못하다. 무엇보다도 통일의 담론을 형성해 가는 의사결정과정에서 여성의 참여 역시 매우 제한적인 점을 감안한다면 우리 사회 여성의 사회·경제적 지위를 제고하지 않을 수 없다. 우리 나라 여성은 평균수명 및 문자해독률, 취학률 그리고 1인당 GDP로 평가하는 국가별 남녀평등지수(GDI)에서 전체 146개국 중 30위로 중상위 수준을 차지하고 있으나 의회여성점유율 및 행정관리직 여성비율, 전문기술직 여성비율, 실질여성 GDP를 가지고 계산하는 남녀권한척도(GEM)에서는 70개국 중 63위로 최하위에 지나지 않은 실정이다.<sup>35)</sup> 여성의 교육기회의 확대 및 경제활동 참가율의 증가에 비례하는 실질적인 사회·경제적 지위의 향상 없이 통일이 이루어지게 된다면 한국여성 역시 독일여성과 마찬가지로 통일의 ‘손실자’가 될 것임에 분명하다.

#### 둘째, 성별분업지양

사회주의법은 남녀의 동등한 노동권 및 사회적 지위에 대한 보장권을 명시하고 있다. 그러나 이러한 사회주의의 법과 현실사이에 괴리가 없었다면 여성의 완전고용이 보장되어야 했고, 성별직종분리 및 성별 임금격차가 존재하지 않아야 했다. 또한 여성의 사회참여에 상응하는 가사 내적 노동

35) UNDP, Human Development Report, 2000

에 있어서의 남성참여를 의무화했어야 했다. 그러나 현실은 이와는 달랐음을 동독 사례를 통해 확인할 수 있다. 또한 독일 여성의 통일 전후 직업별 종사상의 지위를 통해 알 수 있듯이, 여성은 여전히 ‘여성적’인 직종에 남성은 ‘남성적’인 직종에 주로 분포되어 있는 실정이다. 통일 후 여성이 ‘손실자’가 아니라 남성과 동등한 노동권 및 삶의 질을 담보하기 위해서는 통일 전부터 성별 위계구조화에 형성된 노동구조 개선을 위한 노력이 먼저 이루어져야 할 것이다.

셋째, 여성참여확대를 위한 인프라구축 및 가족구조 개편

2001년 현재 남한의 대졸여성 경제활동 참가율은 54%로 OECD국가 중 최하위를 차지하고 있다. 이에 따라 OECD는 한국이 여성인력을 제대로 활용하지 못해 눈에 보이지 않는 막대한 경제적 손실을 입고 있다고 진단하고 있다.<sup>36)</sup> 무엇보다도 우리 나라의 경우 남성의 경제활동 참가율은 미국과 스웨덴과 같은 선진국 수준에 도달해 있음에 반해 여성은 터키(76%)나 멕시코(72%)보다도 크게 떨어지는 수준에 있다. 이러한 현상은 한국 여성들이 특히 학력에 상관없이 결혼과 출산 후 경제활동 참가율이 떨어지는 노동단절곡선 즉 ‘M커브’를 OECD국가 중 가장 뚜렷하게 보이고 있는 것을 보면 더욱 잘 드러난다. 한편에서는 여성의 경제활동 및 사회참여를 유도하면서, 다른 한편에서는 여성을 여전히 가정 내에 묶고 있는 것이 현재 남한의 이중적인 현실이다. 북한 여성의 경제활동 참가율은 남한 여성보다 높은 것으로 추정되고 있다.<sup>37)</sup> 물론 북한의 경우 남한보다 가사 및 보육의 사회화가 더 발달해 있어, 북한의 『노동법』에는 여성의 노동시간(2장16조) 및 모성보호(3장31조, 6장 59조, 7장 66조 등)에 대한 조항이 매우 상세하게 명시되어 있다. 그러나 북한 역시 미혼여성의 경우 90%가 직장노동을 하는 반면 결혼한 여성의 60~70%가 직장을 그만 둔다<sup>38)</sup>는 사실은 사회주의 사회에서도 여성의 가정 내에서의 역할

36) 『매일경제』, 2001년 4월 25일.

37) 김애실(1996)에 따르면 1986년 북한 여성의 경제활동 참가율은 58.2%로 추정하고 있다. 남한의 경우 1990년 47%였음에 비교하면 상당히 높은 수준임을 알 수 있다.

38) 김애실, “남·북한 여성의 경제활동 현황과 전망”, 『통일논총』, 제15집, (1997), p. 7.

은 여전히 남아 있음을 알 수 있게 한다. 독일의 통일은 동독에 잘 갖추어져 있었던 여성의 사회참여 확대를 위한 인프라구조가 어떻게 해체되어 가는가를 잘 보여주는 좋은 사례라고 할 수 있다.<sup>39)</sup> 통일과정에서의 여성 참여확대를 위해서는 통일 후에도 붕괴되지 않을 단단한 인프라구조의 구축 및 여성의 역할을 여전히 가족 안에서 묶고 있는 가족구조의 개편이 동시에 이루어져야 할 것이다.

#### 다섯째, 여성의 사회·직업의식 제고

여성의 사회참여 및 직업의식의 제고가 절실하다. 여성이 노동시장에서의 차별에 대한 많은 논의에도 불구하고 여성인적 자원은 여전히 기업주에게 매력적인 노동력으로 인정받지 못하고 있다. 똑같은 자격조건과 직업적 능력뿐만 아니라 남성 못지 않은 직업의식을 가지고 있는 여성이 여성이라는 이유만으로 남성에게 밀리는 일들이 일어나지 않게 하기 위해서는 남녀고용평등의 실현 못지 않게 여성자신들의 철저한 직업의식이 재검토되어야 할 것이다. 통독 과정에서 서독여성들이 보여 주었던 직업의식은 우리에게 시사하는 바가 크다.

그러나 이 모든 숙제는 하루아침에 풀 수 있는 것이 아니다. 통독 후 독일에서는 통일이 충분한 내부의 준비과정 없이 국제정세에 밀려 너무나 갑자기 그리고 급속도로 이루어졌다는 자성적인 비판이 있다.<sup>40)</sup> 이는 통일을 위한 아주 오랜 준비기간을 필요로 한다는 것을 시사하는 것이기도 하다. 경제통합 이후 사회통합을 위한 진통을 겪고 있는 독일의 경우가 시사하듯이 남북 통일을 위한 기나긴 준비기간이 필요하며, 이는 양국에서의 양성 평등한 노동조건을 실질적 확보 및 가족구조의 개편과 함께 이루어져야 할 것으로 보인다.

39) 박명선, “통일독일의 가족문제와 가족정책”, 한국사회학 제 33집 가을호, (1999) 참조.

40) 이에 대해서는 프리데만 슈피커·임정택 공편, 『논쟁 - 통일독일의 과정과 결과』(서울: 창작과 비평사, 1991)을 참조.

## 2. 통일대비 여성고용정책

사회주의 국가는 여성의 경제활동을 의무화하고 이를 지원하기 위해 법적, 제도적 기반 및 보육시설 등 관련 인프라 체계를 비교적 잘 구축하고 있음을 동독 사례를 통해 살펴보았다. 북한 역시 여성들의 경제활동을 지원하기 위해 노동법에 여성의 노동시간 및 모성보호에 관한 매우 상세한 조항을 명시하고 있다. 북한의 여성관련 법제를 살펴보면, 이미 1946년 「로동자 및 사무원에 대한 로동법령」에 동일임금 동일노동 조항 및 산전(35일), 산후(42일), 휴가와 수유시간(1년 이내의 유아를 가진 경우 1일 2회 30분씩)보장, 임신 중 및 해산 후의 노동생활 특별 보호(제정된 시간 외의 노동이나 야간노동 금지)을 규정하고 있다. 또한 탁아제도 전반에 대한 포괄적인 법령인 「어린이 보육 교양법」이 1976년 4월 29일 제정되었고, 1946년에 제정된 「로동법령」을 보완, 변경하여 1978년 개정된 「사회주의로동법」에는 여성에 대한 제도적 배려가 두드러 진다. 예를 들어 제 18조에는 하루 노동시간을 8시간으로 규정하고 있으며, 3명 이상의 자녀를 둔 여성에게는 6시간으로 노동부담을 줄여주고 있다. 또한 제31조에는 탁아소, 유치원 등의 설치를 규정하고 있으며, 3명 이상의 자녀가 있거나 기타 사정으로 직장에 나가지 못하는 여성에게 가정에서 직장 못지 않은 노동을 할 수 있게 하는 가내노동에 관해 명시하고 있다. 제37조에는 동일노동 동일임금에 대한 규정을 명시하고 있으며, 이 원칙은 상당히 잘 지켜지고 있는 것으로 평가되고 있다.<sup>41)</sup> 그러나 직종별 성별 분업에 따른 상위직과 하위직의 남녀 위계구조는 북한에서 역시 예외 없이 나타나고 있는 실정이다.

한국의 경우는 - 북한에서 이미 1946년 사회주의 법령 제정 당시부터 명시하고 있는 - 모성보호 관련법 등 여성인력활용을 위한 법적, 제도적 기반을 이제 정비해나가고 있는 실정이다. 바로 이러한 연장선상에서 여성의 고용평등을 보장하는 「남녀차별금지및구제에관한법률」 및 「남녀고용평등법」등이 제정되었고 최근 모성보호법이 확대되는 등의 변화가 있어 왔

41) 조용남, “통일 대비한 남북한 여성관련 법제의 비교 연구”, 한국여성학회 2001년 춘계 학술대회 자료집 참조.

다. 그 내용을 좀 더 자세히 살펴보면, 1987년 「남녀고용평등법」의 제정을 출발로 1991년 「영유아보육법」이 제정되었으며, 1999년 「남녀차별금지및구제에관한법률」이 제정되었다. 이는 10여년이라는 짧은 기간동안 일어나 커다란 변화가 아닐 수 없다. 최근 개정된 모성보호법에 따르면 여성의 산전·후 휴가를 60일에서 90일로 확대하고, 90일 중 60일에 대한 급여는 사업주가 부담하나 연장 30일에 대한 급여는 고용보험에서 지급하도록 하여 사회분담화를 시도하였으며, 육아휴직을 1년 이상 보장하되, 휴직 대상자를 모든 남녀 근로자로 확대하였다. 또한 육아휴직기간 동안 월20만원의 급여는 고용보험에서 지급토록 하는 성과를 이루었다.<sup>42)</sup> 그러나 이러한 여성의 경제활동 참여를 지원하는 법적, 제도적 기반은 점차적으로 갖추어나가고 있지만, 실제적인 활용도는 크지 않아 노동현장에서 눈에 떨 만한 커다란 개선은 이루어지지 않고 있는 실정이다.<sup>43)</sup>

또한 동독 사례가 시사하는 바와 같이 통일과정에서 이러한 여성의 경제활동 지원체계가 역시 사상누각이 될 위험소지가 다분하며 통일 후 발생할 실업<sup>44)</sup>에 여성이 가장 먼저 노출되기 쉽다. 남한에서는 이러한 전조를 이미 IMF 경제위기 시 경험한 바 있다. 남한의 경우 여성의 경제활동을 지원하는 관련 법제들이 이제 겨우 틀을 갖추어 가고 있는 실정에서 성급

42) 김미경·정진주, 『모성보호 확대 및 사회분담화를 위한 기초연구』 (한국: 여성부, 2001) 참조.

43) 전국 56,651명의 남녀공무원에 대한 육아휴직 이용 희망에 대한 조사 결과를 보면, 남자의 8.90%, 여자의 19.68%만이 육아휴직을 희망한 것으로 나타났다. 육아휴직제도를 이용하지 않는 이유로는 ‘휴직기간 중 생계유지곤란’, ‘대체인력의 미확보로 인한 타직원의 업무과중’, ‘인사상 불이익’이 주요 원인으로 꼽히고 있다. 행정자치부, 『여성공무원 발전기본계획 - 공직부문 여성인적관리를 위한 보고서』 (서울: 행정자치부, 1996).

44) 통일 후 예상 실업률은 연구자에 따라 차이가 많이 나고 있는 실정이다. 예를 들어 조동호(1994년)는 북한의 불필요 노동력 규모를 기준으로 약 568.2만 명의 실업규모를 예상하고 있으며, 그 중 여성실업자를 375만 명 정도로 추산하고 있다. 이에 반해 선한승의 경우 노동시장접근방법으로 180만 명에서 660만 명 선의 넓은 스펙트럼으로 접근하고 있으며, 그 중 여성실업자는 118.8만 명에서 435.6만 명이 될 것으로 추정하고 있다. 김경희, “통일 한국의 양성평등한 복지구현을 위하여, 남북한 여성복지비교”, 윤택림 외, 『여성이 만드는 통일한국의 미래』, (서울: 미래인력연구센터, 2001), p. 187.

한 통일논의는 여성의 고용구조를 오히려 악화시키고 여성을 통일의 ‘상실자’로 전락시킬 위험소지가 충분하다.

현재 남한과 북한의 여성경제활동을 종합해 보면, 양국은 모두 여성의 경제활동을 권장하고 있을 뿐만 아니라 이를 지원하는 체계를 구축하고 있다. 그러나 최근 남한의 여성고용구조 특징은 양적 증가, 질적 악화로 요약되어질 수 있다.<sup>45)</sup> 즉 여성취업자는 과거에 비해 양적으로 증가하였지만 경제에서 핵심인력으로 활동하는 여성인력은 그에 비례해 증가하지 않았다는 것이다. 1999년 현재 남한 여성의 경제활동 참가율은 47.4%, 실업률은 5.1%를 차지하고 있다. 여성 임금근로자 중 과장급이상 비율은 1.74%(1998년)로 남성의 15.36%보다 현저히 낮은 수준이며, 전문기술직에는 31.9%(2000) 여성이 차지하고 있으나, 행정관리직에서는 4.7%에 지나지 않는다. 1994년 UNDP자료에 따라 남북한 여성의 지위를 비교해 보면, 북한여성의 경제활동참가율은 64%로, 남한여성의 40%에 비해 상당히 높으며, 여성경제활동인구는 남성을 100으로 봤을 때 북한 85, 남한 51, 의회여성비율은 남한 2.0%, 북한 20.1%, 행정관리직 진출은 남한 4.1%, 북한 3.7%, 전문기술직은 남한 42.5%, 북한 24.6%, 소득구성비는 남한 22.0%, 북한 38.7%, 여성권한척도(GEM)는 116개국 중 남한 90위, 북한 50위, 인간개발지수(HDI)는 174개국 중 남한 31위, 북한 83위로 나타났다. 이 결과에 따르면 북한여성이 행정관리직이나 전문기술직에의 진출이 남한 여성보다 뒤지고 있지만, 사회·경제적 지위는 전반적으로 남한여성보다 비교적 높음을 알 수 있다. 그러나 남북한 여성의 정치·경제적 지위는 국제수준에서 봤을 때 매우 낮다고 할 수 있다.<sup>46)</sup>

통일 대비 여성고용정책 전망과 관련하여 핵심논지는 무엇보다도 남북 여성인적자원의 교류에 있다. 그러나 앞서 살펴보았듯이, 현재 진행되고 있는 남북 경제교류·협력 과정에서의 여성노동력의 역할은 매우 미미한

45) 한국여성개발원, 『지식기반사회에서 여성인적자원의 개발과 활용』, 제3차 정책협의회 회의자료, 2001 참조.

46) 김애실, “남·북한 여성의 경제활동 현황과 전망”, 『통일논총』, 제15집, (1997), pp. 10~11.

실정이다. 남한 기업의 북한에의 투자가 지금의 부분적이고 제한적인 수준을 넘어 보다 광범위하게 이루어지기까지 선결되어야 할 과제<sup>47)</sup>가 산적해 있지만, 만일 이 문제들이 해결된다고 한다면 남한의 투자자들은 남한에서 제공받는 것보다 값싸고 양질의 노동력을 북한으로부터 공급받기를 원할 것임에 자명하다.<sup>48)</sup> 이 경우 남한에서 북한으로는 기술이전 및 관리를 위한 비교적 양질의 남성 인적자원이 주로 유입될 것이며, 북한에서는 값싼 노동력, 특히 여성노동력에 대한 활용이 증가할 것이다.<sup>49)</sup> 북한에서 값싼 노동력이 공급된다면 남한의 임금수준을 같이 하락시킬 것임이 자명하다. 독일의 경우 통일과 함께 임금이 비교적 안정된 서독에 의해 동독지역의 임금수준이 상대적으로 높아졌지만, 남한의 경우 동일노동 동일임금의 원칙조차 제대로 지켜지고 있지 않는 현 상태대로 통일이 이루어진다면 통일이 - 독일의 사례와는 달리 - 남한의 임금구조를 오히려 더욱 악화시킬 소지가 다분하다. 이러한 문제는 현재로서도 남성보다 임금수준이 더 낮은 여성들에게 더 절실하게 다가올 것으로 보인다.

통일대비 경제협력을 위한 남북인적자원 교류 활성화를 위해서 무엇보다도 시급하게 해결되어야 할 문제는 남북한 경제체제가 상이함에 따라 발생하는 고용 계약 및 규정상의 문제에 대한 남북한 정부의 합의라 할 수 있다. 현재 남한측에서 북한의 노동인력을 활용하는 데에는 채용단계에서부터 휴무, 노동력 동원 및 배치, 해고단계에 이르기까지 너무나 많은

47) 이에 대해서는 조동호의 “북한 노동력 수준의 평가와 실제 사례에 대한 연구”, 선한승·조명철, 『남북협력과 노동정책』 (서울: 한국노동연구원, 2000), pp. 118~124에서 비교적 자세히 다루고 있다.

48) 그러나 엄밀하게 보면, GNP를 기준으로 한 1998년 남·북한의 평균노동생산성은 북한의 경우 약 797달러, 남한은 15,848달러 수준으로 북한이 남한의 5.0%수준으로 평균적으로 북한의 노동력은 남한보다 우수한 것이라고 볼 수 없다. 조동호, “북한 노동력 수준의 평가와 실제 사례에 대한 연구”, 선한승·조명철, 『남북협력과 노동정책』, (서울: 한국노동연구원, 2000), p. 117. 따라서 한국 기업의 북한 진출시 주로 값싼 노동력이 활용될 것으로 보인다.

49) 현재 북한에 진출해 이미 이루어지고 있는 경수로사업 및 금강산 사업과 관련되어 고용되어 있는 여성노동력 뿐만 아니라, 기타 민간기업에서의 북한 여성 노동력 활용현황에 대한 통계가 아직까지 공식적으로 제시된 것이 없기 때문에 이에 대한 구체적인 분석은 아직까지 불가능한 실정이다.

제약을 받고 있는 실정이다. 또한 인력활용에 있어 경제적 효율성만을 가지고 봤을 때, 자유시장 경제체제를 가진 남한과 달리 북한의 사회주의 경제체제 내에서 인적자원 활용의 효율성이 떨어질 것임에는 자명하다. 그렇기 때문에 노동력의 질이 높지도 않고 그렇다고 임금수준이 결코 낮지도 않은 북한에의 진출이 경제적 효율성의 측면에서 봤을 때 바람직하지 않다<sup>50)</sup>는 진단이 나올 수 있다. 그러나 통일은 경제적 효율성의 측면에서만 접근할 수 없는 문제이다. 또한 통일의 사례에서 확인할 수 있었던듯이, 임금체계에서부터 채용·해고에 이르기까지 인력활용 방식에 있어 법적, 제도적 이질성에 대한 통일된 체계를 구축하기 이전에 통일을 서두르는 것은 통일 후 노동시장의 혼란을 염두 하지 않은 성급한 처사라 할 수 있다. 따라서 통일을 대비한 고용구조를 분석하는데 있어 중요한 것은 무엇보다도 통일 후 노동시장의 혼란을 미연에 방지할 수 있는 남한과 북한의 통합적인 노동시장 정책을 먼저 구축하는 것이라 하겠다.

현재는 통일을 대비한 여성고용정책의 방향이 이렇다라고 제시할 수 있는 단계는 아니다. 따라서 본고에서는 이미 서론에서 지적하였듯이, 여성고용에 대한 주제를 통해 한반도 통일을 준비하기 위한 전제 및 선결과제를 검토하는 것으로 논지를 제한하고 있음을 다시 한 번 밝혀둔다. ‘남녀평등한 통일’을 이루기 위해서는 본 연구자가 앞 선 절에서 제시 한 바 있는 다섯 가지의 전제들에 대한 국민적 공감대가 먼저 형성되어야 할 것이며, 남한과 북한은 각기 남녀 평등한 사회 기반을 구축하기 위한 나름의 진지한 노력을 먼저 기울여야 할 것이다. 이러한 노력이 이루어지는 가운데서 연구자들은 이제 조금씩 진행되고 있는 남북 경제교류 및 협력 과정에서 이루어지고 있는 인적자원 교류의 성격에 대한 양적, 질적 조사를 꾸준히 실시하고 이를 가시화 할 수 있는 통계를 생산해내야 할 것이다. 이러한 작업들이 이루어질 때 통일을 대비한 고용정책 방안을 비로소 제시할 수 있게 될 것이며, 바로 이것이 통일을 준비하는 과정이기도 하다. 이러한 노력 없이 이루어지는 통일에 대한 논의는 선부분 ‘통일우선주의’에 지나지 않는다. 비록 독일이 사회통합을 위한 충분한 노력 없이 경제통합

50) 조동호, “북한 노동력 수준의 평가와 실제 사례에 대한 연구”, 선한승·조명철, 『남북협력과 노동정책』 (서울: 한국노동연구원, 2000), p. 125.

을 이루었다는 비판을 받고 있지만, 현재의 한반도 통일과정과 비교했을 때 사회통합에 대한 노력이 없었다고 만은 평가할 수 없다. 독일은 분단되고 얼마 지나지 않아서부터 비록 제한적이고 통제된 형태이긴 했지만 인적, 물적 자원의 교류가 상당히 진행되어 왔었다. 이에 비하면 남북한의 통일을 위한 노력은 이산가족 상봉 및 금강산 사업을 통해 이제 본격적으로 그 첫 발을 내딛고 있는 것이라 할 수 있다.

#### IV. 결론

여성을 독일 통일의 ‘손실자’(Verliererinnen)로 불리운다.<sup>51)</sup> 비록 여성이 남성에 비해 통일의 피해를 많이 받았다고는 하지만, 그렇다고 모든 남성이 통일의 ‘수익자’(Gewinner)라 할 수 없듯이 여성 모두가 ‘손실자’라고 만은 볼 수 없다.<sup>52)</sup> 남성과 여성 사이에 차이가 존재하듯이 여성내부 또는 남성내부의 차이 또한 간과할 수 없는 것이기 때문이다. 사회의 위계화와 노동시장의 성별 분절화는 여성들 내부의 이해관계에도 상이하게 영향을 미친다. 직장을 가진 여성과 직장을 잃은 여성, 아이를 가진 여성과 아이가 없는 여성, 직장을 가졌어도 안정된 전문직에 높은 호봉을 가진 여성과 불안정한 직장에 낮은 보수를 받는 여성들 사이에는 분명 서로 다른 이해관계가 존재한다. 통일과 함께 구 동독 지역은 전반적으로 혼란에 빠져있다. 남성은 여성보다 가진 것이 더 많았기 때문에 통독과 함께 사회가 혼란에 빠졌을 때 느끼는 상실감이 더 클 것임에는 자명하다. 실제로 통독과 함께 대량실업의 위기와, 노동력평가절하 및 하향취업과 같은 현상들은 구동독 지역 남성들에게 더 직접적으로 체감되는 부분이기도 하

51) 독일 통일이 여성에 미친 영향에 대해 분석하고 있는 모든 글들은 여성의 손실자로서의 위치에 주로 초점을 맞추고 있다. 이에 대해서는 김정미, “독일통일과 구동독지역의 여성: 왜 구동독지역의 여성들은 “통일의 잃은 자”가 되었는가?”, 한국국제정치학회, 제 41집 1호, (2001), 박명선, “통일독일의 가족문제와 가족정책”, 한국사회학 제 33집 (가을호, 1999), 전복희, “1989년 이후 체제전환기 구동독지역의 여성문제”, 국제정치논총, 제 40집 1호, (2000)를 참조.

52) Kurzscherf, I., Nur noch Utopien sind realistisch (Bonn: Phal- Rugenstein Nachfolger GmbH, 1992), p. 29~32.

다. 반대로 통일과 함께 구 동독 지역의 전반적인 임금상승은 남성노동자에게만 해당되는 것은 아니다. 여성 임금수준의 전반적인 상승 역시 통일과 함께 결과하였다.<sup>53)</sup> 여성의 ‘손실자’ 역할만을 강조하는 것은 - 현상에 대한 올바른 이해를 넘어 - 여성해방론적 시각에서 볼 때 항상 올바른 방법만은 아니다. 여성 내부의 이해관계의 대립 및 가부장적 노동구조의 재생산에 여성이 간접적으로 기여하는 바들이 함께 논의될 때만이 진정으로 양성 평등한 노동세계의 새로운 설정을 위한 담론이 형성되어질 수 있기 때문이다.<sup>54)</sup>

남한의 경우 여성의 사회 및 경제참여 확대를 위한 인프라구축 및 모성 보호 관련 법안의 통과 등 여성의 인적자원을 제대로 활용하고 더욱 광범위하게 개발하기 위한 논의들이 이제 본격적으로 시작되고 있는 실정이다. 이러한 양성 평등한 통일을 준비하는 노력<sup>55)</sup>들이 선부른 ‘통일우선주의’에 밀려나는 일이 없도록 남북한 내부의 성 평등사회 구현을 위한 끊임없는 노력들이 우선되어야 할 것이다.

53) Kurzschurf, I., Nur noch Utopien sind realistisch (Bonn: Phal-Rugenstein Nachfolger GmbH, 1992), p. 22~27.

54) 가부장제의 재생산에 있어 여성의 간접적인 기여도와 여성해방의 전략에 대한 논의는 본인의 줄고, “한국여성의 해방전략이 갖는 제한성과 부적절성: 여성의 이중사회화 과정에 대한 고찰을 중심으로”, 한국여성학회, 제 17권 1호, (2001)을 참고하기 바람.

55) 윤택림 외, 『여성이 만드는 통일한국의 미래』 (서울: 미래인력연구센터, 2001), 평화를 만드는 여성회, 『여성의 통일의식과 태도조사 및 통일의식 함양방안 연구 - 평화통일과 여성의 과제』 (서울: 평화를 만드는 여성회, 1999) 참조.

## 참 고 문 헌

- 김경미. “독일통일과 구동독지역의 여성: 왜 구동독지역의 여성들은 “통일의 잃은 자”가 되었는가?”, 한국국제정치학회, 제 41집 1호, 2001.
- 김경희. “통일 한국의 양성평등한 복지구현을 위하여, 남북한 여성복지비교”, 윤택림 외, 『여성이 만드는 통일한국의 미래』, 서울: 미래인력연구센터, 2001.
- 김규륜, 『남북 경제교류·협력 발전방안 - 추진성과 평가 및 발전대책』, 통일연구원, 1999.
- 김미경. “한국여성의 해방전략이 갖는 제한성과 부적절성: 여성의 이중사회화 과정에 대한 고찰을 중심으로”, 한국여성학회, 제 17권 1호, 2001.
- 김미경. 『독일 연방 정부 수립 이후 노동시장 구조의 변화』, 독일프리드리히에버트재단, 2000
- 김미경/정진주. 『모성보호 확대 및 사회분담화를 위한 기초연구』, 여성부, 2001.
- 김재인·장혜경. 『여성비정부기구를 통한 남북한 교류·협력활성화 방안』, 통일연구원, 2000.
- 김애실. “남·북한 여성의 경제활동 현황과 전망”, 『통일논총』, 제15집, 1997.
- 대통령직속여성특별위원회. 『남북여성교류·협력활성화방안 - 동서독 사례가 주는 시사점을 중심으로』, 2000.
- 박명선. “통일독일의 가족문제와 가족정책”, 한국사회학 제 33집 가을호, 1999.
- 선한승·조명철. 『남북협력과 노동정책』, 한국노동연구원, 2000.
- 오승렬. 『북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁전망』, 통일연구원, 1999.
- 이배용. 『통일을 대비한 남북한 여성의 삶의 비교』, 이화여자대학교 한국여성연구소, 1997.
- 윤택림 외, 『여성이 만드는 통일한국의 미래』, 서울: 미래인력연구센터, 2001.

- 전복희. “1989년 이후 체제전환기 구동독지역의 여성문제”, 국제정치논총, 제 40집 1호, 2000.
- 조동호. “북한 노동력 수준의 평가와 실제 사례에 대한 연구”, 선한승·조명철, 『남북협력과 노동정책』, 한국노동연구원, 2000.
- 조용남, “통일 대비한 남북한 여성관련 법제의 비교 연구”, 한국여성학회 2001년 춘계 학술대회 자료집.
- 프리데만 슈피커·임정택 공편, 『논쟁 - 통일독일의 과정과 결과』, 서울: 창작과 비평사, 1991.
- 통일부, 『통일백서』, 2001.
- 통일부, “통계로 본 남북관계실적”, 남북정상회담 1주년 해설자료, 2001.
- 평화를 만드는 여성회, 『여성의 통일 의식과 태도 조사 및 통일 의식 함양 방안 연구 - 평화통일과 여성의 과제』, 1999.
- 한국사회학회, 『민족통합과 사회통합 - 독일의 경험과 한국의 미래』, 통독 10주년기념 한·독 특별심포지움, 1999.
- 한국여성개발원, 『북한여성의 지위에 관한 연구』, 1992.
- 한국여성개발원, 『지식기반사회에서 여성인적자원의 개발과 활용』, 제3차 정책협의회 회의자료, 2001.
- 행정자치부, 『여성공무원 발전기본계획 - 공직부문 여성인적관리를 위한 보고서』, 1996.
- Amt fuer amtliche Veroeffentlichungen der Europaeischen Gemeinschaft (Hrsg.), *Beschaeftigung in Europa 1998*, Luxemburg 1999.
- Das Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung, *Statistische Taschenbuch 1998*, 2000. Arbeits- und Sozialstatistik, 1999, 2001.
- Faber, C. / Meyer, T. (Hg), *Unterm neuen Kleid der Freiheit. Das Korsett der Einheit - Auswirkungen der deutschen Vereinigung fuer Frauen aus Ost und West*, Berlin: Sigma
- Gottschall, K., “Geschlechterverhaeltnis und Arbeitsmarktse

- gregation” in: Becker-Schmidt, R. und Knapp, G. (Hg.), *Das Geschlechterverhaeltnis als Gegenstand der Sozialwissenschaften*, Frankfurt am Main/New York, 1995.
- Gysi, U. / Meyer, D., *“Leitbild: berufstaetige Mutter - DDR-Frauen in Familie, partnerschaft und Ehe”*, Helwig G. / Nickel, H. M., *Frauen in Deutschland 1945-1992*, Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1993.
- Institut der deutschen Wirtschaft Koeln, *Zahlen 1998. Zur wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*, 1999.
- Kim, M.-K., *Frauenarbeit im Spannungsfeld zwischen Beruf und Familie*, Opladen: Leske+Budrich, 2001.
- Klammer, U. u.a. (Hg.), *WSI - FrauenDatenReort*, Berlin: Sigma, 2000.
- Klenner, C., *“Arbeit und Leistung von Frauen in der DDR - Brauchen wir eine feministische Kritik des Leistungsbegriffs?”*, Faber C. / Meyer, T. (Hg.), *Unterm neuen Kleid der Freiheit. Das Korsett der Einheit - Auswirkungen der deutschen Vereinigung fuer Frauen aus Ost und West*, Berlin: Sigma, 1992.
- Kurzschurf, I., *Nur noch Utopien sind realistisch*, Bonn: Phal-Rugenstein Nachfolger GmbH, 1992.
- Maier, F. *“Zwischen Arbeitsmarkt und Familie - Frauenarbeit in den alten Bundeslaendern”*, *Frauen in Deutschland 1945-1992*, Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1993.
- Mikrozensus: *Leben und Arbeit in Deutschland*, 1999.
- Nehls, S., *Aktuelle Fragen der deutschen Vereinigung in Bezug auf die Frauenpolitik*, 한국여성개발원, 『여성연구』, 제 9권 4

호, 1991.

Niebur, J., “*Beschäftigungsstruktur und Arbeitsorganisation im Bereich der ‘sonstigen Dienstleistungen’*”, in: Wolfgang, L. / Hisig, U. / Gondek, H.-D., *Dienstleistungsarbeit*, Berlin: Sigma, 1991.

Sauer, J., “직업교육훈련분야에서 동서독 교류·협력 현황”, 통일연구원, 『남북한 화해·협력 촉진을 위한 독일통일 사례연구 - 독일통일 10주년 기념 한·독 워크샵』, 2000.

UNDP. *Human Development Report*, 2000.

Walby, S. *Theorizing Patriarchy*, Basil: Blackwell, 1990.

[www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)

# 재중 탈북자의 북한 사회주의체제 인식조사\*

- 중국 연변조선족 자치주 지역 -

임 채 완(전남대학교)

## ◆ 논문 요약 ◆

이 연구의 목적은 중국의 연변 조선족자치주에 거주하고 있는 탈북자들이 그들의 북한 사회주의체제를 어떻게 인식하고 있으며, 체제변화 가능성에 대하여 어떻게 생각하고 있는가를 검토·분석하는 데 있다.

이러한 연구목적을 달성하기 위하여 이 연구는 중국연변자치주의 연길시, 용정시, 도문시, 훈춘시, 왕청현, 화룡현 등에 체류하고 있는 약 200명의 탈북자들을 직접 인터뷰하였다. 조사기간은 2000년 6월 30일부터 7월 30일까지였다. 조사내용은 탈북자들이 1) 북한 체제유지 이유와 체제 존속기간의 인식, 2) 북한내 체제비관세력의 존재여부와 비판행위 가능성, 3) 사회불만 표출 가능성과 사회통제의 효율성 진단, 4) 당·국가 지시노선의 하부조직까지 관철여부, 5) 지도자의 평가, 6) 공식적·비공식적 경제생활 평가, 7) 남북한 체제 비교인식과 북한사회의 미래에

대한 희망 등이다.

재중탈북자들이 가지고 있는 그들의 지도자 인식, 사회적 만족도, 그리고 북한식 사회주의체제 인식은 매우 부정적이다. 그러나 북한의 사회통제는 여전히 효율적으로 이루어지고 있다. 또한 주목해야 할 사실은 경제 생활에서 비공식부분이 매우 높은 비율을 차지하고 있다는 점이다.

따라서 현재 재중탈북자들의 그들 체제에 대한 인식이 예전과는 달리 한국사회와 그들 지도자에 대한 인식, 비공적인 경제활동 등에서 심각할 정도로 변화하고 있다. 이러한 현상들은 북한체제가 현재 걸음으로 비교적 '안정적인' 것 같지만 이러한 상황의 미해결과 계속된 주민들의 내핍생활의 강요는 결국 체제의 정통성을 크게 훼손시킬 것이고, 장기적으로 정치사회적 변화를 불가피하게 초래할 것이다.

\* 이 논문은 1999년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음.

## I. 서론

### 1. 연구 목적

최근 남북관계의 ‘속도조절’ 문제와 관련하여 언론에 자주 회자되고 있는 말이 북한사회의 ‘변화론’이다. 어떤 사람들은 북한이 변화하고 있고, 앞으로 변화할 것이라고 한다. 또 어떤 사람들은 북한이 변화하지 않았고 앞으로도 변화하지 않을 것이라고 주장하고 있다. 북한이 변화할 것이라고 주장하는 사람들은 주로 정책수준 내지 경제력 측면에서 북한을 보는 것 같으며, 북한사회 불변성의 주장은 대체로 체제수준 내지 정치·군사력 측면에 근거하고 있다.

정책 수준에서 말하는 변화의 개념은 체제유지적 변화 또는 체제내 변화로서, 정부 또는 정책결정자가 수행하려는 정책 전반의 방향과 노선을 의미한다. 북한에서 합영법과 외국인 투자법 제정, 나진·선봉무역지대 설치, 농업생산 향상을 위한 분조제 채택, 남북한 유엔 동시가입, 금강산관광특구 설치, 남북경협외의 제도화 등은 정책변화의 사례 등이다. 체제 수준의 변화는 체제전환적 변화로서 국가와 사회관계의 근본적 변화를 의미한다. 이러한 체제 수준의 정치적 변화는 종래의 사회주의 헌법을 새로운 헌법으로 대체하거나, 다당제의 자유선거제도의 도입, 그리고 시민사회 형성의 근거가 되고 있는 이익단체의 허용 등이며, 이것의 경제적 변화는 계획·통제경제체제의 포기, 국가소유 내지 협동단체 소유의 기업과 토지의 사유화 추진 등이다.

김정일을 중심으로 한 북한 지도부는 기존 사회주의권의 체제전환 또는 개방·개혁 이후 정치, 사상, 경제, 외교에서 총체적 위기 상황<sup>1)</sup>에 직면하고 있다는 점과 경제적 측면에서 변화가 필요하다는 점을 인식하고 있는 것으로 보인다. 그러나 북한 지도부는 이러한 위기가 초래된 원인과 대

1) 위외다(Howard Jwiarda)가 쿠바의 카스토로 정권의 위기와 붕괴 가능성 문제를 제시한 변인은 이데올로기·제도·사회·리더쉽·경제·국민사기·대외적 위기 등 7가지로 나누고 있다. 최완규, 『북한은 어디로: 전환기 ‘북한적’ 정치현상의 재인식』, (서울: 경남대학교 출판부, 1996), pp. 387~398.

처 방법, 경제 체제의 개혁 필요성에 대하여 외부 세계에서 논의하고 있는 것과 다르게 인식하고 있다. 북한 지도부는 사회주의 체제 전환의 원인이 일부 사회주의 국가에서 변절자들의 배신행위에서,<sup>2)</sup> 경제 침체의 원인이 서방세계의 ‘군사적 고사작전’에 의한 군사비 부담 때문이라고 인식하고 있는 듯하다. 북한 지도부의 이러한 상황 인식은 그들 체제의 생존 전략이든, 아니면 잘못된 상황 판단의 소산이든 간에 변화의 필요성을 확실히 인정하고 있으면서도 기존의 사회통제방식 및 경제관리 원칙과 기존 노선에 의거한 ‘우리식 사회주의’ 내지 강성대국론을 계속적으로 강조하고 있다.

북한 지도부의 이러한 위기 상황에 대한 인식과는 달리 한국에서 이루어지고 있는 연구들은 경제적 측면에서 북한 경제난의 위기가 사회주의권의 변혁이나 자연재해의 일시적 현상이 아니라, 경제 체제에 내재한 구조적 문제에 기인하며, 그들 경제체제의 비효율성에 의해 초래되었다는 평가에 대체로 일치하고 있다. 체제전환을 경험했던 다른 사회주의 국가들도 이러한 경제체제의 비효율성으로 인하여 총체적인 경제위기에 빠졌으며, 경제위기의 극복을 둘러싸고 엘리트간에 노선 갈등이 증폭되었다. 이러한 노선 갈등은 지도체제가 통합되지 못하고 균열이 발생하여 밑으로부터의 체제도전에 의해 스스로 붕괴되었던 결과를 가져왔던 것이다. 그러나 북한은 다른 사회주의국가들이 체제전환 과정에서 공통적으로 보여주었던 특성과는 다르게 현재까지 비교적 ‘안정된’ 정치사회를 유지하고 있다. 이러한 원인은 관점에 따라 다르겠지만 절대적인 권력자의 장기지배에 따른 권력엘리트의 응집력, 나름대로 공식이념의 기능작용, 통제경제의 골격유지, 외면적으로 정치적 반대세력의 부재와 비교적 효율적인 사회통제, 그리고 외부정보의 낮은 유입 등이다.

그러나 북한사회에도 이러한 체제존속에 효과적인 요인들만 존재하고 있는 것이 아니다. 최근 한국 국내에 거주하는 북한이탈주민 뿐만 아니라

2) 김정일, “사회주의는 과학이다”, 『조선중앙년감』 (평양 : 조선중앙통신사, 1995), pp. 49~63, 또한 북한은 당 기관지 『로동신문』과 『근로자』의 공동 논설을 통해 개혁·개방에 대한 강한 반발을 보였다. 이 논설은 “새삼스럽게 더 개혁할 것도 없고 개발할 것도 없다”면서, “제국주의자들이 몰려오는 개혁·개방 바람을 물리치는 위력한 방도는 경제 사업의 모든 분야에서 사회주의 원칙을 지키는 것”이라고 주장했다. 『로동신문』, 1998년 8월 17일.

중국 동북 3성에 거주하고 있는 탈북자들과의 인터뷰나 증언 내용에 의하면, 그들의 북한 사회주의체제 인식은 여러가지 측면에서 예전과는 다르게 점차 매우 비판적인 태도를 보이고 있다. 인식의 내용은 인민들의 경제난으로 인한 사회통제의 이완과 그들의 불만고조, 북한 장마당에서 이루어지고 있는 이탈행위, 중국으로의 탈북자 문제, 그리고 식량을 구하기 위한 여행 묵인, 국제적인 경제협력 관계의 미약, 인권문제에 대한 국제적 비난 등이다. 북한에서 이러한 문제점들을 ‘고난의 행군’으로 포장한 내핍생활의 강요는 결국 정권의 정통성을 크게 훼손시킬 가능성이 높으며, 이에 따라 장기적으로 정치사회적 변화를 불가피하게 초래할 여지도 있는 것이다.

따라서 이 연구는, 북한사회 전체를 놓고 볼 때 매우 특수한 집단이지만, 중국의 연변조선족자치주에 거주하고 있는 탈북자들을 중심으로 그들이 북한 사회주의체제 인식을 어떻게 하고 있는가를 분석·검토할 것이다. 이 연구는 그들의 체제 인식 성향을 경험적인 방법에 의해 보다 체계적으로 평가하고 전망하는데 목적이 있다. 그리고 이 연구는 체제(Regime)<sup>3)</sup> 차원에 초점을 맞추고 논의될 것이다.

## 2. 연구 내용 및 방법

이 연구는 주로 중국의 연변자치주에 거주하고 있는 탈북자를 중심으로 그들이 북한사회의 변화를 어떻게 인식하고 있는가를 파악하기 위하여 다음과 같은 내용을 설정하였다. 첫째 조사할 내용은 북한 사회주의체제 유지의 이유와 체제 존속기간의 인식이며, 둘째 내용은 체제 비판세력의 존재 여부와 체제비판 행위 가능성이며, 셋째 내용은 사회불만 표출과 사회통제의 효율성 진단이며, 넷째 당·국가의 지시·노선의 하부조직까지의 관철여부와 당·국가 간부의 긍지감 및 지도자 평가이고, 다섯째 비공식적 경제생활과 노동의 대가 평가 문제이고, 여섯째 남북한 체제 비교와 한국

3) 이스튼에 의하면 변화는 권력엘리트(Power Elite), 체제(Regime), 체계 혹은 국가(System or State) 등의 세가지 수준에서 발생할 수 있다고 하였다. David Easton, "Systems Analysis and Its Classical Critics", *Political Science Reviewer*, Vol. 3(1973), pp. 269~301.

사회 인식, 일곱째 북한사회의 미래에 대한 희망 등이다.

위에서 제시한 연구내용을 조사하기 위하여, 이 연구는 지금까지 한국 내 북한이탈주민들에 대한 기존 인터뷰 조사보고서, 탈북자 수기, 그리고 제외한인 및 한국인을 대상으로 한 이와 유사한 내용의 조사연구 등을 분석하여, 이를 바탕으로 조사인터뷰 내용을 구성하였다. 이를 위한 구체적인 조사 문항은 체제의 존속 이유와 비판 가능성(4문항), 사회통제 효율성(4문항), 경제생활(2문항), 남북한 체제 비교 및 미래에 대한 희망(3문항) 등 13개이다. 조사 지역은 연길시, 용정시, 도문시, 훈춘시, 왕청현, 화룡현, 안도현 등 연변조선족자치주를 중심으로 이루어졌다. 이 조사 지역에서 표집된 면담 인원은 200명이다. 조사기간은 2000년 6월 30일부터 7월 30일까지이다. 수집된 자료는 전남대학교 심리학과 통계상담실에서 SAS통계기법을 활용하여 분석되었으며, 이 연구에 사용된 통계치는 변인구성 백분비(%), 자유도(df)와 집단간 차의 유의도 검증이다. 그러나 이 연구에서 주로 사용할 통계치는 지면 사용의 제한 때문에 빈도수와 변인구성 백분비 등이다.

중국에서 탈북자들과의 면담은 중국공안, 조교(조선족교포) 및 북한 특무 등의 활동으로 인하여 용이한 일이 아니다. 따라서 이 연구의 제한점은 200명의 표집·면담인원이 과연 10만~30만의 재중 탈북자를 대표할 수 있는가 하는 것이다. 이러한 한계점을 최대한 보완하기 위하여, 이 연구는 남녀별, 지역별, 연령별, 교육정도별, 사회경제적 지위별, 그리고 당원·비당원별로 면밀하게 면담계획을 세웠다. 탈북자들에 대한 면담은 한국인 교수 2명과 조교 2명, 중국에서 조선족교수 2명, 조교 2명 등 훈련된 면담자들에 의하여 이루어졌다.

〈표 1〉 배경변인별 표집 인원

변 인	변 인 구 분	변 인 구 성 비(%)
성 별	남	122(61.0)
	여	78(39.0)
연 령	10대	15( 7.5)
	20대	43(21.5)
	30대	82(41.0)
	40대	33(16.5)
	50대	13( 6.5)
	60대	14( 7.0)
월 평 균 수 입	0~19원	99(49.5)
	20~39원	7( 3.5)
	40~59원	27(13.5)
	60~79원	39(19.5)
	80원 이상	28(14.0)
직 업	당, 국가공무원	12( 6.0)
	노동자	104(52.0)
	농장원	33(16.5)
	군인, 안전원	11( 5.5)
	기자, 방송원	2( 1.0)
	교원, 연구원	3( 1.5)
	학생	15( 7.5)
	상인	3( 1.5)
	기술자	1( 0.5)
	의사, 약사, 간호사	3( 1.5)
	복무원	3( 1.5)
	기타	10( 5.0)
교 육 정 도	인민학교	0( .0)
	중학교	104(52.0)
	고중	50(25.0)
	전문학교	9( 4.5)
	대학이상	12( 6.0)
	기타	2( 1.0)
당 원 여 부	당원	34(17.0)
	후보당원	4( 2.0)
	비당원	162(81.0)

## II. 북한체제의 유지 이유와 체제 비판

북한은 여타 사회주의국가와 마찬가지로 관료주의 통제원리의 경직성과 관료주의적 병폐로 인하여 경제가 쇠퇴하여졌다. 식량난으로 인한 경제난은 북한에 치명적인 타격을 주었다. 소련·동구에서 사회주의체제가 붕괴되고, 중국에서는 사회주의 시장경제를 채택함으로써 전통적 사회주의는 그 생명력을 잃게 되었다.

이러한 새로운 환경에 적응하기 위하여 북한은 부분적인 개방을 시도하고 있다. 북한은 지난해 6월 김대중·김정일의 정상회담, 김정일의 러시아 방문, 강택민(江澤民)의 북한 방문 등 외면적으로 국제사회에서 어느 정도 외교적 노력을 하는 인상을 주고 있다. 그러나 주체사상이라는 교조적 정치지도이념을 변화시키지 않은 이러한 부분적인 개방은 단기적으로 북한체제를 안정적으로 이끌고 나갈 수 있지만, 중·장기적인 측면에서 개방·개혁은 불가피한 것이다.

### 1. 북한 사회주의체제 유지

동·서독의 통일이 얼마 되지 않아 북한의 경제 위기는 전면적으로 국제사회에서 주목을 받게 되었다. 북한이 붕괴하느냐 아니면 지속적으로 또 효율적으로 체제를 유지하는가라는 문제를 둘러싸고 국제적으로 서로 상이한 견해를 보여 왔다.

기존의 학계에서 북한의 미래에 대한 예측을 보면, 다음과 같은 세가지 입장으로 정리할 수 있다. 첫째, 당분간 북한은 정책 수준의 변화만을 시도하여 당면한 경제적 어려움을 해결하면서 기존의 체제와 정권을 유지할 것이라는 입장이고, 다른 하나는 소련·동구처럼 머지 않은 시간 내에 체제 자체가 붕괴된다는 입장이고, 세번째는 북한에서도 정권 내지 체제수준의 변화를 통해 경제를 비롯한 당면문제에 대한 적극적인 해결책을 강구할 것이라는 점이다<sup>4)</sup>.

4) Wan-Kyu Choi, "The Current State and Tasks of Study of Change in the

이 조사연구는 탈북자를 중심으로 하여 북한의 '우리식 사회주의'가 얼마나 유지될 수 있는가라는 문제 인식을 밝히려고 한다. <표 2>에 제시된 바와 같이, "당신은 북한식 사회주의체제가 몇 년 정도 유지될 수 있다고 생각하십니까?" 라는 문항에 대해 45.5%의 탈북자는 5년 이하로 생각하였다. 33%의 사람들은 5~10년이라고 인식하고 있다. 2.5%의 사람들만 30년 이상을 유지할 수 있다고 반응하고 있다. 성별로 살펴보면, 북한 사회주의 체제가 10년 정도 유지될 것이라는 반응 비율은 남성(5년 이내 44.3%, 5~10년 36.9%)이 여성(5년 이내 47.4%, 5~10년 26.9%)보다 높고, 교육정도별 탈북자의 인식성향은 대학(82.7%), 고중(80%), 전문학교(55.5%), 그리고 중학교(38.7%)순이다. 또한 당원과 비당원간의 북한 사회주의체제 유지기간의 반응 비율은 당원(82%)이 비당원(76%)보다 더 높다.

1999년 한국 통일연구원에서 실시한 국민여론조사의 결과를 보면 "그럭저럭 생존할 것이다"와 "경제난을 극복하여 발전해 나갈 것이다"고 대답한 사람은 각각 46.8%와 9.3%로 나타났다. 이것은 남한 국민들이 북한의 향후의 생존 가능성에 대해 더욱 높게 평가하고 있다는 것을 나타내고 있다<sup>5)</sup>. 남·북한 주민들은 북한 사회주의체제의 유지 기간에 대해 상반되는 인식을 하고 있다. <표 2>에서 제시된 바와 같이, 78.5%의 재중 탈북자들은 10년내 북한식 사회주의체제가 붕괴된다고 인식하고 있지만, 약 50%의 남한 사람들은 북한의 체제가 유지되어 나갈 수 있다고 인식하였다<sup>6)</sup>.

이러한 상이한 인식은 어느 쪽이 더 실질과 부합된다고 말하기는 어렵다. 왜냐하면 쌍방은 모두 제한된 정보 하에서 북한 사회주의체제 유지를 인식하고 있기 때문이다. 1990년 초기부터 사회주의권의 붕괴와 식량난으로 인한 북한의 경제난 등으로 북한의 붕괴 가능성이 끊임없이 제기되

---

North Korean Political System : A South Korean Perspective", *Understanding Dynamics in North Korea* ( Seoul: Yonsei University Press, 1998), pp. 25~63

5) 최수영·박영호·홍관희·허문영외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』(서울: 통일연구원, 1999), pp. 18~19

6) 위의 책.

고 있지만, 북한이 어려움 속에서도 지금까지 체제를 유지해 왔다는 사실은 한국 국민들로 하여금 북한의 체제유지에 대해 긍정적으로 평가하게 만들었다.

탈북자들의 인식은 그들이 북한 내에서 직접 경제적 위기 상황을 경험했다는 점에 근거하고 있다. 식량난으로 인한 대량의 아사자와 에너지 부족 등으로 인한 공장·어선 등의 생산중단, 70년대 토지의 과도 개발과 현재 비료의 부족으로 인한 농업 생산의 지속적인 침체, 그리고 경제난으로 인한 체제에 대한 불만 등 사회경제 문제는 탈북자들에게 희망을 줄 수 없었을 것이다. 뿐만 아니라 중국에 탈출한 후 개혁·개방된 활발한 중국의 시장, 그리고 연변에 은신하면서 자연스럽게 한국인과의 접촉, 위성 TV 및 연변 조선족으로부터 알게 된 한국이 중국보다 ‘훨씬 잘 산다’는 사실은 탈북자들로 하여금 북한체제에 대한 실망감을 더욱더 가중시켰을 것이다.

〈표 2〉 북한 사회주의체제 유지기간 인식

N	반 응 구 분 (%)				
	5년 이하	5~10년	10~30년	30년 이상	기 타
200	91(45.5)	66(33.0)	18( 9.0)	5( 2.5)	20( 10.0)
변인별 선택적으로 표 작성					

현재 북한의 상황은 정권 수립이래 가장 어려운 시기에 있지만, 당분간 김정일 체제의 변화 가능성은 그다지 높지 않다. 북한 체제가 유지되고 있는 이유에 대해 탈북자들은 어떻게 인식하고 있을까? 그 원인을 〈표 3〉에서 보면, 65%의 탈북자는 북한 체제유지 이유를 사회통제라고 인식하고 있다. 다음으로 높은 반응 비율은 민족개념의 정당화였다. 이는 전체의 11.5%를 차지하고 있다. 특이한 것은 몇 십년간의 주체사상이 유일적 통치이념으로 작용하였음에도 불구하고, 북한 사회주의체제 유지 이유를 ‘공식이념의 기능’이라고 응답한 사람은 3.5%으로 가장 낮은 반응 비율을 보이고 있다.

〈표 3〉 북한식 사회주의체제 유지 이유

N	반응구분(%)					
	공식이념의 기능	공식이념의 민족개념 정당화	엘리트의 응집력	사회통제	외부정보의 유입 차단	기타
200	7(3.5)	23(11.5)	3(1.5)	130(65.0)	20(10.00)	17(8.5)

탈북자들은 북한의 경제위기와 이에 파생된 사회문제들을 직접 경험함으로써 북한체제의 유지기간을 단명하게 인식하고 있지만, 북한의 사회통제를 매우 효율적인 것으로 인식하고 있다. 그러면 배급 등 공식적인 경제활동이 마비된 상황하에서도 북한의 사회적 통제가 이루어질 수 있는 이유는 무엇일까?

과거 소련이나 동구 내지 지금의 중국은 모두 당·국가 체제이다. 그러나 북한의 정치체제는 수령-당-인민대중의 전일적(全一的) 체제이며, 정치·사회적 생명체론을 바탕으로 한 수령중심의 체제이다. 김정일은 김일성의 ‘후계자’로서 권력승계를 마치고 당 총비서와 국방위원장, 최고사령관 등 중요한 위치를 확보하고 있다. 이러한 혈통을 토대로 한 권력의 세습적 승계는 다른 사회주의국가와 다르다. 소련의 경우 80년대 초반에 세 명의 연로한 소련 지도자들이 연달아 사망함으로써 흐루시초프 정권하에서 자란 소위 젊은 엘리트들이 등장하여 고르바초프 개혁의 조직 기반을 마련할 수 있었다. 또 중국의 경우를 보면, 모택동 사망 후 덩소평을 중심으로 한 실용주의자들이 급진적인 좌파를 제거하고 과거 모택동 시대의 ‘계급투쟁 중심’을 부정하면서 개혁·개방을 추진하였다. 그러나 김정일 정권은 ‘부자세습’이기 때문에 과거 소련이나 중국과 같이 본질적으로 기본노선을 부정하기는 극히 어려울 것이다. 때문에 김정일 정권에서 근본적인 개혁은 어려울 것이다.

탈북자와의 인터뷰에서 보면, 거의 100%의 탈북자들은 북한이 세계에서 군사적으로 가장 큰 힘을 가지고 있다고 군사력을 과대평가하고 있다. 이것은 북한 인민들로 하여금 북한을 과대 평가해서 긍지감을 갖게 만들었다. 또한 몇 십년간의 주체사상의 교육은 북한주민들로 하여금 수령에 대한 충성을 최대의 미덕이라고 생각하게 만들었으며, 모든 문제에 대한

사고를 항상 자기 탓으로 돌리게 하는 수동적이고, 운명론적인 사고 방식을 많이 하게 만들었다. 이러한 수동적이고 운명론적인 사고방식은 저항 의식을 약화시키기 때문에 사회통제도 비교적 잘 이루어질 수 있었던 것이다.

또한 북한의 실재를 보면 자본주의 경제를 기초로 하는 시민사회의 경험이나 서구형 민주주의를 지향하는 반체제적 대중운동의 경험, 그러한 대중운동을 지도할 수 있는 조직·인물, 더욱이 공산주의 문화를 대체할 수 있는 대항문화도 존재하지 않기 때문에<sup>7)</sup>, 효율적인 통제가 가능했을 것이다. 뿐만 아니라 북한에서 엄밀한 상호간의 감시·적발, 그리고 가혹한 처벌은 북한 주민들에게 극단적인 공포감을 주었을 것이다. 이러한 극단적인 공포감의 조성은 사회적 통제에 매우 효과적으로 작용했을 것이다.

## 2. 체제 비판의 행위 및 세력

북한의 심각한 경제난은 북한이 전체주의적 사회임에도 불구하고 많은 사회적 이탈자들을 야기하고 있으며, 또한 많은 정치·사회적 불만세력들을 양산할 가능성을 높게 만들었던 것이다.

북한의 사회주의체제 비판행위 가능성과 비공식적인 체제 비판세력의 존재 유무를 파악하기 위하여 다음과 같은 문항을 인터뷰하였다. “당신은 구체적인 체제비판 행위, 예를 들어 김일성 및 김정일 비판의 뼈라 또는 낙서 등이 있었다고 생각합니까?”라는 문항을 설정하였다. 이에 대한 반응 비율을 보면, <표 4>에서 보는 바와 같이 ‘대체로 있을 것’이라고 응답한 탈북자는 25.5%이고, ‘분명히 있었을 것’이라고 반응한 탈북자는 22%를 차지함으로써, 체제비판 행위가 있었다고 생각하는 사람들의 반응 비율은 47.5%로 거의 절반을 차지하고 있다. 성별로 분석해 보면 남성(대체로 있었음 22.1%, 분명히 있었음 24.6%)이 체제 비판행위가 있었다고 인정하는 반응 비율이 여성의 반응 비율(대체로 있었음 30.8%, 분명히 있었음 17.9%)보다 낮다. 연령별 체제 비판행위의 존재유무에 대한 반응은

7) 시카이 다카시, “북한의 정치개혁 기사화되고 있다”, 『사회와 사상』, 제21호 (1990), p. 57

40대(60.6%), 20대(46.5%), 30대(45.1%)순으로 나타나고 있다. 또한 구체적인 체제비판 행위 유무에 대한 재중 탈북자의 인식 성향은 당원(58%)이 비당원(43%)보다 더 높다.

<표 4> 구체적인 체제 비판행위

N	반응구분(%)				
	상상할 수 없었음	대체로 없을 것으로 생각했음	대체로 있을 것으로 생각했음	분명히 있었음	기타
200	59(29.5)	39(19.5)	51(25.5)	44(22.0)	7( 3.5)

<표 5>에서 제시된 바와 같이, 북한에서 비공개적인 체제비판 세력의 존재여부에 대하여 ‘대체로 있을 것으로 생각했음’에 응답한 탈북자는 26.5%이고, ‘분명히 있었음’에 응답한 사람은 17.5%이다. 따라서 북한 사회주의체제에 대한 비판세력이 있었다고 반응한 비율은 전체적으로 44%이다. 이 반응 결과는 북한에서 주민에 대한 억압에도 불구하고 확실히 체제 비판세력이 존재하고 있음을 보여주고 있다.

<표 5> ‘비공개적인’ 체제비판 세력의 존재

N	반응구분(%)				
	상상할 수 없었음	대체로 없을 것으로 생각했음	대체로 있을 것으로 생각했음	분명히 있었음	기타
200	68(34.0)	36(18.0)	53(26.5)	35(17.5)	8( 4.0)

<표 4>와 <표 5>를 살펴보면, 북한에서 수십 년 동안 주체사상을 내세우면서 전체주의적 통치를 실시해 왔음에도 불구하고, ‘체제비판’과 ‘체제비판 세력’이 존재했다고 응답한 탈북자는 약 절반의 비율을 차지한다. 이 수치는 기존 연구에서 제기한 ‘북한 제2사회’<sup>8)</sup> 존재를 경험적으로 뒷받침

8) 서재진, 『또 하나의 북한사회: 사회주의구조와 사회주의 의식의 이중성 연구』(서울: 나남 1995), 경남대학교 극동문제연구소, 『북한·중국 접경지역 현장조사

하고 있다.

모든 사회주의체제가 공통적으로 사회주의 통제경제체제의 비효율성과 관료주의적 병폐로 인하여 경제가 쇠퇴하였다면, 북한도 예외가 아니다<sup>9)</sup>. 1995년 이후부터 계속돼 온 식량난과 에너지난으로 인한 경제위기는 갈수록 심각해 지고 있다. 이런 위기 상황은 북한 당국으로 하여금 주민에 대한 통제를 이완하고 장마당에서 매매활동을 묵인할 수밖에 없게 만들었다. 식량을 구하기 위해 예전보다 상대적으로 쉬운 자유여행은 북한 주민들 서로간의 정보 유통을 가능하게 만들었다. 비록 제한된 범위에서의 이러한 정보유통은 장기적인 측면에서 북한사회의 변화 가능성을 확실하게 만들었던 것이다<sup>10)</sup>.

사회주의체제의 변화는 정치적으로는 다원주의, 경제적으로는 시장화 및 사유화를 지향하는 공통점이 있지만, 그 구체적 변화과정 및 결과에 있어서 다양한 편차를 보이고 있다<sup>11)</sup>. 소련의 경우 스탈린부터 시작해 흐루시초프·브레즈네프·안드로포프·체르넨코·고르바췌프 등 대를 걸친 과별투쟁 과정에서 젊은 전문지식과 개혁성향을 가진 엘리트들이 개혁의 주도세력을 형성하였다. 중국의 경우 1950년대 말기의 노산회의(廬山會議)부터 시작한 중국공산당 내부의 노선투쟁은 1970년대 말까지 거의 20년을 이어왔다. 중국공산당 제11기 3중 전원회의 이후 등소평이 집권한 후 ‘지식화’, ‘연경화’의 간부 노선은 전문화 수준의 높은 젊은 관료들을 중국 정치무대에 등장시켰다. 이들은 점차적으로 위로부터(自上而下)의 개혁·개방 노선을 이끌고 나갔다.

그러나 북한은 소련·중국처럼 위로부터(自上而下)의 개혁을 실시하기

를 통해 본 탈북난민과 북한사회 실상』, p. 48, 『또 하나의 북한사회』라는 저서에서 서재진은 북한에서 ‘제2사회’ 형성 가능성을 제기시켰다. ‘제2사회’란 북한 당국의 영향이 미치지 못하는 공식적 사회의 바깥에서 살고, 국가로부터 자율성을 추구하는 지하사회이다.

- 9) 이교덕, 『북한체제의 변화주도세력 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 1.  
 10) 위의 책, p. 48.  
 11) 편차를 가져온 요인은 사회주의 국가들의 자생적 혁명전통과 개혁전통, 지배 엘리트의 특성, 경제발전 정도와 서방세계화와의 관계, 사회적 다원화, 사회구성원의 가치관 등이다. 서진영, 『북한권력변동 및 사회변화 대미 계획연구: 예상 시나리오 및 대응 방안의 검토』 (서울: 민족통일연구원, 1996)

도 어렵다. 김정일 정권의 정당성 근거는 ‘우리식 사회주의의 고수’와 ‘유훈 통치’에 있다. 북한의 근본적인 개혁의 의미는 주체사상의 포기이며, 이에 바탕을 둔 김정일 정권 정당성의 근거상실인 것이다. 김정일은 소련·동구 사회주의권의 붕괴 원인이 경제적 문제인 것이 아니라, 사상 교육을 통한 사회통합의 실패라고 인식한다. 때문에 단기간 김정일 정권이 경제난을 해결하기 위한 스스로 체제변화를 시도한다는 것은 기대하기 힘들다.

다른 한편 북한의 효율적인 정치·사회적 통제하에서 반체제적 세력은 형성되기 힘들다. 그러나 지속적인 경제난 속에서 북한 주민들은 김정일 정권의 정치·사상 교육을 자발적으로 수용하지 않을 것이다. 기본적인 생존조차 유지할 수 없는 북한 주민들은 위기의 근본 원인이 단순한 자연적 재해 때문이 아니라 체제모순 때문이라고 점차 인식하게 될 것이다. 이러한 현실 모순의 표현이 재중 탈북자인 것이다.

중국 동북아연구중심 연구원이며 중국에서 유명한 남북한 통일문제 전문가인 진룡산(陳龍山)씨에 의하면 “조선인민이 불법으로 대량 우리나라에 들어와, 우리나라와 조선, 그리고 남조선에 끼치고 있는 영향은 크다. 조선의 경제·식량·에너지 위기는 날이 갈수록 심각하며, 곤경을 탈출한 희망도 없고, 백성들이 조선로동당 중앙에 대한 불만과 원한은 갈수록 깊어지고 있다. 조선의 반정부조직은 이미 우리나라에서 활동하고 있으며, 관련기관에서 고도의 관심이 요망된다. …… 우리는 조선의 불법월경자 중에서 ‘반김정일체제 분자’라고 자칭하는 자도 있고, 중국에 온 목적이 연변지역에 ‘혁명기지’를 건설하기 위한 것이라고 공개적으로 선언하는 자도 있으며, 국내의 ‘동지’를 위해 활동경비를 마련하고 아울러 연변지역의 한국인, 미국인과 몰래 접촉, 그들로부터 자금을 조달받고 있다는 자도 발견했다”<sup>12)</sup>. 이 내용을 확인하기 어렵지만, 재중 탈북자들 중에 정치적 비판세력이 있다는 것은 확실한 사실이다. 따라서 이 연구는 남·북간에는 지리적·정치적 한계성이 있기 때문에, 북한의 반체제 세력에 대한 연구를

12) 陳龍山, “조선의 불법월경 가이자 및 조선사회 현상에 대한보고”, 『북한·중국 접경지역 현장조사를 통해 본 탈북난민과 북한사회 실상』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1999)

재중 탈북자의 연구로 시작하는 것이 타당하다고 생각한다.

### Ⅲ. 사회통제

전형적인 전체주의체제를 구축하고 있는 북한 사회주의체제는 그 속성상 정치적 자유주의를 부정하고 있다. 조선민주주의인민공화국에서 인민의 권리와 자유는 사회주의체제의 공고한 발전과 함께 더욱 확대한다고 명시되었지만, 실질적으로 북한은 유일체제를 유지·강화하기 위하여 성분 및 사상통제는 물론, 방대한 정치적·사회적 조직을 활용하여 주민들의 일상생활을 철저히 감시·통제하고 있다. 이러한 정치적·사회적 통제는 오늘날 북한의 극심한 경제난에도 불구하고 체제유지 이유 중 가장 중요한 이유라고 해도 과언이 아니다(<표 3> 참조: 65%의 탈북자는 북한의 체제유지 이유를 사회적 통제라고 인식하였다).

1990년대부터 북한은 사회적 위기를 겪게 되었다. 특히 1990년대의 북한은 심각한 경제적 위기로 역사에서 가장 가혹한 상태에 있었지만, 북한에서 군중봉기 같은 사건이 거의 일어나지 않았다. 이러한 맥락에서 탈북자들이 사회적 불만과 사회통제를 어떻게 인식하고 있는가를 검토할 것이다. 다음은 극도의 위기 속에서 북한주민들이 사회불만 표출, 사회통제의 효율성, 지도자 인식 등을 어떻게 하고 있는가를 논의할 것이다.

#### 1. 사회불만

북한 당국은 출신성분 구분, 사상학습 교양, 언론 통제, 정치조직(당적 통제조직·국가안전보위부), 사회조직(인민반 조직·5호담당제) 등 모든 수단을 통해서 반체제의 모든 행위에 대해 억제·탄압하고 있지만, 식량을 구하기 위한 사회적 이동은 이러한 통제를 불가피하게 이완시켰다.

<표 6>에서 보면 “해당분야의 간부들에게 식량배급, 여행, 노동조건 등 일상생활에서의 불만을 어느 정도 표출하고 있습니까?” 라는 문항에서 ‘약간 표출할 수 있다’라는 문항에 응답한 탈북자는 23%이고, ‘충분히 표출할 수 있었음’을 선택한 탈북자는 22%이다. 따라서 북한에서 당·국가

간부에게 불만을 표출할 수 있다고 인식하는 탈북자는 45%를 차지하고 있다. 성별 살펴보면 남성일수록 불만을 노출할 수 있다는 반응 비율이 높다(남성 46.7%, 여성 42.3%). 연령별 반응 성향은 30대(46.3%), 20대(41.4%), 40대(39.4%)순으로 나타났다. 당원·비당원 여부에 따른 사회적 불만표출의 반응은 당원(58.9%)이 비당원(41.4%)보다 높다.

<표 6> 사회불만의 표출

N	반 응 구 분(%)				
	표출할 수 없다	별로 표출할 수 없었음	약간 표출할 수 있었음	충분히 표출할 수 있었음	기 타
200	77(38.5)	27(13.5)	46(23)	44(22.0)	4(3.0)

일부 주민들 사이에 “식량문제는 수재 문제이긴 하지만 인재 때문이기도 하다” 라고 비밀스럽게 말을 하고 다니는 사람의 숫자는 늘어나고 있다. 1997·1998년의 탈북자와의 면담을 보면, 극소수의 정치적 성향이 강한 사람들만 북한의 경제의 원인을 체제모순에서 찾고 있지만, 대부분의 사람들은 자연 재해, 미국과 한국의 봉쇄정책 때문이라고 인식한다. 그러나 2000년의 면담을 보면 극소수의 60대의 노인을 제외하고, 거의 모든 사람들은 체제 모순에서 그 원인이 있다고 응답하였다. 북한의 식량과 생활 필수품의 공식 배급체제의 와해로 인하여 주민의 유동성이 증가되고 있으며, 그 결과 동원·인민학습의 효율성이 약화되고 있다. 뿐만 아니라 장마당과 소규모의 개인 장사의 활성화, 그리고 비공식 변경무역과 밀수가 성행하고 있다. 그리고 장마당을 중심으로 ‘돈장사’가 급속히 확대되고 있고<sup>13)</sup>, 식량난으로 인하여 중국과 러시아로 탈북한 후 체제의 비교를 통해 더 많은 사람들이 북한의 체제에 대해 불만스럽게 생각하였다. 탈북자 중에 오래 전부터 체제에 대한 불만을 갖고 엄밀한 준비과정을 거쳐 탈북한 경우도 있으며, 이들은 대부분 김정일 비판을 노골적으로 하였다.

한편 북한의 은어와 풍자어를 통한 당·정·군 간부의 행태에 관한 연

13) 『중앙일보』, 1997년 7월 2일

구를 보더라도 일반주민들의 국가 권력기관의 반인민적 행태에 대한 심리적 저항의식과 적대감은 총체적으로 인민들 사이에 넓게 퍼져있다. 이는 북한이 정치적으로 부패하였으며 김정일 정권이 억압기제 일변도의 통치로 인한 일반주민의 고통을 표현하고 있는 것이다<sup>14)</sup>.

## 2. 사회통제의 효율성

식량난으로 인해 북한 인민들은 체제에 대한 불만을 비밀리에 표출하기 시작하였다. 극심한 경제난의 주요 원인에 대한 인식은 단순히 북한 당국의 교양처럼 자연재해나 국제적인 경제 봉쇄라고 믿지 않고 체제에서 원인을 찾기 시작한다.

(사)좋은 벗들의 조사에 의하면, “사회생활에 전반에 어느 정도 만족하는가?”의 질문에 ‘불만’이라고 응답한 비율이 95.2%이고, 만족(0.5%), 보통(0.9%)의 순으로 나타났다. 특히 ‘아주 불만’이라고 응답한 비율이 82.2%를 차지하고 있어서 북한 주민의 대부분은 사회 생활에 극히 불만족하고 있다.<sup>15)</sup> 뿐만 아니라 탈북자가 증가하고 북한 내에서 과거 지역간의 엄격한 봉쇄도 이완되었으며 이에 따라 서로 간의 정보 교류도 이루어지고 있다.

그러나 사회통제는 여전히 효율적으로 이루어지고 있다. <표 7>에서 보면 “인민보안청 또는 국가안전보위부 요원의 주민통제가 어느 정도 유지되고 있는가?”라는 문항에 대한 응답을 보면, 25.5%의 탈북자는 사회통제가 ‘매우 잘 유지되었음’에 응답하였고, 37%의 사람들이 대체로 유지되었음에 응답하였다. 결국 사회통제가 효율적으로 이루어진다고 인식한 탈북자의 비율은 62.5%를 차지하였다. ‘대체로 유지 안 되었음’에 응답

14) 최봉대·오유석, “은어·풍자어를 통해 본 북한체제의 탈정당화 문제”, 『한국사회학』, 제32집 (서울: 한국사회, 1998), pp. 645~678. 그러나 당·정·군간부에 대한 비난이나 비판은 결코 당적으로 행해서는 안되고, 한 자연인으로서 특정 개인에 대한 것이어야 처벌을 면할 수 있다. 당적 비판은 당에 대한 도전으로 간주되어 정치법으로 처벌될 수 있다. 극동문제연구소, 『북한·중국접경지역 현장조사를 통해 본 탈북난민과 북한사회 실상』, 위의 책, p. 61

15) (사)좋은 벗들, 『북한 사회 무엇이 변하고 있는가』 (서울: 정도출판, 2001), p. 65.

한 자는 21%이며 ‘거의 유지 안되었음’에 응답한자는 13.5%이다. 사회통제가 효율적이지 못하다고 인식하는 탈북자는 34.5%뿐이다. 여기에서 우리가 인식할 수 있는 사실은 북한의 사회통제가 아직까지 어느 정도 효율적으로 이루어지고 있다는 사실이다.

<표 7> 사회 통제

N	반 응 구 분(%)				
	매우 잘 유지되었음	대체로 유지되었음	대체로 유지 안되었음	거의 유지 안되었음	기 타
200	51(25.5)	74(37.0)	42(21.0)	27( 13.5)	6(3.0)

### 3. 지시·노선의 관철

북한은 혁명과 건설의 주체가 수령-당-인민대중의 통일체라고 명시하고, 이러한 전일적 통일체의 이론적 기초로 ‘사회정치적 생명체’ 개념을 설정하여 수령의 역할을 절대시하는 유일체제를 구축하고 있다.

김일성 사후 국제·국내적 위기상황에 빠진 북한 정권이 인민들에게 내린 지시·노선은 과연 제대로 전달되었을까? 라는 문제를 주제로 다음과 같은 문항을 설정하였다. “당신의 직장에서 김일성, 김정일, 당의 지시나 노선이 최하위 실무단체 조직(협동농장, 동장, 기업소, 중대, 소대, 등의 각 기관)까지 어느 정도 전달되었다고 생각하십니까?” 라는 문항에 대한 응답은 다음과 같다. ‘매우 잘 전달되었음’에 응답한 탈북자는 52%를 차지하였고, ‘대체로 전달되었음’에 응답한 탈북자는 27.5%이다. 전체적으로 지시·명령이 주민들에게 전달되었다고 응답하는 탈북자는 79.5%를 차지한다. 성별 조사결과를 보면, 여성(88.4%)이 남성(73.8%)보다 김정일 및 조선노동당의 지시·노선이 잘 전달되고 있다는 반응을 보이고 있으며, 이에 대한 연령별 반응 성향은 40(84.8%), 20대(81.4%), 30대(74.3%)의 순으로 나타나고 있다. 교육정도별로 살펴보면, 중학교(88.5%), 고중(70%), 대학(50%)의 순으로 김정일 및 조선노동당의 지시·노선이 잘 관철되고 있다고 반응하였다.

&lt;표 8&gt; 조선로동당의 지시·노선의 관철

N	반 응 구 분(%)				
	매우 잘 전달 되었음	대체로 잘 전달되지 않았음	대체로 전달되지 않았음	거 의 전달되지 않았음	기 타
200	104(52.0)	55(27.5)	26(13.0)	11(5.5)	4(2.0)

#### 4. 지도자 인식

다음 문항은 북한 사회가 가장 큰 어려움을 겪고 있을 때 북한 주민들이 그들의 지도자에 대하여 어떻게 인식하고 있는가의 문제이다. 김정일 국방위원장의 자질에 대해 부정적으로 생각한 탈북자는 94.5%를 차지하였다. 특히 ‘매우 부정적으로 생각함’에 응답한 자는 85.5%이며, 매우 긍정적으로 생각한다는 탈북자의 비율은 1%뿐이다. 탈북자들은 김정일 국방위원장 자질에 대해 매우 부정적으로 생각한다고 할 수 있다.

통일연구원 1999년도 통일문제 국민여론조사에 따르면, 한국 국민들은 북한 주민들이 김정일 체제를 지지할 것이라는 응답이 38.4%이고, 반대할 것이라는 응답은 33%이다. 한국 국민들은 북한 주민들이 김정일 위원장을 반대하기보다 지지한다고 인식하는 사람들이 더 많다<sup>16)</sup>. 탈북자들에 대한 조사 결과를 보면, 김정일 위원장의 지지도가 극단적으로 낮다. 94.5%라는 수치의 의미는 국방위원장인 김정일의 리더십이 약화되었다는 것을 입증해 주고 있다. 변인 구분에서 직업별로 보면, 상인·기술자·의사·약사·간호사들이 ‘매우 부정적으로 생각한다’고 반응한 비율은 100%이고, 학생과 복무원 출신의 탈북자 1%만이 김정일의 자질을 긍정적으로 인식하고 있다. 기타 다른 직업의 탈북자는 100%가 매우 부정적으로 그를 인식하였다. 교육정도에서 보면, 고중·전문학교·대학 이상의 학력 탈북자는 100%가 부정적으로 그를 인식하고 있다.

16) 최수영·박영호·홍관희·허문영, 앞의 책, p. 14.

&lt;표 9&gt; 김정일 국방위원장의 자질

N	반 응 구 분(%)				
	매우 긍정적 으로 생각함	대체로 긍정적 으로 생각함	대체로 부정적 으로 생각함	매우 부정적 으로 생각함	기 타
200	2(1.0)	6(3.0)	18(9.0)	171(85.5)	3(1.5)

#### IV. 경제생활

기존의 연구를 검토해 보면, 1990년대 이후 북한의 경제의 가장 큰 특징은 장마당 경제의 활성화이다. 북한에서는 암거래와 밀무역, 그리고 당·군 등의 권력기구 및 관련계층이 특권을 이용한 불법적인 이익 추구 등 다양한 비공식적 경제의 존재는 확실한 사실이다. 이 연구는 식량난 이후 공식적·비공식적 경제활동과 노동, 그리고 미래에 대한 희망을 중심으로 논의하려고 한다.

##### 1. 공식적·비공식적 경제활동

사회주의체제의 경제 생활에서 근본적인 특징은 국가의 계획이다. 사회주의 국가에서 중앙계획경제, 고정임금체제, 그리고 가격통제는 그들 체제의 일반적 특징이다. 그러나 계획경제가 유일한 경제유형은 아니다. 계획경제와 함께 ‘제2경제’ 라고 불리는 비공식경제가 동시에 존재하고 있다. 사회주의 국가에서 제2경제는 일반적인 경제인 소비재 부족과 관료적인 병목현상을 완화시키고 계획경제체제가 유연하게 작동하도록 한다. 또한 이것은 정치적인 불안을 소비자주의 및 소규모 부패로 유도하면서 사회통제를 완화시키는 역할을 한다<sup>17)</sup>.

북한은 식량난 이후 사회주의 경제 연구에서 오래 전부터 제2경제란 용어가 대표적으로 사용되어 왔고, 제2경제 연구의 목적은 사회주의 국가 안에서 시장경제 원리가 적용되는 사경제가 존재하는데 착안하여 경제

17) 최수영, 『북한의 제2경제』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 1.

의 사적 자율화 영역 확대가 경제뿐 아니라 사회주의체제 전반에 걸쳐 미치는 영향을 분석하는 데 있으며, 이에 ‘제2경제’라 표현이 적합하다고 판단한다<sup>18)</sup>.

북한의 비공식경제의 대상은 주로 농축산물과 생필품이다. 그 유통은 장마당(농민시장), 암시장, 직매점, 수매재생상점 등이다. 1990년대 초부터 공식배급기능이 약화되자 이러한 비공식적 부분의 역할이 크게 증가되었다.

(사)좋은 벗들이 2000년 1월 18일부터 3월 13일 사이 2차에 걸쳐 중국 길림성 연변자치주·요녕성 심양시에 은거하고 있는 탈북자들에 대해 조사를 진행한 결과에 의하면, ‘장마당이 생활에 도움이 된다’고 응답한 탈북자는 100%이고, ‘북한에서 장사 경험이 있다’고 응답한 탈북자는 92.5%이다. 또한 “식량난이 해결된 후에도 장마당이 존속되기를 원하는가”라는 문항에 대해 100%의 탈북자는 긍정적으로 응답하였다. 그리고 “현재 북한에서 장사로 생계를 유지하고자 하는 세대가 몇% 정도 된다고 생각하는가”라는 문항에 대해 90% 이상이라고 응답한 비율은 48.9%이며, 80% 이상이라고 응답한 비율은 79.5%였다<sup>19)</sup>. 이상의 수치는 우리에게 아래와 같은 사실을 알려준다. 북한의 주민들은 거의 100%가 장마당이 필요하다고 인식하고 있고, 또 식량 등 생필품을 구하기 위해 적극적으로 장마당에 뛰어들다.

이번 연구의 조사 결과를 보면(〈표 10〉), (사)좋은 벗들이 조사 결과와 비슷하다. “당신은 경제생활에서 공식부문(월급 및 배급)과 비공식 부문(부수입, 장사, 텃밭 소득 포함) 소득 중 어떤 부분이 더 컸습니까?”라는 문항에서 보면, 62.5%의 탈북자는 ‘비공식 부문이 훨씬 더 컸음’에 응답하였고, 17%의 탈북자는 비공식 부문이 약간 더 컸음에 응답하였다. 이로써 비공식적 부분의 소득이 더 컸다고 인정한 비율은 79.5%이다. 이 연구 결과는 (사)좋은 벗들의 연구 결과와 같다. 북한에서 현재 비공식 부문의 경제 활동이 공식부문의 경제활동 보다 더 큰 역할을 한다.

18) 전홍택, “북한 제2경제의 성격과 기능”, 『통일경제』, 1997년 2월호, p. 52.

19) (사)좋은 벗들, 『북한사회 무엇이 변화하고 있는가』 (서울: 정토출판, 2001), pp. 22~23, pp. 42~43.

&lt;표 10&gt; 공식부문과 비공식부문의 경제생활

N	반 응 구 분(%)				
	공식부문이 훨씬 더 컸음	공식부문이 약간 더 컸음	비공식 부문이 약간 더 컸음	비공식 부문이 훨씬 더 컸음	기 타
200	17(8.5)	19(9.5)	34(17.0)	125(62.5)	5(2.5)

## 2. 노동

사회주의사회에서 일반 주민들의 직업 선택은 일차적으로 사회주의적 계획에 의한 사회부문별 노동력 배치에 의해 구성된다. 직장 배치를 할 때에는 간부사업(공무원)의 대상자와 노동자를 구분한다. 간부사업의 대상자는 도·시·군당 간부에서 관장하며 노동자는 해당지역 시·군 인민위원회가 배치한다. 배치받은 주민들에게 국가는 노임을 준다. 북한 당국은 노동을 상품으로 여기는 의미를 없애고 국가 노동자와 농민의 생활을 도와 준다는 뜻을 강조하기 위해 ‘생활비’로 고쳐부를 것을 결정했다.<sup>20)</sup> 그러나 현실 삶에서 ‘노임’이라는 용어를 자주 사용한다. 일반적으로 노동자들의 임금은 직종과 소속 산업부문, 노동분류에 따라 정액임금제와 도급임금제로 구분된다. 북한주민이 받은 금액은 다음 표와 같다. <표 11>에서 제시한 바와 같이 북한에서 대체로 기술자의 노임이 사무원보다 높으며, 유해노동의 종사자, 중노동자들의 노임이 높다.

20) 통일부 통일교육원, 『북한이해』 (서울: 통일교육원 연구개발과, 2001), pp. 235~237.

〈표 11〉 북한의 계층별 임금수준<sup>21)</sup>

구 분	직 위	임 금
당·정기관	당·정무원부장	300~350
	정무원부부장, 도인민위원장	250~300
	도인민위원회부위원장,	170~200
	군인민위원회위원장	
동장/기업소	특급기업소 지배인	250~300
	1~2급 기업소 지배인	150~200
노동자/사무원	광부, 제철, 제련공 등 노동자	90~100
	일반기계공, 운전기사 등 경노동자	75~ 80
	일반경노동자	70~ 80
	사무원	60~ 70
교 원	대학교원	200~250
	일반교원	80
군 장교	장성급	250~400
	영관급	120~215
	위관급	84~110
서비스종사자	여관, 이발소, 식당 등 편의시설	
	종사자	20~ 60
	의 사	120~250
	인민배우, 공훈배우	200~500

북한의 1949년 내각결정 제 196호에 의해 임금기준을 결정한 이후 지금까지 큰 변화 없이 그대로 적용하고 있다. 하지만 북한 주민들은 실질적으로 규정노임을 제대로 받지 못하고 있다. 왜냐하면 매월 급여에서 공제하는 금액이 많기 때문이다. 예를 들면 김일성-김정일 생일 때 동상을 찾아가 바치는 꽃송이 값, 잔칫집이나 결혼식 부조 등을 일관적으로 공제하고 나면, 실제로 받는 금액은 규정노임 보다 훨씬 적다. 심지어 어떤 때에는 집에서 돈을 가져다가 직장에 내기도 한다. 특히 1990년대 들어 경제난이 가속화되자 1~2개월에서 5~6개월, 심지어 1년 이상 노임을 받지 못할 때도 많다. 북한주민들은 경제난 이후 거의 노임을 받지 못했다 해도 과언이 아니다.

21) 위의 책, p. 238

<표 12>의 수치는 이를 뒷받침해 주고 있다. “당신은 직장에서 일한 만큼의 대가를 물질적 또는 도덕적으로 받았습니까?” 라는 문항에 대한 응답에서 ‘거의 대가를 받지 못함’에 응답한 탈북자의 비율은 63%이고, ‘대체로 대가를 받지 못한 편임’에 응답한 탈북자는 21.5%이다. 결국 84.5%의 탈북자는 직장에서 노동 대가를 제대로, 심지어 전혀 받지 못하고 있는 것이다.

<표 12> 북한 주민들의 노동 대가 상황

N	반 응 구 분(%)				
	거의 대가를 받음	대체로 대가를 받은 편임	대체로 대가를 받지 못한 편임	거의 대가를 받지 못함	기 타
200	9(4.5)	20(10.0)	43( 21.5)	126(63.0)	2(1.0)

### 3. 미래에 대한 희망

이 연구에서는 “당신은 당에서 주어진 원칙에 따라 충실히 일하면 보다 나은 미래를 가꿀 수 있다는 희망을 가지고 있습니까?” 라는 문항을 설정하였다. 경제난 심화의 시간적 지속에 따라 북한 주민들은 체제적 차원에서 그 원인을 찾으려고 노력하고 있다. 이 문항에 대한 응답은 <표 13>에 나타난 바와 같이 그 예측과 부합하고 있다. ‘전혀 희망을 가지지 못함’에 응답한 탈북자는 58.5%이고, ‘대체로 희망을 가지지 못함’에 응답한 자는 28%이다. 이로써 우리가 발견할 수 있는 사실은 희망을 가지지 못함에 응답한 자는 86.5%이다.

인터뷰를 통해 보면, 일부 탈북자들은 경제난의 원인을 미국·한국의 북한에 대한 봉쇄라고 인식하고 있고, 또 일부분은 정책 집행과정에서 중간관료들의 부패에서 경제난의 원인을 찾고 있지만, 대부분 탈북자는 북한의 폐쇄적인 경제체제 및 김정일의 독재 체제가 경제난의 근본 원인이라고 인식하고 있다. 북한은 체제 개혁이 없이 ‘고난의 행군’ 같은 근면·자력갱생 같은 운동을 통해 근본적으로 경제난을 해결할 수 없다. (사)좋은

벗들이 “북한이 자력으로 갱생할 수 있다고 생각하는가” 라는 설문에서 ‘할 수 없다고’ 응답한 탈북자는 76.9%나 되었다.<sup>22)</sup>

<표 13> 미래에 대한 희망

N	반 응 구 분(%)				
	확실히 희망을 가짐	대체로 희망을 가짐	대체로 희망을 가지지 못함	전혀 희망을 가지지 못함	기 타
200	7(3.5)	17(8.5)	56(28.0)	117(58.5)	3(1.5)

## V. 남북한 비교

북한은 사회주의 체제를 국가 발전전략의 이념으로 삼아 왔다. 때문에 자본주의에 대해 비판적일 수밖에 없다. 특히 남북 분단이라는 체제경쟁 속에서 북한은 반자본주의의 의식을 심화시켰다. 소련·동구 사회주의권의 몰락, 중국에서 시장경제의 도입 등으로 인하여 전통사회주의는 국제적으로 붕괴되었다.

북한의 내부에서는 동일한 시기에 식량난으로 인하여 일어난 경제위기가 체제에 심각한 도전요인이 되고 있다. 이러한 국제적·국내적 상황에서 북한 주민들의 이념은 어떻게 변화하고 있는가라는 문제를 논의할 것이다.

### 1. 남북한체제 비교

장기간 폐쇄적인 체제와 어린 시절부터 받은 사회주의 우월성 교육은 북한 주민들로 하여금 북한이 세계에서 가장 위대한 국가이며, 북한이 없으면 세계가 무너진다고 인식하게 해왔다. 그러나 경제위기 속에서 식량을 자율적으로 구하기 시작하였고 지역간의 정보 교류 및 앞에서 언급했듯이 중국조선족 장사꾼, 북한 해외유학생 등을 통해서 북한 주민들은 ‘우리식 사회주의’에 대한 신뢰가 변화하게 된다. 탈북자의 경우 더욱 더 그렇다.

22) (사)좋은 벗들, 『북한 사회 무엇이 변하고 있는가』 (서울: 정토출판, 2001), p. 60.

중국에서 직접 경험한 ‘풍요’ 한 중국인의 생활, 많은 한국인들과의 접촉, 중국 조선족들이 소개로 알게된 한국의 부유한 생활 등은 이들에게 새로운 충격을 줄 뿐만 아니라 북한식 사회주의와 한국식 자본주의에 대한 재인식을 하게 되었다.

아래와 같은 설문에서 탈북자들의 응답 비율을 보면 확실히 그렇다. <표 14> 에서 보면, “북한식 사회주의와 한국식 자유민주주의체제 중 어떤 것이 더 좋은 체제인가” 라는 문항에서 ‘자유민주주의 체제가 훨씬 더 좋다고 생각함’ 에 응답한 탈북자는 61%이고, ‘자유민주주의 체제가 약간 더 좋다고 생각함’ 에 응답한 탈북자는 26.5%이다. 여기에서 본 바와 같이 자유민주주의가 더 좋다고 인식한 탈북자는 87.5%이다. 반응 구분에서 주목해야 할 것은 북한에서 어느 정도 특권이 있고 노임이나 식량배급에서 혜택을 받던 군인, 안전원, 기자, 방송원, 교원, 연구원, 당 및 국가 공무원의 직에 있었던 탈북자들이 북한식 사회주의가 더 좋다고 선택한 비율은 0%이라는 점이다. 교육정도를 보면 전문학교·대학이상의 탈북자도 북한식 사회주의를 선택한 비율이 0%이다. 학력 수준이 높은 탈북자일수록 한국식 자본주의를 긍정하고 있다. 이러한 현상은 과거 소련이나 중국의 상황과 같다. 체제에 대한 부정적인 사고는 지식인층으로부터 시작하며, 직접 당의 정책을 홍보·집행하던 관료들이 체제에 대해 더욱 더 부정적으로 인식한다.

또한 북한 장마당·암시장에서 장사를 했던 사람들도 북한식 사회주의를 선택한 비율이 0%이다. 그 원인을 보면, 계획경제체제 자체가 시장을 배척하기 때문에 장마당의 존재를 일시적으로 묵인하고 있지만 실제로 많은 규제들이 상인들의 경영 활동을 제약한다. 뿐만 아니라 이들은 상업거래에서 북한의 특권 계층, 예를 들면 안전부, 보위부 등 사회통제 기관 관료들의 단속을 받기 된다. (사)좋은 벗들의 조사 수치는 이에 대해 뒤받침을 해 주고 있다. “북한에서 장사를 할 때 단속을 받은 적이 있다” 고 응답한 비율이 61.2%이고, 29.2%의 사람들이 욕설 혹은 폭행을 당했다고 하였으며, 21.7%의 사람들은 물건을 빼앗겼다고 한다. 뇌물을 줬다는 사람은 19%이다. 다시 말해서 적절한 절차에 의한 처벌이라고 보기 어려운 경우가 69.9%로 높은 비중을 차지하고 있다. 북한 당국도 장마당에서 이

루어지는 안전원의 단속이 일반 주민에 대한 착취와 횡포의 경향이 높은 것으로 판단하고 있다<sup>23)</sup>. 지나치고 무리한 통제는 상인들의 경영에 큰 불편을 줄 뿐만 아니라 그들의 이익에 큰 손실을 초래한다. 계획경제 체제의 폐쇄 상황은 상인들이 그 어느 계층보다 더 뼈저리게 느낀다. 때문에 이들이 누구보다도 계획경제에 대한 반감을 가지고 있다.

〈표 14〉 북한식 사회주의와 남한식 자유민주주의에 대한 인식

N	반 응 구 분(%)				
	조선 식 사회주의 훨씬 더 좋다고 생각함	조선 식 사회주의 약간 좋다고 생각함	자유민주주의 체제가 약간 더 좋다고 생각함	자유민주주의 훨씬 더 좋다고 생각함	기타
200	7(3.5)	13(6.5)	53(26.5)	122(61.0)	5(2.5)

## 2. 한국사회 인식

북한당국은 남·북한 분단 상황과 체제경쟁이라는 의미에서 사회주의와 자본주의 이념 갈등을 강조하면서 북한 주민들에게 철통식 폐쇄정책을 실시해 왔다. 그러나 경제위기, 북·중 변경무역을 비롯한 북·중 교류 및 북한에서 라진·선봉지역 등에 대한 조심스러운 개방 등으로 인해, 북한당국은 주민들에 대한 완전한 봉쇄를 못했다.

이 연구는 북한 주민들이 한국에 대한 이해 정도를 밝히기 위해 다음과 같은 질문을 설정하였다. “당신은 한국의 민주화 과정, 경제발전 등에 대해 어느 정도 알고 계십니까?” 라는 문항을 설정하였다. 〈표 15〉에 제시된 바와 같이, ‘대체로 알고 있었음’에 응답한 탈북자는 48%이고, ‘매우 잘 알고 있었음’에 응답한 탈북자는 12.5%이다. 따라서 한국에 대해 알고 있는 비율은 60.5%이다. 한국에 대해 알고 있다고 응답한 비율은 남성(71.3%)이 여성(52.6%)보다 높고, 당원·비당원별로 살펴보면 한국 사회에 지식은 당원(67.7%)이 비당원(58.1%)보다 더 높다.

23) (사)좋은 벗들, 위의 책, pp. 46~47

북한 당국은 사상적·정치적·사회적 통치를 통해 ‘철통식’ 봉쇄를 하려고 노력을 했지만, 철저히 봉쇄할 수는 없었다. 탈북자들이 한국에 대한 정보는 탈북한 후 중국에서 얻은 것이 많지만 북한에서 생활할 때부터 한국에 대해 어느 정도 알고 있었다는 사람도 많다. 특히 장마당에서 활발히 활동하는 상인, 그리고 정치적으로 높은 위치에 있는 관료들은 한국에 대해 잘 알고 있다.

〈표15〉 한국민주화·경제발전 지식정도

N	반 응 구 분(%)				
	거의 모르고 있다	잘 모르고 있다	대체로 알고 있다	매우 잘 알고 있다	기 타
200	42(21.0)	30(15.0)	96(48.0)	25(12.5)	7(3.5)

## VI. 결 론

북한은 사회주의를 체제이념으로 하여 사회 발전을 추구하여 왔다. 남·북한 분단은 쌍방의 체제 경쟁을 심화시켰다. 이로써 북한은 반자본주의 의식을 더욱 강화시켰다. 그러나 사회주의 계획경제의 폐단 노정과 경제난의 심화에 따라 북한 주민의 체제에 대한 인식이 심각한 정도로 변화하고 있다.

이 연구는 중국내 탈북자의 인식을 중심으로 북한 사회의 변화 가능성을 알아보았다. 첫째 내용은 북한사회의 체제 존속과 체제내 비판세력의 유무이다. 이들은 5년 이하(45.5%) 또는 5~10년(33%) 정도 북한 사회주의 체제가 유지될 것이라 인식하고 있다. 이러한 이유는 사회통제가 비교적 잘 유지되고 있기 때문이다. 또한 체제내 비판세력의 유무에 대하여 약 절반의 탈북자가 북한의 ‘제2사회’ 존재를 인정하였다. 하지만 중국과 소련의 경우와 달리 정치·사회적 통제가 극심한 북한에서 재중 탈북자들은 ‘조직적인’ 반체제적인 세력이 형성되기가 힘들 것이라 판단하고 있다. 둘째 내용은 사회통제에서 사회불만과 통제의 효율성, 당 정책의 관

철, 지도자 인식 등이다. 북한에서 사회적 불만은 표출할 수 없으나 식량 문제로 인해 사회적 불만은 계속 증가하고 있다. 탈북자들은 이런 불만을 보다 더 노골적으로 표현하고 있다. 사회통제는 인민보안청, 국가안전보위부 등의 기관을 통해 효율적으로 작동하고 있으며, 당 정책 역시 일반적으로 최하위 실무조직까지 잘 관철되고 있는 것 같다. 하지만 지도자의 인식에서는 김정일 국방위원장에 대하여 극히 부정적인 인식을 하고 있는 탈북자가 94.5%를 차지해 한국사회와 다른 인식행태를 보여주었다. 셋째, 경제생활에 있어서 경제난과 격심한 식량부족은 북한의 비공식적 경제생활(장마당, 부수입, 텃밭 소득 등)영역을 확대시켰다. 또한 탈북자의 84.5%가 노동대가를 제대로, 심지어 전혀 못받고 있으며, 미래에 대한 희망조차 가지지 못하고 있다(86.5%). 넷째, 남북한 체제비교에서 탈북자 대부분이 한국의 민주화와 경제발전을 잘 알고 있었으며, 북한식 사회주의보다는 한국식 자유민주주의를 더 선호하고 있다(87.5%).

북한 주민들이 지도자 인식, 사회에 대한 만족도, 남북한 제도에 대한 비교 등은 매우 부정적이다. 반체제적인 언론, 활동 및 반체제 세력이 존재하는 것은 회피 할 수 없는 사실이다. 그러나 현재 북한의 사회통제는 여전히 효율적으로 이루어지고 있다.

또한 주목해야 할 사실은 경제 생활에서 비공식부분이 절대적인 비율을 차지한다. 북한주민들은 대부분 '장사열풍'에 빠져 있다고 해도 과언이 아니다. 장마당의 활성화는 어느 정도 식량난 극복에 기여할 수는 있지만 장기적으로 볼 때 부정적인 측면도 있다. 예를 들면 장마당에 대한 과도한 의존은 국가경제의 지속적인 침체, 투자 재원부족의 악순환을 초래하고 있다<sup>24)</sup>.

북한사회는 10여 년의 경제위기를 겪어 왔으며 반체제 인식도 심각하지만 북한은 아직까지 균중봉기 같은 정권의 붕괴의 조짐은 보이지 않고 있다. 김정일 정권은 국내적·국제적 압력하에서 과거보다 적극적으로 대외관계의 개선을 추진하고 있으며, 국가발전 모델에서도 새로운 경향을 보이고 있다. 정상회담 이후 북한의 고위급 지도자들의 언술에서 자본주의

24) 최완규외, 『북한·중국 접경지역 현장조사를 통해 본 탈북난민과 북한사회 실상』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1999), p. 67.

인식이 부분적으로 개선되고 있지만, 북한체제가 지향하는 것은 여전히 사회주의체제이고 개혁·개방에 대한 태도도 상당히 보수적이다.

북한 주민들이 체제불만을 이완시키기 위해 우리식 사회주의의 우월성을 강조하면서도 북한정권은 부분적인 개혁을 점진적으로 하지 않으면 안 된다. 경제성장 정책과 논리적 모순을 회피하기 위해 자본주의에 대한 비판을 할 수 없을 것이며, 김정일 체제가 스스로 주체사상을 위협할 수 있는 근본적인 개혁을 추진할 수도 없다. 그러나 현재 북한 정권이 경제성장을 도모하는 과정에서 주민들의 자본주의에 익숙해 질 것이다. 탈북자의 인터뷰에서 주지하듯이 북한 주민들이 극도의 경제난의 상황에서 현정권에 대한 불만의 목소리가 커지면서 한국식 자유민주주의를 희망하고 있다. 이들은 비공식적 경제 활동 및 중국·한국인들과의 접촉과정에서 자연스럽게 자유민주주의에 대해 익숙해 질 것이고, 따라서 한국 정부는 남·북 관계에서 북한의 실상을 정확하게 파악하고 이것을 북한 연구의 출발점으로 삼아 올바른 대북 정책을 추진해야 할 것이다.

## 〈참고문헌〉

- 서재진. 『또 하나의 북한 사회: 사회주의구조와 사회주의 의식의 이중성 연구』. 서울: 나남. 1995.
- 서진영. 『북한권력변동 및 사회변화 대매 계획연구: 예상시나리오 및 대응 방안의 검토』. 서울: 통일원, 1990
- 시카이 다카시 “북한의 정치개혁 기사화되고 있다”, 『사회와 사상』. 제 21호. 1990.
- 이교덕. 『북한체제의 변화주도세력 연구』. 서울: 민족통일 연구원. 1996. 12.
- 전홍택. “북한 제2경제의 성격과 기능”, 『통일경제』. 1997. 2.
- 진용산. 『북한·중국 접경지역 현장조사를 통해 본 탈북난민과 북한사회 실상』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소. 1999.
- (사)좋은 벗들. 『북한은 무엇이 변화고 있는가』. 서울: 정토출판. 2001.
- 최수영. 『북한의 제2경제』. 서울: 민족통일연구원. 1997.
- 최수영 외. 『1999년도 통일문제 국민여론조사』. 서울: 통일연구원. 1999.
- 최완규. 『북한은 어디로』. 서울: 경남대학교 출판부. 1996.
- 최완규외. 『북한·중국 접경지역 현장조사를 통해 본 탈북난민과 북한사회 실상』. 서울: 극동문제연구소. 1999.
- 최봉대·오유석. “은어·풍자어를 통해 본 북한체제의 탈정당화 문제”, 『한국사회학』 제32집, 서울: 한국사회. 1998.
- 통일부 통일교육원. 『북한이해』. 서울: 통일교육원 연구개발과. 2001.
- 『조선연감』. 평양: 조선중앙통신사, 1995.
- 『중앙일보』. 『로동신문』.
- Aidam Foster-Carter. “Some Considerations on Opening and Reform in North Korea”. “북한의 대외 개방 전망과 경제적 파급효과,” 제5회 북한 경제 국제 학술회의. 서울: 한국개발연구원. 1996.
- Wan-Kyu Choi. “The Current State and Tasks of Study of Change in the North Korean Political System : A South

Korean Perspective,” Understanding Dynamics in North  
Korea . Seoul: Yonsei University Press. 1998.

# 북한 농업부문의 인센티브제도와 개혁방향성

전 형 진(한국농촌경제연구원)

## ◆ 논문 요약 ◆

사회주의 계획경제의 시장경제로의 이행은 역사적으로 보면 분권화의 진전, 급진적 개혁 그리고 계획경제시스템의 해체라는 일련의 연속적인 과정이었다. 농업부문에서도 전통적인 집단경영시스템은 분권화의 진전으로 청부시스템으로의 전환과정을 거쳐 결국 개인경영시스템으로 이행하였다. 분권화의 진전은 생산을 적극적으로 유인하기 위해 인센티브를 강화하는 과정에 다름 아니다. 따라서 사회주의에서 분배의 유일한 척도인 노동에 대한 인센티브제도, 즉 노동보수지불체계는 중요한 의미가 있다.

소련 콜호즈의 노동보수지불체계는 초기에 전체 소득 중에서 국가와 집단농장에 대한 의무를 다하고 난 후 나머지가 있으면 그 부분을 노동일에 따라 분배하는 소위 잔여원리로부터 출발하였다. 이후 인센티브를 강화하는 방향에서 개선되어 초기의 잔여원리를 극복하고 임금형태에 가까운 매월 보증지불제로 변화하였다. 1980년대 들어서는 분권화가 진전되면서 청부시스템이 도입되었으며 노동보수지불체계는 점차 개인경영시스템에 적합한 형태로 전환되었다.

중국의 인민공사에서는 잔여원리에 따른 노동보수지불방식이 커다란 변화 없이 유지되었으나 3급소유관리제도의 실시로 사회주의 초기부터 분권화가 진전된 특징을 가지고 있다.

또한 생산단위에서 청부시스템이 광범위하게 실험된 경험을 가지고 1978년 농업개혁에 착수하였다.

이에 비해 북한의 협동농장은 1960년대 초에 농업지도관리체계가 확립된 이후 일관되게 집단경영시스템을 유지하고 있어 분권화의 진전이 극히 미약하다. 또한 잔여원리에 따른 노동보수지불방식이 유지되고 있으며 노동일재평가 시스템을 도입하여 노동에 따른 분배 원칙을 보다 철저히 관철하고 있다. 그러나 개인 분배몫의 증가는 반드시 집단(분조, 작업반) 분배몫의 증가를 통해 실현되도록 함으로써 실질적인 인센티브 효과를 제한하였다.

북한을 광의의 이행기경제로 파악하는 관점에서 보면 북한의 체제전환 유형은 전환의 주체와 속도, 순서와 방향 등에서 사회주의 개혁모델인 동아시아형 모델을 따를 가능성이 높다. 북한이 동아시아형 모델처럼 사회주의체제를 유지하면서 노동에 대한 인센티브의 개선이라는 문제를 해결하는 길은 결국 농민들의 노동의 한계보수와 한계생산물이 일치하도록 하는 방향에서 시스템을 개선하는 것이다.

선행 이행기경제의 경험에서 보면 그 방향은 집단경영시스템→청부시스템→개인(가족)경영시스템으로의 전환이며 현재 북한의 농업제도상 청부시스템의 맹아라고 할 수 있는 새로운 분조관리제가 적극적으로 활용될 필요가 있다.

## I. 서론

1990년대 들어 전통적 사회주의 계획경제체제의 체제이행 현상이 일반화되었다. 개별 이행기경제(economies in transition)의 전환정책과 초기조건에 따라 이행의 주체와 속도, 순서와 방향에서 차이가 존재했지만 체제이행은 본질적으로 계획경제의 시장경제로의 이행을 의미하였다. 그리고 이행의 과정에서 공업부문에 비해 상대적으로 사회화 정도가 낮았던 농업부문의 개혁은 우선적인 고려대상이었다. 특히 소유제의 다양화와 점진적 시장화를 표방한 동아시아형 체제전환모델에서는 경제발전을 위한 자본축적의 임무까지 부여받았다.

구 사회주의권의 체제이행이라는 새로운 역사의 흐름에도 북한은 외견상 전통적 계획경제체제를 흔들림없이 유지하고 있다. 특히 구 사회주의권의 붕괴로 촉발된 경제난과 식량난이 장기적인 국면으로 접어든지 오래지만 개혁의 움직임은 쉽게 발견되지 않고 있다. 오히려 이미 오래 전부터 ‘자력갱생에 입각한 민족자립경제 건설’ 노선에 익숙한 터라 현재의 위기는 내핍(耐乏)으로 요약되는 ‘고난의 행군’으로 극복해나가고 있다.

북한의 경제난이 심화된 원인은 구 사회주의권의 붕괴가 직접적인 요인으로 이해되고 있지만 그렇다고 해서 사회주의 계획경제시스템의 문제점이 도외시되는 것은 아니다. 오히려 북한이 현재의 경제난과 식량난을 해결할 수 있는 대안은 집단경영시스템의 분권화(decentralization)에 기초한 개혁에 있다는 것이 역사적 보편성 차원의 교훈이다.

구 사회주의권의 체제전환과정에서 농업부문의 개혁은 사경제 영역이 확대되고 집단경영시스템의 분권화가 진전된 조건에서 추진되었다. 분권화의 진전은 생산의욕을 자극하기 위해 노동에 대한 인센티브를 강화하는 과정에 다름아니며 따라서 사회주의에서 소득분배의 유일한 척도인 노동에 대한 보수지불체계는 매우 중요한 의미를 가진다. 사회주의에서 노동에 대한 인센티브는 결국 노동보수지불체계에 구체화되어 나타나게 된다.

이러한 맥락에서 본 연구는 사회주의 농업부문에서 노동에 대한 인센티브제도의 개선을 집단경영시스템 전환의 중요한 모티브로 설정하였다. 이를 토대로 본 연구에서는 북한을 광의의 이행기경제로 파악하는 관점에서

북한의 협동농장과 국영농장의 인센티브제도(=노동보수지불체계)의 내용과 특성을 체제 이행을 경험한 소련, 중국과 비교 평가하고 이를 토대로 개혁방향성을 제시해보고자 한다.

## II. 전제적 논의: 기본개념의 검토

### 1. 사회주의 소득 개념

분배는 생산과 소비를 연결시키고 매개하는 사회적 재생산의 한 국면으로서 경제적 후생의 분배상태는 객관적인 측정가능성이란 이유 때문에 소득(income)의 분배상태를 통해 파악하는 것이 일반적이다. 소득의 개념과 계산체계는 자본주의와 사회주의 사이에 일정한 차이가 존재하는데 그것은 기본적으로 생산양식(mode of production)의 차이에서 비롯된다.

자본주의에서 소득은 일정기간(통상 1년)에 생산된 생산물(재화와 서비스)의 가치를 시장가격으로 평가하여 합산한 부가가치(value added) 개념으로 정의된다. 협의로는 생산을 위해 제공된 생산요소에서 발생한 소득의 총액, 다시 말해 노동에 대한 대가인 피용자보수(被傭者報酬)와 자본 및 경영에 대한 대가인 영업잉여(營業剩餘)의 합계로 정의되고 있다.

한편 사회주의의 소득 개념은 순가치(net value) 개념으로 설명된다. 사회주의 경제학에서는 일정기간에 생산된 생산물의 가치(가치형태로는  $c+v+m$ )<sup>1)</sup>를 생산을 위해 소비된 생산수단(불변자본)의 이전가치( $c$ ) 부분과 새로이 생산된 순가치( $v+m$ ) 부분으로 구분한다. 사회주의에서 소득은 두번째 부분인 순가치를 의미한다.

1) 이 글에서는 북한 집단농장(협동농장, 국영농장)의 수입과 지출의 구성, 소득분배 및 노동보수지불체계를 파악하는 데 부분적으로 가치개념을 이용하였다. 가치개념은 본래 자본주의적 생산방식을 분석하기 위한 것이지만 사회주의 경제에서도 부분적으로 가치개념을 활용하고 있다. 가치이론에 따르면 생산물의 가치구성은  $W=c$ (불변자본가치)+ $v$ (가변자본가치)+ $m$ (잉여가치)로 표현되며, 생산물의 가치가 시장에서 실현된 것을 생산물의 가격으로 정의한다. 여기서  $c$ 는 유동자본 및 고정자본의 소모를 포함하는 생산비로,  $v$ 는 임금으로 이해할 수 있다.

소득을 생산측면에서 보면 자본주의의 부가가치 개념은 사회주의의 순가치 개념과 기본적으로 유사하다. 사회주의 경제학에서 순가치 개념은 조가치(粗價値)인 총생산물( $c+v+m$ )에서 불변자본가치( $c$ )를 뺀 값으로 정의된다. 여기서 불변자본가치에는 원재료와 같은 유동불변자본플로우뿐만 아니라 기계설비와 같은 고정불변자본플로우 부분도 포함된다. 따라서 순가치 개념은 다시 정의하면 조가치-(유동불변자본플로우+고정불변자본플로우)와 같다.<sup>2)</sup>

한편 자본주의의 부가가치 개념은 총산출액에서 중간투입액을 제한 부분으로 정의되지만 이론적으로는 조부가가치에 해당한다. 따라서 조부가가치에서 다시 고정자본소모를 뺀 순부가가치야말로 진정한 부가가치에 해당한다. 그런데 자본주의에서 순부가가치라는 개념은 거의 사용되지 않으며 일반적으로는 고정자본소모를 포함한 조부가가치가 부가가치와 같은 의미로 사용되고 있다. 그러나 부가가치 개념이 새로이 생산된 가치를 의미하려면, 이론적으로는 고정자본소모를 포함하지 않는 순부가가치 개념을 채택해야 한다. 부가가치를 이처럼 순부가가치의 의미로 이해하면, 그것은 순가치와 유사하다.<sup>3)</sup>

자본주의 국민소득계정에서 국민총생산(GNP)은 총산출액에서 중간투입액을 뺀 조부가가치를 의미하며, 국민순생산(NNP)은 조부가가치에서 고정자본소모를 뺀 순부가가치를 의미한다. 따라서 자본주의의 광의의 국민소득 개념, 즉 국민총생산에 대비되는 사회주의의 국민소득 개념은 국민순생산과 대체로 유사하다.

## 2. 사회주의 분배 원칙

사회적 규모에서 재생산이 이루어지기 위해서는 어떠한 사회에서도 사회총생산물( $c+v+m$ )은 생산과정에서 소비된 생산수단의 보전( $c$ )과 개인적 소비( $v$ ) 그리고 축적(蓄積,  $m$ )으로 각각 배분되어야 한다. 소득이 소

2) 정성진, 『한국경제에서의 마르크스비율의 분석』 (서울대 박사학위논문, 1990), pp. 88~89.

3) 위의 글, pp. 116~117.

비와 축적으로 배분되는 과정은 역사적으로 고유한 생산양식에 기초하여 생산수단의 소유관계가 어떠한가에 따라서 이와 동일한 관계가 분배관계에도 성립되었다. 즉 생산수단의 소유관계가 분배관계를 규정하는 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다.

사회주의에서 분배는 ‘노동에 따른 분배’ 원칙에 따른다는 것은 잘 알려진 사실이다. 그렇다면 왜 ‘노동에 따른 분배’인가? 사회주의 이론에서는 대략 두 가지 요인으로 이 물음에 답하고 있다.

첫째, 소유관계의 측면이다. 일반적으로 자본주의에서는 생산에 필요한 생산수단을 자본가가 소유한다. 자본가는 노동자의 노동력을 하나의 상품으로 구매하여 생산을 진행시키며 생산물 역시 자본가의 소유이다. 따라서 총생산물 가운데 생산수단을 보전(c)하고 남은 소득(v+m)의 분배에서도 결정적인 역할을 하는 것은 생산물의 소유자인 자본가이다.

반면에 사회주의는 법적, 제도적으로 생산수단의 공유제(公有制)에 토대를 두고 있기 때문에 이론적으로나 실천적으로 생산물 역시 어느 누구에게 일방적으로 귀속되지 않으며 공동소유이다. 따라서 총생산물 중 생산과정에서 소모된 생산수단을 보전하고 남은 소득 가운데 소비로 사용되는 부분(v)을 분배하는 과정에서 유일한 척도가 될 수 있는 것은 다른 아닌 생산과정에서 지출된 노동(勞動)의 양과 질이다. 따라서 ‘노동에 따른 분배’는 사회주의 소득분배의 주요 형태이다.

둘째, 사회주의 단계의 노동의 성격 때문이다. 사회주의의 완성단계로 설정된 공산주의 사회에서 노동은 생활상의 요구이며 이로 인해 분배에는 이론적으로 ‘필요에 따른 분배’ 원칙이 적용된다. 그러나 공산주의로 이행하는 과도기인 사회주의 단계에서 노동은 아직 생활상의 요구가 아니라 생활수단을 얻기 위한 수단에 지나지 않는다. 따라서 ‘노동에 따른 분배’는 필요에 따른 공산주의적 분배가 실현되기까지의 과도적인 형태로 인식된다.

사회주의 단계의 노동의 성격상 노동에 대한 물질적 자극은 매우 중요한 의미를 가진다. 따라서 사회주의에서는 노동에 대한 자극형태로서 지속적인 혁명의식 고양을 위한 정치·도덕적 자극과 함께 생산적인 노동을 보다 많이 지출한 집단이나 개인에 대해서는 보다 많은 보수를 지불함으로써

써 생산의욕을 고취하기 위한 유인책으로서 노동에 대한 인센티브, 즉 물질적 자극을 필연적 요소로 규정하고 있다.<sup>4)</sup>

이상에서 사회주의가 ‘노동에 따른 분배’ 원칙을 관철하고 있는 이유를 살펴보았다. 그렇다면 ‘노동에 따른 분배’는 내용적으로 어떤 의미를 가지는 것인가? 사회주의 이론에서는 이것 역시 두 가지로 답하고 있다.

첫째, 노동의 양과 질에 따른 분배를 의미한다. 노동의 양은 노동시간, 생산된 생산물의 양 또는 작업량으로 표현된다. 노동의 질은 노동의 숙련 정도, 기술수준 등에 의해 규정된다. 노동의 양과 질에 따라 분배한다는 것은 생산물의 양 또는 작업량이 많거나 질이 높은 노동에 대해서는 그렇지 못한 노동에 비하여 더 많은 보수를 지불한다는 것을 의미한다. 이것은 물질적 자극의 기본 형태이다. 사회주의 사회에서 노동에 대한 물질적 자극은 다양한 형태로 노동보수지불체계에 구체화되어 나타난다.

둘째, ‘노동에 따른 분배’는 또한 동일한 노동에 대해서는 남녀노소의 차이를 불문하고 동일한 보수를 지불한다는 것을 의미한다. 그러나 이것은 ‘노동에 따른 분배’가 평균적으로 이루어진다는 것을 의미하지는 않는다. 사회주의에서 평균적 분배는 “노동의 본질적 차이가 존재하고 사람들의 머리속에 낡은 사상의 잔재가 남아 있는 조건에서 자기 노동의 결과에 대한 물질적 관심을 약화시킨다는 점” 때문에 이론적으로는 배제되고 있다.<sup>5)</sup>

### 3. 사회주의 노동보수제<sup>6)</sup>

사회주의에서 ‘노동에 따른 분배’는 두 가지 형태로 나타난다. 국영부문 노동자 및 사무직 노동자의 임금(賃金)<sup>7)</sup>과 집단농장 농민의 노동보수(勞動報酬)가 그것이다. 이러한 구분은 기본적으로 사회주의적 소유의 두 가

4) 김원삼·한득보, 『사회주의 정치경제학 연구에서의 몇가지 이론문제』 (평양: 과학백과사전출판사, 1987), p. 148.

5) 김일성종합대학출판사, 『농업경제학』 (평양: 1985), p. 206.

6) 김보근, 『북한 노동보수제의 비판적 고찰: 평등과 효율의 관점에서』 (고려대 석사학위논문, 1995)을 토대로 하였다.

7) 북한은 초기에는 ‘사회주의 임금’으로 불려왔으나 1978년 이후 이를 ‘생활비’로 바꿔 부르고 있다.

지 형태, 즉 국가적 소유와 협동적 소유의 차이에서 기인한다. 일반적으로 사회주의 국가에서 다소 복잡한 계산과정을 거쳐 노동보수를 지불하는 집단농장과는 달리 국영농장의 노동보수는 생산수단의 국가적 소유관계가 형성된 다른 국영기업의 노동자들과 마찬가지로 월 정액임금의 형태로 지불되었다.<sup>8)</sup>

사회주의 노동보수제는 생산수단의 사회화라는 사회주의의 특성을 반영한 것으로 자본주의 임금제와는 본질적인 차이가 존재한다. 대략 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 노동력이 상품인가, 그렇지 않은가가 중요한 구분요인이다. 자본주의에서 노동력은 하나의 상품으로서 존재하며 노동자들은 자신의 노동력을 자본가에게 팔고 그 대가로 임금을 받는다. 그러나 사회주의에서는 노동력이 더 이상 상품이 아니며 일반적으로 국가주도의 노동력 배치를 시행한다. 이렇게 노동력이 고정된 상태의 노동보수제는 노동력의 자유로운 이동이 보장되며 노동력이 상품으로서 기능하는 자본주의 임금제와 근본적으로 구별된다.

둘째, 보수의 크기 결정이 사전적인가, 그렇지 않은가도 중요한 구분 요인이다. 사회주의에서는 노동보수가 노동의 양과 질의 평가를 통해 사전에 결정된다. 그리고 노동정량(norma), 노동일 등 노동의 양과 질을 평가하는 기제가 발달되어 있다는 점에서도 시장에서 수요와 공급에 의해서 결정되는 임금제와 구별된다.

사회주의 노동보수제는 원칙적으로 노동의 양과 질 다시 말해 노동의 투입에 의존하는 분배체계이므로 노동지출을 측정할 수 있는 척도를 무엇으로 할 것인가가 문제였다. 사회주의 국가에서는 이러한 문제점을 해결하는 방법으로 산출을 투입의 대리변수화하는 방법을 이용하였는데 이 때 사용한 기제가 노동정량이다. 노동정량은 생산조건의 차이를 고려한 상태에서 표준적인 노동이 생산하는 생산물의 양을 의미한다. 노동정량에 기초하여 사회주의 국가에서는 노동의 양과 질을 측정하는 경제적 범주로서

8) 북한 국영농장의 노동보수지불체계는 다른 사회주의 국가의 그것과 구별된다. 북한의 국영농장에서도 초기에는 매월 정액임금을 지불하였으나 1960년 작업반 독립채산제 도입 이후 노동지출 및 분배의 척도로서 노동일 개념인 '등록노임'을 도입하고 획득한 등록노임을 토대로 임금을 지불하였다. 이 때의 임금은 더 이상 정액임금이 아닌 도급임금의 형태였다(자세한 내용은 제3장 참조).

노동일 개념을 도입하였다.<sup>9)</sup>

노동일 개념의 도입은 농업생산의 특성상 노동지출시기와 생산물의 산출시기 사이에 시간적 차이가 존재한다는 사실에 기초하고 있다. 농업생산의 특성상 노동과정에서 지출된 노동의 양과 질의 결과는 곧바로 나타나지 않고 생산과정이 완결된 후에 산출된 생산물에 의해 비로소 확정된다. 따라서 농업생산의 최종결과를 미리 정확하게 예측할 수 없기 때문에 지출된 노동의 양과 질에 대한 평가의 시기와 분배의 시기를 일치시킬 수 없는 문제가 발생한다. 노동일은 이러한 문제를 해결하기 위한 수단으로 도입되었으며 사회주의 국가의 집단농장에서는 개별 농장원들이 1년 동안 획득한 노동일에 따라 보수를 지불하는 형태의 노동보수지불체계를 확립하였다. 이러한 형태의 노동보수지불체계는 사회주의 분배원칙인 ‘노동에 따른 분배’ 원칙이 관철되는 형태로서 가장 기본적인 물질적 자극의 형태였다.

### III. 북한 농업부문의 인센티브제도<sup>10)</sup>

#### 1. 협동농장의 인센티브제도

##### 1) 협동농장의 수입과 노동보수지불

북한의 협동농장에서는 수확이 완료된 후 한 해 동안의 경영활동을 평가하고 수입을 분배하는 결산분배를 진행하는데 이를 위해 총수입과 지출을 계산하여 농장의 소득을 확정한다. 협동농장의 한 해 동안의 총수입은

- 
- 9) 개별 농작업에 대해서 평균적인 조건하에서 평균적인 노동력이 1일 동안 수행할 있는 작업의 양과 질을 기준작업량(노동정량)으로 정하고 이를 완수했을 때의 노동일은 해당 작업의 수행에 필요한 기술의 정도 및 노동의 난이도, 생산과정에서의 중요성 등을 토대로 결정되었다. 노동일은 소련, 중국, 북한에서 각각 Trudoden, 分, 노력일로 지칭되었다.
- 10) 홍달선, 『우리나라 농촌경리부문에 있어서 물질적 관심의 원칙의 창조적 적용』(평양: 과학원출판사, 1963), 日本朝鮮研究所, 『最近の朝鮮の協同農場: 金日成テゼ・分組都給制と農民生活 調査研究資料3』, (東京: 1967)을 토대로 하였다.

현물 및 화폐 수입으로 구분된다. 현물수입은 당해년도에 생산된 생산물(농산물, 축산물, 과일 및 채소, 누에고치, 물고기, 부업생산물 등)과 전년 이월 생산물로 구성된다. 한편 화폐수입은 당해년도 생산물 및 전년 이월 생산물의 판매수입, 봉사료수입, 기타수입으로 구성된다.<sup>11)</sup> 협동농장의 제일차적인 의무 가운데 하나는 국가수매과제를 이행하는 것으로 생산물의 판매수입에는 수매대금이 포함되어 있다. 국가에서는 농산물 및 농업부산물 등을 수매할 때 농산물수매가격을 적용하고 있다.

협동농장의 총수입과 지출은 사회주의 경제학 이론에 의거하여 가치형태로 분석될 수 있다. 한 해 동안 협동농장에서 생산된 모든 생산물(현물 및 화폐 포함)을 화폐형태로 표현한 협동농장 총수입의 가치구성은  $c+v+m$ 으로 나타낼 수 있다. 그런데 협동농장의 실제적인 생산과정은 협동농장 자체 농장원의 노동뿐만 아니라 농기계작업소, 관개관리소 등 국가기업소가 제공하는 생산수단 및 노동에 의해서도 이루어진다.

협동농장의 총수입을 발생시킨 요인에 따라 구분하면 협동농장의 총수입( $R$ )은 협동농장 고유의 생산수단과 농장원들의 노동에 의한 수입( $R^*$ ), 농기계작업소의 생산수단과 노동에 의한 수입( $R_m$ ), 관개관리소의 생산시설과 노동에 의한 수입( $R_w$ ), 도시의 노동자, 사무원, 학생, 군인들의 지원 노동에 의한 수입( $R_s$ )으로 구분할 수 있다. 따라서 협동농장 고유의 생산수단과 농장원들의 노동에 의해 생산된 수입( $R^*$ )의 가치구성은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$R = c+v+m$$

$$R_m = c_1+v_1+m_1$$

$$R_w = c_2+v_2+m_2$$

$$R_s = v_3+m_3$$

$$R^* = c^*+v^*+m^*=(c+v+m)-[(c_1+v_1+m_1)+(c_2+v_2+m_2)+(v_3+m_3)]$$

11) 봉사료 수입은 협동농장이 관리 운영하는 정미소, 제분소, 국수공장, 제재소 등에서의 가공료 수입과 양복점, 이발소, 미용실, 목욕탕 등에서 얻는 수입이다. 기타 수입에는 고정재산의 처분 수입, 이동 영화상영 수입 등이 포함된다. (변승호, “협동농장 수입의 구성과 본질적 특성,” 『경제연구』 (평양: 사회과학출판사, 1999. 3, (누계 104호), p. 29).

$$= (c-c_1-c_2)+(v-v_1-v_2)+(m-m_1-m_2-m_3)$$

$$\text{단, } c^*=c-c_1-c_2, v^*=v-v_1-v_2, m^*=m-m_1-m_2-m_3$$

협동농장의 실질적인 총수입( $c^*+v^*+m^*$ )으로부터 생산과정에서 소비된 생산수단의 가치보전부분( $c^*$ )을 공제한 부분( $v^*+m^*$ )이 협동농장의 소득으로 확정된다. 여기서  $c^*$  부분은 생산비 지출에 해당하지만 경제학적 의미의 생산비, 원가라고 할 수는 없다. 일반적으로 자본주의 농업경영에서 소득은 총수입에서 경영비(중간재비+고용노력비)를 제한 것이며 조수입에서 생산비(경영비+자본 및 토지용역비+가족노동보수+자가추력비)를 제한 것은 순수익으로 정의된다.

생산수단의 가치보전부분( $c^*$ )은 생산과정에서 소비된 생산수단의 보전과 생산 및 판매 활동과 관련한 일체의 비용(주로 중간재비)을 포함하는 것으로 농장원들의 노동보수( $v^*$ ) 부분이 포함되지 않는다. 따라서 협동농장의 소득은 자본주의 농업경영에서 총수입에서 경영비를 제한 소득개념과 가깝다. 협동농장의 생산비 지출은 중간재비의 경우 국가가격제정기관에 의해 계획적으로 정해진 국정소매가격으로 지출된다. 관개사용료, 농기계작업료 등은 대부분 현물로 지출된다.

한편 협동농장의 소득분배는 크게 두 부분으로 이루어진다. 협동농장 공동기금의 구성과 노동보수의 지불이 그것이다. 협동농장의 소득에서 가장 먼저 분배되는 것은 공동기금으로 소득의 20~30%를 차지하며  $m^*$  부분이 이에 해당한다. 협동농장의 공동기금을 조성하고 남은 부분( $v^*$ )에 대해서 개별 농장원이 1년 동안 획득한 노동일에 따라 노동보수를 지불한다.<sup>12)</sup>

북한 협동농장의 노동보수지불은 기본분배와 보충분배로 구분된다. 기본분배는 앞서 지적한 대로 협동농장의 소득이 확정된 상태에서 공동기금을 조성하고 남은 잔여부분에 대해서 개별농장원이 1년 동안 획득한 노동일수에 따라 노동보수를 지불하는 것으로 개별 농장원의 기본분배몫의 계산식은 다음과 같다.

12) 협동농장의 노동일 평가는 부문별(곡물, 축산, 관리원 및 작업반장)로 각기 다른 3가지 방법으로 실시된다.

$$\begin{aligned}
 & \text{기본분배액 } W_i = D_i \times T_p / \sum D_f \\
 & W_i: \text{농장원 분배액} \\
 & T_p: \text{분배총량(총수입-생산비-공동기금)} \\
 & D_i: i\text{농장원 노동일수} \\
 & \sum D_f: f\text{농장 총노동일수}
 \end{aligned}$$

한편 보충분배는 분조 혹은 작업반 단위로 부여된 생산계획을 초과수행한 경우 초과한 양에 해당하는 만큼 분조원 혹은 작업반원에게 기본분배와 별도로 추가적으로 노동보수를 지불하는 것이다. 보충분배에서도 노동보수지불의 척도는 여전히 기본분배에서와 같이 구성원이 획득한 노동일수이다. 현재 북한 협동농장에서 적용되고 있는 작업반우대제와 분조관리제는 모두 보충분배형태로서 노동에 대한 인센티브제도이다.

북한 협동농장에 작업반우대제와 분조관리제가 도입되기 이전까지 보충분배는 ‘작업반에 부과된 생산계획을 초과 달성한 경우 그만큼 노동일을 가산해주고 달성하지 못한 경우 해당 작업반원들이 획득한 총 노동일의 10%까지 삭감’하는 방식이 적용되었다(농업협동조합 기준규약(잠정) 제 39조). 그러나 이것은 기본분배의 결함을 부분적으로 보완하기 위한 것이었으며 농장원들의 생산의욕을 강하게 자극하는 유인 역할을 수행할 만큼 구체적이지는 못했다.

보충분배에서 분조관리제의 적용은 분조단위로 기본분배의 척도인 노동일을 재평가하는 것을 통해 이루어지며 분조원의 기본분배액을 결정하는 과정에서 작용한다. 이에 반해 작업반우대제는 협동농장의 소득에서 공동기금, 기본분배액을 제하고 남은 우대기금을 가지고 기본분배 외에 추가적으로 분배하는 노동보수지불형태이다.

## 2) 작업반우대제

작업반우대제는 1960년 2월 김일성의 평안남도 강서군 청산협동농장 현지지도를 계기로 농장원들의 물질적 관심을 보다 적극적으로 자극하기 위한 보충분배형태로 도입되었다. 작업반우대제는 작업반별로 부과된 생산

계획 과제의 90%를 우대기준으로 설정하고 우대기준을 초과수행한 경우, 각자가 획득한 노동일에 따라서 보수를 지불하는 기본분배 외에 초과한 양에 해당하는 만큼 작업반원에게 추가로 노동보수를 지불하는 인센티브 제도이다. 그러나 우대기준에 도달하지 못한 경우에는 기본분배액에서 5~15%를 공제하여 협동농장의 공동기금으로 적립하도록 하였다.

협동농장에서 우대기금의 분배는 일종의 상금지불의 성격을 띠기 때문에 우대계획을 수행하지 못한 작업반원들과 의무노동일을 채우지 못했거나 자급비료 생산과제를 수행하지 못한 농장원들에게는 우대제를 적용하지 않았다. 작업반의 노동일당 우대액은 작업반의 우대기금을 작업반의 총 노동일로 나눈 값이며 이에 기초하여 분조의 우대액과 개별 농장원들의 우대액을 산출하였다.

<표 1> 작업반우대제하의 노동보수지불

지 표	작업반 종류					
	I	II	III	IV	V	VI
· 총생산액(=계획수행률)	110	100	95	90	85	80
- 국가납부	10	10	10	10	10	10
- 생산비	35	35	35	35	35	35
- 공동기금	5	5	5	5	5	5
· 노동보수의 크기(v)	60	50	45	40	35	30
· 노동보수의 구성						
- 기본분배	40	40	40	40	40	40
- 보충분배	+20	+10	+5	0	-5	-10

자료: 홍달선, 『우리나라 농촌경리부문에서 물질적 관심의 원칙의 창조적 적용』, (평양: 과학원출판사, 1963), p. 39의 표를 재구성

작업반우대제는 우대기준이 국가의 계획과제보다 10% 낮게 설정되어 있는 점 때문에 협동농장 전체의 기본분배 총량은 이전보다 줄이는 반면 보충분배액은 늘리고 상한선을 제한하지 않는 방식으로 인센티브를 강화하였다. 생산계획과 우대기준의 차 혹은 생산계획을 100% 수행한 경우의 분배액과 우대제 실시에 의한 기본분배액의 차를  $n$ 이라 하고 생산계획

100% 수행시의 분배액을  $v$ 로 나타내면, 작업반우대제를 실시하는 경우 기본분배의 크기는  $v \cdot n$ , 계획수행시의 분배액에 대한 기본분배의 비율은  $1 - (n/v)$ , 기본분배의 감소율은  $n/v$ 로 나타난다. 따라서 작업반우대제를 실시하는 경우 기본분배는 실시하지 않는 경우에 비해  $n/v$ 의 비율로 감소한다(<표 1> 참조).<sup>13)</sup>

결과적으로 작업반우대제의 실시로 협동농장의 기본분배기금의 총량은 이전의 ‘협동농장 총수입-생산비-공동기금’에서 ‘협동농장 총수입-생산비-공동기금-우대기금’으로 감소하였다. 작업반우대제가 적용되는 상태에서 개인분배몫은 다음과 같은 계산식에 의해 구해진다.

$$\text{작업반우대제하의 개인분배몫 } S = (D + Y) \times M$$

D: 기본분배기금/농장의 총노동일수

Y(우대단위): 작업반 우대기금/작업반의 총노동일수

M: 개별 농장원이 획득한 노동일수

### 3) 분조관리제

분조관리제는 그 동안 작업반 내부의 단순한 작업조직에 불과했던 분조를 협동농장의 노동조직 및 노동보수지불 단위로 자리매김하는 것으로서 노동조직과 노동보수지불체계의 개선책으로 도입되었다.

먼저 노동보수지불체계의 개선 측면에서 살펴보기로 하자. 북한 협동농장에서는 분조관리제의 도입이전까지는 생산결과와 결부시켜 노동일을 재평가하는 것이 제도화되어 있지 않았다. 이로부터 작업반우대제하에서도 작업반원들은 계획과제를 초과수행하는 것보다 오로지 노동일수를 늘리는 것에만 관심을 보이는 경향이 존재하였다. 분조관리제는 이러한 경향을 극복하기 위한 시도로서 노동의 질을 분조단위로 생산성과에 의해서 측정하고 그것에 대응한 분배의 조절을 통해 농장원들의 물질적 관심을 자극하

13) 홍달선, 『우리나라 농촌경리부분에서 물질적 관심의 원칙의 창조적 적용』, p. 41.

고자 하였다.

분조관리제는 노동지출과 분배의 사이에 시간적 괴리가 존재하는 농업 생산의 특성을 고려하여 노동지출의 척도로 도입된 노동일이 그대로 노동 보수지불의 척도로 이용되는 과정에서 불가피하게 나타나는 평균주의적 요소를 배제하기 위한 시도이기도 하였다. 분조관리제는 지출노동력에 대한 노동일의 평가를 생산량에 의해서 재평가하는 것으로 노동일이 지니는 결함을 극복하고자 하였다.

다음은 노동조직의 개선 측면에서 분조관리제를 살펴보도록 하자. 분조 관리제가 도입되기 이전까지 협동농장의 노동 및 생산의 기본단위는 작업반이었다. 작업반에는 일정한 토지, 역축, 농기구를 비롯한 각종 생산수단, 건물 및 시설이 고정되어 있었다. 그런데 작업반내 분업과 협업이 진전되면서 작업반에 대한 협동농장의 간부나 작업반장의 통제가 충분히 이루어지지 않고, 작업반원들의 노동지출을 정확히 평가하기가 어려워 노동 및 생산단위를 세분화할 필요성이 제기되었다. 또한 농업노동의 특성인 노동과정의 분산성, 노동결과의 장기성으로 인해 생산수단의 효과적 이용을 위한 책임제도의 필요성도 아울러 제기되었다.<sup>14)</sup>

이와 같은 문제의식에서 작업반보다는 규모가 작은 단위를 기초로 해서 생산을 조직하고 분배를 실시하고자 한 것이 분조관리제였다. 이것은 1965년 5월 11일 소위 '분조관리제의 고향'이라고 일컬어지는 강원도 회양군 포천협동농장에 대한 김일성의 현지지도 과정에서 처음 제시되었다. 김일성은 작업단위가 너무 클 경우 생산조직관리, 노동력관리, 농기구관리 등에서 불합리가 발생하게 되며 반대로 지나치게 작을 경우 기술혁명 수행에 지장을 주어 대규모 경영의 이점이 나타나지 않으므로 기존 작업반을 새로 개편하여 그 규모를 줄이는 것보다 분조를 개편(15~20명)하는 쪽이 합리적이라고 지적하였다.<sup>15)</sup>

노동조직 측면에서 분조가 작업반의 결함을 극복할 수 있는 대안으로 제시된 이후 작업반우대제 존속하의 '분조도급제', 작업반우대제를 분조로 까지 단위를 나눈 '분조우대제', 분조보다도 더욱 단위를 나눈 '포전별 개

14) 김일성종합대학출판사, 『농업경제학』 (평양: 1985), 앞의 책, pp. 64~65.

15) 근로단체출판사, 『사회주의 농촌에 깃든 사랑의 역사』 (평양: 1979), pp. 93~95.

인도급제' 등 다양한 형태가 실험되었다.<sup>16)</sup> 이러한 경험을 토대로 북한은 1965년 11월 15~17일에 열린 조선노동당 제4기 제12차 전원회의에서 시험적으로 실시된 여러 형태를 비교 검토하여 1966년부터 전국적으로 분조관리제(시행초기에는 분조도급제로 지칭되었음)를 도입하였다.<sup>17)</sup>

분조관리제는 작업반의 하부 단위인 분조(15~20명)에 일정한 면적의 토지와 노동력, 역축 및 기타 생산수단을 고정시키고 분조 단위로 정보당 수확량 및 노동일 투하 계획을 부여한 후 결산 분배시 계획수행 정도에 따라 분조원들의 노동일을 재평가하고 이에 기초하여 노동보수를 지불하는 인센티브제도이다.

간단한 예를 들어보면 다음과 같다. 어느 한 분조가 논 30정보를 경작한다고 가정하고 이 분조에 국가계획에 의해 벼의 정보당 생산계획이 5톤, 정보당 노동일 투하 계획이 300으로 주어졌다면 생산계획을 100% 수행할 경우 이 분조는 150톤을 생산하고 9,000노동일을 받게 된다. 수확 결과 만약 이 분조의 정보당 생산량이 5.5톤이 되었다면 총 생산량은 165톤이 되므로 분조는 계획생산량 150톤에 대하여 미리 결정된 9,000노동일을 받는 이외에 초과생산량 15톤에 대해서도 1톤당 60노동일씩 계산하여 900노동일을 더 분배받게 되는 것이다.

한편 분조관리제의 도입으로 작업반단계에서 우대기준에 미달한 경우 기본분배액을 삭감하지 않도록 하였는데 이것은 우대기준에 미달한 경우 분조단계에서 자동적으로 노동일의 삭감을 받기 때문이었다.

앞에서 언급한 바와 같이 보충분배형태인 분조관리제는 노동일의 재평가를 통해 기본분배액을 결정하는 과정에서 작용한다. 협동농장에서 작업반우대제와 분조관리제가 시행되는 조건에서 기본분배의 절차와 방법은 <표 2>와 같다.

16) 日本朝鮮研究所, 『最近の朝鮮の協同農場: 金日成テーゼ・分組都給制と農民生活』, p. 14.

17) 김일남·김세국·김용언, 『조선농업사 4』(평양: 농업출판사, 1991), p. 57.

&lt;표 2&gt; 협동농장의 기본분배 절차와 방법

분배절차	내용 및 계산식
1. 기본분배기금 확정 ↓	협동농장 소득에서 공동기금, 우대기금을 제외한 나머지 기금
2. 협동농장의 1노동일당 분배몫(D) ↓	$D = F_p / N$ F <sub>p</sub> : 협동농장의 기본분배기금 N : 농장의 재평가된 총노동일수
3. 분조의 분배몫(B) ↓	$B = D \times N_b$ N <sub>b</sub> : 분조의 재평가된 총노동일수
4. 분조의 1노동일당 분배몫(D <sub>b</sub> ) ↓	$D_b = B / N'_b$ N' <sub>b</sub> : 분조의 재평가하지 않은 총노동일수
5. 개별농장원 기본분배몫(S)	$S = D_b \times M$ M : 개별 농장원이 획득한 노동일수

자료: 장보인, 『조선에서의 농업협동경리의 지도관리문제에 대한 연구』, (평양 김일성종합대학출판사, 1986), pp. 100~101 참조하여 필자 작성

분조관리제는 1996년부터는 농민들의 물질적 관심을 보다 직접적으로 자극하는 형태로 개선되어 시행되고 있는 것으로 전해지고 있다. 새로운 분조관리제에서는 분조 규모를 대폭 축소(7~8명)하고 우대제를 적용하며, 생산계획을 하향조정하고 계획을 초과한 생산물에 대해서는 자유처분권이 허용되는 것으로 소개되었다.<sup>18)</sup> 새로운 분조관리제는 내용적으로 잔여원리에 따른 분배 원칙을 극복했거나 분권화의 진전을 통한 집단경영시스템의 청부시스템으로의 전환이 아니라는 점에서 개혁적인 요소는 적다. 그러나 초과생산의 경우 그 양에 해당하는 만큼 노동일을 가산하여 보상하던 기존 방식에 비해 현물로 분배하고 자유처분을 허용했다는 점에서 인센티브를 획기적으로 개선한 것으로 평가된다.

이상에서 살펴본 북한 협동농장의 기본분배와 보충분배를 토대로 작업반우대제와 분조관리제가 적용되는 상태에서 농장원 개인분배몫의 결정은

18) 『조선신보』, 1996.10.24.

다음과 같은 계산식에 의해 구해진다. 다만 여기서는 실제적인 도입여부가 불확실한 새로운 분조관리제는 고려하지 않았다. 만약 새로운 분조관리제를 고려한다면 생산계획을 초과한 생산물은 직접 현물로 분조원에게 분배하므로 기본분배과 보충분배의 결정과정에서 노동일의 재평가 절차는 소멸되고 작업반우대제하의 노동보수지불방식이 적용될 것으로 판단된다.

작업반우대제 및 분조관리제하의 개인분배액

$$S' = (D' + Y') \times (M \times \alpha)$$

D': 기본분배기금/농장의 재평가된 총노동일수

Y': 기본분배기금/ 작업반의 재평가된 총노동일수

M: 개별 농장원이 획득한 노동일수

$\alpha$ (분조재평가계수)

: (투하계획 노동일수/실제노동일수)×계획수행률

## 2. 국영농장의 인센티브제도

### 1) 작업반독립채산제의 도입

1960년 국영농장에 작업반독립채산제가 도입되기 이전에 북한 국영농장에서는 독립채산제와 지배인 단독책임제가 실시되고 있었다.<sup>19)</sup> 그러나 이 당시의 독립채산제는 “국영농장의 일체 생산활동은 국가계획에 의거하여야 하며, 생산물 단위의 계획원가 및 생산물 가격은 국가의 승인을 받아야 한다(국영농장규정 제5조)”는 것으로 우리가 일반적으로 이해하고 있는 독립채산제 내용과는 차이가 있었다. 한편 국영농장의 생산물은 국가에 전량납부하고 개인시장에 판매하거나 또는 어떠한 방법의 처분도 불허하였으며 현물세는 부담하지 않았다(제5조). 임금지불형태는 국영기업과 마

19) 북한은 1949년 12월 13일 농림성 규칙 제23호로 국영농장에 관한 규정'을 제정하였으며 독립채산제와 지배인 단독책임제는 각각 규정 6조와 7조에 명시되어 있다.

찬가지로 국가의 임금지급규정에 따라 보통임금제 및 보통도급제, 누진도급제를 적용하였고 인센티브제도로써 단순상금제와 누진상금제를 채택하고 있었다(제19조).

국영농장 작업반독립채산제 및 상금제(이하 작업반채산제라 칭함)는 국영기업에 대한 경영관리체계가 집단지도체제로 전환되는 시점인 1960년에 내각결정 제35호로 도입되었다. 그러나 작업반채산제는 생산액 지표는 국가로부터 부여받지만 현물생산량 지표는 해당기업에서 계획을 작성하여 국가계획기관에 등록하는 형태로 운영되던 국영기업의 채산제와는 달리 생산계획이 여전히 중앙의 계획에 따라 운용되어 국영기업과 같은 정도의 분권화는 진전되지 않았다. 다만 국영농장 본장(本場)과 작업반의 관계에서 작업반의 자율성이 확대되고 분배상태도 개선되는 형태로 제한적인 분권화가 진전된 것으로 평가할 수 있다.

작업반채산제 도입으로 작업반은 독자적으로 생산적 순환을 완결하고 자체의 채산을 맞출 수 있는 생산단위로 변모되었다. 또한 다른 모든 국가기업소와 마찬가지로 국영농장에도 적용되고 있던 일체의 특혜가격(국정도매가격, 공급가격, 격차가격, 납고가격)은 폐지되었다. 이에 따라 국가에서 공급받는 생산수단은 고정도매가격으로, 기타 농자재는 소매가격(협동농장에 공급하는 가격과 동일가격)으로 공급받았으며 국가에서는 고정된 구매가격으로 생산물을 구매하였다. 농자재 공급시 국가는 고정된 도매가격으로 국영농장에 공급하지만 국영농장은 소매가격으로 작업반에 공급하도록 하고 여기서 발생하는 차액은 물자가격격차금(物資資格隔差金) 명목으로 국고에 납입하도록 하였다.

한편 작업반채산제를 도입하는 과정에서 작업반의 운영체계를 개편하였는데 규모는 지역적 조건 외에 기계화 수준, 작물배치 상황, 노동자와 기술자들의 기술수준, 작업반 지도원들의 실무능력을 고려하여 농업노동자의 수가 100~150명이 되도록 편성하였다.

## 2) 작업반의 수입과 지출

작업반채산제에서는 국영기업과 마찬가지로 작업반의 총수입을 총생산

액( $c+v+m$ )이 아닌 판매액으로 규정하고 있는 것이 특징적이다.<sup>20)</sup> 작업반의 총수입으로 규정된 당해년도 판매액의 가치구성을 통해 작업반의 수입과 지출, 소득의 확정과 분배과정을 분석해 보기로 하자.

작업반의 총생산액, 자체소비액(당해년도 생산과정에서 자체소비된 생산물의 화폐금액), 판매액, 이월생산기금(다음 연도의 생산을 위해 이월하는 생산물의 화폐금액), 이윤을 각각 Y, C, S, T,  $\Pi$ 라고 하면 국영농장 1개 작업반의 연간 총생산액의 가치구성은 <표 3>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 3> 작업반 총생산액의 가치구성

생산물의 구성	화폐형태	가치형태
자체소비 생산물	자체소비액	$C = c_1+v_1+m_1$
상품판매 생산물	상품판매액	$S = c_2+v_2+m_2$
차년 이월 생산물	이월생산기금	$T = c_3+v_3+m_3$
작업반 총생산물	작업반 총생산액	$Y = c+v+m$

자료: 홍달선, 『우리나라 농촌경리부분에서 물질적 관심의 원칙의 창조적 적용』 p. 54 참조하여 필자 작성

<표 3>에 의거하여 작업반의 총생산액(Y)은 가치형태로 표시하면 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$Y = c+v+m = (c_1+v_1+m_1) + (c_2+v_2+m_2) + (c_3+v_3+m_3)$$

$$\text{단, } c = c_1+c_2+c_3, v = v_1+v_2+v_3, m = m_1+m_2+m_3,$$

여기서 작업반의 총수입으로 규정된 당해년도 판매액(S)은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$S = c_2+v_2+m_2 = (c+v+m) - (c_1+v_1+m_1) - (c_3+v_3+m_3)$$

그러나 이것은 당해년도의 생산과정에서 자체소비된 생산물과 다음 연도의 생산을 위해 이월되는 생산물(이하 이월생산기금(移越生産基金)이라

20) 일반적으로 크던 작던 임의의 생산단위의 경제사업 결과를 평가함에 있어서 출발점이 되는 것은 총생산물(가치형태로는  $c+v+m$ )이 시장가격으로 실현된 총생산액이다.

고 칭합)을 시장판매가격(수매가격 또는 소매가격)으로 계산한 것으로 실제로는 자체소비 원가(原價)로 처리해야 하므로  $m_1=0$ ,  $m_3=0$ 이 된다.

한편  $m=m_2$ 이므로 작업반의 당해년도 판매액(S)은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned} S &= c_2+v_2+m_2 \\ &= (c+v+m_2)-(c_1+v_1)-(c_3+v_3)=c+v+[m_2-(c_1+v_1)-(c_3+v_3)] \end{aligned}$$

결과적으로 작업반은 총수입에서 불변자본가치(c)와 가변자본가치(v)를 완전히 보상하고, 판매이윤( $m_2$ )으로부터 당해년도 생산과정에서 소비한 자체소비 생산물의 원가( $c_1+v_1$ )와 이월생산기금(移越生産基金)의 원가( $c_3+v_3$ )를 공제한 것을 실제이윤으로 취득하게 된다.

$$\Pi = m_2-(c_1+v_1)-(c_3+v_3)$$

작업반의 총수입으로 규정된 판매액을 총생산액과 비교해보면, 총생산액 일 경우의 m 대신에 판매액일 경우에는  $m_2-(c_1+v_1)-(c_3+v_3)$ 가 대응하여  $m > \Pi$ 이 된다. 이 때문에 작업반의 총수입을 총생산액이 아닌 판매액으로 하는 경우 작업반의 경제성과를 과소 평가하는 것으로 보일 수 있다. 그러나 이것은 농업생산의 특성이 반영된 것으로 공업생산과 달리 농업생산물 중 일부는 자체의 재생산과정에 당해년도와 다음 연도에 현물형태로 직접 소비된다. 따라서 실제로 조성된  $m_2-(c_1+v_1)-(c_3+v_3)$ 을 채택하는 것이 현실적이며 조성되지도 않는 m을 채택할 경우 현실을 과장하게 된다.

그리고 당해년도 자체소비 생산물과 이월생산기금이 포함하고 있는 자체의 c, v 가치부분이 실제로 판매를 통해 실현되지는 않았지만 작업반에서는 당해년도 생산물의 전체 c, v 가치부분을 전부 당해년도에 보전해야 한다. 따라서 작업반에 실제로 남는 m가치부분은 조성된 m 가치부분으로부터 당해년도의 자체소비 생산물과 이월생산기금의 자체 원가인 c, v 가치부분 만큼 감소한  $m_2-(c_1+v_1)-(c_3+v_3)$  가치부분이 된다.

한편 작업반의 총수입에는 당해년도에 생산된 생산물의 판매액뿐만 아니라 전년도로부터 이월된 생산물의 판매액도 포함되어 있다. 그러나 당해년도에 생산된 생산물을 다음 연도에 판매하기 위해 이월하는 것은 필수적인 것도 아니고 작업반원들에게 유리하지도 않다는 인식하에 작업반채산제 실시 이후 당해년도에 생산한 생산물을 다음 연도의 판매로 이월시

키는 경우 다음 연도의 생산기금과 구분하지 않고 합산하여 ‘등록된 국가 재산’으로 처리하였다. 그리고 그 감소는 지출항목에 포함시켜 판매를 목적으로 다음 연도로 이월하는 생산물을 가급적 축소 또는 폐지하도록 물질적 관심을 자극하였다.

결국 작업반채산제는 작업반의 총수입을 총생산액이 아닌 판매액으로 규정함으로써  $m_2 - (c_1 + v_1) - (c_3 + v_3)$ 을 실제 이윤으로 취하도록 하여 작업반들로 하여금  $m_2$ 를  $m$ 에 접근시키는 방향에서, 다시 말해 생산원가인  $(c_1 + v_1)$ 와  $(c_3 + v_3)$ 를 최소 한도로 제한하는 방향으로 그들의 물질적 관심을 자극하는 인센티브제도라고 할 수 있다.

확정된 작업반의 총수입  $S = c + v + [m_2 - (c_1 + v_1) - (c_3 + v_3)]$ 에서 생산비(자재비, 자재비외 기타) 및 기타 지출인  $c$ 의 전체를 공제하고 남은 것이 작업반의 소득  $v + [m_2 - (c_1 + v_1) - (c_3 + v_3)]$ 이 된다. 생산비 지출중에서 비중이 제일 큰 것은 자재비이며 그 중에서도 비료, 사료, 유류, 운할유가 80~90%를 차지하여 이들 자재를 절약하는 정도 여하에 따라 작업반의 지출에 커다란 영향을 미치게 된다. 이 외에도 감가상각비, 생산비에 포함되는 노임 및 가급금(加給金)<sup>21)</sup>, 농기계작업료, 관개사용료, 일반관리비 등의 지출이 있다. 기타 지출에서 가장 많은 비중을 차지하는 것은 식량가격격차금이다. 국가에서는 작업반원과 그 부양가족들이 소비하는 양곡을 작업반에 수매가격으로 판매하고 작업반원들은 공급가격으로 구매하였다. 수매가격과 공급가격의 격차가 바로 식량가격격차금이며 작업반의 수입에서 비용으로 지출되는데 기타 지출 중에서 60~70%의 비중을 차지하였다. 이 외 사회문화비도 공제되었다.

21) 기능등급과 직제에 의한 임금기준액으로서는 일률적으로 해결할 수 없는 특수한 조건(노동조건, 근속연한, 경제에서 차지하는 중요성)을 고려하여 기본임금에 대해 일정비율 또는 절대액으로 기본임금 외에 지불하는 보충임금을 의미한다(사회과학원 경제연구소, 『경제사전 I』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 10).

### 3) 노동보수지불체계

#### 가) 기본분배

작업반채산제 도입 이전의 임금지불체계는 다른 모든 국가기업소와 마찬가지로 노동지출의 평가와 노동보수지불의 척도로 정액의 화폐임금이 적용되었다. 임금은 국영농장의 수입이 아닌 국가의 임금기금으로부터 지출되었으며 국영농장의 노동자들은 경영상 손실과 이익에 대하여 어떠한 권리도 의무도 가지지 않았다.

작업반채산제 도입으로 임금지불은 협동농장과 같이 기본분배와 보충분배로 구분되었다. 작업반의 총수입에서 지출, 즉  $c$ 에 해당하는 부분을 완전히 보상한 다음  $v$ 를 분배하게 되는데  $v$ 의 분배에 앞서  $c$ 가 완전히 보상되어야 하므로  $v$ 를 이전과 같이 매월 정액임금으로 지불할 수 없게 되었다.  $v$ 는 국영농장 범위에서 규정되지 않고 작업반 단위로 각각 다르게 규정되므로 임금은 작업반의 최종 경제성과를 평가한 다음에야 확정적으로 지불할 수 있게 되었다. 이로 인해 국영농장에서도 협동농장과 마찬가지로 노동보수지불이 노동지출과 분리되어 농업생산의 특성을 반영한 노동보수지불체제로 변화되었다.

작업반채산제 실시로 노동의 지출과 평가가 분리됨에 따라 작업반원들의 노동을 평가할 수 있는 새로운 척도가 필요하게 되었는데 이것이 등록노임(登録勞賃)이다. 등록노임은 임금규정에 의해 매월 계산 등록된 금액 즉, 일정한 작업정량(norma) 수행에 대하여 화폐로 표시된 도급임금 계산액이다. 이것은 작업반원들이 실지로 받을 금액의 크기가 아니라 연말에 작업반의 결산분배시에 실지로 받게 될 임금의 비율을 표시한 것이다.

작업반채산제 실시로 작업반원들은 매월 등록노임을 취득할 뿐 실지로는 매월 임금을 지불받는 것은 아니었기 때문에 전불금(前佛金)을 지급할 필요성이 제기되었다. 전불금은 개별 작업반원이 취득한 등록노임을 기준으로 하고 가족수를 참작하여 작업반채산제 도입 이전 월 평균임금의 약 50% 수준에서 지급하였으며 연말 결산시 정산하였다.

작업반원들은 연간 취득한 등록노임을 가지고  $v$ 의 분배에 참가하게 되는데 총수입으로부터 지출을 공제한 나머지인 소득  $v + [m_2 - (c_1 + v_1)] -$

$(c_3+v_3)$ 은 일정한 금액을 총체적으로 표시할 따름이며  $v$ 의 한계를 표시하고 있지는 않다.  $v$ 의 한계를 결정하는 것은 국영농장 노동자들의 임금 수준을 규정하는 것을 의미하는데 작업반채산제 도입 이전의 월 평균임금보다 약 30% 높은 수준에서 규정되었다. 작업반원들의 평균임금이 이 수준에 이를 때까지는 상금지급을 설정할 수 없도록 하였다. 임금수준 즉  $v$ 의 한계를 이와 같이 높게 설정한 것은 노동자들의 생산의욕을 자극하기 위한 조치였다. 작업반의 소득  $v+[m_2-(c_1+v_1)-(c_3+v_3)]$ 에서  $v$ 의 최고한계까지 규정되어 계산된  $v$ 의 총액이 작업반의 임금기금이며 그 크기는 해당 작업반의 경제성과 여하에 따라 좌우되었다.

한편 임금기금의 크기는 작업반이 생산계획을 완수하거나 초과한 경우에는 임금규정에서 제정된 도급임금 수준이  $v$ 의 최고한도보다 30% 정도 낮았기 때문에 연간 취득한 등록노임 총액보다 크다. 이 경우 작업반원들은 자기가 번 등록노임보다 더 많은 임금을 받을 뿐만 아니라 추가적으로 노동보수를 받을 수 있다. 반대로 생산계획에 미달한 경우에는 임금기금이  $v$ 의 최고한도에 도달하지 못할 수 있으며 따라서  $m_2-(c_1+v_1)-(c_3+v_3)$  부분도 조성될 수 없다. 이 경우 임금기금은 등록노임 총액보다 낮을 수 있으며 따라서 작업반원들은 자기가 벌은 등록노임보다도 적은 임금을 실지로 받게 된다. 작업반에 조성된 임금기금은 반원들이 취득한 등록노임에 따라 결산분배시 아래 계산식에 따라 확정지불임금으로 계산되어 지불되었다.

$$\text{확정지불임금 } W_i = P_i \times T_w / \sum R_w$$

$W_i$ :  $i$ 작업반원 임금

$T_w$ : 임금기금(총수입-생산비지출)

$P_i$ :  $i$ 작업반원 등록노임

$\sum R_w$ :  $w$ 작업반 등록노임 총액

### 나) 보충분배: 작업반 상금제

작업반의 소득  $v+[m_2-(c_1+v_1)-(c_3+v_3)]$ 에서 임금기금을  $v$ 의 최고한도까지 조성하고도 나머지가 있는 경우 그것은  $m_2-(c_1+v_1)-(c_3+v_3)$ (이

하  $m^*$ 라고 칭함)에 해당하는 부분으로 인정되었다. 이것은 확대재생산기금, 상금기금, 건설기금 등으로 분배되었는데 임금기금이  $v$ 의 최고한도에 미달한 경우에는 당연히 이들 기금도 조성할 수 없었다.

작업반에서  $m^*$  가운데 상금기금을 조성하는 기준은 확대재생산기금과의 균형을 보장하는 방향에서 규정되지만 작업반들 사이의 상금기금 조성 비율은 각 작업반의 경영활동에 대한 평가를 기준으로 결정되었다. 경영활동 평가는 생산계획에 대한 현물량 및 화폐액의 완수 혹은 초과 완수뿐만 아니라 지표별로도 완수 혹은 초과 완수했는지 여부를 평가하였다. 지표들에 대한 종합적 평가에 기초하여 작업반별로 상금기금이 조성되었으며 개별 작업반원들의 상금액은 그들이 취득한 등록노임에 정비례하여 분배되었다. 따라서 상금기금의 실제의 비율과 크기 및 개별 상금액의 기본분배에 대한 비율과 크기는 국영농장 혹은 작업반간에 동일할 수 없었다. 동일 작업반 내에서도 개별 반원들 사이에서 상금액은 크게 다를 수 있었다.

과수부문을 제외하고 상금기금의 크기와 개별 작업반원들에 대한 상금액에 대하여 미리 규정된 최고한도는 없었다.<sup>22)</sup> 작업반채산제 도입 이전의 상금제들은 그것이 기본분배와 관계없이 지불되는 문자그대로 상금이든, 보충지불의 성격을 띤 상금이든 모두 상금기금과 개별 상금액에 최고한도가 설정되어 있었다. 한편 작업반원이 상금분배에 참여하기 위해서는 동일 작업반에서 연간 90일 이상 작업에 참가하도록 했다. 작업반 별로 조성된 상금기금을 작업반원들에게 분배하는 절차는 아래 계산식에 따라 개별 상금액을 계산하여 지불하였다.

$$\text{개별 작업반원의 상금액 } B_i = P_i \times T_b / \sum R_w$$

$B_i$ :  $i$ 작업반원의 상금액

$T_b$ : 상금기금

$P_i$ :  $i$ 작업반원 등록노임

$\sum R_w$ :  $w$ 작업반 등록노임 총액

22) 상금기금의 조성비율이 계획초과율 10%, 11~15%, 16~20%, 20% 이상에 대하여 각각 50%, 55%, 60%, 65%로 제한되어 있는 과수부문의 경우에도 작업반원들에 대한 개별 상금액에는 최고 한계가 설정되어 있지 않았다.

## IV. 인센티브제도의 비교경제론적 분석: 소련·중국을 중심으로

### 1. 인센티브제도의 확립

사회주의 집단농장(국영농장 제외)의 노동보수지불체계는 기본적으로 노동지출 및 노동보수지불의 척도로서 노동일 개념을 도입하고 획득한 노동일에 따라 노동보수를 지불함으로써 사회주의 분배원칙인 ‘노동에 따른 분배’ 원칙을 관철하고 있다. 그러나 실제 소득분배 절차를 보면 노동보수의 지불은 ‘잔여원리’의 규정을 받고 있다. 북한의 협동농장을 포함한 사회주의 집단농장의 소득분배는 곡물 및 조세의 국가납부의무와 협동농장 공동기금의 조성을 제일차적인 의무로 강제하였다.<sup>23)</sup> 따라서 노동보수는 생산비 지출과 이들 의무를 다하고 난 후 남는 잔여부분에 대해서 개별 농장원이 1년 동안 획득한 노동일에 따라 지불되었다. 농업집단화 완료 이후 사회주의 국가에서는 예외 없이 이 잔여원리에 입각한 노동보수지불체계를 확립하였다.

집단농장의 노동보수지불체계는 매월 정액임금 형태로 보수를 지급받는 국영농장과는 근본적으로 구별된다. 이것은 생산수단에 대한 소유관계의 차이에 기인하는데 국영농장은 국가적 소유에 기초하고 있기 때문에 노동자들의 노동지출에 의해 생산된 생산물의 분배관계는 형성되지 않고 전량 국가소유로 납부된다. 반면 협동적 소유관계에 기초하고 있는 집단농장에서는 모든 생산물이 집단농장의 공동소유이며 이로 인해 생산과정에 참여한 농장원들에게 생산물을 분배하는 문제가 발생하게 된다. 사회주의에서는 그 분배의 유일한 기준을 노동으로 규정하였고 농업생산의 특성을 고려하여 노동지출의 척도로서 노동일 개념을 도입하고 이를 기준으로 보수를 지불한다는 것은 앞에서 언급한 바와 같다.

사회주의 집단농장에서 잔여원리의 규정하에 연말에 노동지출 및 지불의 척도인 노동일에 따라 노동보수를 지불하는 이와 같은 노동보수지불형태는 물질적 자극의 가장 초보적이고 기본적인 형태로서 소유관계 혹은 집단경영

23) 북한에서는 1946년 6월 농업현물세 제도를 도입했으나 1966년 4월 이를 폐지하여 유일하게 농업부문에는 세금이 존재하지 않는다.

시스템의 변화가 없는 상황에서는 유일한 노동보수지불 방식으로 인식되었다. 한편 사회주의 집단농장에서는 이와 같은 노동보수지불 방식의 문제점을 보완하는 수단으로 상금제(보상제)와 전불제를 동시에 실시하였다.

상금제는 노동의 양적인 평가(노동일)를 기본으로 하고 있는 노동보수지불 방식의 문제점, 즉 노동의 질이 무시되는 경향을 개선하고 농민들의 물질적 관심을 자극하기 위해 도입된 보충분배 방식이다. 보충분배의 수단은 노동일(소련, 북한)이나 현금(중국)이었으며 노동일로 하는 경우 생산계획을 초과하면 가산해주고 미달하면 삭감하는 방식이었다.

상금제는 집단농장의 기본 생산단위를 대상으로 실시했는데 소련의 브리гада(Brigada), 중국의 생산대(生産隊), 북한의 작업반이 각각 그 보상단위였다.<sup>24)</sup> 소련에서는 해당 지역 콜호즈의 브리гада와 비교하여 평균 이상의 성적을 거둔 경우 총 노동일의 10% 이내, 특히 성적이 좋은 브리гада원은 15% 이내, 반장은 20% 이내의 범위에서 노동일을 가산하였다. 반대의 경우 총 노동일의 10% 이내의 범위에서 노동일을 삭감하였다(모범정관 제15조). 중국에서는 생산대의 실제 생산량이 청부생산지표를 초과한 경우 생산초과 장려금을 지불하고 반대의 경우 '구체적인 상황에 기초하여 적당히 배상'하도록 하였다(超産獎勵·減産賠償).<sup>25)</sup> 한편 북한도 작업반 단위로 생산계획을 초과한 경우 소련과 같이 노동일을 가산하거나 삭감하는 방식을 채택하였다.

집단농장원들에 대한 분배는 연 1회 통상 수확이 종료된 11~12월에 결산분배되는 것이 원칙이었으나 농장원들의 생산의욕을 자극하기 위해 전불제가 실시되었다. 전도지급분은 기말분배액에서 공제되었다. 중국 고급농업생산합작사(高級農業生産合作社, 이하 고급사로 칭함)에서는 대개 연 2회 또는 수회에 걸쳐 전불제를 실시했으며 소련 콜호즈에서는 1년간

24) 중국의 생산대와 북한의 작업반이 고정적인 노동조직이었던 데 반해 소련의 브리гада는 상설적이기는 했지만 경작반의 경우 윤작기간이 일회전하는 동안, 축산반의 경우 3년 정도를 주기로 재편성되어 중국과 북한에 비해 느슨한 형태로 운영되었다. 소련의 콜호즈에서는 농작업의 전문화가 실시되지 않다가 1932년에 비로소 상설 노동조직인 브리гада를 설치하였다.

25) 아시아經濟研究所, 『中國人民公社の組織と機能 調査研究報告双書 第15集』(東京: 1961), pp. 212~213.

획득한 노동일에 따라서 지불될 수 있는 금액의 50% 범위 이내에서 전도금을 지불할 수 있도록 규정하였다. 현물의 전도는 곡물의 탈곡개시 후 콜호즈 내부의 필요를 위해 공제된 탈곡곡물의 10~15% 범위 내에서 지급할 수 있도록 규정하였다(모범정관 제16조).

공예작물을 재배하는 콜호즈의 경우 전도금 지불은 국가에 대한 납입을 완료한 후 납입성적에 따라서 이미 납입한 생산물에 대해서 콜호즈가 받을 수 있는 금액의 60%의 비율을 토대로 1주 1회 이상 실시하는 것으로 하였다(모범정관 제16조). 한편 북한에서는 현물전불은 총 분배량의 30%, 현금은 60% 범위 내에서 전불제를 실시했다(농업협동조합 기준규약(잠정) 제48조).

## 2. 소련

콜호즈의 노동보수지불체계는 초기의 잔여원리의 규정을 받던 상태에서 출발하여 몇 차례의 개혁조치를 통해 물질적 관심을 더욱 더 자극하는 형태로 변화하였다. 콜호즈의 노동보수지불체계는 최종적으로 잔여원리를 극복하고 임금형태에 가까운 매월 보증지불제로 변화했으며 급기야 탈집단화를 추구한 집단청부시스템의 도입으로 노동보수지불체계의 획기적인 변화가 초래된 상태에서 체제전환을 맞이하였다. 콜호즈 노동보수지불체계의 변화 양상을 정리한 것이 <표 4>이다.

스탈린정권 시대에 완성된 콜호즈의 노동보수지불체계는 본질적으로 노동일에 따른 평가로서 노동의 양적인 평가에 치중할 수밖에 없었다. 물론 작업의 질을 평가하여 상금제를 실시하기는 했으나(모범정관 제16조) 이 역시 노동일수를 추가지급하는 것으로 생산유인 효과는 크지 않았다. 기술진보나 노동생산성 향상으로 생산이 증가해도 기본적으로 획득한 노동일수에 따라 노동보수가 결정되어 생산의욕을 상실하는 경향이 발생하였다. 이로 인해 텃밭경영에 보다 큰 관심을 두고 이를 확대하려는 경향과 콜호즈의 공동노동을 소홀히 하는 경향이 발생하였다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 1938년 하반기부터 1940년 4월에 걸쳐 콜호즈의 조직적, 경제적 강화를 위한 여러 조치가 실시되었는데 노동지불체계와 관련하여 추가지불제가 도입되었다.

<표 4> 소련 콜호즈의 노동보수지불체계의 변화

노동보수 지불체계	시기	주요 내용	배경 및 개선 요인
잔여지불제	1933.2 ~ 1956.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동보수지불체계 확립(1933.2)</li> <li>· 콜호즈모범정관 제정(1935.2)</li> <li>· 추가노동보수지불제(1940.12)</li> <li>-브리гада 혹은 즈베노가 생산계획을 초과달성한 경우 초과생산물 중 일부 (1/5~1/3)에 대해 평균가격의 50%를 현금으로 지급</li> <li>-축산물의 경우 그 종류에 따라서 액수를 구체적으로 규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동일에 따른 노동보수지불방식의 문제점</li> <li>-뒷밭 경영 불법 확대</li> <li>-기술개선이나 노동생산성 향상의 효과 미반영</li> <li>-콜호즈 공동노동 소홀</li> <li>· 인센티브제고를 위해 추가노동보수지불제 도입</li> </ul>
매월전불제	1956.3 ~ 1966.4	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현물·현금 매월전불제(1956.3)</li> <li>-콜호즈 화폐수입의 25%와 계약수매 및 의무납입 대금수입의 50%를 가지고 매월 일정액 지불</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 후르시쵸프 농업개혁 조치의 일환</li> <li>-콜호즈원의 물질적 관심 제고</li> <li>-초기 전불제의 결점 보완</li> </ul>
보증지불제	1966.5 ~ 1979.6	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 월 정액 보증지불제(1966.5)</li> <li>-쇼호즈 동종의 노동에 대한 지불액을 기준으로 산정</li> <li>-생산계획 초과시 월 정액 보증지불액에 보너스를 가산 지불</li> <li>-연말 최종계산은 잔여수확물에 좌우 되었으나 급여자금은 잔여자금의 분배가 아니라 매월 보증수준에서 분배</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 브레즈네프 농업개혁 조치의 일환</li> <li>-비(非)스탈린화의 일환</li> <li>-사회화의 완화</li> <li>· 잔여원리의 극복</li> </ul>
청부시스템	1979.7 ~ 1990.11	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집단청부제 및 가족청부제</li> <li>-청부집단에 일정기간에 걸쳐 토지 및 생산수단 제공, 콜호즈 집행부와 청부계약에 의해 청부집단이 스스로의 책임으로 작업 수행</li> <li>-생산물의 자유 처분 불허</li> <li>-생산계획과제, 노르마에 구속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집단경영시스템의 분권화를 통한 농업생산성 향상</li> <li>-중국 농업개혁의 성공 경험</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임대청부제</li> <li>-토지이용을 포함한 모든 생산관계를 임대차 계약에 의해 규제</li> <li>-수매계약을 초과하여 생산한 생산물 자유 처분</li> </ul>	

자료: 大崎平八郎, 『ソヴェト農業政策史』(有斐閣, 1960); 細川隆雄, 『ソ連農業經營史』(晃洋書房, 1991); 佐々木 洋 譯, 『ソヴィエト農業(1917~1991): 集團化と農工複合の歸結』(北海道大學圖書刊行會 1995)를 토대로 필자 작성

스탈린에 이어 등장한 후르시쵸프는 콜호즈원의 물질적 관심을 제고시키기 위한 조치로서 현물과 현금의 매월 전불제(1956.3)를 실시했다. 이러한 조치는 콜호즈원의 생산의욕을 자극하여 농업생산을 증대시키는 것을 주목적으로 추진된 농업개혁의 일환이었다. 농업개혁은 농업생산계획의

작성과 정관의 수정 등 콜호즈의 자주성을 대폭 허용하는 방향에서 추진되었다.

전불제는 콜호즈 모범정관에도 규정(제16조)되어 이미 광범위하게 실시되고 있었으나 생산이 계절적이고 현금수입도 시기에 따라 변동이 심하였으며 그 액수도 많지 않아 충분한 효과를 기대할 수는 없었다. 매월 전불제는 콜호즈 화폐수입의 25%와 예약수매 및 의무납입대금의 50%를 가지고 매월 일정액의 전불을 실시하도록 권고되었다.<sup>26)</sup> 최종계산은 연 1회 결산분배시 노동일에 따라 분배된 총액에서 전도분(현물과 현금)이 공제되었다.

매월 전불제는 지급수준의 표준화 시도로서 월급제에 매우 가까운 제도였고 후르시쵸프정권 시대에 전도의 빈도와 액수가 증가하여 이것이 콜호즈원의 생계상태를 어느 정도 개선하는 데 기여한 것으로 평가되고 있다. 그러나 매월 전불액은 콜호즈 화폐수입의 다과에 좌우될 수밖에 없었고 대체로 소액이었으며 1960년대 중반까지도 콜호즈원의 소득은 슝호즈 노동자의 평균소득을 하회함으로써 전불제의 효과는 크지 않았다.<sup>27)</sup>

1964년 10월 후르시쵸프 실각후 등장한 브레즈네프는 ‘사회화의 완화’를 주요 내용으로 하는 농업개혁을 실시했다. 중요한 개혁조치의 하나로 콜호즈원에 대한 물질적 자극을 획기적으로 강화한 매월 정액 보증지불제도(1966.5)를 도입하였다. 새로운 노동보수지불체계는 1930년대부터 줄곧 유지해오던 잔여원리를 부분적으로 극복한 것으로 평가된다.

보증지불제도하에서 연말의 최종계산은 여전히 수확의 다과와 모든 납입의무를 다한 후에 남는 잔여부분에 좌우되었으나 지불자금은 이전과 같은 잔여자금의 분배가 아니고 매월의 보증수준에서 분배되기 시작했다. 구원리에 의하면 급여기금은 단지 전체 지불의무와 콜호즈 사회기금을 공제한 후에 남는 자금만으로 이루어졌다. 그러나 새로운 보증지불제도에서는 콜호즈의 수입 중에서 제일 먼저 보증지불을 위한 기금을 형성하는 원칙이 적용되었다.

보증지불액은 슝호즈의 동종 노동에 대한 지불액을 기준으로 산정되었

26) 佐々木 洋 譯, 『ソヴィエト農業(1917~1991): 集團化と農工複合の歸結』, p. 264.

27) 위의 책, p. 267.

고 콜호즈 경영자(의장, 회계, 전문가 등)들도 슥호즈의 같은 종류의 노동자와 동일한 보수액을 지불하였다. 증산이 이루어진 경우에는 보증지불액에 보너스를 가산하여 지급하였고 풍작의 경우에도 연말의 결산분배시 추가지불을 실시했다.

보증지불제도의 실시는 한편으로는 콜호즈원의 소득증대에 기여했지만 다른 한편으로는 콜호즈의 수입이 지속적으로 감소하는 부작용을 초래했다. 콜호즈는 매월 보증지불액에 충당할 현금의 여유가 없어 은행으로부터의 차입에 의존하게 되었다. 1965년 콜호즈의 단기차입금은 최저로도 4억 루블, 장기차입금은 39억 루블에 이르렀으며, 1970년까지 콜호즈 수의 감소에도 불구하고 단기가 25억 루블, 장기가 103억 루블로 증가하였다. 이로 인해 1966~70년까지 3,184개 소의 콜호즈가 파산하여 슥호즈로 개조되었다.<sup>28)</sup>

브레지네프정권 말기인 1980년대 초반에 소련농업은 1930년대 농업집단화 이후 줄곧 유지되어오던 집단경영시스템의 개혁 필요성이 제기됨으로서 커다란 전환기를 맞이하였다. 이러한 경향은 중국농업이 분권화 정책을 실시하여 성공한 경험이 중요한 자극요인이었으며 결국 집단청부시스템이 도입되었다.<sup>29)</sup>

집단청부제의 노동보수지불체계는 보증지불제도와 근본적인 차이는 존재하지 않았다. 청부집단(주로 브리가다)에 일정기간에 걸쳐서 토지 및 생산수단을 제공하고 콜호즈 집행부와의 청부계약에 의해서 청부집단이 일정한 권한을 가지고 스스로의 책임으로 작업을 수행하고 최종성과에 따라서 노동보수가 지불되었다. 콜호즈내 청부집단은 생산계획과제, 노동정량으로부터 해방된 것도 아니었으며 생산물을 자유롭게 처분할 수 있는 권한도 부여되지 않았다. 한편 집단청부제는 청부단위가 가족으로까지 분해된 가족청부제 형태도 존재했으나 콜호즈 집행부의 청부집단에 대한 간섭과 통제가 심해 집단청부제는 커다란 성과를 보지 못했다.

집단청부제와 가족청부제의 한계를 극복하기 위해서는 상부의 간섭을 받지 않은 보다 자율성이 높은 생산조직이 요구되었고 이런 상황에서 임

28) 위의 책, p.268.

29) 細川隆雄, 『ソ連農業經營史』(東京: 晃洋書房, 1991), pp. 189~190.

대청부제(아렌다)가 도입되었으며 1987~88년에 광범위하게 보급되었다. 임대청부제에서는 토지이용을 포함한 모든 생산관계가 임대차라는 계약에 의해 규제되었다. 토지, 농기계 등 생산수단을 장기적(10~15년)으로 사용하는 대신, 콜호즈 집행부에 임차료를 지불하였다. 노동보수의 지불은 더 이상 콜호즈 집행부의 문제가 아니라 청부집단내부의 문제로 전화되었으며 수매계약을 초과하여 생산한 생산물의 자유처분을 허용함으로써 농민들의 물질적 관심을 직접적으로 자극하였다.<sup>30)</sup>

### 3. 중국

중국의 인민공사는 소련의 콜호즈와 달리 1978년 농업개혁시기까지 잔여원리에 기초한 노동보수지불체계가 커다란 변화 없이 유지되었다. 그러나 사회화 초기부터 집권화 정도가 강하지 않았던 중국 농업제도의 특성상 제도의 틀 내에서 불법적으로 생산대(生産隊) 단위로 집단청부시스템이 광범위하게 도입된 경험을 가지고 있다.

고급사가 인민공사로 재조직되는 과정에서 대략 3가지 종류<sup>31)</sup>의 노동보수지불 방식이 존재하였으며 1958년 12월 10일 武漢결의를 통해 반임금제·반공급제 방식을 인민공사의 공식적인 노동보수지불 방식으로 확정하였다. 반임금제·반공급제는 먼저 식량을 국가가 정한 기준에 따라 공사 내에 보유하고 사원들에게 식량증을 지급하여 무상으로 공동식당에서 식사를 해결하도록 하였다. 한편 임금은 노동력에 따라 급수를 구분하여 임금을 계산하고 임금총액의 80% 전후를 기본임금으로 매월 사원에게 지급하고 20%를 장려금 기금으로 조성하였다. 장려금은 인민공사, 생산대대, 생산대가 각각 50%, 30%, 20%를 보유토록 하였다.<sup>32)</sup>

인민공사제도는 1960년 이후 생산유인이 위축되는 부작용으로 근본적인 수정이 불가피하였으며 1962년 『農村人民公社工作條例(草案)』(農業

30) 위의 책, pp. 215~219.

31) 1년에 2회 전불을 실시하고 연말에 청산하는 방식, 1노동일 단위를 고정시키고 노동에 참여한 일수에 따라서 지불하는 방식, 기본임금에 장려금을 부가하는 방식 가운데 각지의 사정에 따라 선택할 수 있도록 하였다.

32) 아시아經濟研究所, 『中國人民公社の組織と機能』, pp. 227~228.

60條로 약칭)이 채택됨으로써 인민공사제도의 기본 골격을 마련하였다. 農業60條의 규정에 따라 인민공사에서는 3급소유관리제도가 실시되었다. 과거 고급사에서 인민공사로 재조직되는 과정에서 일체의 소유권을 인민공사 소유로 전환하였던 것을 인민공사, 생산대대, 생산대의 3급소유로 세분화함으로써 집단경영시스템의 분권화를 진전시켰다.

3급소유관리제도하에서 20~30호로 구성된 생산대는 토지, 노동력, 농기구 등 생산수단을 소유하고 독자적으로 회계를 행하고, 이윤과 손실에 대해 스스로 책임을 지며, 생산을 조직하고 소득을 분배하는 기능을 수행하는 기본 재산단위로써 자리매김되었다. 그러나 작목선택 등 생산계획에 대한 결정권은 계속해서 상부의 제약을 받았다.<sup>33)</sup>

3급소유관리제도의 실시로 의사결정의 분권화가 진전되었으며 농업계획 작성시 생산대와 생산조(生産組)에 더 많은 권한이 부여되었다. 또한 인민공사의 형성과 함께 공사소유로 전환되었던 자류지(自留地)도 개인소유로 전환되었다. 3급소유관리제도의 실시로 노동보수지불 방식은 이전의 잔여원리에 기초하여 노동일에 따라 노동보수를 지불하던 방식으로 회귀하였다. 기본 재산단위인 생산대에서는 현금 및 현물 총수입 중에서 먼저 농업세(5~15%)와 생산비(약 30%)를 제하고 다음으로 공동축적기금(3%, 1970년대 중반에는 10%), 복지기금(2%) 등을 지출하고 남은 잔여부분(총소득의 60% 정도)을 노동일에 따라 노동보수로 지불하였다.<sup>34)</sup>

#### 4. 북한과의 비교

사회주의 집단농장의 노동보수지불체계는 생산유인을 위한 인센티브의 강화 여부와 집단경영시스템의 분권화 진전여부의 두 가지 측면에서 비교해 볼 수 있다. 이들 두 측면은 본질적으로는 같은 내용으로서 인센티브의 강화는 곧 집단경영시스템의 분권화와 밀접한 관련이 있다. 사회주의 분배원칙인 ‘노동에 따른 분배’의 관철 측면에서 보면 소련, 중국 그리고 북한

33) 이일영, 『1980년대 중국의 농업개혁: 농업생산성 및 농·공간 관계의 분석』 (서울대 박사학위논문, 1994), p. 19.

34) 위의 글, p. 19.

에서 집단화 완료 직후에 확립된 노동보수지불체계는 기본분배 외에 상급제와 전불제를 실시했다는 점에서 본질적으로 차이가 없었다.

사회주의에서 필연적인 요소로 규정된 노동에 대한 물질적 자극은 그 본질에 있어서 생산유인을 위한 인센티브의 강화라고 할 수 있으며 그것은 결국 노동보수지불체계를 통해 구현된다. 사회주의 국가에서 개별 농장원이 획득한 노동일에 따라 노동보수를 지불하는 노동보수지불체계는 ‘노동에 따른 분배’ 원칙이 관철되는 형태로서 가장 기본적인 물질적 자극 형태였음은 앞서 지적한 바와 같다.

소련 콜호즈의 노동보수지불체계는 초기의 잔여원리에서 시작하여 몇 차례의 개혁조치로 생산의욕을 더욱 더 자극하는 형태로 개선되었으며 결국 임금제에 가까운 월 정액 보증지불제도로 변화하였다. 보증지불제도는 콜호즈의 채산성을 악화시키는 부작용이 뒤따랐지만 소득의 분배시 노동보수를 우선적으로 분배하였다는 점에서 소위 잔여원리를 극복한 형태로 평가되며 농장원들에게 실질적인 인센티브를 제공하였다. 그렇지만 최종 계산은 연말 결산시 개별 농장원이 획득한 노동일에 따라서 이루어졌다는 점에서 ‘노동에 따른 분배’ 원칙은 여전히 관철되고 있었다.

반면에 중국의 생산대에서는 초기의 잔여원리에 입각한 노동보수지불체계가 1978년 생산책임제가 도입되기 이전까지 변화없이 유지되었으며 이러한 경향은 북한의 협동농장에서도 동일하게 나타났다. 이런 점에서 중국과 북한의 노동보수지불체계는 인센티브의 강화라는 측면에서 보면 소련의 그것에 비해 물질적 자극이 현저히 약했다고 할 수 있다.

그러나 북한 협동농장의 노동보수지불체계는 소련과 중국의 그것과는 확연히 구별되는 특징이 있다. 잔여원리에 따른 노동보수의 지불이라는 기본 틀의 변화는 없었지만 사회주의 분배원칙인 ‘노동에 따른 분배’를 보다 엄격하고 정교하게 적용했다는 점과 개인분배몫의 증대는 반드시 집단(작업반과 분조)분배몫의 증대를 통해 실현되도록 함으로써 노동보수지불체계를 집단주의 의식을 강화하는 수단으로 활용한 점이 특징적이다.

1966년에 전면적으로 도입된 분조관리제는 노동일의 재평가 시스템으로서 노동의 질과 관련없이 노동일수의 확보에 치중하는 경향을 차단하기 위한 것으로 ‘노동의 양과 질에 따른 분배’라는 사회주의 분배원칙을 보다

철저하게 관철한 형태였다. 특히 북한은 일반적으로 임금형태로 노동보수를 지불하는 국영농장과 농기계작업소에까지 ‘노동에 따른 분배’ 원칙을 관철하는 노동보수지불체계를 확립함으로써 소련과 중국의 그것에 비해 사회주의 분배원칙을 철저히 적용하고자 하였다.

북한의 작업반우대제는 기본분배의 총량을 줄이고 보충분배(우대기금)의 크기를 확대하는 형태로, 분조관리제는 노동일의 재평가를 통해 각각 인센티브를 강화했지만 개인분배몫의 증가는 반드시 집단분배몫의 증가를 통해 실현되도록 제한함으로써 실질적인 인센티브 효과를 제약하였다. 북한 농업부문의 인센티브제도인 보충분배형태는 작업반이나 분조를 단위로 하고 있고, 작업반 구성원 개개인의 노력에 의해 직접 규정되는 것이 아니라 작업반이나 분조 구성원 전원의 집단적 노력에 의해서만 실현되도록 하였다. 그리고 보충분배는 그 크기를 제한하지 않음으로써 ‘개인적인 물질적 관심’을 자극하지만 그 가능성은 ‘집단적 물질적 관심’을 통해 실현되도록 함으로써 ‘개인적 물질적 관심’이 ‘집단적인 물질적 관심’의 자극을 강화하는 수단으로 전화되도록 하였다.<sup>35)</sup>

한편 집단농장의 노동보수지불체계 개선과 관련하여 인센티브 강화의 또 다른 측면인 집단경영시스템의 분권화는 집단청부시스템의 도입으로 요약된다. 집단청부시스템의 도입은 궁극적으로 집단경영시스템을 전제로 하는 노동일에 따른 분배원칙이 관철되는 노동보수지불체계의 파기를 의미한다. 초기의 집단청부시스템에서는 여전히 노동일에 따른 분배원칙이 관철되지만 점차 계약된 물량을 제외한 생산물의 자유처분이 허용되는 단계에서는 더 이상 노동일에 따른 노동보수지불체계는 존재의미를 상실하게 되는 것이다.

중국은 집단화 초기부터 집권화의 정도가 약했던 농업제도의 특성상 분권화가 진전되었다. 3급소유관리제도의 정착으로 생산대가 기본 재산단위가 된 것은 분권화의 진전이었으며 불법적인 형태로 생산대 단위에서 청부시스템에 해당하는 책임생산제가 광범위하게 시행된 경험을 가지고 있었다. 이러한 전통을 토대로 1978년 생산책임제의 전면적인 허용은 다시

35) 홍달선, 『우리나라 농촌경리부문에 있어서 물질적 관심의 원칙의 창조적 적용』 p. 24.

말하면 책임생산제의 부활을 의미하는 것이었다.

소련에서는 노동보수지불체계 자체의 개선이 두드러지게 나타났던 것과는 달리 분권화는 초기의 집권화 정도가 강했던 농업제도의 특성상 매우 느리게 진전되었다. 소련의 분권화 경향은 중국의 농업개혁의 영향을 받아 1980년대 들어 청부시스템이 도입되면서 빠른 속도로 진전되었다. 그러나 초기의 집단청부제나 가족청부제에서는 여전히 콜호즈 집행부의 간섭과 통제가 심해 그 효과가 나타나지 않았으며 임대청부제(아렌다)의 도입으로 비로소 그 효과가 나타났다.

중국과 소련에서의 분권화 경향은 소위 본격적인 체제 이행의 단계 이전에 자연사적으로 나타났다는 특징을 가지고 있다. 즉 역사적으로 사회주의 계획경제의 시장경제로의 이행은 농업부문에서 보면 집단경영시스템→분권화의 진전→급진적 개혁→계획경제시스템의 해체(청부시스템의 도입)→개인(가족)경영으로의 전환이라는 일련의 연속적인 과정을 겪었다.

이에 비해 북한의 협동농장에서는 분권화 경향이 진전되지 않은 특징을 가지고 있다. 북한은 1960년대 초에 전문적인 농업지도관리체계를 확립한 이래 현재까지도 집단경영시스템을 강화하는 방향에서 유지하고 있다. 최근에는 협동적 소유의 전인민적 소유로의 전환을 강조함으로써 오히려 집권화의 정도를 강화하고 있다.

## IV. 인센티브제도의 개혁방향성

### 1. 분석모형

북한체제의 개혁 방향을 전망하는 데 있어서 가장 기본적인 제약요인은 정보와 지식의 결핍이다. 최근에는 이러한 제약을 극복하고 보완하기 위한 방법으로 북한을 광의의 이행기경제의 범주에 포함시켜 구 사회주의권의 체제전환 경험을 통해 그 방향을 유추해보는 비교경제론적 방법이 널리 이용되고 있다. 이러한 방법론은 북한도 여타 이행기경제와 마찬가지로 체제전환과정을 경험하게 될 것이라는 역사적 보편성에 그 뿌리를 두

고 있다.

이행기경제의 대표적인 체제전환 유형은 동유럽형과 동아시아형으로 분류하는 것이 일반적이다. 동유럽형과 동아시아형의 차이점은 체제전환의 성격과 속도 및 방향에서 비교적 쉽게 발견할 수 있다. 먼저 체제전환의 성격 측면에서 동유럽형은 본질적인 의미의 체제전환 모델이고 동아시아형은 체제개혁의 모델이다. 전자는 과거 사회주의 체제가 의도하지 않았던 붕괴의 모델인 반면 후자는 사회주의체제의 의도적인 개혁모델에 해당한다. 다음으로 체제전환의 속도 및 방향 측면에서 동유럽형이 급진적으로 진행되었던 반면, 동아시아형은 사회주의 정치체제를 유지하면서 점진적으로 시장화와 소유제의 다양화를 추진하였다.

북한이 체제전환과정의 시작이라고 할 수 있는 체제내 경제개혁에 소극적인 현 시점에서 북한형 체제전환모델의 구체적인 내용을 확정하는 것은 다소 무리가 따른다. 그러나 어느 정도의 논리적 비약을 허용할 경우 북한형은 전환의 성격, 속도 및 방향 측면에서 동유럽형보다는 동아시아형에 가까울 것으로 전망된다. 이러한 전망은 동유럽형이 그 성격에서 사회주의 붕괴모델인 반면, 동아시아형은 사회주의 개혁모델이라는 본질적인 차이를 고려한 데 따른다.

현 시점에서 북한형은 사회주의체제의 기본틀을 유지하면서 시장경제시스템을 부분적으로 수용하고 있는 중국과 베트남으로 대표되는 동아시아형을 따를 개연성이 동유럽형에 비해 더 높은 것으로 판단된다. 또한 북한이 이미 1984년부터 합영법 제정을 시작으로 중국의 대외개방모델을 준거로 삼아 개방정책을 실시하고 있고, 최근 김정일 국방위원장이 중국 상해의 푸둥지구를 방문하여 개방의 성과를 긍정적으로 평가했다는 점에서도 일정한 근거를 가진다. 그러나 전체적인 방향성이 동아시아형을 따른다고 하더라도 전환의 단계 및 구체적인 내용은 차별화될 수 있으며 결정적인 변수는 결국 북한의 초기조건이 될 수밖에 없다.

사회주의 계획경제의 체제전환은 단순화하면 시장화와 사유화로 요약할 수 있다. 두 가지 요인 가운데 어느 부분에 더 중점을 두느냐에 따라 선행 이행기경제의 체제전환의 성격과 방향이 결정되었다.<sup>36)</sup> 북한형 체제전환

36) 그 동안 이행기 경제에 대한 논의는 사회주의 경제의 문제의 원천이 자원배분

의 모델이 될 수 있을 것으로 판단되는 동아시아형은 두 요인 중 ‘사회화의 완화’, 즉 사유화에 좀더 많은 비중을 두고 개혁을 추진하였다.

현재 북한은 두 요인 중 후자 노선에 따라 부분적인 소유제 개혁을 통해 사적 경제행위를 좀더 허용하는 정도의 진전을 보이고 있으며 이러한 변화는 1998년 수정된 헌법에 반영되어 있다. 그러나 더 적극적인 부분은 제3의 노선이라고 할 수 있는 대외개방정책(중국식 특구위주의 개방)으로서 수정된 헌법의 경제관련 조항도 대내적 사적 경제행위보다는 대외 개방을 지원하는 데 더 의미를 두었다.

체제전환과정의 첫 단계인 체제내 경제개혁, 그 중에서도 농업제도개혁과 관련하여 두 요인을 평가해보는다면 사유화요인이 좀더 커다란 의미를 가진다. 농업제도개혁은 그 출발점이 농민들의 생산의욕을 자극하여 생산성을 향상시키는 데 있는 만큼 노동보수지불체계에 좀더 강력한 인센티브를 제공하는 것이 초점이다. 소련과 중국의 경험에서 보듯 그것은 집단경영시스템의 분권화 경향과 사경제 영역의 확대가 중요한 변수라고 할 수 있다.

## 2. 북한의 개혁여건: 동아시아형과의 비교

체제전환 비교모델에서는 체제전환을 시도하는 이행기경제의 초기조건(initial condition)을 체제전환정책 자체에 영향을 미칠 수 있는 중요한 변수로 인식하고 있다. 전반적인 체제전환 모델로부터 농업제도의 개혁에 국한된 분석을 위해 ‘농업제도의 개혁정책은 개혁 이전의 초기조건에 영향을 받는다’고 전제하였다. 그리고 본 연구의 중심 주제인 노동에 대한 인센티브의 강화에 초점을 맞추어 개혁여건을 집단농업의 경영관리시스템의 분권화 수준을 중심으로 살펴보았다. 이를 위해 북한형의 모델인 동아시아형 체제전환모델에 속한 국가의 경험을 통해 개혁여건을 비교해 보고 그 방향성을 가늠해 보기로 한다.

---

기능의 열등성에 있으므로 공유제를 유지하되 자원배분기구만 시장으로 대체 하자는 시장사회주의론과 일정정도의 사적 생산을 허용함으로써 사회주의 계획경제의 모순을 완화할 수 있다는 소유제 개혁론이 양립하였다.

북한 농업의 경영관리시스템은 집권화 정도가 매우 강하고 사경제 영역 또한 제한적이라는 점이 개혁이전 동아시아형 국가의 초기조건과 커다란 차이가 있다. 모든 사회주의 국가의 집단농장은 생산계획이 국가로부터 하달되었다는 점에서 시스템의 본질적인 차이는 없지만 중국의 경우 인민공사체제에서 3급소유관리제도를 시행하여 기본 생산단위인 생산대가 채산단위가 됨으로써 분권화가 진전된 초기조건을 가지고 있었다. 또한 1978년 공식적으로 책임생산제를 도입하기 이전에 이미 불법적인 형태로 광범위하게 시행되었던 경험도 가지고 있다. 한편 인민공사 사원의 총소득 중 부업소득의 비율은 소련에 비해서는 낮았지만 1977년부터 소득의 중요한 일부로 인정되고 소득의 향상도 장려되었다.<sup>37)</sup>

베트남의 경우 1954년 북부 베트남에서 프랑스가 철수한 후 토지개혁과 농업집단화를 추진하여 1966년 이를 완료한 뒤 집단농업의 기본제도를 확립하고 잔여원리의 규정을 받는 노동보수지불체계를 확립했다. 그러나 1960년대 후반 들어 집단경영시스템에 대한 저항행위가 빈번하여 자류지(自留地)를 음성적으로 확장하고 이를 통해 소득을 증대시키거나 일부 토지를 배분하여 경작케 하는 계약제를 채택하는 등 탈집단화 경향이 존재하였다. 이러한 경향은 1976년 통일 이후 더욱 심해졌는데 특히 자류지의 불법확대가 극심하여 당초 村의 1인당 평균 경지면적의 5% 한도 내에서 소유할 수 있도록 했던 것을 1988년 1월 공포된 토지법에서는 10%로 확대하였다. 농민들의 소득원에서 사경제로부터 얻는 소득의 비중이 북부지역의 경우 전체 농가소득에서 1962년 52%에서 1982년 70%로 증가하였으며 매우 높은 비중을 차지하였다.<sup>38)</sup>

한편 통일 이후 남부 베트남에서 농업집단화 운동이 실패로 귀결된 후 베트남은 1981년에 집단농업 체제하에서 생산물계약제를 도입함으로써 부분적인 탈집단화를 추구하였고, 1986년 시작된 도이모이 개혁정책에 따라 1988년부터는 농가계약제를 실시함으로써 전면적 탈집단화를 완료하였다. 1993년 제정된 신토지법에서는 토지소유권은 국가소유이되 농민

37) 송두율, 『소련과 중국』 (서울: 한길사, 1990), pp. 146~148.

38) 이한우, 『베트남의 농업개혁정책: 1975~1993』 (서강대 박사학위논문, 1998), p. 50.

들의 사적 이용권을 보장함으로써 실질적 사유화를 이룩하였다.

중국과 베트남의 분권화 경향과는 달리 북한 협동농장에서는 분권화 경향이 나타나지 않고 있으며 오히려 최근 들어 ‘협동적 소유의 전인민적 소유’로의 전환을 강조함으로써 집권화 경향을 보이고 있다. 국영농장의 작업반채산제는 국영기업 관리제도의 분권화 경향이 일부 반영되었지만 여전히 국영농장의 생산계획이 국가로부터 부여되고 있다는 점에서 경영관리시스템의 실질적인 분권화 경향과는 다소 거리가 있다.

한편 사경제 영역은 1990년대 중반 이후 심화된 경제난과 식량난으로 공공분배체제(PDS)가 제 기능을 상실하면서 주민들에 대한 통제시스템이 이완되는 과정에서 그 비중이 증대된 것으로 보인다. 물자부족으로 국영유통부문이 제 역할을 다하지 못함에 따라 농민시장의 역할이 증대되었으며 식량확보를 목적으로 한 개간지에 대해서는 일정한 조건을 달아 사적 소유를 허용하고 있는 것으로 전해지고 있다. 그러나 이러한 사경제 영역의 확대는 경제위기 상황에서 공공분배체제의 붕괴로부터 파생된 것으로 제도개혁 단계에 이르지 못하는 못했으며 ‘암묵적으로 허용’되고 있는 상황이다. 이것은 극한상황에서 취한 방어적 조치로 평가되며 선행 이행기경제가 경험했던 체제내 개혁의 맹아라고 판단하기에는 법적, 제도적 요인이 결여되어 있다. 북한은 최근의 경제난 이전까지는 사경제 영역을 극히 제한적인 범위에서 허용하였다. 텃밭 경영도 처음에는 30~50평까지 허용(농업협동조합 기준규약(잠정) 제6조)하였으나 1970년 사회주의헌법에서는 20~30평으로 축소하였고 농민시장도 사회주의의 필요악으로 간주하여 국영유통의 극히 제한적인 보완물로서만 인정하였다.

이상의 논의를 토대로 북한의 개혁여건을 강점(Strength), 약점(Weakness), 기회요인(Opportunity), 위협요인(Threat)으로 구분하여 살펴보면 <표 5>와 같이 정리해볼 수 있다.

&lt;표 5&gt; 북한의 인센티브제도 개혁여건의 SWOT

강점(Strength)	약점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집단청부제의 맹아: 새로운 분조관리제 시행</li> <li>· 대외개방정책의 지속적 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1인 지배체제</li> <li>· 주체사상을 대신할 개혁이론의 부재</li> <li>· 자급형 개발전략(소규모 폐쇄경제)</li> <li>· 집단경영시스템의 분권화 미비</li> <li>· 사경제 영역의 발전 부진</li> </ul>
기회요인(Opportunity)	위협요인(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자본주의권 국가들과의 관계개선</li> <li>· 중국식 개혁·개방모델 선호</li> <li>· 남북 화해 협력여건 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 남북한의 체제경쟁</li> <li>· 미국의 경제제재(embargo)</li> </ul>

자료: 필자 작성

북한의 지속적인 대외개방정책 추진의지와 집단청부제의 맹이라고 할 수 있는 새로운 분조관리제의 시행은 개혁추진에 유리한 조건을 형성할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 현 시점에서 북한의 개혁의 가능성은 많아 보이지 않으며 1인 지배의 유일체제라는 북한 사회주의의 특수성, 주체사상을 대신할 개혁이론의 부재, 자급형 개발전략의 고수 등은 중요한 제약요인으로 평가된다. 그러나 무엇보다도 집권적 경영관리시스템의 분권화 경향이 극히 미미하여 중국과 베트남의 초기조건에 비해 매우 열악한 상태이며 개혁의 가능성을 약화시킨다.

현 단계의 북한경제는 사회주의 개방경제로 그 특성을 요약할 수 있는데 개방정책의 성패를 좌우하는 요인은 미국과의 관계개선 여부이다. 실제로 자본주의 맹주국인 미국과의 관계개선은 사회주의 국가의 체제이행 과정에서 중요한 변수였다. 북한은 현재 테러를 지원하는 ‘불량국가’로 지목되어 미국이 주도하는 경제제재를 받고 있다. 자본주의국과의 교역과 투자 유치에 어려움을 겪고 있는 이러한 상황이 유지되는 상황에서는 북한형 체제전환모델에서 중요한 비중을 차지하는 개방정책의 효과는 기대할 수 없으며 나아가 중국식 개방정책의 효과도 쉽게 기대할 수 없다.

한편 북한은 김정일 체제 출범이후 자본주의국과의 관계개선에 적극적이고 실제로 많은 나라들과 외교관계를 수립하였는데 이러한 변화는 개혁의 기회요인이 될 수 있다. 이는 결국 개방정책의 효과를 증진시킬 수 있

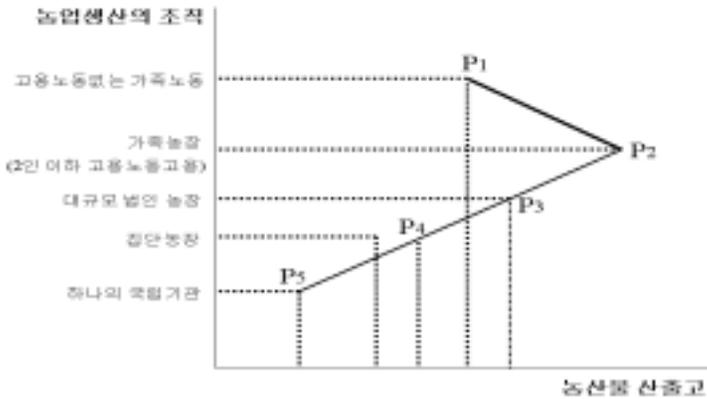
는 중요한 요인이다. 김정일 국방위원장이 최근 중국의 개방도시인 상하이 푸둥지구를 방문해 개혁개방의 성과를 눈으로 확인하고 높이 평가한 점은 개혁가능성을 밝게 하는 기회요인이다. 또한 분단 50년 만에 역사적인 6.15 공동선언으로 남북한간에 화해와 협력의 분위가 조성되고 있는 것도 중요한 기회요인이다. 그러나 북한의 입장에서는 정치 및 경제체제가 대립적인 남한의 존재가 매우 위협적인 요인이다. 현 단계에서 북한이 개혁을 추진하더라도 그것은 사회주의체제 내에서의 개혁이 될 것이며 동아시아 형 모델을 따를 가능성이 높아 정치체제의 이완은 항상 경계의 대상으로서 '자본주의 황색바람'을 경계하자는 것이 북한의 주요한 입장이다.

### 3. 인센티브제도의 개혁방향성

북한이 현 체제를 유지하는 가운데 인센티브의 제고라는 문제를 해결하는 길은 결국 농민들의 노동의 한계보수와 한계생산물이 일치하도록 하는 방향에서 제도개혁을 실시하는 것이다. 그 방향은 집단경영시스템→청부시스템→개인(가족)경영시스템으로의 전환이 될 것이며 개인(가족)경영의 요소가 더욱더 많아질수록 인센티브의 강도는 높아질 것이다. 이러한 분권화는 결국 탈집단화 과정으로서 실제 작업조직에 더 많은 경영상의 자주권을 부여하고 경영성과의 평가를 통해 물질적 관심을 제고시켜 생산의욕을 자극하는 방법이다.

이러한 논의의 이론적 모형은 농업조직의 분권화와 산출의 관계를 분석한 T. W. Schultz의 분석을 응용해 볼 수 있다. <그림 1>에서 Schultz는 집단농장의 경우 노동에 대한 감시가 제대로 이루어지지 않아 비효율적이라고 지적하고 가족경영(고용노동이 있는 경우 포함)의 우월성을 주장하고 있다.

<그림 1> Schultz의 농업생산조직과 산출 분석



자료: 박정동, “북한농업구조의 개혁방향,” 『KDI 북한경제리뷰』(1999. 10), p. 25.

북한형 체제전환의 모델인 동아시아형을 고집하지 않더라도 이행기경제의 농업제도개혁은 체제전환 이전에 이미 집단경영관리시스템의 분권화와 사경제 영역의 확대 과정을 전사(前史)로 하고 있다. 이러한 개혁은 체제내의 경제개혁의 일환으로 추진되었으며 분권화가 일정하게 진행된 상태에서 체제전환 정책에 따라 집단경영시스템이 최종적으로 붕괴하고 개인경영시스템으로 전환하였다. 따라서 북한 농업부문 인센티브제도의 개혁방향성은 다름 아닌 집단경영시스템의 분권화의 진전 외에 다른 것이 될 수 없다.

소련과 중국 그리고 베트남의 경험에서 분권화 방안을 찾아본다면 베트남의 생산물계약제와 농가계약제, 소련의 집단청부제, 가족청부제, 임대청부제, 중국의 책임생산제 등이 고려될 수 있을 것이다. 이들은 모두 집단경영시스템을 탈피한 청부시스템이라는 공통점은 있지만 분배관계에서 일정한 차이가 존재한다. 현재 북한의 조건으로 본다면 분조관리제 시행단위

인 분조(구 분조는 10~25명, 신 분조는 가족, 친척중심의 7~8명)를 청부단위로 활용할 수 있는 여지가 매우 높은 것으로 판단된다. 1996년 도입된 것으로 알려진 새로운 분조관리제에서는 이미 생산계획을 초과하는 생산물에 대해서 자유처분을 허용하고 있어 청부시스템의 맹아로도 평가할 수 있다.

## V. 요약 및 결론

전통적 계획경제의 시장경제로의 이행은 역사적으로 보면 몇 가지의 계기가 연속적으로 작용한 결과였다. 즉 전통적 계획경제시스템의 붕괴의 역사는 시스템의 개선과 급진적 개혁과정이라는 전사(前史)가 존재했음을 주목할 필요가 있는 것이다. 농업부문에서 집단경영시스템의 붕괴과정에 존재했던 전사는 분권화 경향이었으며 또한 노동에 대한 인센티브제도의 개선, 사적 경영 영역의 확대였다.

소련의 집단농장인 콜호즈는 집권화 정도가 강해 집단경영시스템의 분권화 경향이 1980년대에 구체화되었으나 인센티브제도는 잔여원리로부터 출발하여 생산의욕을 자극하기 위한 다양한 조치들이 강구되었다. 브레즈네프정권 시대에 임금제에 가까운 보증지불제도를 도입할 때까지 소련의 노동보수제는 매우 역동적인 변화 양상을 보였으며 이것은 중국, 북한과 뚜렷하게 구별되는 점이다. 한편 중국 인민공사의 인센티브제도는 인민공사 초기에 잠시 공산주의적 분배방식을 채택했던 것을 제외하고 잔여원리의 규정을 받는 노동보수지불방식이 1978년 농업개혁시기까지 유지되었다. 그러나 3급소유관리제도의 실시로 생산대가 기본채산단위가 되고 불법적인 형태였지만 책임생산제가 광범위하게 도입된 경험이 있어 소련에 비해 초기에 분권화가 진전되었다는 특징이 있다.

이에 비해 북한 협동농장의 인센티브제도는 1960년과 1966년에 각각 작업반우대제와 분조관리제를 도입한 이래 가장 초보적인 물질적 자극 형태로서 잔여원리의 규정을 받는 노동보수지불방식을 현재까지 유지하고 있다. 그리고 사회화 수준이 낮은 협동농장을 궁극적으로 전인민적 소유로 전환한다는 방침에 따라 1960년대 초에 확립된 전문적 농업지도관리체계

를 변화없이 유지함으로써 분권화가 진전되지 않은 특징이 있다. 지난 1996년에는 분조규모 축소와 생산계획의 하향조정, 초과생산물의 자유처분을 허용하는 새로운 분조관리제를 도입한 것으로 알려져 있으나 노동에 대한 인센티브를 좀더 강화하는 정도의 변화 외에 분권화가 진전되었거나 잔여원리를 극복한 것도 아니었다. 북한은 최근에도 협동적 소유의 전인민적 소유로의 전환을 강조하고 협동농장의 종합농장화를 추구함으로써 집권화의 정도를 강화하고 있다.

사회주의 계획경제의 체제전환은 단순화하면 시장화와 사유화로 요약할 수 있다. 동아시아형은 두 요인 중 '사회화의 완화', 즉 사유화에 좀더 많은 비중을 두고 개혁을 추진하였는데 현재 북한의 노선은 후자에 근접해 있는 것으로 평가되고 있다. 특히 최근의 경제위기 상황에서 공공분배체제의 기능을 부분적으로 보완하는 측면에서 암묵적인 형태로 사경제 영역이 확대되는 현상이 나타나고 있다. 그러나 이러한 변화가 법적, 제도적 개혁의 단계에 이르지 못하고 있다. 동아시아형의 경우 사유화와 시장화 이외에 사회주의 계획경제의 모순을 치유할 수 있는 또 하나의 방법으로 대외개방을 추진한 것이 특징적이다. 북한도 1980년대 중반 이후 대외개방 정책을 추진하고 있으나 그 성과는 미미한 상태이다.

북한의 농업부문 인센티브제도의 개혁여건은 경영관리시스템의 집권화 정도가 매우 강하고, 사경제 영역 또한 최근의 역할증대에도 불구하고 여전히 제한적이라는 점에서 개혁이전 동아시아형 국가의 초기조건과 차이가 있다. 그러나 선행 이행기경제의 경험으로 볼 때 개혁의 방향성은 집단 경영시스템의 분권화의 진전 외에 다른 대안은 없을 것으로 보인다. 현재 북한의 농업제도상 새로운 분조관리제는 집단청부시스템의 맹아로 평가되며 향후 개혁의 추진과정에서 분조를 청부단위로 활용할 수 있는 가능성은 매우 높은 것으로 판단된다.

## <참고문헌>

- 권 율. 『베트남 경제개혁의 특성에 관한 연구: 개도국형 체제전환의 성격을 중심으로』. 서강대 박사학위논문, 1998.
- 고뢰정 지음·이남현 옮김. 『북한경제입문』. 청년사, 1988.
- 김보근. 『북한노동보수제의 비판적 고찰: 평등과 효율의 관점에서』. 고려대 석사학위논문, 1995.
- 김승준. 『우리나라 농촌문제해결의 역사적 경험』. 사회과학출판사, 1988.
- 김운근·전형진. “북한 협동농장에서의 사회주의적 분배형태에 관한 연구.” 『북한농업연구』 제4권. 북한농업연구회, 1997.
- 김운근·전형진·문순철. 『북한의 농업개발전략과 발전방향 모색을 위한 연구』. 한국농촌경제연구원, 2000.
- 김원삼·한득보. 『사회주의 정치경제학 연구에서의 몇 가지 이론문제』. 과학·백과사전출판사, 1987.
- 김일성종합대학출판사. 『농업경제학』. 1985.
- 송두율. 『소련과 중국: 사회주의 사회에서의 노동자·농민·지식인』. 한길사, 1990.
- 박정동. “북한 농업구조의 개혁방향.” 『KDI북한경제리뷰』. 1999년 10월호.
- 변승호. “협동농장수입의 구성과 본질적 특성.” 『경제연구』 1999년 제3호. 사회과학출판사, 1999.
- 사회과학원경제연구소. 『경제사전』(I·II). 사회과학출판사, 1970.
- 손우택. 『중국의 소유제개혁에 대한 연구: 개혁이후의 이론적 논의를 중심으로』. 연세대 석사학위논문, 1990.
- 이수진. 『소련의 소득분배에 관한 연구』. 한국외국어대 석사학위논문, 1992.
- 이일영·전형진. “북한 농업제도의 전개와 개혁 전망에 관한 연구: 분조관리제를 중심으로.” 『통일문제연구』 제9권 제2호, 1997.
- 이일영. 『1980년대 중국의 농업개혁: 농업생산성 및 농·공간 관계의

- 분석』. 서울대 박사학위논문, 1994.
- 이한우. 『베트남의 농업개혁정책 1975-1993: 탈집체화의 전개과정』. 서강대 박사학위논문, 1998.
- 장보인. 『조선에서의 농업협동경리의 지도관리문제에 대한 연구』. 김일성종합대학출판사, 1986.
- 전형진. 『북한농업의 사회주의적 협동화에 관한 연구: 일반성과 특수성을 중심으로』. 고려대 석사학위논문, 1995.
- 정경모·최달곤 편. 『북한법령집 제2권』. 대륙연구소, 1990.
- 정성진. 『한국경제에서의 마르크스 비율의 분석』. 서울대 박사학위논문, 1990.
- 정승화. 『중국 농업개혁의 전개과정과 효과에 관한 연구』. 단국대 박사학위논문, 1992.
- 조명철·홍익표. 『중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』. 대외경제정책연구원(KIEP), 2000.
- 지해명. 『북한의 국영기업·협동농장 관리제도와 인센티브구조』. 한국개발연구원, 1993.
- 한스타머 외 공저. 김일영 옮김. 『도해 정치경제학』. 동녘, 1989.
- 한현주. 『중국과 베트남의 개혁정책에 관한 비교연구』. 조선대 석사학위논문, 1995.
- 한국비교경제학회 편. 『남북한의 경제체제와 통합』. 박영사, 1995.
- 홍달선. 『우리나라 농촌경리부문에 있어서 물질적 관심의 원칙의 창조적 적용』. 과학원출판사, 1963.
- 편집동인 노동과 사랑 편. 『정치경제학 사전』, 이론과 실천, 1986.
- 大崎平八郎. 『ソヴェト農業政策史』. 有斐閣, 1960.
- アジア經濟研究所. 『中國人民公社の組織と機能』. 調査研究報告双書 第15集. 1961.
- 日本經濟研究所. 『最近の朝鮮の協同農場: 金日成テーゼ・分組都給制と農民生活』. 調査研究資料 3. 1967.
- 細川隆雄, 『ソ連農業經營史』, 晃洋書房, 1991.

佐々木 洋 譯. 『ソヴェト農業(1917~1991): 集團化と農工複合の歸結』, 北海道大學圖書刊行會, 1995.

# 북한의 「대외민사관계법」과 남북한간 민사법률문제 처리방향

제 성 호(중앙대 법대 교수)

## ◆ 논문 요약 ◆

북한은 북한과 외국의 법인 및 공민간의 재산·가족관계에 적용할 준거법과 민사분쟁을 해결하기 위한 절차를 마련할 목적으로 1995년 9월 대외민사관계법을 제정하였다. 그러나 이 법은 일반적으로 널리 인정되고 있는 원칙들을 정리해 놓은 데 불과하다. 게다가 대외민사관계법은 강한 속지주의적 경향을 띠고 있어 향후 남북간 인적·물적 교류 확대시 여러 면에서 우리 국민들의 이익을 보호하는 데 문제가 제기될 가능성이 있다.

앞으로 남북한 주민간의 민사법률관계가 소송으로 발전하게 되면, 그 준거법을 무엇으로 할 것인가 하는 문제가 발생하게 될 것이다. 이 때 우리의 국제사법을 직접 적용하거나, 내국사법(실질사법)을 곧바로 적용하는 것은 남북기본합의서의 상호 체제인정·존중 정신과 남북한 특수관계론에 비추어 적절치 못하다. 이런 점에 비추어 서독 판례와 일부 학설에 의해 채택된 ‘역간

법적용법’ 이론을 남북한관계에 원용하는 것이 타당하다.

구체적으로 물건관계의 법률문제에 대해서는 목적물의 소재지법에 의해 해결하도록 하고, 채권관계는 당사자의 의사를 최대한 존중하되, 계약과 관련해서 당사자가 합의한 법이 없을 경우 계약체결지법에 따르도록 해야 한다. 지적재산권의 경우 저작권 보호에 유리한 방향에서 준거법을 지정하도록 해야 한다. 친족관계에 관해서는 가급적 당사자의 본국법을 적용하되, 남북간 합의를 통해 일관성 있게 처리해 나가야 할 것이다. 교통사고 등 다양한 형태의 불법행위에 대한 손해배상절차도 마련할 필요가 있다.

또한 장차 남북교류협력이 본격화될 경우, 남북한 특수관계에 부합되게 민사사법공조를 실시하고, 남북한이 상대방 법원의 판결에 효력을 부여하고, 이를 집행하는 방법을 강구해야 할 것이다.

## I. 서론

북한은 공화국 창건 이래 40여년이 지나도록 우리 나라의 「국제사법」(國際私法, 구 「섭외사법」은 2001년 7월 1일자로 폐지되었다)에 해당하

는 법령을 제정하지 않았다. 그러다가 1990년대 대외경제 개방을 추진하는 과정에서 북한과 다른 나라의 법인과 공민간의 재산·가족관계에 적용할 준거법과 민사분쟁을 해결하기 위한 절차를 마련할 필요를 느끼기 시작하였다. 이에 북한은 1995년 9월 6일 최고인민회의 상설회의결정 제62호로 「조선민주주의인민공화국 대외민사관계법」(이하 「대외민사관계법」 또는 단순히 법이라고 함)을 제정하였다. 이후 이 대외민사관계법은 1998년 12월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제251호로 개정되었으나, 기본 골격은 그대로 유지되고 있다.<sup>1)</sup>

대외민사관계법은 앞으로 남북관계가 발전하고 인적·물적 교류가 확대될 경우 남북한 주민과 법인들간에도 적용될 가능성이 높다. 그러기에 이 법에 대한 면밀한 분석·검토와 더불어 이 법이 안고 있는 문제점에 대한 철저한 대비책이 요구된다고 하겠다. 이러한 점을 감안해서 본고에서는 대외민사관계법의 기본원칙과 주요내용, 그리고 문제점을 종합적으로 검토하기로 한다. 마지막으로 대외민사관계법이 남북관계에 적용될 수 있는 지역부에 대한 문제도 간단히 고찰하기로 한다.

## II. 「대외민사관계법」의 목적과 일반원칙

### 1. 대외민사관계법의 입법목적과 제정의의

그 동안 북한 민사소송법의 일부 규정을 비롯하여 실질적인 의미의 국제사법이 있었다고 할 수는 있지만, 형식적 의미의 국제사법, 즉 단행법률로서의 국제사법은 존재하지 않았다. 그런 점에서 1995년 9월에 제정된 대외민사관계법은 북한 최초의 국제사법이라고 할 수 있다.<sup>2)</sup>

1) 신법에서 개정된 조문은 제12조, 제24조, 제25조, 제27조, 제42조, 제44조 및 제45조 등이다. 이하 해당 부분에서 구 조문과 비교하여 설명하기로 한다.

2) 북한의 『법학사전』에서는 국제사법에 관하여 “외국과 관련된 민사상 법률관계를 규제하는 국내법의 한 부문으로서 외국과의 경제적 및 문화적 거래과정에서 공민, 법인들간에 발생하는 민법상 또는 가족법상 법률관계를 규제대상으로 한다”고 설명하고 있다. 조선민주주의인민공화국 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』(평양: 사회과학출판사, 1971), p. 86. 북한의 『민사법사전』에서는 국제사법

대외민사관계법은 북한의 법인, 공민과 다른 나라 법인, 공민 사이의 재산 및 가족관계에 적용할 준거법을 정하며 민사분쟁에 대한 해결절차를 규율하는 법이다(법 제2조).<sup>3)</sup> 이와 관련, 북한의 법학자인 박명희는 대외민사관계법을 ‘대외민사관계를 규제대상으로 하는 부문법의 하나’이며, 대외민사관계는 ‘대외매매관계, 해상수송관계, 대외보험관계와 같은 재산관계와 외국공민들의 상속관계, 가족관계와 같은 다른 나라 법인, 공민들을 상대로 하여 이루어지는 재산, 가족관계를 그 내용으로 한다’고 설명하고 있다.<sup>4)</sup>

대외민사관계법의 제정목적은 “대외민사관계에서 당사자들의 권리와 이익을 옹호보장하며, 대외경제협력과 교류를 공고발전시키는 데 이바지함”에 있다(법 제1조). 이러한 규정에 비추어 볼 때 대외민사관계법의 입법 목적은 두 가지로 대별된다. 첫째, 대외민사관계에서 당사자들의 권리와 이익을 옹호·보장하는 것이다. 이것은 북한이 대외민사관계법을 제정하는 이상 이 법이 지향하는 목적으로서 지극히 당연한 것이라고 하겠다. 민사법의 대원칙은 사적 자치 내지 당사자의 원칙을 최대한 존중하고 이를 실현시키는 데 있기 때문이다. 둘째, 대외경제협력과 교류를 공고하게 하고, 이를 발전시키는 데 이바지하는 것이다. 대외민사관계 중에서도 특히 재산적 권리·의무관계의 설정이 북한의 대외경제교류·협력 확대·발전에 이바지하는 방향으로 법을 운용하겠다는 것을 말한다. 이러한 목적은 북한이 처한 심각한 경제난 타개를 최우선적인 국가목표로 삼고 있는 현실을 고려하여 설정된 것으로 보인다. 말하자면 국가정책수단으로서의 대외민사관계법도 역시 경제난 해소에 직·간접으로 기여할 수 있도록 집행하고 운용하겠다는 정책의지를 반영하고 있다고 볼 수 있을 것이다.<sup>5)</sup>

---

을 ‘서로 저촉되는 외국적 요소를 가지는 민사법률관계를 규제대상으로 하는 법’으로 정의하고, 이어서 국제사법은 법의 저촉과 충돌을 막고 그에 따라 외국적 요소를 가지는 민사법률관계를 규제하는 법부문으로서 저촉법 또는 충돌법이라고 하는 경우도 있다고 설명하고 있다. 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, (평양: 사회안전부출판사, 1997), p. 87.

- 3) 대외민사관계법 제2조는 『중화인민공화국민법통칙』, 제142조와 유사한 규정을 두고 있다.
- 4) 박명희, “공화국대외민사관계법의 몇가지 특징에 대한 이론적 고찰”, 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제43권 4호, (김일성종합대학출판사, 1997), p. 53.

## 2. 대외민사관계법의 법적 성격과 특성

### 1) 대외민사관계법의 구조와 법적 성격

대외민사관계법은 모두 5개 장 62개 조로 구성되어 있다. 5개 장의 제목은 ‘대외민사관계법의 기본’(제1장), ‘대외민사관계의 당사자’(제2장), ‘재산관계’(제3장), ‘가족관계’(제4장) 그리고 ‘분쟁해결’(제5장)이다.

대외민사관계법상의 ‘대외민사관계’란涉外적 사법관계, 즉 그 구성요소의 일부(예를 들어 당사자의 국적, 목적물의 소재지, 행위지 등)가 타국과 관련이 있는 사법관계를 말한다.<sup>6)</sup> 따라서 북한의 대외민사관계법은 우리나라의 국제사법(2001년 4월 7일 법률 제6465호로 공포, 동년 7월 1일부터 시행)에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 양자가 완전히 일치하는 것은 아니다. 총칙적 사항을 규정하고 있는 제1장 ‘대외민사관계법의 기본’을 비롯해서 ‘대외민사관계의 당사자,’ ‘재산관계,’ ‘가족관계’에 관한 장들은 각각의 법률관계에 적용될 준거법에 관해 규정하고 있다. 따라서 제1장 내지 제4장에서 규정된 사항들은 모두 실질적인 국제사법에 해당되며, 우리 「국제사법」의 내용과도 많은 부분에서 유사하다고 하겠다.<sup>7)</sup>

5) 任京河는 북한이 대외관계를 확대하는 과정에서 재산적 문제 뿐 아니라 가족법적 요소를 포함하는涉外적 법률관계가 증대하게 되었고, 그에 따라 이를 규율하는 국제사법의 제정이 필요하게 되었다고 분석한다. 그는 특히 가족관계와 관련하여 제일 조선인의 국제사법상 법적 지위와 상속, 신분 및 재산관계를 원만히 처리하기 위해 대외민사관계법이 제정되게 되었다고 보고 있다. 任京河, “朝鮮民主主義人民共和國對外民事關係法(國際私法)についての解説,” 『月刊朝鮮資料』(朝鮮問題研究所), 1996년 1월호, p. 36.

6) 이와 관련, 북한의 『민사법사전』은 대외민사관계에 관해 다음과 같이 설명하고 있다. “외국적요소를 가지는 민사법률관계는 한 나라안에서 이루어지는 민사법률관계와 달리 둘 또는 그 이상의 다른 나라와 련관을 가지고있다. 민사법률관계는 다음과 같은 경우에 외국적요소를 가지게 된다. ① 민사법률관계에 외국인 또는 외국법인이 참가하는 경우, ② 민사법률관계의 대상이 외국에 있는 경우, ③ 외국에서 진행되는 법률사실이 민사법률관계의 기초에 놓여있는 경우. 외국적요소를 가지는 민사법률관계는 둘 또는 그 이상의 나라와 법률관계를 가지고있는것만큼 그를 규제하려고 할 때에는 그와 관련된 둘 또는 그 이상의 나라의 법가운데서 어느 나라의 법을 적용하는가 하는 문제가 제기된다.” 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, p. 87.

그러나 제5장 ‘분쟁해결’에서는 국제적 민사재판·중재관할, 국제민사소송의 경합, 사법공조, 외국판결·재결의 인정과 집행 등에 관하여 규정하고 있다. 이러한 사항들은 이른바 국제민사소송법에 해당하는 것으로서 우리의 경우 민사소송법에서 명문의 자세한 규정을 두고 있다. 이러한 점을 고려할 때 북한의 대외민사관계법은 준거법 선택에 관한 국제사법과 국제민사소송법에 관련된 규정들을 하나의 법에 포함시켜 놓은 혼합법이라고 할 수 있다.<sup>8)</sup> 이러한 사실은 변칙적인 것이라고 볼 수는 없지만, 전통적인 국제사법(즉 서방세계의 국제사법)의 입법형식과는 다소 거리가 있는 것이다. 하지만 혹자는 북한의 대외민사관계법이 미국이나 스위스 등 현대 국제사법의 추세를 따르고 있는 것으로 긍정적으로 평가하기도 한다.<sup>9)</sup>

## 2) 대외민사관계법의 특성

### (가) 당의 사법정책을 구현하는 사회주의법

우선 대외민사관계법은 북한이 편별한 사회주의법체계를 구성하는 하나의 법이기 때문에 북한법이 갖고 있는 규범적 특징을 내포하고 있다. 대체로 북한의 법들은 대외에 과시하기 위한 명목적·장식적인 것들이 많다. 또한 정치에의 강한 종속성, 당 사법정책의 구현, 법규범들간 서열(단계구조)의 불명확, 법과 현실간의 극심한 괴리 등은 북한법의 일반적 특징으로

7) 신웅식·안성조, 『북한의 외국인투자법 -북한의 투자환경과 외국인투자법규-』, (서울: 한국무역협회, 1998), pp. 91~92.

8) 木棚照一은 북한의 대외민사관계법이 재산관계와 가족관계에 관한 준거법 뿐만 아니라 분쟁해결에 관한 국제민사소송법을 포함하고 있는 종합적인 국제사법전이라고 규정한다. 木棚照一, “朝鮮民主主義人民共和國의對外民事關係法에關する若干の考察,” 『立命館法學』, 249號 (1996年), pp. 343, 345.

9) 장문철, “북한의 국제사법,” 『통상법률』, 통권 제36호 (2000.12), p. 179; 木棚照一, “朝鮮民主主義人民共和國의對外民事關係法에關する若干の考察,” pp. 349~350. 한편 사회주의권의 국제사법은 종래부터 국제민사소송법에 해당하는 규정들을 두고 있었다. 1963년의 체코슬로바키아 국제사법, 1979년의 헝가리 국제사법, 1982년의 유고슬라비아 국제사법 등은 그 대표적인 예들이다. 위의 글, pp. 346~347.

지적되고 있다.<sup>10)</sup> 민사관계법의 경우에도 일응 이러한 지적이 타당할 개연성이 적지 않다. 그런 점에서 대외민사관계법이 향후 법집행시 규범력 확보를 위한 강행성과 더불어 법적용의 현실면에서 어느 정도의 유연성을 발휘할지는 좀더 두고 보아야 할 것 같다.

#### (나) 다른 국내법과 구별되는 국제사법으로서의 특성

위에서 지적한 바와 같이 스스로의 내재적 한계를 갖고 있기는 하지만, 그럼에도 불구하고 대외민사관계법은 본질상 다른 나라에서 보는 바와 같이 국제사법으로서의 법적 성격과 지위를 갖는다. 즉 대외민사관계법은 섭외적 사법관계에 적용되는 법으로서 법의 저축을 해결하는 법이기 때문에 실체법으로 존재하는 것이 아니라 저축규범의 형태로 존재한다.<sup>11)</sup> 그러기에 북한의 다른 국내법들과 두 가지 면에서 구별되는 특징을 보이고 있다. 이에 관련해서 북한의 『법학사전』은 다음과 같이 언급하고 있다.

“1) 국제사법(대외민사관계법: 필자 주, 이하 같음)은 그 존재형식이 2중적이다. 그것은 국내법 규범과 다른 나라들과 체결한 해당 국제조약(국제법규범)을 동시에 법의 존재형식으로 하고 있다. 2) 국제사법은 법률관계를 규제하는 방법에서 저축규범에 의거한다. 즉 소여 법률관계에 대해서 저축규범에 의하여 선정된 준거법을 적용하는 형식을 취하거나 다른 나라와의 국제조약에서 국제사법적문제에만 적용할 통일적실체법규범을 선정하고 그것을 적용하는 방법을 취한다. 우리 나라의 국제사법은 조선로동당과 공화국정부의 대외정책, 우리 나라 사회주의법률제도의 기본원칙들에 기초하고 있다. 그러나 국제사법은 외국과 관련된 민사법률관계를 규제하는 만큼 국제법(공법)의 원칙도 참작한다.…… 우리의 국제사법은 공화국의 공민, 법인들의 정당한 권리와 이익을 보호하며 우

10) 大内憲昭, “朝鮮社會主義法,” 『アジアの社會主義法』, 社會主義法研究年報, 第9號, (1989年 3月號), p. 47; 양건, “북한에서 법은 무엇인가,” 『법과 사회』, 제7호, (1993), pp. 137.

11) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, p. 87.

리 나라와 외국과의 경제문화적연계를 공고발전시키며 공화국자주권의 완전한 실현을 보장하는 사업에 기여한다……”<sup>12)</sup>

(다) 재외공민의 섭외적 사법관계 규율을 위한 법

사실 그 동안 일본에서 재일 조선인(조총련계)들의 국제사법적인 문제가 적지 않게 발생하였다. 그것은 북한이 1990년대 초에 민법과 가족법을 제정하였는데, 사회·경제체제가 상이한 일본에 거주하는 재일 조선인들에게 그러한 법들을 그대로 적용함에 따르는 법적 불합리성과 깊은 관련이 있었다. 북한당국으로는 재외공민들에 대한 북한법 적용에 따른 문제점을 해소하면서, 동시에 특히 재일 조선인의 권리를 보호하고 이들이 해외에서 거주하는 동안 사법적 생활의 안정성을 확보하도록 지원하는 것이 무엇보다 절실하게 요청되었다. 대외민사관계법은 이러한 요구를 적절하게 반영하여 상당한 부분에 있어서 그 해결책을 제시하고 있다.<sup>13)</sup>

### 3. 대외민사관계법의 일반원칙

대외민사관계법의 일반원칙으로는 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 국가는 대외민사관계에서 당사자의 자주적 권리를 존중한다는 것(법 제3조), 둘째, 평등과 호혜의 원칙을 구현한다는 것(제4조), 셋째, 북한법률제도의 기본원칙을 견지한다는 것(법 제5조) 등이 바로 그것들이다.

먼저 당사자의 자주적 권리 존중은 곧 당사자의 의사(사적 자치)를 존중한다는 것을 의미하는 것으로 풀이된다. 그러나 당사자 의사 존중에 있어서도 북한측 당사자의 의사를 상대적 우위에 두고 이를 고려할 가능성은 충분히 존재한다. 평등과 호혜의 원칙 구현은 대외민사관계를 설정하고 운영해 나감에 있어서 상호주의를 견지하겠다는 것을 가리키며, 특히 대외민사관계법의 적용에 있어서도 그러하겠다는 것으로 해석된다. 마지막으로

12) 조선민주주의인민공화국 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』, pp. 86~87.

13) 木棚照一, “朝鮮民主主義人民共和國の對外民事關係法に關する若干の考察,” p. 347 참조.

북한법률제도의 기본원칙을 견지한다는 것은 북한식의 공서양속(公序良俗, ordre public) 개념을 반영하는 것으로서 이를 이유로 타국법의 적용가능성을 배제할 수 있는 여지를 확보한 것으로 평가할 수 있다. 아울러 북한 법률제도의 기본원칙 견지라는 표현에는 최대한 북한법을 우선적으로 적용하겠다는 의지가 담겨 있다는 유력한 해석이 존재한다. 아무튼 이러한 기본원칙들은 북한의 법원이 대외민사관계법을 해석하고 적용할 때 준수해야 할 기본방침이자 사법행정의 일반원칙이라고 할 수 있다.

#### 4. 대외민사관계법의 효력 및 적용범위

대외민사관계와 관련하여 북한이 다른 나라와 체결한 조약에서 대외민사관계법과 다르게 규정하였을 경우에는 그에 따른다. 그러나 대외민사관계에 적용할 준거법을 정하지 않은 경우에는 국제관례 또는 북한법을 적용한다(법 제6조). 이러한 규정에 비추어 북한이 조약과 법률간의 규범서열 내지 효력관계와 관련해서 양자간에 동등한 효력을 인정하고, 후법우선의 원칙 또는 특별법 우선의 원칙에 따라 양자간의 모순 내지 상충문제를 해결하는 입장을 취하고 있는 것으로 판단된다.

다음 대외민사관계법에 따라 준거법으로 정해진 다른 나라의 법 또는 국제관례를 적용하여 설정된 당사자의 권리·의무가 북한 법률제도의 기본원칙에 어긋나는 경우에는 북한의 법을 적용한다(법 제13조). 여기서 ‘북한 법률제도의 기본원칙’이란 정확히 공서양속과 일치하는 것은 아닐지라도 대체로 그와 유사한 것으로 보아도 무방할 것이다.

이 밖에 다른 나라에 거주하고 있는 북한공민이 대외민사관계법 시행일 전에 한 결혼, 이혼, 입양, 후견 같은 법률행위는 그것을 무효로 할 수 있는 사유가 없는 한 북한영역에서 계속 효력을 가진다(법 제15조). 이것은 대외민사관계법 시행 이전에 행한 신분상의 행위에 대한 일종의 경과법(經過法)으로서 법적 안정성을 확보(특히 친족적 법률관계의 안정성 및 지속성 보장)하기 위한 규정이라고 할 것이다.

### Ⅲ. 「대외민사관계법」의 주요 내용

#### 1. 대외민사관계의 당사자

대외민사관계에 참가하는 북한의 법인·공민과 다른 나라의 법인, 공민이 대외민사관계의 당사자가 된다(법 제16조). 따라서 기관·기업소·단체 등 북한의 법인뿐만 아니라 자연인(개인)도 대외민사관계의 당사자가 될 수 있다. 이에 관한 자세한 내용은 대외민사관계법 제17조 내지 제21조에서 자세하게 규정하고 있다.

#### 2. 재산관계

##### 1) 물권관계

대외민사관계법 제22조는 물권관계의 준거법에 대해 규정하고 있다. 즉 점유권, 소유권 등 재산과 관련한 권리에 대하여는 ‘재산이 있는 나라의 법’을 적용한다(법 제22조 1문). 이처럼 원칙적으로 재산소재지법을 물권관계의 준거법으로 지정하고 있는 규정은 “동산 및 부동산에 관한 물권 또는 등기하여야 하는 권리는 그 목적물의 소재지법에 의한다”고 명시한 우리 국제사법 제19조(물권의 준거법) 1항과 유사하다고 할 수 있다.

그러나 선박·비행기와 같은 수송수단과 수송 중에 있는 재산과 관련한 권리는 해당 수송수단에 표시한 국기 나라의 법 또는 수송수단이 속한 나라의 법을 적용한다(법 제22조 2문). 해당 수송수단에 표시한 국기 나라의 법은 선박이나 항공기를 가리지 않고 통상 기국(旗國, 선적국)이라고 불리운다. 그런데 그 다음의 ‘수송수단이 속한 나라의 법’이 정확히 무엇을 가리키는 것인지 불분명하다고 하겠다. 그것은 해석 여하에 따라서 선박이나 항공기의 등록지국이 될 수도 있고, 그러한 수송수단을 실제로 임차·운용하는 사업자의 주된 영업지국(본거지국)일 수도 있고, 아니면 그러한 수송수단 이용자(임차·운영자)의 본국(소속국)를 지칭하는 것일 수도 있

다. 이 문제는 일응 해석론으로 풀 수 있을 것이다. 왜냐하면 ‘수송수단이 속한 나라의 법’이란 개념은 대외민사관계법이 본국법주의를 원칙으로 삼고 있는 점에 비추어 볼 때, 선박이나 항공기의 등록지국이라고 봄이 상당하다고 생각되기 때문이다.

## 2) 채권·채무관계

### (가) 계약

매매, 수송, 보험 등의 계약을 맺는 것 같은 재산거래행위에 대하여는 당사자들이 합의하여 정한 나라의 법을 적용한다. 그러나 당사자들이 합의한 법이 없을 경우에는 계약을 체결한 나라의 법(계약체결지법)을 적용한다(법 제24조).<sup>14)</sup> 다시 말하면 대외민사관계법은 원칙적으로 계약의 준거법은 당사자 자치에 따라 자유로이 정할 수 있도록 하되, 당사자간에 합의가 없으면 행위지법을 적용하도록 하고 있는 것이다.

한편 대외민사관계법에 의하면, 서로 다른 나라에 있는 당사자들이 전보 또는 서신 같은 것을 이용하여 계약을 맺을 경우에 계약을 체결한 나라의 법은 제의<sup>15)</sup> 통지를 한 나라의 법으로 한다(법 제25조 1문). 이것은 격지간의 계약 준거법에 관해서 발신지를 행위지로 본 것이라고 할 것이다. 제의통지를 한 곳을 알 수 없는 경우에 계약체결행위가 있는 나라의 법은 제의자의 거주지 또는 소재지가 있는 나라의 법으로 한다(법 제25조 2문).<sup>16)</sup>

14) 구 대외민사관계법에서는 당사자들이 합의한 법이 없을 경우에는 계약을 체결한 나라의 법이 아니라, ‘재산거래행위가 있는 나라의 법’을 적용한다고 규정되어 있었다. 하지만 재산거래행위는 대부분 계약을 통해 이루어지기 때문에 이 같은 표현 상의 변화에도 불구하고 근본적인 차이는 없는 것으로 분석된다. 하지만 그러한 규정내용의 변경은 해석상의 논란 및 분쟁의 최소화 차원에서 긍정적인 변화로 풀이된다.

15) 여기서 제의라는 개념은 우리 민법상 청약에 해당하는 것으로 이해된다.

16) 구 대외민사관계법의 제25조 1문에서는 현재의 ‘계약을 체결한 나라의 법’ 대신에 ‘행위가 있는 나라의 법’이라는 표현을, 또 구 법 제25조 2문에서는 현재의 ‘계약체결행위가 있는 나라의 법’ 대신에 ‘재산거래행위가 있는 나라의 법’이란

재산거래행위의 방식은 행위지법에 따라 행한 경우에도 효력을 갖는다(법 제26조). 북한의 특수경제지대에서 외국인투자기업 설립 같은 재산관계와 관련하여서는 북한법을 적용한다(법 제27조).<sup>17)</sup> 이 같은 규정은 강한 법정지법주의 내지 속지주의 경향을 시사하는 것으로 풀이된다. 만일 이를 강행법규로 해석한다면 계약의 준거법에 대한 당사자 자치의 원칙에 상당한 제한을 줄 것으로 내다 보인다.<sup>18)</sup>

(나) 채권양도, 채권자 대위 및 취소와 법정채권

채권양도에 대하여서는 양도행위가 있는 나라의 법 또는 채무자가 거주하고 있는 나라의 법을 적용한다(법 제33조). 그리고 채권자가 채무자의 권리를 대신(채권자 대위)하거나 취소(채권자 취소)하는 행위에 대하여는 채권·채무관계에 적용하는 준거법과 채무자가 제3자에 대해 가지는 권리(재산권)의 준거법을 같이 적용한다(법 제34조). 이는 우리 국제사법에는 없는 규정이다.

법적 의무 없이 다른 당사자의 재산이나 사무를 맡아보는 행위(사무관리) 또는 부당이득에 대하여서는 그 원인으로 되는 행위나 사실이 있는 나라의 법을 적용한다(법 제30조). 위법행위에 대하여는 위법행위가 행해진 나라의 법을 적용한다(법 제31조 1문). 즉 불법행위지법을 불법행위의 준거법으로 한다는 것이다. 그러나 다른 나라에서 한 행위가 북한법에 따라 위법행위로 되지 않을 경우에는 다른 나라의 법을 적용하지 않고, 위법행위로 되는 경우에는 북한법이 규정한 범위에서만 책임을 지을 수 있다

---

표현을 사용하고 있었다. 이러한 변화는 현행 대외민사관계법이 세계적 추세에 맞게 계약의 경우 계약체결지법을 준거법으로 지정한다는 입장을 분명히 함으로써 해석상의 논란 및 분쟁의 최소화를 도모하기 위함이라고 평가된다.

17) 구 대외민사관계법에서는 「특수경제지대」라는 표현 대신 자유경제무역지대라는 용어를 사용했다. 북한이 나진·선봉지역에 자유화(황색) 바람이 분다고 판단한 후부터 ‘자유’라는 용어에 부정적인 태도를 보인 때문이라고 하겠다. 이와 관련, 구 『자유경제무역지대 법』도 1999년 2월에 『라진·선봉경제무역지대법』, (최고인민회의 상임위원회 정령 제484호로 채택)으로 법 명칭이 개정되었음은 주지하는 바와 같다.

18) 장문철, “북한의 국제사법,” p. 184.

(법 제31조 2문). 대체로 우리 국제사법과 유사한 규정으로서 많은 나라들이 같은 입법태도를 취하고 있다.<sup>19)</sup>

### 3) 지적 재산권

저작권, 발명권 같은 지적재산권과 관련한 권리는 북한법에 따른다. 그러나 북한법에 규정된 것이 없을 경우에는 해당 국제조약에 따른다(법 제 23조). 최근 선진 각국의 국제사법의 개정 방향은 지적재산권에 관한 준거법문제를 다루고 있으며, 특히 지적재산권에 대한 침해문제를 중요시하고 있다. 이러한 국제적 추세에 맞게 북한의 대외민사관계법도 지적재산권에 관해 원칙적으로 북한법을 적용하되, 북한법에 아무런 규정이 없는 경우에는 해당 국제조약에 따른다고 규정하고 있다. 말하자면 대외민사관계법은 지적재산권의 준거법에 관해서도 역시 강한 속지주의적 경향을 보이고 있는 것이다.

### 4) 해상거래

#### (가) 해난구조계약

해난구조계약의 준거법 지정에 관해서는 일차적으로 당사자들이 합의한 법에 따른다. 만일 당사자들이 합의한 법이 없을 경우, ① 영해에서 해난구조가 행해진 때에는 해당 나라의 법(영해소속국법), ② 공해에서는 해난구조계약과 관련한 문제를 취급하는 관할법원이 있는 나라의 법(법정지법), ③ 공해에서 국적을 달리하는 여러 선박이 해난구조를 한 경우에는 구조받은 선박에 표시한 기국의 법을 각각 적용한다(법 제28조). 대외민사관계법이 해난구조계약에 대해 당사자자치 원칙을 규정한 점, 공해에서 해난구조를 한 경우 법정지법이나 구조받은 선박의 선적국법을 적용하도록 한 것은 매우 특징적인 것으로서 우리 국제사법과 구별되는 점이라고 하겠다.<sup>20)</sup>

19) 법무부, 『국제사법 해설』 (서울: 법무부, 2001), pp. 110~121 참조.

(나) 공동해손(共同海損)

해상에서 공동으로 부담하는 손해에 대하여는 당사자들이 합의하여 정한 법이 없을 경우 해당 항차(航次)가 끝나는 항구(도착지) 또는 최초 기항지가 속하는 나라의 법을 적용한다. 그러나 손해를 부담하여야 할 당사자들이 같은 국적을 가지고 있을 경우에는 그 나라의 법(국적국법, 본국법)을 적용할 수 있다(법 제29조). 이와 관련, 우리 국제사법 제60조 5호에서는 공동해손의 경우 선적국법을 준거법으로 한다고 규정하고 있다.

(다) 선박충돌

대외민사관계법상 공해상에서 국적이 같은 선박들이 위법행위로 충돌한 경우에는 선박에 표시한 국기 나라(기국, 선적국)의 법을 적용한다. 그러나 국적이 다른 선박들이 위법행위로 충돌한 경우에는 선박충돌과 관련된 문제를 취급하는 재판소가 있는 나라의 법(관할 법정지법)을 적용한다(법 제32조).

### 3. 가족관계

대외민사관계법에서는 가족관계에 대한 준거법으로 원칙적으로 본국법을 원칙으로 적용하고 있다. 하지만 최근 독일법계의 국제사법 개정에서 볼 수 있듯이 단계적으로 주소지법 및 밀접한 관계가 있는 국가의 법을 적용하도록 하고 있다. 그리고 이 법은 일본에 거주하는 북한 국적을 갖고 있는 재일 조선인들의 법적 지위와 관련하여 일본법을 적용할 여지를 다소 넓게 인정하고 있다.

---

20) 장문철, “북한의 국제사법,” p. 184.

## 1) 혼인과 이혼

결혼조건에 대하여는 결혼 당사자 각자의 본국법을 적용한다(법 제35조 1문). 여기서 결혼조건이라 함은 결혼의 성립요건을 가리키는 것으로 해석된다. 그러나 본국법에 따라 결혼조건(유효한 결혼성립: 필자 주)이 인정된다고 해도 북한법상 현재 존속되고 있는 결혼관계나 당사자들간의 혈연관계 인정 등과 같은 결혼장애사유가 있을 경우에는 결혼을 허용하지 않는다(법 제35조 2문). 이는 결혼 성립에 대해 소위 ‘개별적 공서’(個別的 公序)의 원칙을 규정한 것으로 평가할 수 있다.<sup>21)</sup> 결혼의 방식에 대하여는 당사자들이 결혼을 하는 나라의 법을 적용한다(법 제35조 3문). 결혼의 방식에 관해 혼인거주지법을 준거법으로 지정하는 것은 대다수 국가의 입법례와 부합하는 것이라고 하겠다.

결혼의 효력에 대하여서는 부부의 본국법을 적용한다(법 제36조 1문). 이같은 규정은 혼인의 신분적 효력과 부부재산제를 구분하지 않고 일반적인 혼인의 효력에 관해 부부의 국적이 같은 경우에는 부부의 본국법을 적용하도록 한 것이라고 분석된다. 그러나 부부의 국적이 다른 경우에는 부부가 같이 거주하고 있는 나라의 법(거주지법)을 적용하고, 부부의 거주지가 다른 경우에는 부부와 가장 밀접한 관계가 있는 나라의 법을 적용한다(법 제36조 2문). 여기서 소위 ‘가장 밀접한 관련의 원칙’이 적용되고 있음을 보게 된다. 이러한 규정은 제일 조선인이나 일본여성과 혼인하는 북한인 등을 고려하여 혼인의 효력에 관한 일본 법례(法例)의 입법방식을 수용한 것으로 보인다.

이혼의 준거법은 혼인의 준거법과 유사하다(법 제37조 1문 참조). 다만 이혼당사자들의 국적이 다른 경우에는 그들이 같이 거주하고 있는 나라의 법(공통거주지법)을, 이혼당사자들의 거주지가 다른 경우에는 그들과 가장 밀접한 관계가 있는 나라의 법을 적용한다(법 제37조 2문). 후자의 경우

21) 위의 글, pp. 185~186. 공서법에 관해서는 서희원, 『국제사법강의』, pp. 104~106; 김용한·조명래, 『국제사법』, 전정판 (서울: 정일출판사, 1998), pp. 162~171 참조. 이러한 규정은 사회주의국가였던 구동독법 제18조 2항과 같은 취지라고 한다. 이 법에서는 동독인과 외국인이 혼인하는 경우에는 관할 국가기관의 동의를 얻도록 규정하고 있다고 한다.

에는 ‘가장 밀접한 관련의 원칙’이 적용되고 있다. 그러나 이혼당사자 중 일방이 북한에 거주하고 있는 북한국민인 경우 위 규정에 관계없이 북한법을 적용할 수 있다(법 제38조). 이혼의 방식은 당사자들이 이혼하는 나라의 법(행위지법)에 따라 한 경우에도 효력을 갖는다(법 제37조 3문). 따라서 재외국민의 경우, 북한법에서 인정하는 방식 이외의 이혼방식으로 이혼을 해도 유효하다.<sup>22)</sup>

## 2) 친자관계

친부모·친자녀관계(친생자관계)의 확정에 대하여는 부모의 결혼관계에 관계없이 자녀의 출생당시 본국법을 적용한다(법 제39조). 우리 국제사법은 부모가 혼인 중의 친자관계인가 아니면 혼인 외의 친자관계인가 여부에 따라 준거법을 각각 달리 규정하고 있다.<sup>23)</sup> 그에 비해서 대외민사관계법은 친자관계의 확정을 친부모의 속인법과 연결지우지 않고 있다. 이는 체코슬로바키아와 폴란드 등 구 동구제국의 입법례를 따른 것이라고 하겠다.<sup>24)</sup>

입양과 파양에 대하여는 양부모의 본국법을 적용한다. 그러나 양부모가 국적을 달리하는 경우에는 그들이 함께 거주하고 있는 나라의 법(공통거주지법)을 적용한다. 입양과 관련하여 양자녀로 될자의 본국법에서 양자녀로 될자 또는 제3자의 동의나 국가기관의 승인을 입양의 조건으로 할 경우에는 해당 조건을 갖추어야 한다. 입양과 파양의 방식은 당사자들이 입양과 파양을 하는 나라의 법(행위지법)에 따라 한 경우에도 효력을 갖는다(법 제40조). 부모와 자녀 관계의 효력에 대하여는 자녀의 본국법을 적

22) 任京河, “朝鮮民主主義人民共和國對外民事關係法(國際私法)についての解説,” pp. 43~44 참조.

23) 혼인 중의 친자관계 확정에 관해 국제사법 제40조는 “혼인중의 친자관계의 성립은 자(子)의 출생 당시 부부중 일방의 본국법에 의한다”(1항)고 하고, 이어 “제1항의 경우 부(夫)가 자의 출생전에 사망한 때에는 사망 당시 본국법을 그의 본국법으로 본다”(2항)고 규정하고 있다.

24) 木棚照一, “朝鮮民主主義人民共和國の對外民事關係法に關する若干の考察,” p. 351.

용한다. 부모와 자녀 가운데서 일방 당사자가 북한에 거주하는 북한국민인 경우에는 북한법을 적용한다(법 제41조).

### 3) 상속 및 유언

대외민사관계법은 상속에 관해 부동산상속과 동산상속을 분리하여 다루고 있다. 먼저 부동산상속에 대하여는 상속재산이 있는 나라의 법(재산소재지법)을, 동산상속에 대하여서는 상속시키는 자(피상속인)의 본국법을 적용한다(법 제45조 1문). 이러한 상속분할주의는 중국 또는 구 동독 등 사회주의 국가들의 입법례에서 발견되는 방식이다. 이와 관련, 우리 국제사법은 제49조(상속) 1항에서 원칙적으로 동산·부동산을 구별하지 않고, “상속은 사망 당시 피상속인의 본국법에 의한다”고 규정하고 있다.

그러나 외국에 거주하고 있는 북한국민의 동산상속에 대하여는 피상속인이 최후로 거주하는 나라의 법(최종주소지법)을 적용한다(법 제45조 2문). 이는 재외국민 중에서도 조총련계 제일 조선인의 경우 일본법에 의한 동산상속을 보장하는 규정으로 풀이된다. 한편 외국에 거주하는 북한국민에게 상속인이 없을 경우, 상속재산은 그와 ‘가장 밀접한 관계에 있던 당사자’가 승계하게 된다(법 제45조 3문). 여기서도 ‘가장 밀접한 관련’의 원칙이 적용되고 있음을 보게 된다.

유언과 유언취소에 대하여는 유언자의 본국법을 적용한다. 유언과 유언취소의 방식은 북한법, 유언행위지 법, 유언자의 거주지법, 부동산 소재지법에 따라 한 경우에도 모두 효력을 갖는다(법 제46조).

### 4) 재외국민에 대한 특칙

외국에 거주하고 있는 북한국민의 입양, 파양, 친자관계, 후견, 유언에 대하여는 본국법이 아니라 거주지법을 적용할 수 있다(법 제47조). 이 규정은 외국에서 생활하는 북한 사람들의 사법적 생활관계의 안정을 도모하고, 해외에서 그들의 실질적 이익을 보호하기 위한 규정으로 해석된다.<sup>25)</sup>

25) 위의 글, pp. 187~188; 木棚照一, “朝鮮民主主義人民共和國의對外民事關係法

#### 4. 분쟁해결: 국제민사소송법

대외민사관계법 제5장에서는 국제적 민사재판·중재관할, 국제민사소송의 경합 및 민사사법공조, 외국판결·재결의 인정과 집행 등 국제민사소송법에 관한 규정들을 두고 있다. 이하에서는 이들에 관해 간단히 살펴보기로 한다.

##### 1) 국제적 재판관할

###### (가) 재산관계

대외민사관계법 제49조는 “재산거래와 관련하여 발생하는 분쟁에 대한 재판 또는 중재 관할은 당사자들이 합의하여 정한다”고 규정하여 국제적 재판관할에 관하여 합의관할을 인정하고 있다. 북한의 민사소송법이 재판관할에 있어서 합의관할을 인정하지 않는 것과는 대조적이다. 일반적으로 국제적 재판관할의 합의는 서면합의를 요하는 것으로 되어 있다. 하지만 대외민사관계법의 문면만을 보면, 반드시 서면합의를 요하는 것은 아니다.<sup>26)</sup> 또 합의관할을 인정하면 응소관할(應訴管轄)도 인정하는 것이 논리적인데, 대외민사관계법에서는 합의관할에 관한 규정만 두고 있을 뿐 응소관할에 관해서는 아무런 규정도 두고 있지 않다.<sup>27)</sup>

한편 재산거래와 관련한 분쟁에 대하여 당사자들이 재판 또는 중재관할을 합의하지 않았을 때, ① 피고가 북한 영역에 소재지를 가지고 있거나 거주하고 있을 경우, ② 분쟁의 원인으로 되는 재산손해가 북한 영역에서 발생한 경우, ③ 피고의 재산 또는 청구의 대상이 북한 영역에 있을 경우, ④ 분쟁의 원인이 북한에 등록된 부동산과 관련이 있을 경우 등 4가지 사유 중 어느 하나에 해당되면, 북한의 해당 기관이 관할권을 갖는다(법 제

に關する若干の考察,” pp. 347~349; 任京河, “朝鮮民主主義人民共和國對外民事關係法(國際私法)についての解説,” pp. 37~46 참조.

26) 이와 관련, 중국 민사소송법 244조에서는 서면합의를 요구하고 있다.

27) 법원행정처, 『북한 사법제도 개관』, (서울: 법원행정처, 1996), p. 298. 이와 관련, 중국 민사소송법 245조에서는 응소관할에 관한 규정을 두고 있다.

50조). 위의 ①의 경우에는 재산관련 소송에서 원칙적으로 ‘피고주소지원칙’<sup>28)</sup>을 인정한 것이라면, ②, ③, ④의 경우에는 ‘피고주소지원칙’의 예외를 규정한 것이라고 볼 수 있다.<sup>29)</sup>

### (나) 가족관계

대외민사관계법은 가족관계 또는 인사관계에 대한 관할문제를 다루고 있다. 행위무능력자와 부분적 행위능력자, 소재불명자와 사망자 인증과 관련한 분쟁에서 북한 영역에 있는 법인, 공민, 재산과 관련이 있을 경우 당사자의 국적과 거주지에 관계없이 북한의 해당 기관이 관할권을 갖는다(법 제51조). 북한에서는 1995년 2월 2일 공증법이 채택되었기 때문에 소재불명자와 사망자에 대한 인증과 관련된 업무는 재판소가 아닌 국가공증기관에서 수행하고 있으므로 대외민사관계법 제51조에서 해당 기관이라는 것은 재판소·국가중재기관 뿐만 아니라 국가공증기관도 포함하는 것이라고 보아야 할 것이다.

결혼과 관련한 분쟁, 이혼에 대하여는 소송제기 당시 피고가 북한에 거주하고 있거나 원고가 북한에 거주하고 있는 북한공민인 경우, 북한의 해당 기관이 관할권을 갖는다(법 제52조). 또한 부부의 재산관계와 관련된 분쟁에 대하여는 당사자들이 북한에 거주하고 있거나 원고 또는 피고가 북한에 거주하고 있으면서 그 재산이 북한 영역에 있을 경우 북한의 해당 기관이 관할권을 갖는다(법 제53조). 입양, 과양, 친자관계, 후견, 부양과 관련된 분쟁에 대하여는 당사자들이 북한에 거주하고 있을 경우에만 북한의 해당 기관이 관할권을 갖는다(법 제54조). 상속과 관련한 분쟁에 대하여는 상속인이 북한에 거주하고 있는 북한공민이거나 상속재산이 북한영역에 있을 경우, 상속인의 국적·거주지에 관계 없이 북한의 해당 기관이 관할권을 갖는다(법 제55조).<sup>30)</sup>

28) 피고주소지원칙(주의)에 관해서는 이시윤, 『민사소송법』, 신정 4판 (서울: 박영사, 2001), p. 85; 강현중, 『민사소송법』, 제3 전정판 4보정쇄, (서울: 박영사, 1999), pp. 925~926.

29) 장문철, “북한의 국제사법,” p. 189.

30) 법원행정처, 『북한 사법제도 개관』, pp. 298~301; 신웅식·안성조, 『북한의 의

## 2) 외국판결·재결의 승인과 집행

### (가) 외국판결의 승인

외국의 판결은 상호 인정하는 국가적 합의가 있는 경우에만 승인한다(법 제59조 1문). 따라서 북한이 관련 국제조약 체결 등에 의한 국가적 합의가 있는 경우에만 당해 외국의 판결을 승인하므로 적용범위가 상당히 좁다고 볼 수 있다. 우리 나라 민사소송법체계 하에서는 소위 상호보증을 요건으로 하지만,<sup>31)</sup> 이처럼 국가적 합의를 요구하는 것은 아니며 판결국의 법률체계가 우리 승인 요건보다 엄격하게 규정하지만 않으면 승인된다고 해석하고 있다.<sup>32)</sup> 다만 북한도 외국판결의 승인과 관련하여 국가적 합의의 존재를 요구하지 않는 일정한 예외를 인정하고 있다. 가족관계에 관한 외국판결의 경우 당사자인 북한공민이 그 집행을 요구하거나 동의할 경우에는 외국에서 내린 판결을 인정할 수 있다(법 제59조 2문)는 것이 바로 그것이다.

한편 대외민사관계법은 외국판결의 승인을 거부하는 사유를 구체적으로 열거하고 있다. 즉 ① 판결·재결의 내용이 북한 법률제도의 기본원칙에 어긋나는 경우, ② 판결·재결이 북한의 해당 기관의 관할에 속하는 분쟁과 관련이 있을 경우, ③ 판결·재결이 북한의 해당 기관의 판결·재결과 관련이 있을 경우, ④ 판결·재결이 북한에서 이미 인정한 제3국의 판결·재결과 동일한 내용인 경우, ⑤ 판결·재결이 정당한 사유가 없이 당사자를 참가시키지 않고 내려진 경우, ⑥ 북한법에 따라 정당한 사유가 있을 경우에는 다른 나라의 해당 기관이 내린 판결·재결에 대하여 인정하지 않는다(법 제60 조). 상기 조문을 반대해석하면, 결국 대외민사관계법 제60조는 북한이 외국판결을 승인하기 위한 요건을 명시한 것이 된다.

위의 6가지 외국판결 불승인사유 중 ①과 ⑤는 우리 민사소송법 제203

국인투자법 -북한의 투자환경과 외국인투자법규-, pp. 99~100 참조.

31) 우리 민사소송법 제203조 4호에서는 외국판결의 승인과 관련하여 소정의 '상호의 보증이 있는 일'을 명시하고 있다.

32) 장문철, "북한의 국제사법," p. 190.

조 2호와 3호와 그 취지가 비슷하다. ③과 ④도 중복제소금지의 원칙에 비추어 이해할 수 있는 규정이다. 그러나 ②는 해석 여하에 따라서는 외국 판결을 거의 인정하지 않겠다는 취지로 풀이될 수 있고, ⑥은 애매한 기준을 걸어 외국판결의 효력을 인정하지 않는 결과를 가져오므로써 절차적 정의에 반할 수 있다.<sup>33)</sup>

#### (나) 외국판결의 집행

위의 대외민사관계법 제59조·제60조의 외국판결의 승인규정은 다른 나라 해당 기관이 내린 판결·재결의 집행에도 적용한다(법 제61조). 대외민사관계법은 단순히 외국판결의 집행만을 명기하고 있을 뿐이며, 구체적인 집행절차에 대해서는 아무런 언급도 하지 않고 있다. 우리 나라처럼 집행판결에 의하는지 아니면 심리 없이 즉석에서 집행문을 발급하는지 의문이다.<sup>34)</sup>

한편 외국의 판결·재결의 집행에 대하여 북한 영역에 있는 당사자가 이해관계를 가질 경우 판결·재결이 확정된 때부터 3개월 내에 북한의 해당 기관에 의견을 제기할 수 있다(법 제62조).<sup>35)</sup> 여기서 의견제기라는 개념은 이의신청에 불과한 것인지 아니면 上訴를 포함하는 개념인지가 불확실하다. 생각건대 의견제기라는 개념과 관련하여 ‘외국의 판결·재결의 집행에 대하여’라는 문구에 비추어 보면, 의견제기는 상소를 포함한다고 보기는 어렵다 할 것이고, 외국의 판결·재결의 집행의 승인을 거부하여 달라는 이의신청 정도로 해석함이 타당할 것으로 생각된다.

### 3) 적용절차법(소송절차법)과 사법공조

대외민사관계에서 발생하는 분쟁에 대한 해결은 대외민사관계법에서 따

33) 법원행정처, 『북한 사법제도 개관』, pp. 302~303 참조.

34) 장문철, “북한의 국제사법,” p. 190.

35) 신용식·안성조, 『북한의 외국인투자법 -북한의 투자환경과 외국인투자법규-』, pp. 100~101.

로 규정한 것이 없을 경우 북한의 해당 법에 따른다(법 제48조). 일반적으로 국제소송에서 그 절차적인 문제는 법정지법(法廷地法)을 적용한다는 것은 국제사회에서 일반적으로 널리 인정되고 있는 원칙인데, 대외민사관계법에서도 이 점을 확인하고 있다고 할 것이다.<sup>36)</sup>

한편 대외민사관계법에서는 외국에서의 증거조사 및 수집에 관한 사법공조문제도 다루고 있다. 즉 외국에서 증거의 수집, 증인심문 같은 분쟁해결의 절차 또는 외국의 해당 기관이 내린 판결·재결의 인정·집행과 관련하여 북한의 해당 기관이 외국의 해당 기관에 필요한 자료를 요구할 수 있다(법 제57조). 다른 나라에서 북한의 해당 기관에 제공한 증인심문조서, 증거물 같은 것은 해당 국가의 공증기관의 공증을 받아야 분쟁해결의 증거로 이용할 수 있다(법 제58조). 그런데 이 규정들은 북한이 외국에서 증거조사 및 수집을 할 경우에 관한 내용, 즉 외국기관에 대하여 요구할 수 있는 사법공조의 내용과 외국기관이 제공한 증거의 이용조건에 관한 것일 뿐이며, 외국기관이 북한의 해당 기관에 사법공조를 요청해 오는 경우에 대해서는 아무런 규정도 두고 있지 않다.<sup>37)</sup>

#### IV. 남북한간의 민사법률문제 처리방향: 대외민사관계법과의 관련성을 고려하여

##### 1. 분단국 내부의 민사문제 처리경험: 동서독의 사례 검토

동서독은 분단된 이후에도 통행협정, 기본조약 등 다양한 협정을 체결하여 법제도적인 틀 속에서 인적 교류를 지속적으로 추진하였다. 분단 기간 중에도 내독간에 인적·물적 교류가 꾸준히 이루어진 이면에, 법분열현상은 더욱 심화되었다. 그 때문에 동서독간의 민사문제 발생시 법적 처리에 상당한 어려움이 발생하였다. 기본적으로 서독은 동독을 내국(內國)으로 간주한 반면에, 동독은 자신을 서독과는 별개의 국가로 보았다. 이 같은 상이한 시각에 따라 내독간의 민사관계는 서독에서는 국내적 민사관계

36) 장문철, “북한의 국제사법,” p. 189.

37) 법원행정처, 『북한 사법제도 개관』, p. 305.

의 성격을 갖는 것으로, 동독에서는 국제적 민사관계로 각각 달리 취급되었다. 이러한 이중적 성격 및 법분열 현상으로 인하여 동서독관계에서 동서독법원의 관할권 결정·관할법원의 소송절차에서의 준거법 결정·민사사법공조절차·동서독법원 판결의 상대방 지역에서의 집행가능성 등의 문제가 발생하였다. 이하에서는 이러한 문제들을 간단히 살펴보기로 한다.<sup>38)</sup>

### 1) 민사문제에 대한 준거법 결정

동서독간 법분열로 이른바 소위 저촉법적 문제(법적용법상의 충돌문제)가 발생하였다. 즉 동서독관계를 단순한 국내관계 또는 국제관계로 보는 동서독 각자의 시각 및 독일국적에 관한 동서독간 견해차이로 저촉법의 성격규정 및 해석상 어려움의 발생한 것이다. 서독은 “구 독일제국은 현재 행위능력은 없지만 권리능력을 가진 전체국가(Gesamtstaat)로 존재”하고 있고, 동서독관계는 국가간의 관계가 아닌 대내적 성격의 특수관계로서 동독은 외국이 아니라고 보았다. 이러한 기본입장에서 서독은 구 독일제국 국민에게는 제국 국적법(1913년 7월 22일 제정)에 따른 1개의 국적만이 존재할 수 있다고 주장하면서, 동독의 국적을 부인하였다. 이에 반하여 동독은 구 독일제국은 이미 멸망하여 소멸하였고, 양독관계는 국제관계이므로 동독주민은 서독민족과 구별되는 사회주의적 민족의 성원으로서 동독 고유의 국적을 보유한다고 강조하였다.

서독은 「민법시행법」(EGBGB)에서 국제사법에 해당하는 규정들을 두고 있었다. 「민법시행법」의 제3조 내지 제38조가 그것들이다. 동독은 동독 정부 수립시부터 1975년 12월 31일까지는 서독의 것과 동일한 규정을 두고 있었다. 그러나 동독이 1975년 12월 5일 「법적용법」(Rechtswendungsgesetz)을 제정하여 1976년 1월 1일부터 1990년 10월 3일 독일통일이 이루어질 때까지 이 법이 실시되었다.

38) 조은석·김광준·손희두·이용·제성호, 『남북한 교류협력 활성화를 위한 법·제도적 개선방안 연구』, 인문사회연구회 협동연구 총서 2000-12 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 122~127 참조.

동서독 국제사법규정의 주요 차이점으로는 첫째 서독이 중요한 연결점으로 ‘상거소’ 개념을 사용한 데 비해, 동독법에는 이러한 개념을 두지 않았고, 둘째, 동독은 서독에 대한 독자성 강조, 사회주의 국가의 폐쇄성 등으로 인해 서독에 비해 자국법(동독법) 적용의 빈도가 훨씬 높았으며, 셋째, 동독법은 국제사법 규정으로서 불과 17개 조문(서독은 38개 조문)만을 두고 있어 세밀성이 떨어진다는 것을 들 수 있다.

동서독관계의 법적 성격 및 단일 국적문제에 대한 서독의 입장으로 인해 서독에서는 동서독간의 민사문제 처리시 저축법 규정의 연결점 중 ‘국내’ 및 ‘독일국적’ 개념에 관한 해석상의 문제가 발생하게 된다.<sup>39)</sup> 이것은 실제에 있어서 구체적 사례에 대한 법 적용시 가장 근본적으로 제기된 문제였다. 서독의 판례 및 다수설은 ‘국내’ 및 ‘독일국적’이 연결점 또는 그 구성요소로 된 저축규정을 해석함에 있어 이들을 ‘장소적으로 가장 밀접한 관련성’으로 대체하였다. 이와 관련, 서독학자 Kegel은 독일국적에 대신하는 ‘밀접관련성’의 기준으로 상거소(常居所; gewöhnlicher Aufenthalt), 최후의 상거소, 단순거소(schlichter Aufenthalt), 최후의 단순거소, 기타 가장 밀접한 관련성 등을 제시한 바 있다.

한편 동서독의 법원은 양독간의 민사문제를 처리할 때 공히 국제사법의 일반원칙에 따라 법정지의 절차법을 적용하였다.

#### (가) 준거법결정시 공서조항의 중요성

동서독 모두 준거법 중에 외국법 적용의 결과가 자국법 질서의 근본원칙에 위배될 경우, 그 외국법의 적용을 배제하는 공서조항을 규정하고 있었다. 동서독은 분단 이후 통일 전까지 체제경쟁의 일환으로 공서조항을 수시로 적용하여 자국에 불리한 결과를 피하려고 하였다.

39) 통일부, 『동서독 교류협력 사례집』, 통일과정연구 93-V (서울: 통일원, 1993. 12), p. 209.

### (나) 민사재판관할권

서독은 피고주소지국 관할을 원칙으로 하되 소송목적물이 국내에 소재하거나 당사자 일방이 독일의 국적을 보유하고 있는 경우 등에는 특별관할을 인정하였다. 서독은 대한민국과 같이 동독을 내국으로 보아 대동독관계의 국제관계성을 부인하면서도 동서독간 민사문제 처리시에는 민사소송법상의 국제적 특별관할규정을 준용하여 운용하였다. 그러나 동독은 서독과 유사한 내용의 동독민사소송법상 국제법 관할규정을 동서독관계에서 일반적으로 적용하였다.

한편 동서독은 모두 상대측 소송절차가 자국의 관할규정에 위반한 경우, 동 절차와 관련된 공소요청이나 그 결과인 판결의 집행 등을 거부하였다.

## 2) 동서독간 민사사법공조

### (가) 베를린장벽 붕괴 이전의 민사사법공조

분단 이후 1950년대까지는 동서독 모두 순수한 국내공조로 간주하여 처리하였다. 그 이후 각자의 이해를 반영하여 동독은 1960년대 중반까지의 조정기를 거쳐 1960년대 중반부터는 순수한 국제공조로 처리했다(국제공조에 관한 국내법을 제정·운용). 그에 반해 서독은 일관되게 국내공조에 준하여 처리하였다. 다만 서독의 경우 분단 직후에는 국내공조에 적용되는 규정을 적용하다가, 기본조약 체결 이후부터는 국제공조에 관한 국내법을 내독관계에 준용하였다.

하지만 동서독은 1972년 12월 기본조약 체결에도 불구하고 내독간 민사사법 공조조약 체결에는 실패하였다. 양독간 민사사법공조협정의 미체결로 동서독간의 민사사법 공조는 법적 의무에 의한 것이 아니라 단순히 각자의 우호적 조치(Gefälligkeitsakt)에 불과했다. 즉 내독간에는 민사사법공조의 의무가 존재하지 아니하였다.<sup>40)</sup>

40) 동서독은 공법사건을 제외한 재산 및 친족·상속관계 등 민사사건 전반에 대하여 공조를 실시하였다.

서독은 동독과의 민사사법공조와 관련, 공조요청을 동독이 일반적으로 거부할 것을 염려하여, 또한 공조요청으로 인해 동독주민이 형사소환될 위험성 등을 회피할 목적으로 동독을 SBZ(소련점령지역)라 표기함을 자제하였다. 뿐만 아니라 서독은 민사사법공조 요청으로 동독주민의 서독내 미신고 재산보유사실이 발각되어 동독 외국환관리법에 의한 처벌이 우려되는 경우에는 공조요청을 최대한 피하였다. 반면 동독은 서독과의 관계를 국제관계로 보는 시각에 따라 순수한 외국에 대한 공조요청과 동일하게 처리하였다.

동독과 서독은 각자의 동서독관계에 대한 인식을 공조요청서 송부경로에도 반영하였다. 즉 서독은 당초 요청법원이 직접 동독 관할법원에 공조를 요청하다가, 1971년 이후 동독의 일반적 공조거부를 회피할 목적으로 주(州) 법무부를 거쳐 동독 법무부로 송부하였다.<sup>41)</sup> 그에 비해 동독은 1960년대 중반 이후 동독 법무부를 경유하여 서독 연방법무부에 전달하였다.

여타 동서독관계와 동일하게 공조요청의 처리문제도 양독간의 정치상황에 좌우되었다. 동서독은 모두 공서조항을 원용하여 자국에 불리한 결과의 초래가 우려될 경우 공조를 거부하였다. 특히 동독은 서독에 비해 공조거부 사유를 폭넓게 해석했을 뿐 아니라, 많은 경우 거부이유도 기재하지 않고 공조를 거부하였다. 동서독 상호간 공조는 법적 의무가 아니라 단순한 우호적 조치에 불과하여 공조거부는 단순한 비우호적 행위로 간주되었을 뿐이다.

#### (나) 베를린장벽 붕괴 이후의 민사사법공조

베를린장벽 붕괴 이후 동서독간 거주이전의 자유 인정 및 내독교역의 확대로 민사사법공조의 수요가 폭증하였다. 이에 따라 1990년도에 2회에

41) 이와 관련, 서독은 1970년 「내독관계 내각소위원회」에서 사법공조와 관련하여 “동독에 대한 사법공조는 관할 주 정부 법무성을 거쳐 동독 법무성에 요청하며, 이에 따라 동독내 해당 지역 법원에 공조요청이 전달되도록 할 것”이라고 결정한 바 있다. 통일부, 『동서독 교류협력 사례집』, p. 209.

걸쳐 동서독간 민사·형사사법공조의 규율을 위한 실무회담을 개최하였고 공조범위의 확대 및 공조절차의 간소화에 합의하였다. 그러나 양 독일의 조기통일로 이 같은 합의는 실천되지는 아니하였다.

### 3) 동서독간 타방측 판결의 집행문제

일국의 확정판결은 판결을 선고한 국가의 국내에서만 집행력을 가지며 타국에서의 집행을 위해서는 그 국가의 승인(recognition, Anerkennung)을 필요로 한다. 서독은 외국판결의 승인에 관한 규정(민사소송법 제328조, 가족법 개정법률 제7조)에도 불구하고 양독관계를 내국관계로 보는 시각에 따라 동독판결을 내국판결로 간주하여 별도의 승인절차 없이 서독에서의 집행을 허용하였다. 동독의 확정판결이 금전채무 이행을 내용으로 하는 판결인 경우에는 집행기관이 동서독의 마르크화를 환산하였다. 판결에 이의가 있는 이해관계인은 집행방법에 관한 이의(민사소송법 제766조)의 방식으로 불복이 가능하였다.

서독과 달리 양독관계를 별개의 독립된 국가로 보는 동독은 이를 확정판결의 집행에도 반영하여 서독판결을 외국판결로 간주하고 별도의 승인절차를 요구하였다(구 동독 민사소송법 제193조). 동독은 승인대상이 되는 서독판결이 동독의 국가법질서 또는 관할규정에 위배될 때에는 그 집행을 승인하지 않았다.

## 2. 대외민사관계법의 남북한간 적용가능성의 문제

비국제적 특수관계에 입각한 남북관계 운영은 남북한이 각자 남북교류협력을 국내법적으로 규율하는 방식에도 반영되었다. 즉 원칙적으로 남북한은 남북교류협력에 대하여 제각기 외국과의 관계에서 적용되는 국내법의 적용을 배제하고 별도의 법(우리의 경우 「남북교류협력에 관한 법률」)을 제정하여 남북관계를 규율해 왔다. 하지만 남북관계 운영에 대한 국내법 적용에 있어서는 일관성이 다소 결여되고 있다. 우리의 경우 대외무역(수출)이나 해외투자 등에 적용되는 법규정을 준용해 왔기 때문이다. 물론

그 근거는 「남북교류협력에 관한 법률」에 있었다.

한편 북한도 기본적으로 남북관계에 대외관계에 관한 법령을 적용하지 않는다는 입장을 취하고 있는 것으로 분석된다. 다만 북한이 외국인투자법을 위시하여 1992년부터 제정하기 시작한 대외개방 관련 법령에서는 ‘공화국 영역 밖에 거주하는 조선동포’라는 개념을 사용하고 있는데,<sup>42)</sup> 이러한 조선동포에 남한주민들도 포함되는 것이 아닌가 하는 문제가 제기된 바 있다. 이에 관해서는 북한이 남한기업에 대해서도 대북투자의 문호를 사실상 개방한 것이라는 긍정적인 견해<sup>43)</sup>와 이를 부인하는 부정적인 견해<sup>44)</sup>가 대립하고 있다. 이 중에서 전자의 견해를 취한다면 북한도 대외개방 관련 법령에서 남북교류협력을 규율하는 것이 된다.<sup>45)</sup>

이와 같은 남북한의 입법태도는 법률인플레 방지 및 효율성을 고려한 측면이 크다고 하겠다. 그러므로 대외관계 법령에서 남북교류협력을 함께 규율한다고 해서 상대방을 외국으로 보겠다는 결론을 도출하는 것은 옳다고 볼 수 없다고 하겠다.

그런데 문제는 대외민사관계법에서는 ‘공화국 영역 밖에 거주하는 조선

- 
- 42) 북한은 1999년 2월 9개의 대외경제개방 관련 법을 개정하였는데, 개정된 외국인투자법에서는 ‘공화국 영역 밖에 거주하는 조선동포’라는 용어를 삭제하고, 그 대신 ‘해외조선동포’라는 용어를 사용하고 있다. (외국인투자법 제5조 2문). 통일부, 『북한의 외국인투자 관련 법규집』, (서울: 통일부, 2000), p. 4. 이러한 표현은 종전에 비해 남한 주민과 법인의 대북투자에 대한 북한 외국인투자법의 적용가능성을 낮추는 것이라는 주장이 제기되고 있다. 이찬우, “북한 외국인투자 관련 법규 개정,” [www.kotra.or.kr/nk/](http://www.kotra.or.kr/nk/), pp. 3~4. 그러나 이와 반대되는 견해로는 박정원, “북한의 대외경제개방 관련법제의 정비동향,” 『중국과 북한의 경제개혁·개방 관련 법제동향』, 국민대학교 법과대학 BK21 북한법제연구사업팀/중국 연변대학 동북아국제정치연구소 공동주최, ‘중국 및 북한의 경제개혁·개방 법제’ 한·중 공동학술세미나 발표논문집 (2001.8.2), pp. 101~102 참조.
- 43) 배중렬, “북한의 합영법시행세칙 개정과 우리의 대응방향,” 『수은조사월보』, 제 12권 5호 (1993.5), pp. 11~12; 김용호, “북한의 투자개방초치 분석: 최근 6개 외국인투자 관련 법 제정을 중심으로,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 1993.4.28), p. 15.
- 44) 이동복, “남북대화: 1993년의 전망,” 『새 시대 상황에서의 남북관계』, (서울: 서울신문사 정경문화연구소, 1992.12.28), pp. 36~37.
- 45) 그 후 북한의 법실천을 보면 남한기업에 대해서 매우 제한적이기는 하지만 그들의 대외개방 관련 법령을 적용한 것으로 판단된다.

동포'라는 용어마저도 사용하고 있지 않다는 것이다. 반면 이 법은 “우리 나라 법인, 공민과 다른 나라 법인, 공민 사이의 재산·가족관계에 적용할 준거법을 정하며”라고 하고 있다. 즉 외형상 남북한 주민(법인·단체·개인 등)들간의 관계에는 적용되지 않는 것으로 규정하고 있는 것이다.

하지만 이 같은 사실에도 불구하고 대외민사관계법의 남북관계 적용과 관련하여 찬반의 두 가지 견해가 대립하고 있음은 주목을 요한다. 이와 관련, 법원행정처 간 『북한 사법제도 개관』을 책임 집필한 김상균 판사는 찬성론의 입장에서 “북한이 법령의 명칭을 ‘국제민사관계법’으로 하지 않고 ‘대외민사관계법’으로 한 것은 나름대로 의미를 찾을 수 있다. 즉 북한은 남북한이 서로를 정식국가로 인정하지 않은 현실을 감안하여 향후 남한의 기업과 체결된 경제계약 등에 관해서도 위 법을 적용할 수 있는 여지를 마련하기 위하여 중국의 예에 따른 것이라고 해석할 여지가 있는 것이다.”라고 언급하고 있다.<sup>46)</sup> 그러나 반대론의 입장에서는 중국의涉外경제계약법(涉外經濟契約法)에서 보는 바와 같이 대부분의 사회주의국가들이 ‘섭외’ 내지 ‘대외’라는 용어와 입장을 취하고 있으며, 특별히 남한을 의식하고 이러한 용어를 사용한 것 같지는 않다고 주장한다.<sup>47)</sup>

이와 관련하여 오늘날 대다수의 국가들은 미승인국의 법령효력을 일체 부인하는 것이 아니라 민사법분야의 법률을 적용하는 경향을 보이고 있다. 예컨대 미국, 스위스, 일본 등 구미 선진국들의 법원은 정의의 구현, 공공정책의 필요, 당사자의 인권보호, 법적 안정성의 확보 등 여러 가지 측면을 고려하여 섭외적 사법관계에서 미승인국의 법령의 효력을 인정하고 있는 것이다.<sup>48)</sup> 남북한은 분단국으로서 비국제적 특수관계에 있기는 하지만, 상호간에 있어서 상대방을 일종의 미승인국으로 볼 여지가 있다. 이러

46) 법원행정처, 『북한 사법제도 개관』, p. 293; 법원행정처, 『북한의 중재제도 - 국가중재재판제도를 중심으로-』 (서울: 법원행정처, 1995), p. 206.

47) 장문철, “북한의 국제사법,” p. 179.

48) Yoshiro Hayata, “The Lex Patriae of Chinese And Koreans,” *The Japanese Annual of International Law*, vol. 9 (1965), p. 57; Robert Jennings & Arthur Watts (eds.), *Oppenheim's International Law*, vol. I, 9th ed. (London: Longman Group, 1993), pp. 201~203; 山本草二, 『新版 國際法』, 第2刷 (東京: 有斐閣, 1994), pp. 74~75 참조.

한 관점에서 남북관계에서도 대외민사관계법 내지 국제사법을 준용할 수 있다고 봄이 타당할 것이다. 물론 이에 관해서는 남북한의 법원들이 앞으로 어떠한 법실천을 보여줄 것인지를 계속 주시할 필요가 있다고 하겠다.

### 3. 남북한간 민사법률문제의 처리방향

#### 1) 문제상황

남북교류협력이 확대·발전하는 과정에서 가족 및 재산상의 법률관계가 형성될 수 있다. 이에 따라 민사법관계의 구성요소의 일부가 남한과 북한에 관계되어 있는 법률관계도 자연스럽게 발생하게 될 것이다. 이 경우 그러한 민사법관계의 법적 성질은 남한과 북한을 모두 국가로 승인한 국가(남북한 동시수교국)의 입장에서는 ‘섭외적 사법관계’로 간주될 것이다. 그에 비해서 남한과 북한을 모두 국가로 승인하지 아니하거나 또는 어느 일방만을 승인한 국가의 입장에서는 일응 ‘내국적 사법관계’로 비쳐질 수 있다. 그런 점에서 남북한에 민사법관계의 구성요소의 일부가 각각 존재하는 법률관계는 상대성을 갖는다고 할 것이다. ‘섭외적 사법관계’는 국가와 국가 간에만 성립될 수 있기 때문이다.

민사법관계의 구성요소의 일부가 남북한에 관계되어 있는 민사법관계가 ‘섭외적 사법관계’로 간주되는 경우에 이 민사법관계에 적용되는 실질사법은 법정지의 국제사법이 지정하는 내국사법이 될 것이다. 하지만 그러한 민사법관계가 ‘내국적 사법관계’로 인정되는 경우에는 법정지의 국제사법의 규정에 의하지 아니하고 직접적으로 법정지의 내국사법(실질사법)이 적용되게 된다.

그런데 북한 민법 제10조는 “조선민주주의인민공화국 민법은 국제조약이나 협정으로 달리 정하지 않는 이상 공화국령역 안에서 이루어진 모든 민사법률관계에 적용한다”고 규정한 절대적 속주주의에 따라 북한 영역에 관계되어 있는 민사법관계에는 북한의 민사법이 적용되게 된다. 또한 북한의 외국인투자 관련법에 따라 북한과 관계되어 있는 외국인투자에 관한 분쟁은 원칙적으로 북한의 분쟁해결기관에 의해서만 해결하도록 되어 있

다. 따라서 민사법관계의 구성요소의 일부가 북한에 관계되어 있는 당사자는 북한의 민사법에 따라서, 그리고 북한의 분쟁해결기관에 의해 분쟁을 해결해야 하는 불리한 지위에 있게 된다는 문제가 발생하게 된다.

이러한 문제점을 해결하려면 남북한 법인 또는 주민들간의 민사법률문제에 대해 북한의 대외민사관계법을 무조건 기계적으로 적용하는 것을 피해야 한다. 그것이 남북한 주민들간의 민사법관계 형성 촉진 및 분쟁발생시 원만한 처리에 도움이 될 것이다. 그 대신 정부는 대외민사관계법과는 별개로 남북한 당국 차원에서 준거법과 분쟁해결기관에 관한 북한의 국내법 규정을 배제하기 위한 양자간의 특별합의서를 체결하는 등 치밀한 법무대책을 수립해야 할 것이다.

하지만 남북교류협력 과정에서 제기되는 민사문제 처리를 위한 특별합의서가 체결되지 않을 경우 어떻게 대응할 것인가? 남북한간의 민사문제에 대해서 우리는 결국 분단국에 특유한 해석론(이론)을 개발·정립하여, 남북한 특수관계에 부합되도록 일관성 있게 적용하는 방도 외에 다른 길이 없다고 할 것이다. 아래에서는 그러한 해석론을 강구하고, 이어 몇 가지 구체적인 민사문제 발생시 그에 대한 대강의 처리방향을 제시하기로 한다.

## 2) 세부 처리방안

### (1) 소위 ‘역간(域間) 법적용이론’의 한반도 적용을 통한 민사문제해결

남북한 주민간의 민사법률관계가 소송으로 발전하게 되면, 그 준거법을 무엇으로 할 것인가 하는 문제가 발생하게 된다. 이 경우 우리의 국제사법(북한의 경우 대외민사관계법)을 직접 적용하거나, 내국사법을 곧바로 적용하는 것은 북한의 정치실체 인정론과 남북한 특수관계에 비추어 적절치 못하다. 그렇다면 어떠한 방법으로 준거법을 결정할 것인가?

분단국 내부간의 법률분쟁에 관해서는 이를 해결하는 관련 국제법규가 존재하지 않는다. 또한 어떠한 법이론과 원리에 의해 이 문제를 해결해야 할지도 불분명하다. 이론상으로는 국제사법을 분단국 내부관계에 준용하는

‘국제사법 준용론’을 생각해 볼 수 있을 것이다. 하지만 어떠한 근거에서 국가와 국가간의 준거법을 정하는 국제사법을 국가와 국가 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 분단국으로서의 잠정적 관계에 있는 남북한 사이에 준용할 수 있는가 하는 문제가 해결이 되어야 한다.

이와 관련해서 우리와 같이 분단국가로 있으면서 비슷한 경험을 가진 독일, 그 중에서도 서독이 이 문제에 관하여 취하였던 태도(전술한 바와 같이 동독은 서독을 완전한 외국으로 간주하여 자신의 국제사법을 직접 적용하였다)는 우리에게 많은 시사점을 제공해 준다. 서독은 동서독 주민들간에 발생한 민사법률문제에 대하여 민사소송이 제기되면 그 준거법을 결정하면서, ‘지방에 따라 내용이 서로 다른 법을 적용하는 나라’에서 국제사법과 유사하게 한 국가 내에서 ‘어느 지방의 법을 준거법으로 할 것인가’를 정하는 이른바 ‘지방간 법적용법’(interlokales Recht, ‘역간 법적용법’이라고도 한다)을 적용하여 준거법을 정하였다.<sup>49)</sup> 서독이 ‘역간 법적용법’을 적용하여 동서독 주민들 사이에 발생한 민사법률문제에 대하여 준거법을 정한 근거는, 동독은 전체 독일의 일부이고 외국이 아니므로, 동독지역에 적용되고 있는 법률은 독일이라는 한 국가 내에서 지방에 따라 다른 법률을 적용하는 경우에 해당한다는 것이었다. ‘역간 법적용법’이란 것은 특별히 명문의 법전에 의하여 규율된 것은 아니었고, 국제사법의 원리를 준용(準用)하는 방식을 택하였다.

이러한 서독의 경험은 우리에게 많은 시사점을 제공해 준다. 남북한은 각기 헌법 및 관련 법률에서 한반도 전체에 대하여 각자의 주권을 주장하고 있고 상대방의 법률을 부인하는 상황에서, 남북기본합의서를 통하여 상대방의 체제를 인정·존중하기로 합의하였는 바, 서독 판례와 일부 학설에 의하여 채택된 상기 ‘역간 법적용법’ 이론은 남북한관계에서도 원용이 가능하다고 할 것이다. 우리의 상황 하에서는 국제사법의 직접적용이나, 내국사법(실질사법)의 무조건적 적용이 불가능하고, 국제사법의 유추적용으로

49) 서독에서는 ‘역간 법적용법’에 의하여 준거법을 정하자는 이론 외에도 서독법 직접적용설, 국제사법 준용설, 국제사법 직접적용설 등 여러 학설이 존재하였고, 판례도 반드시 일관성 있는 태도를 보인 것은 아니었다. 그러나 판례의 주류는 이 ‘역간 법적용법’ 이론에 의하여 준거법을 정하였다.

나아갈 수 밖에 없는 상황인데, 이와 같이 국제사법을 유추적용할 수 있는 이론적 근거가 바로 위 ‘역간 법적용법’이라고 할 수 있기 때문이다. 현재 까지 북한의 법원뿐 아니라 남한의 법원에서도 이러한 ‘역간 법적용법’ 이론을 인용하여 이 문제를 해결하는 선례는 있지 아니하나, 이러한 방식으로 문제를 해결하는 것은 최우선적으로 채택할 수 있는 가능한 해결책이 될 것이다. 북한의 경우에도 대외민사관계법 제9조 규정에 비추어 ‘역간 법적용법’ 이론을 알고 있는 것으로 판단되며, 남북한 공히 동일한 내용의 해결책을 채택할 수 있을 것으로 기대된다고 하겠다.<sup>50)</sup>

## (2) 세부적인 민사법률문제 및 민사사법공조 처리방안

### (가) 주요한 민사문제 처리방향

우리의 국제사법과 대외민사관계법의 규정을 고려하면서 ‘역간 법적용법’에 따라 처리해야 한다. 예컨대 물권관계의 법률문제에 대해서는 남북한의 법이 공통적으로 목적물의 소재지법에 의해 해결하도록 하고 있으므로 그에 따르도록 하는 것이 타당하다. 채권관계는 당사자의 의사를 최대한 존중하되, 계약과 관련해서 당사자가 합의한 법이 없을 경우에는 계약체결지법에 따르도록 해야 한다. 지적재산권의 경우 저작권 보호에 유리한 방향에서 준거법을 지정하도록 해야 한다. 해상거래의 경우 당사자의 의사를 최대한 반영하되, 그렇지 못할 경우 가급적 선적국의 법이 적용되도록 해야 한다. 혼인과 이혼을 비롯하여 친족관계에 관해서는 가급적 당사자의 본국법을 적용하되, 남북한간의 합의를 통해 일관성 있게 처리해 나가는 것을 기본방향으로 설정하도록 해야 할 것이다.<sup>51)</sup> 이 밖에도 남북한간 민

50) 이주현, “북한의 대외민사관계법,” 『북한 대외경제교류법령의 주요논점』, 통일사법정책자료 2001-1 (서울: 법원행정처, 2001), pp. 176~178; 오수근, “남북간 교류에 따른 준국제사법적 문제해결을 위한 서론적 연구 I -독일의 경험을 중심으로,” 『북한·통일연구논문집 (IV): 교류·협력분야』, 국통조 90-12-93 (1990), pp. 55~97 참조.

51) 특히 남북이산가족의 재결합시 혼인과 이혼의 준거법 결정은 매우 중요한 문제로 등장할 가능성이 있다. 이 경우 반세기 이상의 분단 지속으로 인해 우리

사분쟁의 대표적인 예로 등장할 수 있는 사안으로는 교통사고 등 불법행위를 들 수 있는데, 빈발할 것으로 예상되는 불법행위를 유형화하여 그에 대한 구체적인 손해배상절차를 마련하는 것 또한 매우 중요하다고 하지 않을 수 없다.<sup>52)</sup> 우선적으로 불법행위지법을 적용하되, 북한에서 그러한 법이 아직 제정되어 않음을 고려할 때 가능한 한 남북한간의 적정한 합의를 통해 해결해 나가는 것이 바람직하다고 할 것이다.

한편 남북경제교류시 북한과의 민사법률문제의 발생을 최소화하기 위해서는 북한에 진출한 기업들이 서로 협력하여 북한과 관계되어 있는 법률관계를 설정하는 계약의 표준약관과 서식을 모델화하는 것이 필요하다. 그럴 경우 계약의 당사자가 계약체결과정에서 북한측의 경쟁불이기에 의한 불필요한 비용지불을 줄일 수 있고, 또한 북한의 절대적 속지주의에 입각한 입법 하에서 북한의 해당기관에서 분쟁을 해결하는 불이익을 최대한 배제할 수 있을 것이다.<sup>53)</sup> 이와 관련하여 정부는 가능한 법률적 지원을

---

민법, 북한민법, 우리 국제사법, 북한 대외민사관계법의 일률적 내지 기계적 적용은 모두 문제점을 초래하게 될 것이다. 결국 남북한간의 합의를 통해 근원적인 해결을 모색하되, 그것이 어려울 경우 준국제사법적 해결을 대안으로 고려하지 않을 수 없다. 다만 우리의 경우 이산가족문제와 관련해서 지금부터 생사확인된 이산가족의 신원확인 및 신분증명을 위한 제도적 장치와 복적(復籍)절차를 마련해 두어야 할 것이다. 또한 이산부부의 중혼문제와 관련해서는 원칙적으로 이산부부의 쌍방 또는 일방이 재혼한 경우에는 원칙적으로 원래 혼인의 유효성을 부인하고 후혼의 효력을 인정함이 타당하다고 하겠다. 다만 이산부부의 쌍방이 모두 재혼하지 아니한 경우에는 원래의 혼인의 효력을 인정하는 것이 인도적 견지에서 볼 때 바람직하다. 그 밖의 경우에는 법적 안정성, 인도주의, 당사자의 의사를 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것이다. 이에 관한 보다 자세한 내용은 신영호, “이산가족의 재결함에 따른 법적 분쟁과 그 해결방안 -중혼·상속문제를 중심으로-”, 법원행정처 특수사법제도연구위원회 발표논문, 2001년 12월 6일, pp. 1~17; 제성호, “남북이산가족의 재결함에 따른 법적 문제점과 해결방안”, 『한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색』, 통일방안논문집 제3집 (통일원, 1992.1), pp. 219~272 참조.

- 52) 주광일, “동·서독 법률·사법통합 현황 및 남북관계 진전에 따른 법적 문제,” 『저스티스』, 제27권 1호 (1993), pp. 247~248 참조.
- 53) 신용식·안성조, 『북한의 외국인투자법 -북한의 투자환경과 외국인투자법규-』, pp. 101~102 참조. 기업 차원의 법무대책은 그 자체가 별도의 단행논문의 주제가 될 것인 바, 본고에서는 이를 다루지 않고 추후의 연구과제로 남겨 놓기로 한다.

우리 기업들에게 제공해야 할 것이다.

#### (나) 남북한간 민사사법공조

남북한간에 민사사법공조에 관한 합의서를 체결하여 해결하는 것이 가장 이상적인 방법이다. 그러나 현단계에서는 이를 기대하기 어렵다. 하지만 앞으로는 남북한 당국간 협상에서 민사사법공조를 위한 합의서 체결을 위해 지속적으로 노력해야 할 것이다. 아무튼 남북한간의 민사사법공조는 현실적인 문제로서 우리 법원의 재판과정에서 그 필요성이 더욱 강조될 것이 분명하다.

남북한이 현재와 같이 상호 국가성을 부인하면서 상대 지역에 대해서도 자기의 법률이 유효한 것으로 주장한다면, 민사사법공조의 문제는 해결할 수 없다. 남북한 민사법률문제의 준거법 해결을 위해서는 남북한 분단의 현실을 받아들여 국제사법을 유추적용하는 방안을 적극 고려해야 할 것이다. 그러려면 남한의 『국제민사사법공조법』(1991년 3월 8일 법률 제 4342호로 제정)<sup>54)</sup>과 북한의 대외민사관계법을 각자 활용, 남북한 특수관계에 부합되게 일부분 수정하여 상호 사법공조에 임하는 방법을 강구해야 한다.

민사사법공조의 창구에 대하여는 현실적으로 서독과 동독에서와 같이 정부기구를 통한 민사사법공조를 곧바로 실시하기는 어려울 것이다. 장기적으로 그러한 방향의 민사사법공조를 지향하되, 단기적으로는 대만의 『해

54) 우리 『국제민사사법공조법』에서는 민사사건에 있어서의 외국으로의 사법공조 촉탁절차와 외국으로부터의 사법공조 촉탁절차를 규정하고 있다. 우리 법원이 외국법원에 대해 사법공조 촉탁을 하기 위해서는 일정한 절차상의 제한 외에 요건상의 제한은 없으나, 외국으로부터의 공조촉탁을 허용하기 위해서는 공조요건을 규정하여 일정한 제한을 가하고 있다. 즉 외국의 촉탁법원이 속하는 국가와 사법공조조약이 체결되어 있거나 조약이 체결되어 있지 아니한 경우에는 외국법원이 속하는 국가가 동일 또는 유사한 사항에 관하여 대한민국 법원의 사법공조 촉탁에 응한다는 보증을 한 경우여야 한다. 즉 사법공조에 관하여 상호주의를 채택하고 있는 것이다. (제4조 및 제12조 제1호). 그리고 외국으로부터의 촉탁에 대하여는 대한민국의 안녕질서와 미풍양속을 해할 우려가 없어야 한다. (제12조 제3호).

협교류기금회」(약칭 海基會)와 중국의 「해협양안관계협회」(약칭 海協會)가 상호 민사사법공조의 창구로 예정되고 있는 사실<sup>55)</sup>을 고려하여 남북한도 민간기구를 통해 사법공조를 실시하는 방안을 고려할 필요가 있다고 할 것이다.

앞으로 남북이산가족의 상봉이 정례화되고, 면회소가 설치되면 친족 및 상속문제 등 신분관계와 재산관계의 문제가 발생하게 될 것이다. 이와 관련하여 출생, 사망, 상속, 혼인 등에 관한 증명의 문제가 현실적으로 등장하게 될 것인 바, 남북한 상호간에 공증서 사용사증에 관한 협의를 조속히 개최하여 상호 공증서 사용사증에 관한 합의를 체결할 필요도 있다고 할 것이다. 아울러 실제 재판과정에서는 변호인이 북한과 민사사법공조가 이루어지는 국가의 변호사를 통해 북한법원에서 인증을 받은 자료를 법원에 제출할 경우, 법원이 그에 대해 적극적으로 증거능력을 부여하는 방안도 긍정적으로 검토해야 할 것이다.

#### (다) 남북한간 상대방 법원의 판결집행문제

남한은 헌법 및 국가보안법 등에 의해 북한의 체제를 부인하고 있으므로 북한의 재판권 역시 부인하고 있다. 북한 역시 남한의 국가로서의 체제 자체를 부인하고 있으므로 형식적으로는 남한의 재판관할권을 부인하고 있어 남한 법원의 판결의 효력을 인정하지 않고 있다.

그러나 남북한이 분단의 현실 그 자체를 인정하고 있는 바, 남북교류협력이 활성화될 경우, 각자의 사회질서에 위반하지 아니하는 상대방 법원의 판결에 대해 제한적으로나마 그 효력을 인정하는 것이 바람직하다.<sup>56)</sup> 특히 남북기본합의서의 전면적인 이행단계, 즉 남북한 완전화해로 상대방 체제와 불가침의 관할구역을 현실적으로 상호 인정·존중하는 단계에 들어서면, 남북한 특수관계를 근거로 대한민국의 주권범위 내에서 북한의 재판

55) 문홍호, 『중·대만관계의 현황과 발전방향』, 연구보고서 93-05 (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 42.

56) 조은석·김광준·손희두·이용·제성호, 『남북한 교류협력 활성화를 위한 법·제도적 개선방안 연구』, pp. 169~172.

관할권을 부분적으로 인정하는 것이 가능하게 될 것이다. 이 때 우리 법원은 북한법원의 판결이 민사소송법의 요건<sup>57)</sup>에 해당하면, 그 판결의 효력을 적극 인정해야 할 것이다.

## V. 결론

위에서 필자는 북한의 대외민사관계법을 전반적으로 살펴보았다. 북한이 대외민사관계법을 제정한 것은 대외경제관계 확대 및 그에 따른 인적·물적 교류에 대비한다는 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 말하자면 국제화 시대에 북한식으로 대처하기 위한 입법적 대응이라고도 할 수 있을 것이다. 물론 이 법이 향후 남북관계에서도 부분적으로나마 적용될 가능성은 충분히 있다. 이렇게 볼 때 대외민사관계법의 제정은 일단 긍정적이다.

하지만 대외민사관계법의 내용은 국제사법이나 국제민사소송법에 있어서 그다지 획기적인 내용을 담은 입법이라고 보기는 어렵다. 단지 여러 나라들의 판례에서 널리 인정되어 온 원칙들을 정리하여 놓은 데 불과하다 해도 과언은 아닐 것이다. 게다가 대외민사관계법은 매우 강한 속지주의적 경향을 띠고 있다. 또한 북한의 해당 재판기관 또는 중재기관의 관할에 속하는 분쟁에 관하여 내려진 외국의 판결·재결에 대하여 그 효력을 인정하지 않는다는 규정과 같은 것은 지나치게 폐쇄적 국가주의적 입장을 강력히 내세우고 있다. 이 밖에도 법조문 자체의 의미가 명확하지 않거나 모순된 부분도 적지 않게 눈에 띈다. 그런 점에서 과연 대외민사관계법의 입법만으로 북한이 기대하는 소기의 성과를 거둘 수 있을지는 여전히 의문으로 남는다.

57) 우리 민사소송법 제203조에서는 첫째, 대한민국이 법령 또는 조약으로 외국법원의 재판권을 부인하지 아니하고, 둘째, 패소한 피고가 대한민국 국민인 경우에 공시송달에 의하지 아니하고 소송의 개시에 필요한 소환 또는 명령의 송달을 받거나 또는 (그러한 소환 또는 명령의 송달을) 받지 아니하고 응소하여야 하고, 셋째, 외국법원의 판결이 대한민국의 선량한 풍속 기타 사회질서에 위반하지 아니하여야 하고, 넷째, 판결을 선고한 국가와 상호의 보증이 있을 경우 당해 외국 판결에 대하여 그 효력을 부여하고 있다. 외국판결의 승인 및 집행에 관해서는 이시윤, 『민사소송법』, pp. 619~620.

앞으로 북한의 대외민사관계법에 대한 철저한 분석과 더불어 남북관계에 대한 적용문제에 대해 보다 심층적인 연구가 이루어져야 할 것이다. 그럼으로써 비야흐로 남북교류협력 본격화시대에 즈음한 법무적 차원의 대비에 소홀함이 없어야 할 것이다.

## 동서독 교류·협력과 대동독 대가지급

김 영 운(통일연구원)

### ◆ 논문 요약 ◆

통일전 서독은 동독과의 관계개선을 위해 많은 물질적 급부를 제공했다. 동서독간의 평화공존과 협력관계를 물질적인 급부를 주고 얻는 방법을 통해 이루었던 것이다. 이와 같은 서독의 대동독 정책은 남북관계개선과 통일을 지향하고 있는 우리에게 많은 시사점을 안겨주고 있다. 본 연구에서는 서독의 대동독 대가지급이 사회·문화 등 비정치적인 분야에서 어떻게 전개되었으며, 그 배경과 함께 과급효과를 알아보고, 이의 시사점을 도출하고 있다.

서독의 대동독 대가지급은 동독 주민으로 하여금 스스로 서독과 하나가 되게 함으로써 통일을 이룰 수 있었던 추동력으로 작용했다. 또한 대가지급이 독일 통일의 추동력으로 작용할 수 있었던 배경에는 무엇보다도 서독의 대동독 정책변화가 중요했음을 알 수 있다.

통일과정에서 서독의 대동독 대가지급은 동서독 관계에서 경쟁과 갈등을 완화하면서도 각 분야의 연계가 이루어지도록 하는 데 기여하였으며, 동서독 주민간의 접촉을 활성화하게 함으로써 상대를 보다 깊게 인식할 수 있었던 계기를 만들었다. 무엇보다도 부유하고 민주적인 서독에 대한 동독 주민의 인식이 민족의 동질성을 회복시키는 데 큰 역할을 했다.

서독의 대동독 대가지급은 남한의 대

북 정책에 있어 다음과 같은 방향을 시사하고 있다.

첫째, 북한 현실을 감안한 지원은 그것이 인도적 차원이 아닌 경우에는 반드시 남북간의 교류협력을 증진시킬 수 있는 조건을 만들어 추진함으로써 북한 변화의 근거를 확보해야 할 것이라는 점이다.

둘째, 대북한 대가지급은 북한의 태도를 바꿀 수 있는 전략적 수단으로 사용될 수 있어야 할 것이라는 점이다. 이를 위해서는 무엇보다도 대가지급을 수단으로 현재 이루어지고 있는 교류협력의 사안에서 남한의 입장과 자세를 북한의 그것과 맞바꾸는 전략이 필요할 것으로 판단된다.

셋째, 향후 북한에 대한 대가지급은 남북한간에 협정체결을 촉진시킬 있는 방향으로 이루어지도록 하는 것이 바람직하다는 점을 들 수 있다.

넷째, 향후 대가지급은 북한 인권분야와의 연계를 추진해 보는 것도 바람직할 것으로 판단된다. 동서독의 경우와 같이 보다 확대되고 큰 규모의 이산가족 상봉을 위한 지원을 제공하는 한편, 북한 주민의 인권 보호와 신장을 위한 국제차원의 접촉과 국제기구를 통한 접근이 이루어질 수 있는 기반을 확보할 수 있도록 만드는 것이 중요하다.

## I. 서론

독일 통일은 우연의 산물이 아니다. 독일 통일은 서독의 일관적인 대동독 정책, 그 가운데서도 실질적인 교류협력을 가능하게 했던 서독의 정책과 이를 통한 동독 주민의 서독 실상에 대한 인식변화, 즉 부유하고 민주적인 서독에 대한 인식이 형성되었기 때문에 가능했다. 그리고 그와 같은 인식이 동독 주민에게 작용할 수 있었던 것은 동서독간의 교류·협력이 이루어지는 기간 동안 대동독 지원성 대가지급이 있었기 때문에 가능한 것이었다.

대동독 정책이 추진되는 동안 서독은 대동독과의 관계개선을 위해 많은 물질적 반대급부를 제공했다. 다시 말해 서독은 동서독간의 평화공존과 협력관계를 물질적인 급부를 주고 얻는 방법을 통해 추구했던 것이다. 이와 같은 서독의 대동독 정책은 남북관계개선과 통일을 지향하고 있는 우리에게 많은 시사점을 안겨주고 있다.

이 글에서는 대동독 대가지급에 대해 논의하고자 한다. 통일 과정에서 서독의 대동독 대가지급이 사회·문화 등 비정치적인 분야에서 어떻게 전개되었으며, 그 배경과 함께 파급효과를 알아보고 이의 시사점을 도출하고자 한다. 먼저 서독의 대동독 정책 전개과정을 제시하고(제2장), 동서독간 사회·문화 분야별 교류·협력상에 나타난 대가지급의 실태와 배경(제3장)을 살펴본 다음, 대동독 대가지급에 대한 평가(제4장) 및 시사점(제5장)을 도출하고자 한다. 시작에 앞서 본문에서 사용하고 있는 대가지급의 용어는 동서독 관계개선을 위한 서독의 대동독 물질적·비물질적 지원성 급부 또는 반대급부를 의미하는 것임을 밝혀 둔다.

## II. 서독의 대동독 관계 발전과정

### 1. 힘의 우위에 의한 대동독 정책

1945년 5월 8일 독일군이 연합군에 무조건 항복한 후 전승 4개국은

같은 해 6월 5일 베를린에서 연합국 통제위원회를 설치하여 독일을 분할 통치하고 베를린을 공동관리한다는 선언을 했다. 이어 7월에는 다시 포츠담에서 독일의 무장해제, 비무장화, 탈나찌 및 민주화라는 네가지 원칙을 수립하고 독일 중앙정부의 수립을 당분간 보류하되, 점령기간 중 독일전체를 하나의 경제단위로 취급한다는 데 천명했다.<sup>1)</sup>

독일내 중앙정부 수립은 서방 3개 점령국이 1948년 7월 1일 서독지역의 주수상들에게 헌법 제정권을 허용하는 「프랑크푸르트 문서」를 전달하면서 가능해졌다. 서독지역의 주수상들은 서독에 수립되는 국가는 헌법이 아닌 「기본법」을 제정하여 통일될 때까지 효력을 발휘할 수 있고, 통일이 되면 독일 국민 전체의 자유로운 의사에 따라 새로운 헌법을 제정하기로 결의했다. 기본법은 국회가 아닌 의회위원회에서 제정하고 이의 확정도 국민투표를 거치지 않고 주의회를 통하기로 하였다.

기본법 전문에 “전 독일민족은 자유로운 자결권으로 독일의 통일과 자유를 달성해야 한다”고 규정함으로써 통일문제에 관한 서독 정부의 기본원칙을 제시하고, 제23조에는 “독일의 다른 주가 독일연방공화국에 가입하면 그 가입한 주에도 기본법이 적용된다”고 명시하여 동독지역의 주들이 독일연방공화국에 가입할 수 있는 길을 열어 두었다. 나아가 제146조에는 “이 기본법은 독일국민의 자유로운 결정으로 제정된 헌법이 발효되는 날 그 효력을 잃는다”고 밝힘으로써 통일 이후 새로운 헌법을 제정할 수 있는 가능성도 마련해 두었다.

기본법이 공포된 후 1949년 8월 최초로 연방의회 총선이 치뤄졌으며, 여기에서 기민·기사당이 자민당과 연정을 하는 정부가 구성되었다. 기민당의 아데나워가 초대 수상이 되고 자민당의 호이스는 초대 대통령이 되었다. 9월 20일 아데나워는 조각을 완료하고 연방정부를 공식 출범시켰다.

한편, 동독지역에는 1945년 6월 소련군사행정청(SMAD)이 설치되면서 소련에 의한 공산화 작업이 곧바로 시작되었다. 1945년 9월부터 토지개혁이 실시되고 주요 기간산업이 국유화되었다. 그리고 그 이전 1945년 6월~7월에 이미 공산당, 사민당, 기민당, 자민당 등의 수개 정당이 창당

1) Heinrich Siegler, *Dokumentation zur Deutschlandfrage*, Hauptband (Bonn-Wien-Zürich, 1961), p. 39.

되고 중앙행정기관이 설립되었다. 1946년 4월에는 공산당(KPD)과 소련 점령지역내 사민당을 합쳐 독일사회통일당(SED)이 결성되었다. 이어 1949년 10월 7일에는 임시 인민회의에 의해 독일민주공화국 헌법이 선포되었다.

1955년 파리조약이 발효되면서 서독은 서유럽동맹과 북대서양조약기구에 가입하였으며, 기존의 점령규약도 폐지되었다. 이로써 서독은 주권국가로서의 면모를 갖추게 되었다.

아테나워 정부는 서독의 서구편입에는 주력하였으나, 동독에 대해서는 냉담한 태도를 보였다. 취임 초 아테나워는 동독지역의 정부 수립에 대해 “동독정권은 주민의 자유의사에 따라 수립되지 않았기 때문에 불법이며, 따라서 독일연방공화국만이 독일 국민을 대변할 권한이 있다”고 밝혔다.<sup>2)</sup> 서독 정부는 동독정부와의 어떠한 접촉도 거부했으며, 한걸음 더 나아가 다른 나라들까지도 동독과 외교관계를 단절하게 하는 소위 할슈타인 원칙(Hallstein-Doktrin)을 채택하였다.<sup>3)</sup>

아테나워 수상에 있어서 대동독 정책은 실질적인 힘의 우위(Politik der Stärke)를 바탕으로 하는 것이었다. 그는 서구의 결속과 힘을 바탕으로 대동유럽 정책을 추진하여야 하며 이 과정에서 세력균형이 서방측에 유리하게 전개될 경우, 동서독의 통일을 포함하여 독일문제가 서독과 서유럽의 주도 아래 해결될 것임을 확신했다. 통일은 자유로운 가운데 평화적으로 이루어져야 한다는 입장을 표면에 내세우면서도 이를 동독이 아닌 소련과의 직접협상을 통해 이루려고 했다.

이와 같은 힘의 우위에 바탕을 둔 단일국가와 단독대표권 그리고 자유총선에 의한 대동독 정책은 1950년대 중반이후 1960년대 말 서독이 동방정책을 추진할 때까지 큰 변화를 보이지 않았다. 그러나 1961년 베를린 장벽이 구축되고 동서 베를린간의 통행이 단절됨으로써 주민들의 고통과 불만이 높아가면서 아테나워의 대동독 정책은 그 한계에 부딪히게 되었다.

2) Peter, Siebenmorgen, *Gezeitenwechsel: aufbruch zur Entspannungspolitik*, Bonn 1990. p. 63.

3) K. Gotto, “Adenauers Deutschland-und Ostpolitik 1954-1963,” in: R. Morsey; K. Reppen, *Adenauer Studien III*, Mainz 1974, p. 7.

## 2. “접근을 통한 변화”

1963년 10월 몰러난 아데나워 수상의 뒤를 이어 에르하르트 정권이 들어서면서 서독은 보다 융통성있는 외교정책을 추진하고 동독을 제외한 동유럽국가들과의 관계개선을 시도했다. 1966년 3월 서독은 동유럽국가들에게 무력사용포기, 군비통제 및 긴장완화를 내용으로 하는 평화공안을 보냈으며, 이어 같은 해 폴란드, 루마니아, 헝가리와 1964년에는 불가리아와 각각 무역대표부를 설치·교환하였다.<sup>4)</sup>

이와 때를 같이하여 야당인 사민당에서는 보다 적극적인 독일정책의 추진을 주장하였는데, 베를린 시정부 대변인이었던 에곤 바(Egon Bahr)는 1963년 투징어 기독 아카데미 연설에서 처음으로 동독과의 관계를 “접근을 통해 변화(Wandel durch Annäherung)”에 맞출 것을 주장했다.<sup>5)</sup> 또한 당시 베를린 시장으로 있었던 빌리 브란트는 베를린 장벽으로 인해 주민들이 큰 고통을 받고 있음을 인식하고, 동독을 향한 실질적인 접근정책을 시도했다. 그 결과 1963년 12월 동독과 베를린 통과사증협정(Passierscheinabkommen)이 체결되었으며, 이로써 서베를린 주민들의 동베를린 방문이 가능해졌다. 이 통과사증협정 체결은 대동독 정책의 대전환을 향한 첫걸음이었다. 동독을 국가로서 인정하지 않으려던 서독 정책의 변화를 의미하는 것이었다. 다시 말해 동독이 주장해 온 동독의 국제법상 국가인정이라는 목표에 한 걸음 가까워지게 만든 셈이었다.

1966년 불경기에 대한 대책을 둘러싸고 자민당이 연정에서 탈퇴함으로써 기민당과 사민당이 대연정을 구성했다. 수상에는 기민당의 키징어(Kurt Georg Kiesinger)이, 외무장관 겸 부수상에는 사민당 당수 브란트(Willy Brandt)가 취임했다. 키징어-브란트 정부는 동독과의 관계를 진전시키고자 하였다. 사민당은 오데르-나이세 국경선 인정, 할슈타인 원

4) Christian Hacke, “Deutschlandpolitik 1969–1982,” in: Werner Weidenfeld; Karl-Rudolf Korte(ed.), *Handwörterbuch zur Deutschen Einheit*, Bundeszentrale für politische Bildung, 1991, p. 171.

5) Andreas Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage: Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost-und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung*, Dietz Nachfolger GmbH 1996, pp. 59~61.

칙의 완화, 동독의 사실상 승인 문제 등 동독 관련 핵심문제에서 기민·기사당보다 훨씬 진보적인 자세를 보였다.

키징어 수상은 1966년 12월 정부성명을 통해 “동독을 국가로 승인하지는 않지만 관계증진을 추진할 의사가 있다”고 천명하고 동독에 인적·물적 교류를 증진시키고 분단으로 인한 고통을 해소하며 긴장을 완화하기 위한 방안에 대해 상호 협의할 것을 제의했다. 그 외에도 ①소련을 비롯한 동구 제국과의 외교관계수립, ②핵무기의 생산 및 보유포기, ③‘뮌헨협정’ 무효선언(국경선 문제), ④나토 및 미국과의 동맹관계 유지, ⑤독일과 프랑스 관계 증진과 양국 협조의 필요성, ⑥민족자결에 의한 독일의 재통일 등을 강조했다.

1967년 1월 31일 서독이 루마니아와 외교관계를 수립한 이후 사민당 당수 브란트는 서독의 평화협정과 긴장완화 정책(1967.4.12), ‘할슈타인 원칙’ 폐기 가능성과 동독인정 가능성을 발표(1967.4.29)함으로써 기존의 정책에 일대 변혁을 가했다. 그 후 1969년 9월 연방의회 선거에서 사민당·자민당이 연정을 구성함으로써 수상이 된 브란트는 대연정 당시 제기했던 신동방정책을 적극적으로 추진했다. 1969년 10월 브란트는 독일문제, 베를린 문제, 소련 및 동구와의 관계 그리고 유럽평화 문제에 관한 연방하원 연설과 1970년 1월 의회에 제출한 국가현실에 관한 보고서에서 특수 관계가 적용되는 두 개 독일국가 인정, 정부당국간 교섭, 동서독간의 무력행사 금지협정 체결, 교역과 인적 접촉 등을 추진할 것임을 밝혔다. 베를린과 유럽문제와 관련해서는 베를린의 안전보장, 베를린 상황 개선을 위한 전승 4개국의 동서 베를린 교통 및 서독과 서베를린간 왕복교통 보장 등을 요구했으며, 소련과 동구와의 관계에 있어서는 상대국의 영토보전과 국경을 존중하는 무력 불행사 협정체결 등을 언급했다.

특히, 대동독 정책과 관련하여 브란트는 ①정부차원에서 동독과 협상하고, ②동독을 포함하여 동유럽 국가들과 무력불행사에 관한 조약체결을 제안하며, ③동독과의 무역확대를 추진하는 동시에 ④전독성(Ministerium für gesamtdeutsche Frage)을 내독성(Ministerium für innerdeutsche Beziehungen)으로 개칭하는 것임을 밝혔다. 이후 서독은 한편으로는 동독과, 다른 한편으로는 소련 및 기타 동구권과 관계개선을 위해 활발

한 협상을 전개했다. 이의 결과로 동서독 정상회담, 소련과 무력행사 포기  
에 관한 조약, 폴란드와의 관계개선에 관한 조약, 베를린 지위에 관한 전  
승 4개국의 협정을 비롯하여 1972년 동서독 기본조약 등을 체결하였다.

### 3. 기본조약체결과 동서독 교류·협력

동서독간 교류협력이 확대·발전될 수 있었던 것은 1972년 12월에 체결  
된 동서독 기본조약 체결에서 출발한다. 기본조약은 유럽 모든 국가들에  
대한 국경선 불가침과 영토보전, 무력위협이나 무력사용의 포기를 규정하  
고 있는 조약본문과 양독간의 관계설정 및 상호간의 자주·독립 존중, 각  
분야별 교류협력 등을 규정하고 있는 10개의 부속문서로 구성되어 있다.

한편, 동독도 서독과 기본조약을 체결한 이후 서방세계와의 관계개선에  
본격적으로 임했으며, UN 등 국제기구에의 가입은 물론, 프랑스, 영국,  
미국 등 서방국들과 외교관계도 수립하여 국제사회의 동등한 일원으로 등  
장했다. 그러나 정작 동서독 관계개선에는 소극적이었다. 이에 따라 기본  
조약에서 동서독이 합의한 상주 대표부의 설치는 조약 체결후 약 1년 반  
이 지난 1974년 5월에 가서야 비로소 가능했다.

당시 서독은 독일에 두 개의 국가가 존재한다는 사실을 인정하면서도  
동서독은 언어, 문화, 역사, 가족관계 등에서 공통성을 갖는 단일민족이라  
는 관계를 견지한 반면, 동독은 사회주의 민족국가인 동독과 자본주의 민  
족국가인 서독은 별개의 국가로서 양국 사이에는 어떠한 특별한 관계도  
없으며, 민족까지도 다르다는 주장을 견지했다.

1974년 4월 연방 수상실 보좌관 쿤터 기움 간첩혐의 사건을 기화로 브  
란트가 수상직에서 물러나자, 그 뒤를 헬무트 슈미트(Helmut Schmidt)  
가 이었다. 슈미트는 대동독 정책과 관련, 브란트의 업적을 관리하면서 독  
일문제를 주로 모스크바와의 협상을 통해 해결하려는 자세를 취했다.

1974년 10월 슈미트의 소련 방문 이후 동서독간에는 1974년에서  
1980년까지 총 17개의 조약적 성격을 갖는 협정이 체결되었다. 1974년  
4월 건강·보건분야 협정과 비상업적 지불 청산에 관한 협정, 1975년 12  
월 베를린과 마리엔보른간 고속도로 건설협정, 1976년 3월 우편 및 통신

협정, 1976년 5월 상대편 국경을 넘어선 갈탄채취협정, 1978년 11월 베를린과 함부르크간 고속도로 및 베를린 텔토프 운하건설에 관한 협정, 1979년 12월 수의사 협정, 1980년 바르타와 헬레스하우젠간 고속도로 연결협정, 1982년 6월 상호 지불거래협정, 서베를린 시민의 동베를린과 동독 일일 방문에 관한 협정, 슈틀페 마을의 국경통과소 설치에 관한 협정, 1982년 9월 청소년 여행 및 상호교류에 관한 협정 등이 체결되었다.<sup>6)</sup>

1982년 9월 자민당이 사민당으로부터 연정을 탈퇴함에 따라 헬무트 콜(Helmut Kohl)을 수상으로 하는 연립정부가 들어선 이후 서독 정부는 기본법 전문에 명시된 통일명제를 다시 한번 강조하고 독일통일은 '자유로운 자결권 행사를 통해 이룩되어야 한다'는 의지를 재확인했다. 콜 수상은 자유가 통일의 전제조건이며 자유를 희생하면서까지 통일을 이룩할 수 없음을 밝히면서 취임직후부터 동서독간에 유효한 협정들에 근거하여 동서독 주민들의 편의를 도모하는 포괄적이고 장기적인 해결책을 마련함으로써 동독과의 협력관계를 지속할 것을 선언했다. 그럼에도 불구하고 양독 관계에는 별 다른 성과가 나타나지 않았다.

양독 관계의 돌파구가 마련된 것은 1983년 6월 서독정부가 동독에 대한 10억마르크 차관제공을 보증하면서 였다. 서독은 차관보증의 대가로 동독에 내독간 경계선의 자동발사장치를 제거하고 동서독 주민들의 상호방문을 통제하지 말 것을 요구했다. 그 결과 동독은 1984년 마지막 자동발사장치를 철거했으며, 4만명에 달하는 동독주민들의 서독으로의 합법적 이주를 허용했다. 그밖에도 여행 및 방문시의 수속절차와 검문검색 절차를 간소화했으며, 문화분야, 환경분야를 비롯한 핵시설 안전문제에 대한 회담과 협상을 추진했다.

1984년 7월 서독 정부는 동독에 추가로 9억5천만 마르크의 은행차관에 대한 보증을 썼으며, 그 결과 동독정부는 연금수령자의 최소의무환전액을 낮추고 국경지역의 방문에 한해 2일까지 체류기간을 연장하는 등 상응한 조치를 취했다.<sup>7)</sup>

6) 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』 (서울: 한울 아카데미, 1997), p. 79.

7) 김영운, "통일전 동서독의 경제교류: 내독교역이 남북한 교류·협력에 주는 시사

1985년 3월 12일 소련공산당 서기장 체르넨코의 장례식에 참석한 콜 수상은 호네커와 장시간의 대화를 통해 동서독 관계개선을 촉구하는 동시에 동서 양 진영간의 군축협상 재개를 위해 노력했다. 이어 1987년 9월 7일에는 동독의 국가원수로서는 최초로 호네커가 서독을 공식 방문할 수 있게 되었다. 서독은 호네커를 국가원수로서 예우함으로써 동독을 하나의 국가로 인정하는 뜻을 표하기도 했다. 당시 콜 수상은 체제 근본적인 문제에 대한 양독간의 차이가 동서독 주민들에게 불편을 끼쳐서는 안될 것이라고 강조하였으며, 호네커도 이에 호응하여 비록 자본주의와 사회주의가 서로 상극이지만 구체적인 협력관계는 지속되어야 한다고 강조했다. 호네커의 방문 기간중 동서독간에는 환경, 방사선 보호, 과학기술협력 확대에 관한 협정이 체결되었으며, 양독 국경에서의 여행·방문과 소포우송 문제에서의 완화조치가 발표되었다. 1988년 3월에는 베를린 지역을 포함하여 동독지역으로의 장기적인 전력공급협정이 체결되었다. 1987년에는 11,500명의 동독주민이 서독으로 이주하였으며, 1988년에는 25,000명을 넘었다. 1989년 여름에는 동유럽의 개혁과 함께 헝가리 오스트리아 국경의 철조망이 해체되자 동독주민들이 서독으로 몰밀 듯이 몰려오기 시작했다. 이는 독일이 통일로 향해 가는 시발점이 되었다.

### Ⅲ. 분야별 동서독 교류·협력 실태와 대가지급

동서독간 실질적으로 대가지급을 포함, 협력이 이루어진 분야는 경제, 사회, 문화 및 인도적 차원으로 나눌 수 있다. 경제분야는 다시 재정지원과 이전 지출 및 국경시대에서의 협력으로 세분할 수 있으며, 사회분야는 ①행정·사법분야의 공조, ②통과협정(Transitabkommen)과 통행협정(Verkehrsabkommen)의 체결을 비롯하여 여행 및 방문교류, 우편통신 교류를 포함한 교통·통신분야 협력, ③보건·환경분야의 협력으로 나눌 수 있다. 문화분야에서 이루어진 교류·협력에는 과학기술 및 학술교류와 청소년 교류를 포함하여 스포츠 교류, 방송·언론분야 교류와 함께 도시간 자매

점,” 민족통일연구원, 『통일연구논총』, 4권 2호 (1995), pp. 297~298.

결연 및 종교·교회분야 교류를 들 수 있다.

## 1. 경제분야

### 1) 재정지원

대동독 재정지원은 첫째, 양독간 채무청산용 차관인 Swing 들째, 내독 교역 범주내 거래시 상업대부 셋째, 은행에 의한 재정차관 등의 형태를 들 수 있다. 상업용 대부는 내독거래에 참여하는 동독기업체가 ‘베를린 협정’에 따라 서독이나 서베를린에 있는 공급체나 은행으로부터 상업용 대부를 신청할 수 있게 한 것을 들 수 있으며, 은행차관에 의한 재정지원으로는 앞서 언급한 1983년과 1984년 서독정부의 주선으로 대규모 대동독 차관이 제공된 것을 대표적인 사례로 들 수 있다.

1980대에 들어 국제 원자재·원유값의 폭등은 부존자원이 취약한 동독경제에 부정적인 영향을 미쳐 국제경쟁력을 갖춘 제품을 생산하는데 한계를 가져왔다. 이를 타개하기 위해 동독은 수출을 증대시키고, 수입을 감소하는 정책을 추진했으나, 대외채무는 점점 더 늘어났다.<sup>8)</sup> 동독은 대서방 무역수지 적자를 메우고 누적된 대외채무의 원리금 상환을 위해 경화를 들여오지 않으면 안되었으나, 외국은행들은 동독의 대외 신용도 저하를 이유로 더 이상의 차관을 제공하기를 거부했다. 이로써 동독에는 외환위기에 따른 체제안정문제가 대두되기 시작했다. 이러한 상황에서 동독정부가 구조 요청을 할 수 있는 유일한 국가는 서독뿐이었다.

당시 국제정치상황은 소련의 아프카니스탄 침공이후 유럽에 미소간 중거리 미사일 배치를 둘러싸고 갈등이 첨예화되는 등, 1970년대 화해분위기와는 달리 냉전 상황이 조성되고 있었다. 그와 같은 상황에서 서독정

8) 당시 동독의 대외순채무는 100억달러 이상이 되었다. 국제금융시장의 이자율은 1976년 년평균 5.6%에서 1980년 17%로 상승, 동독은 수출에 따라 획득한 수익의 대부분을 대외부채를 상환하는데 지출해야만 했다. 예를 들어 1980년 대서방 수출 순이익은 37억6,200만마르크였으나 이자지불액은 25억9,100만마르크였으며, 1981년에는 각각 48억6,600만마르크에 42억9,400만마르크가 이자지불액으로 총당, 수출 순이익의 88.2%를 차지했다.

부는 나토의 이중결정(Doppelbeschluss), 즉 바르샤바측과 협상을 계속 하되, 다른 한편으로 서유럽의 안정을 위해 미국의 중거리 미사일을 유럽에도 배치하기로 한 핵군비 증강 결정을 받아들였다. 서독의 입장은 브란트의 신동방정책 추진 이후 형성된 동독과의 화해관계에 악영향을 끼쳐서는 안된다는 것이었다. 즉 대동독 화해정책과 교류협력을 통해 조금씩 견여지기 시작한 즈음 철의 장막이 내독간에 다시 드리워지는 것을 바라지 않았다. 당시 기사당 당수인 슈트라우스(Strauß)는 동독경제의 붕괴가 미·소간 유럽내 중거리 핵배치와 관련된 긴장을 고조시켜 전쟁이 일어날 수 있다는 우려와 함께 양독이 군사적 충돌을 방지하고 동독주민들에게 동독경제를 회생시키기 위해서는 서독 정부의 차관제공 주선이라는 실용적인 방법을 택할 수밖에 없다는 점을 제기했다.

그러나 동독에 대한 지원은 항상 조건적인 것으로서, 차관제공을 위한 협상개시 조건으로 서독은 먼저 동·서독간 국경에서 여행규제 완화와 총격사살 행위 금지를 동독에 요구했다. 이후 국경에서는 여행 수속절차가 대폭 완화되고 총격사건도 발생하지 않았다. 그밖에도 서독은 인적·통신교류의 확대 및 당시 동서독간 체결이 안 된 분야(환경, 문화, 교육)의 회담 재개들을 조건으로 내세웠다.

동독에 제공한 차관규모는 1983년에 10억마르크, 1984년에 9억 5천만 마르크였으며, 이를 동독의 대외무역은행(Deutsche Aussenhandelsbank AG)과 서독의 외국 자회사가 주축이 된 은행이 컨소시엄을 만들어 제공했다. 상한기간은 5년이었으며, 이율은 LIBOR + 1%였다.<sup>9)</sup>

## 2) 이전지출

이전지출은 서독정부가 일정한 목적을 위해 동독에 지불하는 금전적 지원이라고 할 수 있다. 서독이 동독에 행한 이전 지출의 형태는 다음과 같다.<sup>10)</sup>

9) 김영윤, 앞의 논문, p. 298.

10) 이에 대해서는 Armin Volze, "Innerdeutsche Transfer," in: Enquete-Kommission: Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in

첫째, 동서독이 베를린 통행의 안전과 조건완화를 위해 근본적인 규정을 마련하여, 1971년 9월 3일 4대국 협정을 체결하고 베를린 통행로 사용에 따른 수수료의 일괄지불을 규정, 서독정부가 부담한 것을 들 수 있다.<sup>11)</sup> 베를린 통행을 위해 서독정부가 일괄지불방식으로 부담한 통행료는 1972~89년간 당초 동서독정부가 합의한 액수인 11억6천만마르크보다 훨씬 많은 78억마르크에 달했다. 또한 이와는 별도로 서독정부는 도로사용료 명목으로 1980~89년 동안 약 5억마르크(년간 5천만 마르크)를 지불했다. 이의 반대 급부는 서독은 국경통과시 상당한 시간상의 편의를 제공받을 수 있었으며, 동독은 외환수지상의 적자를 보전할 수 있었다.

둘째, 서독이 동독의 교통시설 건설에 참여한 것을 들 수 있다. 동독으로의 통행조건이 완화되면서 급증하는 통행량을 감당하기 위해 서독은 통행로를 개선할 필요성을 인식하고, 서독과 베를린을 잇는 통행로 신설·보수·확장에 재정지원했다. 여기에는 1975년 12월 19일 동서독 교통합의에 의한 베를린~헤름슈테트간 고속도로 건설과 1978년 11월 16일 동서독 교통합의에 의한 함부르크~베를린간 고속도로 건설을 들 수 있다.

셋째, 동독의 철도역사 신설, 객차 증설, 수상통행로 정비, 운하 건설을 위해 지원한 것을 들 수 있다. 1975~1989년간 서독은 동독의 교통시설 투자를 위해 총 30억 마르크 이상을 지출한 것으로 추정되고 있다. 동독의 교통시설에 대한 서독의 투자는 동독 국민경제의 사회간접자본의 규모를 확대시켰으며, 궁극적으로 통일이 된 시점에서 볼 때 그 효율성이 높이 평가된다.

넷째, 동서독간 우편교류 및 전화교류 급부제공, 청산소포교류 급부제공 및 서독-서베를린간 전화케이블 사용, 베를린 전화선 투자비용, 석유제품 공급에 대한 보상, 환경보호 대책비용, 접경지역 수질검사, 수자원시설 보수, 기타 화물차와 화물운반용 팰리트 임대료, 서베를린 건설현장 찌꺼기, 쓰레기 인수비, 서베를린 폐수통과 및 처리비용, 지하철 사용료, 서베를린

---

Deutschland, *Deutschlandpolitik*, Band V3 (Baden-Baden, Nomos Verlag, 1995), p. 276f.

11) 국토통일원 남북대화사무국, 『10년간의 독일정책: 1969~79년간 동서독관계 발전 중심』, (1982.9), p. 166.

가스주식회사의 운송비, 베를린내 지역교환(gebietsaustausch)과 연계된 비용, 서베를린 외곽 교외선(S-Bahn) 사용, 운영유지비, 교통박물관 유지비 지불 등을 들 수 있으며, 민간차원의 이 전지출형태로는 동독정치범 석방을 조건으로 한 서독 사회사업단체의 동독지원, 동독의 만성적 물자부족을 고려한 서독주민의 동독 가족·친지 등에 대한 현물 공여, 동독지역을 방문하는 서독인의 강제교환금과 비지수수료, 동독으로의 통행로상에 설치된 Intershop과 같은 면세상점들의 서독 주민에 대한 판매수입 등 민간 이 전지출을 들 수 있다.<sup>12)</sup>

대동독 이 전지출적 성격의 지원금 형태를 통행, 통신 및 기타 분야로 나누어 정리하면 아래 표와 같다.

### 대동독 이 전지출 분야와 내용

#### <통행분야>

통과여객 일괄금	통과여행협정(Transitabkommen)에 근거, 1972년 1월 1일부터 서독과 서베를린간 통과시 부과되는 도로사용료, 사증비용 등을 연방정부예산으로 일괄지급(1962-89년: 78억DM)
승용차의 도로 사용료 일괄금	서독에서 승용차로 동독지역을 여행하는 경우, 도로사용료 일괄지급(1979년 10월 31일 합의. 1989년까지 년 5천만DM)
통과도로 건설·보수비용	1965년 이후 서독과 서베를린간 통과도로 개선을 위한 재정적 지원 Saale교(550만DM), Helmstedt-Berlin간 고속도로(1975년: 2억 5,950만DM), Berlin-Hamburg간 고속도로(1978년: 12억 DM), Wartha-Eisenach간 고속도로(1980년: 2억6,800만DM)
철도교통여행 개선비용	서독지역에서 베를린간 철도통행 관련 서비스 개선비용 (1976년: 4,460만DM, 1980년: 8,900만DM)
통과수로·개선 비용	서독-서베를린간 통과수로 피해복구(1978년:1억2천만DM)와 Teltow운하 건설비용(1978년:7천만DM)지원, Mittelland운하 확장비용(1980년:1억5천만DM)
서베를린 시민 비자비용	서베를린 시민으로 동독 및 동베를린 체류시 비자비용(1972년부터 1,206만DM)

12) 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』, (통일원, 1993), pp. 382~391.

<통신분야>

동서독간 우편교류 및 전화교류 급부제공 청산	2억 5천만DM(1971년)
소포교류 급부제공 및 서독-베를린간 전 화케이블 사용	1968년: 1,690만DM, 1969년 510만 DM. 1970년 이후 년 3천만DM 지불
베를린 전화선 투자비용	미 상

<기타분야>

석유제품 공급에 대 한 보상	동독 석유제품 공급 수익손실 보전비용(1965년: 7,500만 DM)
환경보호 대책비용	동독 폐수정화시설 설치(1982년: 6,800만DM)
접경지역 수질검사, 수자원시설 보수	1978년부터 년 10만DM 제공
동독 정치범 석방 및 이산가족 합류	1969년 이후 33,755명(정치범), 215,019명(이산가족) 40만 명 이산가족상봉을 위해 약 35억DM지불
기 타	-화물차와 화물운반용 펠리트 임대료 -서베를린 건설현 장 찌꺼기, 쓰레기 인수비 -서베를린 폐수통과 및 처리 비용 -지하철 사용료 -서베를린 가스주식회사의 운송비 -베를린내 지역교환과 연계된 비용 -서베를린 외곽 교 외선 사용, 운영유지비 -교통박물관 유지비 지불

3) 동독 국경지역 개발

국토분단으로 인해 내독간 접경지역 경제가 침체하고 생활조건이 열악  
해져 주민들이 이주하는 사례가 빈번해지자 서독은 이 지역에 대한 지원  
을 결정, 1971년 8월 5일 접경지역지원법(Zonenrandförderungs-  
gesetz)을 통과시켰다. 접경 지역에 대한 지원은 크게 투자보조금 지원  
(Investitionszulage), 세제상 특혜, 사회간접자본 구축지원, 주택건설지  
원, 사회·문화시설확충지원 등이었다.

그밖에도 동독 국경지역 개발지원과 관련된 사업의 일환으로 국경부근  
에서의 동서독간 협력사업을 들 수 있다. 국경이 동독에 의해 점차 공고화  
되어 가자 서독정부는 국경을 통과하는 여행·방문을 용이하게 하고, 국경  
지역에 살고 있는 주민들의 분단에 따른 고통을 완화하기 위한 목적으로

국경지역에서의 동서독간 협력사업을 모색했다. 이에 따라 기본조약에 설치된 국경위원회(Grenzkommision)에서 자연재해방지, 수자원관리, 환경오염, 국토이용, 도로망의 연결문제가 광범위하게 토의되었다.<sup>13)</sup>

국경지역에서의 동서독 협력 형태로 국경 통과로 인해 주택, 공장 또는 도로를 완전하게 사용하지 못하게 될 경우 협상을 통해 상대방의 양보를 얻어 한편이 완전히 사용할 수 있도록 한 것을 들 수 있는 데, 이중 가장 팔목할 만한 것으로는 1973년 9월 20일 국경위원회에서 양측이 합의한 국경지역에서의 공동재난 방지협정 체결이었다. 동 협정에 따르면 국경지역에서 화재, 홍수, 산사태가 발생하거나, 인간이나 가축에게 해를 주는 전염병, 산림이나 농경지의 병충해 발생, 수자원의 오염 및 매연의 방출, 폭발물사고, 국경지역에서의 교통사고나 방사선 누출사고 등으로 상대지역에 영향을 미치게 될 경우 이를 상대방에게 신속히 알리고 공동대처하기로 했다. 또한 국경통과로 인해 수자원 관리·이용에 지장을 초래할 경우 주민들의 식수나 공업용수 이용에 지장이 없도록 합의했으며, 천연자원이 국경지역을 넘어 상대방 지역에까지 매장되어 있을 경우, 상호 지하월경의 허용과 정보교환에 합의했다. 국경 통과로가 직접 연결되지 않아 국경지역에 거주민들이 멀리 돌아가야 하는 경우에도 서독정부는 통과로 연결에 많은 노력을 기울였다.<sup>14)</sup>

## 2. 사회분야

### 1) 행정·사법공조

동서독은 기본조약을 체결하면서 기본조약 추가의정서에 가족의 생계관련 사항, 후견인 문제, 개인신분증명문제, 사회보장문제 등에 있어서 기존의 관계를 변화시키지 않고 가능한 한 가속화하는 행정공조를 밝혔다. 이를 통해 동서독은 상호 ①개인의 신분증명 확인, ②동서독에 떨어져 살고

13) 통일원, 앞의 책, p. 327.

14) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen(ed.), Ratgeber Zonenrand-förderung, Bonn 1987.

있는 가족의 미성년자에 대한 부양금 지불인의 체제여부 확인, ③동독주민의 연금에 대한 자료로서 보험가입자의 근무연한에 관한 통보, ④동서베를린간의 철도운영, 수도관리, 폐기물 처리, 지역교환 등의 행정기관간 공조를 이룰 수 있었다.

그러나 행정분야와는 달리 사법분야의 양독간 공조는 그리 쉽게 이루어지지 않았다. 양독은 기본조약 체결시 기본조약 제7조와 관련된 추가의정서 제4항에서 “동서독은 법률구조를 필요로 하는 사람들의 권익을 위해 특히 민법과 형법분야의 법률 공조관계를 가능한 한 간소하게 그리고 합리적으로 후속협정을 통해 규정할 의사가 있음”을 표명한 바 있다. 그러나 1973년 8월 이 분야 후속협정 체결을 위한 회담이후 수십 차례에 걸친 회담에도 불구하고 사법공조와 관련된 양독간에 합의서는 작성되지 못했다. 이는 동서독이 근본적으로 상이한 법률체도를 가지고 있었고 법률 정책적 견해가 달랐기 때문이었던 것으로 판단된다.

## 2) 통행·교통

동서독간 교통통신분야 협력 사안 중 가장 시급하고 절실했던 것은 주민들의 동서독간 통행문제를 비롯한 여행 및 방문을 포함한 인적교류 문제였다. 인적교류를 촉진하기 위해 서독은 분단이후 동독과 총 31회에 걸친 회담을 개최한 결과, 1971년 12월 비로소 “동서독 정부간 서독과 서베를린간의 민간인과 재화의 통과교통에 관한 협정(transitabkommen)”을 체결할 수 있었다. 통과협정은 통과교통에 아무런 지장이 초래되지 않고, 간소하고 신속하며, 최대의 편의가 제공되는 절차를 걸쳐 여행이 이루어질 수 있도록 하는 것으로서 통과로를 이용하는 사람들에게 어떤 차별도 배제하도록 하는 것이 주내용이었다.<sup>15)</sup>

그 밖에도 서독은 1970년 11월부터 동독과 협의를 시작하여 1972년 5월 26일 통행협정(verkehrsabkommen)을 체결(발효 1972년 10월 17일)하였는데, 이를 통해 동서독은 도로교통, 철도교통, 수로교통(교환교통) 및 동서독을 통과하는 제3국행 교통(통과교통)이 국제관행에 입각

15) Gesamtdeutsches Institut(ed.), Der Verkehrsvertrag. Bonn 1975.

한 상호주의 및 배척금지의 원칙 하에 이루어질 수 있도록 보장하고, 교통 사고나 해난시 상호구조, 교통장애시 상호정보 교환이 이루어질 수 있도록 하는 것을 비롯하여 기존의 국경통과소를 양국 교통성간의 동의하에 변경할 수 있도록 했다.

### 3) 여행·방문

분단이후 서독지역으로부터 동독지역으로의 여행·방문은 인적인 교류가 가져올 파급효과를 우려, 동독이 비록 끊임없이 제한조치를 가하기는 했으나 전혀 불가능한 것은 아니었다. 그러나 동독정부로부터 여행 및 방문에 대해 대폭적인 완화조치가 이루어진 것은 1972년 10월 17일 통행조약이 발효된 이후였다. 이 때부터 동독은 종래 동독지역에 친척이 있는 경우에만 여행·방문을 허용했던 것을 일반인들도 상업, 문화, 체육, 종교적인 이유로 동독의 기관이 초청하는 경우 동독을 방문할 수 있게 하였으며, 양측 여행사간의 합의로도 단체관광여행을 할 수 있도록 했다. 친척, 친지 방문 기간도 1년에 30일 범위(1984년에는 45일로 늘어남)내에서 1년에 한번이 아니라 여러 번의 방문을 허용했다. 그 외에도 기본조약 발효이후 국경 부근의 56개 도시와 마을 서독 주민들은 동독의 54개 국경도시 마을을 하루 체류조건으로 방문할 수 있었다.<sup>16)</sup>

1964년 동독정부는 주민 일부에 대한 합법 출국을 허용하는 조치를 취했는데, 그 대상은 연금수령자로서 년 4주간 서독의 친인척을 방문할 수 있도록 하는 것이었다. 이와 같은 조치로 년 평균 백만명에 달하는 연금수령자들이 서독의 친인척 방문의 기회를 활용할 수 있었다.

1972년 통행조약 발효이후부터는 여행규제조치가 대폭 완화되었는데, 이로써 동독 연금 생활자들은 1년에 여러 번 전체 30일 범위 내에서 서독과 서베를린을 방문할 수 있었다. 연금 생활자가 아닌 동독의 주민들도 긴급한 가사 사유가 발생할 경우에는 허가를 얻어 서독지역을 방문할 수 있었다.

16) Michael Baumann, ÄInnerdeutscher Tourismus, in: *Deutschland-Archiv* 5-1990, p. 750 ff.

서독 연방정부는 동독지역으로부터 오는 여행 및 방문자에 대해 각종 재정적 지원조치를 행함으로써 동독주민들의 서독여행을 장려하고 양독 주민들간의 접촉을 증대시켜 상호이해의 폭을 넓힘으로써 민족의 동질성 회복을 꾀하였다.

서독 정부가 동독 여행객들에게 제공한 재정적 지원조치는 동독 주민의 방문에 1인당 100마르크의 환영금(Begrüßungsgeld)을 지불한 것을 비롯하여, 여행경비(Reisehilfe), 의료지원(Krankenhilfe), 서독 여행도중 사망시 지원(Hilfe im Todesfall) 등 이었다. 그밖에도 동독 방문객들이 서독의 기차역에 대부분 설치되어 있는 적십자사 봉사센터나 교회단체에 의해 여행안내와 여행 중 발생된 질병에 대한 간단한 구급처치를 받을 수 있도록 한 것을 들 수 있다.

#### 4) 우편·통신

동서독간의 우편통신 교류는 1966년 말 동독이 내독간 우편 및 전화교류 분야에서 서독에 비해 동독이 더 많이 제공한 서비스에 대한 대가와 연체이자 등을 합쳐 100만마르크에 달하는 지불요청을 제기하고 이에 따른 체신회담을 추진, 동서독간 “우편 및 전화교류에서 상호 수행된 활동의 계산과 청산에 관한 합의(Vereinbarung über die Berechnung und Verrechnung der im Post- und Fernmeldverkehr zwischen der DDR und BRD gegenseitig erbrachten Leistungen)”(1970.4.29)가 이루어지면서 본격화되었다.

그 후 동서독은 기본조약 제7조와 관련된 추가의정서 제5항을 통해 “만국우편연합과 국제전화연맹의 정관을 기본원칙으로 하는 우편 및 전화에 관한 협정을 체결할 것”에 동의했다. 이에 따라 1972년 12월 7일부터 3년간 총 24회의 회담을 추진한 결과, 우편교류, 전화교류, 우편 및 전화교류에 수행된 활동의 정산을 위해 1개의 정부간 협정과 3개의 행정협정이 1976년 3월 30일에 체결, 동년 7월 1일부로 발효시켰다. 이로써 세관신고가 필요없게 되었다. 소포의 무게는 2킬로그램까지 봉해진 채 배달될 수 있었으며, 소화물은 최고 20킬로그램까지 허용되었다. 서독은 외국

우편요금을 징수하지 않고 국내요금을 적용하였으나, 동독은 이미 그 이전 1971년부터 “국경통과거래”로 간주, 외국요금에 준한 요금을 적용했다.<sup>17)</sup>

1970년 이후부터 동서독간에 우편·통신교류의 주요 합의내용 중에는 전신·텔렉스 회선 개통과 이의 회선 증설, 기기의 점진적인 자동화, 칼라 T.V용 지향성 방송망 구축을 비롯하여 서독-베를린간 디지털식 지향성 방송망 구축, 광섬유 통신망 구축 등이 있었다.

### 5) 보건·환경분야

양독간 기본조약 체결 이전까지 보건분야의 협력활동은 거의 없었다. 그러나 동 분야는 동독으로서는 체제에 부담이 적은 분야였기 때문에 동서독간 협상과 협정 체결과정에서 쟁점이 가장 적었던 분야였다.

보건협정(Gesundheitsabkommen)은 총 10회의 실무협상을 거친 후 1974년 4월 25일 체결되었다. 보건협정에서는 동서독 중앙보건행정당국간에 정기적인 정보교환을 통해 전염병을 효과적으로 예방하고 중증환자나 난치병 환자의 경우 원할 경우 상대방 국가에서 특수치료와 전지요양을 받을 수 있도록 하였다. 또한 상대방지역 방문 도중 발생시 의료혜택을 받을 수 있도록 하였으며, 이에 소요되는 의료지원행위에 대한 비용은 연방정부가 전액 부담하였다.<sup>18)</sup> 그 외에도 동독 여행자들이 귀환할 때 치료에 필요한 의약품을 소지할 수 있도록 허용하며 귀환 후에도 서독에서 동독으로 치료에 필요한 의약품을 송부받을 수 있도록 하였다. 또한 마약이나 중독성 약품의 오용·남용을 방지하기 위한 정보교환에 합의하고, 장애자 재활문제와 관련, 질병의 조기발견과 조기치료 및 불구자 구호활동에 관한 정보교환, 동물질병의 예방과 퇴치 등 수의학분야에 관한 학술적인 경험을 교환할 수 있도록 하였다.

한편, 동서독간에는 1972년 기본조약 체결 이후 환경보호 문제에 대한

17) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Auskünfte A-Z zum Stand der innerdeutschen Beziehungen*. Bonn 1978, p. 57.

18) Wolfgang Assmann; Johannes Posth, Das Gesundheitsabkommen mit der DDR in: *Deutschland-Archiv* 3/1976. pp. 277~282.

협상이 1973년 11월부터 개최되었으나, 동독의 소극적 태도로 말미암아 진전을 이루지 못했다. 동독은 환경문제가 존재한다는 사실 자체를 부인할 정도였다. 이에 반해 서독은 지형상 동독의 환경오염에 영향을 심하게 받을 수 있고, 환경오염의 속성상 인위적인 장벽과는 무관하기 때문에 양독간의 환경보호협력에 매우 적극적으로 임했으며, 환경피해와 관련한 방지책들이 주로 동독지역을 대상으로 실시되어야 한다는 입장을 띠었다. 그럼에도 불구하고 내독간 환경협력은 잘 이루어지지 않았다. 베를린시의 하수문제, Werra강의 하천 보호대책 등이 논의되었으며, 쓰레기처리협력 사업으로 1974년부터 20년 동안 일정량의 쓰레기를 동독으로 수출하는 대가로 서베를린 도시정화담당부가 연간 3천3백만마르크를 동독에 지불할 것에 합의한 바 있다. 그 후 1985년 11월과 1986년 1월 환경보호 기본협정(Umweltschutzrahmenabkommen) 체결을 위한 협상이 개최된 바 있으나 합의된 사항은 없었다.<sup>19)</sup>

### 3. 문화분야

동서독은 기본조약 제7조와 관련된 추가의정서 제7항을 통해 문화적인 협력관계를 증진시키기로 합의했다. 이에 따라 1973년 11월 27일 기본조약 후속협상으로서 문화협상이 개시되었는데, 양독간 문화협정은 양측의 견해차이로 인해 협상이 개시된 지 무려 13년만인 1986년 5월 6일에야 체결되었다.

양독간 문화협정 체결이 다른 분야 후속협정 체결에 비해 늦어졌던 이유는 무엇보다도 동독이 서독문화의 동독사회 침투에 대해 크게 우려했으며, 이러한 문화의 침투가 사회주의체제를 유지·고수하는데 크게 역작용을 할 것이라는 판단 때문이었다. 서독은 동서독간에 존재하는 인위적인 국경을 초월하는 하나의 문화민족(eine Kulturnation)개념으로부터 내독간 문화교류를 추진하고자 했으나, 동독은 서독과의 문화교류를 외국과의 문화교류로 간주하고, 이러한 문화교류는 사회주의 국가 동맹체의 결속을 강

19) Bundesministerium für Umwelt, Umweltpolitik: *Bilanz des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Bonn 1987.

화하고 제국주의와의 이념투쟁에 이바지해야 한다는 입장을 견지했던 것이다.

1986년 양독간 문화협정 체결 당시에도 서독은 문화협정이 독일정책추진의 주요한 수단으로서 양독 주민들간의 문화의 공통성을 유지·보존하고 문화적인 측면에서 주민들의 생활의 질을 향상시키는데 기여해야 한다는 입장인 반면, 동독은 서독이 주장하는 문화의 공통성을 부인하며, 사회주의 문화의 독창성을 내세우는데 기본적인 입장을 견지했다.<sup>20)</sup>

문화협정 체결이후 동서독간의 협력은 학문과 교육분야, 문화·예술·영화·박물관 분야의 교류확대, 방문공연과 서적교류, 도서관분야, 역사적인 기록문서 교류에 있어서 협력사항을 비롯하여 학술·문화행사 상호초청, 라디오와 TV분야 협력, 체육분야, 학생 및 청소년들의 교류를 장려하는 형태를 통해 이루어졌다. 특히 문화협정의 내용을 구체적으로 실천하기 위해 2년간의 사업계획을 작성하고, 양측에서 각각 50개씩 100개 사업을 선정하여 이를 2년 동안 추진키로 하였다. 문화협정을 통해 가장 획기적인 진전을 이루었던 분야는 동서독 대학간의 자매결연이었다. 이의 연구중점분야는 의학, 의학기술, 화학, 물리학, 문헌학분야였다. 동독은 자연과학분야에서 서독과의 공동연구를 통해 첨단과학기술을 흡수하기를 희망했다.

## 1) 과학기술 및 학술교류

기본조약 체결 이전까지 학술·과학·기술 분야의 접촉과 교류는 동독 지도부의 대서독 제한정책 추진으로 매우 간헐적으로 이루어졌다. 양독간 과학기술 협력관계는 정치적 영향권을 벗어나지 못하고 전반적 독일 정치상황과 동서 진영간 국제정치 관계에 의해 규정되었다.

양독은 기본조약 제7조에 의거 1973년 11월 30일 이후 개최된 동서독간 과학기술회담에서 서독은 학술, 예술, 경제부문에서의 교류뿐만 아니라 개개인간의 인력교류를 망라한 전 부문에서의 내독 관계를 확대한다는 원

20) Manfred Ackermann, Die Kulturbeziehung seit Abschluß des Kulturabkommens, in: Maria Händcke-Hoppe, *40 Jahre innerdeutsche Beziehungen*, (Berlin 1989) pp. 141~152.

칙 하에 과학기술협력 부문에서도 가급적 많은 교류와 협력 관계를 맺고자 노력했다. 그러나 동독은 양독간의 교류를 통해 민족의 동질성을 보전한다거나 과거와의 연속성 유지라는 의미 등을 부여하지 않고 독자적인 과학·기술체계 확립을 추구하려고 했다. 양독간 협력에 있어 가능성과 한계는 헌법, 이념, 정치, 사회전반에 걸친 시각과 결부된 것이었다.

내독간 과학기술 협력의 가능성이 열리기 시작한 것은 1986년 5월 6일 양독간 문화협력에 대한 협정, 이른 바 문화협정(Kulturabkommen)이 체결되고 34회에 걸친 회담 끝에 1987년 9월 8일 동서독이 과학·기술협정(Das WTZ-Abkommen)이 체결되면서부터였다.<sup>21)</sup> 이후 문화협정을 바탕으로 한 학술분야 교류에서 동서독은 강사 초빙 또는 학술회의 참가 등의 형태를 통해 경험, 지식 및 정보를 교환하고 학자, 전문가, 연구원 파견하는 동시에 학술회의 참가, 강연, 연구, 유학을 통한 학문교환, 대학생 교환, 전문서적, 교재, 시청각 자료 및 교육자료 교환 사업들을 추진할 수 있게 되었으며, 이를 위한 장학금 혜택도 마련할 수 있었다.<sup>22)</sup>

## 2) 청소년 교류

서독은 청소년들의 접촉이 향후 독일문제 해결에 중요하다고 인식, 양독 청소년들간에 사적교류, 여행, 평화적인 분위기에서 정치적 논쟁을 벌일 수 있는 단체들간의 공식적 모임을 개최하고 이를 통해 다양한 개인적 친분관계가 형성될 수 있도록 노력했다. 이에 반해 동독은 기본조약 체결 이후 서독으로부터의 재정적, 경제적인 반대급부를 의식하여 청소년 교류 제의에 마지못해 응하면서도 동독 청소년들의 사상적인 오염을 우려, 여러 형태의 차단조치를 취함으로써 양독 청소년들간의 공개적이고 순수한 접촉을 제한했다.

양독간의 청소년 교류는 1981년 10월 동서독간의 정상회담에서 양독

21) Oskar Anweiler, "Innerdeutsche Beziehungen im Bereich von Bildung und Erziehung," in: *Vergleich von Bildung und Erziehung BRD/DDR*, 1990 pp. 671~675.

22) Gernot Gutmann; Siegfried Mampel, *Wissenschaft und Forschung im geteilten Deutschland*, Berlin 1988, pp. 53~67.

간의 청소년 교류활성화 문제가 주요 사안으로 다루어짐으로써 활성화되었다.

1982년 9월 20일 동서독간에는 청소년 여행(Jugendtourismus)에 관한 공동성명서가 발표되었으며, 이로써 서독 청소년들이 동독을 방문할 수 있는 기회가 주어졌다. 서독 정부(주무부처 내독성)와 각 주정부는 “학생, 청소년, 대학생의 내독간 견학여행 장려지침(Richtlinien für die Forderung innerdeutscher Informations- und Bewegungsfahrten von Schülern, Jugendlichen und Studenten)에 의거 대동독 견학여행을 장려했다.<sup>23)</sup> 이를 통해 분단에도 불구하고 국경을 초월한 독일 민족의 공통귀속성을 함양하고 자라나는 2세들에게 분단 현장을 견학케 함으로써 분단의 현실을 직시케 하고 이들에게 분단의 원인과 그 극복방안에 대한 정확한 정보를 제공할 수 있도록 하였다.

### 3) 스포츠 교류

전후 동독 스포츠는 서방진영의 구축과 서독의 서방에로의 편입 등에 반대하는 캠페인으로 양독 스포츠 교류의 장은 오로지 동독의 정치적 선동 및 선전의 무대로 악용되었으며, 사회주의 사상 및 체제를 강화하는 수단이었다. 스포츠를 통해 조기 군사교육을 실시하는 기관을 설립하여 체력증강과 이념적 정치교육을 실시함으로써 군사력 강화를 실시하였으며 스포츠로 연결된 조직체를 통해 주민 동원력을 높이고 주민들을 감시했다. 동독은 일반 주민들간의 관계를 긴밀케 하는 지역 스포츠 단체간의 교류가 오히려 체제에 위협적이고 파괴적인 요소로 여겼다. 정상급 선수들을 통해 동독을 대표하는 외교적 역할을 하게 함으로써 동독의 우월성을 나타내려고 하였기 때문에 내독간 스포츠 교류에서 동독은 오로지 성공과 승리에만 집착했다. 이를 통해 동독은 비록 스포츠 분야에서의 우수한 능력을 통해 국제적 명성을 획득할 수는 있었으나, 동독고유의 민족의식 확립은 성공할 수 없었다.<sup>24)</sup>

23) Deutscher Bundesjugendring, Die unbekanntenen Nachbarn -Deutsch-deutscher Jugendaustausch, in: *Jugendpolitik* 7/1986, pp. 3~7

반면, 서독은 경기에서의 승리보다는 독일인들간의 인적교류를 통한 유대강화에 보다 주력했다. 서독의 기본입장은 내독간 스포츠교류를 통해 양독간의 관계를 정상화하고 양독 주민들간의 동질감을 강화시키는 것이었다. 그럼에도 불구하고 서독의 이와 같은 정책은 동독 정부의 방해 및 대응정책으로 인해 실질적인 효과는 거두지 못했다.

#### 4) 방송·언론분야 교류

동서독은 기본조약 체결에 즈음하여 1972년 11월 8일 서신교환을 통해 '각자 유효한 법적인 범위 내에서 언론인과 그 보조원들에게 직업적으로 자유로운 정보수집과 보도활동을 할 수 있는 권리를 보장하기로 했다. 이에 따라 동독은 1973년 2월 21일 외국언론기관 특파원의 활동에 관한 시행령(Verordnung über die Tätigkeit von Publikationsorganen anderer Staaten und deren Korrespondenten in der DDR)을 제정·공포하여 서독 언론인들이 동독에 거주지를 얻고 상주 취재활동을 할 수 있게 하였다.<sup>25)</sup> 상주 특파원 이외에도 단기 취재여행을 통한 언론인들의 동독방문을 허용하였다. 서독에는 6명의 동독 특파원(통신사, AND, 당기관지, '노이에스 도이칠란트', 국영 라디오, TV 등)이 상주했으며, 이들은 Bonn에 주재하는 다른 외국특파원들과 같은 대우를 받았다.<sup>26)</sup>

1986년 5월 16일 동서독 문화협정이 체결된 1년 후인 1987년 5월 6일에는 동서독간에는 방송협력에 관한 합의가 이루어졌다. 이로써 동서독은 상대방의 TV프로그램과 자료를 교환할 수 있었으며, 1년에 1회 또는 2회 프로그램 시사회를 개최할 수 있었다. 또한 쌍방이 양국의 상주 특파원, 일시방문 특파원, 펜기자, 카메라팀을 지원하였으며, 공동제작도 도모할 수 있었다. 그밖에도 상대방의 시사프로나 기타 프로그램 내용의 일부를 자신의 프로그램에 편집하여 사용할 수 있었으며, 상호 정보여행, 박람회, 전시회 그 밖의 행사에 대표자들을 파견할 수 있었다.

24) Willi Krecht, *Die geteilte Arena*, Nürnberg 1968.

25) 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』, 앞의 책, p. 677.

26) Erich Böhme, *Deutsche-deutsche Pressfreiheit*, Hamburg 1978, pp. 14~37.

서독정부가 언론 교류를 추진하면서 견지했던 입장은 무엇보다도 동독 정부의 국제적 지위를 격상시키고, 언론분야에 스스로의 폐쇄성을 극복할 수 있도록 유도하는 것이었다. 서독은 동독정부가 모든 정보를 독점하고 있었지만 동독이라는 획일화된 사회 내에도 자신들의 목소리를 대변하기 위해 서독의 언론인들과 접촉을 시도하는 이익집단들이 존재한다고 보고 이들에게 독자적 시각으로 동독체제를 비판할 수 있는 가능성을 부여하려고 했다. 동독주민들은 실제 서독 특파원들이 서독방송을 통해 보도하는 내용을 통해 동독에서 일어나고 있는 일들에 관한 정보를 취득하는 경우가 많았다. 물론 동독지도부는 이를 체제의 불안요소로 될 것을 우려하여 ‘내정간섭’이란 이유를 들어 제재를 가했다. 동독 정부는 서방측 언론인들의 보도에 대해 사전 검열은 하지 않았지만 강도 높은 사후검열을 실시했다. 사회주의 체제에 이롭지 못하다고 판단되는 보도를 한 서독 언론인에 대해서는 해당 담당기관이 압력을 가했으며, 추방이나 취재등록허가 박탈 등의 조치까지 취하기도 했다. 이 경우 서독정부는 언론이 동독의 체제유지라는 문제와 직접적으로 관련되어 있음을 인식, 동독에 대해 압력을 행사하는데는 소극적이었다.

그럼에도 불구하고 전파매체에 의한 의사소통으로 양독 주민들간에는 문화, 언어, 역사적인 공통성이 완전히 소멸되지 않고 보존될 수 있었다. 대부분의 동독주민들은 동독 TV나 라디오보다는 서독의 TV나 라디오의 정보와 오락프로그램을 더 많이 시청했다. 동독 TV의 정보가 기존체제에 익숙적이면서 너무 정치적이고 친편일률적으로 지루하고 편파적이었기 때문에 동독 주민들은 서독 TV에 대해 끊임없는 매력을 갖었었다. 동독주민들의 서독 TV자유 청취의 결과 동독주민들은 외부세계의 소식을 통해 동독체제의 억압적인 구조에 대해 눈을 뜨게 되었고 서독인들과 유사한 생각을 가질 수 있었다.

동독정부는 동독주민들의 서독방송 청취에 따른 체제에 대한 부정적인 영향을 막기 위해 안테나 철거, 임의 형법규정에 단속, 방해전파 발사 등 다양한 방법으로 서독 TV의 청취를 억제하려고 했으나, 그와 같은 통제조치들은 오히려 동독정부에 대한 반감을 증폭시키고 정치적인 불안정을 조장했을 뿐이었다. 따라서 1970년대 초 동서독간 긴장완화와 더불어 동독

은 정책을 전환, 동독주민들의 서독 TV시청은 묵인하되, 동독 TV프로그램을 개선하여 동독주민들의 동독 TV시청율을 높이는 방침을 정했다. 이에 따라 지루함을 덜 수 있는 오락물을 더 많이 넣거나 서방측의 연속물을 비롯하여 범죄물을 더 많이 허용하였으며, 타 동구권 필름(film)을 더 많이 방영하기도 했다.

결론적으로 동서독의 방송매체의 교류는 분단상황하에서 우월한 체제를 동경하게 하는 의사형성의 통로가 되었다고 보여진다.<sup>27)</sup> 여기에는 정보와 전파의 자유로운 이동을 규정한 국제법적인 제 규정이 동서독간의 전파와 정보차단을 어렵게 만들었으며, 서독 방송사들의 의식적인 대동독 방송제작과 이에 대한 연방정부의 지원, 서독으로부터 전파매체를 물리적으로 차단할 수 없었던 동독의 재정적, 기술적 역량 미비도 한 몫을 한 것으로 판단된다.

## 5) 도시간 자매결연

1950년대와 1960년대 냉전기간 동안 서독은 할슈타인 원칙에 의거 동독에 대한 외교적인 고립화 정책을 추진했다. 이에 대해 동독은 국가적 차원의 접촉이 아닌 서독의 지방자치단체와 접촉 및 도시간 자매결연을 통해 그와 같은 봉쇄정책을 타개하려고 했다.

그러나 사민당 집권이후 서독은 도시간 자매결연을 성사시키기 위해 적극적으로 노력했다. 특히 기본조약 체결이후 서독정부는 각 분야에 걸쳐 동서독 주민들간의 접촉을 도모하고 자매결연을 통한 도시간 접촉을 장려했다.

서독이 이와 같은 공세적 입장으로 나오자 동독은 접촉을 회피하며 전제조건을 내세우기 시작했다. 동독은 서독의 대동독 정책이 기본조약체결에도 불구하고 ‘평화공존의 원칙’에 입각해 있지 않으며, ‘주권존중’과 ‘내정불간섭의 원칙’을 지키지 않고 있기 때문에 도시간 자매결연 체결이 불가능하다고 주장했다. 그러나 이와 같은 도시간 자매결연에 대한 동독 정부의 부정적 태도는 1985년 11월 자알란트의 주지사 라퐁텐과 호네커 서기

27) 통일원, 앞의 책, pp. 681~682.

장의 회동으로 변화되기 시작했다. 동독은 도시간 자매결연이 자신에게 득이 될 것으로 인식하고 자매결연 추진을 점차 확대해 나갔다.

서독 정부의 동서독 자매결연은 이를 통해 더 많은 주민들의 접촉과 왕래를 실현함으로써 분단을 극복하고 민족의 단일성을 확보하는데 목표를 두었다. 또한 동독과 지방자치단체 수준에서의 교류증대가 동독주민들이 자결권을 확보하는 가능성을 열어 줄 수 있으며, 사람과 정보와 사상의 자유스런 이동을 실현할 수 있는 중요한 통로가 된다고 보았다.

반면, 동독은 서독간의 도시간 자매결연을 동독의 외교적 승인을 위한 중요한 단계로 간주하였다. 즉 서독 도시와의 자매결연을 다른 나라와의 도시간 자매결연과 똑같은 의미로 파악하면서 동서독 지방자치단체간의 교류를 동독의 정치적인 정통성 획득을 위해 이용하려고 했다.

자매결연에 의해 상대 도시를 방문한 동독의 대표단들은 주민들간의 접촉증대와 상호 동질성 회복을 위한 기회를 제공하려고 하기보다는 동독지도부가 추구하는 목표에 서독 주민들이 동조하거나 서독의 정치적인 의사형성 과정에 반영될 것을 희망했다. 서독 자매도시 방문단은 이념적으로 무장된 당원을 중심으로 선발, 이들로 하여금 서독 주민들에게 동독의 대외정책과 대서독 정책을 선전하고 동독체제에 대한 서독 주민들의 호응을 확보하는데 주력했다.

도시간 자매결연에 따라 개최된 행사중 가장 빈도가 많았던 것은 지방자치, 지역행정에 관한 의견 및 경험교환을 위한 전문가 협의회 개최였다. 그밖에도 환경문제에 관한 상호 협의회가 많이 개최되었으며, 체육교류로서 주민들이 광범위하게 즐기는 볼링, 축구, 탁구 등의 교환경기를 가지는 것이었다. 또한 서독 청소년으로 구성된 단체를 결성하여 상대편 지역에 보내는 것을 비롯하여 전시회, 음악회, 영화상영, 작가초빙강연 등도 개최했다.

도시 자매결연이 민족적 정체성 유지나 독일 통일에 얼마나 기여했는가는 1988년 독일 시연합회의 도시간 자매결연을 맺고 있었던 도시에 대한 설문조사에서 나타난 평가를 통해 유추해 볼 수 있다. 도시자매결연이 주민들이 동독 주민들과 공통성을 가지게 함으로써 동독 주민과 유대를 강화시키고 독일통일에 기여한 것으로 생각하느냐는 질문에 답변한 32개 도

시 중 14개 도시가 그렇다고 대답한 반면, 6개 도시는 그렇지 않다고 대답했다. 그리고 나머지 도시는 답변을 유보했거나 부분적으로 그렇다고 답변했다. 그렇지 못했다는 답에 대한 이유는 동독의 방문단 구성이 당원이나 체제옹호세력을 중심으로 이루어졌기 때문인 것으로 밝혀졌다.

## 6) 종교·교회분야

동독은 1968년 기존헌법을 새로운 사회주의 헌법으로 개정하여 종교의 자유를 보장했다. 당시 동독 신교연합회는 1969년 법적으로 완전히 독일 신교연합회(EKD)로부터 분리되어 새로 조직되었다. 호네커가 집권한 1970년대 이후부터는 교회세력을 이념적으로 더 이상 극복할 수 없는 시민사회의 구성원으로 인식하고 교회의 사회체제 내에서의 역할을 인정했다. 동독 정부는 동서독 교회간의 접촉을 허용했으며, 동서독 목회자간의 여행도 가능하게 했다. 동독내 개최된 종교대회 같은 데서는 기독교인으로서의 존재와 사회주의 사회에서의 기독교의 위치에 대한 문제가 비교적 공개적이고, 자유스런 가운데 다루어졌다.

1980년대 동서독간 핵심테마였던 평화보장, 인권보장, 환경보호 등의 문제에 대해 동독의 교회들은 동독 정부에 대해 분명한 입장을 견지했다. 신교도들은 군사교육 대신 평화교육을 옹호했고, 동독 청소년들이 종교적 신념으로 군복무 의무를 거부할 경우 사회적인 평화봉사활동으로 대체할 수 있도록 요구했다. 동독 체제 내에서 유일한 반체제 자유운동단체들인 평화·환경·인권보호 단체들에게 교회의 보호아래 활동의 근거지를 제공하는 한편, 이들이 동독의 민주화 과정에 결정적인 역할을 할 수 있게 하고 동독주민들의 시위가 폭력화되지 않도록 했다. 이와 함께 국가 사회의 군사화가 초래하는 위협을 경고했으며, 1989년 동독의 대변혁시에는 시민운동 단체를 조직하여 정치변혁에 중대한 기여를 하기도 했다.

한편, 서독 지역의 독일신교연합회(EKD)는 분단 초기부터 민족통일문제에 관심을 가지고 독일 통일이 곧 동서독 교회의 소망임을 주장하며, 동서독간 의견차이를 해소하는데 중개자로서의 역할을 담당했다. 동독교회와의 연대의식 하에 이미 분단 직후부터 자체재원과 현금 그리고 서독정부

의 위임을 받은 정부예산으로 동독의 교회, 나아가서는 동독 주민들에게 물질적인 지원을 했다. 지원은 처음 현물형식의 물질적 지원에서 재정적 지원 형식을 띠었다.<sup>28)</sup>

이와 같은 대동독 지원은 동독의 교회, 교회기간 유지에 절대적으로 필요했다. 이를 통해 동독의 교회 단체, 교회부속병원, 양로원 및 기타 기관에 소속된 수백만 주민들의 분단에 따른 고통을 완화시켰으며, 물질적인 혜택과 더불어 복음이 전파되어 무신론적인 사회에서 교회가 생존해 갈 수 있었으며, 이것이 동독내 체제 저항세력 양성의 밑거름이 되었다. 서독으로부터의 지원이 비록 SED정권의 안정에 일시적으로 기여한 측면도 있지만 결과적으로는 동독정권의 안정을 오히려 안으로부터 저해하여 종말을 촉진시키는 작용을 했다.

동독의 교회단체, 교회, 교회산하기구에 대한 서독교회의 현금 및 재화의 직접 공급은 통독 직전까지 계속되었다. 1954년부터 1960년 말까지 분단기간 동안 총 5억2천만 마르크의 현금과 현물을 포함, 1990년까지 총 약 18억 상당의 지원이 이루어졌다. 그밖에도 교회간, 교회단체간 자매지원(Partnerschaftshilfe)형식을 띤 지원이 1957~1990년간 총 13억 970만마르크에 달했다. 또한 Genex의 해외 에이전트를 통한 Diakonie기구의 물품주문에 의한 지원, 동독 교회지원 목적의 원자재 공급을 통한 재정지원, 인도주의 목적(정치범 석방, 이산가족 재합류 등)을 위한 지원도 교회를 통해 이루어졌다.<sup>29)</sup>

물질적 지원과 함께 EKD는 냉전 당시부터 분단극복 노력의 일환으로 동서독 종교인이 참가하는 종교대회(Kirchentag)를 개최했다. 신교도의 민족제전과 같은 양상의 이 종교대회는 제2차 세계대전 이전에는 없었으나, 1949년부터 매년마다 개최되다가 그 후 매 2년마다 5일 동안 개최, 누구나 참석할 수 있는 신교도의 만남의 광장이 되었다. 1951년 베를린에서의 종교대회는 “우리는 모두 형제들이다”라는 주제하에 개최되었으며, 65만 명의 동서독인이 참석했다. 또한 1954년 라이프찌히 종교대회는 냉전 상태에도 불구하고 동서독인들의 교회의식이 공고해지는 계기가 되

28) 김영탁, 앞의 책, p. 120.

29) 통일원, 앞의 책, p. 742.

었다.

베를린 장벽이 구축되기 전까지는 동서독 분단에도 불구하고 어느 정도 거주 이전이 가능했기 때문에 종교대회와 같은 EKD의 활동에 별다른 지장이 없었다. 따라서 종교대회가 동서독에서 번갈아 가며 개최되었을 뿐만 아니라, 이를 통해 교회의 공통성이 유지될 수 있었다. 그러나 베를린 장벽 구축으로 더 이상 독일 신교도 전체의 만남이 불가능하게 되자 서독지역에서만 제한적으로 개최되는 종교대회가 되었다.

그 후 1980년 초 이후부터는 다시 청소년들과 함께 동서독인들이 함께 참석하는 평화집회로서의 종교대회가 개최될 수 있었다. 1985년 뒤셀도르프 종교대회는 민족통일의 문제가 아닌 평화문제를 테마로 하여 동서독 간의 안보정책적인 경직성을 해소하는데 기여했다.

#### 4. 인도적 분야

##### 1) 대동독 인권정책

서독은 민주화와 자유·인권의 보장문제를 포기할 수 없는 대원칙으로 설정해 놓으면서도 동독주민들의 실질적인 인권개선을 위해서는 화해정책을 강조·추진하는 자세를 견지했다. 서독은 국제회의를 통한 간접적 문제제기와 비밀협상 채널을 통한 노력 등 이중적인 정책을 통해 동독주민의 인권상황이 개선될 수 있도록 노력했다. 즉 양독간의 합의에 의한 동독주민들의 인권상황개선은 불가능함을 인식, 양독 국가가 인정하는 국제기구나 국제법을 통해서만 동독에 대한 인권문제를 거론할 수 있도록 했다. 동독 주민의 인권상황이 개선되지 않으면 여타의 대동독 협력관계를 동결시킨다는 전략은 소망스러운 것이긴 해도 이로 인해 동독이 오히려 점진적인 인권상황의 개선마저 포기하도록 하는 결과를 초래하지 않도록 극히 조심했다. 다시 말해 동독정부가 체제의 위협을 느끼지 않으면서도 국제적인 비난을 받지 않을 최소한의 인권보장과 인권상황을 개선하는 선에서 만족했다. 서독정부는 때로는 동독과 비밀협상까지 마련하면서 정치범 석방과 이산가족의 재상봉 등 동독주민들의 인권상황 개선에 노력했다.<sup>30)</sup>

동서독간의 기본조약 체결시에는 국제연합헌장원칙에 입각하여 인권보호(Wahrung der Menschenrechte)에 대한 조항을 조약 제2조로 삽입했다. 그리고 서독의 정치가들은 동독 정부에 대해 동독주민들의 인권보장이 동독정부가 주민들로부터 신뢰를 얻는데 결정적인 역할을 하며, 주민들의 권리, 특히 이주와 거주이전의 자유를 보장하는 것이 더 이상 체제를 와해시키지 않는 조건임을 설득했다. 이와 더불어 서독 정부는 실질적으로 동독이라는 실체를 인정하는 방법을 통해 동독정부로 하여금 동독 주민의 서독 가족 재상봉, 여행·방문조건의 완화, 방해받지 않는 서독 TV, 라디오 시청, 서독측 언론인들의 취재활동을 용이하게 하기도 했다.

## 2) 동독정치범석방거래(Freikauf)와 이산가족재회(Familienzusammenführung)

서독정부는 베를린 장벽 설치 이후 분단고통을 가장 절실하게 느끼는 주민에 대해 인도적 사업의 일환으로 두가지 특별사업을 비밀리에 추진했다. 그 중 하나는 반체제활동을 하다가 투옥된 정치범을 석방하는 것으로 서독은 이를 위해 1963년부터 내독관계성을 통해 동독과 별도의 채널을 마련하고 특별사업을 추진했다. 그리고 다른 하나는 이산가족 재상봉을 위한 거래였다.

이와 같은 비밀거래에 대한 동서독간의 합의나 조약은 없었으며, 서독 정부는 정부예산으로 지원은 했지만, 모든 거래를 변호사와 신교단체를 내세워 추진했다. 석방대상이 되었던 사람들은 주로 체제저항운동을 하다 투옥된 인사나, 동독으로부터 불법으로 탈출하려다가 투옥된 사람 등 분단으로 인해 발생한 “정치적 박해자”였다. 이에 따라 1963년부터 1989년 동안 총 33,755명의 정치범을 석방시켰으며, 2천명의 어린이가 부모와 함께 살수 있도록 했으며, 25만명의 이산가족이 재결합할 수 있도록 했다.

정치범 석방을 위한 대가로 서독은 현금을 지불하지 않고 1인당 1977년까지는 4만마르크, 1977년부터 1989년까지는 1인당 95,847마르크에

30) Thomas Ammer, Menschenrechtsverletzungen in der DDR, in: *Deutschland-Archiv* 9/1985, pp. 948~959.

해당하는 물품을 제공했다. 이는 사회주의 국가에서 인간을 매매한다는 국제여론과 동독정부의 체면을 감안한 것이었다. 대가는 총량으로 계산, 간접적인 방법을 통해 동독에서 필요한 물건으로 지급했는데, 처음에는 사과 주스와 같은 음료수, 열대과일 등이 제공되었으나, 나중에는 공산품으로 석유, 기계 등 고가품목에 제공되었다.<sup>31)</sup>

정치범 거래 및 인도에 대한 합의는 서독으로서는 물질적인 대가를 지불하고서라도 인도적인 견지에서 분단으로 고통을 받고 있는 사람들을 도와야 한다는 입장에서, 동독으로서는 체제유지에 부담이 되는 인물들을 추방함으로써 체제를 더욱 공고히 할 수 있다는 인식에서 이루어질 수 있었다. 그러나 표면적으로 동독은 동독에서 고급인력을 양성하기 위해 국가가 투자한 비용을 서독이 보상하는 것은 당연하다는 입장을 나타냈다. 그러나 서독 정부가 동독정부에 정치범 석방을 위해 제공한 물자 중에는 동독주민들을 위해 직접 쓰여지지 못하고 외국으로 재판매되어 동독의 외환증식의 수단으로 삼아진 사례가 있었으며, 그 액수는 총 34억 5천만마르크 중 21억 마르크 정도에 달했다. 당시 서독은 동독으로 하여금 정치범 석방을 통해 획득한 돈을 동독주민을 위해 유용하게 쓸 수 있도록 강요할 수 있는 형편이 아니었다. 그러나 정치범 석방거래는 동독정권의 내적인 정통성을 본질적으로 약화시키면서 결국 체제붕괴에 일조를 하였다는 점에서 그 정치적인 의의를 간과할 수 없다.

### 3) 동독주민의 탈출 이주문제

1,393km에 달하는 내독간 국경은 서독에는 전적으로 열려 있는 상태나 마찬가지였다. 서독 주민들은 아무런 제한 없이 동독 경계선까지 갈 수 있었고 동독에서 설치해 놓은 각종 국경 통제 시설로 더 이상 갈 수 없는 데 까지 가서 각종 현황을 파악할 수 있었다. 그러나 동독은 국경지역에 광범위한 제한구역을 설정하여 엄중한 경비를 폈으며 탈출자에게는 “공화국 도주자”로 규정하여 총기사용 명령까지 내렸다. 1945년 이후 전문 인력이 계

31) Armin Volze, Kirchliche Transferleistung in die DDR, in: *Deutschland-Archiv* 1/1991, pp. 59~65.

속 빠져나가자 소련점령당국의 요청으로 연합국은 1946년 양 점령지역간의 군사분계선을 잠정 차단하기로 결정했다. 1952년 5월 동독은 국경에 관한 시행령을 제정하고 양독 군사분계선 사이의 통행을 완전히 제한했다.<sup>32)</sup>

1961년까지 수십만에 달하는 이주민들이 주로 Berlin을 비롯한 동서독 국경을 거쳐 피난민으로서 서독으로 왔으며, 국경이 봉쇄되면서 수만명이 “동독으로부터 영구히 출국하기 위한 신청”(Antrag auf ständige Ausreise aus der DDR)이 허락되기까지 때로는 수년을 기다린 후 연금 수령자 또는 “이산가족 합류자”로서 서독으로 왔다. 이들 중에는 피난민으로서 제3국을 거치거나 생명의 위협을 무릅쓰고 장벽과 철조망을 뚫고 서독으로 오기도 했으며, 가족의 경조사에 참석하기 위해 합법적인 여행자로서 서독에 온 후 머물러 버린 자들도 있었으며, 동독주재 서독상주대표부나 헝가리, 체코 주재 서독대사관을 거쳐 서독으로 넘어오는 자들도 있었다.

동독 각료회의는 1961년 8월 베를린 장벽 설치를 결정하고 베를린 주민들간의 왕래마저 차단했다. 1972년 양독간의 관계가 정상화되고 교류 협력이 시작되었음에도 불구하고 체제의 불안을 느낀 동독지도부는 국경에 더 많은 차단조치를 강구했다.

1950년부터 1989년까지 동독에서 서독으로 유입된 인구는 490만명에 달했다. 동독을 떠나 서독행 탈출 또는 이주를 결행했던 동독주민(Übersiedler)들은 서독 기본법에 따라 독일인으로 간주되어 별도의 국적 취득절차 없이 서독에서 정착하게 되었으며 정부로부터 다양한 정착지원을 받았다.

서독정부는 1950년 8월 22일 “긴급수용법(Notaufnahmegesetz: Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet)을 제정하여(1961년 6월 29일 개정) 이를 뒷받침했다. 이 법을 통해 피난민은 각지역 주정부의 경제적인 여건을 고려, 각 지역 주에 적절히 배분하였으며, 이들이 사회적·경제적으로 새로운 체제에 조속히 동화되도록 하였다. 동독으로부터 오는 모든 이주민은 기본법이 정한 국민의 권리를 향유했다.

32) 통일원, 앞의 책, pp. 297~300.

## IV. 대동독 대가지급에 대한 평가

### 1. 총량적 평가

1972년 동서독간의 기본조약 체결 이후 서독이 동독에 제공한 물질적 대가지급은 현금을 포함하여 총 1,044.5억 마르크 상당으로 추정되고 있다. 이 중 정부차원의 대가지급은 약 268.5억 마르크로 연평균 약 15억 마르크에 달했으며, 민간차원에서는 약 748억 마르크로 연평균 약 44억 마르크에 달했다.

대동독 대가지급 총액

지원구분	지원내역	지원액	비고
<정부차원> ①서독 정부→ 동독정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통행일괄지불금(현금)</li> <li>○ 도로사용료(현금)</li> <li>○ 투자참여액(현금)</li> <li>○ 정치범 석방거래(물자)</li> <li>○ 철도청, 체신청의 일괄정산금(현금)</li> <li>○ 입국허가료(현금)</li> </ul>	78억('72~'90), 5억('79~'90), 24.5억('76~'87), 34.5억('64~'89), 33억('75~'89), 3억('72~'89) ①총 178억DM	
②서독 정부→ 동독주민	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 단기방문환영금(현금)</li> <li>○ 의료지원액(물자)</li> </ul>	20억('59~'89), 5억('56~'89) ② 총 25억DM	
③차관 지불보증	○ '83~'84년 2회에 걸쳐 차관 지불보증(현금)	③ 19억5천만DM	
④교역 지원	○ '75~'88년간 내독간교역시 물자 외상구입지원 및 흑자교역 등	④ 약 74억DM ①~④총 296.5억DM	
<민간부문> ①서독주민→ 동독주민	○ 현금 및 선물제공	⑤ 626억DM	
②서독주민→ 동독정부	○ 서독주민이 동독지역 여행시 지급 수수료·강제환전금(현금)	⑥ 66억DM	
③서독교회→ 동독교회	○ 교회차원의 지원 (물자)	⑦ 56억DM 민간부문 ⑤~⑦총 748억DM	
총	계	①~⑦ 약 1,044.5억DM	

자료: 통일부

서독정부가 동독정부에 지급한 대가지급으로 가장 큰 규모를 차지했던 것은 통행료지불이었으며, 그 뒤를 교역지원을 위한 지원이었다. 그밖에도 정치범 석방을 위한 물자제공과 통신을 위한 일괄정산금도 무시하지 못할 규모였다. 민간 차원에서는 동독 주민들에게 제공한 현금 및 선물제공이 가장 큰 몫을 차지하고 있었다. 그 외에는 서독주민이 동독지역 여행시 지급한 강제환급금과 교회 차원의 대동독 물자 지원을 들 수 있다.

## 2. 대가지급의 제도적 장치

대동독 대가지급은 동서독 정부차원에서 규정된 방법을 통한 대가성 지불을 위한 제도적 장치, 예를 들어 통행일괄지불금, 도로사용료, 투자참여 및 그 밖의 일괄정산금 등을 직접 동독 정부에 직접 제공한 것을 비롯해 교역에 있어서의 청산거래 설치 등의 조치와 함께 민간분야의 대가지급을 위한 제도적 장치를 두었다.

민간분야에서의 대동독 대가지급을 위한 제도적 장치로 중요한 것으로 다음과 같은 조치들을 들 수 있다.

첫째, 비상업적 지불 및 청산교류조치다. 기본조약 제7조에 관한 추가 의정서 제11항을 통해 양국은 사회복지적 문제해결을 위해 비상업적 지불 교류와 청산교류에 관한 회담을 개시하여 1974년 4월 25일 생계비 지불 용 송금에 관한 합의(Sperrguthabenvereinbarung)를 이끌어냈다. 그러나 이는 가족법상 부양의무가 있는 자에게 허용되었으며 자유의사에 의해 부양의무가 없는 친척들에게는 동서독 협정상 허용되지 않았다. 송금이 허용된 지불액은 미성년자인 자녀에게 법적으로 규정된 생계비 전액이며, 이미 성인인 권리자일 경우, 법원의 판결이 있었던 경우는 법원의 판결액 수이고, 만약 법원의 판결이 없었던 경우는 매월 200마르크까지만 허용되었다.

둘째, 양국 주민들(연금생활자, 전쟁원호대상자, 중장애자, 재해보험대상자, 사회복지수령자)로 하여금 각각 상대방 국가에 있는 예금구좌를 사용하여 비상업목적으로 송금할 수 있도록 한 조치다. 특히 상속재산처분과 관련해서는 양지역 상속자가 상속재산을 받을 수 있도록 외환관리법의

저축을 받지 않도록 했다.

셋째, 은행구좌 설치 및 거래를 가능할 수 있도록 한 조치를 들 수 있다. 동독은 1973년 12월 동독 외환관리법상 동독지역 이외 거주주민, 서독인과 서베를린인을 모두 포함하여 동독지역에 구좌를 설치할 수 있도록 하였으며, 분리할 수 없는 상속재산이나 공동재산이 여러 사람 공동명의로 되어 있을 경우, “외환법상 외국인” 구좌를 공동명의로 개설할 수 있도록 했다. 동독은 이를 A형과 B형으로 나누고 A형에 입금시킬 수 있는 자산들은 동독에서 받은 임금 및 장학금, 동독여행시 최소의무환전 또는 임의 환전을 했으나 다 소비하지 못하고 남은 동독 마르크 등으로 이 구좌를 통해서 동독에서 물품구입이나 기타 비용을 지불할 수 있도록 하였다. 그러나 이 구좌를 통해서 부동산을 구입하거나 귀금속 및 골동품 매입 등 투자목적의 지출은 할 수 없도록 하였다. B형 구좌에는 동독에서 서독이나 서베를린으로 합법적으로 이주한 자들이 남긴 은행자산, 집세나 기타 임차료 송금에 의한 은행자산, 유산으로 인한 상속자산을 입금시킬 수 있으며, 이의 사용은 법적으로 의무가 있는 부양, 생계보조금 지불, 주택보수, 유지 및 관리를 위해 필요한 지출, 주거환경 개선, 기타 부동산의 관리에 소요되는 비용(이자지불, 보험료 지불 등), 세금 지불, 타인에게 무상송금, 법정 비용 등에 국한하였다.

한편 동독주민도 서독의 금융기관에 자유구좌(Freikonto)와 폐쇄구좌(Sperrkonto)를 개설할 수 있도록 했다. 동독에 정상거주지를 갖고 있는 자연인이나 법인 및 본사나 지사는 서독내 금융기관에 각종 화폐를 사용한 이자가 있거나 없는 자유구좌(Freikonto)를 설치 운영할 수 있었다. 자유구좌의 예금을 이용하여 서독은 물론 서독이외 지역에 대한 모든 대금지불이 수행될 수 있도록 했다.

1974년 4월 25일 양독간 송금이전에 관한 협정과 서독의 외환법 시행령에 의거 동독주민들은 서독지역에서 폐쇄구좌인 “동독주민용 DM구좌”를 통해 거래를 할 수 있었다. 동독마르크와 서독마르크의 비율은 1:1이었다. 동독주민용 DM구좌는 연방은행에서 발급된 개별허가나, 연방은행 공지에 따른 일반허가의 조치 범위 내에서 이용할 수 있도록 하였다.

즉 세금, 공과금, 소송경비, 행정수수료, 묘지관리비, 변화사 수수료를

비롯하여 보험료, 주택융자금 지불, 서독지역내 건물이나 대지 등 부동산 유지 및 관리에 드는 비용은 액수에 상관없이 인출할 수 있도록 했다. 또한 서독지역에 거주지를 갖고 있는 자들에 대한 무상현금제공 또는 서독지역 주민들에게 선물을 하기 위해 주문한 경우, 동독주민들에게 선물로 보내어지거나 그와 같은 목적으로 사용될 수 있는 물품의 구매를 서독지역 회사나 주민들에게 위탁할 경우에는 1년에 10,000마르크까지 인출할 수 있도록 했다. 그밖에도 동베를린에 위치한 선물용역대행회사인 GENEX-Geschenkdienst에 물건을 구입·의뢰할 경우에는 1년에 60,000마르크까지 인출이 가능하도록 했다. 그리고 동독주민으로서 서독에 일시체류할 경우에는 그 가족은 월 5,000마르크까지 인출할 수 있도록 했다.

### 3. 대동독 대가지급의 파급효과

서독의 대동독 대가지급은 동서독 모두에게 중요한 의미를 부과했다. 서독에게 대동독 대가지급은 경제적으로는 지엽적인 의미를 가졌었지만 정치적으로는 매우 큰 의미를 부여했다.

대동독 대가지급은 내독 교역이 이루어졌던 초기 서독의 정치적 목표를 관철시키기 위한 정치적 압력수단으로 이용될 수 있었다. 전후 보수당 집권 정부는 대동독 대가지급을 통해 베를린과 서독간의 자유왕래가 보장되도록 하는 협상수단으로 이용했으며, 1966년 대연정의 출발이후부터는 동서독을 묶는 가장 안정된 장치로서 역할하게 함으로써 동독의 체제를 점진적으로 변화시키는 수단으로 작용했다.

한편, 동독에 있어 서독으로부터의 교류·협력에 따른 재정적 지원은 경제적으로 큰 의미를 부여했다. 경제성장과 사회주의 계획수립의 결함을 보완하고, 재화의 부족상태를 해소함은 물론, 서방측 기술을 획득할 수 있는 수단이 되었다. 또한 비록 제한적이기는 하나 긴박 상황에 따른 응급책으로서 물자공급을 통해 체제를 안정시키는 전략적 역할도 할 수 있었다.

서독과의 자본거래 역시 동독에게는 지대한 의미를 부여했다. 1983년과 1984년의 차관제공은 동독경제가 외환위기를 벗어나는데 커다란 도움

을 주었다. 1982년~1983년 동독은 경제정책적 오판, 경솔했던 채무관리, 원자재와 농산품의 급격한 국제가격 등귀, 외국차관에 대한 유류이자율의 폭등 때문에 불과 수개월 사이 동독 건국 이래 유례없는 최악의 경제 위기에 처했으나 서독으로부터의 재정적 지원을 잘 활용함으로써 이를 극복할 수 있었던 것이다. 이의 결과로 시간이 경과할 수록 동독은 서독측의 상품공급, 서비스공급, 차관, 비상업성 외환지불에 대한 의존성이 커짐으로써 대서독 의존도는 심화되었다.

이런 점에서 볼 때 대동독 대가지급은 동독의 경제위기를 해결하고 궁극적으로 동독의 경제와 정치·사회체제의 안정에 지대한 기여를 했던 것으로 평가된다. 경제성장에 박차를 가할 수 있었으면서도 제한적이기는 하나 상황에 따른 응급책으로서 물자공급을 지원받아 체제를 안정시킬 수 있기 까지 했다. 동독경제가 필요로 했던 물질적 수요는 예측을 불허하고 갑작스런 것이었으나, 서독으로부터 언제나 신속하고 복잡하지 않으면서 장기간의 운송시간 필요없이 충족될 수 있었기 때문이었다.

이와 같은 상황은 전반적으로 동독으로 하여금 사회주의체제의 서독 자유민주주의 체제에 대한 열위를 인식하게 함으로써 동독의 서독과의 경제적 연결, 정치적으로는 개방을 가져오는 결과를 초래했다. 즉 대동독 대가지급은 양독관계에서 서독은 경제적 희생, 동독은 정치적 희생을 감수해야 하는 파급효과를 가져왔으며, 동독 주민들로 하여금 부유한 서독의 실체를 인식할 수 있게 만들었다. 이는 결국 통일 당시 동독 주민들로 하여금 서독 체제로의 편입을 통한 통일을 수용할 수 있었던 근간으로 작용했을 것으로 판단된다.

## V. 결론: 독일사례의 함의와 대북 교류협력의 정책적 방향

### 1. 독일 사례의 함의

서독의 대동독 대가지급은 서독이 의도적인 통일, 제도적인 통일이 아닌 동독 주민의 힘에 의해 스스로 서독과 하나가 됨으로써 자발적으로 통일을 원하는 상황을 만들 수 있었던 추동력으로 작용했다. 그리고 대동독

대가지급이 동서독 통일의 추동력으로 작용할 수 있었던 배경에는 무엇보다도 서독의 대동독 정책변화가 중요했다.

이미 언급한 바와 같이 포츠담 협정에 따른 전쟁 손해배상 처리와 관련하여 소련은 자신의 점령지역인 동독에 대해 그 배상을 청구하였으며, 서방측 연합국들은 동독지역의 경제를 소련에 위임해버림으로써 동서독은 경제적으로 뿐만 아니라 사회적·정치적으로도 분할되는 결과를 초래했다. 이와 함께 연합국들과 서독정부는 동서독 점령지역 내에서 여러 가지 까다로운 행정절차를 마련하여 내독 교역이 이루어지는 것을 어렵게 만들었다. 동독으로의 물품반출이나 서독으로의 반입을 언제라도 차단시킬 수 있는 행정적 장치를 마련했으며, 행정지도 권한을 필요이상으로 확대·사용하는 방법을 통해 동독에 대한 선별적·한시적 경제제재 조치를 취할 수 있도록 했다. 이와 같은 조치를 서독과 서방 연합국들은 소련과 동독이 베를린으로의 통행을 봉쇄할 때마다 맞서는 정치·경제적 수단으로 이용했다. 다시 말해 내독 교역을 서독은 베를린으로의 통행로가 항시 열려있도록 보장하는 수단으로 이용했다. 뿐만 아니라 동독공산당을 몰락시키는 정치적 압력수단으로 사용하려고 했다. 사실 당시 동독으로서는 동독 경제가 소련에 대한 전쟁보상으로 인해 크게 악화되었기 때문에 동독경제를 위해 내독 교역은 절실한 사안이었다. 일부 동독제품의 경우에는 서독 시장만큼 유리한 조건을 갖춘 곳이 없었으며, 내독교역이 국가 내부거래의 형식을 띠었기 때문에 동독으로서는 큰 경제적 혜택을 누리는 셈이었다. 그러나 서방의 수출규제가 동독의 경제계획 달성에 큰 차질을 주고 있었기 때문에 동독은 1960년대에 이르기까지 내독교역의 확대와 무역규제 완화를 서독에 요청하기까지 했다.

그러나 당시 실제 취해졌던 서방 국가를 위시한 서독의 동유럽 국가를 포함한 대동독 정책은 동독의 경제발전에 지장을 가져다 준 것은 사실이었다. 그와 같은 봉쇄 정책은 결과적으로 동서독간의 생활수준 격차를 심화시키는 요인이 되었으며, 동독주민들로 하여금 서독으로 탈출하려는 결심을 하게 만들었다. 그리고 동독 정부에 대해서는 동서독간 인적왕래를 차단하는 조치를 취하게끔 하는 조치로 작용하였기 때문에 궁극적으로 양독간의 대립을 심화시키고 동독경제를 사회주의 경제진영으로 더욱 통

합시키는 결과를 가져왔다. 동독정부가 이에 상호 통신은 물론, 가족방문마저 어렵게 함으로써 서독주민들에게 동독은 그야말로 ‘머나먼 이웃 나라’로 전락하는 상태가 되었던 것이다. 이 과정에서 1958년 이후 수 차례에 걸친 베를린 봉쇄가 대두되었으며, 1960년 9월에는 내독협정이 파기되는 상황에 직면하기도 했다. 그럼에도 불구하고 미국의 요청에 따른 서독정부의 대동독 경제적 고립화 정책은 지속되었다.

1961년 8월 베를린에 장벽이 설치되자 서독 정치가들은 비로소 과거에 품었던 통일에의 환상으로부터 깨어나 독일민족문제를 새로운 시각에서 고찰하는 시각을 갖게 되었다. 즉 독일 통일은 결코 무력으로 해결될 수 있는 문제가 아니며, 강대국들 사이의 화해가 이루어져야만 그 가능성이 높아질 것이라는 판단과 함께 전세계적으로 자원 및 원자재 부족 현상을 겪고 있는 상황에서 쌍방의 노력과 협력확대는 양측에 모두 도움이 될 것이라는 인식이 자리잡기 시작했다. 그리고 동독의 ‘체제변화는 외부로부터 직접적 간섭을 통해서 이루어지기보다는 내부에서의 점진적인 변화를 통해서만 가능할 수 있다’는 정치적인 신념으로 발전하였다. 바꾸어 말해 서독정부는 기존에 취했던 정책, 즉 ‘서방의 지원을 받아 서독이 잘 살게 되면 경제난에 허덕이는 동독주민들은 자연적으로 소련체제에 대항하게 될 것이며, 이로써 소련군들은 어쩔 수 없이 점령지역을 통합의 전 단계로 내어놓지 않으면 안될 것’이라는 판단에서 벗어나 동독과의 교류를 동독에 대한 국가인정문제와 결부시켜서는 안된다는 입장을 견지하게 되었으며, 이를 바탕으로 내독관계개선을 저해하는 요인들을 제거시키는 노력을 하기 시작했다.

서독은 첫째, 동서 유럽간 갈등의 근본적 쟁점사항이었던 독일문제를 서독정부가 주도적으로 해결함으로써 유럽의 안보에 기여하고 둘째, 동서독의 제도화된 병존을 인정하며 셋째, 이데올로기를 초월한 실질적 협력관계에 바탕을 둬으로써 동독체제의 변화를 유도하고자 하였다.

이에 따라 추진된 ‘접근을 통한 변화’라는 에곤 바의 개념에 입각한 신동방정책은 현상유지(status quo) 상황에서 역동화(Dynamisierung)를 겨냥하고 1950년대 아테나위의 ‘힘에 의한 우위정책’에 대응하는 분단유럽 극복의 정책으로 발전하였다. 또한 인적 접촉의 강화와 더불어 유럽이

라는 틀 속에서 독일의 단일성 회복(Wiederherstellung der deutschen Einheit)을 추구했던 것이다.

이와 같은 신동방정책은 당시 다음과 같은 점에서 비판의 대상이 되기도 했다. 첫째, 동독체제의 궁극적인 변화를 겨냥하고 있으면서도, 동독체제를 인정하고 안정화시켜 주었다는 것이다. 따라서 비록 신동방정책의 장기적인 목표와 단기적인 정책수행간에는 직접적인 모순이 드러나지 않았지만, 많은 사람들에게 신동방정책은 모순을 내포하고 있는 것처럼 보였다는 것이다.

둘째, 신동방정책은 동서독 교류협력기간 동안 동독주민을 담보로 협상을 벌이는 동독지도부에게 많은 것을 양보하고 동독정권을 안정시켜 줌으로써 독재체제의 생명을 연장시켰을 뿐만 아니라 서독정부가 정부차원의 접촉, 즉 동독지도층과의 대화를 동독 반체제 인사들과의 대화·접촉보다 더 중요시함으로써 동독내에서의 개혁세력이 성장할 수 있는 여지를 없앴다는 점을 지적하고 있다.

셋째, 신동방정책은 공산주의 체제가 오래 존속할 것이라는 가정하에 현상유지 일변도의 역사인식을 전제로 하고 있다는 데서 근본적인 오류를 범하고 있다는 것이었다.

그러나 신동방정책은 통독이후 그 역할이 크게 긍정적으로 재평가되었다. 긍정적인 평가의 근거는 첫째, 공산체제는 외부의 압력에 의해서는 결코 극복될 수 없으므로 접근을 통한 변화의 정책이 서독정부에 의해 추진되었기 때문에 소련에서의 고르바초프 출현과 동구권의 개혁, 동독의 평화혁명이 가능할 수 있었다는 점이다. 다시 말해 소련의 대동구 지배질서와 내부체제의 붕괴과정은 서독의 신동방정책 추진 및 그에 따른 서구진영의 대동유럽 국가와의 화해정책과 불가분의 관계가 있으며, 독일통일에 중요한 역할을 했음을 부인할 수 없다는 것이다.

둘째, 신동방정책의 추진으로 이루어낸 많은 인적·물적 교류가 동독주민으로 하여금 자유민주주의와 부유한 서독의 실체를 확인시켜 주는 기회를 안겨줌으로써 민주화와 자유화 의식제고에 기여하였으며, 이것이 궁극적으로는 통일당시 서독체제로 통일을 추진하는데 결정적인 역할을 했던 것으로 평가된다.

통일과정에서 서독의 대동독 대가지급은 동서독 관계에서 경쟁과 갈등을 완화하면서도 각 분야의 연계가 이루어지도록 하는 데 기여하였으며, 동서독 주민간의 접촉을 활성화하게 함으로써 상대를 보다 깊게 인식할 수 있었던 계기를 만들었다. 무엇보다도 부유하고 민주적인 서독에 대한 동독 주민의 인식이 민족의 동질성을 회복시키는 데 큰 역할을 했다.

## 2. 대북 교류협력의 정책적 방향

### 1) 대가지급과 상호주의의 연계

통일과정에서 이루어진 서독의 대동독 대가지급은 우리의 대북 정책에 큰 시사점을 마련해 주고 있다. 무엇보다도 북한 현실을 감안한 지원은 그것이 인도적 차원이 아닌 경우에는 반드시 남북간의 교류협력을 증진시킬 수 있는 조건을 만들어 추진함으로써 북한 변화의 근거를 확보해야 할 것이라는 점이다.

그동안 김대중 정부의 의욕적인 대북 포용정책 추진과 그에 상응하는 조치들에도 힘입어 남북관계는 정상회담 개최라는 가시적인 성과를 보이기도 했다. 그럼에도 불구하고 남북 경제 교류협력 사안은 국내외 정치적 환경에 자유롭지 못했다. 정상회담을 통한 남북관계 개선이 정경분리하 추진되어야 할 경의선 연결과 금강산 육로연결과 같은 당국자간 경제협력사업은 국제정치적 환경에 예민해 진전되지 못한 채, 정치적 결정에 내맡겨지는 상황이 점철되고 있다.

포용정책의 골격을 이루는 상호주의 원칙은 대가지급과 관련하여 대북 포용론의 한계를 보완해 줄 수 있는 전략으로 남북한이 실사구시적 관계를 정착시켜 상호 이익을 추구하는 데 기여할 수 있다. 그러나 실제 상황에서 상호주의는 일관성 없이 적용된 면이 없지 않았던 것으로 판단된다.<sup>33)</sup>

33) 1998. 4 비료회담에서는 상호주의 원칙에 집착, 협상이 결렬되었지만 같은 해 7월 잠수함 사건에 대해서는 지나치리 만큼 햇볕론을 의식했다. 상호주의는 어떤 경우에는도 효과적으로 작용할 수 있어야 한다.

겉으로는 햇별론이 일관되게 추진되는 듯이 보이지만 내부적으로 정책적인 혼선과 함께 자의적 적용이 이루어진 측면도 배제할 수 없다. 남한 정부는 필요에 따라 햇별론 또는 상호주의의 카드를 내밀어 북한에 대한 측면이 강하다. 또한 햇별론과 상호주의의 관계가 명확하지 않아 실제 적용에서는 혼란이 야기되는 측면도 있었다.

이는 무엇보다도 현 정부의 대북정책이 지닌 모호성에 기인하는 것으로 판단된다. 정경분리와 상호주의라는 개념에 대한 각각의 충분한 이해와 상호 관계에 대한 명확한 규정이 미흡했던 것이다.

현 대북 정책에서의 상호주의는 다음과 같은 적용상의 문제를 안고 있다고 판단된다. 첫째, 상호주의가 상호 이해와 호혜를 바탕으로 화해와 협력을 실천해 나가는 남북관계의 틀로 기능하지 못하고 있다. 등가적 상호주의의 적용은 배제되는 측면이 강하지만 상호주의를 동시교환적으로 적용됨으로써 현실적으로 불가능한 이상이 되는 경우가 많다. 1998년 비료 회담과 이산가족 상봉의 동시교환적 상호주의의 적용이 결국 회담 실패로 돌아간 것은 이를 분명히 하고 있는 사례로 지적될 수 있다. 상호주의를 경제협력과 연결시킬 경우 기업에 대한 제도적 차원의 배려 등을 포함하여 통행, 통신, 통상거래의 자유화와 같은 경제협력의 활성화를 위한 북한이 조치와도 연계시키는 것이 더욱 바람직할 것이다.

둘째, 상호주의에는 보복조치가 결여되어 있다. 상호주의를 대북 지원 등 남한의 남북관계개선 노력에 대해 북한도 일정한 수준의 상응한 조치를 취해야 한다고 규정함으로써 보상만을 상호주의로 인식하고 있다. 북한의 행위가 엄청난 기대손실을 초래할 것이라는 두려움을 심어주지 못하기 때문에 북한이 협력할 수 있는 가능성을 차단시켜 버린 셈이 되는 것이다. 북한의 배반에 대해 남한이 적절한 보복조치를 취할 수 없기 때문에 북한은 서슴없이 배반행위를 할 가능성이 상존하고 있다.

셋째, 이와 같은 상호주의 형태는 북한에 대해 적절히 대응하지 못함은 물론, 우리의 대북 정책 추진에도 혼란을 가져와 일명 '퍼주기식' 이라는 내부적인 반대여론에 봉착하게 만들고 있다.

넷째, 상호주의는 그 사용 여하에 따라 협력을 통해 북한을 변화시킬 수 있는 매우 실질적인 전략임에 틀림없으나, 상호주의가 현실적으로 정경

분리원칙의 적용으로 그 효용성을 상실하는 측면이 강하다. 다시 말해 정경분리원칙이 적용됨으로써 상호주의에 근거해 북한에게 대남 정책을 바꿀 수 있는 기회를 상실, 북한이 대남 정책을 바꾸지 않고도 남한의 민간 기업으로부터 경제적 지원을 받을 수 있는 통로 역할을 할 수 있다는 것이다.<sup>34)</sup>

이런 점에서 상호주의와 정경분리는 현실적으로 상호 모순을 빚을 가능성이 크다. 상호주의는 그것이 동시 교환적 성격을 띠고 있다는 점에서 현실성을 결여하고 있으며, 정경분리 때문에 잠수함 사건과 같은 북한의 배반적 행동에 대해 적절한 보복조치를 결여하고 있다는 점에서 남북협력을 유도하는데 한계가 있다. 우리의 대북 정책이 북한의 잘못된 행위에 대해 엄청난 기대손실을 초래할 것이라는 두려움을 북한에게 심어주지 못하기 때문에 남북한간의 협력 활성화 가능성을 차단시키는 셈이 된다. 대북 햇볕정책에 대한 비판은 대부분 여기에서 비롯되는 것이라고 판단된다.

## 2) 대가지급의 전략과 향후 적용분야

대북 대가지급은 북한의 태도를 바꿀 수 있는 전략적 수단으로 사용될 수 있어야 할 것이다.

이를 위해서는 무엇보다도 대가지급을 수단으로 현재 이루어지고 있는 교류협력의 사안에서 남한의 입장과 자세를 북한의 그것과 맞바꾸는 전략이 필요하다. 즉 대가지급이라는 수단을 통해 북한의 협력행위에는 협력이, 배반행위에는 배반이 초래한다는 규칙을 정확하게 적용할 수 있어야 할 것이다. 북한으로 하여금 현재의 배반에는 미래의 엄청난 손실이, 현재의 협력에는 미래의 큰 이익을 가져올 것이라는 것을 인식시킬 수 있어야 한다. 그래야만 상호협력이 궁극적으로 이익을 가져올 것을 기대할 수 있

34) 정경분리는 북한이 대남 정책을 바꾸지 않고도 정경분리를 통해 남한의 민간 기업으로부터 경제지원을 받을 수 있는 통로 역할을 하게 될 수도 있다. 또한 정경분리는 남북간 정치·군사적 사안과 경제교류협력을 직접적으로 연계시키지 않음으로써 기업의 대북 경제활동에 대한 정부규제를 무색하게 하거나, 남북한이 정치적인 갈등을 빚는 상황에서도 북한이 원하는 방향으로 경제협력사업이 추진될 수 있는 가능성을 제공하기 쉽다.

기 때문에 현재 시점에서 협력을 이끌어낼 수 있다.

이를 위해서는 북한의 협력에 대해서는 보상에 줄수 있는 능력(경제력)과 배반에 대해서는 보복할 있는 능력(외교력, 군사력)이 견비되어야 할 것이다. 북한의 비협조적 행동에 대해서는 엄격히 응징하고, 협력적 조치에는 그에 상응하는 보상이 이루어질 수 있어야 할 것이다. 이는 대가제공을 북한의 태도와 협력여부에 맞추어 우리의 정책을 적용하겠다는 단호함과 정책적 기조의 일관성이 유지되어야 한다.

향후 북한에 대한 대가지급은 남북한간에 협정 체결을 촉진시킬 있는 방향으로 이루어지도록 하는 것이 바람직할 것이다. 동서독간에 이루어진 교역형태 중 청산거래와 같이 교역촉진을 위해 북한이 경화 없이도 남한 물품을 반입할 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 남북한간에는 이미 2000년 12월 남북경협 4대 합의를 통해 청산결제를 도입하는 정책을 마련하였다. 앞으로 남은 과제는 이를 통해 청산결제를 이루어나갈 수 있도록 하되, 이의 운영을 남북관계 개선에 적용할 수 있는 지혜가 필요하다. 이와 함께 4대 경협 합의서 뿐만이 아닌 통신·통행을 비롯하여 문화·관광·환경·방송 등 제반 분야의 합의서 체결이 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것이다.

또한 대가지급과 북한 인권분야와의 연계를 추진해 보는 것도 바람직할 것이다. 남한의 대가지급이 동서독의 경우와 같이 이산가족 상봉을 위한 지원을 비롯하여, 북한 주민의 인권 보호와 신장을 위한 국제차원의 접촉을 넓혀나가되, 국제기구를 통한 접근이 이루어질 수 있는 기반을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

# 북한의 최근 기술 중시 및 IT산업 육성 정책의 의미

서재진(통일연구원)

## ◆ 논문 요약 ◆

이 논문은 북한의 과학기술 중시정책 및 IT 산업 육성 정책의 성격과 그 의미를 분석하는데 목적을 두고 있다. 이 논문은 북한이 과학기술에서의 근본적인 혁신만이 경제난을 극복하는 지름길이라고 인식하고 과학기술에 대한 대대적인 육성을 강조하고 있는 최근의 정책방향이 소련의 초기 페레스트로이카 정책의 입장과 매우 유사한 것으로 파악한다. 그러나 북한은 과학기술 발전과 IT 산업의 발전을 위한 구조적 개선을 시도하지 않고 있다는 데서 전망이 어둡다고 평가한다. 북한은 IT 산업에 경제회생의 승부수를 걸고 있으면서도 폐쇄주의 체제를 유지하는데 안간힘을 쓰고 있기 때문이다.

북한의 IT 산업의 육성은 제도를 개선하지 않고 사상통제를 지속하면서 기술 개발만으로 경제난을 극복하고자 하는 노력의 일환이라는 것이 가장 큰 특징이다. 제도개선 없이 과학기술을 발전하고자 하는 정책하에서는 이전과 마찬가지로 정체를 되풀이할 수밖에 없을 것이다. 이 논문은 기술발전을 저해하는 구조적 요인 다섯가지와 IT 산업 정책상의 문제점 네가지를 제시하였다. 또한 이 논문은 IT 산업에 승부를 걸고 있으면서 다른 전통산업분야의 개혁개방은 지연하고 있기 때문에 북한의 IT 산업은 개혁개방을 지연하는 효과를 낳게 될 것임을 지적하였고, 동시에 여타분야에서의 개혁개방이 없는 IT 산업의 발전도 불투명하다고 평가한다.

## I. 문제제기

북한은 지난 10여년 동안의 체제 위기속에서 체제의 생존을 도모하는 몇 개의 중요한 정책을 선택하여 추진했으나 대체로 여의치 못하고 시행착오를 거듭하고 있다. 90년대 들어서 북한은 최우선 과제로 일본과의 수교를 추진하여 경제회생의 돌파구를 마련하려 했으나 핵문제가 돌출되면서 중단된 이후 아직도 교착상태에 있다. 북한은 즉시 미국과의 수교로 전

략목표를 바꾸었으나 핵문제, 미사일 문제 등의 현안이 제대로 협상이 안되면서 미국과의 관계에서도 별 진전이 없다.

경제정책면에서 나진·선봉자유경제무역지대를 설치하여 외자를 유치함으로써 내부 경제체제는 변화시키지 않고 경제를 회생시켜보고자 했으나 외자유치총액이 1억달러에도 미치지 못하는 실패로 끝나고 말았다. 북한은 제3차7개년계획(1987-1993)이 실패로 끝난 뒤 3년간의 완충기를 설정하여 농업, 경공업, 무역 부문을 강조하는 3대제일주의도 추진해 보았으나 별 성과가 없었다. 아직도 식량난이 지속되고 있다. 그 동안의 생존정책들이 선군정치 등의 내부통제 정책을 제외하고는 뚜렷한 진전이 없었던 것이 사실이다. 결과적으로 북한의 경제는 침체국면이 지속되고 있으며 아사자가 아직도 속출하고 있다.

이러한 어려운 상황속에서 북한이 새로운 생존전략으로 구상한 것이 과학기술의 적극적 개발과 IT 산업 육성이다. 최근 북한의 경제운용에 있어서 가장 뚜렷하게 나타나는 움직임이 과학기술의 발전에 관한 것이다. 1999년 1월부터 과학기술중시사상이라는 구호를 제시하여 기술중시를 사상수준으로 격상시키고 있다. 2000년 신년공동사설은 과학기술을 강성대국 건설의 3대기둥으로까지 지위를 격상하기에 이르렀다.

10년간의 경제난 끝에 북한 당국이 선택한 길이 과학기술 육성과 IT 산업 발전을 통한 성장전략이다. 2001년 새해 벽두에 북한이 “모든 문제를 새로운 관점과 높이에서 보고 풀어나가자”는 구호도 과학기술과 IT 산업 중시 정책을 염두에 둔 인식이었다. 이처럼 과학기술을 중시하는 것은 성장전략의 면에서 볼 때 노동력, 원료 등의 투입량을 증대시키는 외연적 성장방식과는 달리 생산설비의 효율화를 통해 생산성을 증가시키는 내포적 전략이다.

북한이 경제성장의 방식을 외연적 방식에서 내포적 방식으로 전환하기 위해서는 단순히 과학기술에 대한 강조만으로는 안된다. 지금까지 과학기술에 대한 지속적 강조에도 불구하고 과학기술이 진전되지 못하는 구조를 개혁하지 않으면 지금까지의 전철을 되풀이하는 것이기 때문이다. 이 점이 북한의 최근 과학기술 강조에도 불구하고 그 성과를 낙관할 수 없는 이유이다.

실제로 북한이 과학기술과 IT 산업 발전을 위해서 필요한 조건들을 적극적으로 조성하고 있으나 하는데는 많은 의문이 든다. 북한이 최근 과거의 중앙계획경제체제를 복원하는데 주력하고 있기 때문이다. 지난 몇 년동안 경제난으로 말미암아 허물어졌던 중앙계획경제 시스템을 복원하기 위하여 1999년 4월 최고인민회의에서 '인민경제계획법'을 채택하고 식량난 이후 만연하고 있는 암시장을 억제하고 있으며, 1998년부터 '제2의 천리마 대진군'이라는 이름으로 과거의 군중동원에 의한 생산성 향상 운동을 다시 강조하고 있으며, 1998년 이후 강원도에서 시작된 토지정리사업을 전국으로 확대하면서 식량난을 극복하기 위하여 개인차원에서 개간한 패기밭들을 몰수하면서 사회주의적 토지소유제도 복원을 강조하고 있다. 북한의 이런 정책적 조치가 의미하는 바는 당분간은 시장제도의 도입이 없으며, 사유제도의 변화가 없으며, 물질적 인센티브제의 도입은 없다는 것을 시사한다고 하겠다. 이 세 가지 정책적 조치의 특징은 식량난 이후 흐트러졌던 사회주의 체제의 원형을 다시 수선하는 작업들이라는 점이다.<sup>1)</sup> 이처럼 북한의 과학기술중시와 IT산업 육성정책이 구호에도 불구하고 전반적인 경제정책 방향은 매우 수구적이다.

북한이 강조하고 있는 과학기술 중시와 IT산업의 육성은 어떤 정치적 의도에 의한 것이며, 얼마만큼의 경제적 합목적성이 있는 것인지, IT 산업의 성공가능성은 얼마나 있는 것인지를 심층적으로 이해하는 것이 필요하다. 이것은 북한의 향후 변화 방향 전망의 측면에서 매우 중요한 연구과제가 될 것이다.

## II. 북한의 발전전략과 기술정책의 관계

### 1. 중공업 우선의 발전전략과 기술의 관계

북한이 과학기술에 대하여 강조하는 것은 최근의 새로운 일이 아니다. 북한 정권의 초기부터 매우 강조된 정책 중의 하나이다. 김일성의 대중연

1) 서재진, 『식량난에서 IT 산업으로: 변화하는 북한』, (지식마당, 2001) 참조.

설 가운데 가장 많이 강조된 것이 사상 다음으로 기술혁신에 관한 것이다. 북한이 경제발전의 초기 단계부터 과학기술 발전에 매달려야 했던 배경을 세가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 북한의 과학기술 중시는 중공업 우선 발전이라는 경제발전 노선과 연관되어 있다. 북한은 정권 초기에는 소련의 지원으로 일체의 잔존 공업시설 정비와 가동에 필요한 기술을 지원받을 수 있었으나 50년대 말 이후에는 소련과의 갈등 및 중소관계의 갈등 등의 상황 때문에 제1차7개년 계획(1961-1970) 기간은 자립적 발전역량을 강화한다는 정책하에 기계 제작을 중심으로 하는 중공업의 육성에 중점을 두었다. 중공업은 기본적인 투자비용이 많이 소요될 뿐만 아니라 자본의 회임기간도 장기적이고 높은 기술 수준이 요구되는 산업이지만 북한은 기술개발을 내부적으로 해결하고자 하였다.

북한에서 부르짖었던 ‘기술혁명’은 곧 기계제작공업의 발전을 의미하는 것이었다. 기계제작은 농업과 공업의 기계화를 의미하는 것이기도 했다. 김일성의 표현으로는 손노동과 등짐에서 벗어나 기계화하는 것이었다. 김일성은 기술의 개념을 “인민들을 고되고 힘든 노동에서 해방하여 일을 할 하게 하면서 더 많은 재부를 생산할 수 있게 하며 인민들의 생활을 더욱 넉넉하게 하고 문명하게 만드는 중요한 혁명”이라고 보았다.<sup>2)</sup>

기술발전을 위하여 북한은 기술교육을 강조하였고 7개년계획기간(1961-1970)에 9년제기술의무교육을 완전히 실시하기도 하였다.<sup>3)</sup>

70년대에 들어와서 북한은 기술발전을 위하여 대외적 경제협력에 대하여 다소 유연한 방향으로 정책을 바꾸었다. 자본부족과 기술낙후 및 시설 노후화를 극복하기 위하여 일본을 비롯한 서방자본주의에 대하여 부분적인 개방을 시도하였던 것이다. 그러나 북한은 서방의 자본과 기술을 적절히 활용하지 못하였다. 북한경제가 외채상환의 능력을 상실함으로써 국제적 신용도가 실추되었는데 설상가상으로 동구 등에 주재하던 북한외교관

2) 김일성, “기술혁명을 성과적으로 수행할데 대하여,” (조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 한 결론, 1960년 8월 11일), 『김일성저작집』 14권.

3) 김일성, “조선로동당 제4차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고,” (1961년 9월 11일), 『김일성 저작집』 15권.

들이 신분상의 특권을 이용하여 밀수를 벌이다 추방되기도 하였다.<sup>4)</sup>

중공업의 발달에 의한 경공업의 후방 연쇄효과가 70년대까지도 나타나지 않았으며, 경공업과 중공업의 불균형이 더욱 심화되었으나 북한은 경제발전 노선을 수정하지 않고 중공업우선의 발전노선을 더욱 강화하였다. 신 6개년계획(1971-1976) 기간동안 기술발전을 강화하기 위하여 안으로는 대중동원 방식을 채택하였다. 사상혁명, 문화혁명과 함께 기술혁명을 3대혁명으로 규정하여 전 주민을 기술혁신으로 동원하고, 1973년부터 이를 지도하는 3대혁명소조를 공업 부문과 농업부문에 파견하였다. 1975년부터는 대중적 기술개조운동인 ‘3대혁명 붉은기 쟁취운동’을 시작하였다. 이 기간에 기술발전의 과제를 3대기술혁명으로 제시하였다. 3대기술혁명이란 중노동과 경노동의 차이 줄이기, 공업노동과 농업노동의 차이 줄이기, 여성의 가사노동 해방을 포함한다.<sup>5)</sup>

## 2. 내포적 성장에의 관심

북한이 과학기술을 강조했던 또 하나의 이유는 노동력 절감과 내포적 성장을 위해서였다. 북한은 기술과 기계에 의거하기 보다는 노동력에 의존하는 생산방식, 즉 외연적 성장전략을 ‘인해전술’이라고 비판하면서 내포적 성장에의 관심을 보였다.

지금 일부 공장에서는 당이 내세운 방침대로 기술혁명을 하지 않고 (아직도) ‘인해전술’을 쓰는 방법으로, 다시말하여 로력자수를 늘이는 방법으로 생산을 높이려 하고 있습니다. 이것은 매우 옳지 않습니다. 인구가 많고 로력이 남는 나라라면 몰라도 로력사정이 긴장한 우리 나라에서는 그런 방법으로 생산을 높이려 해서는 안됩니다.<sup>6)</sup>

4) 통일연구원, 『남북한국력추세비교연구』, (통일연구원, 1993), p. 185-186.

5) 김일성, “조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회 총화보고,” (1970년 11월 2일), 『김일성저작집』 25권.

6) 김일성, “사상혁명, 기술혁명, 문화혁명을 더욱 힘있게 다그치자,” (조선로동당 중앙위원회 정치위원회 강서 확대회의에서 한 결론, 1973년 3월 14일), 『김일성저작집』 28권.

경제성장의 침체가 뚜렷해지는 70년대말부터 과학기술에 대한 정책이 더욱 강조되었다. 1978년 2월부터 김정일의 지시에 의해 각 전문분야별로 과학자와 기술자들을 동원, 과학자기술자돌격대를 조직하여 생산 및 건설 현장에 이들을 파견하고 생산현장에서 직접 기술적 문제들을 해결해 주도록 독려하였다. 제2차7개년계획(1978-1984)의 기본과업으로 인민경제의 주체화, 현대화, 과학화로 설정하였다.<sup>7)</sup> 이처럼 1970년대말 이후로 정책적 강조점이 전환되었다. 공학기술적 측면에서 볼 때 기계화에서 자동화로의 전환이 강조되었고, 생산방법에서는 외연적 생산방법 (또는 조방적 생산방법)에서 내포적 (또는 집약적) 생산방법으로의 전환이 강조되었으며, 경공업혁명이 특히 강조되었다. 이것은 북한이 성장체계에서의 변화를 시도한 것으로 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

1980년대는 북한이 발전전략으로서 대외경제교류를 양적으로 확대하고 질적으로 개선하기 시작한 시기이다. 그 주된 내용은 대외무역 특히 수출에 대한 강조와 자본조달 및 기술도입에 있어서 대서방 경제협력이었다. 김일성은 1980년초 이례적으로 대외무역의 중요성을 강조하였고, 1984년 9월에는 합영법을 제정하여 서방자본의 직접투자를 위한 길을 열기도 하였다.

또한 80년대에 일어난 중요한 변화는 1984년 김일성의 동구방문 이후 전자공업에 큰 관심이 돌리게 되었다는 점이다. 1988년 조선로동당 중앙위 제6기 제14차 전원회의에서 공작기계공업과 전자, 자동화 공업발전을 강조하는 정책을 결정하였다.

공작기계공업과 전자, 자동화 공업을 발전시켜 생산공정들을 자동화, 로봇화하고 유연생산체계를 받아들이면 사람들은 힘든 일을 하지 않고 다만 기계에 지령이나 주고 단추를 누르면 공장이 저절로 돌아가고 제품이 쏟아져나오는 무인조정생산체계로 넘어간다는 것을 의미하는 것이다.<sup>9)</sup>

7) 김일성, “조선민주주의인민공화국 인민경제발전 제2차7개년계획(1978-1984)에 대하여” 『김일성저작집』.

8) 박형준, 김태영, “북한의 과학기술”, 김문조 편, 『북한사회론』 (서울: 나남출판, 1994), pp. 133-134.

전자공업, 자동화 공업은 주로 김정일 주도하에 추진된 것으로 알려져 있다. 김정일주도하에 2차에 걸친 과학기술3개년계획(1차: 1988년 7월~1991년; 2차: 1991년 7월~1994.6월)을 추진하였다. 이들 계획은 당초 기계공업, 전자, 자동화, 화학공업, 농업 등 경제주요 부문의 과학기술 수준을 선진수준으로 끌어올린다는 목표아래 추진되었으나 성과는 부진하였다.

북한에서 이처럼 과학기술에 대하여 지속적으로 강조하고 있는 것은 단순히 일상적인 과학기술 발전 캠페인이 아니다. 그것은 북한의 경제발전 전략 및 경제체제와 관련이 있는 것이다. 북한은 다른 사회주의 국가와 마찬가지로 중공업 우선 발전노선과 자력갱생 전략을 채택하고 있는데 이것은 기술발전이 수반되지 않으면 안되는 발전전략이다.

북한은 중공업 우선 발전 전략과 자력갱생 발전 전략을 채택하였고, 중공업은 곧 기계제작 공업을 의미하였기 때문에 자체의 기술발전이 필수적인 것이었다. 김일성이 중공업 특히 기계제작공업의 발전은 기술혁명의 기초라고 주장하였던 것은 바로 이러한 맥락에서이다.<sup>10)</sup>

결국 북한은 정권초기부터 정책적으로는 내포적 성장의 길을 강조했으나 실제 기업수준에서는 외연적 성장전략이 주류를 이루었다.

### 3. 북한의 계획경제체제와 과학기술

북한이 기술개발을 절실히 필요로 했던 또 하나의 이유는 계획경제체제 때문이다. 계획경제를 채택하고 있는 북한으로서는 모든 경제의 주체와 생산의 요소들에 대한 정보의 수집과 관리, 통보가 필수적이다. 정보화와 같은 기술혁신이 경제발전의 초기단계에서부터 시장자본주의에서보다 더욱 긴요했던 것이 사실이다. 이러한 사실은 김정일의 인식에서도 이미 잘 드러나고 있다.

9) 김일성, “공작기계공업과 전자, 자동화 공업발전에서 전환을 일으킬데 대하여,” (조선로동당 중앙위 제6기 제14차 전원회의에서 한 결론, 1988년 11월 30일), 『김일성저작집』.

10) 김일성, “기술혁명을 성과적으로 수행할데 대하여,” (조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 한 결론, 1960년 8월 11일), 『김일성저작집』 14권.

계획기관 일군들이 능률적으로 사업하도록 하려면 계획화 수단들을 현대화하는데도 관심을 돌려야 합니다. 계획을 일원화, 세부화하려면 계획기관 일군들이 방대한 사무를 처리하여야 하는 것 만큼 계획화수단들을 결정적으로 현대화하여야 합니다. 계획일군들의 머리수나 늘이는 방법으로는 방대한 계획화사업을 성과적으로 보장할 수 없습니다. 국가계획위원회를 비롯한 계획기관들이 현대적인 기술수단들을 널리 받아들여야 계획화사업에서 신속성과 정확성을 보장할 수 있을 뿐아니라 계획일군들이 현실 속에 들어갈 수 있는 시간을 얻어낼 수 있습니다. 계획기관들에 지금 쓰고있는 수공업적인 계산수단 대신에 전자계산기를 널리 받아들여 계획화수단의 전자계산기화를 하루빨리 실현하도록 하여야 하겠습니까.<sup>11)</sup>

북한은 경제를 보다 계획적으로, 균형적으로 발전시키기 위하여 계획의 일원화와 세부화를 경제계획의 원칙으로 삼고 있다. 계획화사업을 일원화하기 위하여 당은 국가계획위원회에 직속하는 지국계획위원회들과 시(구역), 군 국가계획부와 공장, 기업소 국가계획부를 설치하였으며, 성, 중앙급 기관을 비롯한 인민경제 모든 부문 계획부서들로 하여금 계획화사업에서 해당기관에 복종하는 것과 함께 국가계획위원회에도 복종하게 하였다. 이리하여 중앙으로부터 지방과 공장, 기업소에 이르기까지 인민경제계획화사업을 통일적으로 하는 계획의 일원화체계가 서게 되었다.

계획의 세부화는 국가계획기관들이 직접 전반적 경제발전과 매개 공장, 기업소들의 경영활동을 밀접히 련결시키며 인민경제 모든 부문들과 지방 및 기업소들의 실정에 맞게 계획을 구체화하여 모든 지표들을 세부에 이르기까지 똑바로 맞물릴 수 있게 한다. 계획의 세부화를 실시함으로써 경제발전에서 불균형성장과 자연생장성의 요소를 완전히 없애고 계획적 균형발전 법칙의 요구를 가장 정확하게 반영하여 나라의 경제를 아무런 혼란도 없이 높은 속도로 빨리 발전할 수 있게 되었다.<sup>12)</sup>

북한은 기계공업의 강조 덕분에 초기에는 경제성장이 어느 정도 성과를

11) 김정일, “인민경제계획사업에 대한 당적 지도를 강화할 데 대하여,” 조선로동당 중앙위원회 경제부서 책임일군들과 한 담화, 1971년 10월 11일, 『김정일선집』 2권.

12) 김일성, “조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고, 1970년 11월 2일”, 『김일성저작집』.

거두었다. 또한 노동력과 자원이 풍부한 한에서는 이들 생산요소를 투입하여 국제시장에서 교환하지 않고 북한내에서 소비하는 소비품을 충당하는 정도의 경제단계에서는 어느정도 경제성장이 가능했다. 그러나 노동력과 원자재 등의 생산요소가 고갈되고 노동력의 정치적 도덕적 호소에 의존한 동기부여가 효율성을 상실하게 되자 북한 경제의 성장률은 쇠퇴하게 되었다. 과학기술을 그렇게도 강조하였는데 북한의 과학기술은 큰 진전이 없었다. 그 까닭은 정책밖의 구조적 원인이 있기 때문이다. 그럴수록 과학기술의 중요성은 더욱 강조되었다.

북한의 중공업우선 발전 및 자력갱생 전략이 어떻게 기술발전을 강조하지 않을 수 없는지를 이해하기 위해서는 남한의 60년대의 경공업 우선 발전 및 수출주도 전략과 비교해보면 이해를 도울 수 있다. 한국경제는 생산에 필요한 자본도 자원도 기술도 없이 오직 노동력 하나만 풍부한 상태하에서 가능한 효율적 산업화의 전략으로서 국제경제의 하청구조에 편입하여 경공업위주의 가공무역을 하는 전략을 채택하였던 것이다. 가공무역이란 생산에 필요한 공장설비 등의 자본재와 중간재 등 생산요소를 외국으로부터 수입하여 풍부한 노동력을 이용하여 이를 조립, 가공하여 생산한 완제품 또는 반제품을 다시 외국에 수출하는 형태의 자본순환이 지배적인 산업조직을 의미한다.<sup>13)</sup> 이러한 경제개발은 개발초기부터 외국무역의 확대를 필요조건으로 하는 것이다. 자본재, 중간재 및 기술의 도입은 그 자체로서 수입의 확대를 의미하는 것이며 이러한 도입이 차관이나 무역신용 등에 의한 외상도입일 경우 원리금의 상환의무가 부과되기 때문에 외환수입을 위한 수출의 확대도 불가피하게 된다. 이러한 수출의 확대가 불가피해지는 경우는 국제시장에서의 경쟁력확보가 무엇보다 중요해지며 그를 위해서 수출기업의 규모의 확대가 필요하게 되어 조립 가공기업은 조기대형화를 필수적으로 요구하게 된다.

한국 경제가 국제무역에 편입구조의 특징은 일본으로부터 자본재 중간재를 수입하여 조립 가공하여 완제품 또는 반제품을 만들어 주로 미국에 수출하는 방식의 국제하청구조였다.<sup>14)</sup> 이러한 정식화된 국제분업구조에서

13) 강철규, 『가공무역과 산업조직』 (산업연구원, 1988), pp. 40-41.

14) Martin Landsberg, "Export-led Industrialization in the Third World: Manu

한국은 세계적으로 평균화된 기술을 사용하여 경공업부문에서 세계적인 규모의 공장을 설립하여 60년대 초반부터 수출기업의 조기대형화를 시작하였다.

이처럼 남한의 60년대 경제발전 전략은 외국의 자본과 기술을 수입하여 대형 조립공장을 설치하였기 때문에 기술개발에 의존하지 않아도 되는 발전전략이었다. 남한은 60년대 경공업에서부터 출발하여 70년대에 중화학공업으로 이어지는 공업화의 심화 발전의 유형을 걸었다. 중화학공업 단계에서 기술축적이 본격적으로 이루어지게 되었고 그것은 또 고도성장의 동력이 될 수 있었다. 중화학공업에서의 진전과 기술의 발전은 오늘날 IT 산업에서의 강세를 보이는 경쟁력의 토대가 될 수 있었다. 남한의 경우 경공업 단계에서부터 첨단산업 단계에 이르는 성장의 과정을 거처온 것에 비하면 북한은 아직도 정권 초기의 중공업 우선 발전 단계의 구호가 되풀이되고 있으며 실질적인 진전이 없는 것이다. 그것이 오늘날 북한 경제가 침체를 면하지 못한 핵심적 원인중의 하나로 되었다.

### Ⅲ. 북한의 정보산업 정책의 시동

90년대 이후의 북한의 과학기술정책의 특징은 정보산업에 대한 관심의 증가이다. 북한의 정보통신 기술에 관련된 정책은 크게 2단계로 나누어 볼 수 있다.<sup>15)</sup> 북한에서 정보기술 분야의 중요성을 인식하고 정부 차원의 장기적인 계획을 수립하게 된 첫 계기는 1984년 김일성의 유럽순방인 것으로 알려졌다. 그때 김일성은 각국의 정보기술 발전상을 보고 전자산업을 중심으로 한 첨단기술 분야의 중요성을 인식, 순방국가들과 각각 기술협력 계약을 체결하고 실습생을 유럽 각국에 파견하여 기술을 익히도록 했다. 컴퓨터 관련 인재육성을 위하여 1985년에 4년제 컴퓨터 인력 양성 전문기관인 조선계산기단과대학을 설립하고 이어 1986년에는 프로그램 개발

---

-facturing Imperialism.” The Review of Radical Political Economics, Vol.11(4), 1979.

15) 북한의 과학기술 정책 전반에 대한 분석은 최신림, 『북한의 산업기술: 정보통신산업』(산업연구원, 1999.1) 참조.

전문기관인 평양정보센터, 그리고 1990년에는 조선컴퓨터센터 설립하였다.<sup>16)</sup>

정보과학 및 정보산업 분야에 대한 투자가 시작된 것은 1988년부터 시작한 과학기술발전 3개년 계획이 수립되면서부터이다. 제1차 과학기술개발 3개년 계획(1988~91)은 15개 종합과제와 44개 대상과제로 구성되었는데, 특히 초대규모 집적회로, 대출력 고내압 반도체 생산의 공업화와 경제 주요부문의 전산화의 일환으로 조선컴퓨터센터를 중심으로 전산망을 구축하며 소프트웨어산업과 아울러 하드웨어와 자동화 요소 등의 생산에 비중을 두었다. 제2차 과학기술발전 3개년 계획(1991~94)은 2000년까지 전국적으로 모든 분야의 전산자동화와 초대규모 집적회로 생산의 공업화를 당면 목표로 했으며, 16메가 초대규모 집적회로 개발과 함께 32비트 초소형 컴퓨터의 공업화와 64비트 초소형 컴퓨터 연구개발에 박차를 가하였다.<sup>17)</sup>

그러나 심화된 경제난으로 이런 목표들은 달성되지 못한 것으로 보인다. 북한은 어려운 경제사정과 대공산권수출통제위원회(COCOM)와 그 뒤를 이은 바세나르협정의 규제에 의해 첨단 컴퓨터 장비의 도입 곤란으로 하드웨어 부문에는 많은 제약을 받고 있다.

둘째 단계로서, 최근 들어 북한이 다시 컴퓨터에 관심을 가지게 된 것은 김정일 정권이 다소 정치적 안정을 되찾기 시작한 1998년부터이다. 1998년 2월 8일 김정일이 「전국 컴퓨터 프로그램 경연 및 전시회」를 시찰할 때 컴퓨터 소프트웨어 개발을 촉진시킬 것을 지시한 이후 대중적 정책으로 전환되었다.<sup>18)</sup> 이를 계기로 컴퓨터 대학, 컴퓨터 학부, 컴퓨터 학과, 전공반, 프로그램 센터가 설치되었고 컴퓨터 기술자의 양성, 프로그램 개발사업에서 일대 전환이 일어났다고 한다.

1998년부터 각급 중고등학교에서 컴퓨터 교육을 시작한 이후 1999년 말 김일성종합대학에 처음으로 컴퓨터과학대학을 설치하였으며, 김책공업

16) 박찬모, “북한의 정보기술과 남북협력,” 『통일시론』, 1999년 봄호, p. 124.

17) 박찬모, 위의 글, p. 124.

18) 조선컴퓨터센터 최응철 기사장의 발언 (일본의 라디오 프레스, “북한의 컴퓨터 소프트웨어 개발”, 『北朝鮮政策動向』, 제14호, No. 310, 2000년 12월 31일; 『KDI 북한경제리뷰』, 2001.1 p. 65에서 재인용.

대학, 평양전자계산기대학 등 주요 대학에도 프로그램 학과를 설치하였다. 1999년 12월에는 정보통신 부문을 전담할 주무부서로서 전자공업성이 설치되었다.

북한의 정보통신산업을 주력산업으로 하는 경제발전 전략이 형성된 데는 1998년 8월의 광명성 1호 시험발사가 큰 계기가 된 것으로 보인다. 광명성 1호는 8만여 개의 부품을 성공적으로 생산하고 조립한 것을 의미하기 때문에 과학기술 분야에 대한 자신감이 생겼다는 것을 의미한다. 바로 뒤이어 1998년 9월 개정헌법 27조에서 “기술발전 문제를 첫 자리에 놓고 모든 경제활동을 진행하며 과학기술 발전과 인민 경제의 기술개조를 다그치고 대중적 기술혁신 운동을 힘있게 벌리자”고 강조하였다.

해마다 신년사가 과학기술 분야에 대하여 한 문장 정도의 언급이 있었지만 1999년부터는 과학기술에 대한 인식이 근본적으로 달라지기 시작하였다. 이때의 과학기술은 추상적인 차원의 과학기술이 아니라 정보통신산업을 의미한다. 1999년 신년 공동사설은 과학기술에 대한 중요성을 다음과 같이 강조하였다.

과학기술은 강성대국 건설의 힘있는 추동력이다. 조국의 부흥 발전이 과학자·기술자들의 손에 달려 있다. 과학자·기술자들은 우리의 기술, 우리의 힘으로 첫 인공지구위성을 쏘아 올린 그 본때로 나라의 전반적 과학기술을 세계적 수준에 올려세워야 한다. 온 나라에 과학을 중시하는 기풍을 세우고 도처에서 기술혁신의 불길이 세차게 타 번지게 해야 한다.<sup>19)</sup>

과학기술에 대한 중시는 김정일이 1999년 1월 11일 신년 첫 현지도로서 과학원을 방문하면서 새로운 국면을 맞게 되었다. 현지도를 계기로 1999년 1월 16일 『로동신문』은 “과학중시 사상을 구현하여 강성대국의 앞길을 열어 나가자”라는 제목의 사설을 발표하여 과학중시 정책을 ‘사상’ 수준으로 격상하였다. 이 논설에서 북한은 “남이 한 걸음 걸을 때 열 걸음, 백 걸음을 달려 과학기술 발전에서 혁명적 전환을 이룩하는 바로 여기에 우리 조국과 민족의 부흥과 우리식 사회주의의 전도가 달려 있다”고 주

19) 『당보·군보·청년보』 공동사설 (1999년 1월 1일).

장하였다. 북한은 1999년을 과학의 해로 지정한 바 있다.

2000년 신년 공동사설에서는 사상, 총대, 과학기술을 강성대국 건설의 3대 기둥이라고 지칭하였다. 또한 공동사설은 높은 혁명성에 과학기술이 뒷받침되지 않으면 사회주의의 성공담을 쌓을 수 없다고 지적하면서 “과학자 기술자들을 사회적으로 내세워주어야 한다”고도 주장하였다.

김정일 위원장의 중국과 남한과의 관계 개선을 위한 발빠른 움직임은 바로 정보기술산업의 적극 추진을 위한 대외적 정치작업의 일환으로도 이해할 수 있을 것 같다. 2000년 5월에 김정일 위원장은 18년만에 중국을 방문하여 중국의 실리콘 벨리인 베이징 소재 中關村을 방문한 이후 정책 방향은 점차 구체성을 띄어간 것으로 보인다. 바로 한달 뒤에 남북정상회담을 하여 남한과의 관계를 일신하였고, 바로 또 한달 뒤인 7월 4일에 『로동신문』, 『근로자』 공동논설을 내놓았다. 신년사에서나 공동사설 형식으로 국가의 정책을 발표하는 것이 상례인데 북한이 『과학중시 사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자』라는 공동사설을 발표하고 과학기술이 혁명성 못지 않게 중요하다는 것을 주장한 것은 매우 주목할 만한 인식의 변화로 보아야 할 것이다. 이 공동사설에서 북한은 “사회주의를 건설하는데서 혁명성을 견지하는 것이 중요하다, 그러나 혁명성 하나만 가지고 혁명과 건설을 다그치던 때는 지나갔다, 높은 혁명성 더하기 과학기술, 이것이 사회주의를 성공으로 이끄는 지름길이다”라고 주장했다.

2000년 8월 1일에는 조선로동당 창건 55돌에 즈음하여 발표한 조선로동당 중앙위원회 구호에서는 “인공지구위성 광명성 1호를 쏘 올린 그 기세로 과학기술 발전에서 세계적인 기술을 창조해 나가자! 전자공학, 생물공학을 비롯한 과학기술의 첨단분야를 빨리 발전시키며 전자자동화 공업과 컴퓨터 공업 발전에 힘을 넣어 21세기 현대적인 공업을 창설하자!”라고 외쳤다.<sup>20)</sup>

2000년대 들어서 북한이 설정하고 있는 과학기술정책의 타겟은 정보산업이다. 정보기술산업을 주력산업으로 하여 경제를 단번에 회생하고, 나아가 강성대국 대열에 합류하겠다는 전략을 세우고 있다. 이것이 북한의 소위 ‘단번도약’ 전략이다. 중국처럼 점진적으로 긴 시간이 걸리지도 않고 러

20) 『로동신문』 2000.8.1.

시아와 같은 나라처럼 혼란과 시행착오를 겪지 않고 단번에 경제를 회생한다는 것은 확실히 새로운 사고임에는 틀림없다. 얼마만큼 성공 가능성이 있는지가 문제이다.

80년대까지 북한에서 기술은 곧 기계제작공업을 의미했는데 비하여 이제 북한에서 기술은 정보기술을 의미하는 양상으로 변모하고 있다. 중공업 우선 전략이 폐기된 것은 아니지만 정보산업이 특화산업으로 강조되고 있는 셈이다. 김정일의 발언이라고 인용한 노동신문의 한 기사는 “20세기는 기계제산업의 시대였다면 21세기는 정보산업의 시대로 될 것”<sup>21)</sup>이라고 보도했다. 또한 북한은 “우리식 사회주의는 정보산업을 발전시키는데서 결정적 우월성을 가지고 있다. --- 우리사회에서는 정보산업의 발전은 근로자들을 어렵고 힘든 노동에서 해방할 수 있게 하며 정보산업이 가져다주는 혜택이 전적으로 인민들의 복리증진에 돌려지게 되므로 누구나 다 정보산업의 발전에 절실한 리해관계를 가지게 된다”<sup>22)</sup>고 하면서 정보산업에의 관심을 독려하고 있다.

북한이 전략적 주력산업으로서 첨단과학과 기술로 이루어진 정보기술산업을 주력산업으로 선택하여 경제회생의 전략으로 추진할 것이라는 인식을 다음의 주장에서 알 수 있다.

자원이나 팔아먹고 관광업이나 해서 살아가려는 것은 나라와 민족의 부강발전을 그르치는 임시변통에 지나지 않는다. 진정으로 나라를 사랑하고 민족의 부흥을 바라는 사람에게는 과학기술 발전을 외면하는 일이 절대로 있을 수 없다.…… 우리 나라는 영토도 크지 않고 자원도 제한되어 있다. 만약 우리가 자원이나 캐서 팔아먹을 내기만 하면 남은 것은 빈 굴과 황폐화된 강산밖에 없게 될 것이다. 무슨 수를 써서라도 과학기술을 발전시켜서 거기에서 먹는 문제도 풀고 경제 강국도 건설해야 한다. 과학기술만이 자체로 살아 나가는 유일하게 옳은 길이라는 것, 이것이 우리가 간고한 투쟁에서 체득한 고귀한 진리이다.<sup>23)</sup>

21) “정론: 과학의 세기”, 『노동신문』, 2001년 4월 20일.

22) 정광복, “정보산업에서 우리식 사회주의의 결정적 우월성”, 『노동신문』, 2001년 4월 29일.

23) 『노동신문』·『근로자』, 공동론설, “과학중시 사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자” (2000.7.4).

과학기술에 의거한 첨단산업의 발전만이 살 길이며 지금까지의 산업정책은 임시변통에 지나지 않는다는 인식이다. 이는 지난 10여년간의 체제유지를 위하여 안간힘을 쓰면서 농업, 경공업, 무역의 3대 제일주의, 금강산 관광업, 나진·선봉 자유경제무역지대 건설 등을 추진하면서 겪은 시행착오를 통해서 체득한 진리라는 것으로도 해석할 수 있다. 북한의 경제정책 방향이 어느정도 드러나 있는 대목이다. 북한 지도부는 첨단산업을 통한 경제회생 전략이 불가능하지 않다는 것을 보여주기 위하여 북한은 “이미 사상도 건설하고 총대도 굳건하므로 이제 과학기술을 비약적으로 발전시키면 강성대국의 높은 영마루에 올라서게 된다”고 주장하였으며, “인류는 머지않아 주체의 강성대국, 과학기술 강국으로 빛을 뿌리는 사회주의 조선을 보게될 것”이라고 자신감을 내보였다.<sup>24)</sup>

오물 쪼물 뜯어 맞추고 남의 꼬리를 따라가는 식으로서가 아니라 단번에 세계 최상의 것을 큼직큼직하게 들여앉히자는 것이 우리의 배심이다. 기존 관념에 사로잡혀 지난 시기의 진부한 관습과 유물들을 붙들고 앉아 있을 것이 아니라 대담하게 없앨 것은 없애버리고 무엇을 하나 해도 손색이 없게 해 놓아야 한다는 것이 우리의 본때이며 위력이다. 우리는 단번도약의 본때를 이미 맛보았다. 인공지구위성 「광명성 1호」의 탄생도 그것이었고 토지정리의 천지개벽도 그것이었다. 고난의 시기 여기 저기 일어선 멧쟁이 공장들도 그것이었다.<sup>25)</sup>

북한은 IT산업 육성이 단순히 전망 있는 새로운 업종으로서 뿐만 아니라 IT산업을 통해서 단번에 경제난을 해결하겠다는 ‘단번도약’의 의지를 가지고 있는 듯하다. 중국처럼 농업개혁부터 시작해서 노동집약적인 경공업 발전 단계와 중화학공업 발전 단계를 지나서 비로소 IT산업에 도달하는 전통산업의 발전단계를 거치는 것이 아니라 이 모든 단계를 건너뛰어 바로 IT산업에 착수하겠다는 전략을 수립하였다고 볼 수 있다. 북한은 이러한 단번도약의 전략을 ‘새로운 사고’라고 생각하고 있는 듯하다. 북한은 이 단번도약이라는 전략을 생각해 내고는 살길이 생겼다고 생각하고 매우 고무되어 있는 듯하다.

24) 위의 신문.

25) 『로동신문』, 정론: “더 용감하게, 더 빨리, 더 높이” (2001.1.7).

위대한 장군님께서 백두산의 눈보라 길과 천리 전선 길에서 무르익히시고 작성하신 21세기 조선의 전략은 명쾌하고 강위력하다. 선군정치로 우리의 정치, 군사적 기초를 천백배로 다지고 그 힘에 의거하여 최단기간 내에 강력한 국가경쟁력을 마련하여 21세기 세계 경제강국의 대열에 위풍당당히 들어서자는 것이 위대한 장군님의 용단이고 명략이다. 이것은 속도에 있어서 빨치산 대오의 '일행천리' 전술이며 방법에 있어서 단번도약과 같은 통쾌하고 신묘한 지략이다.<sup>26)</sup>

북한이 선택한 발전 전략은 중국처럼 농업과 공업 부문에서 자본주의 제도와 시장제도를 핵심으로 하는 제도개혁을 채택하여 점진적으로 경제를 희생하는 전략이 아니라 첨단산업을 주력산업으로 하여 단번에 선진국으로 도약하겠다는 것이 바로 '지난날 다른 나라 식의 낡은 틀과 관례를 벗어난 우리 식'이라는 새로운 전략이라는 것이다.

#### IV. 북한의 최근 기술 중시 정책과 구소련 페레스트로이카와의 관계

북한에서 전개되고 있는 과학기술의 중시정책, '인민경제의 기술적 개진', 정보화, 자동화 등의 경제정책이 발전전략상에서 어떤 의미를 가지는지를 파악하기 위하여 소련의 페레스트로이카의 내용과 비교해 보는 것이 필요하다. 북한의 최근 새로운 과학중시 정책 선택의 시점과 내용에 있어서 볼 때 북한이 소련의 페레스트로이카 정책의 영향을 받았다는 흔적이 보이기 때문이다.

소련공산당 제27차 당대회에서 고르바초프는 브레즈네프시대에 대하여 "경제를 내포적 발전방식으로 전환시키고 과학과 기술의 성과를 경제에 적극적으로 활용해야 하는 심각하고도 긴밀한 필요성을 이해하지 못했다"고 비판하고 경제의 과학기술 드라이브의 중요성을 강조하였다. 이것이 페레스트로이카가 시동된 동기이다.<sup>27)</sup>

26) 위의 신문.

27) Mikhail Gorbachev, "Political Report of the CPSU Central Committee to the 27th Congress of the CPSU", *New Times*, Moscow, March 10, 1986), Alexander Anchishkin, *Science, Technology, and the Economy* (Moscow:

소련의 페레스트로이카는 경제침체에서 시발된 것인만큼 정책방향은 최초에는 경제회생에 가장 큰 우선 순위가 주어졌었다. 페레스트로이카 정책이 왜 필연적인가를 경제학적으로 해명하려면 사회주의의 확대 재생산 구조에 대한 역사적 고찰이 필요하다. 페레스트로이카 이전까지 소련의 경제구조는 외연적 확대 재생산 구조라 할 수 있다.<sup>28)</sup> 외연적 확대재생산이란 생산수단의 효율성을 상대적으로 무시하고 생산수단을 가능한 한 양적으로 많이 투입하여 산 노동의 절약을 증가시키는 방식을 의미한다. 따라서 막대한 자원낭비에 따른 경제적 비효율성이 점점 두드러지게 되었다. 이러한 경제구조 위에서 소련의 경우 1960년대부터 1985년까지 국민의 실질 소득은 생산규모의 확대에 비해 크게 증가하지 않았으며 특히 제11차 5개년 계획기간인 1981년부터 1985년까지 국민의 실질 소득은 사실상 제로 성장에 머물렀다.

페레스트로이카란 이러한 위기에 직면하여 경제정책면에서 이 외연적 확대재생산 구조를 내포적 확대재생산 구조로 전환하는 것을 의미한다. 이 내포적 확대재생산 구조로의 전환은 생산수단의 경제성을 획기적으로 증가시키는 것에 의해서만 이루어질 수 있다. 그리고 생산수단의 경제성을 증가시키는 데에는 과학기술을 발달시키고 또 이 과학기술 지식을 생산수단으로 접목하는 것이 필요하다. 바로 이러한 맥락에서 페레스트로이카의 성공에는 과학기술 정책이 중요한 위치를 점하고 있는 것이다.

고르바초프가 페레스트로이카 정책을 공식적으로 채택한 대회인 1986년 2월 소련공산당 제27차 당대회의 정치보고는 “인류진보는 과학기술혁명과 직결되어 있다”<sup>29)</sup>고 지적하고 과학기술 진보를 바탕으로 소련의 사회-경제의 가속적 진전이라는 개념을 정식으로 만들었다. 이 개념은

---

Progress, 1987), 김성환 옮김, 『사회주의의 미래와 과학기술 혁명』 (푸른산, 1990), p. 8에서 재인용.

28) Alexander Anchishkin, *Science, Technology, and the Economy*, p.312.

29) 고르바초프, 『소비에트 연방 공산당 제27차 당대회에 대한 소비에트 연방 공산당 중앙 위원회의 정치보고』, (Political Report of the CPSU Central Committee to the 27th Congress of the Communist Party of the Soviet Union), (Novosti Press Agency Publishing House, Moscow, 1986), pp. 10~11, Alexander Anchishkin, *Science, Technology, and the Economy*, p. 7에서 재인용.

1986~90년의 소련의 경제 사회 발전을 위한 지침과 2000년까지의 시기를 위한 지침에 설명되었고 그 후 제12차 5개년 계획(1986~2000)에서도 상세하게 설명되었다. 고르바초프는 제27차 당대회에서 페레스트로이카 정책의 일환인 과학기술 진보의 기본 방향으로 과학기술의 전면적 촉진, 생산기술의 개선, 자동화의 추진, 과학-기술-생산의 통합, 기초과학의 발전 등을 설정했다.

이 모든 당 문헌 및 정부문헌에서 핵심적인 것은 과학과 기술의 가속적 진보와 이를 바탕으로 한 나라의 전체 사회경제 발전이라는 이념이다. 국민경제를 기술적으로 새로이 재편하여 경제효율, 즉 노동 생산성에서 급속한 상승을 이룩한다는 것이다. 결국 소련의 전략은 과학기술 발전을 통하여 사회생산의 전면적 내포화를 보장하고 이를 바탕으로 사회생산의 성장률과 인민의 생활 수준을 끌어올리는 방향으로 지향했다.

그러므로 소련의 페레스트로이카 경제발전의 전략은 비록 모두는 아니더라도 대부분 과학기술 진보의 가속화와 관련된다. 즉, 제27차 당대회에서 제창된 경제성장 가속화의 개념은 경제성장의 새로운 원천은 더 많은 자원을 사용하는 것이 아니라 생산의 효율성을 높이는 것이었다.

소련의 페레스트로이카 시대에 나온 책들 중에서 주목할 만한 두권의 홍보 및 교본의 목적으로 발간된 책이 있다. 그 하나는 1986년에 나온 Alexander Anchishkin의 책<sup>30)</sup>으로서 바로 고르바초프의 페레스트로이카 정책의 성공의 한 관건인 과학기술 정책을 이론적으로 뒷받침하기 위해 나온 책이다. 이 책은 고르바초프의 노선에 따라 그리고 이 노선을 뒷받침하기 위하여 과학과 기술의 진보, 그리고 이 진보가 경제에 미치는 영향을 정치경제학적으로 분석하였다.

또 하나의 책은 1989년에 나온 K. Abtopob의 책이다.<sup>31)</sup> 이 책은 중앙계획명령경제체제로 특징지어지는 사회주의 체제에서 경제의 효율성을 증가시키는 방법의 하나는 통제시스템을 효율화하는 것이고 그 방법은 통제시스템을 자동화하는 것이라는 취지에서 씌어진 책으로서 매뉴얼의 형

30) Alexander Anchishkin, *Science, Technology, and the Economy*.

31) K. Abtopob, *Fundamentals of Scientific Management of Socialist Economy* (Moscow: Progress Publishers, 1989).

식을 갖추었다. 이 매뉴얼에 의하면 사회주의에서 자동화 통제시스템은 생산성을 높일 뿐만 아니라 개별 기업에서의 관리효율성도 높이며 결국 생산량을 높이고 생산품의 질을 높이게 된다는 것이다. 자동화 통제시스템은 많은 양의 정보를 빠르게 처리하며, 정보의 소통을 개선하고 정보의 활용도를 높이게 되는 것이다.<sup>32)</sup> 그 까닭은 초기에는 덜 복잡한 경제 단계에서는 정보는 쉽게 수집되며 경제는 효율적으로 돌아갔으나, 경제의 규모와 복잡성이 증가할수록 경제에 대한 직접적인 통제를 하기는 점점 어려워졌기 때문이다.<sup>33)</sup> 이 교본은 컴퓨터에 의한 정보화 및 자동화의 제반 방법들을 자세하게 소개하였다.

소련의 페레스트로이카도 초기에는 주어진 중앙계획경제체제를 유지하면서 과학기술을 발전시켜 현존 경제의 생산성을 높이는 방향에 초점이 맞추어졌음을 알 수 있다. 소련의 체제가 자본주의를 도입하고 민주화로 확대된 것은 초기의 고르바초프가 계획했던 것은 아님을 알 수 있다.

### 북한의 경우

구소련과 마찬가지로 북한도 그동안 외연적 경제성장에 주력했다는 것이 일반적 평가였다.<sup>34)</sup> 기술을 강조하기는 했지만 실질적 성과가 없었기 때문이다. 현재 북한이 추진하고 있는 과학기술 중시의 경제회생 전략은 소련의 초기 페레스트로이카의 경제정책과 매우 유사하다. 소련이 외연적 성장전략을 내포적 성장전략으로 전환하였듯이 북한도 그 동안의 외연적 성장 위주의 전략에서 내포적 성장 전략으로 전환하고자 하는 것이다.

북한은 자력갱생의 정책하에 국내의 부존자원과 노동력을 결합하여 생산량을 증가시키는 것이 지금까지의 경제 운용의 핵심이었다. 1957년부터 천리마운동을 시작하였으며 그 이후 여러 가지 형식의 속도전 운동을 도입하여 가능한 한 많은 양의 노동을 투입하여 원자재 생산과 제조업 및 농업부문의 생산량을 증가시키는데 주력하였다. 그러나 이런 정책이 한계

32) *ibid.*, p. 191.

33) *ibid.*, p. 203.

34) 양문수, “북한경제개발의 역사적 구조: 외연적 성장의 내부구조를 중심으로,” 『북한연구학회보』 제4권 제2호(2000).

에 달했다는 것은 최근의 경제난이 증명해 준다.

소련이 내포적 성장전략으로 이행하기 위하여 과학기술 발전을 강조하였듯이 북한도 이제 과학기술 발전에 승부를 걸고 있는 것이다. 소련이 현존 경제의 정보화 자동화를 성장 전략의 핵심으로 추진하였듯이 북한도 현존 경제의 정보화 자동화를 강조하고 있다.

더욱 흥미로운 것은 소련이 1989년에 *Fundamentals of Scientific Management of Socialist Economy* 교본을 출판하였는데 북한에서는 1992년에 그와 매우 유사한 내용인 『경제 관리업무 자동화체계』를 발간하였다는 사실이다. 이 책은 소련의 페레스트로이카 경제모델을 따라서 나온 책으로 볼 수 있는 것이다. 소련의 것을 보고 배운 것이라는 직접적인 증거는 없으나 같은 문제의식에서 나온 것으로 보이며 시간 순서로 볼 때 인과관계가 있는 것으로 보인다.

그 책의 서문에서 북한은 “생산경영단위의 규모가 비할 바 없이 커지고 생산기술공정들이 고도로 현대화, 과학화되고 있으며 사회적 생산단위들 사이의 생산의 유기적 연계가 매우 복잡해진 새로운 현실은 경제관리운영에서도 치차와 같이 맞물려지고 신속정확한 생산조직과 지휘를 절실한 요구로 제기한다”고 지적하였다.<sup>35)</sup> 소련책의 요지와 매우 유사한 내용이다.

이 책이 출판될 당시 북한은 사회주의권의 붕괴 이후 극도의 경제침체와 자원 및 원자재난으로 관리업무 자동화체계를 추진할 상황이 아니었던 것을 고려한다면 이 책은 소련 책의 영향이 컸다는 것을 짐작할 수 있다.

북한은 이 책에서 김정일의 말을 인용하여 “전자계산기를 비롯한 현대적 기술수단을 받아들여 경영활동의 과학화를 다그치자면 경제조종학과 경제수학적 방법이 이룩한 성과를 실정에 맞게 잘 리용하여야 합니다”라고 주장하였다.<sup>36)</sup>

이 교본은 기업소 관리업무 자동화체계를 실현하여야 생산경영활동의 변화를 발생시키는 요인인 기술경제적 통보들을 제때에 수집, 전달, 가공, 보관하여 기업소의 생산 지휘는 물론 전반적 인민경제에 대한 생산조직과 지휘에서 과학성을 철저히 보장할 수 있다고 보았다.<sup>37)</sup> 이 교본은 또한

35) 리동준, 『경제관리업무자동화체계』 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1992), p.3.

36) 위의 책, p. 5.

관리업무자동화 체계는 현대적인 계산수단인 전자계산기를 기본기술수단으로 하고 있으며 그것을 이용함으로써 복잡한 경제수학적 모형도 정확히 풀어 최량방안을 선택할 수 있다는 것도 잘 지적하고 있다.<sup>37)</sup> 1992년에 발간된 『경제관리업무 자동화체계』가 빛을 보고 현실적인 정책으로 채택된 것은 2000년 들어서의 일이다.

## V. IT 산업 육성정책의 정치적 의미

사회주의 국가들이 경제난에서 벗어나기 위하여 취하는 정책의 유형에는 크게 세가지로 나누어진다.<sup>38)</sup> 첫째는 기술을 발전시키면 된다고 생각하는 방식이다. 소련의 브레즈네프 시대에 그랬으며 고르바초프의 초기 페레스트로이카의 경제정책도 그러하였다.

둘째는 사회주의 틀은 유지하되 제도를 개혁하면 된다고 생각하는 유형으로서 오늘날의 중국이 여기에 속한다고 볼 수 있다.

셋째는 인간의 사상을 바꾸면 된다고 생각하는 유형으로서 지금까지의 북한이 전형적인 예가 된다.

북한에서 최근 과학기술 중시 정책이 등장한 것은 사회주의경제의 역사적 경험에 비추어 보면 북한이 종전의 사상중시 유형에서 벗어나되 제도개혁 유형으로 나아가지 않고 오히려 사상중시 유형을 지속하면서 기술중시 유형을 결합하는 방향으로 나아가고자 하고 있음을 의미한다.<sup>40)</sup>

실제로 북한은 사상만을 중시하던 정책에서 기술중시로 정책의 우선순위가 변화하고 있다. 그동안은 노동자들을 사상적으로 각성시킴으로써 노동생산성을 높이고자 했던 것이다. 천리마운동, 속도전 운동, 혁명과 건설의 주인은 인민대중이라는 주체사상 등이 그 이념적 도구로 사용되었다.

또한 체제위기시의 체제단속용으로 사상의 중요성이 우선시되었다. 북

37) 위의 책, p. 19.

38) 위의 책, p. 21.

39) 양문수, “김정일 시대 북한의 경제운동과 과학중시 정책,” 『통일문제연구』 제 13권 1호 (2001년 상반기), p. 193 참조.

40) 위의 글, p. 194.

한은 사회주의권이 붕괴했던 90년대 초기에는 체제 유지에 사활을 걸었다고 보아야 할 것이다. 실제로 북한 지도부는 지난 10여년 동안 정권 유지에 최우선적인 관심을 보였다. 체제 유지를 위하여 가장 중요한 과제는 사상 단속에 있는 것으로 인식하였다. 그러나 그러한 인식에 변화가 일고 있다.

사회주의를 건설하는데서 혁명성을 견지하는 것이 중요하지만 혁명성 하나만 가지고 혁명과 건설을 다그치던 때는 지나갔다. ---높은 혁명성 더하기 과학기술, 이것이 사회주의를 성공으로 이끄는 지름길이다.<sup>41)</sup>

북한이 사상중시를 그대로 유지하면서 기술혁신을 통하여 경제의 효율성을 올리겠다는 이러한 인식은 IT 산업을 육성하고자 하는 북한의 의도에서도 그대로 적용된다고 하겠다.

북한이 IT산업을 주력산업으로 선택하여 경제발전의 승부를 걸겠다는 결단을 하는데 영향을 미친 몇 가지 배경을 지적할 수 있다. 첫째, 북한은 체제 내에서 급작스런 경제개혁을 원하지 않으며 체제에 아무런 변화 없이도 경제를 재건할 수 있는 길이 IT산업이라고 생각하고 있는 듯하다.<sup>42)</sup> 농업발전을 위해서는 농업의 소유제도를 개선해야 하며, 노동집약적 산업인 경공업을 발전시키기 위해서는 대규모의 지대에 특구를 건설하고, 다수의 노동자들을 자본주의 체제에 노출해야 하는 등의 개혁이 필요하다. 그러나 북한은 IT산업의 경우에는 소수의 선택된 엘리트들만을 기존의 체제 내에서 운용할 수 있다고 생각하고 있는 듯하다. IT산업은 소수의 전문기술자, 과학자 중심으로 추진할 수 있는 산업이기 때문에 개방의 폭을 최소화하면서 추진할 수 있다는 점에서 북한의 정치적 상황에 적합한 산업이라고 생각하고 있다. 나진·선봉 등지에 경제특구를 설치하여 대규모의 주민들을 참여시킬 경우 외부의 개혁 개방의 바람에 노출되는 것을 우려하고 있는 북한으로서는 IT 산업이 바람직한 대안이 될 수도 있을 것이다. 북한 체제가 소수 엘리트 전위대에 의존하는 체제라는 특징을

41) 『로동신문』, 『근로자』, 공동론설, “과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자” (2000.7.4).

42) 양문수, “김정일시대 북한의 경제운용과 과학기술중시 정책,” 참조.

고려할 때 소수의 전문인력으로 추진할 수 있는 IT산업은 현재의 북한 체제에 가장 적합한 업종이라고 보고있는 것이다. 이런 판단에서 북한은 IT산업이 최선의 업종이며 이를 통하여 단번도약(추격발전)하여 경제난을 해결하겠다는 희망을 가지고 있다.

둘째, 북한 지도부는 자원과 자본이 부족한 경제를 회생시키는 최선의 대안은 IT산업이라는 것으로 결론을 내린 것으로 보인다. 북한은 90년대 나진선봉지대에 경제특구를 조성하여 외국의 자본을 유치하고자 노력하였지만 북한이 처한 국내외적 장애 때문에 실패했던 경험을 가지고 있다. 북한은 고급 두뇌의 창의적인 아이디어만 있으면 추진이 가능한 것이 IT산업이라고 보고 내부적인 역량을 IT산업에 집중하고 있다. 최근 북한의 적극적인 IT산업 캠페인과 중고등학교에 대한 IT교육 지원이 이를 잘 증명해 준다.

셋째, 북한은 전통산업으로는 경쟁력이 없으며 전통산업을 발전시켜 보려는 그동안의 노력도 실패하였으나 세계 경제도 IT산업에서는 아직 시작 단계이기 때문에 북한의 기초과학 기술 분야에서의 경쟁력을 고려할 때 단기간에 세계 수준을 따라갈 수 있다고 보고 있는 듯하다. 북한이 이미 몇 개 부문에서 세계적 수준에 도달한 바가 있기 때문에 자신감을 가지고 있다.

종합해보면 결국 북한의 과학기술 중시 정책과 IT 산업의 육성 정책은 기존의 경제체제를 개혁개방 하지 않으면서 경제성장의 효율성을 높여보자는 의도인 것으로 파악할 수 있다. 앞에서 지적한 대로 북한은 최근 과거의 중앙계획경제체제를 복원하는데 주력하고 있다. 1999년 4월 최고인민회의에서의 ‘인민경제계획법’ 채택, 1998년부터의 ‘제2의 천리마 대진군’, 1998년 이후 토지정리사업 과정의 개인 돼기밭들 몰수와 사회주의적 토지소유제도 복원 강조 등을 예로 들 수 있다. 북한의 이런 정책적 조치가 의미하는 바는 시장제도의 도입, 사유제로의 변화, 물질적 인센티브제의 도입에서의 후퇴를 의미한다고 하겠다.

결국 북한의 IT 산업은 사회주의체제의 변화가 없는 가운데 추진되고 있다. 기존체제의 변화없이 생산성을 높일 수 있는 방법이 IT 산업이라는 점에서 북한 지도부는 IT 산업에 매력을 느끼고 있는 듯하다. 북한의 IT

산업의 가장 큰 목적은 기존의 경제체제와 산업 공정에 대한 자동화, 정보화를 심화하여 사회주의의 중앙계획적 통제를 효율화하겠다는 것이다. 북한이 기존산업의 ‘기술개선’을 강조하고 있는 이유가 여기에 있다. 부수적인 목적이 IT 산업 관련 프로그램 개발을 통하여 외화를 획득하겠다는 것이다.

북한의 IT 산업이 기존체제의 변화없이 오히려 기존체제의 효율성을 강화하는 악세사리로 인식되고 있다는 점에서 북한의 IT 산업을 보는 눈을 새롭게 할 필요가 있다. 북한이 IT 산업을 추진하고 있다고 하더라도 쉽사리 체제변화를 하지 않을 것임을 시사한다.

## VI. 북한의 기술 중시 및 IT산업 육성 정책의 평가 및 전망

북한이 자신감마저 드러내 보이면서 추진하고자 하는 과학기술발전과 정보통신산업을 주력산업으로 하는 발전 전략이 현재의 경제적 상황에서 성공 가능할까? 북한 미래의 향방을 전망하는 결정적인 단서로 볼 수 있다.

### 1. 과학기술 발전을 저해하는 구조적 요인

북한이 IT 소프트웨어 프로그램에서 어느정도의 진전을 이룩한 것은 주목할 만한 것이다. 북한의 소프트웨어 기술은 일부 품목에서는 세계적인 수준에 도달했다는 평가도 있다.<sup>43)</sup> 북한에는 군수산업 인력중에 하이텍 기술자들이 많은데 아마도 그들이 민수산업으로 이전되어 나온 것이 아닌 가 판단된다. 조선컴퓨터센터 인력들도 원래 군에 있던 사람들이라는 평가도 있다. 원래 북한의 소프트웨어는 군사기술이었기 때문이다.

그런데도 불구하고 북한의 과학기술 전반에 있어서는 낙후성을 면하지 못하고 있다. 정권초기부터 과학기술에 대한 적극적인 정책에도 불구하고 북한의 과학기술이 발전되지 못하는 이유가 많다. 북한경제가 내포적 성장

43) 자세한 내용은 박찬모, 위의 글 참조.

체제로 전환되기 위한 필수적 요소라 할 수 있는 기술진전을 가로막는 북한 사회경제 체제내의 구조적 요인들이 많이 있다. 그러한 요인들에 대한 개혁을 하지 않고는 북한이 과학기술에서 돌파구를 마련하기는 어려울 것이다.

과학기술을 저해하는 많은 요인중에서 가장 중요한 것은 사회주의체제의 중앙명령계획경제체제이다. 중앙의 허락이 없이는 하부에서는 아무것도 결정할 수 없는 경직성이 기술에서의 새로운 변화를 억제하는 것이다. 구 소련의 『이즈베스차』지는 시베리아의 한 공장관리자가 난방장치를 교환하기 위하여 모스크바의 인가를 받는데 2개월이상 기다려야 했다고 보도한 적이 있다. 중앙집권적 명령경제체제는 모든 의사결정이 최고권력에 집중되고 있는 체제이기 때문이다.<sup>44)</sup> 기업소 수준에서 생산량과 생산공정에 대한 주도적인 의사결정을 할 수 있기 전에는 기술혁신이 어렵다는 것이 과거의 경험에서 확인되었다.

둘째, 과학기술 발전이 저해되는 이유는 중앙계획경제체제 때문이다. 중앙계획경제체제는 양적 목표달성에 치중하기 때문에 목표달성에 차질을 가져올 우려가 있는 모험을 못하게 하는 체제이다. 공장, 기업소에서는 상부에서 하달되는 생산량을 달성하는 것이 가장 중요한 과제이기 때문에 해당 기업소의 목표량을 둘러싸고 기업소 당관료와 지배인간에 책임을 지고 생산라인을 교란하는 모험을 감행할 이유가 없다.<sup>45)</sup> 북한의 경우에도 동일한 현상이 일어나고 있음이 김일성의 발언에서 잘 드러난다.

지금 공장, 기업소의 적지 않은 일군들이 당면한 생산에만 치중하면서 기술을 발전시키는 사업에는 거의 낯을 돌리지 않고 있습니다. 어떤 일군들은 --- 노동자들과 기술자들 속에서 좋은 기술 혁신안이 제기되어도 현행생산이 바쁘다는 구실 밑에서 잘 받아들이지 않고 있습니다.<sup>46)</sup>

44) 실비우 브루칸, 『기호에 선 사회주의』 (서울:푸른산, 1944), p. 57.

45) Robert Strayer, *Why Did the soviet Union Collapse? Understanding Historical Change*, (New York: M.E. Sharpe, 1998), p. 58.

46) 김일성, 『사회주의 경제관리문제에 대하여 7』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 13.

기업소의 간부들이 기술개발 대신에 노동력의 투입을 증가시킴으로써 생산량의 증대를 추구하는 외연적 성장에 주력하고 있다는 것을 김정일의 연설에서도 잘 드러난다. 김정일은 이를 비판하면서 이에 대한 대안으로 기술혁신을 통한 생산성 증가를 해야 한다는 인식을 가지고 있다.

일부 일군들은 생산장성의 예비도 과학기술을 발전시켜 낡은 설비를 현대적으로 개조하거나 갱신하는데서 찾으려 하지 않고 낡은 설비를 그러안고 로력을 늘이는데서 찾으려 하고있습니다. 일부 일군들은 기술적으로 뒤떨어진 설비를 갱신하지 않고 오래동안 쓰는것을 자랑으로 여기고있습니다. 교통운수부문에서는 몇십년전에 나온 버스나 자동차를 갱신하지 않고 계속 쓰는것을 대단한것으로 여기면서 평가해주고있는데 이것을 좋은 일로 볼수 없습니다.<sup>47)</sup>

셋째, 김정일이 지적한 바와 같이 과학기술이 발전하지 못한 원인은 과학기술자를 마치 잉여노동력처럼 사용하고 그들을 홀시하는 데도 있다. 과학기술자가 기업내에서 독자적 영역을 확보하지 못하고 위로부터의 지시에 시늉만 내는 악세사리 정도의 위치에 불과한 것으로 보인다.

일군들속에서 과학기술을 홀시하는 현상은 과학자, 기술자들을 다른 일에 망탕 동원하는데서도 나타나고있습니다. 일부 일군들은 과학자, 기술자들을 마치 여유 로력처럼 생각하면서 연구사업에서 망탕 떼내여 다른 일에 동원시키고있습니다. 과학연구사업은 정력적인 탐구와 끊임없는 사색을 요구하는 창조적인 사업입니다. 과학연구사업에서의 성과는 하루이틀사이에 쉽게 이룩되는것이 아니라 오랜 기간 꾸준한 노력을 기울여야 이룩될수 있습니다. 과학연구사업을 짬짬이 부업을 하는 식으로 하게 하여서는 안됩니다. 일군들이 당면한 문제만 보고 전망적인 문제는 볼줄 모르는 근시안적인 태도를 가지고 사업하여서는 나라의 과학기술을 빨리 발전시킬수 없습니다.<sup>48)</sup>

넷째, 북한에서 기업수준에서 과학기술이 발전하지 못하는 원인중의 하

47) 김정일, “과학기술을 더욱 발전시킬데 대하여,” (조선로동당 중앙위원회 책임 일군들 앞에서 한 연설 1985년 8월 3일), 『김정일선집』, 8권.

48) 김정일, “과학기술을 더욱 발전시킬데 대하여,” (조선로동당 중앙위원회 책임 일군들 앞에서 한 연설 1985년 8월 3일), 『김정일선집』, 8권.

나로 대안의 사업체제라는 기업관리 방식도 지적할 수 있다. 대체로 자동화를 중심으로 하는 기술혁명에서 기업조직은 보다 유연해지고 기술적으로도 수직적 분업보다는 수평적 분업이 강조되는 것이 일반적 추세라고 볼 때 북한이 새로운 기술혁명을 기존 조직형태로 추진하려는 것이 과연 생산효율의 측면에서 보더라도 적합할 것인가 하는 의문을 제기할 수 있다. 이에 대해서는 다음과 같은 해석이 가능하다. 정치적 통제가 체제유지상 불가피한 북한으로서는 대안의 사업체제가 가장 적합한 기업수준에서의 통제를 보장해준다는 것이다. 어떤 경우이든 북한이 새로운 질을 갖는 기술혁신에 탄력적으로 적응할 수 있는 조직형태를 개발하지 못하고 있다는 것은 순조로운 기술혁신의 추진이라는 면에서 북한의 딜레마가 아닐 수 없다.<sup>49)</sup>

대안의 사업체제는 기업소에서 기술을 잘 아는 기사장이 참모장으로 되어 생산과 직접 관련된 모든 사업을 통일적으로 장악하고 종합적으로 지도하므로 과학기술과 생산을 옹계 결합시킬수 있게 합니다. 생산자대중의 혁명적 열의와 창조적 적극성을 불러일으키는 한편 과학기술과 생산을 결합시키고 생산을 높은 과학기술적 토대위에 올려세워 경제를 빠른 속도로 발전시킬수 있게 한다는데 대안의 사업체제의 우월성의 하나가 있습니다.---대중적 기술혁신운동을 힘있게 벌려 모든 기술자들과 노동자들이 새 기술의 창조자, 혁신자로 되게 하여야 합니다.<sup>50)</sup>

대안의 사업체제가 이처럼 과학기술발전에 효율적인 체제라면 1961년부터 추진해온 대안의 사업체제가 북한의 낙후한 기술수준을 어떻게 설명할지 궁금하다. 대안의 사업체제가 과학기술 발전의 장애임에도 불구하고 북한에서는 ‘대안의 사업체제’에 대한 강조가 줄어들기는 커녕 오히려 강화되고 있는데 대해 주목할 필요가 있다.

다섯째, 과학기술자에 대한 사회적 인센티브에 있어서도 문제가 많다. 김정일이 지적한대로 과학자 기술자가 되기보다는 당과 같은 권력기관에

49) 박형준, 김태영, 위의 글, p. 154.

50) 김정일, “주체의 사회주의경제관리리론으로 튼튼히 무장하자,” (창립 45돐을 맞는 인민경제대학 교직원, 학생들에게 보낸 서한 1991년 7월 1일), 『김정일 선집』, 11권.

서 일하기를 선호하는 직업관은 과학자에 대한 물질적 정치적 인센티브가 부족하기 때문임을 알 수 있다.

일군들이 과학기술을 흠시하다보니 사회적으로도 과학기술에 대한 관심이 바로 서있지 않습니다. 지금 누구나 과학기술을 빨리 발전시켜야 한다고 말은 많이 하지만 실지 과학기술을 발전시키기 위하여 애를 쓰는 사람은 많지 못합니다. 아들딸을 과학자, 기술자로 키우기 위하여 애 쓰는 부모도 얼마 되지 않으며 어려서부터 과학자, 기술자가 되겠다는 포부를 가지고 열심히 공부하는 학생도 많지 못합니다. 적지 않은 사람들은 자기 아들딸을 상급학교에 보내도 자연과학을 전공하게 하는 경우에도 졸업한 다음에는 과학연구기관이나 공장, 기업소에 가서 일하는것보다 당기관이나 국가행정기관에 가서 일할것을 바라고있습니다.<sup>51)</sup>

결국 북한의 제도 자체가 개선되지 않고 있는 상황에서 정책차원의 과학기술 중시가 얼마나 실질적인 지전을 가져올 수 있을 지는 의문이 많다.

## 2. IT 산업 정책에 있어서의 문제점

북한이 최근들어서 중시하고 있는 과학기술은 곧 IT 산업을 의미한다. 과거의 중공업 우선 전략하에서 기술은 곧 기계제작을 의미했던 인식으로부터의 변화를 의미한다. 그렇다면 북한이 IT산업을 육성시키기 위한 정책 방향을 바로 잡고 있느냐는 문제에 있어서도 의문이 많다.

첫째, 인민경제의 전면적 기술개건이라는 구호하에 생산공정의 정보화에 주력하고 있는데, 북한의 경제는 정보화 이전의 조건들이 갖추어져 있지 않은 것이 큰 문제이다. 연료 및 원료의 부족 때문에 공장 설비가 제대로 가동되지 못하는 상황에서 생산공정의 정보화 자동화라는 과제는 비현실적인 처방인 것으로 보인다.

둘째, 북한의 폐쇄주의적 경제노선의 기조가 변화하지 않은 상태에서 시도하는 IT산업 정책의 한계이다. 북한은 국제사회의 정보유입을 막기 위하여 인터넷을 사용하지 않고 있다. 대신 국제망에 연결되지 않은 인트

51) 김정일, “과학기술을 더욱 발전시킬데 대하여조선로동당 중앙위원회 책임일군들 앞에서 한 연설,” 1985년 8월 3일, 『김정일선집』, 8권.

라넷을 운용하고 있다. 이것은 초기 단계에서 실험적인 연구는 되겠지만 급속히 발전하는 IT 업계의 국제시장에서 경쟁력있는 상품을 개발하기는 쉽지 않을 것이다. 정보통신과 가장 거리가 먼 국가에서 정보통신산업으로 승부를 걸겠다는 것은 모순이다.

셋째, 북한이 추구하는 IT산업은 정보화 산업과 거리가 먼 구상이라는 점이다. 북한의 IT 산업은 상당기간 동안은 소프트웨어 프로그램 개발 수준을 벗어나기 어렵다. 원래 IT산업은 프래그램산업도 독자적인 영역으로 포함하지만 또 한편 기존의 전통산업과 결합하여 생산성을 높인다는 점에서 전통산업과 연관된 산업이다. 가령, E-mail은 신속한 정보와 자료의 교류를 지원함으로써 기존의 정보교류의 시간과 공간 비용을 절약하고, 전자상거래는 기존 시장의 시간·공간·인건비를 절약하며, 은행 전산망도 기존의 금융거래에서 시간적·공간적 비용을 절약하면서 부가가치를 창출하는 것이다. IT산업은 기존 전통산업의 효율을 높이고 노동시장의 구조를 조정하는 등의 효과가 있는 것이다. 또한 자본주의에서 거대한 정보화의 시장을 움직이는 매개는 광고시장이다. 광고를 매개로 해서 인터넷망에 무궁무진한 정보의 바다가 형성되고 있다.

북한의 경우는 정보화를 적용시킬 전통산업의 기초가 취약하다. 북한은 정보의 유통도 제한되어 있고, 공식적인 시장도 없으며, 광고도 없다. 가장 큰 한계는 정보유통을 억제하는 정치적 한계이다. 또한 소프트웨어의 발달과 하드웨어의 발달이 상호작용하면서 한 부문의 발달이 다른 부문의 발달을 견인하는 방식으로 이루어지는데 북한에는 컴퓨터 하드웨어산업이 대단히 낙후되어 있다.

북한이 추구하는 IT산업은 기존 전통산업을 정보화시켜 부가가치를 창출하는 방식이 아니라 단순히 소프트웨어를 개발하여 해외시장에 판매하는 것이 거의 전부라고 해도 과언이 아니다. 이러한 몇 가지 중요한 장애 때문에 북한이 추구하는 IT산업을 통한 단번도약의 전략은 한계가 많을 수밖에 없다.

넷째, 미국과의 관계 진전이 북한 IT 산업 발전의 선행조건이다. 북미 관계가 개선되어야 북한에 대한 경제제재와 북한의 IT 산업 활성화에 구조적 제약이 되고 있는 바세나르 협정으로부터 자유로워지게 되는 것이다.

북한이 바세나르 협정으로부터 자유로워져야 남북간에 IT 교류도 본격화 될 수 있다.

## VII. 맺음말

지금까지 살펴본 대로 북한은 외연적 경제발전 전략에서 내포적 전략으로 이행하기 위하여 과학기술 발전을 강조하고 있으며 특히 IT 산업을 특화산업으로 선정하여 경제회생의 승부를 걸고 있다.

그럼에도 불구하고 과학기술 발전과 IT 산업의 발전을 위한 구조적 개선을 시도하지 않고 있다는 데서 전망이 어둡다. 북한은 IT 산업에 경제회생의 승부수를 걸고 있으면서도 폐쇄주의 체제를 유지하는데 안간힘을 쓰고 있다. IT 산업 자체가 갖는 개방성에도 불구하고 북한은 폐쇄주의를 유지한 채 IT 산업을 추진하고자 하고 있다.

소수의 기술인력에 의존하여 기술을 개발하여 해외에 수출하는 전략을 채택한다면 다수의 근로자가 외부의 영향력에 노출되지 않아도 경제를 일으킬 수 있다는 발상이다. 즉 제도를 손대지 않고 사상통제를 지속하면서 기술을 개발하겠다는 논리이다.

이처럼 북한이 과학기술발전과 IT 산업을 강조하고 있는 이유의 하나는 개혁개방을 하지 않고 버틸 수 있는 방법으로서 IT 산업을 육성함으로써 기존 경제의 기술수준을 한 단계 높여 생산성을 높이고, 동시에 IT 산업 육성의 부산물인 소프트웨어 프로그램 개발을 통하여 외자를 벌자는 전략인 것으로 보인다.

이것은 또하나의 시행착오가 될 것인가, 아니면 도약의 기반이 될 것인가? 단기적으로는 과학기술 중시와 IT 산업의 중시 정책의 가장 직접적인 효과는 정치적 측면에서 나타나고 있다. 정보산업이 김정일의 이상화의 소재로 활용되고 있다. 지금까지의 경제난을 해결할 수 있는 탁월한 아이디어를 김정일이 제시하여 적극 추진하고 있다는 것을 북한의 언론은 연일 강조하고 있다. IT 산업의 장미빛 홍보를 통하여 김정일은 주민들의 식량난을 아랑곳 하지 않고 군부대나 찾아다닌다는 비판을 면하는 등 단기적으로 체제유지에 도움이 될 것이다.

장기적으로는 개혁개방을 하지 않으면서 IT 산업을 추진해보겠다는 이 전략이 오히려 개혁개방을 지연시키는 효과가 있으며, 북한의 앞날을 더욱 불확실하게 하는 요인이 되기도 한다.

만약 현재제를 유지하는 상황에서 추진하는 과학기술 발전과 IT 산업의 육성이 한계에 다다르면 북한이 어떻게 할 것인가? 소련의 페레스트로이카가 기술혁신에서 시작하였다가 제도개혁으로 옮겨 갔듯이 북한도 그렇게 될 것인가? 소련과는 달리 현재 북한이 IT 산업을 활성화하기 위하여 개선되어야 할 조건이 너무 많다. 남북관계가 개선되어야 하고 미국과의 관계도 개선되어야 바세나르 협정과 같은 제약조건도 해소될 수 있으며, 더욱이 인터넷을 개방하는 등의 정치적 인프라 구축도 필수적이다. 북한의 IT 산업은 앞으로 갈 길이 멀다는 것을 시사한다.

# 국제사회의 인권논의에 대한 북한의 인식과 대응

김 수 암(통일연구원)

## ◆ 논문 요약 ◆

국제사회에서는 보편적 가치인 인권을 실현하기 위해 국제인권규범을 제정하여 실행하고 있지만 이러한 인권 규범에 입각하여 인권을 보호하고 실행하는 기본적인 주체는 국가이므로 주권의 원칙과 인권의 보편성간에 긴장관계가 발생하는 것이 현실이다. 이러한 점을 고려하여 본 논문에서는 현실 국제관계에서 인권이 지니고 있는 국제정치적 속성에 대한 북한의 태도와 대응논리를 살펴보고자 한다.

북한은 인권이 보장받아야 할 보편적 가치라는 것을 인정하고 있지만 그것을 실천하는 ‘인권기준’과 ‘보장형태’라는 점에서 보편성은 존재하지 않는다고 주장하면서 ‘우리식’ 인권을 내세우고 있다. 이러한 논리에 따라 국제사회가 북한의 인권실태를 문제삼는 것에 대하여 체제에 위협적인 정치적 속성으로 인식하여 ‘주권의 원칙’을 내세

워 강력하게 반발하고 있다. 특히 인권을 통한 내정간섭 기도에 대하여 냉전 종식 이후 제국주의자들이 침략적 본성을 숨기고 지배와 약탈을 합리화하기 위한 신식민주의적 침탈수법이라고 인식하고 있다. 또한 이러한 침탈을 위하여 인도주의라는 외피를 쓰고 있다는 점을 깨달아야 한다고 주장하고 있다.

북한은 인권과 인도주의를 외피로 한 체제위협의 핵심세력을 미국으로 설정하고 있고 미국이 미국식 인권기준에 입각하여 인권재판관 행세를 하고 있다고 비판하고 있다. 그리고 미국은 인권재판관의 역할을 수행하기 위해 유엔을 수단으로 활용하고 있으므로 이에 대응하기 위해서는 유엔을 민주적으로 개혁해야 한다고 주장하고 있다.

## I. 서론

인권이라는 보편적 가치의 실현을 위해 제도화한 것이 국제인권규범이라고 할 수 있다. 세계질서의 질적인 변화로 다양한 행위자가 논의되고 있는 하지만 현실 국제정치에서 이러한 인권규범에 입각하여 인권을 보호

하고 실행하는 기본적인 주체는 여전히 국가라고 할 수 있다. 따라서 국제 인권규범이 현실에서 적용되는 과정에서 인권실행의 주체인 국가의 체제와 태도에 따라 심각한 인권유린 현상이 발생하고 있는 것이 현실이다. 이러한 인권침해에 대한 문제제기는 주권의 소관사항에 해당되지 않는다는 주장이 제기되고 있지만 유엔헌장에서 주권의 원칙을 인정하고 있듯이 인권문제에 대한 문제제기에 대하여 내정간섭이라는 주장도 상당한 지지를 받고 있는 것이 현실이다. 특히 인권유린에 대한 문제제기는 주로 시민적·정치적 권리를 중심으로 이루어지고 있기 때문에 당해 국가의 체제와 직결될 수밖에 없다. 이 경우 인권은 침해한 국제정치적 속성을 가진 문제로 인식되고 대응이 이루어지는 것이 일반적인 현상이다.

현재 북한의 인권실태는 시민적·정치적 권리는 물론이고 경제난으로 인해 경제적, 사회적, 문화적 권리 또한 극히 열악한 상황이다. 북한 내에서의 인권유린은 근본적으로 '유일영도체제'라는 체제의 속성에 기인하고 있다. 이로 인해 북한은 국제사회의 문제제기에 대하여 체제의 안보와 직결된 국제정치적 문제로 인식하여 대응하는 태도를 보이고 있다. 이러한 북한의 인식과 대응은 주로 선전적인 차원에서 제기되고 있다고 하더라도 학계에서 이 부분을 체계적으로 정리한 연구업적은 없는 실정이다. 이러한 인식 하에 본 논문에서는 국제사회에서 제기되고 있는 문화적 상대주의 논쟁, 주권과 인권과의 상관관계 논쟁을 중심으로 현실 국제관계에서 인권이 지니고 있는 국제정치적 속성에 대한 북한의 태도와 대응논리를 살펴보고자 한다.

먼저, 국제사회의 대북인권 문제제기에 대한 북한의 태도와 대응방식을 살펴보고자 한다. 북한은 국제사회의 문제제기에 대하여 '인권재판관'으로 행세하면서 서방식 인권을 강요하기 위한 술책이라고 비판하면서 주권의 원칙에 입각하여 북한식 인권기준을 내세워 대응하고 있다. 이러한 인식과 태도에 따라 북한이 해결책으로 제기하고 있는 유엔인권위의 민주화와 공정성 회복에 대한 주장을 살펴보고자 한다.

둘째, 제국주의 침탈수단으로서 인권인식, 세계화와 인권의 연관성에 대한 북한의 인식을 살펴보고자 한다.

셋째, 인도주의적 개입에 대한 북한이 인식과 태도를 살펴보고자 한다.

끝으로 결론에서는 이러한 선진적인 차원의 입장과는 달리 국제사회에서의 고립을 탈피하기 위하여 북한이 국제사회의 문제제기에 대하여 실질적으로 어떠한 조치를 취하고 있는지를 검토하고 대북인권정책 추진방향을 제시하고자 한다.

## II. ‘우리식’ 인권기준과 국제정치 이슈로서의 인권

### 1. 문화적 상대주의와 ‘우리식’ 인권기준에 입각한 대응

북한은 유엔의 회원국으로서 「세계인권선언」을 준수할 의무가 있다. 또한 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 국제인권규약 A규약)과 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 국제인권규약 B규약), 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」, 「아동의 권리에 관한 협약」에 가입한 당사국으로서 국제인권규범을 준수할 의무도 있다. 이와 같이 국제인권규범을 수용하면서 “인권은 한 나라의 범위에서뿐만 아니라 국제적으로도 보장되고 옹호되어야 할 인류공동의 신성한 권리이다. 개별나라들에서의 인권유린행위는 전반적인 인류의 번영과 문명에 대한 도전으로 되며 세계적인 규탄과 배격의 대상으로 된다.”<sup>1)</sup>고 인권이 국제적으로 보장되어야 할 신성한 권리라는 점을 북한도 인정하고 있다. 그러나 북한은 국제사회의 인권문제 제기에 대하여 인권을 정치적으로 활용하려 한다고 인권을 ‘정치적 속성’을 지닌 사안으로 규정하여 대응하고 있다.<sup>2)</sup>

이러한 북한의 판단은 냉전질서의 와해라는 세계질서관에 따라 더욱 강화되는 모습을 보이고 있다. 냉전의 종식으로 세력균형이 파괴됨으로써

1) 안명혁, “미제는 세계최대의 인권유린자,” 『근로자』, 1990년 8호, (평양: 근로자사, 1990)

2) 가장 기본적인 국제인권규범인 국제인권규약 A, B규약이 제정되는 과정에서 서방진영과 사회주의진영간에 입장차이가 노정되어 조정을 거쳐 성안되었는 바, 현실 국제사회에서 인권을 실현하는 과정에서 인권문제는 기본적으로 정치적 속성을 내포하고 있다. 국제인권규약 A, B규약이 태동하는 과정에서 겪게 되는 정치적 조정의 문제에 대해서는 Dominic McGoldrick, *The Human Rights Committee* (Oxford: Clarendon Press, 1994), Chapter 1 참조.

‘제국주의자’들이 세계적 범위에서 패권주의를 추구할 수 있는 유리한 조건이 조성되었는데, 이를 위해 인권문제를 들고 나오으로써 인권이 국제정치적 문제로 비화하게 되었다고 인식하고 있다.<sup>3)</sup> 냉전종식이라는 세계질서의 변화로 인권이 국제회의의 중요한 의제의 하나를 점하고 있으며 ‘인권 옹호’가 ‘열병처럼’ 퍼지고 있는데, 인권문제가 논쟁의 차원을 넘어 국가간 관계문제로 비화되고 있다는 것이다.<sup>4)</sup> 이에 따라 오늘날 인권문제는 매우 중요한 국제정치문제가 되었다고 판단하고 있다.<sup>5)</sup>

이상에서 보듯이 북한은 사회주의권의 붕괴로 촉발된 탈냉전적 세계질서의 재편이 북한의 사회주의체제 유지에 부정적으로 작용한다는 위기감을 갖고 있으며 인권이 북한의 사회주의를 와해시키려는 수단으로 활용되고 있다고 판단하고 있다. 그렇지만 국제사회의 인권문제 제기에 대하여 대응하지 않을 수 없기 때문에 북한은 국제사회에서 전개되고 있는 문화적 상대주의 논쟁의 연장선상에서 대응논리를 찾고 있다.<sup>6)</sup> 인권이 보편적 가치이지만 각국의 인권기준과 보장형태는 각국의 구체적 실정에 따라 다를 수밖에 없다고 ‘인권기준’과 ‘보장형태’라는 극단적인 문화적 상대주의 논리를 구사하고 있다.

북한은 인권기준과 보장형태라는 기준에서 볼 때 ‘우리식’의 인권기준이 정당하다고 주장하고 있다. ‘우리식 인권’이라는 용어는 1995년 6월 24일자 『로동신문』 “참다운 인권을 옹호하여”라는 제목의 논설에서 구체적으로 등장하기 시작하는데, ‘인민대중 중심의 우리식 사회주의가 기반’이 되고 있다.<sup>7)</sup> 김일성이 워싱턴 타임즈와의 회견에서 “인민이 좋아하면 그것이

3) 『로동신문』, 2000.1.12.

4) “참다운 인권을 옹호하여,” 『로동신문』, 1995.6.24.

5) 『로동신문』, 2000.4.3.

6) 현실 국제정치에서는 문화적 상대주의적 관점에서 인권문제에 대한 논쟁이 제기되고 있다. John J. Tilley, “Cultural Relativism,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 22, No. 2, May 2000. 동남아시아를 중심으로 ‘아시아적 가치’라는 논리에 인권문제에 접근하는 것이 대표적인 사례라고 할 수 있는 데, 이러한 인식이 1993년 방콕선언에서 구체화된 바 있다. <http://www.unhcr.ch/html/menu5/wcbangk.htm>.

7) 김정일, “사회주의는 과학이다,” 『김정일선집』 제13권, 1998, p. 477; 조성근, “인권의 본질,” 『철학연구』, pp. 34~35.

공정한 인권기준으로 된다”<sup>8)</sup>고 강조하면서 “인민이 좋아하고 그들의 요구와 이익에 부합되는것”<sup>9)</sup>이 ‘우리식 인권’의 절대기준으로 정형화되고 있다. 국제사회에서 통용되는 특정한 인권기준이 있을 수 없기 때문에 “우리에게는 우리 식의 올바른 인권기준이 있다”고 ‘인권기준’이라는 관점에서는 ‘보편성’을 부인하고 있다.<sup>10)</sup> 이러한 우리식 인권개념에 따라 주체사상을 지도사상으로 하면서 인민들이 좋아하여 지지하고 있는 북한식 사회주의 제도 하에서는 인권이 고도로 존중되고 있으며 모든 사람들이 참다운 정치적 자유와 권리를 마음껏 향유할 뿐 아니라 경제·사회·문화생활을 전적으로 보장받고 있다고 주장하고 있다.<sup>11)</sup>

이러한 논리를 펴고 있기 때문에 북한의 실정에 맞는 우리식 인권기준에 따라 인권이 잘 보장되고 있는 북한에 대하여 “특정한 나라가 자기의 일방적인 ‘인권기준’을 다른 나라들에 내려 먹이려 한다면 국제관계에서는 더욱 복잡한 문제들이 산생되고 선린관계의 파괴만을 초래하게 된다는 것”이 북한의 기본논리이다. 또한 인권을 실행하는 과정에서 보편적인 인권기준의 존재를 부인하고 있기 때문에 인권문제와 관련하여 다른 나라의 기준에 따른 인정을 받을 필요가 없다는 것이 인권문제를 국제정치적으로 접근하는 북한의 기본태도이다. 즉, “우리는 인권문제에서 결코 그 누구의 ‘인정’을 바라지 않으며 더욱이 남의 눈치 볼 필요를 전혀 느끼지 않는다”는 것이다.<sup>12)</sup> 여기서 북한이 인정을 받을 필요가 없다고 주장하는 인권기준은 ‘서방식’ 인권기준이라고 할 수 있다.<sup>13)</sup> 결론적으로 북한은 국제사회에서 특정한 인권기준이 있을 수 없으므로 각 나라는 자기 인민의 기호와 요구, 실정에 맞게 인권문제를 해결하면 된다고 주장하고 있다.<sup>14)</sup>

8) 김일성, “미국 <워싱턴타임스> 기자단이 제기한 질문에 대한 대답,” 『김일성저작집』 제44권, 1996, p. 371.

9) 『로동신문』, 2001.3.2.

10) 『로동신문』, 2001.3.16. 자본주의진영의 인권의 보편성 주장에 대한 북한의 반박논리는 정경섭, 『제국주의자들이 떠벌이는 <인권옹호>의 반동성』, (평양: 조선로동당출판사, 1992)를 참조할 것.

11) 『조선중앙통신』, 2000.3.1.

12) 『로동신문』, 2001.3.2.

13) “참다운 인권을 옹호하여,” 『로동신문』, 1995.6.24.

14) 『로동신문』, 2001.3.16.

이상에서 보듯이 문화적 상대주의에 입각하여 인권론을 펼치고 있지만 북한은 우리식 인권기준 하에서 국제인권규범의 기준에 따라 구체적으로 어떻게 북한주민들의 인권이 실현되고 있는 지에 대해 설명하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 북한은 국제인권규범에 입각한 국제사회의 대북 인권문제 제기에 대해서조차 반발하는 모습을 보이고 있다.

## 2. '주권의 원칙'에 입각한 내정간섭 비난

인권을 실행하는 기본적인 주체가 여전히 국가라는 현실로 인해 국제사회에서 인권유린국이 인권문제 제기에 대응하는 기본논리가 주권의 원칙이라고 할 수 있다.<sup>15)</sup> 앞에서 언급하였듯이 북한은 우리식 인권기준에 입각하여 국제사회에서의 인권문제 제기에 대응하고 있는데, 이를 정당화하는 근거의 하나로 '주권'의 원칙을 내세우고 있다. 이러한 주권의 원칙에 입각하여 대응할 때 '자결권'이 핵심요소로 작동하게 되는데, 각자의 실정에 맞는 사회제도 선택의 자결권을 통하여 인권이 보장될 수 있다는 주장이다. 모든 나라 인민들은 자기의 감정과 요구, 자기 나라의 실정에 맞는 사회제도를 선택할 권리가 있다. 따라서 제재나 압력과 같은 강제적인 행위를 동원하여 인민들에게 특정 사회제도를 강요할 수는 없다는 것이다.<sup>16)</sup> 모든 나라와 민족은 자기 운명을 자기 손으로 개척해나갈 수 있는 신성한 자결권을 가지고 있는데, 인권문제는 매개 나라의 자주권에 속하는 문제로서 국가의 자주권을 떠난 인권이란 있을 수 없다는 주장이다. 즉, 나라와 민족의 자주권을 떠난 인권을 생각할 수 없으므로 인권문제를 올바르게 해결하기 위해서는 나라와 민족의 자주권이 철저히 고수되어야 한다고 자결권을 내세우고 있다.<sup>17)</sup>

15) 냉전종식 후 '평화의 위협'을 확대 해석하려는 유엔의 움직임, 개인주권 개념의 등장 등 인권과 주권의 원칙간의 관계에 대하여 새로운 해석들이 제기되고 있다. 국제사회에서 진행되고 있는 인권과 주권간의 관계에 대한 논의는 최의철, 『인권과 국제정치 그리고 북한인권』, (서울: 백산자료원, 2001), pp. 54~59를 참조할 것.

16) 『로동신문』, 2000.3.12.

17) 김정일, "사회주의는 과학이다," 『김정일선집』, 제13권, 1998, p. 477.

이와 같이 정치, 사회제도의 자결권을 행사하여 각 국가의 실정에 맞는 제도를 수립하여 자주권을 행사하는 것이 인권을 보장하는 데 핵심이라는 인식을 갖고 있기 때문에 북한은 다른 국가에 대한 인권문제의 제기에 대하여 주권의 원칙에 입각하여 내정간섭으로 규정하여 대응하고 있다. ‘인권은 국경을 넘어선 보편적가치’, ‘인권에 대한 간섭은 내정간섭이 아니다’라는 주장을 ‘강도적’인 논리, 흑백이 전도된 논리라고 반박하고 있다. 즉, 인권이 국경과 주권을 초월하는 보편성을 지니고 있다는 국제사회의 주장은 사실은 내정간섭의 수단에 불과하기 때문에 주권의 원칙에 어긋나는 것으로 인식하고 있다. 인간은 평등하고 동일한 권리를 가지지만 국가를 생활영역으로 살아가고 있으므로 어떤 권리와 자유가 향유되고 있는지는 해당 국가의 정책을 통하여 규정되고 인민들의 요구에 의하여 변화할 수 있다고 주장한다.<sup>18)</sup> 따라서 인권은 국권이며 국권은 곧 자주권으로서 자주권을 상실한 인민은 그 어떤 인권에 대하여서도 말할 수 없다고 주장하고 있다.<sup>19)</sup> 이와 같이 국권과 주권이 우선이고 주권이 수호될 때만 인권도 보장된다고 하여 북한의 인식을 속에는 인권이 ‘주권의 원칙’에 종속변수적 지위를 갖고 있다.

보편성을 앞세운 인권의 초국가논리와 주권의 원칙과의 상관관계에 대한 북한의 기본인식은 2000년 3월 29일 제56차 유엔 인권위원회에서 북한대표가 한 연설에서 극명하게 나타나고 있다. 오늘날 일부 세력들이 인권의 보편성을 보장하기 위해서는 국경을 넘어선 개입이 허용되어야 한다고 주권존중의 원칙을 재정의하자고 주장하고 있지만 ‘인권보호’라는 간판 아래 무력에 의해 약소 독립국가를 복속시키려는 불순한 정치적 목적에 불과하다고 반박하고 있다. 이러한 현상이 제지되지 않는다면 세계는 대규모, 소규모 전쟁과 갈등으로 가득한 무정부상태로 전락하게 될 뿐이라고 주장하고 있다. 국제정치에서 전쟁과 갈등의 한 요인으로 인권의 초국가성

18) 『로동신문』, 2000.1.12.

19) “참다운 인권을 옹호하여,” 『로동신문』, 1995.6.24; 『로동신문』, 2000.4.2. 주권이라는 국제정치적 속성과 인권과의 관계에 대해서는 Chris Brown, “Human Rights,” John Baylis and Steve Smith, ed., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford University Press, 1997)을 참조.

논리를 들고 있다. 또한 주권은 모든 국가와 민족의 생명선으로 인민은 국가의 관할 영토 내에서 삶을 영위하고 국가의 법적·실제적 조치에 의해 보장된 인권을 향유할 수 있기 때문에 주권이 없는 인권은 상상조차 할 수 없다고 주장하고 있다. 그러므로 주권존중의 원칙이 재정의되거나 약화되기보다는 오히려 재강화되고 공고해져야 된다는 것이 북한의 시각이라는 점을 강력하게 천명하고 있다.<sup>20)</sup>

이상에서 보듯이 북한도 인권분야에 대해 주권의 원칙이 재정립되어야 한다는 국제사회의 움직임을 정확하게 직시하고 있다. 그러면서도 주권의 원칙을 더 강화시켜야 한다고 강력하게 반발하고 있는 것은 인권의 문제가 체제에 위협이 된다고 파악하고 있기 때문이다. 즉, 인권보호라는 간판 아래 약소국을 복속하려는 불순한 정치적 목적으로 규정하고 인권문제를 체제와 관련된 문제, 즉 체제안보라는 관점에서 접근하고 있는 것이다.

### 3. 제국주의 침탈수단으로서의 인권

북한이 인권문제를 체제안보라는 관점에서 접근하여 주권의 원칙을 내세워 강력하게 반발하고 있는 근본적인 이유는 사회주의에 대한 제국주의의 지속적인 음해, 파괴라는 세계질서관이 밑바탕에 깔려 있다. 즉, 제국주의 침탈의 수단으로 인권문제가 악용되고 있다는 인식이다. 김일성은 제국주의자들의 침탈수단으로서의 인권과 자유에 대하여 다음과 같이 주장하고 있다.

“제국주의자들이 옹호하는 <인권>은 인민들의 인권이 아니라 인민의 원수들의 인권이며 그들이 바라는 <자유>는 인민들의 민주주의적자유가 아니라 제국주의자들과 그 앞잡이들의 파괴활동의 자유입니다.”<sup>21)</sup>

20) Statement by The Delegation of The Democratic People's Republic of Korea to the Fifty-Sixth Session of the Commission on Human Rights, 29 March, 2000.

21) “인민정권을 더욱 강화하자: 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제6기 제1차회의에서 한 연설 1977년 12월 15일,” 『김일성저작집』, 제32권, 1986, p. 537.

특히 북한은 탈냉전적 세계질서가 전개되면서 제국주의자들이 약탈과 침탈하기 위한 수단으로 인권을 악용하고 있다고 주장하고 있다. 냉전의 종식으로 세력균형이 파괴됨으로써 ‘제국주의자들이 세계적 범위에서 패권주의를 추구할 수 있는 유리한 조건이 조성되었는데, 식민지시대와 같이 마음대로 침략과 약탈을 할 수 없기 때문에 침략과 약탈을 합리화하기 위한 신식민주의적 국제질서를 수립하기 위해서는 사상적 ‘마취제’가 필요하게 되었다는 것이다. 이러한 사상적 마취제가 ‘인권’과 ‘자유’라는 주장이다.<sup>22)</sup>

북한에서는 다른 나라와 민족에 대한 침략과 약탈은 제국주의의 본성으로 이러한 제국주의의 침략적, 약탈적 본성은 절대로 변하지 않는다는 것을 명심해야 한다고 주장한다. 변하는 것이 있다면 침략과 약탈의 수법뿐인데, 그러한 변화된 수법의 하나가 ‘인권’ 공세라는 것이다. 제국주의자들이 “인권에는 국경이 따로 없다느니”, “인권이 국권우에 놓여야 한다”고 역설하고 있는 것은 다른 나라와 민족에 대한 침략과 약탈, 내정간섭과 압력의 구실로 이용하기 위한 궤변에 불과하다고 주장하고 있다.<sup>23)</sup>

이러한 인권공세의 밑바탕에는 서방식 민주주의, 서방식 정치모델의 확산을 통한 서방화의 기도가 깔려 있다고 인식하고 있다. 제국주의자들이 ‘서방식민주주의’, ‘서방식정치모델’을 거론하며 자신들의 반동적 정치체제가 ‘우월’하다고 다른 나라들로 하여금 받아들이 것을 강요하고 있다는 것이다. 여기서 ‘서방화’, ‘자본주의화’란 제국주의자들이 정치·경제적 지배권을 행사하고 다른 나라 인민들의 운명을 좌지우지하는 ‘신식민지적’ 예속화를 의미한다고 주장하고 있다.<sup>24)</sup>

이러한 신식민주의적 침탈 수단으로서의 인권에 대한 인식은 ‘종교의 자유화’라는 개념으로도 표출되고 있다. 제국주의자들은 전 세계를 신식민주의화하여 자신들의 지배하에 두려는 목적을 실현하기 위해 수단과 방법들을 계속 모색하고 있는데, 미국이 제기하고 있는 종교의 ‘자유화’도 그 중의 하나라고 주장하고 있다. 미국이 제기하는 종교의 ‘자유화’는 자신들의

22) 『로동신문』, 2000.1.12.

23) 『로동신문』, 2000.4.12.

24) 『로동신문』, 2000.1.8.

지배적 야망을 실현하기 위한 새로운 형태의 ‘십자군원정’이라는 것이다. 예전에 서방의 봉건영주와 기사들이 성지 예루살렘을 해방하기 위한 ‘십자군원정’이라는 기만적인 종교구호 하에 동방에 대한 식민지적 지배와 약탈을 감행하였듯이 종교의 ‘자유화’라는 간판을 단 미국의 ‘십자군원정’의 목적은 완고한 다른 나라와 민족들의 정치체계에 서방식 바람을 불어넣기 위한 돌파구를 마련하려는 데 있다고 주장하고 있다. 인권문제에 종교의 ‘자유화’를 포함시켜 타국의 내정에 간섭하여 서방식으로 정치체제를 개편함으로써 반제, 반미적인 국가들의 주체성과 민족성을 말살하기 위한 교활한 책동에 불과하다는 것이다.<sup>25)</sup>

#### 4. ‘인권재판관’으로서의 미국식 인권 비판

북한이 인권을 국제정치적 문제로 인식하는 중요한 요인의 하나는 연례 인권보고서를 매개로 한 미국의 인권문제 제기에 기인하는 바가 크다. 앞에서도 언급하였듯이 북한은 ‘인권기준’이라는 관점에서 타국의 문제제기를 내정간섭으로 규정하는 동시에 국제관계에 갈등을 유발하는 요인이라고 주장하고 있다. 이렇게 국제관계에서 갈등을 유발하는 인권기준을 ‘서방식’으로 규정하고 있으며, 그 중심적 역할을 미국이 수행하고 있다고 인식하고 있다. 이러한 인식은 탈냉전 이후 미국이 유일초대국으로 세계를 1극화하려 한다는 세계질서관과 밀접한 관계가 있다.<sup>26)</sup> 이것은 미국과의 관계개선이 자신의 체제유지에 필수요건인데, 인권문제로 인해 장애가 조성될 수 있다는 우려가 역설적으로 표출되는 것으로 보인다.

북한은 미국이 미국식 인권기준을 보편적 것으로 규정하여 타국으로 하여금 수용하도록 강요하는 현상에 대해 ‘인권재판관’으로 개념화하고 있다. 즉, 미국이 매년 국가별 연례보고서를 통하여 북한의 인권을 평가하고 있는 것에 대하여 외무성 대변인 담화, 『로동신문』 등의 각종 매체를 통하여 ‘인권재판관’의 가소로운 행동이라고 비판하고 있다.<sup>27)</sup>

25) 『로동신문』, 1998.3.14.

26) 『로동신문』, 1998.3.22, 10.27, 2001.4.9.

27) 『조선중앙통신』, 1998.2.9, 1999.3.1, 3.6, 2001.3.1; 『민주조선』, 2000.3.4; 『로동신

북한은 먼저 미국이 ‘연례인권보고서’를 통하여 인권을 빌미로 압력을 가하는 것은 북한의 제도변경을 목표로 하는 것이라고 주장하고 있다. 미국이 “제코도 못샐는 주제”에 ‘인권재판관’ 행세를 하면서 인권문제를 제기하는 것은 다른 나라의 내정에 자기 마음대로 간섭하고 이른바 ‘미국식 가치관’을 강요하여 자신들이 주도하는 세계를 만들어보려는 데 있다는 것이다. 특히 미국이 ‘인권재판관’의 행세를 하면서 다른 나라의 ‘인권문제’를 제기하는 것은 ‘반공화국’ 적대책동에서 유래하는 ‘압력소동’의 일환이라고 주장한다.<sup>28)</sup> 이러한 판단에 따라 북한은 미국이 인권보고서를 통하여 북한의 ‘인민대중중심의 조선식 사회주의정치체제’ 자체를 비난하는 것으로 받아들이고 있다.<sup>29)</sup> 미국식 인권기준의 일방적인 강요는 주권의 원칙에 어긋나고 체제를 왜해하려는 기도라는 기본 인식들을 갖고 있는 것이다.

이러한 인권재판관 역할을 하려는 미국에 대하여 미국이 어떤 국제적 규범에 근거하여 다른 나라의 인권문제에 대하여 훈시하는지 이해할 수 없다고 비판하고 있다. 또한 미국이 서명한 헬싱키 협정에는 모든 나라들이 자기의 정치적, 사회적, 경제적 및 문화적 제도를 자유롭게 선택하고 발전시켜 나갈 수 있는 권리를 가지며 이 권리를 상호 존중하도록 규정되어 있는데, 이 규정을 어기고 있다고 주장하고 있다. ‘유일초대국’으로 자처하는 미국은 자신의 비위에 거슬리는 나라들에 대해서는 인권을 내세우며 노골적인 내정간섭과 무력간섭을 일삼고 있는데, 미국의 이른바 ‘인권 옹호’ 구호는 침략과 간섭의 구호에 지나지 않는다는 것이다.<sup>30)</sup>

그리고 인권유린국이라는 논리로 인권재판관 역할을 하려는 미국을 비판하고 있다. 미국 내에는 수많은 유랑걸식자, 빈곤자, 실업자들이 초보적인 생존권마저 유지하지 못하고 살인, 강도, 테러를 비롯한 범죄가 만연하고 있다. 또한 유대인 배척운동과 인종차별, 정치적 폭력, 언론의 어용화 등 인권유린이 자행되고 있다. 이와 같이 북한은 범죄와 사회악을 인권의

문』, 2000.3.5. 미국의 연례보고서와 북한인권문제에 대해서는 최의철, 『미국 정부의 2000년 북한인권보고서와 통일연구원 2000년 북한인권백서 비교분석』 (통일연구원, 2000)을 참조.

28) “클린톤의 공화국인권발언을 규탄,” 『조선중앙통신』, 1998.12.26.

29) 『민주조선』, 2000.3.4.

30) 『로동신문』, 2001.3.19.

범주에 넣고 미국의 인권을 비판하고 있다. 특히 연방수사국을 비롯한 방대한 폭압기구들이 진보적인 정당, 사회단체들의 활동과 일반주민들의 일거수 일투족을 감시하고 있으며 언론, 출판과 집회, 시위에 대한 탄압, 선진적인 사회활동가에 대한 박해와 추방 등의 인권침해가 자행되고 있다고 미국 내 인권실태를 거론하고 있다.<sup>31)</sup> 이러한 인권유린국이 ‘인권의 옹호자’로 자처하면서 다른 나라의 인권에 대하여 ‘평가’하고 ‘훈시’하는 것은 어불성설이라는 것이다.

그리고 국내법과 국제법의 효력이라는 관점에서 미국의 인권재판관 역할의 허구성을 비판하고 있다. 미국이 1994년 9월 유엔에 제출한 인권보고서에는 “조약과 법규는 국내법적견지에서 헌법의 요구에 반드시 부합되어야 한다. 만일 미국헌법에 위반되는것이라면 그 어떤 조약의 조항이든간에 미국에서 효력을 발생하지 못할것이다”는 문구가 있다. 이것은 그 어떤 국제적 조약도 자신들의 요구에 거슬리는 것이면 지키지 않겠다는 소리로서 미국헌법을 국제조약의 상위에 놓고 그에 부합되는 방향으로 국제문제를 취급하겠다는 것이라고 비판하고 있다.<sup>32)</sup>

미국식 인권기준을 강요하면서 다른 나라에 대한 내정간섭을 하는 미국에 대하여 인권재판관으로 비판하고 있는 북한은 종교의 문제에서도 동일한 인식에 입각하여 대응하고 있다. 미국은 1998년 통과된 국제종교자유화법(International Religious Freedom Act)에 따라 1999년부터 매년 각국의 종교자유화에 관한 현황, 종교적 믿음과 실천, 종파에 대한 국가의 정책, 전세계적으로 종교의 자유화를 실천하기 위한 미국의 정책 등을 담은 「연례국제종교자유보고서」를 발간하고 있다.<sup>33)</sup> 1999년 외무성 대변인은 9월 9일 미 국무성이 이른바 「1999년 국제종교자유에 관한 연례보고서」를 발표하여 세계각국의 종교상황을 평가하고 있는데, 북한에

31) 『조선중앙통신』, 1999.3.6, 3.9; 『민주조선』, 2000.3.9; 『로동신문』, 1995.6.24, 2000.5.20, 5.25, 2001.3.19.

32) 『로동신문』, 2000.4.2.

33) [http://www.state.gov/www/global/human\\_rights/irf/irf\\_rpt/irf\\_index.html](http://www.state.gov/www/global/human_rights/irf/irf_rpt/irf_index.html); 송지영, “북한의 ‘우리식 인권’ 외교 연구- 대남, 대미, 대일정책을 중심으로,” 숙명여자대학교 석사학위논문, 2001. 동 보고서는 실질적으로 미국종교자유위원회(Commission on International Religious Freedom: CIRF)가 작성하고 있다.

대해 종교의 자유가 보장되지 않고 종교활동을 하면 가혹한 형벌을 가하는 것으로 평가하고 있다고 비난하고 있다. 미국이 처음으로 『국제종교자유에 관한 년례보고서』를 발표한 것은 「인권재판관」, 행세로도 성이 차지 않아 이제는 「종교재판관」의 감투까지 쓰면서 세계유일초대국으로서의 독점적 지배권을 확립하려고 기도하고 있다고 주장하고 있다. 다른 나라에 대한 인권과 종교활동을 제멋대로 비방하는 것은 국제법의 가장 초보적인 원칙에 배치되는 노골적인 내정간섭시도이며 미국의 변함없는 대조선적대시정책으로부터 출발한 부질없는 압력소동에 불과하다는 것이다.<sup>34)</sup>

이상에서 보듯이 북한이 ‘인권재판관’이라는 용어를 사용하면서까지 미국의 인권문제 제기에 대하여 강력하게 반발하고 있는 것은 역설적으로 미국과의 관계개선이 절실하다는 반증이라고 할 수 있다. 국제사회로부터 고립을 탈피하는 것이 체제유지에 기본요건의 하나라고 판단하고 있는 북한으로서는 탈냉전 이후 국제무대에서 막강한 영향력을 발휘하고 있는 유일초대국으로서의 미국과의 관계개선에 역량을 집중하여 왔는데, 부시 행정부 출범 이후 대북강경정책으로 인하여 북미관계가 교착상태에 빠지게 되자 ‘서방식’ 인권을 주장하는 세력을 동일한 세력으로 간주하던 태도에서 탈피하는 새로운 전략을 구사하고 있다.

부시행정부가 인권문제를 제기하는 것은 네덜란드, 벨지움, 캐나다, 스페인, 독일, 룩셈부르크, 그리스, 브라질 등 북한이 대외관계를 확대발전하고 관계정상화를 지향하고 있는 북한을 비난하기 위한 수단에 불과하다고 주장하고 있다.<sup>35)</sup> 미국에 대한 간접적인 압력의 방편으로 유럽연합과의 관계개선을 적극 추진하면서 인권문제에 대하여 유럽연합과 미국을 분리하여 접근하는 태도를 취하고 있는 것이다. 그 동안 유럽연합 회원국들

34) 『조선중앙통신』, 1999.9.26, 2001.10.30. 2001년도에는 10월 26일 공식 발표되었는데, CIRF는 이에 앞서 5월과 8월에 잇따라 북한, 중국, 이란 등을 세계에서 종교의 자유를 탄압하는 나라(countries of particular concern)로 지목한 바 있다. 북한은 대북강경노선을 견지하는 부시행정부의 등장으로 관계개선이 교착상태에 빠졌다고 판단해서인지 급년도에는 외교부 대변인 성명, 각종 매체의 논설, 조선불교도연맹 등 각종 종교단체의 담화 등을 통해 맹렬하게 비난하는 모습을 보이고 있다. 『조선중앙통신』, 2001.10.30, 11.2; 『민주조선』, 2001.11.2; 『연합뉴스』, 2001.11.4, 11.7.

35) 『로동신문』, 2001.3.16.

은 북한의 인권문제에 대하여 오히려 미국보다 강경한 입장을 취하여 왔는데, 관계개선의 조건으로 인권문제에 대하여 상당히 양보하는 모습을 보인 바 있다. 유럽연합과 관계를 개선하면서 ‘인권대화’를 수용하였을 뿐만 아니라 독일과는 4개의 조건을 수용하는 등 유럽의 인권문제 제기에 대해서는 적극적으로 수용하는 자세를 취하고 있다.<sup>36)</sup>

이러한 유럽연합에 대한 북한의 전략을 면밀히 검토해보면 국제사회에서 관계개선을 하기 위해서는 국제사회가 요구하는 일정한 기준에 대한 긍정적인 자세를 보일 수밖에 없다는 것을 북한도 인식하고 있다는 것을 보여주고 있다. 따라서 궁극적으로 미국과의 관계개선이 유럽연합보다 절실한 북한으로서는 대내적인 정치적 명분을 고려하여 표면상으로는 강력하게 반발하겠지만 유럽연합의 사례에서처럼 법적이고 제도적인 차원에서 미국의 요구를 일정한 수준에서 점진적으로 수용하여 나가지 않을 수 없을 것이다.

## 5. 유엔의 민주화 주장

북한은 특정 인권기준에 의한 타국에 대한 내정간섭행위가 유엔무대에서 그대로 투영되고 있다고 주장하고 있다. 이러한 인식은 1999년 4월 6일 유엔 인권위원회에서 행한 북한대표의 연설에 잘 나타나고 있다.

먼저, 냉전이 종식된 후 인권분야에서의 정치화가 한계를 넘어 제도의 변경을 시도하려는 상황까지 전개되고 있다고 지적하고 있다. 오늘날 국제무대에서 서방을 맹목적으로 추종하는 나라들의 심각한 인권유린현상은 문제 삼지 않으면서 서방과 다른 사회정치제도를 가지고 있거나 자기 나라의 실정에 맞는 자주적인 정치를 실시하는 나라들은 부당한 ‘결의’의 대상이 되고 있다고 주장하고 있다. 이와 같은 ‘이중기준’으로 인하여 ‘유엔 인권에 관한 위원회’(유엔인권위원회)의 사업에 진전이 없는 현상이 발생하고 있다고 비판하고 있다. 특히 서방국가들은 ‘검사’ 겸 ‘재판관’으로 행세하면서 단 몇 십분 동안에 발전도상국들의 인권문제를 ‘판결하고 있지만

36) 북한과 독일의 수교에 대해서는 김학성, 『북한·독일 수교의 배경과 EU 국가들의 한반도 정책 전망』, (통일연구원, 2001)을 참조.

서방국가들 내부에 새로운 형태의 인종주의와 배타주의, 이주민들의 인권 유린, 경찰에 의한 폭행과 학대, 감금 등의 인권유린현상이 심각한 상황으로 치닫고 있다고 우려를 표명하고 있다. 그러면서 21세기를 맞이하게 되는 시점에서 '유엔인권'에 관한 위원회'가 자기의 고유한 사명과 역할을 다하기 위해서는 객관성과 공정성을 엄격히 준수하여야 한다고 주장하고 있다.<sup>37)</sup> 일부 열강들이 유엔을 자기의 소모품처럼 여기면서 '위기조정'과, '분쟁해결', '인권옹호'의 명분 하에 다른 나라 내정에 간섭하고 있다는 것이다. 따라서 유엔을 민주화하기 위해서는 특정 나라의 독단과 전횡, '이중기준'을 배격하고 정의와 평등, 공정성의 원칙을 확립해야 한다고 주장하고 있다.<sup>38)</sup>

이러한 유엔의 문제를 야기하는 가장 큰 책임이 미국에 있다고 인식하고 있다. 북한은 미국이 외교와 인권, 무력사용 문제 등 모든 분야에서 유엔과 국제법이 미국의 이익을 위해 무조건 복종하도록 기도하고 있다고 비판하고 있다. 미국이 유엔을 자신의 이해를 관철하는 방편으로 활용하고 있다는 것이다. 유엔무대에서 개별국가의 특권은 절대로 용납될 수 없음에도 불구하고 미국은 무제한적인 행동의 자유권, 선택권, 결정권을 가진 '특수한 존재'로 간주하고 '국제경찰관', '민주주의감독관', '인권재판관' 등으로 자처하면서 세계의 모든 문제를 제나름대로 해석하고 평가하며 훈시와 샷대질을 하고 있다고 주장하고 있다.<sup>39)</sup>

국제사회에서의 미국의 이러한 태도로 인하여 2001년 5월 3일 유엔 경제사회이사회(ECOSOC)에서 실시된 인권위원회 이사국 선거에서 탈락하게 되었다고 주장하고 있다. 미국이 서유럽과 북미지역에 할당된 이사국 3석을 놓고 진행된 선거에서 가장 적은 29표 밖에 얻지 못해 위원회가 창설된 이래 50여 년 동안 유지해 온 이사국에서 탈락한 것은 국제사회의 강한 반대에도 불구하고 '미사일방위체계'(MD) 구축을 강행하고 '온실가스 배출량을 삭감할 데 대한 교토의정서'의 이행을 거부하며 자기의 일방

37) "인권문제해결에는 객관성, 공정성이 준수되어야 한다: 인권회의 조선대표연설," 『조선중앙통신』, 1999.4.14.

38) 『민주조선』, 2000.8.17.

39) 『로동신문』, 2000.2.1.

적인 인권기준을 다른 나라들에 강요하는 등 미국이 취해 온 오만무례한 행동에 대한 불만의 표시라고 주장하고 있다.<sup>40)</sup>

이러한 인식은 유엔의 민주화 주장으로 연결되고 있다. 새로운 세기를 끌어갈 공정한 국제관계와 국제질서를 수립하기 위해서는 유엔의 기구체계와 활동에서 정의와 공정성, 평등이 보장되도록 해야 한다는 것이다.<sup>41)</sup> 2000년 9월 유엔 총회에서 북한 대표는 연설을 통해 유엔이 지난 날 강권과 전횡에 의하여 현장의 목적과 원칙에 어긋나게 사안을 처리하여 온 점이 많으므로 유엔의 구조를 보다 민주적으로 개혁함으로써 유엔에 대한 국제사회의 신뢰를 회복하는 것이 중요한 문제로 대두되고 있다고 주장하고 있다.<sup>42)</sup> 유엔의 개혁은 유엔의 활동원칙에 부합하는 방향으로 추진되어야 한다고 강조하고 있다. 이를 위해 먼저 유엔 안보리를 개혁해야 한다고 주장하고 있다. 유엔 안보리의 개혁은 비상임이사국 확대문제부터 검토할 수 있으나 단순히 이사국 수를 늘리는 데 있는 것이 아니라 유엔의 기능을 제대로 수행할 수 있도록 기구와 활동방식을 재정립하는 것이 본질적인 문제라고 주장하고 있다. 또한 상임이사국은 경제력이 있다고 될 수 있는 것이 아니라 유엔이 현장에 따라 활동할 수 있도록 보장하여 주는 국가, 국제사회의 신뢰를 받는 국가라고 그 자격요건을 들고 있다. 특히 북한에서는 상임이사국은 개발도상국에 우선권을 부여해야 한다는 점을 강조하고 있다. 또한 안보리는 모든 지역들이 골고루 대표되도록 구성해야 하며 안보리의 활동을 최대한 공개적으로 운영되어야 한다는 점을 주장하고 있다.<sup>43)</sup>

유엔의 구체적 개혁방향과 관련하여 유엔이 주권평등의 원칙에 따라 민주주의적으로 개혁되기 위해서는 총회의 권능을 높이는 방향으로 개혁되어야 한다고 주장하고 있다. 오늘날 국제관계에서 큰 나라들의 강권행위는 묵인되고 있지만 작은 나라들의 자위적 조치는 제재와 압력의 대상으로

40) 『연합뉴스』, 2001.5.8.

41) 『로동신문』, 2000.10.24.

42) “자주정책은 거대한 생활력을 나타내고 있다: 유엔총회에서 조선대표단 연설,” 『조선중앙통신』, 2000년 9월 18일.

43) 『로동신문』, 2000.10.17; “유엔총회 제56차회의 전원회의에서 조선대표가 연설,” 『조선중앙통신』, 2001.11.7.

되고 있는데, 이러한 불공정성과 이중기준을 없애려면 유엔의 주도적 역할, 특히 총회의 기능과 역할을 제고시켜야 한다는 것이다. 총회는 유엔의 최고기관으로서 국제평화와 안전과 관련되는 문제들을 최종적으로 결정하여 다른 기관들에서 유엔 성원국들의 의사에 배치되는 결의들이 나오지 못하도록 해야 한다고 주장하고 있다. 이를 위해 총회가 국제평화와 안전을 보장하는 문제와 같은 중요한 문제를 토의하며 특히 제재, 무력사용과 같은 안보리의 주요 결의들을 최종 심의할 수 있도록 해야 한다는 것이다.<sup>44)</sup>

### Ⅲ. 인도주의 및 인도주의적 개입에 대한 북한의 입장

#### 1. ‘인도주의’에 대한 북한의 입장

북한에서는 ‘인도주의’를 어떻게 인식하고 있을까? 북한의 사전에 나타난 인도주의에 대한 북한의 정의는 시기별로 약간의 편차를 보이고 있다.

1970년에 발간된 『정치용어사전』에서는 인도주의를 “사람을 귀중히 여기고 그의 권리와 자유와 복리를 옹호하는 사상”이라고 정의하고 있다. 그런데 이러한 인도주의는 ‘부르쥬아 인도주의’와 ‘사회주의적 인도주의’로 구별된다고 설명하고 있다. 부르쥬아 인도주의는 근로인민의 이익을 말살하고 멸시하는 위선적인 성격을 갖고 있으며 사람을 착취하고 압박하기 때문에 인도주의라고 부를 수 없다. 반면 착취와 압박을 없애고 사회주의, 공산주의 건설을 위하여 투쟁하는 노동계급의 사회주의적 인도주의가 진정한 인도주의라고 주장하고 있다. 여기서 사회주의적 인도주의란 사람에게 의한 사람의 착취를 완전히 없애고 사회주의, 공산주의를 실현하기 위하여 투쟁하며 그것을 방해하는 온갖 반동적인 것과 적극적으로 투쟁하는 것을 특징으로 한다고 설명하고 있다.<sup>45)</sup>

1981년에 발간된 『현대조선말사전』에서는 인도주의를 “사람들의 자유와

44) 『로동신문』, 1999.10.24; “유엔총회 제56차 회의에서 조선대표가 연설,” 『조선중앙통신』, 2001.10.2.

45) 『정치용어사전』, (평양: 사회과학출판사, 1970), pp. 339~340, 718.

권리를 귀중히 여기고 옹호하는 사상”이라고 정의하고 있다. 그러면서 부르쥬아민주주의는 근로인민에 대한 착취와 압박을 은폐하려는 위선에 불과하고 참다운 인도주의는 착취와 압박을 없애고 사회주의, 공산주의 건설을 위하여 투쟁하는 노동계급의 사회주의적인 인도주의라고 주장하고 있다.<sup>46)</sup>

그런데 1992년에 발간된 『조선말대사전』에서는 인도주의에 대한 정의가 보다 자세하게 서술되고 있으며 인도주의 개념이 태동되는 배경에 대해서도 설명하고 있다. 특히 계급적 속성에 따른 접근을 견지하면서도 인도주의가 실현되는 사회에 대하여 주체철학에 기반한 사회라는 점을 강조하고 있다. 먼저 동 사전에서는 인도주의를 “모든 사람의 평등과 인류의 행복실현을 리상으로 내세우는 사상과 주장 곧 인간의 존엄과 가치, 인간에 대한 사랑과 배려, 인간의 복리증진과 전면적발전을 바라는 견해와 관점의 총체”라고 정의하고 있다. 이러한 개념의 태동과정에 대해서는 인도주의는 근로인민대중에 의하여 소박한 형태로 처음 제기되었는데, 중세 봉건주의를 반대하는 과정에서 이론이 정립되어 부르쥬아 민주주의로 발생하였다. 그런데 제국주의단계에 들어서면서 인민대중에 대한 착취와 압박을 은폐하는 위장물로 악용되고 있다는 것이다. 이러한 위선적인 부르쥬아적인 인도주의에 대응하여 진정한 인도주의는 사람의 존엄과 가치를 최상의 경지에 이르게 하는 주체철학을 통하여 구현될 수 있다고 주장하고 있다.<sup>47)</sup>

이러한 사전적 정의에서 보듯이 먼저, 북한은 인도주의가 인간의 평등과 행복을 실현하고 인간의 존엄과 가치를 귀중히 여기는 사상이나 견해<sup>48)</sup>라는 일반론을 수용하고 있다. 그러나 실천적 차원에서는 인도주의를 계급적 관점에서 해석하고 있다. 이러한 계급적 관점에 따라 북한은 제국주의자들이 자본주의사회가 근로자들에게 인권을 보장하여 주는 ‘인도주의적인 사회’라고 주장하는 것은 대중을 기만하고 특권계급의 착취와 억압의

46) 사회과학원 언어학연구소 편, 『현대조선말사전』, (평양: 과학백과사전출판사, 1981), p. 2871.

47) 사회과학원 언어학연구소 편, 『조선말대사전2』, (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 1696.

48) 『로동신문』, 2000.3.12.

권리를 초계급적으로 미화하는데 불과하다고 주장한다.<sup>49)</sup>

이상에서 보듯이 북한에서는 인도주의를 제국주의라는 관점에서 접근하고 있다. 최근 국제사회에서 제국주의자들에 의하여 인권과 인도주의가 논의되는 것은 언어도단으로 침략과 약탈, 착취와 억압을 본성으로 하는 제국주의자들은 오히려 인권과 인도주의의 최대의 원수라고 주장하고 있다. 제국주의자들이 “인권보장은 인간재생과 인간존엄을 위한 인도적조치”라고 주장하지만 자본주의의 현실은 그렇지 못하며 “인도주의를 위해서는 수단과 방법을 가리지 말아야 한다”고 떠들면서 다른 나라와 민족들에 대한 내정간섭과 무력침공을 서슴없이 자행하고 있는 데서 제국주의자들이 내세우는 인도주의의 허구성을 잘 알 수 있다는 것이다. 심지어 발전도상국들에 대한 신식민주의적 약탈을 감행하기 위하여 ‘인도주의’를 이용하고 있다고 주장하고 있다. 따라서 불순한 정치적 목적을 추구하는 ‘인도주의’의 함정에 빠지지 않도록 각성해야 한다고 강조하고 있다.<sup>50)</sup>

북한에서는 인도주의에 대하여 제국주의자들이 착취적인 본능을 숨기기 위한 명분으로 악용하는 개념으로 이해하고 있는데, 이러한 인식은 미국을 중심으로 전개되고 있다. 즉, 오늘날 ‘인도주의’는 미국에 의해 우롱 당하고 있는데, 미국이 주장하는 ‘인도주의’, 미국식 ‘인도주의’는 그 외피를 벗겨 보면 실상은 지배주의, 패권주의라는 것이다.<sup>51)</sup> 이러한 인도주의를 매개로 한 지배주의 책동은 ‘세계화’와의 연관성 속에서 이해되고 있다. 냉전의 종식으로 세력균형이 파괴됨으로써 제국주의자들이 세계적 범위에서 패권주의를 추구할 수 있는 유리한 조건이 조성되면서 침략과 약탈을 합리화하기 위한 신식민주의적국제질서를 수립하기 위해 국가주권 위에 ‘인권’과 ‘자유’를 올려놓으면서 ‘국제화’를 기도하고 있다는 것이다. 그러나 ‘국제화’는 외세의 간섭을 합법화하기 위한 수단에 불과하다고 주장한다. 서방나라들은 세계의 평화와 안전을 위협하는 위기가 ‘인권유린’과 ‘민주주의 결핍’에서 발생한다고 떠들면서 ‘세계화’ 책동에 ‘인도주의’적인 외피를 씌우고 있다는 것이다. 다시 말해 세계화를 인도주의적인 것으로 분칠하여

49) 『로동신문』, 2000.4.12.

50) 『로동신문』, 2001.1.21.

51) 『로동신문』, 2000.3.12.

강행하고 있는데 미국을 비롯한 서방국가들은 ‘인권’과 ‘자유화’ 문제는 ‘세계화’의 한 부분이라고 주장하면서 발전도상나라들이 세계화의 흐름에 합류하기 위해서는 인권을 증진하고 민주주의를 받아들여야 한다고 궤변을 늘어놓고 있다는 것이다.<sup>52)</sup>

## 2. 인도주의적 개입에 대한 북한의 입장

북한은 ‘인도주의적 개입’에 대하여 어떻게 인식하고 있는가?<sup>53)</sup> 2000년 3월 29일 제56차 유엔 인권위원회에서 북한대표는 연설을 통하여 냉전의 장막으로 드러나지 않고 있던 무장개입과 갈등에 의해 야기된 난민의 흐름, 인종차별과 외국인 혐오 등의 현대적 형태의 인종주의와 같은 수많은 인권침해 현상이 발생하고 있다는 점을 제기하고 있다. 특히 일부지역에서 ‘인도주의적 개입’이라는 미명하에 수많은 주권침해 사례가 자행되고 있다고 비판하고 있다. 이러한 인도주의적 개입은 신성불가침인 주권을 침해하고 있고 일부 국가가 노골적인 정치적·전략적 목적을 추구하기 위해 수많은 군대를 동원함으로써 무고한 시민이 살해당하고 무차별적으로 인프라가 파괴당하고 있기 때문에 예외 없이 유엔헌장과 국제법의 위반이라고 주장하고 있다.<sup>54)</sup>

또한 2000년 9월 유엔 총회에서 북한대표는 현 시대 국제관계에서 가

52) 『로동신문』, 2000.1.12.

53) 인도주의적 개입에 대해서는 그 정의를 둘러싸고 국제정치학적으로도 논란이 전개되고 있다. 이러한 인도주의적 개입의 문제에 대해서는 *International Political Science Review*, Vol. 18, No.1(1997.1)에서 특집으로 다룬 바 있다. 이외에도 Stanley Hoffmann, *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1996); Thomas G. Weiss and Cindy Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention: World Politics and the Dilemmas of Help* (Colorado: Westview Press, 1996); 김수암, “탈냉전기 인권과 국제정치적 합의: 국가중심 시각에 대한 비판적 검토,” 『통일정책연구』 제9권 1호, 2000 등의 업적을 참조할 것.

54) Statement by The Delegation of The Democratic People’s Republic of Korea to the Fifty-Sixth Session of the Commission on Human Rights, Item 9: Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in any Part of the World.

장 심각한 도전은 ‘인도주의적 개입’이라는 개념의 출현이라고 주장하고 있다. 이러한 인도주의적 개입에 대하여 유엔은 주권적 평등의 원칙에 기반하여 있고 유엔 헌장도 국제관계의 ‘시금석’으로 주권존중의 원칙과 내정불간섭 원칙을 구현하고 있다고 반박하고 있다. 따라서 진정한 평화와 번영이 달성되기 위해서는 모든 국가의 주권이 존중되어야 한다고 강조하고 있다.<sup>55)</sup> 즉, 유엔 헌장에 구현된 주권의 존중을 근거로 인도주의적 개입을 비판하고 있으며 인도주의적 개입은 갈등을 야기하게 될 뿐이라고 주장하고 있다. 인도주의적 개입은 자주권의 개념을 허물려는 시도로서 이로 인해 국가자주권을 위협하고 침해하는 행위들이 노골화되고 있으며 대부분의 분쟁들은 외부세력의 간섭으로 인하여 해결되지 못한 채 지속되고 있다는 것이다.<sup>56)</sup>

이러한 인도주의적 개입에 대해 북한에서는 제국주의와의 연관 속에서 설명하고 있다. 이 점에 대해서는 유고사태를 중심으로 설명하고자 한다. 현대제국주의의 교활하고 추악한 정체는 큰 나라들과는 될수록 관계를 약화시키지 않으려고 하면서 작고 힘이 약한 나라들에 대하여서는 무도하게 대하며 공개적인 무력침공과 내정간섭을 일삼고 있다는 것이다. 그러한 사례의 하나가 미국이 나토를 내세워 ‘인도주의적 보호’라는 간판 하에 감행한 유고슬라비아에 대한 군사적 침략이라고 주장하고 있다.<sup>57)</sup> 이러한 유고사태는 냉전의 종식 후 재편되고 있는 세계질서라는 관점에서 이해되고 있다. 유고슬라비아사태에서 보듯이 냉전의 종식이 영구적인 것이 아니라 새로운 냉전의 유령이 세계를 배회하고 있다는 것이다. 유고슬라비아사태를 계기로 국제무대에서 새로운 군비경쟁과 대결의 움직임들이 나타나고 있다. 유고슬라비아는 공인된 주권국가이며 코소보 분쟁문제는 유고의 내정문제임에도 불구하고 미국은 나토를 내세워 ‘인도주의적 지원’이라는 간판 하에 유고슬라비아를 공격하고 있다고 주장한다. 유고사태는 본질상 미국을 필두로 하여 자행된 자주권에 대한 교살이며 국가테러라고 규정하고

55) “자주정책은 거대한 생활력을 나타내고 있다: 유엔총회에서 조선대표단 연설,” 『조선중앙통신』, 2000.9.18.

56) “유엔총회 제56차 회의에서 조선대표가 연설,” 『조선중앙통신』, 2001.10.2.

57) 『로동신문』, 2000.6.18.

있다.<sup>58)</sup>

또한 유고에서의 인도주의적 개입을 ‘평화유지작전’의 허구성이라는 관점에서 비판하고 있다. 미국과 나토가 코소보에서 ‘인도주의’와 ‘민주주의 질서회복’이라는 명분으로 평화유지작전을 수행하고 있지만 전략적으로 중요한 발칸지역을 장악하는 데 이해관계를 가지고 유고슬라비아를 대상으로 한 적대적인 전쟁에 불과하다고 주장하고 있다. 또한 미국이 방사능 오염을 일으켜 사람의 건강, 생태환경에 막대한 피해를 끼치는 ‘열화우라늄탄’을 사용한 데서 보듯이 ‘인도주의’ 구호는 기만에 불과하다는 점이 드러났다는 것이다. 평화유지작전은 평화와 안정을 회복하는 것이 아니라 영토와 자주권을 유린하고 분쟁을 더욱 복잡하게 만들고 있을 뿐만 아니라 생태환경을 파괴시키고 신형무기의 시험과정으로 삼고 있다고 비판하고 있다.<sup>59)</sup>

#### IV. 결 론

북한이 인권을 정치적 문제로 인식하고 대응하는 근본이유는 인권을 체제안보라는 관점에서 대응하고 있기 때문이다. 이에 따라 체제보위라는 수동적, 방어적 태도에서 인권문제에 접근하고 있다. 북한은 국제사회로부터의 인권문제 제기에 대하여 문화적 상대주의, 주권의 원칙이라는 2가지 큰 틀 속에서 대응하여 오고 있다. 인권이 보편적 가치이지만 각국의 인권 기준과 보장형태는 각국의 구체적 실정에 따라 다를 수밖에 없다고 ‘인권 기준’과 ‘보장형태’라는 극단적인 문화적 상대주의논리를 구사하고 있다. 또한 북한은 국제사회가 북한의 인권실태를 문제삼는 것에 대하여 체제에 위협적인 정치적 속성으로 인식하여 ‘주권의 원칙’을 내세워 강력하게 반발하고 있다.

북한이 문화적 상대주의와 주권의 원칙에 입각하여 대응논리를 구사하고 있지만 국제사회의 문제제기에 대해 일방적으로 부정과 반박 일변도의

58) 『로동신문』, 1999.5.22.

59) 『로동신문』, 2001.1.26.

행동을 취할 수는 없다. 국제사회로부터의 지원과 인정을 받지 않고서는 북한이 체제를 유지하기는 어렵다는 점을 북한도 잘 인식하고 있기 때문이다. 따라서 북한이 공식문건에서 주장하는 선전차원의 논리와 실제정책상의 태도를 구분하여 접근할 필요가 있을 것이다. 중국의 사례에서 보듯이 미국과 인권문제를 가지고 지속적으로 논쟁을 벌여 왔지만 중국도 미국의 요구를 점차 수용하여 조금씩 제도를 개선하는 모습을 보여왔다.

북한도 국제사회의 문제제기에 대하여 나름대로 수용하는 모습을 보이고 있다. 북한이 유엔인권소위에서 대북인권 결의안 채택에 대해 강력하게 반발하여 B규약 탈퇴를 선언하였지만 결국 B규약의 당사자로서의 의무를 수용하여 B규약의 이행실태를 점검하는 정기보고서를 제출하였다. 뿐만 아니라 북한인권에 가장 비판적이었던 유럽연합과 인권대화를 수용함으로써 국제사회의 기준에 부합한다는 인상을 주어 국제사회로부터의 긍정적인 반응을 유도하려고 노력하고 있다. 그리고 2001년 2월에는 여성차별철폐협약에 가입하였다. 이러한 일련의 대응은 경제난의 악화로 국제사회의 지원이 절실한 상황에서 국제사회의 인권문제 제기에 강경한 대응으로 일관하는 데는 한계가 있다는 판단에서 비롯되었을 가능성이 크다고 하겠다.

북한이 국제사회의 인권문제 제기에 대하여 실제정책상으로 조금씩 국제사회의 요구를 반영하여 나가는 모습을 보이고 있다고 하더라도 북한의 반응은 여전히 법률적 차원의 개정에 그치고 있다고 판단된다. 북한이탈주민들의 증언을 통해 북한의 인권유린실태는 여전히 심각함에도 불구하고 폐쇄적인 북한체제의 속성으로 인하여 이러한 법률의 개정이 실제현실에서 북한주민의 인권개선으로 연결되고 있는지 검증되지 못하고 있다. 북한의 반응이 현 단계에서 법률의 개정을 중심으로 표출되고 있다고 하더라도 이러한 제도개선의 실제현실 적용여부를 검증하라는 국제사회의 요구를 계속 외면할 수는 없을 것이다. 따라서 제도의 변화가 장기적으로는 지도부의 의식의 변화로 이어지고 북한주민의 실질적 인권개선으로 점차적으로 연결될 수 있도록 지혜를 모아야 할 것이다.

우리 정부는 북한의 정치적 접근에 따른 선전적 차원의 대응과 국제사회의 요구에 대한 점진적 수용과의 괴리를 면밀하게 검토하여 국제적인

차원에서 먼저 북한으로 하여금 인권관련 제도를 개선하도록 촉구하고 이러한 제도개선이 북한주민의 실질적인 인권개선으로 이어지도록 유도하는 방향으로 대북인권문제에 접근하는 자세가 필요할 것이다. 이 과정에서 남북관계 전반을 고려할 때 우리정부가 직접적으로 북한인권문제를 거론하는 것은 상당히 정치적으로 부담이 될 가능성이 크다. 따라서 국제사회를 통한 문제제기가 바람직하고 이를 위해 공조체제의 구축이 필요하다고 본다. 이를 위해 정부는 국제사회에서의 움직임을 종합적이고 체계적으로 파악하여 조율할 수 있는 외교적 역량을 키워야 할 것이다. 각국 정부, 국제기구, NGO 등 각 주체들의 역할이 중복되는 점이 있는가 하면 협력해야 할 부분도 있는 등 역할을 분명하게 구분할 수는 없겠지만 정부는 이러한 각 주체들의 역할을 효율적으로 결집할 수 있는 외교적 역량을 갖추도록 해야 할 것이다.

구체적으로 EU의 요구를 수용한 인권대화가 더 확산될 수 있도록 협조체제를 강화해나가야 할 것이다. 인권대화는 처음에는 양자간 제도의 차이점을 논의하는 수준에서 전개되도록 유도해나가야 할 것이다. 즉, 인권대화를 통하여 서로의 차이를 인정하고 이해의 폭을 넓히는 데서부터 출발해야 할 것이다. 그리고 점차 우리식 인권이 국제인권규범의 기준에 입각하여 구체적으로 북한인민의 인권을 어떻게 보장하고 있는지를 하나하나 문제를 제기해나가는 좋을 것이다. 이 경우에도 북한의 체제를 붕괴하려는 의도가 아니라는 점을 지속적으로 주지시키고 이해시켜 나갈 필요가 있을 것이다. 다시 말해 북한의 열악한 인권실태를 실질적으로 개선해 나가기 위해서는 인권문제제기를 체제안보와 동일시하는 북한의 인식을 불식시키는 방안이 대한 모색이 필요할 것이다. 끝으로 체제안보라는 관점에서 강력하게 반발하고 있는 B규약의 주요한 침해사례에 대한 문제제기는 유엔 인권기구와 국제NGO를 통하여 제기하는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해 북한의 인권실태에 대한 객관적 자료를 지속적으로 축적하여 국내NGO 등을 통해 유엔기구와 국제NGO들에 제공하여 나가야 할 것이다.

# 동아시아 안보협력의 현재와 미래: 한국·베트남 협력과제를 중심으로

김 창 근(통일연구원)

## ◆ 논문 요약 ◆

본 논문은 동아시아 안보협력의 현재와 미래를 살펴 보면서 동시에 동아시아 안보협력의 틀 내에서 한·베 안보협력의 발전과제를 모색해 보았다. 이를 위해 전반부에서는 OSCE의 전신인 CSCE의 경험과 비교하여 ARF의 성과 및 의미에 대한 평가와 발전과제를 언급하였다. 후반부에서는 ARF에 소지역 및 사안별 안보협력의 활성화가 하위레짐의 역할을 함으로써 ARF 및 지역안보의 발전에 기여할 것이라는 관점에서 한·베 안보협력의 발전과제를 제시하였다.

OSCE 처럼 협력안보를 추구하고 있는 ARF는 현재 ASEAN의 지역협력체로서 대체로 성공적으로 역할하고 있다. 그러나 OSCE와 비교할 때 ARF는 보다 제도화되고 정치·경제적 신뢰구축이 진전되어야 하며 아시아안보·유럽안보·세계안보와 상호보완적으로 연계되어야 한다. 또한 ARF는 지역안보협력의 기반을 구축하는데 경주해야 하며 회원국들간의 '장외협의'가 촉진되고 소지역 및 사안별 안보협력이 적극적으로 모색되어야 할 필요가 있다.

한·베 양국은 정치외교적, 군사안보

적, 경제안보적 차원 등에서 거둔 그동안의 성과를 바탕으로 ARF의 틀 내에서 소지역 및 사안별 하위레짐의 역할을 강화하는 방향으로 포괄적 안보협력을 진전시켜 나가야 한다. 양국은 단순한 수출과 투자시장 및 교역대상으로서가 아니라 아시아의 미래를 함께 짊어질 동반자로 인식하는 자세와 노력이 필요하며, 진정한 우호관계 정립과 미래지향적 관계발전의 새로운 토대를 구축해 나간다는 의미에서 과거 사문제에 선도적으로 접근해 나가야 한다. 양국은 경제협력의 안보적 중요성을 감안하여 실질적인 협력모델을 개발해야 하며, 지역협력체의 모델로 부상하고 있는 ASEAN을 통해서 경제와 안보협력 등 다방면에서 실질적인 우방관계를 구축하는데 진력해야 한다. 한국은 동남아에서 영향력을 가지고 있으며 전통적으로 북한과 우호관계를 유지하고 있는 베트남과 ARF의 틀 내에서 양자간 및 사안별 하위레짐의 형태로 포괄적인 안보협력관계를 심화시키는 것이 필요하다. 그것은 북한을 상대로 하는 한국외교에 힘이 될 수 있으며 ARF 및 지역안보 발전에 기여하는 의미가 적지 않다.

## I. 서론

탈냉전시기의 국제안보는 안보협력(security cooperation) 혹은 협력 안보(cooperative security)를 중시한다. 안보협력은 상호의존(interdependence), 상호신뢰(mutual trust), 예방외교(preventive diplomacy)<sup>1)</sup> 등에 바탕을 두고 안보공동체의 형성을 목표로 한다. 그리하여 안보협력은 각 국가가 동등한 권리를 가지고 상호이익을 위해 규칙과 규범을 제도화하려는 형태로 나타난다. 냉전시대에는 분쟁을 방지하기 위해 억지(deterrence)나 봉쇄(containment), 핵안정(nuclear stability) 등에 의존했다면, 반면 안보협력의 기초는 재보장(reassurance)을 추구하고 군사적 위협뿐만 아니라 비군사적 안보위협 요인을 포괄적으로 다루는데 있다.<sup>2)</sup>

안보협력이 강조되는 배경은 탈냉전시기의 전략환경 변화와 관련이 있다. 재래의 군사적 안보개념이 확대되어 ‘세계안보’(global security)<sup>3)</sup> 혹은 포괄적 안보(comprehensive security) 개념에 입각하여 경제·환경·인권·난민·테러·마약·밀수 등 비군사적 안보의제가 중요하게 부각되고 있다.<sup>4)</sup> 전쟁과 같은 고강도분쟁(high intensive conflict)이 아니라 비군사적 안보의제와 관련된 저강도분쟁(low intensive conflict)에 대한

\* 본 논문은 통일연구원과 베트남 한국연구센터(Center for Korean Studies in Vietnam)가 공동으로 개최한 한·베 학술회의 『베트남의 개혁·개방: 한·베 협력 강화를 위한 경험과 함의』, (2001.10.10, Hanoi, Vietnam)에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

- 1) Mark M. Lowenthal, "Preventive Diplomacy: Prospects and Issues," *CRS Report for Congress* (March 25, 1993), p. 2.
- 2) 김유남·노병렬, “동북아 안보레짐의 형성 및 가능성: 다자간 안보협의체와의 상호보완성 연구,” 韓國國際政治學會, 『國際政治論叢』, 제39집 1호 (1999), pp. 140~141.
- 3) Helga Haftendon, "The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security," *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 1 (March 1991), p. 11.
- 4) 군사적인 면과 비군사적인 면에서 국가안보와의 상관성에 관한 연구로는 전웅, “군사안보와 비군사안보의 상관관계,” 韓國國際政治學會, 『國際政治論叢』, 제37집 2호 (1997), pp. 229~262 참조.

우려가 증대되고 있다. 이러한 전략환경의 변화는 국제적 협력의 필요성을 증대시키고 있는 것이다.

동아시아<sup>5)</sup>에서의 대표적인 안보협력은 1994년 출범한 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum; ARF)을 들 수 있다. ARF는 아세안(Association of Southeast Asia Nations; ASEAN)의 주도에 의해 설립된 아시아·태평양지역 최초의 공식적인 다자안보대화체이다. ARF가 설립된 목적은 역내 국가지도자들이 정기적으로 만나 상호이해와 신뢰를 구축하여 예방외교를 실천하며 역내 국가간의 분쟁이나 대립을 제거하거나 사전에 방지함으로써 잠재적 위협요소를 최소화시키고 지역안정을 이루고자 하는데 있다. 동아시아 역시 탈냉전시기의 전략환경 변화 속에서 기존의 양자간 군사협력만으로는 지역의 안정과 평화유지에 문제점이 있음을 인식한 것이다. ARF는 집단안보를 추구하는 것이 아니라 협력안보를 도모하고 있는 것이다.

이 글에서는 동아시아 안보협력의 현재와 미래를 살펴보면서 동시에 동아시아 안보협력의 틀 내에서 한국·베트남 안보협력의 발전과제를 모색해 보고자 한다.<sup>6)</sup> 이를 위해 이 글은 두 부분으로 구성하고자 한다.

첫째, 유럽안보협력기구(Organization of Security and Cooperation in Europe; OSCE)의 경험에 주목하되 특히 그 전신이었던 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe; CSCE)의 경우와 비교하여 ARF의 성과 및 의미에 대한 평가와 발전과제를 언급하고자 한다. 동아시아 안보협력에 관한 국제적인 여러 제의나 성과가 있지만,<sup>7)</sup> 이 글에서는 ARF를 중심으로 하고자 한다. 그것은 위에

5) 동아시아의 지리적 범위는 일반적으로 한국, 북한, 중국, 일본, 대만, 몽골 등 동북아시아와 태국, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀, 싱가포르, 부르나이, 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마 등 동남아 ASEAN 10개국을 포함한다.

6) 동아시아 안보협력과 한·베 안보협력을 굳이 연계하여 언급하고자 하는 것은 한·베 협력강화를 논의하는 학술회의에서 한·베 안보협력의 의미와 과제를 함께 강조하기 위해서였다.

7) 1980년대 후반 이후 동아시아 지역의 안보협력에 관한 국제적인 제의 내용은 Andrew Mack, "Security Cooperation in Northeast Asia: Problems and Projects," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 11, No. 2 (Summer 1992), pp. 21~34 참조.

서 언급하였듯이 ARF가 아·태지역 최초의 공식적인 다자안보대화체이며, 현재 한국과 북한, 그리고 이 글에서 초점을 두고 있는 베트남이 함께 ARF에 참여하고 있다는 점 때문이다.

둘째, ARF에 ‘소지역(sub-region) 및 사안(issue)별’ 안보협력의 활성화가 ‘하위레짐(sub-regime)의 역할을 함으로써 ARF 및 지역안보의 발전에 기여할 것이라는 관점에서 한국과 베트남 안보협력의 발전과제를 제시하고자 한다. ARF의 발전과제를 다룬 뒷 장에서 구체적으로 언급되겠지만 다른 안보레짐과 달리 ARF의 성과가 미미한 근본적인 이유는 안보 문제영역을 포괄적으로 다루는데 있다. 본래 레짐은 특정 영역에서의 국한된 문제해결을 중심으로 하며 레짐에 관련된 행위자의 역할 및 관련 이슈와 직접적인 연관성을 갖는 국제제도의 선행 존재 유무가 핵심적인 관건으로 작용한다는 특징을 갖는다.<sup>8)</sup> 이러한 특징을 감안할 때 ARF의 발전 및 지역안보에 촉매역할을 하기 위해서는 ARF의 틀 내에서 레짐의 본래 의미가 살려질 수 있는 하위레짐이 활성화될 필요가 있는 것이다. 물론 하위레짐의 역할과 효과에 대해서는 이론적이기 보다는 단지 ‘현상적’으로 국제핵확산금지레짐(Nuclear Nonproliferation Regime; NPR)과 같은 경우를 상정해 볼 수 있을 따름이지만 하위레짐도 레짐의 연장으로 일반화하여 간주해도 무방하다고 본다. 또한 ARF의 참여국 증대가 의사결정구조의 복잡화를 가져와 실제 기구의 효율성을 낮추고 있다는 지적을<sup>9)</sup> 감안할 때 하위레짐의 모색은 소지역 및 사안별 안보협력에 우선 초점을 두는 것이 현실적 대안이 될 수 있을 것이다. 따라서 한·베 안보협력은 ARF의 틀 내에서 하위레짐을 활성화하는 방향으로 접근되고 소지역 및 사안별 안보협력으로 모색되어야 ARF 및 지역안보에 바람직한 것이 된다. 이 글에서 한·베 안보협력이 동아시아 안보협력과 연계하여 언급되는 또다른 이유가 여기에 있다.

8) 레짐의 특징에 대해서는 김학성, 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근: 현실주의, 자유주의, 구성주의의 비교』, (서울: 통일연구원, 2000), pp. 114~115.

9) 김유남·노병렬, “동북아 안보레짐의 형성 및 가능성,” p. 163.

## II. 국제레짐의 발전과 한계

안보협력 개념이 보편화된 것은 국제레짐(international regime)의 이론적 발전에 힘입은 바가 크다. 국제레짐 개념이 등장하게 된 것은 ‘국가 이익 극대화를 위한 힘의 추구’라는 관점에서 국제관계를 파악했던 1960년대 현실주의학파의 시각으로 1970년대 오일쇼크 이후 증대되기 시작한 ‘국가간 상호의존성 증대와 국가간 협력 추구’를 더 이상 설명하기 어렵게 된데서 비롯된다. 국제레짐은 변화되는 국제관계 현실을 안보협력의 측면에서 이론적으로 새롭게 설명하려는 시도의 연장인 것이다.<sup>10)</sup>

국제레짐에 관한 다양한 정의가 있지만 일반적으로 보편화된 개념은 스티븐 크라스너(Stephen D. Krasner)의 견해이다. 그는 국제레짐을 “국제관계의 주어진 문제영역에서 행위자들의 기대에 의한 명시적이거나 묵시적인 원칙들, 규범, 규칙과 의사결정과정의 총체”로 정의한다.<sup>11)</sup> 그에 의하면 국제레짐은 각 국가의 이익을 극대화시키는 방법을 변화시키고, 국가이익의 해석을 변화시켜 국제협력을 유도한다고 본다. 또한 국제레짐은 약소국의 외교능력을 강화시키는 힘의 원천이 될 수 있으며 각기 다른 국가의 힘의 능력을 변화시킨다고 본다.<sup>12)</sup>

크라스너의 개념에서 나타나는 특징은 국제레짐을 국가의 행위나 잠재적 힘을 변화시킬 수 있는 하나의 ‘변수’로 보고 있으며 국제관계에서의 규범적인 측면을 강조하고 있는 점이다. 그의 개념이 보편적이기는 하지만

10) Friedrich Kratochwil & John G. Ruggie, "International Organization: a state of the art on art of the state," *International Organization*, Vol. 40, No. 4 (Autumn 1986), pp. 759~760.

11) 여기에서 원칙(principle)이란 사실(fact), 인과관계(causation), 정당성(rectitude)에 대한 믿음이며, 규범(norm)은 행위자들간에 있어 권리 및 의무의 표현으로 정의된 행위기준이다. 규칙(rule)이란 행위에 관한 특정 지시 및 금지를 의미하며, 의사결정 과정(decision-making procedure)이란 집단적 결정을 내리거나 집행하기 위한 실천(practices)이다. Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequence: Regime as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 2.

12) Stephen D. Krasner, "Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables," in *Ibid.*, pp. 359~367.

규범적인 측면이 강조되어 있다는 점에서 국제레짐의 균형된 설명을 위해서는 국제레짐의 기능주의적인 역할을 부각시키고 있는 로버트 코헨(Robert O. Keohane)의 견해를 참고할 필요가 있다.

코헨은 국제레짐을 자국이익 중심의 국가간 관계에서 협력을 촉진시키는 일련의 ‘규제적 제도’로 파악하고 국가간 힘의 분배에 따르는 국제관계와 다국적 기업과 같은 비정부적 행위자들의 행태 사이에 있는 중간자적 성격체로 간주한다.<sup>13)</sup> 그는 국제레짐이라는 ‘제도’에 의해 행위의 원칙과 규범 등을 상호 합의·규정함으로써 다른 국가의 행위에 대해 안정적인 기대를 할 수 있으며, 많은 정보를 제공함으로써 다른 행위자의 음모나 협약 불이행을 어렵게 만들어 국제관계의 불확실성을 감소시킬 수 있다고 본다. 또한 국제레짐은 원칙위반에 관한 보복을 규정함으로써 원칙위반에 따르는 거래비용을 높이고, 항시적이거나 정기적인 협상창구를 개설함으로써 협상에 수반되는 비용을 낮추어 관련 현안들의 연계를 쉽게 한다고 설명한다.<sup>14)</sup>

코헨의 개념에서 나타나는 특징은 국제레짐이 국가간 상호이익 추구를 위해 국가협력을 촉진하고 조정한다는 기능주의적 역할을 부각시키고 있으며, 기존 행위자인 국가 이외에 다차원의 다자간 협력조정이 가능하다는 것을 상정해 준 점이다. 국제레짐에 관한 규범적인 개념과 기능주의적인 견해를 종합하면 국제레짐은 특정목표를 두고 국가간 협력을 촉진시키는 ‘다자간 조정’으로서 이를 위해 행위자들간의 협력의 원칙, 규범, 관행들이 존재하고 상호간 의사결정절차가 유지되는 것을 의미한다. 부연하면 국제레짐은 보다 장기적인 관점에서 자국의 더 큰 이익을 추구하며 국가들의 이익과 기대치를 상호 동등하게 조정함으로써 국제관계의 협력을 제도화 하는데 기여하는 역할을 하는 것이다.<sup>15)</sup>

13) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), p. 64.

14) *Ibid.*, pp. 88~100.

15) Stephen Haggard and Beth A. Simmons, "Theories of International Regimes," *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (Summer 1987), pp. 495~496.

이러한 점으로 인해 국제레짐은 국제기구가 지니고 있는 한계를 극복하는 대안으로서 추구되기도 한다. 그러나 국제레짐은 레짐 자체가 지니고 있는 모호성으로 인해 비판을 받고 있기도 하다. 수산 스트레인지(Susan Strange)는 레짐이론을 국제정치학에서의 일시적인 유행으로 간주하여 레짐이론이 장기적인 관점에서의 국제현실정치를 설명하지 못한다고 본다. 또한 그는 레짐이론이 여전히 국제정치의 규범적이고 정태적인 현상을 강조함으로써 동태적인 국제관계의 변화를 반영하지 못하고 있다고 지적한다.<sup>16)</sup>

하지만 레짐이론은 이러한 개념의 모호성에도 불구하고 국제관계에서 국가들의 협력양상을 보다 합리적으로 설명하고 있으며 현재 레짐의 구체적인 운영사례도 국제무역기구(World Trade Organization; WTO)나 핵확산금지레짐의 경우에서 보듯이 성공적이라는 평가를 받고 있다. 안보 문제와 같은 국가이익이 첨예하게 대립된 경우에도 이의 해결을 위한 안보레짐(security regime)의 형성에 많은 국가들이 관심을 보이고 있는 것이 사실이다. 그것은 OSCE의 경우에서도 찾아볼 수 있다. OSCE의 성공적인 운영은 아시아에 있어 또다른 안보레짐의 형성을 유발시켰고 ARF는 비록 적지 않은 한계를 지니고 있지만 레짐으로서의 일정한 역할을 수행하고 있다.

### III. 동아시아 안보협력의 현재: ARF를 중심으로

#### 1. ARF 출범 배경과 의의

ARF는 냉전 이후 전략환경의 변화 속에서 아·태지역의 공동안보와 국제적 위상 제고가 절실하다는 점에 공감한 ASEAN 회원국들의 다자안보 대화체로서 출범하였다. 냉전 종식으로 지역내 사회주의국가들과의 대립관계는 어느 정도 해소되었지만 필리핀 주둔 미군기지의 철수에 따라 힘의

16) Susan Strange, "Cave! hic dragones: A Critique of Regime Analysis," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, pp. 337~354.

공백이 초래되었고 이에 따른 지역 강대국의 패권경쟁 가능성이 새로운 안보위협 요인으로 제기되었다. 특히 동남아를 대상으로 상존해 있던 일본과 중국간 지역패권경쟁 가능성이 부상되었다.<sup>17)</sup> 일본은 1980년 이후 동남아 각국에 대한 대규모 투자를 바탕으로 이 지역에 대한 경제적 우위 및 정치·안보분야의 영향력 확대를 추구해 왔고 중국 역시 동아시아 화교 네트워크를 중심으로 한 대중화경제권 구상을 실현하고자 노력해 왔던 것이다. 또한 일본과 중국간 지역패권경쟁 추세와 함께 남중국해 영유권 분쟁과 같은 지역분쟁이 재연될 소지가 보이자 ASEAN 회원국들에게 역외 국가들과의 안보대화에서 주도권 확보 및 포괄적 안보문제가 중요하게 부각되었다. 이에 ASEAN 회원국들은 아·태지역에서도 유럽의 OSCE와 유사한 초국가적 지역안보협력을 모색하게 된 것이다.

ASEAN은 1992년 1월 개최된 제4차 정상회담에서 역외 국가들과의 정치·안보대화를 기존의 아세안확대외무장관회의(ASEAN-Post Ministerial Conference; ASEAN-PMC)의 틀을 활용하여 증진시켜 나간다는 방침을 정하였다. 1993년 7월 처음으로 이루어진 역외 국가들과의 ASEAN-PMC에서 ARF 창설이 합의되었으며, ARF의 제1차회의가 1994년 7월 방콕에서 개최됨으로써 아·태지역 최초의 정부레벨의 다자안보대화체가 공식출범하게 되었다. ARF는 ASEAN의 주도적 역할과 이니셔티브를 확보할 수 있는 장치인 ASEAN-PMC를 활용함으로써 역외국가들의 주도를 구조적으로 배제하게 되었다.

## 2. ARF의 발전과 성격

제2차회의(1995)에서 ARF 회원국들은 ARF의 발전방향과 관련하여 신뢰구축 증진, 예방외교의 발전, 분쟁해결 모색 등을 단계적으로 발전시켜 나가며 신뢰구축조치와 예방외교가 중복되는 부문은 병행하여 추진해 나가기로 합의하였다. 회원국들은 ARF의 구조와 관련하여 정부간 활동을

17) C. B. Johnstone, "Paradigms Lost: Japan's Asia Policy in a Time of Growing Chinese Power," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 3 (1999) 참조.

중심으로 하는 Track I과 각국의 비정부 유관기구를 중심으로 하는 Track II의 두 가지 방식을 병행하는 절차를 채택하였다.<sup>18)</sup>

제3차회의(1996)에서는 ARF 신규회원국 가입의 원칙과 기준이 확정되었다. 회원국들은 신규회원국 가입과 관련 ARF의 효율성을 보장하기 위하여 확대를 가급적 자제한다는 '점진적 확대'원칙을 준수하기로 하였다. 신규회원국은 기존의 ARF 결정과 성명을 준수하고 존중할 것에 동의해야 하며 지리적으로 동북아·동남아·오세아니아의 평화와 안정에 영향을 미치는 국가여야 한다는 기준과 회원국간의 합의(consensus)가 전제되어야 한다는 원칙이 마련되었다. 이에 따라 인도와 미얀마가 신규회원국으로 가입하였고 제6차회의(1999)에서는 몽골이, 그리고 제7차회의(2000)에서는 북한이 신규가입함으로써 현재 23개 국가가 ARF에 참여하게 되었다. 역외국가로서 파키스탄과 영국·프랑스가 가입신청을 하고 있으나, 파키스탄의 경우는 회원국들의 미온적 태도로, 영국·프랑스의 경우는 ARF에 EU 의장국이 참여하고 있는 상태에서 EU의 '2중대표성'문제가 해결되어야 한다는 이유로 승인되지 않고 있다.

ARF회의는 해를 거듭할수록 다양한 주제에 대해 회원국들이 의견을 개진하는 중요한 다자지역안보포럼의 기능을 수행하여 왔으며, ARF의 기능도 신뢰구축단계에서 예방외교단계로의 진전을 모색하는 수준으로 향상되고 있다. 그동안 의장성명에서 언급한 주요 의제로서는 한반도문제, 동남아비핵지대조약, 화학무기협정, 포괄적핵실험금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty; CTBT), 대인지뢰 사용금지문제, 인도와 파키스탄의 핵실험 등 군축 및 비확산문제, 범세계적 안보 이슈, 남중국해 영유권문제, 수색 및 구조협력, 평화유지 등이 다루어졌다.

18) Track I은 공식적인 정부간 대화채널로서 ARF각료회의, ARF고위관료회의, 그리고 회기간회의 등으로 구성되어 있다. 각료회의는 제1트랙의 핵심구조로서 회원국의 행위를 지배하는 규범을 정의하고 전반적 방향을 제시한다. 고위관료회의는 각료회의를 보좌하는 역할을 한다. Track II는 정부레벨의 공식회의가 갖는 결함과 민감성을 보완하기 위해 마련된 비공식적 민간의 포럼으로서 아·태안보협력협의회(Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific; CSCAP), ASEAN-ISIS(Institute for Strategic and International Studies)와 같은 비정부간기구(NGO), 그리고 아·태지역의 두뇌집단들(think tanks) 등으로 이루어져 있다.

회기간회의로 개최된 정부간회의와 비정부간회의에서는 신뢰구축, 수색 및 구조, 평화유지활동 등에 관한 논의가 구체적인 방안 제시와 함께 진행됨으로써 해당 분야의 전문지식을 축적해 나가면서 다자지역안보협력에 필요한 기초를 마련해 가고 있다.

현재 ARF는 아·태지역내 주요 국가 및 EU 의장국이 참석하는 최초의 유일한 정부간 공식 다자지역안보협의체로서 정부간 정치·안보대화의 장이 되어 있다. ARF는 ASEAN에 의한 주도를 위해 구조적으로 장치되어 있고 역외 참가국들을 차등화함으로써 협의체라기보다는 안보대화체로서의 성격이 강하다. 그러나 이러한 성격으로 인해 지역다자안보대화를 기피해 오던 국가들이 포럼에 참가할 수 있게 되었다는 점을 감안할 때, ARF는 역내 국가간의 다자안보협력을 위한 기반을 구축하고 있다는 차원에서 의미가 있다.

## IV. 동아시아 안보협력의 평가 및 발전과제: OSCE의 경험 비교

### 1. 성과와 한계

ARF와 OSCE는 지역차원에서의 안보협력을 추구하며 냉전 이후의 안보문제 해결을 전통적인 국가간의 경쟁이 아닌 국가간의 협력을 통해 모색하고 있다는 점에서 유사하지만 근본적 차이점이 있다.<sup>19)</sup>

OSCE는 CSCE라는 ‘회의체’에서 상설제도화된 다자간 안보협력기구로 개편된 것이다. ARF는 ASEAN의 지역협력체로서 성공적인 역할을 수행하고 있지만 아직은 다자간 안보협력을 위한 대화체에 머무르고 있다. 따라서 ARF를 평가하고 발전과제를 모색하기 위해서는 OSCE의 전신인

19) 주요 논점에 대해서는 박홍규, 『ARF의 발전 방향 평가: CSCE의 경험 비교』, (서울: 外交안보研究院, 2000); 변창구, 『아세안과 동남아국제정치』, (서울: 大旺社, 1999), 제4장 탈냉전과 아세안의 다자안보대화, pp. 117~156; 김유남·노병렬, “동북아 안보레짐의 형성 및 가능성,” pp. 149~156; 徐丙喆, 『유럽 安보環境의 변화와 安보體制의 발전 방향』, (서울: 外交안보研究院, 1997), pp. 40~43 참조.

CSCE의 경험에서부터 주목할 필요가 있다.

CSCE는 1973년 헬싱키에서 개막된 이래 2년여에 걸친 협상을 통하여 1975년 8월 35개국 CSCE 정상회담에서 「최종합의서」(Final Act)를 공식조인했다.<sup>20)</sup> 「최종합의서」는 정치·경제·사회·안보 등 모든 분야에서의 국가간 협력문제를 포괄하였으며, ‘신뢰구축과 군축’, ‘경제협력’, ‘인권 및 교류협력’ 등에 관한 3개의 바스켓으로 구성되었다. ‘신뢰구축과 군축’의 경우, 초보적이지만 대규모 군사 기동훈련 사전 통보, 훈련참관, 군인사의 방문교환 등 구체적인 신뢰구축 방안들이 명시되었다. 「최종합의서」가 조약 또는 협정서가 아니라 단순한 ‘공동정책표명’(statement of common policy)의 형식을 취하였지만, 이러한 신뢰구축조치들은 회원국들에 의해 충실히 이행됨으로써 당시 냉전적 대치상황에 있던 유럽에서의 신뢰구축에 기여했고 유럽안보의 제도적 장치를 마련하는 토대가 되었다.

특히 주목할 것은 CSCE의 「최종합의서」가 안보문제를 단지 군사문제로만 보지 않고 경제·문화·인권 등 포괄적 안보개념의 관점에서 접근하고 있다는 점이다. 「최종합의서」는 코헨이 지적한대로 ‘포괄적 호혜성’(diffuse reciprocity)에 근거하여 장기적이고 다양한 사안에 대해 기대할 수 있는 이익을 강조하고 상호협상을 통해 이를 조정함으로써 협력의 가능성을 증대시키는 효과를 거둔 것이다.<sup>21)</sup>

초기의 기초적인 신뢰구축조치들이 성공적으로 이행되자 CSCE는 그간 신뢰구축조치의 취약점을 보완하고 실효성을 강화하기 위해 1977년 10월에서 1986년 9월까지 3차례에 걸친 후속회의를 통해 「스톡홀름협약」(Stockholm Document)을 채택했다.<sup>22)</sup> 「스톡홀름협약」은 ‘제2세대 신뢰구축조치’로 간주되는 현장검증, 훈련계획의 상호교환, 규제조치 등을 포함함으로써 단순한 신뢰구축의 의미를 넘어 ‘신뢰·안보구축조치’(Confidence and Security-Building Measures; CSBM)로 평가되었다.<sup>23)</sup> 이 협약은 군사적 투명도와 상호신뢰감을 제고하고 군축협상에

20) John Fry, *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1993) 참조.

21) Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations," *International Organization*, Vol. 40, No. 1 (Winter 1986), pp. 1~27.

22) *SIPRI Yearbook, 1987*, Appendix 10A 참조.

필요한 분위기 조성에 무엇보다 기여하였다.

CSCE는 1990년, 1992년, 1994년, 1999년의 4차에 걸쳐 「스톡홀름 협약」에 기초하여 5개 분야(국지위기 발생시 안정조치, 안보의 정치·군사적 측면에 관한 행동강령, 재래무기 이전 규제원칙, 비확산 규제원칙, 군사정보 교환)와 5개 실천항목(일반, 투명성, 제약, 신뢰강화, 이행검증)을 중심으로 신뢰구축조치들을 보다 체계화하였다. 이를 바탕으로 1995년 CSCE는 조기경보, 예방외교, 그리고 위기관리에 중점을 둔 상설제도화된 다자간 안보협력기구인 OSCE로 전환되기에 이르렀다.

OSCE의 초기 단계와 비교할 때, 유럽에서와 같은 「최종합의서」 없이 출발한 ARF는 신뢰를 다자지역안보협력차원에서 제도화하는 틀이 존재하지 않기 때문에 아직도 논의와 협의의 단계를 벗어나지 못하고 있다고 할 수 있다. ARF가 신뢰구축을 제1단계 목표로 한 것은 지역다자안보협력을 위한 기반구축이라는 점에서 볼 때 성과가 있고 현재 신뢰구축단계에서 예방외교단계로의 진전을 모색하고 있는 것도 높이 평가할 만하다. 하지만 ARF는 구체적인 신뢰구축조치들을 취할 근거가 여전히 불명확하고 예방외교를 실행할 수 있는 자체의 제도를 갖고 있지 않기 때문에 그 역할이 제한적이라고 할 수 있다. 따라서 현재 ARF는 군비감축과 같은 예방외교 단계로의 실질적인 진전이 쉽지 않은 상태라고 평가할 수 있다.<sup>24)</sup>

ARF는 ASEAN 주도의 설립과 운영이라는 성과도 있지만 동시에 비(非)ASEAN 지역에서의 국가간 갈등이나 안보문제를 해결하기에는 근본적인 한계를 지니고 출발한 것이다. ARF에 참여하고 있는 강대국들이 ASEAN의 주도를 언제까지 인정할 것인지도 현재로서는 미지수이다. 현실적으로 미국 등 강대국들의 리더십이 발휘되지 않는다면 ARF가 명실상부한 지역안보협력체로 발전하는데도 한계가 있다. 이런 의미에서 ARF는 참여자의 결속도가 낮은 제한적 레짐(limited regime)이라고 평가할 수도 있다.<sup>25)</sup> 동남아안보대화에서도 중국의 리더십이 발휘되지 않으면 동북

23) 1984년 1월 스톡홀름에서 개최된 유럽신뢰구축 및 군축회의에서 제시된 6가지 신뢰구축 조치에 대한 제안은 『스톡홀름협약』에서 CSBM의 골간을 이루게 되었다고 한다. 6가지 조치 및 구체적인 내용은 Fry, *The Helsinki Process*, pp. 80~81 참조.

24) 변창구, 『아세안과 동남아국제정치』, p. 145.

아다자안보대화(Northeast Asia Security Dialogue; NEASED)도 성공하기 어려운 것이 현실이다. ARF의 실질적 발전에는 ASEAN과 강대국들간의 리더십 조정문제가 과제로 남아 있는 것이다.<sup>25)</sup>

동아시아 역내국가들이 지닌 다양성으로 인해 ARF가 지역적 정체성(regional identity)을 바탕으로 한 협력의 기본 토대를 형성하기가 쉽지 않은 측면이 있는 것도 ARF로서는 부담이다. 종교·문화·인종적 동질성을 가지고 있는 유럽과 달리 동아시아국가들은 영토 및 인구의 크기에서부터 경제발전의 수준, 정치체제의 상이성, 종교·역사·문화·인종적 차이성에 이르기까지 그 편차가 크다.

## 2. 발전과제

이상과 같은 평가를 바탕으로 ARF의 발전과제는 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, ARF는 그동안의 성과를 제도화하면서 정치·경제적 신뢰구축과 지역안보협력의 기반을 구축하는데 경주해야 한다. 회원국들은 다양한 신뢰구축조치들에 대한 논의를 보다 활성화하고 합의사항을 낮은 단계에서부터 성실히 이행하도록 해야 한다. 이를 위해 ARF는 안보대화를 성공적으로 진전시켜 나가는 것이 중요하며, UN과 같은 전세계적 기구를 통한 재래무기 등록 등의 안보협력을 아시아안보에 활용하는 한편, 경제, 마약, 테러, 환경, 국제범죄 등 포괄적 안보협력에 관한 공동인식을 확대해 나가야 한다.

동아시아는 지역경제 차이 및 지정학적 요인으로 인해 안보개념을 군사안보만으로 설명할 수 없는 특성이 강하며, 따라서 무역·금융·오일문제 등을 포함한 경제안보(economic security)가 중시되고 있다. 따라서 동아시아의 경제협력은 동남아지역 안정의 토대를 구축한다는 점에서 안보적

25) Neta C. Crawford, "A security regime among democracies: cooperation among Iroquois nations," *International Organization*, Vol. 48, No. 3 (summer 1994), p. 385.

26) 변창구, 『아세안과 동남아국제정치』, pp. 144~145.

의미가 크다. 동아시아국가들은 북미·유럽에 이어 세계경제의 3대 축으로 부상하고 있으며 고도성장의 높은 잠재력을 가지고 있다. 동아시아국가들의 역내교역 비중은 꾸준히 증가하면서 상호의존도가 높아지고 있다. 1990년까지 30% 정도에 머물렀던 역내교역 비중은 1995년에는 40%로 증가했으며, 1997년과 1998년 동아시아 경제위기 속에서도 역내교역은 크게 줄지 않은 것으로 나타나고 있다.<sup>27)</sup> 이는 동아시아지역의 높은 상호보완적인 지역협력의 잠재력을 시사해 주는 것이다. ARF는 경제적 보완관계를 제도적으로 확대·발전시킬 수 있는 협력의 틀을 정치·경제적 신뢰구축의 일환으로 모색해 나가야 할 것이다.

둘째, ARF는 아시아안보, 유럽안보, 세계안보 등이 상호보완적으로 연계될 수 있도록 해야 한다. 현실적으로 동남아지역안보는 세계안보의 영향을 벗어날 수 없다. 또한 다자안보대화에는 강대국의 참여가 반드시 필요한 것으로 간주된다.<sup>28)</sup> CSCE가 냉전시대 동·서진영간의 안보협력을 추구하였던 것과 달리 ARF는 냉전 이후 시대에 ASEAN이라는 지역협력체를 바탕으로 주변 강대국들간의 안보협력을 주선한다는 성격을 가지고 있다. 또한 지역내 주요 강대국간의 협력도 아직 확보되지 않은 상태이기 때문에 ARF는 지역차원에서의 독자적인 안보질서를 구축하기 어려운 측면이 있는 것이다.

셋째, ARF는 회원국들간의 ‘장외협의’를 촉진하는 방안을 모색해야 한다.<sup>29)</sup> 현실적으로 중국 및 일부 ASEAN 국가들이 ARF의 발전 속도에 유보적인 태도를 보이고 있음을 감안하여 ARF는 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 일본, 한국 등 ARF에 전향적인 태도를 보이고 있는 국가간의 협의를 통하여 중국 및 일부 ASEAN 국가들의 안보관심사가 반영될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

넷째, ARF의 틀 내에서 지역국가간의 ‘소지역 및 사안별’ 안보협력이 적극적으로 모색되어야 한다. ARF의 운영이 OSCE나 다른 안보레짐과

27) 배궁찬, 『동아시아 지역협력 추진 전망』, (서울: 外交安保研究院, 1999), p. 15 재인용.

28) William Tow and Richard Gray, "Asia-Pacific Security Regimes: Conditions and Constraints," *Australian Journal of Political Science*, 30 (1995), p. 438.

29) 박홍규, 『ARF의 발전 방향 평가』 참조.

달리 구체적인 활동성고가 미미한 근본적인 이유의 하나는 문제영역이 너무 광범위하다는 점이다. 현재 동아시아 역내국가들의 정치·경제·문화 등의 다양성 때문에 안보문제영역을 포괄적으로 다루고 있지만 본래 국제레짐은 레짐이 발생한 문제영역, 특히 좁은 의미에서의 문제해결에 효과적이며, 이는 ARF가 유념하여야 할 사항이다. 국제핵확산금지레짐의 경우, 구성요소는 다양하지만 레짐의 목적은 동일하고 참가국가 모두의 공통이익에 부합한다는 점은 레짐운영의 성공요인으로 간주되고 있다. 또한 전체적인 의미에서의 레짐의 성공은 NPT(핵확산금지조약)레짐이나 MTCR(미사일 기술통제체제)레짐과 같은 하위레짐에 의하여 보다 촉진될 수 있었다는 점이다.<sup>30)</sup> 따라서 ARF의 틀 내에서 하위레짐으로서의 소지역 및 사안별 안보협력의 모색은 ARF의 발전은 물론 지역안보에 촉매 역할을 할 수 있다. ASEAN이 주도하고 있는 ARF에서 동남아가 아닌 특정지역의 안보이슈, 예컨대 대만문제, 남중국해 영유권문제, 남북한문제 등 정치적으로 민감한 사안을 다루는데는 한계가 있을 수 밖에 없다. 남북한문제의 경우, ARF는 한국정부가 추진하고 있는 직접적 이해관계 당사자간의 대화체인 NEASED 보다 효율적일 수는 없을 것이다. ARF가 1995년의 제2차회의에서 NEASED와 같은 소지역 다자안보대화를 ARF의 틀 내에서 병행하기로 한 것은 바로 그러한 기대가 있기 때문인 것이다.<sup>31)</sup> 소지역 및 사안별 안보협력은 ARF의 하위레짐으로서의 보완적인 역할을 할 것이다.

다섯째, ARF는 북한의 참가를 계기로 동아시아 안보협력을 강화하는 의미에서 한반도문제를 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. ARF는 북한의 참가가 ARF에서의 한국의 발언권과 영향력에 부정적인 영향을 미치지 않도록 유의해야 할 것이며 남북한 어느 한 쪽에 치우친 영향과 환경을 가져오지 않도록 주의해야 할 것이다.<sup>32)</sup> 남북한은 군사문제 대화시 ARF와 관련되는 의제를 제시하여 상호간의 입장을 사전 조율하는 노력이 필요하다.

30) 김유남·노병렬, “동북아 안보레짐의 형성 및 가능성,” pp. 145~149.

31) 변창구, 『아세안과 동남아국제정치』, p. 146.

32) 이서향, 『북한의 ARF 가입 활동평가 및 전망』, (서울: 外交安保研究院, 2001) 참조.

## V. 한국-베트남 안보협력의 평가 및 발전과제

### 1. 성과와 의미

먼저 한국과 베트남 안보협력에서 이루어진 그간의 성과와 의미를 정치·외교적, 군사안보적, 경제안보적 차원에서 언급하고자 한다.

정치·외교적인 차원에서 한국과 베트남은 1992년 재수교를 통해 1975년 국교단절 이후 지속되어 왔던 비공식적 관계를 청산하였다. 한국군의 베트남전 참전과 과병으로 빚어졌던 양국의 불행한 과거는 인사교류를 중심으로 점차 청산과정을 밟고 있다. 1993년에는 보 반 키에트 총리가, 1995년에는 도 무오이 당서기장이 한국을 방문하였다. 1996년 11월에는 김영삼 대통령이 베트남을 방문함으로써 양국의 관계개선에 박차를 가하였다. 1998년 12월에는 김대중 대통령이 베트남 공식방문시 호치민 묘에 들러 과거사에 대한 유감을 표하였으며 21세기 우호친선과 실질적 협력을 약속하였다. 2001년 8월에는 천득령 국가주석이 한국을 방문하여 한·베 정상회담이 개최되었다. 양국은 정상회담을 통해 수교 10주년을 앞두고 '21세기 포괄적 동반자관계'를 향한 공동성명을 발표하기에 이르렀다.

군사안보적 차원에서 한국과 베트남은 2000년 조성태 국방장관이 베트남을 방문한데 이어 2001년 8월에는 재수교 이후 처음으로 베트남 국방장관이 방한하여 한·베 국방장관회담이 열렸다. 베트남전에서 얼룩진 과거를 가진 양국의 국방책임자들은 회담을 통해 한반도 및 동아시아 정세와 양국간 실질적인 군사교류 및 협력관계 증진 방안 등을 심도 있게 논의하였다. 양국은 「한·베 국방부간의 방산·군수협력에 관해 양해각서」와 「한·베 국방부간의 군사교육 교류에 관한 양해각서」에 각각 서명하였다.

경제안보적 차원에서 한국과 베트남은 그 어느 분야에서 보다도 활발한 교류가 이루어지고 있으며 최근 베트남 유전의 공동개발 성공과 베트남 주석의 방한을 계기로 양국간 경제교류에 가속이 붙어 있다. 양국간 교역 규모는 1992년 4억9000만 달러에서 2000년 20억1100만 달러로 4배나 증가했다. 2000년 한국의 대베트남 수출은 17억 달러, 수입은 3억1000만 달러로 13억6000만 달러의 흑자를 기록했다. 한국은 베트남의 5대무

역국이며, 베트남은 한국의 여섯번째 투자대상국이 되어 있다. 금년 12월 10일자로 베트남과 미국간 무역협정의 효력이 발생됨으로써 베트남은 평균 30~40%에 달했던 수출관세를 10분의 1 수준으로 낮출 수 있게 되어 수출여건이 크게 개선되고 경제발전에 큰 활력이 될 것으로 기대되고 있다. 그렇게 되면 외환위기로 인해 1998년부터 위축되었던 한국의 베트남 투자는 다시 활기를 띠게 될 것으로 보인다. 이러한 추세에 발맞추어 베트남에 대한 한국의 투자도 노동집약적 제조업 중심에서 통신, 석유화학 분야로 점차 확대되고 있다.

## 2. 한·베 안보협력의 제약요인 및 발전과제

그동안 양국은 정치외교적 차원, 군사안보적 차원, 경제안보적 차원 등의 안보협력에서 적지 않은 성과와 의미를 거두고 있지만 양국간에는 안보협력을 심화시키는 제약요인도 없지 않다.

첫째, 한국군의 베트남전 당시 주민학살문제, 한국군 전사자 유해 송환문제 등 과거사문제가 잠복해 있다는 점이다. 과거사문제가 양국의 정부차원에서 본격적으로 대두되고 있는 것은 아니지만 양국은 진정한 우호관계의 정립을 위한 잠재적 장애를 사전에 제거하고 미래지향적인 관계발전의 새로운 기틀을 다져간다는 의미에서 이 문제에 선도적으로 접근할 필요가 있다.

둘째, ASEAN이 추구하는 역내국가 주도원칙과 베트남의 안보 및 경제협력의 기본적인 초점이 동남아시아에 있다는 현실이 한·베트남의 안보협력 증진에 '적정한 거리감'을 주고 있다는 점이다. 양국간 안보협력의 양적·질적 발전을 위해서는 ASEAN 및 ARF의 틀과 병행하여 소지역 및 사안별 안보협력을 모색하는 새로운 인식과 방안들이 조명될 필요가 있다.

셋째, 양국간 군사안보 및 경제안보협력에 대한 그간의 성과에도 불구하고 아직은 양국간에 축적된 협력의 경험사례가 다양하지 않다는 점이다. 양국은 상대방의 전략적 입장에서 협력의 새로운 전략과 모델을 개발할 필요가 있다. 예컨대 베트남 및 동남아국가들은 중국 및 일본에 대한 안보 불안감이 잠재해 있고 자생적 경제발전을 추구하는데 어려움이 내재해 있

는 실정이다. 베트남 및 동남아국가들은 중국과의 영토분쟁, 중국 및 일본의 패권화에 대한 두려움, 화교 및 일본의 경제적 영향력의 심화가 미칠 여과 등에 대한 우려를 가지고 있다. 한국이 하나의 협력대안으로 모색될 수 있을 것이다. 한국의 입장에서 동남아는 1990년대에 접어들어 정치외교 및 경제안보적으로 한국의 중요한 파트너로 자리매김하고 있다. 동남아는 미국·일본·EU와 함께 한국의 주요 교역대상국이며, 해외투자부문에서 미국에 이어 제2의 투자대상지역이자 1990년 중반 이래 한국의 제1의 해외건설 수주지역으로 부상되고 있다. 베트남은 비동맹권 및 동남아의 주축이며 북한에 영향력을 미칠 수 있는 사회주의국가이기도 하다.

넷째, 베트남의 투자환경 개선, 정치·경제협력에 대한 양국주민들의 동반자적 공감대 형성 등도 지속적으로 모색되지 않으면 안보협력에 제약요인이 될 수 있다. 2000년에 외국인기업에 대한 일부 규제 철폐와 외국인 투자법이 개정되어 외국기업의 시장진출의 길이 넓어지고 현지 진출기업들의 애로사항이 점차 해소되고 있지만 여전히 다른 나라에 비해 베트남의 환율은 높은 편이며 각종 규제도 많은 편이다. 외환관리와 담보제공 등의 측면에서 외국기업에 불리한 점이 적지 않다. 6천여개에 이르는 국영기업들의 비효율성, 전근대적인 금융시스템, 일부 공무원들의 부정부패 등도 베트남의 투자환경 개선과 관련하여 지적된다.

4장에서 지적한 바와 같이 소지역 및 사안별 안보협력의 모색은 ARF의 발전과 지역안보에 보완적인 역할을 할 수 있다. 소지역 및 사안별 안보협력은 ARF의 틀 내에서 하위레짐으로서 적극 모색되어야 한다고 본다. 한·베 안보협력의 발전과제는 ARF의 틀 내에서 하위레짐으로서의 역할을 강화하는 방향으로 진전될 필요가 있다는 관점에서 다음과 같이 지적해 볼 수 있다.

첫째, 양국은 단순한 수출과 투자시장 및 교역대상으로서가 아니라 아시아의 미래를 함께 짊어질 동반자로 인식하는 자세와 노력이 필요하다. 한국기업의 베트남 진출 증가와 함께 베트남에 불고 있는 한국에 대한 관심과 관련하여 한국은 베트남에 대한 사회문화적인 올바른 이해를 증진시키기 위해 노력하며 한국 내부사회에 베트남과의 동반자적 인식을 촉구하는 계기로 삼아야 한다.

양국이 '진정한 친구'관계로 서로를 인식하고 양자관계를 돈독히 하려는 노력은 정치외교, 군사안보, 경제협력 등의 실질적 발전을 위한 토대가 된다. 베트남의 개방과 경제협력이 증대될수록 한국과 베트남의 인적·물적 교류는 더욱 활성화될 것이다. 한국은 수교 이후 매년 12억 달러 정도의 무역흑자를 기록해 1인당 국민소득이 최근 350~400달러(호치민의 경우 1300달러) 수준인 국가에서 적지 않은 경제적 이익을 내고 있다. 하노이에는 세계적으로 손색이 없는 대우호텔이 서 있고 호치민에는 한국의 포스코가 건설한 대형백화점인 다이아몬드 플라자와 한국지원으로 문을 연 증권거래소가 주민들의 가치의식을 변모시키는데 크게 역할하고 있다. 한국의 TV연속극, 영화, 상품 등은 열풍 처럼 번지고 있다. 이러한 외면을 근거로 한국인은 베트남인을 무시하는 듯한 태도와 인식을 가져서는 안될 것이다.

한·베 양국의 학자간 연구교류·협력도 의미가 적지 않다. 한국은 베트남의 도이모이정책에 대한 연구를 통해 북한의 변화에 대한 함의를 얻을 수 있으며, 베트남은 한국의 근대화·공업화연구 및 행정개혁과 경제개혁 사례연구를 통해 도이모이정책의 발전을 위한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 아울러 한·베 협력강화를 위한 학제간 논의와 연구가 진행될 수 있을 것이다.

둘째, 양국은 진정한 우호관계 정립과 미래지향적 관계발전의 새로운 토대를 구축해 나간다는 의미에서 과거사문제에 선도적으로 접근해 나가야 한다. 베트남정부는 원칙적으로 미래지향적 교류협력을 위해 문제가 공론화되는 것을 원치 않고 있다. 한국언론에 비친 것과 달리 실제 베트남정부와 국민들은 한국의 베트남 참전으로 인한 과거사문제에 크게 개의치 않고 있는 것으로 보인다. 기본적으로 베트남주민들은 베트남전쟁을 '승리한 전쟁'으로 보며 상대는 미국이었으며 한국은 어쩔 수 없이 참전한 것으로 여기는 것이다. 1992년 양국수교시 베트남정부는 '과거는 과거다'는 정책을 표명하였으며, 이후 한국정부는 과거사문제를 제기하며 필요시 보상하겠다는 의사도 표했으나 베트남정부가 원치 않았다고도 전한다. 베트남정부는 과거사문제의 제기로 베트남이 장기적으로 얻을 것이 많지 않다고 정책적으로 판단하고 있는 듯하다.<sup>33)</sup> 그러나 베트남내 일각에서는 베트남

국민에 대한 한국의 피해보상방법이 실질적이고 구체적이어야 한다고 조심스럽게 지적하고 있는 것도 사실이다.<sup>34)</sup> 이는 눈 앞에 놓인 경제성장이 시급하기 때문에 과거사문제를 ‘일단’ 접어 두는 듯한 인상을 주는 부분이기도 하다.

과거사문제는 언제라도 부상할 수 있는 것이며 한국의 인권단체에서도 철저한 진상규명을 통한 과거반성을 촉구하고 있다. 베트남정부의 공식표명과 관계없이 한국은 미래지향적 관계발전의 새로운 기틀을 조성해 나간다는 적극적인 차원에서 베트남의 피해 주민과 지역에 기여할 수 있는 교류·협력방안을 추진해 나가야 할 것이다. 상대적으로 낙후된 교육·의료·위생분야에서의 대민지원사업 등 실효성 있는 기여방안을 한국은 적극 모색해야 한다. 현재 한국정부가 추진하고 있는 베트남전쟁 당시의 피해지역과 주민을 중심으로 한 인도적 지원사업 및 한국유학기회 부여 등과 같은 감정해소 차원의 대민사업은 지속되어야 할 것이다.

셋째, 양국은 경제협력의 안보적 중요성을 감안하여 실질적인 협력모델을 개발해 나가야 한다. 양국이 베트남광구에서 유전 공동개발에 성공한 것은 자원개발협력의 새로운 모델이 될 수 있다. 베트남은 석유·가스 등 풍부한 천연자원을 보유하고 있어 에너지분야에서 새로운 협력의 장을 열 수 있는 자원 보유국이다. 양국은 상호보완적인 경제구조를 가지고 있어 자본과 기술을 필요로 하는 베트남 경제발전에 한국기업들이 좋은 파트너가 될 수 있으며 특히 철강, 조선, 전자, 농업용기계 등의 분야에서 협력의 여지가 많다. 베트남이 쌀수출국임을 감안하여 한국은 차후 베트남쌀을 무역역조 시정차원에서 활용하는 방안도 고려할 만하다. 한국은 베트남 근로자들을 선진수준으로 교육·연수시켜 베트남의 수출산업 육성에 기여하며 발전소·상수도·도로·공장건설 등 사회간접자본 시설을 확충하여 경제성장의 토대를 구축하는데 일조할 수 있을 것이다.

아울러 양국에게 대외경제환경 개선과 함께 중요한 것은 지속적이고 실효성 있는 경제개혁, 금융 및 기업의 효율적 조정 등을 통한 내부역량 강

33) 주베트남 한국대사관 인사들과의 간담회(하노이), 2001년 10월 10일.

34) 판 투이 탕 베트남 외무부 대변인 언급(2000년 4월 27일), 『世界日報』, 2000년 4월 28일자.

화에 달려 있음을 공감하고 이를 위해 상호보완적으로 협력하고자 하는 방향설정이다. 또한 양국은 동아시아 경제위기의 재발을 방지한다는 측면에서의 역내협력에 공동보조를 취하는 등의 접근이 필요할 것이다.<sup>35)</sup>

넷째, 양국은 지역협력체의 모델로 부상하고 있는 ASEAN을 통해서 경제와 안보협력 등 다방면에서 실질적인 우방관계를 구축하는데 진력해야 한다. 한국과 베트남은 해외로부터의 침략을 많이 받았고 전쟁으로 인한 상처를 지니고 있는 역사적 공통점이 있다. 남북관계에서 중요한 것은 전쟁방지와 평화유지이다. 베트남 역시 도이모이정책의 지속을 위해 중시하고 있는 것이 전쟁의 예방과 평화유지이다. 이를 위해 베트남은 각국의 주권을 존중하고 다양한 관계를 유지하며 우호관계를 강화하는데 대외안보의 초점을 두고 있다.<sup>36)</sup> 양국은 동아시아 역내국가와의 외교다변화·우호증진 및 전쟁예방·평화유지 등의 화두를 중심으로 안보협력을 심화시킬 수 있는 역사적 경험과 현실적 필요가 적지 않은 것이다.

한반도 안보문제는 한·미관계나 한반도 주변4강의 협조관계 또는 유엔 등 큰 국제기구가 아닌 ARF와 같은 지역안보협의체의 틀 속에서 보장될 수도 있다.<sup>37)</sup> 한국의 입장에서 전통적으로 북한과 우호관계를 유지하고 있는 베트남과의 다방면에서의 안보협력과 유대강화는 북한을 상대로 하는 한국외교에 힘이 될 수 있다. 대북포용정책이나 미사일문제 등 대북문제에서 베트남은 중국과 함께 사회주의 유대를 바탕으로 북한을 설득할 수 있는 나라이다. 이러한 의미에서 한국은 ASEAN국가 가운데 큰 영향력을 갖고 있으며 북한과 사회주의의 공통성을 가지고 있는 베트남의 역할을 증진시킬 필요가 있다.

35) 對外經濟政策研究院, “미국사태 이후 동남아 경제동향과 향후 전망,” 『KIEP週刊世界經濟分析』, (2001년 10월 15일), pp. 22~25.

36) 베트남 인문사회과학연구원(National Center for Social Sciences and Humanities of Vietnam; NCSSH)의 도 호이 남(Prof. Dr. Do Hoai Nam) 부원장과의 간담회(인문사회과학연구원 회의실), 2001년 10월 11일.

37) 한국은 1991년 아세안의 완전대화상대국이 되었으며 이후 각종 한·아세안 대화채널을 통해 다양한 분야에서 상호협력 증진방향을 논의하게 되었다. 한국은 1994년 ARF에 참여함으로써 동아시아에서 유엔안보리 상임이사국이 모두 포함되어 있으며 ASEAN채널을 통해 공조체제가 갖추어진 ARF에서 안보협력을 모색할 수 있게 되었다.

도이모이정책과 관련하여 베트남정부는 북한에 대해 도이모이정책의 언급을 정책적으로 자제하고 있으며 북한 역시 도이모이정책을 공식적으로 평가하지 않는 듯한 입장을 갖고 있다. 또한 사회주의라는 외견상의 공통 점에도 불구하고 베트남과 북한 양국은 서로가 필요로 하는 부분이 많지 않은 것이 현실이다. 특히 베트남의 입장에서는 북한 보다 한국과의 협력이 절실하다.<sup>38)</sup>

그럼에도 불구하고 최근 베트남·북한관계의 전개는 주목할 만하다. 지난 7월에는 북한의 김영남 최고인민회의 상임위원장과 베트남의 천득령 국가주석간에 정상회담이 개최되었으며 7월 말 하노이에서 개최된 ARF에 북한이 참석했다. 지난 10월 15일에는 베트남 경제대표단이 방북했으며 10월 18일 평양에서는 「베트남·북한 경제협조합의서」가 체결되기에 이르렀다. 「경제협조합의서」를 바탕으로 베트남과 북한 양국의 건설적인 경제·무역관계가 모색되고 도이모이정책의 성공적 추진이 어떤 형태로든 북한에 영향을 줄 수 있다는 것은 북한에게 바람직한 것이다. 그것은 북한의 경제개혁과 주민의 생활안정을 바라는 우리에게도 바람직한 일이다.

## VI. 결 론: 동아시아 및 한·베 안보협력의 미래

냉전시대 동·서진영간의 안보협력을 추구했던 OSCE(CSCE)와 달리 ARF는 냉전 이후에 ASEAN이라는 지역국가간의 협력체를 중심으로 주변 강대국들간의 안보협력을 주선한다는 성격을 가지고 있다. ARF는 아직 다자간 지역안보협의체에 머무르고 있지만 이를 주도하고 있는 ASEAN의 지역협력체로서 성공적인 역할을 하고 있다고 평가할 수 있다. ARF는 현재 거론되고 있는 동아시아자유무역지대(East Asian Free Trade Area; EAFTA), 동아시아공동체(East Asian Community), 동북아시아공동체(Northeast Asian Community) 등 일련의 구상이 현실화될 수 있는 여건을 조성해 주고 있는 것이다. 이러한 지역협력체 결성 움직임과 지속적으로 증대하는 역내교류·협력은 ARF가 지역안보협력체로

38) 주베트남 한국대사관 주요 인사들과의 간담회(하노이), 2001년 10월 10일.

발전하는데 긍정적으로 작용할 것이다. ASEAN의 역내 국가들간에 경제 공동체와 안보공동체 인식이 증가하게 되면 ARF 회원국들간의 다자 지역 안보협력에 대한 필요성은 강화될 것이다.

ARF 회원국들에게 신뢰구축에 필요한 제도적 장치로서 유럽의 군비통제 경험은 좋은 모델이 될 수 있다. ARF는 우선 정치·경제적 신뢰구축 및 지역안보협력의 기반을 구축하는데 주력하면서 그동안의 성과를 제도화해 나가야 할 것이다. 또한 회원국들간의 ‘장외협의’를 촉진시키는 방안과 함께 ARF의 틀 내에서 지역국가간 ‘소지역 및 사안별’ 안보협력이 적극 모색될 필요가 있다.

소지역 및 사안별 안보협력의 모색은 ARF의 발전과 지역안보에 견인차 역할을 할 수 있다. 소지역 및 사안별 안보협력은 ARF의 틀 내에서 하위레짐으로서 적극 모색되어야 한다고 본다. 이러한 의미에서 한국과 베트남의 안보협력은 ARF의 틀 내에서 하위레짐으로서의 역할을 강화하는 방향으로 진전될 필요가 있다.

양국은 단순한 수출과 투자시장 및 교역대상으로서가 아니라 아시아의 미래를 함께 짊어질 동반자로 인식하는 자세와 노력이 필요하다. 양국은 진정한 우호관계 정립과 미래지향적 관계발전의 새로운 기틀을 조성해 나간다는 차원에서 과거사문제에 선도적으로 접근해야 한다. 양국은 경제협력의 안보적 중요성을 감안하여 실질적인 협력모델을 개발해야 한다. 아울러 지역협력체의 모델로 부상하고 있는 ASEAN을 통해서 경제와 안보협력 등 다방면에서 실질적인 우방관계를 구축하는데 양국은 진력해야 한다. 한국과 베트남은 역사적 경험과 현실적 필요에서 볼 때 동아시아 역내국가와의 외교다변화·우호증진 및 전쟁예방·평화유지 등의 화두를 중심으로 안보협력을 심화시킬 수 있는 여지가 많은 점을 활용해야 한다.

한반도 안보문제는 한·미관계나 한반도 주변4강의 협조관계 또는 유엔 등의 국제기구가 아닌 ARF와 같은 지역안보협의체의 틀 속에서 보장될 수도 있다. 한국의 입장에서 전통적으로 북한과 우호관계를 유지하고 있는 베트남과의 다방면에서의 안보협력과 유대강화는 북한을 상대로 하는 한국외교에 힘이 될 수 있다. 한국과 베트남간에 정치외교적, 군사안보적, 경제안보적 차원에서 다양한 협력의 진전은 한·베 안보협력의 발전과 동

북아·동남아 지역안보 및 ARF의 진전에 기여하게 될 것이다.

하나의 과제로 지적할 것은 하위레짐으로서 소지역 및 사안별 안보협력을 한국과 베트남이 어떻게 구체화할 것인가 하는 점이다. 여기서는 본문에서의 논의를 통해 기본 관점만을 요약하는 것으로 맺고자 한다. 한·베 안보협력은 좁은 의미의 안보협력 추진에 민감한 부분이 남아 있는 것이 현실이지만, 반면 포괄적 안보협력, 특히 경제안보차원에서 경제협력의 발전 여지는 확대되고 있는 시점이다. 한·베 안보협력은 포괄적 의미로 접근하며 ARF의 틀 내에서 양자간 및 사안별 하위레짐의 형태로 포괄적 안보협력관계를 심화시켜야 할 것이다. 양국은 한·베 양자와 사안별 레짐에 부합되는 한 두 국가나 특정 사안을 효과적으로 연계하면서 이를 극대화하는 방안을 지혜롭게 모색해야 할 것이다.