

<기획논문: 통일문제의 국제적 성격>

비판적 국제이론과 한반도의 평화과정 -대안적 연구의제의 설정

구갑우 · 1

예멘 통일의 국제적 성격

유지호 · 31

독일의 통일문제와 국제정치

김학성 · 57

<일반논문>

한반도 전략환경의 변화와 한·미 동맹의 재정의

조성렬 · 89

일본 안보정책의 보수화와 대내외적 요인

배정호 · 125

9·11테러 이후 한반도 안보정세 변화와 대북정책 방향

홍관희 · 145

남북통일에 따른 치안예측과 경찰의 대응전략

최선우 · 175

남북한 민족문화 건설과 문화통합 모색

배성인 · 199

북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 문제점과 개선방안

서재진 · 229

부시 행정부의 대북정책과 남북관계 전망

최진욱 · 265

중국의 경제특구 건설·운영경험 연구

박인성 · 287

<서평>

『북한의 경제관리체제: 기구와 운영, 개혁과 변화』

오승렬 · 315

비판적 국제이론과 한반도의 평화과정 -대안적 연구의제의 설정-

구 갑 우(경남대학교)¹⁾

◆ 논문 요약 ◆

이 글은, 한반도문제의 국제적 성격을 비판적 국제이론을 통해 바라보면서, 한반도 평화과정의 대안적인 인식론적 기반 및 연구의제를 설정하고자 한다. 비판적 국제이론은 강대국 중심의 국제이론이 아니기 때문에 강대국에 포위된 상태에서 평화를 추구해야 하는 우리에게 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 특히, 비판적 국제이론은 그 이론 내부에서 설명과 예측의 기능뿐만 아니라 윤리적, 실천적 지평을 고려하고 있다는 점에서 한반도의 평화와 같은 규범적 목표의 실현에 적절한 이론일 수 있다. 이 글의 구성 및 주장은 다음과 같다. 첫째, (신)현실주의 국제이론에 근거한 한반도 평화과정을 비판한다. 비판의 핵심은(신)현

실주의에 의거할 때, 한반도의 평화는 분단체제의 현상유지와 동의일 수밖에 없다는 것이다. 둘째, 비판적 국제이론의 등장배경 및 주요 개념을 소개하고, 이 이론에 입각하여 한반도 평화과정에 대한 대안적 연구의제를 설정한다. 한반도 평화과정에 대한 비판적 접근은 “우리가 무엇을 할 수 있을 것인가,” 라는 “가능한 것의 범위”를 묻는 질문에 하나의 대안적 문제설정을 제공할 수 있을 것이다. 평화 및 안보개념의 재구성, 한반도문제의 역사적 구조 및 이행, 대항해계모니의 형성 등이 주요 내용이다. 셋째, 결론에서는 한반도의 평화과정을 이끌어 나갈 수 있는 한국 외교정책의 방향을 간략히 제시한다.

I. 문제제기: 이론적 실천

1963년 『국제정치논총』 ‘창간호’에 편집위원회의 이름으로 실린 “한국국제정치학회약사”의 일부를 소개하면서 글을 시작한다:

1) 필자는 익명의 심사자의 귀중한 논평에 감사 드린다.

오늘 날의 국제정치학이 영·미 특히 미국의 진영정책의 요청에 따르고 있음은 사실이다.…… 구미적역사의 산물인 이 이론을 이 땅에서 수용하는 태도를 제창해 본다면 우리는 모름지기 그 역사를 역으로 뒤집어서 재평가하면서 국제정치이론 자체를 재exam 재평가하여 이것을 우리의 것으로 새로이 체계화하여야 한다고 생각한다.…… 한국과 같이 건국과 그 존립마저 국제정치에 거의 완전히 의존하고 있는 곳에서는 차라리 모든 사회과학은 국제정치로부터 시작하여야 할지도 모른다.

오래된 글이지만 문제의식은 낡지않은 것처럼 보인다. 두 이유 때문이다. 첫째, 한반도의 평화와 통일은 탈냉전에도 불구하고 여전히 국제적 변수를 배제하고 사고하기 힘든 목표다. 둘째, 그 현실을 설명하거나 변혁하려는 한국적 국제이론 또는 국제이론의 ‘한국적 정체성’ 모색도 여전히 진행중인 과제다.

한반도의 평화와 통일은 ‘진영(陣營)정책’의 종료에도 불구하고 한반도의 두 ‘국가’인 남북한 관계 또는 민족문제로 환원되지 않고 있다. 그 이유는, 동북아시아에서의 냉전적 적대관계의 잔존 및 사회주의권의 붕괴 이후 세력균형의 와해로 발생한 불안정 때문이라고 할 수 있다. 이 한반도문제의 국제적 성격을 ‘비판적(critical) 국제이론’을 통해 바라보면서, 한반도 평화과정의 대안적인 인식론적 기반 및 연구의제를 설정하는 것이 이 글의 목적이다. 한반도문제의 한반도화가 이 글에서 구상하는 대안적 평화과정의 출발점이 될 것이다.

이 글에서 ‘탈미국적 국제이론’²⁾을 주도하고 있는 비판적 국제이론에 입각하여 한반도의 평화과정을 재구성해 보려는 이유는 다음과 같다. 첫째,

2) 국제관계학 시장은 의견상 자기 고유의 이론을 가지고 있는 몇 안되는 학과 또는 접근이 경쟁하는 ‘과점시장’이고, 이 시장에서 이론을 공급하는 지배적 행위자가 미국의 학계다. 국제관계학이 하나의 분과학문으로 등장하는 과정이 미국이 세계권력으로 부상하는 것과 밀접히 연관되어 있었기 때문이다. 즉 국제관계학은 S. Hoffman이 지적하는 것처럼 그 태생이 ‘미국의 사회과학’이었다. K. Goldman, “International Relations: An Overview,” in R. Goodin and H. Klingermann eds., *A New Handbook of Political Science* (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp. 401~4; S. Hoffman, *Janus and Minerva* (Boulder: Westview Press, 1987), pp. 3~24.

비판적 국제이론은 그 이론의 형성부터 강대국 중심의 국제이론이 아니었다. 따라서 강대국에 포위된 상태에서 평화를 모색해야 하는 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있을 것이라고 생각한다. 둘째, 주류 국제이론인 (신)현실주의에 의거한 한반도 평화과정 기획이 가질 수밖에 없는 현상유지적 경향에 대한 비판의 무기로 비판적 국제이론은 일정하게 유효성을 가질 수 있을 것이다. 셋째, 이론이 설명과 예측의 가능성뿐만 아니라 윤리적, 실천적 지평을 정의한다고 할 때,³⁾ 비판적 국제이론은 이 두 요소를 이론 내부에서 동시에 고려하고 있다는 강점을 가지고 있다.

비판적 국제이론의 도입은 또 다른 이론의 수입일 수 있다. 그러나 한국적 맥락을 고려한 비판적 국제이론의 재구성 및 응용을 모색하는 실험은 한반도의 평화과정이라는 규범적인 국제적 실천을 객관적 분석과 결합할 수 있는 유용한 기회를 제공할 수 있을 것이다. 즉, “우리가 무엇을 할 수 있을 것인가,” 라는 “가능한 것의 범위”를 묻는 질문에 대한 하나의 대안적 대답을 찾기 위해 비판적 국제이론에 입각해서 한반도 평화과정에 대한 새로운 ‘문제설정’(problematique)을 모색한다. 비판적 국제이론에 따르면, 비판으로서의 이론의 구성, 즉 이론적 실천은 그 자체가 새로운 정치적 실천의 시작을 의미한다.

이 글의 구성 및 주장은 다음과 같다.

첫째, (신)현실주의 국제이론에 근거한 한반도 평화과정을 비판한다. 비판의 핵심은, (신)현실주의에 의거할 때, 한반도의 평화는 분단체제의 현상유지와 동의어일 수 밖에 없다는 것이다. 둘째, (신)현실주의 국제이론과 달리 국제체제 또는 국제질서를 주어진 것으로 보지 않고 개혁 또는 변혁의 대상으로 설정하는 비판적 국제이론의 주요 개념을 소개한다. 셋째, 비판적 국제이론에 입각하여 한반도 평화과정에 대한 대안적 연구의제를 설정한다. 평화 및 안보개념의 재구성, 한반도문제의 역사적 구조 및 이행, 대항체계모니의 형성 등이 주요 내용이다. 셋째, 결론에서는 한반도의 평화과정을 이끌어 나갈 수 있는 한국 외교정책의 방향을 간략히 제시

3) S. Smith, “Positivism and beyond,” in S. Smith, K. Booth, and M. Zalewski, eds., *International Theory: positivism and beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 13.

한다.

II. 현실주의적 평화과정 비판: 국제관계와 질서의 문제

현실주의 국제이론에서는 규범적 질문을 제기하지 않거나 그 질문을 부차적 문제로 다룬다. 국제관계는 “생존을 위한 투쟁” 또는 “권력을 위한 투쟁”의 장이기 때문이다.⁴⁾ 고전적 현실주의자들이 유토피아적 사고를 미숙한 사고로 취급하면서도 세력균형의 기저에 놓여 있는 도덕적 합의에 주목하거나 유토피아와 현실을 정치학의 두 측면으로 간주하는 모습을 보이기도 했지만,⁵⁾ 국제이론에서 역사를 추방하고 초역사적인(timeless) 정치적 구조의 반복적 재생산에 주목하는 ‘체제(system) 이론’인 신현실주의에 이르면 국제이론에서 규범성이 사라지게 되고, 세력균형이론이 정치이론을 대체하게 된다.⁶⁾ 여기서 더 나아가 국가, 즉 강대국은 세력균형의 유지에 관심을 가지기 보다는 조건만 유리하다면 그 균형을 파괴하려 한다는 ‘공세적’(offensive) 현실주의의 주장을 수용하게 되면,⁷⁾ 국제적 유토피아가 강대국의 이익실현으로 전락하는 ‘비극적 현실’에 이르게 된다.

이 현실주의 시각과 이론에서, “실천적으로 효과가 있고 규범적으로 정당한” 국제적 수준에서의 ‘정치질서’의 관념이 존재한다면, 그 질서는 무정 부라는 독특한 조직원리를 가진 정치구조가 작동하는 국제체제의 산물인 동맹과 세력균형을 통해, 또는 패권국가의 일방적 힘에 의해, ‘관리’되고, ‘부과’되는 질서다.⁸⁾ 현실주의가 구조적 강제로 수용하는 이 질서는, 갈등

4) B. Crick, *In Defense of Politics of Politics* (London: Penguin Books, 1964); M. Wight, *Power Politics* (Leicester: Leicester University Press, 1978); H. Morgenthau revised by K. Thompson, *Politics among Nations* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1997).

5) Morgenthau, *Politics among Nations*; E. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939* (London: Harper & Row, 1964).

6) K. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979).

7) J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001).

8) N.J. Rengger, *International Relations, Political Theory and the Problem of*

과 분쟁을 최소화하는 질서일 뿐이다. 예를 들어, 신현실주의자들에게는 냉전과 같은 양극체제가 평화를 보장한다. 그러나 냉전을 평화라고 하는 것은 전형적인 서구중심적 견해다. 냉전시대에 세계대전은 없었지만, 한국, 베트남, 아프가니스탄, 앙골라, 니카라구아 등지에서는 수백만의 사람이 전쟁으로 희생되었다. 공세적 현실주의에서는 강대국의 권력정치가 작동하는 국제체제에서 평화는 실현되지 않을 것이라고 말한다.⁹⁾

현실주의 이론에 입각할 때, 탈냉전 시대에 예상할 수 있는 한반도를 포함한 동북아질서는 세력균형 또는 단극시대의 패권국가인 미국의 힘의 우위를 바탕으로 미국과 균형을 이룰만한 국가의 등장을 사전에 방지하려는 위협적, 일방적 정책의 지속일 수 있다.¹⁰⁾ 이 둘 다 한반도의 평화와 통일에는 도움이 되지 않는다. 동북아에서 어떠한 세력균형-신냉전적 양극체제, 고전적 세력균형체제, 강대국 협조체제-이 형성되든,¹¹⁾ 남북한 관계의 최대치는 냉전적 평화 또는 지속적인 전쟁위협이 존재하는 상태에서의 현상유지일 것이다. 만약 동북아에서 미국의 압도적 힘의 우위가 상당기간 지속되면서 미국이 다자적 협력을 모색하지 않는다고 할 때, 우리의 정책자유성은 극히 제약될 수 밖에 없을 것이다.

이 현실주의적 예측은 우리에게 불가피한 현실로 다가올 수도 있다. 한반도를 둘러싸고 벌어졌던 과거의 냉전적 사건은 현실주의의 적실성의 사례로 제시될 수 있을 뿐만 아니라 그 경험은 현실주의적 경로를 답습하는 원천이 되기도 한다.¹²⁾ 그러나 만약 우리가 부과된 질서로서 현상유지적

Order: Beyond International Relations Theory (London: Routledge, 2000), pp. 37~70.

9) Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. xi.

10) 신현실주의적 시각에서 미국의 단극패권이 가지는 위험을 지적하고 있는 글로든, K. Waltz, "Globalization and American Power," *The National Interest* (Spring 2000) 참조.

11) 김태현, "동북아질서의 변동과 한반도," 『국제·지역연구』, 11: 1 (2002), pp. 5~7.

12) 한반도를 포함한 동북아지역에서는 냉전시기에 '위협의 균형'(balance of threat)을 협력적 안보로 대체함으로써 전통적인 지정학(地政學)을 넘어서려는 정치적 실천 및 이론적 실천이 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 예를 들어, 한반도의 두 국가인 남북한은 전쟁이 없는 상태로서 평화에 대해서는 양측이 동의하고 있지만, 그 평화를 교란하는 요인으로 남한은 북한의 적화

질서를 수용하지 않고자 한다면, 즉 단순한 유형(pattern)으로서의 질서가 아니라 목적지향성을 담지하고 있는 질서의 구성을 통해 체제를 ‘개혁’하거나 체제를 ‘변혁’하려 한다면, 새로운 시각과 이론에 기초한 반성적 사유가 필요할 것이다. 행위자의 의식적 실천 및 개입을 통한 체제의 변혁과 새로운 질서의 구축이라는 인식의 전환이 바로 그것이다.

III. 국제관계의 정치이론으로서 비판적 국제이론

1. 비판적 국제이론의 문제의식

비판적 국제이론은 현실주의와 달리 국제관계의 질서를 국제체제를 관리하는 ‘수단’이 아니라 인간해방을 위한 ‘목적’으로 간주한다. 역설적으로 표현하면, 비판적 국제이론은 ‘질서의 종언’ 또는 ‘질서로부터의 해방’을 위한 국제이론의 수립을 모색한다.¹³⁾ 즉, 비판적 국제이론에 입각한다면, 국제체제 또는 국제질서는 고정불변의 것이 아니라 개혁 또는 변혁의 대상이다. 기존의 국제질서가 특정한 목적과 특정한 국가 또는 집단의 이해를 위해 구성되었다고 생각하기 때문이다.

비판적 국제이론을 정초한 콕스(R. Cox)는 이론의 가치중립성에 문제를 제기하면서, 국제이론을 ‘비판이론’과 ‘문제해결(problem-solving) 이론’으로 구분한다.¹⁴⁾ 비판이론이 지배적 질서의 발생에 문제를 제기하고

통일정책을 북한은 주한미군의 존재를 강조해 왔다. 송대성, 『한반도 평화체제』 (서울: 세종연구소, 1998), pp. 21~130. 따라서 한반도는 1950년 전쟁 이후 정전협정으로 평화가 유지되는 사실상의 ‘준(準) 전쟁’의 상태였다. 정치적 실천의 부재는 한반도의 평화과정을 기획하는 이론적 실천의 부재와 맞물려 있었다. 냉전 시기 동안 한국의 국제관계이론 연구자들은 미국적 국제관계이론의 완제품을 수입하거나 수입대체화를 시도하는 경우에도 그 이론의 보편성을 부인하지 않았다. 박상섭, “한국국제정치학과 외래이론수용의 문제점,” 『국제정치논총』, 28집 1호 (1988).

13) Rengger, *International Relations*, pp. 143~66.

14) R. Cox, “Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory,” in R. Cox with T. Sinclair, *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 87~91.

그 질서를 변화시킬 수 있는 방법 및 그 가능성을 탐색하는 이론이라면, 문제해결이론은 기존의 지배적 질서를 주어진 것으로 간주하고 특정 문제의 해결에 집중하는 이론이다.¹⁵⁾ 즉 비판적 국제이론에서 이론의 목적은, 이론화 과정에서 불가피하게 문제해결 이론이 포함될 수밖에 없지만, 궁극적으로는 국제질서의 ‘역사적 특수성’(historical specificity)을 드러내는 것이다. 따라서 비판적 국제이론에서 이론은 ‘비판’(critique)과 동의어다.

어떤 이론이 “더 좋은 이론”인가, 라는 문제는 일차적으로 현실의 구체적 성격과 그 현실에 대한 설명력에 의해 결정된다. 그러나 이론 또한 현실을 구성하는 요소라고 할 때, 이론선택의 담론인 메타이론(meta-theory)-이론의 철학적 기초, 즉 존재론, 인식론, 가치론 등등-이 가지는 의미를 간과할 수 없다. 메타이론의 차원에서 신현실주의는 현상유지적 평화를 설정할 수밖에 없는 한계를 가지고 있을 뿐만 아니라 현실과 미래의 “더 좋은 역사서술”을 못하게 하는 이론이다.¹⁶⁾ 역사 속에서 가능한 것의 한계를 찾으려는 이론, 즉 정치이론이 포함된 국제이론의 구성이 바로 비판적 접근의 문제의식이다.

15) 콕스의 이 공격에 대해 신현실주의 이론가인 K. Waltz는, 문제해결이론에 집중하는 것이 무슨 문제를 야기하는가, 라고 되묻고 있다. 비판이론과 주류 이론의 메울 수 없는 간극을 보여주는 대화다. K. Waltz, “Reflections on *Theory of International Politics: A Response to My Critics*,” in R. Keohane ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), p. 339.

16) 이론선택의 담론으로서 메타이론에 대한 천착으로는, M. Neufeld, *The Restructuring of International Relations Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995) 참조. 역사이론으로서 사회이론에 대한 언급은, J. Rosenberg, *The Empire of Civil Society: A Critique of the Realist Theory of International Relations* (London: Verso, 1994), pp. 52~3. 탈미국적이라고 하기는 어렵지만, 역사학자 J. Gaddis(박건영 역)는 그의 책 『새로 쓰는 냉전의 역사』(서울: 사회평론, 2002)에서 (신)현실주의의 매우 단순한 가정, 예를 들어 힘을 물질적 능력으로 환원하는 가정이 “사람들이 머리 속에서 일어나는 것은 측정하기 어렵고 따라서 무시”했다는 평가를 내리고 있다. 즉 (신)현실주의 이론은 더 좋은 역사서술을 가로막고 있다.

2. 비판적 국제이론의 주요 개념

탈냉전과 더불어 국제이론이 미국 외교정책의 도구로 사용되는 현실에 대한 근본적인 자기성찰이 이루어지고 있다. (신)현실주의의 철학적 기초에 대한 공격을 통해 국제적 수준에서도 ‘좋은 사회’의 건설을 도모하려는 이른바 국제관계학의 ‘세 번째 논쟁’이 바로 그것이다.¹⁷⁾ 즉, 국제체제의 지속보다는 변화 또는 변혁 가능성을 모색하려는 움직임이다. 따라서 이론이 현실을 구성하는 능력 및 현실의 상호주관성(intersubjectivity)이 논쟁의 중요한 주제다. 다양한 형태의 탈미국적, 탈현실주의적, 탈근대적 국제이론이 제시되고 있다.

즉, 비판이론과 국제이론의 접합을 시도하는 비판적 국제이론이 단일의 이론은 아니다. 비판적 국제이론으로 분류될 수 있는 이론들 사이의 경쟁도 존재할 뿐만 아니라, 그 이론들의 철학적 기초도 상이하다. 예를 들어, 종속이론이나 세계체제론, 페미니스트 국제관계이론,¹⁸⁾ 탈근대적, 탈구조주의적 국제이론¹⁹⁾ 등도 비판적 국제이론에 포함될 수도 있다. 이 글에서는, 프랑크푸르트 학파의 비판이론과 이탈리아의 맑스주의자 그람시(A. Gramsci)의 이론을 결합한 비판적 국제이론을 중심으로 논의를 전개한다. 그 이유는 그람시적 접근이 다른 비판적 이론과 달리 체계적 이론을 구축하고 있고, 이른바 ‘성찰적(reflective) 접근’²⁰⁾에 결여되어 있다고 주장되는 ‘연구프로그램’을 가지고 있기 때문이다.²¹⁾

17) M. Hoffman, “Critical Theory and the Inter-Paradigm Debate,” *Millennium*, 16: 2 (1987).

18) 평화와 통일문제에 대한 남성중심적 사고를 고려할 때, 페미니스트적 시각의 도입도 우리사회에서 중요한 과제가 될 수 있다.

19) 탈근대적/탈구조주의적 국제이론과 비판적 국제이론은 신현실주의의 공격에서는 일정한 동맹을 형성하고 있지만, 사실은 화해할 수 없는 철학적 기초를 가지고 있는 듯이 보인다. 전자는 지식 또는 진리의 기초를 부정하는 입장(anti-foundationalist)인 반면, 후자는 철학적으로 최소주의적 기초를 유지(minimalist foundationalism)하려 한다. Rengger, *International Relations*, pp. 146~7; R. Asheley, “The Achievements of Post-Structuralism,” in Smith et al.(1996).

20) 국제이론에서 이른바 합리적 접근과 성찰적 접근의 구분은, R. Keohane, *International Institutions and State Power* (Boulder: Westview, 1989) 참조.

앞서 지적한 것처럼, 비판적 국제이론은 비판이론과 문제해결이론의 구분으로부터 시작한다. 이 분류는, 기존 국제이론의 철학적 기초 및 그 이론의 성격 그리고 국제체제의 지속과 변화에 대한 근본적 문제제기를 담고 있다. 첫째, 기존의 국제이론 또는 시각이라고 할 수 있는 현실주의, 다원주의/자유주의, 지구주의(globalism)/구조주의는 ‘실증주의’에 기초하고 있다는 점에서 하나의 세계에 대한 세 가지 번역이라고 할 수 있다.²²⁾ 실증주의의 기본 교의(敎義)는, 주체와 객체의 분리, 사회과학과 자연과학의 방법론적 동일성, 사실과 가치의 분리로 요약할 수 있다.²³⁾ 이 교의에 따르면, 이론과 이론가 그리고 이론과 실제 세계가 분리되며 이론은 실제 세계를 설명하고 이해하는 모델, 즉 ‘도구’(tool)로 인식된다.²⁴⁾ 따라서 국제이론에서 상호주관성(intersubjectivity)과 해석과 윤리적 가치가 배제된다. 반면, 비판적 접근에서는 주체의 객관적 실재에 대한 중립적 개입을 부정하고, 지식은 이미 존재하는 사회적 목적과 이해를 반영한다고 주장한다. 즉 주체와 객체의 엄격한 분리를 제거할 때, 국제적 사건은 이론에 존재론적으로 선행하지 않게 된다.²⁵⁾

둘째, 비판적 국제이론의 실증주의와의 결별은, 국제체제 또는 세계질서

21) 이와 더불어 그람시적 국제이론은 실천적으로도 가능한 대안을 제시하고 있다는 장점이 있다. 국제연합을 매개로 1970년대부터 제3세계 국가가 추진했던 ‘신국제경제질서’(New International Economic Order: NIEO) 운동은 그 사례 가운데 하나로 지적될 수 있다. 이 국제기구를 매개로 한 국제질서의 민주화 운동은 그람시적 국제이론의 형성을 가능하게 한 밑거름이었다. R. Cox (with H. Jacobson), “Decision Making,” in Cox with Sinclair(1996).

22) Smith, “Positivism and beyond,” p. 11.

23) Neufeld, *The Restructuring of International Relations Theory*, pp. 22-38.

24) M. Zalewski, “‘All these theories yet the bodies keep piling up’: theory, theorist, theorising,” in Smith et al.(1996), pp. 341~4. 위의 글에서, 이론은 ‘매일의 실천’(everyday practice)으로 규정되기도 한다. 페미니스트 국제이론가들은 이론을 명사가 아니라 동사로 본다. 즉 ‘이론화한다’는 것은 매일의 삶의 형태라는 것이다. 따라서 이들에게는 이론이 생산한 지식이 누구의 지식인가가 중요한 문제다. 다른 한편, 세계질서프로젝트를 주도했던 R. Falk는 국제체제의 지속과 변화라는 시각에서 이론을, 체제유지, 체제개혁, 체제변혁 이론으로 구분하고 있다. R. Falk, *The End of World Order* (New York: Holmes and Maier, 1983).

25) A. Linklater, “The Achievements of Critical Theory,” in Smith et al.(1996).

의 변화 가능성을 모색하려는 철학적 시도다. 신현실주의 국제이론은 국제관계의 원형을 펠로폰네소스 전쟁에서 찾고 있다. 시간을 초월한 공간으로서 영토국가체제가 바로 신현실주의의 지리적 가정이다. 따라서 국가들 사이의 경계가 절대화되고, 안과 밖의 분리는 방법론적 구분이 아니라 존재론적 구분으로 전회한다.²⁶⁾ 즉, 신현실주의의 철학적 가정에는 이미 국제체제의 변화라는 문제의식이 결여되어 있다. 그러나 비판적 국제이론은 그 구조의 역사적 변화에 주목한다. 비판적 국제이론은 구조를 객관적 실제로 인정하면서 동시에 그 구조의 ‘역사적 특수성’을 강조한다. 이 역사적 특수성의 규명이야말로 비판으로서의 이론의 제일차적 기능이라고 할 수 있다. 비판적 국제이론의 ‘역사적 구조’는 ‘물질적 능력’과 ‘관념’(ideas)과 ‘제도’가 상호작용하는 모형으로, 국제체제나 생산양식과 같은 어떤 추상적 모형에서 도출되는 개념이 아니라 구조와 관련을 맺고 있는 역사적 상황을 고려한 제한된 전체를 지칭한다.²⁷⁾

비판적 국제이론에서는 이 역사주의(historicism)가 사회적 현실이 구조와 주체에 의해 결정된다는 구성주의(constructivism)와 결합된다. 그러나, 정치적 권위의 국제화에 주목한다는 점에서 미국적 구성주의처럼(신)현실주의와 타협하지는 않는다.²⁸⁾ 그리고 행위주체의 정체성이 형성

26) J. Agnew, “Timeless Space and State-Centrism,” in S. Rosow, N. Inayatullah, and M. Rupert eds., *The Global Economy as Political Space* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994); R.B.J. Walker, *Inside/Outside* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).

27) R. Cox, “Social Forces,” pp. 97~101.

28) 비판적 국제이론의 구성주의에 대해서는, S. Gill ed., *Gramsci, Historical Materialism and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993)의 제 논문들을 참조. 구성주의는 국제정치구조의 변화 가능성을 존재론과 인식론적 수준에서 찾으려 한다는 점에서 신현실주의의 근본적 한계를 극복하려는 시도로 평가할 수 있다. 그러나 구조의 변화를 관념으로 환원하는 것은 물질주의의 역편향인 관념주의일 수 있다. 우리는 어떤 시공간에서 사상이 구조의 변화를 야기할 수 있는지를 검토해야 한다. 구성주의가 역사주의와 만나야 하는 이유가 바로 여기에 있다. 한국에서 구성주의의 도입 및 적용은, 김학성, 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근』 (서울: 통일연구원, 2000); 이근·전재성, “안보론에 있어 구성주의와 현실주의의 만남,” 『한국과 국제정치』, 17: 1 (2001); 이근, “구성주의적 시각에서 본 남북정상회담,” 『국가전략』, 7: 4 (2001) 참조. 그러나 필자는 구성주의가 현실주의나 자유주의와

되는 과정에서 자본주의적 사회관계의 역할에 주목한다. 비판적 국제이론은 국제관계를 자본주의적 사회관계에 선행하는 관계로 보는 것이 아니라 국제관계가 자본주의적 사회관계와 내적으로 연관되어 있다고 주장한다. 그러나 비판적 국제이론은 자본주의적 생산으로부터 자신의 논의를 시작하지만 국가가 자본주의적 축적을 위한 조건을 창출하고 생산의 전체적 구조를 결정한다고 주장함으로써 경제결정론으로부터 한 걸음 비켜나 있다. 그리고 세계질서 속에서 국가의 위치 및 상대적 힘에 의해 각 국가가 생산관계를 변화시킬 수 있는 능력이 제약된다고 주장하면서, 생산·국가·세계질서를 통합하는 이론을 모색하고 있다.²⁹⁾ 여기서 국가는 신현실주의가 주장하는 것처럼, 전체로서의 나라, 즉 ‘국민적·영토적 총체’가 아니라 “역사적으로 특수한 국가/사회 복합체”, 즉 국가형태로 정의된다.

국가/사회 복합체로서 국가의 재개념화는 안보이론에 있어서도 새로운 혁신을 가능하게 한다.³⁰⁾ 일반적으로 안보연구는 비판적 연구가 가능하지

비교할 수 있는 시각 또는 이론이라고 생각하지 않는다. A. Wendt가 말하는 것처럼, “구성주의는 하나의 국제정치이론이 아니다.” A. Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 7. 즉, 구성주의는 이론의 이론, 즉 메타이론이라고 할 수 있다. 따라서 구성주의는 다른 어떤 국제이론과도 접목될 수 있다. 예를 들어, A. Wendt, “Collective Identity Formation and the International State,” *American Political Science Review*, 88: 2 (1994)에서 볼 수 있는 것처럼, 구성주의적 (신)현실주의도 충분히 가능하다.

- 29) R. Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History* (New York: Columbia University Press, 1987). 예를 들어, 위 책에서는 세계질서의 역사적 구조로, (1) 자유주의적 국제경제의 등장(1789), (2) 경쟁적 제국주의 시대(1873~1945), (3) 신자유주의적 세계질서(이차대전 이후)를 제시한다. 그리고 이 연속적인 세계질서의 구조는 새로운 국가형태, 새로운 역사적 블록, 그리고 생산관계의 새로운 배열에 의해 그 독특성이 규정된다.
- 30) 국가/사회 복합체 개념을 도입한다고 해서 반드시 국가중심성을 벗어나는 것은 아니다. 사실 비판적 국제이론은 국가중심성과 탈국가중심성 사이에서 미묘한 균형을 유지하고 있다. 그러나 지구적 차원의 변혁, 즉 시간, 공간, 사회적 가능성, 일상생활 등의 측면에서 ‘존재론적 전환’이 발생하고 있다고 인식하면서 탈국가중심적 이론지향을 보이고 있다. 예를 들어, S. Gill and J. Mittelman eds., *Innovation and Transformation in International Studies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997) 참조.

않은 마지막 보루로 간주되기도 한다.³¹⁾ 현실주의 국제이론에 따르면, 안보의 대상, 즉 “안전하게 보호되어야 하는 대상”은 영토적으로 정의되는 정치공동체이고 그 목적을 추구하는 행위자는 국가다. 국제사회의 형성에 따라 국가안보와 더불어 ‘인간안보’를 고려하는 포괄적 안보개념의 도입에도 불구하고 무정부상태에서는 ‘강한 국가’가 그 인간안보의 실현을 위한 유일한 매개체라는 사실이 강조되기도 한다.³²⁾ 그러나 국가안보의 절대화는 수단과 목적을 혼동하는 것이다. 안보의 궁극적 대상은 “사회 속에 존재하는 개인”이고 “구체적 장소에 존재하는 구체적 사람”이어야 한다.³³⁾ 반(反)국가주의적 안보개념을 도입하고자 하는 비판적 국제이론에서는 안보와 해방은 동전의 양면이다. 즉 해방이야말로 진정한 안보를 생산한다는 것이다.³⁴⁾ 그렇다면, 그 안보를 위한 구체적 공간설정의 문제가 제기된다. 즉 비판적 안보연구의 질문은, 공동안보가 강대국에 의한 약소국의 포섭이 아니라 보편적이면서도 차이를 인정할 수 있는 새로운 공동체의 건설로 나아갈 수 있을 것인가,로 요약할 수 있다.

이 비판적 국제이론을 관통하고 있는 개념이 바로 그람시의 헤게모니 개념이다.³⁵⁾ 그람시는 헤게모니적 지배가 물리력의 독점에 의한 ‘강제’뿐만 아니라 시민사회로 부터의 ‘동의’에 의해 이루어진다는 사실에 주목했다. 즉 지도력은 강제만으로 확보되지 않는다는 것이다. 강제와 동의를 통해 사회의 제 심급(instances)에서 지도력이 행사되도록 국가와 사회를 응집시키는 구조 그리고 그 구조를 재생산하는 사회세력 또는 계급의 연합이 바로 ‘역사적 블록’(historic bloc)이다. 비판적 국제이론은 이 헤게모니 및 역사적 블록의 개념을 세계적 차원으로 확장한다.³⁶⁾ 콕스는 국제

31) K. Krause & M. Willams eds., *Critical Security Studies* (Minneapolis: Minnesota University Press, 1997), p. vii.

32) B. Buzan, *People, States and Fear* (London: Harvester Wheatsheaf, 1991).

33) R. Jones, *Security, Strategy, and Critical Theory* (Boulder: Lynne Rienner, 1999).

34) K. Booth, “Security and Emancipation,” *Review of International Studies*, 17: 4 (1991).

35) A. Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*, edited and translated by Q. Hoare and G. Smith (New York: International Publishers, 1971).

적 수준에서의 헤게모니를 단순히 국가들 사이의 질서만으로 규정하지 않는다. 세계헤게모니는 정치적, 경제적, 사회적 구조이고, 더 나아가 보편적 규범과 제도와 기제를 가지고 있고, 이에 기초하여 국제관계의 다양한 행위자들의 행동을 위한 일반적 규칙이 마련된다고 주장한다.³⁷⁾ 예를 들어, 이차대전 이후 미국의 헤게모니는 국제기구를 매개로 형성된 사회세력의 역사적 블록으로 설명되고, 이 국제적 역사적 블록은 미국 내부에서 이른바 포드주의 축적체제에 대한 정치적 합의를 형성했던 역사적 블록의 수출품으로 설명된다.³⁸⁾

비판적 국제이론은 세계질서의 형성 및 재생산을 설명하면서 동시에 그 과정에서 '대항헤게모니'(counter-hegemony)의 형성 가능성을 모색한다. 사실 이 대항헤게모니를 형성해 가는 과정, 즉 헤게모니의 '이행과정'에 대한 대안을 제시하지 않는 한 비판적 국제이론은 이상주의에 머무를 수밖에 없다. 콕스는 초기에 국가적 경계 내부에서의 지난한 진지전을 통해 형성되는 새로운 역사적 블록을 세계질서의 변화를 위한 동력으로 파악한 듯 하다.³⁹⁾ 그러나 지구화의 전개와 더불어 자본의 권력이 확장되고 심화되는 과정에서 민주적 집합행동을 위한 정치적 행위자로 등장하고 있는 지구적 사회운동-평화, 인권, 민주주의와 같은 보편적 이슈에 기초한 사회운동, 실업, 홈리스(homeless), 빈곤과 같은 소비영역에서의 사회운동, 노동운동-의 실천을 통한 세계질서의 변혁을 사고하고 있다.⁴⁰⁾ 즉 지구적

36) 국제이론에 그람시를 도입하는 것에 동의하면서도 그람시의 제 개념들이 생성된 "역사적 맥락이 고려되지 않고" 직수입되고 있다는 신랄한 비판에 대해서는, R. Germain and M. Kenny, "Engaging Gramsci," *Review of International Studies*, 24 (1998)을 참조. 그람시적 접근의 발전을 위해서는 반드시 고려되어야 하는 문제제기라고 할 수 있다.

37) Cox, "Gramsci, Hegemony, and International Relations," in Cox with Sinclair(1996), p. 137.

38) M. Rupert, *Producing Hegemony* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

39) Cox, "Gramsci, Hegemony, and International Relations," in Cox with Sinclair(1996), p. 141.

40) 콕스는 이 세 운동의 연대가 필요함을 지적하고 있지만 과거와 같이 노동운동이 헤게모니를 행사하기는 어려운 상황임을 인정하고 있다. R. Cox, "Civil Society at the Turn of the Millennium," *Review of International Studies*, 25

시민사회의 등장과 더불어 비판적 국제이론은, 기존의 국민국가라는 정치공동체의 구속을 벗어날 수 있는 새로운 탈주권적(脫主權的) 정치공동체 및 그 공동체의 민주적 통치를 모색하고 있다.

IV. 한반도 평화과정에 대한 비판적 접근: 연구의제의 설정

비판적 국제이론에 입각한다면, 평화는 (신)현실주의가 가정하는 것처럼 단순히 전쟁이 없는 상태가 아니다. 비판적 국제이론은 기존의 강대국 중심의 질서를 주어진 것으로 받아들이지 않는다. 그 질서의 개혁 또는 변혁을 추구한다는 점에서 비판적 국제이론은 그 질서 내부에서의 협력 및 제도화를 도모하는 신자유주의적 제도주의(neoliberal institutionalism)와도 구분된다.⁴¹⁾ 비판적 국제이론은 강대국 중심의 국제이론인 (신)현실주의와 신자유주의를 넘어서서 한반도의 평화에 대한 새로운 시각을 제공할 수 있다. 그 시각이 이상주의가 아니라 가능한 것의 범위를 찾는 ‘새로운 현실주의’라는 사실을 다시 강조하는 것도 중요한 일이다. 비판적 국제이론이 한반도 평화과정의 기획에 줄 수 있는 함의를 “경로탐색적 연구의제”의 형태로 제시한다.

1. 비판이론과 한반도 평화

한반도의 평화를 위한 비판이론의 구성 가능성을 타진해 볼 필요가 있

(1999). 정치공동체의 근본적 변혁에 대한 모색으로는, A. Linklater, *The Transformation of Political Community* (Cambridge: Polity, 1998) 참조.

41) 신자유주의적 제도주의는 신현실주의와 메타이론을 공유하면서 신현실주의가 직면하고 있는 변칙을 설명하기 위해 신현실주의에 보조가설을 보조한다. 신자유주의적 제도주의는 국제정치구조가 무정부상태라는 가정에 동의하면서도 행위자들이 서로 교환할 수 있는 상호이익(mutual interests)이 존재하고 제도화 정도에 있어 편차(偏差)가 국가들의 행태에 실제적 효과를 발휘할 수 있는 조건이 되면 국제제도를 매개로 협력을 달성할 수 있다고 주장한다. R. Keohane, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

다. 세계에서 가장 긴장이 높은 지역 가운데 하나인 한반도에서 나름의 철학적, 이론적 기초를 가지는 ‘평화학’(peace studies)이 발전하지 않았다는 것은 매우 놀라운 일이다. 현실주의 이론의 득세가 그 원인 가운데 하나라고 할 수 있다. 특히 현실주의에 입각할 때 한반도의 평화는 군사력균형을 통한 억지 이상의 의미를 가지기 힘들다. 반면, 비판적 국제이론에서 평화는 직접적인 물리적 폭력뿐만 아니라 구조적 폭력이 없는 상태를 의미한다. 비판적인 평화연구가 갈통(J. Galtung)이 지적하는 것처럼, ‘적극적 평화’의 실현을 위해서는 국내적, 국제적 차원에 존재하는 정치적 억압과 경제적 착취와 같은 ‘구조적 폭력’, 그리고 이 폭력을 정당화하는 기제로서 ‘문화적 폭력’의 제거가 필요하다.⁴²⁾ 한반도의 항구적 평화를 위해서는 국내적, 국제적 수준에서 전쟁을 야기할 수 있는 근본적 원인을 제거해야 한다.

예를 들어, 북한과 미국 그리고 남북한의 군사적 갈등뿐만 아니라 북한의 경제위기가 한반도의 평화를 위협하는 요인으로 간주되는 것도 적극적 평화의 맥락에서다.⁴³⁾ 북한의 내부붕괴를 통해 냉전의 해체가 이루어질 때 엄청난 경제비용이 지출될 수 있고, 또한 열전(熱戰)의 가능성도 있다. 따라서 북한경제의 재건은 한반도 평화과정에서 필수적 요소다. 그러나 북한은 가시적 경제위기에도 불구하고 소유체제의 개혁이나 시장경제의 도입 등과 같은 근본적 개혁을 시도하고 있는 것처럼 보이지는 않는다.⁴⁴⁾ 토지정리사업이나 연합기업소의 재편, 과학기술정책의 중시 등의 변화가 보이기는 하지만, 북한 지도부는 여전히 ‘우리식 사회주의’를 고수하고 있다. ‘공동이익’을 지속적으로 창출하고 유지할 수 있는 남북한 경제협력과

42) J. Galtung, 강종일 외 옮김, 『평화적 수단에 의한 평화』 (서울: 들녘, 2000). 갈통의 평화개념이 평화가 가지는 의미내용을 무한히 확대하고 결과적으로 그 개념 자체를 애매하게 만들 수 있다는 비판에 대해서는, 渡辺昭夫 외 엮음, 권호연 옮김, 『국제정치이론』 (서울: 한울, 1993), pp. 218~21.

43) 동일한 맥락에서 남한 내부의 사상의 자유를 억압하는 국가보안법의 존재나 신자유주의적 구조조정에 따른 경제적 불평등의 심화도 적극적 평화의 실현에 장애물이 될 수 있다. 구갑우·박건영, “자유주의 국제정치경제 이론과 남북한 관계,” 『국제정치경제연구』, 3집 (2001), pp. 73~4.

44) 북한경제 전반의 점검과 변화 가능성에 대해서는, 김연철, “북한의 탈냉전 발전전략,” 『창작과 비평』 30: 2 (2002), pp. 41~53 참조.

북한을 정상국가로 변하게 할 수 있는 북한과 미국, 북한과 일본의 관계개선이 북한경제의 재건을 위한 외적 환경이라고 할 때, 북한의 변화를 추동할 수 있는 ‘포용’이 한반도 평화의 조건임을 인식하는 발상의 전환이 필요하다.

2. 남북한 관계와 안보개념의 재구성

지구적 수준의 탈냉전에도 불구하고 냉전적 구조를 여전히 유지하고 있는 한반도와 한반도를 둘러싼 동북아의 국제정치에서 군사적 문제는 여전히 중요하다. 한반도에서는 재래식무기, 대량살상무기, 핵무기 등이 주요 의제이고 또한 중국과 대만 사이의 군사적 긴장도 존재한다. 북한위협론을 빌미로 한 미국의 미사일방어계획도 군사적 긴장을 증폭시키는 요인이다. 또한 중국, 동남아, 일본 사이에서는 영토분쟁 및 해로(海路) 분쟁이 해결되지 않은 상태이기도 하다. 담론의 수준에서도 일본의 군국주의화라든지 중국의 군사적 패권국가로의 부상 등이 언급되고 있다. 그러므로 동아시아에서 탈냉전과 군사적 경쟁의 종언을 등치하는 것은 매우 순진한 발상일 수밖에 없다.

안보개념의 재구성과 관련하여 먼저 주목해야 할 사안은 남북한의 군비경쟁이다. 특히 남북한은 전쟁을 거쳤기 때문에, 전통적인 안보개념을 강하게 고수하려는 경향이 있다. 남북한의 군사력 경쟁에 대한 한 연구에 따르면, 1980년대 말부터 한반도에서는 남한의 전쟁수행능력 대 북한의 억지능력의 증강-즉 비재래식 대량살상무기의 개발 및 배치-이라는 ‘비대칭적 군비경쟁’(asymmetrical arms race)이 진행되고 있다.⁴⁵⁾ 따라서 남북한 관계에서 남한의 전쟁수행능력 우위 대 북한의 억지력 우위라는 비대칭적 군사력 균형이 존재하고 있다고 평가할 수 있다.

남북한의 군사력 비교 자체에는 평가자의 편견이 반영되곤 한다. 북한의 군사적 ‘능력’과 북한의 군사적 ‘의도’ 가운데 후자에 초점을 맞추는 현실주의 이론가는 사실 현실주의 대 자유주의의 이론 논쟁에서 후자를 지

45) 함택영, 『국가안보의 정치경제학』 (서울: 법문사, 1998).

지하는 것과 다를 바 없다. 이 모순이 모순으로 느껴지지 않는 것이 한반도의 특수한 상황이기도 하다. 남북한 관계는 정상적인 국가 대 국가의 관계가 아니기 때문이다. 남북한은 각기 고유의 국가정체성을 유지하기 위해 상호 ‘적대’를 반복하면서도 담론의 영역에서는 통일을 당위로 내세우는 독특한 관계를 유지해 왔다.⁴⁶⁾ 즉 남북한 관계는 때로는 “주권국가의 정체성”이 다른 한편으로는 “분단국가의 정체성”이 발현되는 복수정체성의 관계라고 할 수 있다.⁴⁷⁾ 후자의 정체성 때문에 남북한 관계에서는 한 쪽의 안보증강이 다른 쪽의 안보를 감소시키는 ‘안보딜레마’ 및 통일을 매개로 한 명시적 ‘안보위협’이 상존할 가능성이 있다.

따라서 남북한 관계에서 후자의 정체성에 근본적 변혁이 있지 않는 한, 군비경쟁은 불가피할 수밖에 없다. 그러나 비판적 국제이론에 입각한다면 한반도의 분단구조에서 군사적 능력으로 표현되는 물리적 능력은 관념의 공유를 통한 정체성의 변화 및 그 변화를 담지한 제도의 건설로 제약될 가능성도 있다. 2000년 남북정상회담은 이 정체성의 변화를 가져오게 할 수 있는 중요한 계기였다. 정상회담은 남북한 서로의 ‘국가적 실체’를 인정한 사건이었다. 쌍방이 분단국가의 정체성을 탈피하고 정상국가 대 정상국가의 관계로 발전할 수 있는 기틀을 마련한 것이다. 그리고 그 성과로 개최된 남북국방장관 회담과 비무장지대를 관통하는 철도연결에 대한 합의는 군사적 신뢰구축의 한 사례로 제시될 수 있다.

그러나 군사적 신뢰구축은 여전히 진행중인 과제다. 남북한이 각기 ‘절대안보’를 추구하게 되면, 군사적 신뢰구축은 불가능하다. 대단히 역설적이지만 분단구조가 작동하는 한 한 쪽의 절대안보는 안보위기를 산출할 수 있다. 북한의 선택적 도발을 억지하면서도 북한의 안보불안감을 자극하지 않는 ‘합리적 충분성’(reasonable sufficiency) 원칙이 필요한 이유도 이 때문이다.⁴⁸⁾ 따라서 한반도 평화과정을 기획하면서 안보개념을 재구성

46) 이것이 바로 분단체제론의 문제의식이다. 자세한 내용은, 백낙청, 『분단체제 변혁의 공부길』 (서울: 창작과 비평사, 1994) 참조.

47) 이근·전재성, “안보론에 있어 구성주의와 현실주의의 만남,” p. 192.

48) 함택영, “정상회담 이후의 남북한 관계 및 평화체제 전망,” 서대숙 외, 『정상회담 이후의 북한: 남북 관계의 변화와 전망』 (서울: 경남대학교 출판부, 2002), p. 278.

한다고 할 때, 일차적으로 남북한 사이의 신뢰구축에 기반한 ‘공동안보’ 개념이 필요할 것이다. 여기서의 ‘공동’이란 어느 한편의 이익으로의 흡수가 아니라 서로의 차이를 인정하면서 합의를 통해 형성되는 과정으로서의 의미를 가져야 한다.

공동안보가 적극적 평화의 기초가 되기 위해서는 남북한 국내의 정치경제적 민주화와 함께 가야 한다. 국제체제를 통해 단위체의 행태를 도출하는 현실주의자들은 국가 내부를 들여다보는 것이 국제정치경제를 설명하고 예측하는 데 유용성이 없다고 생각한다. 그러나 비판적 국제이론에서 지적하듯, 생산방식을 포함한 시민사회의 변화는 국가형태 및 세계질서를 변화시키는 요인으로 작용한다. 예를 들어, 한반도에서 평화공존이라는 이상이 실제의 의제로 상정될 수 있었던 조건 가운데 간과할 수 없는 것이, 바로 1997년 남한의 IMF 위기와 1990년대에 들어 심화되기 시작한 북한의 경제위기였다. 이 두 위기는 남북한에게 흡수통일이 현실적으로 이루기 힘든 과제임을 알려준 사건이었다.

안보개념의 재구성을 위한 중요한 계기 가운데 하나로 F-X 사업에 대한 시민사회의 개입을 들 수 있다. 남한의 시민사회는 미국산 무기의 구입 과정에서 공정성과 투명성을 요구했다. 결국 시민사회의 요구가 무산되기는 했지만 우리는 이 과정에서 안보개념의 재구성을 위한 대안을 발견할 수 있다. 첫째, 안보정책과 외교정책이 몇몇 전문가에 의해 결정되는 영역이 아니라는 인식의 확산이다. 즉 외교정책과 안보정책의 ‘민주화’가 우리 사회의 새로운 의제로 떠오르고 있다. 둘째, 안보정책의 민주화는 남한의 적정군사력 규모에 대한 사회적 논의가 활성화될 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 군사력으로 환원되지 않는 안보개념의 발견과정이라고 할 수 있다.

안보개념에서 군사적 요소를 제거하려는 것은 이상이다. 그 현실을 인정할 때, 역사적 경험을 통해 우리가 개발할 수 있는 대안 가운데 하나가 공동안보를 통한 군축이다. 이 공동안보는 남북한 관계뿐만 아니라 동북아 차원에서도 도입가능한 대안일 수 있다. 이와 더불어 남한 시민사회의 활성화를 통해 우리는 안보의 대상과 주체로서 인간을 상정할 수 있는 기회를 맞이하고 있다. 유럽에서 개발된 개념이기는 하지만, 상이한 체제가 공

동으로 안보를 관리하려는 ‘협력적(co-operative) 안보’와 정치군사적 문제와 경제적 문제 그리고 인권을 동시에 고려하는 ‘포괄적(comprehensive) 안보’는 소극적 평화를 넘어 적극적 평화를 얻고자 하는 사람들에게는 그 과정에서 다리역할을 할 수 있는 중요한 개념이다.

3. 한반도문제의 역사적 구조와 그 이행

냉전시대 한반도문제는 자본주의진영과 사회주의진영의 대립의 맥락에서 구성되었다. 한반도의 정전체제는 냉전적 대립선을 상징했다. 따라서 한반도문제는 미국과 소련의 갈등을 복제한 남북한의 적대였다. 남북한 관계는 분단국가적 정체성의 지속적 재생산이었다고 해도 과언이 아니다. 한반도에도 냉전의 기간 동안 세계질서의 변화에 따라 화해와 협력의 공간이 열리기도 했다. 1970년대의 데탕트 분위기가 형성됨에 따라 1972년 7·4 남북공동성명-자주, 평화, 민족대단결-이 발표되기도 했다. 그러나 남북한은 그 성명 이후 각기 권위주의체제를 선택하면서 남북한 관계는 다시금 적대적 관계로 복귀했다.

사회주의권의 붕괴로 촉발된 지구적 수준에서의 냉전의 해체는 한반도 문제의 역사적 구조를 변화시킨 동인이었다. 1991년 남북한은 유엔에 동시 가입함으로써 서로의 ‘국가적 정체성’을 제고했다. 그리고 같은 해 『남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서』(남북기본합의서)에 합의하면서 적대가 아닌 ‘공동의 이익’-정치군사적 대결상태의 해소, 긴장완화와 평화보장, 다각적인 교류·협력-을 추구하려는 움직임을 보이기 시작했다. 그러나 냉전의 해체는 비대칭적으로 전개되었다. 예를 들어, 남한은 러시아, 중국과 수교를 했지만, 북한은 미국, 일본과 수교를 하지 못하고 비정상적 관계를 계속하고 있다.

이 비대칭성은 동아시아에 등장하고 있는 탈냉전적 역사적 구조의 불안정에서 비롯되고 있는 것처럼 보인다. 그 근거에는 미국의 헤게모니 행사 방식의 불안정이 자리잡고 있다. 냉전시대에 미국은 자본주의진영에서 강제와 동의를 통해 헤게모니를 행사했다. 이 역사적 구조 속에서 남한은 미국과 군사적 동맹을 토대로 냉전의 전초기지 역할을 하는 ‘안보국가’이면서

동시에 미국의 지원 아래 권위주의적 독재체제가 주도한 ‘발전국가’라는 국가형태를 가질 수 있었다.⁴⁹⁾ 이차대전 이후 미국이 창출한 ‘제국’에서 피 지배자들은 협력할 것인가, 아니면 저항할 것인가를 ‘선택’할 수 있었다.⁵⁰⁾ 즉 미국의 헤게모니에는 동의를 기제가 작동하고 있었다고 말할 수 있다. 그러나 미국은 냉전 이후 세계의 단일 패권국가로 부상하면서 동의 보다는 강제를 선택하고 있는 것처럼 보인다.

탈냉전 시대에 미국의 패권도 직접지배나 신식민지 형태의 종속이 아니라 미국적인 역사적 블록의 수출로 유지되고 있다.⁵¹⁾ 한국의 IMF 위기는 미국경제의 신자유주의적 전환과 분리하여 생각할 수 없는 사건이다. 동아시아의 금융·외환위기는 미국 헤게모니의 불안정을 반영하고 있다. 미국은 안보, 생산, 금융, 지식의 영역에서의 구조적 권력을 토대로 ‘비영토적인 제국’을 건설하고 있지만,⁵²⁾ 그 제국은 냉전시대의 제국처럼 헤게모니에 기초하고 있지는 않다. 역사가 증명하고 있는 것처럼, 동의를 배제한 패권은 불안정할 수밖에 없다. 동북아에서 이 불안정은 점점 더 제고되고 있는 것처럼 보인다. 미국은 중국을 견제하는 것을 염두에 두면서 동북아에서 군사적 패권의 안정적 재생산을 도모하려 하고 있다.⁵³⁾

따라서 헤게모니적 구조가 군사력으로 표현되는 물질적 능력만으로는

49) 이차대전 이후의 세계질서의 경제적 기초는 자본주의적 사회관계의 영토화였다고 할 수 있다. 이 산물이 바로 국가자본주의들-예를 들어, 복지국가와 발전국가-의 세계였다. 구갑우, “지구적 통치와 국가형태: 시민국가의 전망,” 『경제와 사회』, 45호 (2000), p. 17. 한국의 국가형태와 관련하여 재미있는 가설을 세워볼 수 있다. 만약 냉전체제가 유지되고 있었다면, 1997년 IMF 위기가 발생했을 것인가, 라는 질문이 그것이다. 미국은 동북아의 세력균형을 붕괴시킬 수도 있는 남한의 경제위기를 최소화하려 했을 것이다. 비판적 국제이론에서 주장하는 것처럼, 국가형태의 결정요인에 세계질서를 고려하는 것이 적절한 듯이 보인다. 예를 들어, 구갑우, “자유주의, IMF 위기, 그리고 국가형태의 변화,” 『경제와 사회』, 40 (1998) 참조.

50) Gaddis, 『새로 쓰는 냉전의 역사』, p. 479.

51) L. Panitch, “The New Imperial State,” *New Left Review*, 2 (2000).

52) S. Strange, *States and Markets* (London: Pinter Publishers, 1988).

53) 부시행정부는 중국을 전략적 동반자에서 전략적 경쟁자로 규정하기도 했다. 그러나 중국은 아직은 미국의 ‘잠재적’ 적국일 뿐이다. 그리고 중국의 WTO 가입은 중국이 미국이 주도하는 자본주의세계질서에 일단은 순응하는 것으로 해석될 수 있다.

갖추어지지 않는다고 할 때, 동북아 수준에서 미국의 일방주의가 헤게모니로 전화할 구조적 여건은 여전히 마련되지 않은 것처럼 보인다. 반공(反共)을 대체할만한 관념의 공유도 보이지 않는다. 동북아의 자본주의국가들은 미국식 경제적 신자유주의를 도입하고 있지만, 그 때문에 경제위기의 가능성이 상존해 있는 상태다. 더불어 이 경제위기를 조절할 제도 또한 부재하다. 아시아-태평양 공동체(APEC)는 정책조정을 합의할 수 있는 기구라기보다는 정책협의체 수준일 뿐이다. 더불어 군사적 측면에서도 냉전시대의 세력균형을 대체할만한 제도도 보이지 않는다.

한반도의 평화와 관련한 안정적인 헤게모니적 구조가 출현하지 않고 미국의 군사적 패권주의가 지속되고 있는 상황에서, 동북아 각 국은 한반도 문제가 자신들에게 미칠 영향을 계산하고 있는 것처럼 보인다. 한반도에서의 전쟁이 발발하는 것에 대해 한반도 주변의 국가들-러시아, 중국, 일본-은 반대의사를 밝힐 것이다. 그러나 주변국가들이 원하는 한반도의 평화는 분단체제의 현상유지일 가능성이 높다. 그러나 그 현상유지를 위해서도 한반도 평화를 보장할 수 있는 제도적 장치로서 일정한 협정 또는 정전협정의 평화협정으로의 전환에는 반대하지 않을 것이다. 문제는 미국과 북한의 관계다. 좀더 좁히면 미국의 대북한정책이다.

미국의 북한에 대한 최우선의 정책적 관심은, 북한의 미사일의 생산과 수출의 금지 그리고 검증가능한(verifiable) 핵사찰에 있다.⁵⁴⁾ 이 정책목표는 미국 공화당과 민주당이 이견을 보이지 않는 부분이다. 또한 북한을 바라보는 시각에 있어서도 미국의 민주당과 공화당은 별 차이가 없다. 두당은 북한이 살기 매우 힘든 이상한 나라로서 대량살상무기를 개발하여 미국의 안보를 위협할 수도 있는 ‘깡패국가’라는 생각을 공유하고 있는 듯이 보인다.⁵⁵⁾ 그러나 민주당과 공화당은 정책목표를 달성하려는 방법론에

54) 미국은 탈냉전에도 불구하고 냉전시대에 유지했던 핵우위를 통한 국가안보의 달성이라는 정책을 쉽사리 포기하는 것처럼 보이지는 않는다. 박인휘, “국제안보와 미국의 안보전략: 합리성의 극복과 미국 핵전략의 변화,” 『평화논총』, 5: 2 (2001).

55) 이 정책목표와 북한에 대한 이미지는 ‘클린턴 정부’에서 대북조정관을 지낸 W. Sherman의 생각이다. W. Sherman, “Sunshine Through Cloudy Skies: Peace and Security in Northeast Asia,” International Conference in Commemoration

있어서는 차이를 보인다. 클린턴 행정부는 포용을 통해 북한의 위협을 제거하려 했다.⁵⁶⁾ 반면, 공화당은 북한의 위협을 미사일방어체계의 구축을 위한 명분으로 활용하면서, 협상자체가 불가능한 분위기를 조성하는 ‘공격적 방치’(hawkish neglect) 또는 비포용정책을 구사하고 있다. 북한의 재래식 군사력을 의제로 상정한 것도 그 정책의 일환이라고 할 수 있다. 그리고 부시행정부의 북한에 대한 군사적 응징으로 ‘역확산(counter-proliferation) 정책’과 미사일방어체계를 준비하고 있다.⁵⁷⁾

결국 문제는, 강압을 통해 북한의 붕괴를 유도할 것인가, 아니면 북한을 포용하면서 현상유지를 추구할 것인가, 로 요약할 수 있다.⁵⁸⁾ 예측은 쉽지 않은 것처럼 보인다. 그러나 전자가 많은 비용이 드는 선택임은 분명하다. 만약 한반도 분단체제의 현상유지가 미국의 이익이라면, 북한에 대한 강압은, 잠재적 수정주의국가인 중국에서 온건파가 정치적 입지를 상실할 우려가 있고 중국의 북한에 대한 독점적 영향력을 회복시킬 가능성도 있기 때문이다.⁵⁹⁾ 더불어 북한의 붕괴가 가져올 한반도의 불안정은 미국의 국가이익에 도움이 되지 않을 수도 있다. 미국의 국가이익을 군산복합체의 이익으로 환원할 수만은 없기 때문이다. 미국이 냉전시대의 포드주의적 축적체제에서 이른바 신자유주의적 축적체제로 전환했다고 할 때, 생산자본 및 금융자본의 자유로운 흐름이 미국에게는 국가이익의 기초가 될 수 있다. 따라서 미국은 이 초국적 자본의 이해에 조응할 수 있는 세계질서 및 동북아질서를 또한 필요로 하기 때문이다.

따라서 2003년은 미국의 국가이익뿐만 아니라 동북아의 역사적 구조가

of the 30th Anniversary of the Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University, May 23~24, 2002.

56) 결국 현실화되지는 않았지만, 2000년 10월 클린턴 행정부와 북한의 공동 커뮤니케이션은 향후 북한과 미국의 긍정적 관계개선을 위한 지침을 제공하고 있다. 주요 내용은, 정전협정의 평화협정으로의 전환, 1994년 북한과 미국의 기본합의의 준수, 북한의 미사일실험 유예 등이었다.

57) 박건영, “부시 정부의 동아시아 안보전략과 제약 요인들,” 『국가전략』, 7: 4 (2001), pp. 104~17.

58) K. Oh and R. Hassig, *North Korea: Through the Looking Glass* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), pp. 210~2.

59) 박건영, “부시 정부와 한반도,” 『한국과 국제정치』, 17: 1 (2001), p. 144.

어떻게 구성되는지를 보여주는 해가 될 것이다. 북한의 미사일실험 유예시 한이고 동시에 북한과 미국의 기본합의에 따라 KEDO가 경수로 1기를 북한에 제공해야 하는 해이기 때문이다. 북한은 경수로 지연에 대한 보상을 요구하고 있다. 미국은 동의에 기반한 헤게모니적 구조를 창출할 것인가, 아니면 일방주의를 통한 군사적 패권을 추구할 것인가, 라는 선택의 상황에 직면할 것이다. 한 미국 연구자의 표현처럼, 후자가 무분별함이라면 전자는 비겁함이 아니라 용기일 수 있다.⁶⁰⁾ 역사적 구조의 이행시기에는 안정적 재생산이 이루어지는 시기보다 훨씬 더 ‘행위자’의 의도와 능력이 중요할 수밖에 없다. 한반도의 평화를 원하는 국가 및 사회세력의 개입이 그 어느 때보다 중요한 시점이다.

4. 대항헤게모니의 형성

미국은 한반도문제의 주요 당사자 가운데 하나다. 미국은 정전협정의 당사자 가운데 하나일 뿐만 아니라 남한군의 전시 작전통제권을 보유하고 있다. 그리고 탈냉전 시대에 한반도문제의 주요한 축 가운데 하나인 북한의 핵개발 의혹 및 미사일실험에 대한 협상을 주도하고 있는 행위자다. 우리는 미국의 배타적인 이익구조 또는 그 구조의 전환에 한반도의 분단체제가 의존적일 수밖에 없는 사건들을 보곤 한다. 예를 들어, 1992년 5월부터 북한의 핵을 둘러싼 북한과 미국과 IAEA 사이의 갈등이 불거지면서 남북의 합의로 만들어진 「남북기본합의서」 체제가 붕괴하기도 했다. “인간의 얼굴을 한 현실주의”로서 비판적 국제이론은 역사적 구조가 부과하는 제약을 인정하면서도 윤리와 정치의 실현을 위한 대항헤게모니의 형성의 가능성과 방법을 찾으려 한다.

분단체제의 현상유지를 넘어서는 평화를 추구하고자 한다면, 우리는 역사적 구조가 부과하는 제약 속에서 행위자의 자율성을 극대화하는 방안을 모색할 수밖에 없다. 행위자의 선택이 결국은 구조를 변경시킬 수 있는 힘이 기 때문이다. 여기서 행위자의 선택은 구체적 상황에서 구체적 문제의 해결

60) J. Barry, *The Sword of Justice* (London: Praeger, 1998), p. 166.

을 위해 자원을 동원할 수 있는 능력(capability)이다. 이 능력을 물질적 능력으로 환원할 수는 없다. 우리는 힘의 비대칭이 분명한 상황에서도 지혜로운 행위자의 능력이 발휘되는 것을 보기도 한다. 남북한 관계가 북한과 미국 관계에 종속적이기도 하지만, 우리는 남북한 관계로부터 한반도의 평화과정을 시작할 수 있다고 생각한다. 즉 “한반도문제의 한반도화”다.

남북한이 합의를 통해 한반도의 평화과정을 기획하고 진행한다고 할 때, 냉전과 같은 진영대립이 사라진 상황에서 미국을 비롯한 주변국가가 명시적 반대의사를 밝히기란 어려울 것이다. 독일은 냉전 상황에서도 동서독 평화체제를 구축하기도 했다. 미국의 국가이익은 고정된 것이 아니라 미국 국내의 정치과정 및 국제정치의 역학 속에서 구성되는 것이다. 즉 (신)현실주의적 시각에서처럼 미국의 국가이익을 외생적으로 주어진 것으로 볼 수 없다. 예를 들어, 미국의 민주당과 공화당의 대북정책을 둘러싼 작지만 중요한 차이는, 남북한이 한반도 평화과정에서 제한적이지만 상대적 자율성을 획득할 수 있는 원천이기도 하다.

한반도 평화과정의 출발점은 남북한의 신뢰구축이다. 「남북기본합의서」체제의 좌초가 부분적으로 구조적 제약 때문이기도 했지만, 다른 한편으로 남북한 사이의 충분한 신뢰구축의 결여 및 남한 국내정치의 분열이 그 붕괴의 요인이었음을 기억할 필요가 있다. 남북한의 신뢰구축은 남북한 공동이익을 창출할 수 있는 계기를 제공한다. 남북한의 공동안보와 남북한의 경제협력은 신뢰구축 없이는 진행될 수 없는 사안이다. 남북한 사이의 안보딜레마를 벗어나기 위해 기능적인 상호의존 관계의 지속에서 발생하는 공동의 이익과 그 이익의 다른 영역으로의 침투확산에 주목하는 자유주의 이론은 남북한 관계에 유용한 지침을 제공할 수 있는 것처럼 보인다.⁶¹⁾ 특히, 단기간의 군사적 신뢰구축의 어려움을 감안한다면, 경제적 협력을

61) 급진적, 비판적 자유주의 이론은 국가가 아닌 개인과 집단을 위한 ‘해방의 공간’으로 국제정치경제의 장을 사고하기도 한다. 국제평화와 협력에 대한 자유주의의 낙관적 가정을 실현하기 위해 국가 이외의 다양한 행위자의 능동성에 주목하면서 그 행위자들의 이익, 가치, 행동의 공동체, 즉 ‘국제공동체’의 실현을 매개하는 국제제도의 역할을 강조한다. D. Long, “The Harvard School of Liberal International Theory,” *Millenium*, 24: 3 (1995). 비판적 국제이론과 급진적 자유주의 국제정치이론은 상당한 공유점을 가지고 있다.

통해 정치군사적 문제로 나아가는 우회의 길이 적절할 수 있다. 이 과정은 일정하게 북한의 변화를 생산할 것이고, 이는 북한이 국제사회에서 정상국가로 인정받을 수 있는 길을 열 수 있을 것이다.

그러나 기능주의적 접근을 계속하고 있는 상태에서 북한이 과거로 회귀하거나 회귀하려는 유인이 발생했을 때 사실 북한의 발목을 잡을 수 있는 방법은 별로 없는 듯이 보인다. 최선의 정책은 지속적인 공동이익의 창출 및 그 공동이익의 배분 몫을 둘러싸고 야기될 수도 있는 남북한 사이의 갈등을 관리할 수 있는 남북한 관계의 다양한 제도화를 통해 북한의 국내 정치에 우회적으로 개입하는 것이다. 예를 들어, 경의선의 연결과 개성공단의 건설과 같은 기능망의 확대와 그에 기초한 ‘남북한 평화협정’이 이루어질 때, 남북한 관계의 역전을 막을 수 있는 제도화가 가능할 수도 있다. 이 제도화 과정에 참여하는 주체의 확장은 남북한 관계의 역전을 야기하는 또 다른 변수 가운데 하나인 남남갈등을 제어하는 방법이기도 하다. 전형적인 기능주의적 접근이라고 할 수 있는 김대중정부의 햇볕정책은 정부와 자본에 의해 주도되고 있다. 비판적 국제이론에서 지적하듯, 안정적인 헤게모니적 구조는 다양한 행위자의 동의로 설립되는 역사적 블록의 형성을 통해 가능할 수 있다. 남북한이 민족이익과 국가이익을 논의하고 소통할 수 있는 개방화된 비판적 공론장을 건설하고 이를 매개로 새로운 ‘역사적 주체’를 형성하는 것이야말로 한반도의 평화를 위한 출발점이다.

한반도문제의 국제적 성격을 고려할 때, 한반도문제의 한반도화는 국제협력 없이는 진행될 수 없는 사안이다. 1997년부터 한반도의 긴장완화와 신뢰구축 그리고 평화체제를 모색하는 것을 목적으로 시작된 남북한, 미국, 중국의 4자회담은 이 국제협력을 도출하는 유용한 틀일 수 있다. 이 4자회담은 한반도의 정전체제를 평화체제로 전환하는 과정으로서 그리고 북한을 국제사회의 정상국가로 인정하는 과정으로서 그 의미를 지닐 수 있다.⁶²⁾ 이 4자회담이 유럽에서 나타난 것과 같은 다자간 안보 및 경제협력으로 발

62) 4자회담을 기반으로 6자회담을 통한 한반도 군비통제와 비핵지대의 건설 그리고 한반도 통일 이전의 정치공동체 형성에 따른 5자회담 체제로 이어지는 한반도 평화과정에 대한 구상으로는, 이삼성, “한반도 평화체제의 비전과 요건: 3단계 평화과정의 개념,” 곽태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1997) 참조.

전할 수 있을 때, 한반도의 평화과정은 완료될 수 있을 것이다.

유럽에서 개발된 협력적 안보와 포괄적 안보라는 개념 및 규범이 동북아 또는 동아시아에 적용될 수 있을 것인가, 라는 문제는 큰 논쟁의 대상이다.⁶³⁾ 동북아에서의 다자적 안보협력 및 경제협력은, 동북아지역에서 가장 갈등의 가능성이 높은 한반도의 위기를 예방할 수 있다는 장점이 있기 때문에 한반도에 유리한 안보 및 경제질서로 인식되고 있다. 그러나 한반도를 둘러싼 권력정치에서 한국은 열위에 있다. 그리고 동북아지역에서 패권을 행사하고 있는 미국은 한·미, 한·일 군사동맹을 통해 지역차원의 균형을 유지하려 하고 있고, 경제적 측면에서도 자국이 배제된 동아시아 또는 동북아시아 협력보다는 이른바 아시아-태평양 공동체를 선호하고 있다. 따라서 동북아 차원에서 공동이익을 추구하는 협력은 현실을 벗어난 이상으로 간주되기도 한다.

그러나, 동북아 다자적 안보협력은 유럽의 경험을 반추하면서 후발자의 이익을 얻을 수 있을 뿐만 아니라 국제안보에서 자유주의적 철학의 확산 및 심화를 고려할 때, 실현가능성이 있을 수 있다는 주장도 있다. 특히, 동북아시아에서 북한 위협론이 다자적 안보협력을 저해하는 요인으로 등장하고 있는 시점에서 개최된 남북정상회담이 한반도문제와 동북아의 전략적 지형의 변혁을 초래할 수 있는 가능성을 제공하고 있다는 것이다.⁶⁴⁾ 다른 한편으로 1997년 동아시아를 휩쓴 금융·외환위기는 동아시아국가들에게 정부 및 민간차원의 협력이 없다면 위기의 반복적 재생산을 막을 수 없다는 교훈을 주고 있다. 이 위기를 계기로 동아시아국가들의 위기의식 공유가 이루어지고 있고, 위기의 반복적 재발을 방지하기 위한 제도가 모색되고 있다.⁶⁵⁾ 즉, 동북아에서도 안보협력 및 경제협력을 위한 수요요인이 증가하고 있음은 부정할 수 없다.

다른 한편, 동북아 및 동아시아지역에서도 시민사회의 연대에 기초하여

63) 유럽의 경험은, 구갑우, “국제기구의 인도적 포용정책,” 『국가전략』, 7: 2 (2001) 참조.

64) 박건영, “동북아 다자간 안보협력의 현실과 전망: 탈냉전, 세계화, 한반도 상황 변화가 가지는 함의를 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 16: 2 (2000), pp. 88~9.

65) 김용복·구갑우, “동아시아지역 국제경제기구의 형성 및 제도화” 『한국과 국제정치』, 16: 2 (2000).

자본주의사회의 변화에 개입하기 위한 계기로 동아시아 공동체의 건설을 추구하는 ‘비판적 지역주의’도 형성되고 있다.⁶⁶⁾ 지적 실험으로서 동아시아라는 문제설정은 동아시아지역에서의 시민사회 중심의 수평적 연대를 창출하려는 움직임이다. 비판적 국제이론의 문제의식처럼, 한반도의 평화과정은 지구적 수준 그리고 지역적 수준의 민주주의에 기초한 초국가적 정치공동체의 건설이 없다면, 그 실현이 어려울 수도 있다. 동북아 또는 동아시아 수준에서 시민국가(civic states)의 연합체로서 지역국가의 구상은 한반도의 평화과정에 기여할 수 있는 대안적 구상이라고 할 수 있다.⁶⁷⁾ 이 시민국가는 국가의 경계를 가로지르는 초국가적 시민사회가 국가의 우위에 선 국가라고 할 수 있다. 즉, 그람시의 국가/사회 복합체로 정의되는 확장국가의 역전된 형태다.

국가간 경쟁에서 야기되는 안보위기와 전지구적 자본주의가 초래할 수 있는 경제적 불평등을 규제하려는 새로운 정치공동체로서의 시민국가의 연합에 대한 구상은, 한반도에서의 탈/비국가적 통합 또는 통일구상에 도움을 줄 수도 있다. 유럽적 상상력이기는 하지만 주권의 부분적 이양은 남북한 관계에도 가능할 수 있다. 즉 통일을 평화의 부분집합으로 설정하면서 통일이 야기할 수밖에 없는 권력투쟁을 우회하는 시민사회/경제사회 중심의 통합을 생각해 볼 수 있다. 남북한의 국가성은 유지하면서 비폭력적 강제를 행사하는 중앙권위체를 설립하고자 하는 국가연합 구상이나 다층적 통치가 작동하는 복합국가의 구상도 가능하다. 예를 들어, “다원적 안보공동체 더하기 경제적 국가연합”을 통일국가의 형태로 상정할 수도 있다. 이 ‘국제정치적 상상력’은 무력통일과 흡수통일과 합의/무력통일이라는 역사적 경험에 대한 반성으로도 그 의미를 지닐 수 있을 것이다.

V. 결론

현실주의 이론에 입각할 때, 한반도의 평화과정은 냉전적 평화 또는 지

66) 정문길 외 엮음, 『발견으로서의 동아시아』 (서울: 문학과 지성사, 2000).

67) Y. Sakamoto, “An Alternative to Global Marketization,” *Alternative*, 24: 2 (1999).

속적인 전쟁위협이 존재하는 상황에서의 현상유지를 수용하는 것이다. 강대국 중심의 정치에 한국과 같은 소국이 개입할 수 있는 여지가 거의 없다고 생각하기 때문일 것이다. 그러나 국제정치경제의 세계가 현실주의 이론이 주장하듯, 반드시 물질적 능력으로만 환원되는 것은 아니다. 다양한 행위주체가 다양한 방식의 의식적 실천과 개입을 통해 국제체제의 변화와 새로운 질서의 구축을 모색할 수 있다. 탈냉전과 더불어 이 자율성의 공간이 확대되고 있음을 부정할 수는 없을 것이다.

비판적 국제이론에 입각한 한반도 평화과정의 기획은 대안적 문제설정으로로서의 의미를 지닌다. 즉 현실주의 이론과 권력정치를 우선적으로 고려하는 국제정치경제의 세계에서 한반도 평화과정에 대한 대안적 경로를 모색하는 것이다. 따라서 비판적 국제이론에 입각한 한반도 평화과정은 유도피아적 사고로 폄하될 수도 있다. 그리고 평화의 실현을 위한 치밀한 지도가 작성되지 않은 미완(未完)의 기획으로 평가될 수 있다. 대안적 연구의 제의 설정이 현 수준에서 비판적 국제이론의 최대치임도 부정할 수는 없다. 그러나 현실의 변화를 견인할 수 있는 유도피아적 사고가 없다면, 우리는 주어진 현실을 수용하는 것 이상의 행동을 하기 힘들다. 구조적 한계를 인식하면서도 그 구조를 변혁할 수 있는 맹아를 발견하려는 노력이 절실히 요구된다. 특히 한반도의 평화와 같은 규범적 목표의 실현에서는 더욱 그러하다. 비판적 국제이론에서 지적하듯이 이론적 실천은 다른 수단에 의한 정치적 실천이기 때문이다.

한반도의 평화를 위한 비판적 접근의 가능성은 현실에서 발견되어야 한다. 그리고 그 현실에 기초하여 다시금 비판적 기획을 수정할 수 있어야 한다. 이 변증적 과정은 한국외교에도 적용되어야 한다. 한반도문제의 국제적 성격을 고려할 때, 한반도문제의 한반도화를 이루기 위해서는 한반도 평화과정에서 한국외교가 차지하는 위치를 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 한국외교는 남북한 관계 및 한반도를 둘러싼 주변국과 북한과의 관계에서 적극적인 중개역할을 할 수 있다. 그러나 이 중개역할이 사전에 포기된다면, 한반도 평화과정은 출발부터 난항에 직면할 수밖에 없을 것이다.

한국외교는 다양한 국제적 차원의 진보적인 외교적 자산-예를 들어 유

럽연합의 북한에 대한 ‘건설적(constructive) 포용정책’-을 활용할 수 있도록 외교정책에 있어 균형성과 탄력성을 가져야 한다.⁶⁸⁾ 한국정부는 미국과 협력적 관계를 유지하면서도 국제사회 및 한국 시민사회의 합의된 ‘규범’을 미국정부에 이야기할 수 있어야 한다. 그리고 이 규범에 기초하여 미국에 대해 탄력적 외교를 구사할 수 있어야 한다. 이 새로운 외교는 한반도에서 남한의 협상력을 제고할 수 있을 것이다. 한반도의 평화를 국제적 공공재로 만들기 위해서도, 그리고 한반도문제의 한반도화를 위해서도, 사고의 전환이 필요하다. 한반도의 평화는 주어지는 것이 아니라 우리가 만들어 가는 것이라는 사실을 명심해야 한다.

68) 구갑우, “탈냉전 시대, 북한과 유럽연합의 관계,” 『평화논총』, 5: 2 (2001).

예멘 통일의 국제적 성격

유 지 호(전 예멘대사)

◆ 논문 요약 ◆

남북 예멘은 평화적인 협상을 통해 상호간의 불신과 갈등을 극복하고 1990년 민족통일을 달성하였다. 그러나 아랍권이 미증유의 분열된 상태에서 있는 동안 그 협상을 성사시켰다. 이 사례는 이러한 외적 통일환경에서의 통일 추진이 얼마나 위험하고 비참한 결과를 초래할 수 있는가를 시사해 주는 것이라고 할 수 있다.

1980년대 말, 남북 수뇌들은 예멘 통일에 대한 두 가지의 외적인 장애라고 할 수 있는 소련과 사우디아라비아의 견제가 소멸 또는 완화됨을 빌미로 본격적인 협상에 들어갔다. 이 협상을 주도한 북예멘의 알리 살레 대통령은 주저하는 남예멘 사회당 서기장 알리 알-비드의 요구조건을 수락함으로써 전격 통일헌법에 합의하였다. 통일전 북예멘은 이라크가 주도하는 동맹에 가입하여 이라크와 밀접한 관계를 유지해

왔었다.

남북예멘 수뇌들은 아랍세계가 크게 분열되는 전야에 그 틈새를 이용하여 6개월이나 예정을 앞당겨 예멘 통일정부 수립을 선포하였던 것이다.

그 후 예멘 통일정부는 이라크의 쿠웨이트 침공을 비난하면서도 동시에 이라크를 격퇴시킬 미군 등 서방연합군의 아라비아반도 진주를 반대하였다. 이에 격분한 사우디아라비아의 보복조치는 외자 도입으로 석유매장량을 개발하고 아덴항을 지역의 허브항으로 발전시키려던 남예멘 사회당의 당초 통일동기를 무산시켜버렸다. 이 같은 사회혼란과 경제난은 통일 협상과 과도기 연정에서 완전히 배제되었던 북부 부족세력과 남예멘 사회당간의 갈등을 더욱 조장시킴으로써 1994년 5월 급기야 내전 발발의 요인으로 작용하게 되었던 것이다.

I. 머리말

남북예멘의 평화통일은 1990년 5월 우리의 비상한 관심을 끌었다. 이는 물론 민족통일을 위한 쌍방간의 꾸준한 노력의 결과라고 하겠으나 남북간의 본격적인 통일협상을 촉발시켰던 계기는 두개의 외적 상황변화에

서 비롯되었다. 첫째는 1980년대 말에 시작된 소련 공산체제의 와해로 예멘 통일에 대한 소련 장애가 사실상 소멸된 것이며 두번째는 예멘 통일에 반대해 온 사우디아라비아가 북쪽 이라크로부터의 안보위협에 대처해야 할 긴급사태에 직면하여 남쪽 양 예멘간의 통일 움직임에 더 이상 제동을 걸 수 없게 된 것이었다. 사우디아라비아를 둘러싼 1989년의 급박한 중동정세의 변화는 북예멘 수뇌의 예멘 통일에 대한 의욕을 고취시켰던 것으로 분석된다. 북예멘과 밀접한 협력관계를 구축한 이라크와 사우디아라비아의 동맹국인 쿠웨이트간에 국경분쟁이 재발하여 사우디아라비아가 예멘 통일 움직임보다는 쿠웨이트와 이라크간의 분쟁에 신경을 더 쓰지 않을 수 없게 되었던 상황이다. 북예멘은 이러한 미증유의 아랍권 내부 분열의 틈새를 이용하여 남예멘의 요구조건을 대담하게 수용함으로써 남예멘과의 통일협상을 마무리 짓고 통일에 합의하였던 것이다.

통일 전에 구축되어 있던 남북 양 예멘간의 화해와 협력의 분위기가 1990년 통일을 위한 정치적 타결에 기여하였음은 분명하다. 그러나 1989년 말 사우디아라비아의 안보를 위협하는 사태가 발생하지 않았더라면 그리고 북예멘 수뇌가 그러한 상황을 통일의 호기로 포착하지 않았더라면 그 분위기는 아마도 그 후의 대타협에 별로 도움이 되지 못하였을 것이고 예멘통일의 대타협은 일어나지 않았을는지 모른다. 그 당시 북예멘 대통령이었던 알리 살레 대통령은 이 상황변화를 빌미로 남예멘 측의 요구 조건을 대담하고 재빨리 수용함으로써 다소 망설이던 남예멘 수뇌부를 안도시키고 1990년 4월에 통일협상을 앞당겨 남북간의 합의도출을 성공시킬 수 있었던 것이다. 이들은 아랍세계가 걸프전의 전야, 가장 심각한 분열 상태에 빠지고 있는 동안에 통일에 합의했던 셈이다. 예멘통일의 주역들이 이렇게 사우디아라비아가 일시적으로 곤경에 빠져있는 틈새를 이용하지 않았더라면 이들이 주장하듯이 통일은 아직까지 이루지 못했었을지 모른다. 이러한 뜻에서, 예멘 통일은 세계2차대전 이래 꾸준히 추진되어온 유럽통합에 보조를 맞추어, 지역적 평화와 공영(共榮)이라는 대의명분 아래 통일을 추진한 결과 그 해 10월 3일에 달성된 동서독 통일과는 매우 대조적이라고 할 수 있다.

그러나 4년 후 통일된 예멘의 국토가 재분될뻔 했던 내전의 발발은 평

화통일에 대한 적지 않은 회의와 실망을 우리에게 안겨주었고 구미 각국에서도 예멘 통일사례에 대한 학문적 관심을 불러 일으켰다.¹⁾ 아랍문제 전문가들은 그 내전이 통일 과도기 중 달성되어야 할 양 예멘간의 이질적인 체제 통합을 수포로 돌아가게 만들었기 때문에 일어났을 것이라는 분석에 대체적인 견해의 일치를 보이고 있다.²⁾ 남북 예멘 수뇌들은 당초의 통일 협상에서 과도 연정(聯政)의 기간문제에 치중한 나머지 그 합의한 과도기간중 상이한 체제를 분야별, 단계별로 어떻게 통합시킬 것인가에 대한 구체적이고도 면밀한 청사진을 사전에 마련하지 못한 채 통일에 진입했던 것이다. 설상가상으로 그 통일과도(1990.5.22~1993.4.27)정부는 통일선포 수 개월 후 인접국 쿠웨이트를 침공한 이라크군을 격퇴시키기 위한 미군 등 서방 연합군의 군사적 개입을 반대했다는 이유로 사우디아라비아로부터 가혹한 보복을 당하였고 그 결과 심각한 사회적 혼란과 경제적 파탄을 초래, 과도 연정내의 국민회의당(북예멘)과 사회당(남예멘)간의 갈등을 증폭시키게 되었던 것이다.³⁾

이상에서 엿볼 수 있듯이, 예멘의 통일사례는 그 분단의 배경에서 1990년도의 남북예멘 통일합의, 과도기 중 남북통일 주역들간의 정치적 갈등 표출 그리고 그 결과로 발발된 1994년도 내전에 이르기까지 영국, 사우디아라비아, 이집트, 구소련, 아랍지역 국들과 직·간접적으로 관련되어 왔다는 점에서 그 국제적 측면이 내부적 측면에 못지 않게 복잡하고 중요하다고 하겠다.

-
- 1) Joseph Kostiner, *Yemen: The Tortuous Quest for Unity, 1990-94*(London: The Royal Institute of International Affairs, 1996), p. 132; 유지호, 『예멘의 남북통일 -평화통일의 매력과 위험성』(서울: 서문당, 1997), p. 410.
 - 2) Maxine Molyneus, "Womens Rights and Political Contingency: The Case of Yemen, 1990~1994", *The Middle East Journal*, vol. no. 3 (Summer 1995), pp. 429~430; Michael C Hudson, "Bipolarity, Rational Calculation and War in Yemen," *Arab Studies Journal*, vol. III no. 1(Spring 1995), pp. 10~11; 김국신, "제5장 예멘 통일 이후 문제점," 『예멘 통합 사례연구』, 연구보고서 93~19 (민족통일연구원, 1993, 12), pp. 91~112; 유지호, "제12장 민족통합 없는 국가결합의 위험성," p. 328 위의 책, p. 336. Kostiner, "The political system during the 'interim period'" Ibid, pp. 47~51.
 - 3) 유지호, 위의 책, pp. 346~348.

따라서 본 논문은 예멘 통일의 과도기 통합과정의 진척을 가로막았던 권력투쟁과 정치적 갈등 등 통일의 내적 환경에 대한 분석은 지난호의 본지(本誌)에서 이미 비교적 상세하게 소개된 바 있으므로 예멘 분단, 통일협상 그리고 1994년 내전에 미친 국제적 영향 등 통일의 외적 환경에 대해 중점적으로 분석하고 약간의 시사점을 모색하고자 한다.⁴⁾

II. 북예멘과 사우디아라비아

사우디아라비아와 예멘간의 적대적 관계의 발단은 19세기 초엽 두 나라의 지도자들 -알 사우드와 야히야가 오스만 터키로부터 완전히 독립되기 전부터 비롯된 것이다. 사우디 왕 압둘아지스가 오지의 군소부족 세력들을 밀어내고 중부 요충지 리야드를 정복했을 무렵에 아라비아 반도는 명목상 오스만 터키의 지배하에 있었고 대영제국은 수에즈운하와 인도를 연결하는 해로 유지를 위해 쿠웨이트, 바레인, 휴전협정 연안지대(현 UAE), 오만 그리고 아덴 등 아라비아반도 연안 전역에 기지를 소유하고 있었다.⁵⁾ 아라비아반도의 판도가 사실상 이슬람교 성지가 있는 동부는 오스만 터키로 그리고 동부 및 아덴이 있는 남부는 영국으로 양분되어 있는 실정을 잘 파악하고 있던 압둘아지스왕은 아라비아반도 통일의 꿈을 실현시키기 위해서는 영국의 힘을 빌리지 않을 수 없다는 것을 절감하였다. 그렇지만 오스만 터키를 통한 아랍 부족들의 간접지배를 선호했던 영국은 압둘아지스 왕의 접근을 외면하였다. 그러나 1차대전 발발을 계기로, 영국과 오스만 터키가 사우디의 지지를 경쟁적으로 쟁취하려는 형국으로 급변하게 됨에 따라 사우디-영국 우호조약은 1915년에 무난히 체결되었고 압둘아지스왕은 그 덕분으로 동부 성지지역 정복을 영국 묵인 하에 1925년에 실현할 수 있었다. 이 우호조약은 예멘의 이맘 야히야의 입장에서 보면 그의 아덴에 대한 실지회복(失地回復) 주장과 배치되는 것이고 사우디가 영국

4) 김국신, “통일협상 과정에서 남북예멘 내부의 권력투쟁,” 『통일정책연구』, 제10권 2호,(2001), pp. 73~98; 유지호, 위의 책, pp. 325~336.

5) Wilson, Peter W. and Douglas F. Graham. *Saudi Arabia: The Coming Storm* (New York: M.E. Sharpe, 1994), pp. 88~89.

의 아덴 강점을 국제적으로 공인했던 셈이다. 사우디가 예멘에 대해 취한 그 다음의 행동은 양국관계를 더욱 악화시켰다.

영제 신형무기로 장비한 사우디군은 1934년 남서쪽으로 예멘의 국경 지대를 공략하였다. 영국기지들로 둘러싸인 사우디왕국이 영토를 확장할 수 있는 유일한 지역은 예멘밖에 없었다. 농경이 가능한 해발 2000미터의 고산지대인 아시르와 나즈란 오아시스를 점령한 사우디군이 그 여세로 예멘의 서부연안지대로 남하할 것을 우려하게 된 영국과 이탈리아의 양 강대국은 수척의 군함을 동원하여 사우디를 위협하고 사우디와 예멘 간의 휴전과 타이프 협정을 중재하였다. 이 협정에 따라 예멘이 두개 지역을 20년간 사우디에 조차(租借)하는 조건으로 후지는 다른 전리품의 반환과 더불어 예멘국민의 사우디 영내 취업과 영주 특전을 부여하기로 합의하였다.

조차기간이 만료되고 갱신할 시점이 다가오면 그 타이프조약은 사우디아라비에 빼앗긴 아시르와 나즈란뿐만 아니라 영국에 강점된 아덴을 연상시켰기 때문에 예멘, 사우디아라비아, 영국간의 긴장이 조성되곤 하였다. 아흐메드 이맘은 아덴 거주 예멘인들에게 반영 독립운동을 선동하고 아덴과의 통합을 왜쳐댔다. 예멘은 이렇게 북방은 사우디아라비아로부터, 그리고 남방은 영국으로부터 협공을 당할지 모른다는 위기감에서 중전의 쇄국주의정책을 과감히 탈피, 반영 세력과 제휴하기로 결심했던 것이다. 그래서 예멘은 사우디아라비아와의 국경전쟁이 일어나기 이전부터 이미, 이 지역에서 영국과 경합관계에 있던 이탈리아와 1927년에 우호협력 조약을 체결하였고, 심지어 공산 혁명을 일으킨 구소련과도 1929년에 유사한 협력관계를 모색하였던 것이다.⁶⁾ 북예멘의 이맘 야히야가 1950년대 초에 이집트의 파루크 왕정체제를 타도하고 반영, 공화체제의 군사정권을 세운 나세르에 접근하게 된 동기 역시 같은 맥락에서 파악될 수 있다.

이집트 파루크 왕정체제를 무너뜨린 나세르 중령의 군사정권에 접근했던 북예멘의 전제군주 이맘 야히야의 후손 이맘 바드르가 이집트 장교들의 지원 아래 예멘 장교들에 의해 1962년 9월26/27일에 감행된 군사 쿠

6) Yemen Arab Republic. *The Middle East and North Africa 1984~85* (London: Europa Publications, 1983), p. 767.

데타로 축출되었다. 살랄 대령을 대통령으로 하는 신생 공화국 정부는 소련, 미국 등의 국가들로부터 승인을 받아 유엔 회원국으로 가입되었다.

수도 사나의 인근 산악으로 도주한 이맘 바드르에 대해, 사우디아라비아 왕국은 예멘과의 원만치 못했던 과거에 개의하지 않고 ‘공화군’에 대항할 수 있는 전력을 갖추는데 필요한 모든 원조를 서슴지 않고 제공하였다. 이 내전은 영국이 사우디아라비아와 보조를 맞추어 ‘왕정군’을 지지하였다는 점에서 중동정책에 대한 미국과 영국간의 입장 차이를 분명히 들어냈다, 이집트의 나세르 대통령도 공화군을 돕기 위해 28,000명의 이집트 원정군을 예멘으로 파병하였다. 이렇게 해서 왕정과와 공화파간의 무력 충돌은 영국과 사우디아라비아가 부족 민병들을 주축으로 하는 왕정군에 속하는 진영과 이집트, 소련, 남예멘 해방전선(NLF) 무장병들이 공화군과 이집트 원정군에 속하는 진영 사이의 내전으로 발전하여 근 8년간이나 계속되었던 것이다. 전황은 1967년 6월 중동전쟁에서 이집트군 패배를 계기로 급변하였다. 사우디아라비아의 재정지원에 의존하게 된 나세르 이집트 대통령은 카르툼에서 열린 내전 관계국 정상회담에서 50,000명으로 늘어난 이집트 원정군을 11월말까지 예멘으로부터 철수할 것을 약속하였다.

그러나 그 다음달 왕정군은 사나 성내에 있는 공화군을 포위 공격하였다. 남예멘 독립의 주체세력인 NLF와 남예멘 지원병들은 소련 공군의 원호 하에서 이 포위망을 뚫고 공화군을 구출하였고 여타지역을 평정하는데 성공하였다. 왕정과의 바드르 이맘과 공화파의 살랄 대통령을 제외한 양측 지도자들을 균형있게 요직에 등용하고 사우디아라비아가 거절하지 않을 중도의 인물을 대통령으로 보한다는 원칙 하에 정부가 구성되었다. 이 과정에서 소외된 진보성향의 공화파 군인들은 민족민주전선을 조직하여 국경지대를 거점으로 반정부활동을 전개하거나 일부는 월경하여 남예멘의 민족해방전선(NLF)에 가담하였다.

이 내전은 사우디아라비아와 북예멘의 부족세력들 및 전직 ‘왕정과’ 지도층에게 새로운 유대관계를 맺도록 하는 전기를 마련해 주었고 또 1934년 사우디아라비아의 남침 이래 처음으로 사우디아라비아로 하여금 예멘 사회와 정계에 대해 영향력을 행사할 수 있게 된 것이었다. 사우디아라비

아는 사나정부에 대해서뿐만 아니라 부족세력 지도자들에게도 재정원조를 정기적으로 제공함으로써 북예멘 중앙정부의 변두리 부족세력에 대한 통제력을 결과적으로 약화시켰다. 이같은 사우디아라비아의 원조방식에 대한 예멘정부의 입장은 불만스러운 것이었지만 워낙 재정이 궁핍한데다 절대 원조액의 삭감을 두려워하였기 때문에 원조국에 대해 시정을 요구하지 못하였던 것 같다.

1972년도에 제1차 남북예멘간의 전쟁은 사우디아라비아의 북예멘에 대한 영향력이 강해진 상황에서 벌어진 무력충돌이었다. 당시 북예멘 국경지대에서는 민족민주전선 무장 게릴라들이 준동하는 조짐을 보였고 영국지배로부터 막 독립한 남예멘은 1970년 사회주의 헌법 채택을 기화로 공산권과의 관계강화를 모색하고 있었다. 아라비아 반도 남단의 공산화는 모든 수단을 동원해서라도 막아야 되겠다는 생각은 북예멘의 지도층뿐만 아니라 사우디아라비아 정부에게도 공통된 인식이었다. 1차 남북전쟁은 사우디아라비아 지원 하에서 북예멘이 주도한 성격이 강한 군사적 충돌이었다.

지역 안보·경제 협력기구인 아랍연맹의 중재로 휴전이 2주내에 성립되었던 것도 천만다행이었다. 그리고 남북예멘 정상간의 회담(1972.11.26-28) 개최가 리비아의 수도 트리폴리에서 열리기로 주선되어 이 자리에서 양 분단국 최고지도자들은 이 같은 동족상잔의 비극을 되풀이하지 않기 위해서는 통일을 달성하여야 한다는 결의를 다짐하고 국호, 공용어, 국교(國敎), 국시, 정체(政體), 공동위원회 등 6개항으로 구성된 트리폴리 협정에 합의하였다. 그러나 “국가는 사회주의 실현을 목표로 한다”든지 정치체제는... 리비아식 “단일 통합 정치조직”으로 한다는 표현으로 미루어 보아 내용면에서 북예멘 보다는 남예멘의 입장이 더 반영된 것이었다.⁷⁾ 양측은 정상회담 후 정전협정을 준수했다. 북예멘 정부는 합의정신에 따라 북예멘내에 근거지를 둔 반 남예멘 단체를 해체했고 남북공동위원회를 1973년 초까지 개최하였다. 그러나 트리폴리 협정은 사우디아라비아는 말할 나위 없고 보수성이 강한 북예멘의 부족/이슬람교 세력의 지지 획득에서 실패했다. 동 협정에 대한 비판여론이 비등하여 무신 알-아이니 수상

7) Marco, Eric. *Yemen and the Western World Since 1571* (New York, Frederick A. Praeger, 1968), p. 118.

은 사임하고 그 후임에는 전임자 보다 통일협상에 비판적이었고 보수적인 인물로 알려진 알-하자리가 임명되었다. 남북간의 통일협상은 1년만에 중단되고 말았다.

Ⅲ. 남예멘과 구소련

아라비아 반도는 그 태반이 130만km²의 사막으로 덮여 있는데다 아라비아 반도 인구의 절대다수가 독실한 이슬람 신자로 구성되어 있어서 21세기에 접어든 이 시점에서든 베일로 온몸을 가리고 다니는 여성의 인습이 상존할 정도로 보수적이다. 이러한 보수적인 지역의 남서단에 위치한 남예멘이 어찌하여 128년간의 영국식민통치로부터 독립한 후 구소련에게 군사기지를 제공하고 공산진영의 일원이 되었을까.

앞서 언급한 바와 같이, 북예멘의 야히야 이맘 정권은 영국 견제를 위해 이미 1928년에 소련과 우호협력 조약을 맺고 약간의 의료관계 원조를 받기도 하였다. 북예멘 내전(1962~1970)이 일어났을 때, 이집트, 사우디아라비아와 소련 등 3개국이 북예멘의 내분에 개입하였다. 이 중 소련의 개입은 다른 두 나라에 비해 '공화군'이 '왕정군'의 포위망을 뚫고 나오게 하는 작전에 필요한 헬리콥터와 항공기 지원에 그치는 제한적인 것으로 보였지만 남예멘 독립에 주동적 역할을 하게 될 민족해방전선(NLF) 그리고 내전 후 북예멘 연정에 참여하게 될 공화군과도 우호적인 관계를 구축할 수 있었다는 점에서 그 성과가 자못 컸다고 보아야 할 것이다. 소련은 남예멘의 독립 전야와 북예멘의 내전 후기에서 상당기간 민족해방전선과 공화군에게 비교적 부담없이 후견역할을 할 수 있는 유일한 강대국이 되었다.

냉전시기에 공산권 중주국격인 소련이 남북예멘의 진보세력을 이처럼 자유스럽게 접근하고 지원할 수 있도록 허용한 것은 다름아닌 일련의 영국의 전략적 실수 때문이었다. 이집트 주둔군이 북예멘 공화군과 남예멘의 NLF 게릴라들을 군사적으로 지원하였고 이에 보조를 맞추어 소련을 위시한 중국, 북한 등 공산진영이 합세하여 북예멘 공화군을 공공연하게 성원하였다. 그럼에도 불구하고 영국은 내전기간(1962~1970)중 북예멘의

공화국 정권을 승인하지 않음으로써 성역에 대해 영향력을 행사할 수 있는 이점을 스스로 포기하였던 셈이다. 소련, 미국, 중국 등 다른 강대국들은 1962년에 새 공화국정부를 승인함과 동시에 구 이맘대표를 축출하고 그 대신 공화국정부 대표를 유엔에 가입시켰던 것이다. 할리데이 교수는 영국의 해, 공군으로 신생 독립국 남예멘의 안전을 지키겠다는 조지 브라운 영국 국방장관의 1967년 6월 성명이 나올 때까지 영국 아덴 철수 직후 이집트군의 남예멘 침공 가능성에 대한 공포심이 영국의 정책 기조를 이루어 왔었다고 주장하였다.⁸⁾ 더욱이 북예멘 왕정파에 대한 영국의 지원은 악화 일로에 있던 남예멘 사태수습에 전혀 도움이 되지 못하였다.

영국의 이 같은 무분별한 북예멘 내전의 참여는 따라서 미소 냉전의 와중에서 중동지역 진출을 꾀하고 있었던 소련에게 더 없는 개입의 명분과 구실을 제공해 주었을 뿐이다. 소련은 은연중 영국 철수 후 남예멘에 개입할 수 있는 입지를 마련하였다고 할 수 있다. 이러한 관점에서, 온건정치 세력인 점령남예멘해방전선(FLOSY)을 배제하고 과격파 민족해방전선(NLF)에게 정권을 이양키로 한 영국의 결정은 당시 소련의 남예멘 개입 가능성을 과소평가하였거나 철수에 급급한 나머지 철수 사태에 대해 무관심하였다고 밖에 볼 수 없다. 연방정부를 수립해놓고 초대 수상을 6개월 만에 NLF에 유화적이었던 이유만으로 파면한 영국 총독에게 난국을 수습할 수 있는 정치적 협상력과 지도력을 기대하기는 곤란하였을 것이다. 왜냐하면 총독이 파면하였던 수상이 FLOSY(점령남예멘전선)의 지도자가 되었기 때문이다.⁹⁾

영국에게는 독립 직후만 해도 초대 대통령 카탄 알-샤아비가 이끄는 NLF 온건파를 지원하면서 친소 과격파를 견제함으로써 남예멘이 소련의 위성국으로 전락하는 사태를 적어도 지연시키거나 미연에 방지할 수 있는 소지가 있었다고 보아야 할 것이다. 그러나 영국정부는 재정적인 이유를 들어 정권이양을 위한 제네바 협상에서 제시했던 원조액의 3분의 1에도

8) Halliday, loc.cit., p. 16.

9) Bidwell, Robin. *The Middle East and North Africa 1994* (London: Europa Publications, 1993), p. 932.

못미치는 액수를 제공하는 데 그쳤다. 이집트에 대해서 것처럼 강박관념을 가졌었던 영국 당국이 1960년 초에 것처럼 소련에 대해서 신경이 무뎌질 수 있었을까. 이집트군 철수 후, 친 이집트계로 알려진 북예멘 초대 공화국 대통령 살랄은 이른바 제3그룹의 대표 이리야니에 의해 교체되었고 북예멘의 정치를 좌우했던 이집트의 영향력은 사실상 사라졌다. 이러한 상황하에서 이집트를 후원세력으로 하는 FLOSY가 NLF(민족해방전선)와의 무력경쟁에서 패배했던 것은 어쩔 수 없는 귀결이었을 것이다. 영국이 제2차대전 이후 미국과 중동문제를 놓고, 특히 1956년 영·불군에 의한 이집트 침공 이래로 종종 정책적인 대립을 보였던 것은 영국이 자국의 전통적인 중동지역의 이해관계에 급급한 나머지 미소 냉전에 대한 보다 범세계적인 고려가 부족하였기 때문이었던 것으로 보인다.

남예멘 수도에서 일어났던 1986년 내전은 북예멘의 내전(1962~70)에 못지않게 사회적 충격과 인명과 재산 피해가 컸지만 소련의 단호하고 신속한 개입으로 단기간에 수습될 수 있었다는 점에서 북예멘 내전과는 성격이 판연히 다르다고 할 수 있다. 남예멘 대통령이 정적을 제거하기 위해 일으켰던 1986.1.13 친위 쿠데타가 실패하여 11일간 계속된 내전으로 변했고 수 천명의 사회당 당원, 군인과 방위병들의 사망자를 냈다. 남예멘은 무정부 상태에 빠졌고 내전 끝에 알리 나세르 대통령은 약 2만명의 남예멘인들과 함께 북예멘으로 월북하였다. 아덴시내의 건물 및 경제시설의 손실은 1억 2천만 달러로 추산되었다. 이 내전은 알리 나세르 대통령이 이끄는 온건, 실용주의 세력과 압달 알파타 이스마일 사회당 서기장이 이끄는 강경, 마르크스주의 세력간의 정치적 갈등에서 폭발한 것이었다. 이 내전에서, 1982년 북예멘 살레군에게 패배해 월남했던 무장병들이 알리 나세르에 대한 반격전에 참여하였다.

남예멘의 1·13사태는 소련정부의 신속한 개입이 없었더라면 남예멘 정권 자체가 붕괴될 뻔했던 내전이였다. 모스크바 당국은 1월 13일부터 16일까지 이미 북예멘으로 망명한 알리 나세르를 예멘인민민주공화국 대통령으로서의 그의 입장을 계속 두둔하였다. 같은 날짜의 프라우다는 이스마일 서기장을 포함한 예멘사회당 4인방이 반혁명 주동자로서 처형되었다는 알리 나세르의 주장을 그대로 인용 보도했다. 소련은 1월 17일에 이르러

비로소 양측 대표들을 주 아덴 소련대사관에 초치하여 협상을 중용함과 동시에 모스크바를 방문중인 알-아타스 수상 일행과 소련 공산당 간부와 의 회담을 주선하였다. 소련은 신지도 체제를 지원하기 위한 외교적인 노력과 물자의 긴급수송에 착수하였다. 소련은 남예멘의 경제회생을 위한 긴급 구호성 원조 이외에 소련 및 동구권과의 경제협력관계를 증진시키고 남예멘의 석유개발을 장기적으로 보장해 주기 위한 수종의 협정을 체결케 하였다. 소련은 또한 북예멘 등 제3국의 개입 위험성에 대해 외교적인 예방조치를 취하였다. 남예멘 정부가 주변국들에 의해 전복되는 최악의 사태를 막기 위해서 쿠웨이트, 사우디아라비아와의 관계개선, 오만과는 국경협상을 아덴 정부에게 적극 권고하였다. 예멘사회당의 지도체제와 지방에 대한 통치력 그리고 대외관계가 1년 사이에 1·13사태 이전의 수준으로 대충 회복되었고 북예멘 및 이디오피아와의 어색했던 관계도 대부분 해소되었다.

소련이 제시한 남예멘 정상화 및 안전회복 대책의 세부 내용과 이를 이행하는 과정에서 소련측이 보여준 현실적이고 유연성 있는 대응은 1987년 현재의 고르바초프의 개혁정책의 단면을 남예멘 관리들에게 감명을 준 것 같다. 가령, 남예멘 정부는 북예멘으로 망명한 알리 나세르 대통령의 신변인도를 요구했지만 소련은 이 문제에 대해 신중을 기하였다. 소련은 온건노선의 제2대 대통령 살림 루비야 알리가 퇴각했을 때와는 달리, 전 대통령 나세르에 대한 정적들의 규탄에는 동조하지 않았다. 수투키에 의하면, 소련은 아랍민족주의와 이슬람의 깊은 전통에 비추어 아랍국 중에는 예멘인민민주공화국(PDRY)을 포함하여 어느 나라도 사회주의권의 일원이 될만한 후보국이 없다는 결론에 도달했다는 것이다.¹⁰⁾ 그러므로 이는 소련의 정책이 이념적 색채를 개의하지 않고 어느 아랍국와도 상호 유익한 이해관계를 추구하는 방향으로 변했음을 뜻한다. 다른 미국의 학자도 모스크바 수뇌부가 아라비아 반도의 산유 부국에서 혁명은 결코 일어나지 않을 것으로 확신하고 있었다고 주장했다.¹¹⁾ 1·13사태는 당시의 남예멘

10) Robert Stookey, ed. *Arabian Peninsula, Zone of Ferment* (California, 1984, pp. 106~107

11) Mark Katz, "Camels and Commissar," *The National Interest*, (Washington,

사회와 집권층에 준 충격이란 점에서는 중국의 문화혁명에 버금간다고 해도 무방할 것 같다. 1·13사태를 통해 소련측이 남예멘 지도부에 다음 두 가지의 강력한 메시지를 시사하였다고 본다. 첫째, 소련은 실용주의 대통령 알리 나세르와 친소 교조적인 사회당 서기장 이스마일간의 노선논쟁에서 실용주의 대통령의 손을 들어줄 입장이라는 점이고 둘째 소련은 주변국들과 어떠한 관계를 설정하여도 이에 반대하지 않는다는 점일 것이라고 생각한다. 이는 광의로 예멘 통일에 대한 소련의 청신호로 해석될 수도 있을 것이다.

고르바초프 체제하의 소련은 일부 군부의 반대에도 불구하고 냉전 후 아덴의 군사기지가 불필요하다는 견해를 밝혔다. 소련의 대 남예멘 원조가 1988년 수준의 4억 달러에서 1989년에는 거의 8분의 1인 5천만 달러로 삭감되었다.¹²⁾ 그 다음 해에는 실질적으로 중단될 전망이다. 동구권에서 개혁은 공산정권에 대한 시민의 반대 운동에서 비롯되었지만, 이와는 대조적으로 남예멘에서는 정부 주도로 이루어졌다. 1·13사태가 소련의 긴급대응으로 어느 정도 수습된 단계에서 전 대통령 알리 나세르의 친위쿠데타에서 기적적으로 살아남은 알-비드 서기장은 아이로니컬하게도 그를 제거하려고 하였던 나세르의 노선을 택하였던 것 같다.

예멘사회당은 1989년 7월초 6개 실무대책위원회를 구성하여 정당의 역할, 국가와 국민간의 관계, 경제, 행정 및 문화 시책 등 앞으로 변혁을 요하는 일련의 정책과제를 중심으로 개혁방안을 강구하도록 하였다. 그 결과, 아덴 정부는 심각한 주택난 해소 대책으로서 판매나 임대용 개인주택의 건축에 대한 규제를 풀고 공장과 호텔의 개인 소유를 허용하였다. 이밖에, 아덴 정부는 1969년에 국유화했던 은행의 주식 소유자들에게 배상 해주었고 몰수했던 망명자 자산을 원상회복시키겠다는 방침을 통일 직전에 발표하였다. 알-비드 서기장은 대통령 윤번제, 기본인권, 아랍과 이슬람교 문화 및 종교에 대한 옳지 못한 입장의 시정 등을 포함하는 정치적 페레스트로이카를 제시하였다. 1989년 10월 뉴만 총리는 복수 정당제가

DC: Winter 1988~1989), pp. 121~124.

12) Charles Dunbar, "The Unification of Yemen: Process, Politics and Prospects," *Middle East Journal*, vol. XLVI no. 3(Summer 1992), pp. 464~465.

민주주의의 요건이며 경제개발에는 민간 부문이 주도적 역할을 수행해야 한다고 언명하였다.¹³⁾ 알-비드는 남예멘의 정국이 그 동안 잘못되었던 것은 우익의 탈선주의보다는 좌익의 모험주의 경향 때문이었다는 견해를 피력하였다.

정치개혁조치에 따라, 남예멘은 불법화되었던 나세르 통합조직(Nasserist Unionist Organization)의 정당등록을 그 해 12월을 기해 승인함으로써 예멘 사회당의 1당 독점시대를 끝내고 복수정당시대의 서막을 올렸다. 외국간행물에 대한 판매금지가 해제되고 각종 신문과 잡지 발행이 허가되었다. 그리고 아덴 정부는 과학적 사회주의원(社會主義院)의 명칭을 사회과학원(The Social Science Institute)으로 개칭함과 동시에 1,2대 대통령 알-샤비와 살림 루바이 알리의 명예를 회복시켰다.¹⁴⁾

IV. 아랍권 분열 속의 예멘 통일

바그다드의 지도층은 사우디아라비아가 그들이 이란과의 전쟁에 골몰하고 있는 틈새를 타서 걸프협력위원회(Gulf Cooperation Council)를 조직한 것으로 간주하였다. 그런데다, 사우디아라비아의 석유정책은 이라크의 석유 정책과도 상충되었다. 그래서 1989년 2월 이라크 주도로 창설된 아랍협력위원회(Arab Cooperation Council)는 이란의 확대주의를 막고 팔레스타인의 공익을 증진함을 기본 목적으로 하고 있지만 사우디는 걸프협력위원회(GCC)의 창립이 사우디와 GCC회원국의 이해관계에 위협이 될 것으로 해석하였다. 북예멘과 이라크가 서로 가까운 우방이고 후자가 리야드에 압력을 가하기 위해 예멘국경지대에 분쟁을 일으킬 수 있다는 점을 감안한다면 GCC회원국들의 이해관계가 위협을 받을 것은 분명할 것이다.

사우디가 ACC에 대한 우려가 얼마나 심각하였던가는 파드왕이 한 달 후에 바그다드를 일부러 방문해서 불가침 조약에 서명하고 돌아왔다는 사

13) Dunbar, "The Unification of Yemen: Process, Politics, and Prospects," Ibid., pp. 464~465.

14) Dunbar, Ibid.

실에서 짐작이 갈 것이다. 파드왕은 이라크에 대해서도 쿠웨이트와 유사한 조약에 서명할 것을 요청하였지만 응하지 않았다. 18개월 후에 사담 후세인이 왜 쿠웨이트와의 불가침 조약에 서명을 거부하였는가를 알게 된다. 사담 후세인은 1990년 초 쿠웨이트와 UAE에 대해서 OPEC의 생산배당량을 준수할 것을 여러 차례 요구했는데 그럴 때마다 그는 전쟁부채가 800억 달러에 달하며 전후복구사업을 위해 막대한 돈이 필요하다는 점을 강조한 것으로 알려졌다. 그는 만일 이라크가 패했다라면 이란이 사우디아라비아와 쿠웨이트를 침공하였을 것이기 때문에 그들은 자기이익을 위해 돈을 지불하였다는 주장을 되풀이하였다.¹⁵⁾

사우디아라비아를 에워싸다시피 이라크, 요르단, 이집트 및 북예멘 등 4개국을 구성원으로 하는 또 하나의 아랍기구의 1989년 출범은 걸프협력위원회(GCC) 회원국들의 경계심을 불러일으켰다. 특히 북예멘의 아랍협력위원회(ACC) 가입은 사우디아라비아 왕국으로 하여금 북으로 이라크 그리고 남으로 북예멘에 의해 포위당하는 것이 아닌가라는 안보상 불안감을 갖게 하였던 것이다.¹⁶⁾

1980년대 초 조직된 걸프 협력위원회(GCC)가 아랍세계의 분열을 예고하는 것이었다면, 아랍협력위원회(ACC)는 부유한 셰이크들의 GCC에 대한 경제적 격차와 대립관계를 부각시킴으로써 아랍권의 균열을 가일층 심화시켰다고 볼 수 있다. 이 ACC회원국들은 아랍국인 이라크와 비아랍국인 이란간의 제1차 걸프전쟁 중, 재정적으로 크게 지원했지만, 이란에 못지않게 이라크에 대해서도 의구심이 있었던 것이 사실이다. 제2차 걸프전쟁 직전인 1989년 9월 사담 후세인의 사위 카밀을 직접 면담했다는 걸프 전략문제연구소 이사장 오마르 알-하산 박사에 의하면, 카밀은 ACC가 단순히 회원국 상호간의 경제협력을 위한 조직이 아니라 GCC에 대응하기 위한 조직이라는 이라크측 견해를 확인해주었다고 한다. 카밀은 또 이라크가 보는 ACC는 그 기본 목적이 경제협력에 있지 않고 군사협력에 있다고 말한 것으로 알려졌다.¹⁷⁾ 요르단과 이집트는 아랍협력위원회를 이라크와

15) Wilson, loc.cit., pp. 108~109.

16) Mohamed Heikal. *Illusions of Triumph-An Arab View of the Gulf War* (London: HarperCollins Publishers, 1992), p. 96.

같은 시각으로 보지 않았지만, 알-하산 박사는 이점에 있어서 알리 압둘라 살레와 사담 후세인 사이에는 완전한 견해의 일치를 이루었던 것으로 안다고 주장하였다.¹⁸⁾ 살레의 혁명수호대(Revolutionary Guard)는 이라크 혁명수호대를 모델로 창설되었고, 예멘 통일의 타이밍이 이라크의 쿠웨이트 침공 2개월 반 전이었다는 점으로 미루어 살레가 오랜 기간 사담 후세인의 조종을 받아왔었을 것이라는 추측을 향간에 불러일으켰다.¹⁹⁾

한편, 이라크에게는 예멘이 비록 경제적으로는 최빈국이었다고 하더라도 사우디아라비아에 대해 전략적으로 압력을 가할 수 있는 우방으로 보였을 것이다. 그래서 사담 후세인은 관대한 경제 원조를 아끼지 않는 등 예멘과의 긴밀한 관계 구축에 적지않은 노력을 경주해왔다. 사담 후세인의 설득 덕분에, 북예멘은 걸프연안국들로부터 특별 염가로 원유의 공급을 받기도 하였다. 사나 외교가에서는, 1989년 11월 말에 남북예멘 정상들이 아덴에서 통일헌법에 서명하고 통일에 합의하였을 때 예멘 통일에 반대하는 사우디아라비아 왕국의 심상치 않은 반응이 있었던 것으로 알려졌다. 한 사우디아라비아 안보담당 각료가 현대 사우디아라비아 왕국의 창시자 압둘아지스왕의 예멘을 경계해야 한다는 유언을 상기시키면서 예멘 통일 저지 대책을 촉구했다는 소문까지 유포되었다. 이러한 미묘한 시점에서 이라크의 사담 후세인은 사우디아라비아와 일부 걸프연안국들의 수뇌들을 역방하면서 아랍민족 통일이라는 대의명분을 들어 분단 예멘의 재통일에 대한 적극 지지를 호소하였다. 이란-이라크 전쟁이 끝난 다음 아랍권의 새 지도자로 부상한 사담 후세인 대통령의 이와 같은 직접적인 호소는 위력이 있었다고 보아야 할 것이다. 사우디아라비아의 파드 왕은 이 자리에서 사회, 경제협력에 치중한다는 아랍협력위원회(ACC)의 창립취지를 강조하면서 파드에게 안도감을 갖게 하였다.²⁰⁾ 사담 후세인의 예멘 통일지지 호소는 이렇게 사우디아라비아-이라크 간의 관계가 어느 정도 개선된 무렵

17) Dr. Omar al-Hassan. "GCC Attempts to Find a Solution to the Crisis in Regional Consequences of the Conflict in Yemen," (UAE: Abudabi, at a Gulf Centre for Strategic Studies seminar held on June 28, 1994), p. 8.

18) Dr. Omar al-Hassan, Ibid.

19) Dr. Omar al-Hassan, Ibid.

20) *MEED*, August 11, 1989, p. 28.

에 이루어졌던 것이다. 통일합의 직후 리야드 방문을 마치고 돌아 온 살레 대통령은 사우디아라비아 파드왕이 예멘 통일을 지지한다는 언질이 있었음을 공개하고 인접 왕국의 예멘 통일 반대설을 일축하였다.²¹⁾

이에 앞서, 살레는 아랍협력위원회(ACC) 창립 후 사나에서 제2차 ACC정상회담(1989.9.25~27)을 주최하였고, 이라크, 이집트 및 요르단 등의 각국 정상들은 2개월 후 아덴에서 남북 양 예멘간의 통일 합의가 발표됐을 때 적극적인 성원을 아끼지 않았다. 이 기구는 제2차 걸프전쟁을 계기로 그 후에 사실상 해체되고 말았지만, 예멘의 통일을 위해서는 매우 적절하고 필요한 들러리 역할을 수행했던 것이다. 특히 사담 후세인은 남북 양 예멘간의 결정적인 통일협상 단계에서 사우디아라비아의 예멘 통일 반대 태도를 중화시키는 데 중요한 역할을 수행했다고 할 수 있다.

사우디아라비아는 요르단과 이집트로부터의 구구한 설명에도 아랑곳없이 북예멘의 ACC가입이 사우디아라비아를 포위하려는 의도에서 비롯되었다는 의구심을 버리지 못했던 것 같다. 1980년대, ACC와 GCC의 탄생은 구성국들의 면모로 보아 아랍권을 부유국가군(富有國家群)과 빈곤국가군으로 양분하였다는 인상을 대외적으로 주었고 이러한 아랍권의 분열 사태는 1970년대의 남북예멘 분쟁을 1972년과 1979년의 2차에 걸친 남북전쟁을 효과적으로 중재할 수 있었던 아랍연맹(Arab League)의 기능을 사실상 무기력하게 만들었던 것이다.²²⁾

북예멘의 압둘라 살레 대통령은 이렇게 아랍권이 최악의 상태로 분열되어 가고 있는 상황에서 남예멘관의 통일협상을 서둘러 추진하였던 것이다. 인접국 사우디아라비아의 반대를 무릅쓰고 밀어붙인 예멘 통일은 결과적으로 아랍권의 통합에 기여하지 못했고 그 후 아랍권의 분열은 2000년 9·11 미국테러사태가 일어날 때까지 10여년 간이나 심화될 수밖에 없었던 것이다.

21) *The Economist*, March 3, 1990.

22) Heikal, *Illusions of Triumph-A Arabic View of the Gulf War*, op. cit.

V. 통일후 내전의 국제적 측면

제2차 걸프전쟁에서의 이라크의 패배와 연합군의 승리는 예멘에 대한 사우디아라비아의 보복을 가져왔다. 사회 경제적 안정을 어느 때 보다도 필요로 하는 예멘의 통일 과도기에 사우디아라비아로부터 일시에 추방된 80만의 취업 예멘인들은 고국에 돌아와서 텐트 기거의 난민으로 변하여 통일정부에 예기치 못했던 사회적 부담을 안겨주었다. 사우디아라비아의 보복조치는 매년 해외노동자들이 보내던 10억 달러에 달하는 외환송금을 물론 사우디아라비아 등 GCC회원국들이 지원하던 수억 달러의 경제원조의 갑작스러운 삭감을 의미했다. 3년간의 과도기는 여러 가지 내적인 요인으로 인하여 이질적인 정치, 사회, 경제 체제간의 통합이 이루어지지 못한 채, 통일 전의 남북 주역들 간의 불화와 정치적 갈등만이 증대된 상태에서 총선을 거쳐 마감되었던 것이다. 총선 직후, 전 남예멘 사회당 서기장이자 과도기 연정에서 부통령이었던 알-비드는 총선이 끝나자마자 1993년 6월 전 남예멘 수도 아덴으로 거처를 옮겨 살레 대통령 정부와의 협력을 일방적으로 거부함으로써 정치적 분열상을 처음으로 대외적으로 노정시켰던 것이다. 내부 분열은 외부의 개입온상이 된다. 신병치료차 그 해 8월 방미한 알-비드는 고어 당시 미국 부통령을 면담한 다음 귀로에 사우디아라비아의 파드왕과 회담을 갖고 아덴으로 돌아갔다. 살레 대통령과 사전 협의 없이 행하여진 이 같은 알-비드의 행각은 살레에게는 분리운동의 전초전으로 보였다. 오만과 요르단 수뇌들의 중재와 예멘 국내의 모든 세력을 망라한 초당적인 화해 노력에도 불구하고 양측은 무력충돌에 대비하였던 것으로 후일에 밝혀졌다. 내전은 1994년 초 사나와 아덴 근방에 주둔하고 있던 양측의 야전부대들 간의 소규모 무력 충돌을 시발로 이미 시작되었던 것이다. 그 사실이 외부에만 알려지지 않았을 뿐이었다. 이러한 산발적인 무력충돌이 5월 초 전면전으로 변질 때까지, 북측의 살레 대통령은 남측의 외세에 의존한 분리 기도를 사전에 분쇄하는데 힘썼고 남측의 알-비드는 사우디아라비아를 비롯한 GCC회원국들의 지원 획득에 안간힘을 다하였다.

1994년 예멘 내전은 북예멘의 1차 내전(1962~1970)당시 사우디아라

비아와 이집트 등 강대국 개입을 초래하였듯이 사우디아라비아에게 내정 간섭의 기회를 또 한번 제공한 셈이 되었다. 예멘 내전이 5월에 전투기, 미사일, 탱크가 동원되는 본격적인 전쟁으로 전개되면서 북측의 공세는 의외로 강력한 저항을 남측으로부터 받게 되었고 이와는 대조적으로 방어적인 남측은 사우디아라비아와의 공조로 대 유엔외교에 치중하면서 국내 부족세력 지지의 획득에 기대를 걸었다. 이집트, 사우디아라비아와 걸프 연안국들은 초기에는 전쟁에 반대하는 입장을 대외적으로 표명했고 무력해진 아랍연맹의 중재를 통한 해결책을 모색하였다. 외부 중재 제의를 완강하게 거절했던 북측의 살레 대통령은 아랍연맹의 중재 제의에 대해서는 중재단의 비행안전을 보장할 수 없다는 이유로 그들의 입국을 반대했다. 그러나 북군의 남진이 여의치 않게 되자 살레는 태도를 바꾸어 아랍연맹의 중재단의 접수에 응하였다. 21개 아랍연맹의 회원국중 예멘의 통일을 공개적으로 옹호한 나라는 수개국뿐이었고 대부분은 전황을 지켜보지는 방관적인 자세를 보였다. 소수의 서방국가들은 예멘의 통일을 옹호하면서 휴전을 주장했으나 미국은 통일에 대한 입장을 유보하면서 휴전제의에 대해서만 지지하였다. 사우디아라비아는 바레인, 오만, 아랍에미리트 및 이집트와 함께 예멘사태 토의를 위한 유엔 안보리의 긴급소집을 정식으로 요청하였다.

예멘은 남북예멘간의 전쟁을 포함해서 7차례의 내전을 겪었다. 이중, 1994년 내전만이 전혀 동서냉전의 영향을 받지 않는 탈냉전적인 사변이었다. 이 내전은 제2차 세계대전 이래 발발했던 여러 아랍지역의 내전과 비교할 때 첫째, 그 내전에 관한 아랍여론이 완전히 두 갈래로 분열되었고 둘째, 종전의 냉전적 상황과는 달리 강대국들의 관심을 별로 끌지 못했다는 점에서 특이하다.²³⁾ 1990년 걸프 전쟁 당시 쿠웨이트를 지지했던 사우디아라비아, 이집트, 시리아, 걸프연안국들이 4년 후 남측의 알-비드 진영을 지지했는데 반해 이라크의 쿠웨이트 침공 당시 구미 서방 연합군의 개입을 반대했던 이라크, 수단, 요르단, 리비아 등은 북측의 살레 진영을

23) Mark N. Katz. "External Powers and The Yemeni Civil War," *The Yemeni War of 1994: Causes and Consequences*, Jamal S. al-Suwaii, ed.(London: Saqi Books, 1995), p. 81.

후원했다. 제2차 걸프 전쟁 때 표출되었던 아랍권 분열 양상이 예멘 내전에서 그대로 다시 재현된 셈이다. 4년전에 비해 큰 차이는 사우디아라비아와 쿠웨이트 입장을 전적으로 수용했던 미국이 이번에는 휴전을 촉구한 유엔 안보리 결의안을 지지하는데 그치고 남북 양측에 대해 중립적인 초연한 자세를 취했다는 사실이다.

이러한 특이한 상황으로 인하여, 긴급유엔 안보리는 벽두부터 예멘 사태에 대한 토의자체가 유엔회원국 내정에 대한 부당한 간섭이라는 예멘 대사의 이의제기로 난항을 거듭하였다. 알-비드의 분리정부의 독립 선포는 그 시점이 유엔결의안 통과 10일 전인 5월 21일이었던 점으로 미루어, 유엔 대책의 일환이었음이 분명하다. 5월21일 알-비다가 발표한 ‘예멘민주공화국’ 선포는 북측 입장에서는 내구전으로 지칠대로 지친 북군의 사기를 고취시켜주었고 전황도 교착 상태에 빠지게 된 살레에게는 마지막으로 국민적 지지 호소를 할 수 있는 절호의 대의명분을 제공해준 셈이 되었다. 예멘공화국의 선포는 결과적으로 알-비다가 종전에 향유했던 국민적 동정을 한꺼번에 상실케 하는 요인으로 작용했던 것이다.²⁴⁾ 유엔안보리는 사나정부의 강력한 반대 입장 표시에도 불구하고 즉각적인 휴전과 유엔조사단의 현지파견을 권고하는 결의한 924호를 6월 1일 채택했다. 그 결의안은 북측이 주장하는 통일수호의 문구가 누락되어 있어서 실질적으로 남측의 입장을 옹호했다.

1994년 내전의 특이 상황은 유엔 개입의 정당성 시비를 야기시켰다. 결의안 924호가 회원국 내정 간섭을 규제하고 유엔현장에 정면으로 위배되는 것이 아닌가라는 의문이 제기되었다. 유엔헌장 제2조는 회원국의 영토와 주권에 대한 무력의 사용이나 위협을 금지하고 있다. 그러나 제2조 제7절은 평화가 위협받거나 유린될 때 국제평화의 회복과 안보유지에 필요한 응징조치를 취할 수 있는 권리를 유엔에 부여하고 있다. 이 두개 조항에 근거해서, 유엔은 유엔의 국제전을 유발할 수 있는 상황이나 분쟁에 대해 조사를 실시할 수 있다고 명시하고 있다. 유엔은 이 두개의 조항에 근거해서 유엔의 개입을 정당화시킬 수 있는 영역을 확대해 왔다. 지난 20년간의 추세는 그 초점이 종전의 주권문제에서 점차로 인권문제와 같은

24) Al-Hayat. (London, 아랍어신문). May 29, 1994, p. 114.

인도적 문제로 옮겨가고 있음을 보여주고 있다.²⁵⁾

예멘 내전에 관한 유엔안보리 결의는 주권을 존중하는 전통적인 시각과 인권을 중시하는 현대적인 추세를 정출한 형태로 정착된 것이다. 안보리 결의 924호에 따라, 유엔사무총장은 라크다 브라히미를 단장으로 하는 현지 조사단을 파견하였다. 동 조사단은 6월 9일~20일 사이에 사나를 위시하여 예멘의 무칼라 그리고 사우디아라비아의 리야드, 오만의 무수카트, UAE의 아부다비, 요르단의 암만 등지를 방문했다. 살레 대통령은 “분리주의 반도들의 도발이 우리 정부의 군사대응을 강요했다”는 이유로 유엔의 924결의가 부당한 내정 간섭이라고 주장했다. 그리고 남측 지도자들은 북군이 준수할 조건으로서 즉각적 휴전, 국제감시단의 파견, 북군의 통일전국경으로의 철수를 요구하였다.²⁶⁾ 조사단의 예멘방문은 예상대로 무위로 끝났다.²⁷⁾ 브라히미가 사우디아라비아를 방문하고 있던 같은 날에, 파드왕과 술탄 빈 압달아지스 국방장관이 ‘예멘민주공화국’의 수상 알-아파스와 알-아스나즈 외무장관 일행을 접견했다는 사실은 사우디아라비아가 얼마나 적극적으로 남예멘의 분리운동을 지원하고 있었는가를 시사해 준다.²⁸⁾

미국의 신중한 입장은 남측의 알-비드와 사우디아라비아의 술탄 주미대사를 실망시켰다. 이들은 미국이 1991년 걸프전쟁에서 사우디와 쿠웨이트의 입장을 전적으로 지지했었던 전례에 비추어 1994년 예멘 내전에서도 사우디의 입장을 적극 지지해줄 것으로 기대했었기 때문이다. 그러나 미국은 사담 후세인의 쿠웨이트 침공군을 격퇴시키는 데는 앞장섰지만, 예멘 내전에서는 사우디의 정책을 선별적으로 지지했다. 미국을 걸프전쟁 경험을 통해 탈냉전시기의 지역전(地域戰) 개입이 얼마나 어려운가를 새삼 절감했을 것이고, 예멘 내전의 결과가 남북예멘중 어느 쪽의 승리로 끝나더라도 미국의 사활적 국익(vital national interest)에 큰 지장을 초래

25) John P. Cooper. “The United Nations and the Yemen Crisis,” in *Regional Consequences of the Conflict in Yemen. A Seminar of the Gulf Center for Strategic Studies*, June 28, 1994, pp. 57~60.

26) Andrew Rathmell, *Ibid.*, p. 50.

27) Rathmell, *Ibid.*

28) Rathmell, *Ibid.*

하지 않을 것으로 판단했던 것 같다. 거기에는, 제2의 걸프전쟁을 연합군의 압도적인 승리로 이끌었던 부시 대통령이 외교 분야에서 이룩한赫赫한 그의 공적에도 불구하고 선거전에서 부시의 국내정책에 집중적인 비판을 가했던 그의 경쟁자 클린턴 지사에게 패했다는 사실은 탈냉전 기 유권자들의 관심이 어디로 가고 있는가를 예고했다고 하겠다.

예멘 내전이 북측 주도로 전개되었던만큼 미국이 아라비아 반도 서남단에 새로운 분쟁에, 사우디가 원하는 대로, 선뜻 개입할 수는 없었다고 보아야 할 것이다. 미국의 입장에서서는 이스라엘, 팔레스타인 해방기구(PLO) 및 시리아간의 중동평화회담을 종결시키는 문제가 급선무였을 것이고, 이 중동평화회담에 비판적인 이라크, 이란 수단 등 인접국들에 대해서도 전략적인 경계를 늦출 수가 없었을 것이다. 만일 미국이 예멘 개입을 정책적으로 결정했다고 한다면 그것은 중동평화회담 중재와 '비행금지역'을 포함한 이라크에 대한 제재조치를 실시하고 있는 것 외에 제3의 미국 개입을 의미했었을 것이다. 더구나, 이러한 미국의 신규개입은 제2의 걸프전쟁 이후에 발생한 소말리아, 보스니아 등지의 비참한 종족분쟁에 대해 회의적이었던 미국 의회와 여론으로부터 호응을 받기가 매우 어려웠었을 것이다. 예멘 내전의 조속한 휴전과 협상을 통한 분쟁해결을 촉구하면서도 사우디아라비아가 후원하는 남측에 대해 편파적인 지지입장의 표명을 거부했던 것이다.

사나 대학의 알-샤리프 교수에 의하면, 클린턴 정부는 사우디아라비아의 권고로 알-비드가 분리독립을 선포했을 때 두 가지 조치를 취했다는 것이다. 첫째, 미국은 사우디아라비아의 예멘 내전에 대한 군사적 개입을 반대한다는 입장을 전달했고 둘째, 미국은 아덴을 포위하고 있던 살레 대통령에게 예멘내전에 대한 미국의 불간섭 입장을 공식적으로 통보했다는 것이다. 만일, 미국 정부가 알-비드의 분리 독립선포 직후 이러한 조치를 취하지 않았더라면 사우디아라비아가 군사적으로 개입했을 것이고 남측의 '예멘민주공화국정부'는 아덴 함락여부와 관계없이 하드라마우트에 필경 수립되었을 것이라고 샤리프 교수는 추리했다. 그러나 이럴 경우, 예멘 내전은 사우디아라비아와 예멘간의 지역전으로 확대될 위험성이 높았었을 것이다. 클린턴 행정부가 상기 두 가지 조치를 취하기로 결정했던 것은 무엇

보다도 그러한 지역분쟁의 발발 위험성을 우려했기 때문이었을 것이라고 생각된다.

이상 외적인 환경의 변화가 남북예멘의 분단관계, 통일협상, 그리고 통일후의 통합과정에 미친 영향을 중점 검토하였다. 여기서 분명하게 보이는 것은 동북아의 분단국 관계에서처럼 남북예멘의 외적인 환경이 그들 상호간의 내적인 관계에 못지 않게 중요하다는 점이다. 중국 출신의 한 국제정치학자는 지난 반세기 동안 실제로 발생했던 남북한간, 중국과 대만간의 무력 충돌사건을 포함한 각종 민족 내부적 분쟁 상황들을 같은 기간 내의 주변 국제정세의 변화와 연계해서 검토한 결과, 이 양자간에 공통적으로 존재하는 어떤 특수한 상관관계에 주목, 이를 통상적인 국제관계와 구별하여 초정치적 관계(trans-political relations)이라고 개념화하였다.²⁹⁾ 예컨대, 1972년 7·4공동성명이 발표되었을 때를 전후한 남북한간의 화해분위기는 (물론 서울과 평양간의 주도적인 노력을 평가절하해서는 안되겠으나) 이보다 앞선 미소간의 ABM 및 SALT 1조약 체결과 미중간의 획기적 접근 등과 같은 한반도 주변의 국제적 환경의 큰 변화가 없었더라면 조성될 수 없었을 것이다.

현 시점에서 예멘의 통일을 회고해 본다면 지역적 분열 상황에서 분단국 통일은 어려울 뿐더러 비참한 결과를 초래할 수 있다는 교훈을 절감케 한다. 1994년의 예멘 내전을 겪은 살레 대통령은 사우디아라비아를 위시한 걸프협력위원회(GCC) 회원국들과의 관계개선을 위해 백방으로 노력을 경주하였지만 2000년 사우디아라비아와의 국경협상 타결 시까지 별 진전을 보지 못하였다. 그 국경분쟁의 타결을 기화로, 6개국 걸프협력위원회(GCC) 수뇌들은 예멘의 GCC가입신청을 거부해 오던 지난 20년간의 방침을 수정하여 2001년 12월 예멘을 일곱번째 회원국으로 받아들이기로 원칙적인 합의에 도달하였다. 이 합의는 1990년 걸프전쟁 이래 아라비아 반도 서남단의 예멘에 대해 취해왔던 집단적 제재조치를 철회한다는 상징적 의미를 담은 결정이었다. GCC와 예멘간의 관계정상화는 아라비아 반

29) Gu Weiqun. *Conflict of Divided Nations-The Case of China and Korea* (Praeger, Westport, Conn. & London, 1995), p. 6.

Kenneth E. Boulding, *Conflict and Defense-A General Theory*

도 북서단의 이스라엘과 팔레스타인간의 격화되고 있는 분쟁과 동북단의 쿠웨이트와 이라크간의 적대관계로 점철하였던 아라비아반도의 긴장완화와 평화를 위한 물꼬를 트일 것으로 기대된다.

지난 5월 아랍정상들은 이스라엘이 1967년 전쟁 이전의 지점으로 철수하면 이스라엘과의 수교를 제의 한 사우디아라비아의 중동평화안을 양해했다. 이를 기화로 사우디와 이라크간의 국경통로가 불원간 재개될 것으로 전망되고 있다.³⁰⁾ 이는 또한 사우디아라비아가 예멘 등 아라비아반도 연안국들에 대해서 패권적으로 군림하면서도 타 지역에 대해서는 일반적으로 부전주의(不戰主義)적 태도를 보였던 종전의 대외정책에서 역내협력을 중시하는 자세로 전환하고 있다는 징후로도 보인다. 사우디아라비아가 앞으로 아라비아 반도 북서단 분쟁을 해결하기 위해 어느 정도 영향력을 발휘할지는 지켜볼 일이다.³¹⁾ 이러한 아라비아 반도 역내 결속의 움직임은 9·11 미국테러사태가 불러일으킨 국제적인 상황변화에 대한 불가피한 반응으로 해석된다. 남북예멘은 통일 12년째를 맞이하는 이 시점에서, 그동안 여러 분야에서 사회적 안정과 경제적 발전을 이룩하였으나 일부 부족세력들, 일부 분리주의 세력들을 포용해야 할 입장에서 균열된 아랍권의 단합을 위해 어떠한 교량적 역할을 할 수 있을지 주목된다. 아랍권의 분열 속에서 달성된 예멘의 통일은 지역 통합 속에서 성숙되어야 할 처지에 있다.

VI. 맺는 말

예멘 통일은 남북정상간의 합의에 따라 두 정체(政體)를 기계적으로 병합시키는 병합과정(merger)과 그 후 장기간 이질화된 체제들을 통합시키는, 거의 실패할 뻔했던 과도기 통합과정(integration)을 통해 달성된 것

30) 『조선일보』, 2002년 6월 25일.

31) *Arab News*, "Israel's Last Chance for Peace" by Khaled Al Maena, 2002.6.4. www.arab.news. (사우디아라비아의 평화안은 이스라엘이 1967년 이전의 국경선으로 후퇴하고 팔레스타인과 평화협정에 동의한다면 아랍권은 이스라엘과의 관계정상화에 응할 용의가 있다는 획기적인 제안임.)

이었다. 예멘통일의 문제는 대부분 차질이 통합과정에서 표출되었다. 그 중의 하나가 주변 주요국가의 통일반대에 대해 무리수로 대처해서 병합과정을 성사시켰기 때문에 그 다음의 통합과정에 큰 지장을 초래했다는 데에 있다. 장기간 분단되었던 나라들 간의 통합은 주변국들의 이해관계에 여러 가지 영향을 줄 수 있다는 점에서 통합될 분단국끼리 상호 이해관계를 탐색하고 조율하고 협상하듯이 주변국들과의 충분한 사전 양해가 중요하다. 특히 당초 분단의 과정이 복잡하고 그 기간이 길수록 내적 통일 환경에 못지 않게 외적 통일 환경의 관리를 소중히 할 필요가 있다.

국제적인 환경을 무시한 채 분단국 정상간의 병합합의는 비교적 용이할는지 모르나 그 후의 통합과정에서 분리되거나 피를 흘리게 되는 사태가 반듯이 생기지 않는다는 보장은 없다. 예멘의 경우, 두 가지 실수를 범했다. 첫째, 예멘은 사우디아라비아가 적대시하는 ACC에 가입하고 ACC의 리더 격인 이라크 대통령 사담 후세인과의 밀접한 관계를 유지하였다. 예멘은 사우디아라비아가 이라크로부터 쿠웨이트에 이어 침공 당할 것을 우려한 나머지 미군 등 서방연합군의 주둔을 요청한 사우디아라비아 정책을 비난하였다. 둘째, 사우디아라비아와 상통하는 북예멘에 집중되어 있는 부족세력을 통일협상과 통일과도기 연정(聯政)에서 완전히 배제하였다. 살레 대통령 정부는 그 결과 걸프전쟁 직후 사우디아라비아로부터의 대대적인 보복을 받았으며 국내적으로는 부족세력과 남예멘 사회당간의 심각한 정치적 갈등의 심화를 초래했다.

두 분단국들은 첫 단계 병합을 위해서도 정체(政體)에 관한, 최소한의 공통적인 인식의 발판이 필요하다. 서로 상대방의 정체를 부인하는 상태에서는 국가연합도 성립될 수 없다.³²⁾ 남북예멘 통일의 경우, 남예멘 정부는 통일합의 전에 1당 독재, 중앙통제경제, 언론통제를 폐지하고 복수정당제, 시장경제, 비밀투표와 후보경선제, 언론자유를 채택하였다. 이 같은 전환은 결코 쉽지 않다. 남예멘의 개혁은 두 단계를 통해 이루어졌다. 1986년 1월 13일에 발생한 내전은 북예멘, 사우디아라비아, 오만 등과의 관계정상화와 경제교류를 주장하는 실용주의적인 모하메드 나세르 대통령

32) 유지호, “낮은 단계의 연방제와 국가연합: 그 도전과 전망- 6·15 남북공동선언의 제2항을 중심으로,” 『외교』 제57호(2001.4), pp. 88~92.

과 이에 반대하는 마르크스 레닌주의를 신봉하는 예멘사회당 서기장 이스마일 간의 노선대립에서 비롯되었다. 1·13사태는 대통령이 북예멘으로 망명하고 당서기장을 포함한 양쪽에 속하는 2000명을 앗아간 유혈극이었다. 영향력이 있는 당료(党僚)들은 서기장의 노선을 지지했지만 다수의 일반 시민들은 대통령의 실용주의 노선을 선호했다. 당료들의 태도는 다음 단계에서 변화가 일어났다. 당료들은 무정부 상태로 전락한 남예멘 정부와 사회당의 재건을 위한 긴급원조계획을 시행하는 소련관리들과의 접촉을 통해서 고르바초프 소련의 개혁정책을 이해하게 되었고 실용주의 노선의 장점을 터득하게 되었다. 1·13사태는 이들에게 쇼크 치료적 효과가 있었다고 보아야 할 것이다. 남예멘의 자발적인 정치 및 경제개혁 조치는 대부분 남북예멘 정상간의 1989년 11월말 통일헌법에 대한 합의 전에 선행하여 이루어졌던 것이다. 예멘의 경험에 비추어, 남북한간의 통일논의의 실질적인 진전은 북한이 1당 독재와 중앙통제경제체제를 포기하거나 최소한 체제전환의 굳은 의지를 전제하지 않은 한 기대하기 어려울 것으로 판단된다.

남북예멘은 통일된 이후에 겪은 1994년 내전을 포함해서 3번의 남북예멘간의 전쟁을 치렀다. 첫 두 남북전쟁은 지역 안보경제문화협력기구인 아랍연맹의 신속한 중재 덕분에 2주간을 넘지 않았다. 그러나 분열된 아랍세계 속에서 아랍연맹은 그 위력을 잃었고 1994년 내전을 조기 수습하는데도 실패했다. 한국은 국민평균소득 수준이나 국가경제규모에 있어서 또는 종교 면에서도 중국, 대만, 한국, 극동 러시아, 몽고, 일본 등 동북아 6개국 중 중심 위치에 있다고 하겠다. 한국이 주도해서 주변 강대국들간의 분쟁을 중재하거나 지역 문제를 해결하기에는 한계가 있겠으나 지역 협력을 위한 분위기 조성, 연구조사, 대화의 장소 제공, 문화 체육행사의 주최와 같은 분야에서는 가장 효과적으로 기여할 수 있는 위치에 있다. 인구 350만의 도시 국가 싱가포르가 동남아세아에서 그러한 역할을 잘 수행하고 있다고 본다. 우리나라가 냉전시절 아시아태평양양이사회(ASPAC)를 운영하였던 경험을 살려 중국, 대만, 몽고, 북한, 극동시베리아, 한국, 일본의 연구기관과 제휴를 통하여 1차적으로 동북아 지역 경제협력과 안보협력의 증진을 목적으로 하는 상설연구센터를 서울에 유치함이 바람직

할 것이다.

한반도를 둘러싼 국제적 환경은 동서로 양분되었던 냉전 시절에 비하여 월등히 개선된 것이 분명하지만 보다 복잡하고 현명하게 대처하기가 어려운 방향으로 변하고 있다. 남북한간의 관계 변화는 그 방향이 개선이건 악화이건 간에 주변국들의 국가이익에 따라 상반된 반응을 일으킬 수 있는 것이 오늘의 현실이다. 탈북자 문제라든지 북한의 핵 의혹 등은 북한이 간접적으로 남한의 대중, 대미 관계에 부정적 영향을 끼치고 있다고 할 수 있다. 문제는 우리 국민여론이 남북한 분단관계와 주변강대국들과의 관계에 대해서 어느 정도 민감하고 균형이 잡힌 시각을 가지고 대응하고 있는가에 있다고 생각된다. 예멘이 통일과도기에서 사우디아라비아의 이익에 반하는 외교적 입장을 취했던 것은 예멘 여론, 적어도 정부수뇌부가 사우디아라비아로부터의 보복을 예견할 수 없었거나 보복위험성을 평가절하했기 때문이었다고 보아야 할 것이다. 우리의 바람직한 자세는 남북한 관계와 주변강대국들과의 관계에 대한 객관적인 지식과 이해에서 우러난다고 생각한다.

독일의 통일문제와 국제정치

김 학 성(통일연구원)

◆ 논문 요약 ◆

한반도 분단이래 남북한은 통일문제의 당사자 해결을 강조해왔다. 그러나 남북한간 냉전적 대결과 주변강대국들의 이해관계가 얽혀있는 현실에서 민족적 의지만으로 한반도 문제의 해결을 기대하기 어렵다. 이와 관련하여 독일의 분단 및 통일사례는 우리에게 시사하는 바가 매우 크다. 동서독 관계 개선 및 발전, 그리고 마침내 실현된 독일통일은 단순히 민족차원에서 이루어진 것이었다기보다 국제정세 변화를 잘 활용하여 동독으로 하여금 관계발전에 동참하도록 만든 서독의 정책적 성과이기 때문이다. 그러므로 한반도 문제해결을 위한 독일사례의 창조적 활용이란 맥락에서 국제정치적 측면에 초점을 맞춰 독일의 분단 및 통일과정을 재조명하는 작업은 나름대로 의미를 가진다.

독일통일은 이미 역사가 되었고, 또한 이를 통해 적절한 시사점을 모색하기 위해서는 독일분단과 통일의 역사적 맥락에 대한 충분한 이해가 선행되어야 할 필요성이 있기 때문에 본 논문은 역사적 접근법을 채택하고 있다.

본 논문은 크게 두 부분으로 나뉘어진다. 첫째, 독일 분단 및 통일문제의 국제정치적 성격의 분석이다. 이와 관련하여 독일분단의 기원, 블록대결 및 긴장완화시기 독일문제의 위상, 그리고 독일통일과정을 중심으로 독일문제의 성격을 종합적으로 분석했다. 둘째, 이러한 성격분석을 바탕으로 시기별로 국제환경 변화와 동서독 관계변화의 연관성을 추적한 것이다. 여기서는 주로 국제환경변화에 대한 서독의 정책적 대응을 중점적으로 다루고 있다.

I. 서론

한반도 분단 이래 남북한은 통일문제의 당사자 해결을 누누이 강조해왔다. 민족의 분단문제를 자주적으로 해결하겠다는 당위적 의지에 대해 반론의 여지는 없다. 기본적으로 남북한의 국내차원과 남북관계 차원에서 한반도 문제해결에 대한 민족적 의지가 뒷받침될 때, 비로소 통일을 향한 길

이 열릴 수 있기 때문이다.

그러나 남북한간 냉전적 대결과 주변강대국들의 이해관계가 얽혀있는 현실 속에서 민족적 의지만으로 한반도 문제의 해결을 기대하기 어렵다. 무엇보다 북한정권의 체제생존전략과 한반도 주변정세가 남북관계의 주요 독립변수로 작용하는 현실 때문이다. 따지고 보면, 북한의 체제생존전략도 주변 정세의 변화와 맞물려 있다. 이는 남북정상회담의 개최를 비롯하여 과거에 생각하기 어려웠던 정도로 남북관계가 개선될 수 있는 계기가 마련되었음에도 불구하고 부시 미행정부 출범에 따른 북·미관계의 냉각과 더불어 남북관계도 정체되어버린 최근의 한반도 상황에서 극명하게 드러난다.

소위 한반도 문제의 국제화 현상은 세계적인 탈냉전의 시기에 접어들어 크게 부각되었지만, 실제로 한반도 문제는 시종일관 국제정치적 역학구조에 종속되어 있었다. 분단의 기원, 한국전쟁의 시작과 끝, 1970년대 초반 남북대화의 시작, 그리고 1990년대 초반 「남북기본합의서」체결 등에서 국제정치 변수가 차지해왔던 비중의 지대함은 명백하다. 그럼에도 불구하고 과거 냉전시기 우리는 동북아 세력균형에 따른 지역정세의 안정 속에서 국제정치를 한반도 문제해결의 상수로 간주하는 데 익숙해왔다. 이에 따라 우리의 대북·통일정책은 기본적으로 민족차원에 초점을 맞추고, 특히 북한의 변화를 촉진·유도함으로써 문제해결의 실마리를 찾는 데 그 범위를 제한하는 경향을 보이게 되었다. 그러나 탈냉전기 동북아 지역정세의 급변과 북한의 체제생존전략에 직면하면서 국제정치가 독립변수로 작용하는 한반도 문제의 본질을 체감하게 되었다.

한반도 문제의 민족적 해결에 주력해온 우리와 달리 서독은 분단 초기부터 독일 분단 및 통일문제의 근본적인 해결책을 국제정치적 차원에서 찾았다. 그럼에도 불구하고 동서독 관계는 개선·발전을 거듭함으로써 민족차원에서 통일역량을 다졌다. 물론 한반도와 독일은 분단의 기원, 분단 상황, 주변정세 등에서 큰 차이점이 있다. 예컨대 독일분단은 단순히 전쟁도발의 대가일 뿐만 아니라 독일의 패권추구를 근본적으로 방지하려는 전승연합국의 의지가 냉전의 발발과 더불어 현실화된 결과였기 때문에 독일민족이 분단극복의 문제를 국제정치적 사안으로 인식하는 것은 당연한 귀결

이었다. 또한 동서독은 남북한과 달리 내전을 겪지 않았기 때문에 관계개선 및 발전을 위해 우리보다 훨씬 좋은 조건을 가지고 있었다.

그러나 독일에서도 냉전적 분단구조의 기본적 틀이 민족차원의 관계개선 및 발전에 큰 걸림돌로 작용하기는 우리와 크게 다를 바가 없었다. 우리와의 근본적인 차이는 서독이 주변 국제정세의 변화를 능동적으로 활용함으로써 외부로부터 부과된 구조적 한계를 효율적으로 극복하는 성과를 거두었으며, 이를 통해 동서독 관계가 점진적으로 발전할 수 있었다는 것이다. 즉 동서독 관계 개선 및 발전은 단순히 민족차원에서 이루어진 것이었다기보다 국제정세 변화를 잘 활용하여 동독으로 하여금 관계발전에 동참하도록 만든 서독의 정책적 성과라고 해도 결코 과언이 아니다.

우리는 동서독 관계개선의 성공적 사례에서 시사점을 찾는 데 열중해왔다. 그러나 거의 대부분 동서독간의 협상안건 및 과정, 그리고 그 과정에서 서독의 대동독정책에만 시선을 고정시키고 있다. 이러한 접근을 통해 부분적인 시사점을 얻을 수는 있겠지만, 동서독관계 개선이 가능할 수 있었던 보다 근본적인 배경, 특히 서독의 능동적인 국제정세 활용에 대한 포괄적인 이해가 없다면, 효용성 있는 시사점을 얻기 힘들다. 무엇보다 한반도와 독일분단의 차이점을 감안할 때, 독일사례가 우리에게 그대로 적용되기는 매우 어렵기 때문이다. 따라서 의미있는 시사점 도출을 위해서는 맥락을 제대로 이해함으로써 독일사례를 창조적으로 활용하는 태도가 절대적으로 요구된다.

이러한 문제의식 아래 본 논문은 독일의 분단 및 통일과정을 국제정치적 측면에서 재조명하고자 한다. 이를 위해 먼저 독일 분단 및 통일문제의 국제정치적 성격을 분석하고, 이를 바탕으로 국제정세 변화와 동서독 관계개선 및 발전과정의 연계성, 그리고 이와 관련한 서독의 정책 및 전략을 요약적으로 정리할 것이다.

II. 국제정치 문제로서 독일 분단 및 통일

독일분단으로 인한 가장 큰 고통은 독일민족이 끊어져야 했기 때문에 분단극복에 대한 독일인들의 갈망이 지대했던 것은 의문의 여지가 없다.

그러나 분단의 기원에서부터 냉전시기 분단극복을 위한 서독의 노력, 그리고 1990년 독일통일의 전과정에 이르기까지 독일인들은 자신들의 힘으로 분단을 극복하기가 거의 불가능하다는 사실을 인식하고 있었다. 즉 독일의 분단 및 통일은 전적으로 국제정치적 문제라는 점에 대해서 독일인 스스로도 인정했다.

독일분단이 비록 민족문제이지만, 분단의 고착이나 해결이 명분과 실제의 양면에서 국제정치적 역학관계에 좌우될 수밖에 없다는 사실은 몇 가지 측면에서 분명히 입증된다.

1. 독일분단의 기원

독일분단의 일차적 원인은 나찌 독일의 전쟁도발에 대한 연합국의 책임 추궁에서 찾을 수 있다. 2차 세계대전이 끝나기도 전인 1944년 9월 미국, 영국, 소련은 「런던 의정서」를 통해 독일의 분할점령 원칙에 합의했으며, 1945년 2월 「알타회담」에서 확정했다.¹⁾ 이는 두 가지 맥락에서 의미를 갖는다.

첫째, 당시 연합국들은 19세기 중반이래 발생한 유럽 및 세계대전이 독일의 패권주의 때문이라는 역사적 사실에 주목하여 독일이 다시금 전쟁을 도발할 수 없도록 근원적인 대책을 마련하기 위한 결정이었다. 이 맥락에서 전후 독일을 분리해체시켜 여러 나라로 만드는 방안이 제기되기도 했다.

둘째, 전후 유럽질서의 재편에 대한 연합국들의 이해관계와 관련된 것이다. 1943년 1월 스탈린그라드 전투를 기점으로 연합국이 승기를 잡게 되자, 미국과 영국은 소련이 전쟁이후 유럽의 패권 장악 가능성을 심각하게 우려하게 되었다.²⁾ 이에 따라 미국과 영국은 독일문제 처리에 대한 소

1) 「런던의정서」의 주요 내용은 ① 1937년 12월 31일자를 기준으로 독일국경선을 확정하고 이에 따라 분할점령지역을 결정, ② 베를린의 공동관리, ③ 전승4대국 점령군 사령관들의 최고 협의체로서 ‘통제위원회’의 설치였다. 이후 「알타회담」에서 프랑스가 분할점령에 참여하기로 결정되었다. Gesamtdeutsches Institut, “Deutschland 1945: Vereinbarungen der Siegermächte,” *Seminarmaterial zur Deutschen Frage* (Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1985), pp. 4~5.

련의 약속을 미리 받아두기 위해서 1943년 11월 『테헤란 회의』에서 독일 문제 처리에 대한 의제를 제시했다. 여기서 미국과 영국은 독일의 분리해체안을 처음으로 내어놓았다.

애초 독일의 분리해체에 관심을 보였던 스탈린은 『알타회담』에서 반대 의사를 분명히 했다. 스탈린은 독일을 공산화하든지 아니면 최소한 인민전선전술이 효력을 가질 수 있는 중립화된 통일독일을 바탕으로 독일 전체를 소련의 세력권 아래 두고자 했기 때문이다. 1945년 5월 독일의 항복과 동시에 4대 연합국들의 독일점령이 시작되었고, 연합국들은 동년 7월 포츠담에서 회동하여 알타협정에 따라 독일문제의 처리를 논의했다. 여기서 전승 4대국은 당분간 독일점령을 유지하고 4국 외상회담을 통해 향후 독일의 운명을 결정하기로 합의했다. 이에 따라 1949년 5월까지 6차례의 4개국 외상회담이 개최되었으나, 소련의 팽창주의적 의도로 말미암아 전체 독일의 정부수립에 대한 합의가 불가능했으며, 마침내 서독과 동독이 각각 정부를 수립하게 되었다.³⁾ 1949년 동서독 정부가 분리 수립되기까지의 전 과정은 독일민족의 의사가 전혀 반영되지 않은 채, 전적으로 4대 연합국의 이해관계, 특히 1947년부터 가시화된 냉전의 구도 속에서 진행된 것이었다. 독일을 약화시키려던 열강들의 의도는 냉전의 시작과 더불어 동서독 분단으로 자연스럽게 성취되었다.

동서독 정부의 분리 수립에도 불구하고 독일분단이 확정된 것은 아니었다. 특히 소련은 1955년 서독의 재무장과 나토 가입이 성사될 때까지 서방연합국에 독일의 중립화 통일안을 계속해서 제안했다. 그러나 소련의 팽창주의 의도를 파악한 서방연합국들은 이를 거부하고 공산세력과 국경을 마주하고 있는 서독을 서방의 동맹국으로 받아들이기 위한 일련의 절차를 밟고 있었다. 이 과정은 특히 1950년 발발한 한국전쟁을 계기로 더욱 촉진되었다. 우선 미국, 영국, 프랑스는 1952년 서독과 전쟁을 결산하는 평

2) Jens Hacker, *Der Ostblock: Entstehung, Entwicklung und Struktur 1939-1980* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1983), p. 189.

3) 백경남, “서독에서의 연합국 군정과 서독의 주권회복 과정,” 『제2차 세계대전 후 열강의 점령정책과 분단국의 독립·통일』, 한국정치외교사학회 편 (서울: 건국대학교 출판부, 1999), pp. 173~221; 김학성, “동독에서 소군정과 동독의 소비에트화 과정,” 위의 책, pp. 261~266 참조.

화협정 성격의 「독일조약」을 체결했다. 이 조약의 주요 골자는 서독지역에서 점령정책의 종식, 독일통일과 관련된 독일전체에 관한 연합국의 권리와 책임 확인, 서독에서 군대 주둔권 등이다.⁴⁾ 여기서 연합국의 권리와 책임이란 향후 독일통일에 대해 연합국들이 결정할 권리, 즉 유보권(Vorbehaltsrecht)을 의미한다. 즉 독일통일은 연합국의 결정 사안임이 국제법적으로 규정되었다.

서방연합국은 1954년 「파리조약」을 통해 서독의 재무장과 「북대서양조약기구(NATO)」 가입을 결정하고 1952년에 체결된 「독일조약」을 재확인했다. 이에 따라 서독은 서방동맹의 일원이 됨과 동시에 기본적인 주권을 회복할 수 있었다. 이에 대응하여 소련은 1945년 「바르샤바조약기구(WTO)」를 창설하고 동독을 가입시켰다. 동서독이 미국과 소련 주도의 양대 블록에 편입되었다는 것은 독일분단의 고착화를 의미하며, 나아가 동서독은 냉전의 상징인 동서블록대결의 첨병으로서 역할을 부여받게 되었다.

2. 동서블록 대결의 종속변수로서 독일문제

양대 군사블록의 형성 이래 동서냉전이 종식될 때까지 독일(분단 및 통일)문제는 항상 동서블록대결의 종속변수였다. 이는 소련의 개혁정치와 동유럽공산권의 해체로 인한 냉전종식과 더불어 독일통일이 실현되었다는 것에서 확연히 드러난다. 아울러 독일분단이 냉전이라는 국제정치질서의 상징적 문제였다는 점도 증명된다.

동서블록대결에 독일문제의 종속은 특히 미국과 소련이 참여한 대립을 보였던 1960년대 초반까지 유럽냉전질서의 전개과정에서 부각된다. 1950년대 미국과 소련간 핵무기 경쟁의 가열화로 점차 ‘공포의 균형’이 이루어지는 가운데 소련은 미국 및 서방으로부터 자국의 세력권을 분명하게 인정받기 위한 시비거리를 모색했으며, 이 맥락에서 분쟁의 소지를 안고 있었던 베를린 문제를 활용했다.

4) Beck-texte, *Völkerrechte Verträge* (München: Beck Verlag, 1973), pp. 350~363 참조.

독일분단의 고착화에도 불구하고 베를린의 법적 지위는 여전히 불분명했다. 동독은 1949년 헌법에서 동베를린을 수도로 확정한 데 반해, 서베를린은 민주적 선거를 통해 자치적 행정체제를 갖추고 서독정부와의 긴밀한 관계를 유지함에도 불구하고 점령국에 반대로 인하여 법적으로 서독의 영토로 귀속되지 못했다. 베를린 문제는 1958년 11월 후르시초프가 서방 3국에 보낸 소위 ‘베를린 통첩(Berlin-Ultimatum)’을 계기로 새로운 국면에 접어들게 되었다. 소련은 기존의 점령체제(Besatzungsregime)를 종식하고 서베를린을 동서독 어디에도 소속되지 않는 자유도시로 만들 것을 일방적으로 통보했다.⁵⁾ 서방측은 이를 거부하고 서베를린에 대한 자신들의 보장을 재확인했다. 각서교환을 통한 몇 차례의 공방 끝에 베를린 문제를 둘러싼 양측의 갈등을 해소하기 위해 1959년 여름부터 제네바에서 전승 4강국과 동서독의 대표가 참가한 가운데 국제회의가 개최되었다. 협상의 진행과정에서 소련은 서베를린을 비무장 자유도시로 만들 것을 새로이 제안했지만, 서방측은 이를 거부했다. 제네바 협상이 무산되면서 베를린을 둘러싸고 새로운 위기가 형성되었다.

소련과 동독은 베를린을 통한 동독주민의 서독탈출을 막는다는 명목아래 1961년 8월 13일 베를린을 동서로 가로막는 장벽을 설치했다. 이에 대해 서독과 서방동맹국들은 엄청난 대소 비난을 퍼부었지만, 실제로 어떠한 구체적인 대소 강경책도 추진되지 않았다. 당시 미국 대통령이었던 케네디는 베를린 문제를 소련에 양보하는 것이 미국의 세계전략에 부합한다고 판단했다. 무엇보다 핵전쟁의 위험이 고조되는 상황에서 현실적으로 미·소간 전략적 관계를 안정화시킬 필요성을 절감했다. 미국이 과거의 ‘대량 보복(massive retaliation) 전략을 포기하고 ‘유연대응(flexible response) 전략을 선택한 것도 그러한 맥락에서 이해될 수 있다.⁶⁾ 뿐만 아니라 미국은 소련과 함께 동서 양 진영에서 나타나기 시작한 다극주의적 분위기를

5) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, Reihe IV, Band 1 (Frankfurt a.M.: Metzner, 1971), p. 19; 소련의 통첩 배경에는 서방의 동독 인정과 서독의 군비, 특히 핵무장 가능성에 대한 통제 의도가 있었다.

6) William E. Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1978), p. 92 참조.

를 미·소 양국중심으로 돌리려는 공통된 목표를 가지고 있었다.⁷⁾

이러한 미국의 대소 타협적 태도는 긴장완화의 시작을 알렸다. 당시 서독정부는 “독일분단문제의 해결없이 유럽의 긴장완화는 불가능하다”라는 입장을 밝혔지만, 독일문제는 미·소의 이해관계 틀을 벗어날 수 없었다. 케네디 암살로 인해 대통령직을 승계한 존슨 미대통령도 동유럽 공산국가에 대한 소위 ‘교량형성’ 또는 ‘평화적 개입’ 정책을 전개하면서 독일통일은 동서 긴장완화의 전제가 아니라 이것의 결과로서 가능하다는 견해를 분명히 밝혔다.⁸⁾

베를린 위기와 연이은 미·소의 긴장완화 분위기를 경험하면서 서독은 독일문제가 국제정치에 의해 좌우될 수밖에 없다는 사실을 새삼 깨닫게 되었다. 이후 서독정부는 국제정치적 흐름을 수용하고 “유럽분단의 극복을 통한 독일분단의 극복”이라는 새로운 목표를 설정하게 된다.

3. 유럽 긴장완화의 디딤돌로서 독일문제

베를린 위기 당시 케네디의 일방적인 대소 양보⁹⁾에서부터 1963년 발표된 케네디의 「평화전략」, 미·소간 핵실험 금지(Test-Ban)조약, 핵비확산조약(NPT)협상으로 연결되는 일련의 과정에서 긴장완화는 유럽의 현상유지를 전제로 한다는 사실이 분명히 드러났다. 1950년대 핵전쟁의 공포를 벗어날 수 없었던 유럽국가들은 미·소의 이익과는 다르지만 안보적 위협을 통제할 수 있다는 점에서 긴장완화는 매우 중요한 것으로 받아들여졌다. 서독 역시 전쟁억지를 위한 긴장완화에는 원칙적으로 찬성했다. 그러나 기존의 입장이 하루아침에 바뀌기는 어려웠다. 1960년대 후반 브란트의 사민당이 집권하여 소위 ‘신동방정책’을 추진하기까지 국내외적으로

7) Josef Joffe, “The Foreign Policy of the Federal Republic of Germany,” *Foreign Policy in World Politics: States and Regions*, ed. by Roy C. Macridis (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1989), p. 93.

8) William E. Griffith, op cit, p. 131 참조.

9) Gerhard Wettig, “Die sowjetische Politik während der Berlinkrise 1958 bis 1962: Der Stand der Forschungen,” *Deutschland Archiv*. Bd.30, Heft.3 (1997), p. 395.

서독의 통일정책은 적지않은 논쟁과 갈등에 시달려야 했다.

국제정치적 현실을 무시할 경우, 외교적 고립을 초래할 수 있다는 우려 하에 브란트는 현실주의적인 대안으로서 신동방정책을 추진했다. 이 맥락에서 체결된 일련의 동방조약들(Ostverträge)은 외형상 서독과 소련, 그리고 동독 및 동유럽국가들간의 정치적 긴장완화를 중심 내용으로 하고 있다. 즉 2차세계대전 이후 할양된 독일영토에 대한 서독의 잠정적 문제 제기 유보와 상호 불가침, 그리고 동독에 대한 사실상 국가인정 등을 통해 독일문제를 잠정적으로 해결함으로써 동서블록 국가들이 모두 원했던 유럽의 긴장완화 정착을 위한 가장 큰 걸림돌이 제거될 수 있었다. 그러나 신동방정책의 실질적 성과는 정치적 긴장완화에만 국한되지 않는다. 신동방정책의 실천과정은 유럽의 군사적 긴장완화와 범유럽안보협력을 향한 미·소 및 동서블록 국가들의 노력과 불가분의 관계를 맺고 있기 때문이다.

1960년대 초 제네바 군축회의의 개최와 미·소간 핵개발 관련 대화가 본격화된 이래 동서블록간 안보협력에 관한 논의는 핵무기 비확산 및 전략핵무기 감축(SALT), 범유럽안보회의(CSCE), 그리고 재래식 무기 감축과 관련한 '상호균형적 군축(MBFR)'으로 집약될 수 있다. 이들 협상 및 논의는 유럽안보문제와 연결된 중심 축으로서 서로 긴밀하고 복합적인 연관성을 띠고 있었다. 물론 미·소의 긴장완화와 세계적 차원에서 이루어진 핵무기 감축 협상이 양대 군사블록의 안보협력 및 군축논의를 주도했던 것은 분명하다. 그러나 다자적 성격을 지닌 블록구조 하에서 유럽국가들의 안보적 이익이 완전히 무시될 수는 없었다. 유럽국가들은 이미 1960년대 중반 이후 정치적 긴장완화는 물론이고 안보협력의 필요성을 느끼고 있었지만, 독일문제가 해결되지 않은 상황에서 실질적 협력이 이루어지기 힘들다는 사실을 인식하고 있었다. 이는 1960년대 중반이래 바르샤바조약기구의 범유럽안보회의 개최요구에 항상 서독의 국경선 인정, 동독인정, 핵무장 포기 요구가 병행되었으며, 또한 나토의 하멜보고서¹⁰⁾에서도 독일

10) 하멜보고서는 동서긴장완화의 필요성이 제기됨에 따라 1967년 나토의 안보전략 재정립을 위해 작성된 것이다. 1960년대 중반 바르샤바조약기구의 유럽평화질서 구축 요구에 대한 나토의 대응책을 마련하는 차원에서 벨기에 외상인 하멜 주도하에 작성된 이 보고서의 요지는 “군사적 안보와 정치적 긴장완화정책이 상충되는 것이 아니라, 서로 보완적이라는 것”이다. *Europa Archiv*,

문제 해결과 유럽평화의 연계성이 강조되었다는 사실에서 입증된다.

당시 서방동맹국들은 독일문제가 해결되기 전에 범유럽안보회의가 먼저 개최된다면, 소련과 동유럽의 단기 목표인 현상유지 및 동독인정 문제가 주요의제로 등장할 것이고 이는 서방측의 부담으로 작용하게 될 것으로 예상했다. 그러므로 독일문제의 선 해결과 이를 범유럽안보회의의 개최와 군축 협상을 동방조약들과 연계시키는 전략을 구사했다. 서방의 연계전략은 1969년 말 서방 3대국이 소련에게 베를린 문제에 대한 협상을 제의한 데서부터 출발했다. 또한 외형상 1972년 말부터 시작된 CSCE 협상의 전 과정도 동방조약들, 베를린 협정, MBFR이 서로 밀접하게 연계되어 하나의 체계를 형성했다.¹¹⁾ 즉 모스크바 조약과 바르샤바조약의 비준과 안보협력회의의 개최에 대한 서방의 동의를 베를린 협정 타결을 위한 대소련 압력카드로 활용하는 전략을 구사했다. 이에 대해 소련은 역연계를 제의했고, 서방은 타협책으로서 베를린 협상 타결과 모스크바 및 바르샤바 조약의 비준 이후 CSCE 협상개시라는 대안을 마련했으며, 동시에 CSCE 협상의 성공적 추진을 위해 MBFR 협상을 전제로 내세웠다.

이처럼 1960년대 말/1970년대 초 유럽안보협력 체제가 형성되는 과정에서 독일문제의 잠정적 해결은 출발점인 동시에 중심축의 역할을 담당했다. 비록 미국과 소련이 세계적 차원에서 긴장완화를 주도했지만, 이것이 유럽국가들의 복잡한 이해관계를 반영하는 지역적 긴장완화 및 협력까지 포괄할 수는 없었다. 즉 독일문제는 유럽의 긴장완화와 평화질서 구축과 불가분의 관계를 유지하는 국제정치적 사안이었다.

4. 국제협상을 통한 독일통일

1980년대 중반 고르바췌프의 개혁정치는 그의 본심과 달리¹²⁾ 동독에

Folge 3 (1968), pp. D73~77 참조.

11) Norbert Ropers & Peter Schlotter, "Regimeanalyse in KSZE-Prozeß," *Regime in den internationalen Beziehungen*, hrsg. von Beate Kohle-Koch (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1989), pp. 324~25.

12) 고르바췌프는 동독에서 사회주의가 소멸하는 것을 전혀 예상하지도 원하지도 않았다. 1987년에 출간된 그의 책 『페레스트로이카: 러시아 제2의 혁명』에서

서 민주혁명이 발발하는 결정적인 원인을 제공하였다. 물론 동독의 1989년 10월 민주혁명이 곧바로 독일통일을 의미하는 것은 아니었다. 베를린 장벽이 무너진 직후 발표된 콜 총리의 동서독관계에 관한 ‘10개항 프로그램’에도 독일통일에 대한 언급은 없었다. 서독정부가 호네커의 몰락과 베를린장벽의 붕괴에도 불구하고 통일의 급진전 가능성을 염두에 전혀 두지 않았다는 사실은 독일문제를 국제정치적인 것으로 생각해온 서독인들의 현실인식을 반영한 것이라고 해도 과언이 아니다.

1989년 11월 말 동독주민의 서독 이주행렬이 장사진을 치고, 동독 내에서 “우리는 하나의 민족이다”라는 구호가 터져 나오자 비로소 통일을 향한 발걸이 재촉되기 시작했다. 그러나 독일통일은 국내적 여건의 성숙만으로 결코 달성될 수 없었다. 독일문제에 대한 전승 4대국의 유보권이 최대의 장애물이었기 때문이다. 실제로 1989년 12월 초 유럽공동체 정상회담에서 서방동맹국들은 독일통일에 대한 네 가지의 기본원칙 - 즉 독일민족의 자결권 존중, 평화적이고 민주적 원칙에 의거한 통일과정, 서독이 과거 체결했던 기존협정과 조약의 준수 및 전승 4대국의 유보권 존중, 그리고 CSCE의 원칙 존중¹³⁾-을 결정했다.

이로써 독일통일에 대한 결정은 소련의 손에 맡겨지게 되었다. 1988년 말 이미 민족자결권의 존중을 의미하는 ‘시나트라 독트린’을 표방했던 고르바초프는 명분상으로 동독주민들의 통일요구를 받아들이지 않을 수 없었다. 결국 소련은 1990년 2월 미국과 서독의 ‘2+4’ 회담 개최 요구를 수용함으로써 독일통일을 둘러싼 관련국들의 협상이 시작될 수 있었다. ‘2+4’의 기본구상은 민족자결원칙에 따라 통일에 대한 결정이 양독일국가의 몫이며, 유보권을 가진 전승 4대국은 단지 통일이 가져다줄 국제정치 차원의 문제, 특히 안보문제를 양독일과 더불어 해결한다는 것이었다.¹⁴⁾

“소위 ‘독일문제해결’이라는 서독의 요구에 대해 어떠한 현실적 대안을 제시하는 것은 불가능하며, 역사가 만들어 놓은 것은 역사에 맡겨야 할 것”임을 명백히 밝혔다.

13) 양 정상회담의 공동발표문은 *Europa Archiv*, No.1 (1990), D14 이하 참조.

14) 이러한 맥락에서 독일통일의 내적 측면과 외적측면을 명확히 구분하기 위해 ‘2+4’회담은 3월 18일로 예정된 동독의 민주선거 이후에 시작되었다. Stephen F. Szabo, *The Diplomacy of German Unification* (N.Y.: St. Marin's Press,

이러한 의도에 대해 영국과 프랑스의 첫 반응은 부정적이었으며, 대신에 '4+0'의 형식을 거론했다. 베이커의 모스크바 방문에서도 고르바초프의 첫 반응 역시 '4+0' 형식이었다.¹⁵⁾ 그러나 영국과 프랑스에 대한 미국과 서독의 외교적 설득, 그리고 콜과 쟈셔의 모스크바 방문에서 서독이 많은 대가를 지불할 수 있을 것이라는 암시를 바탕으로 고르바초프를 설득한 결과 '2+4' 회담이 결정되었다. '2+4' 회담 개최가 결정됨으로써 비로소 동서독간이 통일에 관한 본격적 협상이 시작될 수 있었다.

III. 국제환경 변화에 대한 서독의 대응과 동서독 관계 발전

독일분단문제가 국제정치적 사안이었기 때문에 동서독 관계의 발전과정은 국제환경변화와 서로 밀접한 상관관계를 보였다. 이러한 관계는 시기별로 특징을 가지고 있으며, 냉전시기를 통틀어 대략 다섯 시기로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 동서블록의 생성과 더불어 냉전이 정착되던 1950년대로서 동서독 분단이 고착화된 시기이다. 둘째, 1960년대 미국과 소련간에 긴장완화 분위기가 고조되는 국제환경변화 속에서 동서독은 국내외적 논쟁과 갈등을 겪으며 분단문제에 대한 각자의 접근방법을 모색하는 시기이다. 셋째, 1970년대 동서독이 유럽긴장완화에 적극적으로 동참하는 가운데 동서독관계의 정상화를 통해 양독관계가 비약적으로 발전하는 시기이다. 넷째, 1980년대 전반기 미·소간 신냉전이 발생한 가운데 동서독은 국제정치적 긴장이 양독관계에 미칠 악영향을 최소화하기 위해 노력한 시기이다. 다섯째, 1980년대 후반기 소련의 개혁정치로 인한 탈냉전 분위기 속에서 독일문제가 해결의 실마리를 찾게 되는 시기이다.

<표 1>은 국제환경변화와 동서독관계 발전의 상관관계를 보여주기 위해 주요 사건들을 연대순으로 나열한 것이다. 이를 바탕으로 서독이 국제환경변화에 어떻게 대응했고, 이것이 동서독 관계발전에 어떻게 작용했는지를 시기별로 간략하게 종합 정리하면, 다음과 같다.

1992), p. 59.

15) *ibid.*, p. 61.

1. 냉전의 정착과 독일분단의 고착: 1950년대

현실주의적 관점에서 보면, 냉전은 전후 유럽질서를 재편하는 과정에서 피하기 어려웠던 미국과 소련간 패권경쟁의 귀결이었다. 각자의 세력권을 확보하기 위한 미국과 소련의 적대적 대결은 1955년 서독의 재무장 및 나토 가입과 바르샤바조약기구의 탄생에서 그 정점을 이루었다. 동서블록의 형성을 통해 양대국의 세력권은 거의 확정되었다. 그러나 독일문제의 해결을 두고 소련은 세력팽창 유혹과 독일분단의 현상유지 확보사이에서 서방측의 입장을 확인하려는 의도를 가지고 도발적 행위를 계속하는 가운데 1960년대 초까지 적대적 냉전은 지속되었다.

이러한 국제환경에서 서독의 초기 외교적 방향은 어떠한 선택의 여지가 없었다. 즉 서독외교의 출발점에는 서방정책만이 존재했다. 따라서 독일의 지정학 및 외교전통의 맥락을 가진 동방정책은 오로지 소련의 팽창주의를 막는다는 방어적 의미에 국한되었다. 나토가입과 재무장 허용으로 제한적 이나마 주권을 회복한 이후 서독은 1955년 소련과 외교관계 수립을 계기로 보다 능동적인 동방정책을 비로소 추진하기 시작했다.

1955년 이전까지 서독정부의 대외적 관심은 국제정치에서 미·소의 등장과 유럽의 쇠약, 소련 및 공산권의 팽창, 냉전의 발발, 민주주의적 기반의 허약한 서독 외교정책의 구조적 문제에 두어졌다. 그리고 독일문제가 아직 전승국들간의 협상의제로 남아 있는 현실 속에서 서독은 국제사회에서 여타 국가들과 동등한 지위를 누릴 수 있는 환경을 조성하는 것이 급선무로 간주했다. 이 맥락에서 서독의 초대총리인 아데나워는 첫째 자유, 둘째 평화, 그리고 마지막으로 통일이라는 순서로 대외 및 안보정책의 우선 순위를 매기고,¹⁶⁾ 서유럽체제로의 강력한 통합정책에 매진했다. 냉전 구도 속에서 독일문제의 해결이 사실상 불가능한 상황에서 서방연합국의 점령지역이었던 서독은 미국이 주도하는 서유럽진영에 포함되는 것 이외의 다른 대안을 찾기란 애초부터 생각하기 힘들었기 때문이다.

16) Karlheinz Nieclauß, *Kontroverse Deutschlandpolitik: Die politische Auseinandersetzung in der BRD über den Grundlagenvertrag mit der DDR* (Frankfurt a.M.: Alfred Metzner Verlag, 1977), pp. 33~35.

이러한 정책방향은 국제정치구조상 어쩔 수 없는 것이기도 했지만, 분단극복이라는 독일국민의 희망을 거슬리고, 또 야당의 반대를 무릅쓰고 서유럽체제로의 통합을 강력히 추진한 데에는 분명한 현실주의적 목적이 있었다. 크게 4가지로 요약하면, 첫째, 4강국이 독일을 희생시키면서 서로의 이해관계를 흥정할 가능성을 방지하는 것이다. 서유럽체제로의 강력한 통합을 통한 독일의 주권회복만이 독일문제에 대한 4강국의 자의적 해결을 막을 수 있는 유일한 길이었기 때문이다. 둘째, 전후 서독의 정치적 안정은 자유민주주의의 정착에 달려있었기 때문에 독일의 전통적 정치문화를 극복하기 위해서는 서유럽체제로의 귀속이 필수적이었다. 셋째, 경제적 목적이다. 서독은 실제로 유럽부흥계획, 즉 소위 마샬플랜(Marshall Plan)의 일환으로 미국으로부터 약 15억 달러에 이르는 경제원조를 받음으로써 전후 경제를 복구하는데 큰 힘을 얻었다. 뿐만 아니라 서유럽으로의 통합을 발판으로 국제시장은 물론 세계경제체제에 재합류할 수 있었다. 넷째, 소련의 팽창주의정책의 희생물이 되지 않기 위한 안보적 목적으로서 서독지역에서 미군의 지속적 주둔과 미국주도의 서유럽안보체제만이 소련의 팽창주의를 막을 수 있기 때문이었다.¹⁷⁾

나토가입을 통해 자유와 안보라는 목표가 어느 정도 확립되자 아테나위는 적극적인 의미에서 통일문제를 염두에 둔 동방정책을 추진하기 시작했다. 아테나위는 동독을 국가로 인정하지 않고, 단순히 소련의 점령지역으로 간주했다. 따라서 정부간 차원에서 동독과의 대화를 생각조차 하지 않았으며, 그 대신 소련과 대화를 했을 뿐이다. 즉 당시의 동방정책은 소련과 국교정상화를 필두로 동독 불인정, 오데르-나이세 국경선 불인정, 할슈타인 원칙의 바탕 위에 소위 ‘강자의 정책(Politik der Stärke)’이란 특징을 띠었다. 강자의 정책은 서방의 지원아래 소련을 정치적·경제적으로 압박함으로써 독일문제에 대한 소련의 양보를 얻어내려는 것을 의미한다. 여기에는 세 가지 가정이 전제되어 있었다. 첫째, 독일문제는 냉전구도 속에

17) Josef Joffe, op cit, p.83; Alan C. Lamborn, *The Price of Power: Risk and Foreign Policy in Britain, France, and Germany* (Boston: Unwin Hyman, 1991), p. 315; Manfred Knapp, “Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland,” *Einführung in die Internationale Politik*, hrsg. von M. Knapp & G. Krell (München: Oldenbourg Verlag, 1990), p. 147.

서 미·소에 의해 결정될 것이며, 양 대국의 세력균형은 미국의 우세로 판가름날 것이라는 가정이다. 둘째, 미국을 비롯한 서방동맹국들은 소련에 대항하는 서독의 통일정책을 진심으로 지원할 것이라는 가정이다. 셋째, 소련은 미국과의 세력대결 속에서 힘의 법칙을 따를 수밖에 없을 것이라는 가정이다.¹⁸⁾

다만 연합국의 점령시기에도 단절되지 않았던 점령지역간 민간차원의 경제 및 인적 교류는 제한적이거나 유지했다. 이 맥락에서 서독은 1951년 「경제 및 교역에 관한 베를린협정」을 체결했다. 그러나 서독은 정부가 나서서 대신, 민간단체인 서독 상공회의소 산하에 ‘점령지역간 교역 신탁관리사무소(TSD)’를 설치하고 내독교역에 관한 협상과 관리를 맡겼다. 이 협정은 분단상황의 특수성을 감안한 서독의 입장과 내독교역을 통한 경제적 이익을 확보하려는 동독의 이해관계가 서로 부합한 결과로 성사될 수 있었다.

<표 1> 국제환경변화와 동서독관계 발전의 상관관계

국제환경	연도	동서독 관계
	1950년대	
	1951. 9. 20	경제 및 무역에 관한 베를린협정 체결
파리조약 체결 및 독일조약 재확인	1954. 10. 23	
바르샤바 조약기구(WTO) 탄생	1955. 5. 14	
로마조약체결, EEC 창설	1957. 3. 25	
소련의 ‘베를린 통첩’	1958. 11.	
	1960년대	
케네디의 ‘평화선언’	1961. 8. 13	베를린장벽 구축
	1963. 6. 10	동독정부와 서베를린시 사이의 통과사증협정 체결
	1963. 12. 17	

18) Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy* (New Haven: Yale Univ. Press, 1989), p. 8; Gert Krell, “Die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und die deutsche Frage,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Heft B29 (1990), S. 28.

국제환경	연도	동서독 관계
	1960년대	
WTO, 범유럽안보회의 제안	1964. 9. 9 1966. 7.4 -6 1967. 4. - '68. 3.	동독 연금수혜자의 서독방문 시작 동서독 정부간 내독관계 개선 관련 서신교환/ 동독측 정상회담 거부
나토, 레이카비크 회의에서 접진적 유럽평화구축 및 군축결정/ 하멜보고서 채택	1968. 6. 24-25	
WTO군의 체코슬로바키아 침공	1968. 8. 21	
미·소간 SALT-I 협상 개시	1969. 11.17	
EC 확대 및 정치협력 결정	1969. 12. 1	
서독, 소련과 무력포기협상 개시	1969. 12. 8	
	1969. 12. 18	동독, 서독에 관계정상화 제안
	1970년대	
에곤바와 그로미코간 합의(에곤바 문서 확정)	1970. 1. 22 1970. 3. 19 동년 5. 21	서독, 동독에 장관급회담 제안 동서독 1차 정상회담(에어푸르트) 동서독 2차 정상회담(카셀)
서독과 소련, 모스크바 조약 체결	1970. 5. 22 1970. 8. 20	
서독과 폴란드, 바르샤바 조약 체결	1970. 11. 27 1970. 12. 16	동서독간 관계정상화 협상 개시
전승4대국간 베를린협정 체결	1971. 9. 3 1971. 9. 30	
	1971. 12. 17	우편 및 전화교류에 관한 의정서 서독과 서베를린간 통과여행에 관한 협정 체결
미·소간 SALT-I 체결 및 유럽안보회의 개최에 관한 합의	1972. 5. 26	통행조약 체결
SALT-II 협상 개시/ 유럽안보회의의 개최준비 협상 시작	1972. 11.21- 22 1972. 12. 21	동서독 기본조약 체결
동독, 영국 및 프랑스와 외교관계 수립	1973. 3. 9	
	1973. 6. 21	동서독 기본조약 비준, 발효

국제환경	연도	동서독 관계
	1970년대	
1차 유럽안보회의 개최	1973. 7.3-12	동서독 유엔동시 가입 상호 상주대표부 개설 합의 우편 및 전화 협정체결
2차 유럽안보회의 개최	1973. 9. 18 - 75. 7. 21	
NATO와 WTO간 MBFR 협상 개최	1973. 10. 30	
서독과 체코간 프라하조약 체결/ 서독, 불가리아 및 헝가리와 외교 관계 수립	1973. 12. 11 동년 12. 21	
미국, 동독과 외교관계 수립	1974. 3. 14	
3차 유럽안보회의, 헬싱키 선언 채택	1974. 10. 7 1974. 7.31 - 8. 1	
SALT-II 협정 체결	1976. 3. 30	
미·소간 INF결렬/나토 '이중결정'	1979. 6. 18	
소련, 아프카니스탄 파병/신냉전 시작	1979. 12. 12 1979. 12. 27	
	1980년대	
아프칸 침공에 대해 미국 SALT-II 비준 거부	1980. 1. 4	슈미트·호네커 동베를린 정상회담 동독에 차관제공 소련 안드로포프 서기장 장례식에 서 콜과 호네커 정상회담 동독에 무이자차관 제공 소련의 압력으로 호네커 서독방문 무기 연기 동독, 국경지역 자동발사화기 자 진철거 소련 서기장 체르넨코 장례식에서 콜과 호네커 회담/ 상호신뢰표명
레이건 미 대통령, SDI 계획발표	1981. 12. 11 -13	
INF 최종결렬/ 미국의 중거리 미 사일 서독 배치(서독의회 결정)	1983. 3. 23 1983. 6. 29	
	1983. 11. 22	
	1984. 2. 13	
	1984. 7. 25	
	1984. 9. 4	
	1984. 11. 30	
고르바초프 소련 공산당 서기장 취임	1985. 3. 12	

국제 환경	연 도	동서독 관계
	1980년대	
서독 외상 고르바췌프 방문/서독·소련관계 회복 미·소 정상회담/INF 협정타결 콜의 모스크바 방문 고르바췌프 유엔연설/시나트라 독트린 CSCE 후속회의에서 MBFR 최종타결(비인) 고르바췌프의 서독방문 부시와 고르바췌프 말타회동	1985. 11.1	동독, 국경매설 지뢰제거
	1986. 3. 23	최초 도시간 자매결연 체결
	1986. 6. 6	동서독 문화협정 체결
	1986. 7. 20-22	
	1987. 8. 27	서독 사민당과 동독 공산당간 합의서 발표
	1987. 9. 7-11	호네커의 서독방문
	1987. 12. 7-8	
	1988. 10. 24-27	
	1988. 12. 7	
	1989. 1. 15	
	1989. 6. 12-15	
	1989. 7-8월	동독주민의 대규모 탈출시작
	1989. 10. 18	동독주민의 평화시위 끝에 호네커 실각
	1989. 11. 9	베를린 장벽 붕괴
1989. 12. 2-3		
	1989. 12. 9	유럽공동체 정상회담/ 독일통일에 관한 원칙 합의
	1990년대	
콜과 고르바췌프, 카우키수스 회담 제4차 협상에서 '2+4'조약 체결	1990. 2. 12-14	오타와에서 '2+4' 협상개최 결정
	1990. 5. 18	동서독 화폐·경제·사회 통합조약 체결
	1990. 7.13-16	
	1990. 8. 31	동서독 통일조약 체결
	1990. 9. 11-12	
	1990. 10. 3	독일통일

2. 국제적 긴장완화와 동서독의 적응과정: 1960년대

1958년 흐루시초프의 ‘베를린 통첩’에서부터 시작되어 결국 1961년 8월 13일 베를린장벽의 구축으로 이어진 베를린 위기의 전 과정을 통하여 ‘강자의 정책’이 상정했던 전제들은 여지없이 무너지게 되었다. 서독을 당혹스럽게 만든 것은 베를린 위기를 감행한 소련의 강경한 정책보다도 위기과정에서 보여주었던 서방동맹국들의 온건한 대응이었다. 서방동맹국들의 태도는 다름 아닌 긴장완화의 필요성을 반영한 것이었다.

그러나 서독정부의 기존정책이 하루아침에 변하기는 어려웠다. 서독정부는 긴장완화를 둘러싼 서방동맹국, 특히 미국과의 이견 속에서 1966년 키징어와 브란트가 주도하는 대연정이 출범하기 이전까지 한동안 노선갈등에 처하게 되었다. 갈등의 이유는 크게 두가지였다. 첫째, 통일 및 영토를 포함하는 독일문제의 해결 방법에 있어서 서독정부는 동독을 국가로 인정하거나, 오데르-나이세 강의 국경을 수용할 수 있는 준비가 전혀 되어 있지 않았기 때문이다. 둘째, 긴장완화가 초래할 안보적 불안 때문이다. 무엇보다 긴장완화의 맥락에서 선택된 ‘유연대응전략’이 유사시 독일을 전장(戰場)의 중심으로 삼고 있는 현실에 대해 서독은 불안을 느꼈다. 이처럼 긴장완화에 대한 독특한 이해관계로 인하여 서독은 서방동맹국과는 불편한 관계를, 동방진영으로 부터는 긴장완화를 거부하는 데 대한 비난의 화살을 감수해야 했다.

그렇지만 베를린 장벽의 충격과 긴장완화에 대한 국제적 압력에 직면하여 서독은 점진적인 변화의 모습을 보이기 시작했다. 1961년 외상에 취임한 슈뢰더(Gerhard Schröder)는 동유럽국가들과 경제관계발전을 통해 긴장완화 분위기에 부응하고자 했다. 이에 따라 1963년을 전후하여 동유럽국가들(루마니아, 폴란드, 헝가리, 불가리아)과의 무역확대협정이 체결되었다. 그렇지만 이 정책은 동유럽국가들과 무역 및 문화관계를 개선·확대시킴으로써 동독을 고립시키고, 이를 통하여 궁극적으로 동독을 압박하는 외교적 지렛대로 삼으려는 분명한 목적을 가지고 있었다.¹⁹⁾

19) Manfred Knapp, op cit, S.158~159; W. Griffith, op cit, pp. 119~122.

슈뢰더의 동방정책은 서독이 서방으로부터 고립될 위험성을 감소시키는 동시에 동유럽과의 관계를 개선하는 데 중요한 기여를 했지만, 궁극적으로는 한계를 가졌다. 무엇보다 동유럽국가들의 행동자율성을 과대평가했기 때문이다. 소련과 동독이 배제된 상황에서 동유럽에 대한 서독접근은 결코 쉬운 일이 아니었다. 더구나 오데르-나이세 국경선과 수데텐의 영토를 포기하지 않는 한, 폴란드나 체코슬로바키아와의 실질적 관계개선은 애초부터 가능하지 않았다.

슈뢰더의 동방정책적 유연성이 정책진로 수정에 관한 국내적 논쟁을 확산시키는 가운데, 베를린에서는 새로운 동방정책이 서서히 태동하고 있었다. 당시 베를린 시장으로서 베를린 위기를 가장 고통스럽게 경험한 브란트는 장벽구축 직후부터 이산가족의 고통을 덜기 위해 서베를린주민들의 동독방문을 성사시키려는 막후협상을 동독정부와 추진했다. 그 결과 1963년 ‘여행사증협정(Passierscheinabkommen)’이 체결되고 제한적이나마 서베를린 주민들의 동베를린 방문이 가능하게 되었다. 이는 독일문제 해결을 위한 소위 ‘작은 걸음 정책(Politik der kleinen Schritte)’의 출발을 알리는 것이었다.

당시 야당이었던 사민당은 베를린 위기를 계기로 양극체제하에서 독일 문제가 정치적으로 해결되기 힘들다는 점을 분명히 깨닫고, 안보와 독일문제의 상관관계를 재인식하기 시작했다. 에곤 바(Egon Bahr)의 투징(Tutzing) 연설내용²⁰⁾은 이 점을 명확히 반영했다. 에곤 바는 공산주의 체제의 변화를 목적으로 하는 케네디의 평화공존정책을 독일정책에도 적용시킬 것을 강조하고, 독일문제를 외교적으로 해결할 수밖에 없는 현실을 내세워 동독 불인정 정책의 오류를 지적했다. 이 맥락에서 그는 단기적으로 현상유지를 인정함으로써 동독을 변화시키는 계기를 만들고, 나아가 궁극적인 분단의 현상변화를 가져다 줄 수 있는 여건의 조성에 역점을 두는

20) 투징의 기독교 아카데미에는 원래 브란트가 초청될 예정이었고, 그와 참모들 사이에 연설내용이 충분히 검토되었다. 그러나 결국에는 독일 및 동방정책분야에서 그의 핵심 참모였던 에곤 바가 초청되었다. 따라서 그의 연설은 브란트의 의사와 전적으로 동일했다. Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent* (Frankfurt/a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 1995), p. 100.

‘접근을 통한 변화’를 주창했다.²¹⁾ 실제로 1969년 사민당/자민당 연립정부가 추진한 동방정책은 투쟁 연설의 구상을 실천에 옮겼다고 해도 과언이 아니다.

브란트의 동방정책은 사민당이 대연정(Große Koalition)에 참여하면서 소위 ‘신동방정책’이라는 이름을 얻게 되었다. 기민당 출신의 키징어 총리는 취임 후 대의회 정부연설에서 “서독외교정책의 최대목표는 통일이 아니라 긴장완화를 위한 노력”임을 밝히고, 동독의 외교적 고립 포기, 동유럽 국가들과의 국교정상화 용의, 소련블록과 무력사용포기 공동선언 등을 제안했다.²²⁾ 이러한 새로운 주장은 사민당의 정책노선과 당시 안보를 미국에 의존할 수밖에 없는 현실을 수용한 기민당 주류의 시각이 합의된 결과였다.

대연정시절 루마니아와의 수교를 시작으로 할슈타인 원칙의 실질적 폐기, 동서독 총리의 서신교환 및 정상회담 개최 시도, 소련과의 무력사용포기 협상 시도 등 신동방정책이란 이름에 걸맞는 성과들이 있었지만, 사민당의 혁신적 구상들이 원활하게 실행되지 못했다. 그 이유는 세가지로 요약될 수 있다. 첫째, 동독 및 영토의 현상인정에 대한 기민당 내부의 기본적 거부 분위기와 소련의 체코슬로바키아 침공에 대한 반소 분위기 때문이다. 둘째, 신동방정책에 대해 위협을 느낀 동독정권의 동구권 국가들에 대한 소위 ‘울브리히트 독트린’²³⁾을 적용했기 때문이다. 셋째, 가장 결정적인 이유는 정치권력변화로 보수적 분위기에 휩싸인 소련의 지도부가 서독의 정책변화를 제대로 인식하지 못하고, 동독의 입장을 옹호했기 때문이다.

21) 연설문 전문은 다음 책 참조. Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland* (München: Carl Hanser Verlag, 1991), pp. 11~17.

22) Auswärtiges Amt (Hrsg.) *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Dokumente von 1949 bis 1994* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1995), pp. 299~301 참조.

23) 이는 할슈타인 원칙과 대비하여 서독의 언론이 명명한 것으로써 서독과 관계 개선을 하려는 동유럽국가들에 대한 동독의 견제를 의미한다. Timothy Garton Ash, op cit, p. 87.

3. 유럽긴장완화의 확립과 동서독 관계의 정상화: 1970년대

신동방정책은 소련의 대서방정책 변화와 브란트를 총리로 하는 사민당과 자민당의 연정 출범이 맞물렸던 1969년부터 비로소 본격적으로 결실을 맺기 시작했다. 이는 무엇보다 유럽국제정세가 신동방정책의 순조로운 추진을 위해 매우 바람직하게 전개된 덕분이었다. 당시 긍정적으로 작용했던 국제정세는 크게 네 가지이다. 첫째, 1960년대 말 소련의 핵무장 수준이 미국에 근접하는 가운데 나토는 유럽의 지속적 평화체제구축을 위해 동유럽블록이 제기했던 유럽안보회의 개최 요구에 긍정적 입장을 표명하기 시작했다. 둘째, 1968년 소련은 체코슬로바키아 침공을 계기로 동유럽블록에 대한 지배력의 안정을 확신함으로써 대서방정책에 대한 자신감을 가질 수 있었다. 셋째, 1965년 코시긴의 경제개혁이 실패로 나타나자 소련은 경제발전의 동력을 서방의 경제력 및 기술에서 찾기 시작했으며, 미국보다 서유럽국가, 특히 서독이 경제협력의 파트너로서 훨씬 덜 부담스럽다고 생각했다. 넷째, 1950년대 말부터 서서히 가시화되었던 중·소분쟁이 1969년 무력충돌로 이어지는 가운데, 소련은 유럽에서 안보적 안정을 더욱 절실하게 필요했다.²⁴⁾

이러한 국제환경변화는 서독에게 행운(fortuna)이었다. 그렇지만 기회를 놓치지 않았던 브란트 및 서독의 정치지도자들의 판단력과 실천능력이 없었다면, 밖으로부터 주어진 행운은 빛을 발하지 못했을 것이다. 당시의 상황에서 필요한 것(necessita)이 무엇인지를 제대로 판단하고 적절한 전략을 구사하지 못했다면, 외적 환경변화는 무의미했을 것이다. 기본구상은 이미 1960년대 초반부터 공개되어 있었지만, 변화하는 국제정세 속에서 초기구상들을 실천에 옮기는 데에는 적지 않은 난관들이 곳곳에 숨어 있었기 때문이다.²⁵⁾

24) *ibid.*, p. 89.

25) 예컨대 신동방정책의 일차적 관문을 어디에서부터 -모스크바 또는 바르샤바- 찾을 것인지, 동독인정과 기본법의 상충을 어떻게 조화시킬 것인지, 소련과의 무력포기협정과 독일문제에 대한 전승4대국의 유보권(Vorbehaltsrecht)을 어떻게 연결시킬 것인지 등의 문제는 치밀한 전략을 요구하는 것이었다. Peter Bender, *Die >Neue Ostpolitik< und ihre Folgen: Vom Mauerbau bis zur*

주어진 행운의 최대한 활용이라는 맥락에서 신동방정책의 핵심 내용과 전략은 크게 세 가지로 요약·설명할 수 있다. 첫째, 아데나워의 동방정책과 달리 알타체제의 현상유지를 인정했다는 것이다. 이 맥락에서 동독을 국가로 사실상 인정했다. 이는 국제정세변화에 대한 순응이긴 하지만, 보다 적극적 의미에서 긴장완화가 평화적 수단에 의한 독일 및 유럽분단의 극복을 가능하게 할 것이라는 미래의 확신을 바탕으로 깔고 있었다. 그러나 현상유지 인정은 잠정적인 것으로서 서독정부가 궁극적인 현상타파(통일)를 결코 포기한 것은 아니었다. 둘째, 동유럽공산체제의 안정을 통한 점진적 변화 유도이다. 브란트 정부는 소련의 지배력이 확고한 상황에서 서방의 직접적 개입으로 동유럽체제를 변화시키는 것은 매우 어렵다고 판단했다. 대신에 동유럽체제에 내재하는 변화촉진 요인들에 주목하여 우선 긴장완화를 통해 소련의 세력권을 인정함으로써 소련이 위성국가들의 국내개혁에 대해 너그러워질 수 있게 만들고, 동시에 동유럽국가의 지도부가 내부적 개혁에 대한 자신감을 가질 수 있는 환경을 조성해줌으로써 장기적으로 동유럽의 체제변화를 유도하는 소위 ‘선순환’을 목표로 삼았다. 셋째, 공산권에 대해서 안보와 협력을 동시에 추진하는 것이다. 사실 서독의 안보적 이해관계는 주변의 정상국가와 비교하여 여러 측면에서 특수성을 가지고 있었다. 패전국가로서 주변국가의 경계를 의식해야 하는 동시에 양대블록의 첨병적 지위에 있었기 때문이다. 따라서 서독은 안보문제가 개입되는 어떠한 사안에 대해서도 매우 조심스러웠다. 그러나 동서간 긴장완화와 관련하여 나토에서 수용된 ‘하멜보고서’의 내용을 적극 활용하여 서독정부는 부담없이 소련 및 동유럽과 협력을 확대할 수 있었다.

이러한 전략구상 아래 사민당 정부는 소련을 모든 문제의 해결 관문으로 생각하고 협상을 추진했으며, 마침내 1970년 5월 에곤 바와 그로미코 간에 최종합의가 이루어졌다. 소위 ‘바 문서’로 알려진 이 합의서는 이후 모든 동방조약들에 관한 기본방침을 정했다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. ‘바 문서’가 확정되는 과정에서 동독은 서독과의 공식적 대화를 요청했고, 이에 따라 최초의 동서독 정상회담이 개최될 수 있었다. 그러나 양독일에서 번갈아가며 개최된 두 차례 정상회담은 상징적인 의미만을 띠

고 있었으며, 실제 동서독간의 관계정상화 협상은 ‘바 문서’의 합의내용에 따라 진행되었다. 그 결과 1972년 말 동서독 기본조약을 비롯하여 분야별 협정이 체결되고, 동서독의 유엔동시가입과 상호 상주대표부 개설이 이루어졌다.

동서독관계의 정상화에도 불구하고 동독은 관계개선에 따른 서독의 정치·사회문화 유입이 미칠 파장을 우려하여 소위 ‘차단정책’을 추진했기 때문에 양독관계의 급격한 발전을 기대하기는 어려웠다. 그럼에도 불구하고 양독관계가 점진적으로 활성화될 수 있었던 것은 무엇보다 서독정부의 현실주의적 독일정책 덕분이었다. 특히 1974년 서독 총리가 된 슈미트는 통일을 향한 전제조건이 양독일에 존재하지 않는 상황에서 통일논의는 무의미하다고 주장하고 통일여건의 조성 차원에서 양독관계의 실질적 개선에 초점을 맞춘 독일정책을 일관되게 추구했다.²⁶⁾ 이 과정에서 서독은 동독정권에게 양독 교류·협력의 확대를 통한 경제적 이익의 보장을 확실히 인식시킴으로써 차단정책의 벽을 조금씩 완화하는 성과를 거둘 수 있었다.

슈미트는 당시 동서블록간 긴장완화가 정착되는 상황에서 실용주의적 외교노선을 선택했다. 그는 동서긴장완화의 결과 소련의 서방에 대한 영향력이 무한정 증대할 가능성을 막아야 된다는 점을 분명히 염두에 두고 있었지만, 이것은 결코 미국중심의 동맹체제에만 의존하는 ‘외다리외교’에 의해서가 아니라 소련 및 동유럽국가들에 대해서도 적극적인 정책을 펼치는 ‘양다리외교’를 통하여 달성되어야 한다는 신념을 가지고 있었다.²⁷⁾ 이런 가운데 그는 동독을 애초부터 중요한 정치적 상대로 간주하지 않았다. 그의 관심은 주변 열강들과의 대화 및 협력에 있었다. 사실 1970년대 서독의 정치적·경제적 위상이 제고되었지만, 통일문제에 대한 외교적 해결 가능성은 여전히 낮을 수밖에 없었다. 1960년대까지 서독은 약자의 입장에서 서구통합과 안보를 추구하는 가운데 통일목표를 뒤로 미룰 수밖에 없는 ‘약자의 딜레마’에 처해 있었다면, 1970년대에 들어와서는 ‘강자의 딜

26) Avril Pittman, *From Ostpolitik to Reunification: West German-Soviet political Relations since 1974* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992), pp. 66~72.

27) J. Joffe, *op cit*, p.103; M. Knapp, *op cit*, p. 161.

레마'에 빠지게 되었다.²⁸⁾ 즉 서독의 경제적·정치적 역량이 증대하고, 유럽정치에서 주도적 국가로 부상하게 되었으나, 동방정책의 자율성이 강화될수록 자칫하면 주변국들로부터 서독이 현상유지를 변경할 의도를 가지는 것으로 오해받을 수 있기 때문에 분단극복은 이전이나 마찬가지로 난제로 남을 수밖에 없었다.

슈미트의 양다리외교는 1970년대 말 소련의 아프카니스탄 침공과 미·소간 중거리핵미사일(INF) 협상이 결렬되면서 시작된 '신냉전'과 더불어 한계에 직면하게 되었다. 그는 INF협상이 결렬되자 나토에서 소위 '이중결정(Doppelbeschluss)'²⁹⁾을 주도하는 동시에 미·소간의 화해를 위한 중재자 역할을 자임했다. 그러나 서독은 제고된 국제적 위상에도 불구하고 미·소의 대결구도에 개입하기에는 역부족이었으며, 오히려 소련과의 접근에 대해 미국의 의혹을 불러일으키는 결과를 초래했다.

4. 신냉전의 발발과 동서독의 관계악화 회피: 1980년대 전반기

신냉전의 발발과 나토의 '이중결정'은 결국 서독의 외교적 자율성이 제한적이며, 서독은 냉전이 지속되는 한 서유럽동맹체제에 발 딛고 설 수밖에 없다는 현실을 일깨워주었다. 이와 더불어 동서독은 국제환경 변화가 양독관계에 미치게 될 악영향을 우려하게 되었다. 이 맥락에서 슈미트는 1981년 동베를린 근교에서 총리취임 후 처음으로 호네커와 정상회담을 가지고 신냉전에도 불구하고 유럽의 평화유지를 강조했다. 당시 동독은 1970년대 후반에 시도했던 산업구조조정이 실패하면서 외채상환 불능의

28) Peter C. Ludz, *Deutschlands doppelte Zukunft: Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen* (München: Carl Hanser Verlag, 1974), p. 46.

29) 나토 회원국들은 4년동안(1979~1983) 소련과의 중거리 핵미사일의 감축회의를 지속할 것이라는 결정과 만약 이것이 실패로 돌아갈 경우 이에 대응하여 미국의 중거리 핵미사일인 Pershing II를 서유럽에 배치할 것이라는 결정이 동시에 채택하였다는 점에서 '이중결정'이라고 말한다. Josef Köpfer, "Bemühungen zur Rüstungskontrolle, Rüstungsbegrenzung, Abrüstung und Entspannung, NATO-Doppelbeschluss," *Nordatlantikpakt-Warschauer Pakt*, hrsg. von J. Köpfer (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung, 1984), pp. 298~299.

문턱까지 내몰린 상황에서 서독의 도움이 절실했다. 따라서 호네커는 ‘피해의 차단’이란 이름 하에 신냉전으로 인한 양독관계의 훼손을 심각하게 우려했다. 뿐만 아니라 동서독은 1970년대 여러 차원의 대화와 협상을 통해 상호간의 기대치를 충분히 이해할 수 있게 되었기 때문에 양독관계 발전에 대해 공감대를 가질 수 있었다.

1982년 국내정치문제로 기민당이 다시 정권을 잡게 된 이후 서독의 콜 총리는 슈미트의 외교에서 얻은 교훈을 바탕으로 동맹정책에 더욱 큰 비중을 두었다는 것이다. 이 맥락에서 콜 정부는 1983년 국내외 평화주의자들의 반대를 무릅쓰고 미국의 중거리핵미사일의 서독배치를 허용하고, 레이건 미대통령이 제안한 ‘전략방어계획(SDI)’에 대한 동참의사를 표명했다. 그러나 야당시절의 반대와 달리 브란트의 동방정책기조를 이어받았다. 무엇보다 신냉전에도 불구하고 양독관계의 유지·발전을 원했기 때문이다.

콜 정부가 1983/84년 동독에 총 20억 마르크(DM)를 차관으로 제공한 것은 바로 그러한 이유에서였다. 그 결과 1984년 가을 분단 이후 최초로 동독공산당(SED)의 서기장인 호네커가 서독을 방문하기로 양국간에 합의를 보았다. 그러나 소련은 콜 정부가 미국의 대소정책에 동조하는 것을 결코 용인하지 않았다. 소련은 서독의 외교를 1950/60년대에나 사용했던 ‘보복주의(revanchism)’ 또는 ‘실지(失地)회복주의’라는 용어로 매도하고, 동서독관계의 발전에 제동을 걸었다. 동서독간에 합의된 호네커의 서독방문도 소련의 동독압력으로 말미암아 실현될 수 없었다.

그렇지만 동서독이 상호 관계의 유지·발전을 원하는 한, 소련의 대동독 압력은 한계를 가질 수밖에 없었다. 동독은 양독협력의 일환으로 과거 서독이 끈질기게 요구했던 문제들을 수용했다. 예컨대 양독주민의 상호방문 절차 완화, 동독주민의 합법적 서독이주 확대, 그리고 동서독 국경지역에 배치되었던 자동발사화기를 자진 철거하는 등 서독에 호의적인 태도를 보였다.

5. 소련의 개혁정치와 독일문제해결의 모색: 1980년대 후반기

1985년 고르바초프가 소련 공산당 서기장에 취임하고 개혁정치를 표방

하면서 미·소간에 신냉전이 종식되고 국제적 긴장완화가 재개되었다. 그러나 신냉전시기 형성된 소련의 서독에 대한 악감정은 한동안 지속되었다. 고르바췌프는 집권 초기에 영국과 프랑스를 방문하여 이들 국가를 외교적 파트너로 인정한데 반해 서독을 배제함으로써 국제정치무대에서 서독을 무시하는 듯한 태도를 취했다. 이러한 배경에는 동유럽권에 대한 서독의 영향력 증대에 대한 우려와 콜 정부의 전략방어계획 동참에 대한 불만이 가장 큰 이유로 작용했다.

서독과 소련의 관계는 고르바췌프의 등장 이후 1년이 지난 1986년 외무장관인 겐서의 모스크바 방문을 계기로 서서히 해빙되기 시작했으며, 1987년에 들어오면서 급속도로 진전되었다. 또한 이러한 배경 하에 1987년 호네커의 서독방문도 마침내 실현될 수 있었다. 소련과 서독의 관계가 급속한 발전을 이루게 된 동기는 소련의 서유럽에 대한 재평가라는 맥락에서 찾아볼 수 있다.³⁰⁾ 서유럽에 대한 소련의 인식변화는 곧 서독의 중요성이 부각되는 것을 의미한다. 경제외교에 우선권을 두게된 소련은 서독의 경제력, 그리고 EC에서의 위상에 대한 매력은 물론이고, 동독을 담보로 보다 용이하게 서독으로부터 경제지원을 받을 수 있다고 판단했기 때문이다. 콜 정부는 소련의 외교정책적 변화에 기민하게 대응했다.

30) 과거 서유럽을 미국의 종속국으로 보던 소련이 새로운 인식들을 갖게 된 배경에는 다음 세가지 중요한 요인이 있었다. 첫째, 소련은 경제개혁의 어려움을 겪으면서 서방의 지원을 필요로 했다. 서유럽으로부터의 지원은 소련에게 미국과 일본으로부터의 지원보다 훨씬 가능성이 높을 뿐아니라 정치적 부담도 적었다. 미국과 일본은 경제원조의 대가로 각각 정치적 간섭과 영토문제를 들고나오는 반면에 소련은 동유럽이라는 담보를 배경으로 서유럽으로부터 유리한 입장에서 경제지원을 받을 수 있었기 때문이다. 둘째, 1987년 EC 가입국들은 통합의 급진적 발전을 위한 '단일유럽의정서(SEA)'를 채택하였다. 소련은 1993년부터 단일시장을 형성함으로써 엄청난 경제력을 보유하게 될 EC가 장차 그에 걸맞는 국제정치적 역량을 발휘할 것으로 보았다. 또한 고르바췌프는 소위 '유럽공동의 집'이라는 그의 유럽정치적 목표를 위해 서유럽통합은 초석으로 비취졌다. 셋째, 일련의 미·소정상회담들의 결과 미국과의 관계가 정상화 내지 안정화되고, 특히 1987년 INF 협정이 타결된 이후 서유럽은 재래식무기 및 단거리핵미사일의 감축을 위한 중요한 협상파트너로 등장하게 되었다. Hak-Sung Kim, "Die Auswirkungen der Perestroika auf die DDR und die deutsche Wiedervereinigung," Ph.D Dissertation, Ludwig-Maximilians-Universität zu München (1992), pp. 221~226.

CSCE의 틀속에서 개최된 빈(Wien) 군축회담에 적극 동참하고, 소련에 대한 서방의 경제원조를 위해 발벗고 나섬으로써 소련이 신뢰할 수 있는 협력파트너로 스스로를 부각시키기에 전력을 다했다. 1988년 콜의 모스크바 방문과 1989년 고르바초프의 본(Bonn) 방문은 그러한 노력의 결실이었다.

콜 정부는 소련에 대한 지원을 대가로 독일문제해결을 위한 소련의 용단을 촉구했다. 이에 대해 소련은 자국의 개혁정치를 위해 서독의 도움을 기대하고 있었지만, 독일문제 자체를 부인하는 등 독일통일에 대한 부정적 태도를 계속 견지했다. 이러한 가운데 고르바초프는 1989년 본(Bonn) 방문시 독일문제에 대한 직접적 언급을 회피한 채 다만 민족자결원칙만을 강조함으로써 독일문제를 경제적 원조의 흥정거리로 만드는 고도의 전략을 구사하였다. 사실 콜 정부의 독일문제해결 요구는 소련의 정책변화를 당장 통일로 연결시킬 수 있다는 기대에서 나온 것은 아니었다. 서독정부의 의도는 소련의 독일정책에 가시적 변화를 촉구함으로써 통일의 외적 여건을 조성하는 데 있었다.

당시 동서독 관계는 소련의 개혁정치로부터 기대치 않았던 긍정적인 파급효과를 거둘 수 있었다. 무엇보다 동독정권이 양독관계 발전에 더욱 적극적인 태도를 보였기 때문이다. 이는 단순히 서독으로부터 경제적 이익을 보장받기 위한 것일 뿐만 아니라, 소련 개혁정치의 수용을 거부함으로써 나타난 어쩔 수 없는 결과였다. 즉 소련의 개혁정치는 동독사회의 불만이 분출하는 계기를 마련했다. 이를 무마하기 위해 동독정권은 주민들의 서독방문과 서독이주를 대폭 허용하기 시작했다. 1987년 호네커의 서독방문 역시 그러한 의미를 내포하고 있었다. 그러나 근본적으로 동독정권이 내적 개혁을 거부하는 한, 그러한 조치만으로 주민의 불만이 해소될 수는 없었다. 1987년 동독에서도 최초로 반체제조직이 결성되었고, 이들에 대한 동독정권의 탄압은 1989년 동독주민의 대규모 서독탈출과 평화시위를 초래했으며, 마침내 호네커의 실각과 베를린 장벽의 붕괴로 이어졌다.

베를린 장벽의 붕괴 이후 동독주민들의 통일요구가 급격히 분출하기 시작하자, 서독정부는 미국의 적극적 협조 아래 주변강대국들을 본격적으로 설득하기 시작했다. 일차적으로 미국은 독일통일의 명분을 축적하기 위해

통일에 부정적 입장을 표명하는 영국과 프랑스를 끌어들여 통일과정과 결과에 대한 기본원칙을 마련했다. 이제 독일문제의 해결은 소련의 동의만을 남겨두게 되었다. 원칙론적으로 민족자결권의 존중을 약속해왔던 고르바초프는 명분상으로 동독주민들의 통일요구를 받아들이지 않을 수 없었다. 결국 소련은 1990년 2월 '2+4' 회담의 개최에 동의함으로써 독일통일을 둘러싼 관련국들의 협상이 시작될 수 있었다.

'2+4' 회담에서 최대의 걸림돌은 안보문제였다. 서방이 제시한 기본원칙에 따르면 통일독일은 나토에 잔류해야만 했으나, 소련은 거부적 태도를 보였다. 그러나 소련의 거부적 태도는 본질적으로 안보적 불안에 기인하는 것만은 아니었다. 소련의 거부는 본질적으로 소련 국내개혁의 혼란과 밀접한 연관성을 맺고 있었다. 소련의 개혁세력은 이미 대세가 독일의 통일로 기울었으며, 이를 거슬리기 힘들다는 사실을 인식하고 있었지만, 보수세력의 공세적 태도 탓에 대가 없이 독일통일을 승인할 수 없었다. 특히 독일 통일은 서방의 경제적 원조가 절실했던 소련의 주도적 개혁세력에게 최적의 흥정거리였다.³¹⁾ 이를 간파한 서독정부는 소련에 대한 정치적·경제적 지원은 물론이고, 소련정부의 요구를 가능한 범위 내에서 최대한 수용하기 위해 서방동맹국과의 외교적 협상을 추진하였다. 동시에 7월 콜 총리는 소련을 방문하여 고르바초프와의 카우카수스(Kaukasus) 회담에서 독일의 군사력 제한을 비롯한 소련의 여러 가지 요구를 구체적으로 수용³²⁾함으로써 '2+4' 협상타결의 최종 장애를 제거했다. 이에 따라 1990년 8월 31일 동서독간의 통일조약과 9월 12일 '2+4' 조약이 체결될 수 있었고, 마침내 10월 3일 독일통일이 실현되었다.

31) Hannes Adomeit, "Gorbachev and German Unification: Revision of Thinking, Realignment of Power," *Problems of Communism*, vol.39, no.4 (1990), p. 11.

32) 소련의 허용대가로 독일은 ① 통일 이후 군사력을 37만 이하로 유지, ② 핵, 생물, 화학무기의 생산 및 보유금지, ③ 1994년 말까지 소련군의 동독주둔허용, ④ 소련군 철수전에 동독지역에 나토군 주둔금지, ⑤ 소련군의 철수비용 및 송환군인들의 주택건설비 지원(총 135억 DM), ⑥ '2 + 4' 조약체결 이후 독·소경제협력 및 친선조약 체결 등에 동의했다.

IV. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 독일의 분단 및 통일문제는 구조적으로 국제정치적 문제였으며, 이에 대한 서독의 명확한 인식은 분단문제에 대한 현실주의적 접근을 가능케 했다. 우리의 경우, 냉전적 대결이란 점을 제외하고 국제적 환경구조가 독일과는 많이 다르다. 역사적으로 독일처럼 지역 질서의 안정을 위협했던 지역 패권국이 아니었으며, 분단에 대한 우리의 직접적 책임이 없을 뿐만 아니라, 유보권과 같은 국제법적 제약도 없다. 나아가 동북아에는 유럽과 같은 서로 강력하게 결속된 양대블록의 대결구조가 없다. 따라서 냉전시기 우리는 독일과 비교하여 분단문제 해결에 보다 유리한 외적 조건을 가진 것으로 생각했었다. 그러나 탈냉전과 더불어 독일은 통일을 이루었고, 우리는 여전히 냉전적 대결상황을 벗어나지 못하고 있다. 이렇듯 예상과 판이하게 다른 결과가 나타난 이유는 여러 측면에서 찾을 수 있다. 그 중에서 무엇보다 독일은 1960년대부터 국제정치적 변화에 적극 동참하여 현상유지를 잠정적이나 인정함으로써 양독관계 발전의 계기를 마련했고, 양독관계의 점진적 발전은 1980년대 후반 소련의 개혁정치와 유럽국제질서의 변화를 마침내 통일의 기회로 전환시키는 발판이 되었던 데 반해, 우리는 남북관계의 실질적 발전을 위한 안정적 기반 조차 마련하지 못했다.

세계적 탈냉전을 경험하면서 우리도 한반도 내외의 현실을 직시하기 시작했다. 즉 통일의 당위성을 주장만 하기보다 먼저 한반도의 긴장완화와 평화정착이 급선무라는 점을 깨달았다. 이러한 맥락에서 대북포용정책이 태동했으며, 이를 추진하는 과정에서 독일사례는 귀중한 간접경험으로서 관심의 대상이 되었다. 그렇지만 대북포용정책 역시 한반도의 평화정착 문제를 남북 당사자가 직접 해결해야 한다는 당위성에 집착했다. 비록 문민정부 시절부터 시작된 4자회담이 지속적으로 추진되었지만, 우리는 이 회담을 기본적으로 당사자 해결을 위한 우회적 수단으로 간주했다. 물론 북한의 대량살상무기 개발 탓에 한반도 문제의 국제화가 가속되는 상황에서 대북포용정책은 주변강대국의 한반도 정책에 대한 외교적 대응에 주력하지 않을 수 없었다. 그러나 근본적으로 남북 당사자 해결을 위한 주변강대

국의 양해와 협조를 구하는 수준을 넘지 못했다.

어떠한 주변국가들도 한반도 평화정착에 대한 남북 당사자해결을 반대할 명분을 갖지 못한다. 문제해결의 어려움은 북한의 체제생존 전략과 미국을 비롯한 주변강대국들의 세계 및 동북아 전략이 복잡하게 얽혀 있는데 기인한다. 따라서 우리는 그러한 복잡한 이해관계를 풀 수 있는 실마리를 찾아내어 문제를 하나씩 해결할 수 있는 정책을 수립·추진하는 데 집중해야 한다. 이를 위한 과제는 1960년대 중반부터 1970년대 초반 서독의 그것과 매우 유사하다. 그렇지만 당시 독일과 달리 우리의 국제환경은 결코 긍정적이지 않다. 다자간 협력기구 대신 양자간 동맹정책이 주종을 이루고 있다. 그 결과, 약소국인 우리의 입장은 강대국의 이익에 의해 무시될 가능성이 훨씬 높다. 또한 북한 역시 동독과 다르다. 과거 동독체제는 소련의 존재만으로 충분히 유지될 수 있었기 때문에 블록대결구조 속에서 어느 정도 자신감을 가지고 서독과의 관계 개선에 나설 수 있었던 데 반해, 북한은 체제생존을 위해 오로지 자력에 의존할 수밖에 없기 때문에 훨씬 폐쇄적이고 방어적이다.

그러므로 과거 서독이 추진했던 정책을 그대로 모방할 경우, 우리에게도 성공적일 수 있는 가능성은 거의 없다. 특히 북한정권도 자신의 시각에서 독일사례의 시사점을 얻었을 것이고 보면, 더욱 그러하다. 그럼에도 불구하고 민족자결원칙에 따른 통일을 궁극적 목표로 삼고 '개구리의 도약'과 같은 정책을 구상하고 실천했던 서독의 접근태도는 주목할 가치가 충분하다. 남북관계개선이 한반도 평화정착을 위한 관건이라는 사실은 자명하다. 문제는 북한의 체제유지전략으로 인한 한반도 주변 국제환경이 남북관계개선을 제한시키고 있는 현실이다. 독일의 경우에도 만약 서독이 동독을 중심 대상으로 삼고 문제해결을 시도했다면, 동서독관계의 정상화는 매우 힘들었을 것이다. 이러한 점에 주목한다면, 우리는 북한과의 관계개선 노력에 못지 않게 국제정치적 차원에서 문제해결의 실마리를 찾는 노력을 더욱 강화해야 한다. 독일에 비해 열악한 환경에 처해 있는 우리에게 그러한 과제는 더욱 어려운 것임에 틀림없다. 그러나 1960년대 국제환경 변화에 직면하여 서독 역시 많은 논란 속에서 정책 전환을 시도했고, 결국에는 큰 성과를 거두었다. 이러한 맥락에서 독일사례의 시사점은 구체적인

정책들에서뿐만 아니라, 서독의 기본적인 접근태도, 전략구상과 실천방법의 측면에서 찾아질 때, 더욱 큰 의미를 가질 수 있을 것이다.

한반도 전략환경의 변화와 한·미 동맹의 재정의

조 성 렬(국제문제조사연구소)

◆ 논문 요약 ◆

지난 반세기 동안 한·미 동맹은 한반도뿐만 아니라 중·일간의 군비경쟁과 패권세력의 등장을 방지함으로써 동북아 평화와 안정을 유지하는 데 크게 기여하였다. 탈냉전에도 불구하고 한·미 동맹은 냉전시대의 관계를 그대로 유지해 왔으나, 이제 한·미 동맹 50주년을 맞이하여 새로운 변화가 요구된다.

2000년 6월 남북정상회담 이후 한·미 동맹 재정의의 필요성이 제기되기 시작하였고, 9.11테러사태 이후 새롭게 동맹관계의 재정의가 필요하다는 문제제기도 등장하고 있다. 이와 같이 서로 대조적인 한반도 전략환경의 변화에 따라 다음 세 가지의 한·미 동맹 재정의의 시나리오가 제시되고 있다.

첫째는 '군대 없는 동맹'으로 동맹관계는 유지하되 미군의 주둔 없이 유사시에만 군사기지 접근을 허용하는 방식이고, 둘째는 탈냉전기에 걸맞게 동맹

의 공동목표를 정하고 대등한 관계로 발전시켜나가는 '동맹의 유연화'이다. 셋째는 '동맹의 강화'로 기존 동맹의 틀을 유지·강화시켜 나가는 방식이다.

남북정상회담 이후 동맹유연화론이 큰 흐름을 형성해 왔지만, 부시 행정부의 동맹중시론과 9.11테러사태 이후 반테러 국제연대론, 그리고 최근 6·29 서해교전의 발생으로 '동맹강화론'이 힘을 얻어나갈 것으로 보인다.

최근의 한반도상황과 미국의 전략을 고려할 때 한·미 군사동맹을 강화시켜나가는 것은 불가피하지만, 그렇다고 냉전시대에 형성된 동맹의 틀을 21세기까지 그대로 가져갈 수는 없다. 그런 점에서 한·미 관계는 당분간 '동맹의 강화'라는 기초를 대세로 인정하더라도 보다 대등한 방향으로 성격은 재정의되고 일부 기능이 조정되는 등 '유연성'을 높여 가는 노력이 요구된다.

I. 문제제기

오는 2003년은 「한·미 상호방위조약」의 체결로 한·미 동맹관계가 맺어진지 50주년이 되는 해이다. 지난 반세기 동안 한·미 동맹은 북한의 안보

위협요인을 억제하였을 뿐만 아니라 북한제 대량살상무기의 확산 기도를 저지하고, 중국과 일본간의 군비경쟁 가능성과 패권세력의 등장을 방지함으로써 동북아 평화와 안정을 유지하는데 결정적으로 기여하였다. 그러나 한·미 동맹관계는 언제나 순탄한 것만은 아니었다.

1953년 형성된 한·미 동맹관계에 있어서 변화는 언제나 미국측의 일방적인 동아시아전략에서 비롯되었다. 한국정부는 동맹의 안보딜레마 속에서 미국의 전략변화에 대응하기 급급했다. 그것은 냉전기까지 소련과 사회주의 세계체제라는 명백한 외부의 적이 존재했고 또한 미국의 핵우산이 절대적으로 필요했기 때문에 불가피한 것이었는지 모른다. 그러나 소련이 붕괴하고 미국의 패권에 직접 도전할 외부의 적이 사라진 상태에서, 냉전시대에 형성된 동맹관계는 새롭게 재정의(再定義)하지 않을 수 없게 되었다.

미국과 동맹관계에 있는 NATO와 일본은 이미 냉전 이후 질서에 맞게 동맹관계의 재정의의 필요성에도 불구하고, 한·미 동맹은 냉전시대의 동맹의 틀을 그대로 유지해 왔다. 지난 1990년 미 국방부가 '년-위너 수정안'에 입각해 주한 미군의 3단계 철수를 주내용으로 하는 '한·미 동맹의 재정의'를 시도한 적이 있으나 1993년 북한의 핵개발 의혹이 불거지면서 중단되고 만 적이 있다.

이제 한·미 동맹 50주년을 맞이하여 국내외의 많은 학자와 전문가들은 탈냉전 이후 미뤄왔던 '동맹의 재정의'의 필요성을 거론하고 있다. 그러나 이들간에 재정의의 방향에 관해 의견이 일치하는 것은 아니다. 냉전의 종식과 남북관계의 개선이라는 전략환경의 혁명적인 변화뿐만 아니라 9.11 테러사태의 발생으로 미국의 세계전략과 동맹관이 크게 변화했기 때문에, 어디에 중점을 두는가에 따라 재정의의 방향에 관한 입장의 차이가 존재한다. 이러한 점에서 본고는 현 단계에서 우리가 취해야 할 바람직한 한·미 동맹의 재정의의 방향을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 단, 본고에서 말하는 동맹이란 군사동맹이라는 협의의 개념으로 사용하기로 한다.

본고는 먼저 동맹관계의 변화에 관한 이론적 고찰에서 시작한다. 여기서 동맹의 형성동기와 내부역할, 그리고 동맹관계의 변화요인 및 냉전 이후 동맹관계의 변화양상 등을 살펴봄으로써 한·미 동맹의 재정의와 관련한 쟁점들을 사전에 검토해 볼 수 있다. 둘째로, 전략환경의 변화(탈냉전

의 도래 및 부시행정부의 등장, 9.11테러사태)에 따른 동맹관계의 재조정 사례를 나토와 미·일 동맹을 중심으로 살펴본다. 셋째로, 한·미 동맹의 변화요인에 관해 앞서 이론적으로 고찰한 동맹관계의 변화요인에 맞춰 네 가지 변수들을 분석한다. 마지막으로 한·미 동맹의 재정의 방향을 ‘균대 없는 동맹’, ‘동맹의 유연화’, ‘동맹의 강화’라는 세 가지 시나리오로 나누어 각각의 개념 및 추진방향과 성립조건, 그리고 종합적인 평가와 전망을 제시해 본다.

II. 동맹관계의 변화에 관한 이론적 고찰

1. 동맹의 형성동기와 내부역학

동맹(同盟, alliance)이란 다른 나라들의 힘을 이용하여 자국의 안전보장능력을 높이기 위한 자조노력의 행위이다. 동맹은 우정에 바탕을 둔 것이 아니고, 엄밀히 계산된 자기의 이익에 기초한 효용의 관계이다. 대표적인 것으로 한·미 동맹과 미·일 동맹, 미·호 동맹이 있다. 탈냉전 이후에는 전통적인 의미의 ‘동맹’ 대신에 주요국끼리의 관계를 나타내는 ‘파트너십(partnership)’이라는 용어가 등장하였으나 동맹과는 사뭇 다른 의미이다.¹⁾

전통적인 동맹은 그 역할이 점차 정치·경제적인 문맥으로 확대되어 가는 추세이기는 하지만, 여전히 군사문제가 주된 관심영역이다. 이러한 의미에서 글렌 스나이더는 “특수한 상황에서 회원국 이외의 나라에 대하여 군사력의 행사 - 또는 불행사 - 하기 위한 국가 사이의 정식적인 제휴”로 정의하고 있다.²⁾ 그렇다면, 국가간에 동맹을 맺는 동기는 무엇인가? 비대칭적인 동맹(asymmetric alliance)을 전제로 했을 때, 동맹의 형성동기

1) 1996년 5월 중·러의 반패권 ‘성숙한 전략적 파트너십’, 1998년 미·중의 ‘건설적·전략적 파트너십’, 1998년 10월 한·일 ‘21세기의 새로운 파트너십’ 등이 그것이다.

2) Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1997), p. 4.

는 다음 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다.³⁾

첫째, 가장 기본적인 동기로서 하위 동맹국의 입장에서 외부의 위협에 대한 안전보장이며, 상위 동맹국의 입장에서 보면 경쟁국가의 영향력이 하위 동맹국가로 미치지 못하게 하여 자국의 이익을 보호하고 입지를 강화하기 위한 것이다.

둘째, 하위동맹의 국가 입장에서 국내 치안과 정치적 안정을 강화하기 위해 동맹을 형성하는 것이다. 하위 동맹국은 상위 동맹국과 제휴함으로써 안보에 대한 불안정성을 경감시키는 능력을 발휘하며, 다른 국내행위자에 대한 자신의 위상을 높인다. 이와 같이 동맹을 통해 반체제세력의 억압, 기존체제의 정당화, 국내 무질서의 진압 등 국내적 자율성을 확보하는 데에 목적을 두고 있다.⁴⁾

셋째, 상위 동맹국의 입장에서 동맹을 맺는 동기는 동맹 내부의 회원국의 행동을 구속 또는 장악하기 위한 것이다. 하위 동맹국은 안보지원을 받게 되는 대신 자국의 대외적인 자율성을 어느 정도 훼손되는 것을 감수해야 한다. 상위 동맹국은 동맹을 통해 상대국의 정책을 통제하는 일정한 수단을 갖게 되어 자국의 관심사항에 대한 발언기회를 갖게 됨으로써 자국의 목적을 달성할 수 있게 된다.

이와 같이 동맹국간의 서로 다른 형성동기는 동맹 내의 내부역학에 영향을 미치게 된다. 상위동맹국은 동맹을 통해 지원 받을 수 있는 군사력은 상대적으로 미미한 반면, 하위국과의 동맹관계로 원치 않는 분쟁에 휘말릴 수 있으며, 하위동맹국 역시 상위국의 일방적인 군사행동으로 각종 국제분쟁에 휘말림(entrapment)을 당할 위험성을 안고 있다. 그러나 만약 하위국이 이에 소극적으로 대응하거나 거부할 경우 상위 동맹국으로부터 내버림(abandonment)을 당할 수 있는 ‘동맹의 안보딜레마’가 존재한다. 그리고 하위 동맹국에서 민족주의가 고양되거나 민주화와 경제성장이 이룩되면서 상위국과의 동맹관계를 변경코자 하는 도전이 일어날 수 있다.

3) 란돌·L·슈윌러(Randall L. Schweller), “同盟의概念”, 船橋洋一(編), 『同盟の比較研究：冷戦後秩序を求めて』(東京：日本評論社, 2001), pp. 255~7.
4) Steven R. David, “Explaining Third World Alignment,” World Politics, Vol. 43, No. 2 (January 1991); 신옥희, “동아시아에서의 후견·피후견 관계의 동학: 국가변화의 외부적·지정학적 근원,” 『국제정치논총』 32집 2호 (1992) 참조.

2. 동맹관계 변화의 주요인

본고는 어떠한 요인으로 이미 존재하고 있는 동맹관계가 변화하게 되는가 하는 점에 초점을 두고 있다. 이와 관련하여 동맹관계의 변화(변경·해소)를 초래하는 요인은 외부위협이 소멸 여부, 위협이 소멸된 이후에는 정부차원에서 동맹의 안보딜레마, 국민차원에서는 동맹지속의 반대여론 등이 있다. 그밖에도 동맹관계에 따른 경제적 비용분담도 동맹 변화의 독립변수로 간주할 수 있을 것이다.⁵⁾

첫째, 외부적 군사위협이 존속여부는 동맹 변화의 주요원인이 된다. 한스 모겐소에 따르면, “동맹은 필연적으로 이해의 일치라는 토대를 필요로 한다”.⁶⁾ 냉전기에는 미·소 양대 진영의 군사적 대립 속에서 수많은 국가들은 자국의 안보를 위해 이들 초강대국과의 동맹관계를 필요로 하였다. 그러나 탈냉전기에 들어와 개별 동맹국의 위협인식과 이해관계에서 미묘한 차이가 발생하고, 그에 따라 탈냉전기를 맞이하여 동맹의 운영과정도 변화를 요구받고 있다. 근년 들어 국제범죄, 테러, 대량살상무기의 확산, 대량이민·난민문제, 지구온난화 등 새로운 이슈들의 등장도 전통적인 동맹관계에 대한 개편요인으로 작용하고 있다.⁷⁾

둘째, ‘동맹의 안보딜레마’의 증대도 동맹의 변화요인이 될 수 있다. 약소국들은 단독으로 자국의 안보를 지킬 수 없기 때문에 동맹을 선택하지만, 경우에 따라서는 동맹을 맺고 있는 강대국의 요구로 전쟁에 휘말릴 가능성도 있다. 1991년 걸프 전쟁과 2001년 아프카니스탄 전쟁시에도 미국은 동맹국들의 참전을 요구하였고, 이를 동맹관계의 척도로 삼고자 하였다. 최근 공개된 『핵태세검토(NPR)』에서는 대량살상무기를 보유하고 있는 ‘불량국가’에 대해서도 선제 핵공격의 가능성을 제기함으로써, ‘불량국

5) 서주석, 『한·미 안보협력 50년의 재조명』, 한국국방연구원 (1996년 12월), pp. 38~45; 김우상, 『신한국책략—동북아시아 국제관계』 (서울: 나남출판, 1998), pp. 31~77; 船橋洋一(編), 『同盟の比較研究: 冷戦後秩序を求めて』 (東京: 日本評論社, 2001) 참조.

6) Hans J. Morganthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*(Sixth Edition), (New York: McGraw-Hill, Inc., 1985) p. 202.

7) 船橋洋一, 前掲書, pp. 27~8.

가'와 군사적으로 대치하고 있는 동맹상대국은 분쟁에 휘말릴 수 있다. '불량국가'의 위협에서 안보를 유지하기 위해 동맹을 유지하지만, 강대국의 신군사전략으로 오히려 분쟁에 휘말릴 위험이 증가하게 되면 이것은 기존 동맹관계의 변화요인으로 작용할 수도 있다.

셋째, 국내 정치적 지지의 변화는 동맹 변화의 요인이 될 수 있다. 어떠한 동맹관계라 해도 국내의 정치적 지지가 뒷받침하지 않으면 지속적으로 유지하기가 어렵다. 한 예로서, 1992년 수빅만 미 해군기지와 클라크 미 공군기지에 대해 필리핀 상원의 결의로 「대미 토지대여계약」의 갱신을 거부하는 바람에 이들 기지가 폐쇄된 적이 있다. 국내적인 지지가 상실되는 이유로는 여러 가지가 있을 수 있겠지만, 탈냉전 이후 명확한 적의 부재는 전통적인 동맹관계를 유지하기 위해 필요한 대중들의 열의를 감소시켰다. 이처럼 전통적인 동맹관계에 대한 국내의 정치적 지지 감소는 동맹관계의 변화요인이 된다.

넷째, 경제적 부담의 증대도 동맹 변화의 요인이 된다. 조셉 나이(Joseph Nye)는 미군의 주둔목적은 자국의 안보상에 이익이 될 뿐만 아니라 미국의 투자에 유리한 안정과 질서를 촉진하는 데도 매우 중요하다는 경제적인 측면에서 제시한 바 있다.⁸⁾ 이처럼 미군주둔이나 동맹을 정당화시키는 논리로서 경제적인 이유를 드는 경우가 나타났다. 각국 정부는 안보에 많은 세금을 투입할 필요성을 국민들에게 납득시키기 어려워졌고, 국민들은 '부담 적은' 안보나 '부담 없는' 동맹을 요구하고 있다. 하위동맹국의 무임승차(free ride)나 방위비 분담 회피에 불만을 느낀 상위국이나, 자신들이 생각하는 안보 대상(代償)보다 경제적 부담이 크다고 판단하는 하위국에서 기존의 동맹관계를 변화시키고자 하는 요구가 나타날 수 있다.

3. 냉전 이후 동맹관계의 변화양상

동맹관계는 고정불변의 것이 아니라 외부 위협의 변화 등 전략환경의 변화와 더불어 변화, 발전해 가는 것이다. 탈냉전에 따라 비대칭위협

8) DoD, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, Department of Defense (February 1995), p. 7.

가 등 군사위협이 성격이 변한다든지, 러시아·중국을 포함하는 포괄적인 안보시스템의 필요성이 증가하는 등 다양한 양상을 띠고 있다. 때로는 하위동맹국의 역량강화에 따라 동맹국 사이의 관계가 변화는 경우도 있다. 이상은 후견·피후견 관계의 변화, 전쟁역지에서 지역균형으로의 역할변화, 이국간 시스템에서 다국간 시스템으로의 변화로 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 비대칭적 동맹(asymmetric alliance) 또는 후견·피후견 국가관계(Patron-Client State Relationship)⁹⁾에서 대칭적인 동맹(asymmetric alliance)으로 동맹국 사이의 양자관계가 변화할 수 있다. 국제관계의 측면에서 상호 비대칭적인 역학관계를 가진 동맹관계에서 피후견국은 부족한 안보자산을 지원 받는 대신 자국의 대외적인 정치적·군사적인 자율성의 감소를 감수해야 한다. 그러나 피후견국의 국력이 상대적으로 증가하는 등 여러 가지 이유로 인해 이 같은 이점이 사라지게 되면, 기존의 비대칭적인 동맹관계는 변화할 수 있게 된다.

가장 대표적인 사례로서 미·일 동맹관계의 재정의의 들 수 있다. 1996년 미·일 정상이 발표한 ‘미·일 신안보선언’을 통해 미국과 일본의 동맹관계는 대등한 전략적 동반자관계로 격상되었다. 그러나 여기서 대등한 파트너십이란 동맹의 양 당사자가 각기 국익을 명확히 하고, 그 다음 명확히 한 양국의 국익에 기초하여 양국의 동맹구상이 설정되는 것이다. 2000년 10월 이른바 ‘아미티지-나이 보고서’는 미·일 동맹관계를 영·미 동맹 수준으로 격상할 것을 권고하고 있다.

둘째, 동맹의 역할이 약소국에서의 전쟁역지를 위한 데서 지역의 안정과 질서유지로 변화할 가능성이 있다. 냉전시기까지는 각국들은 나름대로의 위협인식과 이해관계에 따라 동맹관계를 맺어 왔다. 사우디 아라비아와 미국의 관계처럼 동맹국이면서도 두 나라는 공유하는 가치관이 거의 없이 다만 주변국의 위협에 대처한다는 공통의 이해관계만이 존재하는 경우도 있다.

그러나 탈냉전 이후 국가간의 전쟁위협이 많이 해소되면서 동맹의 성격도 종전과 달리 지역안정에 맞춰져 재편되고 있다. 특히 아시아지역에서는 지역의 안정화 논리에 따라 이 때 동맹국 사이에는 지역의 안정과 질서에

9) 신옥희, 앞의 글, pp. 177~201.

관한 공통된 비전의 공유가 요구된다.¹⁰⁾ 그러나 유럽의 경우처럼 이미 지역안정화가 확보된 경우에는 새롭게 민족·지역분쟁, 테러, 국제범죄 등 글로벌한 이슈에 대한 공동대처가 새로운 동맹의 기본과제로 대두함에 따라 동맹의 목표도 확대되고 있다.

셋째, 현행 동맹의 이국간 시스템은 다국간 시스템으로 변화할 수 있다. 동맹관계의 이국간 시스템은 새로운 지역 및 다국간 안전보장 합의의 도출을 가로막아 냉전 이후의 상황에 적절히 대처하기에 어려움이 있다. 현실적으로 다국간 메카니즘과 다국간 안보대화를 곧바로 현존하는 이국동맹으로 대체할 수는 없을 것이다. 아시아지역에서 신뢰구축조치(CBM)라는 개념과 다국간 정책협약이 아직 뿌리내리지 않았기 때문이다. 가맹국의 공동방위 참가를 의무화하고 있는 아세안지역포럼(ARF)과 같은 다국간 신뢰구축기구도 안정된 다자간 시스템으로 발전할 가능성을 갖고 있다.

이국간 동맹을 유지하면서 중국과 러시아를 지역내 안보논의에서 계속 배제한다면 지역의 안정과 평화에 결코 바람직한 것이 아니다. 이국간 시스템에서 다국간 시스템으로의 프로세스는 양자택일의 문제도 아니며, 양자가 서로 대체하는 문제도 아니다.¹¹⁾ 또한 동맹의 다국간 시스템은 종종 이국간 시스템이 갖는 '구속'을 보완 또는 대체하는 데 이용되기도 한다.¹²⁾

III. 전략환경의 변화와 동맹관계의 재조정

1. 탈냉전과 동맹변화에의 파급영향

1) 탈냉전 이후 미·일 동맹 및 나토의 신전략개념

냉전시기 각국은 자유진영과 사회주의 진영 사이의 전쟁위협성에서 자

10) 船橋洋一, “なぜいま、同盟か” 『同盟の比較研究：冷戦後秩序を求めて』(東京：日本評論社, 2001), pp. 14~5.

11) 船橋洋一, 前掲書, p. 16.

12) ランドル・シユウエラー, 前掲書, p. 256.

국의 안보를 위해 동맹관계를 맺고 있었다. 특히 패권국가인 미국과 다른 자유주의 진영국가간, 또는 (구)소련과 사회주의국가들의 동맹관계는 동맹국의 어느 한편이 무력공격을 받았을 때 초강대국이 자동 개입함으로써 전쟁을 억지한다는 목적을 갖고 있었다.

소련의 위협에 대항하여 1949년에 창설된 나토는 독일의 통일(1990년 10월) 직후 나토 16개 회원국(현재는 19개국)과 바르샤바조약기구 6개국이 모인 가운데 냉전종식에 관한 「파리선언」(1990년 11월)에 서명했으며, 이듬해 3월 바르샤바 조약기구와 소련이 해체됨으로써 양대 진영간의 전쟁위협은 사라지게 되었다. 이처럼 소련 등의 위협요인이 사라졌지만 미국과 유럽은 냉전이 종식된 후에도 냉전의 산물인 나토를 해체하기보다는 새로운 용도와 기능을 찾아 활용하고자 하였다. 탈냉전 시대를 맞이하여 대규모적인 전쟁의 위협은 사라졌지만, 그 대신 새로운 민족·지역분쟁이나 테러, 국제범죄 등이 탈냉전기의 새로운 위협요인으로 등장하게 된 것이다.

이러한 외부적 군사위협 요인의 변화는 기존 동맹관계의 성격에도 변화를 가져왔다. 이제 동맹관계는 동맹체결국가 사이의 안전과 평화를 보호한다는 기본적인 목적말고도 주변지역의 민족·지역분쟁, 국제범죄, 테러로부터 안전을 확보하고 인권과 민주주의를 보호한다는 목적도 수행할 수 있도록 변화를 모색하였다. 이러한 변화를 보여주는 대표적인 사례가 지역안보동맹인 북대서양조약기구(NATO, 이하 나토)와 미·일 안보동맹의 변화이다. 이들은 모두 냉전의 산물이라고 할 수 있는 ‘동맹’에 새로운 역할을 부여하여, 탈냉전 시대에도 유지한다는 미국의 전략적 의도에 따른 것이다.

1991년 11월 나토 정상회담의 「로마선언」에서 밝힌 ‘신전략개념’은 탈냉전기 나토의 성격 변화를 보여주는 단초였으며, 1999년 4월 나토 창설 50주년 기념 정상회담에서 밝힌 “나토의 확대와 그 사명의 재정의”는 이의 완성된 형태이다. 냉전 이후 미국과 일본의 동맹관계도 새로운 관계정립을 모색해 왔다.¹³⁾ 미국 클린턴 정권하인 1994년부터 1997년에 걸쳐 미국

13) 조성렬, “일본의 대한 안보협력정책과 우리의 대응,” 국가안보정책연구소 『정책연구』 가을호 (1999년), pp. 101~3.

의 주도하에 미·일 두 나라 정부사이에는 미·일 안보체제를 ‘탈냉전판’으로 개선하는 작업을 추진했는데 그 결과물이 바로 1996년 4월 「미·일 신안보선언」을 통한 ‘미·일 안보 재정의’이다.¹⁴⁾

‘안보 재정의’란 근본적인 ‘안보관계의 전환’을 의미하는 것은 아니다. 냉전의 종식으로 새로운 세계질서를 모색할 필요는 있지만, 그렇다고 기존의 동맹관계를 부정하는 것은 아니다. 미·일 신가이드라인과 주변사태법, 그리고 나토의 신전략개념이 가진 핵심은 유엔을 우회하면서 자체적인 판단으로 나토와 일본이 ‘역외(域外)’까지 개입할 수 있다는 데 있는 것이다.¹⁵⁾

2) 신전략개념에 따른 미·일, 나토 군사동맹의 구조재편

냉전 이후 나토와 미·일 군사동맹의 재정의가 이루어짐에 따라 동맹구조의 재편도 뒤따랐다. 모든 작전에 걸쳐 미국의 지휘통제 아래에 놓여있던 나토의 경우는 유럽국가들의 군사적 자율성이 신장되는 방향으로 재편되어 갔으며, 미·일 군사관계는 그 동안 형식적으로만 존재했던 군사동맹이 본격적인 틀을 갖추는 방향으로 재편되기 시작했다.¹⁶⁾

군사동맹의 구조는 해외주둔 미군과 동맹국이 맺고 있는 군사관계에서 어떠한 방식으로 통합 작전지휘체계가 행사되는가에 따라 두 가지로 나뉜다. 하나는 두 나라의 분리된 작전지휘체계가 대등하게 서로 협력하는 병렬형 군사동맹관계이며, 다른 하나는 단일한 작전지휘체계로 통합된 직렬형 군사동맹관계이다. 전자에 해당하는 것으로 주일미군과 자위대의 관계가 있으며, 후자의 형태에는 주한 미군과 한국군, 그리고 유럽주둔 미군과 나토 회원국 군대의 관계가 이에 해당한다.¹⁷⁾

14) 外岡秀俊, 本田優, 三浦俊章, 『日美同盟半世紀: 安保と密約』(東京: 朝日新聞社, 2001), p. 486.

15) 豊下橋彦, “NATO新戰略と周邊事態法,” 『世界』(1999年 7月號), pp. 58~9.

16) 일본정부 차원에서 공식적으로 “미·일 동맹”이라는 용어를 사용한 것은 1981년 5월 스즈키(鈴木) 수상이 처음이다. 그동안 일본은 미국과의 실질적인 동맹관계에도 불구하고 미·소·중 등 핵 보유국가간의 전쟁에 ‘휘말림’의 위험성 때문에 의도적으로 ‘동맹’이라는 용어의 사용을 회피해 왔다. 조성렬, “미·일 동맹관계의 강화전망과 대응방향,” 국제문제조사연구소 『국제문제연구』 2001년 2호, p. 67.

먼저, 병렬형 군사동맹군의 형태는 일본에서만 찾아볼 수 있는 독특한 형태로서 평시·전시 구분 없이 주일미군과 자위대가 각자 독립적인 지휘 체제를 유지하는 형태이다. 이 방식에서는 미일 공동작전이 필요한 경우에만 “신가이드라인”에 입각한 “포괄 조정메카니즘”에 따라 상호 협력관계를 갖는 포괄적인 협조체제이다. 이 방식은 일본의 군사주권을 침해하지 않으면서도 미국과의 군사협력을 가능케 한다는 점에서 바람직한 것으로 보이는 것도 사실이다. 하지만, 이러한 지휘체계는 집단적 자위권의 행사를 금지하고 있는 일본만의 특수한 사정이 반영된 것이고, 또한 보다 통합적, 직렬적인 형태도 변화될 필요성이 거론되고 있어 대안이 될 수 있을지는 의문이다.¹⁸⁾

다음, 직렬형 군사동맹의 형태는 나토군이나 한·미 연합군과 같이 미군 주도의 지휘체계 아래 작전을 수행하는 일방향적인 작전지휘체계를 가리킨다. 통상적으로 연합작전사령부를 유지하고, 전시작전지휘권을 미군이 갖고 있다는 점에서 양자의 차이는 없다. 다만, 나토는 비대칭적인 동맹구조를 갖고 있음에도 불구하고 다국간 기구이기 때문에, 동맹관계도 정치·외교적 차원과 군사적 차원이 병행 발전되었다. 따라서 나토의 기구는 정치적, 군사적 구조로 이원화되어 정치구조가 군사구조를 통제하고 있다.¹⁹⁾

1994년 1월 나토 정상회담에서 프랑스, 독일 등 서구동맹(WEU)국가들은 미군 의존을 줄이고 독자적으로 작전행동을 할 수 있는 능력을 높이기로 ‘유럽안보방위의 정체성’(ESDI, European Security and Defense

-
- 17) 조성렬, “한반도 평화체제의 수립 이후 주한 미군의 역할조정,” 한국세계지역학회 『세계지역연구논총』 제14집 (2000), p. 223.
 - 18) 제성호, 박건영 등은 현행 한·미 연합전력구조를 일본과 같은 병렬형으로 전환할 것을 주장하고 있다. 제성호, 『한반도 평화체제의 모색-법규범적 접근을 중심으로』 (서울 : 지평서원, 2000), p. 377. ; 박건영, “미국의 새로운 동북아전략과 한·미 관계의 재조정”, 제7차 세종 국가전략 포럼 『국제질서 전환기의 국가전략-한국의 외교·안보·대북 전략』 (세종연구소, 2002년 5월17일), pp. 33~5.
 - 19) 이에 비해 한·미 군사동맹은 같은 비대칭적 동맹임에도 불구하고, 군사적 논리를 제어할 수 있는 정치·외교적 구조와 기능이 상대적으로 제대로 발달하지 않았다는 점에 커다란 차이가 있다. 윤태영·이수형, “국제안보환경의 변화와 동맹의 대응전략—북대서양조약기구(NATO)와 한·미 동맹을 중심으로,” 국방대학교 안보문제연구소 『안보학술논총』 제11집 제1호 (2000년 12월), p. 450.

Identity)를 결의하고, 나토와 달리 집단적 자위권이 아닌 인도지원과 유엔평화유지활동의 수행 등 위기관리기능을 수행할 유럽통합군(Euro-corps)을 창설하기로 하였다. 그러나 독자적인 지휘·통신시스템을 구축하는 것이 현실적으로 불가능하다는 점이 드러나, 서구동맹은 1996년 6월 북대서양이사회에서 유럽통합군의 기능을 신설 합동통합임무군(CJTF)으로 넘김으로써 유럽통합군 구상은 무위로 돌아가고, 나토는 그 기능을 흡수함으로써 결국 서구동맹을 매개로 역외 전개의 길을 열게 되었다.²⁰⁾

<표-1> NATO, 일본의 대미 군사동맹구조 비교

	NATO	일 본
동맹 형태	다국간 군사동맹	이국간 군사동맹
미군과 동맹군과의 관계	통합된 군사기구 (직렬체제) -유럽연합군총사령부(SHAPE), 대서양연합군총사령부(SACLANT)	독립된 군사기구간의 협력체제 (병렬체제)
작전지휘명령체계	전시 통합지휘시스템 (combined control system)	포괄적 조정메카니즘 (신가이드라인)
작전범위(재정의 전후)	나토회원국 → 역외	일본 → 주변지역
대미 독자활동	연합작전시 독자활동 불가, 자국내 제한적 군사작전 가능	평시·전시 독자지휘계통 단, 헌법상의 제약 존재

2. 부시행정부의 동아시아전략과 동맹관계 파급영향

부시 행정부는 등장 이래 미국에 대한 핵공격 위협은 줄어들었지만, 대량살상무기의 확산과 ‘불량국가’나 테러집단에 의한 공격 위험성이 높아졌다는 인식 아래 안보전략의 전환을 추진해 왔다 그리하여 미국은 MD구상을 적극 추진하기 위해 ABM조약의 일방적 파기를 선언(2001.12.13.)하고, 그 대신 전략핵무기수의 탄두수를 앞으로 10년간 1,700~2,200기

20) 金子 讓, “美歐安全保障關係の展開—冷戦後の軍事ミッションを巡る美歐の角逐を中心に—”, 『防衛研究所紀要』第3卷 第1號 (2000年 6月), pp. 53~6.; 谷口 長世, 『NATO-變貌する地域安全保障』(東京: 岩波書店, 2000), pp. 90~9.

로 줄이기로 하였다. 그런 가운데 9.11테러사태가 발생하자 미국은 비대칭적인 위협의 위험성을 더욱 강조하며 새로운 군사전략의 전환 -4개년 국방기획서(QDR), 핵태세검토(NPR)-을 모색하였다. 이와 같은 미국의 위협인식 변화와 대응 군사전략의 수립은 전략환경의 변화를 가져왔으며, 이는 동맹관계와 구조에도 변화를 초래하게 되었다.

특히 「4개년 국방기획서(QDR)」는 미국이 추구해야 할 국방정책의 목표로서 “동맹국, 우호국의 안전보장에 대한 미국의 관여를 보장할 것”을 첫 번째로 꼽고 있으며, 이를 위해 미군의 전방배치에 따른 ‘전방역지’의 중요성을 강조하고 있다.²¹⁾ 특히 미국은 아시아지역에서 중국의 등장으로 대규모 군사적 경쟁이 일어날 가능성이 높은 지역으로 전망하고, 그 광대한 지역에 비해 미군의 기지나 시설이 적으며, 각국 시설에 대한 접근이 그다지 확보되어 있지 않다고 지적하고 있다.

이와 관련하여 미국의 동아시아 전략은 중국을 포위·봉쇄하는 방향으로 아시아 주둔 미군의 재배치 필요성을 제기하고 있다. 그에 따라 기존 동맹국의 미군 전방배치를 유지하는 가운데, 싱가포르, 필리핀, 타이 등 ASEAN국가의 중요성을 높이는 방향으로 정책을 전개할 것으로 보인다.²²⁾ 실제로 2002년 2월 한·일·중 3국을 순회방문한 부시 대통령은 일본 국회연설을 통해 일본, 필리핀, 호주, 태국, 한국, 대만을 ‘자유태평양 국가(free Pacific Nations)’로 지칭하며 이들을 미국과 가치관을 공유한 국가들(friends and allies)로 규정하면서 국제연대의 강화 필요성을 역설한 바 있다.

미국은 9.11테러사태 이전부터 일본과의 군사협력을 더욱 강조해 오고 있으며, 테러 사태 이후 그러한 흐름이 가속화되고 있다. 2000년 9월 미국의 일본문제 전문가들이 작성한 보고서에서 미·일 동맹을 미·영 동맹의 수준으로까지 끌어올리고, 이를 위해 일본정부가 ‘집단적 자위권’을 행사할 수 있어야 한다고 촉구한 바 있다.²³⁾ 럽스펠드 국방장관과 군사전략가 앤

21) DoD, *Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense (September 30, 2001), p. 11.

22) 防衛聽防衛研究所(編), 『東アジア略概觀 2002—テロの脅威と戰略環境』(東京: 防衛聽, 2002), p. 246.

23) A Bipartisan Group on the U.S.-Japan Partnership, “The United States and

드류 마샬(Andrew Marshall)을 축으로 21세기 신군사전략을 표방한 ‘아시아 중심의 안보개념’은 일본이 아·태 지역의 방어에 대한 역할증대, 즉 글로벌 안보를 위해 미국과 책임을 분담할 것을 전제로 한 것이다.²⁴⁾

현재 미 안전보장회의(NSC) 일본담당 마이클 그린 등도 미·일 동맹은 무수한 잠재적 위기에 직면하고 있어 일본의 헌법문제 논의가 끝날 때까지 마냥 기다릴 수는 없다면서, 단기적으로는 자위대법의 개정에 의한 교전규칙의 명확화, 운수성·자치성·우정성 등 타부처가 관계하는 법률을 개정하여 긴급사태시 미·일 양국군대에 대한 후방지원(민간항공의 사용, 전파의 주파수 조정 등)을 제공할 수 있도록 법률 제정, 나아가 수상관저의 긴급시 권한강화도 필요하다고 주장한 바 있다.²⁵⁾

일본도 이에 호응해 9.11테러사태를 빌미로 한시적인 「테러대책 특별조치법」을 제정하여 해상자위대를 전투해역에 파견하는 등 사실상 집단적 자위권을 행사하기에 이르렀으며, 「자위대법」의 개정으로 방위출동 및 무기사용의 요건을 완화하였다.²⁶⁾ 아프가니스탄에 대한 보복전쟁에 자위대가 미군의 작전지원에 참가함으로써 실질적인 군사활동이 확대되었으며, 이를 통해 집단안보활동을 금지하는 일본헌법의 재평가 기반이 마련됨으로써 향후 동북아에서 동남아를 잇는 시레인 보호활동 등 군사적 역할을 보다 적극화해 나갈 것으로 전망된다.

이와 관련하여 중요한 것은 이렇게 일본 자위대가 사실상 집단적 자위권을 행사하게 되었을 때, 미·일 동맹은 어떻게 전개되겠는가 하는 점이다. 쉽게 단정하기는 어렵지만, 아마도 주일미군과 자위대의 관계는 현행 ‘포괄적 메카니즘’을 통한 방위협력에서 보다 통합적인 방위협력기구의 형태로 발전할 가능성이 높다.²⁷⁾ 다시 말해 미·일 군 관계자들로 구성된 현

Japan: Advancing Toward a Mature Partnership,” *INSS Special Report* (October 11, 2000).

24) Jane Perlez, “Play the Japan Card Facing Down China Without Riling It Up,” *The New York Times* (August 5, 2001).

25) 패트릭·크로닌, 마이클·그린, “將來への戰略,” 패트릭·크로닌, 마이클·그린(編), 『日米同盟：米國の戰略』(東京：勁草書房, 1999), p. 198.

26) Brad Glosserman, “Becoming ‘Normal’ in Exceptional Times,” *PacNet Newsletter*, CSIS (January 25, 2002).

재의 ‘공동계획검토위원회’(BPC)의 기능이 보다 강화된 통합군사기구의 형태로 바뀔 가능성이 높다. 다만, 이 경우에도 미·일 안보협의위원회(SCC), 방위협력소위원회(SDC)처럼 정치·외교기구와 군사기구가 협력하게 되어 있기 때문에 한국처럼 군사논리가 우위에 서는 것은 견제될 수 있을 것이다.²⁸⁾

이와 관련하여 그린과 크로닌(Green & Cronin)은 주일미군과 자위대의 통합 지휘체계의 확립과 관련한 구체적인 검토안을 제시하고 있다. 먼저, 인도지원과 유엔 평화유지활동을 담당할 미·일 공동의 합동작전센터를 설치하여 미·일 공동훈련의 경험을 축적한 뒤, 서서히 수상관저에 지휘명령권을 집중시켜 일본 내 합동지휘명령계통을 우선적으로 구축한다는 것이다. 이러한 과정을 거쳐 모든 군사작전에 대한 미·일 통합지휘 명령계통의 구축을 완료한다는 것이다.²⁹⁾ 이것은 미·일 군사동맹의 구조가 종전의 병렬형에서 직렬형 군사동맹구조로 전환되는 것을 의미하는 것이다. 이 점은 독자적인 유럽통합군을 지향했던 서구동맹의 구상이 무산되고 결국 나토의 역할 확대에 귀결된 것처럼, 미·일 동맹도 오히려 구조적으로 통합·강화되는 방향으로 나아가는 것을 의미하는 것이어서 주목된다.

IV. 한·미 동맹관계의 변화요인

냉전 이후 미국의 동아시아전략이 변화하면서 도전에 직면했던 한·미 동맹관계의 위기는 1993년 북한의 핵개발 의혹이 불거지고 클린턴 행정부가 들어서면서 해소되었다. 그 뒤 한·미 관계는 탈냉전기에도 불구하고 냉전기의 관계를 유지해 왔다. 그러나 2000년 6월 남북정상회담을 계기로 한·미 동맹관계는 또다시 새로운 도전에 직면하게 되었다. 북한에 의한

27) 현재 인도양에서 대테러전쟁의 보급작전을 위해 파견된 해상자위대 함정이 미군의 전술지휘통제를 받고 있다는 사실이 밝혀져 논란이 되고 있다. 이는 신가이드라인을 넘어서 미·일 통합지휘시스템으로 가기 위한 전단계의 성격을 띠고 있다. 『朝日新聞』, 2002年 6月16日.

28) 防衛廳(編), 『平成13年版 防衛白書』(2001年), pp. 164~70.

29) クロニン、グリーン, 前掲書, pp. 199~200.

위협인식이 약화되고 주한 미군의 주둔에 따른 부작용(미군 기지, SOFA, 주둔경비 등)이 거론되었을 뿐만 아니라 국내의 반미감정이 고양되었다.

그러나 한·미 동맹관계의 변화에 영향을 미칠 여러 변수들에 대해 국내외적으로 견해가 일치하지 않는 것이 현실이다. 이러한 현실인식의 차이는 결국 한·미 동맹의 재정의 문제를 둘러싸고 한국과 미국, 그리고 한국 내부의 논란을 불러일으키고 있다. 여기서는 한·미 동맹의 재정의 문제를 둘러싼 쟁점들에 관해, 앞서 살펴본 동맹변화의 네 가지 변수를 통해 정리한다.

1. 북한으로부터의 위협 존재의 문제

1953년 한국전쟁이래 북한의 재래식 군사력은 지속적으로 한국에 대한 위협요인으로 존재해 왔다. 특히 북한군은 절대적, 상대적 군사능력 면에서 한·미 연합전력에 비해 크게 뒤떨어져 있음에도 불구하고, 대량살상무기와 기습공격능력을 보유함으로써 피해제공능력을 갖고 있다. 북한의 주요 위협요인은 한국에 비해 양적 우위를 유지하고 있는 재래식 전력과 수도권을 포함하여 전·후방을 동시에 공격할 수 있는 장사거리 대포 및 중·장거리 미사일, 2,500~5,000톤의 화학·생물 무기를 포함한 비대칭전력이다.³⁰⁾

그러나 1995년 북한의 경제난 이후 북한위협 해소론이 대두하기 시작하였다. 미 의회조사국(CRS)이 2002년 3월 5일 발간한 보고서에 따르면, 한국민들은 1990년대 중반 이후 북한의 군사적 위협에 대한 공포에서 벗어났을 뿐만 아니라 미국이 우려하고 있는 북한의 핵무기 개발, 탄도 미사일 실험·판매에 대해서도 그다지 걱정하지 않고 있다고 밝히고 있다.³¹⁾ 이러한 북한위협 해소론은 2000년 6월 15일 김대중 대통령이 정상회담을 마치고 돌아와 서울공항에서 행한 “이제 전쟁은 없다”는 연설에

30) Seong-Ryoul Cho, “North Korea’s Military Trends Following the South-North Summit,” *Vantage Point*, Vol. 24 No.9 (September 2001), p. 45.

31) Larry A. Niksch, “Korea: U.S.-South Korean Relations-Issues for Congress,” CRS Issue Brief for Congress (Updated March 5, 2002), p. 10.

서 절정에 달했다.

북한위협론이 다시 제기된 것은 2001년 2월 조지 테넷 CIA국장이 “북한의 위협이 아직 의미 있는 만큼 줄지 않았으며 지난 10년 동안 계속되던 군사력의 퇴조가 멈춘 것으로 보인다”고 한 증언이었다.³²⁾ 뒤이어 슈워츠 한·미 연합사령관이 “한반도가 빠른 속도로 변하고 있으나 북한의 위협은 더 커지고 더 향상되었으며 더 가까워지고 더 치명적으로 되었다”고 구체적으로 북한위협론을 언급하였다. 이러한 증언들은 그 동안 국내에서 제기되었던 북한변화 회의론을 뒷받침하는 것이어서 남북정상회담 이후 한국사회에 만연되었던 북한위협 해소론과 정면으로 대립하였다.³³⁾

2001년 9.11테러사태 이후 북한위협론은 새로운 방향으로 전개되고 있다. 북한에 의한 대량살상무기(WMD)의 확산을 문제삼은 것이다. 미국은 1995년 핵확산금지조약(NPT)의 영구화를 앞둔 1993년 북한의 NPT 탈퇴선언이 발표되고, 또한 북한의 장거리 탄도미사일 수출 및 대포동 미사일의 시험발사 등이 문제가 되면서 북한을 미국의 새로운 군사전략의 주요목표로 삼았다. 2002년 1월 부시 대통령은 북한을 ‘악의 축(Axis of Evil)’의 하나로 지목한 데 이어, 「핵태세검토(NPR)」의 발표를 통해 북한을 선제 핵공격 대상으로 거명한 것이다.³⁴⁾ 그리고 금년 5월 21일 미국무부는 북한을 ‘테러지원국’으로 거듭 지정함으로써 북한위협론을 견지하고 있다.

이처럼 국내 일부의 북한위협 해소론과는 달리, 미국이 한반도에서의 전쟁위협론을 북한의 대량살상무기와 탄도미사일의 확산 등 위협을 동맹

32) George J. Tenet, “Worldwide Threat 2001 : National Security in a Changing World,” Statement by Director of Central Intelligence George J. Tenet before the Senate Select Committee on Intelligence (February 7, 2001).

33) 북한의 변화와 관련한 ‘하나의 조선’론, 남조선해방론, 선군정치 등에 관한 소개와 검토는 다음을 참조할 것. 조성렬, “남북정상회담 이후 북한의 군사동향과 군사적 긴장완화의 추진 전망,” 아태평화재단 『평화논총』, 제5권 1호 (2001), pp. 214~7.

34) DoD, *Nuclear Posture Review [Experts]*, Submitted to Congress on 31 December 2001 (January 8, 2002). (<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm> 검색일 2002. 03. 16.)

관계의 새로운 존립근거로 제기하면서, 한·미 동맹관계의 재정의 방향을 둘러싸고 국내 전문가 사이에서 논란이 재연되고 있다.

2. 미군철수론과 대북 선제공격론에 따른 동맹의 딜레마

당초 주한 미군의 주둔은 미국측의 이해관계보다는 한국측의 집요한 요구로 이루어졌다. 이미 잘 알려져 있듯이 미국에게 있어 한국은 전략적으로 중요하지만, 한국 그 자체가 중요한 것은 아니다.³⁵⁾ 1969년 닉슨·사토 미·일 공동성명에서 밝혔듯이, “한국의 안전은 일본의 안전에 긴요”한 것이었지만, 한국의 안전 자체가 관심사항은 아니었다. 이를 반영하듯, 미국의 대한 정책은 자국의 세계전략과 동아시아전략에 우선순위를 두고 있기 때문에, 한국과의 사이에서 때때로 동맹의 안보딜레마가 발생하고, 이것이 동맹관계의 변화에 한 요인으로 작용할 수도 있다.

1) 미군철수안과 내버림의 위험성

그 동안 네 차례에 걸친 주한 미군의 감축 혹은 철수 과정을 보면, 한국측의 요구에 의한 것은 한 번도 없었고 모두 한국정부와 사전협의 없이 미국측의 전략변화에 따라 일방적인 통고로 이루어졌다는 특징을 갖고 있다.³⁶⁾ 닉슨독트린이 나오면서 한국의 이해와 상관없이 7사단의 철수가 이루어졌다. 당시 1·21사태를 포함해 한반도의 안보취약성이 드러났는데도 불구하고 감군이 이루어진 것이다. 1970년대에는 카터 행정부가 들어서면서 주한 미군의 감축이 시작되었다.

1980년대 말에는 냉전체제가 붕괴되면서 동아시아의 미군을 3단계에 걸쳐 철수하겠다는 논의와 더불어 감축이 시작되었다. 1단계 주한 미군의 감축에 이어, 2단계로 주력부대인 제2사단의 철수가 검토되었다가 북한의

35) ヴィクター·D·チャー、チャイボン・ハム, “米韓同盟の將來—その柔軟性と將來” 『同盟の比較研究：冷戦後秩序を求めて』(東京：日本評論社, 2001), p. 53.

36) 이상훈, 『21세기 한반도 안보환경과 주한 미군의 역할』(서울: 세종연구소, 2001), p. 24.

핵문제가 대두되면서 동결되었다. 그리고 결국 클린턴 행정부가 등장하고 1995년 새로운 ‘동아시아전략구상’(이른바 나이 보고서)이 나오면서 동아시아의 미군이 10만 명의 규모로 유지하게 된 것이다.

주한 미군의 일방적 감축 또는 철수구상은 ‘내버림’의 위협에 직면한 한국정부로부터 주한 미군 주둔비용을 높이는 압력수단으로도 악용되었다. 이른바 ‘년·워너 수정안’에 따라 미 국방부가 1990년 4월 의회에 보고서를 제출한 이후, 그 동안 한·미 당국간에 협상중이던 현안문제들이 대부분 미국측의 요구를 받아들이는 선에서 타결되고 말았다. 1990년 6월 미군의 요구대로 용산 미군기지의 이전비용을 한국정부가 부담기로 결정했으며, 협상중이던 『한·미 주둔군 지위협정』이 개약되고, 같은 시기에 『한·미 방위비 분담금 특별협정』이 제정(1991.2)되었다. 『한·미 주둔군 지위협정』 제5조 1항에 미국 부담의 원칙 조항이 있음에도 그 동안 한국정부는 미군의 주둔에 따르는 직간접 비용을 부담해 왔었는데, 미군철수 압력이 제기되자 우리정부는 이러한 문제점을 해소하기 보다는 오히려 법적으로 제도화해 준 것이다.

2) 대북 선제공격론과 휘말림의 위험성

미국의 입장에서 볼 때, 한국의 전략적 중요성이 바뀐다면 미국의 대한반도 정책이나 안보공약 등도 바뀔 수 있다. 미국의 세계전략에서 볼 때 한반도의 안전은 2차적인 문제로 간주될 수도 있기 때문이다. 따라서 미국은 북한의 핵무기 등 대량살상무기나 탄도미사일의 확산과 관련해서는 예민하게 반응하고 있지만, 그것이 한반도의 안전에 미치는 영향은 부차적으로 간주하는 경향이 있다.

1993년 북한이 NPT 탈퇴를 선언하자 미 클린턴 행정부는 북한의 영변 핵의혹 시설에 대한 공격을 구체적으로 검토한 바 있으며, 당시 한국정부는 미국의 북한에 대한 선제공격이 한반도에서 전쟁을 불러와 우리가 전쟁에 ‘휘말림’을 당할 수 있다는 판단 아래 적극적으로 반대한 바 있다.³⁷⁾ 이 문제는 같은 해 10월 북·미간 『제네바 핵 기본합의』가 체결되

37) 이수형, “동맹의 안보딜레마와 포기-연루의 순환 : 북핵 문제를 둘러싼 한-미

어 평화적인 해결의 길을 열었지만, 결과적으로는 한국측이 KEDO경비의 약 70%인 32억 달러의 경비부담을 지는 것으로 귀결되고 말았다.

미국이 추진하는 MD 참가문제도 한국정부를 곤경에 몰아넣은 또다른 사례라고 할 수 있다. 미국정부는 한국의 MD참가를 수차례 요구했지만, MD 동참이 미·일과 중국간의 군사적 대립에 휘말릴 위험성이 있기 때문에 공식적으로는 불참의 입장을 밝히고 있는 상태이다. 금년 초 부시 행정부가 미 의회에 제출한 「핵태세검토(NPR)」에서 북한 등 ‘불량국가’에 대한 핵 선제사용도 불사하겠다는 방침을 천명하여 또다시 한반도에서 전쟁 위험론이 제기되고 있다. 특히 2003년에는 북한의 미사일 모라토리엄이 종결되고 미국이 요구하는 특별핵사찰의 시한이기 때문에 위험요인들이 겹쳐 있다. 미국의 일방적인 군사전략과 그에 따른 전쟁에 휘말릴 위험성은 동맹의 효용성에 의문을 던져주는 한 요인이 되고 있다.

3. 주한 미군에 대한 국내의 정치적 태도 변화

냉전시기에는 한·미 동맹과 주한 미군의 주둔문제가 거의 일방적으로 미국측의 판단에 맡겨졌다. 미국의 일방적인 한반도정책에 따른 동맹의 안보딜레마를 해결하기 위해 한국정부는 그에 상응하는 주둔비의 부담이나 미국제 무기의 구입 등 경제적인 대가를 치르지 않을 수 없었다. 그러나 냉전의 시기가 끝나면서 본격적으로 한·미 동맹과 주한 미군의 문제가 새롭게 재검토가 필요하다는 의견이 한국 내에서 제기되기 시작하였는데, 이는 과거와 달리 동맹관계의 변화가 한국측으로 부터도 제기될 수 있다는 것을 보여주는 것이다.

냉전의 시대가 끝나자 오래 동안 묵었던 문제들이 터져나오기 시작하였다. 치외법권적인 미군범죄를 단속할 수 있도록 6년간의 오랜 협상 끝에 「주둔군 지위협정」(SOFA, Status of Forces Agreement)이 타결되었으나 일부 내용이 주권침해라고 해서 한국민들이 재개정을 요구하고 있으며, 1950년 7월 미군에 의한 노근리 양민학살사건이 밝혀져 한국민들은

갈등관계를 중심으로”, 한국국제정치학회 『국제정치논총』 제39집 1호(1999년) 참조.

공식적인 사과와 유족들에 대한 보상을 요구하였으나 클린턴 미 대통령은 유감을 표시하는 데 그쳐 불만을 자아냈다. 매항리(쿠니)훈련장의 소음문제는 광범위한 미군기지의 이전문제를 불러일으켰다.<표-2>참조)³⁸⁾

<표-2> 한국내 주한 미군의 주요기지 및 시설 (2000년 5월 현재)

주요기지 규모	용산 미8군기지 (78만 평), 의정부 미2사단 사령부(캠프 레드 클라우드) (25만 평), 동두천 미1여단 본부(캠프 케이시) (430만 평), 대구 19지원사 비행대(캠프 워크) (20만 평), 부산 주둔 사령부(캠프 하야리야) (16만 평), 오산 공군기지(220만 평), 군산 공군기지 (300만 평)	1,089 만 평
주요 훈련장 및 탄약고 규모	파주 미2사단 훈련장(블스 아이) (2,800만 평), 포천 미 2사단 사격 및 전차훈련장 (510만 평), 매항리 쿠니 미 공군 훈련장 (720만 평), 마산 탄약고 (103만 평), 평택 탄약고 (70만 평)	4,203 만 평

그에 따라 한국 내 일부 급진파들은 주한 미군의 철수를 주장하기도 하고, 안보전문가들 가운데서도 주한 미군의 평화유지군 전환을 포함하여 주한 미군의 규모와 기능을 변화시켜야 한다고 주장하기도 하였다. 또한 북한 위협에 대한 한국민의 인식 변화는 주한 미군의 주둔에 대한 인식의 변화로 이어졌고, 한·미간 동맹의 안보딜레마는 일부 정치인과 지식인들의 불만을 자아내었다. 이러한 분위기에 기름을 부은 것은 2000년 6월 남북 정상회담 이후 남북한 관계가 해빙기를 맞이하면서부터 이다.

빅터 차와 함재봉은 이 문제에 관해 “한국국내정치와 동맹의 규범적 모순”이라는 분석틀로 설명하고 있다.³⁹⁾ 냉전 이후 미국은 ‘민주주의와 시장

38) 2000년 5월 현재 전국에 산재한 미군기지 및 훈련장, 탄약고는 모두 93개에 달하며, 총면적은 7,455만 평이고 이 중 훈련장이 5,600만 평(72곳)이다. 최근 주한 미군은 ‘연합토지관리계획(Combined Master Plan)을 세워 미군기지와 훈련장을 통합하겠다고 밝히고 있다. 안정애, “주한 미군: 대한민국을 만들고, 지키고, 유지시킨 대한민국 역사 그 자체,” 『한반도의 외국군 주둔사』 (서울: 중심 2001), pp. 358~63.

경제'를 동맹관계의 강화 규범으로 내세우고 있지만, 민주화가 반드시 동맹에 긍정적인 영향을 미치는 것이 아니라는 것이다. 한국의 민주주의세력은 '미국이 역대 독재정권을 지지하고 광주사태의 잔혹한 진압에 관여했으며 주한 미군이 비합법정권을 지탱하고 있다'고 생각하여 한·미 동맹을 비판한다는 것이다. 여기서 한국전쟁의 수정주의적 해석이 지식인·학생지도자들의 민족주의적 의식을 자극하였다는 것이다.

이러한 움직임은 정치권에도 나타나기 시작하였는데, 여야당 개혁파 의원들의 모임인 '정치개혁을 위한 의원모임'은 미국 부시 대통령의 '악의 축' 발언에 대해 미국의 대북 강경정책을 강력히 비난하는 성명을 발표하였으며,⁴⁰⁾ 여당의 대통령 후보로 선출된 노무현 후보는 한·미 관계는 대등한 관계로 재편되어야 한다고 주장하였다.⁴¹⁾ 이와 같은 한국정치권 내의 분위기를 의식해서인지, 제임스 켈리(James Kelly) 국무부 동아태 차관보는 워싱턴의 아시아 소사이어티에서 행한 연설에서 "한국에 탄생할 새로운 리더십은 한국에서 미국의 전통적 역할에 도전하는 방식으로 한·미 관계를 재정의(redefine)하려고 할지 모른다"는 견해를 나타내 동맹 재정정의 가능성과 방향에 대해 전망하기도 하였다.⁴²⁾

4. 주둔비용 분담에 따른 동맹의 경제성 문제

미국은 한국의 경제적 능력이 취약하였던 1970년대 중반까지는 각종의 경제·군사원조를 한국에 제공하다가 연합방위증강사업(CDIP)을 시작한 1974년부터 주한 미군의 군사시설 건설비용을 한국이 부담토록 요구한 바 있으며, '88년 서울올림픽 개최 등을 통하여 한국의 경제적 능력과 국제적 위상이 높아지면서 주한 미군 주둔비용(NPSC, 인건비외 주둔비용=운영·유지경비)분담을 한국에 공식적으로 요구하기 시작하였는데, 1990

39) チャー, ハム, 前掲書, pp. 70~3.

40) 『조선일보』, 2002년 2월 5일.

41) 2002년 4월 12일 SBS라디오와의 인터뷰.

42) James A. Kelly, "Some Issues in U.S.-East Asia Policies," Washington, DC, April 4, 2002, 2002. (<http://www.asiasociety.org/speeches/kelly2.html> 검색일 2002년 5월 24일).

년대 이후 미국측의 요구액이 급격히 늘어나 한·미 동맹관계의 쟁점의 하나로 떠오르게 되었다.

1) 비용측면

한국은 접수국(Host Nation)으로서 미군기지의 제공과 카투사(KATUSA), 그밖에 미군 주둔비용의 일부를 지원하고 있다.⁴³⁾ 한국의 방위비 분담액을 보면, 1991년 1.5억 달러에서 1995년에는 두 배인 3억 달러로 늘어났고, 2001년에는 4.4억 달러에 달해 10년만에 3배로 증가했다. 그리고 2002년에는 10.4% 늘어난 4.9억 달러이다.⁴⁴⁾ 방위비 분담금외 지원은 약 18억 3,300만 달러(1997년 기준)로 방위비 분담금 3.63억 달러를 포함하면 22억 달러에 달하는 미군의 주둔경비를 한국측이 부담하고 있다.⁴⁵⁾

이와 관련하여 미 의회조사국(CRS)의 보고서는 다른 견해를 보여주고 있다. 이 보고서에 따르면, 주한 미군의 주둔경비가 매년 20억 달러에 이르지만, 한국의 직접적인 분담금은 매년 3.5억 달러 이하라고 하여 분담금외 지원은 제외시키고 있는 것이다. 그리하여 부시 행정부는 한국측의 주한 미군 주둔 분담금액을 30%인상을 요구하기로 결정했다고 한다.⁴⁶⁾ 동맹국의 방위비분담 평가와 관련한 의회의 주요지침에서 미군 주둔비용(NPSC)의 75%를 분담시키는 것이라고 밝히고 있어, 앞으로도 미국의 주한 미군 주둔경비 분담 인상요구는 계속될 것으로 보인다.

43) 이상훈, 앞의 책, pp. 51~54; 이장희, “한미간의 현안과 해결방안,” 제7차 세종 국가전략포럼 『국제질서 전환기의 국가전략-한국의 외교·안보·대북 전략』 (세종연구소, 2002년 5월 17일), pp. 55~9.

44) 국방부, 『국방백서 2000』, pp. 89~90; 국방부, 『2001년 국방주요자료집』 (http://www.mnd.go.kr/sub_menu/w_book/2001/2-3-1.htm 검색일 2002.5.29.)

45) 국방부, ‘1997년 주한 미군 직·간접 지원 현황’, 『국방백서 1998』 (1998년), p. 223. 1998년도에는 IMF사태에 따른 여파로 분담금 3.15억 달러와 분담금외 지원 13.17억 달러를 합쳐 16.32억 달러가 주한 미군을 위해 제공되었다.

46) Larry A. Niksch, op cit. p. 11.

2) 효과측면

안보비용의 부담을 논할 때는 이렇게 드러나는 주둔비용과 미군 주둔에 따른 안보비용 절감효과도 고려해야 한다. 주한 미군의 주둔으로 우리의 안보비용이 절감됨으로써 지속적인 경제발전이 가능했다는 측면도 무시할 수 없다. 주한 미군이 보유하고 있는 장비와 물자, 그리고 수십 억 달러의 운영 유지비 지출과 그것이 지역경제에 미친 파급효과 등을 감안하면 미군 주둔의 기회비용은 적지 않다.⁴⁷⁾

또한 만일 주한 미군 철수가 이루어졌을 때 주한 미군의 전력 공백을 대체하기 위해 천문학적인 국방예산이 추가로 소요된다는 점을 고려하지 않으면 안된다. 미군 증원전력을 포함한 주한 미군의 전투장비 가격 및 운영유지비가 약 140억 달러(한화 112조원) 이상이 되는 등 경제적 가치는 매우 크며, 미군이 보유하고 있는 전쟁 예비탄(WRSA탄)은 유사시 필수 소요분의 약 60%로서 약 5조 원 정도의 비용절감 효과가 있다. 그밖에도 주한 미군은 일·중 군비경쟁 등 주변국의 군비경쟁을 억제함으로써 동북아의 군비경쟁을 완화시키는 역할을 하고 있어서 결과적으로 한국의 안보 부담을 줄여주는 효과도 있다는 점도 간과할 수 없다.⁴⁸⁾

이상에서, 한국방위에 대한 주한 미군의 기여와 비대칭적인 한·미 동맹 관계를 격상시키기 위한 필요성을 고려할 때 방위비 분담은 불가피한 측면이 없지는 않다. 하지만, 한·미 동맹과 같은 방위동맹의 경우, 공격형 동맹과 달라 목적이 달성된 이후 관계의 계속을 위해서는 비용(cost)이 드는 것은 바람직하지도 않을 뿐만 아니라 가치도 없다.⁴⁹⁾ 따라서, 주한 미군의 주둔경비에 대한 한국의 과도부담이나 과소부담은 어느 쪽의 입장에서든 동맹관계를 훼손시킬 위험성을 안고 있는 것이 사실이다.

47) 주한 미 육군 편제의 75%를 차지하고 있는 주한 미군 내 한국인 직원들에 대한 비용의 70%가 한국 정부로부터 지원된다. 전국주한미군한국인노동조합 자료. (<http://www.usfkkeu.or.kr/product/new5.htm> 검색일 2002년 5월 30일).

48) 이기중, “지금은 때가 아니다”, 『국방일보』 2000년 12월 2일.

49)チャー、ハム, 前掲書, p. 75.

V. 한·미동맹 재정의의 추진방향과 전망

탈냉전 이후 동맹관계의 재편 방향은 크게 세 가지 길이 있을 수 있다. 첫째는 위협소멸 이후 새로운 비전 아래 기존 동맹관계를 재정의하는 길이고, 둘째는 새로운 동맹을 모색하는 길, 셋째는 독자적인 군사력 증강을 통해 자주국방을 이룩하는 길 등이다. 이 가운데 두 번째의 길은 일본에 대한 거부감, 중국에 대한 신뢰부족 때문에 선택가능성이 없으며, 세 번째의 길도 주변강국과의 군비경쟁을 유발할 수밖에 없다는 점에서 비현실적이라고 할 수 있다. 따라서 마땅한 선택지가 없다면 고립의 위험성보다는 기존 ‘한·미 동맹의 유지’를 선택하는 첫째의 길밖에 없을 것이다.

따라서 현실적으로 채택 가능한 형태로서 한·미 동맹의 존속을 전제로 한 ‘재정의’의 시나리오를 검토하지 않을 수 없다. 여기서 한·미 동맹관계의 존속을 전제로 한 ‘재정의’의 시나리오로는 다음 세 가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째는 ‘군대 없는 동맹’이고, 둘째는 ‘동맹의 유연화’이며, 끝으로 ‘동맹의 강화’이다. 앞의 두 가지는 현존 한·미 동맹의 성격변화를 추구한다는 점에서 ‘한·미 동맹관계의 전환’의 의미를 담고 있는 것이며, 마지막 시나리오인 ‘동맹의 강화’는 냉전시대의 동맹관계를 탈냉전시대 이후에도 존속하려는 의도가 깔려 있다는 점에서 ‘동맹의 재정의’보다는 ‘동맹의 재확인’에 더 가까울지도 모른다.⁵⁰⁾

1. 한·미 동맹의 발전방향: 세 가지 시나리오

1) 군대 없는 동맹

한·미 동맹이라 하면 반드시 주한 미군의 존재가 떠오르게 되고, 주한 미군의 존재가 없는 한·미 동맹이란 상상조차 할 수 없다는 것이 일반적

50) 실제로 일본에서도 언론과 학계에서 ‘재정의’라는 용어를 사용하고 있으나, 정작 미·일 양국정부 관계자들은 ‘전환’의 뉘앙스를 풍기는 ‘재정의’라는 용어의 사용을 피하고 ‘재확인’이라는 용어를 사용하고 있다. 外岡秀俊, 本田 優, 三浦俊章, 『日美同盟半世紀: 安保密約』, 朝日新聞社(2001年), pp. 486~7.

인 상식이다. 그러한 '상식'이 자리잡게 된 것은 「한·미 상호방위조약」의 불완전성 때문이다. 한·미 조약은 「북대서양조약」이나 「미·일 안보조약」과 달리 자동개입(automatic involvement) 조항이 들어있지 않으며, 그렇기 때문에 주한 미 지상군을 인계철선(trip-wire)으로 삼아 실제적으로 미군의 자동개입을 보장하고 있다. 그런 의미에서 주한 미군의 주둔이 없는 「한·미 상호방위조약」은 불완전한 안전보장 문서일 수밖에 없다. 따라서 한·미 군사동맹의 요체는 주한 미군의 주둔이며, 또한 주한 미군이 한국군과 맺고 있는 연합지휘체제라는 것이 상식으로 받아들여지고 있는 것이다.

그러나 미국과의 동맹관계가 반드시 미군의 주둔을 전제로 하는 것은 아니다. 현재 미국은 아시아·태평양 지역에서 한국, 일본 및 호주·뉴질랜드(ANZUS alliance)와 동맹관계를 맺고 있다. 하지만, 한국과 일본에서와는 달리 호주와 뉴질랜드에는 미군을 주둔시키지 않고 있다. 그 대신 호주는 미국이 주도하는 림팩(RIMPAC), 팀 챌린지(Team Challenge) 등 다국간 합동훈련에 참가할 뿐만 아니라, 미국과 합동으로 미·호주 연합훈련(Tandem Thrust)도 격년으로 실시하고 있다.⁵¹⁾ 나토회원국의 경우에도 미군이 모든 동맹국가에 주둔하고 있는 것은 아니다. 이처럼 미군의 주둔은 동맹관계의 충분조건일 뿐 필요조건은 아니다.⁵²⁾

따라서 이 시나리오에 따르면, 미군의 한국 내 시설의 자유로운 접근, 유사시에 대비한 합동군사훈련, 군사고문단의 체류 등은 보장하되 주한 미군은 완전 철수하게 된다. 이렇게 되면 더 이상 군사기지 및 주둔경비의 분담이 필요 없는 한·미 동맹관계로 발전하게 된다. 이처럼 굳이 주한 미군을 한반도에 주둔시키지 않고 동맹관계를 유지한다는 것이 이 시나리오의 구상이다.

51) Peter Jennings, "The Australian-American Alliance," (피터·जेनिंग스, "안자스條約의變遷とアジア太平洋," 船橋洋一(編), 『同盟の比較研究: 冷戰後秩序を求めて』(東京: 日本評論社, 2001).

52) 동맹관계는 아니지만 미국에게 군사기지를 제공했던 사례도 있다. 필리핀 내에 있던 수빅만 해군기지와 클라크 미 공군기지는 1991년 말로 시한이 만료되었지만, 필리핀 상원이 「대미 토지공여계약」의 갱신을 거부하는 결의를 함으로써 철수하였다.

2) 동맹의 유연화

두 번째 한·미 동맹의 발전 시나리오는 냉전시기에 형성된 동맹의 성격에서 벗어나 남북관계의 개선을 반영하여 단순한 방위동맹을 넘어 새로운 동맹의 규범을 공유하고, 한국의 국력신장에 걸맞는 대등한 동맹관계로의 재편을 지향하는 것이다. 이것은 냉전 이후 나토군 내의 미·유럽 안보관계도 미국의 일방적인 주도에서 점차 양자간 파트너십에 더 큰 비중을 두는 구도(More Partnership, Less USA Leadership)로 변화하고 있는 점과 유사하다. 미 합참본부의 보고서에서 주한 미군이나 주일 미군에 대해 장기적으로 미군의 성격을 점령군(occupation forces)이 아니라 손님(guests) 또는 동반자(partners) 입장으로 바꾸어야 한다고 한 것과 일맥상통한다고 볼 수 있다.⁵³⁾

이 시나리오에 따르면, 현행 한·미 동맹의 구성내용도 탈냉전시대의 도래와 남북관계의 개선이라는 전략환경의 변화와 한국의 국력신장이라는 주·객관적인 평가에 기초해서 재구축해야 한다. 이를 위해서는 주한 미군의 성격과 역할의 변경문제, 유엔사령부의 해체 문제, 전시작전통제권의 환수 및 한·미연합사의 해체와 재편문제, 미군 주둔비의 분담문제, 한국민의 불만을 불러일으켜 온 군사기지의 이전문제 등에 관한 종합적인 검토가 필요하게 된다.

주한 미군의 성격과 역할을 북한에 대한 억지에서 지역의 안정자(stabilizer)로 전환한다면, 육군 위주의 주한 미 지상군을 삭감하고 신속 대응능력을 높이기 위해 공군과 해군의 규모를 확대해야 할 것이다. 그에 따라 군사기지와 훈련장의 축소 및 이전을 통해 한국 주민들의 민원을 해결해 나가야 할 것이다. 또한, 전시 작전지휘권의 환수문제는 나토나 일본 방식을 검토하여 해결할 수 있다는 것이 이 시나리오의 구상이다.⁵⁴⁾

53) Thomas E. Ricks, "For Pentagon, Asia Moving to Forefront," *The Washington Post*, May 26, 2000. ; The Joint Chiefs of Staff, *Joint Vision 2020*, May 30, 2000.

54) チャー, ハム, 前掲書, pp. 56-9. : 정옥임, 앞의 책, pp. 47~51. : 박건영, 앞의 논문, pp. 30~8. : 이장희, 앞의 논문 참조.

3) 동맹의 강화

세 번째 한·미 동맹의 발전 시나리오는 전통적인 한·미 동맹관계를 새로운 안보전략환경의 변화에 맞춰 강화한다는 것이다. 이 시나리오는 9.11테러사태 이후 미국의 「4개년 국방기획서」를 통해 제시된 것으로, 공통의 목적에 동참하는 국가의 공동체를 형성하고 이들 국가끼리 안보관계를 더욱 강화할 것을 주창하는 것이다. 여기서 동맹관계와 파트너십의 강화란 평시, 전시를 불문하고 다국적군의 작전참가를 통해 작전운용성을 높이고 평시에도 준비를 강화하며, 통합 및 연합의 훈련·연습 활동에 동맹국의 참가를 늘리는 방향으로 전개하는 것이다.⁵⁵⁾

앞서도 언급했듯이, 지난 2월 부시 대통령은 아시아지역에서 일본, 필리핀, 호주, 태국, 한국, 대만 등 6개국을 미국과 가치관을 공유한 국가들로 규정하면서 ‘자유태평양국가’로 지칭하며 반테러 국제연대의 형성을 역설하였다. 그에 앞서 미 국방부가 작성하여 의회에 제출한 「핵태세검토(NPR)」(2002.1. 9.)에서 미국 부시 행정부는 ‘사전에 위협의 뿌리를 뽑기 위해 기존의 협약에 매이지 않고 도발여부와 관계없이 행동하겠다’는 새로운 군사전략을 선언하였다. 북한은 미국이 지목하는 7개 ‘불량국가’의 하나로, 북한이 스스로 핵무기를 포기하고 미사일 개발을 중단하고 생화학무기를 버리기 전에는 언제라도 미국의 ‘무기제거대상’으로 남게 된다.

따라서 한·미 동맹의 강화론에 따르면, 북한의 대량살상무기의 사전제거에 초점을 맞춘 미국의 신군사전략에 맞춰 한국의 국방정책과 군사전략이 재조정되어야 한다. 한·미 동맹을 강화하기 위해서는 미국의 군사적 요청에 발맞춰 한국도 확정하기 어려운 다양한 ‘불법적’ 위협에 대응할 수 있도록 ‘위협기초’가 아닌 ‘능력기초접근(capability-based approach)’으로 전략을 바꾸고, 북한 대량살상무기의 사전 제거에 전략초점을 맞추게 될 것이다. 즉, 한·미 동맹의 군사적 목표는 한반도와 세계의 평화에 대한 중대한 위협이 되는 북한의 대량살상무기문제를 해결하기 위한 공동전략에 맞춰지도록 강화하게 된다.⁵⁶⁾

55) DoD(2001), op cit., pp. 14~5.

56) 이상우, “대북 군사전략 새로 짜야,” 『조선일보』 2002년 3월 20일 ; 국가혁신

2. 각 시나리오의 추진방향과 성립조건

1) 군대 없는 동맹

‘군대 없는 동맹’의 시나리오는 매우 급진적인 것처럼 보이지만, 사실은 이미 1990년 4월 전임 부시 행정부 하의 미 국방부가 1990년부터 2000년 사이에 3단계에 걸친 단계적 감축안을 내놓았던 것과 거의 유사한 구도를 가진 것이다. 이 3단계 주한 미군 재조정안은 마지막 단계에서 북한의 위협이나 미군의 지역적 역할 등에 따라 최소규모의 주둔을 존속하는 방식이었으나, 궁극적으로는 지상군 없는 주한 미군 체제의 가능성을 실현하겠다는 복안을 갖고 있었던 것이다.⁵⁷⁾

이 시나리오가 한·미 동맹관계에서 설득력을 갖기 시작한 것은 최근 미국의 군사전략 변화에 기인하는 것이다. 미국의 신군사전략은 다음과 같은 세 가지에 기초하여 성립되어 있는데, 첫째는 유사시에 대처할 수 있는 공동대응능력을 갖추기 위해 역내 국가들과의 정기적인 합동훈련을 실시하고, 둘째는 미군이 항만이나 공항 등 시설에 자유로이 접근하고 탄약·군사장비의 보관과 군수물자의 보급을 손쉽게 할 수 있는 동맹국과 우호국가의 원활한 협력을 요구하고 있다. 셋째로는 신속한 미군부대의 전개능력과 정밀타격능력을 강화하는 것이다.⁵⁸⁾ 이와 같이 미국의 신군사전략은 반드시 미군의 현지주둔을 전제로 하는 것은 아니기 때문에 ‘군대 없는 동맹’의 실현가능성이 그만큼 높아지게 된 것이다.

이 시나리오는 한반도에서 북한의 위협이 완전히 소멸되고 평화체제가 수립된다는 기본전제 아래에서 성립 가능한 것이다. 이 시나리오는 남북한 간에 군사적 신뢰구축이 이루어지고, 운용적 군비통제와 실질적인 군축이 이루어진 뒤에야 실현될 수 있는 것이라는 점에서 중장기적으로 추진될

위원회, 앞의 책, p. 115.

57) 정옥임, 『한반도 평화와 주한 미군 : 동맹 재정립의 방향』 (서울 : 세종연구소, 2001), pp. 35~7.

58) 조성렬, “부시행정부의 동아시아 중시전략과 한·미관계,” 『국제문제』 2월호 (2001년) 참조.

목표가 될 수는 있지만 단기적으로 실현하기는 쉽지 않다. 여기서 운용적 군비통제와 실질적인 군축과정은 단계적으로 이루어질 수도 있지만, 동시에 이루어질 수도 있다. 또한 이 시나리오가 성립하려면 미국의 동와 중국의 협조 등 주변 강대국들의 협력이 절대적으로 필요하다.

2) 동맹의 유연화

탈냉전시대 동맹관계로 재편하기 위해서는 단순히 동맹의 구조나 기능의 변경만으로는 안되며 미래지향적인 목표의 공유가 필요하다. 지금까지의 한·미 동맹은 공통의 전망과 목표가 없이 지극히 실용적인 두 가지 목적-북한의 재침 방지와 일본의 방위-을 위해 존속해 왔다고 볼 수 있다. 굳이 한·미 동맹에서 공통의 목표가 존재했다면 그것은 반공주의일 것이다. 그러나 외부위협에 대한 공동대처를 목적으로 한 냉전형 동맹관계는 더 이상 존속하는 데 어려움이 있다.

유연화된 동맹의 목표는 한·미 동맹이 미·일 동맹의 부속물이 아니라 한국의 가치를 지키기 위한 동맹관계가 되도록 하는 것이 될 것이다. 그리고 현 상태뿐만 아니라 통일과정과 그 이후에도 공유할 수 있는 것이어야 할 것이다. 그러한 것으로는 한국과 미국이 인권, 민주주의, 시장 등 가치를 공유하고, 한반도의 안정과 평화적 통일, 그리고 동아시아의 평화와 번영을 위해 공동 노력하는 동반자 관계의 지향이 새로운 21세기를 향한 한·미 동맹의 비전이 될 수 있다.

‘동맹의 유연화’의 시나리오가 실현되기 위해서는 객관적, 주체적인 요건 가운데 어느 하나라도 충족되는 것이 필요하다. 객관적인 요건으로는 무엇보다 남북한 사이에 화해·협력이 지속되고 한반도의 평화프로세스가 진행된다는 전제가 필요하다. 북한의 위협이 냉전형 동맹관계를 만들어낸 것이라면, 북한의 위협이 소멸하고 남북간의 긴장관계가 해소된다면 종전의 동맹관계를 넘어서 새로운 동맹관계의 구축이 요구될 것은 자명한 일이다.

‘동맹의 유연화’로 재정의하기 위해서는 주체적인 요건도 충족되어야 한다. 한국 국민들 사이에서 민족주의 의식이 높아지고 있고 이는 기존의 한·미 동맹관계를 위협하는 주요 원인이 된다. 더군다나 여야당을 망라한 소

장 정치인들이 보여주고 있는 민족주의적 자세에 대해 미국은 어떤 형태로든 대응하지 않을 수 없게 되었다.⁵⁹⁾ 하지만 유연화가 진행되는 동맹관계의 폭과 깊이는 위의 주·객관적인 요인들의 결합과 강도에 의해 결정될 것이다.

3) 동맹의 강화

한·미 동맹의 강화론은 9.11테러사태 이후 반테러 국제연대를 주창하는 부시 행정부의 강경파들이 제기하고 있고, 국내 일부 안보전문가들이 이를 지지하고 있다. 그러나 한·미 동맹의 강화론은 한반도의 특수성을 고려하지 않은 채 미국의 세계전략 차원에서 북한을 ‘불량국가’, ‘테러지원국’, ‘핵 선제공격 대상국’으로 지명하여 한반도의 긴장을 고조시키고 있다는 비판을 받고 있다. 한국 국민들 가운데에는 미국측의 일방적인 태도가 남북관계의 개선분위기에 찬물을 끼얹고 한반도에서 또다시 전쟁을 불러일으키지 않을까 우려하는 목소리도 있다. 이 점 때문에 2003년 위기설에 따른 ‘휘말림’의 위험성에 대한 경계심과 함께 한국국민의 반미 감정을 자극하고 있다.

한·미 동맹 강화론이 한국 국민들에게 설득력을 갖기 위해서는 현재와 같은 미국 일방주의에서 벗어나 북한의 대량살상무기가 가진 위협성에 대해 납득시키는 것이 필요하다. 그리고 한·미 동맹의 강화가 한반도 냉전구조의 해체와 평화프로세스에 어떻게 기여할 수 있는지를 설명할 수 있어야 한다. 또한 한·미 동맹강화론이 전통주의로의 복귀로 비춰지지 않고 성립하기 위해서는 반테러, 반확산과 같은 네가티브적인 캠페인보다는 한·미 두 나라 국민이 공유하고 지향할 공통가치에 입각한 미래의 비전을 제시하는 것이 필요하다.

59) 한나라당 국가혁신위원회 보고서도 “우리 군의 작전권 독립을 위한 준비와 노력을 경주하고 이에 따라 한미연합사의 조직과 기능을 단계적으로 조정한다”고 하여 ‘동맹의 유연화’의 입장을 취하고 있다. 국가혁신위원회, 『반듯한 나라, 활기찬 경제, 편안한 사회』, 한나라당 (2002년 5월), p. 104.

3. 각 시나리오의 평가와 전망

탈냉전에도 불구하고 한·미 동맹관계는 별다른 재정의도 없이 냉전시대의 동맹관계를 그대로 유지해 왔다. 2000년 남북정상회담 이후 재정의의 필요성이 제기되기 시작하였고, 9.11테러사태 이후 2003년의 ‘한·미 동맹 50주년’을 맞이하여 새롭게 동맹관계의 재정의가 필요하다는 문제도 제기되고 있다. 하지만, 전자의 경우와 후자의 경우는 매우 대조적인 관점에서 제기되고 있다. 전자는 남북관계가 해빙기를 맞아 한반도 평화체제 하에서 주한 미군의 역할조정을 포함해 ‘한반도 평화체제에 대비한 한·미 동맹관계의 재정의’를 의미하는 것이라면, 후자는 9.11테러 이후 새로운 국제정세에 대응하기 위한 ‘반테러 국제연대를 위한 한·미 동맹관계의 재정의’를 의미하는 것이다.

이와 관련하여, 김대중 대통령은 2002년 2월 6일의 재외공관장 만찬과 2월 20일의 한·미 정상회담에서 향후 한·미 관계가 ‘상호방위조약에 기초한 동맹관계’에서 ‘대테러전쟁, 대량살상무기 등 글로벌 이슈에 대한 한국의 적극적 참여’로 확대 재편한다는 ‘한·미 동맹관계의 재정의’ 문제를 제기하였다. 김 대통령이 제기한 ‘한·미 동맹의 재정의’는 사실상 동맹강화론에 해당하는 것으로, 그 동안 대북 정책과 대테러 전쟁의 확대를 둘러싸고 견해차이를 드러냈던 한·미 사이의 입장을 조율하기 위한 대책으로 내놓은 것이었다. 그러나 이러한 문제제기는 어디까지나 총론적인 수준에 머문 것이었으며, 미국측과 사전에 충분한 교감을 이루지는 못한 것으로 보인다. 무엇보다 한국측이 과연 ‘동맹의 강화’로 기존의 태도를 변경한 것인지에 대해서는 선불리 판단 내리기 어려운 것이다. 따라서 여전히 위의 세 가지 시나리오는 검토할 가치가 있는 것이다.

먼저, ‘군대 없는 동맹’으로의 재정의는 한국민들의 반미적인 의식과 정치운동을 고려할 때 하나의 대안으로 떠오를 수 있으나 몇 가지 근본적인 한계를 안고 있다. 이 시나리오가 실현된다면, 주한 미군의 주둔에 따른 경비 분담이나 군사기지·훈련장의 이전문제 등 한국주민들 사이에 존재했던 불만요인은 상당 부분 해소될 수 있을 것이다. 하지만 ‘군대 없는 동맹’ 관계가 실현되어 미국의 전방전개가 사라진 이후 미국이 수행했던 동아시아

아 지역의 균형자, 안정자 역할을 누가 대신할 수 있겠는가 하는 점이 새로운 문제로 떠오르게 된다.

이 시나리오의 또 다른 문제점은 주한 미군이 없는 동맹관계에서는 한반도 통일과정에서 최대 지원세력을 확보하는 방안이 마땅치 않다는 점이다. 독일의 통일과정에서 미국이 핵심적인 역할을 했듯이, 남북간의 화해와 협력이 진전되어 북한의 군사적 위협이 감소되더라도 한반도의 평화프로세스가 진전됨에 따라 주한 미군의 커다란 역할 수행이 요청될 수 있다.⁶⁰⁾ 그런데 주한 미군이 없는 상황에서 북한의 붕괴 혹은 어떠한 형태로든 통일과정이 진행된다면 이 과정이 평화적으로 잘 관리할 수 있을지 회의적이다. 주한 미군의 존재는 한반도 통일과정에서 자칫 국제적 또는 남북간 군사적 분쟁으로 비화되는 상황을 방지하고, 통일의 전 과정을 통하여 우리를 도울 수 있는 최대의 지원세력이 되기 때문이다.

다음으로, ‘동맹의 유연화’ 작업은 한·미 동맹관계의 건전한 발전을 위해서도 필요하지만 그다지 순탄한 것은 아니다. 냉전 이후 유럽과 일본에서도 동맹의 유연화 작업이 이루어졌지만 유독 한국에서는 그렇지 못하였다. 그 이유는 1990년대 한반도에서 북한의 위협이 상존하는 등 객관적 여건뿐만 아니라 주체적인 여건도 성숙하지 않았었기 때문이다. 2000년 6월 남북정상회담 이후 ‘동맹의 유연화’ 필요성이 제기되었으나 2001년 대북 강경파인 부시 행정부의 등장으로 이 시나리오는 역풍을 맞고 있다.

이 시나리오를 더욱 어렵게 만드는 것은 이미 ‘동맹의 재정의’가 이루어진 유럽과 일본의 경우에서 반대 경향마저 나타나고 있다는 점이다. 근년 들어 유럽국가들이 추진했던 독자적인 유럽통합군 구상도 무산되고 결국 미국 주도의 나토 중심으로 편입되었으며, 일본 자위대도 집단적 안보활동에 참가하면서 점차 미국과 방위협력기구를 통합하는 방향으로 검토가 이루어지고 있는 등 최근의 양상을 보면, 오히려 유연화되었던 동맹관계가 오히려 경직화되는 경향마저 보이고 있다. 따라서 ‘동맹의 유연화’ 시나리오의 당위적인 요구에도 불구하고 일부 기능적인 조정- 성격 변화가 아닌 운용상의 유연성- 이외에 당분간 현실화될 가능성이 높지 않다.

60) 유명환, “국제질서의 재편과 한미 관계-부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언과 한반도 문제-,” 한국외교협회 『외교』 제61호 (2002. 4.), pp. 27~8.

끝으로, ‘동맹의 강화’ 시나리오를 검토할 필요가 있다. 부시 행정부의 등장과 특히 9.11테러사태 이후 미국의 신군사전략에 따라 동맹국과의 관계 강화를 적극 추진하고 있다. 한국 내에서도 ‘동맹의 유연화’ 방향을 반대하며 ‘동맹의 강화’를 주장하는 여론이 확산되고 있다. 특히 김대중 정부의 대북 정책이 북한측의 무성의로 장기간 교착상태에 빠지고 북한위협론이 소멸되지 않는 상황에서, 김대중 정부도 미국과의 관계에서 ‘유연화’를 요구하기 보다는 총론적인 수준에서나마 ‘강화’의 방향으로 선회하기 시작한 것으로 보인다.

그런 가운데 서해교전의 재발생은 남북관계의 악화는 물론, 한·미 동맹 관계에도 커다란 영향을 미칠 것으로 보인다. 월드컵 열기가 절정에 달했던 2002년 6월 29일 서해 연평도 부근 북방한계선(NLL) 남측해역에서 북한 경비정에 의한 선제공격으로 한국 해군의 피해가 발생하면서 한·미 연합태세의 중요성이 재강조되고 이와 함께 ‘한·미 동맹 강화론’이 힘을 얻게 될 것으로 전망된다.

VI. 맺음말

한·미 동맹의 출발점이 된 「한·미 상호방위조약」이 체결된 지 벌써 50주년이 된다. 하지만 오늘날 한·미 동맹은 불확실성 속에서 국내외의 도전에 직면해 있다. 냉전의 해체로 과거의 적이 사라졌지만, 비대칭적인 위협의 증대에 따라 ‘불량국가’, 테러집단 등이 새로운 위협세력으로 떠오르고 있다. 게다가 북한이 ‘불량국가’, ‘테러지원국’으로 거듭 지명되면서 한반도의 안보상황을 불투명하게 만들고 있다.

한·미 동맹과 주한 미군을 둘러싸고 한국 내 여론은 동맹해소와 미군철수를 주장하는 급진론에서 현 한·미 동맹관계에 어떠한 수정도 가해져서는 안 된다는 전통주의자들까지 다양한 스펙트럼이 존재한다. 미국의 군사적 단일패권이 적어도 50년은 간다고 볼 때,⁶¹⁾ 한국의 이익을 위해 한·

61) 21世紀日本の構想懇談會, 『21世紀日本の構想：日本のフロンティアは日本の中にある—紫笠と協治で築く新世紀』(2000年 1月). 이 보고서에 관한 상세한 분석은 조성렬, “일본의 21세기 외교안보전략,” 『국제문제』, 2000년 5월호, pp. 10

미 군사동맹관계를 지속시켜 나갈 필요가 있지만, 그렇다고 냉전시대에 형성된 동맹의 틀을 21세기까지 그대로 가져갈 수는 없다는 당위론을 부정할 수도 없다.

그런 점에서 당면한 한·미 동맹관계는 ‘동맹의 강화’라는 기조가 당분간 불가피한 대세를 형성한다고 하더라도 이를 그대로 받아들일 수는 없을 것이다. 미국의 신군사전략이 미군의 전방전개를 줄이는 방향으로 추진된다는 점을 활용한다면 우리의 노력 여하에 따라 ‘유연성을 높이는’ 방향으로 전환시켜 나갈 수 있을 것이기 때문이다.

결론적으로 볼 때, 한·미 동맹의 재정의 논의는 동맹의 존속을 전제로 21세기 한·미 관계의 발전을 모색한다는 점에 공통점이 존재하며, 이러한 공통점을 바탕으로 바람직한 한·미 동맹의 재정의 방향은 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

먼저, 한·미 두 나라 관계가 냉전 시기의 ‘후견-피후견 관계’에서 대등한 안보동반자 관계로 발전시켜야 할 것이다. 대등한 동맹관계를 유지·확대하기 위해서는 민주주의와 자유, 인권 등 인류의 보편적 가치와 지역적 발전의 비전을 공유해야 한다. 그리고 이를 바탕으로 한·미 동맹관계는 종전의 일방향적인 군사동맹 중심에서 보다 포괄적인 동맹관계로 발전해 나가야 할 것이다.

다음, 한·미 동맹은 한반도에서의 위협을 제어하는 동맹으로부터 동북아시아의 평화와 안정을 이룩할 수 있는 보다 ‘지역적 차원’의 동맹으로 발전되어야 한다. 동북아 지역적 차원에서 한·미 동맹체제를 재조정한다는 것은 한반도에서의 전쟁억지를 위한 한·미 동맹체제가 궁극적으로 동북아의 안정에 기여한다는 점을 재확인하고, 북한의 위협이 소멸되더라도 한·미 동맹체제는 지역안정에 기여할 수 있다는 점을 강조하는 것이다.

끝으로, 한·미 동맹이 동아시아 지역의 안정과 질서유지에 적극적으로 기여하기 위해서는 또 하나의 중요한 동맹인 미·일 동맹과의 관계설정을 올바르게 하지 않으면 안 된다. 역내 안보대화를 통해 다자간 안보기구와 같이 지역차원의 군비통제체제를 구축하는 노력은 지속하되, 또 다른 전략적 과제로서 한·미·일 협력을 추진하여 지역적 방어동맹(regional defense

alliance)의 형성을 논의하기 시작할 필요가 있다. 이는 한·미 동맹이 보다 발전된 형태로 나아가기 위한 또 다른 출발점이 될 것이다.

일본 안보정책의 보수화와 대내외적 요인

배 정 호(통일연구원)

◆ 논문 요약 ◆

최근 일본은 전후 금기시해 오던 자위대의 활동과 관련된 법안들을 적극적으로 정비하고 있는데, 이와 같은 안보정책의 보수화는 국제사회에서의 역할 증대를 지향한 정치변동과 정계개편, 미·일동맹의 재정의 및 강화의 추구 등의 흐름속에서 전개되고 있다. 즉, 탈냉전시대의 도래 이후, 일본정치는 자민당 장기집권의 붕괴와 함께 지각 변동을 겪게 되고, 그와 같은 정치변동의 과정속에서 주도세력으로 등장한 신보수세력은 '국제사회에서의 일본의 역할 증대론'을 주장하기 시작하였는데, '국제사회에서의 일본의 역할 증대론'은 안보정책을 통하여 구체적으로 나타나고 있다.

본 논문은 이와 같은 문제의식의 아래에서 일본 안보정책의 보수화의 대내외적 요인에 관해 분석하고, 나아가 국제사회에서의 역할 증대를 위한 일

본의 군사력의 질적 증강 및 제도적·법적 정비 등에 관해 분석하였다.

본 논문의 분석에 의하면, 일본의 안보정책은 국제사회에서의 역할증대를 지향하여 ①대내적으로는 정치공간의 보수화 성향속에서 ②대외적으로는 미·일동맹의 강화를 명분으로 보수화되고 있고, 구체적으로는 군사력의 질적 증강 및 제도적·법적 정비를 통하여 나타나고 있다.

이는 일본 안보정책의 보수화에 대해서 안보정책 차원 이상 즉, (1) '21세기의 정치대국 일본'을 지향한 국제사회에서의 역할 증대의 일환, (2) 정상적인 국가로서의 국가체제 정비와 군사적 활동 법적·제도적 정비, (3) 21세기 파워 분담을 지향한 미·일동맹의 강화와 일본의 역할 증대 등의 관점에서 주목하고 고찰하여야 함을 시사하는 것이기도 하다.

I. 문제제기

최근 일본은 고이즈미 연립정권의 등장과 더불어 전후 금기시해 오던 자위대의 활동과 관련된 법안들을 적극적으로 정비하고 있는데, 이와 같

은 안보정책의 보수화는 국제사회에서의 역할 증대를 지향한 정치변동과 정계개편, 미·일동맹의 제정의 및 강화의 추구 등의 흐름속에서 전개되고 있다.

즉, 탈냉전시대의 도래 이후, 일본정치는 자민당 장기집권의 붕괴와 함께 지각 변동을 겪게 되고, 그와 같은 정치변동의 과정속에서 기존 정치지도자의 리더십 부재에 대한 비판과 더불어 ‘국제사회에서의 일본의 역할 증대론’이 공론화되기 시작하였는데, ‘국제사회에서의 일본의 역할 증대론’은 미·일동맹의 강화와 함께 정치공간의 보수화 성향속에서 안보정책을 통하여 구체적으로 나타나고 있는 것이다.

본 논문은 이와 같은 문제의식의 아래에서 일본 안보정책의 보수화의 대내외적 요인에 관해 분석하고, 나아가 국제사회에서의 역할 증대를 위한 일본의 군사력의 질적 증강 및 제도적·법적 정비 등에 관해 분석하는 것이다. 즉, 본 논문은 일본정치의 신보수화 촉진과 안보정책, 미·일동맹의 강화와 일본의 군사적 역할 증대 등에 관해 분석하고, 아울러 미·일동맹의 실효성 강화 및 국제사회에서의 확대된 군사활동을 위한 일본의 군사력의 질적 증강과 제도적·법적 정비 등에 대해 심층적으로 분석하는 것이다.

II. 일본 안보정책의 보수화의 대내외적 요인

1. 대내적 요인: 국내 정치공간의 보수화

1) 정치변동과 정치공간의 보수화

전후 38년간 집권해 온 자민당이 제도적 피로와 정치개혁 능력의 한계성을 노출하면서 일본 정치는 지각 변동을 겪기 시작하였다. 그와 같은 일본 정치의 일련의 지각변동은 ①직접적으로는 정계의 부패, 정치개혁을 둘러싼 자민당 내부의 갈등 및 여야간의 대립, 자민당 정권의 정치개혁 실패 등에 의한 것이고, ②간접적으로는 일본사회의 변화, ‘정책-정치’공간의 확대와 자민당 정권의 한계성, 동서냉전체제의 붕괴 등에 의한 것이다.

일본의 정치변동이 시작되는 상황에서 치루어진 1993년의 7·18총선 직후 제1당 자민당이 연립정권의 수립에 실패하고 38년만에 붕괴함에 따라, 일본정치는 일련의 정치변동 속에서 이합집산에 따른 정계개편의 진통을 겪게 되었다.

7·18총선 이후 일본의 정치는 ①‘비자민 연립정권’ 대 ‘야당 자민당’, ②‘무라야마 사회당총리의 연립정권’ 대 ‘통합야당 신진당’, ③‘오자와 신진당 당수’ 대 ‘하시모토 자민당 총리의 연립정권’ 등과 같은 대립구도를 형성하면서 각 정파들의 합종연횡에 따른 정계개편을 겪게 되는데, 연립정권시대가 개막되도록 하였다.

정치변동에 따른 연립정권의 시대 즉 ①호소가와 연립정권, ②하타 연립정권, ③무라야마 연립정권, ④하시모토 연립정권을 거치면서 일본정치는 다음과 같은 변화를 나타내었다.

첫째, 공산당을 제외한 다른 정당들은 모두 연립정권에 참여하여 여당 경험을 가지게 되는데, 그와 같은 일본정당의 여당화는 일본의 정치공간을 거의 보수·우경화로 변모시켰다. 특히 무라야마 연립내각의 출범과 더불어 사회당은 현실노선으로 전환하게 되는데¹⁾, 이로써 공산당을 제외한 모든 정당들은 기본이념이나 정책노선에서 거의 차이를 보이지 않게 되었다²⁾.

둘째, 55년체제에서 제1야당이었던 사회당이 연립정권시대를 거치면서 계속 침하함에 따라 일본의 정치구도는 ‘보수 대 혁신’의 구도에서 ‘보수 대 보수’의 구도로 전환하게 되었다. 이러한 정치구도 및 정치역학의 변화와 더불어 사회당은 당명을 ‘사회민주당’으로 변경하였다³⁾.

-
- 1) 무라야마 사회당 위원장의 총리 취임과 더불어 집권정당이 된 사회당은 현실노선으로 전환하였다. 즉, 사회당은 1994년 7월 28일 중앙위원회에서 ①자위대 합헌 인정, ②히노마루 및 기미가요의 일본 국기 및 국가 인정, ③미·일 안보조약의 견지, ④원자력 발전소의 신설 및 증설 등을 당론으로 결정하였고, 고노 요헤이 외상의 UN안전보장이사회 상임이사국 진출 추진에 동조하였다.
 - 2) 1996년 1월에 치루어진 자민당, 신진당, 사회민주당의 당대회에서 제시된 정계개편 및 주요 정책에 대한 기본방침에는 명확한 정책의 대립이 나타나 있지 않고 대체로 불투명하다. 또 아사히신문사(朝日新聞社)가 1996년 1월 국회의원들을 대상으로 실시한 아케이트 조사에서도 정당간의 뚜렷한 정책의 대립이 나타나지 않았다.
 - 3) 사회당은 1996년 1월 19일 동경에서 개최된 제64차 정기 당대회에서 대의원

셋째, 정계개편 등 일련의 정치적 변화 속에서 '전후교육'을 받은 쇼와(昭和)세대가 일본정치의 주역으로 등장하게 되었다. 이는 일본정계에 세대교체가 이루어지고 있음을 의미하는 것인데, 즉 쇼와세대의 신보수세력이 일본정계의 중심세력으로 등장하고 있는 것이다.

2) 국가개혁을 위한 국정기반 강화와 보수대연합

동서냉전시대의 55년체제가 '통상국가 일본'을 '경제대국 일본'으로 발전시켰다면, 탈냉전시대의 7·18총선을 계기로 형성되는 새로운 체제는 '경제대국 일본'을 '정치대국 일본'으로 발전시켜야 하는 것이다.

따라서, 7·18 총선 이후 일본정치의 주도세력으로 등장한 신보수세력은 '21세기 정치대국 일본'을 지향하여 국가개혁을 추구하고 있고, 그리고, 그와 같은 국가개혁의 추진을 위한 권력기반의 강화를 위하여 정계개편의 단행과 더불어 보수대연합을 추구하였다.

(1) 국가개혁 추구하고 보수대연합

일본정치의 변화, 특히 일본 정치공간의 보수·우경화와 신보수세력의 등장은 1996년 10월 20일의 중의원 총선에도 상당한 영향을 미쳤다. 10·20총선은 과거의 중선거구제(한 선거구에서 2~6명 선출)가 아닌 소선거구·비례대표제 병립제(한 선거구에서 1명 선출, 비례대표는 11개 블록 별로 정당득표에 따라 당선) 아래에서 처음으로 치루어진 선거였는데, 그 결과는 자민당 승리(21→239), 신진당 패배(160→156), 민주당 현상유지(52→52), 공산당 약진(15→26), 사민당 몰락(30→15)이었고, 사민당과 신당 사키가케의 각외협력⁴⁾을 바탕으로 한 3년 3개월만의 자민당정권의 부활이었다.

자민당 단독집권의 부활을 실현시킨 하시모토 총리는 내각출범과 함께 21세기에 대비하는 '개혁과 창조'를 기치로 내걸고, 국민들의 높은 지지⁵⁾

2/3 이상의 찬성으로 당명을 '사회민주당'으로 바꾸었다.

4) 각외협력(閣外協力)은 내각에 직접 참여하지 않으면서 협력하는 것을 의미한다.

를 바탕으로 ‘고비용-저효율’의 국가경영시스템을 근본적으로 개혁하는 작업을 추구하였다. 즉 하시모토 총리는 1997년 1월 20일의 국회연설을 통하여 행정개혁을 비롯한 재정구조개혁, 경제구조개혁, 금융시스템개혁, 사회보장구조개혁, 교육개혁 등 6대 국가개혁을 발표하였고, 행정개혁을 중심으로 국가개혁 작업에 착수하였다.

하시모토 내각의 국가개혁 작업은 뒤를 이은 오부치 내각에서도 계속되었는데, 오부치 게이쥔 총리는 낮은 국민 지지도, 참의원의 여소야대 구도에 따른 집권기반의 구조적 취약성 등으로 인하여 국정운영의 주도력을 장악하지 못한 채, 야당의 대역공세에 밀리기만 하였고, 게다가 ‘단명 약체 정권’, ‘11월 위기설’의 유포와 더불어 가중되는 정치적 어려움을 겪어야 하였다.

따라서, 집권 자민당은 국정운영의 주도력을 회복하고 이를 강화하기 위해 정책성향이 유사한 ‘공명당’⁶⁾ 및 자유당과의 정책연대 즉 ‘자민·자유·공명당 3당 연대’를 모색하게 되고, 그 결과 공명당의 각외 협력⁷⁾을 바탕으로 한 자민·자유당 연립내각의 발족과 더불어 보다 안정된 집권기반을 마련할 수 있게 되었다. 그리고, 오부치 총리는 자민·자유당 연립정부와 공명당과의 정책연대를 통하여 주요 현안들을 원만하게 처리하면서 국정 주도권을 장악해 갔다.

-
- 5) 1996년 11월 하시모토 내각출범시 국민들의 지지도는 매우 높은 56.6%였다.
 - 6) 공명당은 1993년 8월에 호소가와 비자민 연립정권에 참여한 후 신생·민사당 등과 함께 1994년 12월에 통합 야당인 신진당에 합당함으로써 해체되었다. 그러나 구(舊)공명당계는 당 해체 이후에도 지방조직을 ‘공명’으로 존속시키는 등 명백을 유지하여 왔는데, 신진당이 계파간 갈등을 극복하지 못하고 6개의 정파로 분열하게 되자 중의원은 신당평화로, 참의원은 여명클럽(공명으로 통합됨)으로 각각 독립되어 분당하였다. 그런데 참가학회와 지방조직을 중심으로 세력 단일화 요구가 분출하게 되었다. 따라서 1998년 6월 29일 ‘신당 준비위원회’가 결성되고, ‘신당 준비위원회’는 동년 10월 12일 ‘신당평화’가 ‘공명’에 합류하는 형식으로 새로운 공명당을 재결성할 것을 결정하였다. 이에 ‘신당평화’와 ‘공명’이 동년 11월 7일 ‘공명당’ 합당대회를 개최하고 집행부 및 기본정책을 채택하였다. 이로써 공명당은 당 해체 3년 10개월만에 국회의원 65명(중의원 42, 참의원 23) 규모의 원내 제3세력으로 부활하게 된 것이다.
 - 7) 공명당은 자민당의 ‘자·자·공 연대’ 제안에 대하여 3당 연대에는 참여하지 않고 일단 자민당과 사안별로 협력하는 ‘부분연합’노선의 추구를 표명하였다.

예컨대, 국가체제 정비작업을 추진시킬 수 있는 집권기반을 다소 강화한 오부치 총리는 1999년 5월 24일 「미·일 신 방위협력지침」 관련 3개의 법안 즉 ‘주변사태법’, ‘자위대법 개정안’, ‘미·일 물품 역무 상호제공협정(ACSA) 개정안’을 성립시켰고, 동년 7월 8일에는 행정개혁 관련 2개의 법안 즉 ‘정부조직 개편법’ 및 ‘지방분권 정비법’을 성립시켰으며, 동년 7월 9일에는 히노마루·기미가요를 국기·국가로 공식화하는 ‘국기·국가법’을 성립시켰다. 나아가, 오부치 연립내각은 동년 7월 29일에 ‘헌법조사회’⁸⁾를 설치하지는 ‘개헌추진연맹’⁹⁾의 ‘국회법개정안’이 가결되도록 하였다.

그러나, 자민·자유당 연정의 출범에도 불구하고, 여소야대(여 116, 야 136)의 참의원 구도가 타파되지 않았으므로, 오부치 총리는 정권기반의 구조적 안정을 확보하기 위하여 보수대연합을 추진하게 되었다. 즉, 공명당의 여권 편입을 재차 강하게 적극적으로 추진하여 마침내 1999년 10월 5일 자민·자유·공명 3당 연정¹⁰⁾이 출범시켰다. 이로써 오부치 연립정권은 참의원 여소야대의 구도를 극복하게 되었는데, 자민·자유·공명 3당의 연립정권은 전후 일본정치사에서 최초로 중의원 70%(348/500석), 참의원 50%(141/252석)이상을 장악한 거대정권이기도 하다.

(2) 고이즈미 연립내각의 등장과 정치공간 및 안보정책의 보수화 촉진

2000년 4월 2일 오부치 게이조 총리의 서거와 더불어 모리 요시로가 뒤를 이어 후임 총리가 되었으나, 모리총리는 ‘천황중심의 신국’, ‘피랍 일본인의 제3국 발견’ 등 잦은 실언에 따른 ‘총리 자질론’ 문제에 대한 국민 비판, 장기적 경기침체 등으로 인하여 2001년 4월 6일 사임하게 되고, 대신 개혁을 기치로 내건 고이즈미 준이치로가 선거돌풍을 일으키며 총리로 등장하였다.

8) 중·참의원의 여·야 의원으로 구성된 ‘헌법조사회’는 의안 제출권이 없는 5년 기간의 한시적 기구이다(중의원 의원 50명, 참의원 의원 45명).

9) 1997년 5월 공산당, 사민당을 제외한 초당파 의원(중·참의원 366명)으로 결성된 ‘개헌추진의원연맹’은 개헌여론을 주도하고 있는 단체이다.

고이즈미 총리는 높은 국민적 인기를 바탕으로 지지기반의 확대와 ‘임기 5개월의 잠정정권’의 한계의 타파를 도모하기 위해 ‘21세기 정치대국 일본’을 지향한 구조개혁 및 신보수 정치노선을 강하게 주창하면서 ‘강력한 추진력의 리더십’의 발휘를 보이려고 노력하였다.

이러한 고이즈미 총리의 정치적 모습은 계속해서 높은 국민적 지지를 확보하게 되었고, 그 결과 2001년 6월 동경도 의원선거와 7월의 참의원 의원선거를 승리로 이끌었다. 7·29 참의원 선거의 자민당 압승¹⁰⁾은 고이즈미 총리에게 안정된 정치적 기반을 구축할 수 있는 토대를 제공하였다.

동년 8월 10일 자민당 의원총회에서 선거없이 임기 2년의 총리에 재당선¹¹⁾된 고이즈미 총리는 ‘21세기 정치대국 일본’을 지향한 국가체제의 정비나 사회 전분야의 구조개혁을 강력하게 추진하게 되는데, 그와 같은 개혁정치 전개속에서 일본의 정치공간은 신보수화 성향을 한층 강하게 나타내었다¹²⁾.

특히, 일본정치의 보수화 경향 축진은 안보정책을 통하여 구체적으로 나타났다. 즉, 고이즈미 연립정부는 정치공간의 신보수화 성향, 보수대연합에 의해 강화된 국정운영 기반, 7월 선거 압승에 따른 권력기반의 강화 등의 전략적 활용을 피하면서 법적·제도적 정비를 추진하였다. ‘제Ⅲ장’에서 상술되어 있듯이, 고이즈미 연립정부는 정보능력의 제고를 위한 정보기관의 정비, ‘테러대책 특별법’¹³⁾ 및 ‘대미 지원 기본계획’의 수립, ‘PKO 협력법’의 개정 법안의 성립 등을 이루었고, 나아가 ‘유사법제’의 정비를 위하여 관련 3개 법안을 국회에 제출하기도 하였다.

10) 7·29 참의원 선거에서 자민당은 64석 획득으로 1992년이래 처음으로 단독 과반수를 확보하게 되었고, 아울러 연립여당으로서도 78석을 확보하게 되었다.

11) 고이즈미 준이치로는 총재 재선으로 임기가 2003년 9월까지 연장되게 되었다. 『朝日新聞』 2001. 8. 11.

12) 일본 정치공간의 신보수화 성향의 강화속에 고이즈미 총리는 지지기반인 보수 세력을 배려하여 2001년 8월 13일 공인·개인 자격 여부를 명확하게 밝히지 않은 채 야스쿠니 신사의 참배를 단행하였다.

13) 「테러대책 특별조치법안」은 2001년 10월 18일 중의원에서 가결된 뒤, 동년 10월 29일 참의원에서 최종 통과됨으로써 성립되었다. 『朝日新聞』, 2001. 10. 18 및 19, 동년 10. 29 과 10. 30.

2. 대외적 요인: 미·일동맹의 강화

냉전시대의 미·일 동맹은 극동지역에서 소련의 군사적 팽창에 대응하기 위한 것이었으므로 미·일의 전략적 역할 분담은 미국의 주도아래 소련이 붕괴될 때까지 지속되었다. 따라서, 1989년 동유럽에서의 공산주의의 몰락이라는 지각변동에 이어 1991년말 소련의 붕괴로 탈냉전시대가 도래하게 되면서, 일본 국내에서는 ‘냉전의 산물’인 ‘미·일 안전보장체제의 무용론’과 ‘오키나와 기지 철수요구’를 제기하는 견해가 나타나게 되었고,¹⁴⁾ 아울러 무라야마 총리의 사적 자문기관인 ‘방위문제 간담회’가 작성한 정책 보고서 『일본의 안전보장과 방위력의 존재방식-21세기를 향한 전망-』(1994. 8)에서는 미·일 안전보장체제의 중요성을 언급하면서도, 이보다 UN을 더욱 중시하는 견해가 나타났다.¹⁵⁾

이처럼, 탈냉전시대의 도래와 더불어 미·일 관계는 경제마찰 뿐 아니라 안보분야에서도 우려되는 견해나 의견들에 직면하게 되고, 게다가 1995년 9월 오키나와에서 발생한 ‘미군병사의 일본 소녀 성폭행 사건’으로 인하여 반(反)주일미군 여론이 전국적으로 확산되면서, 미·일 안전보장체제의 분기점을 맞이하게 되었다.

따라서, 미·일 양국에서는 미·일 동맹의 약화를 우려하여 미·일 안전보장체제를 확고하게 재정립 또는 재확인시키는 작업에 착수하게 되었다.¹⁶⁾ 미국 국방부는 1995년 2월에 조세프 S. 나이(Joseph S. Nye, Jr.)가 주도하여 작성한 『동아시아·태평양지역에 관한 미국의 안전보장전략』(『United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region』, 1995)¹⁷⁾의 발표를 통하여 미·일 파트너십(partnership) 및

14) 淺井基文, 『日本外交 反省と轉換』(東京: 岩波書店, 1989).

15) 防衛問題懇談會, 『日本の安全保障と防衛力の存り方 -21世紀へ向けての展望-』(1994. 8). 이 보고서에서는 탈냉전시대에는 UN의 역할이 증대된다는 UN중시의 견해와 더불어 다자간 동맹, 다자간 안보협력 등 ‘능동적인 국제안전보장’을 강조하는 정책을 건의하였다. 즉, 미·일 안전보장체제의 중요성을 언급하면서도, 이보다 UN을 더욱 중시하는 견해를 나타내었다.

16) 船橋洋一, 『同盟漂流』(東京: 岩波書店, 2000).

17) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the*

미·일 안전보장체제의 중요성을 강조하였고, 일본 정부는 동년 11월에 각료회의에서 결정한 「1996년 이후 방위계획의 대강」(이하, 「신방위계획의 대강」이라 칭함)¹⁸⁾에서 일본 및 주변지역의 평화와 안정을 위한 미·일 안전보장체제의 필요 불가결성을 역설함과 동시에 미·일 안전보장체제의 신뢰성 및 기능적 유효성의 향상 등을 강조하였다.

이와 같은 미·일 양국의 정책표명은 양국 수뇌를 통하여 재차 나타났다. 즉, 1996년 4월, 미국의 클린턴 대통령과 일본의 하시모토 총리는 동경 정상회담에서 탈냉전시대 미·일 안전보장체제는 ‘아시아·태평양지역의 평화와 안정을 위한 기본 틀’이라고 규정하면서, 미·일 안전보장체제의 확대·발전을 천명하는 「미·일 안전보장 공동선언; 21세기를 향한 동맹 (Japan-U.S. Joint Declaration on Security–Alliance for the 21st Century)」¹⁹⁾(이하 「미·일 신안보 공동선언」이라 약칭함)을 발표하였다.

이로써 미·일 동맹은 ‘재확인’되고 ‘재정의’ 되었다. 즉, 「미·일 신안보 공동선언」의 발표에 대해 일본 정부는 이를 계기로 미·일 동맹이 재확인 되었다는 입장을 표명하였고, 일본 언론들이나 안보문제 전문가들은 이 공동선언의 발표를 통하여 미·일 동맹이 재정의되었다고 특징지었다.²⁰⁾ 구체적으로 살펴보면, 일본 정부는 ‘미·일 안보조약’ 그 자체가 수정되지 않았다는 주장과 더불어 ‘미·일 안보조약’의 계속성을 강조하는 차원에서 재확인이라는 입장을 표명하였고, 이에 대해 언론이나 안보전문가들은 미·일 안전보장체제의 범위가 아시아·태평양지역으로 확대된 것에 주목하여 아시아·태평양지역에서의 군사협력이 ‘미·일 안보조약’의 ‘제5조’(일본 공격시의 공동대처) 및 ‘6조’(극동지역 급변사태시의 기지제공)에서 규정한 협력범위를 훨씬 넘어섰다고 지적하면서 재정의를 주장하였던 것이다.

East Asia-Pacific Region (Washington, D.C.: Government Printing Office, February, 1995).

18) 『平成8年度以降に係る防衛計画の大綱について』(1995. 11).

19) “Japan-U.S. Joint Declaration on Security - Alliance for the 21st Century”의 전문(全文)은 Mike M. Mochizuki, ed. *Toward A True Alliance* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1997)에 게재된 것을 참조.

20) 五十嵐武士, 『日米關係と東アジア』(東京: 東京大學出版會, 1999); 船橋洋一, “日米安保 再定義の全解剖,” 『世界』(1996. 5); 古川純, “アジアにおける平和の課題と安保條約再定義の意味,” 『法學時報』(1996. 4).

요컨대, 탈냉전시대를 맞이하여 미·일 안전보장체제의 확대·발전과 더불어 미·일 동맹이 재정의되었는데, ‘21세기의 지도력 분담(Power-sharing)’을 지향한 미·일 동맹의 강화론은 부시정권의 출범직후인 2001년 3월 20일 워싱턴에서 개최된 부시-모리 미·일 정상회담에서 재차 강조되었고, 동년 6월 30일 부시-고이즈미의 캠프데이비드 미·일 정상회담 및 2002년 2월의 부시-고이즈미 동경 정상회담에서도 재확인되어 나타났다.²¹⁾ 즉, 부시 행정부는 국가전략연구소(INSS)의 대일 정책 보고서 『미국과 일본: 성숙된 동반자를 지향한 진보』(『The United states and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership』, 2000)²²⁾ 및 랜드연구소(RAND)의 정책 보고서 『미국과 아시아』(『The United States and Asia: Toward a New U.S. strategt and Force Posture』, 2001)²³⁾의 정책제언처럼, 미·일 동맹 강화 및 일본의 역할증대 전략을 두드러지게 추구하고 있고, 일본의 고이즈미 연립정부 역시 신보수 성향을 배경으로 미·일 동맹 강화 및 대미 편중 외교전략을 취하고 있다.²⁴⁾

-
- 21) 예컨대, 부시-모리 미·일 정상회담에서는 ‘전략적 안보대화’의 확대 등 동맹 강화가 강조되었고, 부시-고이즈미 미·일 정상회담에서는 미·일 동맹의 중요성의 확인과 더불어 ‘전략대화’의 개시를 합의한 뒤, 『안전·번영을 위한 파트너십』이라는 제목의 공동성명을 발표하였다.
- 22) Institute for National Strategy Studies, *The Untied states and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*(2000. 10). 동 보고서는 미국 국방대학(NDU)이 포스트 클린턴 행정부의 출범(2001.1)에 대비하여 구성한 초당적 연구그룹에 의해 작성되었다. 초당적 연구그룹에는 공화·민주당 행정부에서 국방차관보를 역임한 Richard L. Amitage(1983~86), Joseph S. Nye(1994~95)를 비롯하여 CRF의 Michael J. Green 연구원 등 총 16명의 아시아 전문가들이 참가하였다. 따라서 일명 『아미티지 보고서』(Amitage Report)라고도 불리고 있다.
- 23) RAND, *The United States and Asia: Toward a New U.S. strategy and Force Posture*(2001).
- 24) 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리의 안보문제 자문기관인 오카자키 연구소는 정책제언 보고서 『미·일 동맹 강화를 위한 제언』(2001)을 통하여 아미티지(Richard L. Amitage) 미국 국무 부장관의 주장처럼 미·일간 안보협력을 미·일 동맹 수준의 균형된 관계로 발전시킬 것을 촉구하면서, 아울러 이를 위해 양국간 긴밀한 전략대화, 자위대의 집단적 자위권 행사를 위한 헌법해석 변경, 국가 긴급사태시 총리 권한의 대폭 확대 등을 제언하였다.

그리고, 그와 같은 미·일동맹의 강화는 일본의 군사적 역할 증대 및 자위대 해외활동의 확대에 나타나고 있다.

「미·일 신안보 공동선언」에 의한 미·일 동맹의 재정의와 함께 「미·일 신방위협력지침」이 작성됨에 따라 미·일 양국의 협력범위는 기존의 ‘필리핀 이북의 극동’에서 ‘아시아·태평양’지역으로 확대되고 있고, 일본의 군사적 역할은 아시아·태평양지역의 안보상황에 따라 탄력성을 가지고 증대되고 있으며²⁵⁾, 9·11 미국 테러사건 이후, 자위대의 해외활동 범위는 미국의 테러전 지원과 더불어 중동, 인도양으로까지 확대되고 있다.

Ⅲ. 일본 안보정책의 보수화와 주요 내용

일본은 미·일동맹의 실효성 강화와 더불어 확대된 군사활동을 뒷받침하기 위해 신보수화 성향으로 경도된 정치공간속에서 강화된 권력기반을 바탕으로 군사력의 질적 증강, 법적·제도적 정비 등을 추구하고 있다.

1. 군사력의 질적 증강

일본은 ‘일본열도의 비전장화’라는 전략적 목적에 따라 해상방공체제, 미시일 방공체제, 테러 등의 특수전 및 IT혁명 대비체제 등을 추구하고 있고, 아울러 확대된 군사활동을 위한 원거리 작전능력의 보강 등을 추진하고 있다. 즉, 1980년대 일본은 (1) SEA LANE 방위와 3해협 봉쇄를 위한 미·일 전략적 역할 분담, (2) 섬나라라고 하는 지정학적 요소 등을

25) 1978년에 제정된 구(舊) 「방위협력지침」과 비교해 볼 때 「미·일 신방위협력지침」의 가장 큰 특징은 ① 미·일 방위협력의 중점이 종래의 ‘일본유사’ 및 ‘극동유사’에서 ‘일본의 안전에 중대한 영향을 미칠 수 있는 일본주변유사’로 이행한 것과 ② ‘주변지역 유사시의 범위’를 지리적 개념이 아닌 ‘사태의 성질에 파악하는 개념’으로 규정하였다는 점이다. 이는 구체적으로 미·일 양국의 방위 협력을 종래의 ‘옛 소련의 위협’에 대한 대응에서 ‘중국 위협’이나 ‘대만 유사’ 그리고 ‘한반도 유사’에 대응하는데 초점을 두면서 아시아·태평양 지역의 안보 상황에 따라 그 이상으로 확대하겠다는 전략적 의도를 시사하는 것이기도 하다.

고려한 전략적 판단에 따라 제공권·제해권의 확보를 위하여 해상방공체제의 확립을 지향하였는데, 그와 같은 해·공군력의 증강에 역점을 두는 일본의 전략적인 군사력의 정비는 계속해서 지속되고 있고, 특히 21세기에 들어오면서는 미사일 방공체제의 확립, 테러 등의 특수전 및 IT혁명 대처능력 강화, 확대된 군사활동을 위한 원거리 작전능력의 보장 등에 중점을 둔 군사력의 질적 증강이 이루어지고 있다.

따라서, 일본의 군사력 정비계획의 분석을 통하여 안보전략과 그에 따른 군사력의 질적 증강에 대해 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

먼저, 1990년대 전반(前半)의 군사력 정비계획인 ‘1991 중기 방위력 정비계획’(1991~95)을 살펴보면, ‘1991 중기 방위력 정비계획’은 국제환경의 일반적인 변화에 그다지 영향을 받지 않고, 1980년대의 군사력 정비계획인 ‘1981 중기업무견적’이나 ‘1991 중기 방위력 정비계획’에서 추진했던 것과 마찬가지로, 해상방공체제를 지향하여 해·공의 군사력 증강에 역점을 둔다는 기본방침을 견지하면서 정보·지휘·통신능력 등 후방체제 강화에 역점을 두는 것이었다. 22조 1,770억엔의 경비가 소요된 ‘1991 중기 방위력 정비계획’에 나타난 군사력 정비의 방향성은 21세기를 향하여 1990년대에 전개된 일본 군사전략의 특징을 나타내는 것인데, 특히 주목되는 것은 무기의 하이테크와 더불어 첨단기술에 의한 군사력의 질적 증강을 추구한다는 점이었다.²⁶⁾ 예컨대, 다연장 로케트시스템(MLRS) 및 C3I(Command, Control, Communications and Intelligence)를 위한 대형 프로젝트의 추진, 최신 이지스(AEGIS)구축함의 건조, 공중경계 관제기(AWACS)의 구입, F2의 미·일 공동개발 등은 일본이 재정력과 기술력을 바탕으로 군사력의 질적 증강을 꾀하였음을 나타내 주는 대표적인 예이다.

경제력을 바탕으로 군사력의 질적 증강을 추구하는 일본 안보정책의 기초는 1995년 11월 28일의 각료회의에서 결정된 『신방위계획의 대강』에서도 그대로 나타났다. 1976년 『방위계획의 대강』이 발표된 이후 19년만에 개정된 『신방위계획의 대강』은 ‘1991 중기 방위력 정비계획’의 검토,

26) 배정호, “신국제질서기 일본의 정치대국화와 국가전략,” 이기택 외, 『전환기의 국제정치이론과 한반도』 (서울: 일신사, 1996), pp. 299~320.

총리의 사적 자문기관인 ‘방위문제 간담회’의 정책보고서 『일본의 안전보장과 방위력의 존재방식-21세기를 향한 전망-』 등을 바탕으로 작성된 것으로서, 탈 냉전시대의 새로운 국제환경을 맞이하여 일본이 추구해야 할 안보정책의 방향성을 제시하고 있는데, 그 기본 전략구도는 육·해·공의 자위대 병력을 20%감축²⁷⁾하는 대신, 다양한 사태에 유효하게 대응할 수 있도록 ①합리화, ②효율화, ③콤팩트화, ④기능의 충실과 질적 향상, ⑤탄력성 확보 등을 추구하여 군사력을 질적으로 증강시키고 아울러 정보·지휘·통신능력을 강화하는 것이었다.

이와 같은 「신방위계획의 대강」에서 제시한 군사체제의 정비를 지향하여 일본은 24조 2,300억엔²⁸⁾의 경비가 소요되는 ‘1996 중기 방위력 정비계획’(1996~2000년)을 추진하여 거의 달성하였고,²⁹⁾ 군사력의 상당한 질적 증강을 이루게 되었다. 즉, 항모급 상륙함 ‘오스미’(8,000톤급), 조기경보기(E2C) 13대, 최고의 전함 AEGIS³⁰⁾를 4척을 보유하기에 이르렀고, 조기경계 관제기인 AWACS 4대를 운용하게 되었으며,³¹⁾ 아울러 최신티 지원전투기 F2의 미·일 공동개발의 완료 및 실전배치를 시도하게 되었다.

이외에 일본은 1998년 8월의 ‘미사일 운반체계 시험발사’사건의 영향을 받아 첩보위성을 독자적으로 개발하기로 하였고,³²⁾ ‘전역 미사일 방어체

27) 육상자위대의 경우는 사단과 여단의 개편과 더불어 18만명에서 16만명으로 삭감된다. 즉 육상자위대는 상설자위관 14만 5천명, 즉응 예비자위관 1만 5천명으로 구성되는 것이다. 『1997年度 防衛白書』.

28) 1996 『中期防衛力整備計劃』의 예산은 1995년 12월 책정당시에는 25조 1,500억이었으나, 1997년 12월 10일에 열린 각의에서 9,200억엔 삭감되었다. 『內閣官房長官談話』(1997. 12. 19)

29) 『2000年度 防衛白書』.

30) AEGIS함은 미국의 RCA社가 1969년에 개발한 미국의 주력함으로서 360도 3차원 탐지·요격능력을 갖추고 있다. 1척당 가격은 7억 달러이다.

31) 방위백서 등에는 아직 구체적으로 언급되고 있지 않지만, 일본 방위청의 관련 관료들의 설명에 따르면, 일본은 1997년부터 AWACS의 시험비행을 시작하였다.

32) 일본의 집권여당인 자민당은 4~5년내에 군사시설의 정찰이 가능한 첩보위성 및 관련기술을 도입하여 방공체제(防空體制)를 강화해야 한다고 주장하고, 나아가 이를 일본 정부에 권고하였다. 따라서 1998년 11월 일본정부는 이를 토대로 각료회의에서 2002년까지 첩보위성 4기를 개발할 것을 결정하였다.

체(TMD)'를 미국과 공동연구를 하게 되었다.³³⁾ 즉, 일본은 1995년 2월 미국측이 제의한 '전역 미사일 방어체제(TMD)'의 공동연구에 참여한다는 기본방침을 결정한데 이어, 1998년 9월에 '미·일 안전보장협의위원회'(SCC)에서 '해상전역미사일방어체제(NTWD: Navy Theater Wide Defense) 분야의 기술을 개발하는 것에 합의하였고,³⁴⁾ 1999년 8월에는 미국과 미사일 방어체제의 연구·개발을 위한 5개년 협정에 서명하였다.³⁵⁾ 일본이 TMD에 참가하는 전략적 목적은 ①북한 미사일 뿐 아니라 중국 미사일에 대응하는 방공망을 확충하기 위함이고, ②핵무기를 보유하지 않은 상태에서 핵무기·생화학무기 등의 대량살상무기에 대한 억지력을 확보하기 위함이며, ③'지도력의 분담'을 지향하여 미·일동맹을 한층 더 강화하기 위함이라고 지적할 수 있다.

그리고, 2001년부터 일본은 「신방위계획의 대강」에서 제시한 군사체제의 완성을 위하여 '2001 중기 방위력 정비계획'(2001~2005년)을 추진하고 있는데, '2001 중기 방위력 정비계획'은 「미·일 신방위협력지침」에 명시된 주변사태 대응체제의 구축을 본격화하고, 자위대의 행동지평을 확장시키는 전략적 목적에 따라 군사력의 질적 증강을 추구하려는 계획이다.³⁶⁾

즉, 방위청은 '2001 중기 방위력 정비계획'을 통하여 원거리 작전능력의

33) TMD 공동연구 기간은 2년간을 목표로 하고 있으나, 각서의 유효기간이 5년간이므로 기간연장이 가능하도록 되어 있다. 『朝日新聞』, 1999. 8. 15.

34) NTWD는 이지스함에서 미사일을 발사하여 대기권 밖에서 敵의 미사일을 격추시키는 방어체제이다. TMD 유형에는 NTWD 이외에 '지상배치 전역 고고도 방어체제'(THAAD), 대기권 미사일 요격(저층 방어)체제로 '패트리어트 미사일·해상배치 방어체제(NAD)' 등이 있다.

35) 미·일은 SM-III 미사일, NTWD에 사용되는 요격미사일의 개량과 미사일 탐지기술, Advanced Kienetic Warhead, 미사일 노즈콘(Nose Cone)의 경량화, 2색 적외선 탐지기 등 주로 해상층 방어체계에 초점을 맞추고 연구개발을 진행시키고 있다. 미·일은 1999년에 각각 3,600 백만 달러와 800만 달러의 예산을 배정하였다. 손영환·김종국, 『이스라엘/일본의 미사일 방어구상 연구』(서울: 한국 국방연구원, 1998); Robert Wall, "U.S., Japan agree on cooperative missile defense," Aviation Week and Space Technology, 23 August, 1999; 전성훈, 『미·일의 TMD구상과 한국의 전략적 선택』(서울: 통일연구원, 2000).

36) 西元徹也, "新中期防衛力整備計劃への期待," 『デイフェンス』(2000年 秋季號).

보강, 테러 등 특수전에 대한 대처능력의 강화, IT혁명에 대한 대처 능력의 강화 등에 역점을 두면서 군사력의 질적 증강을 추구하려 하는 것이다. 따라서, 방위청은 ‘2001 중기 방위력 정비계획’ 기간중에 최신예 지원전투기 F2 47대를 실전 배치하게 되고,³⁷⁾ 전투기의 작전반경을 확대하기 위해 공중급유기 4기를 도입하게 되며,³⁸⁾ 또 UN 평화유지 활동 및 국제 긴급구조활동 등의 목적을 위해 항속거리 5,000~7,000Km의 장거리 수송기를 자체 개발하게 되는 것이다. 아울러, 방위청은 대양해군을 지향하고 해상 경비체제를 강화한다는 전략적 목적에 따라 호위함·수송함의 대형화 계획과 미사일 고속정 증강 배치계획을 수립하여 5,000톤급 호위함 4척을 10,000톤급으로 교체함과 더불어 10,000톤급 항공모함 헬기 호위함 2척을 건조하려 하고 있고, 아울러 비상사태시 미군에 대한 해상 보급 능력의 향상을 위해 13,500톤여급 대형 수송함을 자체 건조하려 하고 있으며,³⁹⁾ 2003년까지 신형 고속정 6척의 동해기지 배치를 추진하고 있다.⁴⁰⁾ 그리고, 일본정부는 ‘2001 중기 방위력 정비계획’의 중점 추진 목표중의 하나로 제시된 게릴라·생화학전 대응태세 구축을 ‘미국의 테러 사건’을 계기로 한층 강화시켜 추진하고 있다. 즉, 2001년 11월 일본정부는 중앙 정부 14개 부처 국장급으로 구성되었던 ‘핵·생화학 테러 대처 협의회’의 장관급 협의회로 격상, ‘생화학 테러 대응 기본방침’ 결정 등과 더불어 게릴라 및 생화학전 대응능력의 강화를 추구하고 있는 것이다.

37) 1995년 12월 14일 일본 각료회의는 F2 130기의 국산 생산계획을 결정하였다. 즉, 일본은 최신예 지원전투기 130기를 실전 배치하게 되는 것이다.

38) 『朝日新聞』, 2000. 12. 16 및 『讀賣新聞』, 2000. 12. 16. 공중급유기 도입문제는 그 동안 일본 정계 내에서 專守防衛 원칙 위배 여부를 놓고 정치쟁점이 되어 왔던 사안인데, 2000년 12월 15일 일본정부는 1대당 238억엔 하는 공중급유기를 『2001 중기 방위력 정비계획』 기간중에 4대 도입하기로 결정하였다.

39) 2000년 1월경 일본은 수송함(LST) 8,900톤급 1척, 2,000톤급 4척, 소형 수송함(LSU) 590톤급 2척, 수송정(LSU) 420톤급 2척을 보유하는 수준에 있다.

40) 신형 고속정은 최고시속 44노트(80km)의 200톤급으로서 대함 유도 미사일, 76밀리·12.7밀리 소형 기관포 및 야간 적외선 투시경을 탑재하게 된다. 일본 해상자위대는 이 신형 고속정을 3척 1개 편대로 마이루즈·사세보 기지에 배치시킴으로써 현재의 훗카이도 편대와 함께 3개 편대 운영체제를 갖출 계획인데, 2001년부터 2척씩 건조할 예정이다. 일본 방위청은 이를 위하여 1999년도부터 매년 방위예산에 190억엔을 배정하기로 하였다.

나아가, 최근 방위청은 이와 같은 무기체계의 증강에 이어 군사력의 질적 증강을 한층 강화하기 위해 자위대의 조직, 장비체계 등 근본적인 재검토 작업에 착수하려 하고 있다.⁴¹⁾ 즉, 일본은 중국의 군사력 강화, 러시아와 한반도의 정세 변화, 미국의 미사일 방어계획 추진 등 안보환경의 변화와 IT의 급속한 발전 등을 감안하여 「신방위계획의 대강」을 개정하는 수준까지 군사력을 재검토하려는 것이다.

요컨대, 이와 같은 일본의 군사력의 증강 노력은 ①21세기를 향한 일본의 군사전략이 조기경계 및 전방대처를 위하여 전략지정학적 차원에서 해상방공체계의 강화와 더불어 미사일 방공체계의 구축을 추구하고 있음을 나타내는 것이고, ②테러 등 특수전 및 IT혁명 등에 대처할 수 있는 능력을 강화하기 위함이며, ③미·일 안전보장체제의 확대·발전에 따른 일본의 역할 증대를 충분히 수행할 수 있는 역량을 갖추기 위함이다. 아울러 ④ 독자적 영역의 확대를 추구할 수 있을 정도로 일본의 군사적 역량을 제고하기 위함이다.

2. 제도적 및 법적 정비

일본 정부는 미·일 안전보장체제의 발전에 따른 확대된 군사적 활동을 뒷받침하기 위해 군사력의 질적 증강이라는 ‘하드 파워(hard power)’의 증강뿐 아니라 법적·제도적 정비 등 ‘소프트 파워(soft power)’의 강화를 추구하고 있다. 즉, 일본 정부는 정치공간의 신보수화 성향, 보수대연합에 의해 강화된 국정운영 기반 등의 전략적 활용을 피하면서 법적·제도적 정비를 추진하고 있는 것이다.

국제사회에서의 군사·정치적 역할의 확대와 관련, 일본 정부의 조직 정비 노력은 먼저 국가정보기관의 역량 강화작업에서 나타났다. 일본 정부는 1997년 1월 20일 종합정보기관인 ‘통합정보본부’를 창설하였고, 1998년 12월 28일에는 ‘방위 정보회의’를 설치하였으며, 1999년 1월 11일에는 ‘내각 정보회의’를 발족시켰다. 그리고, 2001년 1월 6일 중앙부처의 개편

41) 『동아일보』, 2001. 9. 12.

이 시행됨을 계기로 정보기관의 조직개편을 단행하였다.

「신방위계획의 대강」의 수립을 계기로 통합막료회의 산하에 설치된 ‘통합정보본부’(직원수 약 1천 6백명)는 정보수집 및 분석의 일원화를 위하여 방위청의 내국과 통합막료회의, 육·해·공 자위대의 정보부문 등 기존의 정보조직을 하나로 통합시킨 ‘미국 국방정보국(DIA)’과 유사한 기관이고, ‘북한의 미사일 운반체계 시험발사 사건’에 신속하게 대응을 하지 못했다는 비판에 따라 발족한 방위청의 ‘방위 정보회의’는 위기 발생시 ‘정보본부’에서 수집·분석한 동북아 전략정보를 중점적으로 검토하여 총리에게 자위대 출동여부를 신속하게 건의하는 기능을 수행하고 있으며, ‘내각 정보회의’는 북한정세 등 주요 정보를 수집·분석하는데 역점을 두고 활동을 전개하고 있다.

또, 1999년 7월 ‘정부조직 개편법’의 성립과 더불어 2001년 1월부터 총리의 국정주도권 및 내각기능이 강화됨에 따라 독자적 정보능력의 제고를 위한 군사위성 정보처리 능력의 강화, 내각정보조사실의 지위 격상, 외무성의 국제정보국의 역량 강화 등이 추진되고 있고, 나아가 안보정책 분야의 통합관리를 위해 방위청을 ‘방위성’ 또는 ‘국방성’으로 승격하는 작업이 추구하고 있다.⁴²⁾ 즉, 일본 정부는 1999년 4월 내각 관방 산하에 군사첩보위성의 활용 강화를 위한 ‘첩보수집 추진위원회’를 발족시킨 데 이어 2002년부터 보유하게 될 첩보위성 수집 정보의 분석·관리를 위한 ‘위성 정보센터’의 신설을 꾀하고 있고, 아울러 총리 직할의 내각정보조사실을 지위격상시켜 국가정보네트워크의 정점기관으로서 중추적 기능을 담당토록 하고 있으며,⁴³⁾ 외무성 국제정보국의 정보수집·분석기능의 강화를 위

42) 일본의 연립정권내 보수세력들은 2000년 8월 8일에 참의원내에 「방위성 설치 추진 의원연맹」을 발족한 데 이어 동년 11월 28일 자민·공명·보수 3당간 「성 승격 간담회」, 설치에 합의하였다. 방위성으로 승격될 경우, 외무성(국제 안보 협력·조약), 통산성(방위예산), 내각안보회의(위기관리) 등의 여타 기관에 분산되어 있는 안보정책 분야 업무의 통합관리가 가능하다.

43) 국가정보관리체계의 일원화 작업과 관련, 내각조사실은 국가정보네트워크의 정점기관으로서 지위격상이 이루어졌다. 즉, 내각정보조사실의 영어명칭이 Cabinet Information Reserch Office→Cabinet Intelligence & Research Office로 변경됨과 더불어, ‘내각조사실장’의 명칭도 ‘내각정보관’으로 변경되었고 직급도 차관보에서 차관급으로 직급 격상되었다. 따라서, 내각정보관은 공안조

해 대폭적으로 인원을 확충시키고 있다.

그리고, 이와 같은 제도적 정비와 더불어 일본정부는 자위대의 대내외적 활동 강화 및 미·일동맹의 실효성 확보를 위하여 법적 정비를 추진하고 있는데, 특히 고이즈미 연립정부의 등장 이후 활발하게 전개되고 있다. 즉, 일본 정부는 「미·일 신방위협력지침」 관련 법안의 정비에 이어 ‘테러 대책 특별법’의 제정, PKO 협력법의 개정 등을 성립시켰고, 유사법제의 정비, 집단자위권 행사를 위한 헌법 개정 등을 추진하고 있다.

「미·일 신방위협력지침」과 관련된 법안의 정비는 「미·일 방위협력지침」 개정의 2차 중간 보고안이 발표된 직후, 「1997년도 방위백서」를 통하여 제기되었는데, 이는 일본의 「방위백서」로서는 처음으로 일본 주변국가에 대한 자위대의 작전지침과 관련된 긴급대응책과 일본 주변유사에 대비한 법제의 정비를 주장한 것이기도 하다. 현실적으로, 「미·일 신방위협력지침」이 실제상황에서 시행되려면 ‘자위대법’, ‘유엔 평화 유지활동(PKO)법’, ‘해상 보안청법’, ‘항만법’, ‘항공법’ 등 최소한 20여개의 법령을 개정하거나 제정해야 한다고 한다.⁴⁴⁾ 따라서, 1999년 5월에 보수 연립정부는 「미·일 신방위협력지침」과 관련된 3개의 법안을 성립시켰고, 이어 2000년 10월말에는 ‘선박조사 활동법’을 성립시켰다. 즉 자민-자유 2당 연립정부는 야당 공명당과의 정책연대아래 ‘북한의 미사일 운반체계 시험발사 사건’ 및 ‘북한 공작선의 영해 침투사건’을 계기로 일본내 대북한 위협인식이 상당히 제고되고 있는 분위기를 활용하여 ‘미·일 신방위협력지침’ 관련 3개 법안 즉, ‘주변사태법’, ‘자위대법 개정안’, ‘미·일 물품역무 상호제공 협정(ACSA) 개정안’을 1999년 5월 24일에 최종적으로 성립시켰고, 자민-공명-보수 3당 연립정부는 2000년 10월 30일에는 ‘주변사태법’에서 삭제된 ‘선박조사 활동법’을 성립시켰다.⁴⁵⁾ 이로써, 일본 주변지역의 유사시에 자

사청, 외무성의 정보조사국 등 각 정보기관의 수집내용을 종합하여 총리에게 보고하는 역할을 담당하게 되었다.

44) 예컨대 자위대법의 경우는 제82조, 제83조, 제89조, 제93조, 제95조, 제99조, 제100조 6, 제100조 7, 제100조 8, 제100조 9가 개정될 것이다.

45) 원래 선박검사조항은 「주변사태법」의 원안에 포함되어 있었는데, ‘유엔안보리 결의 포함’ 문제와 관련하여 자민·공명당과 자유당간의 의견조율이 제대로 되지 않음에 따라 「주변사태법」의 원안에서 삭제되었다. 즉, 유엔안보리 상임이

위대는 주일 미군의 병참지원 등 ‘미·일 신방위협력지침’에 제시되어 있는 40개의 항목 등을 지원할 수 있게 된 것이다.

이처럼, ‘일본 주변지역의 유사시’에 자위대 활동을 보장하는 법제를 정비한데 이어, 일본정부는 2001년 9월에 발생한 미국 뉴욕의 테러사건을 계기로 동년 10월 ‘테러대책 특별법’을 제정하였고⁴⁶⁾, 동년 11월 ‘대미 지원 기본계획’을 마련하였으며, 동년 12월 ‘PKO 협력법’을 개정하였다. 즉, 고이즈미 연립정부는 신보수화 성향으로 경도된 정치공간을 이용하여 자위대의 분쟁지역 파견을 가능케 하는 ‘테러대책 특별법’ 및 ‘대미 지원 계획’을 마련하였고, 자위대의 무기사용 제한 완화 및 UN평화유지군(PKF) 참가 허용 등을 핵심내용으로 하는 ‘PKO 협력법’의 개정 법안을 최종 가결, 성립시켰다⁴⁷⁾.

그리고, 현재 고이즈미 연립정부는 외국으로부터 일본에 대한 무력공격이 감행될 경우, 자국 영토내에서 자위대의 활동이 원활하게 전개될 수 있도록 유사법제의 정비를 서두르고 있다. 고이즈미 연립정부는 2002년 4월 16일 각료회의에서 ‘무력공격사태법안’, ‘자위대법 개정안’, ‘안전보장회의 설치법 개정안’ 등 3개의 유사법제 관련 법안을 결정하였고, 4월 17일 국회에 일괄적으로 제출하였다.

요컨대, 21세기의 정치대국을 지향하는 일본은 국제사회에서 군사적 역할의 증대를 추구하기 위하여 법적·제도적 정비를 추진해 가고 있고, 2001년 9월의 ‘미국 테러 사건’과 이에 자극을 받은 일본 국민들의 안보 의식 고조는 이와 같은 법적·제도적 정비에 전략적 촉매제로 활용되고

사국의 거부권이 발동되면, 해상자위대는 선박검사 활동을 할 수 없게 되는 문제가 발생하므로, 원안에서 삭제되었다. 따라서, 2000년 10월 30일에 성립된 「선박조사 활동법」에서는 ‘기국(旗國, 선박이 소속된 국가)’의 동의를 얻어 선박조사 활동을 하도록 규정되어 있다.

- 46) 「테러대책 특별조치 법안」은 2001년 10월 18일 중의원에서 가결된 뒤, 동년 10월 29일 참의원에서 최종 통과됨으로써 성립되었다. 『朝日新聞』, 2001. 10. 18 및 19, 동년 10. 29 및 10. 30.
- 47) 1992년 6월에 제정된 「PKO협력법」은 ‘PKO 5원칙’ 즉 ①정전합의, ②당사국의 일본 참가 동의, ③중립성 유지, ④이상 3원칙 미 충족시 철수, ⑤자위대원의 생명·신체보호의 필요시에만 무기 사용 등에 따라 파병요건 및 활동범위를 제한하였다.

있다⁴⁸⁾.

IV. 결론

탈냉전시대의 도래이후, 1993년 7·18총선을 계기로 전개된 일련의 정치변동속에서 일본 정계의 주도세력으로 등장한 신보수세력은 21세기 정치대국을 지향한 ‘국제사회에서의 일본의 역할 증대론’을 주창하였고, 이를 위해 국가개혁의 추진을 지향한 국정기반의 권력강화 및 보수대연합을 추구하였다. 그 과정에서 일본정치는 보수적 성향으로 변모하게 되고, 아울러 전환기적 상황에 직면하였던 미·일동맹은 재정의와 함께 한층 강화되었다.

즉, 일본의 안보정책은 국제사회에서의 역할증대를 지향하여 ①대내적으로는 정치공간의 보수화 성향속에서 ②대외적으로는 미·일동맹의 강화를 명분으로 보수화되고 있고, 이는 군사력의 질적 증강 및 제도적·법적 정비를 통하여 구체화되고 있는 것이다.

따라서, 일본 안보정책의 보수화에 대해서는 안보정책 차원 이상 즉, ①‘21세기의 정치대국 일본’을 지향한 국제사회에서의 역할 증대의 일환, ②정상적인 국가로서의 국가체제 정비와 군사적 활동 법적·제도적 정비, ③21세기 파워 분담을 지향한 미·일동맹의 강화와 일본의 역할 증대 등의 관점에서 주목하고 고찰하여야 할 것이다.

48) 미국 테러사건 이후, 일본 국민들은 안보문제에 대한 관심의 제고와 함께 테러대책을 외교·안보 공히 최우선 과제로 지적하고 있으며, 아울러 자위대의 해외파병 등에 대해서 그다지 부정적인 거부반응을 나타내지 않았다. 이는 일본정부가 유사법제의 정비, 집단적 자위권의 행사 인정 등 국제사회에서의 자위대의 역할 증대를 지향하는 안보정책을 추진하는 데 탄력을 제공할 것임을 시사하는 것이기도 하다.

9·11테러 이후 한반도 안보정세 변화와 대북정책 방향

홍 관 희(통일연구원)

◆ 논문 요약 ◆

미국은 테러리스트의 공격에 직면하여 냉전시대의 봉쇄 및 억지전략으로부터 선제행동 및 군사적 적극개입의 필요성을 인식하면서, 한반도에서 북한의 대량살상무기 개발에 대한 억지 방침을 확고히 하는 등 대북 강경정책을 한층 강화하였다. 9·11테러 사건은 북한의 대량살상무기 문제를 부각시킴으로써, 한반도 안보위기 가능성을 새롭게 인식시키는 계기를 마련하였다.

한편 9·11테러 이후 북한의 반응은 매우 다양하게 나타났다. 북한은 테러 발생 직후부터 아프간 반테러 전쟁을 거치는 동안 비교적 유연한 태도를 보였으나, 한·미 정상회담을 고비로 강경한 태도로 선회하였다. 이후 6·29 서해도 말에서 나타난 것처럼 북한은 대남전략의 기본방향은 변화시키지 않은

채, 화·전 양면전술과 통일·평화·자주 등의 슬로건하에 고도의 위장전술을 전개하고 있는 것으로 판단된다. 향후 대북정책은 한·미 동맹관계에 기초하여 대테러 근절정책을 공동으로 전개 하면서, 북한의 선전전술과 심리전 및 위장전술에 단호하게 대처하는 태도가 필요하다. 특히, 남북대화를 지속적으로 견지한다는 원칙과 더불어, 북한의 군사적 능력을 향상시키지 않도록 하는 주의깊은 정책수행이 요구된다 할 것이다. 특히 대북정책 방향을 놓고 국내에서 논란이 가중되고 있는 상황에서, 자유민주주의와 자유시장경제체제에 입각한 대한민국의 정체성을 확고히 하면서, 탈북자 등 북한 인권 문제에 관한 새로운 정책방향의 제시가 필요한 시점이라고 판단된다.

I. 서론

2001년 9·11국제테러 사건은 인류의 사고방식과 가치체계로부터 미국을 위시한 세계 주요국가의 외교정책에 이르기까지 광범위하고도 심대한 영향을 미쳤다. 특히 한반도 안보정세 변화에 커다란 영향을 미친 바 있

다. 우선, 미국의 외교정책상 근본적 변화를 초래하였다. 미국은 테러사건 이후 종래의 안보개념을 수정하고 외교정책 기준에 『반(反)테러』개념을 첨가하였다. 특히 테러를 지원하는 국가에 대한 강경대응 방침을 천명하였다. 북한에 대해서도 대량살상무기 개발과 과거 테러전력을 근거로 강경노선으로 급선회함으로써, 대한반도정책상 커다란 변화를 가져왔다.

북한의 반응 또한 다양하게 나타났다. 테러 발생 직후 부터 미국과 연합국에 의한 『아프간 반테러 전쟁』을 거치는 동안 북한의 태도는 비교적 유연한 것이었으나, 한·미 정상회담을 고비로 강경한 태도로 선회하였다. 북한은 이러한 시대적 격변기에 체제변혁과 개혁보다는 체제고수와 외부에 대한 대항이라는 종래의 기본 입장을 재확인한 것으로 판단된다.¹⁾ 9·11테러 사건은 특히 북한의 대량살상무기 문제를 부각시킴으로써, 2000년 6월 남북 정상회담 이후 묻혀졌던 한반도 안보위기의 재연(再燃) 가능성을 새롭게 인식시키는 계기를 마련하였다. 한편 북한은 2002년 6월 29일 서해도발을 감행함으로써, 그들의 대남전략이 변하지 않고 있음을 다시 한번 확인시켜 주었다.

한국정부의 대북정책도 국내외적으로 커다란 변화를 겪어야 했다. 미국의 대북정책이 강경화함에 따라, 한국의 대북 ‘화해·협력’정책의 추진 범위와 한계가 노출되었다. 미국의 정책변화는 한국의 국내 여론에도 많은 영향을 미쳤다. 대북정책 방향을 놓고 예상 밖의 논란과 갈등이 빚어졌다. 남북갈등보다 오히려 남남(南南)갈등이 문제가 되는 상황이 전개되어 왔다. 한반도 안보의 초석이라 할 전통적인 한·미 관계에 대해서도 논란이 일고 있다. 또한 한반도의 안정과 평화, 그리고 민족의 평화적 통일이라는 대북정책의 원칙 속에서, 북한의 군사적 위협 억지와 한반도 평화라는 2가지 정책목표간의 이율배반적(二律背反的)인 관계, 그리고 미국의 대북 강경정책 속에서 ‘대화를 통한 문제 해결’ 접근방법이 갖는 현실적인 한계가 새롭게 노정되는 계기가 되었다.

1) 2001년 9월 테러사건 이후 격변하는 한반도 주변정세 속에서도 개혁·개방에 관한 북한의 기본입장은 크게 달라지지 않은 것으로 분석된다. 김정일의 군사제 일주의 원칙에 기초한 사회주의체제 수호 입장과 시장경제에 대한 강한 거부감은 일관되게 유지되고 있다. 『통일신보』 최근호(2002.4.25)와 『노동신문』 2002년 5월 21일 참조.

이 글의 목적은 9·11테러사건 이후 한반도 안보정세의 변화를 고찰함으로써, 향후 한국의 대북정책 수립에 기여코자 하는 것이다. 한반도 안보정세에 영향을 주는 많은 요인이 있으나, 그 중 중요한 미국의 대한반도정책 변화와 북한의 대외정책 변화, 그리고 한국정부의 대응 등 3가지 요소를 중심으로 분석하고, 이를 토대로 향후 바람직한 한국의 대북정책 방향을 모색해 보고자 한다.

II. 9·11테러 이후 미국의 대한반도 정책 변화

2001년 9월 11일 뉴욕 세계무역센터(WTC) 건물에 가해진 비행기 충돌 테러사건은 미국의 대외정책상 엄청난 변화를 초래하였다. 미국인들에게 이 사건은 미국 본토에 대한 외부로부터의 역사상 최초의 대규모 공격이라는 점에서, 진주만 기습을 능가하는 남북전쟁 이후 최대의 충격으로 받아들여졌다. 이에 따라 부시 행정부는 테러를 '전쟁행위'로 규정, 강력한 응징 및 보복 의지를 즉각 천명하였고, 1개월여의 준비 끝에 아프간 반테러 전쟁을 성공적으로 수행하였다.

9·11테러 사건이 미국의 대외정책, 특히 대한반도정책에 미친 영향은 심대(深大)하다. 최근 수년동안 미국의 안전보장의 핵심은 외부로부터의 미사일 공격에 대비하는 데에 주안점이 두어져 왔었다. 이것이 바로 부시 행정부가 미사일방어망(MD: Missile Defense)을 추진하게 된 배경이라고 할 수 있다. 그러나 테러사건은 미사일방어망(MD)만으로는 불충분한 미국의 새로운 안보개념을 제시하는 계기가 되었다. 곧 안보개념의 새로운 변화가 일어나게 된 것이다. 테러사건 이후 미국은 종래의 미사일 공격 외에 전천후 대규모 테러공격에 대한 대비가 절실함을 인식하게 된 것이다. 그리하여 미국은 9·11테러 이후 적(敵)의 성격을 새롭게 규정하였다. 테러리스트들이 곧 새로운 적으로 규정되었다. 이들은 “탱크 한 대 값도 안되는 적은 비용으로 9·11테러와 같은 혼란과 고통을 불러올 수 있다”는 것이며, “과격주의와 기술발전의 위험한 결합”이 자유를 위협한다고 지적되었다.²⁾ 냉전시대에 공격을 받을 경우 대량보복 위협으로 안보를 유지했던 「봉쇄(封鎖, containment)」와 「억지(抑止, deterrence)」의 논리는

대량살상무기로 무장된 테러 조직들에게는 무의미한 대응 전략임이 지적되었고, 새 시대에 테러 위협을 사전에 막기 위해서는 「선제행동(preemptive action; striking first)」과 군사적 적극개입(defensive intervention)의 필요성이 아울러 제기되었다.³⁾

지금까지 미국 대외정책의 기본지침은 대략 ①외교 및 군사적 수단을 활용한 안보증진 ②경제적 번영 ③전세계적으로 민주주의 확산 등으로 요약되어 왔는 바,⁴⁾ 테러사건은 미국의 외교정책상 새로운 가이드라인(guideline)을 첨가하는 계기가 되었다. 곧 세계 국가들에 대해 테러를 지원하거나 여부에 따라 적과 동지를 구분하는 새로운 대외정책 기준이 제시되게 된 것이다. 테러사건 이후 미국은 각국의 반응-테러행위를 지지하는지 반대하는지-을 면밀히 관찰해 왔으며, 테러에 대한 각국의 입장과 반응을 향후 외교정책의 중요한 잣대로 삼을 자세를 보였다. 원래 청교도 중심의 도덕주의 원칙에 따라 건국된 미국은 대외정책에 있어서도 강한 도덕성(morality)을 포함하고 있는 것이 특징이다. 테러사건 이후 테러는 악(惡)으로 규정지어졌고 「반테러」가 도덕성(morality)을 구성하는 새로운 요인으로 첨가되었다.⁵⁾ 새로운 시대에 미국 외교정책은 ①테러조직과

-
- 2) 조지 W 부시(Bush) 미국 대통령의 6월 1일 웨스트포인트 졸업식 연설 참조. 테러전 이후 변화한 시대상황에 맞는 미국 외교안보 정책의 큰 틀을 제시하고, 국제사회에서 미국의 역할을 재규정하였다. 특히 생·화학·핵무기가 미사일 기술과 결합·확산될 때, 작은 국가와 소규모 집단도 강대국을 공격할 수 있는 파괴력을 보유할 수 있는 시대가 됐다고 경고했다. *Washington Post*는 2002년 6월 2일, 역사적으로 선제공격이나 기습공격을 하지 않았던 미국이 「선제 공격」 선언을 한 것은 미국의 전쟁관이 근본적으로 변했음을 의미한다고 분석했다.
 - 3) Thomas E. Ricks and Vernon Loeb, “Bush Developing Military Policy of Striking First,” *Washington Post* (June 10, 2002). 부시행정부는 2002년 가을 경 새로운 「국가안보전략(National Security Strategy)」을 천명할 것으로 예상된다.
 - 4) 홍관희, “한반도 급변사태시 미국의 대한반도정책” (한국정치학회: 1997.11)
 - 5) 위의 글. 2002년 6월 1일 부시 대통령은 악에 대응하는 도덕적 의지를 재천명하고, 자신의「악의 축」발원과 관련, “선과 악을 구분한 용어가 비외교적이거나 무례하다는 우려에 동의하지 않는다”고 밝혔다. 그는 냉전시대 미국이 외교·군사·경제적 수단을 동원해 공산주의 세력에 대항해 승리할 수 있었던 핵심 요인은 도덕적 명정성이었다고 지적하고, 도덕적 진실은 시대와 장소를 초월해 동일하다고 강조했다. 그는 사악하고 무법적인 체제에 대해 문제를 밝혀낼 것

전제적 지도자들의 위협으로부터 평화를 수호하고 ②강대국간의 우호관계 수립을 통해 평화를 유지하며 ③전세계에 자유롭고 개방적인 사회 건설을 지원해 평화를 확대하는 것 등의 3대 목표가 제시되었다.⁶⁾

이에 따라 한반도에 대한 미국의 정책방향도 커다란 변화가 일어난 것이 사실이다. 2002년 1월 29일 조지 W. 부시 미대통령의 연두(年頭)교서를 필두로 나타난 미국의 대북 강경정책 선회는 ‘불량국가’ 및 ‘테러지원국’으로서의 북한에 대하여 최근 수년간 행해졌던 가장 강력한 경고 메시지로 풀이된다. 또한, 일본에 대한 지원 및 미·일 동맹이 강화되었고, 대중관계에 있어 테러국 또는 테러지원국에 대한 관계, 특히 무기거래 등이 중요한 변수로 부상하였다. 미국은 테러에 관한 한 중국 및 러시아와 협력 관계를 구축하고자 노력하였다.

미국의 대북 강경정책 선회는 한국정부와 국민에게도 커다란 영향을 주었으며, 한·미 정상회담을 전후하여 양국간 의견 조율 과정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 아직도 양국간 정책적 조율이 완벽하게 이루어진 것 같지 않고 주요 현안문제에 이견과 갈등이 잠복해 있는 것으로 판단된다.

1. 정책변화의 주요 내용

먼저 상기 연두교서를 중심으로 미국의 대북정책 변화의 주요 내용을 살펴보면, 첫째, 테러를 지원하는 이른바 ‘불량배 국가(rogue states)’ 곧 북한, 이란, 이라크의 대량살상무기 개발 위협을 방지하는데 미외교정책의 초점이 두어지고 있음을 알 수 있다. 부시행정부는 이들 국가들이 대량살상무기에 의한 무장(武裝)을 통해 세계평화를 위협하면서, 「악의 축(an axis of evil)」을 형성하고 있다고 보고 있다. 특히 북한을 지목, “주민들을 굶주리게 하면서, 미사일과 대량살상무기로 무장”하고 있다고 비난한 것이 종래의 미국의 대북정책과 차별화되는 점이고 또한 주목되는 부분이

이라고 다짐하면서, 악에 대해 세계를 이끌겠다고 밝혔다. 부시 대통령은 또 미국의 의무는 세계 60개국 이상에 퍼진 테러 조직을 색출해내는 것이라고 규정했다. 『조선일보』 2002년 6월 3일.

6) 『조선일보』 2002년 6월 3일(워싱턴, 姜仁仙특과원 insun@chosun.com).

다. 둘째, 테러지원국에 대해 미국은 필요한 모든 조치를 취할 것임을 천명하고 있다. 특히 효율적인 미사일방어망(MD)을 개발·배치할 의도를 분명히 하고 있다. 셋째, 북한에 대해 ①휴전선배치 재래식무기 철수 ②평화 의지 선언 ③대량파괴무기 수출 중단 등을 요구하며, “모든 대안(代案) 검토”를 언급하면서, 무기수출을 중단할 경우 대화할 용의가 있음을 표명하였다.

부시대통령이 취한 일련의 정책방향을 평가해 보면, 첫째, 대북 강경정책은 테러사건으로 갑자기 생겨난 것이라기 보다는 취임 이래 일관된 북한에 대한 부정적 인식, 곧 「북한주민의 인권을 억압하고, 대량살상무기를 개발하는 독재국가」이미지에서 출발한 대북정책 기조가 한 단계 강화된 것임을 발견할 수 있다. 이는 취임 이전(1999)부터 형성된 공화당 보수진영의 일관된 대북 인식(認識)이었고, 다만, 9·11테러 이후 보다 확고해지고 강경화한 것에 불과하다고 볼 수 있다.

둘째, 강경책의 초점은 북한의 미사일 수출에 두고 있으며, 미사일 수출을 북한과 테러리스트들의 연결고리로 파악하고 있다는 점이다. 그리하여 미국은 북한의 미사일 개발 및 수출을 결코 용인할 수 없다는 기본 인식을 확고히 한 것으로 파악된다. 물론 현재로서는 수사적(修辭的) 압박, 곧 국제 비(非)확산통제 장치 강화, 중국과 러시아의 협조 방안 등 군사적 조치를 배제한 외교제재 수단에 의존하고자 하는 의도를 읽을 수 있다. 그러나 보다 중장기적으로는 군사행동 가능성을 배제할 수 없는 상황이다. 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 보좌관이 “3개국의 위협을 저지하기 위해 동원 가능한 모든 수단을 사용”할 것을 강조하였고, 도널드 럼스펠드(Donald H. Rumsfeld) 국방장관이 “공격이 최선의 방어”라고 언급한 데서 이러한 가능성을 예단할 수 있다. 더욱이 리처드 아미티지(Richard Armitage) 국무부 부장관은 자신이 쓴 1998년 「아미티지 보고서」에서 미사일 수출 선박의 나포 등 제재 방안을 권고한 바 있음을 상기시켰다. 美 국방부가 “한반도에서 대규모 국지전 가능성”을 고려하였다는 흔적(CSIS보고서)도 발견된다. 미국은 테러사건 직후 북한의 미사일 개발 및 수출활동에 대한 총체적 감시체제에 돌입한 바 있다.

셋째, 미국은 한국정부의 대북포용정책(햇볕정책)의 원칙은 이해하나,

그 효과가 없는데 회의(懷疑)를 갖고 있음을 드러내고 있다는 점이 9·11 테러 이후 특이한 점이다. 이는 과거 클린턴행정부의 ‘협상을 통한 해결’로부터 현재의 ‘공세적 압박’으로 전환한 배경이기도 하다. 부시행정부가 김대중 정부의 대북정책에 불만을 갖고 있다는 관측이 확산되고 있는 가운데, 부시 대통령의 방한(訪韓)(2002.2.19~2.21)과 한·미 정상회담이 한·미 관계 및 대북관계의 중요한 고비가 될 것으로 예측되었다.⁷⁾ 그리하여 한·미 양국은 정상회담을 앞두고, 상호간 강경기조를 완화하며, 양국간의 견조율에 나서는 모습이였다. 특히 한·미 양국은 한·미 공조가 대북정책의 근간이 되어 온 점을 인식, 어떻게든 양국공조를 유지한다는 공동인식하에 대북정책상 이견(異見)을 해소하기 위해 노력하였다. 우선 미국은 김대중 대통령의 대북 화해·협력 정책에 대한 지지 불변 입장을 표명하면서 “남북간 화해·협력이 한반도 안정에 필요하다”는 한국정부의 주장에 대한 이해와 지지를 표명하였다. 이는 부시의 연두교서 연설 이후 한국내 반미(反美)정서 파급을 불식하고, 한·미 정상회담을 성공적으로 마무리하며, 전통적 한·미 공조를 재확인하려는 미국측의 외교적 행동으로 판단된다.

2. 북한의 대량살상무기 경계

9·11테러 이후 미국의 대한반도정책 변화의 주요 특징 중의 하나는 핵·미사일 등 북한의 대량살상무기 개발에 대한 확고한 억지(抑止) 의지라고 할 수 있을 것이다. 테러사건 이후 미국은 옛 소련과의 냉전시대에 비해 핵무기와 생화학무기 등 대량살상무기를 미사일에 적재하여 공격받을 위험이 더 높다고 판단하고 있다.⁸⁾ 특히 북한의 경우 장래가 극도로 불안하고, 미국과 한국 등 미국의 안보동맹국들에 대해 오랜기간 적개심을 가지

7) 이 무렵 *Washington Post*紙는 중·장기적으로 한반도정세가 불안하여 “8월 위 기설”이 나돌고 특히 “부시대통령이 한국의 차기(次期)대통령과 거래할 가능성”을 보도하기도 하였다.(2002년 2월 10일)

8) 로버트 월폴 CIA 전략·핵문제 담당관은 2002년 3월 12일 상원 정무위원회에서 “대량살상무기를 적재한 미사일이 미군이나 중요 시설을 공격할 가능성이 냉전 시대에 비해 더 높으며 잠재적인 적들의 역량 증대로 그 가능성은 계속 높아질 것”이라고 증언한 바 있다.

고 있다는 점에서 대량살상무기로 무장할 경우 매우 우려할 만한 대상으로 파악하고 있다.

1) 핵(核) 개발

1994년의 『제네바핵합의』에 따라 북한이 핵동결을 약속하였음에도 불구하고, 이후 지속적인 핵개발 노력을 경주하고 있다는 상황(情況)은 여러 군데서 포착되어 온 바 있다.⁹⁾ 잘 알려진 것처럼, 북한의 핵동결을 조건으로 건설되고 있는 경수로사업은 경수로 핵심부품이 북한에 공급되기 이전에 북한의 IAEA특별사찰을 포함한 핵안전조치 협정이 전면 이행되어야 할 것을 전제로 하고 있다. 최근 부시행정부는 미 의회가 대북 중유 제공을 위한 2002년도 예산 9,050만달러를 승인하기에 앞서 ①남북 비핵화 진전 ②북한의 제네바 핵합의 준수 ③북한의 탄도미사일 위협과 수출 감소 등 3개항의 인증을 행정부에 요구한 데 대해, “사상 처음으로 모든 항(項)의 유보를 결정했다”고 밝힘으로써, 북한의 핵합의 준수 여부에 강한 회의감을 나타냈다.¹⁰⁾ 이는 북한에 대해 국제원자력기구(IAEA)에 의한 추가사찰을 조속히 수용할 것을 촉구하는 강력한 메시지라고 볼 수 있다. 한편, 토머스 허버드 주한 미대사는 3월 21일 “북한이 국제원자력기구(IAEA)가 제시하는 요건을 채우지 못한다면 경수로는 건설되지 않을 것”이라고 말함으로써 한층 더 강경한 미행정부의 입장을 밝혔다.¹¹⁾

9) 1998년 8월 금창리 핵개발 의혹이 제기된 이후, 지속적으로 북한내 10여곳 이상 시설에서 핵개발 의혹이 제기된 바 있음. New York Times (2000.8. 5) 참조.

10) 에리 플라이셔(Fleischer) 백악관 대변인은 2005년 경수로 핵심부품을 북한에 인도하기 전 제네바핵합의에 따라 북한의 과거 핵활동에 대한 IAEA특별사찰이 이루어져야 하는 바, 이를 위해 3~4년이 걸린다는 점을 강조하면서, “2005년의 마감시한을 맞추기 위해서는 북한이 사찰 수용을 시작해야 한다”며 시간의 촉박함을 강조한 바 있다. 『조선일보』 인터넷 (워싱턴, 朱庸中특과원 midway@chosun.com).

11) 허버드(Thomas Hubbard) 주한 미대사, 2002년 3월 21일 미국 하와이대 동서문화센터 한국동문회 초청 강연. “북한이 제네바핵합의를 준수하는 한 미국도 이를 지킬 것이며, 매년 50만t에 이르는 대북 중유 지원도 계속되겠지만, IAEA가 제시하는 의무를 이행해야 한다”고 강조하였다. 그는 또 북한이 비난

이에 앞선 2002년 1월 8일 미국 국방부는 「핵태세 검토(Nuclear Posture Review)」라는 제목의 비밀보고서를 의회에 제출하였다.¹²⁾ 이 보고서의 핵심 내용은 부시행정부가 북한과 이라크·이란·리비아·시리아·중국·러시아 등 적어도 7개국에 대해 긴급시 핵무기를 사용할 수 있는 대책을 마련하였다는 점과, 핵사용이 가능한 특정한 전장(戰場)상황에 북한의 ‘남한 침공’ 경우가 포함되었다는 점이다. 이 보고서는 미국이 종래 ‘위협용 억지력’으로서의 핵군사력 사용이라는 핵억지 전략으로부터 비상사태 발생시 핵무기 사용 가능성을 천명한 것이라는 점에서 중요한 정책변화를 시사하고 있다. 이는 또한 그동안 지켜 온 ‘비핵국가에 대한 핵무기 불사용 원칙’인 ‘소극적 안전보장(Negative Security Assurance)’ 정책방향을 변경한 측면이 있다는 점에서 많은 논란을 일으키고 있다. 이 보고서에서 언급한 핵공격 대상에 북한이 포함되었다는 점이 주목된다. 이는 또한 북한의 대량과괴무기 개발을 결코 허용하지 않겠다는 미국의 결의 표명이라고 볼 수 있다.¹³⁾

이 시점에서 우려되는 점은 미국이 우선적으로 추진하고 있는 핵확산금지계획에 북한이 어떻게 반응할 것인가 하는 것이다. 앞서 언급한 것처럼, 경수로의 핵심 부품이 인도되기 전 국제원자력기구(IAEA)의 핵사찰을 완수하려면 2~3년이 소요되므로 북한 당국이 진정으로 핵무기를 포기할 의사가 있다면 그 사찰을 수용함으로써 비핵화 약속을 이행해야 한다고 부시 행정부는 판단하고 있다. 만약 북한이 IAEA사찰을 수용하지 않는다면 미국은 경수로사업과 중유 제공을 약속한 한반도에너지개발기구(KEDO) 협정도 재고하겠다는 입장을 갖고 있고, 이 경우 미·북 관계 악화와 한반도 긴장상태의 고조는 충분히 예상할 수 있는 시나리오이기 때문이다.

하고 있는 한·미 군사훈련에 대해 “북한이 비무장지대에 병력을 배치하고 있는 상황에서 한·미 군사훈련을 중단할 수는 없으며, 앞으로도 계속될 것”이라고 반박했다.

- 12) *Los Angeles Times*는 9일, *New York Times*와 *Washington Post* 등 주요 신문들도 10일 일제히 보도.
- 13) 헤리티지 재단의 잭 스펜서(Spencer)는 “미국은 국제테러와 대량살상무기를 개발하는 국가들에 대해 믿을 만한 억지력을 가질 필요가 있다”고 말하고, “보고서의 내용은 탈냉전시대의 바람직한 핵개발 내용”이라고 옹호했다. 『조선일보』(위싱턴, 朱庸中특과원 midway@chosun.com).

2) 미사일

제네바핵합의에 미사일개발 억제에 대한 규정이 없다는 점과 북한 특유의 “자주권”의 논리를 활용하여, 북한이 최근 수년간 장거리 미사일을 개발하여 동북아의 안정에 커다란 위협이 되어왔음은 주지하는 바와 같다. 1998년 이래 북한의 미사일 개발 및 수출은 미·북 및 남북대화의 주요 현안이 되어 왔었고, 페리 프로세스(Perry processes)의 핵심 잇슈였다고 할 수 있다. 9·11테러 이후 미사일 문제가 특히 더 강조된 것은 미사일이 테러국가에 의해 악용될 가능성이 크기 때문이다. 북한은 2001년 5월 미사일 발사실험을 2003년까지 유예한 바 있으나, 이는 발사만 해당될 뿐 개발은 지속되고 있는 것으로 파악되고 있다. 특히 지난 3년간 북한의 미사일 기술은 급진장을 이룩한 것으로 알려지고 있다.¹⁴⁾

북한 미사일 개발과 수출에 대한 미국의 불신과 억지(抑止) 의지(意志)는 우리가 생각하는 것보다 훨씬 강력한 것으로 보인다. 북한의 지속적인 미사일 개발 및 수출과 관련하여, 미국 국무부의 리처드 아미티지(Armitage) 부장관은 북한이 미사일 수출을 계속할 경우 그 선박을 저지 또는 격침할 수도 있음을 시사하여 주목을 끌고 있다. 아미티지 부장관은 2002년 3월 27일, 부시 행정부는 북한이 미사일을 계속 수출할 경우 “선박의 항행을 저지하거나(intercept) 격침시키는(destroy) 것도 선택방안으로 갖고 있음”을 언명하였다.¹⁵⁾

부시 미행정부는 부시 대통령의 「악의 축」 발언 이후 일부 국가들로부터

14) 로버트 월폴 미국 중앙정보국(CIA) 전략 및 핵계획담당관, 2002년 3월 12일 상원 행정위원회 국제안보소위에서 “2015년까지 외국의 미사일 개발과 탄도탄 위협”에 관해 증언. 그는 핵무기급 탄두를 장착한 채 미국 본토까지 이를 수 있는 북한의 미사일 발사실험이 준비 단계에 있을 가능성을 제기하고, 2단계 대포동 2호 미사일로 수백kg의 탄두를 1만km 거리로 보낼 능력을 갖추고 있는 북한이 3단계 미사일을 사용한다면 비행거리가 1만5000km에 달해 북미 전역을 가격할 수 있을 것이라고 강조했다.

15) 그는 미사일을 수출하는 북한 선박과 관련, “항행을 저지한다는 것은, 선박 항해를 중단시켜서 북한 항구로 되돌아가게 하는 것이고, 격침시킨다는 것은 뜻이 명백하다”고 강조하고, “두 가지가 선택방안”이라고 말했다. 『조선일보』 2002년 3월 29일(위싱턴, 朱庸中특파원 midway@chosun.com).

터의 이익(異意) 제기에도 불구하고, 그 발언의 취지가 정당함을 부인하지 않고 있다. 부시 대통령의 「악의 축」 발언은 “실제 있는 현상을 반영한 것”이며, 대량살상무기(WMD)와 미사일이 미국과 동맹국들에 명백하고 직접적인 위협이 되고 있다고 강조되었다.¹⁶⁾ 미행정부 주요 관리들은 미국의 이익이 직접 위협받는 경우 일방적인 행동을 할 준비가 돼 있음을 거듭 밝히고 있다.

한편 미국은 북한이 한국, 일본 및 미국까지 타격할 수 있는 미사일을 보유하고 있다는 점에서 북한의 미사일을 중국의 그것보다 더 우려하고 있다는 언급이 나오고 있다.¹⁷⁾ 이러한 북한의 위협에 대해 현재 미국만이 패트리엇 미사일 방어시스템을 활용, 제한된 대처능력을 갖추고 있으며, 이를 위해 더욱 발전된 미사일 요격 시스템을 개발 중임이 밝혀지고 있다.

3. 미국의 대한반도정책: 향후 전망

앞서 고찰한 바와 같이, 부시 미행정부의 대한반도정책은 출범 초기부터 북한에 대한 근본적 불신과 부정적 인식으로 강경화되었으며, 9·11테러 이후 북한의 대량살상무기 개발이 테러국과 연계될 수 있다는 우려로 인해 그 정도가 더욱 깊어졌다고 볼 수 있다. 부시 대통령의 「악의 축」 발언은 9·11테러 이후 테러국가로 주적(主敵)시하게 된 미외교정책 변화의 한 단면을 보여 준다. 이런 점에서 북한의 대량살상무기 문제를 주요 현안으로 삼기를 회피하는 한국의 대북 “화해·협력” 정책, 곧 “햇볕정책”에 대하여도 미국이 커다란 불만을 갖고 있는 것이 사실이다. 다만, 한·미 동맹과 양국 공조라는 원칙을 훼손하기를 원치 않기 때문에 조심스럽게 대응

16) 존 울프(Wolf) 미국 국무부 대량살상무기 비확산 담당 차관보, 2002년 3월 16일 워싱턴 외신기자 센터 회견 내용 참조. 그는 “북한은 돈만 내면 어떤 나라에든 미사일을 판매할 태세이고, 이란은 북한·러시아·중국의 지원을 받아 WMD와 미사일을 개발하고 있다”면서, “북한이 제네바 합의를 이행하지 않아 국제사회에 신뢰를 주지 못하고 있으므로,” 이라크와 함께 미국의 우려대상국이라고 지적했다.

17) 데니스 블레이어 미태평양사령관 발언. 『연합뉴스』 (홍콩, 흥덕회특과원) 2002년 4월 19일.

하는 것일 뿐이다. 이러한 자세는 지난 2월 부시대통령의 방문시의 유연한 태도에서 잘 나타나 있다. 일부 국민들의 반미감정을 자극하지 않으려는 신중한 자세인 것이다.

이런 점에서 미의회조사국(CRS)이 펴낸 「한·미관계 보고서」는 한국의 햇볕정책에 대한 미국의 혼란된 시각을 잘 드러내고 있다.¹⁸⁾ 다시 말하면, 미국은 이산가족 상봉, 철도·도로 연결, 임진강 홍수 통제 지원, 한국 기업의 대북투자 보장 등의 분야에는 긍정적이나, 금강산 관광을 통한 현금 지원, 정전협정의 평화협정 대체 협상, 대북 전력지원 등에 대해서는 유보적인 입장을 취하고 있다는 점이다. 특히, 기업 「현대」가 금강산 관광 사업을 위해 1998년 이후 북한에 제공한 4억달러 이상의 현금이 북한의 군사적 목적으로 사용되었다는 판단을 하고 있음이 주목되는 부분이다. 현대는 이외에도 북한에 현금을 비밀리에 지불했으며, 총 대북 지급액이 8억달러 규모에 이르는 것으로 이 보고서는 주장함으로써 국내외 많은 논란을 일으킨 바 있다.

미국은 현재 대북정책상 일종의 딜레마에 빠져있다고 볼 수 있다. 면밀히 관찰해 보면, 이러한 딜레마는 한국정부도 공유(共有)하는 것이다. 다시 말하면, 이 딜레마는 북한의 대량살상무기를 억지시켜야 하는 당위(當爲)에도 불구하고, 그 효과적인 방안을 강구해내지 못한 데에서 기인한다. 이는 2000년 남북정상회담 이전인 1999년의 미사일 위기상황으로부터 한 발자국도 나아가지 못한 것이다. 곧, 그 때나 지금이나 북한의 핵·미사일 개발에 대한 우려는 결코 사라지지 못했고, 그에 대한 효과적인 대처방안도 마련해 내지 못한 상태인 것이다. 한·미 양국은 현재 경수로사업 완공 이전에 IAEA에 의한 핵사찰을 요구하고 있는 바, 북한이 이를 수용할 가능성은 매우 희박하다. 그에 따라 경수로사업이 차질을 빚게 되면, 북한은 경수로가 계획대로 지원되지 않는다는 확신을 갖게 되고, 이어 경수로 건설 지연에 따른 보상을 요구하면서 핵개발을 포함한 대안을 찾아 나설 가능성이 높다. 이에 대응해 미국이 강경대응 자세를 취하게 되면, 이는 일종의 ‘긴장의 연쇄적 상승효과’를 가져옴으로써 1994년 또는 1999년과

18) 미의회조사국(CRS; Congressional Research Service) 선임연구원 래리 니쉬(Larry Niksch) 작성, 2002년 3월 25일 발간.

같은 성격의 위기가 재연될 가능성을 배제할 수 없게 된다.¹⁹⁾

이렇게 볼 때, 미국과 북한은 제네바 합의 준수 여부를 놓고 상호타협이 매우 어려운 국면에 놓여있다. 일단 2002년은 미국이 중유를 계속 공급하기로 결정하였으므로 위기상황은 내년으로 넘어갈 가능성이 크다고 하겠다. 미사일의 경우도 마찬가지이다. 북한의 미사일 관련 협상은 이미 1999년부터 시작된 것으로 미사일 개발은 북한이 쉽게 포기할 사안이 아닌 것으로 분석된다. 당시 협상의 「시간제한(time limit)」까지 설정한 바 있고, 1년여의 지루한 협상의 진통 끝에 「페리보고서」가 작성되어 1999년 11월 결론이 도출된 바 있다. 그 내용을 보면, 한·미 양국의 대량살상 무기 개발 중단 요구에 북한이 ①호응하면, 대북지원 등 화해·협력 정책을 적극 추진하되, ②호응하지 않으면, 대북압박과 억지를 편다는 이중전략(Two Track Approach)으로 귀결되어 있다.

미국이 “제네바 기본합의의 이행에 관해 논의하자는 미국의 대화제외에 대해 북한이 긍정적인 반응을 보이지 않았음”을 지적하면서, 지난 2002년 5월 북한을 테러지원국에 재지정한 것은 이런 점에서 미국의 입장을 재확인한 것이다.²⁰⁾ 물론 테러지원국 재지정의 보다 근본적 이유는 북한이 9·11테러 이후에도 일본 적군과 요원들에게 피신처를 제공하고 테러집단들에게 무기를 수출하는 등 테러 퇴치 노력에 실질적인 조치를 취하지 않았다는 점이 지적되었다.²¹⁾

19) *New York Times*, 2002년 2월 26일, “미 대북정책 진짜 문제는 ‘無정책.’” *New York Times*는 북한이 핵프로그램을 재개할 경우 결국 미국과 군사적 충돌이 생길 것이라는 견해도 있다고 소개하면서, 북한의 「벼랑끝외교」습성 때문에 위기타개에 어려움이 있을 것임을 예상했다. 또한 상당한 정도의 “진정한 외교”가 요구될 것으로 전망했다. 여기서 “진정한 외교”란 억지와 협상을 효과적으로 배합하면서, 북한의 대량살상무기 개발을 억지하는 결과를 낼 수 있는 효과적인 정책을 의미하는 것으로 판단된다. 그리하여 현재 미국 정부의 대북한 정책이 안고 있는 진정한 문제점은 “아무런 정책을 갖고 있지 못하다는 것”이라고 동 신문은 지적했다. 『연합뉴스』 (뉴욕, 강일중특과원).

20) 미국은 5월 21일 발표한 『연례 국제테러 유형 보고서: 2001년판』에서 북한과 쿠바, 이라크, 이란, 시리아, 리비아, 수단 등 7개국을 테러지원국으로 지정한다고 밝혔다. 이로써 북한은 1987년 12월 김현희(金賢姬) 등 북한 공작원들에 의한 대한항공기 폭파 사건 직후인 1988년 1월 테러지원국으로 지정된 후 15년 연속 테러지원국으로 지정되게 됐다.

미국은 최근 경수로사업이 완공을 향해 다가가는 시점에서 북한 핵사찰의 당위성을 더욱 강조하고 있다. 잭 프리처드(Pritchard) 대북교섭담당 미대사의 언급이 이를 뒷받침해 주고 있다.²²⁾ 요컨대, 미국은 현재 이러한 위기상황을 해소하기 위해 북한의 결단과 행동을 요구하고 있는 상황이다. 그것은 곧 핵·미사일·생화학무기 등 대량살상무기 개발의 중지이며, 이것이 미·북 관계 개선의 전제가 되고 있다.

Ⅲ. 북한의 반응과 대외정책 변화

1. 9·11테러 이후 북한의 반응

2000년 6월 남북 정상회담 이전만 해도 북한은 테러를 포함한 모든 가능한 방법을 사용하여 대남전략을 구사해 왔다. 테러 연루 기록에 관한 한, 북한은 결코 비난으로부터 자유로울 수 없는 입장이다. 북한의 테러 행적을 간단히 살펴보면, 1969년 12월 11일 KAL 여객기를 납치하여 12명을 아직도 억류 중이다. 1974년 8월 15일에는 북한의 지령을 받은 문세광이 박대통령 저격을 기도하여 육영수여사를 절명케 하였다. 1976년 8월 18일에는 판문점 도끼만행 사건을 일으켜 미군장교 2명을 살해하고 9명에게 중경상을 입힌 바 있다. 1983년 10월 9일에는 미얀마 아웅

-
- 21) 상기 보고서 내용 참조. 이 보고서에서 북한이 9·11 대참사 직후 테러 반대 정책을 거듭 밝히고 2개의 반(反) 테러 국제 협약 가입과 함께 5개 협약 추가 가입 의사를 시사하는 등 긍정적인 조치를 취하기도 했으나 돌연 중단됐으며 미국의 테러 논의 제안 등 국제 사회의 테러 퇴치 노력에 협조하려는 실질적인 조치를 취하지도 않았음이 지적되었다.
- 22) 미국의 잭 프리처드(Pritchard) 대북교섭담당 대사(KEDO 미국대사 겸직)는 5월 23일 뉴욕에서 열린 KEDO(한반도에너지개발기구) 연례총회에 참석, 향후 진행될 미·북 대화가 상당한 진통을 겪을 것임을 시사하면서, 북한은 즉시 IAEA(국제원자력기구)의 핵사찰을 받아야 한다고 재차 강조했다. 프리처드 대사는 특히 “KEDO가 2005년 중반에 원자로 핵심부품(key nuclear component)이 북한에 전달될 수 있도록 경수로 사업을 진행하고 있음”을 밝히고, “경수로사업 일정이 차질을 빚지않기 위해서는 북한이 지금 당장 IAEA와 협조, 핵사찰을 시작해야 한다”고 말했다. 『조선일보』 2002년 5월 24일, (뉴욕, 金載濤특과원 jaeho@chosun.com).

산묘소 암살 폭파 사건을 일으켜 한국의 부총리·장관 등 17명이 순국하였다. 이 사건은 김정일 친필 지령에 의하여 일어난 것으로 알려져 있다. 1987년 11월 29일의 KAL기 공중 폭파 사건으로 탑승객 115명 전원이 사망한 바 있다. 이는 물론 게릴라 침투 등 도발행위를 제외한 것이다.

9·11테러사건 이후 북한의 외부에 대한 태도는 비교적 유연한 모습을 보여온 것이 특징이다. 테러 직후 북한 외무성 대변인은 이번 사건이 “큰 충격”이며, 북한이 “모든 형태의 테러와 테러지원에 반대”한다는 입장을 발표하였다(9.12). 이에 앞서 발표된 『국제테러에 관한 미·북 공동성명』(2000.10)은 “모든 국가와 개인에 대한 테러행위를 반대한다”는 내용을 포함한 바 있다. 미국은 북한이 “희생자에 대한 애도의 뜻”을 표명해 주기를 원했으나, 상기 북한 반응은 미국의 입장에서 불충분한 느낌을 주었던 것으로 분석된다. 한편, 제5차 장관급 회담에서 한국측은 『반테러 공동선언(共同宣言)』을 제안한 바 있으나, 북한측은 이를 수용하지 않았다.

그러나 2002년초 발표된 부시 대통령의 『악의 축』발언 이후 북한은 매우 격앙된 반응을 보여왔다. 북한은 “부시 발언은 사실상 선전포고”²³⁾이며, “미국과 전쟁치를 능력이 있다”고 주장하는가 하면, 김정일은 전방부대를 시찰하면서, “사생결단 싸워야”한다고 말하였다.²⁴⁾ 또한 “『악의 축』발언은 패권주의 발상”이라고 비난하면서²⁵⁾, “타격의 선택권은 미국에만 있지 않다”는 등 호전적인 발언을 계속하였다.²⁶⁾ 블레어 미태평양 사령관의 방한에 대하여도 “선제공격을 위한 전쟁행각”이라고 비난하였고,²⁷⁾ “부시는 악의 화신”이라는 극단적 표현을 사용하였다.²⁸⁾

한편, 북한은 9·11테러 이후 미사일 개발 및 수출을 더욱 확대한 것으로 나타나고 있다. CIA보고서 등 미정보망은 북한을 미사일 장비 및 부품, 기술 수출의 주요 근원지로 파악하고 있다.²⁹⁾ 미 고위관리는 “부시

23) 2002년 1월 31일, 북한 외무성 대변인 성명

24) 2002년 2월 1일 『조선중앙통신』 논평

25) 2002년 2월 4일 『중앙방송』 참조.

26) 2002년 2월 5일 『노동신문』 참조

27) 2002년 2월 9일 『조선중앙통신』 참조.

28) 2002년 2월 11일 『조선중앙방송』 참조.

29) 전개서, 로버트 윌폴 미국 중앙정보국(CIA) 전략 및 핵 계획담당관 상원 행정

국정연설일(日)에도 북한이 미사일을 수출”하고 있었음을 강조하고 있다. 북한의 미사일 수출이 북한의 외화(外貨)획득의 주요 원천임은 이미 잘 알려진 사실이다. 북한은 이미 클린턴행정부 때 수출 중단 대가로 10억 달러 보상을 요구한 바 있다. 9·11테러 이후 강도(強度)가 약하지만 북한이 ‘테러 반대’ 입장을 표명하였음에도, 테러국가와 대량살상무기 거래를 지속해 왔다는 사실이 부시 대통령의 연두교서에서 대북 강경기조로 전환하게 된 배경이 되었음을 알 수 있다.

부시 미대통령의 한국 방문을 고비로 북한의 태도는 보다 강경해지는 모습을 보여주고 있다. 부시의 방한 이전만 해도 미국의 아프간 전쟁 승리 성과에 놀려, 적극적이지는 않지만 대화 의지를 표명하곤 했으나,³⁰⁾ 한·미 정상회담 이후에는 부시 대통령의 대화 제의를 거부하면서 언론매체를 통해 연일 강경한 대미비난 공세를 펼치고 있다. 미국은 북한의 대화 거부에도 불구하고 북·미 대화를 거듭 촉구한다는 방침이지만 북한측이 그들 체제문제를 거론한 사실을 문제삼고 있다는 점에서 북·미관계는 당분간 냉각기가 불가피할 것으로 보인다.³¹⁾

한편 북한은 중·러와의 유대를 강화하기 위한 노력을 게을리하지 않고 있다. 중국이 부시 연설과 미국의 대북 강경책에 반대 입장을 표명한 것과 때맞추어,³²⁾ 북·중 양국 고위관리가 회동하여 우호·협력 확대를 다짐한 데 이어, 김정일은 주북 중국대사(武東和)를 접견하고 북·중 양국간 우호 증진을 역설하였다. 러시아 역시 미국의 대북정책을 비판해 왔다. 러시아

위원회 국제안보소위 증언 내용 참조.

- 30) 박길연(朴吉淵) 주(駐)유엔 북한대사, “부시의 『악의 축』 발언에도 불구하고, 미국과 대화 용의” 표명(2002년 2월 7일).
- 31) 북한의 2002년 2월 22일 외무성대변인 담화내용 참조. “미국이 우리제도를 인정하려 하지 않으면서 침공의 구실만을 찾기 위해 제창하고 있는 그런 대화는 필요없다”면서, “우리는 우리제도를 힘으로 변경시켜 보려고 망상하고 있는 부시패거리와는 상종할 생각이 없다”고 주장함. 5월 23일에는 또한 노동신문과 조선중앙통신, 중앙방송 논평 등에서 미·북대화 거부 입장을 거듭 밝히는 가운데 ‘일선불사’를 호언하는 등 강경대응을 천명했다.
- 32) 중국은 미국의 대북 군사행동 가능성에 민감한 반응을 보였다(2002년 2월 8일, 『信報』). 특히 미CIA국장이 미위협국가에 중국을 포함시킨 것에 분노를 표시하였다(2002년 2월 9일, 외교부대변인 성명). 아울러, 미외교의 『인권』기준에 강한 반발을 나타냈다(2002년 2월 10일, 李鵬 전인대상무부장).

는 특히 미국의 MD계획에 반대하는 연장선상에서 9·11테러 이후 미국의 대북 강경정책을 바라보고 있다. 이러한 상황에서 2002년 2월 10일, 러시아 대통령 전권대표가 방북하여 조·러 양국간 친선·경제협력 관계의 발전을 확인하였다. 양국은 “남북간 자주적이고 평화적인 통일실현을 지향할 것을” 지지한다는 공동의 입장을 표명하였다. 러시아와의 관계에서 북한은 최근 양국 외무상 회담을 갖고 한반도정세에 관한 공동 이해와 양국간 경제·무역 관계를 더욱 증진하기로 합의하였다.³³⁾ 공동합의에는 한반도중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR) 연결을 위한 기반시설 확충사업이 포함되고, 북한 원자력 발전소 건설 지원과 항만 등 북한 사회간접자본 확충 방안 등도 논의된 것으로 알려졌다. 양국은 한반도 평화와 안정을 위해 남북 및 미·북대화가 중요하다는 점을 인정하고 국제 테러리즘 퇴치와 국제분쟁의 외교적 해결에 인식을 같이하고 있음을 천명했다.

2. 북한의 대남·대외정책 동향

북한의 대남정책은 남북 정상회담 이후 그 ‘근본적 변화 여부’에 대한 많은 대내외적 논란을 남기면서 불분명하고 불투명한 상태를 유지해 오던 중, 지난 6월 29일 서해도발을 통해 그 본 모습을 드러내고 있는 것이 특징이다. 북한의 NLL 침범과 더불어 발생한 이번 도발은 남북관계에 대한 북한의 입장과 대남전략의 기본방향을 보여준 사건으로, 치밀하게 계획된 의도적 사건으로 분석된다.³⁴⁾ 후술하겠거니와, 북한은 그 동안 대남전략

33) 백남순(白南淳) 북한 외무상과 이고리 이바노프 러시아 외무장관은 2002년 5월 21일 모스크바에서 회담을 갖고 양국간 경제·무역 관계를 더욱 증진하기로 합의하였다. 지난 1990년대 한때 냉랭했던 북·러 관계는 2001년 7월 모스크바에서 열린 김정일 국방위원장과 블라디미르 푸틴 대통령간 정상회담 이후 한층 가까워지는 양상을 보이고 있다. 『연합뉴스』 2002년 5월 22일 (모스크바, 이봉준특파원 joon@yonhapnews.co.kr).

34) 북한의 의도적인 도발로 판단하는 근거로서는 고도로 체계적이고 조직화된 북한사회에서 6·29도발과 같은 공격을 상부 허가없이 일개 경비정장이 저지를 수 없고, 우발적 공격으로는 일격에 조타실을 정면 타격할 수 없다는 점을 들 수 있다. 또 북한이 상황 종료 후 북방한계선(NLL)을 포기안하면 장성급 회담에 응하지 않겠다는 입장을 유엔사에 전해온 점도 의도적 도발 가능성을 뒷받

은 불변인채, ‘통일’·‘평화’·‘자주’ 슬로건하에 주한미군 철수와 한·미 동맹 와해, 주적론 폐기, 남남(南南)갈등, 한국의 안보의식 해이를 유도해 왔으며, 이는 특히 위장전술, 심리전, 선전(宣傳)전술 등으로 포장되어 포착하기가 매우 어려웠다는 점이 과거의 북한 대남정책과 차별화되는 점이다. 북한은 이러한 선전전술과 더불어 내부적으로는 군사력 증강에 심혈을 기울여 왔으며, 1999년 서해교전 패배 이후 해상 기동훈련을 강화하고, 공격 및 방어무기 수준을 향상하였으며, 함포의 자동화 등을 위해 꾸준한 노력을 기울여 온 것으로 평가된다.³⁵⁾ 전술적 차원에서 북한의 6·29도발의 의도는 1999년 6월 해전에 대한 보복, 또는 2002 월드 컵(World Cup)에서의 대한민국 국위선양 분위기를 희석시키려는 기도로 분석되기도 한다. 그러나 보다 근본적으로는 한반도에 긴장을 고조시켜 반전(反戰) 및 공포 분위기를 조성함으로써, 현정부로 부터의 더 많은 양보를 획득하고, 2002년 12월 대통령선거에 영향을 미치려는 기도가 있음을 간과해선 안될 것이다.

9·11테러 이후 미국의 아프간 반테러 전쟁, 미국의 대북정책의 강경화, 2002년 2월 한·미 정상회담, 4월 한국 특사의 방북, 그리고 한국의 6·13지방선거 및 대선 정국 등 격변하는 한반도정세 속에서 북한이 취하고 있는 대남 전략·전술은 대략 다음과 같은 몇 가지로 요약된다: ①통일운동 고취 ②평화·반전 무드 확산 ③자주·반외세 운동의 가열 ④통일전선 전술 및 심리전술 강화 등이다.

첫째, 북한은 2000년 6월 남북 정상회담 이후 한반도에서 확산되어 온 화해·협력 분위기를 활용하여 통일운동의 고취에 나서고 있는 것이 특징이다. 북한은 지속적인 신문·방송 논평을 통해, ‘조국통일’의 필요성과 가까운 시일내 통일이 이루어질 가능성을 강조하면서, 통일을 위해 투쟁해 나가자는 ‘통일’ 슬로건을 강화하고 있다. 북한은 통일문제와 관련해 7·4

참 해준다. 6월 30일 국방부장관 주재로 열린 긴급 대책회의 결과 있는 국방부 정책실장 기자회견 내용 참조. 『연합뉴스』 2002.6.30. (서울, 이성섭 기자)

35) 김정일은 2001년 해군절(6월 5일) 29주년을 기념, 해군사령부를 방문하여, “해군 무력을 강력한 공격수단과 방어수단을 다 갖춘 불패의 군종으로 강화·발전시키는 강령적 지침”을 천명한 것으로 전해져, 이러한 북한의 군사력 강화 노력을 뒷받침해 주고 있다.

공동성명과³⁶⁾ 6·15공동선언을 그들 주장의 가장 중요한 증거로 삼고 있다. 북한은 ①7·4공동성명에서 천명된 ‘조국통일 3대원칙’ ②고려민주연방 공화국 창립방안 ③전민족대단결 10대강령을 『조국통일 3대헌장』으로 삼고 있다. 북한이 특히 최근 강조하고 있는 것은 6·15공동선언의 제2항-“남과 북은 나라의 통일을 위한 북측의 낮은 단계 연방제안과 남측의 연합제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 했다”-에 관한 입장이다. 최근까지 북한은 남북간 서로 다른 사상과 제도가 존재하는 현실에서 평화통일을 위한 유일한 길은 연방제 통일이라고 거듭 주장해왔으나,³⁷⁾ 남한내 선거정국에서 여야간 논란이 일어나자 이에 대한 해석을 변화시킴으로써, 북한의 의도가 무엇인지 주목을 끌게 하고 있다.³⁸⁾

-
- 36) 북한은 7·4공동성명을 「조국통일 3대헌장」중의 하나로 중시하고 있다. 2002년 봄 박근혜의 원의 방북시 이를 특히 강조하였는데, 주지하는 바와 같이, 1972년 7월 채택된 7·4공동성명의 핵심은 자주·평화통일·민족대단결 등 세 가지 통일원칙이다. 북한은 7·4공동성명의 3대원칙을 “북과 남이 통일정책을 작성하고 진행해 나가는데 있어서 반드시 견지해야 할 기본지침이며 민족공동의 항구적인 통일강령”이라고 말하고 있다. 『연합뉴스』 2002년 5월 15일. 그러나, 7·4공동성명이 1972년 국민적 합의 없이 남한에서는 “유신체제”를, 북한에서는 김일성 독재체제를 구축하기 위해 상호활용하기 위한 동기에서 느닷없이 이루어졌고, 남북긴장의 고조로 불과 2~3년을 넘기지 못했으며, 그 내용의 측면에서도 외세배격을 지나치게 강조하여 주한미군 철수 주장을 위한 준거로 활용되어 남한의 입장이 충분히 반영되지 못한 것이어서 북한의 선전도구로 활용되어 온 것이 사실이다.
- 37) 특히 2002년 5월 21일과 27일 『평양방송』 및 『중앙방송』 참조: “(제2항은) 연방제 통일에 합의한 내용”이라고 주장했다. 북한 주장의 대표적 사례는, 노동신문이 2001년 12월 9일 “북남공동선언의 이행은 곧 조국통일”이라는 제목으로 “나라의 통일을 평화적으로 이룩하는 방도는 북과 남의 사상과 제도를 그대로 두고 통일을 실현하는 연방통일국가 창립 방향으로 나가는 것이다. 그 외의 다른 방도란 있을 수 없다”면서 “북남 공동선언은 연방제 방식의 통일을 지향함으로써...”라고 보도한 것이 있다. 한편, 5월 28일의 『조평통』대변인 성명에서는 “연방제통일” 대신 “평화통일 방도”라고만 언급하고, 5월 30일 노동신문 논평에서는 제2항이 ‘완전 합의’는 아니라고 주장하였다.
- 38) 2002년 5월 30일 『노동신문』 <논평> 참조. <논평>에 따르면, 6.15공동선언 제2항은 “북과 남이 통일방안에 대해 완전히 합의했다는 의미가 아니라 서로의 통일방안의 공통점을 인식한데 기초하여 그것을 적극 살려 통일을 지향해 나가기로 했다는 의미”이며, “이 조항을 쌍방이 통일방안에 대해 합의한 것처

둘째, 평화 곧 반전(反戰)에 대한 강조이다. 북한은 한반도 위기를 피하고 전쟁의 위험을 막아야 한다면서, 전쟁의 위협이 마치 주한미군과 국군의 태도에서 기인하는 것처럼 선전함으로써 남한사회의 혼란과 안보태세의 해이를 노리는 것으로 파악된다. 이 점은 ‘평화통일’을 기본방향으로 하는 한국의 통일정책과 일치하는 부분으로서 북한의 선전전술에 넘어갈 소지가 많은 점으로 매우 주목되어야 할 부분이다. 북한은 한반도의 ‘비핵화·평화화’를 강조하면서도, 핵을 포함한 대량살상무기 개발에 열중하고 있음에 주목해야 한다. 지난 1991년 한반도비핵화선언 직후 핵개발에 더욱 박차를 가하였던 역사적 사실이 있다. 북한의 ‘평화’ 슬로건과 비핵화 주장은 반외세로 포장되어, 주한미군 철수를 의도하고 있는 것으로 분석된다. 북한은 특히 경수로사업과 관련하여 IAEA사찰이 강조되고 있는 상황에서, “한반도에서 핵전쟁을 방지하기 위해 남한내 핵무기들을 모두 철폐하고 미제의 핵전쟁책동을 저지·파탄시켜야 한다”는 주장을 최근까지 강하게 펼치고 있다.³⁹⁾ 특히 북한은 최근 국군이 군사분계선 인근에 탱크(전차)를 배치했다고 거짓 주장을 퍼면서, 이는 남북대결을 격화시키려는 행위라고 연일 비난한 바 있다. 이에 대해 우리군 관계자는 “국군은 북측이 주장한 지역을 비롯해 군사분계선 인근에 탱크를 배치한 적이 없으며, 북한의 상투적인 트집에 불과한 허위선전”이라고 일축하였다.⁴⁰⁾

럼 주장하는 것은 검은 것을 희다고 하는 것과 같다”고 함으로써 종래의 『연방제통일』주장을 뒤집고 있다. 북한은 또한 “서로 다른 사상과 제도를 가진 북과 남이 반세기 이상 분열되어 살아왔는데 어떻게 견해나 입장에서 차이가 없겠는가”라며 “그러나 서로의 차이점을 극복하고 통일을 이룩하자면 쌍방이 다같이 차이점보다 공통점을 찾아 나가야 하며 그것을 귀중히 여겨야 한다”고 강조했다. 『연합뉴스』 (서울, 강진욱기자, kjw@yna.co.kr)

- 39) 2002년 5월 24일 『노동신문』 <논평> 참조(조선중앙통신 보도). 『연합뉴스』 (2002년 5월 25일, 김두환기자). <논평>은 또한 “오늘 조선반도(한반도)는 세계에서 가장 위험한 핵전쟁 발원지로 되고 있으며 이곳에서는 임의의 시각에 핵전쟁이 일어날 수 있는 긴장한 정세가 조성되고 있다”고 주장하고, 북한은 “반핵평화의 기치를 높이 들고 세계평화에호인민들과 단결하여 미제의 핵전쟁책동을 저지파탄시키고 조선반도와 아시아·세계의 평화를 수호하기 위해 적극 노력할 것”이라고 언명하였다.
- 40) 2002년 5월 24일 『조선중앙방송』과 2002년 5월 25일 『평양방송』 보도. 이에 대해 우리 군 관계자는 “비무장지대(DMZ)에 탱크를 배치하는 것은 중대한 정전협정 위반으로 상식적으로도 있을 수 없는 일”로서, “국군은 정전협정을 철

셋째, 북한의 자주·반외세의 주장이 최근 가열되고 있는 점이 주목된다. 이는 북한이 수십년 동안 지속해 온 주한미군 철수 요구 주장과 그 맥을 같이 하는 것이다.⁴¹⁾ 최근에는 우리 사회 일각에서 벌어지고 있는 「용산 미군기지반환운동본부」, 「우리땅 미군기지되찾기 공동대책위원회」의 활동과 연계시켜, 남한내 반미정서를 부추기고 이를 확산시키려 시도하고 있는 것이 특징이다. 북한의 주장은 미국이 “냉전시대의 유물인 미군의 해외주둔 정책을 버려야 한다”는 것이며, “남북화해와 한반도 평화를 위한 분위기가 마련되어가고 있는 지금이야말로 주한미군 철수의 기회”라고 주장하고 있다.⁴²⁾

넷째, 이러한 북한의 대남전략은 매우 교묘한 심리전 및 위장전술과 함께 나타나고 있는 것이 또한 특징이라 하겠는데, 북한은 한국정부와 민간을 병행 활용하는 통일전선전술을 구사하면서, 한국의 선거정국에 개입·영향을 시도하고, 일정 부분 그들의 종래 주장에서 후퇴와 양보를 보임으로써 통일·평화·민족의 대의명분에 앞장서는 듯이 보임으로써, 한국국민의 동정과 지지를 얻어내려는 심리전적 요소를 가미하고 있다. 그리하여 북한의 진의(眞意)를 놓고, 한국정부와 국민, 미국을 혼란스럽게 하고 있는 것이 사실이다. 이를 테면, 북한은 6·15공동선언을 이행하는 데에 기자·언론인들의 사명과 역할을 강조하며, 언론인들이 “민족을 통일운동으로 이끄는 선도자, 교양자의 필봉으로 되어야 한다”는 명분으로 남북간 언론단체 접촉을 처음으로 제의한 바 있다.⁴³⁾ 북한은 한국 및 민주노총에도 6·15공동선

저히 준수하고 있다”고 강조하였다. 『연합뉴스』(2002년 5월 25일, 김귀근기자).

- 41) 2002년 5월 27일 『노동신문』 <논평> (“냉전의 유물은 청산되어야 한다”)에서 동북아시아 냉전질서를 청산하기 위해서는 주한미군과 주일미군이 철수해야 한다고 주장하였다.
- 42) 노동신문은 남북 불가침합의서(1992), 6·15남북공동선언(2000), 북·러 모스크바 선언(2001) 등의 문건들을 예시하며 주한미군 철수의 당위성을 설명했다. 『연합뉴스』 2002년 5월 27일(강진욱기자, kjw@yna.co.kr).
- 43) 북한의 조선기자동맹은 “대결과 불신, 반목과 질시로 얼룩졌던 지난 반세기 민족사를 뒤집고 새 세기 조국통일의 이정표를 밝힌 6·15공동선언의 채택은 우리겨레에게 통일에 대한 신심과 확신을 안겨주었으며 북과 남의 기자·언론인들에게 통일언론활동의 벽간 현실을 열어준 역사적인 사변”이었다고 주장하면서, 금강산에서 남북한 언론인·기자 실무접촉을 갖자고 한국기자협회에 제의

연 2주년 기념 공동행사를 위한 노동계 실무접촉을 6월 1~2일 금강산에서 갖자는 내용의 초청장을 보내온 바 있다. 북한은 또한 남북 농민들이 6·15공동선언 이행을 위한 공동행동과 연대투쟁을 적극 벌여나갈 것이라고 주장했다.⁴⁴⁾ 북한은 또한 「한국대학총학생회연합(한총련)」 ‘탄압’을 중지할 것을 촉구했다. 북한은 “통일 애국단체들을 탄압하는 것은 대결시대의 유물”이라면서, “6·15북남공동선언 2돌이 되는 지금와서 이적을 운운하며 한총련을 탄압하는 것은 도저히 용납될 수 없다”면서, 한총련에 대한 ‘탄압’을 즉각 중지할 것을 남측에 촉구했다고 평양방송이 보도했다.⁴⁵⁾

요컨대, 북한은 가깝게는 6·15공동선언을, 멀리는 7·4공동성명과 최근의 특사방문시 발표된 「4·5공동보도문」을 기본적인 준거로 활용하면서, 통일 및 평화 선전대공세를 펼치고 있다. 앞서 언급한 것처럼, 이러한 공세가 자주·반외세 슬로건과 연계하여 주한미군 철수로 이어지고 있음은 두말할 나위가 없다. 북한은 현재 “새세기와 더불어 우리의 조국통일운동은 새로운 발전의 시대를 맞이했다”면서 “북남대결의 역사가 민족의 화해와 통일의 역사로 이어지고 있는 것은 환영할만한 사태발전”이라고 평가했다. 북한은 “조국통일운동은 전국적 범위에서 민족의 자주권을 실현하기 위한 투쟁이며 그 주인은 우리민족 자신”이라면서, “민족분단의 책임은 바로 외세의 방해책동 때문”이라고 주장했다. 특히 “7·4공동성명 채택으로 도래했던 통일의 국면이 반통일 대결에로 되돌아서고 북과 남의 인민들이 오랜세월 대결하게 만들고 손을 잡을 수 없게 한 것은 바로 미국때문”이라고 지적했다.⁴⁶⁾

하였다(2002년 5월 24일). 한국기자협회는 이에 따라 실무접촉 대표단을 구성하였다. 『연합뉴스』(최선영기자 chsy@yna.co.kr) 2002/05/30

44) 2002년 5월 28일, 『평양방송』 참조.

45) 2002년 5월 24일 『노동신문』 참조. 북한은 한총련과 관련하여 매우 민감한 반응을 보이고 있다. 조선중앙방송은 6월 4일 <논평>에서 남한당국이 국가보안법 위반 혐의로 한총련 10기 의장 김형주 학생을 구속한 것에 대해, “6·15남북공동선언에 대한 배신행위”이며, “민족의 화해와 단합을 주장하는 통일애국세력을 탄압하는 것은 통일의지가 없다는 증거”라고 주장하면서, “한총련이 북(北)과 같은 주장을 하기 때문에 ‘이적단체’라면 6·15공동선언에 합의한 남조선 당국도 ‘이적당국’인가”라고 반문하고 있다. 『연합뉴스』(서울, 강진욱기자, kjw@yna.co.kr)

앞서 상술한 바와 같이, 2002년 들어서서 북한의 대남·대외정책은 과거의 경직성으로부터 탈피하여 고도의 유연성을 갖추고, 이중적이며, 심리전적 요소를 가미하고 있는 것이 특징이다. 「악의 축」 발언으로 강경해진 미국의 태도에도 불구하고, 북한이 미국과 대화 재개 의사를 표명한 것은 부시행정부의 강경책에서 비롯된 것일 수도 있고,⁴⁷⁾ 보다 근본적으로는 북한의 절박한 사정 때문일 수도 있을 것이다. 북한은 현재 외국의 원조, 특히 식량과 비료를 다시 필요로 하는 상황이다. 북한 지도자들은 부시 행정부로부터 실질적인 규모의 지원을 얻어내기 어렵고, 한국정부로부터 지원을 확보하기 위해 미국과의 대화가 필요하다고 판단했을 수도 있을 것이다. 보다 전략적인 관점에서는 대북정책을 둘러싼 남한내의 갈등을 이용하기 위해 미국과의 단독대화 채널을 유지하는 것이 필요하다고 판단할 수도 있다. 앞서 상술한 바와 같이, 최근 미국이 북한을 테러지원국으로 재지정한 것에 대하여 강하게 반발하면서도⁴⁸⁾ 미국과의 대화를 준비하는 자세를 보이고 있다. 특히 반테러 입장을 거듭 천명하면서도, “지금 조선(한)반도에는 4·5공동보도문에 따라 민족적 화해·협력의 분위기가 조성되고 있다”면서, “이런 움직임에 제동을 걸려는 미국의 행위는 그 무엇으로도 정당화될 수 없다”면서 미국을 통일, 평화, 민족단결의 장애물로 선전하며 강력히 비난하고 있다.⁴⁹⁾ 또한 경수로사업에 대한 미국의 태도를 비난하면서도, 2001년 12월 경수로 고위시찰단을 남측에 파견한 데 이어 2002년 5월 19일부터 선덕-양양 직항로 시찰을 위해 경수로 건설 관계자들과 항공전문가를 남한에 파견하는 등 매우 유연한 태도를 보이고 있다.

46) 2002년 6월 1일, 『평양방송』 “온 민족이 통일대행진에 발걸음을 맞추어야 한다”는 제목의 보도물. 『연합뉴스』 (서울, 강진욱기자, kjw@yna.co.kr).

47) 미국이 그동안 표명한 「악의 축」 표현, 「핵태세 검토 보고서」, 한·미 합동군사 훈련, 북한의 제네바 합의 준수 여부에 대한 인증 유보, 그리고 무엇보다 아프가니스탄에서 보여준 군사력의 맹위 등은 북한에 대해 미국의 단호한 메시지를 전해주었을 수도 있을 것이다.

48) 2002년 5월 15일 『노동신문』 <논평> “터무니없는 궤변”: “미국이 걸으로는 우리와의 대화를 운운하면서 실제로는 반공화국(반북) 적대시정책에 끈질기게 매달리고 있다”라고 미국에 반발한 바 있다. 『연합뉴스』 (서울, 강진욱기자).

49) 2002년 5월 31일 『조선중앙통신』 참조.

IV. 한국의 대북정책 방향 모색

1. 9·11테러 이후 한국의 대응

9·11테러가 발생하자 한국은 남북 5차 장관급 회담에서 북한에 「반테러선언」을 요구하는 등 한·미 공조체제에 입각, 미국의 반테러 운동에 적극 가담하였다.⁵⁰⁾ 부시대통령의 연두교서 연설 직후, 한국정부는 ‘햇볕정책’의 타당성을 미국에 설득하면서, 미국에 북·미 대화노력을 촉구하는 외교적 노력을 기울였다. 또한, 북한의 미사일 문제와 대북 포용정책기조의 분리대응 입장을 표명하였다. 미사일 문제로 인한 미·북간 갈등에도 불구하고 대북 ‘화해·협력’ 정책의 기조는 흔들림없이 추진한다는 것이다. 그러나 미국의 태도가 예상보다 완강함을 인식하고 한·미 정상회담을 전후하여 정책변화를 기한 것으로 판단된다. 다시 말하면, 대량살상무기에 대한 미국측 입장을 수용하여, 대량살상무기 문제를 남북대화 안전에 상정하기로 하고, 북한에 대량살상무기 개발·수출을 중단할 것을 직접 촉구하는 입장으로 선회한 것이 그것이다.

한·미 양국간의 정책차이를 분석해 보면, 북한의 대량살상무기 개발·수출에 대한 대응방안에 분명히 본질적 차이가 존재하나, 한·미 정상회담이 가까워 오며 따라, 양국간 의견조율이 시도되었음을 알 수 있다. 이를테면, 미국이 「남북간 화해·협력의 필요성」을 인정한 데 대하여, 한국정부는 한국의 대북 ‘화해·협력’ 정책을 지지해 줄 것을 요청하면서 “장관급회담 등에서 북한에 대량살상무기 해결”을 직접 촉구할 입장을 천명하고 동시에 미국에 대해서는 북한의 대량살상무기 문제에 대하여 “대화를 통한 해결”을 촉구한 것이 특징이다. 또한 한·미 양국간 ‘역할 분담론’이 제기되기

50) 이에 대해 북한은 민족자주의 원칙에 반한다고 불만을 표출하며, 남한에 대해 『6·15남북공동선언』의 이행을 강조하면서 자주적 입장을 지킬 것을 주장하였다. 2002년 10월 28일 『평양방송』 참조. “어느 일방이 외세에 의존하고 외세의 간섭을 허용한다면 그것은 대결하는 자세이지 통일하려는 자세라고 볼 수 없다”. 한편 북한은 APEC에서의 김대중대통령의 “북한의 개혁·개방 유도” 발언을 비난하였다.

도 하였는 바, 그 내용은 미국이 대량살상무기 문제를 전담하는 대신 한국은 남북 현안문제를 전담하는 형식으로 역할을 분담해 보자는 것이다. 그러나 대량살상무기 문제가 본질적으로 남북간 현안문제인 동시에 동북아 안보상의 주요 문제이며, 미국의 안보전략상 주요 에이젠다(agenda)에 해당하는 세계문제임을 감안할 때, '역할분담론'은 거의 설득력이 없다고 할 것이다. 또한 주한미군이 한국에 주둔하고 있는 이상 재래식무기 문제도 한국군의 문제일 수만은 없다. 북한의 군사적 위협에 대해 한·미 연합사 체제로 되어 있는 이상-전시에는 아직도 연합사령부가 독자적 작전권을 행사한다-거의 모든 군사적 이슈에 대하여 한·미 양국의 공조가 필요한 상황이라고 하겠다. 물론 정치적·도덕적으로 말하면, 한반도에 관한 모든 사항은 한국정부와 국민이 우선적 책무와 권리를 행사한다고 할 수 있다. 그러나 현재의 안보구조상 양국 공조를 쉽게 간과해서는 안될 것이다.

한편, 국내여론 및 정치권도 심각한 의견 양분 조짐을 보였다. 보수·우익 정치인은 부시대통령 연설에 대한 지지 성명을 발표한 데 반해, 일부 진보·좌익 성향의 정치인 및 여권 일부주지는 부시대통령 연설에 우려를 표명하였다.⁵¹⁾ 국민들도 각계 각층별로 의견이 갈라지고 있었다. 여야는 「북·미 대화」를 촉구하는 국회결의를 추진하였으나, 여야간 시각차로 논란을 겪었다. 2002년에는 6·13지방선거와 12월 대통령선거가 예정되어 있어, 한반도 안보정세 및 남북관계가 정치쟁점화하는 모습을 보이고 있는 것이 사실이다. 특히 6·15공동선언 제2항에 대한 논쟁이 첨예하게 전개되는 양상이다. 쟁점의 핵심은 6·15공동선언 제2항의 내용이 북한의 연방제를 인정한 것인가 아닌가 하는 것이었다.⁵²⁾ 한편 북한은 종래의 연방제 통일 주장을 뒤집고 새로운 해석을 가함으로써, 남한 정국을 혼란스럽

51) 김근태 새천년민주당 상임고문, “미국은 햇볕정책 흔들지 말라” (2002년 2월 5일 국회 교섭단체 대표연설)

52) 예컨대, 한나라당의 이회창(李會昌) 후보는 5월 22일 관훈클럽 토론회에서 “공동선언의 정신과 원칙은 살리되, 이 조항은 폐기해야 한다”는 의사를 표명하였으나, “그대로 갈 수 없고 반드시 깊고 넘어가야 한다”고 수정·발언한 바 있다. 이에 대해 민주당 노무현(盧武鉉) 후보는 5월 23일 관훈클럽 토론회와 민주당의원 워크숍 인사말에서 “이회창 후보는 6·15정상회담의 낮은 단계 연방제와 연합제 합의에 대해 있을 수 없는 발언을 했다”며 “냉전논리와 분단적 사고를 엿보게 하는 참으로 심각한 문제”라고 비난했다.

게 하고 있다.⁵³⁾

한·미 정상회담 이후 한국정부는 남북관계를 복원하기 위한 다각적인 노력을 기울였다. 우선, 현대가 자금난으로 금강산사업을 지속할 수 없게 되자, 시장경제 원리를 위반하고 있다는 비난에도 불구하고 3월말부터 금강산 관광경비의 보조확대를 시행하여, 금강산관광사업을 유지시켰다. 또한 임동원(林東源) 특보를 대통령 특사로서 방북(4.3~4.6)케 하여, 북한과의 협의를 통해 10개항의 합의사항을 공동보도문으로 발표하였다. 그 주된 내용을 보면, 상대방 존중 및 긴장조성 방지 공동노력, 남북관계 원상회복, 남북사이의 철도·도로 연결, 경협추진위원회 개최, 이산가족방문단 교환, 군사당국자사이의 회담 재개 등이다. 이는 이미 모두 남북간 합의된 사항으로서, 실무적으로 이행되지 않았을 뿐인데 다시 한번 북한의 동의를 이끌어낸데 의의가 있다고 하겠으나, 향후 이러한 합의들이 구체적으로 실현·성사될 가능성은 매우 희박하다고 하겠다. 특히 경의선 연결, 금강산 육로관광 등 핵심사업은 비무장지대(DMZ) 개방 등 남북 군사 당국자간 협의가 없이는 불가능하다. 북한이 선제공격으로 무력도발을 감행하는 상황에서 남북간 군사문제에 대한 신뢰회복을 통한 상기 현안문제 해결은 요원하고 무망해 보인다. 한편, 이번 방북에서 식량 30만과 비료 20만을 북한에 제공하기로 하였다.

현재 남북관계와 미·북관계 개선을 위해서는 앞서 상술한 대로, 남북간 신뢰회복이 먼저 이루어져야 하고, 북한의 대량살상무기 개발에 대한 핵심적인 문제들이 남북간 또는 미·북간 어느 정도 타결되는 모습을 보여줘야 한다. 예컨대, 경수로 건설이 더 이상 지연되지 않게 하기 위해 북한이 과거 핵활동에 관한 국제원자력기구(IAEA)의 사찰에 협력해야 한다는 점, 북한의 미사일 수출 중단과 미사일 능력의 제거 등을 검증할 수 있는 방도를 마련해야 한다는 점, 한반도의 재래식 군사력 문제 해결에 착수하는 것이 중요하다는 점 등이다. 북한 지도자들은 어쩌면 자신들의 정책을 변화시키지 않고도 남한과의 합의 또는 미국과의 대화에 응하기로 하는 것만으로 자신들의 최소한의 목표- 즉 추가적인 원조를 얻어내면서 특히 미국과의 마찰과 위기를 회피하는 목표-를 달성할 수 있을 것으로 판단하

53) 앞서 상술한 바 있음.

고 있는 지도 모른다.⁵⁴⁾

2. 결어(結語): 대북정책 방향 모색

9·11테러 이후 6·29도발에 이르기까지 한반도 안보정세가 급변하는 상황에서, 북한의 실상(實狀)에 근거하여 효과적인 대북정책을 수립하는 것이 절대적으로 중요하다. 먼저, 북한을 과대평가해서도 안되지만, 결코 과소평가해서도 안되며, 있는 그대로 파악해야 할 것이다. 북한을 관찰하고 판단함에 있어서는 사실(事實)에 기초한 판단을 의미하는 실용주의적이고 실사구시(實事求是)적인 대북 접근방법이 필요하다. 이런 점에서 2000년 정상회담 이후에도 북한의 대내·대외정책, 특히 대남정책은 근본적으로 변하지 않고 있으며, 특히 북한지도층은 정책수립 및 집행에서 한국국민이 기대했던『합리성』을 결여하고 있는 것이 사실이다. 북한이 기본적으로 자생력(自生力)으로 체제회생할 가능성은 낮다고 하겠으나, 최근 수년간 북한은 경제적으로, 정치·사회적으로 비교적 활기를 되찾고 있으며, 자신감도 어느 정도 회복하고 있는 것으로 판단된다. 북한은 지난 1995~97년 최대의 체제붕괴 위기에 봉착한 바 있으나, 이후 수년간 북한체제는 회복세를 나타내고 있다.⁵⁵⁾ 특히 군사분야에서 커다란 신장세를 보이고 있는 것이 특징이다. 무엇보다도 북한의 약10만 병력에 달하는 특수전 능력이 위협요인이 되고 있음을 부인할 수 없으며, 외부로부터의 지원을 이용하

54) 『조선일보』 [해외칼럼] “北, 변화인가 제스처인가” (로버트 아인혼 (Robert Einhorn), 미국 전략국제문제연구소 상임고문·전 미국국무부차관보), 2002년 4월 16일.

55) 2002년 5월 14일 한국은행이 발표한 「2001년 북한 국내총생산(GDP) 추정결과」에 따르면, 지난해 북한 경제가 3년째 플러스 성장을 지속한 것으로 나타났다. 2001년도 북한의 실질GDP는 3.7%의 성장률을 기록했다. 북한의 경제성장률은 한국은행이 추정하기 시작한 1990년 이후 계속 마이너스 상태를 보이다가 1999년에 6.2%로 첫 플러스 성장률을 기록하고 2000년에는 1.3% 성장을 시현했다. 북한이 경제성장을 지속한 데에는 국제원조가 상당부분 기여한 것으로 추정됐다. 현재, 북한의 경제규모는 남한의 27분의1 수준으로서, 1인당 국민소득은 약 706달러에 불과하다. 『연합뉴스』 (서울, 양태삼기자, tsyang@yonhapnews.net)

여 대량살상무기 등 군사력 증강을 기도하고 있다. 이러한 상황에서 대북 정책은 다음과 같은 몇 가지 원칙과 실천방안에 의거하여 수행되지 않으면 안될 것이다.

첫째, 북한이 민간교류를 허용하면서도 군사적 도발을 감행하는 이중적·양면적 대남정책을 추구하는 현상황에서는, 북한의 군사적 능력을 향상시키지 않도록 하면서 남북관계를 이끌어가는 매우 주의깊고 현실적인 대북 정책이 필요하다. 곧 남북대화를 위해 성실히 노력한다는 명분상·수사상(rhetoric) 원칙을 제시하는 한편, 실질적으로는 남북간 접촉점을 확대하되 대북지원의 규모와 속도는 북한의 반응여하에 따라 조절해야만 할 것이다. 특히 김정일체제가 주민에 대한 압살정책을 지속하고 있는 상황에서는 무조건적인 대북지원 정책이 안보 면에서, 국제도의(國際道義) 면에서, 명분과 타당성을 얻기 어려운 점이 있다.

둘째, 9·11테러사건과 관련, 미국의 대(對)테러 근절정책에 적극 협조하여, 한·미 양국관계를 돈독히 해 나가야 할 것이다. 9·11테러 이후 북한의 대량살상무기 특히 미사일 수출이 전세계로부터 비난받는 요인이 되고 있음은 주지하는 바와 같다. 이 점을 직시, 북한의 대량살상무기 개발 중단을 촉구함에 있어 미국과의 공조체제를 강화하고, 결코 대량살상무기 문제가 미국만의 문제가 아니라, 바로 우리 자신의 문제임을 확인해야 한다. 한·미 양국간 전통적인 맹방관계를 확인하면서, 미국과의 사전 정책조율 및 공조 노력을 배가(倍加)하는 것이 중요하다. 그 외, 재래식 무기, 한반도 평화협정 등 핵심현안에 대해서도 한·미공조의 토대 위에서, 북한에 대한 환상을 버리고 현실적인 대북정책을 추진해 나가야 할 것이다. 6·29 서해도발 이후 미국은 한국에 대한 안보지원을 아끼지 않겠다는 뜻을 즉각 천명한 바 있다.⁵⁶⁾ 한·미 동맹의 중요성은 한국의 국가안보가 한·미 군사동맹의 토대 위에 유지되고 있다는 엄연한 국익 차원 외에도, 자유민주주의와 자유시장경제체제를 수호하고 더욱 발전시켜 나간다는 철학적이고 도덕적인 유대의 필요성 때문에 더욱 의미가 있다. 현대와 같이 국가간의 구분이 희미해지고, 상호협력·의존·경쟁 속에 이루어지는 ‘상호의존’ 시대에, 보편적 진리의 토대 위에 확립된 국제적 연대 없이 민족의 번영과

56) 미백악관 성명 (2002.6.30) 참조.

통일, 그리고 국가발전을 기하기는 어렵다고 할 것이다.

셋째, 자유민주주의와 자유시장경제체제에 토대를 둔 대한민국의 정체성(正體性)유지를 대북정책의 중심축으로 삼아야 할 것이다. 남북이 이질적인 정치이데올로기와 정치체제 속에 놓여있는 현 상황에서, 우리는 자유체제- 자유민주주의와 자유시장경제체제-만이 민족의 행복과 번영을 가져다 줄 수 있는 정치이념임과 체제임을 확신하고, 대한민국의 정통성은 바로 이러한 보편적 진리로부터 유래되고 있다는 믿음을 확립해야 할 것이다. 자유체제의 적실성은 지난 수십년간 세계사적으로 진행된 사회주의체제의 몰락과 변형 과정에서 여실히 증명되어 왔다. 사회주의체제의 붕괴는 인간 본성상(本性上) 평등은 본질적으로 실현 불가능한 가치이며, 인위적 평등은 오히려 효율을 감소시키고 인간의 존엄성을 훼손시킬 뿐이고, 따라서 인간은 자유를 통해서만 행복의 성취가 가능하고, 평등의 가치는 부분적으로 점진적으로 달성해야 한다는 메시지를 우리에게 전해주고 있다. 이렇게 볼 때, 자유는 인간에게 가장 근본적인 가치로서, 자유를 중점 덕목으로 삼는 자유체제야말로 도덕적·효율적 측면에서 보편적 진리임을 입증한 것이다. 이데올로기 쟁패(爭覇)가 세계적 종언을 고한 21세기 초에, 한반도에서 아직도 이념논쟁이 의미를 갖는 것은 우리와 군사적 적대관계를 유지하고 있고 한국의 국가안보에 위협을 가하고 있는 북한이 좌익·공산체제로 출발하여 독재체제를 더욱 강화시키고 있기 때문이다. 따라서 한국의 안보정책의 핵심은 대한민국의 정통성과 국가안보를 위협하고 북한주민의 인권을 압살하고 있는 김정일 독재세력을 극복하기 위하여, 자유체제에 대한 확고한 철학적 신념을 확립하고 이를 수호하는 것이라고 할 수 있다. 이는 오늘날과 같은 격변기에 자유체제에 바탕을 두지 않는 어떠한 애매모호한 통일·평화 논의도 북한의 대남전략에 이용당할 가능성이 높기 때문에 더욱 중요해진다. ‘통일’·‘평화’·‘자주’는 현상황에서 북한 적화전략의 주요 슬로건인 것처럼 보인다. 그러나 냉철한 현실인식이 결여된 슬로건과 ‘명분’에 집착할 때, 북한전략의 포로가 될 수 있다. 평화를 구걸해서는 안되며, 평화는 힘으로 지켜야 한다.

넷째, 북한주민과 탈북 북한주민의 인권문제, 납북된 우리국민 문제에 정책적 관심을 돌려야 할 것이다. 북한주민과 탈북자의 참담한 인권상태는

이미 잘 알려져 있고, 약 15~30만에 이르는 이들의 자유를 향한 목숨을 건 투쟁은 세계문제화되고 있다. 이들을 외면하고, 이들을 압제하는 김정 일체제를 지원하는 어떠한 대북정책도 세계각국의 공감을 얻지 못할 것이며 정당화될 수 없을 것이다. 한국정부는 한민족 전체의 인권과 생명, 재산을 보호해야 하는 의무를 갖고 있다고 보며, 북한 주민을 참담한 압제로부터 구원하여 그들에게 인간다운 삶과 자유를 부여하는 것이야말로 우리 시대 최대의 과제라 할 것이다.

남북통일에 따른 치안예측과 경찰의 대응전략

최 선 우(광주대학교)

◆ 논문 요약 ◆

남북통일을 지향하는 시점에서 우선적으로 고려되어야 할 사항 가운데 하나가 체제의 안정성 확보 문제이다. 이질적인 두 개의 체제가 하나의 체제로 합쳐졌을 때 나타나는 치안환경의 불안은 역사적 경험을 통해서 볼 때 충분히 짐작이 가능하다. 이러한 문제 때문에 경찰의 기능은 간과될 수 없는 것이다. 남북통일에 따른 체제의 안정성 확보는 제1차적으로 경찰이 담당해야 할 부분이기 때문이다. 따라서 남북통일에 따른 치안환경을 정확히 예측하고, 이에 대한 경찰의 대응전략을 모색하는 것은 중요한 일이다. 이러한 과정에서 통일독일의 경찰통합과정은 좋은 모델이 될 것이다.

통일경찰은 민족공동체의 회복과 발전차원에 역점을 두고 자유민주주의

기본질서와 봉사를 지향해야 한다. 즉 통일경찰은 그 위상이 통일 이후 향상될 삶의 질에 걸 맞는 치안서비스를 제공할 수 있는 경찰상의 구현이 전제되어야 할 것이다. 이를 위해 자치경찰제도를 원칙으로 하여 부분적으로 국가경찰제도를 가미한 혼합형 경찰제도를 모색하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 통일독일의 경험에서와 같이 경찰인적자원의 확보가 가장 큰 문제로 지적되었던 점을 교훈 삼아, 지금부터 통일경찰을 대비하여 적절한 경찰인력을 확보할 수 있는 방안, 그리고 이에 소요되는 적정 예산을 확보할 수 있는 방안 등을 강구해야 할 것이다. 이를 위해서는 앞으로 통일경찰을 대비한 체계적이고 심도 있는 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

I. 서론

오늘날 세계의 정세는 세계화와 지방화라는 거대한 소용돌이 속에서 급변하고 있다. 어떤 면에서 이들 세계화와 지방화는 인류 공동체의 번영을 추구하면서도 한편으로는 자국의 이익을 지향한다는 상반된 논리를 가지

고 있다. 최근 미국을 비롯한 강대국들이 전개하는 정치논리는 자국의 이익을 철저하게 지키면서, 힘의 논리를 바탕으로 세계화를 전개시키고 있음을 실감하게 하고 있다. 따라서 주지하다시피, 남북한의 통일논의는 단순히 양 주체간의 합의 문제를 떠나서 이들 주변국들의 이해관계가 철저하게 맞물리고 있는 것은 비단 어제오늘의 일이 아니다.

이러한 상황에서 지난 1990년의 동서독의 통일에 대해 ‘역사적으로 극적인 사건’으로 표현할 정도로 수많은 장애요인들을 극복하고 이루었다고 평가하고 있는데, 21세기 남북한의 통일을 모색하는 과정은 오히려 이보다 극복해야 할 과제들이 많음을 분명히 인식해야 할 것이다.

남북통일을 지향하는 시점에서 우선적으로 고려되어야 할 사항 가운데 하나가 체제의 안정성 확보 문제이다. 이질적인 두 개의 체제가 하나의 체제로 합쳐졌을 때 나타나는 사회적 불안은 역사적 경험을 통해서 볼 때 충분히 짐작이 가능하다. 더욱이 과거처럼 강제적으로 체제를 유지시키는 방식이 아니라 국민 개개인의 자유와 권리를 최대한으로 보장하면서 체제를 안정적으로 유지해야 하기 때문에 더욱 어려운 일이다. 이러한 문제 때문에 경찰의 기능은 간과될 수 없는 것이다. 남북통일에 따른 체제의 안정성 확보는 제1차적으로 경찰이 담당해야 할 부분이기 때문이다. 평화적 합의에 따른 통일이 전개되는 과정에서 국민을 상대로 한 치안의 확보는 군보다는 경찰 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다고 본다. 따라서 남북통일에 따른 치안환경을 정확히 예측하고, 이에 따른 적절한 경찰의 대응 전략을 모색하는 것은 중요한 일이다. 이러한 과정에서 통일독일의 경찰통합과정은 좋은 모델이 될 것이다.

이 글은 남북한이 상호합의에 바탕을 두고 통일을 모색하는 과정을 전제로 하고 있기 때문에 급작스런 북한의 전쟁도발 상황 하에서는 또 다른 대응모델이 강구되어야 한다. 사실, 미래예측을 하는데 있어서는 항상 최악의 상황을 가정한 대응 시나리오를 강구하는 것이 바람직한 것이다. 그러나 오늘날과 같이 대량살상의 군사무기가 개발되어 있는 상황 하에서 남북간의 전쟁으로 인한 사회적 혼란은 그 결과가 원상회복이 불가능할 상황에 이를 수 있을 것이다. 이러한 상황이 전개되면 한반도의 평화정착은 사실상 불가능해지며, 우리가 어떠한 대안을 강구한다 할지라도 우리사

회는 이를 극복하기 위해서 수 많은 시일이 걸리게 된다. 따라서 우리가 바라는 것은 남북한의 평화적이고 점진적인 관계개선을 전제로, 한반도의 역사적 과오를 바로잡고, 더 나아가 인류의 평화에 기여할 수 있는 비전을 제시하는데 있는 것이다. 이러한 관점을 토대로 이 글에서는 남북통일에 따른 예상되는 치안환경과 이에 대한 경찰의 대응전략을 거시적 차원에서 논의하고자 하였다.

II. 치안환경에 영향을 주는 요인

경찰과 관련된 치안환경은 특히 범죄와 무질서 등과 관련된다. 따라서 경찰의 관점에서 볼 때, 범죄와 무질서 문제가 어느 정도이냐에 따라서 치안환경이 안정적이냐 아니면 그렇지 못하느냐 하는 평가를 내리게 된다.

형사사법에 있어서 경찰은 일반 시민들과 가장 밀접한 관계를 맺고 직접적으로 치안서비스를 제공하는 국가공권력으로서 매우 중요한 의의를 갖게 된다. 즉 경찰은 형사사법체계(Criminal Justice System)의 제1 단계에 위치한 입구로서, 예컨대 경찰의 범죄예방과 수사의 결과 여하에 따라 다음 단계인 기소와 재판 그리고 행형과 교정대상의 양과 질을 좌우하게 된다.¹⁾ 이는 경찰의 방법활동이 어느 정도의 성과를 거두느냐에 따라 혹은 범죄인지와 검거율에 의해서 형사사법적 대응의 양이 결정되고, 수사과정의 인권존중과 증거확보의 정도에 따라 유죄와 양형 결정 등 형사사법의 질을 좌우하게 된다는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 경찰서비스는 범죄통제에 있어서 가장 본질적이고, 대표적인 치안서비스 가운데 하나로 인식되는 것이다.

그런데, 경찰이 범죄에 대한 1차적인 책임을 지고 있다고 해서, 경찰이 어떻게 작용하느냐에 따라서 치안환경이 전적으로 좌우되지 않는다는 점에 주의할 필요가 있다. 범죄 및 무질서와 관련된 치안환경은 이미 국내외의 외생적인 조건(정치적·경제적·문화적 상황 등)에 의해 그 양과 질이

1) 백형조, “한국 형사사법행정의 문제점과 대책: 경찰의 역할을 중심으로”, 서재근 편저, 『한국 형사사법행정의 발전과 그 과제』, (서울: 신흥출판사, 1985), p. 25.

결정되는 부분이 크며, 형사사법에 있어서도 경찰 이외의 검찰, 법원, 교정기관이 어떻게 작용하느냐에 따라서 크게 좌우되기 때문이다.

따라서 어떤 면에서는 경찰이 치안환경에 미치는 영향은 생각만큼 크지 않을 지도 모른다. 그럼에도 불구하고, 범죄와 무질서 문제를 논의할 때에는 가장 먼저 경찰의 역할에 주목하게 된다. 바꿔 말하면 비록 경찰이 치안환경에 미치는 영향이 결정적이지는 않을 지라도, 경찰만큼 치안환경에 직·간접적인 영향을 미치는 공식적인 조직이 없다는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 경찰이 얼마만큼 적절하게 치안환경에 대응하느냐는 가장 중요한 관건이 된다고 볼 수 있다. 따라서 우리가 치안환경에 미치는 영향 요인을 고려할 때에는 기본적으로 이와 같은 외생변수와 형사사법체계 내에서의 다른 조직의 기능을 고려해야 할 것이다. 그리고 경찰조직의 관리 및 운영에 있어서 효율적으로 이루어지고 있는지를 검토해야 할 것이다.

이상에서 우리는 국내외의 여러 환경과 형사사법체계의 기능, 그리고 경찰조직의 운영 방식 등을 치안환경에 영향을 미치는 중요한 요인으로 고려할 수 있을 것이다. 물론, 이러한 요인들이 정확히 모든 범죄문제를 적절하게 설명해 줄 수 있는 것은 아니다. 다만, 우리가 이를 이해하는데 있어서 몇 가지 유용한 기준을 제시해 줄뿐이다. 우리사회의 치안을 담당하는 대표적인 조직이 경찰임에도 불구하고, 경찰 외의 수많은 요인들이 직·간접적으로 치안에 영향을 미친다는 점을 인식할 필요가 있다.

1. 거시적인 요인

인류의 역사는 집단생활을 전제로 상호작용 속에서 진행되어 왔음을 알 수 있다. 즉 씨족단위, 부족단위, 그리고 국가라는 실체가 등장하여 오늘에 이르기까지 각 구성원들은 자신들이 속한 영역 내에서 또는 인접한 영역과 끊임없는 상호작용 속에서 성장·발전하였고, 때로는 소멸하였다. 한반도에 국가라는 실체가 등장하여 19세기 말까지는 주로 대외적 상호작용 파트너나 중국을 중심으로 한 극동지역을 중심으로 이루어졌다면, 이후 오늘날에는 전 세계가 하나의 틀 속에서 복잡하게 움직여 가고 있다.

그렇기 때문에 자국의 치안환경에 영향을 미치는 요인은 결코 자국의

내부 사정에 의한 것이 아님을 알 수 있다. 대외적인 정세가 불안정하면, 그만큼 자국의 치안환경은 불안정할 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 오늘날 미국, 유럽연합, 러시아, 중국, 일본, 북한 등 국제적인 영향력이 한반도에 미치는 정도에 따라 치안환경은 민감하게 좌우된다. 이는 자국의 경찰기능으로는 감당하기 어려운 문제이다. 또한 이러한 국제질서 속에서 자국의 정치적·경제적 환경이 얼마만큼 능동적으로 적절하게 대응하느냐에 따라 치안환경이 결정된다.

따라서 오늘날과 같이 밖으로는 세계화, 안으로는 지방화가 급속도로 전개되고 있는 상황에서 국가가 처한 치안환경은 상호의존적일 수밖에 없다. 다른 나라의 치안위기는 곧바로 자국의 치안에도 영향을 미치게 된다. 그리고 지방화로 인한 지역갈등은 또 다른 치안 혼란을 야기시킨다. 이러한 국제화, 지방화의 구조 속에서 나타나는 세대간의 갈등, 문화적인 갈등, 인종간의 갈등 등은 그 나라의 치안상황에 지대한 영향을 미친다고 볼 수 있다.²⁾

예컨대, 지난 1997년 말 우리나라가 국제통화기금(IMF)의 관리체제 하에 들어감에 따라 순식간에 소위‘생계형 범죄’가 극성을 부리고, 가정 붕괴로 인한 청소년의 탈선³⁾, 그리고 최근에 이르기까지 매스컴에서 잇달아 보도하고 있는 금융사기, 횡령 등은 이러한 사회상을 반영해주고 있다. 또한 세계화·개방화와 함께 외국인 범죄, 국제적인 조직범죄가 우리사회의 치안환경을 불안하게 하고 있다.⁴⁾ 이상과 같이, 결국은 국내외의 거시적 환경은 우리나라의 치안환경에 영향을 지대하게 미치기 때문에 현실적으로 경찰 등 관계기관이 적절한 대응을 하는 데에는 한계가 있다는 점이다.

그런데, 분명한 것은 우리가 남북한 통일을 현실화시키는 과정에서 나타나는 치안환경은 기존의 상황과는 또 다른 상황을 연출할 것이다. 후술

- 2) Les Johnston, "Policing Diversity: the impact of the public-private complex in policing," In Frank Leishman et al., (eds.) *Core Issues in Policing* (New York: Longman Publishing, 1996), pp. 55~59.
- 3) 이에 대해서는 심영희, "IMF시대의 범죄문제와 대책," 『범죄방지포럼』 제5호, (1998), pp. 10~35 참조.
- 4) 이에 대해서는 국가안전기획부(현 국가정보원), 『21C 새로운 위협: 국제범죄의 실체와 대응』, (1998) 참조.

하겠지만 정치적·경제적·문화적 갈등에서 비롯된 문제는 적지 않을 것이다. 따라서 1990년 서독과 동독이 통일되어 오늘에 이르는 과정에서 나타나는 치안문제 및 대응전략은 우리에게 시사하는 바가 크다.

경찰의 범죄 및 무질서 대응과 관련된 직접적인 외부환경으로서 가장 대표적인 것으로서 다른 형사사법기관을 들 수 있다. 범죄문제가 인지되면 이는 경찰, 검찰, 법원, 교정이라는 일련의 형사사법체계를 거치게 된다. (물론, 중간에서 여과되는 부분을 포함하여) 따라서 경찰이 성공적으로 범죄예방과 수사를 했다 할지라도 다른 형사사법기관의 기능이 제대로 이루어지지 못한다면, 소기의 성과를 거둘 수가 없게 된다. 예컨대, 검찰의 범죄기소과정에서의 부적절성, 법원의 형선고에 있어서의 부적절성, 교정기관의 재소자에 대한 부적절한 관리가 나타난다면, 경찰이 아무리 효율적으로 범죄에 대응했다 할지라도 아무런 성과를 기대하기가 어려울 것이다. 이들 네 개의 형사사법기관의 기능은 때로는 독자적으로, 때로는 긴밀한 상호작용 속에서 이루어지는 것이기 때문에, 어느 한 기관이라도 그 기능이 제대로 이루어지지 못한다면 문제는 심각해진다. 따라서 범죄 및 무질서 문제와 관련된 치안환경은 이러한 전체 형사사법체계 내에서 이루어지기 때문에 경찰의 역할한계는 불가피하게 나타난다.⁵⁾

결국, 치안환경은 기본적으로 국내외의 정치·경제 상황 그리고 형사사법체계의 기능 속에서 설정되기 때문에 이와 같은 관점에서 볼 때에는 경찰의 치안에 대한 대응은 본질적으로 한계를 안고 있다고 볼 수 있다. 이는 경찰이 직·간접적으로 극복할 수 있는 대상이 아니라 경찰이 직·간접적으로 영향을 받는 요인이기 때문이다. 오늘날 일본이 세계적으로 치안여건이 좋다는 평을 받는 것(최근에는 경제적 불안정을 겪고 있지만)은 그만큼 사회구조가 안정적이라는 것을 의미한다.

2. 미시적인 요인

범죄 및 무질서와 관련된 치안환경은 기본적으로 경찰조직의 역량과 관

5) 이상안, 『신경찰행정학』 (서울: 대명출판사, 1999), p. 23.

련된다. 그런데, 경찰이 주어진 치안환경에 대응하기 위하여 요구되는 인적·물적 자원을 무제한적으로 사용할 수 있는 것은 아니다. 본질적으로 경찰행정은 국가행정의 일부로서 제한된 예산 범위 내에서 이루어지기 때문에 한계를 안고 있다. 예컨대, 자원의 효율성 문제를 무시하고 경찰자원을 무제한적으로 사용할 수 있다면, 첨단 장비를 구비하고 아울러 경찰관 1인당 담당인구수를 1명 내지 1가구로 할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 범 죄 및 무질서 문제는 상당부분 감소될 수 있을 것이다. 그러나 국가재정상 이러한 것은 현실적으로 불가능하며, 특히 오늘날과 같이 행정의 축소화 경향 속에서 공공자원의 배분문제는 보다 첨예하게 대두되고 있음을 인식해야 할 것이다.

경찰이 주어진 치안환경에 대응하는데 있어서 주어진 자원이 어느 정도 확보되어 있느냐와 함께, 그러한 주어진 자원을 얼마나 잘 활용하느냐 하는 문제도 중요한 관건이 된다. 비록 경찰자원이 제한되어 있지만, 이를 최대한 효율적으로 활용했을 때에는 그 결과로 나타나는 치안환경은 보다 긍정적으로 나타날 수 있다. 반면 주어진 자원을 비효율적으로 활용했을 때에는 치안환경은 기대이상의 성과를 거두기 어려울 것이다. 그러나 경찰자원을 운영하는 과정에서 비효율성 문제는 항상 제기되고 있다. 경찰정책 관련 의사결정을 내리는 경우, 경찰조직의 하위부서를 설치하는 경우, 순찰인력을 배치하는 경우, 범 죄수사인력을 배치하는 경우, 경찰장비를 도입하는 경우, 교통 계몽·단속·지도를 하는 경우, 집단시위에 대응하는 경우 등 조직운영상에 있어서 나타나는 수많은 활동들을 효율적으로 활용하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 또한 실제운영에 있어서 부적절한 경우도 적지 않게 나타나고 있는 것이 사실이다.

더욱이 경찰이 수행하는 각종 활동은 일종의 공공서비스로서 그 결과를 측정·평가하기가 쉽지 않다는 점이다. 생산성 관점에서 볼 때, 민간부문의 활동결과는 쉽게 계량화시킬 수가 있다. 즉, 민간기업은 영리추구가 궁극적인 존립목적이기 때문에 수입과 지출의 결과를 가지고 그 활동결과를 측정·평가할 수가 있다. 그러나 경찰은 영리추구가 아닌 범죄와 무질서를 통제·조정함으로써 일종의 공공의 안녕과 질서유지를 목적으로 하기 때문에 이를 객관화시키기가 어렵다. 그렇기 때문에 공공부문에 대한 평가는

능률성, 효과성, 민주성, 형평성 등 다양한 방법이 도입되는데, 평가방법 및 적용에 있어서 저마다 한계를 가지고 있다.

Ⅲ. 통일에 따른 치안환경 예측

1. 통일관련 기본 논의

우리가 바라는 가장 바람직한 남북통일의 방향은 자유민주주의의 기본질서 아래에서 이루어지는 통일일 것이다. 이러한 자유민주주의 기본질서 아래에서 이루어지는 통일방법은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 통일독일과 마찬가지로 정치, 경제, 군사, 경찰 등의 측면 등에서 남한에 의한 북한의 흡수통일을 모색하는 방법이다. 다른 하나는 통일된 남북체제를 기존의 남한체제에 의하지 않고 새로운 모델을 제시하는 방법(일종의 표준화 통일)을 들 수 있다.⁶⁾

거시적인 관점에서 볼 때, 북한의 모든 체제를 기존의 남한체제로 흡수하는 방법은 기존의 남한체제를 활용한다는 점에서 어느 정도 장점(남한의 입장에서 볼 때)을 가지고 있다. 반면, 새로운 국가모델을 제시하고 이에 따르는 방법은 남북한 모두가 새롭게 적응해야 하기 때문에 흡수통일 보다는 많은 어려움이 제기될 수 있다. 그런데, 현실적으로 남북통일을 논의하는 과정에서 이상과 같이 명확한 이분법적 접근방식으로 전개되지는 않을 것이다. 즉 일부분에 대해서는 흡수통일 방안이 모색될 것이며, 흡수

6) 이 밖에도 일종의 연방식 남북통일을 논의 할 수 있다. 남북한이 단일 민족으로 동질성을 가지고 있음에도 불구하고 지난 50여 년간 분단 이래로 상이한 국가 체제를 경험하였기 때문에 비록 남북통일의 여건이 마련되어 있다 할지라도 이것이 현실적으로 이루어지기는 어렵다. 따라서 연방식 통합방안은 지금까지의 대립과 반목이 심했던 사실을 고려하여 상호 현격한 차이를 인정하고, 상호 다양성과 차이점을 법적으로 보장하며, 양제도의 고유성을 최대한으로 허용한다는 전제하에 양자간의 상호 가능한 교류체제를 제도적으로 보장하자는 특징을 가지고 있다. 그러나 이 경우 남북통일의 의미와 효과가 반감되고, 주민의 안정된 지역적 정착성 등이 전제되어야 한다. 따라서 엄격한 의미에서 연방식 통합은 명실상부한 통합은 아니며, 궁극적으로 자유민주주의 질서 하에서 완전통합을 위한 과도기적 체제로 운영하는 것이 바람직할 것이다.

통일로서 성취하기 어려운 문제에 대해서는 새로운 대안이 마련되는 방향으로 전개될 것이다.

우리는 이 시점에서, 통일에 따른 치안환경은 어떻게 변하게 될 것인가, 그리고 이러한 치안환경에 대응하는 통일경찰을 구상하는데 있어서 기존 남한경찰(국가경찰)체제를 중심으로 북한경찰체제를 흡수하는 것이 바람직한가, 아니면 새로운 경찰체제를 모색하는 것이 바람직한가 하는 문제에 직면하게 된다.

2. 현재 남북한의 치안환경 분석

남북통일에 따른 치안환경을 예측하기 전에 먼저 현재 남북한의 치안환경을 살펴볼 필요가 있다. 현재의 남한과 북한의 치안환경에 대한 정확한 진단 없이, 통일 시의 치안환경을 예측하는 데에는 문제가 있다고 생각된다. 현재 남북한의 치안환경을 살펴보기 위해서는 이와 관련된 여러 요소들을 기준으로 정확히 분석·평가하는 것이 바람직할 것이나 아래에서는 범죄의 추세 및 특성을 중심으로 거시적인 관점에서 살펴보기로 한다.

치안환경을 평가하는데 있어서 가장 중요한 평가요소인 범죄현상은 각 국가마다 저마다 차이는 있으나 일반적으로 현대사회의 특징과 결부되어 나타나고 있다. 그렇기 때문에 국제화, 지방화, 정치·경제구조의 다원화, 과학화, 고령화, 여성의 사회참여 증대, 이익집단화 등의 현상과 결부되어 고려해야 할 것이다. 어쨌든, 현재 남북한의 치안환경을 토대로 한 통일시의 치안환경 예측은 남북통일이 가급적 빠른 시일 내에 이루어질수록 보다 잘 이루어질 것이다. 남북통일의 시기가 오래 걸릴수록 불확실성이 높아지기 때문에 통일 시의 치안환경을 예측하는 것이 보다 어렵게 될 것이다. 그러나 기본적으로 남북통일에 따른 범죄문제는 현재 남북한이 그 동안 안고 있는 범죄문제를 반영할 것이며, 아울러 통일에 따른 새로운 범죄 문제들이 나타날 것이다. 또한 체제간의 갈등에서 비롯되어 범죄로 간주한 문제 등은 남북통일에 따라서 범죄로 인식되지 않을 수도 있을 것이다.

먼저, 남한의 치안환경을 살펴 볼 때, 이에 대한 평가는 그리 긍정적이지는 않다. 이는 최근 정치·경제구조의 불안, 가치관(집단주의 대 개인주

의)의 혼란 등과 결부되어 보다 어려운 상황에 직면하고 있음을 의미하는 것이다.

범죄의 양적으로 볼 때, 지난 10여 년간의 인구 10만 명당 범죄발생건수를 비교해보면 해마다 일정수준 증가하고 있음을 알 수 있다. 먼저, 기본적으로 민생침해범죄로서 강도와 절도, 살인범죄가 사회적 분위기에 편승하여 도시와 농촌을 불문하고 사회 곳곳에서 발생하고 있으며, 그리고 각종 이권이 있는 곳이면 어디든지 개입하여 상습적으로 폭력과 협박, 청부살인 등을 행사하고 그 수법이 날로 지능화·다양화되고 있는 조직폭력배가 만연되어 있다. 그리고 여성과 어린이, 노약자를 대상으로 한 가정폭력이 빈번하게 발생하고 있으며, 성폭력범죄가 여전히 사회적인 문제로 부각되고 있는데, 최근에는 사이버공간에서 상업적 목적을 갖는 신종성폭력범죄가 불특정 다수인을 상대로 급속하고도 광범위하게 퍼지고 있다. 또한 사이버공간의 급속한 발전으로 인해 사이버공간이 국민의 일상 생활공간으로 등장함에 따라 사이버범죄가 급증하고 있으며, 더 나아가 국가전체에 위협요인으로 작용하는 사이버테러의 위험성에 노출되어 있다. 한편, 경제적 불안과 관련하여 각종 사기, 보험범죄, 신용카드사범 등 생활경제사범의 증가와 각종 불법시위 등이 증가하고 있으며, 이밖에도 지적재산권 침해, 마약류 남용, 환경오염 등 사회전반에 걸쳐 범죄문제에 노출되어 있다.⁷⁾ 그리고 최근 그 동안 지속적으로 제기되어 왔던 정치권력과 연계된 각종 범죄현상이 국민에 공개되어 사회적 파장을 일으키고 있음은 주지의 사실이다.

그리고 남한의 치안환경에 대한 평가가 긍정적이지 못하다는 이유 가운데 하나로서 범죄의 재범률을 들 수 있다. 2000년 현재 검거된 전체범죄자(총 1,897,415명)의 61.2%는 재범자로 나타났으며, 같은 범죄를 반복해서 저지르는 경우도 약 19.4%나 되었다. 또한 중요범죄의 재범현황을 살펴보면, 살인·강도·강간·방화 등의 경우가 재범율이 비교적 높게 나타나고 있는데, 이는 중요한 사회불안요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.⁸⁾

7) 경찰청, 『경찰백서』, (2001), pp. 129~174.

8) 위의 책, p. 141.

한편, 범죄문제가 심각한 사회문제로 인식되고 있는 것은 비단 남한에 국한된 현상이 아니다. 북한의 위기상황 인식은 1990년대 이후 동구권의 몰락, 김일성 사망으로 인한 정신적 공황, 서구의 배금주의 영향, 특히 경제난의 악화와 더불어 범죄문제가 크게 증가하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 북한당국은 사회 전반에 걸쳐 가속화되고 있는 범죄와 무질서 문제에 제대로 대응하지 못한 구조론을 비롯한 동구권과 같은 체제붕괴사태를 맞지 않게 해결책 마련에 고심하고 있음을 알 수 있다.⁹⁾

따라서 북한의 범죄와 관련하여 크게 정치범, 권력형 범죄, 경제사범·생계형 범죄, 그리고 청소년 범죄 등을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.¹⁰⁾ 북한은 ‘인권의 사각지대’라는 말이 있듯이, 공개처형과 강제수용 등 공포정치를 통하여 사회질서를 유지하고 있다. 따라서 북한의 관점에서 볼 때, 자신들의 체제에 반대하는 사람들과 탈출기도자 등이 현재 약 20만 명 수용되어 비인간적인 취급을 받고 있는 것으로 나타났다. 그리고 입국한 북한이탈주민들은 북한사회를 일컬어 “돈 없이 되는 일도 없고, 돈 가지고 안 되는 일도 없다” 라고 할만큼 국가행정 모든 분야에 있어서 권력자들의 부정부패가 만연되어 있는 것으로 나타났다. 한편, 북한 주민들은 최근 악화된 식량난을 해결하기 위하여 일종의 생계유지 차원에서 절도, 암거래, 태업, 매매춘 등을 행하는 것으로 나타났다. 국가의 상위 권력층에서는 권력을 통한 부정부패가 만연하고, 일반 주민들은 생계를 유지하기 위해서 범죄를 저지르고 있는 현상을 미루어 볼 때, 북한의 범죄문제는 결코 정상적인 수준이라고 보기 어렵다. 또한 자본주의 문화가 청소년계층에 급속히 유입됨에 따라 자본주의 국가형 범죄유형이 늘고 있으며, 폭력, 패싸움, 강도, 절도, 부녀자 희롱 등 성인범죄에 이르기까지 다양하게 나타나고 있는 것으로 나타났다.

북한은 이러한 범죄문제에 대해서 집단주의적 가치, 주체사상, 그리고 최근에는 민족이라는 개념과 조선민족제일주의라는 이념을 토대로 전통적으로 당, 국가안전보위부와 사회안전성 등 행정기관(일종의 경찰)이 통제

9) 이에 대해서는 목정균, 『북한의 위기상황인식에 관한 연구』 (통일연구원, 1999) 참조.

10) 통일교육원, 『북한의 이해』, (2000), pp. 360~373.

하고 있으나 최근에는 군이 직접 사회통제에 가담하고 있는 것으로 나타났다.¹¹⁾ 군이 범죄문제 등에 직접적으로 개입하기 시작했다는 것은 그만큼 치안문제가 심각한 수준에 이르렀다는 것을 의미하는 것이다.

3. 통일에 따른 치안환경의 예측

역사적으로 기존의 체제가 새로운 체제로 흡수 내지 변화되는 과정은 필연적으로 환경의 불안을 가져다준다. 위에서 살펴본 바와 같이 남북한이 통일이 이루어지기 전까지 특별한 요인이 없는 한 기본적으로 양 체제에 나타나고 있는 기존의 치안환경은 개선되지 않을 수도 있으며, 오히려 악화될 가능성이 높은 것이 사실이다. 따라서 치안환경의 불안 요소는 통일이 현실화되기 까지의 과도기적 상황에서 증가되어 나타날 것이며, 경우에 따라서는 예측하기 어려운 상황에 직면할 수도 있기 때문에 이에 대한 대비책을 강구해야 한다.

통일독일의 경험에 비추어 볼 때, 남북한의 국가적 통합은 정치·경제구조를 변화시키고, 이러한 정치·경제제도의 구조 변화는 결국 사회구조의 변화까지도 변화시킬 수밖에 없기 때문에 사회현상의 하나인 범죄에도 지대한 영향을 미칠 것이다.

즉 과거 동서독간의 현저한 경제적 차이와 세계 최고의 노동비용, 서비스 산업규제 등의 구조적 문제로 실직자가 400만명에 이르러 제2차 세계대전 이후 최악의 실업사태를 경험하기도 하였다. 또한 서독 주민과 동독 주민과의 이질감, 동독의 상대적 빈곤감, 모든 제도 및 체제의 서독화에서 오는 소외감, 동독인들의 자본주의적 경쟁사회와 소비사회에 대한 적응문제, 극우주의의 만행과 민족주의 문제, 사회주의 이데올로기의 소멸로 인한 정신적 공허감과 무방항성, 문화적 주체성 상실 등은 주요 사회문제의 원인으로 나타났다.¹²⁾ 통계상으로 나타나는 추이를 보면 통일독일 이후 계속해서 폭력범죄 발생건수가 증가하였음을 확인할 수 있다. 그러나 통일

11) 위의 책, pp. 373~389.

12) 경찰대학, 『비교경찰론』, (1998), p. 206.; 오기성, “북한사회의 이질화 및 갈등 분석,” 『정신전력학술논집』, (2000), p. 237 재인용.

전 동독 치하에서는 권력형 범죄가 만연되어 있었음을 감안하면 암수범죄를 포함한 실제 범죄 발생건수는 통일이전에 비하여 오히려 감소하였다고 생각하는 것이 독일 범죄전문가들의 공통된 인식인 것 같다. 그런데, 전체적인 범죄발생건수는 감소하였더라도, 동독지역에 자유민주주의가 이식되면서 개인간의 갈등으로 인한 폭력성 범죄가 해마다 증가하는 추세를 보이고 있고, 국경을 인접한 동유럽국가들로부터 취업을 위해 몰려드는 이민자들의 범죄행위도 급격히 증가하고 있기 때문에 현실적으로 독일의 범죄 상황이 호전되었다고 생각하는 사람은 많지 않은 것 같다. 특히 동유럽 국가들로부터 넘어오는 사람들은 냉전체제의 붕괴로 용도 폐기된 총기류와 실탄을 소지하고 밀입국하는 경우가 많아 문제의 심각성을 더해주고 있는 것으로 나타났다. 더 나아가 종전에는 조직범죄 문제가 그다지 심각하지 않았고, 자금원을 위장하는 사례도 그다지 많지 않았으나, 국가통일 이후 구 동독지역을 중심으로 마약류 불법거래가 확산되고 불법으로 취득한 수익금의 출처를 금융기관을 통해 위장하는 사례가 증가하고 있는 것으로 전해지고 있다.¹³⁾

이상과 같은 통일독일의 선례와 남북한의 사회적 배경을 토대로 남북통일에 따른 치안문제를 예측할 수 있다. 그런데, 통일에 따른 치안문제는 남한보다는 북한쪽이 훨씬 심각할 것임은 분명하다. 왜냐하면 통일은 기본적으로 북한이 변화하여 남한체제에 통합되는 방식으로 이루어진다면, 북한 주민들이 새로운 체제에 적응해야 하기 때문이다.¹⁴⁾ 이를 보다 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.¹⁵⁾ 먼저 체제의 개방과 통제제도의 폐지에 따른 인구의 이동과 도시집중화현상으로 인한 도시의 슬럼화 등 도시주거환경의 악화와 이로 인한 각종 무질서와 갈등 및 도시범죄의 증대가 예상된다. 특히, 북한 주민들이 생활수준이 높은 남한지역으로의 대규모 이동이 예상되나 이들 북한출신 주민들의 오랜 사회주의적 폐쇄사회에서의 생활관습과 태도로 인하여 경쟁사회인 남한 생활에 적응하기 어려운 면도 없

13) 박기륜, 『통일한국경찰론』, (서울: 육서당, 1999), pp. 161~162.

14) 김학성, “통일문화 연구의 방향, 민족통일연구원,” 1994, p. 187.

15) 이윤호, “남북통일에 대비한 경찰통합의 구상과 과제,” 『한국공안행정학회 학술세미나』, 1994, pp. 13~14; 삼성경제연구소, “남북한 통일 시나리오,” 1996, 10, p. 31.

지 않을 것이기 때문에 파생될 수 있는 각종 부적응의 문제와 특히 이들 북한 출신 부랑실업자와 가출청소년에 의한 사회문제와 범죄문제가 예상된다.

또한, 북한지역의 기득권 상실자들에 의한 반발과 과거 북한당국에 의해 부당한 침해와 피해를 입었던 주민들의 보복, 남한의 극우세력이나 북한의 극좌세력에 의한 조직적 집단행위나 테러, 경제사회적 혼란을 틈탄 남한지역의 범죄조직에 의한 세력 확장 등 집단적 또는 조직적 범죄도 예상된다. 그리고 경제적 통합에 따라 남한 기업에 비해 비교적 경쟁력이 약한 북한기업의 대규모 도산과 이로 인한 대규모 실업문제와 남북한 주민간의 생활격차와 가치체계의 혼란 및 체제적응과정에서 우발성범죄 및 생활고를 해결하기 위한 절도, 폭행, 강도, 매춘 등의 민생범죄가 예상된다. 더불어, 통일 이후 중국과 구소련과의 접경을 통한 러시아와 중국에 거주하는 해외교포의 대규모 입국과 이들 국가를 통한 동구권 주민들의 입국이 늘어날 전망이다. 이에 따라 이들 유입자에 의한 밀수와 불법취업 등의 문제가 더욱 심각해질 것이며, 확대된 국제간의 교류로 인한 밀수와 조직범죄 등 각종의 국제적 범죄와 외국인에 의한 탈법과 범죄행위가 늘어날 것으로 예상된다.

IV. 통일경찰의 전략 모색

1. 통일경찰의 구상

남북통일을 통한 국가발전을 모색하는 과정에서 통일경찰에 대한 논의는 매우 중요한 이슈 가운데 하나가 된다. 기본적으로 국가발전은 국가의 안정된 치안환경을 전제로 하기 때문에 범죄와 무질서 등 사회불안요소가 많은 나라에서는 성공적인 국가발전을 기대하기가 어렵다. 따라서 공식적으로 범죄와 무질서 등으로부터 사회안전을 1차적으로 책임지는 경찰의 역할은 그 만큼 중요하게 고려될 수밖에 없다. 그런데, 통일경찰을 논의하는 과정에서 현행 남한의 국가경찰체제로 흡수하는 방안을 취할 것인가, 아니면 새로운 경찰모형을 선택할 것인가 하는 문제는 결코 쉬운 일이 아

니다. 이러한 어려움을 극복하고 통일경찰이 지향해야 할 기본방향을 정립해야 하는데, 이는 21세기 현대경찰의 역할 내지 임무를 정확히 직시해야 가능할 것이다.

역사적으로 17세기 이후 소위 ‘경찰국가’시대에 이르러서는 국가발전을 위해 경찰권의 확대·강화가 지배적이었다. 이로 인해 군주의 경찰권 발동에 대하여 국민은 이의를 제기할 수 없었고, 경찰은 국민생활을 무제한으로 규제하였다.¹⁶⁾ 이후 국민의 자유를 중시하는 법치국가론의 등장으로 경찰국가이론이 자취를 감추는 듯하다가 20세기 들어 일시적으로 제국주의와 공산독재정권들이 등장하면서 다시 정치경찰이 강화되고 경찰권이 남용되는 역사가 반복되었다. 그러나 인간의 존엄성 및 자연권(기본권) 개념의 확산으로 개인의 자유·평등·정의에 대한 국가의 보장책임이 강조되면서 국민생활에 대한 경찰의 간섭이 제한되고, 따라서 경찰은 단지 소극적으로 법집행을 통해 공공의 안전과 질서유지를 책임지는 존재로 변모하였다.¹⁷⁾

그런데 최근 들어서는 경찰이 단순히 소극적으로 법을 집행하는데 그치지 아니하고 적극적으로 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호해주고, 봉사자로서 기능 할 것을 요구하고 있다. 경찰권의 확대에 따른 공공의 안녕과 질서유지라는 미명하에 국민의 자유와 권리를 지나치게 규제한 역사적 경험에도 불구하고, 오늘날 경찰이 적극적인 봉사자로서 기능 할 것을 요구하고 있는 것은 삶의 질과 관련하여 국민의 국가에 대한 요구의 증대, 그리고 사회가 발전을 한 만큼 이면에는 사회문제가 크게 증가하였음을 의미하는 것이다. 이러한 이유로 오늘날 경찰권의 확대가 조심스럽게 논의되고 있는데, 경찰의 권한이 확대되었을 때, 국민의 자유와 권리가 제한 받은 역사적 경험에 비추어 볼 때, 경찰의 적극적 활동을 요구하는 동시에 인권옹호자로서의 역할을 동시에 요구하고 있다.

따라서 각국의 경찰(특히, 선진국 경찰)이 이러한 시대상황에 부응하기 위하여 경찰의 전술 내지 수단에 있어서 새로운 방안을 모색하고 있음은 주지의 사실이다. 즉 공공의 안녕과 질서유지라는 본질적 목표를 달성하기

16) 이상안, 앞의 책, pp. 105~106.

17) 이황우·조병인·최응렬, 『경찰학개론』, (한국형사정책연구원, 2001), p. 6.

위하여 기존 “전통적 경찰활동(traditional policing)”이 권위적·보수적·법집행 지향적·범죄수사 등 사후 대응적인 접근방식을 갖는다면, 최근에 논의되고 있는 “지역사회 경찰활동(community policing)¹⁸⁾”은 민주적·개방적·봉사지향적·범죄예방 등 사전 대응적인 접근방식에 초점을 두고 있다.¹⁹⁾ 경험적으로 전통적 경찰활동은 범죄대응에 대해서 한계를 안고 있으며, 시민의 경찰에 대한 기대(봉사요구와 같은 비범죄적 요소)에 부응하지 못했다는 두 가지 요소를 인식해야 한다. 주의할 것은 이를 위해서는 단순히 제도적 변화뿐만 아니라 경찰문화 및 경찰관 개개인의 의식변화가 수반되어야 한다. 그렇기 때문에 지역사회 경찰활동이 경찰활동에 있어서 하나의 철학 내지 패러다임으로 인식되고 있는 것이다.

독일에 있어서도 다른 나라와 마찬가지로 시민들은 수많은 상황에 있어서 경찰에 대한 의존도가 증대되고 있으나, 경찰이 복잡한 사회구조 속에서 매우 다양하고 어려운 문제들에 대응하는 능력은 점차 감소하고 있다. 그렇기 때문에 1980년대 이래 독일에서도 지역사회 경찰활동이 이러한 문제점들을 해결해 줄 수 있는 하나의 대안으로 인식되고 있음을 인식해야 할 것이다.²⁰⁾ 다만, 독일에 있어서 지역사회 경찰활동에 대한 이론적·경험적 접근방법이 아직까지 잘 알려져 있지 못한 것이 사실이다. 그러나 독일 치안환경을 개선시키는데 있어서 지역사회 경찰활동은 앞으로 중요한 연구대상으로 떠오르고 있다.²¹⁾

18) 이에 대해서는 Michael J. Palmiotto, 양문승 역, 『지역사회 경찰활동론』 (서울: 대영문화사, 2001); Jerome H. Skolnick and David H. Bayley, 최선우 역, 『지역사회 경찰활동: 각국의 이슈 및 주요 현황』 (서울: 집문당, 2001) 등 참조.

19) 봉사 지향적 경찰상이 강조된다고 해서 법집행 기능의 축소를 의미하는 것은 아니다. 경찰의 봉사지향은 경찰이 범죄와 같이 문제 발생 시에만 시민과의 접촉이 이루어지기 보다는 평상시의 경찰활동 과정에서 시민과의 상호작용이 이루어지는 것을 강조하는데, 이러한 경찰의 봉사 지향적 활동을 통해 시민의 신뢰와 존경을 이끌어 낼 수 있다면, 문제 발생시 사건의 해결은 보다 원활하게 이루어질 수 있을 것이다. 시민의 신고 내지 체포로 인한 범죄사건의 해결율이 국가에 따라 70%~90%에 이르고 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

20) Thomas Feltes, “Police Research in Germany,” in Dieter Dolling and Thomas Feltes, (ed.), *Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work* (Felix-Verlag GbR, 1993), pp. 5~6.

21) Joachim Jager, “Community Policing in Germany,” in Dieter Dolling and

따라서 한반도의 통일경찰을 논의하는 과정에 있어서 기본적으로 범죄와 무질서 등 사회문제를 극복하고, 시민의 요구에 부응할 수 있는 경찰상을 구상하는 것이 관건이 된다. 오늘날 경찰활동의 보편적인 추세가 지역사회 지향적 경찰활동임을 감안할 때, 통일경찰의 구상방향은 분명해진다. 물론, 지역사회 경찰활동이 기본적으로 지향하고 있는 지방분권화가 가지고 있는 한계를 극복하기 위해서는 부분적으로 국가적 차원에서 이루어지는 경찰활동이 가미되어야 할 것이다. 이를테면, 민생치안과 관련된 범죄 문제는 각 지역실정에 맞게 대응하고, 국제적 조직범죄, 경제사범, 마약범죄, 강력범죄 등은 국가적 차원에서 광역대응을 하는 것이 바람직할 것이다. 이는 원칙적으로 경찰활동의 토대를 지역에 두는 한편, 필요에 따라 엄격한 법적 근거에 의해 국가적 차원에서 경찰활동이 부분적으로 운영되는 것을 의미한다.

그런데, 현재 우리나라의 경찰체제가 과연 이러한 시대적 변화에 부응하고 있는지는 이론의 여지가 있다. 현행 경찰이 부분적으로 지역사회 경찰활동을 지향하고 있지만 그 정도가 매우 미약하다. 이 가운데 가장 큰 이유 중 하나가 남북분단에 따른 북한의 전쟁도발 내지 무질서 야기를 예방한다는 차원에서 소위 '시국치안'의 논리로 중앙집권식 국가경찰체제를 고수하고 있는 것이다. 그러나 남북통일이 이루어지면 이러한 시국치안이라는 명분 하에 국가경찰의 주장은 설득력을 잃게 될 것이다.

한편, 현행 남한의 국가경찰체제를 통일경찰의 모델로 삼기에 부적당한 이유로서 국가경찰에 대한 국민의 인식이 그렇게 만족할만한 수준이 못된다는 점이다. 이러한 국민의 경찰불신은 시국치안이라는 명분 하에 개인보다는 집단의 이익을 우선 시하는 풍토, 국민의 이익보다는 정치권력의 연장선으로 경찰을 이용하는 풍토, 경찰의 국민에 대한 봉사정신 결여, 경찰의 부정부패 등에서 그 이유를 찾을 수 있다.

따라서 남북통일에 걸맞는 새로운 통일경찰을 모색하는 것은 역사적으로 의의를 갖는다. '새 술은 새 병에 담는다'라는 상투적 표현이 아닐지라도 새로운 통일경찰의 모색은 통일한국의 새로운 비전을 제시하는데 원동력

이 될 것이다. 다만, 통일당시에 야기될 수 있는 수많은 치안불안요소들을 고려하여 과도기적으로 현행 국가경찰체제를 기준으로 하는 방법도 모색할 수도 있을 것이다. 그러나 간과하지 말아야 할 것은 지역사회 경찰활동이 현실화되기 위해서는 본질적으로 지역실정에 맞는 지방분권적 시스템이 기본적으로 이루어져야 한다는 점이다. 분명한 것은 우리나라가 지금부터 지역사회 경찰활동의 기본철학을 인식하고 경찰활동을 모색하게 될 때, 남북통일에 따른 통일경찰을 모색하는 과정에서 역사적 시행착오를 줄이고 최대한의 성과를 기대할 수 있을 것이다. 따라서 지금부터라도 지방분권적 경찰제도에 기초를 두고 중앙집권 형태를 가미하는 경찰제도를 모색하는 방법도 좋은 대안이 될 수 있을 것이다.

2. 통일경찰의 운영 전략

통일이 이루어지는 과정에서 야기되는 수많은 범죄와 무질서 문제를 경찰이 어떻게 하면 가장 효율적으로 대응할 수 있는가 하는 것이 관건이 된다. 아울러, 경찰이 범죄에 대한 대응뿐만 아니라 국민에 대한 봉사자로서 어떻게 능동적으로 기능할 것인가가 문제로 제기된다. 과거와 같이 경찰이 국민의 인권을 경시한 채, 지나치게 범죄대응을 강조한다거나, 아니면 범죄대응에는 비효율적이면서 국민의 봉사자로서만 기능하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 이들 양 기능을 적절하게 수행할 수 있는 새로운 경찰모형을 구축하는 것이 과제가 된다.

통일경찰을 모색하는 과정에서 무엇보다도 통일 초기의 치안환경이 상당히 불안정할 것으로 예측되기 때문에 경찰의 효율적인 대응이 특히 요구된다. 이러한 관점에서 통일경찰을 크게 경찰제도적 측면, 경찰인사관리 측면, 그리고 경찰재무관리적 측면에서 살펴보기로 한다.

1) 경찰제도적 측면

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 통일경찰의 기본 구조는 지방분권을 전제로 한 중앙집권의 부분 도입을 언급한 바 있다. 따라서 경찰제도는 각

지방에 자치경찰제도를 실시하고 국가에서 이를 적절히 조정 통제하거나 필요한 사안에 대해서는 국가에서 직접 대응하는 방법이 적절할 것이다. 일부에서는 통일의 과도기적 시점에서는 치안환경이 불안정하기 때문에 중앙집권화된 국가경찰제도를 채택하는 것이 바람직하다고 보기도 하지만, 오히려 일정 수준에서 지방분권화된 자치경찰이 관련지역의 실정에 보다 적합하게 운영될 수 있기 때문에(이를테면, 북한지역은 해당지역의 실정에 맞는 경찰조직을 운영하는 형태) 보다 유리하다고 생각된다. 어느 수준까지(광역단체를 기준으로 할 것인가 아니면 기초단체를 기준으로 할 것인가)를 자치경찰로 하느냐가 문제인데, 일차적으로 광역단체를 기준으로 자치제도를 도입하는 것이 바람직할 것이다.

통일독일의 경우 동독지역의 경찰의 개편작업은 ‘연방국가에서의 주(州) 자치경찰제도’를 목표로 하였는데, 동독지역의 새로 신설된 연방주들은 그 에 대한 경험이 없었기 때문에 구 연방의 주들과 자매결연을 맺고 그들로부터 자문과 협조를 받음으로써 이들이 직면한 여러 가지 문제들을 효율적으로 해결하고자 한 것은 시사하는 바가 크다.²²⁾

따라서 남한과 북한지역 전체에 걸쳐 기본적으로 도 단위의 자치경찰제도를 도입하고, 북한에 대해서는 남한지역의 자치경찰과 상호협력을 모색하는 방안을 강구해야 할 것이다. 다만, 자치경찰이 해결하기 어려운 문제에 대해서는 부분적으로 국가경찰을 운영하는 방안을 고려해야 할 것이다. 즉, 국가경찰기능으로서 먼저 국제경찰업무의 강화가 요구된다. 통일 이후에도 외국과의 교류가 빈번해짐에 따라 보다 전문화된 외사경찰이 필요할 것이며, 이의 강화가 선행되지 않고서는 국제화의 흐름 속에서 경찰이 효율적으로 대응하기 어려울 것이다. 또 평화 시에는 국가간의 국경경비와 순찰업무도 군에서 담당하기 보다는 경찰이 담당하는 것이 일반적이다. 미국의 국경순찰대, 해안경비대, 독일의 국경경비경찰대 등과 같이 주로 경찰 또는 유사경찰기관에서 담당하고 있음을 알 수 있다. 한편, 정보·보안·경비 등 공안경찰도 국가경찰의 기능으로 존속하는 것이 바람직할 것이다. 국가경찰의 정보·보안·경비경찰의 강화를 위하여 독일의 헌법수호국과 유사한 조직을 설치하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 이들은 통일 이후

22) 정진환, 『비교경찰제도』, (경기: 도서출판 책사랑, 2001), p. 234.

국가안전을 저해하는 극좌, 극우테러, 집단시위, 골수 공산주의자, 기독교인, 군인 등의 반국가적 행위에 대해서 효율적으로 대응하는 기능을 갖는다. 그리고 영국과 미국, 독일 등과 같이 연방적 차원에서 이루어지는 중앙범죄수사경찰기구의 신설도 요구된다. 자치경찰제도의 도입에 따른 경찰의 지나친 분권화로 인한 폐단을 해소하기 위해 전국적 범죄나 광역범죄 등의 수사를 위한 기구가 필요하다. 끝으로 남북한 전역에 걸친 고속도로 순찰기구도 국가적 차원에서 해결되어야 할 정책적인 과제이다. 고속도로상의 경찰활동을 자치경찰의 순찰업무에 전담시키는 데에는 한계가 따르기 때문이다.

2) 경찰인사관리 측면

남북통일에 따른 경찰인사관리의 적정성 문제는 제도적 개선 이상으로 어려운 문제를 안고 있다. 경찰인사관리상의 가장 근본적인 문제로서 통일에 따른 적정 경찰인력을 확보하는 문제라 할 수 있다.

통일독일의 경우, 이러한 문제가 가장 시급한 문제였음을 알 수 있다. 즉 통일 이전의 동독은 사회주의 법체계를 가진 사회주의 국가였으나, 통일 이래로 양국은 서독의 법과 형사절차 체제하에 운영되고 있는데 법체계의 통일을 이루는데 수많은 어려움을 겪어 왔으며, 그러한 문제는 지금도 계속되고 있다. 이 가운데 특히 인사관리와 관련된 문제이다. 즉 동독의 통치가 심각한 인권을 침해하여 왔으며, 그러한 인권침해의 핵심적 기능은 경찰을 포함한 형사사범이 담당하여 왔다는 점을 감안 할 때, 이전 동독의 경찰, 검찰, 재판관, 교도관 그리고 다른 공무원들이 통일 후에도 계속 유지될 수 있을 것인가 하는 것이다.²³⁾ 이 문제를 해결하기 위하여 통일독일은 동독 출신 경찰을 군대와 함께 바로 해체시켰으며, 과도기적 기구를 베를린에 설치하였고, 이후 동독출신 관리들을 일정기간 교육훈련을 통해 재임용하고자 하였으나, 그러한 과정에서 적지 않은 문제점이 드러난 바 있다.

23) Erika S. Fairchild, *Comparative Criminal Justice System* (Calif: Wadsworth, Inc., 1993), p. 50.

남북한 통일인구를 산출하는데 있어서 2000년을 기준으로 할 때, 전체 인구가 약 7천만 명에 이르게 되는데²⁴⁾, 이 가운데 현재 남한 인구가 약 4천 7백만 명이며, 경찰인력이 약 9만 명이라면, 북한 인구와 합쳤을 경우 경찰인력이 약 13만 4천명이 필요하게 된다. 그러나 현재 남한의 경찰관 1인당 담당인구가 522명에 이르고 있어²⁵⁾ 경찰의 담당인구수가 다른 나라와 비교해 볼 때 많은 편이다. 또한 통일에 이르러서는 전체 남북한 인구가 현재보다 훨씬 증가되어 있을 것으로 예상되기 때문에 보다 많은 경찰인력이 요구되며, 특히, 통일 후 과도기적 혼란기에는 범죄 등의 치안 수요가 더욱 증대될 것으로 예상되기 때문에 적정한 경찰인력의 수급문제는 보다 심각해진다. 따라서 경찰관 1인당 담당인구수를 보다 현실화하고 통일시의 인구증가의 비율을 고려한다면 통일경찰의 적정인력은 20만 명에 이르게 된다. 이와 같이 경찰인력의 확대를 경찰기능의 확장(예컨대, 국경수비 등)까지 고려한다면 보다 증가되어야 할 것이다.

따라서 통일에 따른 경찰인사관리에 있어서 정적 경찰인력을 어떻게 확보해야 할 것인가 하는 것이 제 1차적인 관건이라 할 수 있다. 현재 운영되고 있는 북한경찰이 현대적 개념의 경찰이라고 보기는 어렵기 때문에 이들을 통일경찰에 흡수하는 문제는 쉽지가 않다. 적정 경찰인력의 확보, 더 나아가 이들에 대한 교육훈련, 그리고 통제 등 고려해야할 요소가 적지 않다. 따라서 적정 통일경찰인력을 확보하기 위해서는 장기적 안목에서 대비책을 강구해야 할 것이다. 이를 위한 대책으로서 북한경찰을 재교육하여 흡수하는 방안, 현재 전국 60여개 대학에 개설되어 있는 경찰 관련 학과를 앞으로 체계적으로 활용하는 방안, 정년 퇴임한 경찰관을 적극적으로 활용하는 방안, 군인 가운데 일부 충원하는 방안 등 다양한 각도에서 접근해야 할 것이다. 주의할 것은 이미 앞에서 언급한 바와 같이 경찰은 공공의 안녕과 질서유지자로서 강력한 범집행뿐만 아니라 인권의 옹호자, 봉사자로서 자질을 갖추고 있어야 한다는 점이다.

24) <http://www.nso.go.kr/report/data> (통계청 통계정보국).

25) 경찰청, 앞의 책, pp. 343~345.

3) 경찰재무관리 측면

영국 이코노미스트지의 분석에 따르면²⁶⁾, 남북통일 시 남한은 서독보다 훨씬 큰 경제적 부담을 안게 될 것으로 보고 있다. 즉 1인당 국내총생산(GDP)과 관련하여 동서독의 경우 3배의 차이가 났으나, 남북한은 10배 이상에 달하고 있으며, 또 인구비율면에 있어서 통독 전 동서독간의 인구 차이가 거의 4배에 달했던 반면 남북한은 2배의 차이밖에 안되기 때문에 남한의 경제적 부담이 상대적으로 클 수 밖에 없다는 것이다. 남북통일이 이루어지는 과정에 있어서 남한의 경제적 부담이 크다는 것은 경찰부문에 있어서도 적지 않은 어려움이 제기된다.

남한정부의 2000년 예산이 약 86조 4천 7백억원에 달하고 있으며, 이 가운데 경찰예산에 드는 비용이 약 3조 6천 7백억원으로 전체 예산의 4.2%를 차지하고 있는데, 지난 10년간 전체 예산 가운데 경찰예산이 차지하는 비율은 평균적으로 약 5.1%에 달하고 있다.²⁷⁾ 최근 몇년 동안 경찰예산이 이보다 낮게 책정되고 있음을 알 수 있다. 그러나 남북통일이 이루어지는 과정에서 경찰예산이 차지하는 비중은 현재 보다도 더 높게 나타날 것이다.

1998년을 기준으로 남북통일에 따른 통일비용을 추산한 적이 있었는데, 당시의 기준으로 약 2천 400억 달러(한화로 약 336조, 당시 환율은 9월 기준으로 달러 당 1,400원)가 통일비용으로 소요되는 것으로 나타났다. 이를 당시 치안소요 배분인 4.3%를 통일경찰 치안비용으로 추산한다면 112억 8천만 달러(약 15조 7천 920억 원)정도의 돈이 필요한 것이다.²⁸⁾

한편, 통일경찰의 예산을 추산하는데 있어서 단순히 인력 증원에 따른 인건비 계산 외에도 몇 가지 고려해야 할 사항이 있다. 특히 북한지역에 대한 기구의 신설에 드는 비용, 그리고 현재 북한지역의 경찰활동에 필요한 과학장비가 갖추어져 있지 않다는 점을 감안한다면, 경찰예산의 증가는

26) 『동아일보』, 1997년 5월 12일.

27) 경찰청, 앞의 책, p. 346.

28) 박기륜, 앞의 책, p. 213.

불가피하다. 그러나 국가의 제한된 예산범위 내에서 다른 부문에 소요되는 예산분배 문제와 결부되어 치안에 필요한 적정한 예산을 확보하는 일은 쉽지 않을 것이다. 더욱이 자치경찰제도를 기본적으로 도입하게 되면 북한을 비롯한 지방자치단체의 빈약한 재정상태로 지방경찰지원자금의 조달이 어렵게 될 것이다. 따라서 어떻게 하면 통일경찰을 대비한 적정 재원을 확보할 수 있을 것인가에 대해서 지금부터 준비하지 않으면 안된다.

V. 결론

이상에서 남북통일에 따른 치안환경 예측과 경찰의 대응전략에 대해서 거시적 차원에서 살펴보았는데, 기본적으로 통일경찰은 민족공동체의 회복과 발전차원에 역점을 두고 자유민주적 기본질서와 봉사를 지향해야 할 것이다. 즉 통일경찰은 그 위상이 통일 이후 향상될 생활의 질에 걸맞는 치안서비스를 제공할 수 있는 경찰상의 구현이 전제되어야 한다. 이러한 경찰상을 기초한 통일경찰의 기능과 제도 또한 변화 발전되어야 할 것이다. 통일경찰을 제도적으로 정비하는데 있어서 기본적으로 자치경찰제도를 원칙으로 하고, 국경경비, 공안기능, 외사기능 등의 부분에 있어서는 국가경찰제도의 형태를 띠는 것이 바람직할 것으로 생각된다.²⁹⁾

통일독일의 경험에 비추어 볼 때, 경찰의 통합이 정치적·경제적 통합보다 훨씬 어렵고, 더 많은 시간을 요하고 있다는 사실을 인식할 필요가 있다. 이미 언급한 바와 같이 남북통일을 전개하는 과정에서 남한의 인력만으로 통일된 국가행정 전반을 담당하기에는 한계가 있다. 따라서 필요한 경우에는 북한의 관료들을 일정한 재교육을 통하여 흡수하는 방안도 검토되어야 하는데, 여기에는 여러 가지 문제점이 따른다. 이 가운데 이념적인 문제, 권력형 부정부패 문제 등이 선결되어야 할 과제인데, 특히 구동독의 경우와 마찬가지로 경찰을 포함한 형사사법기관의 관료들은 기본적으로 공산주의체제를 옹호하는 관료들로 구성되어 구체제에서 국민의 감시와 탄압기구로 운영되었기 때문에 이들을 자유민주주의 체제에서 적절히 수

29) 이윤호, 앞의 글, p. 2.

용하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 독일인들은 경제통일에 10년, 정치 통일에 20년이 걸린다면 경찰통일에는 30년 이상이 소요될 것이라고 말하고 있는 것은 이러한 점을 지적하는 것이다.

따라서 멀지 않은 장래에 적어도 정치·경제적으로 남북한간의 통일을 실현하려는 지금, 특히 가급적이면 남한 주도하의 통일을 고려한다면, 독일의 경험을 거울삼아 남북통일에 따른 경찰 통일상의 예기되는 문제점을 가급적 줄이고, 그 기간을 되도록 단축하기 위하여 경찰 통일을 위한 구상과 계획이 구체적으로 논의되고 추진되어야 하며, 통일 이후의 경찰의 역할과 기능, 그리고 이를 수행하기 위한 조직과 제도 등에 관한 연구와 노력이 지금부터 진행되어야 할 것이다.

그런데, 간과하지 말아야 할 것은 경찰이 범죄와 무질서에 대한 사회적 대응을 전적으로 책임지고 있다는 것은 분명히 잘 못 인식된 것이다. 오히려 범죄와 무질서를 인식하고, 사회 질서를 유지하는데 있어서 시민의 협조와 비공식적 사회통제 기능이 보다 핵심적인 기능을 수행하게 된다. 결국, 경찰활동에 있어서 합리적인 정책결정의 목표는 현재 주어진 경찰업무가 보다 효과적으로 이루어지도록 하고, 더 나아가 사회의 모든 기능들이 보다 질서 있게 이루어질 수 있도록 지원해주는 데에 두어야 할 것이다.³⁰⁾ 이러한 점에서 전술한 바 있는 지역사회 지향적 경찰활동의 모색은 경찰활동의 효율성을 보다 증대시켜 줄 것이다.

어떤 면에서 역사적으로 선발주자 보다는 후발주자가 갖는 이점이 적지 않다. 통일독일의 역사적 선례 등을 철저히 검토한다면, 우리가 남북통일을 준비해 가는 과정에 있어서 나타날 수 있는 시행착오를 줄일 수 있을 것이다. 남북통일경찰을 논의하는 과정에 있어서도 통일독일의 선례는 우리에게 좋은 시사점을 제공해 준다. 그러나 단편적으로 민족간의 전쟁을 겪지 않고 분단된 과거독일의 경우보다 우리의 경우가 통일을 전개하는데 보다 많은 어려움이 노정되어 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

30) Thomas Feltes, *op. cit.*, pp. 5~6.

남북한 민족문화 건설과 문화통합 모색

배 성 인(명지대학교)

◆ 논문 요약 ◆

장기간의 분단으로 인해 이질화된 남북한에게 통일 이후 민족동질성을 확보하는데 있어서 가장 중요한 요소는 민족문화이다. 민족문화는 상호간의 동질성을 확보하고 이질성을 포용해서 문화통합을 이루는 기제로서 작용한다. 통일과정에 있어서 드러날 심각한 문제점은 '내적 식민지화'와 그것으로 인한 사회 심리적 균열이 오랜 기간 동안 지속되는 것이다. 이를 최소화하기 위해 동질성을 확보하고 이질성을 포용하는 노력이 지속적으로 이루어져야 한다.

문화통합의 선결과제로서 남북한은 문화적 상대주의의 관점으로 상대방의 문화를 인식해야 한다. 현재 남한 사회나 남한 학자들의 공동체사회를 지배하는 원리는 여전히 획일주의와 권위주의이다. 그리고 그 구체적 내용은 근대화론과 제국주의적 정서에 근거한다. 이에 우리에게서는 남북한 문화의 이해를 위한 인식의 전환이 필요하다. '갈

음'을 강조함과 함께 어떤 경우에도 '다름'조차 인정되어야 한다. 문제는 이질화를 우열의 관계로 생각해서 북한을 이질화의 중심 의제로 놓는 경향이 있다. 남북한의 이질화는 어느 일방의 문제로 고려될 수 있는 성질의 것이 아니다. 중요한 것은 다름을 어떻게 인식해야 하는가 이다.

남북 사이의 문화통합은 현실 여건상 단계적인 접근이 모색될 수밖에 없다. 궁극적인 남북한 문화통합을 위해서는 이질적인 부분을 극복하려는 시도와 더불어 문화적 동질성이 남아 있는 전통적 민족문화의 확대 노력하려는 인식이 우선되어야 한다. 남북한 문화통합은 교류모색 단계, 제한적 교류 단계, 교류활성화 단계, 통일문화 단계로 나뉘 볼 수 있다. 통일문화는 민족문화가 승화되어 나타난 결과로서 진정한 민족간의 통합, 사람들의 통합을 이루는 필수 불가결한 요소이다.

I. 머리말

남북관계에 있어서 정치, 군사교류와 회담이 먼저 떠오르는 것은 분단이 주는 강고한 정치 군사적 의미 때문일 것이다. 반면 김대중 정부의 '해

별정책'으로 통칭되는 남북화해와 협력의 정책 속에서 가장 기지개를 크게 편 부문은 경제분야이다. 그런가 하면 지난 남북정상회담 이후의 각종 남북 문화교류와 이산가족 상봉사에 얽힌 북한 주민들의 생활상은 또 다른 측면에서 우리의 관심사안이다. 이처럼 현재의 남북관계는 각 부문, 분야 별로 확대되어지고 있고, 그 관심 영역을 넓혀나가고 있는 중이다.

남북한은 지난 50여년 동안 체제 경쟁과 대립의 결과로 정치적·경제적 제도 및 전략, 일상생활의 영위방식, 문화적·사상적 진리 규정 등 모든 부문에서 이질적인 모습을 보여주었으며, 더 나아가 깊은 오해와 불신으로 그 골이 더욱 깊어졌다. 반세기 동안 전혀 다른 체제에서 살아온 남북한 사람들의 이질화는 어쩌면 당연한 일인지 모른다.

그런 측면에서 통일문제를 이념적으로만 생각하기에는 남한사회가 너무 자본주의 속성에 젖어있어 많은 과제를 던져주고 있다. 앞으로 문화예술교류가 선행되지 않으면 통일 이후 사회 문화적으로 많은 문제점이 야기될 것은 자명한 사실이다. 정치·경제·군사 등 타분야에 비해 교류에 대한 거부감이 가장 낮기 때문에 언어, 역사 등 제분야에서의 지속적인 교류가 필요하다.

지난 2001년 8.15 평양축전을 통해서 우리는 북한을 이해하고 그들을 포용하는 것이 매우 어렵다는 것을 새삼 깨달았다. 이른바 '남남갈등'의 증폭으로 남한 사회 내부의 이질적 요소가 대단히 심각하다는 것을 느끼게 되었다. 남한사회의 다양성 속에서 갈등과 조화라는 자유로움을 보여주었다고 하기에는 그 골이 너무 깊다고 할 수 있다. 하지만 보다 많은 만남, 보다 많은 대화, 보다 많은 협력을 통한 남북간 동질성을 추구하기 위해 민간차원의 교류와 협력이 활성화돼야 한다는 교훈을 새삼 깨달았다. 또한 남북간에 '다름'을 이해하고 '같음'을 찾는 만남의 시작이라는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

남북의 동질성 확보를 통하여 민족의 존엄성을 되살리는 데서 민족중심 사고는 기본이다. 남북의 이질성을 강조하는 관점은 남한은 변하지 않았는데, 변한 것은 북한이므로 스스로 반성해야 한다는 입장을 전제로 한다. 그 안에는 흡수통일적 시각도 들어 있는데, 북한은 남한식으로 변해야 한다는 강박관념 같은 것을 스스로 지니고 있으며 이를 북에도 강요하는 것

이다. 이와 함께 남북한 민족의 중심에는 문화가 자리잡고 있다. 흔히 21세기를 문화의 시대라 하며, 가장 중심이 되는 화두로 문화 정체성이 거론된다. 이는 문화가 어느 한 시기에 단번에 형성되는 것이 아니라 오랜 역사와 전통을 바탕으로 한 고유하고도 창조적인 산물이기 때문이며 그만큼 문화산업이 가지는 부가가치가 크다는 이야기가 될 것이다.

한국 사람이 한국 문화를 제대로 알아야 하는 이유가 거기에 있다. 그것은 한국 사람이 지구촌에 자신을 당당하게 표현할 바탕이기도 하다. 장구한 역사를 지닌 민족문화의 측면에서 볼 때, 우리 민족은 문화적 배경의 동질성과 민족 구성원으로서의 일체감을 갖고 있다. 이것은 우리 민족문화에 뿌리깊게 잔류되어 여전히 생활 속에서 상당한 영향력을 발휘하고 있다. 그리고 우리 민족은 공동의 문화적 배경 속에서 비슷한 사회화 과정을 거쳐왔기 때문에 공동의 심리적 특성 및 동질적인 의식 구조를 지니고 있다. 이와 더불어 우리 민족은 민족의 생활 감정을 지속시킬 수 있는 공동의 언어 구조와 축적된 역사적 전통을 지니고 있기 때문에 민족의 이질화된 생활 공간을 재통합시킬 수 있는 상징적인 메커니즘도 지니고 있다.¹⁾

민족문화란 변함없이 지속되는 고정적인 것이 아니고 항상 생성발전하고 있는 것이기 때문에 현재의 이 시점에서 보존과 보급 그리고 외래문화의 수용에 대해서 많은 논의가 필요하다. 그러나 우리는 현재에도 5천년 역사를 공유했다는 “이미지”로 50년 역사를 지우려한다. 지나친 감정과 낭만적인 접근은 오히려 남북을 이해하는 데 저해된다. 그 보다 필요한 것은 그 50년 역사에 대한 보다 철저한 분석이다. 특히 장기간의 분단으로 인해 이질화된 남북한에게는 통일 이후 민족동질성을 확보하는데 있어서 가장 중요한 요소가 민족문화이기 때문에 더욱 이성적이고 분석적이어야 한다.

통일문제는 냉전체제의 극복, 경제적 협력 등 준비단계에서부터 보다 진전된 단일정부 형성과 통일한국 이후 사회 문화적 통합에 이르는 복합적인 단계로 보아야 하며, 그에 이르는 과정도 현실적인 여건과 국익을 고려하여 보다 유연하게 이루어져야 한다. 특히 통일 후의 후유증을 최소화

1) 강민석, “민족공동체 논리체계의 재정립을 위한 통일교육의 접근방향,” 『공주대학교 교육 연구』 제9집(1993), pp. 130~131 참고.

하기 위해서는 사회 문화적 동질성을 확보하고 이질성을 포용하여 진정한 민족간의 통합, 사람들의 통합이 이루어져야 한다.

II. 이론적 논의 : 세계화와 민족문화

신자유주의적 세계화의 유연화 전략은 문화산업을 확장시키며 문화의 초민족화를 초래한다. 신자유주의의 침투로 인해 문화영역에는 산업화의 개념이 도입되어 문화산업이 1980년대 이후 본격적으로 등장하기 시작했다. 이는 소비자본주의가 본격 가동되면서 일어났다. 현재 문화는 자본축적의 미시적 영역으로 제공되고 있다. 문화는 고부가 상품을 만드는 중요한 수단이 되면서, 자본축적의 새로운 개간지가 되고 있다.

문화영역에서 ‘세계화’의 담론은 문화전쟁이라는 상징을 중심으로 전개되고 있다. 문화는 전 지구적 규모로 이루어지는 경쟁의 시대에 시장경제를 지속적으로 발전시키는 데 불가결한 요소로 등장한다. 하드웨어 중심의 상품생산에서 소프트웨어 중심의 상품과 서비스 생산으로의 변화가 의미하는 바는 문화가 산업의 중심을 이룬다는 것이고, 문화가 지니는 높은 부가가치를 인식하지 못할 때 국제경쟁에서 탈락할 수밖에 없다는 것이다.²⁾

문화의 세계화는 운송수단·커뮤니케이션의 발달과 더불어 전 지구가 새로운 상황을 맞이하게 하였다. 고유한 역사를 지닌 각 지역의 특수한 문화는 다국적 기업들이 생산한 각종 문화상품들로 인해 급속도로 파괴되고 있다. 결국 전통문화가 시장법칙에 복종하면서 문화산업은 점점 더 한 곳으로 집중하게 된다. 세계가 코카콜라의 식민지화하고 디즈니랜드 문화가 범람하는 것이 그 증거이다. 즉 ‘문화상품의 세계화’ 일뿐 ‘문화의 세계화’는 아닌 것이다.

문화의 세계화는 한편으로 역사의 긴 기간동안 형성되고 파편화된 지역 문화에 속한 사람들 사이의 만남, 그리고 다른 한편으로는 대량의 교환과 커뮤니케이션 체계에 의해 전 지구화된 최근의 산업이 시장에 내놓은 재

2) 강명구, “국제화와 문화적 민주주의,” 『창작과 비평』 제22권 제2호 통권 84호 (창작과 비평사, 1994), p. 70.

화와 서비스의 만남을 그 특징으로 한다.³⁾

현재 진행중인 문화의 세계화는 두 가지 모순된 양상이 병존하고 있다. 하나는 보편화, 획일화, 동질화의 경향이며, 다른 하나는 다원화, 특수화, 이질화의 경향이다. 보편화를 주장하는 관점은 영화, 음악 등 예술적 의미로서의 문화를 미디어를 통해 상업화, 흔히 미국화로 일컬어지는 추세를 강조한다. 또한 보편화 현상은 다른 문화적 차원, 즉 거주환경 및 각종 사회제도 등에서도 찾을 수 있다. 이를 반박하는 후자는 보편화된 세계문화가 곧 다양성을 반영한다고 주장하며, 과거처럼 제국주의적 힘으로 특정국가나 특정지역의 특수문화를 반영한 것이 아닌 보편성 속에서 다양한 국가의 문화가 반영되어 있다는 것이다.⁴⁾

그러나 현실적으로 세계문화의 획일화 경향은 미국의 “신문화 제국주의”에 대한 두려움을 일으켜 유럽을 포함한 세계 각처에서 민족문화의 뿌리, 민족의 정체성을 재확인하는 반응을 일으켜 저항을 유발하고 있다. 문화적 자존심을 지켜온 유럽은 역사가 일천한 미국의 저급한 대중문화가 자국의 유구한 문화를 잠식할지 모른다는 위기의식을 갖게 되었다.

남한에서도 그 동안 판소리, 탈춤, 민요, 풍물, 마당극 등 다양한 형태의 전통민속문화를 발굴, 그 심미적 가치를 새롭게 평가해 온 노력은 이러한 반응이라 하겠다.⁵⁾ 최근들어 북한에서도 민족전통문화를 살리기 위한 노력들을 지속해오고 있는데, 이는 ‘우리식 사회주의’와 ‘조선민족 제일주의’를 고양시키기 위한 것으로 미국식 세계화에 대한 저항이라는 맥락에서 이해된다.

세계문화의 획일화는 하나의 환상이라 생각된다. 모든 인간과 집단은 독자적 기억, 경험, 습관, 유산이 있다. 세계가 기술, 경제, 금융 등의 분야에서 획일화된다 해도 인간과 집단은 자신의 정체성을 버리려 하지 않을 것이다. 따라서 세계화는 문화의 획일화를 기도하겠지만 그의 다원성, 다양성을 없애지는 못할 것이다.

3) 장-피에르 바르니에, 주형일 옮김, 『문화의 세계화』 (한울, 2000), p. 64.

4) 공유식, “세계화와 한국문화,” 『사상』 95 봄호(사회과학원, 1995), pp. 203~204.

5) 염무웅, “‘국제화시대’의 민족문화,” 역사문제연구소, 『역사비평』 1994 겨울, 제간 27호(역사비평사, 1994) 참조.

세계화가 진척될수록 미국문화가 확산되지만 역으로 민족(Ethnic)상품이 극대화 될 것이다. 김치, 사물놀이 등 우리 문화에 대한 관심이 현재만큼 풍부해진 시점은 일찍이 없었다. 하지만 중요한 것은 민족문화의 박물관화, 관광화가 아니라 생활화이다. 민족문화가 박제화된 보존으로 전락하지 않고 전통에 대한 재평가가 배타적인 국수주의로 흐르지 않게 하기 위한 방안이 필요하다. 민족 고유의 문화란 것도 어떤 고정되거나 불변하는 것이 아니라 현재적인 상황에 부합하여 새롭게 규정되고 살아있는 문화전통으로 끊임없이 재편될 수 있는 것으로 인식을 넓힐 필요가 있다.

우리가 흔히 고유한 민족정서와 문화에 근거한 민족정체성(national identity)을 이야기할 때 민족정서, 민족문화, 민족정체성의 내용은 고유하고 고정된 실체나 성질을 가지고 있는 것으로 가정된다. 전통문화의 보전이라든지 민족문화 유산의 전승과 발전이라는 명제들에서 흔히 찾아볼 수 있는 전제들이다. 이때 ‘보전’되고, ‘전승과 발전’되어야 할 문화의 내용은 누구누가 합의하는 것으로 전제된다. 국가주도의 자본주의(guided capitalism) 발전의 주체였던 군사정권은 충효사상과 은근과 끈기를 선택했던 반면, 1970년대 후반부터 활성화된 민중문화운동은 민중의 한과 신명을 선택했음은 잘 알려진 사실이다. 이것은 바로 전통문화와 민족정서의 내용이 구성원 모두에 의해 합의된 것이라기 보다는 특정한 역사적 조건에서 사회적 주체들에 의해 선택되고 새로이 구성되고 획득되는 것으로 볼 필요가 있다는 것을 나타낸다.⁶⁾

민족문화는 전지구적 자본주의에 맞서기 위한 범주로서 넓은 민족개념을 동원하는 외부에 배타적인 영역이 아니며, 또한 다른 민족집단간의 단결에 맞서는 반사적 방어적 민족집단의 개념도 아니다. 문화적 공감대를 바탕으로 내부의 이질적 요소를 극복하고 상호이해에 의한 문화통합과 외부에 대한 관용으로 결합된 개념적 공간이다.

결국 극심한 국제경쟁에서 살아남기 위해서라도 민족 주체성에 뿌리를 둔 제반 정책들, 특히 주체적 문화정책이 요구된다. 결국 민족단위별로 얼마나 타문화와 갈등을 줄이고 얼마만큼 타문화를 받아들이는 가는 민족문

6) 강명구, “문화산업의 구조변화와 자주적 문화의 형성,” 『민족예술』 봄호(한국민족예술인총연합, 1994) 참조.

화의 발전정도를 가늠할 수 있을 것이다. 문화충돌을 극복해가고 다원성을 인정할줄 아는 민족문화만이 생존할 수 있다.

한편 ‘세계화’ 시대에 우리 민족이 세계 시민으로 슬기롭게 나아가는 것이 대단히 중요한 일이라고 생각하고 있지만, 그 보다 더욱 중요한 것은 남북한 통일 과정에서 이 문제가 더욱 심각한 형태로 드러나 사실상 ‘내적 식민지화’(internal colonialism)와 그것으로 인한 사회 심리적 균열이 오랜 기간 동안 지속될 것을 우려하고, 또 동북아의 주변 강대국과 군사적·정치적 갈등이 상존하고 있다고 보기 때문이다.

북한에 대한 ‘내적 식민지화’ 전략은 북한을 우리의 일부로 포괄하고 주민을 희생자로 묘사하면서 우리가 개입할 근거를 찾는다. 북한의 개방 가능성과 남한의 감당 능력에 대한 견해 차이가 여전히 존재함에도 불구하고 남한을 준거로 한 북한의 변화라는 기본틀이 관철되고 있다고 할 수 있다. 통일을 위한 남한사회의 내적 역량의 문제는 이 과정에서 말끔하게 잊혀져 가고 있는 것이다.⁷⁾

그러나 이러한 점들은 민족적 반성, 새로운 가치관이나 문화의 수립의 차원에서 해결될 성질의 것은 아니다. 오히려 한국의 민족주의의 성격에 대한 과학적 성찰을 통해서 이러한 배타적 민족주의의 등장을 억제할 수 있는 방법이 무엇이며, 그것에 기초하여 새로운 문화적 제국주의에 맞서는 문화역량을 배양하고 장차 외국인, 재외동포, 북한동포와 더불어 살아가는 질서를 어떻게 만들어가야 할 것인지를 모색해 봄으로써 가능할 것이다. 특히 민족문화에 대한 강조는 해외동포들과의 연대라는 측면에서 중요하다. 이들에게 사상·이념적 편향을 주지 않으면서도 민족적 동질성이라는 자기정체성을 확보해 주는 것이 바로 민족문화이다.

민족문화가 가능하려면 내부적인 통합이 선행돼야 하지만, 현실적으로 남북분단 등 단기적 해결이 쉽지 않은 단절요인이 있는 상황에서는 역으로 민족문화라는 상위의 틀을 통해 연역적으로 내부통합의 단서와 계기를 구하는 것도 의미가 있다. 즉 민족문화라는 상위목표를 추구하는 과정에서 전세계 한민족의 민주적 통합과 시민사회의 성숙을 유도하고 압력을 가하

7) 전효관, “분단의 언어, 탈분단의 언어: 통일담론과 북한학이 재현하는 북한의 이미지,” 『통일연구』, 제2권 제2호(연세대학교 통일연구원, 1998), p. 67.

는 효과를 거둘 수 있다는 것이다.⁸⁾

Ⅲ. 한반도 민족문화와 남북한 문화의 현재성

1. 한반도 민족문화의 특성

한반도 민족문화의 성격은 멋과 조화, 낙천성, 자연성, 보편성, 미풍양속, 예술적 우수성, 공동체적 유대 등에서 찾을 수 있다. 한반도 민족문화는 어느 시대에 있어서도 국제적 문화교류를 통해 세련화되고 성숙되어 왔다.⁹⁾

그런데 우리의 민족문화가 상당히 비틀어졌다. 우리 문화가 비틀린 다른 요인은 미국의 문화와 일제의 식민지 문화다. 우리 전통문화를 미개하고 비과학적인 것으로 보고 신식 문명을 전파한다는 계몽적 관점에서 있는 문화와 일제 식민지 문화는 우리 문화에 심대한 타격을 입혔다. 이들의 한반도 상륙은 민족문화의 변용을 가져왔다.

일본의 식민지 지배는 서구문명으로 무장된 새로운 선진문화의 유입이라는 문화제국주의의 성격을 지니는 것이며, 따라서 한반도 지배에서 일본은 한국전통문화의 후진성을 부각시키는 것에 초점을 두게 된다. 그럼으로써 민중문화의 자생력을 차단하고 지방적인 공동체의식의 소멸과 유교적 관념체계의 온존이라는 결과를 낳게 되었다. 반면 미국의 문화는 좀 더 근원적이고 광범위하다. 미군정을 통해서 유입된 미국문화는 한국전쟁의 상황속에서 실용주의, 물질주의, 개인주의, 평등주의 등 주요 특성들이 남한 사회에 유입되었다. 그러나 산업화라는 문화적 기반이 존재하지 않은 상태에서 단순히 개인적 차원에서의 생존전략의 하나로 선택되어 전파되기 시작한 것이다.

한반도 민족문화의 고유한 특성을 살펴보면 다음과 같다.

8) 이종철, “민족문화영역의 관점에서 본 재중동포정책 방향,” 『민족발전연구』 제4호(중앙대학교 민족발전연구원, 2000), p. 222.

9) 구범모, “21세기와 민족문화,” 한국정신문화연구원, 『세계화와 민족문화의 발전』 (한국정신문화연구원, 1996), p. 20.

첫째, 가장 대표적인 것으로 권위주의 문화를 지적할 수 있다. 인간관계에 있어서 나이에 따른 위아래의 개념은 가족·학교·회사·기타 사회활동 전반에 권위주의의 한 단면을 그대로 보여주는 예다. 나이뿐 아니라 직급과 사회적·경제적 수준에 따라 그 권위는 예전이나 지금이나 꺾 수 없는 한반도 문화의 특징이다. 이러한 특징은 동양적 세계관인 정적 위계성에서 기인한다고 할 수 있다. 예전의 신분제 사회 전통이 현재에 이르러서도 계급적 모순을 지니며 잔존하고 있는 것이다. 또한 유교의 절차적 정당성에 대한 강조가 권위주의를 생성시킨 요인이다. 유교는 지배계급에 의해 통치 이데올로기로 제시되었기 때문이다.¹⁰⁾ 사회전반에 뿌리깊게 남아있는 체면과 형식을 앞세운 권위주의 문화는 우리 민족의 역량을 낭비하고 있다.

둘째, ‘우리’나 ‘가족’으로 대표되는 집단주의 문화를 들 수 있다. 집단성이란 개인보다는 그 개인이 속한 집단의 특질을 중심으로 평가가 이루어지는 것을 말한다. 이는 공동체주의적 성격을 의미하기도 하지만, 다른 한편으로는 개인의 존재가치가 그가 속한 공동체주의에 종속된다는 점을 의미하며, 이것은 우리(we-group), 그들(they-group)의 형태로 표현되기도 한다.¹¹⁾ 즉, ‘우리 가족’, ‘우리 학교’, ‘우리 고향은 우리 이외의 ‘다른 가족’, ‘다른 학교’, ‘다른 고향과 대비되는 집단적 이기성을 내포하고 있다. 또한 다른 문화에 대한 배타성 역시 강하다. 낯선 문화형태에 대해 우선적으로 반감을 갖고 아주 서서히 접근한다. 새로운 문화를 인정하고 우리 문화로 수용되기 위한 시간이 그만큼 오래 걸린다.

가족주의는 유교에 고유한 문화적 특질이라기 보다는 농경적 생산체제에 근거하고 있다. 우리의 가족주의적 특질은 농경사회적 경험에서 도출된 가족주의를 유교의 혈연주의로 해석함으로써 구성된 것이다. 이러한 가족주의는 민중의 삶 속에서는 생활공동체로서의 부락, 특히 동족 부락 공동체의 현실로 드러나고 있는 것이다.

셋째, 한반도 민족문화에서 보여지는 긍정적인 측면으로서 단일성과 동

10) 하지만 유교가 표현하고 있는 세계관에 담긴 내용들이 일정한 정도 당시의 삶을 담고 있다는 것을 부정하기는 어렵다.

11) 김용규, “한국사회의 문화변동과 대중문화,” 최경구 편, 『한국사회의 이해』 (일신사, 1996), p. 17.

질성을 들 수 있다. 삼국통일 이후 동일 민족의 단일국가로서 자리잡았고, 우리의 전통적인 사회 구조와 생활양식에 의한 폐쇄성과 고립성은 그것을 특이하게 유지·발전시키는 데 기여하게 되었다. 또한 자연적이고 순응적이며 정서적·목가적인 농경문화적 성격은 오늘날 산업화·도시화된 시대에도 생활문화에 많은 부분 남아 있다.¹²⁾

넷째, 한반도 민족문화는 서구 유럽문화와 달리 신분·계급간 문화가 특별히 구분되지 않는다. 불교와 유교의 문화는 혈연·학연·지연에 따른 계승과 연속을 중시하는 종적인 문화의 인간관계를 만들어 왔다.¹³⁾ 지배층의 민본주의와 실학사상은 한글 보급과 함께 우리 민족구성원의 실생활에 많은 역할을 했다.

다섯째, 한반도 민족문화는 우리의 전통문화와 외래 문물의 점진적인 조화를 이루면서 토착화되었다. 무속신앙과 불교의 만남, 전통관습과 유교적 생활양식의 형태는 함께 공존하고 변화되어 왔다. 즉, 우리 전통문화에는 불교·유교문화와 식민지 시대의 일본문화, 해방 이후 민주주의·사회주의 체제와 함께 들어온 서구문화 등이 복잡하고 다양한 형태로 존재하고 있다.

마지막으로 현재 다른 민족과의 뚜렷한 차이를 갖는 문화의 특성으로 어울림의 문화를 지적할 수 있다. 자본주의 시장경제와 더불어 전세계에 퍼져있는 개인주의와 달리 아직도 남북한 사회에는 다양한 형태의 어울림의 문화와 신명의 문화가 있다. 함께 기뻐하고 함께 슬퍼할 줄 아는 정적인 정서가 민족 구성원들 모두에게 남아 있다는 것은 커다란 정신적 유산이다.

2. 남북한 문화의 인식과 현황

남한 사회에는 여전히 남한의 시각으로 북한의 문화를 조망하는 버릇이 있다.¹⁴⁾ 북한의 문화는 사실관계 여부를 떠나 특정한 이미지, 즉 정치에

12) 김대환, 『통일을 위한 민족주의 이념』 (을유문화사, 1993), pp. 200~203 참조.

13) 학파와 지역적 갈등은 일정부분 존재하지만 지배층과 피지배층간의 문화적 괴리는 크지 않다.

의해 과잉 규정된 것으로 나타난다. 이 대비를 통해 남한은 상대적으로 순수한 문화, 순수한 언어라는 이미지를 자연스럽게 부과받는다. 문화의 순수성, 즉 비정치성이라는 관념은 하나의 환상으로 특정한 이데올로기에 기반한 것이다. 남한사회를 지배하는 원리가 획일주의와 권위주의이며, 그 구체적 내용이 근대화론과 제국주의적 정서에 근거하기 때문이다.¹⁵⁾ 그동안 북한을 “주변화”, “타자화”, “대상화”하면서 우월감으로, 또는 동정이나 지배의 대상으로 바라보는 시선을 버리지는 노력을 해왔지만,¹⁶⁾ 여전히 “불쌍하다”, “촌스럽다”는 표현을 떨치지 못하고 있다. 여전히 “주도권” 싸움에서 우위를 차지하려는 제국주의적 속성 때문일 것이다.¹⁷⁾

주체의식과 민족의식으로 똘똘 뭉친 북한 문화가 물론 혁명전통을 이으려는 정치적 성향을 띠는 것도 사실이지만 여기에 매달릴 일은 아니다. 가극을 비롯한 음악, 미술, 건축, 무용 등 문화 전반에 있어 민족문화의 전통을 고수하려 했고 이것은 미풍양속에까지 스며있다. 북한의 단고기가 우리의 개고기와는 달리 대중적으로 즐겨 찾는 음식이 된 점이나 민요가 대

-
- 14) 남북한의 문화적 차이는 남북한이 쓰고 있는 ‘한국’과 ‘조선’이라는 국호에서 단적으로 느낄 수 있다. ‘조선’이라고 하면 우리에게서 어떤지 시대에 뒤떨어져 있다는 느낌과 함께 때로는 ‘남조선’을 연상케 하여 두려움을 주기도 한다. 마찬가지로 ‘한국’이라는 이미지는 북한 사람들에게 혼란스럽고 ‘타락한’ 자본주의적 냄새를 풍기는 말이 되어 버렸다. 그런데 우리가 매일 아침 접하는 ‘한국’일보와 ‘조선’일보 사이에는 아무런 사상적·이념적 불편함을 느끼지 않는 것을 보면 남북간의 문화적 차이는 뭘지모를 이데올로기적 요인에 의해 만들어졌고 재생산되고 있다는 느낌을 준다. 그런 의미에서 ‘남한’과 ‘북조선’으로 표기하는 것이 올바르지만, 그나마 ‘남한’, ‘북한’으로 쓰는 것도 다행스럽게 생각하는 현실이다. ‘우리나라’ 역시 엄밀한 학술용어는 아니다. 일반적으로 한국은 대한민국의 약어로서 남한을 통칭하기 위해 사용된다. 아직까지 남북한을 동시에 한데 아우르는 적절한 용어는 존재하지 않는다. 중립적으로 ‘코리아’라는 어휘를 동원하기도 하지만, 이것도 그렇게 만족할 만한 용법은 아니다. 박호성, 『남북한 민족주의 비교연구』 (당대, 1997), p. 21; 김성철 외, 『북한 이해의 길잡이』 (박영사, 1999), p. 274.
- 15) 조혜정, “통일공간과 문화: 비판적 재해석,” 『통일연구』 창간호 1997년(연세대학교 통일연구원, 1997), p. 80.
- 16) 위의 글, pp. 80~81.
- 17) 즉 남쪽보다는 잘 보존되어 사회 속에서 헤게모니를 쥐고 있는 전통문화에 대해 가지고 있는 잘못된 상업적 우월감의 발로인 것이다.

중가요로 자리잡은 것을 문화적 헤게모니로 파악하면 이해가 쉽다.

남북한 문화를 인식하는 데 있어서 중요한 것은 문화적 상대주의의 관점을 전제로 한다는 것이다. 현재 남한사회나 남한 학자들의 공동체사회를 지배하는 원리는 여전히 획일주의와 권위주의이다. 그리고 그 구체적 내용은 근대화론과 제국주의적 정서에 근거한다. 이에 우리에게서 남북한 문화의 이해를 위한 인식의 전환이 필요하다.¹⁸⁾

첫째, 일단 ‘다름’ 보다도 ‘같음’을 강조함이 쌍방간에 이득이 될 것이라는 전제이다. 이산가족 상봉과정에서 북측 상봉자가 ‘김정일 장군님 덕분에 잘 살고 있다’고 말했지만 일부를 제외한 다수 국민과 언론들은 ‘관대하게’ 넘어갔다. 즉 다름을 공격하고 부각시키기 보다는 같은 측면을 우선적으로 내세우고 높게 쳐주는 것이 상호신뢰구축을 위해서 무엇보다 중요하다.

둘째, ‘같음’을 강조함은 단순히 ‘문화적 동질성’만을 강조하려함이 아니다. 같음을 강조하는 것은 민족사적 견지에서 민족문화형성의 장기적 비전을 찾는 뜻도 있다. 그러나 남한 사회에 민족문화를 찾기란 고궁이나 박물관 등 외딴 곳에서나 볼 수 있는 특수한 상황이며, 쉽게 목격하기 힘든 어려운 현실이다. 반면 북한의 경우는 민족사적 의미를 담고 있다. 그런 의미에서 통일문화를 형성한다는 것은 요원한 일이다.

셋째, 어떤 경우에도 다름조차 인정되어야 한다. 즉 다양성의 조화를 위한 남북한의 제도와 문화가 존중되어야 한다.

남한은 북한의 ‘우리식 사회주의 문화’를 이해하려는 노력을 지속적으로 기울여야 한다. 반면 북한 역시 남한의 ‘자본주의식 문화’에 대한 이해의 폭을 넓히는 데 노력해야 한다. 객관적으로 보면 남북의 문화적 이질성, 즉 다름의 형성은 남과 북 사회의 공통적이고 동일한 모습이다. 그 변화가 자본주의와 사회주의의 제도와 구조적 차이에 기인하건 또는 근대화의 정도에 따른 결과이건, 사실상 남과 북은 서로 상대방이 달라졌다고 생각하는 만큼 자신도 달라졌다.¹⁹⁾

18) 주강현, 『북한의 우리식 문화』 (당대, 2000), pp. 18~22 참조.

19) 이영희, “남북한 정치사회상의 이질감과 극복,” 『남북한 이질감과 그 극복 전망』, 효성여대 현대사상연구소 주최 1993년 통일문제 교수 학술세미나(1993.

민족분단 이후 남한과 북한은 상호간에 개별적으로 나름의 사회를 건설해 왔다. 남한과 북한은 각각의 사회적 조건에 맞게 민족문화를 변화시켜 왔다. 해방 후 북한에서의 민족문화형성 과정에 영향을 미친 요소로 일제 식민지 경험에 따른 반제국주의적 민족관, 마르크스-레닌주의, 유교적 전통주의 등을 지적할 수 있다.

특히 북한은 혁명전통을 계승하기 위하여 전통을 강조하였으므로, 상대적으로 남한보다는 일찍부터 민족문화와 전통에 대한 평가와 계승이 중요한 문제로 부각되었다. 그리고 북한 역사학 일반이 그러하듯이 민족문화에 대한 평가기준도 처음에는 유물사관에 입각해 있었고, 주체사상이 확립된 이후에는 그에 따르고 있다.

북한은 배타성이 강한 사회문화구조를 가지고 있다. 이러한 배타주의의 시작은 무엇보다도 일본의 식민 지배로 인한 고통과 한국 전쟁당시의 미군에 의한 피해경험이다. 이것은 외부 사회 또는 자본주의 사회에 대한 피해의식으로 남았다. 이것이 주체사상과 결합되면서 배타주의가 매우 공고화된다. 이런 배타성에서는 주체사상이나 북한 이외의 국가나 체제 그리고 가치관, 사상은 수용할 수 없게 된다. 북한사회체제는 이데올로기의 전위인 노동당에 의한 인위적인 획일화를 지향하고 있다. 북한의 문화는 집단주의적 이념에 근거하여 가치론적 차원에서 그 의미를 강요하고 있다.²⁰⁾ 그러므로 북한의 사회문화는 주체적 사실주의의 기초하에 종자론, 주체론 등에 입각하여 체제유지, 김일성 우상화 및 공산주의 인간개조를 위한 도구적 기능을 강하게 보여준다. 이러한 속성 때문에 북한의 사회·문화는 대부분 당규약이나 김정일의 교시에서 거의 벗어날 수 없다.

그러나 북한은 전통문화를 봉건적 잔재의 산물이자 사회주의 건설에 불필요한 장애요소로 인식하고 의도적으로 전통문화를 배제하는 정책을 폈다. 북한은 사회주의 문화의 도입으로 전통문화가 정치적·계획적으로 파괴되었다. 나아가 남한과 북한의 정권은 체제경쟁에서 정치적 정통성을 주장하기 위해 각기 전통문화를 정치적으로 이용해 왔으며, 또한 권력의 독점

9.23), pp. 5~6.

20) 권영민, “문화·예술통합의 과제,” 『한민족공동체의 모색(I)』 (21세기위원회, 1991. 11), p. 96.

을 강화하기 위해 전통적인 가부장적 권위주의를 이용하기도 했다. 권력에 의한 전통적 가치의 활용은 전통문화에 대한 국민들의 민족적 긍지를 약화시킬 뿐만 아니라 전통문화의 올바른 계승을 저해해 왔다.²¹⁾ 특히 2월 16일 김정일 탄신일, 4월 15일 태양절, 9월 9일 정권창건일 등 국가공휴일 제정 이후 전통적 세시풍속은 축소되었다.

최근에는 북한 당국이 민족의 우수한 전통과 문화를 살리기에 적극 나서고 있다는 소식이다. 북한당국이 힘을 쏟고 있는 전통문화는 민족가극, 계몽기 가요, 한복 입기, 전통음식, 민속놀이 등이다.²²⁾ 또한 북한 어린이들은 요즘에도 줄넘기, 꼬리치기, 자치기, 대말타기 등 전통적인 민속놀이를 여전히 즐기고 있는 것으로 알려졌다.²³⁾ 북한이 체제위기를 맞이하며 민족문화와 유물·유적을 부쩍 강조하였다고 볼 수 있지만 이에 못지않게 남한과의 정통성 경쟁이라는 차원에서도 민족문화를 주목하였다고 할 수 있다. 지리적인 문제로 당연한 결과이겠지만 고구려와 고려 그리고 발해 유물의 발굴에 집중하고 있으며, 평양인근의 구석기 유물을 대동강문화로 규정하면서 조선민족의 뿌리를 평양을 중심으로 한 한반도 북부에 놓고 있다는 것이다. 이에 따르면 대동강문화(선사시대)→ 고조선→ 고구려→ 고려→ 조선→ 북한으로 이어지는 역사적 정통성이 확립될 수 있다.²⁴⁾ 북한의 문화는 항상 정치적 목적과 결부된 전체주의적 집단주의 성격과 문화구조가 당에 의해 타율적이고 강제적으로 조성되어 획일적·단선적인 측면에서는 주민들의 상호 공통영역이 존재한다고 할 수 있다.

한편 북한사회에 변화의 바람이 불고 있다. 그 동안 국가에 독점되었던 경제영역이 사적 자율화의 바람을 타면서 사회적 영역에서도 그에 상응하는 변화가 수반되고 있는 것이다. 북한 문화 영역에서 사적 자율화의 첫 번째 유형은 록음악과 디스코이다. 문화적 자율성의 두 번째 유형은 북한 주민들의 남한노래 애창이다. 문화적 사적 자율화의 세 번째 유형은 패션

21) 윤덕희, “통일문화 형성의 방향과 실천과제,” 『한국정치학회보』 31집 1호(한국정치학회, 1997), p. 177.

22) 『연합뉴스』 2002년 6월 3일(www.yonhapnews.co.kr 검색일: 2002.6.3).

23) 『중앙일보』 2002년 5월 25일(http://nk.joins.com 검색일: 2002.5.25).

24) 이우영, “북한의 역사유물 발굴과 민족문화,” <http://www.multicorea.org/kFrame.htm>

의 자율화이다.²⁵⁾ 남한의 대중가요인 ‘사랑해’, ‘사랑의 미로’ 등이 유행하고 있다는 사실은 익히 알려져 있으며, 최근에는 북한 청소년들 사이에서 통기타 바람이 날이 갈수록 거세지고 있다고 한다.²⁶⁾

친일잔재를 온존시키며 성립한 남한은 서구문화의 무분별한 수용이 초래한 상업주의적 대중문화의 폐해로 인해 전통문화가 급속히 해체됨으로써 생활문화나 의식구조에 많은 변화가 초래되었다. 남한에서는 산업화로 인하여 농촌에 남아 있는 전통문화가 많이 파괴되었고 특히 서구문화의 홍수로 인하여 생활문화나 의식구조에 커다란 변화를 가져왔다. 생활문화의 측면은 남한이 북한보다 오히려 전통문화를 더 멀리하고 더 서구화하였지만 세시풍속은 현재까지 이어지고 있다. 그러나 이러한 변화는 국민의 자발적인 선택에 의하여 이루어진 것이기에 북한의 국가 통제에 의한 변화와는 차이가 있다.²⁷⁾

남한에서는 다양한 문화가 존재하고 있다. 순수예술부터 참여예술, 전통적인 문화부터 급진적 문화, 보수주의적 예술부터 실험예술에 이르기까지 다양한 형태와 내용의 문화가 공존하고 있으며, 개별적인 문화가 지향하는 바도 상이하다고 할 수 있다.²⁸⁾ 그러나 최근 남한의 문화는 빈부격차 심화로 경제력 수준에 따라 상당한 정도의 문화괴리가 생기고 있다. 의식주 뿐 아니라 모든 문화영역에서 확연히 구분되고 있다. 또한 지역감정이 문화 갈등을 조장하고 있다. 남한은 현재 ‘지역 이데올로기’에 묶여 개혁·변혁세력을 분열시키고 지역 내에서 이들 세력을 무력화시켜 민족전체의 미래를 외면하게 만들고 있다.

남한에서 다양한 문화형태가 공존하고 있다는 것은 여러 문화를 선택적으로 수용하고 접할 수 있는 영역이 그만큼 넓다는 의미도 있지만 그 이면에 존재하고 있는 지역간·신분간 세부적 갈등요인이 존재한다는 의미이기도 하다. 남한내의 문화갈등을 극복하고 더 나아가 남북한 문화의 이질화를 해소하기 위한 민족구성원들의 적극적인 노력이 필요하다.

25) 서재진, 『또 하나의 북한사회』 (나남출판, 1995), pp. 341~343 참조.

26) 『연합뉴스』 (www.yonhapnews.co.kr 검색일: 2002.6.28).

27) 이광규, “세계화 시대의 민족문화와 문화산업,” 정진영 편, 『세계화 시대의 국가발전전략』 (서울: 세종연구소, 1995), pp. 149~150.

28) 이우영·공성진 외, 『미리 가본 통일한국』 (서울: 동화출판사, 1994), p. 129.

이처럼 현재 남북문화의 차이는 이데올로기적 지향과 근대화의 수준이 만들어 내는 차이인 것이다. 남북한 문화를 비교해 보면²⁹⁾ 남한은 상대적으로 문화적 자율성이 보장되어 있으며 새로운 문화에의 적응력이나 흡수력이 높다고 할 수 있다. 그러나 문화의 상품화, 외래사조의 무분별한 유입으로 인한 민족문화의 퇴조, 문화의 파편화가 문제라 할 수 있다. 반면 북한은 비교적 균등한 문화의 수용, 민족문화의 적극적인 유지, 통합기제로서의 문화의 역할은 긍정적으로 평가할 수 있다. 반면에 정치적 도구화, 획일화, 강제적 문화수용은 극복의 대상이 될 수 있다.

3. 남북한 문화의 동질성과 이질성

남북한의 문화정책과 전통문화 계승에 있어서 근본적인 차이는 남북한 간의 서로 다른 문화 개념에 기인한다고 보여진다. 남한은 전세계적으로 받아들여지는 일반 개념으로서의 문화 개념을 수용하는 가운데 다원주의적 주장들이 공존하는 반면, 북한의 문화 개념은 북한 고유의 철학적 세계관이자 지도사상인 주체사상에 입각하여 전개되고 있다.

남북한 문화 정책은 해방 이후 현재까지 통일을 지향하기보다는 문화적 차원의 체제 경쟁을 지원하기 위해 문화 정책을 수립하고 추진해 온 경향이 있다는 점에서 문화적 동질화보다는 이질화의 확대에 기여했다고 보여진다. 북한의 문화정책이 정치구조에 예속된 정도는 상당히 높으나 일반 주민들의 문화 참여 기회와 시설 확충이라는 면에서 비교적 긍정적으로 평가되는 부분이 있다.³⁰⁾

문화적 동질성이라는 것이 실은 분단 이전부터 있었던 지배문화의 잔존이 아니라 역동적인 역사적 과정을 통해 만들어진 새로운 현상이다. 이우영의 논의는 보다 구체적으로 문화정책 수립의 역사를 비교 분석하여 남북의 차이를 다음과 같이 요약하고 있다.³¹⁾

29) 오기성, “남북한 문화통합에 있어 정치학적 통합이론의 함의,” 『통일문제와 국제관계』 제8집(인천대학교 평화통일연구소, 1997), p. 89.

30) 이인정, “남북한 사회·문화 통합과 전통 문화의 역할,” 이은죽 외, 『남북한 사회통합론』(서울: 삶과 꿈, 1997), p. 210.

첫째, 문화정책이 차지하는 중요성에서 큰 차이를 보인다. 북한은 건국 초부터 문화에 대한 관심이 높았으나 남한에서는 1960년대 후반부터 관심을 갖기 시작했고 1970년대 들어서서 본격적으로 정책이 만들어졌다고 할 수 있다.

둘째, 조직 차원에서 북한은 당의 문화부와 선전선동부가 문화를 총괄하고 있는 반면 남한에서는 1960년부터 문화공보부가 주관하다가 1990년부터 독립부서가 관장을 한다. 문화정책을 실천하는 부서로서 북한에는 조선문학예술총동맹이 있으며, 남한에서는 한국문화 예술진흥원이 있으나 북한의 문예총은 당의 공식기관인 반면, 문예 진흥원은 외형적으로는 국가가 출연한 독립된 기관이다.

셋째, 국가개입의 정도에서 차이가 난다. 북한은 문화의 창작, 분배, 문화예술인의 양성과 조직에 이르기까지 국가가 직접 관장하고 있으나 남한은 기본적으로 문화를 자율적인 영역으로 간주한다. 보다 정확하게 말해서 남한은 직접 간섭하기 보다는 지원단체 등을 통하여 간접적으로 개입한다.

넷째, 북한에서는 건국 직후부터 일반 주민들을 대상으로 하는 문화시설을 확대하고 그들의 참여를 유도하는 프로그램을 개발하는 등 문화정책에 관심을 기울여 왔으나 남한은 주로 문화예술인과 같은 전문가들을 대상으로 문화시설을 건립하였을 뿐이다. 남한에서 일반주민의 문화역량을 기르는 데 관심을 기울인 것은 1980년대 이후부터라고 할 수 있다.

이런 차이점이 이념과 체제의 차이에서 비롯된 것으로 보고, 이런 차이가 두드러짐에도 불구하고 문화정책이 정치와 경제에 예측되는 경향이 있다는 점³²⁾과 남북 모두 민족문화건설을 문화정책의 주요목표³³⁾로 삼고 있다는 공통점을 지적하고 있다.³⁴⁾

31) 이우영, 『남북한 문화정책 비교 연구』 연구보고서 94-28 (민족통일연구원, 1994), pp. 114~117.

32) 남북한 모두 정치적 정당화를 위하여, 또 경제적 동원을 위하여 문화를 활용하였다.

33) 1990년대 이후 남한은 국제화와 세계화의 물결 속에 민족문화에 대한 관심이 상대적으로 축소되는 듯하면서도, 한편으로 상품성이 높은 민족문화를 만들자는 면에서 전통 재창출 작업들이 일어나고 있다. 북한 역시 다른 이유에서이겠지만 여전히 민족문화를 강조하고 있다. 최근의 단군릉 개발이나 단군의 시신발굴에 대한 소식들이 그런 경향을 드러내는 단적인 증거이다.

이처럼 남한은 건국이후 민족문화를 무시하고 오로지 ‘근대화’에 주력하다가 경제성장 이후 복고주의적 성향의 민족문화 발전전략을 채택했던 데 반해, 북한은 사회주의 건설이나 유일체제 확립에 도움이 되는 민족문화 개발에 주력해 왔었다. 이 점에서 차이를 보이나, 남북이 모두 공통적으로 독재국가 권력이 정권의 정통성을 주장하기 위해 ‘민족문화’를 강조한 점에서 유사점을 보인다. ‘문화’ 논의가 양체제 모두에서 지배집단의 체제유지를 위해서 이용되어 왔던 것이다. ‘민족문화’를 계승했다는 점을 부각할 필요에서 전통문화를 정비하고 민족문화를 강조하는 정책을 펼치는 반면, 국내 가부장적 권위주의적 지배를 강화하기 위해 전통적 문화의 일면을 또한 강조하였던 것이다.³⁵⁾

남북한 사회의 동질성을 확인하는 가장 중심적인 개념에 ‘가족’이 있다. 공식, 비공식적인 차원에서 남북한 사회를 유지시키는 강력한 요소는 여전히 유교적 가족주의다. 북한의 경우는 그것이 ‘국가의 가족화’로 나타나고 있고, 남한의 경우 비공식적 사회관계를 관장하는 논리로서 자리잡고 있다.³⁶⁾ 북한에서 유교문화에 대한 국가의 정치적 활용은 국가가 효의 가치와 가부장권의 질서가 지속된 이래로 부터의 전통문화를 적극적으로 흡수함으로써 아래로 부터의 전통문화와의 갈등을 극복함과 동시에 부자세습 체제에 대한 정치적 정당성을 획득하기 위함이었다. 북한 사회의 유교문화의 저변의 흐름은 부모와 자식의 관계를 중심으로 한 한국사회의 오래된 심리문화적인 전통이 정치적인 담론으로 상승, 활용된 것으로 보아야 할 것이다.³⁷⁾ 하지만 남과 북의 가족의 유대는 남북한 동질화를 쉽게 추진할 수 있다. 남북 이산가족들의 왕래가 가능하다면 성묘라는 하나의 관례만으로도 많은 부분 사회·문화통합에 기여할 것으로 예상된다. 또한 남북한의

34) 위의 글, pp. 117~120.

35) 조혜정, “남북통일의 문화적 차원: ‘북조선’과 ‘남한’의 문화적 동질성·이질성 논의와 민족주의·진보주의 담론,” 송자·이영선 편, 『통일사회로 가는 길』 (오름, 1996), p. 51.

36) 김동춘, “남북한 사회의 이질화와 통일문화 수립의 과제,” 『민족예술』 9월호 (한국민족예술인총연합, 1995), p. 68.

37) 강진웅, “북한의 가족국가 체제의 형성: 국가와 가족, 유교문화의 정치적 변용을 중심으로,” 『통일문제연구』 제13권 2호(평화문제연구소, 2001), p. 343.

제도적·사상적 차이를 무색케 하는 유교적 사고체계 중 하나인 교육을 빼 놓을 수 없다. 한민족 구성원은 한반도 이외의 어디에서든 자녀교육에 대한 열정은 적극적이기 때문이다.

<표 1> 남북한 동질성의 모습

	남	한	북	한
사회적 가치의식	·집단주의가 강하게 온존 ·유교적 가치관의 전승 ·가족적, 온정적		·집단주의 가치관 ·유교적 가치관의 잔존 ·가족적, 연대적	
민족의식	·강한 민족의식		·강한 민족의식	

출처 : 임현진·정영철, “사회문화적 접근을 통한 남북통합의 모색: 현실과 과제,” 『통일연구』 제3권 제1호(연세대학교 통일연구원, 1999), p. 355.

또한 강한 민족의식을 남북한이 갖고 있다는 것이다. 북한은 사회주의적 애국주의로 표현되는 민족의식을 강하게 나타내고 있으며, 남한은 애국심, 반미·반일주의 등 민족적 의식 또한 크게 남아 있다. 남북한은 아직까지 강한 민족적 일체감을 가지고 있으며, 생활의 곳곳에 공통의 문화적 유산을 이어받고 있다고 판단된다. 그리고 이러한 동질성의 잔존은 향후 남북한 사회통합에 있어서 유용한 자원으로 활용될 수 있다.

하지만 남북한이 공유하고 있는 배타성과 획일성 등의 공통점은 통합을 수월하게 하기보다 어렵게 할 수도 있다. 남북 사회가 공유한 것으로 파악되는 요소들, 즉 전통에 기초한 가족주의, 권위주의, 집단주의(혈연, 지연 등), 이기주의(개인, 가족, 지역중심) 성향, 분단 이후 강화된 상호불신과 적대, 그리고 민족주의 성향 등은 동질적 요소이기는 하되, 통합을 유도하는 친화력으로 작용하기 보다는 오히려 분리와 해체, 갈등을 유발하는 동질요소로 작용할 수 있다.³⁸⁾ 이 점을 간과한 민족문화의 무조건적인 동질

38) 조혜정, “‘북조선’과 ‘남한’의 동질성과 이질성,” 또 하나의 문화 통일 소모임, 『통일된 땅에서 더불어 사는 연습』 (서울: 또 하나의 문화, 1996) p. 46; 조형, “세계화시대의 통일과 여성,” 『세계화시대의 통일과 지방화』 (강원대 사회과학연구소 학술대회발표논문, 1995), p. 8.

화 추구는 더 큰 문화갈등을 야기할 수 있다.

한편, 분단 이후 남북한은 상이한 체제에서 언어·예술·관습 등 문화 전반에 걸친 광범위한 이질화로 민족문화의 전통적 요소들이 각기 다르게 변화되고 있다. 남한이 민주주의 가치를 중시하는 문화적 다원주의를 지향하면서 개인주의를 존중한 반면, 북한은 사회주의 문화를 지향하면서 집단주의를 강조하고 있다는 점에서 근본적인 차이가 있다.

이질적으로 형성된 북한 주민들의 가치 체계³⁹⁾로는 첫째, ‘하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 전체주의, 집단주의, 반이기주의, 반개인주의 등을 들 수 있으며, 둘째로 타율적이고 순종적인 경향, 셋째로 배타주의적이고 폐쇄적인 성격, 마지막으로 전통문화에 영향을 받은 온정주의적 가치관 등을 꼽을 수 있다.

반면 남한의 전통적 가치체계는 유교적 도덕관에 바탕을 둔 신분적 위계 질서가 주된 내용을 이루었으나, 분단 이후 서구 근대 문화 변동의 영향을 받아 ‘근대화’라는 일반적인 이상 아래 민주화, 산업화, 도시화, 평등화라는 사회 변동의 정향에 따라 문화 변동의 정향 역시 전통적 집단주의로부터 개인의 자아와 권리를 해방하는 개체화라는 이상을 추구해 왔다.⁴⁰⁾ 따라서 남한 주민들의 가치 체계 역시 서구 근대화 과정에서 나타나는 합리성의 증대, 전통적 도덕성의 붕괴와 실용성의 증대, 그리고 집단주의로부터 개인주의로의 전환 등의 특성을 답습⁴¹⁾하고 있다.

39) 윤덕희·김도태, 『남북한 사회·문화 공동체 형성 방안』 (민족통일연구원, 1992), pp. 74~76.

40) 이인정, 앞의 글, pp. 199~200.

41) 윤덕희·김도태, 앞의 책, pp. 7~8.

<표 2> 남북한의 이질화 현상

	남 한	북 한
이념 체계	·자유주의·시장경제적 가치관 ·개인주의	·주체사상·사회주의적 가치관 ·집단주의
규범적 가치의식	·개인의 권리 중심 ·개인주의적 도덕관 ·합리적 사고 중시	·집단의 이익 중심 ·집단주의적 도덕관 ·혁명적 사고 중시
근대화와 전통	·근대화 지향적	·전통 지향적
선호되는 가치순위	1) 행복한 가족관계 2) 편리한 삶 3) 자유 4) 타인의 인정 5) 국가의 안정 등	1) 국가의 발전 2) 평등 3) 편안한 삶 4) 행복한 가족관계 5) 자유 등

출처 : 임현진·정영철, 앞의 글, p. 353.

하지만 문제는 이질화를 우열의 관계로 생각해서 북한을 이질화의 중심 의제로 놓는 경향이 있다. 남한은 자본주의적 생활양식을 발전시켜 왔으며 개인주의적인 가치를 지향해 왔다. 북한은 집단주의적 가치를 중시하면서 사회주의적 생활양식을 발전시켜 왔다. 이처럼 남북한은 생활양식, 가치, 지향점 등에서 분명히 다르다. 남한이나 북한 모두 상대방을 이질적이며 동시에 열등하다고 생각해 왔다.⁴²⁾ 남북한의 이질화는 어느 일방의 문제로 고려될 수 있는 성질의 것이 아니다. 중요한 것은 다름을 어떻게 인식해야 하는가 이다.

42) 개인주의 문화에서는 자기충족적(self-contained)이고 자율적이며 독특한 독립적인 존재로서의 개인을 사회 구성의 궁극적 단위로 보므로, 여기에서는 이러한 독립적인 자기상의 추구가 문화적 명제가 된다. 그러나 집단주의 문화에서는 사람들 사이의 관계를 사회구성체의 궁극적 단위로 보기 때문에, 여기에서는 타인에 대한 배려 및 조화를 추구하는 상호의존적인 자기상의 추구가 문화적 명제가 된다.

IV. 남북한 문화교류와 문화통합 방안

1. 동질화, 문화통합

대부분의 통일논의에서는 남북한의 문화적 이질성의 심각성을 지적하고 그 동질성 회복을 강조한다. 특히 민속전통의 잔재를 중시하고 남북한 사회에 그것의 회복과 확산이 곧 민족문화의 동질성 회복이라고 보고 이를 문화적 통일상태로 간주한다. 남북한의 문화통합은 양극화된 문화적 이질성을 동질화하는데 기여하고 나아가 혼란없는 남북한 문화적 통일이 되도록 하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 그러자면 남북한간에는 서로의 이해를 증진시켜서 통합기반을 마련하고 동일역사의 공유와 동일언어 사용에 바탕한 민족동질성의 확보와 문화적 변용을 통한 동질화를 추구해야 한다.

여기에서 문화적 변용을 통한 동질화는 동질성 회복과 개념을 달리한다. 동질성 회복은 어느 시점을 기준으로 하는 개념으로서 해방당시를 기준으로 할 때 남북한이 같은 모습으로 돌아간다는 의미가 강하고, 동질화는 해방이후 이질화 되어온 지금까지의 모습이 앞으로는 더 달라지지 않고 같아져 간다는 뜻이 된다.⁴³⁾ 따라서 동질성 회복이 아니라 동질화에 관심을 쏟아야 한다.⁴⁴⁾

우리가 이루고자 하는 것은 동화가 아니라 공존적인 통합이며, 이 작업은 문화적 상대주의의 전제가 확실하게 뿌리내리지 않고서는 이뤄질 수 없다. 통합의 기틀을 마련하기 위해서는 남북 민중의 생활문화에 교류협력

43) 임채욱, “남북한 문화통합을 위한 문화교류 방안,” 『민족공동체형성을 위한 남북간 문화교류』(남북문화교류협회 ‘96통일문제 세미나, 1996.11.6), p. 7.

44) 그러기 때문에 문화의 동질성 회복 대신에 문화적 통합(cultural integration)이라는 용어가 적합하다. 문화통합이란 다양한 하위 문화들을 인정하고 그것을 수용하면서 전체로서의 하나의 문화체계를 이루는 상태를 말한다. 이를 위하여 우리에게 필요한 것은 다양성의 이해와 수용의 능력을 배양하는 일이다. 김광영, “문화소통과 문화통합 -통일에 대한 인류학적 접근-,” 『21세기 민족통일, 어떻게 접근할 것인가?』(서울대학교 사회과학대학 제2회 학술대회, 1999), pp. 5~6.

의 초점을 맞춰야 할 것이다. 남북한간의 이질감 극복은 과학적, 전략적 사고를 지향할 때 가장 먼저 당면하는 실천적 과제라 할 것이다. 남북한간 이질감 극복은 북한에게 인권이나 경제개방 못지않게 우리 자신들이 무엇을 준비해야 하는지도 일깨워주는 성찰적 의미도 많다는 사실을 인식해야 한다. 물론 이질감을 생산하는 사회제도나 체제의 이질성을 극복하고 통합해내는 일이 시급한 과제이다. 경수로 공사, 경의선 철도 복원, 한글자판의 통일 등 실행 가능한 영역에서부터 제도적 통합을 이루어내면서 보다 폭넓은 차원에서 남북협력위원회를 구성하여 적어도 철도, 도로, 통신 등 사회간기시설에서의 통합성을 높이고 동시에 경제적, 정치적, 사회적 제도 운영 면에서도 연계성을 강화해 가는 것이 필요하다. 따라서 남한에서 보다 인간적이며 선진적인 경제체제를 만들어내는 등 다양한 사회영역에서 모범이 되는 사회제도를 구축하여 북한주민들이 보다 거부감 없이 받아들일 수 있으며 북한지도자들의 보다 진전된 개방과 제도 개혁을 이끌어 낼 수 있으며 통일 이후에도 안전성이 높아질 수 있다.

또한 문화와 사상면에서 이질감을 극복하고 통합해내는 것이다. 다양한 차원에서 지적 교류와 문화적 교류를 확대하여 이질적인 문화와 사상, 철학에 대한 논의의 장을 넓혀야 한다. 충분한 논의와 토론과정이 없는 정치·군사적 통일은 문화와 사상의 급속한 통일을 가져오지만 동시에 그 과정에서 오해와 불신 또한 크게 나타난다는 점을 잊어서는 안된다. 이러한 측면에서 교육에 대한 남북한간의 제도 협력과 공동연구가 시급하게 이루어져야 하며, 우리 문화의 강점을 살리는 사상과 철학을 제시하는 것도 매우 중요하다는 점을 인식해야 한다.

남북간의 문화적 통합을 말할 때는 분단체제하의 근대화과정을 이해해야 한다. 즉 분단체제가 만들어 낸 동질성, 곧 적대감에 바탕을 둔 문화·심리적 정치학이 제대로 파악되어야 하는 것이다. 문화통합의 목표는 민족 동질성의 확보와 문화의 이질성 포용을 통한 한민족의 새로운 문화창출에 있을 것이다.

2. 남북한 문화교류의 활성화

문화분야는 교류 자체가 감정화합이며, 교류실현과정이 곧 통일로 접근하는 길이다. 이에 상대방의 문화정서를 고려한 교류부터 시행할 필요가 있다. 최소한의 공통기반을 가진 전통예술 위주의 문화교류를 꾸준히 진작시키는 것이 필요하다. 지속적 교류를 통해 문화적 이질감을 해소하기 위한 노력을 기울여야 한다. 문화 교류 협력은 남북 이질화 해소에 기여하고 남북한 문화통합의 기초를 형성할 수 있다는 점에서 중요성을 지닌다. 이에 남북 교류는 보편적 관행과 원칙위에서 진행되어야 한다.

첫째, 일관성있는 정책과 원칙이 필요하다. 문화부문은 비정치적 분야인 만큼 정경분리 원칙을 철저히 고수하여 교류를 활성화시켜야 한다. 정치적 논리에 종속되거나 흔들림이 없게끔 원칙을 견지해야 한다.

둘째, 현실적 상황에 맞는 법과 제도의 정비가 이루어져야 한다. 현재와 같은 수시 방북과 대규모의 인적교류가 이루어지고 있는 상황에 적합해야 할 것이다. 복잡한 행정적 절차를 간소화해서 교류협력을 더욱 활성화시켜야 한다. 현재 북한주민접촉의 경우, 사전승인제에서 신고제로 변화되어야 한다. 특히 국가보안법과 남북교류협력법의 개정 문제가 시급하다.

셋째, 남북간 사회문화의 교류 협력이 일회성 행사가 아니라, 정례화·구조화될 수 있도록 유도하고 노력해야 한다. 교류 협력의 추진주체는 물론 정부 역시 지속성을 떨 수 있도록 관심을 갖고 노력해야 한다. 그러기 위해서는 정부와 민간이 긴밀한 협력관계를 구축하고 이를 통해 교류 협력의 효율성을 증대시켜야 한다. 또한 민간의 의견을 실질적으로 수렴하고 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 확대해 나가야 한다.

넷째, 남북한 주민들이 서로를 이해하고 신뢰를 확보하기 위해서는 쌍방향 교류가 필수적이다. 북한사회와 주민들의 현실적 여건 때문에 상호방문 및 순차적 교류 협력이 어렵다면 북한이 원하는 어느 곳에서라도 만남은 계속되어야 한다. 남한의 지자체와 북한의 지역사회가 자매결연을 맺어 상호 만남을 지속하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

다섯째, 민간부문의 자율성과 정부의 재정적 지원이 결합될 수 있는 방안을 모색해야 한다. 민간분야에 대한 정부의 재정적 지원을 실행하며, 통

일분야 민간단체에 대해 각종 공공요금의 할인과 세금감면 혜택, 기부금품 모집규제 완화와 같은 제도적 지원이 필요하다.

여섯째, 효율적인 교류 협력을 위해서 남북경협외의 확대와 연계하는 방안을 강구해야 한다. 이는 지속성을 확보하는 차원에서도 새로운 모색이 있어야 할 것이다.

일곱째, 북한산림복구, 북한의료계와의 교류협력, 지자체 차원의 교류협력, 종교계·남북 여성교류 등 향후 확대 가능성이 큰 분야에 대한 지속적인 개발이 필요하다. 또한 청소년 교류 등 지속적인 사회문화교류 프로그램을 개발해 나가는 것이 필요하다.

여덟째, 교류와 통일분위기 조성을 위해서는 통일 지향적 국민공감대 형성이 절실하다. 이를 위해서는 학교와 사회단체 등에서의 (평화)통일교육이 확산 강화되어야 한다.

3. 남북한 문화통합 방안

남북 사이의 문화통합은 현실 여건상 단계적인 접근이 모색될 수 밖에 없다. 궁극적인 남북한 문화통합을 위해서는 이질적인 부분을 극복하려는 시도와 더불어 문화적 동질성이 남아 있는 전통적 민족문화의 확대 노력하려는 인식이 우선되어야 한다. 남북한 문화통합은 교류모색 단계, 제한적 교류 단계, 교류활성화 단계, 통일문화 단계로 나뉘볼 수 있다.

첫 단계로서 교류모색 단계는 대화를 통한 화해가 이루어져서 한반도에 평화가 확실히 정착되는 시기로 이 단계에서는 인적교류를 중심으로 쌍방 공동관심사를 확인하고 교류범위를 모색하는 시기이다. 이 단계에서는 남북한 문화 현황을 파악하기 위한 충분한 자료 교환이 이뤄져야 한다. 이 과정에서 표출된 문화현상에 대한 평가보다는 그 문화현상의 본질적 측면이 고려되어야 한다. 즉, 전통문화의 변화된 모습은 왜 변화되었는지에 대한 이해가 전제되지 않는다면 오히려 불필요한 경쟁의식과 대립만을 조장할 가능성이 크다. 동질적 요소는 확대·발전시키고, 이질적인 요소는 원인 진단과 함께 극복·지양해 나가는 노력이 뒤따라야 할 것이다. 그리고 이런 일련의 과정들을 지속적으로 처리하기 위한 ‘남북문화교류협의회’를 구성해

야 한다. 이 협의회는 문화영역의 다양성과 자율성 측면에서 민간조직을 중심으로 구성되어야 한다. 그러나 정부의 문화정책의 개혁이 필요한 부분에 있어서는 적극적으로 받아들여질 수 있도록 일정정도의 정부와의 연계도 필요하다. 뿐만 아니라 정부와 민간단체의 개별적으로 실질적인 문화교류 행정자들의 육성이 필요하다 하겠다.

두 번째 단계는 제한적 교류 단계로서 기본 합의서와 교류·협력 부속 합의서를 이행하는 준비 단계이다. 이 단계는 교류목표인 민족동질성 확보를 위하여 단일민족의식을 고취하고 민족공통성을 유지 발전시킬 수 있는 내용이 우선 교류되어야 한다. 주로 비정치적, 비이념적인 체육이나 과학기술, 생활 문화 분야 등을 중심으로, 또한 민간 부문의 아래로부터 교류가 생성되기 보다는 당국간 합의·승인으로서 성사되는 경우가 주류를 이룬다.⁴⁵⁾ 그러나 구체적인 내용이나 우선 순위는 전단계인 교류모색 단계에서 이루어진 공통관심사에 의해 정해될 것이다. 또한 쌍방간에 유해로운 내용을 회피하도록 한다.

세 번째 단계는 본격적인 교류활성화 단계로서 기본 합의서 이행 등 제도적 차원의 교류가 추진되고, 이산 가족, 언론·출판 등 서로 교류를 꺼리는 분야까지 교류·협력이 가능하게 된다. 이 단계에서는 ‘위·아래 동시 접근’이 자연스럽게 이루어질 수 있다.⁴⁶⁾ 또한 스포츠의 친선경기와 생활문화 중심의 프로그램을 적극적으로 개발해야 할 것이다. 특히 청소년층의 만남을 위한 문화공간을 확대해 통일한국의 미래문화를 함께 만들어갈 발판을 마련해주어야 한다. 반면 분단이후의 적대적 이데올로기가 뿌리깊게 남아있는 장년이상의 세대는 분단이전의 전통문화를 통해 동질성을 느낄 수 있는 자리를 준비해야 할 것이다. 여성간 교류는 사회와 가족내의 문화와 생활문화, 즉 의식주, 자녀교육 등 여성의 사회·가족에서의 역할과 지위 등을 이해하는 데 큰 도움이 될 것으로 주목된다.

스포츠 교류에서도 남북체전이나 남한의 야구, 축구, 농구 등 프로리그를 확대하여 남북한간의 정기적인 경기를 마련하는 방안도 생각해 볼 필요가 있다. 남한지역 중심의 팀을 북한지역까지 확대하는 것이 아니라 남

45) 김경웅, “북한의 문화,” 김경웅 외, 『신북한 개론』 (을유문화사, 1998), p. 170.

46) 위의 글, p. 170.

한과 북한의 특정지역을 연계해 팀을 재구성하는 방식으로 이뤄져야 한다. 남북의 문화적 유대감을 갖기 위한 여러 가지의 시도 중에서 우선 일체감을 맛볼 수 있는 남북 축구경기의 정례화가 가장 빠른 길이라고 본다. 평양의 5.1경기장과 남한의 월드컵 축구장 활용을 위해서도 ‘경평축구’의 부활, 남북축구 경기의 정례화가 필요하다.⁴⁷⁾ 단기적으로는 이번 월드컵의 열기를 남북 화해와 협력으로 옮기는 것이다. 어떤 종목이든지 단일팀 구성 경험이 있다는 것은 그만큼 가능성을 보여주는 것이다. 즉, 기존의 탁구 뿐만 아니라 다른 종목으로 확대해 계속적으로 세계대회에 출전하는 것 역시 문화교류에 큰 역할을 하는 것이라고 볼 수 있다. 생활언어와 역사, 자연과학, 첨단공학 등의 인적·연구업적 교류는 민족 역량을 높이는데 기여할 수 있을 것이다.

마지막 단계는 통일문화 단계로서 통일 국가의 사회 문화적 공동체를 형성하는 본격적인 문화통합 단계이다. 남북한간의 통합 문제는 물론 사회 문화적이고 심리적인 융화만으로 해소되는 것은 아니겠다. 보다 실질적으로는 경제적 여건과 제도적 조건 등 실생활에 밀접한 요구도 함께 충족되어야 공동체 의식은 확보될 수 있다고 본다.⁴⁸⁾ 통일문화 단계에서는 이전 단계의 꾸준한 교류를 통해 이뤄진 민족 구성원간의 신뢰와 남북한 문화에 대한 충분한 인식을 바탕으로 제도통일을 논의할 수 있을 것이다. 이 단계에서는 분단문화의 이질성의 폭을 대폭 줄이고 한민족만의 고유한 특성을 살릴 수 있는 새로운 민족문화를 함께 만들어 갈 수 있을 것이다. 통일후 민족공동체 일원이라는 인식을 바탕으로 문화적 차별성과 유사성을 이해하고 문화적 적응성을 높임으로써 문화적 차이에서 오는 충격을 줄여 나갈 수 있을 것이다.

47) 남북 간의 동질성은 축구에서도 어김없이 찾아 볼 수 있다. 그런 의미에서 최근 북한이 월드컵 경기를 연일 녹화 방영하는 것과 9월에 상암동 월드컵 경기장에서 남북 축구 국가대표팀의 경기를 열기로 합의했다는 것은 커다란 의의가 있다. 1966년과 2002년에 남과 북이 월드컵에서 똑같이 이탈리아를 꺾은 이변을 연출했다는 것은 남북 간의 민족 동질성 확보에 긍정적으로 기여하게 될 것이다. 최근 북한의 행태를 문화개방 계획으로 판단하기에는 성급하지만 최소한 정체된 문화를 변화시키려는 정책의 일환일 수도 있다는 점에서도 의의가 있다.

48) 김경웅, 앞의 글, p. 170.

특히 전통문화는 남북한 통일문화 형성에 있어서 중요한 역할을 할 수 있다고 보여지는데, 첫째, 남북한이 여전히 공유하고 있는 민족과 전통의 원형을 바탕으로 문화적 동질성과 민족적 정체성을 확보하는 근간을 삼을 수 있다는 것이다. 둘째, 인류 보편적인 문화체계를 추구해 가는 과정에서 제기되는 부정적인 측면을 전통문화의 특수성으로 보완하고 재구성함으로써 우리의 것으로 토착화해 갈 수 있다는 것이다.⁴⁹⁾

통일문화에 대한 개념 정립을 보면, 윤덕희는 “통일문화 형성을 통해 통일문제에 접근한다는 것은 기본적으로 통일성취의 외향적 측면보다는 그것의 실질적 기반이 되는 내면적 측면에 주목하여 사회 통합의 차원에서 접근하는 것을 뜻한다”⁵⁰⁾고 주장한다. 나아가 ‘통일’의 복합적 의미는 ‘통일문화’ 개념의 내용상 복합성을 설명하는데 시사하는 바가 크다고 지적하고, ‘통일문화’의 개념이 ①통일한국의 사회구성원이 다 같이 지향해야 할 신념, 가치체계, 행동양식 체계로서 통일한국의 이념에 부합되는 민족문화의 바람직한 미래상을 의미한다는 점, ②통일과정을 통해 분단된 사회문화구조에서 파생되는 남북한간 이질화 및 갈등을 해소함으로써 통일을 앞당기고 민족통합을 이루게 하는 실천적 기능을 지닌 문화체계를 의미한다는 점의 두 가지 요소를 포함한다고 지적하고 있다.⁵¹⁾

통일문화는 통일운동의 성과와 함께 질적 성장을 거듭해온 문화운동을 시대적 상황의 전개와 함께 ‘전통문화 복원운동’, ‘민속문화운동’, ‘민중문화운동’, ‘민족문화운동’, ‘통일문화 운동’으로 변화 발전되어 가는 단계에 대한 인식, 통일문화는 분단의 시작과 함께 형성된 분단을 극복하고자 하는 바람의 표출이었다. 통일문화는 통일을 지향하는 문화이며, 통일 이후 민족의 동질성을 획득하기 위해 노력하는 문화로서 가치체계와 행동양식을 포괄해야 하며, 보다 넓게 해석하면 분단을 극복하고자 하는, 그리고 분단을 극복한 민족공동체의 삶 그 자체가 된다. 반세기여 걸친 분단의 폐해를 직시하면서 일차적 과제로 문화적 측면에서 이질화의 실체를 분석하고, 양

49) 윤덕희, “통일문화의 개념 정립과 형성방향 연구,” 『통일문화 연구(상)』 (민족통일연구원, 1994), pp. 80~81.

50) 위의 글, p. 9.

51) 위의 글, pp. 22~23.

체제 속에서 이어 내려온 동질적인 요소를 찾아내어 서로간에 인정될 수 있는 최대한의 범위로 확대, 한겨레 한 민족의 정통성을 함께 공유하도록 유도해야 한다.

결국 ‘통일문화’라 함은 통일에 관련된 제반사항에 대한 지식을 습득하고, 합리적 선택과 비판을 위한 분석능력과 의사결정능력을 숙달시키며, 통일국가를 성취하려는 당위성과 통일과정에 대한 민주적인 가치, 그리고 통일문제와 관련된 일에 자발적으로 참여하려는 적극적인 의식을 형성하고자 하는 일반의 의식도 포함하며 분단에 기초한 외세의 지배와 간섭을 극복하기 위한 자주적 민족문화라고 정의할 수 있다.

V. 맺음말

분단된 민족에겐 문화적 토대가 중요하다. 문화는 분단에 저항해야 하고 유대감은 지속되어야 통일의 기초가 되는 것이다. 문화는 이데올로기와 경제에서 비롯된 제약에도 불구하고 국경을 넘나들 수 있는 것으로 증명됐다. 특히 같은 언어를 사용하는 나라에서는 더욱 그렇다.

통일이 이루어질 한반도에서도 통일의 기쁨은 새로운 고민거리를 안겨 줄 것이다. 대부분의 서독인들이 동독인들을 가난한 친척쯤으로 여기고, 그 결과 동독인들 스스로 이등시민으로 인식하고 있듯이, 통일된 뒤 부유한 남한이 가난한 북한에게 승자의 입장을 취한다면 한국도 독일처럼 되기 십상이다.

문화통합은 결국 통일 후의 후유증을 최소화하려는 목표인 것이다. 이에 우리는 서두르지 말아야 한다. 일단은 북한이 남한과 어느 정도 대등한 파트너로서 등장할 수 있을 때까지 경제적인 지원을 아끼지 말아야 한다.

상대방의 문화를 존중하고 올바르게 평가하려는 자세를 견지해야 한다. 북한의 사회·문화를 이해하고 이와 무척 상이한 남한사회가 화해·협력의 길로 나아가기 위해서는 남한에서의 인내, 상세한 실정의 파악 그리고 보다 관용적인 자세가 필요하다. 이질성의 포용이란 갑자기 이루어지는 것이 아니므로 우리의 일상생활 속에서 빠른 시일내에 실천적인 훈련을 시작하지 않으면 안된다. 북한이탈주민이나 해외동포들에 대한 무관심에서 관심

으로의 전환은 이질성 포용의 예행연습과도 같은 것이다. 이러한 예행연습은 우리들에게 체계화되어 무의식의 습관화 작업이 되어야 한다. 보다 근본적인 사회적 통합의 문제에 천착하여 시민들에게 통일의 혼련을 할 수 있도록 법제도의 틀을 마련하는 것으로 시야의 틀을 넓혀야 한다.

이질화의 문제나 동질성을 이야기할 때 전제조건은 구조와 정책의 문제이다. 이에 대한 해결방안을 제시한 후 중요한 것은 인식의 문제이다. 과연 우리는 북한을, 북한주민을 우리 이웃으로 받아들일 마음의 준비를 하고 있는지 성찰의 자세가 필요하다. 그러한 전환이 진정한 동질화를 위한 충분조건이 될 것이다.

남북한 문화통합은 나아가 문화의 세계화속에서 한반도 민족문화의 세계화를 위한 단초를 제공할 것이다. 민족문화의 세계화를 위한 방법은 민족문화의 질적 향상을 꾀하는 것이다. 질적 향상의 근원은 상상력이다. 상상력은 창조성을 배태하기 때문에 이를 위한 교육제도나 문화체계 전반에 걸친 새로운 정책이 모색되어야 한다. 또한 민족문화의 세계적 보급이 필요하다. 보급에 있어서 가장 중요한 것은 언어와 멀티미디어이다. 특히 한글의 과학성과 우수성을 바탕으로 인터넷이나 위성방송을 통해 민족문화를 널리 소개한다면 커다란 효과가 있을 것이다. 2002년 ‘칸’ 영화제에서 감독상을 수상한 임권택 감독의 영화 ‘취화선’은 한반도 대중문화의 가능성을 보여준 계기가 되었다. 이념과 시대를 초월한 영화, 어떠한 사상과 제도도 들어있지 않은 과거를 되돌아봄으로써 우리 민족, 우리 문화의 위대함과 우수성을 세계에 알릴 수 있는 계기가 마련된 것이다. 우리의 역사를 문화속에 담아 승화시킬 때만이 자신 속 내부의 상처를 치유 받고 잃어버린 시간의 의미를 재창조하며 무엇보다 스스로의 자신감을 회복하게 될 것이다.

북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 문제점과 개선방안

서재진(통일연구원)

◆ 논문 요약 ◆

정부의 탈북자 보호 및 정착지원 정책은 상당히 완비되어 있는 것으로 평가되지만 문제가 있는 정책들을 몇가지 제시하였다. 가령, 국민기초생활보장법과 정착지원금제도, 보로금 제도 등은 탈북자들을 과보호하는 측면이 있으며 탈북자들의 남한사회 적응에 역기능을 하는 부분도 있다는 것을 지적하였다.

탈북자 적응장애의 실태 및 원인에 대한 네가지 측면은 다음과 같다. 첫째, 탈북자들이 북한체제에서 형성되어 가지고 온 인성 및 가치관 중에서 남한체제에 적응하는 데 장애로 작용하는 요인 일곱가지를 논의하였다. 이러한 문제들을 극복하기 위해서는 하나원 등의 적응교육기관에서 교재에 반영하여 교육해야 할 사안이다.

둘째, 사회문화적 이질성은 다른 체

제, 다른 사회에서 성장한 탈북자들에게는 불가피한 것으로서 시간이 지나면 다소 완화될 수 있는 문제들이며 탈북자 본인들도 이질성에 대하여 과민반응하기 보다는 당연한 것으로 받아들이고 남한에서 직접적인 삶의 체험을 통하여 해소하는 지혜를 가져야 한다. 셋째, 탈북자들이 남한사회에 적응하는데서 가장 중요한 요인의 하나는 직장에 잘 적응하는 문제라는 것을 제시하고 이를 위한 몇 가지 대안을 제시하였다. 탈북자들이 남한사회에 가장 잘 적응하는 방법은 직장생활에 잘 적응하는 것이라는 점을 강조하였다. 넷째, 탈북자들은 많은 심리적 불안정요소를 가지고 있는데, 해소하기 어려운 것도 있지만 정부 및 NGO 등에서 지원할 수 있는 방안들을 제시하였다.

I. 문제 제기

2002년 들어서 ‘북한이탈주민’ (이하 탈북자) 문제가 새로운 양상으로 전개되고 있다. 금년 3월 중국 베이징 주재 스페인대사관에 진입하여 남

한행을 요구하던 탈북자 25명이 중국의 제3국 추방 형식으로 필리핀을 거쳐 남한에 입국하는 사건이 있는 뒤 유사한 사건들이 잇따르고 있다. 독일 대사관을 통하여 1명(4월 25일), 북경주재 미국대사관을 거쳐 2명(4월 26일), 선양주재 일본총영사관을 통하여 5명(5월 8일), 선양주재 미국 영사관을 통하여 6명(5월 9일, 5월 12일), 캐나다 대사관을 통하여 2명(5월 9일) 등 소수이나마 빈번하게 중국 주재 외국 공관으로 진입하여 한국이나 미국행을 요구하였으며 이들은 대부분이 중국의 처리과정을 거쳐서 한국으로 오는데 성공하였다. 급기야는 금년들어 한국 대사관에 진입하여 한국으로 오는데 성공한 탈북자수도 26명에 이른다. 이전까지는 주로 개인별로 제3국을 통하여 남한으로 오던 패턴에서 이제는 중국 주재 외국 공관으로 진입하여 한국으로 오는 방식이 추가된 것이다.

입국자의 수에 있어서도 급격히 증가하고 있는 추세이다. 탈북자의 국내입국 규모는 1990년대 초반에는 연간 10명 내외의 비교적 적은 인원이었으나 북한의 식량난이 심화되는 1990년대 중반을 기점으로 50명을 상회하는 수준으로 증가하다가 1998년의 72명에서 1999년에는 148명, 2000년에는 312명, 2001년에는 583명으로 증가하여 3년 연속 전년도 의 2배로 증가하였으며, 금년 6월 말 현재 이미 514명이 입국하였는데 이런 추세라면 금년에도 작년의 2배인 1,200명에 육박할 전망이다. 남한에 거주하는 탈북자의 총 수도 1989년까지 607명에 불과했으나 90년대에 급증하여 현재 2,000명을 넘고 있다.

탈북자가 증가하는 이유는 두 가지이다. 하나는 북한에서 밀어내는 요인으로서 북한의 식량난이 개선되지 않기 때문에 식량을 구하기 위하여 탈북하기도 하고, 또 식량난 때문에 범죄에 연루되어 탈북하기도 한다. 둘째는 밖에서 끌어당기는 요인으로서 이미 탈북한 사람들이 중국이나 남한에서 북한에 남은 잔여 가족을 데리고 나오는 유형이다.

국내로 입국하는 탈북자의 수가 증가하는 이유도 몇 가지로 나누어 볼 수 있다. 탈북을 증가시키는 위의 두 가지 요인과 함께 탈북경로의 다양화가 원인의 하나이다. 과거에는 국내 입국경로가 특정지역에 한정되어 있고 입국방법 등도 제한되어 있었으나 최근에는 입국경로가 여러 국가로 다변화되면서 입국이 용이해진 측면도 있다. 이 밖에도 국내외 연고가족 등의

도움을 받아 가족단위로 입국하는 사례가 증가하고 있는 것도 전체 입국자가 증가하는 요인이 되고 있다.

'90년대 이후 남한에 온 탈북자들은 아직도 적응의 과정에 있다. 성공적으로 적응한 사람들도 있으나 그렇지 못한 경우도 많다. 남한생활에 적응을 못하게 되고 실패를 거듭하게 되면 그 원인을 대체로 정부의 잘못, 남한인의 부당한 대우, 편견 등의 탓으로 돌리게 되며 결국은 남한인에 대한 적대감으로 발전하는 경우도 있다. 탈북주민들은 남한주민들을 매우 이해타산적이며 순수하지 못한 계산꾼으로, 잘난체가 심한 사람으로 인식하는 경향도 있다. 상당수가 남한주민에 대하여 부정적 이미지를 갖고 있다. 남한에서 적응해서 산다는 것에 더 이상의 의미를 느끼지 못하게 되는 경우도 있다. 몇 번의 거듭되는 실패의 정신적 충격에서 벗어나지 못하는 경우에는 남한생활의 무의미감, 나아가 삶의 무의미감을 느끼게 되기도 한다.

국내 정착 탈북자 숫자가 많아짐에 따라 새롭게 발생하는 문제도 있지만 이미 귀순한 사람들의 적응과정에서 나타나는 문제부터 검토되어야 할 것이다. 탈북자들이 국내에 입국하여 남한사회에 적응 및 정착하기 위해서 필요한 과제를 몇 가지 개념으로 나누어 볼 수 있다.

첫째는 북한에서 가져온 개인의 인성 및 가치관을 재정립하는 것이다. 개인의 행위가 인성 및 가치판단에 의하여 이루어진다고 본다면 북한식의 인성과 가치관으로는 한국에서 적응하기가 어렵다.

둘째는 사회적 인간관계 및 문화적 이질성의 통합으로서 남한사람과의 인간관계를 새롭게 형성하여 상호작용을 하고, 남한사회의 제도와 관습, 문화에 익숙해져 남한사회에서 생활하는데 불편함이 없어지는 단계이다.

셋째는 경제적 안정 또는 안정된 수입을 확보하는 것으로서 가장 중요한 과제이다. 직장생활에서 적응하여 안정적인 직장생활을 해나가는 것이 생계문제를 해결하는 길이며, 생계문제가 해결되어야 다른 부문의 적응 및 정착이 가능해진다.

넷째는 심리적 정서적 안정을 얻는 과제로서 적응 및 정착의 최종 완성되는 단계라고 볼 수 있다.

이 밖에도 정치적 통합이 필요한데 이는 북한사회를 이탈하여 남한에

은 사람으로서 북한체제를 비판적으로 인식하고 남한의 체제를 상대적으로 더 정당한 것으로 인식하게 되는 과정이다. 기존연구에 의하면 탈북주민이 남한사회에 적응하는 과정에서 경제적 측면에서는 개인차가 크며, 심리적 적응에 있어서는 거의 모두가 큰 어려움을 느끼는 반면에, 정치사상적 측면에서는 비교적 어려움이 없다고 한다.¹⁾ 정치사상적인 측면에서 문제가 덜하다고 인식하는 것은 매우 다행한 일이다. 이는 남북한 체제가 지난 50년 동안 대결하고 있었지만 남한으로 귀순해온 북한주민이 정치사상적으로 북한의 사상적 껍데기를 쉽게 벗어 버릴 수 있다고 하는 것은 북한의 지배이념이 북한주민들에게 피상적으로 밖에 기능하지 못했다는 것을 의미한다. 또한 이것은 대부분의 탈북자들이 자발적으로 북한을 떠난온 사람들이며 평등과 공정한 사회적 부의 분배 등 공산주의가 가지고 있는 근본적인 가치관에는 나름대로 가치를 부여하지면 북한의 실제 현실이 그 가치와 괴리되었기 때문인 것으로도 볼 수 있다.

경제적 적응은 정치적 통합, 사회문화적 통합, 사회심리적 적응에 기본 전제로 작용할 수 있다. 그러한 면에서 탈북자들의 남한사회 적응과정에 있어서 무엇보다도 안정된 직장과 적정수준의 소득이 보장되는 것이 급선무이다. 그러나 경제적 적응이 이루어졌다고 해서 다른 부문의 적응이 자동적으로 이루어지는 것은 아니다.

이 논문의 목적은 탈북자의 적응 및 정착을 위한 정부의 정책이 어떠한지를 살펴보고, 탈북자 적응상의 문제점이 무엇인지, 부적응의 주요 원인이 무엇인지를 분석하고, 나아가 개선방향을 제시해보는 것이다. 문제점의 분석 및 개선 방향 제시에서 사용될 개념의 틀은 위에서 제시한 적응 및 정착에 요구되는 네가지 차원의 개념들, 즉, 인성 및 가치관 재정립, 사회문화적 통합, 직장생활 적응, 심리적 정서적 통합이다.

1) 전우택, “탈북자들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구,” 『통일연구』 제1권 2호 (1997), p. 121.

II. 정착지원 체계와 문제점

1. 탈북자 지원 정책의 변화

1962년까지는 남한의 어려운 경제사정과 한국 전쟁 중 대거 월남한 월남자들과의 형평성 문제, 그리고 잦은 무장공비의 출현으로 인한 대북적대감 등으로 탈북주민에 대한 정책은 매우 미약했으며, 단지 군사 보안적 차원에서 수용되어 활용되었을 뿐이었다.

이후 1962년 ‘국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법’이 시행되면서 탈북주민을 부분적으로 국가 유공자에 준하는 대우를 해주기 시작했으며, 1974년 ‘국가유공자 등 특별원호법’으로, 그리고, 1977년 12월 또다시 법이 개정되면서 탈북주민에 대한 지원의 폭은 더욱 증가되어 국가유공자와 거의 동등한 대우를 받게 되었다.

그러나 1978년 탈북 주민 지원 업무를 국가유공자와 함께 관리하는 것은 국민정서에 부합하지 않는다는 고려에 따라 탈북주민을 동법에서 분리, ‘월남귀순용사 특별보상법’이 제정되었으며, 이로써 탈북주민만을 대상으로 한 독립법이 처음 시행되었다. 이 시기에 탈북자들의 수혜의 폭은 이전에 비해 월등히 높아졌으며 국가유공자보다 오히려 풍족한 혜택을 누리게 되었다.²⁾

1990년대 중반 이후 탈북자의 수가 급증하고 탈냉전의 시대적 흐름에 편승하여 탈북주민에 대한 특권적 지위에 반대하는 여론에 따라 탈북주민에 대한 정책도 국가유공자 예우 차원에서 난민구호 차원으로 인식을 전환하면서 소관부처도 보건복지부로 옮기고 1993년 12월 11일 ‘귀순 북한 동포보호법’이 ‘월남귀순용사 특별보상법’을 대체하게 되었다. 탈북 주민도 우리 국민과 같은 수준의 사회복지 차원에서 접근함으로써 물질적 지원 수준도 국내 영세민과의 형평성에 맞게 하향 조정하게 되었다.

그러나 기존의 정책으로는 지속적으로 증가할 것으로 보이는 탈북주민

2) 윤여상, 『국내 북한이탈주민의 사회적응 프로그램』 (영남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2001). p. 112.

들의 유입에 효과적으로 대처할 수 없다는 비판에 따라 장기적 생활안정 대책의 수립을 전제로 한 법률개정의 필요성이 제기되었고 이에 따라 1997년 7월부터 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법’이 시행되었다. 이 법의 가장 큰 특징은 사회적응훈련 및 직업훈련 등을 강화하여 향후 남북한 사회통합의 구도하에서 접근하고자 한 점이다.³⁾

2. 현행의 지원체계⁴⁾

정부는 1998년 이 법 시행령의 개정을 통해 초기정착금을 대폭 인상한 데 이어 1999년에는 법률을 개정하여 자립지원 방안을 대폭 강화하였다. 주요내용을 살펴보면 아래와 같다.

북한이탈주민에 대한 정착지원은 초기 자립지원, 사후관리 등 크게 두 가지 영역으로 구분할 수 있다. 북한이탈주민이 국내에 입국을 하게 되면, 보호결정을 한 후 사회적응교육, 취직, 정착지원금 지급, 주거알선 등의 자립·자활에 필요한 초기 자립지원을 하게 된다.

사후관리는 북한이탈주민이 사회에 편입된 이후부터 시작되는데 이는 정착지원과 신변보호로 구분된다. 먼저 정착지원은 중앙정부와 각 지방자치단체, 북한이탈주민후원회 등 사회·종교단체가 유기적인 협력을 통해 직업훈련, 취업알선, 학교편입·공납금 지원, 자매결연 등의 각종 지원을 지속적으로 해주고 있다. 신변보호는 출신 신분별로 군인과 일반인으로 구분하여 관계부처에서 분리 담당하고 있다.

북한이탈주민 문제를 범정부 차원에서 대처하기 위하여 북한이탈주민에 관한 중요 정책을 심의하는 북한이탈주민대책협의회를 설치·운영하고 있다. 아울러 이 협의회는 긴급현안 문제 발생시 신속하고 효율적으로 대처하기 위하여 업무성격별로 정책·운영·교육훈련·정착지원 소위원회로 나누어 운영하고 있다.

3) 독고순, 『비교문화적 관점에서의 탈북주민 연구』 (연세대학교 사회학과 박사학위논문, 1999), p. 71.

4) 자세한 내용은 통일부 홈페이지 /북한이탈주민지원; www.unikorea.go.kr/kor/policy/citizen_view.../ 참조.

초기 자립지원

정부는 국내에 입국한 북한이탈주민이 자립·자활능력을 갖추어 남한사회에 정착하여 안정되게 살아갈 수 있도록 정착에 필요한 다양한 지원을 하고 있다. <표 1>에서 초기 자립지원의 내용을 요약하였다.

먼저 북한이탈주민이 초기 정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 정착금을 지원해 주고 있다. 초기 생계지원금은 월 최저임금액의 200배 범위 내에서 기본금과 가산금으로 구분하여 지급하고 있다. 기본금은 월 최저임금액의 160배 상당액의 범위 안에서 세대구성원의 수를 고려하여 1급에서 5급으로 구분하여 지급하고 있다. 가산금은 월 최저임금액의 40배 상당액의 범위 안에서 북한이탈주민 본인 및 세대구성원의 연령·건강상태·근로능력 등을 고려하여 지급하고 있다.

그리고 북한이탈주민이 국가이익을 위하여 제공한 정보나 가지고 온 장비의 종류에 따라 2억 5천만원의 범위 안에서 지급지침에 의거하여 보로금을 지급하고 있다.

주거지원금은 세대 구성원의 수에 따라 1급에서 5급으로 구분하여 각 급수별 평형을 임대하는 데 필요한 임대보증금을 지원한다. 북한이탈주민의 연령·세대구성 등을 고려하여 예산의 범위 안에서 85㎡ 이하의 주택을 임대하는 데 필요한 주거지원금을 지원해 주고 있다. 탈북자들이 사회에 편입됨과 동시에 대한주택공사 또는 각 자치단체에서 건립하는 영구·공공임대아파트를 알선해주고 있는데, 지방거주를 권장하기 위해서 희망하는 자에게는 일정액의 지방거주장려금을 지급하고 있다. 초기 생계 지원금과 주거지원금을 합할 경우 성인 1인당 약 3,700만원이 지원되는 셈이다.

<표 1> 정착지원 내용

구 분		지 원 기 준	비 고
정 착 금	기 본 금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1급(5인 이상) : 월최저임금액의 160배 상당액 ○ 2급(4인) : 월최저임금액의 140배 상당액 ○ 3급(3인) : 월최저임금액의 120배 상당액 ○ 4급(2인) : 월최저임금액의 100배 상당액 ○ 5급(1인) : 월최저임금액의 80배 상당액 	○ 2002년도 월최저 임금액은 474,600원임
	가 산 금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세대 구성원중 18세 이하 또는 55세 이상인 경 우(2인까지) - 매 1인마다 월 최저 임금액의 10배 상당액 ○ 세대구성원중 장기치료를 요하는 자 또는 중증 신체장애자 - 3개월 이상 10배, 1년 이상 20배 상당액 ○ 자활능력 등을 감안하여 특별히 가산금 지급이 필요하다고 인정되는 자 - 월 최저 임금액의 10배 상당액 	○ 동일인에게 지원항목이 2 개 이상 중복되거나 세대 구성원과 중복될 경우에 도 40배 이내에서 지급
주 거 증 금	임 대 보 증 금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1급(6인 이상) : 21-25평 ○ 2급(5인) : 19평 ○ 3급(4인) : 17평 ○ 4급(3인) : 15평 ○ 5급(1-2인) : 13평 	<ul style="list-style-type: none"> ○ “나”, “다”지역은 급수별 “가”지역의 각각 40%, 70%를 가액 지급 (지방 거주 장려금) - 13평 경우 754만원
의 료 지 원	무 상	○ 세대주가 중병으로 상당기간 장기치료를 요하 거나 중증 신체장애자인 경우 또는 기타 특별 한 사유가 있는 경우	○ 사안별로 협의회의 심의 를 거쳐 결정·지급
보 로 금	정 보	○ 2억 5천만원 이하	
	장 비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 균함, 전투폭격기 : 1억 5천만원 이하 ○ 전차, 유도무기, 기타 비행기 : 5천만원 이하 ○ 포, 기관총, 소총류 등 무기류 : 1천만원 이하 	○ 보로금 지급지침에 의거 지급
	재 화	○ 시가 상당액	
학 비 조		<ul style="list-style-type: none"> ○ 중·고등학교 : 면제 ○ 사립대 : 정부보조 50%, 사립대 자체지원 50% ○ 국·공립대 : 면제 	○ 학비 : 입학금, 수업료, 기성회비(학교교육지원비)

시설내 보호·지원

1994년 이후 국내로 입국하는 북한이탈주민이 증가함에 따라 이들이 남한사회의 일원으로서 조기에 안정적 생활을 영위해 나가는 데 도움이 되는 종합적이고 체계적인 사회교육의 필요성이 제기되었다.

이에 따라 정부는 1997년 7월 14일「북한이탈주민의보호및정착지원에 관한법률」의 시행을 통해 정착지원시설의 건립을 위한 법적 근거를 마련하고, 1997년 12월 30일 부지 18,147평, 연건평 2,214평, 수용인원 100명 규모의 시설 건립에 착공하여 약 1년반의 공사기간을 거쳐 1999년 7월 8일 북한이탈주민정착지원사무소(「하나원」)를 개소하여 운영하고 있다.

하나원에서는 2개월 동안의 교육과정을 통해 이들이 우리 사회에 적응하여 생활하는 데 필요한 기본적인 소양을 갖추 수 있도록 집중적이고 체계적인 교육훈련을 실시하고 있다. 교육 중점은 탈북 및 제3국에서의 은신·도피 생활 과정에서 겪은 심리적 불안과 자유민주주의 사회로의 새로운 환경변화에 따른 정서적 불안감을 해소하기 위한 심리안정·정서순화, 자유민주주의·자본주의 사회에 대한 이해부족과 언어·사고·생활습관 등의 차이로 인한 문화적 이질감 해소에 교육중점을 두는 한편, 실생활에 활용할 수 있는 현장체험 교육과 진로지도, 운전·전산·요리·봉제 등 기초직업 훈련을 실시하고 있다.

이와 함께 최근 북한이탈주민의 가족단위 입국이 급증하는 추세에 따라 여성·아동 및 청소년 대상의 별도 교육프로그램을 운영하여 이들이 사회 진출 후 학교 및 가정생활에 바로 적응하여 생활해 나갈 수 있도록 지원하고 있다. 아동에 대해서는 교육기간 중 하나원 인근 초등학교에 취학시켜 정상적인 학교생활을 경험할 수 있는 기회를 부여하고 있으며, 청소년은 민간단체 및 퇴직교사의 자원봉사 활동으로 별도의 학습지도 프로그램을 운영하고 있다.

「하나원」 교육내용은 크게 다음과 같은 세가지 내용으로 이루어져 있다. 첫째, 정서·심리적 불안정 상태를 해소하는 프로그램으로서 탈북·제3국은신·도피생활 중 어려움 및 입국 후 환경변화로 인한 심리불안을 해소하며, 인성·적성검사를 통한 개별심리상태 파악 및 리순화를 위한 프로그램

이다.

둘째, 문화적 이질감 해소를 위한 프로그램으로서 자유민주주의 사회에 대한 이해부족, 언어·사고·생활습관 등의 차이로 인한 문화적 이질감을 해소하며, 우리 사회에 대한 이해 증진을 위해 이론교육·현장학습 등 체계적인 사회적응 교육을 실시한다.

셋째, 진로지도 및 취업여건 개선을 위한 기초직업훈련을 강화하는 프로그램으로서 향후 진로에 대한 불안감을 해소하기 위해 교육 전기간동안 진로지도를 실시하며, 전산·운전·요리·봉제 등 실생활에서 쉽게 접할 수 있고 기능훈련과 연계될 수 있는 프로그램을 중점적으로 편성·운영하고 있다.

이 밖에도 이러한 북한이탈주민의 사회적응교육이 정부의 노력만으로는 효과를 거둘 수 없다는 점에서 하나원 운영에 민간참여를 적극적으로 유도해 나가고 있다. 특히 연령·학력·출신 등이 매우 다양하여 이들에게 적합한 교육 프로그램의 운영은 민간의 참여 없이는 효율적으로 이루어질 수 없는 실정이다. 현재 민간에서는 정규프로그램 이외의 주말·휴일프로그램은 물론 일반 국민들과의 다양한 접촉기회를 가질 수 있는 1일 현장체험, 지방 유적지 탐방 등 다양한 분야에 걸쳐 참여하고 있다.

사회진출 후 지원

하나원 적응 교육을 마치고 일반 사회에 진출한 후에도 정착과 보호를 위한 다양한 지원책들이 가동하고 있다. 북한이탈주민이 사회에 진출하면서 겪는 어려움 중 가장 큰 문제는 취업 문제이기 때문에 정부에서는 탈북자들의 취업을 활성화하기 위한 직업훈련과 함께 취업을 알선해 주고 있다.

북한이탈주민이 직업훈련을 받기 원하는 경우 「하나원」에서 교육을 받는 동안 전문 진로상담요원의 지도로 개개인의 적성·능력·경력 등을 고려하여 적합한 직종을 선택할 수 있도록 도와주고 있다.

사회에 진출한 후에는 노동부의 북한이탈주민 취업보호담당자를 통해 공·사 직업훈련기관을 알선받아 원하는 직업훈련을 받을 수 있도록 하고 있다. 이 때 직업훈련의 참여율을 높이고 직업훈련에 전념할 수 있도록 훈

련기간 중 교통비·식비·가계보조수당 등의 직업훈련수당을 지급하고 있다.

취업 알선을 위하여 정부는 노동부 산하 각 지방노동청과 지방노동사무소의 고용안정센터 46개소에 북한이탈주민 취업지원창구를 개설하여 취업 보호담당자를 지정하고 전문적인 진로지도와 함께 직업훈련기관을 알선하고 취업 사업장을 연결시켜 주고 있다.

정부는 또한 북한이탈주민에 대한 생업지원제도를 도입하여 시행하고 있다. 이 제도를 통해 국가와 지방자치단체 기타 공공단체가 소관 공공시설안에 편의사업 또는 편의시설의 설치를 허가 또는 위탁할 때 북한이탈주민에게 우선권을 부여하였다.

탈북자들에 대한 고용을 장려하기 위하여 고용자에게 임금을 보전하는 취업보호제도 늘 시행하고 있다. 특히 2000년 부터는 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게 임금의 2분의 1(70만원 이내)을 2년간 지원해주고 있는데 북한이탈주민의 안정된 직장생활에 도움을 주고 있다.

교육에 있어서도 입학과 학비 면에서 지원을 하고 있다. 북한에서 이수 하였던 학력을 인정하여 본인이 원하는 학교에 편·입학할 수 있도록 해주고 있으며, 학교에 편·입학한 사람에게서는 학비를 전액 면제해 주고 있다.

의료지원 및 생활보호지원도 시행하고 있다. 사회진출 후 희망자에 대해 의료보호 대상자로 지정하여 질병치료시 각종 의료비 면제혜택을 받을 수 있도록 해주고 있으며, 생계가 곤란한 사람에 대해서는 「국민기초생활보장법」상의 특례를 인정하여 생활보호대상자로 편입될 수 있도록 주선하여 생활안정을 기할 수 있도록 하였다. 즉 무직의 경우 기초생활비로 월 50만원을 지원하고 있는데 이는 남한 사람의 경우 30만원에 비하여 2사람 몫으로 지원해주는 셈이다.

노령자에 대하여는 노령연금을 지원하고 있다. 현재의 국민연금법은 1999년 4월 1일 기준으로 50세 이상 60세 미만인 자에 한해서만 특례노령연금을 인정하고 있다. 1999년 4월 1일 이후에 국내 입국한 50세 이상 60세 미만인 북한이탈주민도 특례연금혜택을 받을 수 있도록 특례조항을 신설하였다.

또한 중앙·지방·민간간의 협력체제 구축을 통한 사후관리를 한층 강화하여 1999년 8월 1일부터 각 기초자치단체에 거주지보호담당관을 지정·

운영하고 있다. 이들 거주지보호담당관은 해당지역에 거주하고 있는 북한 이탈주민이 지역사회에 순조롭게 편입할 수 있도록 각종 상담 및 정보제공 등을 담당하고 있다.

이외에도 북한이탈주민후원회를 통해 다양한 지원을 해주고 있다. 탈북주민의 순조로운 적응, 정착을 위하여 정부 외에도 민간의 지속적인 관심과 지원이 필요하다는 취지 하에 민간지원 활동의 중심적 역할을 담당할 수 있는 조직이 필요하다는 판단 하에 북한이탈주민후원회가 1997년 8월 18일 설립되었다. 후원회는 1997년의 북한이탈주민보호 및 정착지원에 관한 법률에 의거 과거의 월남귀순자후원회(1962년), 월남귀순용사후원회(1978), 귀순북한동포후원회(1993)를 거쳐 재설립되었다.

이 후원회를 통해 생활이 아주 어려운 자에게 생활보조금을 지급해 주고 있으며, 다양한 사회·종교단체 등을 통해 각종 생활상담·취업알선·결연 등 분야별로 특화된 지원을 함으로써 북한이탈주민의 안정된 정착을 지원하고 있다.

민간차원에서는 1999년 11월 3일 북한이탈주민 지원단체협의회를 구성, 국내외 북한이탈주민의 보호·지원을 위하여 민간단체별로 특화된 다양한 사업을 시행하고 있다.

정부가 이러한 개선대책을 지속적으로 추진한 결과, 북한이탈주민에 대한 지원수준은 상당부분 제도적으로 완비된 것으로 평가된다. 앞으로 북한이탈주민의 지원체계는 지방·민간의 역할을 확대하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 중앙정부 위주에서 지방자치단체의 역할을 확대하고, 정부주도에서 민간의 참여를 확대하는 방향으로 전환되어야 한다.

Ⅲ. 탈북자 적응장애의 실태와 원인

정부의 적극적인 지원에도 불구하고 반세기 동안 이질화된 체제에서 살다가 탈북한 사람들이 남한에서 적응하여 정착하는 것이 쉬운 일이 아니다. 탈북자들이 남한사회에 정착하기 위해서는 가치관, 사회문화적, 경제적, 정치적, 심리적 측면에서 적응되어야 하는 어려운 과제를 안고 있기 때문이다.

그런데 문제는 이들 각 측면의 적응이 별개로 따로 분리되어 진행되는 것이 아니라는 점이다. 탈북주민의 적응과정이란 부분적인 영역으로 나누어서 진행되는 것이 아니라 총체적인 삶의 과정이기 때문에 경제적 적응, 사회적 적응, 심리적 적응은 분리할 수 없는 문제이다. 특히 심리적 적응은 모든 부문과 연관되어 있는 문제이다. 탈북자 본인들이 의식하지 못하고 있지만 북한체제에서 태어나서 살면서 체화된 사상과 인성이 남한에서 까지 그대로 잔존해 있으면서 직장생활이나 경제생활에 영향을 미치는 측면들이 많다.

1. 인성 및 가치관의 차이

인성과 가치관은 개인적 특성이기는 하지만 사회화의 결과이기 때문에 사회구조적 체제적 영향을 받는다. 북한주민들은 북한에서 살아왔기 때문에 그 사회속에서 형성된 개인적 인성이나 가치관이 있다. 그 중에는 남한사회에 적응하는 데 장애로 작용하는 요인들이 있다. 남한사회에 적응하기 위하여 그러한 인성이나 가치관이 재정립되지 않으면 안된다. 탈북자들의 남한사회 적응에 장애로 작용할 수 있는 측면들을 몇 가지로 나누어 보면 다음과 같다.

첫째, 북한사회는 다양한 개성을 가진 인간을 집단주의적 획일적 권위주의적 통제 속에 묶어 놓았기 때문에 자신의 자존감(dignity)을 개성적으로 표현하기가 어렵다. 그래서 강압적 표준화에 대응하여 개인이 표출할 수 있는 자존감 유지의 방식은 체면을 내세우는 방식이다. 특히 북한주민들은 평등화된 관계에서 자존감을 표현할 수가 없기 때문에 자존심이나 체면을 중시한다고 한다. 이러한 인성은 합리적 행위를 하는데 장애가 된다. 실리보다는 명분을 중시하여 시장경제체제에서 실패할 가능성이 높다.

둘째, 한국에 오면 한국의 정치, 경제, 사회, 문화에 대한 충분한 인식과 이해를 하지 않고 남한에서 새로 얻은 초보적인 정보에 더하여 북한에서 가지고 있던 지식과 선입견에 근거하여 나름대로 한국을 이해했다고 생각하고는 중요한 의사결정을 해버리는 경향이 있다. 북한에서 살아온 경험으로 결정을 내려버리는 셈이다. 특히 북한과 남한을 반대로 생각하는

경향이 있어서 큰 시행착오를 경험하는 사례가 많다.⁵⁾

또한 엄격하게 통제되는 북한에 비하여 달리 남한은 매우 느슨하고 허술하다고 보는 경향이 많다. 책임과 의무가 매우 엄격하게 요구되며 최종적인 책임은 자신에게 있다는 사실을 잘 모른다. 북한에서는 자유민주주의를 무정부주의적으로 인식하는 경향도 있다. 자본주의를 돈이 최고라는 식으로 잘못 인식하는 경향도 있다고 한다.

셋째, 북한에서 못살았던 보상을 남한에서 단기간 내에 받으려고 하는 경향이 있다. 탈북자들은 일확천금과 ‘대박’을 노리는 경향이 많다고 한다. 한국에 가면 돈을 왕창 벌 수 있다고 중국에서 듣고 왔으며 실제로 남한의 외형적인 발전상을 보고는 큰 돈을 벌 수 있다는 기대에 부풀어 있다. 마치 신천지에 와서 무엇이든지 원하는 것이 다 이루어질 듯이 생각하고 있다. 나이가 젊을수록 하고 싶은 것이 너무 많으며 북한에서 못다 이룬 것을 남한에서 짧은 시간 내에 다 해보고자 한다. 희망사항만 가지고 현실의 구조와 원리를 제대로 이해하지 못하고 무모한 시도를 한다고 한다. 그래서 탈북자들은 정부에서 알선해준 직장을 쉽게 그만두고 장사를 하겠다고 나서는 경우가 많다.

넷째, 북한의 총화 시간에 남을 비판하는 일에 익숙해져 있기 때문에 동료들을 비판하기를 잘하며 이러한 인성은 인간관계 형성에 문제가 될 수 있다. 그러한 인성은 재정립하지 않으면 직장생활에서 순조롭게 적응하는데는 장애가 된다.⁶⁾

다섯째, 탈북자들은 정부의 배급체제하에서 살아왔기 때문에 정부의존적인 특성을 가지고 있다. 남한에 와서는 남한이 다른 체제라고 생각하면서 자신의 책임과 노력보다는 정부에 의존하고 정부의 탓으로 돌리는 경향이 있다.

여섯째, 탈북주민들은 육체노동을 혐오하고 정신노동을 선호하는 인성이 강하게 남아 있다. 노동계급이 영도하는 것으로 주장되는 북한사회에서 정신노동과 육체노동에 대한 계층적 차별의식이 매우 강하다. 즉, 북한 사회의 육체노동자는 사회적 열등감 및 수치감을 느끼고 있으며 반면에 정

5) 김승철(탈북자, 1995년 입국)의 증언.

6) 김00, 하나원 교육담당관 증언 (2002년 6월 27일).

신노동자는 사회적 우월감 또는 선민의식을 느끼고 있다. 북한사회의 직업 위신 구조의 특징은 부, 권력, 명예 등 다원적 요인에 의하여 형성되는 자본주의 사회의 경우와는 구별된다는 점이다. 즉, 북한에는 사유재산이 없어 직업이라는 단일기준에 의한 계층질서가 형성되기 때문에 권력이라는 단일 가치만을 중심으로 경쟁이 발생하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 사실은 북한이 정신훈동에 대해 높은 사회적 위신을 부여하는 동양의 유교적 전통 때문에 더 강화되었다고도 볼 수 있다. 북한에서 생필품을 비롯한 자원의 배분은 중앙집중적 관리에 의하여 이루어지므로 희소자원에 대한 접근이 용이한 직종에 대한 선호도가 높다.

이러한 북한주민들의 직업선호 특성 때문에 탈북자들은 육체노동을 싫어하고 특히 3D업종에 종사하기를 꺼려하며 취업을 했다가도 쉽게 그만두고 나오는 경향이 있다. 탈북자들의 실업율이 40-50%정도로 조사되고 있는데 그 이유는 단순히 정책의 문제만은 아니고 탈북자 본인들의 선택의 문제이기도 하다.

일곱째, 평등의 가치에 경직되게 집착하는 경향도 남한사회 적응에 장애로 작용하고 있다. 북한은 평등이라는 가치를 강조하고 있는데 최고지도자와 간부계급을 제외하면 노동자는 노동자대로 대체로 비슷한 형편에서 살고, 농민은 농민대로 비슷한 형편 속에서 살고 있기 때문에 일반서민들은 대체로 평등한 구조 속에서 살고 있는 셈이다. 그래서 나 아닌 남들이 더 잘사는 것을 쉽게 이해하지 못한다. 북한주민들이 남한에 살면서 가장 많이 접하는 사람들이 동료 탈북자들인데 북한에서 살던 지위나 북한에서 올 때 가져온 장비나 외화 등의 차이 때문에 남한에서도 잘 살고 있다는 것을 용납하지 못하고 불평을 하게 된다. 특히 이것을 정부 정책의 문제점으로 불평하면서 불만을 느끼는 경향이 많다. 보로금 제도가 바로 그 정책이다. 북한에서 가져온 정보나 장비에 대하여 차등적으로 보상금을 지불하는 제도이다. 보로금은 과거 체제경쟁기에 탈북을 유인하기 위한 제도로 만들어진 것인 만큼 현재는 탈북한 뒤 남한을 선택하여 입국한 사람들의 정착을 지원하는 것이 주된 과제인 점을 고려한다면 논란의 여지가 있기는 하다.

이러한 사상인식 및 가치관 차이들이 직장생활이나 사회생활에서 적응

상의 장애요인으로 작용하는 경우가 많다. 이것을 탈북자 본인들은 잘 의식하지 못하지만 남한 사람들이 이러한 차이를 발견하고는 남북간 주민간의 이질성을 알게 되고 탈북자들을 다르게 보는 원인이 되는 것이다. 탈북자들이 남한에서 순조롭게 정착하기 위하여 개인의 인성과 가치관 정립을 바로 세워주어야 하는 과제를 안고 있다.

2. 사회문화적 이질성

탈북자들이 남한사회에 와서 느끼는 첫 인상은 완전히 다른 사회에 왔다는 이질감이라고 한다.⁷⁾ 이질감의 유형을 다음의 몇 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 처음 1년~2년 동안은 같은 민족과 같이 살고 있다는 느낌이 들지 않을 정도로 남한사회의 모든 것이 낯설고 이질적인 느낌 속에서 산다고 한다. 거리의 어지러운 간판, 아침에 일어났을 때 행상인들의 물건파는 소리 등 모든 것이 낯설고 이상하다고 한다. 한 2년 정도가 지나면 이러한 일에 익숙해지고 낯설다는 느낌이 사라진다고 한다.

둘째, 북한의 유일적인 체제에서 살던 경험 때문에 남한의 다원적인 체제에 적응하는데서 스트레스가 많다고 한다. 여야의 싸움, 집단이기주의, 수없이 많은 사회단체와 그들의 상반된 목소리 등에 혼란을 겪는다고 한다. 특히 남한에서 정치인들이 항상 갈등하고 투쟁하는 것을 보고 불안감을 느낀다고 한다. 대북문제와 같이 중요한 문제도 여야가 합의하여 북한과 협상하거나 북한에 대응하지 않고 논란과 정치투쟁을 일삼는 것을 보고, 혹시 정권이 바뀌면 탈북자들을 정치적으로 이용하거나 피해를 주지 않을까 하는 불안감이 있다고 한다. 이 사회에 정착할 수 없겠다는 불안감을 느낀다고 한다.

셋째, 지나치게 외래어를 많이 쓰고 퇴폐적인 문화 등에서도 혼란과 충격을 받는다고 한다. TV 드라마에서 전통적인 남녀관계를 인위적으로 파괴하는 것도 이해하기 힘들다고 한다.

넷째, 부익부 빈익빈의 차이가 큰 것에도 위화감을 느낀다고 한다. 일부 탈북자들은 북한에서처럼 오히려 김정일 혼자만 부자이고 대부분의 사람

7) 최00 (탈북자 동지회 전사무국장) 증언 (2002년 3월 20일).

들은 거지인 것이 더 나은 것 같다고까지 말한 사람도 있다.

다섯째, 2~3년 동안은 집을 벗어나 다른 사람을 만나는 것을 싫어한다고 한다. 모든 것이 익숙하지 않고 낯설고 이상하기 때문이라고 한다. 남한사람들의 책임도 크다. 남한사람들이 북한사람들에 대하여 무식하다거나 게으르다거나 하는 등의 편견을 가지고 있는 것으로 인식하는 탈북자들이 많다. 그래서 남한사람과의 새로운 인간관계를 형성하여 상호작용 함으로써 얻게 되는 사회적 위안이나 정서적 만족, 정보의 획득에 진전이 더디다. 4~5년이 지나서야 남한인과 대화를 하거나 같이 어울려서 술을 마시거나 노래방을 가거나 하는데 다소 익숙해지게 된다고 한다.⁸⁾

사회적으로 소외감을 느끼고 문화적으로 이질감을 느끼는 이러한 상황이 극복되지 않으면 직장에서 적응하는 데 장애로 작용할 수 있으며, 심리적 불안정으로 이어질 수도 있다.

3. 경제적 불안정 및 실업

남한사회 적응을 위하여 무엇보다도 중요한 과제는 경제적인 측면으로서 안정된 직장과 적정수준의 소득을 유지하는 것이다. 생계문제가 해결되어야 그 밖의 것도 생각해볼 수 있기 때문이다. 생계문제의 해결은 탈북자의 남한사회 적응에서 가장 중요하며 가장 근본적인 요인이다. 경제적 적응이 우선적으로 이루어져야 북한의 정치적 유산을 청산하게 되고 문화적·심리적 적응도 이루어질 수 있다. 생계문제 해결의 열쇠는 직장생활에서 잘 적응하는 것이다.

전우택의 연구에 의하면 탈북자들에 대한 설문조사에서 심리적 안정과 정신건강상태가 그들이 벌고 있는 돈의 액수와 그에 대한 만족도에 직접 연관되고 있다고 한다. 월수입은 심리적 만족도에 영향을 미치는 가장 중요한 변수 중의 하나인 것으로 밝혀졌다.⁹⁾ 경제적 적응은 탈북자의 남한사회 적응에 그만큼 중요한 변수가 된다는 것이다.

8) 김00 (하나원 탈북자 교육담당관) 증언 (2002년 6월 27일).

9) 전우택, “탈북자들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구,” 『통일연구』 제1권 2호 (1997), p. 125.

탈북자들의 절반 정도가 무직 또는 영세 자영업, 임시직 등의 불안정한 직종에 종사하고 있는 것으로 조사되고 있다. 실업상태는 남한사람도 마찬가지로 건디기 어려운 고통이지만 탈북자들에게는 더한 고통이다. 북한에서는 대체로 싫든 좋든 대부분이 어떤 형태로든 직업을 가지고 있었으며 주부나 학생이라도 집단활동 또는 행사에 동원되고 있기 때문에 집안에 혼자서 고립되어 있는 경우는 흔하지 않다.

기존의 연구에서 탈북 초기 탈북주민은 인지적 및 정서적 측면에서 높은 자신감을 가지고 있는 것으로 나타났다. 남한사회의 운영원리나 방식에 대해 이해하고 있다고 생각하는 정도가 매우 높다고 한다. 일반적으로 남민들의 경우 정신건강에 많은 문제를 갖고 있는 것으로 보고되고 있는 것을 고려한다면 이와 같은 결과는 매우 다행스런 것이다. 이는 같은 민족이며 같은 언어를 사용하고, 탈북주민이라는 동질적 집단이나 남한 사회내 친인척이 존재하고 있는 등의 구조적 여건이 기본적으로 심리적 안정감을 주기 때문인 것으로 보인다. 또한 매우 극심한 어려움을 딛고 남한 사회에 정착하게 되었다는 것에 대한 성취감이 자신감을 북돋우는 역할을 하였을 것이다.¹⁰⁾ 중국에서 들은 잘못된 정보에 의거하여 남한에 가면 큰 돈을 벌 수 있다는 기대를 가지고 있는 경우도 많다.¹¹⁾

그러나 이러한 초기의 자신감은 실패의 경험을 통하여 무너지게 되는 것이다. 탈북자들이 남한사회에 적응하는 과정에 경험하는 일정한 패턴이 있는데 그것은 적응에 실패하는 패턴이다. 북한주민들이 남한사회에 오면 당국의 조사와 적응교육 등의 일정한 과정을 거친 후 당국이 알선해준 직장생활을 하게 된다. 그런데 북한 및 통일관련 연구소 연구원이나 전문직에 종사하게 되는 경우를 제외하고는 많은 수의 탈북자들이 얼마 지나지 않아서 첫 직장을 그만두게 된다. 직장을 그만두게 되는 것은 여러 가지 이유가 있다. 첫째는 기술적인 측면에서 적응하는데 어려움을 경험하기 때문이다. 한국사회에서 흔하게 쓰는 영어 및 한자, 고도로 생활화된 컴퓨터 사용, 사회주의와는 다른 복잡한 경제적 현상 등을 이해하기 어려워서

10) 독고순, 『비교문화적 관점에서의 탈북자의 적응연구』 (연세대학교 사회학과 박사학위논문, 1999년), p. 144.

11) 김00 (하나원 교육담당관) 증언 (2002년 6월 27일).

직장생활의 일상업무에 어려움을 겪게 된다.

둘째는 직장의 조직생활 및 인간관계에 적응하는데 어려움을 경험한다. 일과시간 중의 동료 및 상사와의 상호작용에서 이질감을 느끼는 경우가 많으며 인간관계의 발전에 어려움을 경험한다. 특히 일과 후에 식사 및 술자리 등에서 대화와 여가놀이에 자연스럽게 어울리지 못하는데서 오는 소외감이 부적응의 큰 요인이 된다.

김영수·정영국의 연구에 의하면 24명의 직장인 중 직업에 만족해 하는 사람은 20%에 불과하고 나머지는 국가가 알선해 준 직업이기 때문에 아무 생각없이 다니거나 적성에 맞지 않아 그만두고 싶다는 응답이 대부분이었다. 직장생활에 있어 애로 사항은 경험해 보지 않은 생소한 업무, 대인(동료·상사) 관계, 급여, 출퇴근 문제 등이었다고 한다. 특히 중소기업에 취직한 사람들의 이직율은 더 높다고 한다. 한국통신, 도로공사 등 국영기업에 취업한 사람들의 경우는 다소 적응하기가 낫다고 한다.¹²⁾

셋째는 이러한 적응장애뿐 아니라 일확천금의 꿈을 가지고 남한에 온 탈북자들의 경우 월급 생활에 만족하지 못하고 거액을 벌 욕심으로 장사를 하기 위하여 직장을 나오는 경우도 있다.

이러한 적응장애를 경험하게 되면 탈북자들은 대체로 두가지 유형의 대안을 선택하게 된다. 첫째는, 나이가 젊은 사람의 경우로서 대학에 진학하여 영어, 자본주의, 남한사회를 더 배우고 나서 다시 취직을 해야겠다고 생각하고 직장을 그만두게 되는 유형이다. 둘째는, 나이가 든 사람의 경우로서 다른 직장을 찾든지 아니면 조직생활을 도저히 하기 힘들고 장사를 해야겠다고 생각하고 직장을 그만두게 된다.

이 경우에 나이가 젊어서 대학을 진학하는 경우는 성공하기가 쉽다. 경제적으로 어려움이 있기는 하지만 대학을 다니면서 남한사회에 적응하는데 시간을 벌 뿐만 아니라, 영어, 전공, 일반상식 등에서 많은 것을 배우게 되고 장차 남한사회 적응에 필요한 인간관계도 형성하게 된다.

그런데 장사를 시작하게 되는 경우는 또 한번의 실패를 경험하기 위한 시작이 되는 경우가 많다. 한국의 경제상황에 익숙하지 않은데다가 남한인들조차 이윤을 남기기 어려운 식당 등의 장사를 시작하지만 성공하는 경

12) 김영수·정영국, 『탈북귀순자 남한사회 적응실태조사』, (통일연수원, 1996).

우보다 실패하는 경우가 더 많다. 정부에서 받은 정착금 등 기본재산을 다 탕진하게 되는 것이다.

장사를 하다가 사기를 당하는 경우도 있다. 장사를 시작하는 과정에서 계약체결을 잘못하는 경우, 한국의 물정을 잘 모르는 약점을 이용하여 도와준다고 접근하는 사람에게 돈을 사기당하는 경우 등이 있다고 한다.

장사에서 마저 실패한 사람의 좌절감은 매우 심각한 정도가 된다. 매우 큰 심리적 상처까지 받게 된다. 한번 실패의 상처를 받게 되면 모든 것에 자신감을 상실하게 되고 앞으로 살아갈 길이 막막하다는 상황에까지 직면하게 된다.

실직을 하게 되면 그 자체가 심리적인 상처가 된다. 안정된 일자리가 없다는 것이 심리적 갈등에 큰 요인으로 작용한다는 것이다. 탈북자 동지회의 경우, 회원 200여명 중에서 직업을 가진 사람은 70명 정도에 불과하다고 한다.¹³⁾ 물론 안정된 직업을 가지고 적응을 잘 하고 있는 사람은 탈북자 동지회에 가입하지 않기 때문에 이를 전체의 비율로 볼 수는 없다. 일자리가 없는 사람이 도움을 구하기 위하여 동지회에 가입하는 경우가 많을 것이다. 북한에서 직장생활, 조직생활에 진절머리가 났는데, 실업상태로 있으니 오히려 그 때가 그렇다는 것이다. 직업도 없이, 친구도 없이, 갈 곳도 없이 하루종일 집안에 박혀 있자니 온갖 생각이 다 나고 고통스럽고 견딜 수가 없다고 한다. 직장이 없다는 그 자체가 심리적 갈등의 근본 원인이 된다. 이러한 심리적 상태는 비단 탈북자만의 것은 아닐 것이다. 남한인의 경우도 실업상태가 되면 비슷한 심리적 고통을 경험하게 될 것이다. 그러나 탈북자의 경우에는 새로운 직장을 잡거나 생계를 해결할 수 있는 기회구조가 제한되어 있기 때문에 심리적 고통은 더 클 것이다.¹⁴⁾

4. 심리적/정서적 불안정

가치관 및 경제적, 사회적, 문화적 차원의 적응이 순조롭게 이루어질 때 최종적으로 심리적 정서적 차원의 적응이 마무리되는 것이다. 그러나 어느

13) 안00 (탈북자동지회 사무국장) 증언 (2002년 3월 20일).

14) 최00 (탈북자 동지회 전사무국장) 증언.

한 영역에서라도 적응에 장애가 생기면 그것은 직접적으로 심리적인 적응에 영향을 미치게 되며 심리적 장애는 다른 부분의 적응에 영향을 미쳐 심리적 요인이 적응장애의 원인이기도 하고 결과가 되기도 한다. 탈북주민들이 심리적 갈등을 느끼게 되는 가장 중요한 요인 및 계기는 남한사회의 직장생활의 적응에 실패를 하게 되는 경험이다.

탈북자들은 초기에는 남북한간의 문화적 차이, 생활정보 획득의 어려움, 남한사람들과의 접촉기회 제한, 직장생활에서의 부적응, 열등의식 등으로 인해 폐쇄적인 생활을 하는 경향이 많으며 이로 인해 외로움을 많이 느끼기 쉽다. 이러한 경향은 시간이 지나면서 주변생활에 점차 익숙해지면서 극복이 되는 문제들이다.

그러나 일반적으로 북한을 탈출하여 남한으로 귀순한 사람들은 남한사회에 적응하기까지 상당기간동안 심리적 불안정을 겪는다. 이장호의 연구¹⁵⁾에 의하면 탈북자들은 대체로 5단계의 심리적 불안정을 거쳐서 정착하게 된다.

첫째, 이질문화 충격 단계로서 공포와 불안감이 심한 시기이다. 모든 것이 낯설기 때문에 불안하며 미래가 어떻게 전개될지 모든 것이 불확실하여 남한에 온 것이 잘한 것인지 어떤지를 확신하지 못하고 심리적으로 방황하기도 한다.

둘째, 기초취업준비 단계로서 남한사회의 여러측면에 대하여 한편으로는 불만을 느끼기도 하고 또 한편으로는 동조하기도 하는 등 복잡한 심리 상황에서 갈등을 하게 된다.

셋째, 생활정착 단계로서 어느 정도 적응이 이루어진 상태이다. 넷째, 재사회화 단계로서 남한사회에 순응하고 동화하는 시기이다. 다섯째, 문화사회적 통합단계로서 남한사람으로서의 소속감을 가지고 정서적으로 안정감을 가지게 되는 시기이다. 대체로 5년 내지 6년 정도의 시간이 지나야 가능한 단계라고 볼 수 있다.

그러나 탈북자들 중에는 남한사회 적응에 현저하게 실패하는 사람도 있다. 구조적 장애들을 심리적으로 극복하지 못하기 때문이다. 탈북자들이

15) 이장호, “남한이주자의 한국사회 적응을 위한 체계적 접근,” 크리스찬아카데미 남북관계 대화모임, 『탈북자 지원을 위한 대책과 과제』 1996.

남한에 와서 적응에 실패하고 심리적 갈등을 경험하게 되면 심리적 병리 현상을 경험하게 된다. 직장이나 결혼과 같은 근본적 문제가 해결되지 못할 경우에 만성적으로 느끼게 되는 문제이다. 탈북자들의 심리적 갈등은 대개 남한으로 귀순한지 4-5년 미만의 사람들에게 나타나는 것이 보통이다.

남한사회 적응에 어려움을 겪게 되면 느끼게 되는 심리가 또 실패하지 않을까 하는 불안감이다. 심지어는 직장에 새로 취직하는 것이 두렵고, 사업을 시작하기에는 자본이 없기 때문에 이 사회에서 자신이 할 수 있는 것이 아무것도 없다는 무력감을 느끼게 한다.

대체로 이러한 심리적 문제를 경험하는 사람들은 한국으로 온지 2년 정도 지난 사람들의 경우에 많다고 볼 수 있다. 대개 첫 해는 보호기간에 해당되기 때문에 큰 문제가 없는 해이다. 1년이 지나기 시작하면 취직과 퇴직을 반복하여 전전하는 과정을 거치게 되는데 이때 발생하게 되는 심리적 문제가 무력감이다. 처음에는 기대감이나 환상을 가지고 한국에 왔다가 그러한 기대감이 무너지고 적응에 실패를 경험함에 따라서 정신력을 소진하게 된다.¹⁶⁾

이러한 무력감을 느끼게 되는 경우는 대체로 남한의 여러 자선 단체의 지원을 받게 됨에 따라 다소 호전되는 경우가 있다. 또한 무력감으로부터 다시 기운을 얻게 되는 것은 철저한 실패를 경험하고 나서 새로운 심리적 반전을 경험하는 경우이다. 상담소나 종교기관 등의 도움과 지원으로 이러한 계기가 마련될 수 있다. 한국에 온 것은 북한생활로 부터의 도약이 아니라 한국에서 새로 태어난다는 등 새로운 각오를 하는 등의 심리적 성숙의 과정을 경험하게 되는 사람들은 심리적 어려움을 극복하고 한국사회에 성공적으로 적응하게 된다. 이러한 과정을 경험한 사람들은 귀순자로서의 특권을 정부로부터 기대하거나 하는 등의 의존적인 심리에서 벗어나 스스로 삶을 개척하지 않으면 안된다는 각오를 하는 경우이다. 이러한 정신적 성숙의 계기가 없는 경우는 심리적 무력감에서 헤어나지 못하고 부적응의 기간이 길어지기도 하고 더 악화되기도 한다.

탈북자들이 남한에 와서 심리적 정서적 불안정을 느끼는 까닭은 사회문

16) 독고순, 앞의 글, p. 146.

화적 이질성 때문만은 아니다. 다음과 같이 몇가지로 나누어 볼 수 있다.

북한가족에 대한 죄책감

북한에서 탈북하여 남한에 정착한 사람들이 공통적으로 느끼는 심리적 갈등의 하나는 북한에 두고 온 가족에 대한 죄책감이다. 가족을 두고 혼자 탈북함으로써 북한에 남은 가족이 정치적으로 큰 피해를 받게 된다는 자책감 때문이다. 실제로 부모형제를 두고 온 경우 부모와 형제들이 모두 어려움을 겪게 된다. 결혼하여 배우자를 두고 온 사람들의 경우 북한에 남은 배우자는 이혼을 함으로써 정치적 처벌을 면할 수 있다고 한다. 어떤 경우든 북한에 두고 온 가족에 대한 죄책감은 탈북자들을 괴롭히는 가장 중요한 요소가 된다.

그래서 최근 남한거주 탈북자들의 소망의 하나는 연변을 통하여 접근하여 북한에 남은 가족들을 남한으로 데리고 오는 것이다. 이에 성공하여 가족을 데리고 오는 사례가 다수 있다.

1995년 이전에 탈북한 사람들은 탈북 동기가 주로 정치적이며, 처음부터 남한을 목적지로 계획하고 탈북하여 남한으로 왔기 때문에 심리적 안정을 쉽게 찾았다고 한다. 그러나 95년 이후 탈북자는 주로 경제적인 요인으로 탈북하여 중국 등지에서 전전하는 과정에서 남한인 및 조선족과 접촉하는 과정에서 남한으로 오게 된 사례가 많다고 한다. 남한에서 삶이 기대에 미치지 못하고 좌절하게 되면 남한에 온 것 자체를 후회하는 경우가 많아서 마음고생이 더욱 심하다고 한다. 잘못 왔다는 후회와 함께 북한에 두고 온 가족에 대한 죄책감이 더욱 커진다고 한다.¹⁷⁾

자아상실감과 정체감의 혼란

탈북자들은 대체로 북한에서의 삶과 남한에서의 삶이 완전히 달라지게 된다. 특히 북한에서 사무직이나 관리직 전문직에 종사했던 사람들이 남한에 와서는 하위직에 종사하기가 다반사인데 이들은 더 큰 자아상실감을 느끼게 된다. 북한에서의 자아와 남한에서의 자아가 완전히 다르게 받아들여지는 경우가 많다. 가령, 북한에서는 당원, 대학졸업자, 엘리트로서 자

17) 김00 (전 중국 주재 북한외교관) 증언 (2002년 3월 31일).

아정체감을 가지고 있었는데 남한에 오면 모두 잃어버리게 되기 때문이다.

북한주민들은 직장의 상급자, 당비서 등 체제가 규정해준 직위에 의하여 자아정체감을 가지게 되는 경우가 많다. 그러나 남한에 왔을 때는 이러한 구조적 준거틀들이 존재하지 않고 전혀 새로운 준거집단들이 자아를 규정하게 된다. 가령, 영어를 잘 못하는 사람이라든지, 탈북한 사람이라든지, 뭇가 감추어진 사람이라든지 등 온통 부정적인 낙인이 많다.

전우택의 연구에 의하면 통계적으로 유의미한 차이는 없었으나 전체적으로 보아 학력이 높을수록 월수입액과 취업율이 더 높았으나 수입에 대한 만족도, 자신의 작업수행 능력에 대한 주관적인 자기평가 등이 더 낮은 것으로 나타났다.¹⁸⁾

탈북자들은 남한에 적응하는데 있어서 적응의 정도에 관하여 혼란을 경험하게 될 수 있다. 탈북주민의 적응유형은 동화형과 통합형으로 나눌 수 있는데 동화형이란 자신의 문화나 정체성을 유지하길 원치않고 그 나라의 문화만을 추구하는 경우이며, 통합형이란 자신의 문화를 유지하는 것에 관심을 가지고 있으면서 다른 사람들과 접촉하고 있는 경우로 어느 정도 문화적 순수성도 유지되고 있으면서 동시에 전체사회에 적응해 가는 것이다.¹⁹⁾

동화형의 특성을 보이는 사람들은 북한체제에 대한 반감이나 환멸, 부정적 인식이 큰 경우이다. 특히 북한사회의 심각한 경제난과 부패, 인권탄압 등의 직접적 희생양이 되었던 사람들은 북한 체제나 당국에 대한 엄청난 저항감이 있음은 물론이고 그 안의 일반주민에 대한 불신도 크다.

동화형은 이질적인 새로운 사회에 적응해야 하는 지금의 당면과제가 너무 중요하기 때문에 다른 것에 미쳐 신경 쓸 여유가 없거나, 보다 빨리 남한사회에 적응하고자 하는 경우이다.

동화형에 비해 통합형으로 분류할 수 있는 사람들은 이 사회에 대한 전망이나 적응에 대한 기대에서 복잡한 심정을 드러낸다. 자신의 정체성에 대하여 고민하는 이들에게 남한사회는 그다지 좋은 적응조건을 제공하고

18) 전우택, “탈북자들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구” 『통일연구』 제1권 2호 (1997), p. 136.

19) 독고순, 앞의 글, p. 149.

있는 것 같지가 않다고 느끼기 때문이다.

“남한사회는 당연히 긍정적인 의미의 충격도 있었지만 부정적인 것도 적지 않다. 남쪽 사람들 앞에서 내가 헐벗고 굶주린 모습으로 무식하고 실수를 연발하는 맹구가 되어야 한다는 것을 알았을 때 충격이 심할 수밖에 없었다. 남북지식인 문화통합모임은 그런 면에서 나에게 또 다른 세계이다. 이 모임에서 나는 나일 수 있다. 나를 내가 원하는 식으로 만들어 갈 수 있고 나를 나로 드러낼 수 있다”²⁰⁾

최근에 온 탈북자일수록 북한체제는 머지않아서 붕괴한다고 생각하고 남한에 완전히 동화할 필요가 없으며 통일될 때까지 기다린다고 생각하는 경우도 있다고 한다.

결혼 스트레스

탈북자들에게 결혼이 직장 문제와 더불어 가장 큰 문제의 하나라고 한다. 1995년 이후 탈북자 중에는 결혼하여 사는 사람이 10%에도 미치지 못한다고 한다. 남자든 여자든 남한인과 결혼하기가 매우 어렵다고 한다. 탈북자 동지회 남성회원 170명 중에서 독신으로 사는 사람이 70%라고 한다. 북한에서는 직업과 재산에 상관없이 결혼하는 것은 문제도 되지 않는데 비하여 남한에서는 결혼하기가 어렵다는 것이다.

그래서 가장 선호하는 것이 탈북자끼리 결혼하는 것이라고 한다. 남한 사회에 적응하는데는 남한인과 결혼하는 것이 도움이 되지만 남한인과 결혼하는 것 자체가 매우 어렵기 때문이다. 남한인 여자는 결혼 상대자의 기본조건으로 안정된 직업을 꼽는데 탈북자 남자는 이점에서 가장 취약하며, 남한인 남자는 세련된 여자를 원하는데 북한인 여자는 그렇지 못하다고 한다. 북한 여성이 남한 남성과 결혼한 경우가 하나도 없다고 한다.

한 여성 탈북자의 증언에 의하면 남한 남성과 결혼하고 싶은 마음은 털끝 만큼도 없다고 한다. 그 까닭은 남한 남성들이 솔직해 보이지 않으며 부부생활에서 믿음이 가지 않는다는 것이다. 탈북남성들은 말과 행동은 거칠지만 그래도 믿음이 더 간다는 것이다. 그 이유는 주로 남녀관계에 대한 가치관의 이질화된 차이점 때문이라고 한다.

20) 독고순, 앞의 글, P. 151에서 재인용

결혼을 하지 못하기 때문에 오는 스트레스뿐만 아니라 30대, 40대의 나이로 독신으로 5~6년 이상을 사는 것은 매우 어려우며, 독신으로 있기 때문에 외로울 뿐만 아니라, 안정을 찾지 못하여 돈을 낭비하게 되고 그래서 정착하는데 더욱 어렵다고 한다.²¹⁾

남한인의 편견

남한사회에 적응하는데 있어서 느끼는 심리적 장애요인의 하나는 남한인들이 탈북자들을 보는 편견에 있다. 첫째, 남한인들은 탈북자들이 북한을 탈북하여 남한으로 올 때 북한으로 돌아갈 수 없는 범죄를 저질렀거나 자기 체제와 자기 가족을 배반하고 왔을 것이라는 인식을 가지고 있는 경우가 많다. 탈북자 본인이 탈북의 동기를 논리적으로 설명하지만 사실이 아닐 것이라고 의심하는 경우도 많다. 그래서 탈북자들을 범죄인시하는 경우가 있다. 이것은 탈북자들이 남한사회에서 남한인들과 신뢰관계를 형성하는데 매우 큰 장애로 작용할 소지가 많다.

둘째, 탈북자들은 사회주의 국가에서 살다가 왔기 때문에 자본주의 사회에 살고 있는 남한인과는 다른 점이 있을 것이라는 고정관념이다. 가령, 자기 일을 자기가 판단하여 적극적으로 하지 않고 위에서 시키는 대로만 하는 등 소극적인 태도를 가졌을 것이라는 편견이다. 북한인들을 게으르고 나태한 것으로 가정하는 경우가 많다. 특히 탈북자들의 보호경찰관들이 이러한 편견을 많이 가지고 있는 것으로 보고된 연구가 있다.²²⁾ 탈북자 보호경찰관들은 탈북자들이 폐쇄되고 경직된 사고방식, 자본주의와 사회주의 간의 가치관의 혼돈을 보인다고 지적했다. 또한 탈북자들은 자립의지가 부족하며 이기주의적인 태도를 보이는 경우가 많다고 지적하였다.

이러한 인식들은 탈북자들이 남한으로 올 때 전혀 생각하지 못했던 부분들이기 때문에 남한에서의 삶이 생각보다 어렵다고 한다. 탈북자에 대한 편견의 한 사례로 탈북자 동지회가 사무실을 얻는데 어려움을 느꼈다고

21) 송00 (탈북자, 29세) 증언 (2000년 9월 20일).

22) 전우택, “탈북자 적응의 심리적 문제: 보호경찰관 설문결과를 중심으로,” 연세대학교 통일연구원 학술발표회, 『북한사람 - 삶의 질, 굶주림, 남한사회 적응』, 1999.

한다. 북한을 탈출한 사람들의 모임이리는데 대한 거부감이 있다는 것이다.²³⁾

IV. 개선 방향

지금까지의 논의에서 문제의 실태와 그 원인을 살펴보았다. 부문별로 개선방향을 제시해보고자 한다.

1. 탈북자 지원 정책의 문제점 개선

앞에서 살펴본 대로 탈북자 보호 및 정착지원 정책은 상당히 완비되어 있는 편이다. 그러나 이런 정책들이 모두 완전한 것은 아니다. 어떤 정책들은 탈북자들을 과보호하는 측면이 있으며 탈북자들의 남한사회 적응에 역기능을 하는 부분도 있다. 가령, 국민기초생활보장법은 탈북자가 취업하지 않을 경우에 50만원의 기초생활보장비를 지원하기 때문에 교회에서 지원하는 50만원과 그 밖의 지원단체에서 지원하는 수입을 합치면 취업하는 경우보다 훨씬 많은 수입을 올릴 수 있기 때문에 취업을 기피하는 경우가 많아서 탈북자들의 남한사회 적응에 장애로 작용하게 된다.

정책지원금제도에 대해서도 문제제기가 나오고 있다. 정착지원금은 혼자일 경우 월최저임금(474,600원)의 62배인 2,942만원이며 주거지원비는 13평형 영구임대아파트 보증금 754만원으로 모두 3,696만원을 받게 된다. 4인가족의 경우 모두 6,469만원 수준이다. 보로금을 받는 사람들의 지원금은 이 보다 크게 늘어날 수 있다.

일시불로 받게 되는 이 정착지원금은 크게 두 가지 용도로 오용되는 경향이 있다. 첫째는 북한에 두고 온 가족을 데려오는 ‘공작금’으로 활용되는 경우가 있으며, 둘째는 직장을 그만두고 자영업을 시작하는 자본금으로 활용되는 경우가 있다. 이들은 모두 지원목적에 어긋나게 사용되는 사례이다.

23) 최00 (탈북자동지회 전사무국장) 증언 (2002년 3월 20일).

일시불로 지급하는 정착금을 분할하여 지급하는 방식으로 바뀌었으나 고용을 보장하고 직업훈련 지원을 강화하여 자립능력을 길러주는 방향으로 개선할 필요가 있다는 의견들이 제기되고 있다. 냉전시대의 산물인 포상적 차원으로 이해되는 정착금과 북에서 가지고 온 정보와 물자에 대한 보상형식으로 지급하는 보로금 제도는 체제경쟁이 끝나고 탈북자 처리문제가 사회문제로 된 현 시점에서는 재고되어야 할 사안이다.

특히 보로금 제도는 탈북자들간에 위화감을 조성하는 요인이 되는 것으로서 개선을 요하는 사안이다. 북한에서 좋은 출신성분으로 좋은 자리를 차지함으로써 보다 많은 혜택을 누리고 온 사람들에게 더 많은 정보를 제공받는다는 이유로 더 많은 정착금을 제공하는 것은 잘못된 일이라고 인식되고 있기 때문이다.

나이가 많고 학력수준이 낮은 계층이 적응하기가 어려운 계층이므로 더 많은 지원을 받을 필요가 있다. 이들 취약계층에 더 많은 지원을 해주는 방향으로의 개선이 필요하다.

탈북자들이 정부의 탈북자 정책에 대해 가지는 보편적인 불만의 하나는 북한에서 직위가 높은 사람들에게 정착금을 많이 주는 등 우대하는데 있다. 1994년에서 98년까지 입국한 사람들은 정착 지원금이 적어 적응에 애로를 겪고 있는 사람이 많으며 정착금제도에 대한 불만이 많다. 북한에서 좋은 출신성분으로 좋은 자리를 차지함으로써 보다 많은 혜택을 누리고 온 사람들에게 더 많은 정보를 제공받는다는 이유로 더 많은 정착금을 제공하는 것은 잘못된 일이며, 이는 그간 남한과 이런 저런 관련을 맺고 있어 피해를 보았던 사람들을 외면하는 것이라고 탈북자들은 비판한다. 이들은 탈북과 통일이 북한에서의 계층구조가 뒤바뀌고 그간의 삶을 역전시킬 수 있는 기회가 되어야 한다고 믿는다.

“북한에서 잘살던 사람들이 남한에서도 대우를 잘 받고 있어요. 귀순당시 외화를 가져온 사람도 있는데, 그 돈이 다 북한주민들의 것을 훔친 것이나 같습니다. 북한의 고위층은 다 북한주민들을 착취한 사람들인데 그들에 대한 남한 정부의 대우가 훨씬 좋습니다. 통일이 된다면 북한고위층 출신 귀순자들에게 복수를 하려는 북한주민들이 생길 수 있습니다.”²⁴⁾

24) 박종철·김영훈·이우영, 『북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개

북한에서의 경력, 자격, 노동연한 등을 인정해 주지 않는데서 오는 문제점도 많다고 한다. 탈북자들이 취직을 하여 열심히 일하지만 남한인에 대하여 턱없이 불평등한 대우를 받는 경우가 많다고 한다. 기관에서 직장을 알선하여 취직을 할 때는 회사에서 부여하는 급수가 높은지 낮은지도 모를 뿐 아니라 향후 진급 및 승진의 기회가 어떻게 되는지 모르고 일을 하다가 몇 년이 지난 후에 턱없이 불평등한 대우를 받고 있다는 것을 알게 된다고 한다. 한국에서는 연공서열의 성격이 잔존하고 있는데도 북한에서 온 사람은 이러한 점에서도 대접을 받지 못하고 하위직급으로 발령을 받는다고 한다. 이런 차별대우를 받게 되면 평등주의에 익숙한 북한인들로서는 견디기가 어렵다고 한다.²⁵⁾

탈북자들의 남한사회 적응에서 가장 중요한 기초가 되는 것이 안정적인 직장을 가지는 것임은 앞에서 지적되었다. 그런데 탈북자들이 남한사회에서 가지는 기회구조가 제한되어 있다는 것이 문제의 본질의 하나이다. 그렇다면 탈북자들의 적응개선 방안으로서 가장 우선 되어야 할 것은 기회구조 확장을 위한 대책이 필요하다. 기존의 탈북자 취업정책에서 새로운 방향모색을 통하여 탈북자들에 대한 기회구조를 확대하는 것이다. 노동시장에서 가지는 불리함 때문에 남한의 자본주의 노동시장에 그대로 방치해 둔다면 탈북자들은 남한인과의 경쟁에서 매우 불리할 수밖에 없다.

가장 바람직하고 손쉽게 해결할 수 있는 방안의 하나는 탈북자를 자본주의 노동시장에 맡겨놓기 보다는 도청, 군청 등의 국가기관에서 1명씩 학력과 자격, 적성을 고려하여 고용하는 방안을 마련할 필요가 있다. 사회주의 국가에서 살았던 사람은 자본주의 시장 영역보다는 공공부문에 종사시키는 것이 적응하기에 보다 용이하기 때문이다.

2. 탈북자 교육에 대한 보완점

탈북자 문제의 특징의 하나는 계속해서 새로운 사람들이 들어와서 하나 둘을 졸업하고 남한사회에 배출되어 적응해 가는 같은 패턴을 반복한다는

선방안』(통일연구원, 1996), p. 92.

25) 최00(전 탈북자 동지회 사무국장) 증언(2000년 9월 20일).

것이다. 그래서 기존 탈북자들의 시행착오를 유형화하여 다음 기수의 탈북자들에게 선행사례를 소개해주는 방식의 교육이 유용할 것이다. 직접 실패를 경험하기 전에 간접적인 방식으로 실패에 대한 경험을 하게 함으로써 사전에 대비하게 하는 방식이다. 탈북자 개인들에게 유용한 자료가 될 뿐 아니라 정책입안자에게도 좋은 자료가 될 것이다.

이 논문은 탈북자들의 적응상의 실태와 그 원인을 부문별로 분류하여 시행착오의 패턴을 찾고자 하였다. 앞으로의 연구는 탈북자들 개인사례들을 광범위하게 조사하여 성별, 연령별, 직업별, 학력별 집단에 따른 시행착오 및 성공사례들을 유형화하여 탈북자 적응교육의 교재로 활용할 필요가 있다.

탈북자들이 북한에서 가져온 가치관은 북한체제의 사회화 과정에서 형성된 것이며 오랫동안 습관적으로 살아온 것이기 때문에 쉽게 바뀌는 것은 아니지만 북한체제와 남한체제의 차이점을 인식하게 되면 바뀔 수 있는 것이다. 북한체제와 남한체제가 지향하는 바람직한 가치관이 무엇인지, 자유민주주의와 자본주의 체제가 사회주의의 그것과 어떻게 다른지, 우리 사회의 도덕과 규범이 어떤 것인지를 제대로 이해할 수 있도록 교육을 강화할 필요가 있다. 현재 추진중인 사안이지만 탈북자들을 대상으로 한 시장경제교육 교재를 개발하여 하나원 교육생들에게 배포하여 읽도록 하는 것이 필요하다.

또한 탈북자들의 적응에 가장 큰 장애로 작용하는 탈북자 개인의 가치의식 문제중의 하나는 탈북자들이 정신노동 위주의 직장을 선호한다는 점에 있다. 특히 3D업종에 종사하기를 기피하는 사례는 잘 알려져 있다. 제조업체에서는 외국노동자들을 많이 고용하고 있는데 이들 업체는 외국노동자보다는 언어소통이 잘 되는 탈북자들을 고용하기를 선호하지만 탈북자 본인들은 고려조차 하지 않는다고 한다. 탈북자들은 최소한 반사무직 정도의 직종이 되어야 관심을 갖고 취업을 한다고 한다. 탈북자들에 대한 교육시에 남한사회에서 가치의 다양성과 자아실현의 다양한 방법에 대하여 설명해주는 과목을 가르칠 필요가 있다.

탈북자들의 대다수는 북한에서 장사를 해 본 경험이 있는데 이들은 남한에 와서는 자본주의를 장사와 동일시하면서 북한에서 해본 장사에 자

신감을 가지고 작은 자본으로 장사를 시작하는 경향이 있는데 이것은 매우 위험하다는 것을 탈북자들에게 주지시킬 필요가 있다. 북한에서의 장사와 남한에서의 장사는 매우 다른 구조와 원리 속에서 작동하는 것이라는 사실을 교육시킬 필요가 있다. 동시에 직장생활에서 꾸준히 적응노력을 하는 것이 남한사회 적응에서 가장 지름길이라는 점을 강조하여야 할 것이다. 이전 탈북자들의 사례에서 볼 때 직장생활에서 꾸준히 노력하여 잘 적응한 사람이 남한사회에 가장 잘 적응한다는 사실을 주지시킬 필요가 있다.

3. 적응장애를 보는 시각 조정

북한 사람들이 남한에 오면 문화적으로 이질성을 느끼고 사회적으로 소외감을 느끼는 것은 너무나 당연하다. 남한과 북한은 다른 체제이며, 다른 사회이기 때문이다. 탈북자들이 남한에서 적응하는 과정에서 문화적 이질성을 극복하기 위해서는 정부의 지원정책이 도움은 되지만 궁극적인 해결책은 남한에서 직접 살면서 체험하는 것이다.

결국 탈북자들이 남한사회에 적응하는데는 하루아침에 완결될 수 없다. 시간이 지나면서 남한사람과 같은 성원으로서는 같은 사회적 문화적 역사적 경험을 공유해야 같은 문화권의 사람이 될 수 있는 것이다.

탈북자들 자신이 남한사회에서 이질감을 느끼는 것에 대하여 조바심을 느껴서 소외당하기 보다는 이질감을 느끼는 것이 당연한 과정이라는 점을 사전에 인식할 수 있도록 교육해줄 필요가 있다.

남한과 북한사회는 단순히 자본주의와 사회주의 체제로서 체제가 다르다는 것만 가르쳐서는 안된다. 자본주의든 사회주의든 남북한은 50년 이상을 다른 길을 걸어온 체제이기 때문에 다른 나라나 마찬가지로 지름을 부각해야 할 것이다.

탈북자들이 남한에 와서는 이질감을 느끼고 온갖 시행착오를 경험하지만 4-5년의 시간이 지나면 대체로 남한사회에 정착하게 된다. 그 동안에 정부의 지원이 시행착오를 줄이는데 크게 도움이 되지만 가장 중요한 것은 남한에서 살아가면서 배우는 직접적인 삶의 체험이다.

4. 심리적/정서적 불안정 개선방안

결혼촉진을 위한 장치

탈북자들은 직장과 결혼문제만 해결되면 나머지 요인들은 피상적이라고 인식한다고 한다. 결혼은 탈북자들의 성공적인 남한사회 적응에 그만큼 중요하다. 탈북자들의 남한정착의 지름길은 결혼하는 것이라는 사실을 전제로 할 때 정부 또는 탈북자 지원 민간단체에서 중매를 전담하는 단체 또는 기관을 설치하면 좋을 것이다.

탈북자들을 위한 전문 결혼상담소를 탈북자 후원회에 운영하는 것도 필요하며, 일반 결혼상담기관에 탈북자들의 코너를 마련하여 운영한다면 큰 효과를 거둘 수 있을 것이다.

준거틀 조정 교육

탈북자들이 남한에 살면서 경험하게 되는 생활방식의 하나는 쉽게 북한에서의 삶을 망각하고 남한의 이웃들과 자신을 비교하는 행위이다. 탈북자들이 남한에 생활하면서 이웃의 남한인과의 생활을 비교한다면 당연히 상대적 박탈감과 좌절감을 느끼기 쉽다. 탈북자들은 일단은 북한에서의 생활과 남한에서의 생활을 비교하는 준거틀을 가지는 것이 필요하다. 북한에 있을 때에 비하여 삶의 조건이 향상된 부분은 고려하지 않고 남한인과의 비교만을 만족의 척도로 사용한다면 불만족을 느끼지 않을 수 없을 것이다. 따라서 탈북자들로 하여금 남한사회에서 생활한 시간대별로 비교의 척도를 변화시키는 지혜를 갖도록 교육시킬 필요가 있을 것이다. 남한인과의 비교는 어느 정도 시간이 지난 다음에 비교를 하는 삶의 지혜를 계몽할 필요가 있는 것이다.

또한 남한사회 적응에 너무 서둘러서는 안된다는 점이다. 완전한 적응을 위하여 가장 필요한 것은 간접경험으로 제공받는 교육보다는 실제 체험이다. 대체로 4~5년의 시간이 지나면 남한사회에 적응하게 된다. 효과적인 정부정책과 더불어 탈북자 본인의 노력도 매우 중요하다는 뜻이다.

종교 권유

전우택의 연구에 의하면 종교를 가지고 있는 사람들이 더 좋은 정신건강을 가지고 있는 것으로 밝혀졌다. 탈북자들이 종교를 갖는 것은 남한사회 적응에 여러 가지 좋은 잇점이 있다. 첫째, 교회나 절에서 새로운 사람을 만나기도 하고 그들과 지속적인 교제도 가능하게 되는 것이다. 북한의 가족을 떠나와서 홀로된 탈북자들이 새로운 인간관계와 지지망을 가질 수 있는 것이다.

둘째, 교회나 사찰은 자선사업을 하는 주체이기 때문에 탈북자들이 신도가 되면 그들 종교단체로부터 지원을 받기가 용이하기 때문이다. 직장생활 적응에 어려움을 겪고, 사업에 실패한 사람들의 경우 종교계 등의 자선단체의 지원을 받으면서 새로운 삶의 터전을 시작할 수 있는 것이다. 셋째, 종교단체의 지원을 받을 경우 경제적 차원뿐 아니라 정신적 차원에서도 어려움을 이길 수 있는 힘을 얻게 되어 고비를 넘긴다고 한다.

남한국민 교육

탈북자 개인의 적응노력과 정부차원의 지원도 중요하지만 남한사회 구성원들이 사회적 지지망을 구성하여 탈북자들을 공동체적 구성원으로 적극적으로 수용하려는 노력도 중요하다.

탈북자들에 대한 따뜻한 정서적 포용이 무엇보다도 중요하다. 국내 정착중인 탈북자들이 호소하는 애로중의 하나는 남한인의 탈북자에 대한 편견과 차별의식이다. 탈북자들은 지도자를 잘못 만난 죄 밖에 없으며 먹지 못하여 사선을 넘어 여기까지 온 난민들로서 인도주의적 지원의 대상이며 우리와의 통일의 대상이다.

탈북자들의 남한 사회적응을 돕기 위해서 반드시 시행되어야 할 것이 남한인들의 탈북자에 대한 시각의 조정인 것이다. 남한인에 대한 교육은 대체로 크게 두가지 차원의 내용을 부각해야 할 것이다. 첫째, 탈북의 배경에 대하여 개인적인 요인과 구조적인 요인을 구분하여 인식할 필요가 있다. 1990년대에 들어서 탈북의 계기로서 비행에 연루되어 당국에 쫓기다가 남한으로 오는 탈북자들의 수가 증가하고 있다. 이러한 북한의 현상에 대하여 탈북자 개인의 비행으로 보는 시각을 바꾸도록 남한인을 교육

해야 한다. 북한과 같은 생존의 위기적 상황이 발생한 것은 북한의 체제적 요인 때문이며, 다수의 사람들이 비행에 가담하게 되는 것은 식량난과 같은 그 사회의 구조적 산물인 것이다. 식량난에 직면하여 아사의 위기에 직면하게 되면 사회적 일탈을 하지 않기가 구조적으로 어렵다는 점을 부각할 필요가 있는 것이다.

둘째, 탈북자의 남한사회 적응이 실패했을 경우 그 부작용에 대한 사전 교육을 남한인들에게 실시하는 것이 필요하다. 한 탈북자가 남한사회 적응에 실패하여 다시 북한으로 탈출하려다가 실패한 경우가 있었다. 이 하나의 사례가 언론에 보도되어 큰 반향을 불러일으켰다. 특히 북한에까지 알려져서 남한과의 통일을 매우 부정적으로 보게 하는 악영향을 미친 바 있다. 한 사람의 실패 사례가 그렇게 큰 영향을 미친 것이다.

탈북자들의 남한사회 적응문제는 단순히 탈북자 한 개인의 복지 문제가 아니라 남북한 통일을 위한 기반조성이라는 점을 남한인들이 새롭게 인식해야 할 주요 과제이다. 뿐만 아니라 수적으로 점증하는 탈북자들이 집단적으로 부적응자로 방치되고 사회적 불안요인이 된다면 그것은 심각한 국내적 문제가 될 수도 있다는 것을 인식해야 하는 것이다.

5. 탈북자에 대한 새로운 호칭 제언

탈북자들의 발생 배경이 달라졌고 탈북의 양상도 달라졌기 때문에 탈북자들에 대한 호칭도 새로운 문제로 제기되고 있다. 과거에 월남귀순자(1962년), 월남귀순용사(1978), 귀순북한동포(1993), 북한이탈주민(1997) 또는 탈북자 등 다양한 말들이 사용되었다. 현재 공식용어로 쓰고 있는 ‘북한이탈주민’이라는 용어는 변절자, 반동분자 등의 느낌이 들어 탈북자 전체가 매우 싫어하고 있다고 한다.

또한 국내에 입국한 탈북자와 중국 등지에서 유랑하는 탈북자간에 구분이 안되어 개념에 혼란이 있는 문제도 있다. 현재는 탈북자 단체 내에서도 호칭변경을 둘러싸고 많은 논의가 전개되고 있다. ‘자유이주민’으로 하자는 제안도 나오고 있다. 그러나 그것도 적합한 개념이 아니다.

그래서 새로운 용어를 제안해 보고자 한다. 필자는 남한에 귀순하여 정

착하고 있는 사람들을 ‘탈북정착민’(약어로 ‘탈북민’)이라고 부르며, 한국에 들어오지 않거나 못하고 중국 등지에서 유랑하는 사람들을 ‘탈북난민’이라고 부르는 것이 타당하다고 본다.

탈북정착민은 대량으로 탈북하였던 사람들이 남한을 최종 정착지로 선택하여 남한으로 귀순하여 살고 있는 사람들이라는 뜻이다. 과거에 소수의 사람들이 정치적 개인적 이유로 북한을 이탈하여 남한으로 와서 용사로서의 대우를 받는 시절과는 다른 양상으로 탈북 및 남한귀순 현상이 전개되고 있기 때문에 이 용어가 적당하다고 본다. 난민이란 정치적 경제적 이유로 거처를 떠나 유랑하는 사람이라는 뜻으로서 영어로는 displaced people이다. 중국에서 유랑하는 탈북자들은 분명히 경제적 정치적 난민인데 중국은 이를 인정하지 않고 있다.

현재 탈북자 보호 및 정착을 지원하고 있는 법률의 이름이 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률’로서 그 취지가 ‘정착’을 지원하는 것임을 명시하고 있어 ‘탈북정착민’이라는 명칭은 법률명과도 일치하는 개념이다. 팔레스타인 등의 경우에도 정치적 이유 때문에 일정한 거처를 정하지 못하고 떠돌아 다니는 사람들을 난민이라고 부르고, 법적으로 수용되어 한 곳에 거처를 정한 사람들을 정착민(resettlers)이라고 부르고 있어 국제법적 개념과도 일치한다.

한국에 입국하지 못하고 주로 중국에 유랑하는 사람들을 ‘탈북난민’이라고 명명하는 것은 그들에 대하여 난민 지위 부여를 거부하는 중국을 압박하는 언어적 수단이 될 수도 있다.

탈북정착민이라고 명명하게 되면 탈북자들이 스스로 남한땅에 정착해야 되는 사람들이라고 자성예언을 하게 하는 효과도 있기 때문에 순조로운 정착에 도움이 되는 이미지를 가진 개념이라고도 볼 수 있다.

V. 맺음말

지금까지 탈북자의 남한 정착 문제를 인성 및 가치관, 사회문화적 측면, 경제적 측면, 심리적 측면으로 나누어서 살펴보았다. 이 분석은 연간 수백 명 정도의 탈북자가 입국하는 기존의 상황을 전제로 한 것이었다.

그런데 대량의 탈북자가 입국한 경우는 문제의 양상이 달라질 수 있다. 무엇보다도 대량의 탈북자를 대상으로 할 경우는 더 많은 국가 예산이 소요되며 이들에 대한 직업알선이 더 어려울 수밖에 없어질 것이다. 국가의 예산이 뒤따르지 못할 경우 탈북자의 실업이 증가하게 될 것이다. 앞의 논의에서 살펴본 대로 경제적 측면이 가장 중요한 변수이기 때문에 탈북자의 수가 증가할수록 경제적 측면의 문제는 더 커질 가능성이 높다. 금년도 입국 탈북자수가 1,000명을 넘을 것으로 예상할 수 있는데 이는 곧 하나원의 증축과 교육방식 변화의 불가피성을 의미한다.

탈북자의 숫자가 많아지면²⁶⁾ 하나원과 같은 수용시설이 정착 및 적응 훈련을 시키기 보다는 매뉴얼이나 시청각 교재 등을 통한 적응교육 방식이 불가피해질 것이다. 하나원과 같은 수용시설은 규모가 더 확대되어야 함은 말할 것도 없지만 이 기관들의 기능은 임시보호를 하며 임시보호 기간동안 취적 등의 법적 처리와 주거지에 배출하기까지의 일시적 거처를 위한 기능으로 한정할 수밖에 없을 것이다.

탈북자들의 숫자가 증가하면 이들의 가치관과 태도는 달라질 수 있다. 또한 북한의 정치사상적 측면을 버리고 남한에 단순히 적응해야 할 것인가에 대하여 문제를 제기할 수도 있을 것이다. 사회문화적 측면에서는 큰 영향을 안 받을 것이지만 심리적 측면에서도 변화가 있을 수 있다. 탈북자수가 증가할수록 심리적 측면에서는 부의 영향과 정의 영향이 동시에 야기될 수 있다. 탈북자들의 수가 증가할수록 자신과 유사한 처지에 있는 동료의 많다는 점에서 심리적 안정을 얻는데 기여할 것이다. 그러나 취업 등의 측면에서 탈북자들의 취업난이 심화될 가능성이 높기 때문에 심리적 안정에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

종합컨대 탈북자의 수가 증가할수록 탈북자들의 남한사회 적응 및 정착 문제는 더욱 복잡해질 것으로 보인다.

26) 이 문제에 대한 자세한 논의는 이금순, 『대량탈북 사태시 구호체계 연구』(통일연구원, 1999) 참조.

부시 행정부의 대북정책과 남북관계 전망

최진욱(통일연구원)

◆ 논문 요약 ◆

부시 행정부 출범 이후 경색국면을 면치 못하고 있는 북·미관계는 가까운 장래에 호전의 기미마저 보이지 않고 있다. 우선 북한 문제가 미국의 정책순위에서 우선순위가 낮고 실제로 북한 문제에 대한 종합적 계획도 수립되어 있지 않다는 것이 당분간 북·미관계의 소강상태를 전망하는 요인이다. 북·미간 대화가 재개된다 하더라도 북한에 대한 미국의 부정적 인식과 함께 핵·미사일 등 현안에 대한 양측의 첨예한 대립으로 인해 북·미관계는 순탄치 않을 것으로 전망된다.

한편, 남북관계는 남한으로 부터의 경제적 실리 확보 여부, 남한정부에 대한 신뢰감 등 여러 요인들에 의해서 영향을 받지만, 북·미관계와 남북관계의 밀접한 연관성은 두드러진 것으로 보인다. 다만 북·미관계의 경색이 남북

관계에 반드시 부정적 영향을 미치는 것은 아니라고 할 수 있다. 미국의 대북 강경정책을 이유로 북한은 남북관계를 소강상태에 빠뜨렸으나, 북·미관계의 경색이 장기화되면서 오히려 북한은 남북관계를 원상회복시키기로 결정하였다. 그러나 북한의 결정이 북·미관계의 개선이전에 남북관계의 개선에 진지하게 임하겠다는 것인지 북·미관계 개선을 위하여 전술적 차원에서 남북관계의 진전을 활용하겠다는 것인지는 불분명하다.

북·미간 소강상태가 지나고 북·미갈등이 표면화되기 이전에 북·미관계 및 남북관계를 해결하려는 당사국들의 진지한 노력이 절실히 요구되는 시점이다. 무엇보다 북한이 남북간 합의사항을 충실히 이행하고 북·미대화에 나서는 것이 시급히 필요하다고 할 것이다.

I. 머리말

부시 행정부 출범 이후 중단되었던 북·미 대화가 지난 4월초 임동원 특사의 방북을 계기로 새로운 전기를 맞았다. 백악관은 “북한으로부터 미국 특사의 방북을 환영한다는 입장을 공식적으로 통보받았다”고 4월 30일 밝

힌 데 이어, 6월 27일 켈리(James Kelly) 국무부 아태담당 차관보를 대북 특사로 보내기로 한 결정을 북한에 통보하였다. 그러나 이틀 후 북한의 서해도발 사태가 발생하자 미국은 즉각 대북 특사의 평양 파견을 취소하기로 결정하는 등 북·미관계는 대단히 불투명한 상태로 남아 있다.

주지하는 바와 같이 부시 행정부 출범 이후 북·미관계의 긴장이 지속되고 있고 남북관계도 최근 특사 방북 이전까지 경색국면을 벗어나지 못하였다. 북한은 미국의 대북 강경정책이 북·미관계의 긴장뿐만 아니라 남북관계 경색의 이유라고 주장하고 있다. 한편 미국은 대북정책 재검토 이후 북한과 대화할 준비가 되어 있다고 주장하면서 북한이 대화에 응할 것을 촉구하였다. 그러나 북한정권에 대한 미국의 부정적 인식이 심각한 수준이고 대량살상무기, 미사일, 재래식 군사력 등 현안에 대한 북·미간 입장이 첨예하게 대립되어 있는 상황에서 대화가 재개된다 하더라도 북·미관계는 대단히 불투명할 것으로 보인다.

본 연구에서는 남북관계개선에 있어서 북·미관계의 요소를 분석하고자 한다. 즉 북·미관계가 남북관계와 얼마나 밀접히 연관되어 있으며, 그 관계가 같은 방향으로 움직이는 지를 분석하고자 한다. 이를 위해 북·미관계의 현황과 전망을 분석하고, 북·미관계 이외에 남북관계에 영향을 미치는 요인들에 분석을 통해 남북관계를 전망해 보고자 한다.

본 연구의 목적을 위해서 다음의 내용들이 분석에 포함될 것이다. 북·미관계의 현황과 전망을 위해서 부시 행정부의 대북정책 목표와 추진방향 및 북한의 대응을 분석하고자 한다. 특히 9.11테러사태 이후 미국의 대북정책 방향에 초점을 두고자 한다. 한편, 남북관계의 전망을 위해서는 북·미관계 이외에도 남한으로 부터의 경제적 실리획득이나 남한정부에 대한 신뢰감 등 북한의 입장에서 본 결정 요인들을 분석하고자 한다. 끝으로 남북문제의 전개과정에서 우리의 대처 방향을 고려해 보고자 한다.

II. 부시 행정부의 대북정책과 북한의 대응

1. 부시 행정부의 대북정책 재검토

1) 클린턴 정부와의 차별성

북한의 핵·미사일 개발 억지라는 목표와 외교적 노력을 우선시 한다는 큰 틀의 정책방향에 있어서 부시 행정부는 클린턴 행정부와 유사성이 있으나, 대북인식과 구체적 정책수단, 그리고 제네바합의의 준수여부에 있어서 양측은 차이점을 보이고 있다. 부시 행정부의 대북정책은 정부출범 이전부터 비교적 구체적이고 일관성있게 전개되어 온 것으로 평가된다. 이미 대선기간중 공약과 핵심참모들의 논문, 특히 아미티지(Richard Armitage) 보고서나 하원의장 북한자문그룹(North Korea Advisory Group) 보고서 등에서 부시 행정부의 대북인식과 정책방향의 기본 틀을 엿볼 수 있었다.¹⁾

부시진영 참모들의 주장은 대부분 정부출범 이후 서서히 현실화되어 가고 있으며, 일부 드러나지 않는 주장들도 시기적으로 잠재되어 있을 뿐 조만간 현실화될 가능성이 높은 것으로 보인다. 즉 국내외적 상황에 따라서 정부 당국자로서 드러내고 주장하지 못하는 경우를 감안하면, 정부출범 이전 이들의 주장을 살펴보는 것은 부시행정부의 대북정책을 이해하고 나아가 향후 정책방향을 전망해 보는 데 보다 정확한 자료가 될 수도 있다.

이들은 북한의 핵·미사일 등에 대한 의구심을 표명하면서, 클린턴 행정부의 대북정책이 지나치게 유화적이라고 비난하고, 페리프로세스²⁾에 대한

1) 아미티지보고서는 "A Comprehensive Approach to North Korea"란 제목으로 1999년 3월에 제출되었으며, 하원의장 북한자문단의 보고서는 1999년 11월에 제출되었다.

2) 페리 조정관에 의해서 작성되어 1998년 9월 대통령과 의회에 제출된 보고서는 제네바합의이후 북한의 대외의존도가 증가하고 있으며, 북한에 대한 포용정책이 북한의 핵문제를 해결하는 데 효과적인 정책이라고 평가하며, 제네바합의로 북한의 핵동결이 이루어질 수 있고, 1999년 9월 베를린합의로 북한이 장거리 미사일 시험발사를 동결하였다고 평가하였다.

재검토를 주장하였다. 이들은 제네바합의 이후 한반도와 동북아의 안보상황은 악화되었으며, 제네바합의는 북한의 핵 동결과 북한을 국제사회에 접근하게 하는 데 실패하였다고 평가하고 있다. 즉 북한이 제네바합의 이후 핵·미사일 개발을 지속하고 있을 뿐만 아니라, 이 밖에도 테러지원, 마약 거래, 위조지폐 등으로 국제질서의 안정에 위협이 되고 있다고 평가하였다. 북한이 과거보다 미국의 안보에 더 위협적이 되었으나, 미국의 대북 식량지원, 원유제공 등이 북한의 능력을 확대하는 데 기여할 뿐이라고 평가하였다. 미국이 단호함을 보여주지 못하고 북한의 위협에 대해 보상을 해줌으로써 북한은 서방의 지원을 얻으며 핵무기와 미사일 개발을 위한 시간을 벌고 있을 뿐이라고 판단하였다.

즉 클린턴 정부가 주장하는 바와 같이 제네바합의를 통해 한반도의 안정을 유지함으로써 평화정착을 위한 시간을 벌 것이 아니라, 시간을 벌고 있는 것은 북한이라고 보고 있으며, 북한의 핵·미사일개발은 역내 안정을 지속적으로 위협하고 있다는 것이다. 따라서 제네바합의는 문제의 끝이 아니라, 정책의 시작일 뿐이라고 본다.

아미티지 보고서는 클린턴 정부와 같이 북한은 조만간 붕괴하지 않을 것이라는 인식하에, 단기목표는 미사일의 시험발사중지와 수출중지에 있지만, 장기적으로는 MTCR을 적용하는 것이다. 그러나 북한이 미국의 안보적 우려(핵·미사일·재래식 군사력)를 해소시킨다면, 북·미관계 정상화를 추진할 수 있다고 본다. 즉 분배의 투명성을 높여나가면서 인도적 차원의 식량과 의료품 제공을 지속하고, 미국이 북한을 해치지 않을 것이며, 북한과의 공조의지를 분명히 해야 한다고 주장한다.

부시 행정부 출범 이전 대북문제에 있어서 민주당과 공화당의 차이는 다음과 같이 요약될 수 있다. 우선 대북인식을 보면, 민주당은 제네바합의 이후 북한이 변화하고 있으며, 국제사회에 접근하고 있다고 인식하는 반면, 공화당은 북한의 변화에 대하여 의구심을 갖고 있다. 민주당이 제네바합의에 따라 핵을 동결하고 미사일 시험발사를 유예한 것으로 평가하는 데 반해, 공화당은 북한을 여전히 국제사회의 이탈세력으로 보고 제네바합의를 성실히 이행하지 않고 있으며 대량살상무기와 미사일을 확산하고 있다고 보고 있다.

둘째, 제네바합의의 준수여부에 대해서, 민주당은 제네바합의의 준수가 지금까지 성공적으로 북한의 핵을 동결해왔다고 평가하고, 제네바합의가 깨지면 북한이 핵무기를 최단시일내에 개발하는 길이 열리는 것이며 이는 지역의 안정을 순식간에 해치게 된다고 주장한다. 따라서 한반도의 안정을 유지하여 시간을 벌면서 북한의 변화를 실현시키기 위해서는 제네바합의를 준수하는 것이 절대적으로 필요하다고 보고 있다. 또한 영변 이외의 핵 활동에 대해서는 제네바합의를 보완하는 방법으로 대체하여야 한다는 것이다. 한편, 공화당은 제네바합의의 준수가 필요하나, 북한이 준수할 경우에만 미국이 준수해야 한다고 주장한다. 따라서 북한이 핵개발을 지속한다면 미국도 이를 준수할 필요가 없다는 것이다.

구체적 정책 수단에 있어서 공화당은 제네바합의, 미사일회담, 테러지원국 해제, 식량지원, 유해송환문제 등을 분리해서 다룰 것이 아니라 통합해서 다루어야 한다는 ‘포괄협상’을 주장한다. 또한 공화당은 민주당 보다는 강경한 정책수단을 고려하고 있다. 즉 대북정책의 수단으로서 외교와 군사적 억지력을 병행하는 것이 필요하며 우선적으로 외교적 노력을 기울여야 하나 외교적 노력이 실패한다면, 미국이 군사적 억지력을 보유하고 있다는 것을 분명히 보여주어야 한다는 것이다. 그렇지 않으면, 북한은 미국의 외교를 심각하게 받아 들이지 않을 것이라고 주장한다. 아미티지 보고서는 억지력을 강화하는 것이 새로운 대북정책의 핵심임을 강조하고 있다. 예컨대 외교적 노력이 실패한다면, 공해상에서 미사일 운반선을 나포할 수 있어야 한다고 주장하고 있다. 더욱이 아미티지 보고서는 핵·미사일 문제와 함께, 상호 재래식무기감축을 목표로 한 신뢰구축의 추진을 강조하고 있다.

이밖에 아미티지 보고서는 한계선(Red line)을 설정하여, 한국, 일본과 함께, 미국은 무엇이 용납되지 않는지와 북한의 군사적 도발은 강력히 응징될 것이라는 것을 분명히 해야 한다고 주장한다. 또한 미국이 일단 제네바합의를 준수할 것임을 분명히 할 필요는 있으나, 북한의 행동 때문에 1994년 이후 정치·안보적 환경이 심대히 손상되었기 때문에, 핵활동이 의심스러운 모든 장소에 대한 투명성 보장을 강조하고 있다.

2) 대북정책 재검토

이와 같이 클린턴 정부의 대북정책에 대한 비판적 시각을 갖고 출범한 부시 행정부는 대북 정책에 대한 재검토에 착수하면서, 재검토 기간중 북한과의 대화를 전면적으로 단절시켰다. 부시행정부의 대북정책 방향은 부시대통령과 안보관련 핵심관리들의 발언을 통해 보다 분명히 드러나기 시작하였다. 2001년 3월 개최된 한·미정상회담은 부시 행정부의 대북인식을 직접 파악할 수 있는 기회가 되었다. 한·미정상회담에서 부시 대통령은 한국의 대북포용정책에 대한 원칙적 동의에도 불구하고³⁾ 미국의 기존 대북정책과 차별화되는 발언을 하였다. 우선 그는 김정일 위원장에 대해 개인적인 의구심을 갖고 있고 북한에 대해 환상을 갖고 있지 않음을 분명히 하였다.⁴⁾ 또한 북한의 각종 무기수출에 대하여 우려를 표명하며, 이의 중지를 강조하였다. 북한체제의 폐쇄성으로 인하여 북한과의 합의내용에 대한 투명성 확보가 어렵다는 점을 지적하며, 북한과의 협상에서는 합의에 대한 완전한 검증절차가 필요함을 역설하였다. 특히 부시 대통령은 적어도 지금 당장은 클린턴 정부의 대북정책을 이어받을 의도가 없으며, 미국이 빠른 시일 안에 북한과의 미사일회담에 나서지 않을 것임을 분명히 하였다.

향후 미국의 대북정책에 있어서는 안보환경의 변화로 대량살상무기와 미사일 등의 위협이 증가하는 바, 이에 대한 방어체계를 포함한 억지력 확보를 주장하였으며,⁵⁾ 한·미안보동맹과 제네바합의의 유지를 천명하였다. 또한 제네바합의의 성공적 이행을 위해서는 북한의 협조가 필수적이라는 점을 강조하였다. 즉, 북한이 제네바합의를 준수하지 않는다면, 미국은 이

3) 그러나 부시대통령은 한국의 대북포용정책과 남북문제해결에 한국정부가 주도적 역할을 하는 것에 대하여 미국의 확고한 지지를 보여주었으며, 제2차 남북정상회담이 남북관계개선에 긍정적이라고 평가하였다.

4) 그러나 이러한 의구심이 미국으로 하여금 한반도 평화를 위한 노력을 금지시키는 것은 아니라고 하였다.

5) 북한의 미사일 위협이 MD 구축의 한 구실이 되고 있으나, MD가 미국의 세계전략 차원에서 추진되고 있음을 감안할 때, 북한의 미사일 위협이 소멸되어도 MD 추진은 계속될 것으로 보인다.

의 준수를 재고할 것이라는 것을 암시하는 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 미국의 의도는 정상회담 하루 뒤 파월 국무장관의 상원외교위원회(3월 8일) 발언에서도 나타난다. 파월 국무장관은 상원 외교위원회에서 경수로의 전용 가능성과 감독방법 등 제네바 합의 중 일부를 재검토할 것이라고 하였다. 즉, 미국은 북한이 제네바 합의를 위반하였다는 결정적 증거를 미국이 갖고 있지는 않으나, 부시 대통령은 북·미간의 합의가 준수되고 있는 지에 대해 확신하지 못한다고 하였다.

또한 미국은 기존의 핵·미사일에 대한 우려와 함께 북한의 재래식무기도 협상대상에 추가할 것임을 밝혔다. 파월 국무장관은 상원외교위원회에서 휴전선 일대에 배치한 대규모의 북한 군사력이 한국과 지역의 안정 대량살상무기만큼이나 큰 위협이 될지도 모른다고 우려하면서 미사일협상이 재개되면 북한의 재래식 군사력 감축문제도 함께 협상할 가능성이 있다고 하였다.

부시 대통령은 6월 6일 대북정책 재검토의 종식과 대북대화의 재개를 선언하면서, 대화의제로서 제네바합의의 이행 개선, 미사일 및 재래식 군사력을 제시한 이후, “북한과의 대화를 기다리고 있다”는 입장을 보였다.

2. 9.11테러사태 이후 대북정책의 추진방향

9.11테러사태 이후 대테러전쟁의 맥락에서 대량살상무기와 미사일의 개발 및 확산에 대한 우려가 증대됨에 따라 미국은 북한에 대하여도 더욱 강경한 입장을 취하게 되었다. 연두 국정연설(1.29)에서 부시대통령이 북한을 ‘악의 축’에 포함시킨 주된 원인도 북한의 미사일 수출이다. 라이스(Condoleezza Rice) 안보보좌관은 북한이 누구에게나 미사일을 파는 제일의 미사일 수출국이며 대량살상무기 보유에 주력하고 있다고 하였다.⁶⁾ 즉 9.11테러사태 이후 미국은 북한의 대량살상무기를 한반도나 동북아의

6) “Remarks by the National Security Advisor Condoleezza Rice to the Conservative Political Action Conference,” *Washington File* January 31, 2002, U.S. Department of State. <http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/.../newsitem.shtm>.

문제를 넘어서 자신의 국내 안보 문제와 직결된 것으로 파악하게 되었다.

‘악의 축’ 발언 이후 남한내에서 대두된 한반도 전쟁위험론을 감안하여 금년 2월 개최된 한·미정상회담에서 부시 대통령은 북한에 대한 자극적 용어를 자제하였으나, 대북인식은 오히려 더욱 부정적이었다. 부시 대통령은 외교를 도덕적, 윤리적 차원에서 본다는 점을 분명히 하였으며, 이 기준에 따르면 ‘국민을 굶기는’ 북한 정권은 협상의 대상이 아니라 타도의 대상이 될 수 밖에 없음을 암시하였다.

미국방부가 의회에 보고한(02.1.8) 핵태세검토(Nuclear Posture Review) 보고서에서는 북한을 핵공격이 가능한 7개국의 하나로 상정하고 있다. 보고서에 의하면 핵무기가 사용될 수 있는 상황은 비핵공격으로 파괴할 수 없는 목표물 타격, 핵과 생화학무기 공격시 보복, 불시의 군사태세 등 세가지가 있으며, ‘북한의 대남 군사공격’을 핵무기 사용을 고려할 수 있는 구체적 사례 중 하나로 가상하였다.

미국은 핵태세검토 보고서가 미국의 능력에 대한 전반적인 상태 및 향후 정책 방향을 보여주기 위해 의회에 제출되는 통상적인 보고서임을 상기시키면서 핵공격 목표선정이나 계획에 관한 작전상의 지침을 담고 있거나 핵무기 사용에 대한 정책변화를 의미하는 것은 아니라고 해명하고 있다. 즉 미국이 어떠한 특정국가를 향해 핵무기를 겨냥하고 있지 않으며 새로운 핵무기를 개발하지도 않고 있다고 고위관리들은 주장하고 있다. 다만 대량살상무기를 미국에 사용할지 모르는 사람들에게 과밀적인 대응이 있을 것이라는 메시지를 전달하는 것이라는 설명이다.⁷⁾

그러나 핵태세검토 보고서에 의하면 미국의 핵전략이 소극적 보장 정책에서 적극적 선제공격체제로 전환될 가능성을 배제할 수 없다. 즉 미국의 전통적인 전략은 상대방이 핵을 사용해 공격하지 않는 한 핵을 동원해 보복하지 않고, 비핵국가에 대해 핵무기 사용을 위협하지 않으며, 일반 전쟁무기로서 핵의 사용을 고려하지 않는다는 소극적 보장개념에 기초해 있었으나, 핵태세검토 보고서는 비핵국가에 대한 핵의 사용과 실전용의 소형 핵무기 개발을 강조함으로써 핵무기 운용을 핵 억지에 두었던 기존 전략

7) 핵태세 검토 보고서가 국제적으로 과장을 일으키자 체니 부통령, 파월 국무장관, 라이스 안보보좌관 등이 일제히 언론 인터뷰를 통해 진화에 나섰다.

과 차별된다고 할 수 있다.

북한문제와 관련해서 핵태세검토 보고서는 북한의 핵개발에 대한 미국의 의구심과 북한을 대테러전쟁의 잠재적 대상국으로 상정하고 있음을 나타내고 있고, 특히 미국이 선제 핵공격을 하지 않는다는 「제네바 합의」의 기본 틀을 부정함으로써 북·미간에 갈등 요인이 되고 있다. 실제로 북한은 핵태세검토 보고서는 “미국이 핵확산을 막기 위해 추구하는 핵확산금지조약 체제를 붕괴시킬지도 모르며, 동시에 북·미사이에 합의한 모든 문제들에 대한 난폭한 위반”이라고 주장하였다.⁸⁾

제네바합의와 관련하여도 미국은 보다 강경한 입장을 보이고 있다. 의회에 해마다 북한의 이행 여부에 대하여 의견을 통보하도록 되어 있는 미 행정부가 금년에는 인증을 유보하기로 결정하였다. 부시 행정부는 클린턴 정부와 달리 북한의 핵활동에 대하여 의구심을 갖고 있으며 북한이 제네바합의를 준수하지 않고 핵개발을 지속한다면 미국도 이를 준수할 필요가 없다는 입장이다. 미국은 북한이 제네바합의를 위반했다는 증거가 있는 것은 아니라고 말하고 있지만, 제네바 기본합의의 이행여부를 인증하지 않기로 함으로써 향후 제네바합의의 운명을 어둡게 하고 있다. 현 북·미관계의 기본 틀인 제네바합의의 손상은 북·미관계의 전면적인 변화를 의미하게 될 것이다.

9.11테러사태 이후 미국 대외정책의 변화는 북한문제와 관련해서 두가지 의미있는 시사점을 제공해 주고 있다. 미국은 대량살상무기와 미사일의 개발 및 확산에 대하여 더욱 강경한 입장을 취하는 한편, 반테러 국제공조의 중요성이 증대됨에 따라 미국의 일방주의가 약화되는 측면이 있다. 부시행정부 출범이후 미국은 ABM 조약 탈퇴선언(01.12.13), 교토기후협약탈퇴(01.3), 포괄적 핵실험금지조약(CTBT) 비준거부, 2002년 국방예산의 40% 증액, 러시아·중국 등과의 긴장 등 일방주의가 강하였으나, 9.11테러사태 이후 중·러 등 경쟁국과의 협조체제 강화, NATO 및 아시아의 기존 동맹국 등과의 관계강화, 필리핀 등에 대한 반테러 원조, 인도·파키스탄 지원 등을 강화하고 있다.⁹⁾

8) 『연합뉴스』 2002.03.23; 2002.03.29.

9) Fu Mengzi, “Readjustment in U.S. Foreign Policy,” *Contemporary Inter*

대북 문제에서도 북한의 대량살상무기에 대해서 보다 강경한 입장을 표명하면서도, 한·미동맹의 중요성이 강조되고 있다. 미국은 대북정책과 관련한 한국내 일부 반미 운동에 신중히 대처하고 있으며, 북한문제로 인해서 한·미간 긴장이 유발되는 것을 원치 않고 있다. 작년 1차 한·미정상회담과 비교하여 금년에 부시대통령이 자극적 표현을 자제하고 햇볕정책에 대한 지지의사를 거듭 표현한 것도 이와 무관치 않을 것이다. 그러나 반테러 국제공조체제 확립에 대한 미국의 노력이 북한의 핵·미사일에 대한 미국의 확고한 입장 약화를 의미하는 것은 결코 아니다.

3. 북한의 대응

북한은 부시행정부출범 이후 미국을 맹비난하기 시작하였다. 한·미정상회담에서 부시대통령이 북한에 대한 의구심을 표명한 것 등과 관련, 북한은 “함부로 경거망동하지 말라”고 경고하며, “수수방관할 수 없는 위험한 군사적 결탁책동”이라고 비난하였다.¹⁰⁾ 북한은 부시 행정부의 대북강경발언을 남북한이 화합하여 통일하려는 것을 달가워하지 않는 미국의 ‘반통일 정책’으로 규정하고, 남북, 해외 전체동포가 이를 저지하여야 한다고 촉구하였다.¹¹⁾

북한은 미국을 맹비난 하면서도 북·미간 대화의 필요성을 강조하는 것을 잊지 않고 있다. 『노동신문』논평(3.19)을 통해 “우리가 바라는 것은 조·미사이의 대결이 해소되고 관계개선이 이루어지는 것”이라며 “이로부터 우리는 클린턴 집권시기 미국과 여러 갈래의 대화를 진행했으며 공동 코뮤니케도 발표했다”고 상기시켰다. 또한 미국의 제네바합의 파기 가능성을 비난하고, 이의 준수를 강조하였다.

한편, 한·미정상회담 이후 북한은 남북관계를 경색시켰다. 북한은 5차 장관급(3.13예정)회담에 ‘여러가지 고려’를 이유로 일방적으로 불참하였으

-national Relations Vol. 12 No. 2 (China Institute for Contemporary International Relations, February 2002).

10) 『평양방송』, 2001. 3. 14.

11) 『평양방송』, 2001. 4. 3; 2001. 4. 19.

며,¹²⁾ 9월 5차장관급회담이 재개되었으나 이산가족방문 등 합의사항이 이행되지 못하고, 우여곡절 끝에 재개된 11월의 6차 장관급회담이 결렬되면서 남북관계는 냉각기를 벗어나지 못하였다. 북한은 남북관계의 소강상태에 대해 남한을 비난하기 보다는, 그 이유가 북·미관계의 긴장에 있음을 강조하고 있다.¹³⁾

남북관계의 소강상태가 미국의 대북강경자세 뿐만은 아닐 수도 있지만 북한이 남한에 대해서는 비난을 자제하는 것은 북한이 남북관계의 경색을 미국 탓으로 돌림으로써, 국제적 여론과 남한내 반미감정을 일으켜 미국을 압박하려는 의도로 보인다. 북한은 「6.15공동선언」이 「민족자주통일선언」으로 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 조국통일을 이루자는 것을 온세상에 천명한 것이라고 주장하면서 남북관계의 진전을 강조하였다.

북한은 미국의 대북 강경정책 움직임에 대한 대응으로써 남북관계 동결을 통한 대미압박과 함께, 대외관계 강화를 통한 대미협상력 제고 노력을 하였다. 2001년 김정일 위원장은 강택민 총서기와 두차례(1월과 5월) 북중 정상회담을 하였고 러시아를 방문(8월)하여 푸틴 대통령과 정상회담을 하였다. 전통적 우방인 러시아·중국과의 관계 강화노력 이외에도 김정일 위원장은 서방국가의 수반으로 최초로 방북한 페르손 스웨덴총리(2001.5.2-3)와의 정상회담을 대서방 관계확대 및 북한의 이미지 개선의 계기로 최대한 활용하였다.

북한은 미국의 대화재개선언(6.6)에 대하여 ‘유의할만한 일’이라고 평가

- 12) 장관급회담 이외에도 북한은 세계탁구대회 단일팀 구성문제도 ‘준비 관계’를 이유로 취소하였으며, 적십자회담(4.3예정)도 무산시키는 등 남북관계를 전면적으로 동결시켰다.
- 13) 『조선신보』(2001.4.8)는 강경선화로 돌아선 미국 때문에 장관급회담과 적십자회담이 연이어 중단된 것이라고 주장하였으며, 국제의원연맹에 참석한 최고인민회의 상임위원회 김영대 부위원장은 미국의 대북강경기조에 대해 ‘시대착오적 발상’이며, 미국의 정책검토를 지켜본 후 대응방침을 정할 것이라고 말하였다. 2001년 5월 2일 평양을 방문한 페르손 스웨덴총리에 의하면, 지난 3월 한·미정상회담 이후 한국에 대한 미국의 영향력이 큰 데 대해 김정일 위원장이 걱정하고 있고, 그 영향력 때문에 지금 당장 남북정상회담을 하기는 어렵다고 말하였다는 것이다. 또한 2001년 5월 18일 이형철 유엔주재 북한대사는 “남한에 병력을 주둔시키고 남한과 동맹관계에 있는 미국이 북한에 적대정책을 실시하는 한 남북관계도 대결구도에서 벗어나기 힘들다”고 말하였다.

하면서도, 미사일, 핵, 재래식무기 등을 협상의제로 제시한 것을 비난하면서 경수로건설의 지연에 따른 전력손실 보상문제가 협상의 선차적인 의제가 되어야 한다고 수정제의하였다. 이후 북한은 미국의 대화재개선언에 대하여 공식적으로 대응하지 않았다.

한편 금년 2월의 한·미정상회담에서 김정일정권과 북한주민을 분리하고 김정일에 대해 부정적 인식을 표출한 부시대통령의 발언에 대해 강도 높은 비난을 하며, 대화거부의사를 분명히 하였다. 북한은 외무성대변인 성명(2.22)을 통해 부시 대통령이 “최고수뇌부와 북한체제를 악랄하게 중상모독했다고” 밝히며, “인민이 선택한 제도를 힘으로 변경시켜 보려고 망상하고 있는 부시정부와는 상종할 생각이 없다”고 단언하였다.

이와 같은 북한의 강경한 메시지가 실질적으로 북·미관계 진전에 대한 북한의 희망을 부정하는 것은 아니다. 9.11테러사태 이후 북한의 테러반대 성명과 유엔 반테러협약 가입¹⁴⁾ 등은 미국과의 관계개선노력으로 평가된다. 또한 북한이 유엔대표부 대사로 이형철 후임에 박길연 부상을 임명한 것도 북한의 대미 접근 강화 노력의 일환으로 볼 수 있다.¹⁵⁾ 마침내 지난 4월 북한은 임동원 특사의 방북이후 북·미대화에 나설 것임을 표명하고 프리처드 대사의 방북을 수용하기로 하였다.

Ⅲ. 북·미간 현안과 북·미관계 전망

1. 북·미간 현안

<제네바 합의 준수여부>

'94년 체결된 제네바 합의는 이후 북·미관계의 기본 틀을 제공하여 왔으나 다음의 세가지 경우 위기를 맞을 가능성이 높아지고 있다. 첫째, 미

14) 북한이 2001년 11월 3일 가입을 선언한 협약은 ‘테러에 대한 재정지원 금지 국제협약’과 ‘인질반대 국제협약’ 두가지 이다.

15) 박길연은 지난 1985년부터 1996년까지 무려 11년간이나 유엔대표부 대사를 지낸 미국통이라고 할 수 있으며, 이형철이 외무성 국장급이었다가 유엔대표부 대사로 임명된 데 반해서, 박길연은 부상으로 북한이 대미 접촉창구를 격상시킨 것으로 볼 수 있다.

국이 의심하는 바와 같이 실제로 북한이 제네바합의를 위반하고 핵활동을 하였을 경우 제네바합의의 운명은 가장 확실히 끝날 것이다. 부시 대통령은 북한이 제네바합의를 준수하지 않고 핵개발을 지속한다면 미국도 이를 준수할 필요가 없다는 입장을 분명히 하고 있다. 부시 행정부는 북한이 제네바합의를 위반했다는 증거가 있는 것은 아니라고 말하면서도 금년 의회에 북한의 제네바 기본합의 이행여부를 입증하지 않기로 결정하는 등 제네바합의의 이행에 대하여 회의적 시각을 드러냈다. 이는 향후 제네바 합의의 파기시 미국의 명분으로 작용할 수도 있을 것이다.

제네바합의가 위기를 맞을 수 있는 두 번째 경우는 경수로 공사의 상당부분 완성 후, 그리고 경수로 핵심부품 인도이전에 북한의 과거핵 규명을 위한 IAEA 사찰이 완료되어야 한다고 규정한 제네바합의에 대한 북·미간의 해석차이가 조정되지 않을 경우 발생할 수 있다. 이는 제네바합의가 IAEA 사찰 완료시점만을 명시하고 개시시점을 규정하지 않은 데서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 미국의 주장에 따르면, 경수로 주요부품의 반입 예정시기는 2005년 5월이며 핵사찰은 3~4년이 소요되기 때문에 늦어도 금년 중에는 사찰이 시작되어야 한다는 것이다. 반면에 북한은 미국의 주장은 근거가 없으며 오히려 경수로 건설 지연에 따른 전력 손실에 대해 미국이나 여타 KEDO 회원국이 보상해야 한다고 주장하고 있다.

세번째 경우는 제네바합의 자체에 대한 부시행정부의 회의적 시각에 기인한다. 기본적으로 부시행 정부는 제네바합의 이후 한반도와 동북아의 안보상황은 악화되었으며, 제네바합의는 북한의 핵동결과 북한을 국제사회에 접근하게 하는 데 실패하였다는 등 부정적 평가를 하고 있다. 제네바합의에 대해서는 협정초기부터 문제점이 지속적으로 제기되고 있는 데, 제네바합의의 완전폐기 주장부터, 경수로의 화전대체 주장, 중유제공을 대신하여 북한의 전력하부구조 개선사업 주장 등 다양한 논의가 있다.¹⁶⁾ 특히 경수로의 화전대체에 대해서는 북한 송배전시설의 열악함, 북한의 전력난 해소, IAEA의 조기사찰 가능성, 사업비용 절감, 건설기간 단축 등을 근거로 논의가 확산되고 있는 실정이며, 윌포위츠(Paul Wolfowitz) 국방부장관도 이에 동조하고 있다. 미국이 내부적으로 이미 현재 건설중인 경수

16) 통일연구원 전성훈 선임연구위원과의 인터뷰.

로 2기를 화전으로 대체한다는 방침을 정하였다는 보도도 나오고 있는 상황이다.¹⁷⁾

북한은 미국의 제네바합의 파기 가능성을 비난하고, 이의 준수를 강조하고 있는 바, 어떤 방식이든 미국의 제네바합의 수정은 북한의 반발로 제네바합의의 틀 자체를 무효화시키는 결과를 초래할 가능성이 높다고 할 수 있다.

제네바합의의 파기는 북·미관계가 94년 북한 핵위기 시기로 회귀함을 의미하며, 미국의 대북 포용정책과 북한의 대미접근 노력이 중단될 수 있음을 암시한다고 할 수 있다.

<미사일>

미국은 9.11테러사태 이후 대량살상무기 및 미사일의 위험이 증대되었다고 보고 이의 개발·확산에 대하여 보다 강경한 입장을 표명하고 있다. 부시 행정부는 ‘시간은 우리편이 아니다’는 입장에 대량살상무기·미사일 해결에 대하여 적극적이나, 클린턴 정부가 고려하였던 현물 보상에 대해서는 부정적인 입장을 보이고 있다. 한편, 미사일의 개발·생산·배치는 주권 사항이므로 자주권에 속하는 문제이며 미사일 수출은 외화획득 용이라는 것이 북한의 기본입장이나, 적어도 클린턴 정부시기의 협상결과로부터 시작하기를 희망한다. 즉 북한은 미국과의 협상중에 미사일시험발사를 유예하였으며, 북한의 위성을 대리발사해주는 조건으로 장거리 미사일 계획의 포기, 현금이외의 보상¹⁸⁾을 대가로 미사일의 수출포기, 기존의 미사일 보유고에 대한 제한 문제까지 논의할 준비가 되어있었던 것으로 알려지고 있다.¹⁹⁾

북한의 장거리 미사일과 관련, 북한은 2003년까지 시험발사의 유예를

17) 『중앙일보』, 2001.5.7; 아미티지 미국무부 부장관은 경수로의 화전대체를 미국이 결정하였다는 보도 내용을 부인하였으나, 제네바합의는 그 내용을 개선하는 방안을 한국이나 일본이나 북한에 제시하는 것까지 금지하지는 않는다고 말하였다. 『중앙일보』, 2001.5.11.

18) 인도적 지원, 식량지원, 상업차관 등이 포함될 수 있다.

19) 전국무부 정책기획 차관보 헬퍼린(Morton Halperin)의 Radio Free Asia와의 인터뷰. 『연합뉴스』, 2001.4.4.

약속한 상태이고, 미국과 미사일 협상이 진행되는 기간에는 시험발사를 유예하기로 공약한 바 있다. 또한 미사일 시험발사는 미국의 MD계획의 명분을 살려준다는 측면에서 중국이나 러시아도 반대할 것으로 보인다. 오히려 대테러 전쟁의 맥락에서 볼 때, 미국은 북한의 미사일수출에 보다 큰 관심을 기울이고 있으며 미국은 여전히 북한이 미사일을 수출하고 있다고 보고 있다. 미국이 북한의 미사일 수출에 대한 결정적 증거를 확보한다면 북·미관계는 급속히 위기를 맞을 것이다.

<재래식 군사력>

미국은 부시 대통령의 대북대화 재개선언시, 대화의제로서 핵·미사일과 함께 재래식 군사력을 상정하였다. 미국은 당장 북·미간 군축을 요구하는 것은 아니며 군사적 신뢰구축방안부터 협의하자는 입장이나, 작년 6월 한반도 군사적 신뢰구축을 연구하는 한미 ‘공동연구팀’을 발족시켰고 한미가 이에 관한 문제는 공동으로 협의한다는 데 합의함으로써 북한의 재래식 군사력에 대한 미국의 개입을 제도화한 측면이 있다.

북한은 미국의 재래식군사력 감축 관련 발언에 대하여 민감하게 비난하면서, 주한미군철수 주장으로 대응하였다. ‘미군철수부터 논해야 한다’는 제목의 『노동신문』 논평(01.4.16)을 통해 한반도 군축의 선결조건은 주한미군 철수며, 남북군축문제는 주한미군이 철수하고 연방제통일과정에서 남북간에 다루어질 것이라는 것이 북한의 입장이다.²⁰⁾

재래식 군사력은 클린턴 행정부에서는 북·미대화 의제로서 상정되지 않았기 때문에 북한이 더욱 강력히 반발하는 것이며 한·미간에도 의견 조정이 필요한 분야이다. 특히 포괄협상을 주장하는 부시행정부가 핵·미사일 문제와 함께 재래식 군사력을 의제에 포함시킬 경우 협상이 더욱 힘들어질 것이라는 지적이 있다.

20) 『평양방송』, 2001. 4.17; 『조선중앙TV』 2001. 3. 27.

2. 북·미관계 전망

과거 북·미관계를 설명·예측하는 데는 북한변수가 주된 분석대상이었으나, 미국의 대북정책 변화에 따라 미국변수의 중요성이 증대되고, 북·미관계의 전망은 더욱 복잡성을 띠게 되었다고 할 수 있다.

미국의 대북정책을 전망해 보면, 부시 행정부는 북한의 변화에 대한 의구심과 핵·미사일개발에 대한 강한 의혹을 갖고 있으나, 당장 대북 강경정책을 실행에 옮기기는 용이하지 않을 것으로 보인다. 우선 북한이 제네바 합의를 위반하였다는 결정적 근거가 없으며, 남한의 대북포용정책과 상충되는 정책을 채택할 경우 한·미공조가 흔들릴 가능성이 있으며, 미국내에서도 부시 행정부의 대북강경노선에 대한 민주당의 반대가 적지 않다. 또한 러시아와 중국이 북한과의 유대를 강화하며 미국의 압력에 대응하고 있는 상황이다. 따라서 북한이 미사일 시험발사와 같은 극단적인 조치를 취하지 않는 한, 북·미간 갈등이 표면화될 가능성은 낮다고 할 수 있다.

또한, 미국의 정책우선순위에서 북한의 낮은 순위와 북한에 대한 포괄적인 계획의 부재 등으로 미국이 북한문제에 대하여 적극적인 것 같지는 않다. 미국은 언제 어디서든 대화할 준비가 되어 있다고 말하고 있으나, 북한과 대화를 적극적으로 희망하는 것으로도 보이지 않는다. 그러나 북한의 주장대로 남북관계의 경색과 북·미관계의 경색이 미국 탓으로 인식되는 것에 대해서 미국은 곤혹스러워 하기 때문에, 북한이 실질적으로 대화를 제의할 경우 미국이 대화자체를 거부할 수는 없을 것이다.

한편, 과거와 같이 북한이 미국을 협상테이블로 유인하기 위하여 제네바합의 파기 위협과 미사일 시험발사 재개 움직임과 같은 강경한 조치를 취할 가능성은 높지 않다. 북한의 미사일 카드는 부시 행정부에 들어와서 협상력이 저하되었기 때문이다. 개별국가의 미사일개발을 억지하기 보다는 MD계획을 통해서 포괄적으로 미사일 위협을 방지하는 것을 목표로 하는 미국으로서는 장기적으로 북한의 미사일개발을 덜 위협적으로 생각할 수 있다. 북한의 미사일 시험발사는 미국으로 하여금 곧 바로 대북 강경정책을 실행에 옮기게 할 것이며 북·미관계는 악화일로로 걷게 될 것이다.

소강상태가 지속되면서 북한은 대중·러외교를 강화시킨다든지 남한내

반미감정을 고조시키고 한·미공조를 이간시키는 방법을 통해서 미국을 압박하는 방법을 고려할 수 있으나, 외교적 수단을 동원하는 것은 9.11테러 사태 이후 대테러 국제공조의 강화 움직임 속에서 효용성이 없음이 드러났다.

이와 같이 북·미간 갈등이 표면화될 가능성이 낮고 북·미관계가 당분간 소강상태에 머물 가능성이 높다는 단기적인 전망이 물론 북·미관계의 순항을 의미하는 것은 아니다. 북·미관계를 전망하는 데 있어서 겉으로 드러나는 공식정책보다 북한에 대한 기본인식이 보다 중요할 수 있다. 공식정책은 위에서 살펴본 바와 같이 여러 가지 제약상 당장 현실화하지 못하고 있을지라도, 부시 행정부의 북한에 대한 의구심과 부정적 인식으로 북·미관계는 과거와는 분명히 차별화되고 있다.

미국의 대북강경정책이 실행되기 이전에 북한이 북·미대화에 적극적인 자세로 나오지 않는다면 소강상태는 당분간 지속되겠지만 그 이후의 북·미관계는 미국의 보다 강경한 태도로 무척 험난해 질 것으로 보인다.

IV. 남북관계 전망

작년 3월 돌연 취소되었던 5차장관급회담이 9월에 재개되기도 하였으나, 11월의 6차장관급회담 결렬 이후 남북관계는 금년 4월 특사 방북시까지 침체국면을 벗어나지 못하였다. 국민의 정부 출범 이후 남북관계의 진전에 적극적인 남한과는 달리 북한은 강은 양면 전략을 구사함으로써 남북관계는 북한의 태도에 크게 의존하게 되었다. 북한측의 입장에서 볼 때 남북관계 진전의 주요변수는 북·미관계 뿐만 아니라, 경제적 실리, 남한정부에 대한 신뢰감 등이나, 2000년초부터 세가지 변수가 모두 부정적이었다.

첫째, 북한은 부시 행정부의 등장 이후 미국의 대북 강경정책이 남북관계 경색의 주된 원인이라고 주장하여 왔다. 그러나 북한은 미국의 대북정책이 불변인 상태에서 작년 9월 이후 장관급회담에 응하였고, 금년 4월 특사방문을 수용하는 등 자신들의 주장과 배치되는 행동을 하였다. 즉 미국의 대북 강경정책 때문에 남북 대화가 어렵다는 것은 미국을 압박하려

는 북한의 의도이지, 실제 절대적인 요인은 아닌 것으로 보인다.

지난 수개월 간 북한은 남북관계의 경색을 통해서 미국을 압박하려 하였지만, 미국의 지속적인 대북 정책으로 효용에 한계를 느끼자 특사방북을 계기로 남북관계의 진전을 통하여 북·미대화의 재개를 시도하고 있는 것이다. 북한의 당면한 최대 목표는 미국과의 관계개선이며 이를 위하여 남북관계를 협상카드의 하나로 활용하여 강은 전략을 구사하는 것으로 보인다.

둘째, 북한이 남북대화에 임하는 주된 원인 중의 하나는 경제적 실리추구임을 부인할 수 없을 것이다. 그러나 금강산 관광대금 지급문제, 전력지원 무산, 식량·비료지원 등이 미흡함에 따라 북한내 강경파의 불만이 고조되고 대남협상파의 입지가 축소된 것으로 보인다. 98년부터 2001년까지 4년간 남한이 북한에 제공한 경제지원은 정부와 민간을 합쳐서 3억 2천만 불에 이르며, 이 밖에도 금강산관광대금 3억 5천만불이 지불되었다.²¹⁾ 남한내에서의 ‘피주기’논란과는 달리 북한은 남한이 베를린선언(2000. 3.9)에서 천명한 남북한 대규모 경협에 대한 높은 기대에 못미친다고 보는 것이다.

셋째, 북한은 남북정상회담을 통해서 남한정부에 대하여 역대 어느 정부보다 높은 신뢰감을 품게 된 것으로 보인다. 그러나 북한은 한·미정상회담에서 한·미동맹의 강조 등 남한의 외교활동이 「6·15남북공동선언」의 민족자주 원칙에 반하며 한·미합동군사훈련 등에 대하여 불만을 갖은 것으로 보인다. 북한은 「6·15남북공동선언」의 이행을 강조하면서 자주적 입장을 지킬 것을 주장하며 상해 APEC 한·미정상회담(01.10)에서 김대중 대통령의 ‘북한의 개혁개방유도’ 발언을 비난하는 등 김대통령에 대한 개인적 신뢰저하를 암시하기도 하였다. 북한은 “어느 일방이 외세에 의존하고 외세의 간섭을 허용한다면 그것은 대결하는 자세이지 통일하려는 자세라고 볼 수 없다”고 주장하였다.²²⁾

앞에서 살펴 본 이유들로 인해서 남북관계에 대한 북한의 관심이 낮아

21) 김영삼정부시절 1995년부터 1997년까지 3년간 대북지원의 총액은 1억 9천만불이었다.

22) 『평양방송』, 01.10.28.

지고 남북관계가 소강상태에 빠졌으나, 북·미관계 및 남북관계 경색의 장기화로 인해 북한의 고립이 심화되고 실익도 없는 것으로 판단하여 북한은 정책변화를 모색하게 되었다. 즉 북한은 남한의 특사방북(4.3-6)을 계기로 남북관계를 원상 회복하고 북·미대화에 나서기로 결정하였다.

북한이 정책변화를 결정한 것은 수그러들지 않는 부시 행정부의 대북강경자세와 한·미공조의 강화 움직임에 대하여 대응하고자 한 것으로 보인다. 북한은 특사의 평양방문을 보도하면서 “민족앞에 닥쳐온 엄중한 사태와 함께 서로 관심하는 북남관계 문제들에 대하여 협의하게 된다”고 말함으로써 현 상황에 대하여 북한이 느끼는 위기감을 표출하였다. 또한 러시아와 중국의 대북한 설득도 북한의 정책변화에 기여한 것으로 보인다. 러시아는 TKR과 TSR의 연결에 높은 관심을 보이고 있으며 중국도 부시대통령의 북한 설득요청을 받아 들인 것으로 보인다.

최근 남한의 정치상황도 북한의 태도변화에 일조한 것으로 보인다. 현 정부의 레임덕 현상은 북한이 남북대화를 경시하는 한 요인으로 작용하여 왔으나, 남북관계의 경색이 북한에도 이로울 것이 없을 것이라는 것을 고려하였을 수 있을 것이다. 즉 북한은 장기적 차원에서 햇볕정책을 통해 보다 많은 실리를 확보할 수 있다고 생각하고, 일정 수준에서의 남북관계 개선은 필요하다고 판단한 것으로 보인다.

요컨대 미국의 강경정책을 타하며 남북관계를 경색시켰던 북한이 바로 그 미국의 정책으로 인하여 남북관계의 복원에 나선 것이다. 이를 통해 북한은 당면한 안보위기를 해소하고 한·미공조의 강화 움직임에 대응하며 남한의 경제지원이라는 추가 소득도 올리고자 한 것으로 보인다.

적어도 미국과의 대화가 궤도에 진입하기 전까지는 남북관계 진전에 대한 북한의 필요성은 지속될 것이며, 남한의 경제지원이 유지된다면 가능성은 더욱 높아질 것이다. 그러나 남북합의사항에 대한 실질적인 진전이 없다면 더 이상 북한의 제스처만으로는 남한이나 미국·일본 등에 설득력이 없기 때문에, 북한의 의도는 실현되지 않을 것이다. 북한이 동해선이나 경의선 연결사업 등에서 보다 가시적인 성과를 보여줄 수 있는 지는 향후 남북관계에 중요한 신호가 될 것이다.

V. 결론

부시 행정부 출범 이후 경색국면을 면치 못하고 있는 북·미관계는 가까운 장래에 호전의 기미마저 보이지 않고 있다. 우선 중동문제, 이라크 공격 계획 등으로 북한 문제가 미국의 정책순위에서 우선순위가 낮고 실제로 북한문제에 대한 종합적 계획도 수립되어 있지 않다는 것이 당분간 북·미관계의 소강상태를 전망하는 요인이다. 북·미간 대화가 재개된다 하더라도 북한에 대한 미국의 부정적 인식과 함께 핵·미사일 등 현안에 대한 양측의 첨예한 대립으로 인해 북·미관계는 순탄치 않을 것으로 전망된다.

한편, 남북관계는 남한으로 부터의 경제적 실리확보 여부, 남한정부에 대한 신뢰감 등 여러 요인들에 의해서 영향을 받지만, 북·미관계와 남북관계의 밀접한 연관성은 두드러진 것으로 보인다. 다만 북·미관계의 경색이 남북관계에 반드시 부정적 영향을 미치는 것은 아니라고 할 수 있다. 미국의 대북 강경정책을 이유로 북한은 남북관계를 소강상태에 빠뜨렸으나, 북·미관계의 경색이 장기화되면서 오히려 북한은 남북관계를 원상회복 시키기로 결정하였다.

그러나 북한의 결정이 북·미관계의 개선 이전에 남북관계의 개선에 진지하게 임하겠다는 것인지 북·미관계 개선을 위하여 전술적 차원에서 남북관계의 진전을 활용하겠다는 것인지는 불분명하다. 북·미관계개선을 통한 안전보장의 확보라는 북한의 최대 관심사가 여전히 변하지 않았다면, 북·미관계를 위해 남한을 이용할 가능성에 주의하여야 할 것이다. 북한은 미국의 대테러전과 북한의 대량살상무기 해결에 대한 남측의 지지 표명 등 한·미공조가 강화되고 북한이 오히려 수세에 몰리는 상황을 모면하고 ‘민족공조’를 통해 미국을 압박하는 전략을 고려할 수도 있을 것이다. 북한은 부시 행정부의 대북강경발언을 남북한이 화합하여 통일하려는 것을 달가워하지 않는 미국의 ‘반통일정책’으로 규정하고, 남북, 해외 전체동포가 이를 저지하여야 한다고 주장하는 것도 같은 맥락으로 이해할 수 있을 것이다.

북·미간 소강상태가 지나고 북·미갈등이 표면화되기 이전에 북·미관계 및 남북관계를 해결하려는 당사국들의 진지한 노력이 절실히 요구되는 시

점이다. 무엇보다 북한이 남북간 합의사항을 충실히 이행하고 북·미대화
나서는 것이 시급히 필요하다고 할 것이다.

중국의 경제특구 건설·운영경험 연구

박 인 성(국토연구원)

◆ 논문 요약 ◆

중국 경제특구는 1980년대 이후 개혁개방정책 추진에 따른 구체적 시책 및 제도의 공간적, 사회적 실험장으로서 그 효과를 전국으로 확산시켜 나가는 역할을 수행하고 있다. 이같은 실험을 통하여 검증된 개혁개방정책과 시책들이 중국 전국으로 확대적용되면서 지령성 계획경제체제에서 사회주의 시장경제체제로의 이행기에 있는 중국의 경제발전과 경제체제 개혁을 선도하고 있다.

이러한 중국 경제특구의 역할은 우리에게 북한 경제특구와 대북한 정책과 관련하여 매우 중요한 시사점을 제공해 준다. 북한도 중국에 이어 합영법 제정과 나진·선봉 자유경제무역지대를 설치하는 등 외자유치와 특구 개발을 위하여 나름대로 노력해 왔으나 그 성과는 중국 경제특구와는 비교할 수 없을 정도로 상대적으로 저조하다. 이는 북한의 대내 경제개혁과 대외개방에

대한 의지와 태도가 중국에 비해 방어적이고 소극적이기 때문이라 판단된다. 이같은 북한의 태도는 아직까지 중국의 1978년 11기 3중전회의 개혁개방 선언 같은 대 결단이 없다는 점에서 기인한다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 중국의 경제특구 설치 및 개발·운영 경험에 대한 올바른 이해는 북한 경제특구의 성공적 추진을 위해 요구되는 전제조건 및 초기단계의 환경 조성과 향후 개발 및 운영에 유의한 함의를 도출하기 위한 기초가 된다고 할 수 있다.

이 글은 이같은 맥락 속에서 중국의 경제특구중 그 규모와 운영성과 면에서 대표적 사례라 할 수 있는 광둥성 선전 경제특구와 타이완과의 관계를 고려하여 설치, 운영중인 푸젠성 샤먼경제특구를 대상으로 특구 설치 배경과 건설 및 운영경험, 그리고 북한 특구에 대한 주요 함의를 고찰, 분석하였다.

I. 머리글

개혁개방정책은 중국 현대사의 방향을 근본적으로 전환시킨 역사적 사건이었으며¹⁾, 정책의 구체적 추진과 실천은 1980년 이후 광둥성 선전(深

圳)을 필두로 주하이(珠海), 산터우(汕頭)와 타이완과 마주 보고 있는 푸젠성(福建省)의 샤먼(廈門) 등 동남부 연해항구도시에 설치된 경제특구에서의 실험을 통하여 시작되었다. 이 같은 실험을 통하여 검증된 개혁개방 정책과 시책들이 중국 전국으로 확대적용되면서 지령성 계획경제체제에서 사회주의시장경제체제로의 이행기에 있는 중국의 경제발전과 경제체제 개혁을 선도하고 있다.²⁾

한편, 북한은 1984년 합영법 제정과 1991년 12월에 나진·선봉 자유경제무역지대를 설치하는 등 외자유치와 특구 개발을 위하여 나름대로 노력해 왔으나 그 성과는 중국 경제특구와는 비교할 수 없을 정도로 저조하다. 이는 북한의 대내 경제개혁과 대외개방에 대한 의지와 태도가 중국에 비해 방어적이고 소극적이기 때문이라 판단된다. 이같은 북한의 태도는 아직까지 중국의 1978년 11기 3중전회³⁾의 개혁개방 선언 같은 대 결단이 없다는 점에서 기인한다고 할 수 있다. 중국 경제특구의 경험을 통해 알 수 있듯이 적극적인 대내 경제개혁이 보장되어야 대외개방을 통한 외자유치도 성공할 수 있다. 그러나 중국과 비교할 때, 북한의 대내 경제개혁 추

-
- 1) 개혁개방에 대한 중국정부 스스로의 자체평가는, “지난 세기에 중국공산당이 영도한 제2차 위대한 혁명”이란 말로 요약된다. 개혁개방은 비록 전쟁을 거치지 않고 점진적으로 진행되었지만 중국사회에 근본적인 변화를 대동한 위대한 혁명이라 평가하고 있으며, 그러한 개혁개방이 시작된 경제특구는 개혁개방의 성지(聖地)라고도 일컬어지고 있다. 劉琳, “從深圳經濟特區看我國改革開放的歷史功績”, 『唯實』(南京:1996.12); 『特區與開發區經濟』, (北京: 中國人民大學書報資料中心 複印報刊資料, 1997.3), p. 18.
 - 2) 1990년대 이후, 중국정부의 중점 개발축이 개혁개방 초기의 주강(珠江)삼각주지역을 중심으로 하는 동남부 연해지역에서 푸둥(浦東)지구와 상하이시를 중심으로 하는 장강(長江)삼각주 지역으로 옮겨 가고 있다. 그러나 푸둥지구 및 상하이시를 중심으로 하는 장강유역 개발을 본격적으로 추진하겠다는 중국정부의 결정도, 1980년대에 광둥성과 푸젠성내에 경제특구를 선정하고 개발 운영하면서 추진해 온 개혁개방정책의 실험성과에 대한 자신감을 기초로 하고 있다고 할 수 있다.
 - 3) 중국의 개혁개방정책 채택이 정식으로 확정, 공포된 회의이다. 1976년 마오쩌둥(毛澤東)의 사망으로 문화혁명이 종결되면서 4인방이 타도되고, 덩샤오핑(鄧小平)을 중심으로 하는 실용주의파가 정권의 주도권을 잡은 후, 1978년 12월에 개막된 ‘중국공산당회의’이다. 이 회의에서 향후 국정운영의 기본방침을 ‘개혁, 개방, 활성화(搞活)’로 확정하였다.

진은 아직도 매우 미흡한 수준이다. 즉, 북한은 중국에 비해 소유제 및 국유기업 개혁과 내부자본 축적을 위한 금융 및 가격체제 개혁 등에 상대적으로 소극적이다.

그러나 당면한 경제난을 타개하기 위해서라도 북한이 개혁개방 노선을 채택할 것은 불가피할 것이며, 개혁개방정책의 구체적 실험과 추진은 중국과 같이 특구에서 시작될 것으로 예상된다. 이 같은 맥락을 고려해 볼 때, 중국의 경제특구 설치 및 개발·운영 경험에 대한 올바른 이해는 북한 경제특구의 성공적 추진을 위해 요구되는 전제 조건 및 초기단계의 환경 조성과 향후 개발 및 운영에 유익한 함의를 도출하기 위한 기초가 된다고 할 수 있다.

이 글에서는 이 같은 문제인식하에 중국의 경제특구 설치배경과 운영과정상의 문제점 등을 분석, 고찰하고 북한 특구에 대한 정책적 함의를 제시하고자 한다. 중국 경제특구 중 주요 분석대상은 경제특구 지정시기나 면적규모 면에서, 또 각종 개혁개방정책 추진의 적극성과 성과 면에서 대표적인 사례라 할 수 있는 광둥성 선전 경제특구와 타이완과 마주보고 있는 푸젠성 샤먼 경제특구로 하였다. 중국 경제특구의 경험으로부터 북한에 적용하기 위한 함의와 교훈을 도출하기 위해서는, 중국 경제특구에 대해서는 물론 북한의 경제특구 관련 정책의 배경과 추진 현황에 대해서도 보다 구체적인 고찰이 필요할 것이나, 이 글에서는 지면관계상 중국 경제특구 개발경험의 정리와 분석에 초점을 맞추었으며 북한관련 내용은 주요 관련 내용을 비교분석하는 정도로만 다루었다.

II. 중국의 경제특구 설치배경 및 과정

1970년대말 까지 광둥성 동남부 해안의 작은 어촌에 불과하던 선전의 운명을 바꾸어 놓은 경제특구 지정의 주요 배경과 과정은 무엇일까? 1976년 마오쩌둥(毛澤東)의 사망과 뒤이은 4인방 타도와 함께 10여년 동안 지속된 ‘문화대혁명’이 실질적으로 종료된 후, 중국의 지도자와 인민들은 비로소 광기어린 이상과 대중적 흥분상태에서 벗어나, 차분히 세계정세속의 중국의 위치를 돌아보았다. 당시 신중국 건국 30주년을 앞두고 있

었으나 아직 2억 이상의 농민이 추위와 배고픈 문제 해결선(溫飽線) 아래 있었다. 당시의 중국경제는 미국과 유럽의 선진국들과는 비교도 안될 정도 이었고, 아시아권에서도 이전에 중국의 내륙지방과 같은 수준의 빈곤상태에 있던 홍콩, 싱가포르, 타이완, 한국이 선진국의 산업구조 조정과 세계시장 조정의 기회를 포착, 활용하여 아시아의 4마리 작은 용이라 불리며 신흥공업국의 대열에 진입하고 있었다.⁴⁾

역설적으로 말하자면, 문화대혁명은 중국 인민들에게 전통 사회주의의 모델로부터 분리하여 활력있는 사회주의 정치, 경제체제를 건립하여야만 국가와 사회의 생산력을 회복하고 부단히 발전시킬 수 있다는 것과 개혁을 하지 않으면 출로가 없다는 점을 뼈저리게 인식하게 해주었다. 따라서 대내개혁과 대외개방은 필연적인 선택이었다. 그러나, 다른 한편으로 중국은 영토가 광활하고 인구가 많아서 만일 한꺼번에 모든 걸 풀고 바꾼다면 천하대란을 유발할 것이며 수습할 방법이 없을 것이라는 점도 고려하지 않을 수 없었다. 이러한 두 가지 난제(難題)의 경계 속에서 개혁개방의 실험장과 창구 역할을 담당하도록 선택된 것이 경제특구였다. 이처럼 경제특구는 중국 전체의 경제개혁과 대외개방에 매우 중요한 의의를 가지며, 초기단계부터 막중한 역사적 사명을 부여받았다.

경제특구 설치 구상의 기원은 1978년 중국정부가 홍콩에 설립한 투자유치국(招商局)에 한 기업이 제출한 건의에서 비롯되었다. 당시 이 기업은 ‘건의’를 통하여 그 업무범위를 중국 본토에 까지 확장하는 것을 허가해 달라고 요청하였는 데, 그중 하나의 방안이 홍콩과 인접한 중국 내 일단의 지구 내에 일종의 수출상품생산기지를 건설한다는 것이었다. 이 기지의 성격은 당시 중국내에 있었던 수출상품기지와는 명확하게 달랐으며, 동남아 국가들에 건립된 수출가공구와 유사하였다. 그 해 말에 개최된 중공 11기 3중전회 직후, 이 건의는 매우 빠르게 현실화되었다. 당시의 상황과 추진과정을 구체적으로 정리해 보면 다음과 같다.

1979년 1월, 중국공산당 광둥성 위원회 제1서기 쉬중순(習仲勛)이 중공 11기 3중전회의 정신을 전달하고자 산터우(汕頭)시로 가면서 같은 구상을 광둥성 당위원회에 건의하였다. 우선 산터우에 타이완이 운영하고 있

4) 蘇東斌, 『中國經濟特區史略』, 廣東經濟出版社, 2001.5, pp. 41~42

는 수출가공구와 같은 특구를 건설하지는 것이었다. 산터우를 선택한 이유는 역사적으로 개방의 전통이 있으며 지리적 위치가 외진 항구도시라는 점이였다. 따라서 만일 어떤 부작용이 발생하여도 주변지역 파급영향으로 인한 위험을 최소화 할 수 있다는 것이었다.

이 같은 건의에 대해 광둥성위원회와 성(省)혁명위원회는 토론을 거쳐, 우선 바오안현(寶安縣: 선전시의 전신)과 주하이현(珠海縣)에 수출특구를 설치하기로 하고 당중앙과 국무원에 건의하였다. 그해 2월에 중국 국무원은 광둥성 바오안현과 주하이현에, 공업과 농업이 결합된 수출상품생산기지, 홍콩과 마카오의 관광객을 유치하기 위한 관광지구, 새로운 형태의 국경도시를 건설하는 방안 등을 작성하였다. 이어서 같은 해 3월에 국무원과 광둥성 계획위원회는 바오안현을 선전시로 주하이현을 주하이시로 개명, 승격시키고 광둥성의 감독을 받도록 결정하였다.

경제특구 설치가 결정되는 중요한 대목은 동년(1979년) 4월 5일부터 28일 까지 베이징에서 개최된 국무원 중앙공작회의에 참석한 광둥성 공산당 서기 쉬중선(習仲勛) 등이 당 중앙의 지도자들에게 보고한 다음과 같은 내용이다. “만일 광둥성이 하나의 독립된 국가라면, 수년 내에 경제를 급성장 시킬 수 있다. 그러나 현재의 체제 하에서는 쉽지 않다.”⁵⁾ 이어서 그는 중앙정부의 권리 하방(下放), 홍콩과 마카오에 인접한 선전과 주하이 그리고 중요한 화교의 고향인 산터우시에 수출가공구 설립을 요청하였고, 동시에 광둥성에게 대외경제무역활동상의 자주권을 달라고 요청하였다. 회의기간중 쉬중선은 예젠잉(葉劍英)의 주선으로 당시 최고지도자인 덩샤오핑(鄧小平)의 자택에서 덩에게 광둥성 위원회의 구상을 보고하였다. 덩은 이 보고내용에 대해 지지를 표시하며 다음과 같이 격려했다. “그게 바로 특구 아닌가?…… 단, 중앙정부는 돈이 없다. 당신들이 스스로 노력하여 필사적으로 혈로를 개척하라.” “필사적으로 혈로를 개척하라”(殺出一條血路)는 덩샤오핑의 말에서 당시 중국 지도부의 경제특구 설치 결정이 얼마나 어렵고 비장한 상황에서 이루어진 것인 지를 짐작할 수 있다.⁶⁾

5) 湯應武, 『1976年以來的中國』, 經濟日報出版社, 1997, p. 193.

6) 董輔乃主編, 『中華人民共和國經濟史』, 經濟科學出版社, 1999.9, p. 8.

蘇東斌, 『中國經濟特區史略』, 廣東經濟出版社, 2001.5, pp. 46~47.

이어서 중국공산당 중앙위원회와 국무원은 작업팀을 광둥성과 푸젠성에 파견하여 현지조사를 시행하고, 두 성의 지도간부들과 공동으로 특구 설립에 관한 문제를 연구, 검토하였다. 동년(1979년) 7월에 광둥성정부는 국무원에 선전시를 ‘수출특구’로 지정하여 특수정책과 융통성 있는 시책을 시행하겠다고 신청하였다. 이에 대하여 공산당 중앙위원회는, 광둥성과 푸젠성이 대외경제활동에 있어서 선도적인 역할을 하며, ‘특수한 정책과 융통성있는 시책’을 시행하도록 한다는 방침을 확정하였고, 동시에 광둥성의 선전, 주하이, 산터우와 푸젠성의 샤먼에 ‘수출특구’를 시험적으로 설치한다고 결정하였다. 경제특구의 실험장 역할을 충분히 발휘하도록 하기 위하여, 공산당 중앙위원회는 경제특구에 보다 큰 융통성을 부여하였다. 즉, 특구는 국내의 현행체제를 벗어날 수 있으며, 사회주의 제도 하에 국가의 거시적 통제와 시장조절이 상호결합된 모델의 운행기제를 적극적으로 시행·관철하며, ‘중국 특색의 사회주의(有中國特色的社會主義)’를 건설하기 위한 정책과 시책들에 대한 실험을 진행하고 시범을 보일 수 있다고 규정하였다.⁷⁾

당시 중국 국무원은 특구는 ‘정치특구’가 아닌 ‘경제특구’라는 점을 특별히 강조하였다. 즉, 경제특구는 특수하고 융통성있는 경제정책과 시책의 시행을 통하여 지역의 입지적 우세조건을 발휘하도록 하고, 외자유치와 다양한 대외경제협작 추진을 통하여 선진기술을 도입하며, 대외교류를 통하여 국제경제와 기술의 발전추세를 관찰·연구하고 국제시장의 각종 정보들을 수집하고, 간부들을 훈련하고 인재를 양성하는 것이 목적이었다. 그러나 중국정부가 ‘정치특구’가 아닌 ‘경제특구’임을 되풀이하여 강조하였음에도 불구하고 경제와 정치는 결국은 연관될 수 밖에 없는 것이다. 이는 당시 중국 정부의 경제특구 정책 채택의 배경에 반환·귀속을 앞두고 있던 홍콩(1997년 귀속)과 마카오(1999년 귀속)의 경제발전을 지속시키며 반환·귀속과정을 원만하게 관리하기 위해서, 또 타이완과의 통일정책 추진을 위한 1국가2체제(一國兩制)의 실험이라는 측면이 매우 중시되었다는 점으로도 알 수 있다.

7) 중국공산당 1979년 50호 문건

III. 선전 경제특구의 건설 및 운영경험

1. 선전 경제특구의 건립과 발전

홍콩과 연접해 있는 광둥성 선전 경제특구는 마카오를 대상으로 하는 주하이와 함께 가장 먼저 경제특구로 지정되었고, 개혁개방 이후 중국정부가 추진해 온 정책과 시책들에 대한 실험을 주도해 오고 있다. 선전이 정식으로 ‘경제특구’로 명명된 것은 1980년 5월에 중공 중앙과 국무원이, 특구 건설을 적극적으로 옹호 및 비준하고, 특구의 명칭을 ‘수출특구’에서 ‘경제특구’로 바꾼 후부터 이다. 동년 8월에 개최된 제5기 전국인민대표대회 상무위원회에서는 ‘광둥성 경제특구조례’가 비준되고 경제특구의 설치를 대외적으로 공포하였다. 이어서 1981년 7월에 중공 중앙은 광둥성과 푸젠성도 참석한 경제특구 작업회의 결정을 근거로 하여, 선전경제특구의 공간적 범위를, 동쪽으로는 따핑만(大鵬灣)부터 서쪽으로는 셔커우(蛇口)까지 49km, 남쪽으로는 홍콩의 선전강(深圳河), 북쪽으로는 베이즈지(貝仔脊)까지 평균 7km의 길쭉한 형태의 지대로 총면적은 327.5km²로 하고, 특구의 성격은 공업, 상업, 농업, 목축업, 주택, 관광 등 다양한 업종의 종합성 경제특구라 확정하였다.

건설초기에 선전 경제특구내에는 오직 몇채의 농민과 어민의 거주지인 자연촌이 형성되어 있었고, 기타 지방은 황무지로서 공업기초가 박약하였다. 선전 경제특구의 건설은 우선 자금부족, 경험부족, 물자부족, 인재부족 등의 문제에 직면하였다. 이같은 문제에 대응하여, 특구 건설 수년전, 주로 대규모 토지를 정리(平整)하고, 도로, 용수, 전기 등 기반시설의 계획과 건설을 진행하여, 기업과 자본유치와 삼래일보(三來一補)⁸⁾산업을 위

8) 삼래일보(三來一補)란, 來樣加工, 來料加工, 來件裝配, 補償貿易의 생산 및 무역 방식을 의미하며, 상품의 디자인 등을 위탁자인 외국기업의 요구에 맞추어 생산, 수출하는 방식(來樣加工), 외국기업이 원재료와 부재료의 일부 혹은 전부를 제공하고 중국기업은 이를 이용하여 위탁자가 요구하는 제품을 생산, 수출하는 위탁가공방식(來料加工), 외국기업이 제공하는 부분품을 조립하여 완제품은 전량 위탁자에게 인도하고 중국기업은 조립비용만을 받는 방식(來件裝配), 외국기업으로부터 기계설비, 기술, 특정원료 등 생산자료를 공급받아서 생산한 제품을 위탁자에게 다시 수출하되 생산자료 대금을 완제품으로 변제하는 방식(補償貿易)이다.

한 공장용지를 제공하였다. 선전시는 ‘밖에서 끌어와 안으로 연결한다(外引內聯)’는 기능을 충분히 발휘토록 하고, 재정대출, 차관, 토지임대, 외자유입 등의 방식을 통하여, 대량의 자금을 모집하였으며, 동시에 내륙인 베이징, 상하이, 시안(西安), 우한(武漢) 등의 도시에서 일련의 특혜정책을 통하여 대량의 시급한 공정기술, 관리 방면의 인재를 유치하였다. 이러한 시책은 주택, 호구문제 해결, 가족동반 이주 및 직무 제공 등을 포함하였다. 정식으로 경제특구를 건립한 후에, 광둥성 위원회는 선전시의 정치, 경제상의 대우를 성정부 소재지인 광저우(廣州)시와 동등한 부성급시(副省級市)로 한다고 결정하였고, 선전특구 당위원회와 인민정부에 더욱 큰 권리를 부여하였다. 1981년 8월 전국인민대표대회 상무위원회에서, 국무원이 제출한 ‘광둥성 경제특구 조례’를 통과시켜, 외국인과 화교자본의 투자유치를 위하여 자산 이익과 합법적 수익의 보호를 보장하였다.

경제특구 지정 이후 1990년대말 까지 약 20년의 기간중 선전시가 달성한 급속한 성장은 세계 도시발전사에서 유례가 없는 것이었다. 이 기간 중 선전시 주요 경제지표의年平均 증가율을 보면, 국내총생산액 35.9%, 공업총생산액 57.4%, 지방예산재정수입 52.4%이다. 소위 ‘선전 속도’라 불리며 세계의 주목을 받고 있는 이같은 성장속도는 아시아의 작은 용이라 불리는 신흥공업국가들에서도 유례가 없는 기록이다. 이같은 ‘선전속도’가 주춤했던 때는 1989년 베이징에서 6·4 천안문시위사건이 무력 진압된 이후 중국 지도부내에 보수파의 목소리가 커진 약 2년간의 기간이었으며, 이 기간 중에 급성장으로 인한 거품을 정돈하였다.⁹⁾ 1992년 춘절(春節) 휴가 기간에 최고지도자 덩샤오핑이 선전과 주하이 등 남부 지방을 돌며 지방정부 지도자들에게 더욱 과감한 개혁과 개방을 독려했다 후¹⁰⁾, 개혁개방 정책을 시행하는 지역범위는 더욱 확대되었다.

이에 따라 개혁개방은 다시 힘을 받고 가속화 되었다. 그 해(1992년)

9) 이 기간을 ‘治理整頓期’라고 부른다.

10) 소위 ‘南巡講話’이다. ‘南巡講話’란 1989년 6월 천안문시위 사건 이후 약 2년여 기간의 治理整頓기간을 거친 후, 1992년 춘절휴가 기간에 덩샤오핑이 선전을 비롯한 광둥성 일대와 상하이를 순방하면서 행한 연설을 말한다. 이 연설을 통하여 최고지도자가 더욱 과감한 개혁개방의 추진을 독려하면서 천안문사건 이후 주춤했던 개혁개방정책이 다시 적극적으로 추진되었다.

7월 1일에는 전국인민대표대회 상무위원회가 선전시 인민대표대회에 입법권을 부여하였다. 동시에 선전시 계획위원회와 시정부는 바오안현을 폐지하고, 바오안구(寶安區)와 룡강구(龍崗區)를 설립하였다. 1993년 1월 1일에는 선전시 행정구역이 확대되어 5개의 구(區)가 설치되었으며 총면적이 2,020km²에 달하였다.

2. 선전 경제특구에서의 개혁정책 실험연혁

1) 셔커우(蛇口)공업구의 건설

셔커우공업구는 선전 경제특구의 건설 초기과정에서 개발, 건설된 대표적인 개발구로서, 선전시의 서남부 셔커우반도(蛇口半島)의 남단에 위치하며, 홍콩과 바다를 사이에 두고 마주 보고 있다. 셔커우공업구가 갖는 중요한 의미는 공업구의 개발 및 발전과정 중 많은 개혁조치들이 전국 최초로 도입 또는 창조되었으며, 중국 전국의 개혁개방을 선도하였다는 점이다. 예를 들면, 중국 최초의 대외개방공업구, 노동고용제도 개혁 및 노동계약제 실시, 간부제도 개혁 추진(직급 동결, 개방형임용제, 선거를 통한 간부 선출 등), 직공 주택제도 개혁, 봉급제도 개혁, 외자기업 유치, 공정 건설 입찰제도 실시, 기업투자경영에 의한 통신공사와 전기공사 설립, 주식제 투자유치은행(招商銀行) 및 보험회사(平安保險公司) 설립, 주식회사가 경영하는 철도(平南鐵路), 보안서비스회사, 변호사 사무소 등이다.

2) 개혁정책의 실험 연혁

선전경제특구는 그 목표를 시장조절 위주의 경제운행기제 건립과 '시장지향(市場取向)'임을 명확히 하였다. 이에 따라 전국에서 우선적으로 경제체제와 관리체제 개혁을 진행하였으며, 사회주의시장경제체제와 경제운행기제 건립을 시작하였다. 예를 들면, 우선 물가개혁을 추진하였고, 일부 상품과 노동의 가격 규제를 풀어 시장에 맡기었으며, 노동고용제도와 임금제도를 개혁하였다. 또한 국유기업의 주식제 개조와 이사회(董事會) 지도하의 사장(經理, 廠長) 책임제 시행, 기업재산권과 국유토지사용권의 유상

양도 시행, 증권시장과 외환시장 개장, 생산자료시장과 선물시장 건립, 생산요소의 상품화와 시장화, 주택제도 개혁, 실업과 양로보험 및 의료보험 개혁 등을 시행하였다. 또한 이에 대응하여 각종 사회중개조직을 건립하고, 업종협회를 발전시켰으며, 사회의 자율적 관리기능과 범위를 확대하고, 점진적으로 제도화, 법규화된 시장경제운행기제를 건립하였다.

선전 경제특구에서 시행한 주요 개혁정책중 중국에서 최초로 시행한 정책들을 1980년대와 '90년대로 나누어 정리해 보면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 선전시의 주요 개혁정책

	주요 개혁정책
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> • 셔커우공업구의 공정개발을 전면적인 입찰 도급으로 실행, 외국기업에 토지사용권 유상 양도 및 토지사용비 징수(1980). • 물가개혁 시행(1981). • 유형별 기업 및 사업단위에 노동계약제 추진, 최초의 외자은행(南洋商業銀行) 선전 지점 설립(1982). • '선전시 사회노동보험 임시규정' 공포·시행, 계약 노동자에 대한 사회노동보험 실시, 기업봉급제도 개혁(1983). 기관, 사업단위의 봉급제도개혁(1984). • 외환조절센타 건립, 특구내 기업의 소득세 세율 통일(1985). • 국영기업에 대한 주식제 개혁 시작, '선전 경제특구 국영기업 주식제 실험지구 임시규정' 공포(1986). • 국유토지사용권 유상 양도, 국유자산관리와 경영 담당 투자관리기업 건립, 샤토투자오(沙頭角) 보세공업구 건립, 주식 공개 상장 은행(深圳發展銀行) 개업, 현대증권기업(深圳證券公司) 설립, 주식제 상업은행(深圳招商銀行) 성립(1987). • 주택분배방식 개혁: 실물분배에서 현금보조로(1988).
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> • 국내외에 국유기업 공개 양도, 선전증권거래소 업무 개시(1990). • 보세생산자료시장 개장, 선물(期貨)거래소(深圳有色金屬交易所) 성립(1991). • 기업의 행정직급 구분을 취소, 국제관례에 의거하여 기업 분류, 기업 등 록등기를 심사비준제에서 승인제로 개정, 은행 업종에 자산위험관리 시행, 국내외 재산권거래기구(產權交易所) 건립(1993). • 28개 기업을 현대기업제도 건립 실험점으로 선정: 행정주관부문으로부터 기업 독립 추진, 경영자 년봉제와 종업원 주주제 실험실시(1994). • 출입국 관리체제, 세수 징수 및 관리체제, 사회보장제도, 사회중개조직에 대한 개혁 추진(1995). • 시소속 국유기업 경영간부진 관리체제 개혁, 대형기업집단 건립, 비상장 기업 주권 대리거래제 실험작업 추진(1996). • 시소속 국유기업에 대한 전면적인 기업제도 개조, 상업무역 유통체제 개혁, 외국기업에 내국인 대우 실시(1997).

3. 선전시 산업의 발전

선전경제특구는 건립초기에 중앙정부가 제공하는 특수정책을 이용하여 홍콩 산업의 유입에 따른 대량의 외자를 유치하고, 노동밀집형 산업을 발전시켜, 극히 짧은 기간 내에 기존의 단일 농업구조를 타파하고, 전자공업 위주의 외향형 공업체계를 건립하였다. 선전의 1, 2, 3차 산업구조는 1970년의 37: 20.5: 42.5에서 1985년에 7.9: 46.8: 45.3으로 변화였다. 단, 이 시기에는 기업의 90%가 노동밀집형기업이었으며, 홍콩과 '앞 점포 뒤 공장(前店后廠)'의 형태를 형성하고, 피동적이고 보조적인 지위에 처해 있었으므로, 경쟁력이 약하여 일단 국제시장이 파동치면 풍랑을 이겨 내지 못하였다.

1986년부터 시작하여, 선전의 경제발전은 구조조정과 기술제고 단계에 진입하였다. 개혁의 심화와 동시에 관리체제의 완비와 효율을 추구, 국제시장 개척 노력, 국제분업에의 참여와 경쟁, 외자의 적극적 유치과정중 항목선정을 신중히 하면서 '수출형', '선진기술형'기업을 발전시켰다.

1980년대말에 이미 전자, 경공업, 의복방직, 식품음료, 기계, 전자, 화학, 의약을 중점 업종으로 하는 외향형 공업체계가 형성되었다. 1990년에는 1, 2, 3차 산업비중이 4.8: 49.6: 45.6으로 되었다.

1990년대 진입 이후, 선전시 당위원회와 시정부는 산업발전을 위한 기초인 수자원, 전기, 교통, 통신을 특구건설 제1의 위치에 놓았으며, 고신기술산업과 선진응용기술공업 발전을 적극적으로 추진하였다. 1994년에는 1,2,3차 산업비중이 2.4: 55.6: 42로 되어 제2차, 제3차 산업을 위주로 하고, 제1차산업을 보조로 하는 경제발전 틀을 형성하였다. 이에 따라 고신기술산업이 발전하였으며, 일군의 유명한 대표상품들을 창출하였다. 컴퓨터, 브라운관, 컴퓨터 디스켓, 자전거, 시계, 광섬유케이블, 음향기기 등은 중국 국내는 물론 해외시장에서도 이미 상당한 점유율과 양호한 평판을 얻었다. 또한 제3차산업 내부에 이미 금융, 상업무역, 운수, 관광, 부동산 등의 5대 지주산업이 형성되었다.

IV. 샤먼 경제특구의 건설 및 운영경험

1. 샤먼 경제특구의 건립배경

샤먼은 푸젠성 동남부, 타이완 해협 서안에 위치하고 있는 저명한 항구도시이다. 배후에는 푸젠성의 창저우(漳州), 첸저우(泉州)평원이 있고, 타이완 본도(本島)와 평후열도(澎湖列島)와 마주 보고 있다. 이 같은 지리적 환경 때문에 샤먼은 역사적으로 타이완과 깊은 연원을 가지고 있다. 그러나 개혁개방 이전의 30여년의 기간중, 대륙과 타이완은 상호 단절, 대치가 심각하였으며, 푸젠성은 해상방어선의 최전방에 위치하고 있는 관계로 계속 폐쇄상태에 있었다. 따라서 이 지역에 대한 국가 투자도 매우 적었으며, 경제발전도 침체되었다. 이러한 상황속에서 과거에 번영하고 부유했던 샤먼시도 장기간에 걸쳐 침체되었다. 1980년에 이르러 샤먼경제특구 성립 당시에, 샤먼시의 GDP는 6.9억위엔에 불과하였다. 반면에 당시의 타이완은 경제의 지속적인 고속발전을 이루어, 홍콩, 한국, 싱가포르와 함께 아시아 신흥공업화 국가를 대표하는 네 마리 작은 용 중의 하나로 부각하였다.

냉전종식 이후 평화발전의 국제형세와 개혁개방이라는 중국 국내환경은 타이완 해협 양안 관계를 개선하여 빠른 시일 내에 평화분위기를 조성하고 전국의 개혁개방에 경험을 제공할 것을 절실히 요구하고 있었다. 이 같은 상황속에서 중국정부는 타이완과 지리적 및 역사적 관계상 밀접하게 연결된 샤먼시에 경제특구를 건립하게 되었다.

2. 샤먼 경제특구의 개황

샤먼시는 푸젠성의 성정부 소재도시(省會)인 푸저우시(福州市) 다음의 대도시이다. 샤먼시의 총면적은 1,565km²이고, 해역면적 300여km²이며, 그중 샤먼본도(廈門本島) 면적이 133km², 시가지(建成區) 면적은 71km²이다. 2000년 총인구는 131.3만명이며, 그중 경제특구 인구는 52.1만명이다. 샤먼의 최대 특징은 타이완과 해협을 사이에 두고 마주 보고 있다는 지리

적 조건이다. 현재 타이완 주민의 70%이상이 조상의 출신지가 샤먼, 창저우(漳州), 첸저우(泉州) 3개 도시를 포함하는 민남(閩南)삼각주지구이다.¹¹⁾ 민남삼각주지구는 역사적으로 중국 동남부 연해지역의 대외무역의 중요한 관문(口岸)이었으며, 인구의 해외유출 통로중의 하나였다. 즉, 샤먼 일대는 유명한 화교의 고향(僑鄉)이다.

샤먼시는 현재 스밍(思明), 카이위엔(開元), 구랑위(鼓浪嶼), 후리(湖里), 지메이(集美), 싱린(杏林), 통안(同安)의 7개 구(區)로 구성되어 있으며, 그중 스밍(思明), 카이위엔(開元), 구랑위, 후리(湖里) 4개 구는 경제특구이다. 구랑위 이외에 경제특구내의 기타 구(區)는 모두 샤먼 본도상에 있다. 스밍구는 변화한 상업지구(商業市區) 위주이고, 카이위엔구는 공업지구(工廠區)와 신개발구(新市區) 위주이며, 구랑위구는 유명한 경관관광지구(風景旅遊區)이고, 후리구는 신흥 외국기업 공업투자지구(外商工業投資區)이다. 샤먼 본도 밖에 위치한 지메이구는 농업위주에, 관광과 교육을 포함하는 유명한 화교향(僑鄉)으로 타이완기업투자지구(台商投資區)이다. 싱린구는 이미 일정 규모에 달한 공업구이자 타이완기업투자지구이다. 통안구는 샤먼시의 농부산품 기지이자 경공업, 식품업종의 원료기지이다.

3. 샤먼 경제특구의 건설과 발전과정

1980년 10월, 중국 국무원은 기존 샤먼 시가지로부터 7.5km 거리에 위치한 샤먼본도 서북부 후리(湖里)에 2.5km²의 경제특구를 획정하였다. 당시 경제특구가 설립된 4개 도시(선전, 샤먼, 주하이, 산터우)중, 기보유한 경제실력과 도시규모 면에서는 샤먼시가 가장 컸다. 당시 샤먼시 전체(郊區와 관할 縣 포함) 인구는 93만명이었고, 시구(市區) 시가지(建成區) 면적은 30km²이었다. 그 후, 샤먼 경제특구의 범위와 기능은 부단히 확대되었다. 1981년 10월 15일, 샤먼 경제특구는 후리지역으로 확장되기 시작하여, 1984년 3월에는 후리지구 2.5km²와 샤먼전도 및 구랑위전도

11) ‘台灣當局 “去中國化” 難突破六大瓶頸’ 홍콩, 『大公報』, 2002년 2월 27일

134.45km²로 확장되었으며, 자유항 관련 정책도 실시되었다. 1988년 4월, 국무원은 샤먼시를 중앙정부가 직접 관리하는 계획단열시(計劃單列市)로 비준하였고, 성(省) 1급경제관리 권한을 부여하였다. 1989년 5월과 1992년 12월에는 하이창, 싱린, 지메이에 타이완기업투자구(台商投資區)를 설립하는 것을 비준하였으며, 지구내의 투자는 현행 경제특구에 준하여 처리하였다. 1992년 11월, 국무원은 샤먼시의 상위보세구(象嶼保稅區) 설립을 비준하였다.

경제특구의 건립은 샤먼의 개혁개방과 경제발전에 활력을 불어 넣었다. 1981~2000년 기간중 샤먼시 경제는 년평균 18.3% 속도로 증가하였다. 2000년에 샤먼시 GDP는 501.9억위엔에 달하여, 1980년과 비교하여 29.9배 증가하였으며, GDP중 산업별 비중은 4.2 : 52.8 : 43.0으로 2차 산업 비중이 비교적 컸다. 1인당 GDP는 38,021위엔에 달하여 전국평균치의 5.4배에 달하였다. 20여년간의 경제특구 건설과정을 통하여 봉쇄되어있던 해상방어전초기지가 중국 대외개방의 중요한 관문이 된 것이다. 샤먼 경제특구의 주요 발전단계는 다음과 같이 세가지 단계로 구분된다.

1) 1981~83: 초기 창립단계

1980년 샤먼 경제특구가 성립되었고, 1981년 10월에 샤먼 경제특구 후리에서 건설공정을 시작하였다. 이 단계에서는 주로 기초건설을 진행하였다. 대표적인 것이, 특구내 기반시설 건설과 관련법규의 제정 등이었다. 3년의 기간중 2.5km²의 특구범위내에 후리수출가공구를 건설하였고, 샤먼 국제공항, 심수(深水)부두를 건설하였고, 부두내 비상연락 및 상호통제전화(程控電話)를 개통하였으며, 일련의 특구법규를 제정하여 특구의 발전을 위한 기초를 다졌다.

2) 1984~90: 발전 틀 형성단계

1984년에는 덩샤오핑이 샤먼 경제특구를 시찰하였고, 국무원이 '샤먼 경제특구 실시방안에 대한 보고(關於報審廈門經濟特區實施方案的報告)'를

비준하여, 샤먼 경제특구의 새로운 발전을 장려하였다. 특히 국무원의 비준은 샤먼 경제특구의 발전방향을 정한 것으로, 샤먼 경제특구 발전의 새로운 기점이 되었다. 비준내용은 국무원이 특구범위를 샤먼전도와 구량위전도까지 확대하는 것에 동의하며, 샤먼을 공업 위주, 관광, 상업, 부동산업을 겸하는 종합적이고 대외지향형 경제특구로 건설하며, 푸젠성과 내륙지역과의 경제연계와 기술협조를 강화하고 창구의 역할을 충분히 발휘할 것과 투자환경의 대폭 개선, 신개발구의 계획적 개발을 장려하는 것이었다. 이 같은 비준의 정신에 근거하여, 샤먼시는 외자유치과정중에 생산형, 수출주도형, 기술선진형 위주의 원칙을 중시하고, 유치항목과 외국인투자장려항목 및 공업기술 개조 항목 계획을 정기적으로 공포하여, 특구의 산업발전과 구조조정을 더욱 효과적으로 결합시켰다.

한편, 중국 국무원은 타이완기업의 투자를 장려하기 위한 규정을 공포하여, 외자유치와 개방 확대에 양호한 조건을 조성하였다. 1989년 5월 중국 국무원은 타이완 기업의 투자가 증가추세를 보이고 있는 상황과, 양안 경제교류와 무역 증대 전망을 기초로 하여, 타이완에 대한 샤먼의 입지적 우세를 보다 활발히 발휘토록 하기 위하여, 샤먼 경제특구와 샤먼시 관할의 하이창, 싱린지구를 타이완기업 투자지구로 설정하였다. 타이완기업 투자지구의 설립은 타이완 자본의 유치를 촉진하여 특구의 외향형 경제가 대폭 진전되었으며, 공업위주의 종합적이고 대외지향형 경제특이 초보적으로 형성되었다.¹²⁾

양안경제 교류가 시작되던 초기에 샤먼 경제특구는 그 특수한 지리위치와 정책조건, 그리고 투자환경 등의 비교우위를 발휘하면서 타이완기업의 투자유치에 매우 중요한 작용을 하였다. 가령, 1986~89년 기간 중 계약액 기준 타이완기업 투자항목은 모두 227개(기타 국가와 지구를 거친 간접투자도 포함)로, 같은 기간 계약액 기준 전체 외국기업 투자항목수(461

12) 1984~1990년 기간 중, 샤먼시 GDP는 9.44억위엔에서 57.09억위엔으로 증가하여, 5배 증가하였다. 1인당 GDP는 956위엔에서 5,044위엔으로 증가하였으며, 공업생산총액은 12.02억위엔에서 78.69억위엔으로 6.5배 증가하였다. 수출입총액은 1.40억달러에서 11.53억달러로 8.2배 증가하였다. 계약액 기준 외국인투자액은 0.98억달러에서 5.66억달러로 5.7배 증가하였다. (廈門市統計局, 『廈門五十年回眸』(1949-1999), 『廈門市情·2001』)

개)의 49%를 점하고, 계약액 기준으로는 약 70%를 점한다. 또한 이 시기 타이완기업의 전국 투자총액의 절반을 점하였다.

3) 1990년 이후: 상대적 안정단계

1990년대 이래 특히 1992년 덩샤오핑의 남방순시(南巡) 이래, 샤먼시의 경제규모는 지속적으로 증가하였고, 지주산업은 더욱 공고해졌으며, 외자유치와 대외무역도 확대되었다. 그러나 이 시기에 중국 전국적으로 다층적이고 전방위적인 대외개방 틀이 형성되면서, 외국인투자는 상하이를 중심으로 하는 장강유역과 내륙으로 옮겨가고 있었다. 이에 따라 중국 전국의 대외개방 과정중 샤먼이 갖는 실험성 의의는 개혁개방 초기만 못하였으며, 경제발전 상황도 선전 경제특구와 1990년대 이후 개발이 추진된 상하이 푸둥지구의 수준에는 미치지 못하고 있다. 그러나 샤먼 경제특구는 아직도 비교적 빠른 경제발전 속도를 유지하고 있다.

1991~2000년 기간 중, 샤먼시의 GDP는 57.09억위엔에서 501.87억위엔으로 증가하였다. 그 중 8·5계획(1991~95) 기간중 년평균 증가율은 24.8%이며, 9·5계획(1996-2000) 기간에는 15.7%이다. 공업총생산액은 78.7억위엔에서 699.7억위엔으로 8.9배 증가하였다. 또한 전자, 화공, 기계, 방직, 식품, 건재, 전력 등 지주업종이 형성되었으며, 그 중 삼자기업이 샤먼시 공업중 중요한 지위를 점유하고 있다. 1990년대말에 이르러, 삼자기업(三資企業)¹³⁾이 샤먼시 공업생산액에서 차지하는 비중은 약 80%가 되었다.

1980년 경제특구 성립 당시, 샤먼시의 GDP는 6.40억 위엔으로, 푸젠성 GDP의 7.35%를 점하고 있었다. 경제특구 성립 후 20년 기간중, 샤먼시의 경제발전속도는 지속적으로 푸젠성 평균 수준보다 높았으며, 규모도 신속하게 증대하였다.(<표 2> 참고) 1999년 이래, 샤먼시 GDP의 푸젠성 점유비중이 10%를 초과하였으며, 2000년에는 12.8%에 달하였다. 개혁개방 이래, 푸젠성은 중국 전국에서 경제성장 속도가 가장 빠른 성중의 하나였다. 샤먼의 경제성장 속도는 푸젠성 경제성장의 평균속도를 초과

13) 삼자기업(三資企業)은 外商獨資, 中外合資, 中外合作經營企業을 의미한다.

하였다. 20년 기간 중 샤먼시 경제성장속도는 전국 평균 속도의 2배를 넘었다.

<표 2> 샤먼시, 푸젠성, 중국 전국의 GDP 성장속도 비교

(단위: %)

	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-1999	1981-1999
샤먼시	16.20	16.70	24.84	15.73	18.34
푸젠성	13.19	9.72	18.91	12.53	13.54
중 국	10.70	7.87	12.00	8.24	9.61

자료: 中國國家統計局, 『新中國五十年統計資料匯編』, 中國統計出版社1999年版.

廈門市統計局, 『廈門五十年回眸(1949-1999)』, 『廈門市情·2001』

<표 3> 샤먼의 산업별 성장속도

(단위: %)

	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1982-1999
GDP	16.98	16.74	24.84	19.34
#1차산업	5.09	2.05	7.02	3.91
2차산업	14.27	22.49	30.01	23.21
3차산업	24.19	17.15	22.08	21.07
공업총생산액	18.30	25.55	30.89	25.00
#경공업	18.26	26.34	29.29	24.20
중공업	18.41	22.23	34.54	25.27
삼차산업 생산액	-	53.09	41.55	-

자료: 廈門經濟特區年鑒編輯委員會, 『廈門經濟特區年鑒·2000』, 2000, p. 268.

4. 대외개방의 진전

샤먼은 대외개방 정도가 높고, 외향형경제 비중이 매우 큰 도시이다. 대외무역 성장속도가 빠르고, 해외무역의존도(수출입액의 GDP 비중)가 비교적 높고, 원료와 시장이 모두 국외에 있으며(兩頭在外), 대외무역에서 삼자기업의 역할이 두드러진다는 점이 중요한 특징이다. 1982~2000년 기간 중, 샤먼시 수출입총액은 1.51억달러에서 100.49억달러로 66배 증

가하였다. 그 중 1984~98년 기간 중, 삼자기업 수출입액 비중이 20~40%까지 차지하였다. 1993년 이후, 삼자기업 수출입액의 비중이 더욱 증가하여 40~50% 정도가 되었다. 이는 주로 일부 대기업의 수출증가로 인한 것이다. 동시에 산업구조의 변화도 수출구조 변화를 촉진하였다. 이전에 농부산물 위주의 수출에서 기계, 전자, 경방 등 완성 공업제품으로 변화였다.

<표 4> 샤먼시 대외무역 수출입 현황

(만 달러)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
수출입총액	15128	14722	13986	30383	44398	27838	41576	87385	97129	115269
#삼자기업	-	-	-	5882	13080	6038	8198	17442	23032	-
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
수출입총액	173070	284168	409524	565087	603326	664506	776045	754736	796389	1004940
#삼자기업	-	72020	-	229110	251364	305500	385450	-	-	-

자료: 廈門經濟特區年鑒編輯委員會, 『廈門經濟特區年鑒·2000』, 1986, 1990, 1992, 1993~1998, 2000年, 廈門市統計局, 『廈門統計年鑒』, 1991, 1994年, 『廈門市情·2001』

5. 타이완과의 경제연계

샤먼 경제특구의 가장 중요한 의의는 타이완 자본 투자유치를 통하여, 타이완 동포의 귀향과 친척방문 관광 등을 연계시키고, 해협 양안의 새로운 분업체제를 구축하고, 양안간의 경제무역 교류의 거점 기지 및 교량 역할을 수행하고 있다는 데 있다. 즉, 샤먼은 중국에서 가장 이른 시기에 3통(通航, 通郵, 通商)을 실현하였고, 타이완기업의 투자 유치를 통한 외자 이용 실적도 매우 두드러진다. 이는 샤먼의 타이완에 대한 특수한 입지조건과 인맥조건을 기초로 하고 있다.

2000년 상반기에, 이미 1,250개 타이완 기업이 샤먼시에 투자, 개업하였다. 이는 샤먼시내에 투자, 개업한 삼자기업 총수의 약 1/3에 달한다. 타이완의 선두 100대 대기업 중 이미 24개 기업이 샤먼에 투자하였다. 2000년말에 샤먼시의 계약체결 외국인투자항목 누계는 4,991개, 외국인

협의투자금액(계획투자액)은 175.3억위엔이며, 그 중 타이완기업 투자가 홍콩에 이어 두 번째 투자자의 위치를 차지하고 있다. 계약항목수는 1,769개로, 전체 외국인 계약항목 총수의 35.4%를 점하고 있다. 타이완기업의 협의투자금액 누계는 36.5억위엔으로 전체 외국인협의투자금액의 20.8%를 점하고 있다.¹⁴⁾ 그러나 투자항목수와 비교하면 타이완기업의 평균 투자규모는 200~300만달러에 불과하다. 1999년을 예로 들면, 타이완기업의 평균투자규모는 270만달러로 미국(2,705만달러), 영국(1162만달러)은 물론, 홍콩(585만달러), 싱가포르(676만달러)보다 작다. 샤먼과 타이완과의 교역 확대 과정은 다음과 같이 4개 시기로 구분하여 그 특성을 정리할 수 있다.

1) 1987년 이전

이 시기에는 타이완 당국이 자국기업의 대륙투자를 매우 엄격하게 통제 하였으므로, 대부분의 타이완 기업은 기본적으로 관망자세를 유지하고 있었다. 샤먼시의 통계에 의하면, 1985년 이전에는 타이완기업에 의한 투자는 한건도 없었다. 이 때는 홍콩과 마카오, 특히 홍콩 자본이 샤먼에 투자를 많이 하였다. 1985년 이전에는 샤먼에서 홍콩, 마카오의 계약투자항목수가 외국인 계약투자항목총수의 3/4이상을 차지하고 있었다.

2) 1987~91년

1987년, 타이완정부가 대륙 친척방문을 허용·개방하였고, 이어서 1988년에는 중국 국무원이 ‘국무원의 타이완 동포 투자 장려에 관한 규정(國務院關於鼓勵臺灣同胞投資的規定)’을 공포하였다. 이는 타이완기업의 투자와 양안간의 상호이해를 확대하는 작용을 하게 되어, 타이완기업의 투자가 이전에 비해 현저하게 증가하였다. 1985~89년 기간 중, 타이완기업의 샤먼에 대한 계약투자항목은 175개였으며, 기타 국가와 지구를 통하여 투자된 항목을 합하면 총 227개로, 동기간 샤먼시 전체 외국인

14) 廈門市統計局: “廈門市情·2001,” 『廈門統計年鑒』 1997-2000年.

투자계약 항목총수의 49.2%였다. 계획투자액은 5.6억달러로 샤먼시 외 국인투자계획 총액의 69.9%, 대륙에 대한 타이완기업 투자총액의 절반에 달하였다.

1989년에 중국 국무원은 샤먼시의 하이창, 싱린 두 곳에 타이완기업투자지구를 지정하는 것을 비준하였다. 이후 샤먼의 대외개방과 외자이용, 그리고 경제발전 추진에 타이완 변수가 더욱 중요한 작용을 하게 되었다.

3) 1992~96년

1992년 덩샤오핑의 남방 순시는 외국기업에게 보다 더 큰 규모로 중국에 투자하도록 장려하였다. 동시에 이 시기에 타이완과 대륙의 관계도 어느 정도 완화되어 타이완기업이 본격적으로 대륙에 진출하기 시작하였다. 특히 1993년 이후부터 타이완의 대기업이 대륙에 진출하기 시작하여, 1999년에는 타이완의 선두 100개 대기업 중 24개 기업이 샤먼에 투자하였다.

1994년, 제8기 전국인민대표대회 상무위원회 제6차회의에서 최초의 타이완 동포의 대륙투자 보호를 위한 법률인 ‘타이완 동포 투자보호법(臺灣同胞投資保護法)’이 심의·통과되었다. 이어서 같은 해에 중국 국무원은 타이완기업 투자에 대해 ‘동등조건하에서 우선적으로 고려한다’(同等優先), ‘상황에 맞춰 보다 관대한 조건을 부여한다’(適當放寬)라는 원칙을 채택할 것을 결정하고, 정치적 영향으로 양안 경제합작을 방해해서는 안된다고 공포하였다. 한편, 타이완 측에서는, 1992년 타이완 경제부문이 ‘대륙에 대한 투자 혹은 기술합작 지침(對大陸地區從事投資或技術合作辦法)’을 통과시켰고, ‘간접투자(間接投資)’를 다음과 같이 정의하였다. “관광업, 부분적으로 특수한 성격의 제조업, 서비스업 및 100만달러 미만의 투자방안은 제3국을 통하여 대륙에 투자할 수 있다.”

1990년대 전반기는 개혁개방이래 타이완 해협 양안간의 경제무역관계 발전이 가장 활발하게 진행된 시기였다. 1992년, 국무원은 다시 샤먼시의 지메이(集美)에 타이완기업투자구를 설립한다고 결정하였다. 1992~96년 기간 중 타이완기업의 샤먼에 대한 투자액 누계는 12.95억위엔에

달하여, 개혁개방 이래 타이완기업의 샤먼에 대한 계획투자총액의 35.5%를 점하였다.¹⁵⁾ 이 시기는 대륙의 국민경제가 급속하게 성장하였고, 전국적인 범위에서 외국인 투자열기가 조성되었다.

4) 1997년 이후

1997년 이후에는 타이완내에서 분리, 독립을 주장하는 목소리가 커지면서, 양안 관계가 냉각되고 긴장감이 돌면서, 경제무역관계도 위축되었다. 1996년 9월부터 타이완당국이 타이완기업의 대륙 투자 규제를 강화하였고, 양안간의 '3통(三通)'도 실질적인 진전이 없었다. 현재, 대륙에서 타이완 방향으로의 무역은 기본적으로 홍콩, 마카오 등지를 통하여 간접적으로 진행되고 있다. 타이완 정부는 아직도 대륙자금이 타이완에 투자되는 것을 엄격히 금하고 있으므로, 양안 경제관계는 일방향성(單向性)이라고 할 수 있다.

1997~2000년 기간 중, 타이완기업의 샤먼에 대한 계약비준 투자항목 수는 모두 401개이고, 계획투자액은 6.68억달러로 그 이전 단계의 절반 정도 수준이다. 그러나 이 기간중에도 샤먼은 특수한 입지조건을 바탕으로 타이완과의 경제무역 확대 방면에 진전을 이룩하였다. 예를 들면, 1997년에 국무원으로부터 양안 간 직항시험장(直航試點) 설치를 확정받고, 샤먼과 타이완의 가오슝(高雄)시 간의 연안항로(航線)를 개통시켰다. 또한, 1997년 이래 이미 수차례 중국 투자무역설명회, 대 타이완 수출상품교역회, 타이완 동포 관광쇼핑축제 등을 개최하였다.

타이완기업의 샤먼에의 투자는 주로 일부 전통적 노동집약형 경공업 업종에 집중되었다. 예를 들면, 완구, 우산, 제화, 의류, 고무 및 비닐제품, 문구, 식품, 방직 등이다. 1990년대 중반 이전에, 타이완의 핸드백 제조업의 80%, 제화업의 90%, 그리고 거의 모든 우산제조업이 생산기지를 대륙으로 이전하였다. 그러나 최근에는 샤먼에 투자하는 타이완기업의 대

15) 타이완기업의 계획투자 총액은 증가하였으나 평균투자규모는 항목당 기본적으로 100~300만 달러 규모를 유지하였으며, 중소기업 위주였다. 張冠軍, “臺灣大企業在大陸的投資狀況,” (港), 『經濟導報』 1994年 第2354期, 참고.

상 업종이 점차 자본과 기술 집약적인 업종으로 확대되고 있다. 가령, 타이완의 대기업이 대륙에 진입하면서 자본과 기술 밀집형 기업이 증가하였으며, 투자업종도 전기기기, 전자 등의 업종으로 확대되고 있다.

샤먼 경제특구의 20여 년간의 발전역정, 특히 타이완과의 경제교류와 그로 인하여 형성된 산업간 분업 및 경제발전은 쌍방 모두에게 유리하게 작용하고 있다. 그것은 타이완 경제의 순조로운 전환뿐만 아니라, 샤먼 경제구조의 고도화도 촉진하며, 양안 동포간에 피차 같은 뿌리라는 동질감을 재확인할 수 있게 하였다. 타이완의 입장에서 샤먼에 대한 투자는, 경쟁력이 저하되고 구조조정 압력에 직면한 국내 전통산업을 샤먼으로 이전하여 상대적으로 저렴한 노동력과 기타 생산요소를 이용함으로써 생산원가를 낮출 수 있었고, 광대한 대륙 소비시장에 진출할 수 있는 거점을 확보하면서, 전통산업의 활동주기를 연장할 수 있었다. 반면에 샤먼의 입장에서는 타이완기업의 투자 유치를 통하여 대외개방을 추진하고, 취업기회를 증대시키며, 산업구조를 내실화하는 등 경제기반과 투자환경의 총체적 수준을 제고할 수 있었다.

V. 결론 및 북한특구에 대한 함의

중국의 선전과 샤먼 경제특구의 경험을 통해 볼 때, 중국 경제특구의 최대의 특징은 개혁개방정책 추진에 따른 구체적 시책 및 제도를 포함한 공간적, 사회적 실험장으로서 그 효과를 전국으로 확산시켜 나가는 역할을 수행한다는 점이다. 이러한 경제특구의 특성은 우리에게 북한 경제특구가 분단체제¹⁶⁾를 흔들며 대면서 통일로 가는 중요한 수단이자 과정이 될 수 있다는 점에서 매우 강력한 시사점을 제공해 준다. 즉, 북한 경제특구가

16) 체제화된 분단의 의미와 변혁방법과 관련하여 백낙청은 다음과 같이 정리하고 있다. “분단체제가 마땅히 극복해야 할 부당한 체제이긴 하나, 하나의 체제로 굳어진 이상, 이를 허무는 과정에서 너무 많은 생명(生靈)이 다치는 일은 피해야 하고, 더구나 부당한 체제를 허물고 난 자리에 그 보다 더 못한 체제가 들어설 수 있다는 가능성을 경계해야 한다. 따라서 바람직한 분단체제를 위해서는 분단체제가 무엇이고 어떻게 움직이는 지를 제대로 인식할 필요가 있다.” 백낙청, 『흔들리는 분단체제』, (창작과 비평사, 1998), pp. 5~6, 156~160 참조.

성공적으로 설치되고 운영된다면, 경제특구에서 시작된 남북한의 교역과 교류가 점차 다양한 분야와 부문의 민족간 교류 및 교역으로 확대, 발전되어 나가면서, 반세기 이상 형성·고착화되어온 남북한 분단체제를 민족통합의 방향으로 변화하도록 유도해 나갈 수도 있을 것이다. 그러나 이 같은 가능성을 실현시키기 위해서는 더욱 냉철한 분석과 구체적 전략이 필요하다. 통일전략에 대한 논의가 보다 생산적이 되기 위해서는 확인된 가능성을 실현하기 위한 전략을 구체화하는 데 초점을 모아야 할 것이다. 이 같은 맥락 속에서 중국의 경제특구와 북한의 자유경제무역지대의 특성을 비교하고, 중국의 경제특구 건설 및 운영경험으로부터 북한 특구 및 대북 전략에 대한 주요 함의를 정리함으로써 결론에 대신하고자 한다.

1. 중국 경제특구와 북한 자유경제무역지대의 비교

북한은 합영법 제정(1984)과 나진·선봉지역을 자유무역경제지대로 설정(1991)하는 등 외자 유치와 특구의 개발 및 운영을 위하여 나름대로 노력해 왔으나, 그 결과는 중국이 경제특구에서 거둔 성공과는 대조적으로 매우 저조하다. 이는 북한의 대내 경제개혁과 대외개방에 대한 의지와 태도가 중국에 비해 소극적이고 방어적이기 때문이라 할 수 있다. 중국과 북한의 근본적인 차이점은 개혁개방을 가능케 하는 내적 조건이다. 즉, 북한은 아직까지 중국이 1978년말 제 11기 3중전회를 통해 공포한 바와 같은 역사적 결정이 없다.

나진·선봉 자유경제무역지대의 실패요인을 구체적으로 정리해 보면, 초기 투자환경상의 요인과 추진정책 및 시책상의 요인으로 대별할 수 있다. 첫째, 초기투자환경상의 요인은, ①외자유치를 위한 전반적인 대내 경제개혁 시책과 실천조치 미흡, ②미·일 등 서방국가 및 남한과의 관계교류에 장애요인 상존, ③국내자원 고갈로 내수시장 기반 빈약, ④지방분권화를 통한 자유경제무역지대내 자율권 부여 미흡 등이다. 둘째, 추진정책 및 시책상의 주요 요인은, ①낙후되고 고립된 위치의 지구 선정으로 기반시설 부족과 배후경제권 빈약, ②국내 여타 지역과의 연계 및 협력 봉쇄, ③특혜조치를 위한 법규 및 지방조례 등 투자환경 조성시책 미비 등의 문제를

들 수 있다. 이를 중국 경제특구와 비교해 보면 <표 5>와 같이 정리할 수 있다.

<표 5> 중국 경제특구와 나진·선봉 경제무역지대의 비교

구 분	중국 경제특구	북한 나진·선봉지대
입지선정	• 홍콩, 타이완의 자본 유치에 유리한 입지선정	• 낙후되고 고립된 위치, 배후경제권 빈약
기반시설구축	• 내부 경제개혁 적극 추진 • 국내자금 적극투입: 토지사용권 유상양도 수입을 기반시설 및 물리적 투자환경 조성에 투입	• 국내 경제개혁 및 자본축적에 소극적 • 기반시설 건설투자재원 부족 - 외자에 의존한 기반시설 건설 추진
지역경제개방	• 국내 타지역(省) 기업의 투자 허용으로 지역간 경제의 연계발전	• 자유무역지대외 여타지역과 제도적, 물리적 차단, 지역간 경제연계 및 협력 미흡
우대정책	• 특혜 및 우대정책을 경제 및 체제 개혁과 연계	• 특혜정책의 실천을 위한 하위법규 및 지방조례 등 후속 추진 시책 미비
시장경제도입	• 시장경제 요소 적극적 도입	• 시장경제 요소 도입에 소극적
임금 및 노무관리	• 외국인투자기업에 대한 임금지급 및 노동자 관리방식의 자율성 확대	• 외국인투자기업에 대한 노무관리 및 임금지급방식의 간섭·통제

자료: 국토연구원, 2001, 『개성산업단지의 경제적효과 분석연구』

2. 북한관련 함의

중국의 경제특구 건설 및 운영경험으로부터 북한 특구 및 대북정책에 대한 주요 함의를 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 투자유치자인 중국과 북한, 그리고 투자자인 타이완과 남한의 입장과 조건의 차이점에 대해 올바른 이해가 필요하다. 중국정부는 샤먼특구가 양안의 평화통일과 1국가 2체제(一國兩制)의 실현에 적극적으로 공헌할 것이라 기대하며, 샤먼을

비롯한 경제특구에서 타이완 기업의 투자유치에 매우 적극적이다. 반면에 타이완 정부는 대륙 투자 허용폭은 점진적으로 확대하고 있지만 대륙자본이 자국내에 투자유입되는 것은 아직 경계하고 있다. 투자유치자인 중국은 자국 경제특구에 투자하는 투자주체인 타이완 보다 대외개방에 자신감을 갖고 이를 뒷받침하기 위한 대내 경제체제 개혁에도 매우 적극적이며, 타이완과 어떠한 형태의 합작투자도 적극적으로 검토할 수 있으며, 한걸음 더 나아가 타이완에 단독 또는 합작으로 투자할 수도 있다는 능력과 의지를 과시하고 있다. 반면에 타이완은 이러한 중국의 접근에 대해 경계하고 매우 신중하게 대처하고 있다. 이점이 타이완-중국과 남한-북한 관계의 중요한 차이점이라 할 수 있다. 다시 말하면, 중국과 북한은 경제특구를 건설하여 전통적 사회주의체제를 점진적으로 개혁하면서 외자를 유치하려고 하는 점에서는 같은 입장이지만, 투자자인 타이완과 남한에 대한 자세와 적극성이라는 측면에서는 매우 큰 차이를 보이고 있다. 그리고 투자자로서의 타이완과 남한은 자본주의 시장경제체제 국가로서 중국과 북한내의 특구에 투자함으로써 자국의 산업구조 조정과 경제적 이익을 도모하려는 점에서는 같은 입장이지만, 이 같은 투자활동을 분단된 상대방의 국토에서 민족내부의 교역과 교류 확대의 기회로 확대하려는 의지와 노력은 남한이 타이완 보다 적극적이라고 할 수 있다. 그러나 그러한 차이점은 남한의 국가통일 전략이 타이완 보다 적극적이고 체계적이어서라기 보다는 남한과 타이완의 전략적 대응 수준과 분단체제하의 상대방인 북한과 중국의 역량과 발전잠재력의 차이에서 기인한다고 할 수 있다.

둘째, 북한 당국의 경제체제 개혁의지가 중국과는 비교가 안될 정도로 미약하다는 점이다. 북한도 자유경제무역지대를 설치할 때 중국 경제특구를 모델로 하였으며, 사회주의 계획경제체제에 시장메카니즘을 도입하기 위한 개혁개방정책 실험장의 역할을 부여하려는 의도를 갖고 있었다. 그러나 소유제 개혁과 시장기제 도입 측면에서만 보아도 북한의 체제개혁 의지는 중국 보다 소극적이며, 아직까지도 사회주의 공유제에 대한 집착이 매우 강하다. 따라서 북한은 아직 내부 자본축적을 위한 금융 및 가격체제 개혁에도 상대적으로 소극적이며, 자유무역지대내의 투자환경을 보장하는 제도적 장치도 미흡한 편이다. 중국 경제특구의 경험을 통해 알 수 있듯이

적극적인 대내 경제개혁이 보장되어야 대외개방을 통한 외자유치도 성공할 수 있다. 그러나 북한의 현재의 정치경제체제 현황을 총체적으로 고려할 때, 북한이 지금 당장 1978년말 중국과 같이 개혁개방정책의 적극적 추진 방침을 공포하고 적극적으로 준비하고자 결정한다 해도, 중국이 경제특구 설치를 결정한 1980년 초반 당시 수준의 객관적 정치경제환경을 조성하는 데에만도 3~5년 이상의 기간이 필요할 것으로 예상된다. 특히, 노동시장 개방에 대한 북한의 자신감 문제 등을 고려하면 보다 더 많은 시간이 필요할 수도 있다.¹⁷⁾ 북한은 중국이 보유하고 있는 ‘거대한 내수시장’이라는 유인요소가 없으므로, 외국인 투자유치에 성공하려면 중국 보다도 월등히 유리한 투자환경을 조성, 제공하여야 한다. 북한특구내에서 기업활동에 유리한 환경을 조성하기 위한 획기적인 조치를 제공·보장하기 위해서는, 중국이 홍콩과 타이완을 대상으로 적용 및 구상하고 있는 1국가 2체제(一國兩制) 방식과 같은, 기존의 틀을 벗어나는 획기적인 발상의 전환을 하여야 할 것이다.

셋째, 북한의 경제특구 개발 전략의 변화 움직임이다. 북한은 합영법 제정과 나진·선봉 자유경제무역지대 설치 등을 위한 노력이 거듭 실패했음을 확인하고, 최근에는 공단개발과 투자유치를 남한기업에 위탁, 또는 합영방식을 통하여 실현하는 방안을 검토하고 있는 듯하다. 즉, 공단개발을 위한 자본도 없고 이제까지의 경험에 비추어 볼 때 외국인 투자를 획기적으로 유치할 가능성도 낮으므로, 공단개발과 투자유치를 사업항목화하여 외부투자자에게 위탁하는 방안이다. 남한 기업에 위탁할 경우에는 기반시설 건설비용과 전력 등 에너지 공급비용 부담을 해당 기업이나 남한 당국에 최대한 부담시키려 할 것으로 예상된다. 따라서 이러한 조건과 비용부

17) 가령, 자유경제무역지대인 나진·선봉 지구에서 조차도, 외국기업이 북한 노동자들에게 직접 임금을 지급하지 못하고 북한 당국을 통하여 북한 노동자에게 전달하는 방식이 통용되고 있다. 경수로사업의 경우, 남측은 최저임금 110달러(USD)를 북측에 지급하지만, 북한 당국은 북한노동자에게 북한원화로 220원을 지급한다. 이는 북한내 실질가치로 1~2 달러에 불과하다. 이렇게 되면, 투자기업 입장에서는 적지 않은 임금을 지급함에도 불구하고 이를 통한 노동자들의 생산성 제고 효과는 기대할 수 없는 상황이 된다. 동용승, “개성산업단지 개발의 성공조건”, 『통일과 국토』, 2001 봄호, pp. 45~46 참조.

담문제 등을 면밀히 분석하고 대응방안을 마련해야 할 것이다.

넷째, 민족내부 자본의 투자유치와 교역을 위한 특별한 배려가 필요하다. 이를 위해서는 타이완 해협 양안의 사면 경제특구와 타이완이 축적한 경험들이 유용한 참고사례가 될 것이다. 우선 중국측의 조치를 보면, 1994년에 ‘타이완 동포 투자보호법’을 제정, 시행하였고, 이어서 타이완기업 투자에 대해, ‘동등조건하에서 우선적으로 고려한다’(同等優先), ‘상황에 맞춰 보다 관대한 조건을 부여한다’(適當放寬)라는 원칙을 채택할 것을 결정하였다. 한편, 타이완은 1992년에 ‘대륙에 대한 투자 혹은 기술합작 지침’을 통과시킨 바 있다.

마지막으로, 우리의 대북사업에 대한 전략과 대응태도상의 문제이다. 남측에서는 정부와 민간기업간에 남북관계 사업의 주체와 역할분담 문제 등이 명확히 정리되지 않은 상태에서, 조급하고 낭만적으로 접근한 사례가 적지 않았다. 가령, 금강산관광단지나 개성산업단지의 추진과정에서 보면, 북측은 보다 적극적인 개혁개방정책의 채택을 망설이고 있는 반면에, 남측은 조속한 시일내에 가시적 성과를 얻어내려는 조급한 태도를 자주 보였다. 금강산관광단지와 개성산업단지 사업 등은 남북한 교류와 협력의 물꼬를 트기 위한 사업이고, 민족통합과 민족공동체의 발전을 지향하는 사업항목이므로 적극적이고 전향적인 자세로 추진해야 한다는 당위성을 부인할 수는 없다. 그러나 사업의 지속가능성을 보장할 수 있는 투자와 사업의 성과를 얻기 위해서라도, 구체적인 사항들을 냉철하게 검토하면서 북한에 대해 투자의 전제조건으로 제도적 장치 보장 등을 요구해야 할 것이다.

서 평

서 평

박형중, 『북한의 경제관리체제: 기구와 운영, 개혁과 변화』,
(도서출판 해남, 2002)

오 승 렬(통일연구원)

이 책은 북한경제의 관리방식과 변화방향에 대한 저자의 체계적이고 깊이 있는 연구결과이다. 객관적 통계자료의 확보와 현지 관찰이 불가능한 가운데서도 독자가 비교경제체제론적 입장에서 북한경제의 현주소와 변화 방향을 조망할 수 있도록 안내하고 있는 필자의 역량이 돋보인다. 특히 북한학을 전공하는 학부 및 대학원 학생과 실무분야에 종사하면서 북한경제에 대한 체계적 분석에 목말라 하던 수요자에게는 반가운 연구서가 아닐 수 없다. 책의 구성은 5부 15장으로 되어 있으나 크게는 북한경제의 관리체제와 체제전환 및 개혁·개방을 다룬 부분으로 양분된다.

제1부에서는 사회주의 경제체제의 변화역사와 유형, 그리고 북한 경제체제의 변천과정을 개괄하고 있으며 제2부에서는 북한의 경제관리 조직과 경제발전에 대한 관념 및 계획의 원칙에 관한 북한의 공식적인 입장을 분석하고 있다. 제3부는 이 책의 백미(白眉)라고 할 수 있다. 필자는 북한의 경제관리 기구와 운영 방식에 대해 다른 연구결과에서 찾기 어려운 명확하고도 상세한 분석과 평가를 제시하고 있다.

제4부와 제5부는 북한체제의 향방에 대한 분석을 시도하고 있다. 제4부에서는 사회주의 경제체제 전환의 급진론과 진화론을 개념과 실제의 비교 분석 방법을 통해 접근하고 있다. 제5부에서는 북한 개혁개방의 전제조건으로서의 남북관계와 주변환경 문제를 다룬 다음, 북한이 받아들일 현실적 개혁·개방 모델로 중국을 상정하고, 북한체제 개혁의 단계별 전망을 제시하고 있다. 저자는 북한이 선택해야 할 단계별 개혁조치들에 대해 언급하

고 있는데, 제1단계는 부분적 개혁체제의 복원, 제2단계는 필요한 부문별 세부정책의 추진, 제3단계는 사회주의 상품경제로의 개혁이라는 비전을 제시하고 있다.

저자가 본 문에서 지적하고 있듯이 북한관련 논쟁의 중심에는 변함 없이 '북한의 변화 여부'가 자리하고 있으나, 각 자의 정치적 입장과 북한에 대한 관념에 따라 판이한 해석을 내놓고 있다. 더욱이 북한 연구자들은 학제간 연구의 표본이라고 할 수 있는 북한연구에 동원되는 무수한 '변수'와 '특수성' 등 관념의 홍수 속에서 간혹 길을 잃어버린다. 이 책의 필자는 북한 경제관리체제에 대한 분석의 연장선상에서 북한체제의 변화와 개혁을 다루고 있다. 두 마리의 토끼를 잡으려는, 다소 과욕을 부린 듯한 책의 구성에도 불구하고 이 책이 독자의 시선을 끄는 매력은 역시 숨김없는 저자의 학문적 인식 표출에 있다.

간혹 학술서적, 특히 지역학을 다루는 입문 서적에서 발견되는 결함은 무미건조함이다. 도식적인 설명과 모자이크된 정보가 가지는 공허함은 덜 익은 과일을 섭취할 때의 싱거움을 연상시킨다. 저자는 이 책에서 다루고 있는 광범위한 주제에 대한 분석과 북한과 여러 사회주의 체제와의 비교라는 쉽지 않은 작업을 진행하면서도 개별 아이টে에 대해 충분히 소화하여 자신의 시각을 제시함으로써 독자에게 '다른 사람의 생각을 읽는' 즐거움을 준다. 아마도 이는 저자가 짧지 않은 동안 북한문제만을 천착해 온 성과가 아닌가 생각된다.

모처럼 저자의 목소리가 담긴 북한경제 분석서를 즐겁게 접하면서도 아쉬움은 남는다. 전반부의 치밀한 분석내용과 명확한 개념의 제시에 비해 후반의 체제변화 부분은 다소 긴장감이 떨어지는 느슨함을 보이고 있다. 특히 북한체제의 변화 전망 및 단계별 대안 제시와 관련해서는 전반부의 북한 분석 내용과 좀 더 치밀한 연계성 하에서 논의를 전개시켰으면 하는 욕심이 생긴다. 물론 중국은 성공적인 사회주의 개혁 사례로서, 또 문화사회적 전통의 유사성을 가진 이웃 나라로서 북한에 대해 지대한 영향을 미쳤음을 부인할 수 없으나, 경제구조 및 여건상의 차이 또한 무시할 수 없다. 중국모델의 북한 적용 가능성은 아직 좀 더 논의되어야 할 과제인 것이다. 바쁜 연구원의 일상 속에서 그 동안의 연구성과를 집대성한 역작을

내 놓은 저자의 노력에 찬사를 보낸다.