

統一政策研究

제 11권 2호, 2002

기획논문 : 차기 정부 대북정책과제와 추진방향

- 대북정책 재정립 방향과 정치·군사분야의 과제
- 차기 정부의 대북 경제협력
- 차기 정부의 대북정책 여론수렴 방향에 관한 제언

일반논문

- 북한의 대남 정책결정과정에서 군부의 역할
- 북한 사회주의체제의 성격연구
- 북·러 관계발전의 성격 고찰
- 분단과 갈등, 그리고 통일
- 통일이념 구성을 위한 정치사상적 접근
- 북한이탈주민법의 문제점과 개선방안
- 동아시아의 지역협력과 한반도



<기획논문: 차기 정부 대북정책과제와 추진방향>

대북정책 재정립 방향과 정치군사분야의 과제
정규섭 · 1

차기 정부의 대북 경제협력: 정책방향과 추진전략
김영윤 · 25

차기 정부의 대북정책 여론수렴 방향에 관한 제언
-김영삼, 김대중 정부의 대북정책에 있어서의 여론수렴
과정과 비교관점에서의 분석-
서재진 · 45

<일반논문>

북한의 대남 정책결정과정에서 군부의 역할
김진무 · 87

북한 사회주의체제의 성격연구: 비교사회주의론적 접근
조한범 · 117

북러 관계발전의 성격 고찰: 2000~2002년 김정일푸틴
정상회담을 중심으로
이동형 · 147

분단과 갈등, 그리고 통일: 독일, 예멘, 베트남의 갈등관리
사례 비교
이동윤 · 179

통일이념 구성을 위한 정치사상적 접근
오현철 · 205

북한이탈주민법의 문제점과 개선방안
제성호 · 227

동아시아의 지역협력과 한반도
홍용표 · 255

대북정책 재정립 방향과 정치·군사분야의 과제

정 규 섭 (관동대학교)

◆ 논문 요약 ◆

1998년 2월 25일 김대중 정부 출범 이후 '화해·협력의 적극 추진'이라는 햇볕정책은 남북정상회담 개최와 함께 수많은 합의사항 도출뿐만 아니라 각종 이벤트성 행사를 거듭하면서 특히 교류협력분야가 과거 어느 때보다 진전되는 성과를 산출하였다. 그러나 햇볕정책은 대북인식의 편향성, 비현실적인 정책목표, 비연계적 상호주의라는 정책 수단의 취약성, 대북 저자세 협상 태도, 관계개선의 제도화 미흡, 남남갈등과 한·미 갈등 노정 등의 한계를 보였다. 2002년 10월 북한의 핵무기 개발 시인에 따라 북한 핵문제가 남북관계의 핵심 현안으로 부상하였다.

따라서 2003년 2월 출범할 차기 정부는 북한 핵문제 해결에 최우선순위를 두면서 햇볕정책의 한계를 극복하는 새로운 차원의 대북정책을 수립해야하는 과제에 직면하였다. 당면하여 차기 정부는 북한이 핵무기 개발계획을

포기하고 장비와 시설을 폐기하는 것 이외에는 대안이 없다는 인식하에 국제적 공조를 강화하여 북한의 핵개발 포기를 설득하여야할 것이다. 이와 함께 차기 정부는 남북관계 개선의 질적 개선과 북한의 체제변화를 유도할 수 있는 새로운 대북정책 기조를 수립할 필요가 있다. 이러한 새로운 대북정책 기조는 정책목표로서 '남북관계의 균형 발전,' 그리고 정책수단으로서 ①강경과 유화의 병행, ②북한 주민 포용, ③한국의 일방적 조치 확대 등으로 설정할 수 있다.

한편 차기 정부는 '남북관계의 균형 발전'이라는 정책목표하에 정치·군사분야도 교류협력과 균형을 이루면서 개선될 수 있는 과제를 수행해야할 것이다. 이를 위해서는 현재는 사문화 되었지만 남북기본합의서, 부속합의서에 근거한 단계별 이행전략을 구체화하는 것이 바람직할 것이다.

I. 서론

1998년 2월 25일 출범한 김대중 정부는 제6공화국 이후 대북 화해·협력의 수준을 뛰어 넘는 '화해·협력의 적극 추진'이라는 '햇볕정책'을 전개하

기 시작하였다. 이러한 김대중 정부의 대북정책에 대해 초기에는 북한이 호응하지 않음으로써 별다른 성과를 거두지 못하고, 한국 사회내부에서도 그 실효성에 대한 의문이 제기되기도 하였다. 햇볕정책은 드디어 2000년 6월 분단 55년만에 남북 정상이 처음 만나고 ‘남북공동선언’이라는 실천사항에 대한 합의를 도출하는 성과를 거두었다. 남북정상회담 이후 남북간에는 다양한 당국간 대화가 이루어지고 수많은 합의사항을 쏟아내는 동시에 남북관계 개선을 상징적으로 나타내는 각종 이벤트가 봇물을 이루었다. 그러나 2001년 3월 한·미 정상회담 이후 북한은 대미 강경 입장을 취하면서 남한에 대해 ‘민족공조’를 촉구하는 한편 예정된 각종 회담을 무산시킴으로써 남북관계는 더 이상의 진전을 보이지 못했으며, 9월과 10월 두 차례의 장관급회담 개최 결과 남북대화의 연속성이 단절되는 상황에 이르렀다.

2002년 1월 조지 W. 부시 미 대통령이 북한을 ‘악의 축’으로 규정함으로써 한반도 위기설이 증폭되는 가운데 2002년 4월 임동원 특사의 방북을 통해 남북관계 개선의 돌파구가 마련되는 듯하였으나, 북한은 합의사항을 제대로 지키지 않고, 6월 29일 서해교전을 야기하였다. 7월 25일 북한의 장관급회담 재개 제의에 따라 8월 제7차 장관급회담이 개최되었고, 이후 북한은 당국간 대화와 합의사항 이행에도 적극적으로 호응하는 양상을 보임으로써 경의선·동해선 철도·도로 연결, 개성공단 건설 등이 구체화되고 있는 동시에 북한의 부산 아시아경기대회 참가 등이 실현되었다.

이와 같이 김대중 정부의 일관된 햇볕정책 추진 결과 기복은 있었지만 남북관계는 교류협력의 차원에서 과거 어느 시기보다 개선되고 있는 양상을 보이고 있는 것은 사실이다. 그러나 햇볕정책의 추진과정을 통해 증폭된 남남갈등과 대북 4000억원 제공설에 따라 김대중 정부의 대북정책은 치명적인 손상을 받을 수밖에 없게 되었다. 더욱이 2002년 10월 제임스 켈리 미 대통령 특사의 방북시 북한의 핵무기개발 시인에도 불구하고, 김대중 정부는 제8차 장관급회담에서 북한의 핵포기 촉구보다는 남북교류협력에 강한 집착을 보임으로써 또 다른 문제점을 야기하였다. 이에 따라 2003년 2월 출범할 차기 정부는 당면해서는 북한 핵문제 해결뿐만 아니라 어떠한 형태로든 대북정책을 재정립해야 하는 과제를 안게되었다.

따라서 이 논문은 김대중 정부의 대북정책을 성과와 문제점의 측면에서

파악하여 새로운 차원에서 정립되어야할 대북정책의 기본방향을 제시하고, 차기 정부가 정치·군사분야에서 추진하여야할 정책과제는 무엇인가를 제시하려는 것이다.

II. 김대중정부의 대북정책 평가

1. 성과: 남북정상회담과 공동선언 이행

김대중 대통령은 1998년 2월 25일 취임사에서 “남북관계는 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전시켜나가야 한다”고 전제하고, ‘남북기본합의서’ 실천의 중요성을 강조하면서 ①일체의 무력도발 불용, ②흡수통일 배제, ③화해·협력의 적극 추진이라는 대북정책의 3원칙을 천명하였다.¹⁾ 김 대통령의 취임사에서 표명된 새로운 대북정책은 이른바 ‘햇볕정책’, ‘포용정책’, ‘화해협력정책’으로 불리게 되었으며, 이러한 대북정책의 핵심 내용은 ‘화해·협력의 적극 추진’ 원칙과 대북정책 추진기조 가운데 ‘화해·협력으로 북한의 변화여건 조성’이다. 이에 대한 논리는 북한체제 붕괴론에 근거한 대북 압박정책 보다는 북한 대남정책의 점진적 변화 유도가 현실적 대안이며, 북한의 변화를 강요하기 보다는 북한 스스로가 변할 수 있도록 자신감을 가지고 대북 포용정책을 추진하겠다는 것이다. 또한 북한의 선동·위협 등 비합리적인 자세에 대해서는 의연히 대처하되, 보다 많은 접촉·대화·협력을 추진하여 북한이 스스로 변할 수 있는 여건과 환경을 조성하려는 것이었다.

김대중 정부는 출범 직후인 1998년 3월 18일 민간차원의 대북지원 활성화 조치, 4월 30일 대기업·경제단체의 수시 방북제도 확대를 주요 내용으로 한 ‘남북경협활성화조치’에 이은 8.15 판문점 통일대축전 수용 등으

1) 김대통령은 이와 함께 북한의 국제적 교류협력 지원 용의, 경수로 건설 및 식량지원, 이산가족문제 해결 촉구, 문화·학술 교류 및 정경분리에 입각한 경제교류 확대, 남북기본합의서 이행을 위한 특사 교환, 정상회담 용의 등을 밝혔다. “국난극복과 재도약의 새 시대를 엮시다”(1998.2.25 제15대 대통령 취임사), 통일부, 『98통일백서』(서울: 통일부, 1999), pp. 276~277.

로 새로운 대북정책의 방향성을 정립하였고, 6월 정주영 현대명예회장의 방북과 금강산관광 합의는 햇볕정책의 핵심 내용인 정경분리원칙의 구체적 실천을 의미하는 것이었다.

그러나 북한은 김대중 정부의 일관된 햇볕정책에도 불구하고 미온적인 태도를 보였다. 예를 들어 김대중 대통령의 2000년 1월 3일 남북경제공동체 구성을 위한 국책연구기관간 협의를 제의, 3월 10일 한반도 냉전구조 해체 및 항구적 평화와 남북 화해·협력을 이룩하기 위한 ‘베를린선언’²⁾에 대해서도 북한은 부정적 입장을 밝혔다.³⁾ 북한은 “햇볕정책이야말로 가장 악랄하고 반민족적이며 반통일적이고 반북대결책동”이라고 지속적으로 비난하였으나, 2000년 4월 8일 마침내 남북정상회담 개최(6월 12~14, 평양)에 호응하였으며, 이로써 햇볕정책은 새로운 결실을 얻기에 이르렀다.

남북정상회담은 합의된 날짜보다 하루 늦은 6월 13일부터 15일까지 김대중 대통령 내외와 130명의 수행원, 기자단 50명이 평양을 방문함으로써 이루어졌다.⁴⁾ 3차례의 정상회담 결과, 6월 15일 ①통일문제의 자주적 해결, ②통일방안의 공통성 인정, ③이산가족 교환 및 비전향장기수 문제 해결, ④경제협력과 제반분야의 협력·교류 활성화, ⑤당국간 대화 개최, ⑥김정일 국방위원장의 서울 답방을 내용으로 한 ‘남북공동선언’을 발표하였다.

6·15선언 이후 남북간에는 6개 유형의 당국간 회담을 총 16회 개최하여 31개에 달하는 합의사항을 산출하는 동시에,⁵⁾ 2000년 8월 제1차 이산가족방문단 교환, 9월 시드니올림픽 개최식 공동입장 등을 시작으로 남

2) 베를린 선언을 통해 김 대통령은 북한이 경제적 어려움을 극복할 수 있도록 도와줄 준비가 되어 있으며, 본격적인 남북경제협력을 실현하기 위해서는 도로, 항만, 철도, 전력, 통신 등 사회간접자본이 확충되어야 되고, 북한 당국의 요청이 있을 때 이를 적극 검토할 준비가 되어 있다고 밝혔다. 통일부, 『2001 통일백서』 (서울: 통일부, 2001), pp. 20~21.

3) 『로동신문』, 2001년 1월 9일, 3월 15일 참조.

4) 통일부, 『2001 통일백서』, pp. 27~36.

5) 남북정상회담 이후 2001년 3월까지 남북간에는 장관급회담 4회, 특사회담 1회, 국방장관회담 1회, 군사실무회담 5회, 경제실무회담 2회, 적십자회담 3회 등 총 16회의 당국간회담이 개최되었다.

북관계 개선의 상징적 행사가 다양하게 이루어졌다.

그러나 2001년 3월 8일 한·미 정상회담 이후 북한은 대미 강경입장을 취하고, ‘민족공조’를 촉구하면서 3월 13일 개최 예정인 제5차 남북장관급 회담 연기를 요청한 이후 이미 합의된 남북당국간 회담 일정을 전면 동결함으로써 남북관계 개선은 답보상태에 처하게 되었다.⁶⁾ 6개월의 대화단절 상황에서 북한이 임동원 통일부 장관의 해임건의안 국회 표결을 이틀 앞둔 2001년 9월 2일 당국간 대화의 조속한 재개를 제의함으로써 9월 15일 제5차 남북장관급회담이 개최되었다. 이로써 교착상태의 남북관계가 개선될 수 있는 계기가 마련되는 듯하였다.

그러나 9월 11일 미국에서의 테러사건 이후 북한의 태도는 다시 경색되었고, 10월 3~5일 금강산 관광 활성화를 위한 당국간 회담이 한 차례 개최되었지만, 북한은 금강산관광 미납금 선지급을 주장하고, 남한은 경제특구 지정 및 육로관광 개설을 제기함으로써 성과가 없었다. 10월 12일 북한은 제5차 장관급회담의 합의사항인 제4차 이산가족방문단 교환과 태권도 시범단의 서울 방문을 ‘비상경제조치’를 이유로 연기를 통보하였다. 회담개최 장소를 둘러싼 공방 끝에 11월 9~14일 금강산에서 제6차 장관급회담이 개최되었음에도 불구하고 북한은 ‘비상경제조치의 조기해제’ 등을 주장함으로써 합의사항이 도출되지 못하고 결렬되었다.⁷⁾ 이에 따라 남북대화의 연속성이 단절되는 상황에 달하였다.

이와 같이 북한은 당국간 대화에는 소극적인 입장을 보였으나, 3월 정주영 사망시 조문단 파견, 5·1절 통일대회, 7월 남북통일농민대회, 8월 2001년 민족통일대축전 등 민간차원의 행사 개최에는 적극적인 입장을 보였고, 6월 2일과 3일에는 정전협정 체결 이후 처음으로 북한 상선의 제주해협 무단 침범도 야기하였다. 교착상태의 남북관계에도 불구하고 2001년 12월 16~30일 북한의 경수로 관계자 19명이 방한하여 원자력 발전소 등을 시찰하였다.

6) 북한은 2001년 3월 14일부터 미국에 대해 강도높은 비난을 제기하기 시작하였다. 『연합뉴스』, 제1255호 (2001.3.22). 북한이 민족공조를 제기한 예로는 “민족공조가 제일이다,” 『로동신문』, 2001년 3월 9일; “북남공동선언의 기치를 높이 들고 나가는 것은 정세의 요구,” 『로동신문』, 2001년 3월 22일 참조.

7) 『연합뉴스』, 제1289호 (2001.11.22).

북한은 2002년 신년사를 통해 “민족자주의 기치밑에 조국통일의 결정적 국면을 열어 나가야 한다”고 강조하고, 6·15 공동선언 이행 및 민족공조 실현, 주적론 철폐, 보안법 철폐, 주한미군 철수 등을 촉구함으로써 비교적 강경한 대남태도를 보였다.⁸⁾ 또한 북한은 1월 22일 정부·정당·단체 합동 회의를 통해 “우리 민족끼리 조국을 통일하자”라는 구호를 제시하면서 당 국간 대화를 통한 남북관계 개선보다는 민간차원의 통일운동에 더 큰 비중을 두는 입장을 보였다.⁹⁾

북한은 2002년 4월 3~6일 임동원 특사 방북시 10개항의 합의사항을 발표했음에도 불구하고,¹⁰⁾ 이를 제대로 이행하지 않은 채 6월 29일에는 서해 교전을 야기하였다.¹¹⁾ 7월 25일 북한은 서해교전에 유감을 표시하면서 8월 초 금강산에서 장관급회담 실무접촉 개최를 제의하였고,¹²⁾ 이에 따라 8월 12~14일 서울에서 제7차 장관급회담이 개최되었다. 이후 북한은 남북경제 협력추진위원회 제2차회의(8.27~30), 제4차 남북적십자회담(9.6~8), 제8차 장관급회담(10.19~23), 남북경제협력추진위원회 제3차회의(11.6~9) 등 당 국간 대화 뿐만 아니라 합의사항 이행에도 적극적으로 호응하는 양상을 보이고 있다.

2002년 11월 현재 공동선언 이행의 내용을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공동선언 1항과 2항의 내용은 중·장기적으로 해결될 성격의 사안이나, 남북당국간에는 공식 논의조차 이루어지지 않고 있다.

둘째, 공동선언 3항 이산가족방문단 교환과 비전향장기수 해결 등 인도

8) “위대한 수령님 탄생 90돐을 맞는 올해를 강성대국건설의 새로운 비약의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 2002년 1월 1일.

9) “해내외동포들에게 보내는 호소문,” 『로동신문』, 2002년 1월 23일.

10) 민주평화통일자문회의 사무처, 『특사 방북 관련 해설 자료』 (2002.4.5); “공동 보도문,” 『로동신문』, 2002년 4월 7일.

11) 북한은 서해교전을 “남조선군부의 계획적인 군사적 도발행위”로 보도하였다. 『로동신문』, 2002년 6월 30일.

12) 북한이 전화통지문을 통해 “얼마전 서해해상에서 우발적으로 발생한 무력충돌 사건에 대해 유감스럽게 생각하면서 북남 쌍방은 앞으로 이러한 사건이 재발되지 않도록 공동의 노력을 기울여야 할 것이라고 간주한다”라고 언급하였다. 『연합뉴스』, 제1324호(2002.8.1).

적 문제는 2000년 9월 2일 비전향장기수 63명의 복송과 함께 2002년 9월 까지 4차례의 적십자회담 개최를 통해 이행되었다. 5차례의 이산가족 상봉이 있었으며, 2차례의 생사·주소 확인자료 교환 및 각 300통의 서신교환(2001. 3.15)이 이루어졌다.

그러나 인도적 문제 해결 역시 많은 우여곡절을 겪었다. 2001년 4월 3일 개최예정이었던 제4차 적십자회담이 무산됨으로써 이산가족문제 해결은 더 이상 진전을 보이지 못하고 교착상태에 처하기도 하였다. 제5차 장관급 회담 결과 제4차 이산가족방문단 교환(10월 16일~18일)이 합의되었으나, 10월 12일 북한이 연기를 통보함으로써 이 역시 무산되었다. 2002년 4월 특사 방북 결과 4차 이산가족 방문단 교환 사업을 금강산에서 진행하기로 합의함에 따라 교환 방문이 아닌 상봉이 금강산에서 이루어졌고, 제7차 장관급 회담 결과 제4차 적십자회담과 제5차 이산가족 상봉문제가 합의되었다. 2002년 9월 6일부터 8일까지 개최된 제4차 적십자회담을 통해 이산가족 면회소 설치, 생사·주소확인 및 서신교환사업의 규모 확대, 행방불명자의 생사확인 등 6개항이 합의됨으로써 이산가족문제의 제도적 해결의 전기를 마련하였다.¹³⁾ 그러나 10월 31일부터 3일간 개최된 실무접촉에서 아무런 합의사항을 도출하지 못함으로써 이산가족문제 해결의 제도화가 매우 어렵다는 점을 드러내었다.¹⁴⁾

셋째, 경제협력을 통한 민족경제의 균형발전과 제반분야의 협력·교류 활성화로 신뢰를 다진다는 공동선언 4항의 이행 역시 담보상태를 벗어나지 못하였으나, 제7차 장관급회담 이후 급진전되는 양상을 보이기 시작하였다. 민족경제의 균형발전과 관련하여 제2차 남북장관급회담(2000.9.1)을 통해 경의선 연결과 문산↔개성간 도로 개설, 임진강 수해방지 사업 추진, 제4차 남북장관급회담(2000.12.16)을 통해 남북경제협력추진위원회 구성·운영 및 이 위원회에서 전력협력, 철도도로 연결, 개성공단 건설, 임진강유역 수해방지사업 추진 문제 등 실무문제를 협의·해결할 것을 합의하였다. 특히 제2차 남북경협 실무접촉(2000.11.8~11) 결과 투자보장, 이종과세방지, 상사분쟁 조정절차, 청산결제 등 4개 분야 합의서

13) 『연합뉴스』, 제1330호 (2002.9.12).

14) 『연합뉴스』, 제1338호(2002.11.7).

가 가서명됨으로써 경제교류협력의 제도적장치 마련을 기대할 수 있게 되었다. 이 모든 사항이 담보상태에 있었으나, 제5차 장관급회담에서 상당 부분 해결의 실마리를 찾았다.¹⁵⁾ 그러나 당국간 대화의 동결로 경제협력 활성화를 위한 합의사항이 본 궤도에 오르지는 못했다. 더욱이 2002년 4월 특사 방북시 합의사항인 남북경협추진위원회 제2차회의 개최(5.7~10), 경제시찰단 파견(5월 중) 등도 지켜지지 않았다. 제7차 장관급회담과 남북경협추진위원회 제2차회의, 제3차회의를 통해 경의선·동해선 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 임진강 수해방지 및 임남댐 조사, 해운합의서 및 동해어장 등의 사안들이 가시적 성과를 나타내기 시작하였으며,¹⁶⁾ 북측 경제시찰단의 남한방문도 있었다. 그러나 2002년 11월 현재 4개 경협합의서가 발효되지 않음으로써 남북경협의 제도화는 이루어지지 않고 있다.

한편 언론·방송, 문화·예술, 체육, 민간단체 분야의 교류는 남북관계의 과거 어느 시점보다도 활성화되는 동시에 과거에도 그랬듯이 당국간 회담이 동결된 상황에서도 지속된 특징을 보였다. 정상회담 이후 이 분야 교류의 대표적인 사례로는 2000년 8월 언론사사장단 방북 및 남북언론교류에 관한 합의서 채택, 남북교향악단 서울합동연주회, 9월 백두산 관광단 방북, 올림픽 공동입장, 10월 남측 방문단의 조선로동당 창건 55주년 행사 참가, 2001년 2월 춘향전 평양공연, 4월 김연자 합홍 공연, 5월 남북노동자대회, KBS의 방북 취재, 6월 민족통일대토론회, 8월 평양 통일대축전 등을 들 수 있다. 2002년에도 이러한 추세는 계속되었다. 2002년 6월 남북공동선언 2주년 기념 통일대축전, 8월 8.15 민족통일대회, 9월 KBS 교향악단 평양공연, 2002 MBC 평양 특별공연 및 평양에서 이원 생방송 진행, 남북통일 축구대회, 부산아시아경기대회 북측 참가, 10월 개천절 행사, 태권도 시범단 교환(9, 10월) 등이 이루어졌다.¹⁷⁾

넷째, 당국간 대화 개최문제는 다양한 통로의 단절과 연속을 보이는 한

15) 통일부, 『2002 통일백서』 (서울: 통일부, 2002), pp. 63~66.

16) 『연합뉴스』, 제1329호(2002.9.5); 통일부, 『남북경제협력추진위원회 제3차회의 결과 해설자료』 (2002.11).

17) 통일부, 『대북화해협력정책 추진과 최근 북한의 변화』 (2002.10), pp. 29~32.

편 2000년 7월 외무장관회담 개최와 2001년 3월 문화·체육 교류 협의를 위한 문화관광부 장관의 방북 등이 있었다. 제7차 장관급회담 이후 다양한 통로의 당국간 회담이 개최되고 있다. 그러나 김대중 대통령의 거듭되는 촉구에도 불구하고 김정일 국방위원장의 서울 답방은 불투명한 상태이다.

2. 햇볕정책의 한계

김대중 정부의 햇볕정책은 정립단계에서부터 남북공동선언의 내용, 그리고 남북공동선언 이행과정에 이르기까지 지속적인 옹호와 비판의 논쟁을 야기해왔다.¹⁸⁾ 햇볕정책의 정립단계에서 드러난 핵심 논쟁점은 북한체제 및 북한 변화에 대한 기본 인식과 세계적인 탈냉전 추세와 한반도 상황에 대한 인식 차이로부터 시작하여 정책수단으로서 일방주의와 상호주의에 있었다. 남북정상회담 결과인 공동선언의 내용에 관련하여 제1항 ‘자주 통일’과 제2항 통일방안의 공통성 인정의 의미와 해석, 그리고 평화조항의 부재 등을 둘러싼 논쟁이 야기되었다. 그리고 남북공동선언이 이행되어나가는 과정에서 드러난 쟁점으로는 주로 민족공조와 국제공조의 우선순위 문제와 남북관계 개선의 제도화문제 등에 있었다.

이러한 논쟁 가운데 김대중 정부의 임기가 거의 끝나가는 2002년 11월 현재의 남북관계에 비추어 적실성 있는 것으로 판명된 점을 중심으로 햇볕정책의 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 북한 체제에 대한 기본 인식과 관련하여 김대중 정부는 편향된 시각을 보인 한계가 있다. 북한 체제는 분명히 비합리적·폐쇄적·전체주의적인 성격의 김정일 유일체제이며, 공존·공영의 대상임과 동시에 극복 내지 타도의 대상이라는 이중적인 존재이다.¹⁹⁾ 그러나 김대중 정부는 김정일 유일체제의 문제점을 단 한번도 비판하지 않은 채 김정일을 유능한 지도자도 평가하는 한편,²⁰⁾ 북한을 타도와 갈등의 대상보다는 일관되게 화

18) 이에 대한 자세한 내용은 정규섭, “햇볕정책을 넘어서: 논쟁과 대안의 모색,” 『현대북한연구』, 4권 2호(2001), pp. 267~308 참조.

19) 최완규, “햇볕정책의 허실: 쟁점과 대안의 모색”(연세대학교 사회과학연구소 주최 2002 춘계학술대회 발표논문, 2002년 6월 14일), p. 7.

20) 위의 논문, p. 5; Don Oberdofer, *The Two Koreas: A Contemporary History*,

해와 공존·공영의 대상으로 삼았다. 이러한 대북인식에 따른 정책은 결과적으로 한국 사회 내부에서 남남갈등의 촉발과 함께 미국과의 갈등을 야기하게 되었다. 한국 사회에서의 대북인식 차이에 따른 논쟁은 차지하고라도, 부시 미 대통령은 대량살상무기를 보유하면서도 국민을 굶주리게 하고 있다는 이유로 북한을 ‘악의 축’으로 지목하였는 바, 이는 김대중 정부의 대북인식과는 근본적인 괴리가 있는 것이다.

둘째, 대북정책 목표 역시 문제점을 드러낸 한계가 있다. 햇볕정책의 목표는 평화우선주의, 사실상의 통일 구축과 함께 북한을 정상국가화 시키고 북한의 변화를 유도한다는 것으로 요약할 수 있다.

이러한 정책목표 가운데 핵심 사항인 ‘평화’와 관련하여 6·15선언에 ‘한반도 평화’가 제외된 이후 아직까지도 해결의 실마리를 풀지 못하는 근본 문제점이 있다. 6·15공동선언에서 평화가 제외된 문제를 정부는 정상회담에서 전쟁재발 방지와 평화정착의 필요성, 대량살상무기 의혹 해결의 필요성을 충분히 설명했으며, 북한 역시 전쟁을 할 경우 공멸한다는 것을 잘 알고 있었고, 평화정착의 구체적 조치는 향후 당국간 협의에서 실천할 것이며, 화해와 교류협력이 곧 긴장완화와 평화정착을 실질적으로 이룩하는 길이라고 해명하였다.²¹⁾ ‘한반도 평화문제’는 2000년 9월 26일 남북국방장관회담 공동보도문을 통해 처음으로 원칙적인 사항이 명기되었다.²²⁾ 정부는 남북정상회담 이후 2년을 평가하면서 휴전선에서의 비방·중상 중지 및 무장간첩 침투사건 소멸과 국방장관회담 개최 등을 근거로 긴장이 완화되고 있다고 평가하였고,²³⁾ 제7차 남북군사실무회담(2002.9.17)에서 ‘동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도, 도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서’ 교환·발효에 따른 비무장지대 지

Revised and Updated (New York: Basics Books, 2001), pp. 429~430.

21) 민주평화통일자문회의 사무처, 『남북공동선언 쟁점과 설명 관점』 (2000.7.12), p. 1.

22) 남북국방장관회담 공동보도문 제2항의 내용은 “쌍방은 군사적 긴장을 완화하며, 한반도에서 항구적이고 공고한 평화를 이룩하여 전쟁의 위협을 제거하는 것이 긴요한 문제라는데 이해를 같이하고 공동으로 노력해 나가기로 하였다”는 것이다. 통일부, 『2001 통일백서』, p. 468.

23) 민주평화통일자문회의 사무처, 『평화와 협력을 향하여』 (2002.6), pp. 18~19.

퇴제거와 군사 직통전화(hot-line)설치를 평화 분위기 정착으로 들고 있다.²⁴⁾

그러나 2002년 6월 서해교전과 10월 북한의 핵무기 개발 시인에 따라 평화문제의 구체적 진전은 무의미해졌다고 평가된다. 북한은 한반도 평화문제에 관한 한 미국과의 평화협정 체결을 목표로 하고 있기 때문에 6·15 공동선언에 ‘평화조항’을 고의로 제외시켰다고 볼 수 있다.²⁵⁾ 실제로 북한은 핵개발 시인이후 2002년 10월 25일 미국과의 불가침조약을 제기하고 있다.²⁶⁾ 북한이 대량살상무기를 보유하고 있고, 이 문제에 대해서 남한과는 논의조차 거부하고 있는 상황은 결국 북한의 대량살상무기를 문제삼지 않고 화해·협력을 진전시키겠다는 햇볕정책은 출발부터 잘못되었으며,²⁷⁾ 최대 정책목표인 ‘한반도 평화’는 허상에 불과한 것이었음을 나타낸다.

평화문제 이외의 목표인 남북 주민들이 자유롭게 오가면서 상호 이해의 폭을 넓히고 민족동질성을 회복하게되는 ‘사실상의 통일 구축’과 관련하여 남북교류협력의 실태에 비추어 볼 때 아직까지는 답보 상태에 있다고 평가할 수 있다. 이산가족 상봉을 위한 면회소도 설치되지 않은 상황에서 남북주민의 자유왕래는 요원하다.

‘북한의 변화’와 관련하여 북한은 남북정상회담 이후 정책변화의 폭과 속도를 가속화하면서 2002년 7월 ‘경제관리 개선조치’를 시행하고, 9월 12일 최고인민회의 상임위원회를 통해 ‘신의주특별행정구’를 지정하였다. 이를 정부는 대내적 경제개혁 조치, 대외적 경제개방 조치로 설명하고 있지만,²⁸⁾ 이러한 북한의 조치를 진정한 개혁·개방으로 간주하기에는 시기상조이다.

‘사실상의 통일’과 ‘북한의 변화’라는 두 가지 목표는 수령체제하의 폐쇄

24) 통일부, 『대북화해협력정책 추진과 최근 북한의 변화』, pp. 27~28.

25) 정규섭, “북한의 남북정상회담 전략,” 『북한연구학회보』, 제4권 제1호 (2000), p. 20.

26) 『로동신문』, 2002년 10월 26일; 『연합뉴스』, 제1337호(2002.10.31).

27) 구영록 교수는 햇볕정책의 성공을 위해서는 북한의 핵·생화학무기·미사일 위협을 완화하고 궁극적으로 제거해야 한다는 점을 지적하였다. 구영록, 『한국과 햇볕정책: 기능주의와 남북한관계』 (서울: 법문사, 2000), pp. 244~246.

28) 통일부, 『대북화해협력정책 추진과 최근 북한의 변화』, p. 48.

체제라는 북한 체제의 근본 속성, 그리고 남한이라는 통일의 상대가 있기 때문에 조속한 시일내에 달성되기는 어려울 것으로 전망되므로 햇볕정책은 목표설정에서 근본적인 한계를 내재한 것으로 평가할 수 있다.

셋째, 정책 수단에서도 문제점이 드러났다. 햇볕정책은 정경분리원칙에 입각한 신축적인 ‘비연계적 상호주의’를 주요 수단으로 설정하였다.²⁹⁾ 물론 이러한 정책수단은 남북관계 개선의 주요 수단으로 활용될 수 있는 근거는 있으나, 다른 한편 주도권 및 국내적 지지 기반 상실 가능성이라는 취약성도 내재하고 있다. 정부는 남북정상회담 개최를 비롯한 각종 남북간 현안 문제 해결은 우리측이 주도하고 있으며, 그 근거로 정상회담 이후 남북이 합의·실천하고 있는 31개 사업 중 25개가 우리측이 제의한 점을 제시한 바 있다.³⁰⁾ 그러나 우리측의 대북 협상태도, 북한측의 일방적인 수많은 합사항 불이행 등의 예에서 보듯이 이러한 설명은 설득력이 취약하다.

특히 우리의 대북 협상태도는 가시적 합의도출에 주력한 나머지 일방적 양보 또는 북한을 자극하지 않겠다는 입장을 보였다. 예를 들어 대북협상에서 비전향장기수를 무조건 송환하면서도 487명에 달하는 남북자 및 확인된 371명의 재북 국군포로 송환 등 우리 체제의 정체성과 직결되는 문제에 소극적인 입장을 보였다. 과거사문제, 인권문제 등은 거론조차 하지 않아야 되는 것이었다. 또한 합의사항을 지키지 않아도 아무런 불이익을 받지 않는 나쁜 선례를 남겼을 뿐더러 정경분리원칙으로 인해 남북관계의 3분야인 정치·군사·교류협력이 불균형적으로 전개되는 양상을 나타내게 되었다.

넷째, 6.15공동선언이후 남북당국간 대화통로는 제대로 정리되지 못한 채 서로 얽혀있고 제도화된 틀을 마련하지 못한 한계를 보였다. 대표적인 예로 기존의 대화통로 외에 문화관광부 장관의 방북과 합의사항 도출을 들 수 있다. 이러한 현상이 야기된 근본 이유는 8차례의 고위급회담을 통

29) 동북아평화연구회, 『국민의 정부 대북포용정책』 (서울: 밀레니엄북스, 1999), p. 98.

30) 통일부, 『남북정상회담 1주년 해설자료: 평화와 협력의 시대로』 (2001.5), p. 21.

해 산출한 ‘남북기본합의서’ 및 ‘부속합의서’ 이행문제가 6·15공동선언에서 제외됨으로써 사문화 되었기 때문으로 평가된다.

다섯째, 남북관계 개선의 제도화가 미흡한 상황에서 이벤트성 행사에 주력하고 있는 문제점을 보였다. 이산가족 상봉, 철도 복원식, 통일축구대회, 태권도 시범단 교환, 각종 대회 등의 이벤트성 행사로써 남북화해·남북관계 개선의 지표로 삼기에는 한계가 있다.

여섯째, 정책의 투명성 및 국민적 합의도출에서 정부는 잘못을 범하였다. 정상회담 직후부터 정부는 공동선언 이외에 공개하지 않은 남북간 합의가 여럿 있는 것 같은 태도를 취함으로써 국민은 이면합의 가능성 및 투명성 상실에 대한 우려를 금할 수 없게 되었다. 더욱이 1억 달러에 달하는 대북 식량지원 경비를 국회 동의를 필요로 하지 않는 남북협력기금으로 충당함으로써 국민적 합의에 따른 대북정책 추진이라는 명분을 퇴색시켰다. 한국관광공사의 금강산 관광사업 참여도 마찬가지로 예이다. 더욱이 4000억원 대북 지원설은 정책의 투명성과 성과를 퇴색하게 한 결정적인 사안이다.

일곱째, 한반도 문제는 민족내부문제임과 동시에 국제문제라는 성격을 갖고 있다. 이에 따라 김대중 정부는 국제협력을 통한 한반도 냉전 종식이라는 포괄적 접근을 추진해 왔다.³¹⁾ 김 대통령이 표명한 한반도 냉전종식의 5대과제는 여전히 해결의 기미를 보이지 않고 있다. 한국이 남북공동선언에 대한 국제적 지지 확보를 위해 활발히 전개한 외교의 성과는 긍정적으로 평가할 만하다. 그러나 국제협력의 핵심사안인 한·미 공조 자체가 흔들리는 상황이 되었다. 북한은 공동선언 1항의 자주통일을 근거로 통일전선전술을 계속 구사하고 외세배격과 주한미군 철수를 주장함으로써 남한의 국론분열 및 한·미 공조의 약화를 도모하고 있다.³²⁾ 또한 한국은 미

31) 김 대통령은 1999년 5월 5일 CNN과의 회견을 통해 국제협력을 통한 한반도 냉전 종식이라는 포괄적 접근하의 5대 과제를 제시하였다. 한반도 냉전구조 해체의 5대 과제는 ①남북관계 개선, ②미·북한, 일·북한 관계개선 정상화, ③북한의 국제사회 참여 및 개방, ④대량살상무기 위협 해소 및 군비통제, ⑤정전체제의 평화체제로의 전환이다. 통일부, 『2000 통일백서』 (서울: 통일부, 2000), pp. 35~38.

32) 한국 정부는 북한에 대해 자주통일을 주변국의 지지와 협력 속에 남북이 당사

국과 북한 체제에 대한 인식, 협상행태, 정책공조 등의 측면에서 드러난 차이점의 폭을 충분히 좁히지는 못하고 오히려 갈등관계에 있다. 이러한 예로 부시 미대통령이 북한을 ‘악의 축’으로 규정한 것은 물론 북한의 핵무기 개발시인 이후 제8차 장관급회담에서 보인 한국의 대북정책은 미국의 대북 입장과는 근본적인 괴리가 있는 것이다.³³⁾

종합적으로 평가할 때 남북정상회담이라는 역사적인 계기 이후 한국은 과거 어느 때 보다 남북관계가 개선될 수 있는 기반을 마련하였고, 한반도 문제 해결에 대한 국제적 지지 확산을 도출하였음에도 불구하고, 남남갈등과 함께 미국과의 갈등을 야기하고, 북한이 핵무기 개발을 시인함으로써 대북정책을 새롭게 정립할 과제에 직면하게 되었다.

III. 재정립 방향과 정치·군사분야 추진과제

1. 당면과제: 북한 핵문제 해결

북한의 핵개발은 핵확산금지조약(NPT)체제에 대한 직접적인 도전일 뿐만 아니라, 북한의 핵무장은 동북아정세의 군사적 긴장은 물론 직접적으로 일본의 재무장을 초래한다는 점 등을 고려할 때, 미국과 국제사회는 북한의 핵개발 시인을 결코 용인할 수 없을 것이다. 북한의 핵무기 개발 시인 이후 미국을 비롯한 국제사회의 대북 압박의 첫번째 가시적 조치로 11월 14일 한반도에너지개발기구(KEDO)집행이사회는 북한이 핵사찰을 포함

자원칙에 따라 협력함으로써 한반도 문제를 풀어가자는 원칙이며, 이는 국제공조의 포기가 아니고, 주한미군 철수와는 연결되는 개념이 아니라고 확실히 하였다고 설명하였다. 민주평화통일자문회의 사무처, 『남북공동선언 쟁점과 설명관점』, pp. 3~4. 그러나 북한의 행태는 이와는 상반된 입장을 지속적으로 보여 왔다.

33) 북핵 시인 공개후 처음으로 열린 제8차 남북장관급회담 공동보도문에서 북한은 북핵 시인이라는 새로운 상황에도 불구하고, “최근 남북관계가 6·15 공동선언의 기본정신에 부합되게 좋게 발전하고 있는 데 대해 긍정적으로 평가하고,” 단지 “핵 문제를 비롯한 모든 문제를 대화의 방법으로 해결하도록 적극 협력하기로 한다”라는 미온적인 수사를 사용하였다. 통일부, 『제8차 남북장관급회담 결과 해설』 (2002.10).

하여 ‘가시적이고 검증가능한’(visible and verifiable) 방법으로 핵무기 개발프로그램을 폐기하지 않을 경우, 제네바합의에 따른 12월분 대북 중유 제공을 중단할 것이며, 경수로사업 등 다른 KEDO 사업도 재검토할 것이라는 성명을 발표하였다.³⁴⁾

이와 함께 부시 미 대통령은 11월 15일 대북 성명을 통해 미국은 북한을 공격할 의사가 없음을 재천명하고, 북한이 핵개발을 완전히 포기할 경우 미국은 북한 주민들을 도울 조치를 취할 것이라고 밝혔다. 이에 대해 북한은 17일 『평양방송』을 통해 “침략타령을 뒤집어 놓은 것”이라고 비난하고 불가침조약 체결 주장을 반복하였다.³⁵⁾

이와 같이 북한 핵개발 시인후 북·미간의 외교적 논쟁이 지속되고 있으나, 미국의 목표는 북한이 자발적으로 핵개발을 포기하고 무기·시설을 폐기하는 것에 있으므로 미국의 정책방향은 『1단계: 핵포기 요구(외교적 압박) → 2단계: 경제제재 → 3단계: 군사제재』 등의 수순으로 전개될 가능성이 크다. 미국은 2002년 12월 한국의 대통령 선거와 2003년 2월 새정부 출범시까지의 외교적 노력에 주안점을 둘 것이나, 그 이후에도 북한의 태도 변화가 이루어지지 않고, 이라크문제가 해결되면 2단계 조치를 가속화할 것으로 전망된다. 그리고 미국은 군사제재 조치가 용이하지 않다고 판단되면, 적어도 대북 봉쇄·고사정책을 본격화할 가능성이 크다.

따라서 북한의 대응이 북한 핵문제 해결의 결정적인 변수로 작용할 것이다. 북한은 핵·미사일문제와 미국의 대북 적대정책 철회 및 체제보장, 관계개선 등에 대한 일괄타결을 희망할 것으로 예상되나, 미사일 시험발사 및 핵연료봉 개봉, NPT 탈퇴 등의 강경조치를 취할 가능성도 배제할 수 없다.

결국 한국의 차기 정부는 출범과 함께 북한 핵문제 해결을 최대의 정책 과제로 설정할 수 밖에 없는 상황이 되었다. 차기 정부는 기본적으로 북한 핵문제 해결은 북한이 핵무기 개발계획을 포기하고 이미 개발된 장비와 시설을 폐기하는 것 이외에는 다른 대안이 없다는 현실적 인식을 가져야 할 것이다. 이러한 인식을 바탕으로 정부는 국제적 공조를 강화하여 북한

34) 『조선일보』, 2002년 11월 16일.

35) 『동아일보』, 2002년 11월 18일.

의 핵개발 포기를 설득하여야할 것이다. 한국 정부가 북한의 주장처럼 미국의 핵압력에 대해 민족공조에 우선순위를 둘 경우,³⁶⁾ 국제공조의 와해는 물론 한국의 입장을 배제한 채 미국의 대한반도정책이 결정될 가능성도 배제할 수 없다.

이와 함께 차기 정부는 대북차원에서 우선적으로 국민적 합의를 바탕으로 어떤 희생을 감내해서라도 북한의 핵개발 포기·폐기를 관철시킬 것이며, 북한이 핵무기를 포기하지 않는다면 국제적 제재조치를 받을 수밖에 없다는 점을 북측에게 명백히 천명하여야할 것이다. 이러한 입장에서 차기 정부는 일차적으로 기존의 대북 지원 및 남북교류·협력을 축소·중단하여야 할 것이다. 다만 북한의 핵무기개발 포기 및 폐기를 설득하기 위해서는 대화창구를 유지하는 것이 바람직하다.

또한 차기 정부는 미국과의 공조를 통해 북한 핵문제의 평화적 해결에 주력하면서 1994년 6월 지미 카터 전 미대통령의 방북을 통한 위기 해소의 예와 유사한 차원에서 미국과 북한의 빅딜(big deal) 가능성의 중재를 적극 모색할 필요가 있다. 물론 한국 정부는 한·미·일 공조체제를 더욱 강화하는 동시에 중국·러시아와의 긴밀한 협조체제를 구축해 나가야할 것이다.

한국은 설령 한반도의 군사적 긴장이 고조되더라도 미국 및 국제사회의 입장을 수용할 수밖에 없을 것이므로 수세적 입장(인질)이 아닌 오히려 주도적 입장으로의 전환을 적극 모색하는 것이 바람직할 것이다. 이와 함께 국제사회의 대북압박이 강화되면서 북한이 대남도발을 감행할 가능성도 배제할 수 없는 바, 국방안보 태세를 더욱 공고화할 필요가 있다.

2. 대북정책 재정립의 기본방향

한국 역대정부는 자유민주주의 체제로 운용되는 통일국가 건설을 통일

36) 북한은 2002년 10월 28일 조국평화통일위원회 대변인 담화를 통해 미국이 핵문제를 빌미로 남북관계 개선에 제동을 걸고 있으므로 통일을 반대하는 미국에 공조하는 것은 우리 민족의 이익을 침략자에게 맡기는 매국적 행동이라고 비난하고, 미국의 핵압력에 민족공조로 대처해야 한다고 주장하였다. 『로동신문』, 2002년 10월 29일.

의 최종 목표로 삼고 있지만, 남북한의 이질화 및 정치·군사적 대결상태 등 현실상황을 감안하여 그 중간 과정으로 당국간 대화와 교류협력을 통한 민족공동체 회복·발전을 설정해 왔다. 자유민주주의 체제하의 통일은 한국 국민들에게는 당위로서 받아들여지고 있다. 이는 1989년 9월 발표된 ‘한민족공동체 통일방안’과 1994년 8월 15일 천명되어 현재까지 한국의 공식 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’에서 제시된 자유·평화·민주라는 통일 원칙과 자유·복지·인간의 존엄성이 보장된 선진민주국가라는 통일국가의 미래상으로 구체화되었다.³⁷⁾ 이러한 통일에 대한 한국의 기본 입장은 정부의 교체와는 관계없이 지속되어야 하는 당위인 것이다.

이렇게 볼 때 한국이 자유민주주의 체제로의 평화통일 달성을 궁극적인 목표로 하는 한 대북정책의 궁극적 목표 역시 ‘북한 사회의 민주화’에 있을 것이다. 즉 북한 사회의 민주화는 한국이 목표로 하고 있는 자유민주주의 체제하의 민족통일을 실현하기 위한 기본 전제인 것이다. 북한 사회의 민주화는 북한 정권이 개인의 권리 존중, 다당제, 시장경제 등 다원주의를 수용함으로써 이루어질 수 있다. 이는 북한식 사회주의체제의 근본적 전환 또는 철폐를 의미하는 것으로 이것이 이루어지려면 김정일이 유일체제를 포기하고 전면적인 체제개혁을 단행하거나, 또는 북한 내부에서 김정일 정권에 반대하는 민중봉기 또는 쿠데타라는 정치적 저항이 발발함으로써 김정일 정권이 민주정권으로 교체되어야 할 것이다. 북한을 개혁·개방으로 유도한다는 것도 엄밀한 의미에서는 북한의 체제변화를 초래하기 위한 수단으로 볼 수 있다.

그러나 김정일 정권이라는 북한의 실체를 무시하고 남한이 북한의 체제변화를 유도할 수 있는 대북정책을 구사하기는 불가능하다. 이러한 정책은 곧 한반도의 긴장고조와 대결상황을 야기할 수 있기 때문이다. 결국 한국은 통일의 과도적 조치인 평화정착을 위해 김정일 정권이라는 실체를 인정하고 대화도 할 수밖에 없으나, 실질적으로는 북한이 다원주의체제로의 변화, 즉 북한 사회의 민주화를 원하는 상반된 입장에 있는 것

37) 한민족공동체 통일방안의 구체적인 내용은 통일원, 『1990 통일백서』 (서울: 통일원, 1990), pp. 71~89; 민족공동체 통일방안의 구체적인 내용은 통일원, 『1995 통일백서』 (서울: 통일원, 1995), pp. 76~89 참조.

이 사실이다. 한국의 대북정책은 이러한 딜레마를 감안하면서 재정립되어야 할 것이다.

따라서 한국은 외형적으로 대북 화해협력정책을 표방하더라도 실질적으로는 남북관계 개선의 질적 개선과 북한의 체제변화를 유도할 수 있는 새로운 대북정책 기조를 수립할 필요가 있다. 이러한 새로운 대북정책 기조는 정책목표로서 ‘남북관계의 균형발전,’ 그리고 정책수단으로서 ①강경과 유화의 병행, ②북한 주민 포용, ③한국의 일방적 조치 확대 등으로 설정할 수 있다.³⁸⁾

김대중 정부의 대북정책 목표 가운데 사실상의 통일, 북한의 변화 등은 북한이 유일체제를 유지하는 한 수용하기 어려운 것이라는 점을 감안할 때 차기 정부는 대북정책 목표를 보다 실질적인 남북관계 개선에 기여하며 실현가능성이 높은 차원에서 설정할 필요가 있다. 이러한 정책목표를 ‘화해·불가침·교류협력’ 3부문의 균형적 개선이라는 ‘남북관계의 균형발전’이라고 제시할 수 있다. 즉 남북관계는 정치, 군사, 교류협력 3부문이 단계적으로 균형을 이루면서 개선되어야만 실질적인 개선과정으로 진입할 수 있는 것이다. 따라서 차기 정부는 남북관계 전반을 재검토한 바탕에서 특히 6·15 공동선언 내용의 문제점으로 지적되고 있는 긴장완화와 평화 문제의 보완과 함께 화해부문의 질적 개선을 제고할 수 있는 방안을 적극적으로 강구·추진하여야 할 것이다.

이와 같은 남북관계의 균형발전이라는 정책목표를 추진하기 위해서는 남북관계를 제도화된 틀에서 개선시킬 수 있는 제도적 장치의 마련이 수반되어야 한다. 이를 통해 대화통로의 재정비와 이벤트성 행사가 아닌 실질적인 관계개선이 가능할 것이다. 남북관계의 제도화를 위해서는 남북기본합의서 체제의 복원을 적극 검토하는 것이 바람직할 것이다. 남북기본합의서의 복원은 대화통로의 정비와 제도화는 물론 현재의 대화양식 보다는 저비용, 고효율의 효과를 가져올 수 있다.

다음으로 정책수단과 관련하여 김대중 정부의 대북정책 수단으로 정착된 비연계적 상호주의에 따른 유화정책 일변도와 대북 저자세의 협상방법

38) 정규섭, “북한 변화 유도를 위한 정책구상,” 『사회과학논총』, 제3집(관동대학교 사회과학연구소, 1997), pp. 51~69 참조.

으로는 국민적 지지를 얻을 수 없을 뿐만 아니라 북한의 태도 변화 역시 도출할 수 없기 때문에 첫번째 기조로 제시할 수 있는 것은 강경과 유화의 병행정책이다. 이는 정책수단 및 협상태도의 원칙으로 정립되어야 한다. 강경과 유화의 병행정책은 북한에 대해 시정을 요구할 사안은 제기하고, 한국이 제공할 수 있는 것은 제공하는 것을 동시에 추진하는 것을 의미한다. 예를 들어 북한 사회의 민주화 촉구, 인권 개선, 납북자 및 국군포로 송환, 대남적화전락 포기 등에 대해서는 강경한 입장에서 계속 요구하는 한편, 민간차원의 남북경협, 인도적 차원의 대북지원 등 한국이 제공할 수 있는 것은 제공하는 것이다. 또 다른 예로 신상필벌의 원칙을 적용하여 북한 정권의 인민복지 증진을 위한 사업, 환경보전 정책에 대해서는 적극 지원하고, 반대로 전방에 군비를 증강할 경우는 제재를 가한다는 것이다.³⁹⁾ 이러한 원칙은 북한이 합의사항을 지키지 않을 경우에도 불이익을 주는 방식으로 적용되어야 한다.

둘째, 차기 정부의 대북정책은 기본적으로 김정일 정권과 북한 주민 모두를 고려하면서 추진되어야 하는 방향으로 재정립될 필요가 있다. 한국은 그동안 남북대화라는 북한 정권을 상대로 한 대북정책을 전개하였을 뿐이며, 북한 주민을 고려한 정책을 추진하지는 못하였으며, 김대중 정부의 대북정책은 김정일 정권의 공고화에 도움을 준 측면이 오히려 강하다고 평가된다.⁴⁰⁾ 북한 체제 변화의 주체는 집권세력 또는 주민이며, 나아가 한반도 통일도 정치통합 뿐만 아니라 민족동질성 회복이라는 사회통합을 통해 완성될 수 있는 것이므로 차기 정부는 북한 주민이 체제변화를 요구할 수 있고 남한과의 통일을 선호할 수 있도록 유도하는 방안을 적극적으로 강구해야 할 것이다.

이러한 북한 주민 포용정책은 일차적으로 북한 주민의 대남 적대감을

39) 이상우, “대북한 개입-확대 전략 시안,” 『경남대학교 극동문제연구소 통일전략 보고서』, no. 8 (1997.3), p. 7. 강경과 유화의 배합 또는 병행전략에 대해서는 홍관희, 『전환기의 대북정책: 포용과 역지의 병행전략』 (서울: 통일연구원, 1999) 참조.

40) 김대중 정부의 햇볕정책에 대한 비판적 시각과 새로운 대북·통일정책의 필요성에 관해서는 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』 (서울: 월간조선사, 2001) 참조.

불식시키는 노력과 외부정보 유입에 초점을 두어야할 것이다. 이를 위해서는 생필품 등 인도적 차원의 대북지원을 보다 확대하면서 의료진 파견 등 인적 교류가 성사될 수 있도록 노력할 필요가 있다. 이와 함께 북한 사회의 민주화, 인권개선 등을 보다 강도 높게 촉구함으로써 한국이 북한 주민을 포용하고 있음을 전파되도록 한다. 또한 각종 남북협력사업을 통해 북한 주민이 남한의 실상을 인식하고, 호의적 태도를 가질 수 있도록 계속 노력하여야할 것이다.

셋째, 한국이 일방적으로 취할 수 있는 조치를 확대함으로써 북한 정권과 주민의 인식변화를 유도하는 방안이다. 예를 들어 한국 정부가 먼저 북한 방송 및 출판물을 과감히 개방하는 조치를 취하면, 북한 정권은 한국 사회의 청중과 독자를 의식하여 어떤 변화를 모색해야만 할 것이며, 그것이 주민의 의식 변화에도 영향을 줄 것이다.

3. 정치·군사분야 추진과제

김대중 정부는 남북정상회담 이후 휴전선에서의 비방·중상 중지와 무장간첩 침투사건이 사라진 것과 함께 국방장관회담 개최, 비무장지대 지뢰제거와 군사 직통전화의 설치 등을 근거로 긴장완화와 평화정착 또는 평화와 화해분위기 정착으로 설명하고 있다.

그러나 남북기본합의서와 부속합의서의 내용을 기준으로 평가할 때 남북정상회담 이후 정치·군사 분야에서 남북관계 개선은 거의 이루어지고 있다고 평가된다. 그나마 김대중 정부가 화해와 긴장완화의 주요 근거로 내세우는 직통전화 개설 문제와 비방·중상 중지문제만 살펴보다라도 이러한 평가가 당연하다는 결론에 이른다. 불가침분야 부속합의서 제12조는 남측 국방부장관과 북측 인민무력부장 사이에 군사직통전화를 설치·운영한다고 규정하고 있는 데 비해 현재 개설된 군사 직통전화는 경의선 공사에 따른 실무문제를 협의하기 위한 군 당국자간 개설된 것에 불과하다. 또한 예로 화해분야 부속합의서 제9조는 상대방의 특정인에 대한 지명 공격을 하지 아니한다고 규정하고 있음에도 불구하고, 북한은 관영매체를 통해 이회창 한나라 당 대통령 후보에 대한 비난을 지속적으로 제기함으로써

써 상대방 특정인에 대한 비방·중상 뿐만 아니라 한국의 내정에 간섭하려는 의도를 보였다.⁴¹⁾

따라서 차기 정부는 당면과제인 북한 핵문제 해결과 함께 앞에서 논의한 ‘남북관계의 균형발전’이라는 정책목표하에 교력·협력과 균형된 상태에서 정치·군사분야 남북관계 개선의 구도를 설정·추진하여야할 것이다. 이를 위해서는 남북기본합의서와 부속합의서에 규정된 내용을 사안별로 우선순위를 결정하여 단계적으로 시행해나가는 것이 바람직하다.

단계설정과 관련하여 제1단계(기반조성단계) → 2단계(활성화단계) → 3단계(평화정착단계)로 구분하고, 첫째, 기반조성단계는 북한 핵문제가 해결된 이후 남북간의 정치적 신뢰구축이 확보되는 시점까지로 설정하고, 둘째, 활성화단계는 남북간 정치적 신뢰구축 이후 군사적 신뢰구축이 이루어지고 북한의 개방이 본격화되는 동시에 각분야별 세부협정이 체결되는 등 남북간 교류협력이 제도화되는 시점까지로 설정하며, 셋째, 평화정착단계는 남북간 교류협력이 제도화된 이후 조성될 남북 평화공존단계인 바, ‘남북연합’ 실현 이전단계로 설정하는 것을 고려할 수 있다.

그리고 각 단계에 적합한 정치·군사분야의 과제를 선정하여 추진하는 것이다. 예를 들면 화해분야에서 비방·중상 금지나, 불가침 분야의 고위 군사당국자간 직통전화 설치 문제, 이 문제를 협의할 기구 구성·운영 등은 당장에도 실현 가능한 것이다.

불가침분야의 경우 각 단계별 기본적인 추진과제를 제시하면, 제1단계: 기초적 군사적 신뢰구축 사업, 직접교섭에 의한 분쟁해결, 제2단계: 군인사 교류 및 정보교환 확대, 군사훈련 통제, 비무장지대의 평화적 이용, 신무기 도입·개발 제한, 제3단계: 검증 및 보장체제 제도화, 재래식무기 및 병력 감축, 분쟁해결의 제도화 등을 고려할 수 있다.

화해분야의 경우는 제1단계: 화해분야 기본 개념규정 합의서 채택, 비방·중상금지 이행보장 장치 확립, 제2단계: 화해분야 기본사항(체제인정

41) 북한이 한나라당 이회창 대통령 후보에 대해 비난을 제시한 대표적인 예로는 “극악한 친미친일 매국역적의 정체를 발가본다,” 『로동신문』, 2002년 5월 11일; 조국평화통일위원회 서기국 고발장, “리회창의 반민족적, 반통일적 죄행,” 『로동신문』, 2002년 6월 14일 등을 들 수 있다.

존중, 내정불간섭, 비방·중상 금지, 파괴·전복 행위 금지) 이행의 공고화, 상주연락대표부 설치, 외교적 공동보조, 제3단계: 남북평화협정 체결, 국제적 보장 확보, 새로운 통일방안 합의 등의 단계적 실천구도를 마련할 수 있다.

IV. 결론

김대중 정부 출범 이후 일관되게 추진한 햇볕정책은 역사적인 남북정상 회담 개최와 함께 다양한 대화통로를 통한 수많은 합의사항 도출 뿐만 아니라 각종 이벤트성 행사를 거듭하면서 남북관계 개선의 양상을 보여왔다. 그러나 햇볕정책은 정립 단계와 남북공동선언 발표, 이를 이행해나가는 과정을 통해 한국 사회내부에서 옹호와 비판의 관점이 첨예하게 대립되면서 남남갈등이 심화되는 부작용을 낳았다. 이러한 현상이 야기된 근본적인 이유는 김대중 정부가 햇볕정책을 지나치게 교조화하면서 국민적 합의도출에 소홀했을 뿐만 아니라, 임기내에 많은 결실을 얻으려는 속박감 때문이었다고 보인다.

한편 김대중 정부는 효율적인 국제공조하에서 대북정책을 추진하고 있다고 강변해왔음에도 불구하고, 실질적인 측면에서는 국제공조의 핵심인 미국과 갈등양상을 드러내었다. 더욱이 북한이 제네바 핵합의를 위반한 결정적인 사안인 핵무기 개발을 시인함으로써 한반도 평화문제의 근본이 흔들리고 국제적인 우려의 대상이 되었음에도 불구하고, 김대중 정부는 이를 계속 덮어두고자 하는 결정적인 오류를 범하고 있다.

2003년 2월 출범할 한국의 차기 정부는 김대중 정부 햇볕정책의 문제점을 극복하는 새로운 차원의 대북정책을 수립해야하는 과제에 직면하게 되었다. 차기 정부는 당면하여 국민적 역량의 결집과 확고한 국제공조를 바탕으로 북한 핵문제를 평화적으로 해결하는데 최대의 역점을 두어야할 것이다. 그리고 남북관계의 실질적 개선을 위해서 '남북관계의 균형발전'이라는 정책목표하에 남북관계 개선을 제도화된 틀에 의해 전개해나가는 것이 바람직할 것이다. 정책수단과 관련해서는 기본적으로 강경과 유화의 병행

정책, 북한 주민포용 등을 기조로 삼을 필요성이 있다. 한편 정치·군사분야의 남북관계는 김대중 정부의 대북 화해협력정책 5년에도 불구하고 매우 미미한 수준에 머물러 있다. 차기 정부는 ‘남북관계의 균형발전’이라는 정책목표하에 정치·군사분야도 교류협력과 균형을 이루면서 개선될 수 있는 과제를 수행해야할 것이다. 이를 위해서는 현재는 사문화 되었지만 남북기본합의서, 부속합의서에 근거한 단계별 이행전략을 구체화하는 것이 바람직할 것이다.

한국의 대북정책은 같은 민족이면서도 위협과 갈등의 대상이면서 유례를 찾기 어려운 유일체제를 상대로 추진해야 하는 어려움이 있다. 이를 어떻게 슬기롭게 극복할 수 있는가 하는 것은 정권적 차원이 아닌 민족적 차원의 과제이다. 이와 함께 한반도 통일이라는 상황은 점진적·단계적 과정을 통해 이루어질 수도 있지만, 전쟁 또는 일방의 급변사태로 인해 야기될 수도 있다는 점을 고려할 때 북한 내부의 정세변화에 대한 면밀한 분석이 과거 어느 때 보다도 필요하다.

차기 정부의 대북 경제협력: 정책방향과 추진전략

김 영 윤 (통일연구원)

◆ 논문 요약 ◆

김대중 정부의 대북 경제협력 정책은 기본적으로 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 첫째, 남한의 1민족, 1국가, 1제도, 1정부로의 통일방안이 북한에 있어서는 사회주의 체제의 포기와 함께 남한 체제로의 변화를 요구하는 것이기 때문에 남한과의 교류·협력이 심화될수록 체제 존속에 대한 우려감이 작용, 적극적인 경제협력에 나서는 데는 한계가 있다는 점이다. 둘째, 남북한간의 경제 교류협력이 활성화되기 위해서는 이를 뒷받침하고 이끌어갈 수 있는 북한의 변화, 다시 말해 북한 정치·경제질서의 획기적 변화, 궁극적으로는 체제전환과 맥을 같이 하는 변화가 전제되어야 하나, 현 상태에서의 북한은 그와 같은 변화를 이루어내기는 쉽지 않다는 것이다. 이와 같은 문제점은 북한의 실질적인 변화를 이끌어내지 못했으며, 대북 정책의 국내여론 조성이라는 측면에서도, 또한 일반 국민의 폭넓은 지지를 이끌어

내는 데도 기대만큼의 성공을 거두지 못했다. 그 뿐만 아니라 북한과 주변국과의 관계를 개선시키고 상호 협력을 이끌어내는 데에도 기여하지 못했다. 북한의 실질적 변화와 대내 여론으로부터의 지지를 얻기 위해서는 지금까지의 대북 교류협력정책은 보다 새로운 모습으로 바뀌어져야 하며, 그 전략적 선택은 대북 유화론과 강경론을 조화시키는 상응전략(tit for tat)의 적용에 있다. 상응전략에 근거한 정책을 추진하기 위해서는 먼저 남북한을 대등한 관계 속에 두어야 할 필요가 있다. 기존의 대북 명칭을 변경하고 북한을 실질적으로 인정하는 조치가 요구된다. 북한과 평화적 공존이 전제될 수 있는 정치·군사문제의 우선적 해결에 주력하면서, 북한의 협력에 대해서는 보상해 줄 수 있는 능력(경제력)과 배반에 대해서는 응징할 수 있는 능력(외교력, 군사력)을 겸비할 수 있도록 해야 할 것이다.

I. 서론

남북한간의 경제협력은 대단히 중요하다. 이는 우리의 통일방안이나 대북 정책에서 잘 나타나고 있다. 남한의 통일방안¹⁾은 남북 교류·협력 활성화를 통해 북한의 변화를 유도, 남북연합을 구성한 뒤, 궁극적으로는 한반

도에 통일국가를 실현하는 것이다. 즉, 우리는 화해·협력→남북연합→통일 국가라는 3단계 과정을 거쳐 통일에 이르는 방안을 설정해 놓고 있다. 이 중에서도 화해·협력은 통일로 향한 첫걸음으로 매우 중요한 의미를 지니고 할 수 있다.

김대중 정부는 출범 이후 대북정책의 기본 원칙으로 ‘무력불용’, ‘흡수통일배제’, ‘교류협력활성화’를 채택했다. 이 세 가지 원칙 중에서도 가장 중요한 것은 교류협력활성화 정책이라고 할 수 있다. ‘무력불용’과 ‘흡수통일배제’는 선언적 성격이 강하지만 ‘교류협력의 활성화’는 대북 관계의 개선 및 통일에 이르는 가장 기본적인 정책이 될 수 있기 때문이다.²⁾

그러나 남북한간 화해와 교류협력의 활성화가 한반도의 평화정착에 이바지하고 통일실현에 이바지한다는 도식은 그 동안 추진되었던 대북 관계를 반추할 경우, 쉽게 성립되는 사안이 아니었다. 왜냐 하면 김대중 정부가 지금까지 추진해 온 교류·협력정책이 상기 언급한 목표를 달성할 수 있는 전략적 수단으로 작용하지 못했기 때문이었다. 특히, 대북 교류협력 정책이나 전략이 그 방법적 측면에서 북한의 실질적 변화를 유도해 내는 데 미흡했기 때문이었다.

이 글에서는 차기 정부가 추진해 주기를 바라는 대북 경제협력 정책의 방향과 전략을 제시하고자 한다. 차기 정부가 어떤 형태의 대북 교류·협력 정책을 추진하는 것이 남북한간의 관계를 실질적으로 진전시킬 수 있으며, 우리가 원하는 방향으로 북한을 이끌어 나갈 수 있는 지를 제시하는 데

- 1) 남한 정부의 통일방안은 화해협력→남북연합→통일국가에 이르는 「민족공동체 통일방안」이다. 김정부 정부가 「민족공동체통일방안」을 통일방안으로 삼고 있음은 다음과 같은 언급에서 알 수 있다. 「민족공동체통일방안」은 1989년 국회 통일특별위원회의 공청회 등 국민적인 의견수렴 과정을 거쳐 채택되었으며, 이후 현재까지 우리 정부의 공식적인 통일방안으로 자리잡고 있습니다. 「국민의 정부」 역시 「민족공동체통일방안」을 토대로 대북 화해협력정책을 일관되게 추진해 왔습니다.” 통일부, 『통일방안에 대한 이해』(2002, 5)
- 2) 김대중 대통령 또한 1998년 2월 자신의 취임사를 통해 “남북관계는 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 할 것”임을 밝히면서 이는 「국민의 정부」가 추진할 대북 정책의 기본방향을 천명한 것으로서 현 단계에서 당장 통일을 서두르기보다는 우선 한반도의 냉전적 대결구도를 화해협력의 구도로 전환하는 데 주력하겠다는 것이었다. 통일부, 『2001 통일백서』(2001), p. 16 및 통일부, 『2002 통일백서』(2002), p. 17.

이 글의 목적이 있다.

논의에 앞서 한 가지 분명히 해 둘 점은 한반도 주변정세의 흐름과 북한 및 남북관계를 종합할 때, 대북 교류·협력 활성화가 한반도의 평화와 안정을 공고화하고, 남북관계를 개선시켜 나가는 현실적인 대안이라는 데에는 이견이 없다는 점이다. 다만, 우리가 중요하게 다루고자 하는 것은 그와 같은 교류협력 정책을 어떻게 실천하며, 어떤 형태로 남북관계에 적용시키는 것이 더 효율적인가 하는 것이다. 이 글은 그와 같은 대북 경제협력정책의 방법론적 측면에 초점을 맞추고 있다.

또 한 가지 언급하고 싶은 점은 기존의 대북 경제협력의 정책 방향을 제시하는 데 있어서는 대부분 남북 경제교류·협력상의 문제의 개선, 예를 들어 물류비용의 과다, 북한의 경제난, 법·제도상의 미비 등과 같은 문제를 다루는 경향이 강하나, 이 글에서는 그와 같은 문제 의식에서 탈피, 보다 정치·경제적 문제에 초점을 두고 대북정책의 일단을 제시하려고 한다는 점이다. 물론, 그와 같은 대북 경제협력관계에서의 기술적인 문제점을 해결하는 데 정책적인 방향을 설정하는 것도 의미있는 일이라는 하다. 그러나 여기에서는 논의의 초점을 한 군데로 집중시키기 위해 생략했다.

먼저 남북 경제교류협력상의 근본 문제를 지적(Ⅱ)하고 난 뒤, 대북 경제협력 정책의 방향과 추진전략(Ⅲ)을 제시하고자 한다. 제Ⅳ장에서는 대북 경제협력 추진을 위한 정책적 과제를 제시하고 있으며, 제Ⅴ장은 결론이다.

Ⅱ. 남북 경제협력에 있어서의 근본 문제

1. 남한의 통일방안과 남북 경제협력 활성화 문제

노태우 정부의 「민족화합민주통일방안」, 김영삼 정부의 「한민족공동체 통일방안」과 같이 김대중 정부의 통일방안도 비록 통일과정에서 1민족, 2국가, 2제도, 2정부의 과도체제인 「남북연합」이라는 형태를 두고 있지만 궁극적으로는 1민족, 1국가, 1제도, 1정부의 통일국가의 실현을 지향하고 있다. 즉, 김대중 정부의 통일방안에는 상호 교류와 협력을 통해 남북한간

의 냉전구도와 대결의식을 해체·극복하고 평화적이면서도 점진적인 단계를 거쳐, 그리고 기능주의적 접근방법을 통해 궁극적인 목표인 ‘1민족 1국가 1체제 1정부’라는 형태의 통일 의지를 담고 있는 것이다.

반면, 북한은 통일국가의 완결된 형태로서 1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 「고려민주연방공화국 창립방안」을 지향하고 있다. 따라서 「남북연합」안에서 남북관계는 민족내부의 특수관계인 반면, 「고려민주연방공화국 창립방안」에서의 남북관계는 지역정부간의 관계다.

남북한의 통일방안을 교류협력 사안과 연결시켜 고찰하면 남한은 화해협력을 통해 1제도, 1정부의 통일을 지향하고 있으나, 북한은 화해협력과는 별도로 남북이 각기 다른 2제도와 2정부를 갖는 통일을 지향하고 있다고 할 수 있다.

남한의 통일방안에 따른 통일을 이룩하기 위해서는 북한의 변화가 선행되어야 한다. 왜냐 하면 1체제 1정부로의 통일의 내용이 바로 자유민주주의와 자본주의 시장경제로의 단일화를 지향하고 있기 때문이다.³⁾ 이런 점에서 남한의 통일방안은 북한 스스로 사회주의 체제의 포기와 함께 남한체제로의 변화를 요구하고 있다고 할 수 있다. 그러나 극단적 이질체제를 견지하고 있으며, 사회주의 체제고수를 최우선적 국가목표로 내세우고 있는 북한이 스스로 변화하여 남한의 통일방안을 그대로 수용하리라는 기대는 현 상태로서는 무리다. 따라서 남한의 1민족 1국가 1정부 및 자유민주주의와 자본주의 시장경제질서의 1체제로의 통일은 이의 절대적 당위성과 높은 효율성에도 불구하고 북한에 있어서는 흡수통일로 비취질 수밖에 없다. 바로 이런 점 때문에 북한은 남북한간에 화해·협력이 제고될수록 이에 따르는 경제 내적 역동성과 주민에 대한 영향 때문에 사회주의 체제의 정체성을 상실, 궁극적으로는 남한에 의해 붕괴·흡수당할지도 모른다는 우려를 가지게 된다. 남북한간에 원만한 경제협력관계가 지속되기 어려운 것은 바로 이 때문이라고 할 수 있다. 자그마한 정치적 사안에도 남북이 곧바로 대결관계로 치닫게 되기 쉬운 것은 화해·협력 속에 내재하고 있는 존재에

3) 이에 대한 이론적 검토는 정용길, “통일의 기본철학과 통일원칙,” 민족통일연구원, 『「한민족공동체 통일방안」의 이론체계와 실천방향』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 31 이하 및 타 논문 참조.

대한 위협 때문이라고 할 수 있다. 교류협력의 궁극적인 결과가 체제 붕괴로 이어질 수 있는 단서가 된다면 북한이 이를 받아들일 수 없음은 어쩔 수 없는 당연한 것인지는 모르겠다. 통일을 위해 우리가 원하는 교류·협력이지만 바로 통일 때문에 북한은 원하지 않게 되는 것이다. 북한이 남한과의 교류협력을 지향하고 있다면 그것은 우리의 통일방안과는 전혀 상관이 없는 문제다. 남한이 추구하고 있는 교류·협력을 통한 통일에의 접근이 아닌, 교류·협력을 통한 경제적 실리주의의 확보를 위해서일 것이다.

2. 경제협력 활성화를 위한 북한 변화의 어려움

남북한간의 경제 교류협력이 활성화되기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 이를 뒷받침하고 이끌어갈 수 있는 북한의 변화가 선행되어야 한다. 여기서 말하는 변화란 북한이 당면한 경제적 어려움이 비교적 빠른 시간 내 긍정적인 방향으로 바뀔 수 있는 바탕을 마련하는 것으로 이는 북한 정치·경제질서의 획기적 변화, 궁극적으로는 체제전환과 맥을 같이 하는 것이라고 할 수 있다.⁴⁾ 이와 같은 북한 변화의 지표는 코로나⁵⁾나 라빈⁶⁾에서

4) 북한 변화와 관련해서는 지금까지 여러 차원에서 다각도로 논의된 바 있다. 그러나 대부분의 논의는 북한의 현상적인 변화에 의미를 부여하고 있어 코로나나 라빈식의 변화와는 큰 거리가 있으며, 향후 변화의 방향 또한 도식적인 결과만을 도출하고 있다. 북한의 개혁·개방을 통한 변화를 읽고 있는 논문은 수없이 많으나, 신지호의 『북한의 ‘개혁·개방’』은 6·15 남북공동선언 이후 나타나고 있는 북한 변화를 해석해 낼 수 있는 바탕을 제시하고 있다는 점에서 평가된다. 신지호는 북한의 개혁을 “시장경제 메커니즘 내지 그것에 준하는 것의 도입”, 개방을 “자본주의 국가 또는 국제기관과의 경제교류”로 정의하고 다음과 같은 5가지 질문을 통해 북한의 ‘개혁·개방’을 진단하고 있다. 첫째, 북한 경제파탄의 실상은 어떠하며 그것이 북한의 미래와 어떤 연관성을 갖고 있는가? 둘째, 북한은 경제파탄에 어떻게 대응하고 있으며, 그와 같은 대응이 실효성을 갖고 있는가? 셋째, 북한이 추진하고 있는 ‘개방’정책의 실패는 어떠하며, 어떤 한계와 문제점을 갖고 있는가? 넷째, 북한의 개혁·개방은 어떤 조건하에서 가능하며 다섯째, 변화의 현실적 예로 북한의 주체사상과 시장경제의 공존은 과연 가능할 수 있는가 하는 점이다. 이에 대해 신지호는 다음과 같은 논리로 답하고 있다. 우선 북한 경제는 그 자체가 안고 있는 구조적 모순과 사회주의권 붕괴에 따른 우호무역의 소멸이 현재의 경제파탄을 초래하였다고 전제하고, 북한 경제는 현재 지하경제에 의해 주도되고 있다고 말하고 있다. 따라서 북한이 다

찾을 수 있다. 코르나이는 사회주의 국가의 개혁을 첫째, 공식적인 이데올로기 또는 공산당 지배에 의한 권력구조와 국가소유권 및 관료적 조정메카니즘 중 한가지 이상이 바뀌는 변화가 따라야 하며 둘째, 그와 같은 변화가 사회주의체제 자체를 소멸시킬 만큼 급진적일 필요는 없으나, 어느 정도 감지할 수 있는 수준이 되어야만 개혁이라고 강조하고 있다. 이는 북한의 변화가 급진적이고 충격적인 요법을 통한 내적 개혁의 당위성을 제시하고 있지는 않지만 경제체제 전반에 걸쳐 포괄적이며 지속적으로 나타나야 함을 의미하고 있다. 한편, 라빈(M. Lavigne)은 개혁의 성격을 사

시 계획경제로 복귀하는 것도, 경제를 자체 힘으로 재건하는 것도 불가능한 것으로 보고 있다. 또한 북한이 추진하고 있는 분조관리제의 개선이나 나진·선봉지구의 개방을 비롯해 금강산관광 개방과 같은 제한적 ‘개혁·개방’은 중국이나 베트남과 같은 경제발전의 노선과는 전혀 다르기 때문에 실효성을 거두기 어려울 것으로 보고 있다. 이와 같은 견해를 신지호는 북한이 추진한 경제개방의 과정을 통해, 특히 북한의 조조사업 및 경제특구 실패에 대한 분석을 통해 증명하고 있다. 그리고 1989년 이후 북한의 대내적 상황변화와 대외관계 속에서 나타나고 있는 북한 ‘개혁·개방’을 평가하면서 북한이 국가 목표를 체제유지로 바꾸는 한편, 이를 실천하기 위해 핵개발과 일본과의 국교정상화, 한국과의 본격적인 경제교류를 선택하게 되었다는 분석 결과를 제시하면서, 북한의 군중심체제는 변함없이 유지되어 갈 것이며, 어떠한 경우라도 서방이 원하는 ‘개혁·개방’으로는 나아가지 않을 것이라는 강한 주장을 하고 있다. 신지호에 의하면 북한이 취할 수 있는 개혁·개방은 다만 체제유지를 위한 ‘개혁·개방’ 정도에 머물 것이라는 인식이 가능하다. 이는 정경분리형 ‘개혁·개방’, 다시 말해 사상과 정치개혁은 불가능하지만 경제분야에서 점진적으로 지하경제를 제도권으로 흡수해 이를 양성화하는 변화 정도를 말한다. 여기에서 중요한 것은 신지호가 주장하고 있는 바와 같이 북한이 정권유지 차원에서 얼마나 주체사상을 수정 또는 재해석할 수 있을 것인가라는 점이다. 그러나 신지호는 그와 같은 체제유지를 위한 북한의 정책도 중국적으로는 국가해체현상을 가속화할 것이라는 점을 제시하고 있다. 이미 시작된 북한의 국가해체현상은 현재 국제정치역학적 관계 속에 있는 주변국가들의 경제지원과 북한의 핵·미사일 카드를 이용한 경제적 보상획득, 남북정상회담을 통해 억제·지연되고 있기 때문이다. 이상과 같은 신지호의 주장은 북한 연구자로 하여금 북한의 변화와 관련된 과거와 현재 및 미래를 파악하고 북한 변화에 대한 막연한 인식을 선명하게 해주는 데 큰 기여를 하고 있다. 신지호, 『북한의 개혁·개방』 (서울: 한울, 2000).

- 5) Janos Kornai, *The Socialist System: The political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992) pp. 387~392.
- 6) Marie Lavigne, *The Economic of Transition from Socialist Economy to Market Economy* (New York: St. Martin's Press, Inc. 1999) pp. 29~43.

회주의 경제체제의 특성인 공산당의 엄격한 통제(one party), 단일한 국가소유제(one property), 중앙의 단일계획(one plan) 체계의 일부 또는 전부를 교정하는 작업으로 인식하고 있으며, 사회주의 국가들에서 나타나는 개혁작업은 첫째, 공산당 통제완화를 통한 의사결정의 분권화 둘째, 국가소유 독점 완화를 통한 소유제도의 다양화 셋째, 시장적 요소 도입을 통한 정부의 계획과 시장의 조화라는 3가지 형태로 추진된다고 설명하고 있다.

그러나 북한은 이와 같은 라빈이나 코르나이식 변화를 이루어내기가 어려울 것으로 판단된다. 그 이유를 필자는 아래와 같이 정리하고자 한다.

1) 김정일 위원장의 인식과 북한의 개혁·개방

정치·사회가 수령체제에 입각해 있는 상황에서 북한 변화의 가장 중요한 변수는 개혁·개방에 대한 최고 정책결정자의 인식이다. 즉, 최고결정권자가 대내외적 상황을 각각 어떻게 인식하고 있으며, 국가 이익을 무엇으로 보고 있는가에 달려 있다고 본다.

김정일 위원장은 북한의 변화를 리드할 수 있는 가장 핵심적인 인물이다. 김정일은 또한 그와 같은 변화를 가능하게 할 수 있는 권력의 안정성을 확보하고 있다. 그러나 다른 한편으로는 봉건적인 가부장 체제의 권력을 독점하고 있으며, 전체주의적 성격과 절대권력의 초독점 구조 속의 김정일이기 때문에 바깥에서 북한을 볼 때에는 김정일이 오히려 더 폐쇄적이고 통제된 북한식 사회주의 정치·사회체제를 유지하는 데 더 매력을 느낄 수도 있다는 점이다.

최근 남한 사회의 일각에서는 북한의 변화를 제시하는 실례로 김정일의 ‘신사고’와 ‘과학기술중시사상’을 들고 있다.⁷⁾ 그러나 김정일이 ‘신사고와 과학기술중시사상’, 즉 국가 경제력 강화를 위해 낡은 관념을 버리고 새 시대의 요구에 맞게 사상 관점과 사고 방식에서의 근본적인 혁신을 강조

7) 북한의 과학기술 중시 정책에 대한 비판적 견해와 IT산업으로의 관심에 대해서는 김근식, “김정일 시대의 북한 경제 정책 변화: 혁명적 경제 정책과 과학기술 중시 정책,” 현대경제연구원 『통일경제』 2001.1~2, pp. 36~45 참조.

하고 있는 것이 자립적 민족 경제건설 노선의 한계를 인식, 개혁과 개방을 위한 정책적인 전환을 의미한다고 할 수는 있으나, 그것이 시장경제로의 변혁과 개혁을 의미한다고 할 수는 없다. 북한 신사고와 개혁·개방이라는 용어는 사실 남한 언론들이 붙인 것이다. 북한은 개혁·개방이라는 용어 대신 전환, 일신, 변혁, 혁신 등의 단어를 사용함으로써 우리의 변화 개념과는 다른 표현을 사용하고 있다.⁸⁾ 김정일이 국제사회의 변화추구에 대해 “내게서 어떠한 변화도 바라지 말라”, “사회주의 계급진지를 0.1mm도 양보할 수 없다”면서 변화에 상당한 알레르기적 거부 반응을 보인 것은 북한 변화에 대한 최고결정권자의 인식을 잘 반영하고 있다고 하겠다.⁹⁾

김정일 위원장의 2001년 1월 15일 중국 방문에 대한 서방언론 보도에 대해서도 북한은 다음과 같이 언급하고 있다. “서방언론은 조선의 최고지도자의 상해시 참관을 ‘신사고’란 용어를 쓰면서 제멋대로 해석하였다. 조선의 90년대 노정을 외면하고 다른 나라의 전례를 기계적으로 적용함으로써 그것을 중국식 개혁·개방을 배우는 참관으로 묘사했다. 김정일 총비서의 방문시 중국 측은 주권존중, 내정불간섭이라는 원칙에 따라 ‘개혁·개방’과 관련한 그 어떤 권유도 하지 않았다.”¹⁰⁾ 이런 점에서 볼 때 김정일 위원장의 새로운 사고 또한 한계를 가지고 있음을 알 수 있다.

2) 개혁·개방이 북한에 주는 의미

북한이 중국이나 베트남과 같은 시장경제로의 개혁·개방이 불가능한 이유는 또 다른 곳에도 있다.

북한이 대내적 개혁과 대외적 개방을 시도하는 것은 주체사상으로 무장된 기존의 이념적 질서를 무너뜨리는 일이 된다. 중국이 중국식 개혁·개방에 성공할 수 있었던 것은 등소평을 중심으로 형성된 광범위한 반좌파 개혁 연합세력의 존재가 있었으며, 이들 세력이 모택동과 문화혁명좌파의 껍

8) 홍순직, “김정일 통비서의 신사고와 북한의 개혁·개방,” 현대경제연구원, 『통일경제』, p. 56.

9) nk.joins.com/article.asp?key=2002072209371450005000 참조

10) 『조선신보』 “모든 문제를 새로운 관점과 높이에서 보고 풀어나간다” (2001. 2. 9)

박을 받았던 구관료, 지식인, 그리고 군인들이 등소평을 정점으로 결집, 이들은 모택동과 좌파가 지배하던 시대에 대한 공통적인 적개심을 바탕으로 개혁과 개방에 대해 상당한 공감대를 형성했기 때문이었다. 모택동 시대의 좌파적 정책과 제도로 말미암아 국가와 인민들에게 대해서는 과감한 개혁과 개방이 필요하다는 의견의 일치성을 보았던 것이다. 중국의 지도부는 거의 모두 철저히 실용주의적 입장을 견지하면서 현실 검증을 통해 개혁·개방의 성과를 입증하려고 했었고 그렇게 입증된 개혁·개방 정책에 대해서는 보수파와 개혁파 모두가 수용했다.¹¹⁾

이런 점에서 볼 때, 북한의 개혁·개방은 먼저 주체사상에 대한 거부로 시작되어야 한다. 그러나 김정일 자신은 물론, 김정일 시대의 북한에서 김일성 시대를 부인하거나 비판하면서 개혁과 개방을 추진할 수 있는 세력을 기대하기 어렵다.¹²⁾

김정일이 중심이 된 위로부터의 개혁이 추진되기 위해서는 개혁·개방의 과정에서 다양한 세력간의 갈등을 조정하면서 국가경제력 강화논리를 강하게 설득시킬 수 있는 리더십이 필요하다. 김일성 시대의 혁명원로들을 퇴진시키고, 기술관료들을 대거 등용하면서 실용주의적인 신진기술관료-고급지식인-직업군인들간의 지배동맹체제가 형성해야 한다. 그러나 이를 김정일로부터 기대하는 것은 현 상태에서는 불가능한 것으로 평가된다.¹³⁾

이런 점에서 북한 지도부가 추구하는 개혁과 개방은 기존의 체제와 이념을 비판적으로 극복한다는 적극적 의미의 개혁과 개방이 아니라, 기존의 제도와 사상을 개선하려는 소극적 의미의 개혁이라고 할 수 있다. 북한의 개혁·개방이 이처럼 제한적일 수밖에 없는 이유는 현 체제의 정당성이 바로 김일성 사상과 김일성 체제의 계승이란 점에 있기 때문이다.

11) 서진영, “북한의 중국식 개혁·개방 전망,” 경남대 극동문제연구소 『통일전략포럼 보고서: 북한의 개방』, 2001-1, No. 22 (2001. 2), p. 8~9.

12) 현재 북한에서 나타나고 있는 자력갱생의 개념을 재해석하려는 노력, 예를 들어 북한이 자력갱생에 대한 올바른 인식을 강조하면서 “오늘날의 자력갱생은 현대적인 과학기술에 기초한 자력갱생이다” “자력갱생도 실리를 철저히 보장하는 원칙에서 하는 것이 또한 중요하다”는 주장은 북한 자신의 체제를 더욱더 공고화하기 위한 하나의 수단일 뿐, 그 자체가 근본적인 변화와는 차별을 두어야 할 것이다.

13) 서진영, “북한의 중국식 개혁·개방 전망,” p. 11.

3) 대외 환경 조성을 통한 북한의 변화 가능성

중국의 개혁개방은 사회주의 경제질서의 핵심부분에서 어느 정도 분리되어 있는 농촌경제와 대외경제부분에서 시작하여 점차로 도시지역의 국유기업으로 확산되었다.¹⁴⁾ 이러한 단계적 전략은 사회주의 경제질서의 핵심부분을 훼손하지 않으면서도 중국경제의 활력을 불러일으킬 수 있다는 점에서 효율적이었다. 그와 같은 전략이 성공할 수 있었던 것은 농촌경제 개혁에 대한 농민들의 적극적인 호응, 그리고 대외경제개방에 대한 미국 등 서방국가들의 적극적 참여와 지원에 힘입은 바가 컸다. 그러나 북한에는 거대한 내수시장이 존재하고 있는 것도 아니고 북한이 전략적 가치가 높은 대상도 아니다.¹⁵⁾ 미국이나 서방국가의 자본과 기술을 대규모로 유인할 수 있는 조건도 구비하고 있지 못하다.

더구나 2001년 1월 부시 미행정부가 등장하면서 미국은 럽스펠드 국방장관 주도하에 군사안보전략에 대한 전면적인 재검토를 실시했다.¹⁶⁾ 9·11테러사태가 발생하자, 10월 1일 미 국방부는 새로운 국방정책의 중점을 다양한 형태의 기습공격에 대한 대응능력의 강화, 특히 테러, 생화학 무기, 사이버공격, 미사일 등 비대칭적 위협에 대한 대응에 초점을 맞추면서 「원·원」 전략을 「원 플러스」 전략으로 수정, 1개 대규모 분쟁지역에서 신속 확실한 승리를 거두고 여타 소규모 분쟁은 현상 유지 등 제한된 작전수행능력을 유지한다는 방침을 세웠다.

대북 정책에 있어서도 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북 정책을 유효정책으로 비판하면서, 클린턴 정부가 북한이 핵확산금지조약을 위반하고 불법적으로 핵개발을 추진했음에도 불구하고 이를 동결시키기 위해 막대

14) 중국의 개혁·개방에 대해서는 산업은행, 『중국의 개혁전략과 성과: 부문별 추진과정과 전망』 (서울: 산업은행, 2001) 참조.

15) 서진영, “북한의 중국식 개혁·개방 전망,” p. 12.

16) 2001년 5월 초 한국을 방문한 아미티지 국무부 부장관은 새로운 국방정책으로 ①유럽에서 아시아로 전략중심축의 이동, ②해외기지 등 전방배치 전략감축, ③정보력의 절대 우위 유지, ④군사력 기동성 강화 및 경량화 등 4대 원칙을 제시했다. 즉 첨단과학기술에 기반을 둔 군사혁신이라고 할 수 있다. 김국신, 『미국의 대북정책과 북한의 반응』, 통일연구원 연구총서 2001-22 (서울: 통일연구원, 2001), p. 25.

한 반대급부를 약속한 것은 다른 불량국가들에 대해 나쁜 선례가 되었다고 언급한 바 있다. 동시에 중유와 경수로 2기를 얻기 위해 핵개발을 완전히 포기할 것이라는 기대는 지나치게 순진한 발상이며, 북한이 우라늄 농축시설 등을 이용한 새로운 핵개발을 비밀리에 계속하고 있다고 주장하기도 했다.¹⁷⁾ 이어 투명성, 검증가능성, 상호주의를 기반으로 대북 정책을 추진한다는 입장과 함께, 북한을 이라크·이란과 함께 ‘악의 축(axis of evil)’으로 지정하기까지에 이르렀다. 이어 2002년 9월 미 제임스 켈리 특사의 방북을 통해 북한이 농축 우라늄을 이용하여 핵개발을 하고 있다는 사실을 시인 받음으로써 북한 핵개발 프로그램에 대한 포기과 핵 개발에 대한 정보제공 및 핵사찰 수용을 강하게 요구하고 있다.¹⁸⁾

이상과 같은 대북한 국제 정치적 환경은 안보와 군사문제에 대한 북한의 양보와 자세전환을 얻어낼 수는 있겠지만, 남북한간의 교류협력 활성화를 위한 북한의 실질적인 변화를 얻어낼 수 있을 것이라는 보장은 없다. 북한의 대남 교류협력의 활성화는 오히려 그와 같은 대북 정치·군사적 압력을 회피하기 위한 수단으로 작용할 뿐이다.

4) 최근 북한 변화에 대한 평가

북한은 2002년 7월과 9월 경제 정책적 측면에서 두 가지의 큰 개선조치를 내놓았다. 하나는 대내경제관리개선이라는 측면에서 시행한 임금 및 물가인상 조치였고, 다른 하나는 대외경제 개방이라는 측면에서 신의주지역을 자본주의 경제관리 시스템이 작동되는 특별행정구로 지정한 것이었다. 그 외에도 2002년 11월 금강산 관광지역과 개성공단 지역을 특구로 지정했다. 금강산 지역과 개성공단에 대한 특구 지정은 남북한 관계의 차

17) 위의 책, p. 39. 이와 같은 사실이 실제 밝혀진 것으로 평가된 것은 제임스 켈리 미 특사의 2002년 9월 북한 방문이었음.

18) 2001년 11월 29일 미 국무부 필립 리커부대변인은 북한에 건설중인 경수로의 핵심부품 공급시기와 일정을 맞추어 핵사찰이 완료되기 위해서는 북한이 IAEA의 핵사찰을 당장 수용해야 할 것임을 주장했다. IAEA 역시 최근 북한의 핵개발 사실과 관련, 핵개발 프로그램 포기과 함께 핵사찰의 수용을 강하게 요구한 바 있다. 『중앙일보』, 2002. 11. 30.

원에서 남한을 겨냥한 사업이기 때문에 앞서 언급하고 있는 북한 변화의 관점에서 고찰할 때, 다소 제한적인 의미를 가진다고 할 수 있다. 여기에서는 「경제관리개선조치」와 「신의주 행정특구」지정에 국한하여 북한의 변화를 평가하고자 한다.

(1) 경제관리개선조치

북한의 「경제관리개선」조치와 신의주 특별행정구의 지정에 대해 The Wall Street Journal은 국제사회로부터 격리된 북한으로 하여금 실질적인 변화의 길로 접어들게 하는 하나의 징표가 될 것이라고 평가한 바 있다.¹⁹⁾ 물론 7·1 경제관리개선조치는 경제난 극복의 실질적인 효력을 발휘하기에는 크게 미흡하나, 적어도 생산증가를 위한 하나의 단서 내지는 방편이 될 수는 있을 것으로는 보인다. 그러나 북한 경제의 질적 변화, 다시 말해 시장경제화하고는 거리가 먼 것으로 판단된다.

7·1 경제관리개선조치의 핵심은 ①국정가격의 현실화, ②임금의 대폭적인 인상이다. 이번 조치를 통해 쌀의 국정가격은 종전의 8전에서 44원으로 550배 인상되었으며, 옥수수 가격도 종래 6전에서 24원으로 인상됐다. 그러나 식량배급제는 폐지하지 않았다.²⁰⁾ 이와 동시에 임금인상과 관련, 생산직 노동자의 월급도 110원에서 2,000원으로 인상되었다. 대외무역 기업소에서 근무하는 과장급 월급은 150원에서 3,000원으로 인상되었으며, 광산노동자의 경우에는 4,000원까지 인상되었다. 그러나 이와 같은 가격의 현실화 조치가 시장경제화와 연관을 가지기 위해서는 다음과 같은 핵심적인 조치들이 이루어져야만 한다.

첫째, 임금이 위로부터 결정되는 것이 아닌, 즉 일한 만큼 얻을 수 있는 체계가 먼저 이루어져야 한다. 주민들의 생산의욕을 높이는 수단으로 북한이 언급하고 있는 ‘많은 일을 하고 많이 번 사람에게는 많이 분배하고 적

19) *The Wall Street Journal*, 2002. 9. 24.

20) 이에 대한 조선신보의 보도를 보면 “식량을 전민에게 고루고루 나누기 위하여 배급표를 발급하고 쌀을 구입할 수 있도록 근로자들에게 로임을 보장한다. 인민들의 입장에서 8전으로 구입한 것을 44원으로 구입하게 되었을 따름이다”라고 보도하고 있다. 『조선신보』, 2002. 7. 26

계 번 사람에게는 적은 몫을 분배하는' 원칙이 성립하기 위해서는 확실적 임금체계가 바뀌어야 하며 이를 기업 스스로가 결정할 수 있어야 한다. 북한 주민의 임금은 그 분야와 질에 따라 엄격하게 구분되어 있기 때문에 이와 같은 의도를 실현시키기에는 한계가 있다.

둘째, 북한 주민에 대한 임금의 차등지급이 물질적 인센티브로 기능하기 위해서는 직업선택과 직업전환의 자유가 보장되어야 하며, 같은 직업 내에서도 노력에 따라 얼마든지 차이가 나는 임금구조를 형성하고 있어야 한다. 그러나 북한 지역에서 현재 이를 기대하기는 불가능하다.

셋째, 북한은 기업의 자율성을 '기업의 운영을 전적으로 기업운영자에게 맡겨 자재 확보에서부터 판매를 통한 이윤창출까지 전적인 책임을 지게 하는 것'²¹⁾이라고 하나, 이것이 생산성 향상으로 이어지고 실질적인 인센티브로서 기능하려면 기업의 생산품목, 생산량, 판매방법 등도 자율적으로 결정될 수 있어야 한다. 그러나 이는 사회주의 경제원칙과 배치되는 것이기 때문에 불가능하다.

넷째, 생산의 실질적 증가를 위한 환경이 먼저 조성되어야 한다. 북한이 추진해 온 독립채산제는 기업이 국가로부터 생산에 필요한 물자와 자금을 받아 생산을 진행하나, 실제 생산에 지출하는 노력, 설비 자재 등은 자체의 힘으로 해결해야 하는 것을 바탕으로 하고 있다. 그리고 임금은 기업 자율적으로 노동자들의 성과에 따라 지급해도 되고, 목표량이 초과 달성되어 남게된 이익을 상여금 형태로 지급할 수도 있게 되어 있다. 그러나 독립채산제라 하더라도 국가가 생산을 계획하고 통제하는 기본 원리에는 변함이 없다. 기업의 실질적인 생산증가를 유도하기 위해서는 생산환경과 체계의 질적 개선이 이루어지는 것이 현재의 북한 상황에서는 더 중요하다. 즉 원자재의 원활한 수급, 전력공급 등 생산 요인이 먼저 충족되어야 한다.

이런 점에서 경제관리개선 조치를 생산의 시장경제화 조치로 연결시키는 것은 무리다. 북한이 모든 가격을 원래의 가치대로 계산했다고는 하나, 이것은 실제 가치가 반영된 계획가격일 뿐이지 시장가격을 의미하는 것은 아니다.²²⁾ 북한 스스로도 “로임과 전반 가격의 인상은 사회주의원칙에 기

21) 『조선신보』, 2002. 7. 26.

초하여 단행된 조치”로서 “경제활동이 화폐에 의한 유통의 형태를 취하게 되어도 그것은 생산수단의 전인민적 소유에 기초한 계획경제의 테두리 속에서 진행”²³⁾되며 스스로도 가격이 철저히 중앙과 지방행정단위들에서 조절되는 체계가 세워져 있기 때문에 “시장의 원리가 그대로 가격에 반영되는 일은 없다”²⁴⁾고 말하고 있어 이번 조치를 북한 경제의 시장화 조치의 일단으로 보는 것은 성급한 측면이 있다.

(2) 신의주 특별행정구 지정

북한은 지난 9월 12일 최고인민회의 상임위원회를 통해 평안북도 신의주시를 「특별행정구」로 지정한 바 있다. 총 6장 101조로 구성된 「신의주 특별행정구기본법」에 의하면 북한은 신의주 지역을 기존의 라진·선봉 경제특구와는 전혀 다른 특별지구로 개발하려는 의도를 가지고 있음을 알 수 있다. 신의주 행정특구 지정 조치에서 인식할 수 있는 점은 북한이 신의주 행정특구를 독자 관리방식을 택해 관리²⁵⁾하고 있으며, 자본주의 시장경제 원리에 바탕을 둔 경제개방구 개발 방식을 적용²⁶⁾하고 있는 점이다.

22) 이번 조치에도 불구하고 북한의 「무료의무교육제」, 「무상치료제」, 「사회보험제」와 「정·휴양제」, 「영예군인우대제」 등은 계속 유지된다. 북한은 이와 같은 부분의 계획가격들을 사회주의 원칙에 맞게 보다 강화·발전시켜 나갈 것임을 분명히 하고 있다. 『조선신보』, 2002. 7. 26.

23) 『조선신보』, 2002. 7. 26.

24) 『조선신보』, 2002. 7. 26.

25) 북한은 행정구에 입법·행정·사법 등 3권을 부여함으로써 독자적인 관리가 이루어질 수 있게 하고 있다. 행정특구 장관은 행정부 성원, 구검찰소 소장 등을 임명·해임할 수 있도록 규정함으로써 행정특구에 대한 직접적인 통제가 가능할 수 있도록 하고 있다. 다만, 중앙은 장관을 임명함으로써 국가권력의 간접적인 권력행사를 통해 통제할 수 있도록 조치하고 있다. 신속하고 탄력적인 특구 운영을 위해 자체적인 개발·이용·관리권, 대외사업권·여권발급권 등의 독자성을 부여하고 있으며, 독자적 구장·구기를 사용할 수 있게 함으로써 내각이나 중앙기관의 직접적인 간섭을 배제하고 있다. 또한 신문·잡지와 같은 정기간행물과 체신·방송망을 자체 발행·운영할 수 있으며, 그 곳에 사는 주민들은 성별이나 국적, 민족, 인종, 언어, 재산 및 지식정도와 정견, 신앙에 따라 차별을 받지 않으며, 언론·출판, 집회·시위, 파업의 자유와 함께 구내 거주이전과 여행의 자유를 가질 수 있도록 하고 있다.

신의주 행정특구는 하나의 ‘국가 속의 국가, 즉 자본주의 시장경제원리에 바탕을 둔 하나의 별개 운영체라고 할 수 있다. 이와 같은 신의주 개발 계획은 대외개방의 실험이라는 점에서 상당한 의미를 지닌다. 그러나 그와 같은 실험이 북한의 질적인 변화를 대변하는 것이 아니며, 또한 현재까지 나타나고 있는 정황으로 보아서도 성공보다는 실패의 가능성이 더 큰 것으로 판단된다. 이의 근본적인 이유는 첫째, 북한의 대외개방이 사상적 뒷받침을 결여하고 있다는 점이다. 신의주 특별 행정구의 지정은 김정일 최고 정책결정권자의 개방에 대한 의지의 표현이라고 할 수 있다. 앞서서도 언급한 바와 같이 김정일은 ‘신사고와 과학기술중시’를 바탕으로 국가 경제력 강화를 위해 낡은 관념을 버리고 새 시대의 요구에 맞게 관점과 사고 방식에서 근본적인 혁신을 강조하고 있다. 이는 북한으로 하여금 자립적 민족 경제건설 노선의 한계를 인식한 정책적 전환을 의미할 수 있다. 그러나 여기에는 북한 경제제도상의 질적 전환을 위한 사상적 뒷받침이 결여되어 있어 성공을 담보하기에는 역부족이다.

둘째, 신의주 특별행정구 지정은 그 조치의 내용으로 보아 사전 준비를 거쳐 이루어진 것으로 인식되나, 이의 발표는 북한이 국제 정치적으로 당면한 어려움, 즉 미국의 대북 압박정책을 회피하려는 의도에서 비롯된 측면이 강하다. 국제환경적 측면에서 볼 때 신의주 행정특구의 지정은 부시 미행정부의 대북한 악의 축 발언, 이라크 공격 의지 표명과 관련된 대북 압력을 북한의 대외개방을 통해 완화시키려는 목적을 가지고 있는 것으로 분석된다. 기 설명한 바와 같이 2001년 1월 등장한 부시 미정부는 클린턴 정부와 달리 대북 ‘압박’ 정책을 채택, 김정일 위원장에 대한 ‘회의 (skepticism)’적 태도를 견지하면서 북한을 ‘악의 축’으로 분류하고 김정일 정권과 주민간의 분리 정책을 추구하고 있으며, 특히 이라크 공격 이후 북한을 공격할 것이라는 추측도 불려일으켰다. 미국의 ‘신안보전략’은 ‘불

26) 2002년까지 토지를 이용할 수 있는 권한 및 경제활동을 위한 투자환경을 보장하고 있으며, 행정특구에서는 개인의 재산과 상속권을 보장받음은 물론, 그것을 국가소유로 할 수 없도록 하고 있다. 특구 내에서는 자체 화폐정책이 추진되며 외화의 반출입에도 제한이 없도록 되어 있다. 이를 통해 북한은 신의주 지역을 국제적인 금융·무역·상업·공업·첨단과학·오락·관광지구로 개발하려는 계획을 세워놓고 있다.

량국가'에 대한 '선제공격(preemptive strike)'까지도 명시해 놓고 있기 때문에 당시 북한으로서는 부시 정부의 대북 '압박'정책을 변화시켜야 하는 부담을 안고 있었던 것이 사실이다. 이의 연장선상에서 북한은 북·일 정상 회담(02·9·17)에서 대미 대화의지를 표명하는 한편, 남한과의 관계개선에도 적극적인 의지를 표명했던 것으로 평가된다. 이는 남북관계개선을 통해 이루어지는 한반도 화해분위기가 미국의 대북한 압박을 회피하는 수단으로 작용할 수 있게 하려는 의도 때문이었을 것이다. 사실 북한은 제2차 서해교전(6·29)이 일어난 이후 한달 만에 유감의 뜻을 전한 이후 제7차 남북장관급 회담(8·12)과 남북경제협력추진위원회 2차 실무회의(8.27~30)를 계기로 경의선·동해선 연결공사 착공(9·18), 남북적십자 회담(9·6~8)과 이산가족상봉(9·13~18), 금강산 관광특구지정(11.13), 개성공업지구 지정(11·27)을 비롯하여 기타민간교류(통일축구대회, 태권도시범단 평양·서울 교환방문, 국회의원 대표단 방북, 남북합동음악회, 아시아경기 참가, 경제시찰단 방문 등)를 통한 남북관계개선에 적극 임하고 있다. 미 제임스 켈리 특사의 방북 이후 북한 핵문제가 최대의 현안으로 떠올랐음에도 불구하고 남북관계를 개선하려는 노력에는 변함이 없다. 이는 신의주 행정특구 지정과 같이 북한의 변화된 모습을 보이려는 의도이며 그 이면에는 부정적 국제 정치적 환경에서 벗어나려는 예방외교 차원의 의도가 잠재해 있기 때문인 것으로 판단된다.

3. 김대중 정부 대북 경제협력정책의 문제점

1998년 2월 출범한 김대중 정부는 대북 정책을 '대북화해협력정책'으로 공식화하여 추진해왔다. '대북화해협력정책'은 '대북포용정책', '햇볕정책' 등의 이름으로 불리운다. '대북화해협력정책'은 "튼튼한 안보에 바탕을 두고, 남북간에 화해와 교류협력을 실현하여 한반도에 평화를 정착시키려는 정책"이다.²⁷⁾

'대북화해협력정책'의 목표는 '평화와 화해협력을 통한 남북관계 개선'이며, 이는 한편으로는 "안보를 통해 평화를 유지하면서, 다른 한편으로는

27) 통일부, 『2002 통일백서』, p. 29.

화해와 협력을 추구함으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고, 한반도 평화와 안정을 도모함으로써 남북간 평화공존을 실현시키자는 것”이다.²⁸⁾ 그러나 지금까지 추진된 교류·협력정책적 방법을 통해서도 북한을 남한이 기대하는 목표, 다시 말해 북한 변화를 통한 통일국가 달성이라는 목표에 근접시키기는 힘들 것으로 판단된다. 국민의 정부가 대북 포용정책(햇볕정책)이라는 이름으로 추진해 온 교류협력 정책은 다음과 같은 측면에서 한계를 드러내고 있기 때문이다.

첫째, 대북 정책의 목표라고 할 수 있는 북한의 실질적인 변화를 이끌어내지 못했다는 점이다. 남한이 설정하고 있는 교류협력을 통한 남북통일로의 접근은 교류협력을 통한 북한의 변화, 다시 말해 북한이 남한의 통일철학인 자유민주주의와 자본주의 시장경제체제와 제도를 받아들이는 변화를 전제하고 있다. 그러나 북한의 이와 같은 변화는 남한의 희망사항이었을 뿐, 북한의 호응을 유도해 낼 수 없었다. 남한 정부의 정책은 교류협력을 추진하고 북한을 지원하면 언젠가는 북한의 변화를 얻어낼 수 있다는 기대로만 일관한 측면이 강했다. 따라서 북한으로부터 나타나는 일련의 변화적 현상, 예를 들어 북한이 남한주민을 위한 금강산 관광사업을 추진할 수 있게 하고 남북정상회담에 임한 것을 애써 북한의 실질적인 변화로 보려는 시각을 가지려는 경향이 강했다. 그러나 지난 2002년 9월 미 켈리 특사의 방북에 따라 밝혀진 북한 핵 개발 시인행위는 남북한간의 화해·협력을 통한 한반도의 평화정착이라는 기대에 의구심을 던져주기에 충분했다. 사실 앞에서도 언급한 바와 같이 남한이 화해협력을 통한 통일국가 실현이라는 현재의 통일방안을 견지하고 있는 한, 북한이 교류협력에 적극적으로 임해올 것이라는 기대 자체가 무리다. 교류협력을 통한 통일국가의 실현²⁹⁾이라는 남한의 통일방안은 북한에게 있어서는 북한 사회주의체제의 소멸을 의미하기 때문이다.

둘째, 대북정책의 국내여론 조성이라는 측면에서 일반 국민의 폭넓은

28) 위의 책, p. 30.

29) 통일국가의 질적인 형태는 사회주의체제가 아닌 자유민주주의 체제와 자본주의 시장경제체제를 의미하는 것이다. 이와 다른 질적인 형태는 수용할 수도 생각할 수도 없다.

지지를 이끌어 내는 데 실패했다. 대북 교류협력 활성화 정책이 ‘북한 퍼주기’라는 비판적 여론을 형성시킴으로써 정책추진에 대한 지지 획득에 성과를 거두지 못했던 것이다. 비록 많은 국민이 교류협력의 활성화라는 대북 포용정책의 기조에는 동의를 해도, 정책이 실제적으로 추진되는 방법면에 있어서는 비판적 견해를 내보이고 있기도 하다.

사실 대북 지원에 대한 ‘퍼주기 식’ 비난³⁰⁾이 의미하는 것은 실제로 우리 정부가 추진하고 있는 대북 지원 그 자체에 대한 비판이라기보다는 대북 지원을 비롯한 대북 포용정책이 본질적으로 북한의 변화를 유도할 수 있겠는가에 대한 비판적 입장을 반영하고 있거나, 또는 대북 지원이 북한의 변화와 함께 이루어져야 한다는 시각을 담고 있는 것이라 하겠다. 다시 말해 북한이 우리의 포용정책에 대해 호응하는 자세에서 변화를 보이지 않고 있음에도 불구하고 정부가 북한에게 지나친 양보나 유화정책을 추진하고 있지 않느냐 하는 점을 반영하고 있는 것이라고 할 수 있다. 결국 우리 사회 일각에서 제기하고 있는 ‘일방적 퍼주기’ 지원이라는 비판은 지원량의 과다 또는 우리의 능력 범위를 벗어난 무리한 지원 규모라는 점에 초점을 맞추고 있기보다는, 대북 지원이 우리가 바라는 남북관계 개선효과 등 본래의 취지를 달성했는가 하는 점에서 바라보아야 할 것이다.³¹⁾

셋째, 대북 경제협력 주체인 남한 기업의 영리성을 확보하는 데 실패했

30) ‘퍼주기’라는 비판이 타당성을 지니고 있는 지에 대해서는 다음의 두 가지 측면을 생각해 볼 필요가 있다. 첫째는 과연 대북 지원에 대규모의 ‘퍼주기’가 이루어졌느냐는 점이다. 두 번째는 대북 지원이 남북관계에 미치는 긍정적인 효과가 무엇이며, 실제로 그와 같은 효과가 나타나고 있는가 하는 점이다. 우선 대북 지원 규모를 살펴보면 『국민의 정부』가 들어선 이후 1988년에서 2000년까지 3년간에 걸쳐 북한에 지원한 규모는 모두 1억 9,249만 달러에 달한다. 이는 김영삼 정부 집권 당시 1995년~1997년까지의 3년간 지원한 2억 8,408만 달러의 ⅔ 수준이다. 그나마 대북 지원 총액 중 정부차원의 대북 지원은 1억 1,788만 달러로서 김영삼 정부시 같은 기간 동안 지원했던 2억 6,172만 달러의 절반 정도다. 또한 『국민의 정부』 들어 차관형식을 통해 북한에 제공한 50만 톤의 식량은 약 9천만 달러로서 과거 문민정부 시대 제공한 쌀 15만톤의 비용 2억 3천만 달러의 절반에도 미치지 않아 대북 지원시 국민부담을 최소화하면서도 효과를 극대화하려고 했음을 알 수 있다. 조동호, “남북경협 성과의 평가와 향후 정책과제,” 한국개발연구원 『KDI 북한경제리뷰』, 2001. 6, p. 4; 통일부 통일교육원, 『통일문답』 (서울: 삼일문화사, 2001), pp. 114~115.

31) 통일부 통일교육원, 『통일문답』, pp. 115~116.

다. 대북 경제교류·협력을 추진하고 있는 대부분의 업체들은 대북 사업에서 실질적인 이익을 확보하기가 상당히 어렵다는 점을 토로하고 있다.³²⁾ 이의 주요한 이유는 남북 교역과 경험이 안고 있는 법·제도상의 미비, 설비 및 입지적 여건의 부족뿐만 아니라 남북 교류협력사업의 성사를 담보하는 북한의 '웃돈' 요구 및 경제적 이익을 확보할 수 있는 사업 안정성에 대한 북한측 배려가 결여되어 있는 때문이라고 지적하고 있다.³³⁾

넷째, 김대중식 대북 교류협력 활성화 정책은 북한과 주변국과의 관계를 개선시키고 상호 협력을 이끌어내는 데에도 기여하지 못하고 있다는 것이다. 특히, 미 부시 행정부의 검증과 상호주의의 적용이라는 대북 정책적 측면에서 공조를 이루어내지 못했다. 남한 정부는 미 부시 정부의 대북 강경책과 북한이 시도하는 대남 관계개선의 중간에서 표면적으로는 미국의 입장에 동조하는 자세를 견지하고 있으면서도 실질적으로는 북한의 의도를 실천에 옮기는 양상을 보이고 있다.

4. 소 결

북한은 개방 확대를 필요로 하고 있음에도 불구하고 개방·개혁의 여과가 정권에 미칠 영향을 두려워하여 대내개혁이 부진한 소극적인 개방 정책에 그치고 있음을 알 수 있다. 북한으로서는 개방의 필요성을 인식하면서도 대내적인 충격을 최소화하며 경제회복을 모색하는 수준에서 문제를 풀려고 하고 있는 것이다.

북한이 견지하고 있는 개방은 자본주의 국가들과의 경제교류를 활성화하고 외화와 기술만을 유치하는데 집착한 것으로서, 대내 개혁을 수반하지

32) 이의 대표적인 예는 현재 누적적자를 시현하고 있는 현대의 금강산 관광사업이라고 할 것이다. 2002년 1월 현재 적자액은 6,000억원에 달하고 있다. 『한국일보』, 2002. 1. 24. 또한 지금까지 대북 협력사업 승인 업체 중 실질적인 이익을 확보하고 있는 기업은 거의 없으며, 대부분 적자를 면치 못하거나 이로 인해 사업이 중단되어 있는 업체도 많다.

33) 국회 문화관광위 2002년 9월 27일 국정감사에서는 KBS와 MBC가 북한에 들어가 공연을 하고 방송을 하면서 북측에 막대한 달러를 제공하고 있다고 지적한 바 있다. 그 외 대북 사업 웃돈 거래와 관련해서는 『월간조선』, 2002년 5월호 참조.

않은 경제영역에 국한된 제한된 개방이다. 이러한 대외 개방정책과 대내 통제 정책은 북한 내부적인 관점에서 보면 결코 모순되거나 잘못된 형태가 아니다. 왜냐 하면 현재 북한의 입장에서 가장 합리적인 선택이란 김정일 체제를 보다 강력하게 구축하는 것이기 때문이다.

따라서 북한은 기존 체제를 더욱 공고히 하면서 외부세계로부터 실익을 얻고자하는 북한의 기본 노선에는 변화가 없을 것으로 판단된다. 서방국들과의 관계개선은 경제적 지원 획득과 자본·기술의 유치로 어려운 경제난을 타개하는 한편, 국제적 위상도 높이려는 방편이다. 대내적으로는 대외교류 증가에 따른 외부 영향 차단을 위해 해외 유입을 선별적으로 수용하는 동시에 내부 단속을 강화할 것으로 판단된다. 그러나 북한의 실질적인 변화가 이루어지지 않는다면 남북한간의 실질적인 경제협력의 활성화는 이루어지기 어려울 것이다. 경제협력의 활성화가 이루어진다고 하더라도 이는 제한적일 수밖에 없으며, 북한의 실질적 변화와는 큰 거리가 있을 것이다. 그러므로 북한의 변화는 전적으로 북한의 의지에 달려있다. 남한의 교류협력 정책이 북한의 질적인 변화를 가져올 수 있도록 하는 것은 극히 제한적일 수밖에 없다. 남한이 할 수 있는 일은 단지 북한이 남한과의 경제협력에 성실하게 임하게 하는 태도와 자세를 가지게 함으로써 경제협력의 활성화를 기할 수 있을 것이다. 이런 점에서 북한의 실질적 변화와 대내 여론으로부터의 지지를 얻고, 대북 정책에 대한 한미간의 실질적 공조를 이끌어내기 위해서는 지금까지의 대북 교류협력정책도 보다 새로운 모습으로 바뀌어져야 한다. 그리고 그 방향은 우리가 원하는 형태로서의 통일이 될 수 있도록 하면서도, 북한의 가시적 변화와 남북한이 당면한 대내적 환경과 주변 당사국의 이해에 순기능적으로 작용할 수 있어야 할 것이다.

이하에서는 남북한간의 경제협력 활성화를 위해 어떤 대북 전략이 요구되는 지에 대해 논의하고자 한다.

III. 대북 경제협력 정책의 방향과 추진전략

1. 대북 정책적 유형과 김대중 정부의 대북정책

경제 교류·협력 관련 남한의 대북정책은 어떤 방향으로 추진되어야 할 것인가? 일반적으로 대북정책은 다음과 같은 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있다.

첫째는 교류협력 정책에 있어서의 대북 강경론이다. 그러나 실제 대북 강경책은 남북관계는 물론, 남한의 국익에도 기여하지 못하는 결과를 초래하였음을 알 수 있다. 위기상황 속에서 외부로부터 가중되는 압력은 내부의 결속을 강화시키기 마련이다. 1994년 남한의 강경 해외교, 김일성 조문파동, 주사파 파동 등은 극심한 경제위기와 김일성 사망에 다른 정치력 부재 등으로 위기에 처한 북한은 권력투쟁보다는 당장 직면한 체제존립의 위기를 내부적 단결로 극복했던 극명한 사례라고 할 수 있다. 강경 일변도의 남한에 대해 북한은 한반도 문제를 자연히 미국을 상대로 해결하려고 했다. 국내외적으로 위기에 몰려 더 이상 물러 설 곳이 없는 북한은 중국에 미국으로부터 당근을 얻어내는 결과로 이어졌다. 협상은 오히려 북한에 의해 주도되는 양상을 띠게 되었고, 남한은 협상에도 참여하지 못한 채 북미관계의 진전을 바라보아야만 했다. 당시 남한의 우월한 경제력과 사회주의권 붕괴로 인한 탈냉전의 국제질서, 김일성 사망으로 인한 북한의 정치·경제적 위기와 변화 가능성 등은 남북관계 개선에는 아무런 성과를 가져오지 못했던 것이다.

두 번째 유형은 대북 유화론이다. 대북 유화 정책은 누적된 적대관계를 풀어나가고 남북한간 평화를 관리할 수 있는 전향적 대북 화해·협력 정책이다. 현 정부의 햇볕정책과도 맥을 같이 한다. 분단을 평화적으로 유지·관리하여 평화공존과 지원, 교류·협력을 통해 민족공영을 추구하는 정책으로 남북간의 갈등과 반목을 지양하고 평화정착을 추구한다는 점에서 바람직하다. 그러나 평화라는 목적을 달성하기 위한 실천적 전략이 부재할 경우에는 오히려 북한에게 이용당할 가능성도 있다. 김영삼 정부가 대북 유화정책을 취하고도 이것이 협력으로 이어지지 않았던 원인이 바로 여기에

있었다. 협력이라는 상호이익을 기대하고 행동을 취했지만 북한으로부터 배반을 당하는 결과를 초래했던 것이다. 1995년 6월 남한은 인도적 차원에서 쌀 15만톤을 지원했지만 북한은 오히려 인공기 계양을 강요했다. 당시 쌀 제공은 6·27 지방선거라는 국내상황과 일본의 쌀 제공이 압박해 오는 국제상황으로 인해 급박하게 진행되느라 원산지 표시를 거부하는 북한 요구까지도 수용하는 무리를 보였다. 결국 협력이라는 상호이익을 기대하고 행동을 취했지만 배반당하여 교착상태보다도 더 큰 손실을 본 것이다.

김대중 정부 역시 의욕적인 대북 포용정책 추진과 그에 상응하는 조치들에 힘입어 정상회담 개최라는 가시적인 성과를 도출하기도 했으나, 경제 교류협력 사안은 국내외 정치적 환경, 특히 북한의 수용여부에 달려있는 상황을 벗어나지 못했다.

김대중 정부의 상호주의 원칙은 대북포용론의 한계를 보완해 줄 수 있는 전략으로 남북한이 서로 실사구시적 관계를 정착시켜 상호 이익을 추구하는 데 기여할 수 있는 정책이었음에도 불구하고 실제 상황에서는 일관성 없이 적용된 면이 없지 않았다. 1998년 4월 베이징 비료회담에서는 상호주의 원칙에 집착, 협상이 결렬되는 결과를 가져왔던 반면, 같은 해 7월 잠수함 사건에 대해서는 강력한 정경분리 원칙을 적용, 금강산 관광사업을 관철했다.³⁴⁾ 즉, 남한 정부는 필요에 따라 햇별정책에 따른 정경분리 또는 상호주의를 내밀어 북한에 대응한 측면이 강했다. 이는 햇별론과 상호주의의 관계가 명확하지 않아 실질적인 적용이 혼란을 겪었기 때문에 야기되었던 것으로도 평가된다.

사실, 김대중 정부의 대북정책은 상호주의라는 보완책이 있지만 정경분리원칙으로 인해 북한이 대남 정책을 바꾸지 않고도 남한의 민간분야로부터의 경제적 지원과 협력을 이끌어낼 수 있는 바탕을 확보할 수 있도록 만들었던 측면이 강했다. 다시 말해 남한의 정경분리원칙은 남북간 정치·

34) 베이징 회담의 상호주의와 기존의 대북 협상전략과는 상충되는 것으로 『기본합의서』 채택 관련하여 당시 우리 정부는 ‘건별합의, 즉시실천’의 원칙을 견지했으나, 특정 분야에서 안건이 합의되어야 상호주의가 실현되는 것으로 간주한 베이징 회담의 상호주의는 앞의 원칙과 서로 모순되는 측면이 있었다. 통일연구원, “대북 상호주의에 대한 정부의 기본입장(안)”, 통일연구원 정책보고서 1998-17, 미발간 논문, 1998.

군사적 사안과 경제교류협력을 직접적으로 연계시키지 않음으로써 남북한이 정치적인 갈등을 빚는 상황에서도 북한이 원하는 방향으로 경제협력사업이 추진될 수 있는 가능성을 제공했던 것이다. 예를 들어 잠수함 침투와 같은 북한의 배반적 행동이 나타났을 때에도 정경분리 원칙이 적용되었기 때문에, 북한이 경제적으로 엄청난 손실을 입을 수 있다는 인식을 심어주지 못했음을 알 수 있다.

국민의 정부가 적용한 상호주의는 그 적용과 관련, 다음과 같은 문제를 야기했다.

첫째, 상호주의가 상호 이해와 호혜를 바탕으로 화해와 협력을 실천해 나가는 남북관계의 틀로 기능하지 못했다. 김대중 정부의 상호주의는 그것이 동시 교환적 성격을 띠고 있다는 점에서 현실성을 결여했다. 북한도 상호주의를 대북 지원 등 남한의 남북관계개선 노력에 대해 일정한 수준의 상응한 조치를 취해야 하는 것으로 인식함으로써 보상만을 상호주의로 인식했던 것으로 보여진다. 물론 상호주의에서 남북간간 등가적 상호주의의 적용을 배제하는 것은 바람직하다. 그럼에도 불구하고 상호주의가 동시 교환적으로 적용됨으로써 현실적으로 불가능한 이상이 되는 경우가 많았다. 1998년 비료회담과 이산가족 상봉이 결국 실패로 돌아간 것은 상호주의가 동시 교환적으로 적용되었던 데에도 원인이 있었다고 본다. 상호주의를 경제협력과 연결시킬 경우 기업에 대한 제도적 차원의 배려 등을 포함하여 통행, 통신, 통상거래의 자유화와 같은 경제협력의 활성화를 위한 조치와도 연계시킬 수 있었어야 했다.

둘째, 대북 포용정책의 상호주의에는 보복조치가 결여되어 있어 북한의 대남 경제협력을 유도하는데 한계가 있었다. 기존의 상호주의로는 북한의 배반적 행동에 대해 남한이 적절한 보복조치를 취할 수 없었다. 따라서 북한이 언제라도 배반행위를 할 수 있는 가능성을 열어놓고 있었다. 이는 남한의 상호주의가 북한의 잘못된 행위에 대해 엄청난 기대손실을 초래할 것이라는 두려움을 북한에게 심어주지 못했기 때문에 남북한간의 협력 활성화의 가능성을 차단시키는 결과로 이어질 수 있었다. 대북 햇볕정책에 대한 비판은 대부분 여기에서 비롯되는 것이라고 판단된다.

셋째, 상호주의는 그 적용방법 여하에 따라 북한을 변화시킬 수 있는

매우 실질적인 전략임에 틀림없으나, 상호주의가 현실적으로는 정경분리 원칙 때문에 오히려 그 효용성을 상실하는 측면이 강했다. 앞서 언급한 바와 같이 북한의 배반적 행위(도발, 약속불이행 등)에 대해서는 상호주의에 입각, 적절한 경제적 보복조치를 취함으로써 북한으로 하여금 대남 정책을 바꿀 수 있게 했음에도 불구하고, 정경분리원칙 때문에 북한이 대남 정책을 바꾸지 않고도 남한의 민간기업으로부터 경제적 협력과 지원을 받을 수 있었다.³⁵⁾

내독 관계에서 서독은 동독체제의 궁극적인 변화를 겨냥한 정경연계형 정책을 추진했다.³⁶⁾ 교류·협력 과정에서 정경연계 수단으로 이루어진 서독의 대동독 대가지급은 정치와 경제사안을 함께 묶는 상호주의로 작용했던 것이다.³⁷⁾ 정경연계와 상호주의는 동전의 양면으로 상호 보완적 역할을 함으로써 경제협력에 대한 동독의 적극적인 협력을 유도할 수 있었다. 이에 따라 이루어진 동서독간의 많은 인적·물적 교류가 동독주민으로 하여

35) 이는 「정경분리」가 남한 정부 독자적인 결정과 추진의 대상인 정책이나 「상호주의」는 북한의 반응과 관련된 '상대가 있는' 정책이기 때문이다. 만약 북한이 상호주의에 호응해 오지 않음에도 불구하고 정경분리 원칙에 따라 정부 또는 비정부 차원의 대북 교류협력 및 투자가 활성화된다면 상호주의는 形骸化할 수밖에 없다. 통일연구원, 『대북 상호주의에 대한 정부의 기본입장(안)』, 통일연구원 정책보고서 1998-17, 미발간 논문, 1998.

36) 서독의 경우, 대동독 협력관계에서 '상호주의'라는 용어를 공식적으로 사용하지는 않았으나, 실제 상호주의 성격을 엄격하게 띤 교류협력을 바탕으로 발전했다. 양측은 경제협력 대 인도주의 문제, 경제지원 대 정치범 석방 등의 교차협상 방식으로 일정 수준의 정치적·경제적 양보를 통해 상호이익을 추구했다. 또한 '분야간' 연계방식에 상호주의가 적용되었다. '분야내' 상호주의적 협력은 다수의 각종 협정과 조약의 체결 및 실천에서 찾을 수 있는 바, 이는 서독의 대동독 경제지원과 동독의 대서독 정치적 양보의 형태를 띠었다. 후자의 경우에 서독은 양독간의 특수관계 강조 및 민족적 동질성 유지 차원에서, 동독은 내독 경제교류를 통한 경제적 이익확보 차원에서 상호 이해관계가 부합될 수 있었다. 동독은 서독으로부터의 경제적 이득을 기대하여 서독의 상호주의적 교류협력 요구에 부응했다. 1970년대 동서독간에 이루어진 수많은 대화를 통해 양측은 상호 협상전략을 충분히 파악할 수 있었기 때문에 각각 상대방의 최대목표치와 최소기대치를 서로 구분함으로써 협상의 성공가능성을 높일 수 있었다. 통일연구원, 앞의 보고서 pp. 17~18.

37) 김영윤, "동서독 교류·협력과 대동독 대가지급," 통일연구원 『통일정책연구』, 제10권 2호 (2001), pp. 298~300.

금 자유민주주의와 부유한 서독의 실체를 확인시켜 주는 기회를 안겨주고, 민주화와 자유화 의식제고에도 크게 기여했다. 이것이 동독의 서독체제로의 편입을 통한 통일을 이룰 수 있었던데 결정적인 역할을 했던 것이다.³⁸⁾

이런 점에서 볼 때, 대북 경제협력정책은 정경분리정책을 포기하고 정경연계정책과 순차적이면서도 탄력적인 상호주의를 적용하는 것이 바람직하다.³⁹⁾ 예를 들어 비료지원에 대한 비무장지대 생태공원조성과 같이 순차적 상호주의를 적용, 남북한간 평화를 증진시킬 수 있는 제도적 장치를 북한으로부터 반드시 얻어낼 수 있도록 하는 것이 합리적인 것이다. 순차적 상호주의를 통해 협력행위에는 보다 큰 협력이, 배반적 행위에는 엄격히 응징하고 더 큰 손실이 초래한다는 규칙이 정확하게 적용되도록 해야 했다. 이는 일반도적인 우화론도, 강경론도 아닌 당근과 채찍을 적절히 섞어주는 전략이 될 것이다.

2. 유화론과 강경론의 조화: 상응전략의 적용

북한으로 하여금 대남 긍정적 방향으로의 변화를 촉진하기 위해서는 이에 걸맞는 남북한 교류협력 정책과 전략이 요구된다. 여기에서는 ‘상응전략’에 기초한 대북 교류협력 정책을 추진할 것을 제의한다. 상응전략을 제의하는 것은 첫째, 상응전략에 기초한 정책이 그나마 북한으로 하여금 실질적 변화를 가져오게 하는데 도움을 줄 수 있으며 둘째, 대북 정책 추진에 있어 남한 내 국민적 합의를 이끌어내는 데 유리하며 셋째, 국내기업이 경제성에 기반을 둔 사업추진이 가능할 것으로 판단되기 때문이다. 이와

38) 이에 대한 자세한 논의는 김영윤, “통일전 동서독의 경제교류: 내독교역이 남북한 교류·협력에 주는 시사점,” 민족통일연구원, 『통일연구논총』, 4권 2호 (1995), pp. 277~311 참조.

39) 중앙일보, 2002년 1월 23일 대북지원 예산의 1% 사용과 관련된 특집 참조. 2001년 9월 중앙일보 창간기념 여론조사에서도 국민의 63.4%는 ‘남북 관계가 상호주의에 따라 진행돼야 한다’는 의견을 보인 바 있다. service.joins.com/asp/search_article.asp?aid=161877&serv=money&sec=3100&servcode=

같은 점은 차기 정부로 하여금 대북 정책 추진에 있어 자신감을 불러일으키는 데 기여할 것으로 평가된다. 이하에서는 상응전략의 개념과 대북한 정책적 전략으로서의 적용 가능성 여부에 대해 논의하고자 한다.

상응(Tit for Tat)전략의 이론적 근거는 죄수의 딜렘마 게임(Prisoner's Dilemma Game)에 연유하고 있다. 죄수의 딜렘마 게임은 1950년 경 Merrill Flood와 Melvin Dresher에 의해 처음 고안 된 후 Robert Axelrod⁴⁰⁾가 발전시킨 대표적 게임이론으로 협력과 배반이라는 선택에 따라 상이한 결과를 창출하는 게임이다.⁴¹⁾

두 명의 죄수(A, B)를 떨어지게 하여 감금시킨 후 그들에게 자백할 기회를 한 번만 주어 상대방이 어느 선택을 할 지 모르는 상태에서 나타날 결과에 따라 각각 차등화된 처벌을 가하는 것으로 한다. 여기에서 누구라도 자백을 하면 석방을 시키지만 상호 협력하여 자백하지 않을 경우(CC)에는 각각 징역 1년형, 한쪽은 배반하나 다른 한쪽은 침묵을 지키는 경우(DC), 자백(배반)한 죄수는 면죄, 침묵을 지킨 죄수는 5년형을 가하고, 둘 다 배신의 경우(DD)인 경우에는 각각 징역 3년형에 처한다. 이 경우 두 죄수가 가장 선호하는 형태는 다음과 같은 순서가 될 것이다. 두 죄수가 각각 가장 선호하는 형은 자신은 상대방을 배신하나 상대방은 자신에게 협력하는 DC형, 그 다음으로는 서로 협력하여 같이 1년을 살게되는 CC형, 상호배반의 DD형, 가장 싫어하는 형으로 본인은 상대방에 협력하나, 상대방은 자신을 배신하는 경우인 CD(협력해 준 본인이 5년형을 사는 경우)가 될 것이다.

죄수의 딜레마 게임은 상호배반 즉 DD로 귀결될 가능성이 가장 높다. 왜냐 하면 주어진 상황에서 상대방이 선택하였을 때, 자신 혼자만이 선택을 바꾸어 더 선호하는 결과를 얻을 수 없는 상태가 배반이기 때문이다. 예를 들어 만약 A가 배반을 선택하였을 때, B가 배반에서 협력으로 바꾼다면 B는 최악의 경우인 CD에 처하게 된다. 이는 DD보다 덜 선호하는

40) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).

41) Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations," *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (London: Westview Press, 1989) 참조.

것이므로 B로서는 선택을 바꾸지 않을 것이다. 따라서 결국 상호배반으로 결과로 귀착하게 된다. 즉 항상 상대를 배반하는 것이 최상의 전략이 되는 것이다. 이는 죄수의 딜레마 게임에서는 그 자체로 협력이 이루어질 수 없음을 이야기하고 있다.

그러나 죄수의 딜레마 게임은 단회성 게임일 경우에 해당하는 것으로 게임이 연속적으로 이루어질 경우라면 협력의 가능성은 충분할 수 있다. 실제로 국제사회는 구성원간의 일회적 관계로 형성되지 않기 때문에 행위자들은 여러 차례의 게임을 치르게 되므로 협력은 현실적으로도 가능해질 수 있다.

이런 점에서 국제질서 속에서 협력을 유도해 내는 효과적인 전략 중의 하나는 바로 틱-포-탯 전략이라고 할 수 있다. 틱-포-탯은 최초의 게임에서는 협력하고 그 다음부터는 상대방이 마지막으로 한 행동을 똑같이 반복하는 전략이다. 말 그대로 한 대 맞은 것에 대해 나 역시 한방을 때리는 것으로 '눈에는 눈, 이에는 이로 대응하는 것을 말한다. 그러나 이것이 결코 보복만을 의미하는 것은 아니다. 보상과 보복을 포함하는 전략이다. 상대방이 배반했을 때 다음 게임에서 배반전략을 채택하고, 상대방이 협력했을 때는 마찬가지로 협력에 응수하는 것이다. 상대방이 배반할 경우 다음에 자신도 배반당하여 게임은 상호배반(DD)이 될 것이기에 이보다 선호도가 높은 상호협력(CC)으로 유도하는 것이다. 반대로 상대방이 협력할 경우, 다음 게임에서도 협력으로 응하게 되어 게임이 CD가 되지 않으므로 상대방은 안심하고 협력전략을 취할 수 있다.

어떤 형태이든지 기본적으로 틱-포-탯은 상대가 행동한대로 맞대응 한다는 것을 원칙으로 한다. 여기에는 다음과 같은 정책적 유형을 포괄하고 있다. 첫째, 협력 형태다. 즉 상대방이 협력할 경우는 물론이고, 절대로 처음 게임에서 배반하지 않는 것이다. 둘째는 용서다. 이는 수정된 틱-포-탯 전략으로 Tit for Two Tat가 행해지는 형태라고 할 수 있다. 즉 상대방이 연속하여 두 번을 배반할 경우에만 배반전략으로 응수하는 것이다. 한번의 배반은 용서하는 것으로 당장의 손해를 감수하고 장기적인 관점에서 협력적인 관계를 유지하기 위해 관용을 베푸는 것이라고 할 수 있다. 마지막으로 세 번째로 복수하는 형태다. 먼저 배반하는 것이 아니라 상대

방의 선행된 배반에 대해서 배반전략을 취하는 것을 의미한다. Tit For Tat 유형의 어느 전략도 게임에의 참여자가 배신의 경우에는 벌을 받게 되는 것이다. 즉 보복의 위협이 항상 존재한다. 보복능력의 과시는 바로 “우리도 살고 남도 살리자”는 관용적 특징을 가지고 있다. 그렇지 않으면 상처를 서로 주는 상호 보복의 견디기 어려운 사태를 진정시키는데 한 몫을 하게 된다.⁴²⁾

엑슬로드르는 무한히 반복되는 죄수의 딜레마 게임을 컴퓨터에서 실행해 본 결과(200회), 토너먼트에서 승리한 전략이 바로 틱-포-탯 이었다. 그의 연구에서 항상 협력하는 전략을 600점으로, 항상 배반하는 전략을 200점으로 놓았을 때, 틱-포-탯은 평균 504.5라는 높은 점수를 기록했다.⁴³⁾

이런 점에서 볼 때 우리는 다음과 같은 결론을 도출해 낼 수 있다. 첫째, 항상 배반이 행해지는 세계에서도 협력이 이루어질 수 있다는 것이다.⁴⁴⁾ 둘째, 호혜주의 원칙에 입각한 전략은 무수히 많은 전략이 존재하는 세계에서도 살아남을 만큼 강건하다는 것이다. 셋째, 일단 협력이 이루

42) Richard Dawkins, *The Selfish Gene* 홍영남 역 『이기적 유전자』 (서울: 을유문화사, 2001) 제11장 참조.

43) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984) 참조.

44) 국제관계에서 죄수의 딜레마게임의 전략들이 적용되는 경우들을 쉽게 찾을 수 있다. 국가들 사이에서 일어나는 협동(고백)과 비협동(변질)의 관계에서 그 통찰력을 얻을 수 있다. 1950년대와 1960년대 미국과 소련사이에 격화된 군비경쟁은 한번의 죄수의 딜레마게임으로 이해할 수 있고, 1980년대와 1990년대 미국과 구소련의 군비제한축소협정은 TFT 전략으로써 설명할 수 있다. 무역수지를 둘러싸고 일어난 무역분쟁에서 제기되는 보복조치 보복위협, 협상과정도 죄수의 딜레마게임이론을 통해 이해할 수 있다. 이기적 행위자들로 이루어진 세계에서의 협동이 이루어지려면 플레이어가 미래에도 서로 만나 계속 게임을 하는, 즉 반복적 죄수의 딜레마 게임(Iterated Prisoner's Dilemma Game, IPDG)이 이루어져야 한다는 것이다. 즉 한 수(move)로 된 죄수의 딜레마게임으로 끝나지 않고, 일련의 수가 되풀이 될 경우에는 협동이 이루어질 가능성은 높아진다. IPDG에서는 틱-포-탯 전략이 가장 큰 성공을 거둘 수 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 IPDG가 되풀이 될 수록, 상호 도움이 협동의 가능성은 높아지고, 변질의 가능성은 낮아지게 된다는 것이다. edupark.kongju.ac.kr/uni/5/83216.htm.

어지면 협력 그 자체만으로 비협력적인 전략들에 의한 침입을 방어할 수 있다는 것이다. 이런 점에서 볼 때 티트-포-탯 전략은 대북 관계에서도 충분히 적용할 수 있는 가능성을 가지고 있다고 보아야 할 것이다.⁴⁵⁾

IV. 향후 대북 경제협력의 정책적 과제

남북 경제교류·협력의 목표는 교류협력을 통한 경제적 이해관계의 확대, 이를 통한 한반도 통일 실현에 있다. 즉, 교류협력을 통해 우리가 원하는 형태의 통일이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 실현하기 위해서는 적어도 다음 세 가지와 같은 정책적 과제들의 추진이 요구된다.

1. 남북한 대등 관계의 확립: 대북정책 명칭 변경과 북한의 실질적 인정

대북 경제협력 정책 추진에 있어 가장 중요한 것은 남북한간에 대등한 관계가 확립되어야 할 것이라는 점이다. 남북 대등 관계의 성립은 상응전략 추진을 위해 필수적이다. 북한이 대남한 대등 관계 속에 존재하지 않는다면 상응전략 추진이 그만큼 어렵다. 대등 관계의 성립이란 남북한이 정치·경제적 협력을 취하는 당사자로서의 권한과 의무를 동시에 지니고 있음을 의미한다. 다시 말해 경제난을 겪고 있는 북한이라고 해서 무조건 지원을 하고 도와주어야 하는 종속 관계에 존재하는 것이 아니라 지원과 도움을 받을 수 있는 권한을 부여하되, 그에 상응하는 의무를 지는 관계를 형성하

45) Tit-For-Tat 전략은 경영관리 이론에서도 많이 쓰이고 있는 데, 다음과 같은 규칙이 적용되고 있다. ①신사적일 것. 내가 먼저 상대편을 속이거나 배반하지 않고, 최초로 설정했던 게임정신이나 둘 사이의 관계규정을 먼저 파기하지 않는다. ②반드시 보복할 것. 반칙을 범했을 때에는 반드시 즉시 보복한다. ③용서할 것. 규칙을 어긴 상대가 반성을 하고 정상으로 되돌아오면 용서를 해준다. 그러나 성급한 용서는 배제한다. ④행동을 명백히 할 것. TFT전략은 단순하기 때문에 상대가 금방 알아차릴 수 있는데, 상대가 이 전략을 알아차리게 하는 것이 이 전략의 목적이다. www1.inhatc.ac.kr/jhpark/source/topic/tit-for-tat.html

는 것을 말한다. 물론, 경제적 관계에서는 질적으로 대등한 관계가 성립되기 어렵다. 따라서 지원을 통한 협력이 이루어질 수밖에 없다. 그러나 그와 같은 지원을 통한 협력이 북한의 변화를 유도하기 위해서는 남북한 대등한 정치관계의 형성이 필히 전제되어야 한다. 또한 대북 지원 과정에서 우리의 지원 능력을 충분히 고려하는 한편, 분배의 투명성 확보를 비롯하여 북한의 성의있는 태도를 요구해야 할 것이다.

남북한간에 대등 관계가 성립하기 위해서는 우선 다음 두 가지 조치가 필요하다. 첫째는 대북 포용정책 명칭의 변경이다. 지금까지 경제협력은 대북 “포용정책”이나 “햇볕정책”이라는 명칭하에 추진되었다. 이와 같은 명칭사용은 남쪽이 북측을 시혜적 차원에서 조망하고 있다는 인식 또는 상대의 변화를 ‘햇볕’을 통해 강제하는 시각을 불러일으킴으로써 남북한 모두 또는 남한 내부적으로도 불필요한 갈등을 초래하기 쉽다. 물론, 경제적으로 훨씬 우월한 남한이 북한을 경제적으로 지원할 수밖에 없는 것은 당연한 것인지도 모른다. 그러나 그와 같은 경제적 지원이 시혜적 차원으로 인식됨으로써 ‘대북 퍼주기’라는 비판을 받을 수 있다. 따라서 대북 정책에 있어 특별한 명칭을 사용하기보다는 일반적인 의미의 대북 ‘교류협력정책’과 같은 용어를 사용하는 것이 바람직할 것이다.

두 번째로는 북한을 실질적으로 인정하는 것이다. 북한의 실질적 인정은 남북간의 상호 기본적인 신뢰관계 형성의 첫걸음이다. 북한을 실질적으로 인정한다는 것은 남북한간에 현존하거나 향후 발생할 문제를 ‘통일’과 결부된 문제 또는 ‘통일’을 이름으로써 해결될 수 있는 정책적인 문제로 파악하여 이를 해결하려는 자세가 아닌 한반도에 평화를 정착시키기 위한 교류협력의 문제로 인식하여 해결하려는 자세와 직결된다. 분단현실을 인정하고 평화를 정착시켜 상호신뢰를 확대하고, 군사적 긴장을 해소하고 민족 구성원이 각자 자유롭게 잘살 수 있는 상황을 만드는 것과 관련을 가진다. 이런 점에서 통일의 의미는 국경을 초월하여 인간의 삶의 질을 향상시키려는 방향으로, 또한 자본, 기술, 노동력 그리고 문화, 사상 등이 국경을 초월하여 넘나들며, 삶의 질을 향상시키는 방향으로 전환되어야 할 것이다. 통일이 갖는 진정한 의미는 남북한 주민이 평화롭고 풍요롭게 다정한 이웃으로 잘 사는 것이다. 남북한이 군사적 긴장을 해소하고 평화롭

게 잘 살며 국경을 초월하여 생산요소의 왕래가 이루어지고 누구든지 방문과 관광이 가능하다면 정치·제도적인 통일은 자연스런 요식 행위에 불과할 것이다. 이와 같은 통일의 의미가 적실성을 발휘하기 위해서는 서독의 브란트 수상의 대동독 정책과 같이 북한을 실질적으로 인정하고 이에 상응하는 조치를 취하는 것이 당연하다.

2. 정치·군사적 문제 우선 해결을 통한 남북 경제협력 활성화

남북한 교류협력에 있어 가장 중요한 관건은 북한과의 평화적 공존이 전제되어야 하는 것이다. 이는 이를 실질적으로 담보할 수 있는 여건과 환경이 마련되어야 만 가능하다. 남북한간의 평화공존을 실질적으로 담보할 수 있는 여건 마련은 무엇보다도 남북한간의 관계가 실질적인 차원에서도 대등한 관계가 형성되어야 함은 물론, 북한의 체제불안을 불식⁴⁶⁾시킬 수 있는 조치가 필요하다. 다시 말해 북한으로 하여금 남한과 다분야·대규모의 교류협력을 추진한다고 하더라도 체제가 붕괴하지 않을 것이라는 믿음과 확신을 심어줄 수 있어야 한다.

이런 점에서 교류협력의 질적인 활성화를 위해서는 먼저 남북간 정치·군사문제의 해결을 우선해야 할 필요가 있다. 교류협력 활성화에 두어진 대북 정책의 중점을 정치·군사문제 해결에 두거나, 적어도 정치·군사문제의 해결과 교류·협력을 병행하는 조치가 필요하다.

여기에는 남북한 군사적 긴장을 완화할 수 있는 합의, 정전체제의 평화체제로의 전환, 비무장지대의 평화적 이용 등을 적극 추진할 필요가 있으며, 남북한 실질적인 군축까지도 이루어질 수 있어야 한다. 여기에는 또한 대북한 주적관계의 포기 및 북한 체제를 실질적으로 인정하는 선언을 포함하여, 「통일부」를 「남북협력부」으로의 변경 등도 포함될 수 있다. 정치·군사적 문제가 해결되어야만 남북한간 체제를 위협하는 불안요소가 없어짐으로써 상호 진정한 신뢰가 구축될 수 있으며, 이를 통해 남북 교류협력은 크게 활성화될 수 있을 것이다.

46) 1체제, 1정부의 통일을 설정하면서 교류협력을 활성화하려는 의도는 북한에게 체제변화(붕괴) 유도도 비칠 수밖에 없을 것이기 때문이다.

3. 능력과 의지의 견비

남한의 대북 경제협력정책은 다음과 같은 전략적 선택이 중요하다. 즉 북한이 취한 행동에 따라 다음 행동을 취하되, 새 정권 초기 협조적인 행동을 취함으로써 상대방에게 신뢰를 줄 수 있도록 해야 할 것이다. 미래가 현재의 행위에 영향을 미친다는 것을 보임으로써 현재의 보상과 비교하여 미래의 보상이 높게 평가될수록 현재의 배반동기를 감소시켜야 할 것이다. 협력행위에는 협력이, 배반행위에는 배반이 초래한다는 규칙이 정확하게 적용해야 한다.

따라서 북한의 협력에 대해서는 보상을 줄 수 있는 능력(경제력)과 배반에 대해서는 응징할 있는 능력(외교력, 군사력)을 견비해야 하며, 배반과 같은 상황이 발생할 경우, 경제봉쇄 정책 등 실제 실천에 옮길 수 있는 의지를 가져야 한다. 북한의 비협조적 행동에 대해서는 엄격히 응징하고, 협력적 조치에는 그에 상응하는 보상을 지급하는 순차적·탄력적 상호주의가 적용되어야 할 것이다. 북한에 응징할 수 있는 강력한 군사안보태세를 갖추어야 하는 동시에 우화론 일변도도, 강경책 일변도도 금물이다. 당근과 채찍을 때때로 섞는 전략적 선택이 요구된다. 이는 북한의 태도와 협력 여부에 맞추어 우리의 정책을 적용하겠다는 단호함과 정책적 기조의 일관성을 유지하는 것과 밀접한 관련이 있다.

V. 결론

대북 경제협력 활성화를 위한 차기 정부의 정책은 김대중 정부의 정경분리와 상호주의라는 두 개의 대북 기본원칙을 전략적으로 활용, 대남 경제협력에 대한 북한의 태도를 바꿀 수 있는 방향으로 적용되어야 할 것이다.

이를 위해서는 북한의 대남 협력행위에는 협력이, 배반행위에는 배반이 초래한다는 규칙이 정확하게 적용되어야 한다. 현재의 배반행위에는 미래의 엄청난 손실이, 현재의 협력행위에는 미래의 큰 이익을 가져올 것이라는 것을 인식시켜 줄 수 있어야 한다. 그래야만 상호협력이 궁극적으로 이

익을 가져올 것을 기대할 수 있으며, 북한과의 지속적인 경제협력 관계가 형성되기 위해서는 북한 체제의 안정을 담보하는 조치, 북한을 실질적으로 인정하는 조치가 단행되어야 한다. 이는 남북한이 대등한 관계를 유지하는 방향으로의 질적인 변화가 이루어지는 정책을 취할 필요가 있다.

북한 체제의 근본적인 불안정성을 해소하기 전의 남북경협은 일회성 협력 관계만 반복되는 상황이 연출될 가능성이 크다. 따라서 경제협력을 통한 북한의 변화를 창출해 내기 어렵다. 북한이 화해협력을 흡수통일의 수단으로 보는 한, 남한의 대북 경제협력 활성화 정책이 북한의 동기유인으로 작용하기 어렵기 때문이다. 북한은 남한과의 교류협력에 따르는 경제적 실리 추구에는 지대한 관심을 가지고 있으나, 이를 통해 잃게되는 정치·체제적 안전에 대해서는 거부감을 가지고 있다. 남한으로서는 이 점을 충분히 감안, 북한을 실질적으로 인정하는 조치를 취함으로써 이질적인 제도가 존재하는 가운데 남북한간 생산요소가 결합되는 기능적 차원에서의 교류협력이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

차기 정부의 대북정책 여론수렴 방향에 관한 제언

-김영삼, 김대중 정부의 대북정책에 있어서의
여론수렴 과정과 비교관점에서의 분석-

신 울 (명지대학교)

◆ 논문 요약 ◆

실제 하나의 정책을 시행하는 과정에서 여론을 파악하는 일은 필수적이라고 할 수 있다. 여론이 어떠한가에 따라 때로는 정책을 수정하고 혹은 여론에 따라 보다 구체적으로 정보를 공개하고, 정책의 당위성을 설명해, 여론을 조성할 필요가 있다. 그 이유는 정책의 궁극적 수혜자이자, 정책의 기반은 결국 국민들이기 때문이다.

이러한 측면에서 대북 정책 역시 예외일 수는 없다. 실제 평화라는 것이 가장 중요한 공공재의 한 부분으로 파악되고 있는 지금, 평화라는 명제와 직접적인 연관이 있는 대북정책에 대한 여론을 파악하고, 혹은 적극적으로 홍보하는 일은 상당히 중요한 부분이라고 생각한다.

이제 우리는 새로운 정권의 탄생을 눈앞에 두고 있다. 지난 김대중 정부의 대북포용정책의 결과가 어떻게 평가되는가는 새로 출범하는 정부의 입장에서 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다. 새로이 출범하는 정부의 대북정책의 여론지지 확보 방향은 과거 정부의 대북정책의 국민적 합의의 기반 도출 여부를 타산지석으로 삼을 수밖에 없기 때문이다. 따라서 본 연구는 먼저 김영삼 정부의 대북정책의 여론과 국민적지지 문제와 김대중 정부의 대북정책의 여론과 국민적 지지기반 확보의 문제를 거론하고 이를 바탕으로 새로이 출범하는 정부의 대북정책의 홍보 방향과 국민적 지지기반 확보 방향에 대하여 논하고자 한다.

I. 서론

흔히들 역사는 지나간 사실에 대한 기록이라고 주장한다. 하지만, 이러

한 주장은 맞지 않다. 왜냐하면 역사는 지나간 사실에 대한 단순한 기록이 아니라, 사실에 대한 해석이기 때문이다. 만일 역사가 사실에 관한 기록이라면 역사의 재해석이라는 단어는 필요없게 된다.

흔히들 어떠한 정책은 후대의 역사가에 의해서 정당하게 평가될 것이라고 말한다. 이 말은 사실인지 모른다. 후대의 역사가들은 당시의 권력적 현상에서 자유롭기 때문에 재해석할 자유가 충분히 보장되기 때문이다. 하지만, 문제는 이러한 말이 나올 수 있는 정치적, 사회적 분위기라고 할 수 있다. 이러한 언급은 당시의 정책이 여론의 인기를 얻을 수 없거나, 혹은 억압적인 정치적 상황에서 제대로 된 여론이 나올 수 없는 상황에서 나온다고 할 수 있기 때문이다. 그렇기 때문에 이러한 언급은 결코 순탄한 상황에서 나온다고 볼 수 없다. 그리고 이러한 정치, 사회적 상황에서 여론이 제대로 파악할 수 없음은 자명하다.

실제 하나의 정책을 시행하는 과정에서 여론을 파악하는 일은 필수적이라고 할 수 있다. 여론이 어떠한가에 따라 때로는 정책을 수정하고 혹은 여론에 따라 보다 구체적으로 정보를 공개하고, 정책의 당위성을 설명해, 여론을 조성할 필요가 있다. 그 이유는 정책의 궁극적 수혜자이자, 정책의 기반은 결국 국민들이기 때문이다.

이러한 측면에서 대북 정책 역시 예외일 수는 없다. 실제 평화라는 것이 가장 중요한 공공재의 한 부분으로 파악되고 있는 지금, 평화라는 명제와 직접적인 연관이 있는 대북정책에 대한 여론을 파악하고, 혹은 적극적으로 홍보하는 일은 상당히 중요한 부분이라고 생각한다. 여기서 한가지 생각해야 할 부분은 여론의 100%의 지지를 획득하기는 불가능하다는 점이다. 100%의 여론의 지지를 획득한다는 것은 불가능 하지만, 되도록 많은 지지층을 확보하는 것은 정책 수행이라는 측면에서 매우 중요하다. 따라서 홍보의 필요성은 더욱 대두된다고 할 수 있다.

이제 우리는 새로운 정권의 탄생을 눈앞에 두고 있다. 지난 김대중 정부의 대북포용정책의 결과가 어떻게 평가되는가는 새로 출범하는 정부의 입장에서는 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다. 그 이유는 다음과 같은 두가지로 요약되어 질 수 있다.

첫째, 새로 출범하는 정부는 원하든 원하지 않든, 김대중 정부의 대북포

용정책의 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 이는 새로운 정책을 추구한다 하더라도 정책의 연속성을 생각할 때, 대북포용정책의 영향에서 자유로울 수 없다는 것이다.

두 번째 이유로는 김대중 정부의 대북포용정책의 적합성을 떠나 정책 추진상의 문제점 혹은 장점을 하나의 교훈으로 활용할 수 있기 때문이다.

결국 이러한 이유로 새로이 출범하는 정부의 대북정책의 여론지지 확보 방향은 과거 정부의 대북정책의 국민적 합의 기반 도출 여부를 타산지석으로 삼을 수 밖에 없다. 따라서 본 연구는 먼저 김영삼 정부의 대북정책의 여론과 국민적 지지 문제를 그리고 김대중 정부의 대북정책의 여론과 국민적 지지기반 확보의 문제를 거론하고 이를 바탕으로 새로이 출범하는 정부의 대북정책의 홍보 방향에 대하여 논하고자 한다. 여기서 제도적 정통성을 한국 현대사에서 최초로 획득했다고 할 수 있는 노태우 정부의 대북 정책을 제외시킨 이유는 노태우 정부까지만 해도 대북 정책의 수립과 집행에 있어서 정부의 독자적 정책 수립과 집행이 통치권 차원의 문제라고 생각했기 때문이다. 즉, 노태우 정부까지만 하더라도 과거 군사독재 정권 시절의 대북정책에 관한 시각이 계속 유지되었다는 것인데 반해, 민주화, 특히 정권의 문민화를 이루면서, 대북정책의 원칙과 노선 그리고 접근 방향이 여론과 언론 매체의 집중적인 감시와 논쟁의 대상이 되었기 때문인 것이다. 따라서 본 연구는 김영삼 정부와 김대중 정부에 있어서의 대북정책과 그 여론 동향만을 언급하고자 한다.

II. 김영삼 정부와 김대중 정부의 대북정책에 관한 여론 추이의 변화

1. 김영삼 정부의 대북정책과 여론 동향을 통해본 국민적 지지기반 창출 실패의 원인

김영삼 정부는 사실상 출범 당시부터 남북관계에 관한 한 그다지 우호적인 상태에서 출범했다고 할 수 없다. 당시 북한을 둘러싼 사건을 보면 대략 다음과 같다. 우선 김영삼 정부 출범 직전이라고 할 수 있는 1992

년 10월 5일 조선노동당 사건이 발표되었고, 같은 해 10월 8일 팀 스피리트 훈련의 재개가 선언되었으며, 1993년 2월 15일 북한은 IAEA의 특별 사찰 요구에 반발하는 사건 등이 있었다. 이러한 와중에서 출범한 김영삼 정부는, 이러한 상황적 요인에도 불구하고 기존 역대 정부의 대북정책보다 상당히 과감한 정책을 펼 것이라는 예측을 낳게 했다. 그 이유는 김영삼 대통령이 취임사에서, “어느 동맹국도 민족보다 나올 수 없다”고 발언했으며, 팀 스피리트 훈련중에도 비전향 장기수중 가장 상징적 인물이었던 이인모 노인을 북한으로 송환하겠다고 발표했기 때문이다.¹⁾ 실제 이 부분은 김영삼 정부의 대북정책의 초기 모습을 살피는데 매우 중요한 의미를 가지고 있다고 할 수 있는데, 그 이유는 북한이 NPT 탈퇴를 선언했음에도 이인모 노인을 결국 송환했기 때문이다.

하지만, 김영삼 정부의 초기 이러한 대북정책은 북한 핵문제가 불거질 수록 퇴색되고 있었다. 한 예로 1993년 4월 6일 한완상 당시 부총리는 핵문제가 풀리지 않는 한 남북관계의 진전은 있을 수 없다고 못박았으며, 1993년 6월 1일 김영삼 대통령은 “핵을 가진 자와 약속할 수 없다”라는 강경한 입장을 밝혔다. 이러한 상황적 변화는 국민들의 대북인식에도 상당한 변화를 가져왔다. 예를 들어 김영삼 정부 출범 전인 1992년과 출범 이후인 1993년 북한에 대한 우리 국민의 인식에 대한 여론 조사에서 북한을 협력 대상 혹은 지원 대상으로 꼽았던 응답 비율은 85.9%(1992년), 그리고 도와주어야 할 대상 혹은 협력대상으로 응답한 비율이 79.5%(1993년)으로 압도적으로 높았던 반면, 핵문제가 계속 불거지고 난 이후인 1994년에는 도와주어야 할 대상 혹은 협력의 대상이라는 응답자가 59.6%로 줄고, 그 대신 경계해야할 대상 혹은 적대 대상으로 응답한 이들의 비율이 40.3%에 이르게 되었다.²⁾

이러한 여론 추이의 변화는 대략 다음과 같이 설명되어 질 수 있다. 우선 북한 핵 문제가 대북 여론 악화에 상당한 역할을 했음은 분명하다. 그러나 여기서 의문이 되어질 수 있는 것은 김영삼 정부가 출범당시 주장했

1) 『중앙일보』, 1993. 2. 25.

2) 박형중외, 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』 (서울: 통일연구원 2000), p. 150.

던 민족 우선주의 대북정책이 과연 통치자의 철학으로부터 비롯되었는지 아니면, 당시 여론조사에서도 나타나고 있는 국민적 분위기에 밀려 그러한 의사를 표명했는가 하는 점이다. 만일 전자라면, 정부 차원의 의지 표명과 국민적 합의 기반 조성에 의해 어느 정도의 북한에 대한 호의적 여론이 형성됐다가 핵 문제로 악화되었다는 해석이 가능할 것이고, 후자의 경우라면, 김영삼 대통령이 당시의 분위기에서 민주주의차원의, 인기 몰이 방식으로 언급했을 수 있다는 해석이 가능하다. 이러한 의문점에 대한 해답을 구하기 위해서는 1992년의 여론 조사에 주목하는 것이 타당하리라고 생각한다. 즉, 1992년에는 오히려 김영삼 정부 출범이후 보다 더욱 높은 북한에 대한 호의적 여론이 형성되었다는 것을 알 수 있는데, 이는 당시의 국제적 탈 냉전의 분위기와 노태우 정권하에서의 남북 기본합의서 체결과 같은 대북 접근 정책에 의해 국민 여론이 상당 정도 북한에 호의적으로 돌아갔기 때문이라고 할 수 있다. 그러한 과정에서 출발한다면, 김영삼 정부 출범 초기의 대북 주장과 정책은 여론을 정책 수렴과 지지기반 확보를 위한 노력에 의해 이끌어 갔다가 보다는 오히려 여론을 따라갔다고 보는 것이 타당하리라고 생각된다.

이러한 관점은 이후, 김영삼 정부의 대북정책 전개 과정을 보면 더욱 확연해 진다고 할 수 있다.

북한의 핵 파문이 카터 전 미국 대통령의 방북으로 가닥이 잡히고 난 후, 김일성 주석이 사망하자, 당시 야당의원들이 제기한 정부의 조문 여부를 둘러싼 조문 파동이 발생했고, 또한 김일성 주석의 한국 전쟁 책임론을 제기하며, 김영삼 정부는 러시아와의 약속을 깨뜨리면서 한국 전쟁 발발 과정에 있어서의 김일성, 스탈린, 모택동간에 오간 극비 문서를 공개해 버렸다. 김영삼 정부의 대북 강공 드라이브는 여기서 그치지 않고, 1994년 8월 15일, “한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일 방안”의 발표로 이어진다. 이 방안은 상당정도 이념 우선주의에 입각한 통일 방안으로, 그 핵심 내용은 남북간의 체제 경쟁은 이미 끝난 것이고, 자유민주주의를 결단코 수호할 것임을 천명하는 것이었다. 이러한 점은 노태우 정부의 「한민족 공동체 통일방안」 보다 오히려 더 냉전적 사고가 포함된 정책이었다고 할 수 있다.³⁾

김영삼 대통령은 여기서 그치지 않고 “통일이 예기치 않는 순간에 갑자기 닥쳐 올수도 있다,” 혹은 “통일은 이제 막연한 가능성의 문제가 아니라, 현실적 과제로 다가왔다”라는 표현을 하며, 북한의 체제붕괴와 흡수통일을 연상케 하는 발언을 계속했다.⁴⁾

이러한 김영삼 정부의 대북 강경 입장은 북한 핵문제를 둘러싸고 속개된 북미 회담을 비판하는 것에서도 나타났다. 당시 김영삼 정부는 오히려 미국의 타협적인 자세를 비난하며, 북한과의 타협은 북한의 생명을 연장시킬 뿐이라는 논리를 폈다.

그러다가 1994년 10월 21일 북미 기본합의문이 체결되자, 북한 핵 문제의 근원적 해결과 한반도의 안정과 평화유지를 위한 기반이 마련되었다고 긍정적 평가를 내리며, 태도를 또다시 바꿨다. 이러한 태도의 변화는 1994년 10월 21일 팀스피리트 중단 발표로 이어지게 됐고, 11월 8일 “남북 경협 활성화 방침” 발표로 이어졌다.⁵⁾

이러한 냉탕과 온탕을 오가는 김영삼 정부의 대북 정책은 대북 지원에 관한 문제에도 그대로 반영되었다.

김영삼 정부는 1995년 6월, 대북쌀지원 문제를 통해 남북 당국간의 대화통로를 재가동시키려고 시도했었다. 당시 북한은 5월말 일본에게 쌀 지원을 요청한 상태였는데, 공로명 외무장관은 쌀 지원을 남북간에 우선 협의한 뒤 일본이 쌀 지원을 하는 것이 순서라고 주장하며, 일본의 대북 쌀 지원을 반대했다. 이러한 김영삼 정부의 입장은 오히려 남북관계를 악화시키는데 기여했다. 김영삼 정부의 대북 쌀 지원에 대한 거부감은 여기서 그치지 않는다. 북한이 홍수 때문에 1995년 9월 28일 유엔에 인도적 식량 지원을 요청했으나, 당시 김영삼 정부는 북한의 기아 실상이 그다지 심각한 상황이 아니라며, 미국과 일본의 대북지원에 부정적 입장을 보였다. 이러한 태도의 연장선상에서 김영삼 대통령은 1996년 새해 국정 연설에서 북한이 1백만 군대를 유지하며 국제사회의 구호를 바라는 것은 민족에 대

3) 이기봉, “미국의 대북한 정책의 변화와 남한 통일외교의 과제,” 『한국정치학회보』 30집 3호 (1996년 가을), p. 216.

4) 『한겨레』, 1999. 9. 17.

5) 『조선일보』, 1994. 11. 9.

한 배신이며 최악이라는 입장을 밝혔다.⁶⁾

1996년은 더욱이 동해안의 잠수함 침투사건이 있었던 해였다. 이러한 잠수함 사건이 발생하자 김영삼 대통령은 북한의 지도층의 사과를 받기 전에는 4차회담 제의의 진전이나 대북한 원조는 없을 것이라고 주장하며, 당시 크리스토퍼 미국무부 장관이 밝힌 “모든 행위 당사자들의 추가적 도발 자제 요청”에 대해 격분했다.

1995년의 여론 조사는 북한을 경계대상으로 하는 응답자가 전체 응답자의 43.7%로 가장 많았는데, 북한을 지원 혹은 협력대상으로 보는 응답자는 불과 36.9%에 불과했다. 문제는 이러한 응답이 나오게 된 이유가 김영삼 정부의 대북 강경 노선에서 파생하는 남북관계의 긴장에서 기인하는가 아니면, 대북 감정의 악화로 김영삼 정부가 대북 강경노선을 추구했는가 하는 점이다. 이러한 점을 이해하기 위해서는 다음과 같은 당시 언론의 분위기를 파악하는 것이 옳을 것 같다고 생각된다. 우선 당시 한국의 대표적 신문들은 보수성을 극명히 드러내며, 안보 위협을 가장 중요한 뉴스 가치로 선택했다는 점을 들고 싶다. 당시 언론들은 북한의 안보 위협을 매우 강조하며, 지면의 대부분을 강경론자들에게 할애하고 있었다.⁷⁾ 이러한 것을 이른바 안보 상업주의라고 칭하는데, 이는 국민들의 의식속에 깊게 뿌리 내린 전쟁에 대한 공포, 레드 콤플렉스, 그리고 대북 적대감을 자극하면서 반공주의를 더욱 강화하고, 이를 통해 1990년대 이후 경쟁에 내몰리게 된 신문들이 상업적 이윤을 추구하는 현상을 지칭하는 용어이다.⁸⁾

이러한 언론의 안보상업주의는 90년대 들어 나타나기 시작한, 이른바 언론의 권력화, 즉, 언론이 권력 현상까지 조종할 수 있는 상태에 이르면서, 더욱 그 의미가 증대하기 시작한다고 할 수 있다.

“결국 언론들이 치열한 경쟁을 하게 되면서 북한 보도를 상업주의적 경쟁의 수단으로 삼는 경향을 보이기 시작했고, 특히 권력화된 일부 언론들

6) 『조선일보』, 1996. 1. 4.

7) 박용규, “90년대 한국 언론의 북한보도 실태와 개선방안,” 『언론의 새로운 역할과 남북한 관계의 새로운 패러다임의 모색』 (한국언론재단, 한국국제정치학회 공동주최 학술대회 발표 논문집, 1999. 8. 27), p. 5.

8) 한국언론연구원, 『수용자 의식조사』 (서울: 한국언론연구원 1994) pp. 58~60.

이 나서서 수구적인 입장에서 정부의 통일 정책을 비판하며 북한에 대해 매우 적대적이고 왜곡된 보도까지 하게 되었다고 할 수 있다. 특히 안보 상업주의가 권력화된 일부 수구 언론에서 잘 드러난 것은, 이들 수구언론들이 스스로 반공이데올로기의 효용성을 극대화함으로써, 분단체제하 자신들의 기득권을 강화하고자 적극적으로 나서게 되었다는 것을 잘 보여주는 것이다.”⁹⁾

이러한 상황은 결국 국민들의 대북 적대감을 자극하게 되었고, 이러한 상황에서 김영삼 정부는 나름의 강경 노선을 선택했다고 볼 수밖에 없다. 실제 김영삼 정부는 대북정책을 국내 정치의 연장선상에서 파악하고 있었으며, 이러한 이유에서 국내 언론의 영향을 민감하게 받을 수밖에 없었다.

결국 대북 호의적 분위기에서는 민족보다 앞서는 우방은 없다라는 식으로 대북 온건주의를 표방하다가도, 국내 언론의 영향을 받은 국민적 여론이 강경한 쪽으로 치달으면, 대북 강경 노선을 표방했다는 점이다.

이러한 김영삼 정부의 대북정책과 정책의 홍보라는 측면을 살펴보면 대략 다음과 같이 설명되어 질 수 있으리라 생각한다. 우선 김영삼 정부의 대북정책은 홍보의 필요성이 없었다. 왜냐하면, 정책의 홍보를 통해 여론을 조성하고 여론의 이해를 구하는 것이 아니라, 여론에 의해 정책을 수시로 수정했기 때문이다. 여기서 파생되는 것으로 두 번째 문제점은 여론을 쫓아가며 수시로 수정되는 정책을 과연 정책이라는 개념적 범주에 포함시킬 수 있는가 하는 점이다. 이 점은 매우 중요한 의미를 가지는데, 왜냐하면, 정책 수립에 필요한 정보의 배분과 그 관계가 정책의 개념에서 매우 중요한 위치를 차지하기 때문이다. 다시 설명하면, 정책 수립시 그에 기반한 정보가 있기 마련인데, 이러한 정보는 정책의 타당성 여부를 판단하는데 상당히 중요한 영향을 미친다는 것이다. 그렇다면 김영삼 정부의 여론에 이끌리는 대북정책은, 과연 타당한 정보에 기반했는가 하는 점이 문제점으로 떠오른다. 먼저 여기서 지적될 수 있는 문제는 여론이 정책을 이끌 수 있을 만큼의 정보량을 확보했는가 하는 점이다. 만일 여론이 충분한 정보의 양을 확보하지 못한 상태였다면, 이에 기반한 정책은 정책으로서의

9) 박용규, 앞의 논문, p. 5f.

역할을 할 수 없다는 논리가 성립된다. 역으로 일반 국민에게 충분한 정보가 제공되고, 이러한 것을 기반으로 조성된 여론에 이끌렸다면, 이는 정책의 유연성에 관한 문제로 축소된다는 것이다. 하지만, 당시의 분위기를 볼 때 일반 국민들에게 충분한 대북 정보가 제공되었다고 생각하기에는 무리가 따른다고 생각한다.

여기서 일반 국민들이 대북 정보를 분배받는 과정을 살펴볼 필요가 있을 것이다. 일반 국민들이 북한에 관한 정보를 취득하는 것은 대부분 언론을 통해서이다. 이같은 현상은 김대중 정부나 김영삼 정부나 마찬가지라고 할 수 있다. 그 이유는 대북 정보의 특수성에서 기인한다고 할 수 있는데, 그렇기 때문에 정보 제공의 차원에서 언론의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다. 1990년에 기자들을 대상으로 실시한 여론조사에서 북한 보도에서 가장 자주 이용하는 정보 소스에 대해 물었는데, 응답자중 27%가 내외통신이라고 응답했고, 23%가 정부관계인사라고 응답했다. 이 여론조사에서는 별도로 북한보도에 있어서 가장 문제점으로 지적하고 싶은 점이 무엇이나는 조항이 있었는데, 41.3%가 “관급 뉴스에의 의존”이라고 응답했다. 그 다음 문제점으로는 33.3%가 “기자들의 의식과 전문성 결여”를, 그리고 20%가 “무분별한 보도경쟁에 따른 선정주의적 보도태도”를 꼽은 것으로 알려졌다.¹⁰⁾ 여기서 나타나는 문제점으로는 당시 언론의 가장 중요한 정보 소스인 내외통신이 과연 객관성과 속보성을 담보할 수 있는가 하는 점이다. 당시 내외통신은 내외문제연구소에서 발행해 왔는데, 이 연구소는 문공부에 등록, 허가를 받았다.¹¹⁾ 그러나 내외통신은 사실상 안기부의 산하에 놓여 있었다.¹²⁾ 이러한 정황은 북한에 대한 보도가 일방적일 수밖에 없다는 사실을 시사한다고 할 수 있고, 따라서 객관성이 현저히 떨어질 수밖에 없다는 태생적 한계를 가지고 있다고 할 수 있다.

또 하나의 문제점으로 지적될 수 있는 것은 기자들의 전문성의 부족이

10) 김정탁, “언론인의 북한관 및 통일관 의식조사,” 『남북통일과 언론』 (서울: 한국언론연구원 1991), p. 31f.

11) 이성춘, “남북한 신문의 남북한 보도분석,” 『전후 분단국가의 언론정책』 (서울: 한국언론연구원 1995), p. 353.

12) 권정철, “북한정보의 일방통로 내외통신을 해부한다,” 『저널리즘』 (1994년 봄호), pp. 128~135.

라는 점이다. 실제 이 점에 있어서는 일반 국민들의 정보 보급 경로로서의 언론 역할의 문제점을 극명하게 드러내 보이게 하는 점이라고 생각된다. 왜냐하면, 실제 다양한 정보중 그 우선순위를 정하고, 정보의 진위를 판단하기 위해서는 전문성이 절대적으로 필요하기 때문이다. 전문성이 결여된 상태에서의 정보 전달은 그 정보의 객관적 가치를 훼손할 수 있고, 또 자의적 정보 해석을 가능케 해, 국민들에게 객관적 정보 혹은 정보의 가치를 전달할 수 없게 한다고 할 수 있다.

이 이외에도 많은 언론들은 1990년대부터 급증하기 시작한 북한이탈주민들의 증언에 의존해서 북한 정보를 입수했다. 그러나 이들 탈북자들이 말하는 북한 정보는 지극히 제한된 경험만을 근거로 하고 있는 경우가 대부분이고, 또한 개인적 이익을 위해 과장된 정보를 제공하기도 한다는 문제점을 표출하고 있다.¹³⁾ 결국 당시 언론들의 안보상업주의와 대북정보소스의 제한, 그리고 언론의 전문성 결여 등으로 인해, 당시 언론은 국민들에게 정확하고 객관적인 북한 정보를 제공할 수 없었고, 이에 기반한 국민들의 대북 의식 역시 객관적이지 못했다고 할 수 있다. 이러한 상황은 김영삼 정부의 대북정책의 문제점을 더욱 극명하게 보여준다고 할 수 있다.

여기서 물론 정책이 여론을 반드시 이끌어야 한다는 논지를 펴는 것은 아니다. 정책이 유연하다는 사실 자체, 그리고 정책은 여론을 반영해야 한다는 점은 정책에 있어서 아주 중요한 점이라고 할 수 있다. 하지만 여론에 의해 정책이 수정된다는 사안과 여론에 의해 정책이 바뀐다는 사실은 분명히 차이가 있다. 특히 대북정책과 같이 일반 국민들이 제한된 범위 내에서만 정보를 받을 수 있는 경우는 특히 그렇다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 김영삼 정부의 대북정책은 정책이라는 일반적 범주에서 파악하기는 분명 무리가 있다고 생각되며, 이러한 차원에서 국민적 지지기반 확보 문제를 논한다는 사실 역시 무리라고 생각된다.

한가지 더 추가되어야 하는 부분은 정책과 그 정책의 홍보를 위해서는 일반 국민들이 가지지 못하는 정보의 제한된 범위내에서의 개방뿐 아니라, 일반 국민들이 가지기 어려운 장기적 비전 역시 중요한 의미를 갖는다는 점이다. 이점에서 역시 김영삼 정부의 대북정책은 상당 정도 미비하다는

13) 박용규, “90년대 한국언론의 북한보도 실태와 개선방안,” p. 7.

느낌을 지울 수 없다.

2. 김대중 정부의 대북정책과 여론동향을 통해 본 국민적 지지기반 확보 여부

1) 김대중 정부의 대북정책

우선 김대중 정부는 “평화·화해·협력”의 기본 정신아래, 이의 실현을 위한 남북관계 개선과 한반도의 평화정착을 대북정책의 목표로 설정하고 있었다.¹⁴⁾ 이러한 목표는 국가안보를 확실히 하는 범위내에서 북한과의 교류협력을 보다 활성화시키겠다는 정부의 의지를 엿볼 수 있게 한다. 김대중 정부는 이러한 목표의 설정이, 보다 현실적인 대북관계 설정에 필수적이라고 생각한다. 왜냐하면, 현 단계에서 통일을 이룰 수 있는 전망이 불투명하고 따라서 이러한 불투명한 통일의 완성에 주력하기보다는 평화정착을 통한 남·북한간의 평화공존에 의해 통일의 확고한 기초를 다지는 것이 보다 현실적이라고 판단하기 때문이다.

이러한 목표의 달성을 위해 김대중 정부는 3대 원칙을 천명하고 있다.

우선 첫 번째로, 정부는 평화를 파괴하는 어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않겠다는 것이다. 이는 한국이 전쟁억지력의 확보를 통해 북한의 무력 도발을 단호히 응징하겠다는 의지의 천명이라고 볼 수 있는데, 이를 통해 북한의 무력에 의한 대남 전략의 기본 방향을 폐기하도록 유도하겠다는 것이다.

두 번째로, 김대중 정부는 북한을 흡수 통합하겠다는 의지가 없음을 명백히 천명하고 있다. 북한은 독일의 통일 이후 흡수 통합에 대한 두려움을 항상 갖고 있었는데, 현 정부는 이러한 의지의 천명을 통해 북한의 두려움을 완화시키고자 한다는 것이다. 이러한 의지의 구체적 표현으로 현 정부는 북한의 붕괴를 촉진시키는 어떠한 일도 시도하지 않을 것이며, 오히려, 지금 북한이 겪고 있는 경제적 위기 상황을 극복하는데 도움을 주고자 한다는 것이다. 이는 김대중 정부가 구상하고 있는 통일 방안으로서의 남북

14) 『조선일보』, 1998. 2. 27.

연합의 기본 여건을 조성하기도 한다고 할 수 있다. 여기서 말하는 남북연합이란 이의 단계적 발전을 통해 남북한의 공존의 상태에 이르고 궁극적인 목표인 평화적 통일을 달성하기 위한 전제 조건이기도 하다.

세 번째로 남북사이의 화해를 위해 양측간의 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해나간다는 것이 김대중 정부의 기본 방침이었다고 할 수 있다. 이러한 단계별 협력의 활성화는 분단이후 누적되어 온 남북간의 적대감을 해소하는 동시에 상호간의 이해를 증진시키기 위한 것이라는 것이다. 이러한 측면은 통일 이후 남북간의 이질감 해소 및 동질성의 회복에도 매우 의미있는 조치라고 할 수 있다. 진정한 동질감의 복원만이 통일을 단순한 체제통합의 수준을 넘어 인적 통합을 구축할 수 있는바, 이러한 방침은 가장 중요한 통일여건 조성중의 일부라고 할 수 있다.

김대중 정부는 이러한 대북정책의 목표를 달성하기 위한 수단으로 다음과 같은 여섯가지를 들고 있다.

첫째, 1991년 12월 제5차 남북고위급회담에서, 남북관계의 제도화를 위한 기본 틀에 대한 합의를 도출한, 이른바 「기본합의서」를 복원하는 것이다. 이 「기본합의서」 16조에는 “남과 북은 과학, 기술, 교육, 문화, 예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판, 보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”라고 명시되어 있다. 이러한 기본합의서의 복원을 현 정부가 대북정책의 가장 중요한 실현 수단으로 보는 이유는 우선 남북간의 대화의 통로를 이를 통해 순조롭게 재개시킬 수 있으며, 또한 앞서 언급한 양측간의 단계적 협력의 실현을 기본합의서의 복원을 통해 가능케할 수 있기 때문이라고 생각된다. 하지만 무엇보다 중요한 점은 기본합의서의 복원을 통해 김대중 정부가 무엇보다도 우선시 하고 있는 이산가족 문제의 해법을 찾을 수 있었다는 점이라고 할 수 있다.

「남북기본합의서」는 제18조에 이산가족 문제에 대해 다음과 같이 명시하고 있다.

“남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신왕래와 왕래, 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실시하며, 기타 인도적으로 해결해야할 문제에 대한 대책을 강구한다.”¹⁵⁾

동(同) 합의서 「제3장 남북교류·협력」의 이행과 준수를 위한 「부속합의서」 제3장(제15조-18조)은 이를 보다 자세히 구체화하는 규정을 두고 있다. 「부속합의서」 제15조 1항은 “흠어진 가족·친척의 범위는 쌍방 적십자사 단체들 사이에 토의하여 정하도록 한다”라고 규정하고 있고, 또한 제16조는 “남과 북은 이미 진행해오던 쌍방 적십자 단체들의 회담을 빠른 시일 안에 다시 열도록 적극 협력한다” 라는 사항을 포함하고 있다. 그리고 제17조에는 “남과 북은 흠어진 가족, 친척들의 불행과 고통을 덜어주기 위한 적십자 단체들의 합의를 존중하여 그것이 순조롭게 실현되도록 지원, 보장한다”라고 규정하고 있다.¹⁶⁾

따라서 기본합의서가 현 정부의 대북정책 추진에 차지하는 비중이 매우 높다고 할 수 있다.

두 번째의 대북정책의 추진 수단으로는 정경분리의 원칙을 들 수 있다. 김대중 대통령은 1998년 2월 25일 자신의 대통령 취임사를 통해서 화해와 협력, 평화 정착에 토대를 두고 남북관계를 발전시키되 문화·예술·경제 교류 등 가능한 분야부터 교류, 협력을 추진하겠다는 입장을 밝혔다. 이러한 원칙을 천명하며, 김대중 정부는 경제분야의 경우 「정경 분리의 원칙」에 입각하여 교류·협력을 추진하겠다는 입장을 밝힌 바 있다. 「정경 분리의 원칙」을 바탕으로 한 첫 조치로서 3월 27일 남북 경협 활성화 방안의 일환으로 이산가족 상봉계획을 발표했는데, 이 조치에 의하면 우선 대북투자 활성화를 위해서 현재 500만 달러로 묶여 있는 대북 투자 규모에 대한 상한선을 철폐하고 대북 투자 품목도 일부 금지 품목을 제외하곤 모두 허용한다는 것이다. 즉, 요약적으로 말하자면 정부의 규제를 대폭 완화하고 민간기업의 자율을 대폭 확대하는 방향으로 대북정책을 추진하겠다는 것이다. 이러한 「정경 분리의 원칙」은 김영삼 정부의 정책과 차별되는 정책이라고 말한다. 즉 김영삼 정부의 대북정책은 「정경 연계 정책」이었던 반면, 「국민의 정부」를 표방하는 김대중 정부의 대북정책은 그러하지 않다는 말이다.

15) 최대석, “남북한이산가족 재회 활성화 방안,” 『정책연구』 제 120호 (서울: 국제문제조사연구소 1995. 4), p. 104.

16) 위의 논문, p. 105.

이러한 「정경분리」에 입각한 대북정책은 역대 정권의 “공개적인 체제 우월성 과시”에 중점을 둔 정책과는 여러 차원에서 차이를 보인다고 한다. 우선 「정경분리」는 경험 활성화를 통해서 남북관계의 긴장을 해소하고 “신뢰를 구축”하는데 크게 기여할 수 있다고 주장한다. 또한, 역대 정권의 정책은 오히려 북한의 감정을 자극하여 남북관계를 악화시키는 일이 빈번했던 반면, 현 정권의 대북정책은 민간부분을 중심으로 다차원에서 남북간에 “광범한” 접촉을 실현함으로써 자연스럽게 북한의 변화를 유도하는 “실용주의적 접근”이라고 할 수 있다고 한다.¹⁷⁾

이러한 정경분리는 경제적 차원에서 여러 측면의 이익을 우리에게 가져다 줄 것이라고 한다. 먼저 북한에는 교육수준이 높은 저임금의 노동력이 풍부하고, 남한에는 현재 북한 실정에 맞는 중급기술을 이용한 투자가 가능할 뿐만 아니라, 기업의 구조조정과 해외투자부분에 있어서의 감소로 대북투자에 어느 정도의 여력을 보일 수 있다고 할 수 있는데, 이러한 양측의 조건이 부합되면, 보완적 경제협력이 가능하다고 주장한다.

셋째, 이러한 정경분리의 정책을 통해 남한은 북한을 통한 대륙으로의 진출이 보다 용이해진다고 주장한다.

넷째, 정경분리는 그동안 불안정했던 남북간의 민간교류를 안정화되는 쪽으로 유도할 수 있다고 주장한다.

다섯째, 정경분리정책에 의한 민간네트워크의 활성화를 통해 정부간의 관계를 개선할 수 있으리라고 주장한다.

여섯째, 이러한 정경분리정책은 경험활성화를 통해 남북관계의 긴장을 해소하고 신뢰구축의 기반을 마련하는데 크게 기여할 것이며, 따라서 실질적인 방위비의 감축 효과를 가져올 것이라고 주장한다.¹⁸⁾

현 정부와 일부학자들은 이러한 정경분리 정책은 김영삼 정부에 있어서 대북정책의 혼란을 가져왔던 정경연계정책의 한계를 극복한 정책이라고 분석한다.

17) 이종석, “《정경분리》의 여건조성과 정책과제,” 『대북정경분리정책, 어떻게 실천해 나아갈 것인가?』 (서울: 민족통일연구원·통일경제연구협의회·한국경제신문사 공동주최 학술회의 발표논문집, 1998. 4. 10) p. 6f.

18) 위의 글 pp. 3~5.

현 정부의 대북정책의 실현을 위한 세 번째의 수단으로 대북식량지원을 들 수 있다. 알려진 바와 같이 북한은 현재 극심한 식량난에 시달리고 있다. 현 정부는 민간차원에서의 대북지원 활성화를 추진하는 동시에, 정부 차원의 직접지원 역시 병행해 나간다는 입장을 밝히고 있다. 이러한 지원을 통해 남북간의 신뢰회복의 기반을 조성한다는 것이다.¹⁹⁾

이러한 김대중 정부의 대북정책은 야당인 한나라당으로부터 혹독한 비난과 비판을 받았다. 특히 야당인 한나라당은 대북정책을 정치 이슈화 시켜 보혁구도의 틀안에 대북정책을 포함시켰다. 여기서 중요한 점은 이러한 정치 사회적 분위기에 불구하고 김대중 정부는 대북 포용정책을 꾸준히 지속시켰다는 점이다. 예를 들어 연평해전이나 서해교전 속에서도 금강산 관광을 지속시켰으며, 최근의 경우 북한의 핵 개발 프로그램의 시인과, 그에 따른 미북간의 긴장상태에도 불구하고 남북장관급 회담과 남북적십자 회담 그리고 남북 경추위를 지속적으로 개최하는 것을 가능케 했다. 이는 1993년과 1994년에 걸친 핵 위기때와 비교할 때, 상상할 수 없는 남북 대화 통로를 구축했다는 것을 증명한다고 할 수 있다. 실제 이러한 대화 창구는 지금의 위기 상황에서 그 진가를 발휘하고 있다고 생각된다. 하지만, 이러한 대북 포용정책의 가시적 성과에도 불구하고, 정책의 정치화로 많은 국내적 논란이 있었던 것은 사실이다. 그렇다면, 대북 포용정책은 과연 얼마나 여론의 지지를 얻고 있는가는 중요한 문제가 되지 않을 수 없다. 즉, 상황적 요인이 격변했음에도 불구하고 대북정책의 기조를 계속 유지했다는 측면에서는 정책적 기조가 확실하고 나름의 철학과 장기적 비전을 가졌음은 분명하지만, 이러한 정책적 요소가 곧바로 여론의 반영에 충실했음을 의미하지는 않을 뿐 아니라, 과연 국민적 지지기반 확보를 위해 얼마나 노력했는가 하는 문제도 별개의 문제이기 때문이다.

2) 김대중 정부의 대북정책에 대한 여론 동향

우선 김대중 정부가 출범한 이후 대북 정책은 국내정치화 되는 양상을 띄게 되었다. 그 이유는 대북포용정책이 가져올 결과가 기존의 국내 정치,

19) 민주평통, 1998. 3. 31.

사회, 경제의 지배질서에 변화를 야기시킬 수 있었기 때문이라고 생각되었기 때문이다. 이러한 사고는 곧바로 언론에 투영되었다. 실제 김대중 정부 출범이후 언론사간의 이념적 간극은 상당정도 극명해 졌고, 이른바 보수 언론과 자유주의적 진보 언론간의 차이는 매우 분명해 졌다. 이러한 양상은 사회의 여론 주도층이라고 불리워질 수 있는 학자들간의 대북정책을 둘러싼 이견에도 쉽게 관찰되어 졌다. 예를 들어 대북 포용정책의 기조와 원칙은 동의하지만, 상황에 따른 상호주의의 탄력적 적용이 부족했으며, 국민적 합의 부재 상황은 결국 대북 포용정책을 크게 훼손할 것이라는 견해와 결국 대북 포용정책은 한반도의 평화 정착에 크게 기여하는 역사적 정책이 될 것이라는 견해가 대립했다.²⁰⁾ 이러한 분열양상은 하나의 정책에 대한 여론 형성 혹은 여론의 지지기반 확보에 지대한 장애 요인으로 등장할 수 있다. 그렇다면 과연 이러한 양상이 여론에 어느 정도 영향을 주었는가 하는 문제에 대해 알아보는 과정이 필요하다.

<표 1> 정부 및 언론사 그룹별 여론조사에서 나타난 햇볕정책 지지율(%)

	1998 3-6	1998 7-12	1999 1-12	2000 1-4	2000 5-8	2000 9-12	2001 1-6	2001 7-12	2002 1-4
정부	86.9 (4.23)*	72.6 (8.19)	65.6 (10.7)	85.2 (2.29)	93.7 (6.19)	79.6 (9.27)	76.7 (6.21)	76.8 (9.24)	73.5 (4.11)
보수주의 적 언론	83.8 (2.25) (동아)	70.9 (12.7) (중앙)	72.8 (2.24) (중앙)	49.0 (2.24) (조선)	86.7 (8.25) (동아)	69.9 (10.12) (중앙)	33.9 (6.10) (조선)	63.0 (8.24) (동아)	59.5 (1.1) (중앙)
자유주의 적 언론	78.9 (4.23) (한겨레)	74.7 (8.20) (한국)	54.2 (2.24) (한겨레)	72.3 (4.12) (경향)	95.7 (6.17) (한국)	57.1 (10) (경향)	70.5 (5.4) (한겨레)	64.0 (10.7) (경향)	

*는 조사날짜를 의미함.

출처: 박선원, “대북정책과 언론: 대북정책 보도에서 언론의 역할.” 경남대 북한대학원, 한국 NGO학회, 경실련 통일협회 주최 공동 학술대회 ‘대북인식과 대북정책 재론’ 세미나 (2002년 11월 5일) 발표 논문집, p. 141.

20) 김성주, “김대중 정부의 대북 포용정책: 현황과 과제,” 『국제정치논총』 제39집 3호 (서울: 한국국제정치학회 1999) 참고.

위의 표에서 보수주의 언론과 자유주의 언론을 구분한 기준은 “사설과 각종보도, 그리고 기획 및 특집기사 등에서 보여준 김대중 정부와 여야정당에 대한 정치적 태도, 햇볕정책과 북한에 대한 입장, 언론사 세무조사에 대한 저항의 정도 등을 기준으로” 분류했다고 한다.²¹⁾

앞의 표에서 알 수 있는 부분중 가장 눈에 띄는 것은, 우선 자유주의, 보수주의 언론과 상관없이, 김대중 정부 출범 직후는 대북 포용정책에 대한 상당한 지지를 확보하고 있다는 여론조사 결과를 발표했다는 점이다. 하지만, 이러한 추세는 2000년 6월 이후, 특히 남북정상회담 이후, 언론의 성향에 따라 상당히 차이를 보이게 된다. 결과적으로 보수주의 언론으로 분류되는 언론의 대북정책 여론조사는 평균적으로 65.5%의 지지율을 보이고 있고, 자유주의 언론사들의 평균은 71%의 지지율을 보인다. 이러한 차이는 일반적인 기법으로 사용되어지는 문항의 차이에서도 기인하지만, 여론조사 시기에 의해서도 발생한다고 할 수 있다. 즉, 보수주의 언론, 그중 특히 조선일보의 여론조사중 하나는 북한의 도발행위, 예를 들어 북한 상선의 영해 침범과 북한 경비정의 북방한계선 침범 직후인 2001년 6월초에 이루어 졌고, 따라서 대북 포용정책에 관한 여론조사중 가장 낮은 지지율인 33.9%의 결과를 유도했다. 하지만, 정부에 의한 여론조사 역시 남북관계가 증진되고 협력적인 분위기가 있을 때, 실시했기 때문에 상대적으로 높은 지지율을 끌어냈다고 할 수 있다. 즉, 결과적으로 여론조사 시점에 따라 대북 포용정책에 대한 지지도는 크게 달라진다고 할 수 있는데, 이는 여론의 형성이 언론사에 의해 주도되기보다는 북한의 태도에 의해 영향을 받는다는 사실을 알 수 있게 하는 대목이라고 할 수 있다.

김대중 정부의 대북 포용정책이 대중으로부터 얼마만큼의 지지기반을 확보하고 있는 가는 다른 정책과 대북정책을 비교한 지지도 조사에서 보다 극명하게 드러난다고 할 수 있다.

21) 박선원, “대북정책과 언론: 대북정책 보도에서 언론의 역할.” 경남대 북한대학원, 경실련 통일협회, 한국 NGO학회 주최 공동 학술대회 ‘대북인식과 대북정책 재론’ 세미나(2002. 11. 5) 발표 논문집, p. 139.

<표 2> 국정운영 및 직무수행과 햇볕정책에 대한 지지율 비교(%)

		1998 3-6	1998 7-12	1999 1-6	1999 7-12	2000 1-4	2000 5-8	2000 9-12	2001 1-6	2001 7-12	2002 1-4	평균
보수언론	국정운영· 직무수행	54.6	65.0	70.7	49.8	48.5	54.4	48.2	26.9	30.5	33.0	48.16
	햇볕정책	83.8	70.9	72.8		49.0	86.7	69.9	33.9	63.0	59.5	65.5
자유주의 언론	국정운영· 직무수행	58.0	54.8	63.47	69.0	44.4	74.9	47.2	18.8	19.5	27.2	47.72
	햇볕정책	78.9	74.7	54.2		72.3	95.7	57.1	70.5	64.0		70.92

출처: 박선원, “대북정책과 언론: 대북정책 보도에서 언론의 역할,” 경남대 북한대 학원, 경실련 통일협회, 한국 NGO학회 주최 공동 학술대회 ‘대북인식과 대 북정책 재론’ 세미나(2002년 11월 5일) 발표 논문집, p. 146.

위의 표에서 알 수 있듯이, 보수주의 언론이던 자유주의 언론이던 간에, 다른 정책 보다 대북 포용정책에 대한 국민적 지지도가 20% 가량 높음을 알 수 있다.

결국 이러한 결과는 언론중 보수주의 언론이 안보상업주의에 입각한 보 도 행태를 보이더라도 대북정책에 관한 국민적 지지도는 그다지 크게 영 향을 받지 않았음을 알 수 있다,

그렇다면 김대중 정부에 있어서 언론의 보도 행태가 국민적 지지기반에 영향을 별반 주지 않은 이유는 어디에 있는가 하는 점의 분석이 필요하다. 우선 언론의 북한 정보의 수준은 그다지 변했다고 볼 수는 없다. 물론 여 기에는 과거 김영삼 정부 시절과는 약간의 차이점이 존재한다. 우선 김영 삼 정부 시절에는 언론사에 북한 관련 취재부서가 존재했던 반면, 1998 년 IMF관리체제를 겪으면서 이들 부서가 사라지게 되었다. 또한 IMF체 제 이후 광고가 줄고 간지도 사라지면서 북한면도 사라지게 되었다.²²⁾ 이 러한 점은 오히려, 일반 국민이 북한에 관한 정보를 획득할 수 있는 기회 가 줄어들었음을 의미한다. 하지만, 이러한 고장난이 사라지기는 했지만, 김대중 정부 출범이후 활발해진 남북관계의 여파로 북한 관련 기사량은 오히려 늘어났다. 그렇다고 하더라도, 북한 관련 취재부서의 폐쇄는 본 연 구에서 앞서 지적한 기자의 전문성 제고라는 측면에서 볼 때, 더욱 열악한

22) 천원주, “사라지는 언론사 북한부서,” 『신문과 방송』 (1998년 10월호), p. 25.

상황에 빠졌다고 할 수 있다.

또 하나의 차이점은 김대중 정부 출범이후 내외통신이 연합뉴스에 통합되었고, 국정원이 자신의 홈페이지를 통해 북한 관련 정보를 제공했다는 점을 들 수 있다.²³⁾ 이러한 차이점은 긍정적으로 평가되어질 수 있는 부분이다. 또 다른 차이점으로는 방북 취재의 활성화를 들 수 있다. 예를 들어 9시 뉴스를 평양과 동시에 진행한다든지, 아니면, 남북 동시에 윤도현 밴드의 평양 공연 실황을 중계한다든지 하는 점은 긍정적 차원의 차이라고 할 수 있다. 그러나 정부에 의한 북한 정보의 독점은 사라지지 않고 있고, 방북 취재의 경우 역시 “사세 과시용”인 경우가 많다는 사실은 김영삼 정부 시절이나, 김대중 정부 시절 사이에 별반 차이가 없다고 생각되는 부분이다.

이러한 차원에서 생각한다면, 실상 일반 국민들이, 객관적인 북한 정보를 폭 넓게 제공받을 수 있는 상황은 아니라고 할 수 있고, 그렇다면, 정보에 입각한 여론의 형성은 김영삼 정부때 보다 그다지 나은 상황이라고 할 수 없다. 하지만, 앞서 지적한 바와 같이 여론이 언론의 보도 태도에 그다지 많은 영향을 받고 있지 않는 이유는 무엇일까?

그 이유는 정보 통로의 확장과 이용할 수 있는 정보의 질이 높아졌기 때문이 아니라, 일반 국민들이 피부로 북한을 느낄 수 있게 된 부분이 많아 졌기 때문이라고 생각한다. 예를 들어 금강산 관광을 보면 쉽게 알 수 있을 것이라고 생각한다. 금강산 관광은 관광 초기부터 지금까지 많은 논란의 대상이었음은 분명하지만, 연평해전 당시나 서해 교전의 와중에도 계속되었고, 이러한 측면은 일반 국민들에게 평화라는 추상적 존재를 어느 정도 가시적 존재로써 느끼게 만들어 주었다는 것이다. 그리고 비록 방송사간의 경쟁의 차원에서 이루어졌다고 하지만, 실제 방북 취재는 일반 국민들에게 북한에 대한 편견을 일정 부분 해소시킬 수 있는 계기가 되었음은 분명하다고 할 수 있다. 여기에다 우리나라에 뿌리 깊은 유교적 가족주의 역시 국민적 지지기반 확보에 한 몫을 했다고 생각된다. 다름아닌 이산가족 상봉의 경우인데, 이산가족의 상봉은 대북정책의 가시적 성과에 대한 평가에 긍정적인 영향을 미쳤으리라 생각할 수 있다는 것이다.

23) 박용규, “90년대 한국언론의 북한보도 실태와 개선방안,” p. 8.

결국 김영삼 정부 시절의 언론은 국민적 여론 형성에 지대한 영향을 미쳤고, 궁극적으로는 김영삼 정부의 대북정책에 결정적인 역할을 했다고 할 수 있으나, 김대중 정부에는 그러한 언론의 역할이 상당히 축소되었다고 말할 수 있다. 언론학적으로 볼 때, 김영삼 정부 시절의 언론은 이른바 “의제설정 이론”에 입각한 역할이 두드러졌다고 할 수 있다. 의제설정 이론이란 언론이 자신의 의제설정 능력을 통해 독자들에게 자신들의 입장을 수용하게 만든다는 것인데²⁴⁾, 김영삼 정부 시절에는 바로 언론이 이러한 기능을 극명하게 수행했다고 할 수 있다. 반면, 김대중 정부에서는 이러한 언론의 의제설정 능력이 제대로 독자들에게 수용되었다고 보기 힘든 측면이 있다는 것이다. 이러한 차이는 정책의 장기적 관점의 추진력과 역사성에 입각한 정책 철학의 유무에서 기인한다고 생각한다. 즉, 김영삼 정부는 여론의 지지기반을 확보하는 것이 아니라, 여론에 의해 정책을 수시로 수정하는 “철학 부재적” 태도를 보였기 때문에, 언론의 의제설정 능력이 더욱 돋보일 수밖에 없었고, 김대중 정부는 오히려 소수정권이기 때문에, 언론의 표적이 될 수밖에 없었으나, 정책 철학과 장기적 비전의 관점에서 정책을 지속적으로 추진, 국민들의 지지기반을 확보할 수 있었다는 것이다.

이러한 역대 정권의 교훈은 새로이 출범하는 정부의 대북정책의 국민적 지지기반 확보에 상당한 영향을 줄 수 있으리라 생각된다.

Ⅲ. 차기 정부의 대북정책에 있어서 국민적 지지기반 확보 방안

새로이 출범하는 정부는 출범이전부터, 대북정책 수립에 상당한 어려움을 겪으리라 생각된다. 그 이유는 북한의 핵 파문이 어떠한 방향으로 나아갈지 모르는 상황이기 때문이다. 우선 정치적 상황 요인으로 볼 때, 미국은 지난 11월 중간 선거에 의해 공화당이 상하원을 모두 장악, 대북 강경 노선이 더욱 분명해지고 있는 상황이고, 국내적으로도 정권이 새로이 출범하게 되는 관계로, 대북정책의 분명한 노선이 정립되기 전이기 때문에, 정

24) 이준웅, “의제설정이론,” 『신문과 방송』 (2001년 10월호), pp. 40~45.

치적 상황이 그다지 긍정적이지 않다고 할 수 있다. 또한 국제정치적으로도 이라크 전쟁의 개전시기와 전쟁의 지속기간이 유동적이기 때문에, 미국의 대 북한 태도 역시 유동적일 수밖에 없다. 즉, 이러한 상황에서 새로이 출범하는 정부는 대북정책에 있어 상당히 중요한 책임을 가지고 있다고 밖에 말할 수 없다는 것이다.

이러한 위기적 상황일수록 대북정책에 대한 국민적 지지기반 확보는 더욱 중요하지 않을 수 없다. 왜냐하면, 국민적 지지기반 없이 위기를 극복한다는 것은 거의 불가능에 가깝기 때문이다.

본 연구는 앞서 김영삼 정부와 김대중 정부에 있어서의 국민적 지지기반 확충 문제에 대해 논의한 바 있다. 역대 정부에 있어서의 교훈을 정리하면 차기 정부의 대북정책에 있어서의 지지기반 확충 방안은 대략적으로 정리되어 질 수 있다고 생각한다.

우선 대북정책의 장기적 비전 제시가 필요하다고 생각된다. 장기적 비전 제시는 물론 정책적 연속성과도 깊이 관계되는 부분이다. 김대중 정부의 대북 포용정책이 한반도의 평화를 정착시켰다고 보기에 는 무리가 따를 수도 있지만, 최소한 대북 포용정책의 결과로, 한반도 위기의 당사자로서의 우리의 목소리를 낼 수 있게 되었다는 점은 분명하다. 이러한 점은 차기 정부의 위기관리라는 측면에서 분명 중요한 의미를 가질 수 있을 뿐 아니라, 국민적 지지기반 확보에도 상당한 영향을 미칠 수 있으리라 사료된다. 왜냐하면, 1993년과 94년의 핵 위기 때와 마찬가지로 강대국의 정책에 끌려가는 모습을 보인다면, 정부의 모습이 국민들에게 무기력하게 비취질 수 있기 때문이다.

둘째로 들 수 있는 점은 대북정책의 철학이 있어야 한다는 것이다. 철학이 결여된 정책은 민중주의적 인기 전술에 불과하다. 다시 말하면, 철학이 있는 정책이어야만, 상황적 논리를 극복할 수 있기 때문이다. 상황적 논리의 극복은 궁극적으로 국민들에게 정책적 신뢰감을 줄 수 있다고 생각되고, 그러한 과정을 통해 국내적 차원의 지지기반을 형성할 수 있다고 생각된다.

세번째로 들 수 있는 점은 정책의 유연성의 확보이다. 앞서 언급한 두 가지 요소는 정책의 수립과 지속에 관한 지도적 관점의 문제라면, 지금 이

점은 여론 수렴에 관한 문제라고 할 수 있다. 즉, 아무리 철학적이고 장기적 관점을 가진 정책이라 하더라도, 정책의 궁극적 당사자가 국민이라고 할 때, 국민적 여론의 정책에의 반영은 필수적이라 할 수 있다. 따라서 대북 문제에 관한 한 국민의 다양한 생각과 욕구를 정책에 반영할 수 있는 제도적 장치를 강구해야 한다고 생각한다. 제도적 장치의 예로써 정기적인 여론조사 혹은 공청회의 개최를 들 수 있다. 물론 여기에서의 여론 조사는란 정부 차원의 홍보를 위한 조사가 아닌, 객관적이고 공정한 조사를 의미한다. 그래야만, 상황에 따른 신속한 대응과 그러한 대응에 있어서의 국민적 지지를 담보할 수 있기 때문이다.

네번째로 들 수 있는 것은 북한 정보의 공개 문제이다. 앞서 언급한 바와 같이 지금 일반 국민들의 입장에서는 북한에 관한 객관적이고, 편향되지 않은 정보 공급이 원활하다고는 할 수 없는 형편이다. 명확한 정보는 정확한 판단의 근거가 된다. 그렇기 때문에 정부가 대북정책을 수행함에 있어 국민들을 계몽하려 하지 말고, 국민들 스스로 정확한 판단을 하도록 해, 자발적 지지를 이끌어 내려는 자세가 필요하다. 그러기 위해서는 바로 필요한 정보를 객관적으로 제공하는 자세가 필요하다고 생각된다. 이를 위해서는 비교적 단일화되어 있는 대북 관련 정보 소스의 다양화가 전제되어야 한다고 생각한다.

다섯번째로 들 수 있는 점은 정보 공개 문제와 관련해, 정부가 자료개발과 규제완화를 실시해서 취재보도활동의 여건을 개선해 줄 필요가 있다는 점이다. 실제 이 부분은 일반 국민들에게 객관적 정보를 제공해 주는 언론의 역할을 감안할 때, 아주 중요한 부분이라고 할 수 있을 뿐 아니라, 이러한 과정을 통해 언론의 전문성 확보에도 기여할 수 있으리라 생각된다. 자료의 부족에서 오는 언론들의 오보는 국민들에게 정책에 대한 불신감을 자아내게 할 수 있다는 점이 반드시 고려되어야 한다고 생각된다.

여섯번째로 들 수 있는 것은, 정부 정책의 수립 및 추진과정이 투명해야 한다는 점이다. 아무리 좋은 의도와 철학 그리고 장기적 비전을 갖추고 있는 정책이라도 수립과 추진과정이 투명하지 못하다면, 다른 의도가 숨어 있다고 비취질 수 있으며, 이러한 상태에서는 여론의 지지를 획득하기 어려워질 것이라는 것은 자명하다. 따라서, 이러한 점을 고려, 투명한 과정

이 전제되어야 한다고 생각된다.

일곱번째로 들 수 있는 점은 정책 수립과 추진과정에 정당과 국회를 참여시켜야 한다는 점이다. 국회는 입법기관이자 대의민주주의를 유지할 수 있는 핵심기관이다. 그렇기 때문에 정책을 추진하는 과정, 그리고 상황이 변했을 때의 정보를 적시에 알려, 동의를 구하는 자세가 필요하다고 생각된다. 이 과정이 제대로 이루어지지 않을 때, 대북정책의 국내 정치 쟁점화가 빈번하게 발생할 수 있는 확율이 커지게 된다. 만일 대북정책의 국내 정치화가 발생된다면, 일반 국민들은 정쟁의 대상이 되어버린 대북정책을 제대로 이해하지 못하게 되고, 결국 그렇게 되면, 여론의 지지확보가 어렵게 된다고 할 수 있다.

여덟번째로 들 수 있는 점은, 효율적이고 다양한 홍보 방법을 개발해야 한다는 점이다. 이를 위해서는 정책의 당위성에 대한 일방적 홍보가 아닌, 국민들이 스스로 이해하고, 참여하고 싶게 만드는 홍보 전략이 수립되어야 한다고 생각된다. 홍보의 대상이 흥미를 느끼게 하기 위해서는 홍보 매체도 중요한 역할을 한다고 생각한다. 우선 젊은 세대들이 흥미를 가지는 매체인 인터넷과 휴대전화를 이용한 홍보전략 수립이 절실하다고 할 수 있다. 실제 휴대폰 보급과 초고속 인터넷망의 가입율은 세계 초일류급이지만, 이를 이용한 정책 홍보는 그다지 발달했다고 할 수는 없다. 따라서 이 부분에 대한 집중 개발이 필요하다고 생각되는데, 이러한 매체에 대한 홍보 전략의 개발은 대북정책을 보다 가깝게 느끼게 할 수 있는 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

결국 이러한 과정을 통해서만이 대북정책의 국민적 지지기반이 확충될 것이며, 이를 바탕으로 정책은 더욱 추진력을 얻게 될 것이라고 생각한다.

IV. 결론

대의민주주의 체제에 있어서 중요한 세가지 요소를 꼽으라면, 대응성, 책임성, 책임 귀속성을 들 수 있다. 여기서 말하는 대응성이란, 바로 국민적 요구사항의 파악과 그에 대한 적절한 정책적 차원의 반영이라고 할 수 있다. 우리사회가 민주주의 사회로 갈수록 이 부분은 더욱 강조 될 수밖에

없다고 생각한다.

뿐만 아니라, 우리 사회는 시민사회로의 진입이 더욱 가속화될 것이라고 생각된다. 시민사회의 가장 중요한 요소중의 하나는 계몽에 의한 동원이 아닌 자발성에 입각한 참여라고 생각한다. 그렇기 때문에 자발성에 입각한 참여를 위해서는 국민들 개개인이 특정 정책에 대한 필요성을 느끼는 것이 필수적이라고 할 수 있다.

흔히들 대북정책과 같은 외교적 사안에 관한 문제는 일반 국민들이 잘 이해하지 못할 수 있는 부분이 많기 때문에 국민적 관심사가 되기 힘들고, 따라서 그 필요성을 느끼게 하기가 매우 힘든 것으로 생각되어지고 있다. 하지만, 대북정책은 다른 외교적 문제와는 달리 한반도 평화와 직결되는 문제이다. 바로 이러한 이유에서 대북정책은 다른 외교적 정책과는 달리 국민적 필요성을 직감할 수 있는 분야라고 사료된다. 하지만 여기서 바라고 싶은 점은 한반도의 평화 유지라는 개념을 보다 적극적으로 해석하게 할 필요가 있다는 생각이다. 케네스 버울딩(Kenneth Boulding)은 평화의 개념에 관하여 다음과 같이 서술하고 있다.

“평화의 개념은 적극적인 측면과 소극적인 측면의 두 종류로 구분할 수 있다. 적극적인 측면의 평화란 통제가 원활한 상태하에서의 질서있는 갈등의 해결 그리고 성숙된 관계속에서의 조화로움을 의미한다. 반면 소극적인 평화의 개념은 단순히 동요와 긴장, 폭력적인 갈등 그리고 전쟁이 없는 상태를 의미한다.”²⁵⁾

위의 개념 정의에서 볼 수 있듯이 한반도 평화란 단순히 전쟁이 없는 소극적 개념적 범주에서 벗어나, 통제가 원활하고 조화로운 관계로 파악해야 한다는 것이다. 평화를 이렇듯 적극적인 의미로 해석해야만 평화 구축을 위한 수단과 방법 역시 평화로울 수 있다고 생각된다. 평화를 위한다는 명분으로 평화적이지 못한 방법을 사용한다면, 이는 소극적 의미에서의 평화는 구축될지 모르나, 궁극적으로 추구해야하는 사회적 통합을 기본으로 하는 평화로운 상태는 결코 도달하지 못할 것이기 때문이다. 특히 평화를 통한 통일을 염두에 둘 때, 이러한 부분은 더욱 명료해진다고 할 수 있다. 바로 이러한 이유에서 차기 정부의 대북정책 역시 평화를 추구하되, 그 평

25) Boulding, K. E., *Conflict and Defence* (New York, 1978), p. 121.

화를 적극적 의미로 해석해야 할 것이다. 그리고 이러한 상태에서만, 대대수 국민들의 지지기반을 진정으로 확보할 수 있으리라 생각한다. 정책은 순간의 상황을 극복하기 위해 존재한다기 보다는 역사 철학적 관점에서 접근해야할 중요한 장기적 목표 달성의 수단이기 때문이다.

참고 문헌

- 권정철. “북한정보의 일방통로 내외통신을 해부한다.” 『저널리즘』. 1994년 봄호
- 김성주. “김대중 정부의 대북포용정책: 현황과 과제.” 『국제정치논총』. 제 39집 3호 (서울: 한국국제정치학회, 1999).
- 김정탁. “언론인의 북한관 및 통일관 의식조사.” 『남북통일과 언론』 (서울: 한국언론연구원, 1991).
- 민주평통. 1998년 3월 31일
- 박선원. “대북정책과 언론: 대북정책 보도에서 언론의 역할.” 경남대 북한대학원, 경실련 통일협회, 한국 NGO학회 주최 공동 학술대회 ‘대북 인식과 대북정책 재론’ 세미나(2002년 11월 5일) 발표 논문
- 박용규. “90년대 한국 언론의 북한보도 실태와 개선방안.” 한국 언론재단, 한국국제정치학회 공동주최 학술대회 발표 논문집 『언론의 새로운 역할과 남북한 관계의 새로운 패러다임의 모색』 (1999. 8. 27).
- 박형중외. 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』 (서울: 통일연구원, 2000).
- 이중석. “《정경분리》의 여건조성과 정책과제.” 『대북정경분리정책, 어떻게 실천해 나아갈 것인가?』 (서울: 민족통일연구원·통일경제연구협의회·한국경제신문사 공동주최 학술회의 발표논문집, 1998. 4. 10).
- 이기봉. “미국의 대북한 정책의 변화와 남한 통일외교의 과제.” 『한국정치학회보』. 30집 3호 (1996년 가을)
- 이성춘. “남북한 신문의 남북한 보도분석.” 『전후 분단국가의 언론정책』 (서울: 한국언론연구원, 1995).
- 이준웅. “의제설정이론.” 『신문과 방송』. 2001년 10월호
- 천원주. “사라지는 언론사 북한부서.” 『신문과 방송』. 1998년 10월호
- 최대석. “남북한이산가족 재회 활성화 방안.” 『정책연구』. 제120호 (서울: 국제문제조사연구소, 1995. 4).

한국 언론연구원. 『수용자 의식조사』 (서울: 한국언론연구원, 1994).

Boulding, K. E., Conflict and Defence, New York 1978, p. 121.

일간지

『중앙일보』 (1993. 2. 25).

『한겨레』 (1999. 9. 17).

『조선일보』 (1994. 11. 9).

『조선일보』 (1996. 1. 4).

『조선일보』 (1998. 2. 27).

북한의 대남 정책결정과정에서 군부의 역할

김진무 (숙명여자대학교)

◆ 논문 요약 ◆

북한의 정책은 누가 어떻게 결정하는가? 특히 북한 군부가 정책결정에 있어 중요한 역할을 담당했을 것이라는 주장과 유일지도체제로 규정되는 북한 정치구조에서 군부의 영향력은 제한적일 것이라는 주장 등 상반된 시각이 논쟁의 대상으로 되어 왔다.

김정일 국방위원장의 통치스타일은 그의 권위에 버금가는 제2인자의 존재를 철저히 부정하며, 권한의 위임이나 권력의 분할과 같은 것은 찾아보기 힘들다. 또한 수평적 의사소통은 불가능하며, 최고지도자인 김정일 국방위원장에게 모든 보고가 집중되도록 하고 있다. 이러한 김정일의 통치스타일은 북한의 정책결정의 제도적 구조와 현실정치과정의 운용에서 큰 차이를 나타내게 하고 있다. 따라서 정책결정구조 측면에서 군부가 당 및 국가기구의 최고 의사결정기구에 다수 진출하고

있음에도 불구하고 정책결정에 있어서의 영향력을 행사하는 것이 제한되어 왔다는 것을 의미한다. 즉 이 같은 상황에서 군부가 정책결정과정에서 집합적으로 그들의 이익을 표출 또는 관철하는 것은 불가능하다는 것이다.

북한의 대남정책 결정과정이나 개혁·개방 노선의 변화 과정 등에서 군부가 영향력을 행사하여 제동을 걸거나 저항세력으로 역할을 할 것이라는 가설은 제기되어야 한다. 북한에서 대남·대외정책 등 중요한 정책의 결정은 수령의 권한이며 군부가 개입하거나 영향력을 행사할 여지는 없어 보인다. 북한이 대외협상에서 군부의 반대 또는 반발을 거론하며 상대방에게 양보를 요구하는 등의 행태는 그들의 협상전략의 일환으로서 대외 협상을 유리하게 끌고 가기 위해 군부를 지렛대로 이용하는 것으로 평가된다.

I. 문제제기

2001년 9월 북한이 제4차 남북이산가족상봉과 제6차 남북장관급회담을 일방적으로 연기하자 김대중 대통령은 2001년 10월 17일 보도된 미

국 일간 *USA Today*와의 인터뷰에서 남북관계의 정체 이유에 대해 “북한 정권 내의 의견 다툼이 남한과의 화해를 방해하는 것 같다”라고 대답하였으며, 국내 신문들도 북한 군부가 의도적으로 남북관계 진전에 반발하고 있다고 보도하였다.¹⁾ 또한 9·11 미국 테러사건 이후 개최된 6차 남북장관급회담에서 우리의 경계태세 강화를 이유로 북한이 회담 자체를 결렬시키자 홍순영 통일부장관은 2001년 11월 22일 “북한 군부 강경파의 입김이 작용하고 있는 것으로 보인다”고 말하였다.

최근에는 북한이 2002년 5월 7일부터 서울에서 개최될 예정이던 제2차 남북경제협력추진위원회 참가를 거부하자, 국내 언론들은 일제히 그 배경으로 북한 내부에서의 대남정책 결정과정에서 북한 내 강경파인 군부의 강한 반발을 들었다. 즉 개최될 예정이던 제2차 남북경제협력추진위원회의 핵심 안건인 경의선 및 동해북부선 철도-도로 연결에 대해 북한군부가 비무장지대를 관통하는 철도-도로 연결을 무장해제라며 반대했을 가능성을 제기하였던 것이다.²⁾

이러한 북한 내부의 움직임에 대한 우리측의 관찰 이외에도 북한측 인사들이 실제로 북한 군부 영향력 행사를 언급하고 있다. 즉 2000년 8월 29일 제2차 남북 장관급회담시 북측 대표 김용순은 “군사직통전화 문제는 관문점에 미군과의 전화가 있기 때문에 불필요하다는 이유로 군부가 반대하고 있다”고 하였다. 또한 2001년 9월 14일 5차 남북 장관급회담시 북측 수행원들은 “(경의선 철도 관련) 언젠가는 개통되겠지만 군부의 반대

1) 2001년 10월 16일자 『조선일보』는 “금강산 관광대가 미남 등 대남사업이 기대한 만큼의 성과를 거두지 못하고 있는 데 대해 불만을 가진 북한 군부가 남북관계를 틀고 있으며, 비무장지대 개방 등에 아직 소극적인 북한 군부가 의도적으로 남북관계 진전을 늦추고 있다”라고 하였으며, 2001년 10월 13일 『동아일보』에서 세종연구소 이종석 연구위원은 “금강산대가 미남급 등으로 대남협상을 주도하던 김용순 노동당 대남담당비서의 입지가 약해지고 군부의 목소리가 강화되고 있다”며 “이번 조치는 군부를 다독거리기 위한 북한 수뇌부의 결정으로 해석된다”고 말했다. 이 외에도 남북관계와 관련한 북한 군부의 반발설 등에 대해서는 2001년 8월 『중앙일보』가 ‘북북 갈등’이라는 신조어를 만들어, “평양에도 ‘북북 갈등’ 있어”라는 제목의 기사에는 “북한에도 대남 관계 사업을 놓고 ‘북북 갈등’이 그 동안 심심찮게 있었던 것으로 알려지고 있다”고 하였다.

2) 『세계일보』, 2002. 5. 7; 『중앙일보』, 2002. 5. 7 참조.

때문에 당장은 어렵다”고 하였고, 또한 “현대가 1,200만 달러를 지급하지 않아 군부의 반발이 심하며, 경의선 연결사업이 잘 진행되지 못한 것도 금강산 사업쪽에서 문제가 생기자 군부에서 반발했기 때문이다”고 하면서 북한의 대남 정책결정에 있어 북한 군부가 보수적인 입장에서 영향력을 행사하고 있는 것 같은 발언을 하였다.³⁾

해외에서도 북한의 대남 정책결정에서 군부가 영향력에 행사하고 있다는 시각을 보여주고 있다. 즉 2001년 6월 셀리그 해리슨은 북한을 방문하고 돌아와 “북한에서는 현재 권력투쟁이 진행 중이며, 빌 클린턴 전 미국 대통령의 방북이 무산된 이후 북한 내부의 강경파가 득세하기 시작했고, 부시 행정부가 장기간 대북정책 재검토에 들어간 뒤에는 온건파의 입지가 더욱 좁아지면서 김정일 국방위원장이 서울 답방 등 6·15 남북 공동선언의 합의내용을 이행할 수 없었다.”고 주장했다. 또한 러시아의 세계경제 및 국제관계연구소(IMEMO) 노다리 시모니야 소장은 지난 2001년 9월 『동아일보』와의 인터뷰에서 “유일한 문제는 김 위원장은 변화에 대한 준비가 돼 있는 것처럼 보이지만 그의 주변을 감싸고 있는 군부 등 보수 강경파가 변화를 두려워한다는 사실이다”라고 말했다.⁴⁾

그런데 이런 주장들을 종합하여 볼 때 우리는 북한정권의 권력구조 및 정책결정에 있어 대단히 논쟁적인 주제가 담겨있음을 알 수 있다. 즉 ‘북한이 김정일 국방위원장 일인독재체제인가’ 아니면 ‘권력이 분산되어 있는 체제인가’ 또는 ‘북한 군부가 일정한 정치 세력을 형성하고 있으며 북한의 정책결정과정에서 자신들의 이익을 보호하기 위하여 김정일 국방위원장의 절대권력에 대하여 견제하는 것이 가능한가’ 하는 것 등 북한의 대남 정책결정과정에서 있어 북한군부의 역할에 대한 중요한 논쟁을 제기하고 있는

3) 과거에도 북한 외교관들은 강경파가 북한에 존재하며 강경파인 군부의 견제로 인해 북·미관계 개선이나 경수로협정 체결 등에 난관이 많다는 발언을 유포하였다.

4) 만수로프는 1994년 북·미 기본합의서가 체결된 것이 결국 김정일, 외교부, 원자력공업부, 에너지, 채취공업, 대외무역, 금융, 통신 분야의 친서방 관료들의 승자연합이 인민군, 당료, 사회안전부, 경공업 부서의 엘리트들의 패자연합을 압도했기 때문이라는 분석을 내놓기도 하였다. Alexander Mansourov, “North Korean Decision Making Processes Regarding the Nuclear Issue” 참조.

것이다.

그런데 이러한 논쟁으로부터 한 걸음 더 나아가면 북한의 권력 구조 및 정책결정과정에 대한 다음과 같은 두 가지 서로 상반된 근본적인 문제와 맞닥뜨리게 된다. 즉 한편으로는 북한이 사회주의 국가이고 노동당에 의하여 지배되고 있기 때문에 동구사회주의국가들이 그러했던 것처럼 당정치국과 같은 의사결정기구 내에서 집체적 협의에 의하여 중요한 정책들이 결정되며, 당·정·군 내부에 강경파와 온건파가 있어 의사결정시 대립하고 있으며, 김정일 위원장도 이러한 의사결정과정을 용인하고 있다고 보는 견해가 그것이다.⁵⁾

반면에 남북관계에 관한 북한 내부 의견조율 과정에서 이른바 ‘강경파’의 입김이 작용하고 있으며, 김정일 국방위원장이 군부 강경파를 달래기 위해 강경파의 손을 들어줬다는 식의 주장은 “북한의 정책결정 과정에 대한 이해가 부족하고 남한식 사고와 잣대로 북한을 들여다보기 때문”이라는 주장이 그것이다. 즉 수령을 정점으로 하는 유일지도체제 하의 북한 정치구조에서 군부라는 정치적 집단은 존재하지 않으며 북한에서 군은 결정된 정책을 지지하고 맡은 바 임무를 수행하는 집단에 불과하다는 것이다.⁶⁾

따라서 본 논문은 이러한 논의의 연장선상에서 북한의 대남 정책결정과정에서의 군부의 역할을 규명하고자 하는 것이다. 즉 김일성 사후 북한에서 군의 역할이 전례 없이 강조되고 있는 상황에서 북한 군부의 정치적 세력화 또는 영향력 문제는 지속적인 관심의 대상이 되어 왔으며 우리의 대북 정책 결정에도 영향을 미쳐왔다. 따라서 북한의 대남 정책결정과정에서 북한 군부의 영향을 들여다보는 것은 북한 사회의 성격은 물론 북한의 권력구조에 대한 이해를 도우며, 또한 이러한 분석은 결국 우리의 대북정책의 방향을 결정하는 데 중요하다는 것이다.

5) 고영환, 『북한 외교정책결정기구 및 과정에 관한 연구』(경희대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000), p. 13.

6) 정영태, 『김정일 체제하의 군부의 역할 : 지속과 변화』(서울 : 민족통일연구원, 1995); 유광진, “북한의 개혁개방결정에 있어서 당, 정, 군의 역할,” 『국방학술논총』 제8집(서울 : 한국국방연구원, 1994).

II. 북한의 정책결정 구조

1. 제도적 정책결정

북한에서의 정책결정과정을 제도적인 측면에서 보면 당과 국가기구의 이원적 체제를 통해 수립되고 집행된다고 할 수 있다. 1980년 당규약은 당대회가 ‘당 노선과 정책 및 전략전술에 관한 기본 문제를 결정’하고 당중앙위원회는 ‘당의 노선과 정책을 수립하고 그 수행을 조직 지도한다’고 규정하고 있고, 1998년 헌법은 최고인민회의가 ‘국가의 대내외 정책의 기본 원칙을 세운다’고 규정하고 있으며, 내각이 “국가의 정책을 집행하기 위한 대책을 세운다”고 되어 있다. 따라서 북한의 정책결정구조를 당규약과 헌법을 중심으로 보면, 먼저 당에서 총비서의 영도에 따라 정치국 및 정치국 상무위원회가 핵심적 결정 기구의 역할을 담당하며 당중앙위원회 전원회의를 거쳐 당대회 및 당대표자회에서 정책을 공식화하고, 국가 기구인 최고인민회의에서 정책을 법적 제도화하며, 국방위원장의 지도하에 내각에 의해 집행된다는 것을 의미하는 것이다.

이러한 북한의 정책결정과정에서 먼저 당 기구의 역할을 살펴보면, 1980년 당규약에서 당대회는 당의 최고지도기관으로서 ‘당노선과 정책 및 전략전술에 관한 기본문제를 결정한다’고 규정되어 있으며, 당대표자회는 당대회와 당대회 사이에 ‘당노선과 정책, 전략전술에 관한 긴급한 문제를 결정’하는 기구라고 규정되어 있다. 따라서 당 대회는 당규약의 제정 또는 개정, 당의 노선 및 중요 정책을 결정하는 자리임을 알 수 있다. 그러나 당대회와 당대표자회는 당노선과 정책을 둘러싼 논쟁과 토론장소가 아닌 단순히 이미 결정된 노선이나 정책을 공식화하는 형식상의 최고의결기구에 불과하였으며, 그나마 1980년 제6차 당대회 이후 개최되지 않고 있다.

당중앙위원회는 당대회와 당대회 사이의 당사업을 지도하는 사실상의 핵심기구로서 당규약은 당중앙위원회가 ‘당의 노선과 정책을 수립하고 그 수행을 조직 지도한다’고 규정하고 있으며, 당중앙위원회 전원회의는 ‘해당 시기 당이 직면한 중요문제를 토의 결정한다’고 규정되어 있다. 따라서 규범적으로는 당의 노선과 정책을 결정하는 기관이 당중앙위원회이다. 그러

나 전원회의는 인원, 개최시기, 회의기간 등을 고려할 때 실질적인 정책결정기구라고 보기 어렵다. 즉 1980년 제6차 당대회시 중앙위원회는 정위원 145명, 후보위원 103명으로 구성되어 정책을 토론하고 결정하기에는 너무 많다고 할 수 있다. 또한 6개월에 1회 이상 소집하도록 되어있는데도 불구하고 1980년대를 통해 연 1회 정도 개최되었으며, 대부분 3일 이내 종료됨으로써 정책의 결정보다는 결정된 사항에 대한 추진하는 역할을 하였고, 더구나 1993년 12월 제21차 전원회의 이후 소집되지 않고 있다.

당의 노선 및 정책결정에 있어서 핵심적 기구는 정치국과 정치국 상무위원회라고 할 수 있는데, 구소련과 동구 사회주의 국가들에서는 당정치국이 주요 정책을 결정하였던 것은 주지의 사실이다. 당규약은 정치국과 정치국 상무위원회가 ‘전원회의와 전원회의 사이에 당중앙위원회 명의로 당의 모든 사업을 조직 지도한다’고 규정함으로써 실질적인 최고 정책결정기구임을 규정하고 있다. 그러나 정치국은 규범적으로는 당의 핵심인물들로 구성된 집단지도기구라고 할 수 있지만 회의 의제 등 현실 운용의 측면에서 볼 때 정치국 회의에서 당노선이나 대외정책 등 중요 정책을 논의하지는 않은 것으로 보인다. 공개된 정치국 회의 의제를 볼 때 함흥수산물가공문제, 경제계획문제, 공화국수립 40주년문제 등 정책집행상의 문제나,⁷⁾ 1986년 10월에는 김일성의 소련방문, 1987년 5월에는 김일성의 중국방문, 1988년 김일성의 몽고방문, 1991년 10월에는 김일성의 중국방문 등 김일성의 대외방문 성과를 평가하고 양국관계의 확대 발전을 결의하는 자리로 이용되었을 뿐 당의 노선 또는 정책을 결정하는 자리가 아니었다. 김일성 생존시 당 정치국은 대외 보도상 필요하다고 판단될 때 소집되고 명의를만 사용하였을 뿐, 어떤 사안을 정치국 내부에서 충분한 협상과 토론에 의해 정책으로 결정한 사례는 거의 없었다. 그나마 김일성 사후에는 당 정치국 회의는 단 한 번도 열리지 않은 것으로 확인되고 있다.⁸⁾

정치국 상무위원회는 당의 중요문제에 대한 최종적인 결정권을 행사하는 북한 정치구조에 있어 최고권력기관이라 할 수 있다. 1980년 제6차

7) 서대숙, 『북한 권력 엘리트 구조변화에 대한 비교 연구』 (서울 : 국토통일원 조사연구실, 1988), pp. 33~35.

8) 고영환, 『북한 외교정책결정기구 및 과정에 관한 연구』, p. 28.

당대회시 상무위원은 김일성, 김일, 오진우, 김정일, 이종옥 등 5명이였다. 그러나 김일성 생존시에도 상무위원회는 당의 집단지도기구라기보다는 형식적인 집단의사결정기구의 역할을 하였으며, 실질적인 권한은 김부자에게 독점되어 다른 상무위원들은 사실상 결정된 노선의 지지세력에 불과하였다. 더욱이 5인의 상무위원 중 김일성 및 김일, 오진우, 이종옥 등이 차례로 사망한 이후 새로운 충원 없이 김정일만이 상무위원직을 유지하고 있는 비정상적인 상태가 계속되고 있다.

한편 당군사위원회는 조명록 총정치국장, 김영춘 총참모장, 김일철 인민무력부장 등 대부분 무력과 관련된 부서의 고위직책의 군부지도자들로 구성되어 있어 실질적인 군사정책결정기구의 성격을 가지고 있음을 예상할 수 있다. 그러나 현재까지 군사위원회의 회의시기, 의제, 회의형태에 대하여 알려진 바 없으며, 고정 사무실을 가지고 정책을 입안하거나 개발하는 인력을 가진 상설기관이 아닌 회의체의 성격을 가지고 있다.

다음은 헌법적 측면에서 볼 때 북한의 국가기관들은 입법, 행정, 사법의 3권 분립을 이루고 있다. 최고인민회의가 입법부문의 최고기관인 반면 국방위원회 및 내각 등이 행정부문의 주요 책임을 지고 있다.

먼저 최고인민회의는 헌법상 '대내외정책의 기본원칙을 세운다'고 되어 있다. 그러나 최고인민회의는 상설기구라고는 최태복 의장과 그의 부속실로 구성되어 있으며, 최태복 의장은 최고인민회의가 진행될 때 회의진행만 맡아보고, 대외적으로 외국 국회의장 또는 국회대표단을 영접하는 임무만을 수행한다. 따라서 하부조직이 하나도 없는 최고인민회의는 당·정·군 등 각 분야에서 이미 작성한 정책들을 통과시키기 위한 고무도장에 불과하다. 실제로 최고인민회의는 2000년 이후에는 매년 단 하루만 개최되었고, 또한 대의원들의 발언 내용을 보더라도 상정되는 안전에 대한 지지, 사업성과 선전, 참여 강조, 충성다짐 등의 내용으로 일관하고 있다.⁹⁾

최고인민회의 상임위원회는 북한의 개정 헌법 제106조와 110조에 의하면 '국가의 최고 주권기관이며 정책과 그 집행을 위한 대책을 세운다'고 되어 있다. 그러나 현실적으로 상임위원회는 위원장, 명예부위원장과 서기장들의 사무실과 의전 및 외사사업을 보좌하는 대외사업부서, 부속실 등 소

9) 위의 책, p. 25.

규모의 기구만 가지고 있을 뿐이다. 김영남 상임위원장이 하는 일은 대외적으로 북한을 대표하고, 외국대표단 혹은 대사들의 접견, 외국 출장 등이며, 그가 외국인을 만나 하는 발언도 외무성이 작성해 준다.¹⁰⁾

다음으로 국방위원회의 정책결정 기능을 살펴보면, 1998년 헌법 개정을 계기로 김정일은 주석에 취임하지 않고 국방위원장에 남아 있으면서 국정전반을 관할하게 되었고 국방위원회는 확대 개편되었다. 이를 근거로 일부 연구자들은 “국방위원회가 북한 권력의 핵으로 등장한 것이며 따라서 김정일 체제는 국가 주석이라는 法衣 대신 국방위원장이라는 軍衣를 걸친 수정된 군국주의화”¹¹⁾로서 군부집단지도체제의 군사평의회와 같이 국가정책결정의 핵심지도부가 될 가능성이 높다고 분석하기도 하였다.¹²⁾ 그러나 개정된 헌법 조항을 보면 국방위원장 직책의 권한은 크게 강화된 데 비하여 국방위원회의 권한에는 큰 변화가 없다. 즉 개정헌법 제100조에는 “국방위원회는 국가 주권의 최고 군사지도기관”이라고 규정해 놓아 국방위원회의 권한을 강조하고 있으나 102조에는 “국방위원장이 일체의 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도한다”고 되어 있다. 그렇다면 국방위원회는 위원장 한 사람의 권한을 법적으로 보장하기 위해 만들어진 비상설 기구라고 말할 수 있을 것이다.¹³⁾

이렇게 당규약 및 헌법에 명기된 당 및 정부 기구들은 제도적으로는 정책결정의 책임을 분담하면서 그 구성원들의 정책결정에의 참여가 보장되어 있다. 그러나 앞서 논의한 것처럼 실제로는 정책결정과정에서의 각 기구들의 기능은 제한되어 있거나 유명무실하였다는 것을 알 수 있었다. 즉 북한의 정책결정과정에서의 당 및 정부 기구들은 현실정치에서 혁명적 수령관에 입각한 유일지도체제로 인해 그 의미를 상실해 왔다는 것이다.

다음 장에서 보다 상세히 논의되겠지만 김정일 국방위원장은 당과 국가의 공식기구를 통한 정책결정보다 실무적인 핵심인물들과의 개인적 접촉을 통해 정책을 결정하는 행태를 보여왔다. 현성일은 “1980년대 이후 김

10) 위의 책 p. 26.

11) 강신창, “북한군의 통수·방위결정체제의 변화와 특징 - 포스트 김일성·김정일 시대” 『북한연구학회보』 2권 2호 (1998).

12) 김연철, “가부장적 권력과 군사국가의 결합,” 『통일한국』 (1999. 10), p. 31.

13) 장명순, 『북한군사연구』 (서울 : 팔복원, 1999), pp. 187~189.

정일 국방위원장은 실무부서 → 김정일 → 김일성의 보고체계가 확립되었으며 김정일 국방위원장이 거의 모든 사항을 직접 결정하였다”고 주장하였다. 이러한 경향은 정치, 경제, 군사, 외교 등 모든 분야에서 공통적인 현상으로 보여지는데 김정일 시대 정책결정과정에서 당과 정부의 기구들의 역할은 사실상 김정일 국방위원장을 핵심으로 하는 별도의 채널에서 결정된 정책에 대하여 지지 또는 지원하는 정도에 그치고 있다는 것이다.

2. 실제적 정책결정

북한에서는 노동당이 “오직 위대한 수령 김일성 동지의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도”된다는 당규약 전문이 말해주듯이 당중앙위원회를 비롯한 각종 기구들이 수령의 지도하에 놓이게 됨으로써 당노선 및 정책결정 권한은 제도적으로나 현실정치과정에서 오직 수령에게 집중되어 있다. 따라서 북한의 정책결정과정은 기본적으로 북한정권의 권력구조가 갖고 있는 특성을 그대로 반영하고 있다. 북한정권에 있어 권력구조는 유일적 영도력을 가진 김정일 국방위원장을 정점으로 당과 정부 기관들이 피라미트 형태와 같은 조직체계를 형성하고 있다. 실제로 북한에서는 국가기관에 대한 수령 유일적 영도를 강조하고 있으며, 그 결과 북한의 정책결정기구는 형식적 헌법 규정상 국가기구와 실제적 정치권력상의 당 기구로 구분되나, 김정일 국방위원장의 권력 초독점화 현상이 심화된 것으로 평가되며, 이러한 권력 초독점화는 정책결정과정에서 김정일 국방위원장의 통치스타일이 깊이 반영될 수밖에 없을 것이다.

김정일 국방위원장의 통치스타일¹⁴⁾은 먼저 노동당, 인민군, 내각, 공안 기구 등을 별도로 장악하고 정보를 취합하면서도 이들 사이에는 정보의 흐름이나 핵심적 사안에 대한 협의를 불가능하게 한다. 그의 지시는 해당 기관에 직접 내려지며 그 자신에 의해 직접 점검된다. 그는 각 기구의 최고 직책의 소유자에게 전권을 위임하여 처리하지 않는다. 그는 차계선 또는 차차계선의 직책을 가진 간부를 직접 관리하면서 임무도 주고 보고도

14) 김성철, 『김정일의 통치 스타일과 정치체계의 운용』, (서울: 통일연구원, 2001), p. 6.

받는다.¹⁵⁾ 김정일 국방위원장은 획일적이고 엄격한 위계질서를 중시하는 동시에 매사를 체계적이고 치밀하게 처리하는데, 공개된 토론이나 의견교환보다는 당, 정, 군의 각 보고채널을 통해 정보를 수집한다. 따라서 정책결정을 위한 정보의 종합과 판단이 모두 최고지도자인 자신에게 집중하도록 만드는 것이다.

따라서 이러한 김정일 국방위원장의 통치스타일에 의하여 북한의 실제적 정책결정구조는 집단적인 의사결정 없이 김정일 국방위원장 개인에게 수직적으로 보고되고 지시되는 식으로 단선화되어 있다. 이렇게 단선화된 정책결정 과정은 크게 두 가지로 압축할 수 있다. 첫째는 김정일 국방위원장이 자신의 직접적인 판단에 기초하여 주요 노선과 정책을 결정, 상의하달식으로 집행하는 과정이며, 둘째는 당·정·군 해당분야에서 일정한 정책을 입안한 후 검토를 거쳐 김정일 국방위원장의 비준을 받은 후 집행하는 하의상달식 정책결정과정을 들 수 있다.¹⁶⁾

먼저 상의하달식 정책결정과정을 살펴보면, 김정일 국방위원장은 거의 모든 부문에 관여하여 정책을 결정하고 있으며, 이렇게 김정일 국방위원장이 직접 판단 입안하여 하달한 정책들은 그 집행에서 절대성을 가졌다.¹⁷⁾ 이렇게 김정일 국방위원장이 직접 결정을 하여 하달한 정책은 소위 ‘강령적 교시’나 ‘지시’라고 불리어 지며, 노동당 규약 제1장 4조 1항과 1974년 2월에 발표된 『당의 유일사상체계확립의 10대 원칙』 제4조 ‘위대한 수령의 혁명 사상을 신념으로 받들고 수령의 교시를 신조화 하여야 한다’와 5조 ‘위대한 수령의 교시 집행에서 무조건성의 원칙을 지켜야 한다’는 것에서 알 수 있는 것처럼 절대적으로 집행되어야 하는 것이다. 따라서 이러한 김정일 국방위원장의 지시·교시에 대하여 이의를 제기하거나 정책의 옳고 그름에 대해 토의하는 것은 불가능하다.

하의상달식 정책결정과정에서 가장 중요한 것은 소위 ‘제의서’이다. ‘제의서’는 중앙당, 내각, 외무성, 인민무력부, 인민보안성, 국가안전보위부

15) 예를 들어, 인민무력상인 김일철은 실질적 서열은 6위로서 총정치국장인 조명록(3위)이나 총참모장인 김영춘(5위)보다 결코 높지 않다. 김정일은 오히려 조명록과 김영춘에게 나름의 임무를 주고 관리한다.

16) 고영환, 『북한 외교정책결정기구 및 과정에 관한 기구』, p. 14.

17) 고영환, “북한의 정책결정에 관한 소고,” 『북한조사연구』, p. 65.

등 각 부서들의 정책안을 제의서 형식으로 올려 비준하는 방식으로 직접 사람을 상대하는 것이 아니라 제의서라는 문건을 통하여 사업하는 김정일 국방위원장의 정치적 지도방식을 말한다. 즉 김정일 국방위원장은 수령절대주의체제를 구축하면서 정치적 지도의 방식으로 각 부서들이 정책안을 제의서 형식으로 올려 비준 받는 것을 제도화하였다. 특히 새로운 문제와 원칙적인 문제는 예외 없이 제의서를 제출하여 비준받도록 하였다.

예를 들면 북한의 조선노동당 중앙위원회 안에는 조직지도부와 선전선동부를 위시하여 여러 개의 부서와 각 부서에는 또 여러 개의 과가 있다. 일반적으로 각 과에서 정책과 관련된 제의서 또는 정세 자료보고를 작성하여 부부장과 부장을 거쳐 비서에게 올라와 통과되면 문건을 김정일 국방위원장에게 올리게 된다.¹⁸⁾ 그러면 김정일 국방위원장은 이런 자료를 기초로 독자적인 판단에 의해 명령, 지시를 내릴 수도 있고 제의서에 서명할 수도 있다.¹⁹⁾

북한에는 중앙당 외에도 내각과 외무성, 인민무력부, 인민보안성, 국가안전보위부 등 직접 제의서를 올리는 단위들이 있기 때문에 김정일 국방위원장에게 올리는 제의서들과 보고서들의 양은 엄청나다. 그렇지만 김정일 국방위원장은 아무리 바쁜 일이 있어도 밑으로부터 올라오는 제의서는 모두 직접 보고 결론을 내린다. 이 모든 것은 방대한 작업량이지만 김정일

18) 군사정책 결정과정에서는 김정일이 군사문제에 관해 판단하고 결정하는 근거가 되는 제의서를 제출하는 기관은 크게 당과 인민무력부로 나뉜다. 당에서 제의서를 제출하는 기관은 당군사부, 민방위부, 당조직지도부 13과가 있다. 당군사부는 자체적으로 분석한 자료와 인민무력부로부터의 보고자료, 노동당 대외정보조사부, 총참모부 정찰국 국제군사문제 분석과, 총정치국 대외정보과 등으로부터 대외 군사동향 자료를 받아 종합 분석해 그 결과를 당조직지도부 13과로 넘긴다. 당에서는 당조직지도부 13과가 군대 당정치사업을 중심으로 군사문제 전반을 통제하고 인민군내 군사행정문제는 총참모부 작전국이 총괄해 김정일 서기실 군사담당에게 제출한다.

19) 제의서에 서명하는 형식을 택할 경우 김정일은 3가지 방식을 선택한다. 첫째, 이름과 날짜를 기록하는 경우이다. 이는 최고사령관의 명령, 지시, 노작으로 결정되며 무조건성의 원칙에 따라 집행해야할 대상이 된다. 둘째, 이름만 서명하는 경우이다. 정책방향에 동의한다는 뜻으로 반드시 집행할 필요는 없지만 그런 방향으로 하도록 담당부서에 위임한다는 뜻이다. 셋째, 날짜만 기입하거나 밑줄을 긋는 경우가 있다. 시행해도 좋고 안 해도 좋다는 의미이다.

국방위원장은 이 사업을 절대로 다른 사람에게 맡기지 않고 직접 처리한다. 따라서 정책입안과정에서 부처간의 협의가 있을 수 있고 이 과정에서 특정 부서의 영향이 있을 수 있다. 그러나 중요 정책에 대한 정책의 결정은 언제나 김정일 국방위원장만이 할 수 있으며, 이 최종적인 결정과정에서 군부나 다른 부서가 영향을 미친다는 것이 불가능한 것으로 평가된다.

따라서 이러한 북한의 실제적인 정책결정 과정의 특징을 살펴보면, 첫째, 김정일 국방위원장의 판단에 따라 결정하고 지시하는 독단적인 특징을 갖고 있다. 북한 정책결정과정은 김정일 국방위원장의 명령과 지시를 무조건성의 원칙에 따라 집행하는 지시-집행 단계로 단순화되어 있다. 따라서 당 및 국가기구는 형식상 권한과 상관없이 지시-집행의 중간과정에서 보조적인 기능에 머물고 있으며, 이런 정책결정과정의 특징을 가능케 하는 것이 제의서라는 절차이다. 제의서를 제출하고 이에 서명하는 과정이 정책결정의 대부분을 차지한다고 볼 수 있다. 따라서 최종결정은 김정일 국방위원장만의 권한이며 군부 등이 영향을 미칠 수 없다는 것이다.

북한의 정책결정과정의 두 번째 특징은 김정일 국방위원장을 정점으로 하는 수직적 관계만이 존재하고 개인 및 부서간 횡적 관계는 철저히 차단된 구조를 유지하고 있다는 것이다.²⁰⁾ 황장엽의 증언에 의하면 군부든 아니든 북한권력내의 간부급 인사들은 어떠한 횡적 연결도 철저히 금지되고 있으며, 공식적인 자리를 제외하고 서로 만나는 것은 물론 단순히 연락하는 것도 금지되고 감시된다는 것이다. 케네스 퀴노네스(Kenneth Quinones)도 북한의 군부, 외교부, 원자력 총국 등 북한 정부내 각 부처들이 수직적으로 김정일 국방위원장에게만 보고하며, 부처간 횡적인 협조는 전무한 것으로 보고 있다.²¹⁾

세 번째 특징은 토의를 통한 정책결정이 이루어지지 않고 있다는 것이다. 즉 당·정·군 등 각 조직은 계선을 통해 정기적으로 보고하고 있으나 토의 등을 통한 정책결정은 별로 없는 것으로 나타난다. 김일성 사망후 당

20) 허문영, 『북한 외교정책결정 구조와 과정 : 김일성시대와 김정일시대의 비교』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 104.

21) Kenneth Quinones(미 국무부 정보조사국 북한담당관) 발언, KEI 및 Atlantic Council 주최 북한정세토론회, 1997. 9. 22.

중앙위원회 전원회의는 한 번도 열리지 않았다. 더욱이 당정치국 회의를 소집하였다는 보도 역시 단 한 번도 없다. 1998년 이후 매년 개최하고 있는 최고인민회의도 2000년 이후 매년 단 하루만 개최하였을 뿐이다. 김정일 국방위원장은 오직 자신의 판단에 따라 정책을 결정 지시하는 독단적 정책결정을 선호하고 있다는 것이다. 1993년 초 NPT 탈퇴 선언도 사전에 정치국 또는 비서국 회의를 비롯한 간부간 협의 없이 김정일 국방위원장의 직접적 지시 하에 외교부가 극비에 추진한 것이라고 한다.²²⁾

과거 김일성은 당 정치국이나 정치국 상무위원회 등을 활용하는 합의형 성향을 갖고 있었는데, 김정일 국방위원장은 정치국 회의를 소집하고 정치국 위원들의 의견을 수렴하여 정책에 반영하는 그런 통치스타일을 가지고 있지 않으며, 독단적으로 결정하여 자기의 정책이나 노선에 대해 이견을 제기하면 가차없이 처벌하였다. 예컨대 김정일 국방위원장은 자신에게 절대 복종하는 사람만 중용하며 회의시에도 자기가 말을 많이 하고 비서들이 자기말에 찬성하는 쪽으로 끌어내는 데 주력한 것으로 전하고 있다. 따라서 김정일 국방위원장에게 건의할 수 있는 기관이 없고 오직 김정일 국방위원장 교시를 수행하는 기관만 있다고 할 수 있다. 따라서 모든 간부들은 ‘웁소 부대’에 불과하다고 황장엽은 증언하고 있다.²³⁾

마지막으로 정책 입안시 김정일 국방위원장의 사상과 의도에 맞는가를 철저히 검토한다는 것이다. 즉 하의상달식의 경우 정책 입안시 김정일 국방위원장의 사상과 의도에 맞는가를 철저히 검토하며 그 다음 단계로 당의 『유일사상 체계 확립의 10대 원칙』에 어긋나지 않는가를 문구 하나 하나를 검열하는 절차를 거친다. 북한사회에서 김정일 국방위원장은 초당규약적, 초헌법적인 위치에 있다. 김정일 국방위원장의 발언은 말 그대로 법

22) 핵문제 발생후 김정일의 지시하에 강석주 제1부부장이 책임지고 외교부 참사실과 국제기구국, 조약 법규국, 제16국(미국담당국) 등 유관 부서들의 유능한 담당자들로 ‘핵 상무조’를 조직하였다. 그리고 보안을 위해 평양시 교외의 고방산 초대소(외교부 초대소)에서 외부와 격리된 가운데 김정일과의 직접 보고 체계를 갖추고 모든 협상 전략과 전술을 수립하였다. 북·미 협상이 진전되어 실무 단계에 이르자 원자력 총국과 영변의 원자력연구소 등 기술실무기관 담당자들도 여기에 참여하였다. 한편 NPT 탈퇴는 ‘핵 상무조’의 실무담당자들도 모르게 김정일이 극비에 전격적으로 결정한 것으로 알려진다.

23) 황장엽 증언, “조선문제,” 『조선일보』, 1997. 4. 22.

이며 김정일 국방위원장의 발언에 어긋나게 행동한 정책작성자들은 정치적 생명은 물론 육체적 생명까지 제거되었다. 북한에서 정책작성자들의 뇌리에는 항상 이 10대 원칙이 영향을 미치고 있다.²⁴⁾ 따라서 김정일 국방위원장에게 비위를 거슬리는 내용을 보고할 경우 파직당할 우려가 있기 때문에 어느 누구도 제대로 보고하지 못하고 있는 실정이다.

Ⅲ. 북한 군부의 위상 강화

당의 군대, 혁명의 군대, 김부자의 군대로서의 북한군은 김일성 사망 이후 경제난, 체제난 등 위기 극복과정에서 체제수호의 중추적인 역할을 수행해 오고 있다. 북한은 1998년 3월 9일자 노동신문 정론에서 구소련 및 동구 사회주의권 몰락에 대해 “군대를 비사상화, 비정치화 함으로써 총을 쏜 군대가 당이 변질되고 국가가 와해되는 것을 보고도 속수무책으로 나앉아 혁명의 전취물을 지켜내지 못한 결과였다”고 분석하였다. 따라서 북한은 군대를 ‘혁명의 주력군이며 나라의 기둥’으로 내세우며 군대를 강화하는 ‘군사우선정책’을 적극적으로 추진하면서, 북한군의 정치·경제·사회 각 분야에서의 역할을 확대하고 있다. 북한은 “인민군대가 혁명적 군인정신으로 우리 식 사회주의의 결정적 승리를 위한 돌파구를 열어나가는 데 핵심적 역할을 수행하고 있다”²⁵⁾고 선전하는 등 소위 ‘선군정치’를 강조하고, ‘사회주의 강성대국’ 건설을 위해 ‘선군혁명영도’ 역할을 크게 부각시키고 있다.

이처럼 ‘선군정치’에 의한 군부중시 통치체제를 유지하면서 북한의 권력 체계에서 나타나고 있는 특징중의 하나가 군부의 위상강화 현상이며, 이러한 군부의 위상강화 현상을 권력구조측면과 군의 역할이라는 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다.

먼저 북한군의 위상변화는 권력구조에서 특히 부각되고 있다. 특히 국방위원회의 지위와 권한이 강화되었다. 1998년 9월 5일 최고인민회의 제

24) 고영환, 『북한 외교정책결정기구 및 과정에 관한 연구』, p. 67.

25) 『로동신문』, 1998. 2. 8.

10기 1차 회의에서 헌법을 개정하여 국방위원회에 ‘전반적 국방관리’(제100조)와 ‘국방부문의 중앙기관의 설치와 폐지권’(제103조)까지 부여함으로써 권한을 대폭 확대하였다. 그러나 이러한 국방위원회의 군에서의 위상 강화와는 별도로 국방위원장은 국가의 최고권력으로 설정되었다. 즉 북한은 주석제를 폐지하는 대신 국방위원장을 “국가의 최고직책이며 우리 조국의 영예와 민족의 존엄을 상징하고 대표하는 성스러운 중책”²⁶⁾이라고 함으로써 국방위원장이 국가원수격의 실권적 지위임을 밝혔다. 따라서 논쟁의 여지는 있지만 최소한 형식상으로는 국방위원장이 국가 최고위직임으로 국방위원회도 국정전반을 지도하는 위치로 격상되었다고 평가할 수 있을 것이다.

둘째, 현역 군인사가 통치기구에서 차지하는 비율이 증가하였다는 것이다. 즉 북한의 군부가 지니는 주요 정치세력으로서의 성격은 노동당 및 국가기구 내에서 차지하는 군부 지도층의 비율 및 위치를 통하여 가장 잘 파악할 수 있다. 국가의 최고 통치기구가 된 국방위원회의 구성원 10명 중 김정일 국방위원장을 포함하여 7명이 현역 장령이며, 현역 군인이 아닌 위원은 김철만, 연형묵, 전병호이다. 그러나 김철만은 제2경제위원회 위원장, 전병호는 군수담당 비서이며 연형묵은 북한 군수공장이 밀집되어 있는 자강도당 위원장으로서 실제로는 국방위원 모두가 군 관련 주요 사업의 책임을 맡고 있다.

또한 군 고급 장교가 노동당내 요직을 차지한 비율은 대단히 높다. 정치국, 당중앙위원회 등 각종 권력 기관에서 군인이 차지하는 비중이 전체 성원의 약 1/3 정도로 소련을 비롯한 여타 사회주의 국가에 비해 월등히 높다.²⁷⁾ 특히 정치국 위원 11명중 김정일 국방위원장을 포함하여 5명이 군인으로서 45%를 차지하고 있다.

셋째, 일부에서는 권력서열적 의미가 없다는 주장이 있지만 김일성 사망 이후 주요 행사의 주석단 서열에서 군인사의 숫자가 증가하고 서열이

26) 최고인민회의 상임위원장 김영남의 김정일 국방위원장 추대 연설 내용, 『로동신문』, 1998. 9. 6.

27) 김영진, “군부의 정치적 역할,” 김준엽·스칼라피노 공편, 『북한의 오늘과 내일』, pp. 104~105.

점차 상향되어 가고 있다. 즉 다음 표에서 보는 바와 같이 1994년 김일성 장의위원회에는 오진우와 최광만이 서열 20위 이내에 있었으나, 1998년 9월 최고인민회의의 제10기 1차회의 이후 5명이 서열 20위 이내로 진입하였다. 특히 1994년 김일성 장의위원회시와 현재의 권력 서열을 비교하면, 조명록 총정치국장은 84위에서 3위로, 김영춘 총참모장은 83위에서 5위로, 김일철 인민무력부장은 85위에서 6위로, 이을설 호위사령관은 73위에서 7위로 격상되었다. 그리고 주석단 서열 30위 이내에서의 군부 현황을 보면 최근 김일성 90회생일 기념 중앙보고대회시 주석단 서열에서 군부 인물 11명(37%)이 포진하고 있다.²⁸⁾

<표 1> 북한 주석단(20위 이내)의 군의 비중 변화

	'94. 7. 8	'98. 7. 8	'98. 9. 5	'02. 4. 15
	김일성 장의위원회	김일성 4주기 추모회	최고인민회의 제10기 1차회의	김일성 90회생일 중앙보고대회
군인사 숫자	2	3	5	5
군인사 (서열)	오진우(2) 최 광(9)	이을설(7) 조명록(8) 김영춘(9)	조명록(7) 이을설(8) 김일철(9) 김영춘(14) 백학림(19)	조명록(3) 김영춘(5) 김일철(6) 이을설(7) 백학림(8)

넷째, 김정일을 국방위원장으로 추대한 1998년 제10기 최고인민회의의 대의원 선거에서 군인의 비중이 109명으로 제9기 때의 62명에 비해 대폭 증가함으로써 군부를 중심으로 하고 있음을 반영하고 있다.

28) 서열 21~30위의 군인물은 이용무 국방위 부위원장(차수, 22위), 김익현 당민방위부장(차수, 23위), 이하일 당군사부장(차수, 24위), 전재선 1군단장(차수, 28위), 장성우 3군단장(차수, 29위), 박기서 평방사령관(차수, 30위) 등이다.

<표 2> 최고인민회의의 제9, 10기 대의원의 직능별 비교

	근로자	관료	당료	군인	학자	기타	계
제9기	263	207	80	62	49	26	687
제10기	265	178	90	109	23	22	687

다섯째, 김정일 국방위원장의 관심분야를 가늠할 수 있는 공개활동이 군에 집중되어 있다. 1995년 20회를 시작으로 1996년에는 35회, 1997년 40회, 1998년 49회로 증가하였다. 그리고 2000년 남북정상회담으로 김정일 국방위원장의 군관련 행사 참석이 다소 감소하였으나, 2001년 56회로 다시 크게 증가하였다.

<표 3> 1994년 이후 김정일 공개활동 중 군관련 행사

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
총횟수	21	35	52	59	70	69	95	146
군관련 행사	1	20	35	40	49	41	22	56
%	4.7	57	74	67	70	59	23	38

특히 김일성이 1945년부터 1994년 사망시까지 군관련 행사 참석이 15.1%를 차지한 데 비하여 김정일은 1995년부터 2001년까지 62.6%를 차지하였다.

<표 4> 김정일과 김일성의 군사부문 공개활동 비교

구 분	김일성('45-'94)	김정일('95-'01)
군사분야	15.1 %	62.6 %
비군사분야	84.9 %	37.4 %

자료 : 통일부, 『북한동향』 제588호 (2002. 4. 20~2002. 4. 26), p. 43.

다음으로 김정일 국방위원장 체제하의 군부의 비군사적 분야 즉 정치·경제·사회 분야에 있어서의 기능과 역할은 유례가 없을 만큼 확대되고 있

다. 먼저 김정일 정권은 소련 및 동유럽의 사회주의체제 와해와 김일성 사망 이후 정치·경제·사회적 위기로 인한 체제 붕괴 위험 때문에 잘 조직된 군을 혁명의 기둥으로 삼아 정권 및 체제수호의 역할을 담당하게 하고 있다. 김정일 국방위원장이 “총대 우에 평화가 있고 사회주의가 있다. 총대를 틀어쥐지 않고서는 사회주의를 고수할 수 없다”고 강조한 사실에서 북한 당국이 체제유지를 위해 군을 얼마나 중시하고 있는지를 알 수 있다.

둘째는 군의 경제적 기능의 확대이다. 김정일체제에서 군부는 경제활동의 지원자적 입장에서 주체자로 바뀌고 있다. 북한군은 각종 산업 현장에 투입되어, 집단농장의 경영, 각종 건설사업, 기간산업의 운영 등에 직접적으로 간여하고 있는 것으로 알려져 있다. 지난해 북한군이 경제부문에 약 20여만 명을 투입하였으며, 현재 진행중인 개천-태성호간 수로공사나 대규모 토지정리사업 등에 대규모 병력이 투입되어 공사를 진행하고 있다는 것은 알려진 사실이다.

셋째, 군의 사회적 기능의 강화이다. 현재 북한에서 군은 사회 치안업무까지 담당하는 한편 사회구조를 군사체제화하고 있다. 특히 북한은 경제난에 따른 사회통제력 약화현상에 대해 큰 우려를 표명하고 이를 극복하기 위해 인민무력부 보위국을 보위사령부로 승격하여 국가적 보위감시 등 민간 부문에 대한 감시 및 통제를 담당하게 하는 등 사회통제 기능을 부여하였다. 또한 체제결속을 위하여 ‘혁명적 군인정신 따라 배우기 운동’이 전 사회적으로 확산되고 있으며, 특히 2001년 9월 21일 북한은 ‘번영하라 선군시대여’라는 제목의 노동신문 정론을 통해 “선군시대는 김정일을 중심으로 선군혁명을 통하여 군인이 중심이 되는 시대이다 … 천리마시대는 노동계급 정신이 선군시대에는 군인정신, 총대정신이 시대의 정신이다 … 모든 일군들은 혁명군대의 지휘관, 병사들처럼 영웅적 투쟁기풍을, 모든 가정은 혁명적 군인가정처럼 혁명화 하여야 한다”고 하면서 병영국가화를 도모하고 있다.

한편 군은 대외적으로도 적극적인 역할을 수행하고 있다. 즉 김정일 국방위원장은 소련 및 동구 사회주의권 붕괴 직후인 1992년 말에 이미 “제국주의자들과 계급적 원수들이 아무리 발악해도 인민군대만 강하면 문제 될 것이 없다”²⁹⁾는 입장을 피력한 바 있고, 2000년 8월 12일 남한 언론

사 사장단과의 만남에서 “내 힘은 군력에서 나오며, 외국과의 관계에서도 힘은 군력에서 나온다”고 하였다. 이는 김정일 국방위원장이 외부로부터의 압력에 의한 체제 위기 극복의 방법으로 강군 건설에 커다란 비중을 두어 왔다는 것을 의미한다. 특히 북한은 핵개발 능력을 가지고 있는 것으로 보이며, 또한 장거리 미사일 및 화생무기 등 대량파괴무기를 보유하고, 이를 대외 관계에 있어서 군사적 위협을 통한 협상력을 강화하는 데 이용하고 있다.

따라서 북한군의 경제·정치·사회적 영역으로의 역할 확대는 자연적으로 북한 군부의 위상을 높여 왔으며, 한마디로 북한은 정권 및 북한체제의 생존을 위한 전략적 차원에서 군부의 역할을 그만큼 중시하고 있는 것이다. 비록 북한의 군대가 정치적 목적으로 창설되었고 전통적으로 군에 대한 당의 정치적 통제가 매우 엄격하다고 할지라도 최근의 군부 중심의 비상 위기관리체제 하에서 북한 군부의 위상은 그 어느 때보다 높아졌다고 할 수 있다.

IV. 북한 정책결정 과정에서 군부의 역할

김정일 시대 북한의 정책결정과정에 대한 논쟁에서 선행연구들은 크게 다음 네 가지 견해로 구분될 수 있을 것이다.³⁰⁾ 첫째는 과도제 모델(집체적 협의론)로서 사회주의국가에서 흔히 볼 수 있듯이 북한에서도 노동당이 사회를 지배하고 있기 때문에 중요한 정책들은 당 정치국의 집체적 협의를 통해 결정되고 있다는 주장이다.³¹⁾

29) 김정일, 『김정일선집 13』 (평양 : 조선로동당출판사, 1998), p. 222.

30) 허문영, 『북한 외교정책결정 구조와 과정』, p. 30.

31) 김구섭, “김정일이 당 중앙군사위원 및 국방위원들의 건의와 조언을 받아 정책을 결정하는 집단적 결정형태,” 『동아일보』, 1997. 1. 6; 김학준, “앞으로 집단지도체제에 의해 통치될 가능성이 높음,” 『중앙일보』, 1995. 6. 1; 만수로프는 김일성 생존시 정책결정이 김일성 개인에 의해 일방적으로 결정되는 것이 아니라 당중앙위원회에서의 합의를 통해 이루어지는 것으로 보았으며, 이 같이 결정된 정책들은 최고인민회의를 통해 정당화되고 언론 및 방송매체를 통해 선전 확산되는 것으로 간주하였다. 북한의 NPT 탈퇴도 당중앙위 제9기 7차 전원회의에서(1993. 3. 11) 토론되었고 다음날 김정일에 의해 발표된 것으로

둘째는 좌우 갈등 모델(강온파 노선투쟁 또는 정책 대립론)로서 이 시각에 따르면 북한의 통치엘리트들은 보수강경파와 온건개방파로 나뉘어져 대립하고 있으며 최고지도자는 이들 가운데 절충주의를 취하고 있는 것으로 본다. 이 시각은 북·미 협상과 남북관계의 진전 등에서 강경 군부와 개혁·개방을 통한 경제침체 탈피를 주장하는 온건 기술관료들 사이의 긴장을 들고 있다.

셋째, 조직 동일시 모델이다. 이는 북한정치가 표면적으로는 김정일 국방위원장의 독재에 의해 추진되고 있는 것처럼 보이지만 실제로는 북한 지도부 구성원 또는 각 부서간 이해관계 또는 성향에 따라 다양한 내부갈등이 존재한다는 것이다. 따라서 정책은 이러한 집단간 타협의 산물이라는 것이다.³²⁾

넷째, 전제 모델(유일체제론)이다. 이 시각에 따르면 북한은 김일성과 김정일 국방위원장을 중심으로 유일체제가 완벽하게 구축되어 있으며, 이에 대항하는 다른 정책 노선이나 갈등 집단은 전무하다. 따라서 권력 엘리트간에는 어떤 정책 대립도 존재하지 않는다. 오직 최고 정책결정자의 지시에 의한 정책결정만이 존재한다는 것이다.³³⁾ 김정일 국방위원장의 유일지도체제와 당규약, 유일사상 체계 확립의 10대 원칙이 북한 사회를 통치하고 있는 한 집체적 협의나 강온파의 대립이란 있을 수 없다는 주장이다.³⁴⁾

이러한 북한의 정책결정과정에 대한 논쟁에서 핵심적인 주제는 북한 정치과정에서 군부가 정책결정에 있어 중요한 역할을 담당했을 것이라는 주

주장한다. Alexander Mansurov, *North Korea Decision Making Processes Regarding the Nuclear Issue* (USIP, 1994. 5)

32) Bruce Bueno de Mesquita & 모종린, “북한의 경제개혁과 김정일정권의 내구력 문제,” 『통일연구』 창간호 (연세대학교 통일연구원, 1997), 49~68; 북한 주재 경험이 있는 Malek-Abadi 전 이란 대사(1990~93)는 북한에서 정책결정이 김일성 또는 김정일 개인에 의해서만 내려지는 것이 아니며 주요 정책은 당내 소관 위원회의 협의와 승인을 거쳐 결정되는 것으로 증언한다. ‘외무부자료’, (1994. 8. 1)

33) 양성철, 『북한정치론』(서울 : 박영사, 1991), pp. 101~102.

34) 고영환, “북한의 정책결정에 관한 소고” ; 한호석, “김정일 총비서 추대와 김정일시대의 전망,” www.pond.com/~cka/ 참조

장과 유일지도체제로 규정되는 북한 정치구조에서 군부의 영향력은 제한적일 것이라는 주장 등 상반된 시각에 대한 것이었다.

즉 북한 군부의 역할을 강조하고 있는 연구자들의 주장은 북한의 군은 해방이후 북한정권의 수립으로부터 조선노동당과 사회주의체제 그리고 김일성 정권의 유지 발전에 핵심적 역할을 수행하여 왔으며, 또한 북한 군부는 당, 정, 군의 주요 직위에 진출하여 중요한 정책결정과정에도 깊이 관여하였다는 것이다. 특히 당과 국가의 최고의사결정기구에 다수의 군 인사가 참여함으로써 안보와 관련된 제반 정책결정과정에서 핵심적 영향력을 행사하고 있다고 주장하고 있다.³⁵⁾ 이를테면 최근의 남북관계 진전에 강경 군부가 제동을 걸고 있다는 분석이나, 남북 회담에서 북한측 대표들이 언급하는 군부 반발설 등이 그것이다.

반면 수령을 정점으로 하는 유일지도체제 하의 북한 정치구조에서 군부는 정책결정과정에서 독자적인 발언권을 가지고 영향력을 행사하기보다는 당과 수령이 제시한 노선과 정책을 옹호 지지하고 이를 강력히 관철하는 단순한 의사결정의 지지세력에 불과하다는 분석도 있다.³⁶⁾

따라서 이러한 북한의 정책결정과정에서의 군부의 영향력과 관련한 논쟁에서 중요한 이슈는 집체적 협의에 의한 정책결정과 결정과정에서의 강온과 대립이 있을 수 있는가 하는 것이다.

첫째, 북한이 사회주의국가이고 노동당에 의해 지배되는 사회이기 때문에 동구사회주의국가들이 그러했던 것처럼 집체적 협의에 의해 중요한 정책들이 결정되는가? 당과 국가의 정책결정에 있어 군부의 영향력은 군부 지도자들이 정치국 및 정치국 상무위원회 등 당의 최고기구에 참여하여 당지도자의 입장에서 노선과 정책결정에 영향력을 행사하는 경우를 상정할 수 있다. 즉 군부의 권력서열이 상승함에 따라 군부 엘리트들이 당·정의 주요 직책이나 상위 보직을 점유하게 되고, 군부의 위상은 강화될 것이며, 당의 기본 정책결정과정에서 군부 참여의 기회가 늘어나고 자신들의

35) 김구섭, 『김정일의 군인맥 및 군사정책 결정구조 분석』 (서울 : 한국국방연구원, 1996), 68; 이정수, “북한의 당군관계,” 『북한연구』 제3권 3호 (서울: 대륙연구소, 1992), p. 41.

36) 정영태, 『김정일체제 하의 군부의 역할』; 유광진, “북한의 개혁·개방 결정에 있어서 당, 정, 군의 역할” 참조.

이해를 극대화 할 수 있는 여건이 제공되기 때문이다. 따라서 당정치국 및 중앙위원회, 국방위원회 등 최고 의사결정기구에서 군부인사들에 의한 점유 비율이 증가하고 있다는 것은 북한의 정책결정과정에서 군부의 영향력 증가와 무관하지 않을 것이다.

그러나 이러한 군부의 정책결정기구에서의 점유 비율과 정책결정시 군부의 영향력을 연결하기 위해서는 북한이 주요 정책을 결정할 때 이들 정책결정기구들이 효율적으로 운영될 때 가능한 것이다.³⁷⁾ 예를 들어 노동당 정치국이나 중앙위원회가 일정기간 동안 규칙적으로 소집되어 국가의 정책을 토의하고 결정하는 유효한 활동을 벌일 때 구성원들이 정책결정에 정기적으로 참여할 수 있을 것이다. 그러나 북한의 경우 김일성 사후 국가기관과 당 기관이 제대로 작동하지 않고 있다는 것은 앞서 논의하였다.

즉 북한의 정책결정의 제도적 구조와 현실정치과정의 운용은 큰 차이를 보이고 있다. 당규약과 헌법은 당의 국가에 대한 영도원칙과 민주주의 중앙집권제에 의한 당의 집단지도원칙 등을 규정하고 있으나 이 같은 규정은 혁명적 수령관에 입각한 수령이라는 초법적 기구에 의해 왜곡 사문화되어 당과 국가기구들은 규정된 제도적 역할과는 거리가 먼 형태로 운용되고 있다. 즉 북한에는 중요 정책의 결정과정과 관련하여 동구사회주의국가들이 실시하였던 협의체제가 북한에는 존재하지 않는다는 것이다.

둘째, 북한은 당·정·군 내부에 강경파와 온건파가 있어 상반되는 정책으로 대립하고 있는가? 지금까지 많은 연구자들에 의해 북한의 정책결정과정에서 보수적인 군과 테크노크라트를 중심으로 한 온건세력 사이에 강한 정책 대립이 존재한다고 주장되어 왔다. 그리고 이러한 주장은 북한의 외교관이나 협상기술자들이 회담에 임할 때 “우리 나라에 강경파와 온건파가 있는데 그것 때문에 곤혹스럽다. 나는 온건파이다. 우리 같은 온건파에게 힘을 실어주어야 우리가 힘을 얻고 앞으로 다른 문제도 해결할 수 있다”고 이야기한다는 것에서 뒷받침되고 있다. 이런 사례는 북·미협상의 과정에도 있었고 남북정상회담 이후 각종 남북 당국간 회담에서도 있어 왔다. 그리고 이것은 다분히 가능성이 있는 것처럼 보여 회담들에서 북한은

37) 양현수, “김정일 시대의 조선인민군 : 북한의 군사국가화 논의 비평” (한국정치학회 추계학술회의 발표 논문, 1999. 9. 18), p. 12.

소기의 성과를 거두기도 하였다.

그러나 북한사회의 권력구조가 일반적으로 이런 군부의 집단적 의사 수렴과 관철이 통상 가능한 사회라는 전제가 있어야 한다. 즉 군부의 반발설 또는 군부 강경노선 견지라는 주장에 대해서는 적어도 다음 몇 가지 전제가 필요하다. 첫째, 군부라는 내적 이해관계의 동질성과 상호 의견수렴기능을 갖춘 집단이 존재하며, 둘째, 이 집단은 대남정책 등의 결정과정에 집단적인 영향을 미칠 수 있는 파워를 갖고 있고, 셋째, 이 집단은 남북관계를 비롯한 대외 관계개선 및 개혁·개방에 소극적이고 보수적인 이해관계 내지는 의견을 갖고 있다는 것이다.

먼저 군부라는 집단의 존재에 대해서 살펴보면, 황장엽의 증언에 의하면 군부든 아니든 북한권력내의 간부급 인사들은 어떠한 횡적 연결도 철저히 금지되고 있다고 한다. 공식적인 자리를 제외하고 서로 만나는 것은 물론 단순히 연락하는 것도 금지되고 감시된다는 것이다. 따라서 북한 군부는 독자적인 정치세력이나 파벌적 성향을 갖춘 집단적 세력을 형성하는 것이 원초적으로 봉쇄되어 있으며, 단지 개별적인 당 지도자로서 기능할 수 있을 뿐이다.

정책결정시 영향력 측면에서 북한군부가 다른 개혁적 인사들과 노선경쟁관계 있다는 주장도 설득력이 적다고 보여진다. 군부는 인적 구성이나 성향 면에서 독자적인 노선과 정책을 제기하는 능동적 성향보다는 오로지 수령의 지시에 복종하고 수령의 노선과 정책을 관철하는 집행집단의 성향을 보여왔다. 김일성은 오래 전부터 “어느 한사람의 의식상태를 알려면 그 사람의 발언을 보라”고 강조하여 왔다. 따라서 북한 주민들이 살아남기 위해 주의를 기울여 입조심을 해야 하며, 특히 고위직으로 올라갈수록 입조심은 절대적이라고 할 수 있다. 상황이 이렇기 때문에 북한의 당과 군, 행정부의 간부들은 자신의 의사를 갖는 데 별 관심이 없고 설사 개인적으로 어떤 의견이 있다고 해도 이를 표현하고 관철하려 시도하는 것은 감히 상상할 수도 없는 일이다. 따라서 군부는 김정일 국방위원장에 충성하는 개개인으로서 종적 관계만을 가지고 있으며, 군을 대표하여 집단적 이익을 추구하는 정치적 힘을 갖추고 있지 못하다. 이들이 권력 서열이 높은 정치국원이라고 해서 자신의 영역을 넘어 당국제부나 외무성의 특정정책에 대

해 김정일의 의사에 반하여 이의를 제기하는 것은 상상하기 어렵다고 할 수 있다.

또한 ‘김일성주의로 온사회가 일색화’되어 있고 ‘당의 유일사상 체계 확립의 10대 원칙’과 김부자의 교시나 지시가 절대화되어 있는 북한에서 강경파와 온건파가 갈라져 대립한다는 것은 원칙적으로 불가능하다. 어느 누구든 김부자의 사상이나 의도와 어긋나는 사소한 발언을 하여도 정치범 수용소로 보내도록 되어 있다. 정책작성자는 누구나 다 이 10대 원칙을 항상 그리고 철저히 정책입안시 반드시 고려한다.³⁸⁾ 따라서 정책결정과정에서 강경파와 온건파가 분립, 대립, 갈등, 쟁론한다는 것은 원칙적으로 불가능하다고 할 수 있다.³⁹⁾ 또한 남북관계 등 중요한 정책결정에 있어 김정일 국방위원장에 의해 직접 결정된 정책에 대해서는 무조건 곧바로 집행에 들어가야 하기 때문에 이 과정에서 군부가 이의를 제기하거나 제동을 거는 것은 수령과 당의 노선에 대한 반대를 의미하며 정치적 숙청대상이 되기 쉬우므로 이와 같은 행태는 북한정치체제에서 사실상 상상하기 어렵다.

북한 군부가 정책결정 특히 대남·대외정책 결정이나 개혁·개방과 관련하여 강경 보수적인 입장을 견지할 것이라는 문제에 대해서도 논쟁의 여지가 있다고 할 수 있다. 즉 일반적으로 군부는 개방에 반대하고 경제보다는 군비에 더 신경을 쓰고 있으며, 보통 군부가 권력에 참여하게 되면 더욱 호전적인 대외정책을 쓰는 경향이 있을 것으로 생각한다. 또한 북한 군부의 강경발언 및 행동은 군대라는 조직체가 갖는 한 사회에서의 역할에서 볼 때 자연스러운 현상인 것이라고 볼 수도 있다.

그러나 이러한 군부에 대한 견해에 대하여 반대하는 의견도 있을 수 있다는 것이다. 즉 북한의 군부는 북한 내에서 가장 현대화된 집단으로 평가될 수 있는 만큼 의외로 합리적이고 평화공존적인 대외 군사안보정책 성향을 나타낼 수 있으며 대내적으로도 국가경제의 전반적인 균형발전을 선호할 수도 있다. 따라서 북한의 군부통치체제 강화가 개혁·개방과 반드시 배치되리라고 단정할 필요는 없다는 것이다. 흔히 북한 군부가 대외 개방

38) 고영환, 『북한 외교정책결정기구 및 과정에 관한 연구』, p. 4.

39) 위의 책, p. 67.

을 반대하는 강경노선을 대표한다고 말해지지만 군이 담당하고 있는 경제적 역할의 비중이 비추어 보더라도 군 나름대로 경제의 개혁·개방의 필요성을 느끼고 있을 가능성은 충분히 있다는 것이다.⁴⁰⁾

또한 일반적으로 군부는 개방에 반대하고 경제보다는 군비에 더 신경을 쓰는 것으로 이해되고 있다. 그러나 다르게 볼 수도 있다. 전쟁에서 중요한 것은 군비이다. 그것은 병사의 체력, 교육정도, 군수품의 질과 양, 무기체계의 우수성, 전쟁준비 지원의 사회적 배경 등이 모두 포함되는 것이다. 군부가 사회전반의 정책결정과정에 광범위하게 참여하면 할수록 군부는 국력의 합리적 재조직에 관심을 갖게될 것이다. 이 과정에서 군부는 경제의 개혁과 개방을 요구할 가능성이 있다.⁴¹⁾ 따라서 북한 군부의 정치적 성향, 혹은 정책적 성향을 예측하는 데 있어서 지나치게 단정적으로 북한 군부의 호전성과 폐쇄성을 상정할 필요는 없다는 것이다.

물론 북한의 정책결정과정에서 모든 정책을 김정일 국방위원장이 독점적으로 입안하고 결정할 수는 없을 것이다. 즉 정책을 입안하고 결정하는 전 과정을 보면 각 부서간의 의견 개선의 여지가 있어 왔고 이 과정에서 군부가 자기 목소리를 낼 수 있었을 것이다. 즉 실무적 차원에서 인민무력부 등 군부와 타 부서와의 협의채널이 가동되고 있는 것으로 보인다. 예를 들면 남북대화전략 작성시 외무성이나 인민무력부가 개입할 사안이 생기면 통일전선사업부 부장이나 제1부부장들이 외무성 부상, 인민무력부 부부장 및 담당자를 불러 협의체를 구성하여 협의를 진행한다. 주관 부서는 역시 통일전선사업부이며 이 부서가 최종판단을 하여 김정일 국방위원장에게 문건으로 보고하며 그의 재가를 얻어 이를 집행한다.⁴²⁾ 김정일 국방위원장은 모든 정책 문건 결재시 부서간 합의 절차를 거쳐 문건 하단에 합의 여부를 표기하도록 지시하였다. 외무성의 경우 인민무력부와의 합의를 거쳐 문건 아래 “본 문건은 인민무력부와 합의된 것입니다”를 표기한다. 또한 현성일은 외무성이 외교정책을 입안시 해당안건이 타 부서와 관

40) 서동만, “북한 붕괴론에 관하여,” 건국대학교 한국문제연구원 편, 『북한의 개방과 통일 전망』 (서울: 건국대학교 출판부, 1998), p. 124.

41) 양현수, 『김정일시대의 조선인민군』, p. 17.

42) 고영환, 『북한 외교정책결정기구 및 과정에 관한 연구』, p. 24.

련될 경우 국장, 부부장 선에서 관련 부서와 반드시 협의하여 합의에 도달한 문건에 대해서만 보고한다고 증언한 바 있다. 따라서 정책결정시 군부의 영향력은 일차적으로 실무급에서 행사되며 합의과정에서 비토권을 행사할 가능성도 있어 보인다.⁴³⁾

그러나 국가적으로 중요한 정책을 결정할 경우에는 결정과정이 달라지며 협의체 가동도 제한되는 것으로 보인다. 즉 미·일과의 관계개선이나 핵협상, 미사일 협상, 남북관계 등 중요한 대외정책결정에 있어 군부가 행사할 수 있는 영향력은 극히 미미할 수밖에 없다. 왜냐하면 이러한 정책결정은 김정일 국방위원장이 직접 외무성이나 대남부서에 직접 지시하는 형태로 결정되어 무조건성 원칙에 의해 집행되어야 하기 때문이다. 이 과정에서 군부가 이의를 제기하거나 제동을 거는 것은 수령과 당의 노선에 대한 반대를 의미하며 정치적 숙청대상이 되므로 이와 같은 행태는 북한정치체제에서 사실상 상상하기 어렵다.

마지막으로 군부 인물들이 김정일 국방위원장과 개인적인 관계에 의하여 정책결정에 영향을 미침으로써 군부의 의사를 반영하는 경우를 상정할 수 있을 것이다. 즉 김정일 국방위원장의 핵심 측근 인물에 군 간부들이 다수 포진하여 김정일 국방위원장을 보좌하고 있으며, 김정일 국방위원장은 공식조직보다 측근 중심의 막후통치를 선호하고 있는 것으로 보인다. 예를 들면 김정일 국방위원장은 공식적인 당, 정 의사결정기구보다 핵심측근들로 구성된 사조직인 ‘20인회’를 통해 주요 정책과 통치활동을 결정하며, 이들 20인 중 군부인물들로는 총정치국장 조명록, 총참모장 김영춘, 당작전부장 오극열, 보위사령관 원응희, 군수담당 비서 전병호 등이 포함되어 있다는 보도가 있었다.⁴⁴⁾ 만약 이 보도가 사실일 경우 이들이 정책

43) 외무성의 경우 해당 부서의 담당자가 보고문건 초안을 작성하여 과 협의, 국 참모회의 등 부서 협의를 거쳐 완성하여 국장의 비준을 받으며 외무성 담당 부장의 결재를 받는다. 그 다음 부부장의 결심에 따라 필요하면 인민무력부, 대외경제위원회, 무역부 등 관련 기관들에 문건을 발송하거나 관련 기관 담당자 혹은 해당 간부를 외무성에 불러 협의회를 소집하는 등 방법으로 합의에 이를 때까지 충분한 협의를 진행한다. 이렇게 합의된 문건은 외무성 제1부부장, 부장의 비준을 거친 다음 당중앙위원회 국제부에 발송하여 합의를 받아 김정일에게 보고된다.

44) 『중앙일보』, 1997. 9. 20.

결정에 영향을 미칠 수 있을 것이라고 상정할 수 있다. 또한 김정일 국방위원장 현지 지도시 당·정 인물보다 군부 인물의 수행⁴⁵⁾이 증가하고 있는 것도 군부 인물이 김정일 국방위원장의 정책결정에 영향을 미칠 수 있다고 볼 수 있다. 김정일 국방위원장이 자신이 결정하기 어려운 일은 최측근의 의견을 물어서 결정하는 측근정치를 선호한다는 것을 볼 때 김정일 국방위원장의 최측근 세력들에 군출신이 다수 포함되다는 것은 직간접적으로 김정일 국방위원장의 중요한 정책결정에 영향을 미칠 수밖에 없을 것으로 생각된다. 그러나 이 경우에도 측근 인물 개개인의 의견 차원으로 보아야지 군부의 집합적 의견을 김정일 국방위원장에게 제의 또는 조언한다는 것은 앞에서 논의된 여러 가지 정황을 보아 불가능한 것으로 평가된다.

따라서 북한의 정책결정과정에서 군부의 역할은 제한적인 것으로 결론지을 수 있다. 즉 북한 군부의 집합적 존재 자체는 물론 군부의 정치적 세력화도 의문시될 뿐만 아니라 북한군은 수령과 당의 노선과 정책을 구현하는 수단적 성격을 가지고 있으며 군부의 자율성은 극히 제한된 상태라고 평가할 수 있다. 따라서 북한의 정책결정과정에서의 군부의 역할은 사실상 미약할 것이며, 북한 군부가 대남 및 대외정책결정과정에 개입할 수 있는 통로는 사실상 크지 않았다는 것을 알 수 있다.

사실상 김정일 시대 군은 북한의 남아 있는 유일한 외교의 협상 칩이다. 김정일로서는 대외정책 성공을 위한 주요 전략으로서 벼랑끝 전술이나 공갈 그리고 제한된 군사적 행동 등을 적절히 이용하고 있다. 따라서 많은 경우 군부와 타 부서의 마찰은 대남 부서 또는 외무성과 인민무력부가 사전 협의하여 실시한 계산된 행동일 가능성이 크며, 이런 마찰은 외교적 실리를 챙기기 위해 의도적으로 시도된 것으로 보인다. 즉 김정일시대 북한 군부는 대외정책분야에서 독자적인 목소리를 낼 수 있는 강경집단이 아니며 오로지 김정일 국방위원장의 대외노선과 정책을 수행하는 수단으로서만 기능하고 있다고 할 수 있다. 따라서 외부적으로 드러난 군부와 외무성

45) 2001년도에 군 인사들의 김정일의 현지 지도시 수행한 횟수는 현철해 총정치국 부국장이 45회, 박재경 총정치국 부국장 42회, 이명수 작전국장 37회, 조명록 16회, 김영춘 13회, 김일철 12회 등으로 당 인사인 이용철(37회), 장성택(30회) 정하철(24회), 김국태(29회), 김기남(10회), 주규창(19회), 김용순(0회) 등보다 훨씬 많은 것으로 나타났다.

등 타 부서와의 갈등설을 확대 해석하여 군부의 당 노선에 대한 반발 차원이라고 해석해서는 안 될 것이다.

V. 맺는말

북한의 정책은 누가 어떻게 결정하는가? 북한의 정책결정과정에 대해서는 학문 내·외적 제약에도 불구하고 많은 연구가 꾸준히 진행되어 왔다. 특히 북한 군부가 정책결정에 있어 중요한 역할을 담당했을 것이라는 주장과 유일지도체제로 규정되는 북한 정치구조에서 군부의 영향력은 제한적일 것이라는 주장 등 상반된 시각이 논쟁의 대상으로 되어 왔다.

그러나 정보가 극도로 통제되고 있는 북한 사회의 속성상 북한의 정책이 어떻게 수립되고 집행되는가에 대하여 정확한 연구가 미비한 것도 사실이다. 따라서 이러한 북한의 정책결정과정에 대한 정확한 이해의 부족은 대외적으로 표출된 정책에 대한 해석과 그 대응책 마련에 있어서 오류를 범하게 한다. 즉 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴선언(1993. 3. 12) 이후 한국을 비롯한 서방진영이 선택한 대응정책의 불일치성과 비밀관성이 그 대표적 실례이다. 당시 서방진영은 북한의 외교정책 결정과정에 대한 이해가 부족하였다. 그 결과 북한 외교관이 군부의 반발에 따른 협상의 진전의 어려움을 언급하자 혹자는 이에 동조하여 개방세력인 외무성의 입지를 확대시켜주기 위한 유화정책을 강조하기도 하였다.⁴⁶⁾

북한의 정책결정과정을 논의함에 있어 가장 중요하게 고려해야 할 요인은 김정일 국방위원장의 통치스타일이 북한의 정치체계에 미치는 영향이다. 즉 김정일 국방위원장의 통치스타일은 정권 유지를 위하여 그의 권위에 버금가는 제2인자의 존재를 철저히 부정하며, 권한의 위임이나 권력의 분할과 같은 것은 찾아보기 힘들다. 김정일 국방위원장 주변의 핵심 엘리트들은 의사결정에서 최소한의 권한도 가질 수 없기 때문에 자신들이 책임을 질 만한 어떤 제안을 김정일 국방위원장에게 올리기가 힘들게 되어 있다. 또한 이러한 김정일 국방위원장의 통치스타일은 수평적 의사소통을 불

46) 허문영, 『북한 외교정책결정 구조와 과정』, p. 2.

가능하게 한다. 최고지도자인 김정일 국방위원장에게 모든 보고가 집중되며, 참모와 관료들 사이의 의사소통이 거의 이루어지지 않는다. 따라서 이 같은 상황에서 군부가 정책결정과정에서 집합적으로 그들의 이익을 표출 또는 관철하는 것은 불가능하다는 것이다.

본 논문에서는 정책결정구조 측면에서 군부가 정치국과 상무위원 등 당 최고 의사결정기구에 다수 진출하고 권력서열 측면에서도 상층부를 점하고 있는 등 군부의 정책결정구조에의 참여가 곧 정책결정에 있어서의 영향력 행사를 의미하는 것이 아니었다. 즉 북한의 정책결정의 제도적 구조와 현실정치과정의 운용은 큰 차이를 보이고 있는데 당규약이나 헌법상에 규정된 당의 집단지도원칙 등은 혁명적 수령관에 입각한 수령이라는 초법적 기구에 의해 사문화되어 당과 국가기구들은 규정된 제도적 역할과는 거리가 먼 형태로 운용되고 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 따라서 북한의 정책결정의 주요 변수는 정책결정구조보다 현실정치과정에서의 운용형태, 특히 수령의 역할이 핵심적이라고 할 수 있다.

결론적으로 남북관계의 진전 등과 같은 북한의 개혁·개방 노선의 변화 과정에서 군부가 저항세력으로 역할을 할 것이라는 가설은 제고되어야 한다. 북한에서 대남·대외정책 등 중요한 정책의 결정은 수령의 권한이며 군부가 개입하거나 영향력을 행사할 여지는 없어 보인다. 북한이 대외협상에서 군부의 반대 또는 반발을 거론하며 상대방에게 양보를 요구하는 등의 행태는 그들의 협상전략의 일환으로서 대외 협상을 유리하게 끌고 가기 위해 군부를 지렛대로 이용하는 것으로 평가된다. 따라서 우리의 대북 정책은 북한 군부의 강경 성향을 지나치게 의식하는 수동적 태도에서 탈피하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강신창. “북한군의 통수·방위 결정체제의 변화와 특징 - 포스트 김일성·김정일 시대.” 『북한연구학회보』. 2권 2호, (1998).
- 고영환. 『북한 외교정책결정기구 및 과정에 관한 연구』. 경희대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000.
- 고영환. “북한의 정책결정에 관한 소고.” 『북한조사연구』 (1999).
- 김구섭. 『김정일의 군인맥 및 군사정책 결정구조 분석』 (서울: 한국국방연구원, 1996).
- 김성철. “김정일의 통치스타일과 정치체계의 운용.” 통일연구원 정책보고서, 2001.
- 김연철. “가부장적 권력과 군사국가의 결합.” 『통일한국』. 1999년 10월호
- 서대숙. 『북한 권력 엘리트 구조변화에 대한 비교연구』 (서울: 국토통일연구소조사연구실, 1988).
- 서동만. “북한 붕괴론에 관하여.” 건국대학교 한국문제연구원 편. 『북한의 개방과 통일 전망』 (서울: 건국대학교 출판부, 1998).
- 양성철. 『북한정치론』 (서울: 박영사, 1991).
- 양현수. “김정일시대의 조선인민군: 북한의 군사국가화 논의 비평.” 1999. 9. 18, 한국정치학회 추계학술회의 발표 논문.
- 오일환. “김정일시대 북한의 군사화 경향에 관한 연구.” 『국제정치논총』. 제41집 3호, (2001).
- 유광진. “북한의 개혁·개방 결정에 있어서 당, 정, 군의 역할.” 『국방학술논총』. 제8집 (서울: 한국국방연구원, 1994).
- 이정수. “북한의 당군관계.” 『북한연구』. 제3권 3호, (1992).
- 장명순. 『북한군사연구』 (서울: 팔복원, 1999).
- 정영태. 『김정일체제 하의 군부의 역할: 지속과 변화』 (서울: 민족통일연구원, 1995).
- 허문영. 『북한 외교정책결정 구조와 과정: 김일성시대와 김정일시대의 비교』. 민족통일연구원 연구보고서, 1997.

북한 사회주의체제의 성격연구: 비교사회주의론적 접근

조 한 범 (통일연구원)

◆ 논문 요약 ◆

북한에 대한 진지한 학문적 연구가 시작된 이래 비교분석 특히 비교사회주의적 관점은 북한연구의 주변부에 머물러 왔으며, 중심부에는 내재적 접근법과 역사적 접근법이 자리잡아 왔다. 또한 비교주의적 접근 역시 자본주의 발전론의 일반적 틀을 변용시켜 적용되어 왔다는 점에서 북한사회주의체제의 일반성 포착에 한계가 있었다고 할 것이다.

북한체제의 구조적인 침체는 사회주의체제체의 공통적인 한계에 기인했다는 점을 주목해야한다. 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 사회주의 공업화의 근본적 모순들은 북한경제의 구조적 위기의 직접적인 원인이었다. 유일 지배체제와 주체사상으로 대표되는 북

한체제의 특성은 '경제의 정치화'와 '정치의 경제화'라는 사회주의체제의 근본적 특성을 나타내는 북한적 표현이었다.

북한 연구 역시 북한이 사회주의체제라는 점을 인정하는 것에서부터 시작되어야 한다. 북한적 특수성에도 불구하고 북한은 사회주의체제의 근본적 특성을 공유하고 있기 때문이다. 따라서 북한연구는 비교사회주의론적 관점에서 출발해야 한다. 북한사회주의체제의 일반성과 특수성을 이해하기 위해서는 사회주의국가들에 대한 연구와 사회주의체제에 대한 개념의 이해를 바탕으로 한 방법론의 적용이 필요한 것이다.

I. 머리말

북한의 김일성 주석이 사망했을 때 외부세계는 북한에서 나타나는 현상을 신기한 눈으로 바라보았다. 김주석의 사망에 애도하는 북한주민의 긴 행렬을 바라보는 외부의 첫 번째 반응은 '인민들을 괴롭힌 지도자에 대한

비자발적, 정치적 동원화'였다. 그러나 단순한 의도적 동원화라고 하기에는 북한주민들의 애도는 자발적인 모습을 띠고 있었다. 따라서 김일성주석의 사망을 접한 북한주민들의 오열하는 모습과 깊은 슬픔에 쌓인 '북한적 현상'을 서방의 시각으로는 이해할 수 없었다. 그것은 우리에게도 마찬가지이었으며, 심지어 같은 사회주의권이었던 러시아인들도 북한주민들의 애도를 이해하지 못했다. 인민들에 대한 독재자이며 전례를 찾아볼 수 없을 정도의 장기간 통치로 오늘의 북한을 만든 김일성 주석에 대한 북한주민들의 반응을 이해할 수 없었던 것이다. 따라서 김주석의 사망에 대한 북한주민들의 애도는 외부인들에게 '자기들에게 고통을 안겨준 사람에 대한 애도'라는 이해할 수 없는 반응으로 받아들여졌다. 이는 북한을 '이상한 나라'로 보는 하나의 사례에 불과하다.

1953년 소련의 독재자 스탈린이 사망했을 때 소련인들이 보여준 태도와 북한주민의 반응을 비교해본다면 북한에서 나타난 현상이 더 이상 이상한 것으로 받아들여 질 수 없을 것이다. 스탈린체제하에서의 잔혹한 통치와 강압적인 사회주의체제 건설로 수많은 소련인들이 목숨을 잃었다. 그러나 스탈린 사망에 대해 소련인들은 깊이 애도했으며, 스탈린의 장례식 운구 때 수백만의 군중들이 스탈린의 마지막 모습을 보려고 붉은 광장에 운집했다. 소련인들의 애도는 1994년 평양에서 나타난 애도보다 오히려 더 큰 것이었으며, 광기에 가까운 것이었다. 스탈린에 대한 대중적 비판의식이 싹트기 시작한 것은 체제상층부에서부터 시작된 스탈린 격하운동이 본격화된 이후였다. 따라서 1994년에 목도한 북한적 현상은 북한의 기이한 체제에 국한된 특수한 현상이 아니다. 유사한 체제와 유사한 상황에서는 유사한 반응이 나타날 수밖에 없다. 심지어 사회주의체제와 다른 자본주의체제하 독재자의 사망에서도 우리는 같은 반응을 어렵지 않게 찾아낼 수 있다.

학문의 영역이나, 일반인들의 인식에서 북한에 대해 행해지는 가장 빈번한 평가는 '이상한 나라 북한'이다. 북한은 장기간 유일지배체제와 주체사상이라는 이데올로기의 마력이 지배하는 나라로 인식되어 왔다. 또한 사회주의의 몰락과 체제변화라는 시대적인 조류와 자신들의 구조적인 침체를 목도하면서도 유일지배체제와 우리식 사회주의체제를 고수하는 북한의

모습은 북한이 자본주의뿐만 아니라 일반적인 사회주의체제로부터도 떨어져 있는 특수한 사회로 보이게 만들어 왔다. 따라서 오래 전부터 북한은 남한내의 진보와 보수학계 모두에게 특수한 존재로 평가되어왔다. 오늘날 이는 ‘북한 특수주의’로 우리학계에 지배적인 패러다임으로 자리잡고 있다. 그리고 이 북한 특수주의의 중심에는 김일성과 주체사상이 자리잡고 있다. 따라서 김일성과 주체사상의 연구는 곧바로 북한연구와 동일시되어왔으며, 북한의 모든 현상을 설명해 내는 만능열쇠의 역할을 해왔다. 이 과정에서 북한이 사회주의체제로서 지니는 일반적 특성들은 상대적으로 소홀하게 취급되어 왔다. 이와 같은 북한 특수주의는 북한연구에 대한 상당한 공헌에도 불구하고 객관적 분석과 평가를 어렵게 하는 요인으로 작용해 왔다.

그러나 북한체제의 구조적인 침체는 사회주의체제제의 공통적인 한계에 기인했다는 점을 주목해야 한다. 다른 사회주의국가들과 마찬가지로 사회주의 공업화의 근본적 모순들은 북한경제의 구조적 위기의 직접적인 원인이었다. 유일지배체제와 주체사상으로 대표되는 북한체제의 특성은 ‘경제의 정치화’와 ‘정치의 경제화’라는 사회주의체제의 근본적 특성을 나타내는 북한적 표현이었다.

북한이 구 사회주의권의 변화와 달리 아직도 ‘우리식 사회주의’체제를 강조하는 것은 북한체제의 특수성을 설명하는 충분조건이 아니다. 북한 역시 대내적으로는 ‘우리식 개혁’을 위해 고민하고 있으며, 대외적으로는 제한된 개방이라는 방식을 통해서 남한을 포함한 자본주의 국가들과 교류를 시도하고 있다는 점을 주목해야 한다. 이는 북한이 체제상의 모순을 인식하고 있다는 것을 의미하며, 문제의 해결을 시도하고 있다는 것을 말한다. 이러한 변화가 북한체제의 급속한 해체와 직결된다고 보기는 어렵지만 장기적인 차원에서 북한사회를 자극하는 요인으로 작용할 것이다. 그리고 이러한 변화는 한반도 냉전구조와 남북한 통합이라는 현실적 변수에 의해 영향받기 때문에 다른 사회주의국가의 변화양상과 다소 다른 양상으로 진행될 개연성을 가지고 있다.

II. 북한연구의 경향성

한국사회가 타 사회와 비교되는 상당한 특수성을 가지고 있음에도 불구하고 한국사회를 지배하는 규정적 특성은 바로 자본주의체제라는 점이다. 한국의 자본주의가 미국과 유럽의 자본주의, 그리고 일본자본주의와 다소 다르게 보일지라도 한국이 자본주의체제로서의 특성을 상실하는 것은 아니다. 그것은 여러 가지 차이점에도 불구하고 자본과 임노동, 시장과 상품경제라는 자본주의의 핵심적 특성이 관찰되고 있기 때문이다. 한국적 차이들은 이와 같은 핵심적 특성들이 작동되는 방식의 차이와 정도의 차이지 본질적인 속성이 다른 아니기 때문이다. 따라서 한국자본주의를 연구함에 있어 연구자가 갖추어야 할 기본적인 준비는 자본주의에 대한 개념의 정립이다. 연구자가 이를 가지고 있지 못할 경우 한국자본주의의 특수성과 일반성은 혼재되어 버리며, 최종적으로 한국자본주의의 특수성이 부각되고 만다. 그것은 개념적 준거를 가지고 있지 못하기 때문에 발생하는 필연적인 결과이다. 따라서 한국자본주의의 연구를 위해서는 연구자가 먼저 비교사회학적 관점에서 선행된 연구를 통해 형성된 자본주의에 대한 핵심적 개념에 대해 이해하고 있어야 한다. 그렇지 못할 경우 한국자본주의에 나타나는 현상은 대부분 한국적 특수현상으로 인식될 개연성이 높아지게 되는 것이다.

북한 연구 역시 북한이 사회주의체제라는 점을 인정하는 것에서부터 시작되어야 한다. 북한적 특수성에도 불구하고 북한은 사적 소유의 철폐와 계획경제, 당-국가의 유일지배체제를 근간으로 하는 사회주의체제의 기본적인 특성을 공유하고 있기 때문이다. 따라서 북한연구는 비교사회주의론적 관점에서 출발해야 한다. 북한사회주의체제의 일반성과 특수성을 이해하기 위해서는 사회주의국가들에 대한 연구와 사회주의체제에 대한 개념의 이해가 필요한 것이다.

남한의 북한연구에 있어서도 비교분석의 방법을 비교적 충실히 따르는 연구들이 있으나, 이들이 북한연구의 주류를 이루어왔다고 평가하기는 어렵다. 비교연구는 자본주의와 사회주의체제에 하나의 기준을 적용하는 '비교발전론'과 사회주의체제간의 비교를 중심으로 하는 '비교사회주의론'으로

나누어 볼 수 있다. 비교발전론은 자본주의와 사회주의체제 모두 발전이라는 동일한 기준에 의해 평가될 수 있으며, 근대성의 개념이 양 체제 모두에게 적용될 수 있는 것으로 받아들인다.¹⁾ 따라서 이 관점에 의하면 사회주의적 외피 속에서도 개인주의나 물질주의, 그리고 사적 자율화와 같은 근대화의 필연적인 결과들이 나타나는 것으로 인식된다.²⁾ 즉 사회주의라는 1차 사회의 발전은 내부에 사회주의의 기초를 잠식하는 2차 사회를 필연적으로 생성한다는 것이다. 그러나 비교발전론적 관점은 사회주의적 근대화와 자본주의적 근대화를 동일시하는 경향 때문에, 사회주의체제와 자본주의체제의 특성을 발전이라는 동일한 기준으로 분석하게 되는 결과를 초래한다. 그러나 사회주의체제는 자본주의체제와는 근본적으로 다른 산업화와 ‘사회주의형 근대화’ 과정을 겪어 왔다. 따라서 발전이라는 동일한 기준으로 사회주의체제의 특성들을 포착하는 시도에는 무리가 따르게 된다. 예를 들어 사회주의적 근대화의 결과는 자본주의와 다른 행위주체 즉 ‘사회주의적 인간형’을 도출해 내며, 이들의 인성과 행위양태는 자본주의와 본질적으로 차이를 나타내게 된다.³⁾ 이와 같은 점에서 북한연구를 위한 비교사회주의론의 필요성이 제기된다. 비교사회주의론적 접근은 북한연구에 있어 사회주의체제라는 일반적 개념의 중요성을 부각시킨다. 따라서 북한적 현상은 “사회주의 건설이라는 프로젝트가 북한이라는 저발전 사회의

-
- 1) “적어도 근대국가체제가 형성된 이후의 모든 사회는 목적 의식적으로 추구하는 발전의 상을 지니고 있다. 이런 점에서 ‘발전’이란 사회경제적 변화의 목적론적 성격을 전제하고 있으며 자본주의체제 및 사회주의체제 모두에게 적용 가능하다 ... 이를 자본주의 및 사회주의체제 모두에게 적용되는 근대성의 차원에서 이해할 수도 있을 것이다.” 장경섭, “북한사회연구방법론: 비교발전론적 접근” (한국사회학 후기학술대회, 1995), p. 1.
 - 2) “북한에는 겉으로 보이는 전체주의적이고 이념적인 사회의 이면에 개인주의적이고 물질주의적인 사회가 성장하여 이중구조를 이루고 있는 것이다.” 서재진, 『또 하나의 북한사회』 (서울: 나남출판사, 1995), p. 6.
 - 3) 전성우는 ‘사회주의적 인간형’의 이념형적 규정으로 경제-사회적 관점에서 ‘공동체적 연줄인간’, 정치적 관점에서 ‘관료적 신민’을 제시하고 있다. 전성우, “동서독 통일과정의 사회학적 함의,” 김명수·이연택 외, 『북한사회의 이해』 (서울: 한양대학교 출판원, 1997), pp. 423~415. 이와 같은 특성은 자본주의적 근대화의 결과와 다른 것이며, 사회주의적 근대화의 사회·경제적, 정치적 결과였던 것이다.

내외여건에 적응하는 과정에서 탄생”한 것이며, “사회주의건설 프로젝트자체 내에 내장되어 있는 ‘유전적 법칙성’이 북한이라는 환경에서 합리적으로 구체화된 것”으로 받아들여진다.⁴⁾ 바꾸어 말해 우리에게 북한적 현상이라고 받아들여지는 특성의 기저에는 사회주의체제라는 일반적 특성이 존재한다는 것이다. 따라서 북한적 현상은 더 이상 고유한 북한만의 특성으로 설명되는 것이 아니라, 타 사회주의체제가 적용한 ‘사회주의건설 프로젝트’의 적용과정과 이에 대한 북한 자체의 특성과의 결합으로 이해되어야 한다는 것이다.

북한에 대한 진지한 학문적 연구가 시작된 이래 비교분석 특히 비교사회주의적 관점은 북한연구의 주변부에 머물러 왔으며, 중심부에는 내재적 접근법과 역사적 접근법이 자리잡아 왔다. 상호 연계되어 있는 이 두 가지 접근법, 내재적 접근법과 역사적 접근법은 북한연구에 대한 상당한 공헌에도 불구하고 연구자들의 의도와 다르게 ‘북한 특수주의’를 재생산하는 데 기여했다고 할 수 있을 것이다. 최근 남한사회에서 북한을 연구하는 방법론들이 점차 다양화하는 추이를 보이고 있으나, 아직도 지배적인 패러다임은 북한 특수주의라고 할 수 있다.⁵⁾ 많은 북한연구들은 북한을 유일지배체제와 주체사상이 지배하는 특수한 체제로 규정한다. 이와 같은 규정들은 사회주의체제로서 북한의 일반적 특성보다는 대체로 다른 사회주의체제와

4) “연구의 결론을 미리 요약하면 다음과 같다. 북한적 현상은 ‘범사회주의적 현상’ 특히 ‘저발전 사회주의현상’이었다. 북한에 독특한 것으로 보이는 현상들의 실제에 있어서는 그 대부분이 다른 옛 사회주의 국가에서도 나타났다 … 저발전국가가 사회주의 건설을 시도할 때 각 나라는 대체로 공통된 문제에 직면했고 거의 동일한 조치들을 통해서 반응했다.” 박형중, 『북한적 현상의 연구』 (서울: 연구사, 1994), pp. 5~6.

5) 박형중은 이를 ‘북한 특수성론’으로 개념화하고 있으며, 그 핵심요소로서 일인권력체제와 주체사상을 지적하고 있으며, 따라서 남한의 북한연구의 핵심질문이 북한체제를 규정하는 특수성이 어떻게 성립하였는가에 놓여 있다고 지적하고 있다. 박형중은 북한정치연구 분야를 대상으로 북한의 특수성을 부각시켜온 연구들을 전반적으로 정리하고 있다. 박형중, “북한정치연구,” 북한연구학회 엮음, 『분단반세기 북한연구사』 (서울: 한울아카데미, 1999). 그러나 북한의 특수성을 강조하는 논의들은 비단 북한정치연구 뿐만 아니라 남한사회의 북한연구 전반을 관통하고 있으며, 북한연구의 주류를 이루고 있다는 점에서 ‘북한특수주의’로 개념화될 수 있는 경험적이고 논리적인 기초를 형성하고 있다.

구별되는 특성들을 강조하는 공통점을 가지고 있다.

북한연구에 있어 특수성이 부각되는 중요한 이유 중의 하나는 관련연구들이 대체로 내재적 접근법과 역사적 접근법에 기반하고 있다는 점이다. 내재적 접근법과 역사적 접근법은 남한의 반공주의적 북한연구에 대한 ‘학문적 저항’의 성격을 가진 동시에, 반공주의적 북한연구의 한계를 극복하는 데 상당한 기여를 했다. 남한의 반공주의적 북한연구는 체제비교론에 기반하여 체제경쟁적 차원에서 북한을 정상궤도에서 이탈한 비정상국가로 파악해왔다. 이와 같은 연구는 북한의 비정상성의 부각을 중요하게 취급하는 경향이 있었다. 이와 같은 접근법에서 북한의 정상성 회복은 북한체제의 근본적 변화와 아울러 이탈했던 정상궤도로 돌아오는 것으로 귀결된다. 이와 같은 시각은 결과적으로 사회주의체제의 ‘밖’에서 즉, 시민적 민주주의나 자본주의의 척도로 분석한다는 한계를 지니고 있었다. 따라서 이와 같은 방법론적 한계의 극복을 위해 “사회주의의 이념과 현실을 내재적으로 ‘안’에서부터 분석하고 비판하여, 사회주의 사회가 자본주의사회와 다른 이념과 정책의 바탕위에서 있다는 것을 인정하고, 이 사회주의 사회가 이룩한 ‘성과’를 이 사회가 이미 설정한 이러한 이념에 비추어 검토 비판해야 한다는 주장이 강력하게 대두”⁶⁾되었다. 이와 같은 관점에서 내재적 접근법은 특히 ‘북한 바로알기’에 있어서 중요한 역할을 수행했으며, 이데올로기적으로 왜곡된 시각을 교정하는 데 긍정적 기여를 해왔다. 그러나 이와 함께 내재적 접근법은 북한의 내적인 특수성을 부각시키는 결과를 초래했다. 내재적 접근론자들 역시 사회주의의 일반성과 특수성의 조화로운 분석⁷⁾과 비교분석⁸⁾을 주장하고 있다. 그러나 현실적으로 내재적 접근론자

6) 송두율, “북한사회를 어떻게 볼 것인가,” 『사회와 사상』 (1988. 12), p. 105. “북한은 사회주의 사회이고 사회주의를 지향하고 있기 때문에 사회주의가 지향하는 목적과 이념에 입각하여 북한의 사회현상을 설명하거나 비판하는 내재적 접근법을 중시해야 한다.” 강정구, 『통일시대의 북한학』 (서울: 당대, 1996), p. 32. 이종석은 송두율의 내재적 접근법과 차별화하여 ‘내재적-비판적 접근’을 내세우고 있다. 그리고 내재적 접근법과의 차이점의 근거로서 ‘안으로부터의 이해 이후 검토는 안으로부터 만이 아니라 바깥으로부터도 가능하다는 점’과, ‘내재적 접근을 통한 북한체제의 비판적 평가’를 들고 있다. 이종석, 『현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 1995), pp. 16~19.

7) “첫째, 북한 사회주의는 사회주의 일반, 즉 사회주의 보편성을 유지하고 있다는

들의 연구에 있어 북한사회주의체제의 일반성을 분석하고 비교사회주의적 개념을 적용하는 연구를 발견하기는 쉽지 않다. 오히려 연구자들의 이와 같은 전제에도 불구하고 실질적 연구에 있어서 북한의 여러 현상들의 특수성들이 부각되거나,⁹⁾ 비교사회주의론적 설명이 결여되는 경우들을 쉽게

접이다. 북한을 사회주의 국가로 인정하지 않고는 북한사회의 이해나 탐구가 불가능하다.” 강정구, 『통일시대의 북한학』 (서울: 당대, 1996), p. 27. “이러한 접근은 사회주의를 극단적으로 추상화하여 사회주의가 흡사 하나의 모델만 갖는 것처럼 보는 태도나, 반대로 사회주의 각 나라의 특수성만을 강조하고 사회주의 사회가 지니고 있는 이념과 정책의 공통성을 부정하는 신 역사주의의 약점도 극복하며 사회주의 국가사이에 존재하는 일반성과 특수성의 양측면을 종합적으로 분석하고 있다.” 송두율, “북한사회를 어떻게 볼 것인가,” p. 105.

- 8) “북한사회를 좀더 심도 있게 연구하고 이해하려면 다양한 비교방법이 요구된다. 비교방법은 크게 체제간의 비교와 체제내의 비교로 나눌 수 있다.” 강정구, 『통일시대의 북한학』 p. 40. “상식적인 이야기이지만 특수성의 발견은 보편적 현상에 대한 광범한 관찰 및 같은 유 혹은 종과의 비교검토를 통해서 비로소 가능하다. 예컨대 북한의 주체사상을 이해하기 위해서는 주체사상만을 읽어서는 안된다 ... 요컨대 비교분석은 뒤에 설명하는 구조분석과 함께 북한을 ‘특수한 것’으로 고립화시키고 다른 국제적 행위자들로부터 지나치게 차별화시키는 ‘북한 중심적 틀’을 극복하는 중요한 대안이 될 것이다.” 이종석, 『현대북한의 이해』, p. 21.

- 9) 사회주의 농업실패가 사회주의체제에 기원하고 있으며, 북한의 위기가 상당부분 농업위기로부터 기원하고 있음에도 불구하고 송두율에게 북한농업은 성공한 것으로 평가된다. “북한은 여전히 집단적인 생산·분배단위(‘작업반’채산제도)를 유지하면서도 상당한 수준의 농업생산을 유지하고 있어 후진국 농업발전을 위한 농업협동화 전략과 관련속에서 흥미있게 연구되고 있다. 즉 농업생산의 사회화 내지 집단화가 반드시 농민의 생산의욕을 떨어뜨리고 비 효율적이라는 주장에 대한 반증으로서 북한농업경제의 ‘성과’는 제시되고 있다.” 또한 송두율은 같은 맥락에서 중국, 소련과 달리 북한은 특징적인 도농격차 극복 발전전략을 구사하여 “도시와 농촌의 중간고리인 전통적 행정단위인 군을 강화 발전시킨다는 전략을 고수, 오늘 ‘과도도시화’문제에 고민하는 제3세계 국가의 지역발전계획에도 상당한 시사점”을 준다고 주장한다. 송두율, “북한사회를 어떻게 볼 것인가,” pp. 112~113. 북한의 군단위 강화방침은 지역별 자립체제운영과 이를 위한 지방예산제 도입 그리고 지방의 산업육성책으로 뒷받침되었다. 그러나 이는 도농격차극복 발전 전략이라기보다는 한국전쟁의 영향으로 안보적 측면에서의 전략 시설 분산과 자립체제 구축효과를 의도한 측면이 컸다. 즉 전쟁으로 인한 중앙공업의 붕괴시에도 인민경제가 유지되어야 한다는 의도를 반영한 것이었다. 최진욱, 『남북한 행정통합방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 32~34. 실제로 북한이 도농격차해소에 성공했다는 근거를 찾기 어려우며, 북한주민들에게 평양은 선택된 사람들이 거주하는 선망의 대상일 뿐이다.

만날 수 있다.¹⁰⁾ 따라서 내재적 접근법에 기반한 북한연구들은 북한체제의 사회주의적 일반성보다 특수성을 부각시키는데 기여한 측면이 더 컸다.

내재적 접근법은 북한의 역사적 경험에 주목하는 역사적 접근법과 밀접한 관계를 가지고 있다. 내재적 접근론의 연구자들에게서 ‘역사상황적 접근’, ‘역사문화론적 분석 및 역사적 분석’¹¹⁾이나 ‘역사추상형비교방법’, ‘역사적 접근법 또는 역사적 분석’¹²⁾이 중요한 접근론으로 제시된다. 역사적 접근법은 대상의 분석에 있어서 그 대상의 역사적 경험을 주요한 설명요소로 삼는 접근법을 의미한다.¹³⁾ 따라서 이와 같은 접근법을 활용하는 북한연구자들에게 북한의 역사적 경험은 북한체제의 특성을 설명하는 핵심

10) 북한 도자기 포장상태의 조야함에 대한 남한사람들의 평가에 대해 강정구는 다음과 같은 설명을 제시한다. “사회주의 경제 특히 북한의 경제는 교환가치가 아니라 욕구충족이라는 사용가치를 위한 생산으로, 소비를 조장하는 광고도 없거나 선정적인 디자인, 화려한 색깔, 필요이상의 고급품 남용 등은 사회주의의 내적 논리와 배치되는 것으로 철저히 배격된다. 단지 도자기의 파손을 방지하는 본래의 목적에 걸맞는 포장이면 만족스러운 것이다.” 강정구, 『통일시대의 북한학』, p. 33. 이와 같은 “강정구의 북한현실에 대한 내재적 해석은 자본주의적 또는 개인주의적 잣대에 따라 북한사회를 설명하고 비판하는 입장이 범하기 쉬운 오류를 극명하고 성공적으로 제시하고 있다”고 평가된다. 강정인, “내재적 접근법에 관한 비판적 고찰,” 『동아연구』, No. 26, (1993), p. 31. 그럼에도 불구하고 이와 같은 설명은 충분한 것이 되기에는 미흡한 점이 있다. 이와 같은 현상은 사용가치의 생산이라는 측면보다는 사회주의 계획경제체제가 가지고 있는 보다 근본적 특성인 결핍경제(shortage economy)의 차원에서 이해되어야 한다. 사용가치 위주의 설명은 오래 쳐두면 터지는 전구와 같이 ‘사용가치’를 실현하고 있다고 보기 어려운 조야한 생산물과, 주요 생필품의 만성적 부족에 시달렸던 사회주의의 일상을 설명하기 어렵게 된다. 결핍경제는 사회주의기업들에게 만성적 원료의 부족상태에서 목표달성을 강요했으며, 이를 위해 생산품의 품질 희생은 일반적인 현상이었다. 또한 사회주의의 ‘공급자우선’ 경제체제에서 생산품의 품질은 부차적인 문제일 뿐이었다. 따라서 북한상품의 포장뿐만 아니라 상품 자체는 사회주의 계획경제와 결핍경제라는 보다 근본적인 특성속에서 설명되어야 하는 것이다.

11) 이종석, 『현대북한의 이해』, pp. 19~24.

12) 강정구, 『통일시대의 북한학』, pp. 38~46.

13) “역사적 접근법은 모든 사회현상이 역사적 형성물이라는 전제에서 출발한다. 과거의 역사적 경험이야말로 현재의 사회를 설명하는데 있어서 결정적인 요인이라는 것이다. 다시 말해 모든 사회는 오로지 자신의 역사적 경험에 입각하여 분석되고 평가되어야 한다는 것이 역사적 접근의 핵심이다.” 전상인, “북한 연구의 역사사회학적 접근,” (한국사회학 후기학술대회, 1995), p. 1.

적인 자원으로 활용된다. 이와 같은 점에서 북한정치체제의 기원을 북한지도부의 만주항일무장투쟁의 경험에서 찾는 ‘유격대 국가론’¹⁴⁾이나, 북한의 고유한 역사적 유산의 영향을 근거로 한 ‘사회주의적 조합주의론’¹⁵⁾ 등을 예로 들 수 있다. 이 두 분석에 있어서 중요한 핵심적 고리는 북한이라는 역사적 단위가 걸어온 고유한 경험이다. 따라서 북한의 국가체제는 비교사회주의론적 관점으로부터 형성된 개념으로 설명되는 것이 아니다. 그 대신 와다 하루끼와 유격대 국가론과 브루스커밍스의 사회주의적 조합주의론은 ‘일심단결’, ‘대가정’, ‘총효’ 등 북한에 고유한 전통과 경험들을 강조하며, 이 경험들을 결합한 전통적 국가관을 내세운다. 이 점에서 두 논의가 친화성을 가지는 것은 우연이 아니다.¹⁶⁾ 결과적으로 ‘소위 내재적 접근법은 역사적 접근법의 취약성을 보완할 수 있는 것’¹⁷⁾이라기보다는 북한체제의 특수성을 강조하는 상승효과로 작용한 측면이 더 많았다.

그러나 북한 특수주의가 남한의 북한연구를 지배하게 된 데에는 방법론이 가지는 논리적인 차이보다는 연구를 수행하는 현실적인 문제점들도 도기인하는 바가 크다. 그것은 이미 지적했듯이 내재적 접근법과 역사적 접근법 공히 분석대상의 특수성을 부각시킬 수 있다는 점과 비교방법을 중

14) 와다 하루끼에 있어서 “조선민주주의인민공화국의 역사는 김일성주석을 비롯한 이 나라의 많은 지도자가 참가한 만주에서의 항일무장투쟁, 항일 유격전쟁의 역사와 떼어놓을 수 없는” 것으로 인식된다. 와다 하루끼, 『김일성과 만주항일전쟁』 (서울: 창작과 비평사, 1992), p. 5. 따라서 유격대국가론은 와다 하루끼에 있어서 북한체제를 설명하는 핵심적 개념이다. “유격대원을 모델로 해서 이것을 전 국가적으로 확대시켜 김일성을 사령관으로 하여 전국민이 떠받드는 유격대 국가이다 … 그러나 디자인이 변해도 기본적인 것은 아무래도 유격대 국가의 형태라고 생각된다” 와다하루끼, “유격대 국가 북한의 성립과 전개,” 『극동문제』 (1993. 12).

15) 커밍스는 조합주의모형을 북한에 적용하여 북한사회주의체제의 특성을 설명하고 있다. 특히 북한은 국가가 주도적으로 사회를 견인해낸다는 점에서 ‘사회주의적 조합주의’로 규정한다. 북한 조합주의의 구성요소로서 가부장적 특성, 공동체 지향성, 민족주의 등을 들고 있으며, 스탈린주의체제와 북한에 고유한 유교적 특성이 결합하여 새로운 체제적 특성을 보이고 있다고 진단한다. 브루스 커밍스, “북한의 조합주의,” 『한국현대사연구 I』 (서울: 이성과 현실사, 1982)

16) 이종석, “유격대 국가론의 성과와 한계,” 『한국과 국제정치』 10권 2호, (1994), p. 295.

17) 전상인, “북한연구의 역사사회학적 접근,” p. 4.

요성을 인지하고 있으며, 방법론적 차원에서 이에 대한 보완의 필요성에 동의하고 있기 때문이다. 따라서 북한 특수주의의 형성은 방법론적 한계에서 기인한 것이라기보다는 실제 연구에 있어서 편향된 연구가 주류를 이루었다는 점에 기인한 측면이 더 크다는 것으로 평가될 수 있을 것이다.

우선 남한의 북한연구가 정치학자들에 의해 주도되면서 연구영역 역시 북한의 지도자와 사상, 그리고 정치체제에 국한되는 현상을 보였으며, 주체사상 역시 통치이데올로기로서 정치적 연구로 다루어져왔다는 점이다. 현실적으로 대다수의 북한연구는 북한지도자와 사상에 대해 집중되었으며 이는 북한정치체제에 대한 설명이자 북한연구와 동일시되는 경향을 보였다.¹⁸⁾ 따라서 북한연구=북한정치연구라는 등식이 성립되고 말았다. 이는 결과적으로 북한의 사회경제사에 대한 연구가 상대적으로 방기되는 것을 의미했다. 북한의 지도자와 사상, 정치체제에 대한 분석은 비교분석을 결여함으로써 자의적이든 타의적이든 북한 특수주의로 귀착되는 경향을 나타냈다.

북한연구에 있어 북한 특수주의가 일반화된 또 하나의 이유는 남한의 학계가 사회주의 연구를 하나의 영역으로 확정할 수 있는 시기를 갖지 못했으며, 따라서 북한연구 자체가 사회주의 연구가 되어버렸다는 점이다. 서구의 경우 오래전부터 소련학(sovietology)에 대한 광범한 연구가 이루어져왔다. 따라서 사회주의체제 전반에 걸쳐 광범위하고도 세부적인 연구가 이루어져왔다. 물론 소련학이 사회주의체제의 지속성에 대해서 암묵적으로 동의했으며, 결과적으로 사회주의체제의 붕괴를 예측하지 못했다는 한계에 대해 많은 지적이 있었던 것이 사실이다. 그러나 소련학연구의 결과물들은 결과적으로 체제전환학(transitology)의 기초로 작용하고 있다. 소련학은 사회주의 연구에 대해 풍부한 비교사회주의적 개념의 형성과 분석틀들을 제시해왔으며, 따라서 사회주의 국가의 일반성과 특수성의 분석에 많은 기여를 해왔다. 또한 하나의 학문적 영역으로 자리잡았으며, 제도

18) 이와 같은 맥락에서 “김일성의 ‘영명하고도 자애로운 리더쉽’이 북한의 구석구석에 스며들어 있기 때문에 그와 그의 통치에 대한 연구는 곧 북한연구”가 된다. 서대숙 지음, 서주석 역, 『북한의 지도자 김일성』 (서울: 청계연구소, 1989), p. iv. 또한 “주체사상의 이해가 북한 사회현상 설명에 가장 중요한 관건”으로 제시된다. 강정규, 『통일시대의 북한학』, p. 31.

교육으로 흡수되어 있었다. 그러나 남한의 경우 냉전체제의 영향으로 소련학의 도입과 발전 및 교육의 제도화가 지체되었다. 한국자본주의모순의 심화와 정치적 독재체제는 소련학의 도입보다는 사회변혁이론으로서 마르크스주의의 도입과 확산을 자극했다. 따라서 남한사회에서 특히 1980년대의 경우 마르크스에서부터 알튀세에 이르기까지 좌파이론에 대한 논의가 그 어느 나라에도 뒤지지 않을 정도로 활성화되었지만, 현실사회주의의 실제 모습을 보여주는 사회경제사적 분석은 찾아보기 어려웠다. 따라서 남한의 연구자들은 좌파이론에 대해 해박하면서도 사회주의의 실제 모습에 대해서는 상대적으로 소홀하게 된 이중성을 지니고 있었다. 또한 현실사회주의의 붕괴는 사회주의를 과거로 치부하는 경향을 만들어 내었으며, 결과적으로 소련학에서 발달된 풍부한 비교사회주의적 개념들이 남한의 학계에 소개될 수 있는 입지를 축소시켜 놓았다. 따라서 북한연구는 오늘날 문자 그대로 '북한학'의 속성을 지니게 되었다. 이는 북한을 비교사회주의론이라는 큰 틀속에서 분석하는 것이 아니라 '고립된 대상화'하는 것을 의미한다.

비교사회주의론적 관점에서 북한연구의 출발점은 북한이 사회주의 국가라는 점을 인정하는 것이다. 따라서 북한은 사회주의 국가에 관철된 일반성을 가지고 있으며, 북한의 특성으로 불릴 수 있는 현상들은 이 일반성과 북한이 사회주의 체제건설과정에서 처하게 된 조건과의 결합에 의한 것이라는 점이다. 따라서 북한사회주의체제의 일반성이 사상된 상태에서 북한이 처한 조건에 연구가 집중되는 것은 결과적으로 북한을 특수한 그 무엇으로 보이게 만드는 편향된 결과를 초래하게 된다.

Ⅲ. 사회주의체제의 구조적 한계와 북한

북한의 평가에 있어 가장 기본적인 전제는 북한은 사회주의체제이며, 따라서 사회주의체제가 가지는 일반적 특성과 근본적 모순으로부터 자유롭지 못하다는 점이다. 북한 역시 스탈린주의로 특성화되는 현실사회주의의 여정을 걸어왔으며, 사회주의 공업화와 이에 부합하는 사회구조를 형성시켜 왔다는 점이다.

사회주의 혁명이 완수되자 시급한 과제는 사회주의 이념을 실현할 물질

적 기초를 마련하는 일이었다. 혁명직후 사회주의 국가들의 공업화수준은 상당히 낮았다. 따라서 이들은 자본주의의 산업화수준에 접근하는 급격한 공업화를 필요로 했다. 그러나 이들이 가진 경제적 후진성과 사회주의체제의 특성은 자본주의와는 상이한 경로 즉, 사회주의 공업화라는 특수한 전략을 선택하도록 만들었다. 사회주의공업화를 ‘추격발전론’으로 인식하거나 독특한 ‘사회주의적 생산양식’으로 인식하거나 결과적으로 전통적인 자본주의적 발전양식과는 근본적으로 다른 특성을 지닌 것이었다.

사회주의 공업화의 핵심은 ‘중공업의 계획적 발전을 통한 공업화’이었으며, 이는 스탈린주의 모델로 구체화되었다. 스탈린주의 공업화는 중공업우선주의라는 점에서 산업간 불균형적 발전전략이었으며, 양적 팽창에 주력하는 공업화를 지향하는 것이었다. 빠른 속도로 구현된 공업화는 생산주체들의 내적인 동기화와 자발성에 기인한 것이 아니라, 동원화와 사회주의국가의 외적 자극에 의한 것이었다는 점에서 강제적인 성격을 띠고 있었다.

불균형적 전략은 농업부문에 대한 공업부문의 우선, 공업부문내에서도 경공업부문에 대한 중공업부문의 우선적 성장을 의미했다. 급속한 사회주의적 공업화라는 당면목표와 외부로부터의 자원유입이 불가능한 현실 앞에서 신생 사회주의국가들은 스스로 투자재원을 마련해야 했다. 이는 농업부문의 희생을 통해 공업부문에 자원을 집중시키는 사회주의 축적방식의 선택을 의미했다. 또한 급속한 공업화를 가능케 하는 자본재를 생산할 중공업부문에 집약적인 투자가 이루어 졌고, 이를 위해서 경공업부문은 희생되어야 했다. 공업화과정에서의 희생은 물질적 보상이 아니라 이데올로기의 구호속에 매몰되었다. 사회주의공업화를 위해 사회 전체는 거대한 동원체제가 되어 유일한 소유자이자 명령권자인 국가와 그 대행자인 당에 의해서 효율적으로 동원될 필요가 있었다. 즉 행정-명령경제체제는 노동력의 동원을 위해 효과적이고 강압적인 동원화를 시도했다. 급속한 사회주의적 공업화는 생산요소의 양적 증가를 의미하는 외연적 성장에 주안점을 두고 진행되었다. 이를 기초로 사회주의체제는 자본주의가 걸어온 기나긴 공업화의 여정을 단축시킬 수 있었지만 동시에 자신을 파국으로 몰고 갈 문제점들을 구조화시키는 것이기도 했다.

사회주의체제하에서 시장은 더 이상 주인의 역할을 담당하지 못했으며,

그 자리를 사회주의 국가가 대신했다. 노동자와 농민은 “공동 소유의 원칙”에 따라 생산수단과 생산물의 명목상 주인이었지만 이들이 소유권을 직접적으로 행사할 수 있는 것은 아니었다. 생산현장의 직접생산자들인 노동자들은 국가의 피고용인으로 변했으며, 복잡한 행정-명령체계가 경제를 관장했다. 그러나 사회주의의 행정-명령경제체제는 구조적인 결함을 내포하고 있었다. 기업과 노동자들은 보다 적은 계획생산량을 할당받으려 노력했고, 반대로 보다 많은 원료와 장려금을 받으려고 노력했다. 경쟁체제가 없는 상태에서 사회주의 기업들은 과학-기술적인 진보에 대해서 거의 무감각했다.¹⁹⁾ 생산원료가 부족했음에도 불구하고 각 기업들의 원료은폐와 비효율성으로 낭비적인 경제메커니즘이 형성되었다. 소비자개념이 무시된 공급자 위주의 경제체제는 기업들이 생산품의 품질을 향상시키는 능력을 원천적으로 봉쇄했다. 또한 사회주의 경제의 발전과정에서 형성된 방만한 경제체제는 밀도있는 집중체제로 전환되지 못했다. 이러한 모든 사실은 사회주의 경제체제가 생산의 효율성에 대해서 거의 전적으로 무관심했다는 사실을 의미했다.²⁰⁾ 이와 같은 사회주의체제의 구조적인 문제점들은 사회주의가 개혁의 길로, 더 나아가서 자신들이 이룩한 사회주의체제를 시장경제라는 대립적인 체제로 전환하도록 만드는 원인으로 등장했다. 이들에게 체제전환 이외의 다른 대안이 없었던 것이다. 이 점은 무엇보다도 사회주의 국가의 국민자신들이 누구보다도 명확하게 인식했다. 다시 말해서 사회주의체제는 변화할 수밖에 없었던 스스로의 문제점들을 가지고 있었던 것이다.

북한 역시 사회주의 경제체제의 일반적 한계를 지니고 있었다. 북한은 중공업의 우선적 성장을 중심으로 하는 스탈린주의적 공업화 전략을 선택했다. 북한 역시 소련과 같은 저발전상태에서 스탈린주의적 공업화의 길을

19) 중앙집권적 행정-명령경제체제는 각 기업이 직접적으로 경제효율성 제고에 관심을 가지는 것을 방해했고, 이에 따른 위험부담을 감수하는 것을 막았다. 따라서 사회주의의 기업 지도자들은 새로운 가능성과 변화보다는 현상유지적인 안위를 택했다. 사회주의의 기업지도자들은 명령의 수행과 계획의 달성이라는 측면에서 기업가라기보다는 오히려 관료들에 가까웠다. 이들은 관료주의의 특성을 지닌 현상유지적인 동조형의 산업지도자들일 뿐이었다. Г.П. Черников, op. cit., p. 141.

20) Ф.С. Весельков, Нужная рыночная экономика, Введение в рыночную экономику (СПб: Издательство СПбГУ, 1991), pp. 19~21.

결었으며, 소련과 동유럽이 탈 스탈린화의 과정을 선택했을 때에도 스탈린주의적 정책기조를 유지했다. 따라서 북한의 사회주의적 공업화과정은 스탈린주의 공업화과정이 나타내는 일반적 특성들을 나타내는 것이었다. 북한 역시 사회주의 공업화의 일반적 특성인 사회주의적 기계제 대공업, 중공업의 계획적인 발전 방식을 받아들였지만 무엇보다도 자립성을 강조했다. 따라서 북한에서 사회주의공업화란 “나라경제에서 공업생산의 압도적 우세를 보장하고 인민경제의 전면적기술개선을 실현하며 자립적체계가 선 현대적공업의 창설”이며 “사회주의공업화에서 중심은 기계제작공업을 핵심으로 하는 중공업을 창설”하는 것으로 규정된다.²¹⁾ 사회주의 공업화에 있어서 자립성은 특별히 강조되는 부분이다. 따라서 북한에서 사회주의 공업화는 곧 ‘자립적인 현대적 공업의 창설’²²⁾을 의미한다. 이는 사회주의적 공업화를 단순히 공업·중공업의 건설로 보는 일반적 견해와 차별화 되는 것으로 주장되었다. 바로 이 자립성의 강조는 최근까지도 북한 사회주의 체제 건설의 특수성을 강조하는 견해들의 주요한 근거로 활용되어왔다. 이와 같은 ‘자립적인 근대적 공업’의 건설을 위해 북한은 다음과 같은 세 가지 주요 공업화 방향을 설정한 것으로 주장되어 왔다. 첫째는 중공업을 우선적으로 보장하면서 동시에 경공업과 농업을 조속히 발전시킨다. 둘째 자금문제의 해결에 있어서 자력갱생의 원칙을 견지하고 국민경제 내부의 모든 예비와 가능성을 동원한다. 셋째, 사회주의 공업화를 극히 빠른 속도로 진행시킨다.²³⁾ 물론 이와 같은 세 가지 방향에 대해 북한과 북한측에 동조하는 입장들에 의해 성공적으로 목표가 달성된 것으로 평가되어 왔다. 그러나 이 방향성들이 다른 사회주의 국가와 차별화되는 북한에 고유한 것이라고 평가하기 위한 실제적 근거는 충분치 않다.

첫째, 중공업의 우선적 보장과 경공업, 농업의 조속한 발전에 대한 주장

21) 『조선대백과사전』 (평양: 백과사전출판사, 2000), p. 116.

22) 따라서 북한의 사회주의적 공업화는 “위대한 수령님께서 제시하신 주체적인 공업화로선이 빛나게 관철된 결과”로 해석된다. 당정책해설도서편집부, 『위대한수령 김일성동지의 로작 용어사전』 (평양: 과학, 백과사전출판사, 1982), p. 289. 북한 경제의 자립성은 지속적으로 강조되는 명제였다.

23) 현대조선문제강좌 편집위원회, 『북한의 경제: 사회주의 조선의 경제』 (광주: 도서출판 광주, 1988), p. 87.

의 경우 북한의 “사회주의 공업화 노선은 경공업의 발전을 선행시키는 자본주의적 공업화의 방법과는 근본적으로 다를 뿐만 아니라 경공업과 농업의 발전을 미루어 두고 중공업을 우선 발전시키는 종래의 사회주의 공업화의 방식과도 다르며 … 북한의 공업화노선은 완전히 독자적인 노선”으로 주장되어왔다. 또한 북한의 중공업의 건설에 있어서도 단순히 “중공업만을 중공업건설이 아니라 경공업과 농업의 발전에 유용한 중공업 부문을 우선적으로 발전”시키는 것에 중점을 두었다고 주장되었다.²⁴⁾ 그러나 이와 같은 주장은 북한 공업화의 실제내용을 분석할 경우 근거가 충분치 않다. 소련과 달리 농업과 경공업의 동시발전 주장은 실제로 실현되지 않았으며, 소련과 마찬가지로 경공업에 대한 중공업 우선주의 경향이 북한에서도 재현되었다. 소련과 북한은 중공업과 경공업의 투자비율에 있어 거의 동일한 경향을 나타냈다. 농업에 대한 공업의 우선주의 경향이 북한에서도 나타났으며, 다른 사회주의국가들과 비교했을 때 북한에서 농업이 특별히 빨리 성장했다는 증거도 찾을 수 없었다. 또한 생산재공업이 소비재공업과 연관없이 파행적으로 발전함으로써 경공업과 농업이 소외되었으며, 이는 중공업 우선적 발전으로 인한 산업간 불균형의 심화를 의미했다.²⁵⁾ 결과적으로 북한 공업화의 독특한 방향성이라고 제시된 첫 번째 주장은 달성된 것이라고 평가되기 어려운 주장인 것이다. 북한 공업화의 방향설정에 따른 고유한 특성이 발현된 것이 아니라, 북한 역시 중공업우선주의라는 사회주의공업화 일반의 경로를 걸어갔으며, 그 결과 역시 마찬가지로는 것이다.

24) 현대조선문제강좌 편집위원회, 『북한의 경제: 사회주의 조선의 경제』 (광주: 도서출판 광주, 1988), p. 89. 북한에 대한 내재적 접근을 주장하는 송두율도 북한의 공업화방식의 독특성을 지적한다. 송두율은 “사회주의건설의 측면에서도 북한은 여러 가지 점에서 소련이나 중국과 다른 길을 걸었는데, 가령 소련이 택한 농업의 회생위에 중공업 발전우선정책, 이것과 맞선 모택동의 농업기초위에 중공업과 경공업을 동시에 발전시킨다는 전략에 대하여 북한은 중공업을 우선적으로 발전시키면서 농업과 경공업을 동시에 발전시킨다는 전략을 세운”것으로 평가하며, 사회주의와 구별되는 북한 공업화의 독특한 측면을 강조한다. 송두율, “북한사회를 어떻게 볼 것인가,” p. 112.

25) 스탈린주의적 공업화가 초기 소련의 1, 2차 5개년 계획기 중(1928~37) 평균적으로 중공업에 81.5%, 경공업에 18.5%가 투자되었다. 1954년부터 1970년 시기 중 북한은 평균적으로 중공업에 82% 경공업에 18%를 투자했으며, 1970년대에도 이와 같은 비율이 유지되었다. 박형중, 『북한적 현상의 연구』, pp. 32~37.

둘째, 자금의 자력갱생문제는 사실상 모든 사회주의국가가 처한 공통의 문제였다.²⁶⁾ 사회주의혁명 직후 자본주의제국들은 사회주의체제건설에 적대적이었으며, 심지어 군대를 파견해 내전과정에서 백군을 지원하기도 했다. 따라서 이들로부터 소련사회주의체제의 건설에 필요한 지원을 기대한다는 것을 불가능했다. 또한 최초의 사회주의국가라는 점에서 소련의 주변에는 도움을 받을 수 있는 다른 우호적인 사회주의국가도 존재하지 않았다. 즉 자본주의적 공업화과정에서 가능했던 외부로부터 자본의 유입이 봉쇄된 상태에서 소련 역시 자립적 공업화라는 문제에 직면했다. 그러나 북한의 경우는 다음의 인용문이 나타내듯이 이 문제가 보다 심각했던 것으로 주장되어왔다. “북한같이 식민지 농업국의 상태에서 사회주의로 들어섰던 여러 나라에서는 특히 복잡한 문제로 제기된다. 경제적 후진성 때문에 공업화에 필요한 자금이 극도로 결핍되었던 까닭이다.”²⁷⁾ 덧붙여 북한의

- 26) “아주 뚜렷한 특징들이 소련의 산업화과정을 지배하게 되었다. 즉, 첫째로, 외국으로부터 자본재를 수입하여 중공업에서의 병목현상을 완화시켜 줄 수 있는 가능성은, 인근자본주의세계가 소련에 대한 차관을 대부분 거부하기 때문에 실현되기 힘들다는 점이다. 이 때문에 공식적인 무역관계가 확대되지 못하고, 수입의 초과를 차관도입으로 메우려는 방법이 사실상 불가능하게 되었다. 따라서 산업을 건설하기 위한 수단은 거의 국내의 자원으로부터 구할 수밖에 없었다.” M. Dobb, 임휘철 역, 『소련경제사』 (서울: 형성사, 1989), p. 25.
- 27) 이와 같은 점이 북한만이 가지는 사회주의 건설의 특수한 조건일 수는 없었다. 공업화수준의 경우에도 광복 직후 북한은 1917년 소련에 비해 상황이 열악하지 않았다. 모리스 톱의 러시아의 후진성에 대한 표현대로 “1917년 이전 러시아는 인도와 다를 바 없었으며,” 당시 러시아의 농업인구는 80%, 도시인구는 15%에 불과했다. 산업활동을 통해 생활을 영위하는 인구는 10%를 넘지 못했으며, 공장산업에 종사한 총인구는 2~3백만명에 불과했다. M. Dobb, 임휘철 역, 『소련경제사』, pp. 49~78. 북한의 경우 1946년의 직종별 분류를 보면 노동자가 12.5%, 사무원 6.2%, 개인수공업자·상인·기업가 5%, 기타 2.2%, 개인농민 74.1%이었다. 국토통일원, 『북한경제통계집』 (서울: 통일원, 1996), p. 111. 1946년 당시 총생산액 기준으로 북한의 공업과 농업의 비율은 28대 72였다. 조선중앙년감 편집위원회, 『조선중앙연감』 (평양: 조선 중앙 통신사, 1962), p. 322. 또한 일본의 식민지경영전략의 결과로 광복 직후 북한에는 상당수의 공업 생산시설이 존재하고 있었다. 특히 중화학공업과 수력, 지하자원의 대부분이 북한지역에 편재하게 되어, 중화학공업의 경우 1940년 당시 80%가 북한지역에 분포되어 있었다. 당시 철광석의 99.9%, 유연탄의 99.5%, 무연탄의 97.7%, 전력의 86%, 금속공업의 88.5%, 화학공업의 82.7%가 북한지역에서 생산되었다. 이혜주, 『한일비교경제사론-공업화의 역사적 전개와 그 특질비교-』 (서울:

경우에는 한국전쟁으로 인한 경제의 파괴, 제국주의 침략군과의 군사적 대치와 거기에 수반되는 군사비 부담의 증대, 국제공산주의 운동 내에서 수정주의의 대두 등 사정이 가중되어 있었다.” 그리고 북한의 자력갱생의 문제의 해결은 “특히 철저하게 관철되었다”고 주장되어왔다. 자력갱생의 성공을 주장하는 근거로는 국내 자원의 최대한 이용과 합리적 이용, 국내축적의 증대, 농업축적의 이용 등을 들고 있다. 또한 ‘사회주의의 우월성’의 표시인 근로대중의 창의성과 적극성의 발현, 그리고 대중적 기술 혁신운동, 증산 절약투쟁, 노력적 지원 등도 자력갱생 성공의 원천으로 제시된다.²⁸⁾ 그러나 이와 같은 설명들은 실제로 북한의 공업화 초기과정에서 소련을 중심으로 하는 사회주의권으로부터의 원조가 중요한 역할을 수행했다는 점에서 설득력을 잃고 있다. 한국전쟁의 폐허를 재건해야 했던 북한에게 초기 공업화과정은 특히 중요한 의미를 지녔다. 이 시기중 소련이 제공한 무상원조는 북한 총투자액의 33.2%를 차지했으며, 사회주의국가들의 원조와 차관으로 세워진 산업시설들이 북한경제의 중추를 담당했다.²⁹⁾ 북한이 다른 사회주의 국가에 비해서 특별하게 자력갱생에 성공했다는 주장은 적어도 북한 공업화의 초기적 상황에서는 타당하지 않은 것이다. 이와 같은 점들은 북한의 공업생산에 대한 사회주의 국가들의 원조가 기여한 정도를 종합적으로 평가했을 때 더욱 명확해 진다.

셋째, 북한이 빠른 속도로 사회주의 공업화를 달성했다는 주장에 대해서는 별다른 이견이 없을 것이다. 1957년에서 1970년에 이르는 시기중 공업의 총생산은 11.6배 증가했으며, 공업생산의 연평균증가율은 19.1%이었다. 그 결과 공업의 비중이 1956년 34%에서 1969년 74%로 확대된 것으로 평가되고 있다. 이 수치들은 북한에 우호적인 입장에서 평가된 것으로 북한 공업화속도의 예외성을 강조, 부각시키고 있다.³⁰⁾ 그러나 소

비봉출판사, 1983), p. 79. 따라서 사회주의체제형성 초기 북한은 소련에 비해 특별히 열악한 조건에 있지 않았다고 결론지을 수 있을 것이다.

28) 현대조선문제강좌 편집위원회, 『북한의 경제: 사회주의 조선의 경제』, pp. 89~90.

29) 박형중, 『북한적 현상의 연구』, pp. 37~39.

30) “사회주의 공업화에 있어서 높은 성장률의 확보는 다른 나라에서도 보여지지만 북한에서는 그것이 특히 높고 더구나 공업화 전기간에 걸쳐서 그 수준이

련 역시 초기의 경우 상당히 빠른 속도로 공업화를 달성했으며, 이와 같은 과정은 외부인들에게도 ‘감동적인 경제발전’³¹⁾으로 표현될 수 있을 정도였다. 소련의 1차 5개년 계획기(1928~32년)의 공업성장률은 19.3%이었으며, 2차 5개년 계획기(1933~37년)의 공업성장률은 17.1%이었다. 이후 1953년 5차 5개년 계획기의 종료시점까지도 소련의 공업성장률은 연 13%를 상회했다.³²⁾ 따라서 북한만이 ‘예외적인 속도’로 사회주의 공업화에 성공했다는 주장도 설득력이 약하며, 북한이 최종적으로 소련과 같은 고도로 발달된 사회주의 공업국단계에 도달한 것도 아니었다.

북한의 공업화는 행정-명령경제체제를 통해서 유지되었으며 시장의 논리가 아니라 정치관계가 경제관계를 지배했다. ‘경제관리에서 균중노선을 구현’한 대안의 사업체제는 북한에 독특한 공업부문의 관리형태로 주장되어 왔다.³³⁾ 1960년에 제기된 청산리방법을 계승, 1961년부터 시작된 대안의 사업체제의 특징은 기업소의 운영책임이 ‘지배인’에서 ‘공장당위원회’로 교체되었다는 점이다. 모든 생산활동을 지휘, 감독하는 공장당위원회는 당간부, 행정간부, 지배인, 기사장, 기술자, 근로자 대표 등으로 구성되었으며, 북한의 표현대로 ‘정치사업’을 통해 사회주의 계획경제의 문제를 해결하려는 시도였다. 이는 계획경제체제하에서 자발성을 상실한 생산주체들은 자극하고 동원하기 위한 사회주의적 방식에 다름이 아니었으며, ‘정치

계속 유지되었다는 점이 특징적이다.” 현대조선문제강좌 편집위원회, 『북한의 경제: 사회주의 조선의 경제』, pp. 90~91.

31) M. Dobb, 『소련경제사』, p. 26.

32) 극동문제연구소, 『소련·동유럽총람』 (서울: 극동문제연구소, 1989). p. 177. 서방의 학자들은 사회주의국가들이 체제선전의 목적으로 공업생산량의 증가에 대해서 과장하는 경향이 있다고 믿었으며, 이를 비판적인 방법으로 재구성하여 수정치를 내리는 시도들이 행해졌다. 콜린 클라크 역시 이와 같은 점에 주목, 1928년에서 1937년까지 10년간 소련의 공업생산량 증가율을 재평가, 소련 ‘통계의 거품’을 걷어내었지만, 이와 같은 비판적인 방법으로도 소련이 연 14%의 증가율을 기록했다는 데 동의할 수밖에 없었다. M. Dobb, 임휘철 역, 『소련경제사』, p. 294~295.

33) “대안의 사업체제는 청산리 정신, 청산리방법의 요구대로 정치사업, 사람과의 사업을 기본으로 하여 경제를 관리운영하는 혁명적인 사회주의경제관리방법이다”. 당정책해설도서편집부, 『위대한수령 김일성동지의 로작 용어사전』, p. 181.

의 경제화'와 '경제의 정치화'를 의미하는 것이었다.³⁴⁾ 즉 시장과 경제적인 동기가 상실된 계획체제에서 생산활동에 필요한 요소들은 비경제적이고 외적인 자극에 의해서 동원되어야 했던 것이다. '정치사업'의 효율적 작동을 위해서는 국가의 권위는 절대적이어야 했으며, 당은 '선택된 사람들을 인도하는 선지자'로서 언제나 합리적인 판단을 하는 것으로 비추어졌다. 김일성은 의인화된 권위의 결정체로 등장했다. 김일성이라는 개인이 절대적인 권위의 행사를 통해서 사회구성원들의 공통의 이익을 구현하는 것으로 선전되었고 많은 사람들이 그렇게 믿었다. 근로대중에게 물질적인 보상을 해주지 못하게 됨에 따라서 '집단과 조국을 위해서 봉사하라'는 구호는 더욱 더 강조되었고, 이데올로기의 중요성은 심화되었다. 이 과정은 유일지배체제의 확립과정과 결부되어 주체사상이라는 '신성불가침의 교의'를 탄생시켰다. 또한 당·국가의 권위와 권위의 극단적 의인화의 기저에는 국가차원의 테러라는 보다 직접적이고 폭력적인 방식이 자리잡고 있었다.

그러나 북한이 사회주의적 공업화를 달성할수록 동시에 사회주의 경제체제의 모순을 심화시키는 것을 의미했으며, 사회는 점점 더 탄력성을 잃어갔다. 따라서 북한에서 사회주의 경제체제의 위기가 악화될수록 사상에 대한 의지가 심화되고 전투적인 사회분위기가 강조되었지만 문제의 본질적인 해결을 의미하는 것은 아니었다. 결국 북한경제의 구조적인 한계점들은 식량위기라는 극단적 상황으로 귀결되었다. 동시에 주민들은 주체사상의 마력이 자신들의 생존문제를 해결해주지 않는다는 점을 자각해 나갔다. 결과적으로 북한의 공업화의 과정은 소련경제를 파국으로 몰고 간 행정-명령경제체제의 치명적인 결함들, 즉 모든 생산주체들의 축소 지향적 생산활동, 낭비적 메카니즘, 생산성 향상에 대한 구조적인 무능력, 내포적 성장의 실패 등 동일한 특징들을 수반했다.

34) 정치적 요소를 통해 경제문제를 해결해야 하는 상황은 모든 사회주의국가에 일반적 현상이었다. “자본주의체제에서는 정치영역은 비록 일부 중첩되는 부분이 있기는 하지만 경제영역, 즉 비즈니스의 세계와 특징적으로 구별된다. 그러나 정치적 요소가 경제를 지배하는 전통적인 사회주의체제하에서는 정치와 경제간의 그 어떤 구별도 존재하지 않는다.” Janos Kornai, *The Socialist System* (Princeton: Princeton University Press, 1991), pp. 124~125.

IV. 북한체제의 현 단계와 변화

동구 러시아를 비롯한 구 사회주의권이 전반적으로 시장경제를 지향하고 있다는 점에 비추어 북한이 아직도 ‘우리식 사회주의’체제를 추구하고 있다는 점은 다소간 의아스럽게 여겨지고 있다. 세계적인 냉전체제의 해체와 사회주의체제의 붕괴에도 불구하고 북한이 아직도 공식적으로 사회주의체제를 유지하고 있다는 점은 이를 가능케 하는 북한의 내적인 특성들을 주목하게 만드는 요인으로 작용해 왔다. 따라서 관련 연구들의 상당부분은 북한체제의 생존에 주목하고 이를 가능케 하는 요인이 분석에 주력하는 경향을 보여왔다. 그러나 이와 같은 접근에 있어서 지적되어야 하는 점은 사회주의체제의 해체로 이어진 체제의 근본적 위기요인들을 북한 역시 가지고 있다는 점과 따라서 북한을 통합상태가 양호한 ‘정상국가’로 볼 수 있는가 하는 점이다.

폐쇄적이고 독재적인 정치형태를 가지고 있는 체제의 분석에 있어서 정치분야는 체제의 안정과 통합과 동일시되는 경향을 종종 나타낸다. 그러나 체제의 통합상태는 단일차원보다는 다양한 차원에서 규명될 경우 분석력이 높아질 수 있다. 체제의 통합상태는 체제의 각 분야에 따라서 다르게 나타날 수 있으며, 정치분야의 통합상태가 체제의 내구력을 나타내는 단일 지표로 해석될 경우 정확한 분석이 어려울 수 있다는 것이다.

사회주의체제를 근간으로 하는 북한은 사회주의체제상의 구조적인 모순들을 지니고 있으며, 이는 변화를 통하지 않고는 해결될 수 없다는 점이다. 따라서 북한 식량사정의 호전이나, 김정일체제의 안착 등으로 북한체제의 안정성이 확보되는 것은 아니다. 북한의 체제안정성은 주로 정권의 안정성과 동일시되어 평가되어 왔다. 김정일정권이 정착하면서 북한체제의 불안정성도 약화되는 것으로 여겨지고 있다. 그러나 사회주의체제의 근본적 모순이 해소되지 않은 상태에서 북한의 현 상황은 위기구조의 만성화에 따른 내성의 증가로 해석되어야 한다. 이와 같은 점에서 일부 연구자들이 지적하고 있는 북한체제의 안정성과 북한의 사회통합수준의 경우 몇 가지 차원으로 나누어 평가되어야 할 것이다. 북한체제의 사회통합과 체제의 안정성은 정치, 경제, 사회, 문화적 차원으로 나누어 분석될

필요가 있다.

정치분야의 경우 김일성 사후 김정일체제의 안착과정에서 별다른 충돌이나 권력갈등이 없었다는 점에서 통합의 수준이 비교적 높게 평가될 수 있을 것이다. 또한 전체로서의 권력 엘리트도 분화하거나 갈등상태에 놓여 있다고 보기 힘든 만큼 정치적 차원의 통합은 상대적으로 높은 수준에서 유지되고 있다고 할 수 있을 것이다. 다만 김일성주석에 비해서 김정일위원장의 정치적 장악력이 높다고 평가하기 어렵다는 점, 특히 카리스마의 경우 현저하게 약하다는 점은 정치적 통합의 유지에 부정적 요소로 작용할 것이다. 또한 김정일체제의 유지는 핵심적 지지기반의 유지에 기초하고 있다. 식량위기중에서도 북한의 지배집단과 물리적 억제력을 보장하는 군대와 보안요원, 그리고 지역적으로는 평양과 인근지역에 대한 배급은 타 분야에 비해 우선적으로 유지되었다. 이는 결과적으로 북한사회의 양극화 즉, 상하층간의 갈등구조를 야기했으며, 동시에 이는 북한체제의 상층부에 대한 적대감 형성과 신뢰성의 약화를 의미한다.

경제부문의 경우 통합상태가 낮으며, 부분적으로 이완상태가 발생하고 있다. 정상가동이 가능한 분야가 군수산업에 국한될 정도로 산업생산분야는 상당히 심각한 상황에 놓여 있다. 총체적인 경제위기로 인해 북한의 산업은 정상적인 생산활동을 하지 못하고 있으며, 기본적인 에너지위기의 문제조차 해결하지 못하고 있다. 동시에 경제관리분야에 있어 북한사회주의 경제체제의 모순심화로 중앙집권적 경제체제가 와해되는 경향이 나타났다. 또한 북한의 통제경제체제에서 가장 중요한 배급체제가 수년간 정상적으로 작동하지 않았다는 점도 중요하게 지적되어야 할 것이다. 이는 주민들에게 공식경제에 대한 심각한 불신을 야기했으며, 지하경제와 생존경제 확산의 촉매제로 작용했다. 지하경제와 생존경제의 확산은 다시 공식경제의 신뢰성을 저하시키는 악순환으로 이어졌다. 따라서 경제부문의 통합은 상당한 수준으로 이완되어 있다고 평가될 수 있을 것이다.

사회부문의 통합수준도 경제부문에 밀접하게 연동되어 있는 만큼 높지 않은 것으로 판단된다. 장기간의 식량위기는 북한사회통제의 근간이었던 주민의 이동통제를 사실상 무력화시켜 버렸다. 식량위기는 생존의 문제를 각 가정의 문제로 만들었으며, 가정내에서도 식량을 구하기 위해 남편과

아내, 자식이 각각 뿔뿔이 흩어져야 하는 상황이 발생했다. 이는 사회의 기본단위인 가족의 해체로 연결되며, 북한사회의 기초가 약화되는 것을 의미한다. 또한 식량위기는 국유재산의 절취나, 절도, 강력범죄 등 사회적 일탈의 급속한 증가를 야기했다. 기아에 직면한 주민들이 식량을 구하기 위해 도시에서 농촌으로, 북한에서 중국접경지역으로 이동하기 시작했다. 북한당국은 현실적으로 엄격한 사회통제를 실시할 자원을 가지고 있지 못한 것으로 보인다. 이는 탈북자의 급증에서 확인될 수 있으며, 특히 재탈북 또는 기획탈북까지 가능한 상황을 고려할 때 북한당국의 대응력의 한계를 확인할 수 있을 것이다.³⁵⁾

문화적 통합수준도 높지 않은 것으로 평가될 수 있다. 생존권이 의심받는 상태에서 충성의 강요와 이데올로기적 통제는 권위를 상실하게 된다. 체제의 내구성에 대한 의심의 증가는 공적 권위에 대한 냉소와 부정의식으로 연결될 개연성을 가진다. 시민사회의 부재와 반체제세력의 체계적 동원이 불가능한 상태에서 가시적 체제부정행위가 발생하지는 않지만 주민들의 의식구조에는 체제에 대한 냉소와 공적 권위의 거부감이 점차 싹트기 시작한다. 이와 같은 변화는 비가시적이지만 장기적으로는 북한체제의 기초를 침식하는 요소로 작용할 수 있다.³⁶⁾

35) 폐쇄성이 높은 북한체제유지의 핵심은 강력한 사회통제와 국가차원의 폭력적 테러의 활용이었다. 그러나 북한이탈주민의 문제는 북한이 과거의 강압적 사회통제에 실패하고 있음을 나타내고 있다. 북한이탈주민은 체제위기의 지표이자 심각한 인도주의적 사안으로 이미 중국에서 국제이슈로 비화되고 있으며, 관련 NGO는 물론 세계인의 이목이 집중되고 있다. 따라서 비상상황이라고 할 수 있는 ‘탈북’이 지속되는 한 정상국가로서 북한의 위상의 확립은 불가능하다. 그러나 북한은 북한이탈주민 문제에 있어 ‘배출요인’을 제거하는 데 실패하고 있고, 사회통제를 통한 탈북방지도 실패하고 있다. 또한 북한으로 이송된 탈북자의 재탈북, 또는 기존 북한이탈주민가족의 기획탈북 등을 막지 못하고 있다. 이는 북한의 사회통제력의 근본적 한계를 드러내는 것이며, 평양을 중심으로 하는 핵심지역과 부문을 제외하고는 관리에 한계를 나타내고 있는 것을 말한다.

36) 사회주의의 주입식 교육과 전체주의적인 통제에 대해 주민들은 자발적으로 방어유형들을 발전시켰다. 이러한 방어유형들은 법률에 대한 무시, 규칙에 대한 제도적인 회피, 권위에 대한 불신, 전통에 대한 강조, 서구에 대한 막연한 동경 등이 포함된다. 결과적으로 사회주의사회는 겉으로 굳건한 통합을 유지하고 있는 것처럼 보였지만, 내부적으로는 문화적인 기초를 상실해가고 있었다.

따라서 북한의 현 사회통합수준은 정치부문을 제외하고 전반적으로 안정적인 상태에 있지 못하다고 판단할 수 있을 것이다. 정치부문을 제외한 분야의 통합수준이 낮은 것이 단기간에 북한의 변화로 이어지는 것을 의미하는 것은 아니다. 시민사회요소의 미발달과 정치적 저항의 조직화가 가능하지 않은 북한의 상황에서 비정치적 부문의 통합수준 약화는 장기적 차원에서 변화로 이어질 수 있는 것이다. 따라서 북한의 현 단계는 사회주의체제의 근본적 위기로 인한 체제외해기의 초기적 단계에 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.

탈 사회주의 체제변화의 보다 정확한 이해를 위해서는 사회주의체제가 와해되어 가는 과정인 와해기(erosion)와 시장경제체제로의 공식적인 전환하는 체제전환기(transition)로 나누어 볼 필요가 있다. 사회주의체제의 변화는 와해기에 사적인 이익을 추구하는 개인들에 의해서 밑으로부터 시작되며, 체제전환기는 위로부터 그리고 시장경제형성을 목적으로 하는 입법화 등 공식적인 과정을 통해서 시작된다. 와해기에 국가는 사적인 부문을 억제하거나 일시적인 양보를 할 뿐이다. 그러나 체제전환기에 국가는 시장경제를 위한 법과 제도를 만들며, 이와 같은 조치들은 사적 소유권을 보장한다. 사회주의 시기 동안에도 사적인 경제영역들은 존재했으며, 종종 ‘제 2경제’라는 개념과 결부되었다. 그러나 국가의 엄격한 통제와 제약으로 사적인 경제영역은 제한된 형태로 존재했다. 사회주의체제 와해기의 초기에 국가는 사적인 경제영역을 소비부문으로 제한한다. 따라서 사기업가들은 상품과 서비스를 소비자들에게 팔고 원료 역시 소비자가격으로 구매해야했다. 국가는 사적 영역과 국유화된 영역간의 엄격한 장벽을 설치함으로써 두 영역간의 자원, 노동력, 기술의 흐름을 차단했다. 그러나 사회주의체제의 와해가 심화되면서 사적 경제영역에 가해졌던 제한조치들이 해제되거나 완화되고 새로운 사적영역들이 창출된다. 그리고 이와 같은 상황은 ‘제 1경제’에 속한 사람들을 ‘제 2경제’에 참여시키는 자극으로 작용한다.

그러나 이 시기에도 아직 사적 경제영역의 중요한 요소들이 국가의 통제하에 있고, 관료들의 사적 경제영역에의 참여도 금지되고 있었다. 체제

이는 탈 사회주의체제의 ‘무혈혁명’적 특성을 설명하는 한 요인이다. 조한범, 『체제전환기 러시아의 사회상 연구』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 15.

전환기는 경제의 사적 부문과 국가부문 사이의 장벽을 제거하며 두 부문이 동등한 자격을 가진 것으로 간주된다. 사적경제영역의 전반적인 확산은 관료들에게 위기와 기회라는 이중적인 의미를 지니게 된다. 따라서 시장경제화가 심화될수록 관료들의 사적 경제영역에의 참여는 증대하게 된다. 체제전환기에는 두 가지 사적 영역이 존재한다. 첫째는 전통적인 부문으로 와해기에 나타났던 추세가 지속된다. 두번째는 국유재산의 사유화와 사기업가의 합법화를 통해서 대규모의 형태로 진행된다.³⁷⁾ 사회주의체제의 와해기의 경우 사회주의의 엘리트들은 자신들의 기존체제유지에 노력하며, 변화는 밑으로부터의 자연발생적 특성을 띤다. 그러나 체제전환이 본격적으로 시작될 경우 엘리트들은 자신들의 지위가 불안정해졌다는 것을 인지하며, 따라서 새로운 체제에 맞게 자신들을 적응시키기 위해 본격적으로 노력하기 시작한다.

북한의 경우 체제와해기의 초기적 단계에 있는 것으로 평가될 수 있으며, 이는 지배집단차원에서 위기의식을 인지, 해결방법을 심각하게 고민하고 있다는 것을 의미한다. 그러나 전반적인 처방은 체제 내적인 지향성을 지니게 된다. 따라서 북한은 1990년대 이후 위기과정에서 발생한 정치, 경제, 사회문화적 체제이완을 복구함으로써 정상체제로 복귀하는 것을 시도해왔다. 경제난과 식량난으로 고통받던 ‘고난의 행군시기’(1996~97년), ‘사회주의강행군시기’(1997~98년)는 2000년 10월 10일 조선노동당 창당 55주년을 맞아 북한에서 공식적으로 종료가 선언되었다. 이는 북한 식량위기의 완화와 체제안정성의 회복을 의미하는 것으로 해석되어 왔다. 그러나 고난의 행군과 사회주의 강행군의 종료는 북한경제의 근본적 위기의 해소를 의미하는 것이 아니다. 북한경제의 문제는 사회주의공업화 자체에 기인한 것이며, 이 문제가 식량위기라는 극단적 형태로 나타난 것이다. 따라서 식량문제의 상대적 호전이 근본적 위기해소의 지표로 해석되기는 어렵다. 북한에서 농업위기에 대한 근본적 처방이 적용되었다는 증거도 찾기 어려우며, 식량위기의 완화는 자연재해의 상대적 감소와 외부로부

37) Akos Rona-Tas, “The First Shall Be Last? Entrepreneurship and Communist Cadres in the Transition from Socialism,” *AJS* Vol. 100, No. 1 (1994), pp. 47~51.

터의 식량지원, 그리고 식량위기에 대한 내성 강화에 기인한 측면이 크다. 또한 사회주의 공업국가 북한에 있어 보다 중요한 공업부문에서 근본적이고도 효율적인 조치들이 취해지지 않았으며, 생산회복이나, 공장기동의 정상화 조짐도 보이지 않고 있다. 북한이 체제복구의 노력을 시작한 것은 북한 사회주의체제의 근본적 위기가 해소되지 않은 상태에서 김정일체제의 안착과 미약하나마 북한경제의 상대적 호전이라는 현상의 결합에 기인한 것이다. 물론 이 과정에서 대외변수 특히 실리추구를 위한 대남관계개선이 일정한 역할을 한 것으로 볼 수 있을 것이다.³⁸⁾

북한의 안정성회복은 전반적인 체제차원의 회복이라기보다는 정권차원의 기본적인 통제능력의 회복수준이라는 점이 지적되어야 할 것이다. 이와 같은 상황에서 북한은 대외적으로 다소 파격적인 '교섭'능력을 발휘하게 된다. 이는 취약해진 체제에 대한 외적 위협의 감소와 체제유지에 필요한 필수적 자원의 외부로부터의 유입을 목적으로 하는 것이다. 미국의 패권주의가 관철되는 상황에서 북한은 과거와 같은 대립구도의 유지에 필요한 자원의 투입이 불가능해지며, 이는 외부의 위협을 감소시키기 위한 북한지도부의 노력을 자극하게 된다. 이와 같은 점에서 북한의 북·일관계 개선노력이나 북·미 불가침협정 요구는 단순한 상징적 차원을 넘어 북한체제의 생존노력과 직결되어 있다는 의미를 지니게 된다. 대외관계개선은 북한의 체제복구에 필요한 정치, 경제, 사회적 자원의 북한유입을 용이하게 한다. 이는 북한이 체제내의 파급효과가 큰 개혁보다 손쉬운 부분적 개방을 통해 정상체제로의 복구를 위해 필수적인 자원을 확보하려는 전략을 구사한다는 것을 의미한다. 이와 같은 필요성은 사회주의 국가들의 붕괴에 따라 사회주의권내의 경제협력과 무역관계가 붕괴되었다는 점에 의해서 강화되었다. 따라서 북한의 경제침체가 나타나면서 대외분야에서 문제를 해결하려는 시도들이 나타나기 시작했다.³⁹⁾ 북한의 대외관계개선 노력은 남한의

38) 김성철·조한범 외, 『북한경제전환 모형: 사회주의국가의 경험이 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 156~163.

39) 북한에서 대외경제사업 및 무역 확대 발전방침 채택, 합영법 제정 공포 등 경제적 대외개방에 처음으로 관심을 보이기 시작한 것은 제2차 7개년계획기(1978~84)였다. 대외개방의 문제가 보다 강조되어 나타난 것은 제3차 7개년계획기(1987~93)이며, 경제발전의 핵심요소로 기술혁신을 강조하는 한편 이를

대북포용정책이라는 변수와 친화력을 일으켜 남북관계진전으로 연계되어 왔다. 이는 북한이 미국을 비롯한 대외관계에 있어 불필요한 대립구도를 야기하기보다는 관계개선이라는 방향성을 설정하고 있다는 것을 의미한다. 그러나 북한의 정상체제로의 환원은 1990년대 위기 이전 사회주의체제로의 복귀를 의미하는 것이며, 사회주의체제에서 기원된 근본적 문제의 해결이 아니다. 따라서 북한이 외부로부터의 지원을 확보한다고 해도 단기적 효과에 그칠 것이며, 체제의 모순은 더 심화되어 가게 된다. 또한 제한된 개방이라 하더라도 북한체제내에 상응하는 변화를 동반하게 된다.⁴⁰⁾

북한에서의 변화는 비교적 장기간에 걸쳐 순차적으로 진행될 것이다. 즉 근본적인 변화를 의미하는 체제전환기의 도래는 상당기간동안의 사회주의체제 와해기를 전제로 할 것이다. 현재 북한의 상황으로 보아 단기적으로는 정권내의 변화를 넘는 체제상의 변화는 가능하지 않을 것으로 보인다. 이는 북한의 급작스러운 붕괴와 같은 사태가 발생하지 않을 것이라는 논의와 맥을 같이한다. 이와 같은 주장의 논거는 북한이 적어도 현재상태로는 외적인 통합상태를 유지하고 있다는 것을 의미하며, 보다 중요한 사실로서 현 지배체제에 대한 체계적인 저항세력 및 대체세력이 형성되지 않았다는 점에 기인한다. 경제적인 침체에 따른 식량폭동과 같은 상황이 발생한다 하더라도 체제나 체계변화의 전망을 가지지는 못할 것이며, 이는 지배체제내에서 변화를 자극하는 제한된 요소로 작용하게 될 것이다. 따라

위한 방법으로 무역과 대외 경제협력의 확대·발전을 강조했다. 실제로 북한은 1991년 두만강개발계획 추진과 관련하여 ‘나진-선봉 자유경제무역 지대’ 개발 계획을 발표, 대외개방면에서의 변화를 나타냈다. 또한 3차 7개년계획기 실패에 따른 완충기(1994~96)에도 대외분야의 강조가 나타난다. 북한은 1993년 당 중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서 예외적으로 제3차 7개년 경제계획기의 주요 목표들이 달성되지 못했음을 인정하고, 3년간의 ‘사회주의 경제건설의 완충기’를 설정했다. 완충기에 제시된 경제전략으로 ‘농업 경공업 무역제일주의’를 제시, 대외분야에 대한 지속적인 관심을 드러냈다.

- 40) 북한의 대외관계개선 및 남북관계개선 노력은 단기적으로는 북한의 생존력을 강화시키는 효과가 있을 수 있으나 중장기적으로 북한의 정치적 통합상태를 이완시키는 영향을 미치게 된다. 북한은 남북통일과 제국주의세력과의 대립을 체제유지 및 공식적 명분으로 삼아왔으며, 북한의 비상체제를 정당화시켜온 논리였다. 남북관계개선과 대외관계개선은 중장기적으로 이와 같은 논리를 약화시키며, 따라서 체제정당화의 명분을 약화시키게 된다.

서 유혈사태를 수반하는 긴박한 상황의 도래도 최악의 경우 지배체제내에서의 권력교체라는 형태를 띠게 될 것이며, 구조적인 변화와 직결되기는 어렵다고 보여진다. 이 과정에서 비조직적 돌발적인 사태를 제어할 수 있는 효과적인 물리적 통제기구, 즉 군부와 보안조직에 대한 장악세력은 우선권을 가지게 될 것이다. 따라서 이 과정은 긍정쿠테타의 형식으로 진행될 가능성이 크며, 결과적으로 엘리트집단내의 권력교체성격을 넘어서지 못하게 된다. 그러나 긍정쿠테타가 성공한다고 해도 체제의 문제가 본질적으로 해소되지 않은 상태에서 위기구조는 만성화되어 갈 것이며, 이는 북한내부의 부분별 통합상태를 점차 이완시키는 작용을 하게 될 것이다. 또한 권위의 의인화가 극도로 강화된 북한정치의 특성상 새로운 정권은 김일성과 김정일에 상응하는 카리스마를 가질 수 없으므로, 집단지도체제의 특성을 띠게 될 것이다. 이 경우는 신권화된 북한 정치권력과 권위의 세속화를 의미하는 것이기도 하다. 또한 엘리트간의 정권교체는 사회적 저항의 상쇄를 위해 상응하는 가시적 개혁조치와 획기적 대북지원을 전제로 한 대외관계개선에 나서지 않으면 안 될 것이다. 결과적으로 북한의 변화는 점차 체제차원에서의 변화의 특징을 지니게 될 것이다.

V. 맺음말

북한의 경제체제는 동구와 러시아간의 긴밀한 분업구조에 포섭되어 있지 않았다는 점에서 상대적으로 자유로웠다. 따라서 북한은 사회주의권의 붕괴로부터 오는 충격을 비교적 작게 받을 수 있었다. 그러나 이와 같은 사실이 ‘우리식 사회주의’의 자립적 생존을 의미하는 것은 아니다. 북한체제의 구조적인 한계를 고려했을 때 현재의 위기침체상태를 개선하기 위한 방법으로 개혁과 개방 이외의 현실적인 대안은 없으며, 그 방향성은 시장화의 지향이다. 다시 말해서 북한이 현재와 같은 체제내의 개혁을 추구한다고 하더라도 궁극적인 위기의 해소에 성공할 수 없다는 것을 의미한다. 사회주의체제의 전반적인 변화에도 불구하고 북한에서 동일한 속도와 양태로 변화가 포착되지 않는 것은 북한이 체제상의 특수성을 지니고 있기 때문이 아니다. 오히려 북한이 처한 대내외적인 조건들이 북한변화의 속도

및 범위, 그리고 방향에 영향을 주고 있다고 보아야 한다. 따라서 북한이 단기적으로 사회주의체제를 유지하면서 위기를 완화하는 데 성공한다고 하더라도 이는 궁극적인 체제전환의 맹아들을 동시에 싹틔우는 과정을 동반하는 것이 된다. 북한의 위기는 사회주의라는 체제에서 기원하는 것이기 때문이다.

북·러 관계발전의 성격 고찰: 2000~2002년 김정일·푸틴 정상회담을 중심으로

이 동 형 (인하대학교)

◆ 논문 요약 ◆

본 논문은 최근 3차례의 북·러 정상 회담에 대한 국내외적 개최배경과 특징을 연속선상에서 분석하여 양국관계 발전에 대한 성격을 고찰하고, 우리의 대응방안을 모색코자 했다.

북한의 대러정책 목표는 대미·일 협상력 강화와 한반도문제에 대한 지지 유도, 당면한 경제난 극복, 그리고 군사력 재건에 있으며, 러시아는 90년대 초 상실한 한반도에 대한 영향력 회복 및 강화와 한국의 경제협력을 유인한 경제 발전을 정책목표로 하여 대북정책을 추진하고 있다.

상호필요의 인식 속에서 관계개선을 시도한 양국은 정상회담을 통해 정치·외교적 상호신뢰구축과 발전을 꾀할 수 있게 되었으며 이를 바탕으로 경제 협력을 구체화했다. 그러나 이러한 관계발전 속에서도 양국간에는 국내외적 제약요인들이 병존하고 있기 때문에,

최근 양국관계발전의 성격은 상호필요에 따른 제한적인 협력관계 발전으로 규정할 수 있다.

북·러 관계발전에 대해 우리 정부는 국익적 차원에서 현실적 대응방안을 모색해야 한다. 우선 한국은 다각적인 쌍무적 협력관계를 긴밀히 해야하며, 다자간 안보협력체를 통해 한반도 평화정착논의에 러시아를 참여시킴으로써 북한의 참여를 유도해야 한다. 둘째, 성공적인 남북교류 활성화와 통일 환경조성 측면에서 남·북·러 3각 경제 협력을 추진해야 한다. 셋째, 북·러관계 발전에 여유를 가지고 지켜보아야 하며, 경협사업과 고려인문제 등 3자 협력이 가능한 분야를 중심으로 협력사업을 추진해야 한다. 또한 한반도 안보환경에 민감한 북·러 군사협력을 긴밀한 한·러 군사교류와 협력을 통해 항상 확인해야 한다.

I. 서론

오늘날 북한과 러시아는 침체된 국가경제의 활성화와 국제사회에서의

체제인정 및 지위회복이라는 현안에 직면해 있다. 지난 10여년간 양국은 이러한 국가적 현안을 해결하기 위해 다각적인 노력을 기울였으며, 그 과정에서 양국관계는 단절과 복원, 발전의 단계를 거쳐오고 있다.¹⁾

북한은 그 동안 미·일과의 관계개선을 통한 국제적 고립 탈피와 경제 재건, 체제안정을 위해 대미협상에 매진해 왔다. 그러나 국제적 고립과 경제난이 계속되자 북한은 1990년대 중반이후부터 대미관계개선에 중점을 두면서도 그 동안 소원했던 러시아와 중국과의 관계복원을 모색했다. 2000년부터는 유럽과 아시아, 아프리카 지역국가들과의 관계개선 및 유대강화를 모색하는 등 전방위 외교를 추진하고 있다. 김정일은 또한 남북 대화에도 적극적인 자세를 보여 2000년 6월 15일 역사적인 남북 정상회담을 개최함으로써 한반도에 화해와 협력의 분위기를 고조시켰다. 그러나 2001년 출범한 부시 미행정부가 북한을 ‘불량국가’(rogue state)로, 2002년 1월 29일의 연두교서에서는 ‘악의 축’(axis of evil)으로 규정하고 대북 강경정책을 구사함으로써 북·미관계는 물론 남·북관계도 냉각시켰다. 북한은 한편으로는 9.11테러 이후 반테러에 대한 입장을 밝히는 등 미국의 대북 강경정책을 완화시키기 위한 노력²⁾을 경주하고 있고, 남한과의 대화와 교류, 협력을 증진시키고 있으며, 일본과도 정상회담을 통해 관계개선을 모색하고 있다. 다른 한편으로는 러시아와 중국과의 고위급, 실무자급 인사교류를 넓히면서 양자관계의 발전을 꾀하고 있다.

2000년 출범한 푸틴 러시아 행정부는 침체된 국가경제위기와 정치·사

-
- 1) 북·러 관계변화원인과 과정에 대해서는 이동형, “러시아와 북한의 관계변화와 상호이해,” 『동북아논총』 제6권 4호, (2001), pp. 143~167; 고재남, “러시아·북한관계의 현황과 전망,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2000. 1. 17); 여인근, 『러·북관계 변화추이와 푸틴의 대북정책 전망』 (통일연구원, 2000); 홍현익, “북·러관계: 정상화의 과정, 원인, 전망,” 백학순·진창수 편, 『“북한문제”의 국제적 쟁점』 (세종연구소, 1999), pp. 328~332 참조.
 - 2) 2002년 10월 4일 제임스 켈리 미 국무부 차관보가 부시 미대통령의 특사자격으로 북한을 방문함으로써 부시 행정부 출범이후 중단된 북·미대화가 재개되는 듯 하였으나, 북한이 핵개발을 시인함으로써 핵문제가 또다시 불거졌으며 이 문제의 논의를 위해 도널드 그레그 전 주한미대사가 동년 11월 2~5일 방북하였다. 이러한 미국 인사의 방북은 북한의 지속적인 대화요구와 김대중 정부의 대북 포용정책, 북한의 러시아와 중국과의 관계발전, 그리고 북·일 정상회담에 기인한다 하겠다.

회적 혼란, 국제사회에서의 강대국 지위 상실 등 당면한 문제들을 해결하기 위해 ‘강력한 국가건설’과 ‘경제활성화’ 그리고 ‘강대국으로서의 지위 회복’을 국가정책목표로 설정하고 실용주의적 전방위 외교정책을 추진하고 있다. 이러한 푸틴의 세계전략은 한반도에도 그대로 적용되어 북한과의 관계증진을 통한 한반도에서의 영향력 회복과 경제협력을 모색하고 있다. 그 결과 러시아는 북한과 2000년 2월 9일 ‘조·러 친선·선린 및 협조조약’(이하 신조약)을 체결함으로써 정상적인 국가간의 관계로 복원하였으며, 2000년(7월 10일)과 2001년(8월 4일), 2002년(8월 23일) 3차례의 정상회담을 통해 정치, 경제, 사회 등 다양한 분야에서 관계를 증진시키고 있다.

최근 북한과 러시아는 정치·경제협력뿐만 아니라 군사협력도 꾀하고 있어 우리는 양국관계발전이 한반도의 화해와 협력, 평화에 대한 강화요인뿐만 아니라 불안요인으로 작용할 수도 있고, 한반도가 대륙세력(러시아, 중국)과 해양세력(미국, 일본)의 대결의 장이 될 수도 있음을 인식해야 한다. 따라서 북한의 대러 인식과 협력의 필요성에 대한 고찰은 향후 우리의 대러, 대북정책과 평화적인 통일환경조성에 필요할 것이다. 또한 2002년 5월 24일 미·러 정상회담에서 미국과 전략적 협력관계를 맺은 러시아가 부시 미행정부가 ‘불량국가’, ‘악의 축’이라 규정한 북한과 관계발전을 지속하고 있는데, 그 의미에 대한 정확한 분석과 예측도 필요할 것이다.

따라서 본 논문에서는 최근 3년간 개최된 3차례의 북·러 정상회담을 분석하고자 한다. 그 동안 대부분의 북·러관계에 대한 연구들은 역사적 측면에서 관계변화과정과 그 속에서 나타난 특징들을 포괄적으로 다루었으며, 정상회담들을 관계발전의 연속선상에서 다룬 논문은 찾아보기 힘들다.³⁾

3) 북·러 정상회담에 대한 기존의 연구들은 다음과 같다. Ko Jae-nam, “The Russia-North Korea Summit and Beyond: The Role of Russia on the Korean Peninsula,” *East Asian Review*, Vol. 12, No. 3 (Autumn 2000), pp. 65~82; 고재남, “김정일 방러의 평가와 러·북 관계 전망,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2001년 8월 23일); 고재남, “김정일의 극동 방문 평가 및 러·북 관계 전망,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2002. 9. 24); 홍완석, “푸틴 시대 러시아의 신한반도전략: 분석과 대응,” 『한국정치학회보』, 제35집 3호, (2001), pp. 343~363; 홍완석, “북·러 모스크바 공동선언의 함의와 평가,” 『통일문제연구』, 제13권 2호 (2001 하반기), pp. 39~62.

따라서 본 연구에서는 북한과 러시아의 상대방에 대한 정책 목표와 함께 최근 3차례의 북·러 정상회담이 개최된 각각의 국내외적인 배경과 특징을 연속선상에서 분석하여 양국관계발전에 대한 성격을 고찰하고, 이에 대한 우리의 대응방안을 제시하고자 한다.

II. 북한과 러시아의 상호 정책 목표

1. 북한의 대러정책 목표

지난 10년간 북한은 국제사회의 변화에 따른 국제적 고립과 경제적 위기 속에서 체제생존을 위한 대외정책을 전개해 왔다. 오늘날 대미관계 정상화를 통한 당면과제 해결이라는 대전략 속에 전방위 외교정책을 추진하고 있는 북한은 러시아에 푸틴 행정부가 출범하면서부터 양국관계를 복원·발전시키고 있다.

북한의 대러정책 목표는 대미·일 협상력 강화와 한반도 문제에 대한 지지 유도, 당면한 경제난 극복, 그리고 군사력 재건이라 할 수 있다.

첫째, 정치적 측면에서의 대러정책 목표를 보면 북한은 러시아와의 관계발전을 통해 자신의 대미, 대남정책에 대한 배후 지원세력을 확보하고자 한다.

그 동안 북한은 미·일과의 관계정상화를 위한 협상의 지속을 위해 핵, 미사일 등 다양한 이슈를 생산하면서 대화를 시도했다. 북한의 모험주의적 정책은 클린턴 전행정정부로부터 제네바 핵합의를 이끌어내고 미사일협상을 진행시키는 등의 결과를 도출하기도 했다. 그러나 북한은 미국의 불신을 완전히 제거하지 못함으로써 경제제재의 지속과 테러지원국으로의 분류가 계속되고 있으며 최근에는 ‘불량국가’, ‘악의 축’으로 지목받고 있다. 이러한 미국의 대북강경정책은 북한의 입장에서는 국제적 고립과 체제불안정을 초래할 수 있기 때문에 러시아의 지지와 협력을 통해 북·미간의 현안 해결을 위한 대화 재개 의지를 지속적으로 표명하면서 미국의 대북 불신과 강경정책을 완화시키고자 노력하고 있다. 9·11테러 이후에는 미국의 반테러 전쟁이 자국으로 발전하는 것을 억제하기 위해 북한은 러시아와의

협력을 필요로 하고 있다. 또한 북한은 대북정책조정그룹(TCOG) 등 한·미·일 3국의 공조체제에 대한 견제카드로서, 남북대화 등 한반도문제에 대한 지지자로서 러시아를 비롯한 중국과의 협력관계를 증진시키고 있다. 이와 같이 북한은 러시아와의 관계발전을 통해 국제사회에서의 고립을 피하고 압력을 약화시키면서 미국과의 대화재개와 대미, 대남 협상력을 강화하고 있다.

둘째, 경제적 측면에서 북한의 대러정책 목표는 당면한 식량난과 전력난 등 경제침체현상을 극복하는데 있다.

북한은 미·일과의 관계개선이 부진함으로써 미국과 일본뿐만 아니라 국제기구로부터의 자본유입이 어렵기 때문에 경제의 지속적인 악화를 막고 시급한 경제문제를 해결하기 위해서는 러시아와의 협력이 필요한 것이다. 게다가 90년대 중반 불어닥친 흉수와 가뭄으로 심각해진 식량난과 에너지 부족현상은 북한을 경제뿐만 아니라 정치, 사회적으로도 더욱 곤경에 빠뜨렸다. 이에 북한은 러시아로부터 식량 및 에너지 관련 지원과 대부분 노후하고 중단된 생산설비들에 대한 개·보수 및 현대화와 부품, 기초원료, 핵심기술 등을 도입하여 경제제건을 꺾하고자 하였다.⁴⁾ 또한 북한은 그 동안 자신의 외화벌이에 효자역할을 해왔던 러시아 극동지역에서의 임업과 어업협력 등 북한 노동력 송출을 통한 협력도 강화하고 있으며, 최근에는 남북한의 동해선 철도연결사업과 시베리아횡단철도(TSR)와의 연결사업을 연계·추진하면서 러시아의 지원으로 철도의 현대화도 추진중에 있다. 이와 같이 북한의 대러경제협력은 시급한 경제문제의 해결을 위해 다양하게 추진되고 있다.

셋째, 군사적 측면에서의 대러정책 목표는 구소련시기 공급된 군사장비와 무기에 대한 각종 부품의 공급과 교체, 그리고 첨단 무기체계와 연료의 지원 확보를 통해 약화된 군사력을 강화시키는 데 있다.

러시아와 동일한 무기체계를 가지고 있는 북한은 1990년대 초반 대러

4) 1950~70년대 구소련의 도움과 직접참여를 통해 북한지역에 건설된 대규모 공장들은 금속제련(김책 제련소), 석유화학(선봉과 웅기), 에너지, 자동차, 섬유, 광업, 식품 등의 산업에 걸쳐 70여개가 있는데 오늘날 매우 낮은 가동율을 보이고 있다. 알렉산더 티모딘, “북·러 경제관계의 현황과 전망,” 『통일경제』 통권 제7호 (현대경제연구원, 1995. 7), p. 51.

관계악화로 인해 공식적으로는 러시아로부터 군사설비와 무기에 대한 지원이 중단됨에 따라 심각한 부품난을 겪고 있고 군사장비들이 노후화되었을 뿐만 아니라 연료부족으로 인한 훈련의 감소로 전투력이 약화되었다. 따라서 북한은 대부분의 군사장비와 시설을 교체해야 하며, 군사력의 현대화도 시급하기 때문에 경제난에도 불구하고 러시아와의 군사협력에 적극적이다.

북한은 상기와 같은 정책목표를 가지고 러시아와의 협력을 추진하고 있으나 많은 제약요인들이 있어 협력 자체보다는 러시아를 전략적 카드로 이용하여 미국과의 대화 재개 및 관계개선과 대남 협상력 강화에 주목적 이 있는 것이다.

2. 러시아의 대북정책 목표

러시아에 있어서 한반도는 동북아 지역강대국으로서의 영향력 확보와 지역국가들과의 경제협력을 통한 극동·시베리아지역의 경제발전에 중요한 지역이다. 이를 위해 러시아는 한국과의 협력증진을 노력했으나, 이로 인해 북한의 관계가 단절되었고, 한반도지역에서 영향력을 상실하였으며 한국과의 경제협력도 부진하였을 뿐만 아니라 지역국가들로부터도 소외되었다. 러시아는 비판과 반성 속에서 북한과의 관계회복을 모색했으며, 오늘날 푸틴 행정부 역시도 남북한 균형외교 속에서 북한과의 관계발전을 통한 한반도에 대한 영향력 회복 및 강화와 경제발전에 정책목표를 두고 대북정책을 추진하고 있다.⁵⁾ 이러한 푸틴 행정부의 대북정책 목표를 정치적

5) 러시아의 대북 접근 이유와 대한반도 정치, 경제, 안보적 이해에 관해 언급한 대표적인 논문으로는 Vasily Mikheev, "South-North Reconciliation and Prospects for North Korea-Russia Relations," *Asian Perspective*, Vol. 25, No. 2 (Summer, 2001), pp. 27~48; В. Ткаченко, "Проблемы российско-корейского сотрудничества в интересах сохранения мира на Корейском полуострове," *Проблемы Дальнего Востока*, No. 2 (1999), pp. 33~42, *Проблемы Дальнего Востока*, No. 3 (1999), pp. 33~44; Joo Seung-Ho, "Russia on Korean Peace and Unification," *Pacific Focus*, Vol. 17, No. 2 (Fall 2002), pp. 97~115; Duckjoon Chang, "The Russian Far East and Northeast Asia: An Emerging Cooperative Relationship and Its Constraints," *Asian Perspective*, Vol. 26,

인 측면과 경제적인 측면, 그리고 군사·안보적인 측면으로 대별하여 살펴 보면 다음과 같다.

먼저 정치적인 측면에서 러시아는 북한과의 관계발전을 통해 한반도와 나아가 동북아지역에서 조정자의 역할을 담당함으로써 지역강국으로서의 영향력을 확보하고자 한다.

러시아는 한반도 문제에 대해 남북 당사자간의 대화와 협력을 통한 자주적이며 평화적인 해결원칙을 지지하면서 통일과정에서도 외부세력의 간섭을 반대하고 있다. 그러나 한반도 문제가 동북아 지역문제와 관련이 된다면 러시아는 이해당사국으로써 참여 할 것이며, 이의 논의를 위한 다자간 대화를 주장하고 있다. 또한 러시아는 한반도와 더불어 동북아 지역에서도 미국의 패권화를 방지하고 중국과 일본의 세력확장을 조정하는 조정자로서의 역할을 통한 영향력 확대를 모색하고 있다.

다음으로 경제적 측면에서 러시아는 자국의 극동·시베리아지역의 개발⁶⁾을 통한 경제발전을 정책목표로 설정하고 있다.

No. 2 (Summer, 2002), pp. 56~69 등이 있음. 그밖에도 V. Denisov, "Korean Reconciliation and Russia's Interests," *International Affairs*, Vol. 48, No. 2 (2002), pp. 41~45; P. Савельев, "Внешняя политика нового руководства России и российско-корейские отношения," *Проблемы Дальнего Востока*, No. 2 (2001), pp. 20~24; Г. Бульчев, "Корейская политика России: попытка схематизации," *Проблемы Дальнего Востока*, No. 2 (2000), pp. 5~12 참조.

6) 2000년 7월 21일 푸틴은 북경과 평양을 방문한 뒤 G-8 정상회담에 참가하기 위해 오키나와로 향하던 중 러시아 극동 아무르주의 블라고베렌스크시에서 열린 극동지역 및 자바이칼리에 지방 개발회의에 참석하여 극동지역 경제개발의 중요성을 강조했다. 류한배, 『러시아의 한반도정책: 형성과정과 메카니즘을 중심으로』 (세종연구소, 2001), p. 32. 또한 푸틴은 2002년 3월 19일 제도적 장치를 바탕으로 자본 집약적이며 적극적인 구조개혁을 전제로 하는 새로운 "2010년 이전까지 극동과 자바이칼 지방의 경제·사회 발전 프로그램"을 채택했다. P.A. 미나끼르, "러시아의 새로운 시베리아·극동 개발전략," 『러시아의 극동·시베리아 개발과 한반도』 (제13차 한양대학교 아태지역연구센터 & 러시아과학원 극동연구소 공동 학술대회 발표논문, 2002. 10. 10~11), pp. 47~48. 그리고 푸틴은 동년 8월 23일부터 28일까지 블라디보스톡을 방문해 "우리의 전략적 목적은 지역경제를 희생시키는 것이며, 지역경제를 국가경제와 세계경제에 통합시키는 것이다."라고 강조하면서 극동지역의 경제발전을 주장했다. "President signals a future for Far East," *Vladivostok News*, August 30, 2002. vlad.tribnet.com/News/upd30_1.HTM (검색일: 2002. 8. 31).

러시아의 극동·시베리아지역은 자타가 공인하는 자원의 보고로써 천연가스, 원유, 다이아몬드, 금을 비롯한 여러 유용광물자원이 러시아 전체 매장량 중 90%이상이 집중되어 있다. 이 지역의 자원개발을 기반으로 국가경제의 활성화를 모색하고 있는 러시아는 특히 에너지 부문에서 대규모 개발 프로젝트⁷⁾를 적극 추진 중에 있다. 러시아는 한국을 일본 및 중국과 함께 극동 시베리아 지역개발을 위한 중요한 경험 파트너로 인식하고 한국의 대규모 자본투자를 희망하고 있다.⁸⁾ 또한 러시아는 한반도종단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR)의 연결사업에 커다란 관심을 보이면서 적극적인 노력을 기울이고 있다. 푸틴은 TKR과 TSR이 연결되면 운송비 수입과 같은 직접적인 경제이익 외에도 첫째, 한국과 일본의 자본과 물류가 극동·시베리아로 유입되어 지역개발을 촉진하는 견인차의 기능을 할 것이며, 둘째, 한반도뿐만 아니라 아·태 지역강국으로서의 입지강화에도 커다란 도움이 될 수 있으리라는 기대 속에 다각적인 노력을 경주하고 있다.⁹⁾

러시아의 이러한 경험방안은 북한의 협력이 필수적이기 때문에 러시아는 북한이 필요로 하는 부문에 대한 지원과 협력을 바탕으로 한국과의 경제협력을 추진하고자 하는 것이다. 또한 북한은 극동·시베리아에서 필요로 하는 노동력을 제공할 수 있기 때문에 러시아는 남·북한과의 양자간 경제협력보다는 3자간 경제협력에 우선 순위를 두고 있다. 남·북·러 3각 경제협력 발전은 북한지역의 경제난 극복과 극동·시베리아 지역경제의 발전과 같은 경제적 이익뿐만 아니라 러시아가 남북관계발전과 한반도의 안정에도 기여할 수 있다는 정치, 안보적 이익도 고려할 수 있다. 이러한 복합적인 이해관계 속에서 러시아는 북한과의 경제협력을 추진하고 있는 것이다.

7) 러시아는 이르쿠츠크 천연가스 개발사업과 사할린, 북극해, 마가단과 캄차카 연안, 하바로프스크 유전개발사업 등을 계획하여 인접국가들의 투자유치를 위해 노력하고 있다.

8) 이에 대해 한국은 이르쿠츠크 천연가스 개발사업과 한반도로의 파이프라인 건설사업에 관심을 가지면서 북한을 통한 천연가스 반입방안을 논의하고 있다. 성원용, “남·북한의 러시아간 3각 경험추진 방안,” 『정책연구』(2000 봄), pp. 104~105.

9) 강원식, “러시아 푸틴정권의 국제정세관과 한반도정책,” 『북한연구학회보』 제5권 제2호(2001), pp. 313~314.

마지막으로 군사·안보적 측면에서의 대북정책 목표는 한반도지역의 안정화에 있다.

전통적으로 러시아는 자신의 긴 국경선과 접하고 있는 지역을 선린우호 지대로 만들어 자국의 안전을 보장받고자 했다. 또한 극동·시베리아지역의 경제발전을 꾀하고 있는 러시아는 북한의 체제 안정을 비롯한 한반도의 정세안정이 이 지역의 경제발전과 사회안정에 결정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 한반도정세는 동북아 지역정세에도 커다란 영향을 미칠 수밖에 없기 때문에 북한과의 협력이 필요하며, 나아가 한반도 및 동북아 안정에 긴요한 문제들에 대한 논의를 위한 다자간 안보대화체제의 창설을 주장하고 있다.

미국을 비롯한 국제사회의 우려를 야기시키는 북한의 핵과 미사일문제는 한국을 비롯한 일본과 중국 등 지역국가들의 군비경쟁을 유발시킬 수도 있는 것으로써 한반도와 동북아 지역의 안정화를 저해할 요인이 되며, 나아가 러시아 극동·시베리아지역의 안보를 훼손하는 위협적인 요인이 되고 있다. 이에 러시아는 한반도의 비핵지대화를 주장하면서 북한과의 협력을 통해 핵과 미사일문제에 대한 해결방안을 적극적으로 모색하고 있으며, 그 과정에서 反미사일방어(MD)¹⁰⁾연대에 포함시키고 러시아 중심의 세계 미사일통제체제(GCS)에 가입시키고자하는 등의 노력을 기울이기도 했다.

또한 러시아는 북한체제와 한반도의 안정을 위해 북한이 시급히 필요로 하는 군사적 지원과 협력을 증진시키고 있다. 러시아는 오늘날 남·북한의 군사력이 현격한 차이를 보임으로써 북한이 안보 딜레마를 느끼고 있기 때문에 한반도 안정을 위해서는 어느 정도의 방어 무기의 보강과 현대화를 지원하여 북한의 불안감을 덜어주어야 한다는 것이다.¹¹⁾ 이와 같이 러시아는 북한과의 군사협력을 통해 안보협력을 증진시키고자 하는 것이다.

이상과 같이 러시아의 대북정책 목표 역시도 북한과의 실질적인 협력

10) MD는 부시 미행정부에 들어와 클린턴 전행정부의 국가미사일방어(NMD)와 전역미사일방어(TMD)를 포괄하여 발전한 것임. 이하에서는 NMD/TMD를 MD로 통일하여 기술할 것이나, 조약문 내용에서는 구분하여 사용한다.

11) 홍현익, “러시아의 대북정책 변화와 우리의 대응 방향,” 세종연구소, 『남북 정상회담과 한반도 평화』(제6차 세종 국가전략 포럼 발표논문, 2001. 5. 11), p. 124.

자체보다는 북한을 전략적 카드로 이용하여 한반도에 대한 영향력 강화와 미국과 한국에 대한 협상력 및 협력 제고, 그리고 한반도 안정에 주목적이 있는 것이다.

Ⅲ. 북·러 정상회담의 분석

오늘날 국제사회에서 국가들 간의 관계는 상호의존성의 심화로 여러 가지의 국내외적 문제가 밀접한 상호관계 속에서 거미줄처럼 얽혀있다. 이러한 복잡한 국제환경 속에서 각 국가들은 상호이익과 현안문제의 해결을 위한 긴밀한 대화와 협력이 필요한데, 오늘날 가장 널리 사용되고 있는 방법중의 하나가 정상외교인 것이다. 정상외교는 각국의 정상들이 양자간 또는 다자간의 직접적인 만남을 통해 상호 의사를 파악하고 신뢰를 구축함으로써 양국간 또는 국제적인 현안에 대한 원만한 해결과 관계발전을 위해 유용하게 활용되고 있다.¹²⁾ 따라서 최근 평양과 모스크바, 블라디보스톡으로 이어진 김정일 국방위원장과 푸틴 러시아대통령간의 정상회담에 대한 분석은 급변하는 국제환경 속에서 관계발전을 모색하고 있는 양국관계의 성격을 규명하는데 긴요할 것이다.

1. 평양 정상회담(2000년 7월 19일)

1) 개최배경

그 동안 소원했던 관계를 복원하고 실질적인 관계개선을 위해 2000년 2월 신조약을 체결¹³⁾한 북한과 러시아는 2000년 7월(19~20일) 푸틴

12) 정상회담의 유용성에 관한 연구는 다음을 참조. David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summity* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996); Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1991).

13) 신조약은 1961년 체결된 '조·소 우호협력 및 상호원조조약'(이하 구조약)을 대체한 것으로 1995년 8월 러시아 외무성의 공식적인 개정 제의로 인해 개정작업이 진행되어 1999년 3월 가조인후 2000년 2월 정식 조인되었다. 총12

러시아 대통령의 방북으로 개최된 정상회담을 통해 관계정상화 및 발전의 토대를 구축하고자 했다.

먼저 북한이 푸틴의 방북을 합의하게 된 배경을 보면, 첫째, 북한은 핵·미사일 개발카드를 체제안정과 대미협상카드로 사용하고자 하였으나 미국과의 협상이 난관에 부딪치고 MD체제 구축의 명분으로 작용하게 되자 타개책이 필요했다. 이에 북한은 핵·미사일 개발문제를 러시아와의 정상회담을 통해 러시아의 이해와 지지를 구함으로써 대미협상을 유리하게 이끌고 국제사회에서 형성된 ‘북한의 위협’을 제거하고자 했기 때문이다. 둘째, 2000년 1월 이탈리아와의 수교를 시작으로 전방위의외교¹⁴⁾을 추진한 북한은 러시아와의 관계발전을 통해 외교력을 더욱 강화하고자 했으며, 또한 중국과의 경쟁을 유발시켜 대북 지지와 지원을 확충코자 했다. 셋째, 북한은 당면한 경제난과 에너지난을 완화시키고 군사력 희생과 강화를 피하고

개 조항으로 구성된 본 조약에서 양국은 상호존중과 내정 불간섭, 평등, 호혜주의, 영토보전, 그리고 기타 국제법의 원칙에 입각하여 우호관계를 지속, 발전시킬 것을 공언했다. 특히 본 조약에서는 한국의 최대 관심사항이었던 자동군사개입 조항은 “쌍방중 일방에 대해 침략의 위협 또는 평화와 안전을 위협하는 상황이 발생할 경우, 또한 협의와 상호협력이 필요할 경우 쌍방은 지체없이 상호 접촉”하도록 되었다. 이와 관련한 조약 전문내용은 다음을 참조. “Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Корейской Народно-Демократической Республикой,” *Дипломатический Вестник*; сентябрь 2000, www.ln.mid.ru/dip_vest.nsf/3f48779de9b37e6c43256b8f002f34a7/711eae749094784c32569840051161d?OpenDocument (검색일: 2002. 12. 20).

- 14) 2000년 1월부터 2001년 6월까지 북한과 수교한 국가현황을 보면, 이탈리아(2000. 1), 호주(2000. 5), 필리핀(2000. 7), 영국(2000. 12), 네덜란드(2001. 1), 벨기에(2001. 1), 캐나다(2001. 2), 스페인(2001. 2), 독일(2001. 3), 룩셈부르크(2001. 3), 그리스(2001. 3), 브라질(2001. 3), 뉴질랜드(2001. 3), 쿠웨이트(2001. 4), 바레인(2001. 5), 터키(2001. 6) 등 16개국이다. 『북한연감』(서울: 연합뉴스, 2001), p. 867. 이러한 북한의 적극적인 대외정책 추진의지는 2001년 공동사설에서도 잘 나타난다. 본 사설에서 북한은 최근 자본주의 국가들과의 수교에 대한 성과를 평가하면서 ‘자주정치’를 강조하고, 북한의 “자주권을 존중하는 나라들이라면 어떤 나라든지 대외관계를 개선할 것이며 세계의 자주화와 인류의 평화위업에 적극 기여할 것”이라고 천명하였다. “<로동신문>, <조선인민군>, <청년전위> 공동사설(2001. 1. 1),” www.kcna.co.jp/item2/2001/200101/news01/01.htm (검색일: 2002. 10. 15).

자 했다. 북한은 러시아로부터 경제회생의 기반이 되는 산업시설들에 대한 개보수 및 현대화를 위한 지원이 필요했고, 생산설비와 군수산업 및 군사장비의 가동에 필요한 에너지자원의 원활한 공급이 시급했다. 또한 북한은 저하된 군사력의 향상을 위해 군사장비와 무기, 부품의 재정비 및 교체, 그리고 현대화가 절실했기 때문이다.

푸틴의 입장에서 방북을 추진한 가장 중요한 이유는 북한의 핵·미사일 문제와 MD문제를 연계시킴으로써 국제사회와 동북아, 한반도 지역에서의 입지강화와 지역안정을 도모하는데 있었다. 푸틴은 오키나와 G-8 정상회담(2000년 7월 21~23일) 직전 중국(7월 17~19일)과 북한을 방문하여 미국의 독자적인 MD체제 구축에 반대하는 힘을 결집코자 했으며, MD체제 구축에 명분을 제공하는 북한의 핵·미사일 문제에 대한 해결방안을 강구함으로써 G-8정상회의에서 자신의 외교력을 과시하고 대미 협상력을 강화하고자 했던 것이다. 또한 북한의 핵·미사일문제는 미국의 MD체제 구축뿐만 아니라 동북아 지역국가들의 군비경쟁을 유발시켜 한반도와 동북아 지역의 불안정을 초래할 수 있기 때문에 극동·시베리아지역의 안정과 경제발전을 꾀하고 있는 러시아의 입장에서는 이 문제의 해결이 중요했던 것이다. 푸틴의 방북배경 중 두 번째는 북한과의 관계발전을 통해 한국과의 경제협력을 유도하겠다는 것이었다. 러시아는 그 동안 친남한 편향정책으로 말미암아 북한과의 관계가 악화되었으며, 이는 한국의 러시아에 대한 관심 저하로 이어져 한·러 경제협력이 부진하게 되었고 한반도에 대한 영향력도 상실했다는 인식을 가지게 되었다. 따라서 푸틴은 한국보다는 북한을 먼저 방문함으로써 북한에 대한 인식이 변화되었음을 대내외에 알리고 북한과의 관계회복을 통해 남북한 균형정책을 추진하면서 한국과의 경제협력을 추진하고자 했던 것이다. 이를 위해 푸틴은 북한이 절실하게 요구하는 경제, 군사적 지원과 협력에 부응하면서 북한과의 경제협력을 6·15 남북 정상회담이후 활성화되고 있는 남북교류와 연계한 남·북·러 3각 경제협력으로 발전시키고자 했으며, 한국에 대한 무기수출사업에도 커다란 관심을 가지면서 북한과의 정상회담에 임했다고 볼 수 있다.

2) 공동선언 내용분석 및 특징

2000년 7월 19~20일 푸틴 러시아 대통령이 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 정상회담을 가지고 총11개항으로 구성된 공동선언(이하 ‘평양선언’)¹⁵⁾을 발표하였는데, 그 내용들을 보면 불리하게 조성되고 있는 외부환경의 변화를 위해 쌍무관계를 다각적으로 발전시키고자한 양국정상의 의지가 잘 나타나고 있다.

우선 북한은 “개별국가의 체제선택의 자주적 권리와 내정 불간섭, 독립, 자주권, 영토보존의 수호를 위한 쌍방의 노력”(제5항)에 러시아의 지지를 이끌어내면서 체제안정을 도모하고자 했다. 또한 북한은 “자신의 미사일 프로그램이 순수한 평화적인 성격을 띤다고 확인”(제6항)함으로써 미국의 MD체제 구축의 빌미가 되고 있는 자국의 핵·미사일 개발문제에 대한 미국과 국제사회의 압력을 모면하고자 했다. 나아가 북한은 러시아와 함께 “모든 형태의 불법적인 행위들에 대한 상호협력을 다짐”(제7항)하고, “동북아시아의 평화와 안정, 그리고 국제협력과 함께 이에 대한 아세안지역포럼(ARF)의 역할 증대에 기여할 의향을 표명”(제9항)하여 테러지원국으로서의 오명을 제거하고 평화애호국으로서의 이미지를 고양시키고자 했다. 한반도 문제에 대해서도 북한은 “6·15 남북 공동선언에 따른 한반도 통일 문제의 남·북한 자주적 해결과 외부의 불간섭”(제3항)에 대한 러시아의 지지를 이끌어 내어 미국의 간섭과 압력을 배제코자 했다.

한편 러시아는 “전략적 안정의 초석인 요격미사일제한(ABM)조약의 유지·강화를 강조하고 제2차 전략공격무기감축조약(STRAT-II)의 완전한 이행과 제3차 전략공격무기감축조약(STRAT-III)의 조속한 체결, 그리고 ABM조약 수정계획과 TMD체제의 구축 반대”(제6항)에 북한의 지지를 확보함으로써 북한을 反MD연대에 끌어들이며 미국의 ABM조약 수정과 MD체제 구축에 대한 반대, 그리고 미국과의 군축협상을 적극적으로 추진할 수 있는 역량을 축적할 수 있게 되었다. 또한 러시아는 다극적 국제질

15) 공동선언 전문은 다음을 참조. “Текст Совместной российской-корейской декларации,” www.in.mid.ru/ns-rasia.nsf/1083b7937ae580ae432569e7004199c2/432569d80021985f4325699c003b6053?OpenDocument (검색일: 2002. 12. 20).

서의 구축(제1항)과 힘의 사용 중지 및 UN의 역할 강화(제4항)에 대한 북한과의 합의를 통해 미국중심의 패권적 국제질서 구축에 반대하는 자신의 입장을 강화하였다. 한반도문제에서도 러시아는 지지를 표명(제3항)함으로써 한반도에서의 입지를 확보하고자 했다.

이러한 외부환경의 변화를 위해 북한과 러시아는 제1, 2항에서 정치·안보협력의 발전을 도모함으로써 양국 정상간 신뢰구축을 다졌다. 특히 안보 위기시 즉각 접촉한다는 제2항은 양국의 안보적 협의 범위를 폭넓게 설정함으로써 양국의 군사·안보협력 발전 가능성을 포함하고 있다고 볼 수 있다. 또한 양국은 제8, 10, 11항에서 경제협력에 대한 법적, 제도적 토대를 마련하고 협력가능분야, 특히 북한의 관심분야인 합작기업의 재건에 대한 협력을 다짐했다.

북한과 러시아의 평양 정상회담은 과거 단절되었던 양국관계를 복원하기 위해 체결한 신조약을 기반으로 향후 관계발전의 기틀을 다지는데 그 의의가 있었다. 특히 정상회담의 핵심적인 논의사항은 북한의 핵·미사일 문제와 미국의 MD체제 구축문제였다. ‘강대국으로서의 지위회복’을 국가 정책 목표로 설정한 푸틴은 이번 정상회담을 통해 커다란 성과를 거두었다고 볼 수 있다. 경제적 어려움을 겪고 있는 러시아의 입장에서 정치·경제·군사적으로 초강대국인 미국에 협상력을 갖추기 위해서는 아직도 유용한 핵전력을 이용할 수밖에 없었다. 이러한 측면에서 푸틴은 MD체제 구축의 명분이 되는 북한의 핵·미사일 개발문제에 개입해야 하며, 이는 나아가 한반도와 동북아지역에서의 자신의 입지를 제고시킬 수 있는 긴요한 문제라고 보았던 것이다. 결국 푸틴은 김정일로부터 미사일 개발계획의 조건부 포기¹⁶⁾ 의사를 이끌어 내어 이를 G-8 정상회담에서 주요 논의의 대상으로 삼음으로써 한반도를 비롯한 동북아 및 국제사회에서의 입지를 강화하고 대미, 대남 협상력을 높일 수 있게 되었다. 한편 북한은 공동선언 제6항에서 나타났듯이 자신의 핵·미사일 문제에 대한 러시아의 이해를

16) 1998년의 탄도탄미사일 발사는 인공위성 발사 실험이었으며, 따라서 다른 국가가 인공위성 발사에 협력해 준다면 북한은 탄도미사일 실험을 중지할 수도 있다는 것이다. *Независимая газета*, 2000. 7. 20, ng.ru/world/2000-07-20/1_phenian.html (검색일: 2002. 12. 20).

구하고 이 문제에 대한 논의에 러시아를 끌어들이며 외교·안보적 결속을 강화함으로써 대미, 대남 협상력 제고와 국제사회에서 위축된 입지를 넓혀 전방위 외교의 추진을 지속할 수 있게 되었다. 또한 북한은 군사분야와 경제분야에서의 협력을 정상회담을 통해 공식화하고 이를 실현할 수 있는 토대를 마련하게 되었다. 이와 같이 푸틴의 방북은 양국의 쌍무적 협력관계의 발전기틀을 다지고 정치·경제적 협력을 강화해 나가는 계기가 되었다고 볼 수 있다.

2. 모스크바 정상회담(2001년 8월 4일)

1) 개최배경

평양 정상회담이후 북한과 러시아는 정치, 경제, 군사 등 여러 분야에서 실질적인 협력을 구체화하기 위한 협상을 진행하였다. 2000년 10월 17~21일에는 제3차 ‘경제무역 및 과학기술 협력위원회’를 개최하여 다양한 경제협력 확대방안을 논의하였고, 동년 11월 28일~12월 6일에는 리인규 북한 외무성부상이 극동지역을 순회하면서 러시아극동지방정부와의 경제교류 활성화를 모색하였다. 또한 2001년 3월(16~20일)에는 악쇼넨코 러시아 철도부 장관이 방북하여 철도협력을 위한 회담을 개최하고 TSR과 TKR 연결사업을 논의했다. 이와 함께 북한과 러시아는 최대현안 중의 하나였던 북한의 대러 외채문제를 2001년 5월 25일부터 사흘간 평양에서 진행된 양국 경제실무협상을 통해 외채규모를 55억달러로 결정하고 향후 30년간 분할 상환한다는 데 합의¹⁷⁾함으로써 일단락지었다. 군사적으로는 2001년 4월 27일에는 김일철 인민무력부장이 러시아를 방문하여 이바노프 국방장관과 ‘2001년 군사협력협정’을 체결하고 북한 군인사

17) 북한은 1950년대 말부터 1970년대 사이에 전후 복구와 경제건설 명목으로 구소련으로부터 40억 루블에 이르는 외채를 얻었다. 구소련의 붕괴이후 러시아와 북한은 북한의 대러외채에 적용할 환율을 둘러싸고 이견을 보여 왔다. 러시아는 40억 루블에 이르는 북한 외채에 1991년 구소련 해체 당시의 환율인 1달러=0.6루블을 적용하자고 주장한 반면, 북한은 현재의 환율인 1달러=28.9루블을 주장해 왔다. 『중앙일보』, 2001. 6. 26.

에 대한 교육 등을 포함한 양국간 군인사 교류활성화를 모색했으며, 클레바노프 방위산업담당 부총리와는 ‘방위산업 및 군사장비 분야 협력협정’을 조인했다.¹⁸⁾

북한과 러시아의 이러한 협력관계의 발전은 김정일의 방러(2001년 7월 26일~8월 18일)를 실현시킬 수 있었는데, 김정일의 모스크바 방문의 배경을 보면 첫째, 부시 미행정부의 출범이후 북·미관계가 냉각되었으며, 미국이 MD체제 구축을 강력히 추진하고 있어 이해관계를 같이하는 러시아와의 의견 조율과 연대 강화가 필요했다. 둘째, 미국의 MD체제 구축에 강력히 반발하고 있는 러시아와 중국과의 연대를 통해 한·미·일과의 대화 재개와 협상력 강화를 모색코자 했다. 셋째, 평양 정상회담에서 합의한 경제협력을 구체화하고자 했다. 북한은 경제재건을 위해 개·보수가 시급한 생산시설들에 대한 러시아의 지원이 필요했고, 특히 심각한 전력난의 해결을 위한 러시아의 협력이 절실했다. 넷째, 군사력 강화를 위한 러시아와의 군사협력을 증진시키고자 했다.

푸틴의 입장에서는 첫째, 미국의 MD체제 구축에 반대하는 세력을 결집하여 대미 협상력을 강화하고 이를 통해 동북아 및 한반도에서의 영향력 강화하여 대남한 카드로 활용코자 했다. 푸틴은 미국의 ABM조약 탈퇴와 MD체제 구축 강행에 대해 한편으로는 전략핵무기 감축과 START-III 협상을 제안하고, 다른 한편으로는 모든 군축과 군비조약으로부터의 탈퇴, 중거리 핵미사일의 재배치, Topol-M 등 신형미사일의 개발 및 배치의 가능성도 경고하는 등 강력히 반발하였다. 또한 푸틴은 유럽, 중국, 북한 등 MD에 대해 유보적이거나 반대하는 국가들과의 反MD연대를 위한 외교력

18) 영국의 *The Sunday Times*는 러시아가 단거리 방공시스템과 SU-27, MIG-29 전투기, 무인 프첼라(PCHELA)-1 정찰기, 미군과 한국군의 움직임을 모니터링할 수 있는 레이더, 소형 해군순찰함정 등 총 3억 5천만 파운드(7천억원) 상당의 무기공급과 탱크와 무기조립공장의 현대화를 돕기 위한 군사기술자들을 파견하기로 합의했다고 4월 29일 보도했다. 『연합뉴스』, 2001. 4. 29, www3.yonhapnews.co.kr/cgi-bin/naver/getnews?852001042900100(검색일: 2002. 12. 20). 이에 대해 클레바노프 부총리는 “이번 협정은 이미 북한이 보유하고 있는 러시아제 무기의 현대화에 초점을 두었으며 한국과 러시아의 관계에 영향을 미치지 않을 것”이라고 밝혔다. 『동아일보』, 2001. 4. 29, www.donga.com/fbin/news?f=print&n=200104290161 (검색일: 2002. 12. 20).

을 강화하기도 했다.¹⁹⁾ 이와 같이 푸틴은 反MD 연대 구축의 연장선상에서 김정일의 방문을 받아들였다. 둘째, 푸틴은 지난 평양 정상회담이후 지속되고 있는 북한의 산업시설 재건에 대한 요구를 한국이 참가하는 3각 경제협력의 형태로 발전시키려고 했으며, 나아가 6·15 남북 정상회담을 계기로 남·북간에 긴장이 완화되고 교류가 활성화되고 있는 상황을 이용해 TKR과 TSR 연결사업을 현실화시키고자하는 의도를 가지고 있었다. 셋째, 러시아는 북한이 서두르고 있는 북한 군사력 강화를 위한 현대화에 지역안보를 고려한 제한적인 부응으로 경제적, 군사·안보적 실리를 추구하고, 나아가 한국에 대한 무기수출의 환경을 조성코자 했다.

이러한 배경 속에서 양국정상은 모스크바에서 만나 두 번째 정상회담을 개최하여 국제적인 문제와 양국간의 협력에 대한 활발한 논의를 통해 실질적인 협력관계로의 발전을 도모하고자 했다.

2) 공동선언의 내용분석 및 특징

2001년 8월 4일 양국정상은 단독, 확대 정상회담을 가진 후 그 결과를 총8개항으로 구성된 ‘북·러 모스크바 선언’(이하 ‘모스크바선언’)²⁰⁾을 통해

- 19) 고재남, 『푸틴 정부의 외교정책과 미·러 관계의 전망』 정책연구시리즈 2001-5 (외교안보연구원, 2002), pp. 49~50. 그러나 푸틴은 적극적인 反MD정책을 추진하면서도 대화를 통한 문제해결 가능성을 남겨 둠. 러시아는 2001년 7월 이탈리아에서의 미·러 정상회담을 계기로 푸틴은 미국의 MD문제와 양국의 핵 무기 대포감축을 연계시킬 수 있는 가능성과 ABM조약의 수정 가능성도 보였으며, 8월의 미·러 안보회담에서 러시아 총참모차장 유리 발류에프스키는 “러시아는 MD체제의 시험 자체는 미국이 사전에 통보하는 한 ABM조약에 위배되지 않는다”고 밝힘으로써 MD에 대한 러시아의 태도변화를 암시. 『연합뉴스』, 2001. 8. 11, www.yonhapnews.net/cgi-bin/naver/getnews?712001081001300+20010811 (검색일: 2002. 11. 1). 이러한 러시아의 이중적인 태도는 MD반대를 통해 한편으로는 국제문제에 대한 미국과의 대등한 파트너로 인정받음으로써 강대국으로서의 국제적 위상을 보장받고, 다른 한편으로는 미국 등 서방 국가들로부터의 경제협력 유인이라는 경제적 실리를 확보하겠다는 푸틴의 실용주의 외교에 기인한다고 볼 수 있다.
- 20) 공동선언 전문은 다음을 참조. “Московская декларация Российской Федерации и Корейской Народно-Демократической Республики,” www.in.micr.ru/ns-rasia.nsf/1083b7937ae580ae432569e7004199c2/432569d80021985f432566aa

발표하였다. ‘모스크바선언’의 내용 중 제1, 3, 7항²¹⁾은 ‘평양선언’에 대한 재확인이며, 국제환경의 변화에 따라 추가 또는 변경된 내용들도 존재한다.

우선 러시아의 배려 또는 양보를 통한 북한의 의지가 나타나는 부분을 보면, 제2항에서 북한은 “자신의 미사일 프로그램이 평화적인 성격을 띠고 있기 때문에 북한의 자주권을 존중하는 타국에 위협되지 않는다”고 주장하고 “러시아는 북한의 이러한 입장을 환영한다”고 명시했다. 이는 북한의 자주권을 존중하지 않는 국가에게는 위협이 될 수도 있다는 우려를 야기시킬 수 있는 내용으로 미국의 대북압력에 대한 북한의 입장을 러시아가 옹호했다고 볼 수 있다. 이와 관련해 정상회담에서 김정일은 푸틴에게 2003년까지 미사일 발사를 유예할 것임을 재확인²²⁾함으로써 푸틴의 양보를 이끌어 내었다고 볼 수 있다. 제8항에서는 “주한미군의 철수를 주장”했다. 북한은 6·15 남북 정상회담이후 주한미군에 대한 문제를 사실상 ‘묵인’해 왔으나,²³⁾ 부시 행정부가 대북 강경정책을 지속하고 특히 북한의 재래식무기감축문제까지 의제화하려 했기 때문에 주한미군 철수문제에 대한 러시아의 이해를 구하고자 한 것이었다. 북한은 이 문제를 대미협상카드로 활용해 북·미 대화의 재개와 협상력 강화를 모색코자 했던 것이다. 러시아는 한국과 미국과의 관계를 감안해 “이 입장에 대한 이해를 표명하고 비군사적 수단을 통한 한반도의 평화와 안정의 필요성을 강조한다”는 수준에서 절충함으로써 북한의 입장을 배려하였다. 나아가 러시아는 “북·미, 북·일 회담의 진전을 기대”한다고 언급함으로써 북한의 대미·일 관계 정상화 의지에 대한 지지와 그 과정에서 자국이 일정한 역할을 담당코자

0004c19eb?OpenDocument (검색일: 2002. 12. 20).

- 21) 제1항 - 세계적 안정과 UN역할의 강화, 분쟁의 평화적 해결, 국제테러와 호전적 분립주의에 대한 공동대처, 제3항 - 2000년 조인된 ‘평양선언’과 신조약에 기초한 양국의 친선관계 확대발전, 제7항 - 6·15 남북 공동선언의 지지와 외세 불개입.
- 22) 『중앙일보』, 2001. 8. 4, nk.joins.com/article.asp?key=2001080422331750005000 (검색일: 2002. 12. 20).
- 23) 6·15 남북 정상회담에서 김정일 국방위원장은 김대중 대통령의 주한미군 필요론에 동의한 것으로 알려졌으며, 2000년 10월 조명록 차수의 방미시 주한미군 용인 입장을 표명한 바 있다. 강원식, “러시아 푸틴정권의 국제정세관과 한반도정책,” p. 320.

했다. 이 외에도 제5항의 “특히 전력부문 기업의 재건계획을 우선적으로 실현하기로 약속”했다는 부분 역시도 북한의 요구에 대한 러시아의 합의로 볼 수 있다.

다음으로 북한의 이해 속에 러시아의 의지가 투영된 부분은 제5, 6, 7항에서 볼 수 있다. 제5항에서는 “쌍무결제의 과거문제를 조정하는데 기초하여 합작기업 특히 전력부문 기업의 재건을 우선적으로 실현하고, 이를 위해 러시아는 북한의 양해하에 외부재원을 유치”하기로 합의했다. 이는 북한이 지고 있는 55억 달러의 부채를 경험과 연계시키겠다는 러시아의 의지가 반영된 것이며, 나아가 대북 투자자본이 부족한 러시아에 입장에서는 한국을 고려한 3각협력 속에 러시아의 한국에 대한 외채와 상계하겠다는 의지의 표현으로 볼 수 있다.²⁴⁾ 제6항에서는 “TKR과 TSR의 연결사업이 실현단계에 진입했음을 선포”하였다. 러시아는 북한철도의 현대화와 남북철도 연결사업에도 참가를 희망하는 등 철도연결사업의 실현을 위한 적극적인 노력을 기울였으며, 이제는 정상회담을 계기로 실질적인 연결사업을 추진하지는 푸틴의 강력한 의지가 담겨있다고 볼 수 있다. 제7항에서 “러시아는 6·15 남북 정상회담의 합의와 남북문제의 외세 불간섭을 지지하며, 향후 한반도에서 러시아는 건설적이며 책임있는 역할을 수행할 용의가 있음”을 표명한 것은 한반도 문제에 영향력을 확대할 수 있는 발판을 확실히 다지고자하는 러시아의 의지의 표현이라고 할 수 있다. 그러나 러시아는 ‘평양선언’에서와는 달리 “ABM조약의 준수 및 보존”(제2항)은 지속하면서도 MD체제 구축에 대한 사항은 제외함으로써 러시아의 대미관계, 특히 MD에 대한 입장이 변화²⁵⁾하고 있음을 알 수 있다.

‘모스크바선언’에서 나타난 북한의 이해는 러시아와의 정치·안보적 결속

24) 푸틴 대통령의 실용주의적인 한반도 접근은 김정일 국방위원장을 위한 만찬장에서의 환영사에서 잘 나타나고 있다. “북·러협력의 중요한 문제중의 하나는 무역·경제관계를 확대하는 것입니다. ... 또한 러시아는 북한과도 한국과도 다양한 실속있는 협력을 할 준비가 되어 있다는 것을 강조하고 싶습니다.” “Выступление В.В. Путина на официальном обеде в честь Ким Чен Ира 4 августа,” *Дипломатический Вестник*, сентябрь 2001, [www.ln.mid.ru/dip_vest.nsf/3f48779de9b37e6c43256b8f002f34a7/d4fa352adc3fa70ac3256ae700492691?](http://www.ln.mid.ru/dip_vest.nsf/3f48779de9b37e6c43256b8f002f34a7/d4fa352adc3fa70ac3256ae700492691?OpenDocument) OpenDocument (검색일: 2002. 12. 20).

25) 각주 16 참조.

강화를 통한 미국으로부터의 압력해소와 대미 대화재개 및 협상력 신장, 군사협력²⁶⁾을 통한 군사력 현대화, 경제협력을 통한 전력난 해소와 낮은 산업시설의 재건에 있었다. 한편 러시아는 북한과의 관계증진을 통해 대미 협상력 제고와 한반도에서의 영향력 강화 등의 정치·안보적 이익과 TKR-TKR 연결사업의 구체화와 북한경제 재건을 위한 외부재정의 도입 등의 경제적 이익, 그리고 군사부문의 협력을 모색하는 등 다방면에서의 협력증진을 꾀하고자 했다. 이와 같이 양국간의 협력은 점차 선언적인 측면보다는 양국에 실질적인 이익이 되는 방향으로 발전하고 있음을 알 수 있다.

3. 블라디보스톡 정상회담(2002년 8월 23일)

1) 개최배경

2001년 모스크바 정상회담이후 북한과 러시아의 협력관계는 급속히 진전되었다. 양국간의 밀접한 외교관계는 김정일의 안드레이 카를로프 평양주재 러시아대사의 접견(2001년 12월 5일)과 러시아대사관 방문(2002년 1월 6일, 3월 17일)이나 이바노프 러시아 외무장관의 모스크바주재 북한대사관 방문(2002년 1월 18일)뿐만 아니라 백남순 북한외무상의 방러(2002년 5월 20~23일)²⁷⁾와 이바노프 외무장관의 남북한 연쇄방문

26) 군사협정은 그 내용이 공개되지 않아 알 수 없으나, 김정일의 러시아 방문과 정의 행보를 보면 유추할 수 있을 것이다. 김정일은 옴스크의 '트란스마쉬'사를 방문(7월 29일)하여 T-80탱크 등의 생산품과 조립과정을 살펴보고, 모스크바 근교의 흐루니체프 우주센터와 우주지상통제소를 참관(8월 5일)했으며, 노보시비르스크에서는 시베리아 제1의 과학단지인 아카데미고로독의 핵물리학연구소와 SU-34 전폭기를 생산하는 츠갈로프 공장을 참관(8월 11일)하는 등 러시아의 군수산업에 커다란 관심을 보였다. 『연합뉴스』, 2001. 8. 18, www3.yonhapnews.co.kr/cgi-bin/naver/getnews?142001081802100 (검색일: 2002. 12. 20).

27) 양국 외무장관은 회담(2002년 5월 21일)에서 양국간 경제·무역관계를 더욱 증진시키고 합의하고, 특히 양국간 경협문제와 관련해 TKR-TSR 연결을 위한 기반시설 확충사업을 더욱 촉진키로 했으며, 북한 원자력 발전소 건설 지원과 항만 등 북한의 사회간접자본 확충방안도 논의했다. 또한 양국 장관은 국제정세와 한반도 문제 등에 대해서도 의견을 교환한 뒤 '북·러 외무부간 2003~

(2002년 7월 26~29일) 등에서도 잘 나타났다.

또한 양국은 실질적인 경제협력의 증진을 위해 활발한 접촉을 가졌다. 정상회담 직후인 2001년 9월(4~14일)에는 바체슬라브 발라킨 러시아 철도부 국제협력국장이 방북하여 TKR-TSR 연결사업을 구체화하기 위한 현지조사를 실시했으며, 2002년 2월(10~12일)과 4월(24~27일)에는 콘스탄틴 폴리코프스키 러시아 극동지역 전권대표가 북한을 방문하여 외채 상환문제 등 현안문제와 경제협력 활성화 방안 등을 논의하고 북한과 극동지역간 ‘협력에 관한 비망록’을 체결하였다. 그리고 2002년 3월말에는 최태복 북한 최고인민회의 의장이 러시아를 방문하여 북한에 원자력발전소를 건설하는 문제와 북한 노동자들을 모스크바 소재 공장에서 전문 교육을 실시하는 문제를 포함한 상호 경제협력 방안을 논의했으며, 동년 4월(4~12일)에는 북한의 조창덕 내각 부총리가 경제대표단을 인솔하여 러시아 극동지역을 방문하고 경제협력 방안을 모색하기도 했다.²⁸⁾

이와 같이 북한과 러시아는 2001년 정상회담이후 실질적인 협력관계로의 발전을 강화하였으며, 특히 지리적으로 인접한 러시아 극동지역과의 협력에 관심을 집중시켰다. 따라서 양국정상은 러시아의 블라디보스톡에서 만나 비공식 정상회담을 개최(2002년 8월 23일)했던 것이다.

블라디보스톡 정상회담은 다음과 같은 양국의 필요에 의해 개최되었다고 볼 수 있다. 북한은 첫째, 2002년에 들어 미국이 북한을 ‘악의 축’으로 규정하고 ‘핵태세검토보고서’의 공개를 통해 북한을 비롯한 러시아, 중국 등 7개국을 핵공격 대상에 포함시키는 등 더욱 강경해진 미국의 대북압력을 약화시켜야 했다. 둘째, 9·11 테러사건이후 전개되고 있는 미국의 반테러전쟁은 북한에게는 안보위협이 되었기 때문에 불안정한 안보정세를 개선해야 했다. 셋째, 미국이 반테러전쟁의 성공적인 수행을 위해 러시아와 중국과의 관계를 개선하였기 때문에 외교적 고립을 예방하기 위해서도 러시아와의 협력이 필요했다. 넷째, 북·일 정상회담과 북·미 대화재개 직전에 푸틴과 정상회담을 가짐으로써 러시아에게는 정치적 신뢰를 증진시

2004년 교류 협력 계획서’에 조인했다. 『연합뉴스』, 2002. 5. 22, bbs.yonhapnews.net/ynaweb/printpage/News_Content.asp (검색일: 2002. 5. 22).

28) 자세한 내용은 『연합뉴스』, 2001. 12. 6, 2002. 3. 24, 2002. 4. 13 참조.

키고, 미국과 일본, 그리고 한국에 대해서는 협상력을 강화하여 대북지원을 극대화하고자 했다. 다섯째, 2002년 7월 1일부터 임금인상 및 물가 현실화, 공장·기업소 경영개선 등 7·1 경제관리개선조치를 단행²⁹⁾하여 제한적인 경제개혁을 추진하고 있는 김정일은 러시아 극동지역 도시들에 대한 시찰을 통해 경제개혁 프로그램과 성과를 확인하고, 극동지역 경제와의 협력뿐만 아니라 자신의 개혁이미지를 대외적으로 홍보하고자하는 의도도 내포되었다.

한편 러시아는 첫째, 모스크바 정상회담이후 변화된 국제정세에 대한 설명과 설득을 통해 북한 및 한반도에서의 입지를 지속, 강화하고자 했다. 둘째, 2002년 5월의 미·러 정상회담이후 러시아는 미국이 '악의 축'으로 규정된 이란과 이라크와의 경제협력을 증진시킴으로써 경제적 실리와 함께 대미 정치·경제적 협상력 강화를 모색해 왔다. 북한과의 정상회담도 이러한 측면에서 필요했던 것이다. 셋째, TKR-TSR 연결사업을 더욱 적극적으로 추진할 필요가 있었다. 넷째, 극동지역의 안정과 경제발전을 위해서는 북한과의 협력이 필요한데, 특히 이 지역에서의 경제협력은 자원개발에 북한의 노동력이 절실하며 나아가 한국이 참여하는 3각 경제협력의 활성화에도 기여할 수 있기 때문이었다.

이와 같이 양국정상은 변화하는 국제환경에 대한 상호 이해를 도모하여 국제사회와 한반도에 대한 영향력 제고와 미국과 일본, 한국에 대한 협상력 강화를 위해 만났으며, 특히 만남의 장소를 블라디보스톡으로 택함으로써 이 지역을 중심으로 한 실질적인 경제협력 파트너로서의 발전을 도모하고자 했던 것이다.

2) 논의내용 분석 및 특징

2002년의 블라디보스톡 정상회담은 비공식 실무회담으로 개최되어 공동선언이 발표되지 않아 정확한 합의사항은 알 수가 없지만, 푸틴 러시아 대통령의 기자회견 연설내용³⁰⁾을 보면 양국은 국제적인 문제와 한반도

29) 『조선신보』, 2002. 7. 26, www.korea-np.co.jp/korea/sinbok/sinbok-2002/sink02-07/0726/201.htm (검색일: 2002. 12. 20).

문제, 그리고 양국간의 정치·경제협력문제를 논의했다고 한다.

먼저 정치적인 측면에서 푸틴은 모스크바 북·러 정상회담이후 변화된 국제정세와 최근의 미·러 관계 및 미·러 정상회담에서 보여준 자국의 입장, 특히 미국의 ABM 탈퇴와 MD체제 구축 강행에 대한 자국의 소극적인 대응에 대한 북한의 이해를 구하고 북한 및 한반도에서의 입지를 지속, 강화하고자 했다. 김정일은 미국의 강경정책 속에서 어렵게 진행되고 있는 남북관계와 북·러 정상회담 이후 개최될 북·일 정상회담과 북·미 대화재개에 자국의 입장을 설명하고 푸틴의 지지를 확보하여 대한·미·일 협상력을 강화하고자 했다. 여기에서 푸틴은 러시아의 남북관계발전에 대한 적극적인 개입의사를 표명하고 김정일의 지지를 확보함으로써 한반도에서의 자국의 영향력이 지속되고 있음을 재확인했다.

다음으로 경제적인 측면은 양국 모두에게 중요한 문제였으며 구체적인 협력방안들을 논의하였다. 모스크바 정상회담이후 북한은 여러 차례의 실무회담을 통해 전력분야를 중심으로 한 산업시설들의 개·보수를 위한 러시아의 지원과 협력뿐만 아니라 임업과 어업, 광업, 농업, 건설 등 다양한 분야에서 협력을 발전시키기로 합의했다.³¹⁾ 따라서 김정일은 이번 극동방문에서 이러한 합의에 대한 구체적인 실현방안을 논의³²⁾했다고 볼 수 있다. 한편 푸틴은 정상회담에서 TKR-TSR 연결사업을 최우선 의제로 내세우면서 양국간의 경제협력에 적극적으로 임했다. 한반도에서는 6·15 남북 정상회담이후 최근에 경의선과 동해선 연결사업이 실현단계로 발전하고

30) “Выступление Президента Российской Федерации В.В.Путина перед журналистами по окончании беседы с Председателем Государственного Комитета обороны КН ДР Ким Чен Ир ом,” www.in.mid.ru/ns-rasia.nsf/1083b7937ae580ae432569e7004199c2/432569d80021985f43256c21002cb68d?OpenDocument (검색일: 2002. 11. 5).

31) 『연합뉴스』, 2002. 3. 24, www3.yonhapnews.net/cgi-bin/naver/getnews?142002032401900+20020324; 2002. 4. 13, www3.yonhapnews.net/cgi-bin/naver/getnews?142002041301800+20020413 (검색일: 2002. 10. 28).

32) 러시아의 RIA Novosti는 크렘린의 한 소식통을 인용해 “정상회담에서 양국은 별목, 석유채굴, 광업, 수산업 분야 등에서의 협력문제가 논의될 것”이라고 보도. *Pravda*, 2002. 8. 22, pravda.ru/diplomatic/2002/08/22/34979.html (검색일: 2002. 11. 1).

있어 만약 러시아가 적극적으로 나서지 않는다면 중국에게 빼앗길 수도 있다는 우려 때문이었다.³³⁾ 러시아는 2001년 모스크바 정상회담 직후부터 철도연결사업의 추진을 위한 실사작업을 시작으로 북한 기술자를 러시아로 초청해 기술훈련을 시키고 있으며, 북한 철도의 현대화와 동해선 연결사업에도 참가를 희망하고 있다. 또한 TKR-TSR 연결사업은 남북한의 협력이 필수적이며, 북·러 경제협력과 극동지역 개발을 위해서도 한국의 참여가 중요하기 때문에 푸틴은 정상회담 후의 기자회견에서 “남북한의 협력은 곧 러시아를 위한 것이기 때문에 러시아는 이 협력을 계속해서 시도 할 것”³⁴⁾이라고 강조했다.

이와 같이 블라디보스톡 정상회담에서 양국은 북한과 인접한 극동지역을 중심으로 한 구체적인 경제협력 방안을 논의했으며, 특히 TKR-TSR 연결사업을 구체화했다고 볼 수 있다. 또한 양국 정상은 변화된 국제정세와 한반도정세에 대한 상호이해와 지지를 통해 상호신뢰 강화할 수 있었으며, 연례적인 정상회담을 통해 푸틴은 북한 및 한반도에 대한 일정한 영향력이 있음을 김정일은 국제사회에 정상적인 지도자임을 알리는 계기가 되었고, 이와 더불어 미국과 일본, 한국에 대한 협상력을 강화하고자 했다.

IV. 북·러 정상회담의 평가

1. 북·러 정상회담의 평가

2000년 2월 신조약을 체결한 이후 북한과 러시아의 관계는 급속히 복원·발전하여 정치, 경제, 사회 등 다양한 분야에서 실질적인 협력을 증진

33) 푸틴은 김정일과의 정상회담을 앞두고 가진 ‘극동발전 대책회의’에서 “우리는 철도연결사업을 제대로 추진하지 않으면 중국에 빼앗기게 될 것”이라며 “러시아는 중국보다 좋은 조건을 제시해 TKR-TSR 연결사업을 성사시켜야하고 이것이 바로 내가 김정일 위원장을 만나는 이유”라고 역설했다. 『연합뉴스』, 2002. 8. 25, www3.yonhapnews.net/cgi.../getbody?142002082501000+2002082 (검색일: 2002. 9. 5).

34) *Pravda*, 2002. 8. 23, pravda.ru/politics/2002/08/23/35133.html (검색일: 2002. 11. 1).

시키고 있다. 그 동안의 정상회담에서 양국 정상은 주요의제들을 점차 구체화했으며, 정치·외교적인 문제에서 경제적인 문제로 그 논의의 초점을 이동했음을 알 수 있다. 이러한 변화는 양국을 둘러싼 국내외적인 환경의 변화와 더불어 그 동안 소원했던 관계를 복원하고 발전시키고자하는 양국 정상의 의지가 반영된 결과로 볼 수 있다.

1) 정치·안보적 측면

3차례의 정상회담을 통해 양국 정상은 양국간의 문제는 물론 핵·미사일 등 국제문제와 한반도 주변정세 등에 대한 다양한 현안들을 논의함으로써 정상간의 신뢰 증진과 양국간의 우호, 협력증진을 도모할 수 있었다. 이러한 양국관계발전은 동북아와 국제사회에서 서로의 입지를 강화하는 요인이 되었으며, 대미, 대일, 대남 협상력 강화에도 기여하였다.

북한의 입장에서는 첫째, 대외적으로는 정상적인 지도자라는 점을 부각시키고 대내적으로는 체제안정을 꾀할 수 있게 되었다. 둘째, 미국의 MD 체제 구축과 대북강경정책에 중요한 빌미가 된 핵·미사일 문제에 대해 푸틴의 외교·안보적 지지를 이끌어냄으로써 미국의 압력을 약화시키고 국제적 고립을 탈피할 수 있었다. 셋째, 정상회담에서 러시아와 국제테러와 호전적 분립주의 등 모든 형태의 불법적 행위에 대한 반대를 표명함으로써 '테러지원국'이라는 오명을 벗고 대미 대화재개와 관계정상화를 위한 협상력을 강화할 수 있게 되었다. 넷째, 한반도문제에 대한 자주적 해결과 외세불개입 원칙에 대한 러시아의 지지를 바탕으로 미국의 간섭을 배제하고 남북대화를 주도하면서 한국으로부터의 지원과 협력 확대를 도모할 수 있게 되었다.

한편 러시아의 입장에서는 북한에 대한 영향력 확보를 대내외에 과시함으로써 동북아 지역강국으로서의 입지를 확보하고 대미, 대남 협상력을 강화할 수 있게 되었다. 러시아는 첫째, 북한의 핵·미사일문제에 대한 적극적인 개입을 통해 미국의 MD체제 구축을 반대할 수 있는 명분과 세력을 축적하여 미국과의 대등한 대화 또는 협상파트너로 인정받고자 했다.³⁵⁾

35) 결국 푸틴은 미국의 MD체제 구축을 지지하지는 못했지만, 2002년 5월 모스크

둘째, 북한으로부터 한반도 문제에 대한 러시아의 건설적인 역할을 용인받음으로써 한반도 문제의 해결과정에 참여할 수 있게 되었고, 대남 협상력을 강화할 수 있게 되었다. 셋째, 이러한 한반도에서의 영향력 강화로 지역강대국으로서의 입지를 확보할 수 있게 되었으며, 북·미, 북·일 대화재개 및 관계정상화에 중재자로서의 역할을 담당할 수 있게 되었다. 넷째, 북한과의 정치·안보협력을 통해 극동·시베리아지역의 안정을 꾀할 수 있게 되었다.

이와 같은 북한과 러시아의 정치·안보적 협력강화는 양국관계발전의 기반이 되는 것으로 평양 정상회담의 핵심적인 논의사항이었다. 이를 바탕으로 북한은 국제적 고립탈피와 체제안정, 그리고 대미 대화재개에 적극적으로 나섰으며, 러시아는 한반도 문제에 대한 적극적인 개입의 발판을 마련하고 한반도 및 동북아, 나아가서는 국제사회에서 강대국으로서의 지위와 대등한 대미 협상파트너로서의 입지 강화를 모색하였다.

2) 경제적 측면

그 동안의 정상회담에서 나타난 경제협력발전과정을 보면, 평양 정상회담에서는 경제협력을 위한 환경조성을 합의하였고, 모스크바 정상회담에서는 북한은 전력부문 합작기업을 중심으로, 러시아는 TKR-TSR 연결사업을 중심으로 자국에게 필요한 구체적인 사업이 설정되었다. 블라디보스톡 정상회담에서는 극동지역을 중심으로 한 임업, 어업, 건설 등 실질적인 경제협방안이 논의되었고, TKR-TSR 연결사업의 실현 가속화를 약속했다. 이와 같이 북한과 러시아는 정상회담을 통해 침체된 경제상황의 현실적 한계를 극복하기 위한 다양한 경제협력 방안들을 모색했는데, 북한의 대러외채에 대한 합의 후 모스크바 정상회담과 블라디보스톡 정상회담을 거치면

바에서 개최된 미·러 정상회담에서 양국은 ‘새로운 전략적 관계 공동선언’과 ‘전략공격잠재력감축조약’, ‘새로운 에너지대화 공동성명’, ‘경제관계발전 공동성명’, 그리고 ‘반테러협력에 관한 공동성명’을 체결하고, NATO와 러시아의 협력관계 격상(Russia-NATO Council)에 미국이 협력함으로써 미국으로부터 경제협력과 더불어 국제적 문제에 대한 대등한 대화 파트너로서의 지위를 보장받는 등 국제사회에서의 지위 향상의 계기가 됨.

서 구체화했다.

북한은 당면한 전력난과 경제난의 극복을 위해 러시아에 대해 원자력 발전소 등 전력산업을 중심으로 한 기업의 개·보수 및 산업시설의 가동을 위한 원료공급과 통신·항만시설 등의 사회간접자본 확충, 그리고 러시아 극동지역으로의 노동력 송출을 통한 경제협력 등을 정상회담과 실무회담을 통해 요구해 왔다. 이에 대해 러시아는 자국의 자원과 북한의 노동력, 한국의 자본을 합한 3각 경제협력의 바탕 위에 북한지역의 산업시설에 대한 재건사업과 극동지역 개발에 관심을 가지고 있으며, 모스크바 정상회담에서 외부자원 인입이라는 선에서 북한의 합의를 이끌어 냈다. 러시아는 TKR-TSR 연결사업의 실현을 위해 북한기술자들을 러시아로 초청해 기술훈련을 시키고 북한지역 철도현대화에도 참여를 희망하는 등 적극적인 자세를 보이고 있다. 블라디보스톡 정상회담에서 푸틴은 많은 부분을 철도 연결사업에 할애하면서 북한의 적극적인 자세를 요구했으며, 북한 역시도 남북철도 연결사업이 추진됨에 따라 관심을 증가시켰다.

이와 같이 북한은 자국의 경제재건에 시급한 부분을 중심으로 러시아와의 쌍무적 경제협력을 발전시키고자 했지만, 러시아는 한국과의 경제협력을 위해 북한과의 협력을 모색했다.

3) 군사적 측면

양국간의 군사협력은 한반도정세에 커다란 영향을 미칠 수 있는 문제이기 때문에 공식적인 언급은 없다. 그러나 김정일이 두 차례의 방러과정에서 북한군관련 인사들과 함께 러시아의 군수산업시설들을 시찰했다는 것은 북한이 군사력 강화를 위한 대러 협력을 모색하고 있음을 간접적으로 알 수 있다. 오늘날 북한이 무기현대화와 첨단무기 및 기술을 도입할 수 있는 창구는 러시아가 유일하다는 점에서 김정일은 정상회담을 통해 군사협력을 강력히 요구했다고 볼 수 있다.

이러한 북한의 대러 군사협력 요구에 대해 러시아의 대북 군사협력은 제한적일 수밖에 없다. 극동·시베리아 지역의 안정을 위해서는 한반도 정세의 안정이 필요하기 때문에 통제할 수 없는 북한정권에 대한 전폭적인

지원은 불가능하다. 또한 경화결제가 어려운 북한의 경제상황이 러시아의 대북 무기수출에 장애요인이기도 하다. 그러나 러시아는 북한의 군사력이 완전히 무력해지는 것을 원치 않으며, 게다가 북한과의 정치·안보협력이 필요하기 때문에 부분적인 협력은 필요하다.³⁶⁾ 또한 러시아는 한국이 러시아제 무기를 수입하도록 유인하기 위해서도 북한과의 제한적인 협력은 유지해야 할 것이다. 이와 같이 정치, 경제, 안보적인 측면에서 러시아의 대북 군사협력이 가능한 것이다.

2. 북·러 관계발전의 한계

북한과 러시아는 오늘날 다양한 분야에서의 협력증진을 통해 관계발전을 꾀하고 있지만, 양국이 당면한 국내외적 문제점으로 인해 명확한 한계가 존재한다.

첫째, 북한과 러시아가 당면한 근본적인 문제점이 침체된 경제상황이라는데 있다. 양국의 입장에서는 침체된 경제를 활성화시켜야만 국내 정치, 사회적 안정은 물론 국제사회에서의 입지도 강화될 수 있다는 점에서 이 문제의 해결을 위해 전력을 다해 왔다. 그러나 양국 모두가 경제활성화에 필요한 자본과 선진산업기술이 부족한 상황에서 쌍무적 경제협력은 한계가 있기 때문에 러시아는 한국 등 주변국가들과의 다자간 경제협력을 모색하고 있는 것이다. 북한도 당면한 경제난을 해소하고 한국과 미·일 등으로부터의 경제지원을 유인하기 위해 러시아와의 협력을 강구하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 러시아와 북한의 서로에 대한 관심은 적어도 우선적인 것이 아니라는 것이다. 북한은 미·일과의 관계정상화와 경제원조를 위한 유인세력 또는 그 협상과정에서의 배후지지세력으로써 러시아와의 관계개선을 도모했으며, 러시아 역시도 동북아와 한반도지역에서 강대국으로서의 입지 강

36) 이바노프 국방장관이 2002년 8월 26일 ‘인테르팍스’ 통신과의 인터뷰에서 “우리는 공격용 무기는 고사하고, 현대적인 것으로도 불릴 수 없는 일부장비들을 북한에 제공하고 있으며, 우리는 북한에 공격용 무기를 공급할 의향이 없다”고 한대서도 잘 알 수 있다. 고재남, “김정일의 극동 방문 평가 및 러·북 관계 전망,” p. 10.

화와 한국이나 지역국가들과의 경제협력 증진을 위해 북한에 대한 접근정책을 추진했다. 따라서 양국관계는 미국의 대러, 대북정책 변화와 한반도 및 동북아 국제정세의 변화에 커다란 영향을 받을 수밖에 없는 것이다.

셋째, 양국간에는 한반도 문제에 대한 전략적 이해에서 차이를 보이고 있다는데 또 다른 한계가 있다. 러시아는 한반도의 안정과 남북문제에 대한 ‘당사자 해결원칙’을 주장하고 있으며, 한반도 비핵화 문제와 평화체제 구축문제는 자신이 참여하는 국제회의를 통해 해결하고자 노력하고 있다. 이에 반해 북한은 이러한 문제들을 대미협상을 통해 해결하고 미국으로부터 안보·경제적 이익을 보장받으려는 정책을 추진하고 있으며 다자간 안보대화에도 부정적이다.

넷째, 러시아의 대북, 대미 영향력이 아직은 결정적이지 못하다. 러시아는 그 동안 북한에게 한국 답방을 통한 제2차 남북 정상회담을 권고했으나 이루어지지 않고 있으며, 북·미관계에 대해서도 북한의 핵·미사일 문제에 대한 해결방안을 강구하지 못함으로써 북·미 대화의 재개에 영향을 미치지 못하고 있다. 아직은 러시아는 한반도 및 동북아 문제를 적극적으로 주도하기보다는 변화과정에 수동적으로 대처하는 수준에 있다고 할 수 있다.

다섯째, 극동·시베리아지역의 경제발전을 위해서는 접경지역인 북한 및 한반도지역의 안정이 필요한 러시아의 입장에서는 북한과의 군사협력은 제한적일 수밖에 없다. 게다가 북한의 경화결제 능력부족은 양국 군사협력을 더욱 어렵게 하는 요인이다.

V. 결론 : 한국의 대응방안

푸틴 러시아대통령 이전 10년과 비교한다면 지난 3년간의 북·러관계는 급속한 발전이라 해도 과언이 아니다. 이러한 관계발전은 과거 10년의 반성에 따른 양국 정상의 이해의 일치였으며, 미국의 MD체제 구축 강행이 그 촉매역할을 했다고 볼 수 있다.

북한은 자신의 핵·미사일 문제를 빌미로 한 미국의 압력을 약화시키기 위한 대응책으로써 러시아의 지지가 필요했으며, 또한 심각한 경제난과 전력난 그리고 군전력 약화 등 총체적 위기로부터의 탈출을 위해서도 러시

아와의 협력이 필요했던 것이다. 이에 따라 북한은 자국과 인접한 러시아 극동지역과의 경제협력을 통해 경제재건의 토대를 모색하고 있다. 김정일 국방위원장의 블라디보스톡 방문에서나 그 동안의 방리, 방중시에 대규모 경제관련인사를 이끌고 현지 산업시설들을 시찰을 했다는 점과 최근 북한에서도 경제개혁의 움직임이 시작되고 있다는 점에서 북한은 자국의 경제개혁의 성공을 위해 러시아와 중국의 경제개혁 성과와 경험을 배우고자 하는 것이다. 따라서 북한은 경제재건의 성공적인 추진을 위해 러시아 극동지역과 북한을 잇는 경제협력, 즉 극동지역의 임업과 어업, 농업, 광산업 등에서의 북한 노동력을 매개로 한 협력과 북한지역의 통신, 항만건설 등 인프라 구축을 위한 협력, 그리고 전력생산을 위한 발전소 건설을 위한 협력 등 다양한 방안들을 모색하고 있다.

러시아는 미국의 MD체제 구축에 대한 적극적인 반대를 통해 미국과의 대등한 대화 및 협상파트너로써 인정받고 국제사회에서 강대국으로서의 입지를 확보하는 동시에 미국으로부터 최대한의 경제협력을 유인하고자 했다. 이러한 측면에서 MD체제 구축의 빌미를 제공한 북한은 러시아에게 있어 좋은 협력의 대상이었으며, 나아가 한반도뿐만 아니라 동북아 및 국제사회에서의 입지강화와 한국과의 경제협력에도 필요한 존재였던 것이다. 러시아는 북한과의 관계발전을 통해 다양한 정치·경제적 이익을 도모할 수 있는 TKR-TSR 연결사업을 성사시키고, 극동·시베리아지역의 자원개발을 통해 국가경제발전을 꾀하고자 한다. 러시아의 이러한 적극적인 자세는 북한과의 경제협력을 한국을 포함한 3각 경제협력으로 나아가 주변국가들을 참여시키는 다자간 경제협력으로 발전시키고자 하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

이상과 같은 상호필요의 인식 속에서 관계개선을 시도한 북한과 러시아는 그 동안 3차례의 북·러 정상회담을 거치면서 정치·외교적 신뢰를 구축하고 이를 바탕으로 경제적 협력을 추구하고 있음을 알 수 있다. 이는 정상회담에서 주요논의가 정치·외교적 협력차원에서 경제적 협력차원으로 구체화되었음에서 잘 나타나는 것으로 양국의 실용주의적 접근에 기인한다고 볼 수 있다. 그러나 양국간에는 이상에서 언급한 제약요인들도 병존하고 있기 때문에 양국관계발전의 성격은 국내외적 제약요건 속에서 상호

필요에 따른 제한적인 협력관계로 규정할 수 있을 것이다.

북한과 러시아의 이상과 같은 협력관계에 대해 한국정부는 국익적 차이를 고려한 현실적 대응방안을 강구해야 될 것이다.

첫째, 러시아는 한반도 문제에 대한 당사자간의 해결원칙과 대화와 협력을 통한 점진적이고 평화적인 한반도 통일과 자국에 우호적인 통일한국을 지지해 왔으며, 이는 6.15 남북 정상회담의 주요내용과도 일치하고 있다. 이러한 측면에서 러시아는 남북 관계발전과 한반도 통일과정에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 국가로도 볼 수 있으나, 다른 한편으로는 자국의 이익에 따라 한반도에 대한 부정적인 영향력을 행사할 수 있는 국가이기도 하다. 따라서 한국정부는 러시아가 남·북 관계발전과 한반도 통일과정에 적극적인 협력을 제공할 수 있는 관계로 발전시켜야 할 것이며, 이를 위해서는 정치·경제·군사·안보 등 다각적인 쌍무적 협력관계를 긴밀히 해야 할 것이다. 뿐만 아니라 6자회담 등 다자간 안보협력체를 통해 한반도 평화정착논의에 러시아를 참여시킴으로써 북한의 참여를 유도해야 할 것이다. 러시아는 핵확산 금지와 한반도 비핵화를 주장하는 국가로서 최근 국제적 현안이 되고 있는 북한의 핵동결 해제문제를 미·중과 함께 긍정적으로 해결할 수 있는 주요 국가이기 때문이다.

둘째, 러시아는 한국의 자본과 북한의 노동력을 기초로 한 3각 경제협력에 커다란 관심을 가지고 있다. 3각 경제협력은 남북 양자간 협력보다는 다음과 같은 측면에서 우리에게 필요할 것이다. 그 동안 남북교류협력은 북한체제의 특수성으로 인한 정보 부족과 남북 정치환경의 변화에 따른 영향으로 많은 어려움이 존재하고 있다. 따라서 성공적인 남북 경제협력 활성화를 위해서는 양자협력보다는 다자협력이 필요하며, 이러한 측면에서 러시아와의 3각 협력이 중요한 것이다. 3각 경제협력이 가능한 사업에는 TKR-TSR 연결사업과 극동·시베리아 지역 공동개발, 그리고 북한지역내 산업시설 재건과 남북경협사업의 연계 등을 고려할 수 있을 것이다. 우선 TKR-TSR 연결사업은 북한의 안정화와 신뢰구축 확대, 통일비용 삭감, 북한의 하부구조 건설과 개혁·개방 구체화, 미국과 일본, 유럽 등의 자본 투자 유도, 한국의 동북아 물류 중심지로서의 발전 등의 효과를 볼 수 있을 것이다. 극동·시베리아 지역 공동개발사업은 석유, 가스 등 에너지

지 개발사업과 가스 파이프라인 건설사업을 고려할 수 있으며, 우리에게 에너지 수입시장의 다원화를 꾀할 수 있을 것이다. 그리고 북한 산업시설 재건과 남북경협사업의 연계는 경제적 타당성의 바탕위에 노동집약적인 산업 협력이 가능할 것이다.

셋째, 한국은 북·러관계 발전에 적극 지원해야 할 것이다. 양국관계발전은 북한의 국제적 고립 탈피와 경제위기 극복을 통한 체제안정화에 긍정적인 영향을 미치기 때문에 이는 곧 한반도의 안정화에 직결된다. 따라서 우리 정부는 러시아가 북한에 편향되는 것을 방지하면서 우선 북·러관계 발전에 여유를 가지고 지켜봐야 할 것이며, 다음으로는 경협사업과 사회·문화·재러시아 동포(고려인)문제 등 3자 협력이 가능한 분야를 중심으로 협력사업을 주도적으로 추진해야 할 것이다.

이밖에도 북·러 군사협력은 제한적이지만 한반도 안보환경에 민감한 문제이므로 긴밀한 한·러 군사교류와 협력을 통해 항상 확인해야 할 것이다.

분단과 갈등, 그리고 통일: 독일, 예멘, 베트남의 갈등관리 사례 비교*

이 동 윤 (서강대학교)

◆ 논문 요약 ◆

본 연구는 이미 통일을 이룩한 독일, 예멘, 베트남의 통일과정을 갈등관리의 차원에서 비교·고찰함으로써 남북한 통일에 보다 합당한 제반 여건과 갈등관리 방법들을 살펴보고 보다 효과적인 남북한 통일정책의 기본 방향을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위하여 본 연구는 개별 국가들의 갈등관리와 통일과정에 초점을 맞추어 각 사례들에서 나타난 갈등관리의 유형과 통일 유형 사이의 상관관계를 고찰하였다. 특히 본 연구는 분단국의 갈등관리 방법과 통일 유형을 각각 네 가지로 유형화하고, 이를 통하여 개별 국가들의 갈등관리와 통일과정을 고찰함으로써 어떤 갈등관리 방법이 남북한 통일과정에 보다 효과적일 것인가를 각 단계별로 점검하였다.

우선 흡수형 통일을 이룩한 독일의 경우 갈등의 예방과 타결, 해소관리를 통하여 장기적인 갈등관리가 이루어진 결과이며, 합의형 통일을 이룩한 예멘의 경우 단기적인 갈등관리가 상호간의 갈등을 완전하게 치유하지 못함으로써 통일 이후 또 다시 무력적인 방법으로 완전한 통일이 추진된 사례이다. 또한 무력형 통일을 이룩한 베트남의 경우 무력이라는 갈등관리 방법을 사용함으로써 통일 이후 또 다른 내부적 갈등이 초래된 사례이다. 결국 우리는 이러한 개별 국가들의 갈등관리 방법과 통일에로의 전개과정을 구체적으로 비교함으로써 남북한 분단의 갈등을 해소하고 통일을 이룩하기 위한 단계적인 갈등관리 방법과 통일정책을 모색해야 할 것이다.

I. 문제제기

그 동안 남북한 관계와 통일정책은 남북한 사이의 정치·군사·경제적 상황 변화에 따라 극한적 대립과 반목, 상호 교류와 협력의 두 간극 사이를 왕복하여 왔다. 특히 미·소 양국의 냉전구조에 의하여 양극체제가 형성되

었던 지난 반세기 동안 국제적 환경은 남북한 분단을 고착화시키는데 커다란 영향을 미치게 되었으며, 이러한 과정에서 남북한 사이의 갈등은 더욱 더 심화될 수밖에 없었다. 그러나 최근 들어 긴장과 갈등으로 일컬어지던 남북한 관계는 탈냉전 이후 국제사회의 다각적인 변화에 따라 점차 완화되는 모습을 나타내고 있으며, 이러한 일련의 상황은 남북한 상호간의 다소간 마찰과 불협화음에도 불구하고 상당히 진일보한 관계 개선의 모습으로 표출되고 있다.¹⁾

사실상 분단과 갈등, 그리고 갈등관리를 통한 통일과정은 단순히 분단국 상호간의 대립이라는 하나의 갈등구조를 해결함으로써 자연스럽게 성취되는 단선적인 관계가 아니라 분단에 기인하는 갈등관계의 복잡한 층층구조와 갈등 요인들을 정확하게 파악하고, 다양한 갈등관리 방법을 동원하여 그 구조적인 원인을 완전히 치유해야만 통일을 성취할 수 있는 매우 복합적인 연관관계를 형성하고 있다. 분단을 통하여 형성된 남북한 갈등관계 또한 그 대내외적인 요인들에 의하여 보다 다양한 국면으로 갈등의 양상이 심화되어 왔으며, 따라서 그 관리와 치유를 통해 통일을 이룩하기 위해서는 보다 복잡하고 다차원적인 방법들이 모색되어야만 한다.

그렇다면 분단국 갈등의 기본구조와 성격은 무엇이며, 이러한 갈등관계는 어떤 방식의 관리방법을 통해 해소되어야 하는가? 분단국의 갈등관리를 통한 통일에는 어떤 유형들이 존재하고 있으며, 갈등관리와 통일 유형 사이에는 어떤 함수관계가 존재하는가? 개별적인 분단국들의 갈등관리를 통한 통일과정과 그 유형들이 우리에게 주는 정책적 함의는 무엇이며, 남북한 통일을 위해서는 어떤 갈등관리 방법과 통일 유형이 추구되어야 하는가? 이러한 의문점들에 기초하여 본 연구는 갈등 및 갈등관리에 관한 기존 논의들을 보다 포괄적으로 검토함으로써 분단국 갈등의 기본구조와 성격을 파악하고, 분단과 갈등, 그리고 갈등관리를 통한 통일과정을 보다 포괄적으로 투시할 수 있는 분석틀을 수립함으로써 분단국 통일과정의 제

* 이 논문이 완성되기까지 세심한 논평과 지적, 유익한 정보를 제공해 주신 익명의 심사위원들에게 감사드린다.

1) 이동윤, “국제환경의 변화와 한반도 통일: 동북아 주변4강의 역학관계를 중심으로,” 『통일연구』, 제4권 제1호 (2000), p. 182.

유형들과 갈등관리 방법들을 고찰하고자 한다. 특히 본 연구에서는 과거 분단국으로서 이미 통일을 이룩한 독일, 예멘, 베트남의 갈등관리 방법과 통일과정을 비교론적인 시각으로 고찰함으로써 남북한 통일에 있어서 보다 효과적인 갈등관리 방법과 통일 방향 등을 모색해 보고자 한다.

II. 이론적 논의: 갈등과 갈등관리, 그리고 통일

1. 갈등에 관한 기존 논의의 검토

일반적으로 ‘갈등(conflict)’이라 함은 “특정한 하나의 집단(종족·인종·언어·문화·사회·경제·정치적 혹은 기타)이 하나 또는 그 이상의 다른 집단과 양립될 수 없거나 양립될 수 없는 것처럼 보이는 목적을 추구함으로써 의식적인 대립관계에 빠져 있는 상태”²⁾를 의미한다. 이에 따라 사회적 갈등의 기능을 연구한 코저(L. A. Coser)는 ‘갈등’이란 “최소한 지위, 권력, 자원에 대하여 제 가치와 욕구를 만족시키기 위한 투쟁이며, 그 투쟁의 목적은 경쟁자를 무력화(無力化)시키거나 직접적인 피해를 입히거나 혹은 제거하는 것”³⁾이라고 정의한 바 있으며, 국제관계에 있어서 갈등의 원인과 성격을 분석한 아잘(E. Azar) 등은 “집합적 행위주체 사이의 대립이 상호간 이익과 이념적 정체성의 상충을 가져오는 현상”⁴⁾이라고 논의한 바 있다. 따라서 ‘갈등’이란 “자원, 이익, 가치, 욕구 충족 등을 획득하기 위하여 벌어지는 이해관계가 있는 다양한 제 단위들 사이의 경쟁”이며,

2) James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* (New York: Harper & Row, 1981), p. 182.

3) Lewis A. Coser, *The Functions of Social Conflict* (New York: Free Press, 1956), p. 3.

4) Edward Azar, *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases* (Hampshire: Dartmouth, 1990), pp. 5~17; Edward Azar and N. Farah, “The Structure of Inequalities and Protracted Social Conflict: A Theoretical Framework,” *International Organization*, Vol. 7, No. 4 (1981), pp. 319~22.

“부(富)의 불평등, 가치관과 이념의 차이, 희소자원의 부족 및 접근의 불평등 등이 그 근본적인 원인으로 작용”할 수 있다.⁵⁾ 즉, 갈등은 하나의 사회적 현상으로서 표출되는 불가피한 상호작용의 일환으로 이해될 수 있으며, 갈등의 주체와 행위 양상, 그리고 그 구조와 기능에 따라 보다 다차원적인 접근이 가능하다는 것이다.

흔히 보편적 사회현상의 하나로서 갈등의 원인을 분석한 기존 학자들은 갈등의 내면적 원인에 초점을 맞추어 그 내생적 원인을 규명하는데 노력하여 왔으며, 다른 한편으로는 갈등의 외생적 원인을 강조하여 국가간 분쟁과 대외관계를 분석하기도 하였다. 또한 최근에는 갈등의 원인에 대한 대내외적 요인들이 인위적인 것이라고 규정하고 대내외적 갈등의 복합적인 원인들을 규명하는 작업이 이루어지기도 하였다. 이들 연구들은 국가간 갈등의 내부적 원인들이 어떻게 대외관계나 분쟁에 영향을 미치는가를 이론적 방법론과 경험적 분석을 통하여 설명함으로써 국가간 분쟁과 대립을 해결하기 위한 갈등 연구의 중요성을 강조한 바 있다.⁶⁾ 즉, 한 민족간 혹은 국가간 갈등은 국제체제 수준에서의 원인과 국내정치 수준에서의 원인이 상호 역동적으로 작용하여 다각적인 갈등구조를 형성시킨 결과이며, 이러한 갈등관계를 해결하기 위해서는 보다 심층적인 진단과 함께 갈등의 근본적인 원인을 제거해 나가는 갈등관리의 작업이 병행되어야 한다는 것이다.

갈등의 분석 수준에 대한 논의 또한 다양하게 전개되어 개인간, 집단간, 집단 내부간, 조직간, 조직 내부간, 종족간, 인종간, 국가간 갈등 등 개인

5) Louis Kriesberg, “Applications and Misapplications of Conflict Resolution Ideas to International Conflicts,” John A. Vasquez et. al. (eds.), *Beyond Confrontation: Learning Conflict Resolution in the Post-Cold War Era* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995), p. 90; 조운영, “세계화와 남북한 관계의 변화: 국제갈등해소론 관점에서,” 『사회과학』 제40집 1호 (2001), p. 57 재인용.

6) James N. Rosenau, *Domestic Sources of Foreign Policy* (New York: Free Press, 1967); R. J. Rummel, *The Dimensions of Nations* (Beverly Hills: Sage, 1972); Dina Zinnes and J. Wilkenfeld, “In Analysis of Foreign Conflict Behavior of Nations,” W. F. Handrieder (ed.), *Comparative Foreign Policy* (New York: David Mckay, 1971), pp. 193~208.

의 심리적 수준뿐만 아니라 국제체제의 국가간 수준에 이르기까지 여러 가지 분석 단위로 구분되고 있다. 특히 갈등의 분석 수준에 대한 논의는 국제분쟁과 분단국의 통일 연구에 있어서 매우 중요한 주제로 다루어지고 있는데, 싱거(J. D. Singer)는 국제관계에 있어서 갈등의 문제를 다양한 수준으로 접근함으로써 분석 수준에 따른 갈등 연구의 중요성을 지적하였으며,⁷⁾ 밋첼(C. R. Mitchell)은 국가간, 체제간 갈등의 구조를 논의함에 있어서 국제체제 사이의 분쟁과 대립이 갈등의 증폭으로부터 기인한다고 주장한 바 있다.⁸⁾ 또한 왈츠(K. Waltz)는 국제분쟁과 갈등의 분석 수준을 인간성과 같은 개인의 심리적 요인, 이념이나 사회체제 등의 국가구조적 요인, 그리고 세력균형과 같은 국제체제적 요인 등으로 분류하여 국가간 갈등과 분쟁을 연구하였다.⁹⁾ 이에 따라 갈등 연구를 시작함에 있어 우리가 우선적으로 고려해야 할 사항은 제반 갈등 현상을 분석하기에 앞서 갈등의 분석 수준을 어디에 둘 것이냐를 결정하는 문제이다.

국가간 분쟁과 갈등의 성격은 그 빈도와 강도, 기간 등 갈등의 행태적 속성으로부터 결정되어진다. 흔히 분쟁과 갈등의 성격은 분쟁이나 갈등이 발생하여 성숙·감소·종식되는 단계를 거쳐 궁극적으로 갈등이 사라지는 일회성의 ‘단속적 형태’와 분쟁이나 갈등의 시발점은 존재하나 그 종말은 없고 하나의 갈등이 또 다른 갈등을 연속적으로 불러옴으로써 확산성을 지니는 ‘연속적 형태’, 그리고 갈등의 시발점은 있으나 종말은 없고 잠재적 갈등(covert conflict)과 현시적 폭력(overt violence)이 수시로 순환되

7) J. David Singer, "The Level of Analysis Problem in International Relations," K. Knorr and S. Verba (eds.), *The International System: Theoretical Essays* (Princeton: Princeton University Press, 1961), pp. 77~92.

8) C. R. Mitchell, *The Structure of International Conflict* (New York: St. Martin's Press, 1981).

9) 물론 왈츠 자신은 이들 요인들을 각각 ‘제1이미지’와 ‘제2이미지’, ‘제3이미지’로 명명하여 국제체제의 역학관계가 국가간 분쟁과 갈등의 가장 중요한 원인이며, ‘제1이미지’나 ‘제2이미지’는 “환원주의적 잘못(the fallacy of reductionism)”을 범하는 것이라고 간주하였으나, 최근 들어 국가간 분쟁과 갈등 연구는 개인의 심리적 요인이나 국가구조적 요인 또한 중요하게 다루고 있는 실정이다. Kenneth Waltz, *Man, the State and War* (New York: Columbia University Press, 1959).

며 장기화되는 ‘불규칙적 형태’ 등으로 구분된다.¹⁰⁾ 또한 ‘단속적 갈등’은 갈등의 치유와 해결방법이 상대적으로 간단한 것에 비하여 ‘연속적 갈등’과 장기적으로 나타나는 ‘불규칙적 갈등’의 경우 갈등의 빈도와 강도, 기간 등에 따라 그 치유 및 관리방법들이 보다 복잡하게 제시되어지고 있다. 즉, 오랜 시간의 경과로 상호간 갈등의 골이 깊어지고 연속적일 경우 갈등의 구조는 보다 복잡해지며, 그 치유와 해결방법 또한 보다 복합적이고 광범위한 치유를 요구하게 된다는 것이다.

마지막으로 각 개인과 집단, 그리고 국가가 갈등을 자각하고 이것을 해결하는 양식 또한 매우 다양하게 논의되고 있다. 특히 갈등관리는 갈등의 고착화 정도와 전개방식에 따라 서로 다른 형태로 나타날 수 있는데,¹¹⁾ 사회적 갈등의 유형과 해결방법을 연구한 왈톤과 맥컬시(R. E. Walton and R. B. McKersie)는 갈등의 해결양식을 ‘분배적(distributive)’ 해결양식과 ‘통합적(incorporative)’ 해결방식으로 구분한 바 있다.¹²⁾ 즉, 상호 갈등당사자들의 이해관계가 첨예하게 대립되어 영합(zero-sum) 게임을 형성할 경우 그 갈등관계는 힘의 대결을 통한 분배적 해결이 이루어지게 되고, 갈등당사자들 사이의 정보교환과 문제해결을 통해 협조관계가 조성되고 승승게임(win-win game)이 형성될 경우 그 갈등관계는 상호 협력을 통한 통합적 해결이 이루어진다는 것이다. 또한 아잘 등은 ‘문제해결 이론(problem-solving theory)’을 통하여 집합적 행위자들 사이의 갈등관계는 이익의 상호보완성이 증대되고, 상대방 이념에 의한 위협이 감소되며, 점진적 전환을 통한 이념적 체제의 공존성이 제고될 경우 상호간의 화해가능성이 높아진다고 주장한 바 있다.¹³⁾ 즉, 상호간 갈등당사자들 사이의 화해를 통하여 획득할 수 있는 강한 인센티브가 제공되고 상호간 위협

10) 문정인, “남북한 분쟁연구 총검점 및 새 연구방향 모색,” 양성철 (편), 『남북 통일 이론의 새로운 전개』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1989), pp. 246~247.

11) Oran R. Young, “The Korean Conflict: Bringing Theory to Bear on Practice,” *Pacific Focus*, Vol. 1, No. 1 (Spring 1986), p. 6.

12) Richard E. Walton and Robert B. McKersie, *A Behavioral Theory of Labor Relations: An Analysis of a Social Interaction System* (New York: McGraw-Hill, 1965).

13) Azar, *The Management of Protracted Social Conflict*, pp. 21~22.

이 감소되어 타협의 가능성이 증대될 경우 갈등관계는 해소될 수 있다는 것이다.

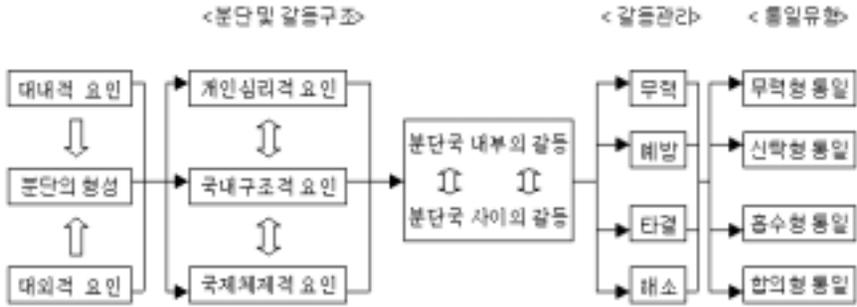
2. 분단국의 갈등구조와 갈등관리, 그리고 통일

갈등 및 갈등관리에 관한 기존 논의의 검토를 통하여 본 연구는 분단국의 갈등구조와 갈등관리, 그리고 통일과정을 하나의 단선적인 관계가 아닌 보다 복잡하고 중층적인 인과관계로 인식하고, <그림 1>과 같은 분석틀을 이용하여 분단국의 개별적인 통일 사례들을 비교·고찰하고자 한다. 현 상황에서 분단국의 통일 유형은 흡수형 통일(unification by absorption)과 합의형 통일(unification by consensus), 신탁형 통일(unification by trusteeship), 무력형 통일(unification by force) 등 크게 네 가지 유형으로 구분될 수 있으며,¹⁴⁾ 이러한 통일과정과 유형들은 각 분단국들에 있어서 제반 갈등관계의 구조와 성격, 그리고 이에 대한 복합적인 갈등관리 방법을 통하여 결정될 수 있다는 것이다. 우선 분단의 형성은 외부적 개입과 내부적 분열이라는 분단 초기 단계의 대내외적 요인들이 복합적으로 작용하여 발생된 결과이지만, 시간이 지나고 분단이 고착화됨에 따라 개인심리적, 국내구조적, 국제체제적 요인들에 영향을 받아 보다 중층적인 갈등관계로 발전하게 된다. 특히 초기 단계에서 분단국 사이의 이념적 대립과 정치체제적 대결은 단순히 분단당사국들 사이의 국가간 혹은 정치체제간 대결 양상을 띠게 되지만, 갈등이 점차 심화됨에 따라 분단국 각각의 개인·심리적 갈등과 분단국 자체의 내부적 갈등을 초래하기도 한다. 특히 이러한 갈등 양상은 분단당사국 각각의 내부간 갈등과 분단국의 상호간 갈등으로 증첩되어 나타나게 됨으로써 연속적이며 불규칙적인 갈등구조를 형성하게 되는데, 이러한 갈등구조의 형성은 분단당사국 사이의 갈등구조

14) 분단국의 통일 유형에 대한 보다 자세한 논의는 Chung-in Moon and Dong-Yoon Lee, "Korean Unification: Contending Scenarios and Implications for Japan," Young-Sun Lee and Masao Okonogi (eds.), *Japan and Korean Unification* (Seoul: Yonsei University Press, 1999), pp. 15~32; 문정인·이동윤, "남북한 통일의 유형별 시나리오," 문정인 외, 『남북한 정치갈등과 통일』, (서울: 오름, 2002), pp. 129~167 등을 참조할 것.

를 더욱 더 복잡하고 다차원적인 갈등관계로 발전시키게 된다.

<그림 1> 분단국의 갈등구조와 갈등관리, 그리고 통일



한편 분단국이 다시 통일을 이룩하기 위하여 사용할 수 있는 갈등관리의 방법으로는 크게 네 가지 방법을 상정해 볼 수 있다. 첫째로 무력(force)에 의한 갈등관리가 그것이다. 통일을 위한 무력의 사용은 분단국의 갈등관계를 ‘영합(zero-sum)’의 개념으로 인식하는 것으로서 ‘두 민족, 두 국가, 두 체제’라는 분단의 영속화 혹은 ‘승리 또는 패배’라는 양극적 이해관계에 기초한 갈등관리 방법이다. 분단국 사이의 무력충돌과 분쟁이 지속되는 한 분단된 양국 사이의 대화와 협력은 기대할 수 없으며, 따라서 현 상태의 분단이 지속되거나 전쟁에 의하여 어느 한 쪽이 소멸되고 다른 한 쪽이 승리하는 방식의 무력형 통일이 예측될 뿐이다.

둘째로 예방(prevention)을 통한 갈등관리는 기본적으로 현상유지(status quo)를 전제로 한다. 분단국 사이의 갈등관계에 있어서 현상유지란 잠재적으로 진행되고 있는 분단국의 군사적 긴장관계가 폭발하는 것을 억제시킨다는 의미로서 무력관리의 보조적인 수단으로도 이용될 수 있다. 물론 국가간 갈등관계는 외교적 노력이나 외부적 압력, 그리고 분단당사국 사이의 평화적 협상에 의하여 예방이 가능하다. 그러나 어떤 방법을 선택하든지 간에 갈등의 예방관리에 초점이 맞추어진다면, 분단국 사이의 완전한 통합이나 통일은 어려워지고 분단의 현실은 보다 장기화될 가능성이 크다. 즉, 분단국의 갈등관계에 있어서 현상유지란 분단국 상호간의 갈

등이 더 이상 증폭되는 것을 억제한다는 의미로서 현재 진행되고 있는 잠재적 갈등관계는 지속적으로 내재될 수밖에 없다.

셋째로 갈등의 타결(settlement) 방법을 모색할 수도 있다. 갈등의 타결이란 국가간 갈등관계에 있어서 제3자의 중재·개입 또는 상호간의 외교적 협상을 통하여 신뢰를 구축하고, 군축 등 명시적 협약을 통해 상호간 긴장관계를 점진적으로 완화시키는 방법이다. 이러한 단계에서 한 걸음 더 나아가 타결관리는 강화조약 또는 상호 불가침조약 등과 같은 제도적 장치를 통해 갈등이나 분쟁의 종결을 꾀할 수도 있다. 그러나 타결은 갈등의 모든 원인을 완전하게 제거하고 해결하는 것이 아니라 현재의 갈등 수준을 완화시키고 구조적으로 갈등관계를 해소하기 위한 전초적인 단계에 불과하다. 일반적으로 타결 방법은 갈등관계 자체를 영합의 개념으로 이해하기보다는 ‘복합적(mixed-sum)’인 개념으로 이해하는 것인데, 국가간 갈등관계에 있어서 이러한 관리방법은 최소한 국가간 교류를 증대시키면서 통합의 가능성을 높여주는 방법이다.

넷째로 갈등의 해소(resolution) 방법은 또 다른 결과를 가져올 수 있다. 갈등의 해소란 갈등의 원인을 구조적으로 제거하여 갈등 자체를 완전히 사라지게 만드는 것이므로 ‘영합’이나 ‘복합적’인 개념보다는 더 긍정적인 결과를 초래할 수 있는 개념으로 이해될 수 있다. 국가간 갈등관계에 있어서 갈등의 구조적 원인을 제거하는 것은 주변 강대국의 개입을 배제하고, 분단당사국 사이의 이념적·체제적 동질성을 고양시키며, 상호간 신뢰 구축을 통하여 불신의 가능성을 극소화시키는 동시에 국내적 환경에 있어서도 상호보완성을 높여 주는 것을 말한다. 따라서 갈등의 해소관리는 갈등의 원인뿐만 아니라 분단의 원인까지도 제거하는 작업이라고 말할 수 있으며, 결과적으로는 분단당사국들이 합의를 통하여 하나의 체제, 하나의 국가 형식을 띤 명실상부한 평화적 통일을 이룩하는 방법이다.

여기서 갈등의 관리방법과 통일 유형 사이의 관계는 단순히 한 가지 갈등관리 방법이 하나의 통일 유형을 유도하는 단선적인 관계가 아니라 네 가지 갈등관리 방법의 복합적인 적용과 그 장·단기적 활용이 어떻게 혼합되어 사용되느냐에 따라 서로 다른 통일 유형의 결과를 초래할 수 있다. 그럼에도 불구하고 갈등의 무력적 관리방법은 무력형 통일을 촉발시키며,

갈등의 해소관리는 합의형 통일을 유도할 가능성이 크다. 또한 신탁형 통일은 갈등의 예방과 타결관리 과정에서 외세의 중재 및 개입과 의존이 이루어질 때 초래될 가능성이 크고, 흡수형 통일은 갈등의 완전한 해소와 타협이 이루어지지 못한 상태에서 어느 한 측에서 다른 한 측을 흡수함으로써 나타나는 통일 유형이다.

결국 통일은 분단국 사이에 전개되고 있는 다양한 갈등구조를 어떤 방식으로 관리하느냐에 따라 서로 상이한 통일과정과 통일 유형으로 전개될 수 있다. 즉, 분단국 사이의 갈등구조와 그 성격을 정확하게 이해하고, 그것을 효과적으로 관리하는 방법이야말로 분단국의 통일 유형과 통일과정을 결정하는데 있어서 가장 중요한 변수인 셈이다. 물론 개별 분단국들이 처해 있는 갈등의 다양한 구조와 성격들이 갈등관리의 방법들을 제한함으로써 통일의 유형에도 한계를 가져올 수 있으나, 기본적으로 분단당사국들이 어떤 갈등관리 방법을 선호하고 강조하느냐에 따라 통일의 유형과 방향은 서로 다른 결과를 초래할 수 있다. 실질적으로 우리는 이러한 분석들에 입각하여 독일과 예멘, 베트남의 통일 사례들에서 분단국의 통일과정에 영향을 미치는 제반 갈등관리의 방법들을 비교·평가할 수 있으며, 이를 통하여 남북한 갈등관계에 있어서 보다 효율적인 갈등관리 방법과 통일 방향을 모색할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 분단국의 갈등관리와 통일 사례 분석

1. 독일의 갈등관리와 흡수형 통일

독일의 분단은 대내적인 갈등이 근소한 가운데 연합국들의 외부적 압력에 의해 분단이 결정된 전형적인 사례이다. 제2차 세계대전을 촉발시켜 국제적 갈등관계를 형성하였던 독일은 1945년 5월 8일 연합국에 대하여 무조건 항복을 선언하였으며, 이후 1945년 6월 ‘알타협정’에 따른 ‘4개국 공동선언’과 같은 해 8월 ‘포츠담선언’의 귀결로 동서독 분단을 맞이하게 되었다.¹⁵⁾ 그러나 이념과 정치체제를 달리 하였던 서방 진영과 소련은 패전국 독일에 대한 전후 처리과정에서 점차 방법론상의 이견을 표출하게

되었으며, 이러한 국제체제의 대립과 갈등관계는 독일의 분단을 고착화시키는 계기가 되었다.¹⁶⁾ 1950년대 들어 미·소 양국의 참여한 대립과 반목은 결국 국제사회의 냉전구조라는 양극체제를 형성시키게 되었으며, 이에 따라 독일의 분단 상태는 더욱 공고화되고 대외적 압력에 의하여 국가간 체제 대립과 갈등구조가 지속될 수밖에 없었다.

이후 서독과 동독 사이의 공식적인 접촉이 실질적으로 진행된 것은 1960년대 이후의 일이다. 에르하르트(Ludwig Erhard) 총리의 집권으로 추진된 ‘동방정책(ostpolitik)’은 최초 분단관리정책으로서 통일정책의 기초를 제공하였으며, 기독교민주당과 사회민주당의 연립정권이 형성된 커징거(Kurt Georg Kiesinger) 시대에 이르러서는 처음으로 동독과 서신 교환이 시도되는 등 외교적 대화와 협상을 통하여 사회·문화적 교류를 지속적으로 넓혀 나가기 시작하였다. 1969년 10월 서독의 브란트(Willy Brandt) 총리는 그의 취임연설에서 “동독의 존재를 독일 내 제2의 국가로 인정하여 동등한 자격의 기초 위에서 동독 정부와 만날 용의가 있다”고 선언하였으며, 동독과의 지속적인 교류와 협력을 추진하였다. 또한 1970년 3월 19일에는 서독의 브란트 총리와 동독의 슈토프(Will Stoph) 서기장이 만나는 제1차 동서독 정상회담이 성사되었으며, 이어서 열린 1970년 5월의 제2차 카셀(Kassel) 정상회담에서는 서신 교환 및 문화교류 등에 관한 합의가 이루어져 1972년 12월에는 10개항으로 되어 있는 ‘독일연방공화국과 독일민주공화국 사이의 기본관계에 관한 조약’이 체결되

15) ‘알타협정’에 의한 ‘4개국 공동선언’의 기본내용은 ① 독일 주권의 연합국 장악, ② 독일 내에 ‘연합국배상위원회’ 설치, ③ 미국·영국·프랑스·소련 4개국의 독일영토 분할점령 및 베를린 공동관리 등이었으며, ‘프츠담선언’의 독일관련 사항은 ① 평화조약에 기초한 ‘3개국 외상회의’ 구성, ② 독일 4개 점령지역에 대한 관리조직 구성과 무장해제 및 비군사화, ③ 독일에 관련된 사항의 공동결정, ④ 독일 경제의 단일취급 원칙, ⑤ ‘오데르-나이센’ 동쪽지역과 동프로이센 남부는 폴란드의 행정적 지배하에, 동프로이센 북부는 소련의 행정관리 하에 둔다는 것 등이다.

16) 1947년 3월과 5월 모스크바와 런던에서 개최된 두 차례의 ‘4개국 외상회담’은 서방 진영과 소련 사이의 의견 대립으로 협상이 결렬되었다. 이에 따라 1948년 2월 23일 미국·영국·프랑스 3국은 자국의 점령지역을 정치·경제적으로 통합시켜 서독 정부를 탄생시켰으며, 같은 해 3월 30일 소련 역시 독자적으로 자국의 점령지역에서 동독 정부를 탄생시켰다.

기도 하였다.¹⁷⁾ 이렇듯 서독의 갈등관리 방법은 갈등의 예방과 타결이라는 장기적인 관리방법을 통해 추진되었으며, 이를 통하여 분단당사국인 동서독 사이의 갈등을 완화시키고 상호간 이해와 협력의 폭을 넓혀 나가는 방향으로 전개되었다.

그러나 서독은 이러한 조약의 체결을 잠정적으로 통일 독일을 이룩하기 위한 과도기적인 단계로 인식하여 동서독 사이의 인적·물적 교류 및 자유 왕래를 지속적으로 확산시켜 나가는 갈등의 해소방법들을 병행하여 추진하였다. 사실상 독일 통일은 분단 이후 지속되어 온 서독의 갈등관리와 통일정책이 궁극적인 효과를 발휘한 결과로 평가되고 있는데, 동서독 사이의 분단을 현실로 인정하되 현상을 유지시킴으로써 동서독 양 진영 사이의 긴장을 완화시키고, 지속적인 대내외적 협력관계를 확립함으로써 다자간 협력체제 속에서 분단된 독일의 발전과 통일을 추구한 것이다.¹⁸⁾ 이러한 서독의 갈등관리와 통일정책은 1980년대 이후 강력한 경제력을 바탕으로 하여 보다 큰 실효성이 나타나게 되었으며, 궁극적으로 동독의 개방을 촉진시킴으로써 통일의 중요한 실마리를 마련할 수 있었다.

한편 대외적으로 국제환경의 변화 또한 독일의 통일환경에 커다란 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다. 1985년 3월 고르바초프(M. S. Gorbachyov) 대통령의 집권 이후 전개된 소련의 개혁·개방정책은 동구 사회주의체제의 붕괴를 가져왔으며, 이러한 가운데 동독의 공산주의 정권이 무너짐으로써 서독에 의한 독일의 흡수형 통일을 촉진시키게 된 것이다. 1988년 12월 고르바초프는 유엔총회 연설을 통하여 ‘자유의사에 따른 결정’ 원칙을 선언함으로써 동구 공산권 국가들에 대한 소련의 정치적 개입을 철회하였으며, 1989년 6월에는 서독을 방문하여 “모든 국가와 국민은 자신의 운명을 독

17) 이러한 기본조약의 취지에 부응하여 동서독은 1973년 11월 유엔 동시가임을 성취하였으며, 이에 근거하여 1974년 6월에는 각각의 상주대표부를 설치하게 되었다. 이후 동서독 사이의 관계는 모든 차원에서 다각적인 교류와 관계 증진이 확산됨에 따라 민족공동체 의식을 새롭게 되찾는 기회를 갖게 되었다. 김성윤, “독일통일과 한반도 통일정책,” www.anseo.dankook.ac.kr/ksy11/treatise/i2.html (검색일: 2002. 9. 25).

18) 서병철, “독일 통일의 성공요인과 교훈,” 한국정치외교사학회 (편), 『제2차 세계대전 후 열강의 점령정책과 분단국의 독립·통일』 (서울: 건국대학교 출판부, 1999), pp. 357~358 참조.

자적으로 결정할 권리가 있다”는 성명을 발표함으로써 독일 통일은 독일 국민들의 자유 의사에 달려 있다는 사실을 공포한 바 있다.

이후 정치·경제적으로 취약성을 면치 못했던 동독 정권은 1989년 9월 동독 주민들의 대규모 탈출과 함께 붕괴되기 시작하여 수천 명의 동독 젊은이들이 동독을 탈출하여 헝가리와 서독으로 망명하는 사태가 발생하였다. 1989년 10월 연이어 발생한 동독 지역에서의 대규모 군중시위는 호네커(Erich Honeker) 등 사회주의통일당 지도부를 퇴진시키기에 이르렀으며, 후임으로 등장한 크렌츠(Egon Krentz)는 동독의 민주화와 체제개혁, 자유선거 실시 및 동서독간 국경선 개방 등을 허용함으로써 사실상의 독일 통일을 인정하였다. 이후 1989년 11월 9일 동서독을 가로막던 베를린 장벽이 수백만 명의 동서독 국민들에 의하여 완전히 무너짐으로써 독일은 완전한 통일을 이룩하게 되었다.

2. 예멘의 갈등관리와 합의형 통일

예멘의 통일은 남북 정치지도자들 사이의 끊임없는 정치적 협상과 각 국민들 사이의 지속적인 교류 및 통일을 위한 노력이 선행된 결과이다. 사실상 예멘의 분단은 19세기 후반 오스만 투르크와 영국 사이의 대립관계와 세력균형에 의하여 이루어졌다고 볼 수 있는데,¹⁹⁾ 오스만 투르크와 영국의 세력균형은 예멘을 남북으로 분할하게 되었다. 이후 제1차 세계대전에서 오스만 투르크가 패배함으로써 북예멘은 야히야 이맘(Yahya Imam)이 지배하는 독립국가가 되었으나 남예멘의 경우는 지속적으로 영국의 지배를 받게 되었다. 1962년 북예멘에서는 살랄(Abdallah Sallal)에 의한 군사쿠데타가 발생하여 입헌공화제가 채택되고 독재체제가 형성되었으며, 1967년 남예멘에서는 아랍 민족주의의 저항에 부딪친 영국이 철수함으로써

19) 예멘은 기원전 10세기부터 기원전 2세기까지 쉬바 왕국에 속해 있었으며, 이후 힘야르(Himyar) 왕조가 600여 년 이상을 지배하여 왔다. 7세기 이후 아비시니아 왕조를 뒤이어 이슬람 문화가 유입됨으로써 예멘은 879년부터 시아파 계통의 라시드(Rassid) 왕조가 지배하였으나, 이후 16세기 들어 북예멘 지역은 오스만 투르크의 지배를 받게 되고 남예멘 지역은 1839년 협정에 의하여 아덴(Aden)을 중심으로 영국의 식민지 보호령에 편입되었다.

써 마르크스-레닌주의를 근간으로 하는 사회주의체제가 수립되었다.²⁰⁾

지정학적으로 인도양과 홍해를 통해 수에즈 운하를 연결하는 교두보 역할을 하였던 예멘은 과거부터 페르시아만과 홍해 주변국들의 안보를 좌우하는 전략적 가치를 지닌 곳이었다. 또한 예멘은 부존자원인 석유와 천연가스를 통하여 냉전체제가 형성되면서부터 석유 안보의 핵심 요충지가 되었다. 이에 따라 남북 예멘은 국제적으로 냉전체제가 형성된 이후 아라비아 반도의 정치적 환경에 커다란 영향을 받게 되었으며, 북예멘의 경우 사우디아라비아와 오만을 삼각축으로 하는 미국의 지원을 받음으로써 강력한 반공정책을 수행하게 되었고 남예멘의 경우 1978년 에티오피아-소말리아 분쟁시 소련의 군사기지로 활용되는 등 소련의 대 동아프리카 정책에 있어서 중요한 전략적 발판으로 이용되게 되었다.

남북예멘은 1972년과 1973년, 1979년 등 세 차례에 걸쳐 국경분쟁을 통하여 무력적인 방법으로 갈등을 해결하고 통일을 이룩하려는 노력을 전개한 바 있으나, 전통적인 아랍 부족주의와 국제정치의 환경이 예멘의 통일을 방해하였다. 남북 예멘인들은 ‘하나의 예멘 아랍인’이라는 정체성과 “아랍 민족주의의 구현을 위해 예멘은 통일되어야 한다”는 공통적인 인식을 갖고 있었음에도 불구하고, 냉전체제라는 국제적 압력에 기인하는 남북 상호간의 이념적 갈등과 체제 유지를 위한 정통성 논쟁 등으로 대립적인 관계를 벗어나지 못하였다.²¹⁾ 남북예멘의 통일이 조속히 실현되지 못한 또 다른 이유는 양국의 국내 정세와도 관련이 있다. 북예멘은 국내적으로 1977년 알 함디(Al-Hamdi) 대통령 암살사건과 1978년 알 가슈미(Al-Ghashmi) 대통령 암살사건 등을 겪으면서 정치·사회적 불안이 계속되었

20) 예멘의 근대국가 수립과 분단과정에 대한 보다 자세한 논의는 유정열, “예멘 통일과정과 통일후 문제 연구,” 『중동연구』 제11호 (1992), pp. 157~161을 참조할 것.

21) 남북예멘의 국민적 정체성은 오랜 역사유산과 이슬람 문화 속에서 그 동질성을 찾을 수 있다. 그럼에도 불구하고 동서 양대 진영의 국제체제적 압력은 남북예멘의 분단을 고착화시켰다. 백낙서, “예멘·독일의 통일 사례에 비추어 본 남북한 관계의 현황과 전망,” 『인제대학교 인문사회과학논총』 제1권 제1호 (1994), p. 45; 홍순남, “합의에 의한 예멘 통일과 한계,” 한국정치외교사학회 (편), 『제2차 세계대전 후 열강의 점령정책과 분단국의 독립·통일』 (서울: 건국대학교 출판부, 1999), p. 309.

으며, 북부 산악지역에서는 민족민주전선(NDF: National Democratic Front) 등 반정부 세력들의 활동이 전개되어 사회적 혼란이 가중되었다. 남예멘 또한 1969년 쿠데타로 집권한 알리(Salim Rubayyi Ali) 정권의 친중공정책과 집권당인 민족해방전선(NLF: The National Liberation Front)의 이스마일(Abd Al-Fattah Ismail) 서기장이 주장하는 친소정책이 충돌하여 정치적 갈등이 지속되었으며, 1978년 6월 이스마일에 의한 정권교체가 이루어짐으로써 소련과의 우호협력협정이 체결되었으나 내부적으로는 정치적 갈등과 대립이 계속되었다.

남북예멘의 평화적 통일 노력은 1980년 남예멘의 내부적 권력투쟁으로 무하마드(Ali Nasser Muhammad)가 집권하여 북예멘과 통일 협상에 임하게 되면서부터 시작되었다. 1982년 북예멘의 살레흐(Ali Abdullah Saleh) 대통령과 남예멘의 무하마드 서기장은 양국간 평화적 통일을 위하여 정치적 합의를 도출하는데 성공하였는데, 남예멘은 북예멘의 정치적 혼란을 가중시키는 민족민주전선에 대한 지원을 중단하고 북예멘은 좌익 정치범들을 석방한다는 것이 그것이었다. 즉, 양국은 통일을 이룩하기 위하여 우선 양국의 국내적 정치 안정을 도모하고, 이후 상호 지원과 협력을 통하여 합의적 통일을 이룩한다는 것이었다. 양국의 통일을 위한 협의과정에서 남예멘은 1986년 내전 상태에 준하는 유혈쿠데타가 발생하여 아타스(Haider Abu Attas) 정권이 탄생되었으나 북예멘과의 통일 논의는 지속적으로 전개되었다.

북예멘의 통일정책은 우선 국내적으로 지속되고 있는 정치적 혼란을 안정시키고, 미국과 사우디아라비아 등 외세의 영향력을 배제시킨 상태에서 남북예멘의 합의적 통일을 이끌어낸다는 것이었다. 실질적으로 북예멘에서는 1967년 라흐만 이르야니(Rahman Iryani)의 군사쿠데타 이후 암살과 쿠데타가 지속되어 왔으며, 북부 산악지역에서는 사우디아라비아의 재정적 지원을 받는 부족세력들이 반정부활동을 전개함으로써 정치적 불안을 가중시켰다. 이에 따라 북예멘은 남예멘에 대한 통일정책을 수행하기에 앞서 우선적으로 국가 내부의 정치 불안을 수습해야만 했으며, 대외적으로도 사우디아라비아의 정치적 간섭과 개입을 단절시켜야만 했다.

남예멘 역시 독립 이후 다양한 정치세력들이 등장하여 끊임없는 권력투

쟁이 지속되었으며, 사우디아라비아, 오만, 북예멘 등에 의하여 국경이 봉쇄됨으로써 심각한 경제문제에 직면하게 되었다. 따라서 남예멘은 산재해 있는 경제문제를 해결하고 경제위기를 극복하기 위하여 탈고립정책을 추진해야만 했으며, 외세를 배제한 탈고립의 방법으로 북예멘과의 협력이 고려되었다. 1970년대 남예멘은 소련의 군사적 지원을 받아 북예멘에 대한 무력통일정책을 추진한 바 있으나, 시간이 지남에 따라 북예멘의 경제적 지원을 필요로 하게 됨으로써 북예멘의 평화적 통일정책에 동참할 수밖에 없었다.

결국 남북예멘의 통일 논의는 1988년 5월 남예멘의 아타스 대통령이 북예멘의 수도 사나를 방문하여 남북예멘 사이의 공동유전 개발사업에 대한 협력을 이끌어냄으로써 급진전되었다.²²⁾ 1989년 3월 남북예멘의 정치지도자들은 1972년의 ‘카이로협정’과 1979년의 ‘쿠웨이트협정’을 토대로 하여 ‘아덴통일협정’을 체결하였으며,²³⁾ 1990년 5월 20일에는 국내외적인 통일반대세력의 방해에도 불구하고 전격적으로 통일을 선포함으로써 22년간 지속되었던 분단상태를 끝마치게 되었다.²⁴⁾ 이러한 과정에서 양국이 추진하였던 갈등관리 방법은 단기적인 예방과 타결 방법이었다고 볼 수 있으며, 결과적으로 이들의 통일은 갈등의 완전한 치유가 이루어지지 못한 상태에서 급진적인 합의형 통일을 이룩함으로써 통일 이후 또 다른 갈등을 양산하기도 하였다.

22) 사실상 예멘 통일은 남예멘의 경제위기에 따른 공동석유개발, 양국 국방비 절감, 경제개발 등 북예멘과의 경제협력이 절실하게 필요한 시점에서 성사되었다.

23) ‘아덴통일협정’은 남북예멘 상호간의 합의에 따라 양국간 경제협력 및 경제개발을 추진하고, 연방이 아닌 ‘1 대 1’의 완전한 통일을 이룩한다는 내용이었다. 또한 양국은 통일 이후 통일헌법을 제정하여 총선거를 실시하고 선거결과를 통하여 하나의 정부를 형성한다고 약속하였다.

24) 사우디아라비아의 지원을 받는 북예멘 북부 산악지대의 부족세력들은 통일 이후 중앙정부의 통제로 자치권을 잃을 것을 염려하여 통일을 반대하였으며, 남예멘의 모슬림형제당 등은 통일헌법이 이슬람 샤리아법에 위배된다는 이유로 통일을 반대하였다.

3. 베트남의 갈등관리와 무력형 통일

베트남은 남북한이나 독일, 예멘과 달리 제2차 세계대전 이후 프랑스의 식민통치에 반대하는 민족해방투쟁이 계속되는 과정에서 국토의 분단이 이루어지게 되었으며, 베트남을 둘러싼 관련 당사국들 사이의 이해관계가 첨예하게 대립되는 가운데 무력이라는 갈등관리 방법이 동원되어 통일을 이룩하게 되었다. 물론 무력충돌이 발생되기 이전에 대화와 협상이라는 갈등관리의 예방과 타결 방법들이 사용되지 않았던 것은 아니었지만, 베트남 내부의 이념적 갈등과 권력투쟁, 사회·문화적 갈등, 그리고 외세의 개입이 갈등의 폭발과 전쟁의 양상으로 표출되어 북베트남에 의한 무력형 통일이 단행된 것이다.²⁵⁾

역사상 베트남은 19세기부터 약 80여 년간 프랑스의 식민지배를 받아왔으며, 1940년 일본의 침략으로 5년간 점령통치를 경험한 바 있다. 1945년 8월 15일 일본의 패전과 함께 영국과 중국은 베트남의 남부지역과 북부지역을 각각 점령하였으나, 이후 프랑스가 이들 국가들과의 외교적 협상을 통하여 베트남을 다시 통치하게 됨으로써 베트남 전역에서는 베트남 독립을 위한 해방운동이 거세게 전개되었다. 1945년 9월 호치민(Ho Chi Min)은 북베트남 지역을 중심으로 하여 독립을 선포하고 ‘베트남민주공화국’을 수립하였으며, 1946년 12월부터 남베트남 지역에 주둔한 프랑스군에 대하여 무력적인 공격을 감행하였다.

프랑스와 북베트남 사이의 전쟁은 8년간 지속되었으나 끝날 기미를 보이지 않았으며, 결국 양측은 1954년 7월 21일 ‘제네바회담’을 통하여 북위 17도선을 경계로 북쪽은 북베트남이, 남쪽은 프랑스가 진주한다는 ‘휴전협정’을 조인하게 되었다. 그러나 베트남 전역에서 북베트남에 의한 저항과 무력도발은 계속되었으며, 권력투쟁을 통한 남베트남의 정치적 혼란 또한 가속화되었다. 사실상 남과 북으로 분단 상황에 놓이게 된 베트남은

25) 베트남 통일의 대내외적 환경에 대해서는 김국진, “베트남의 역사적 형성과 정치구조,” 김달중·구성열 외, 『베트남·캄보디아·라오스: 정치·경제·사회·문화구조와 정책』 (서울: 법문사, 1992), pp. 43~50; 김도태, 『베트남 통합사례 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993) 등을 참고할 것.

북베트남의 사회주의 노선과 남베트남의 민주주의 노선 사이에서 이념적 갈등과 대립이 형성되었으며, 북베트남과 남베트남 사이의 사회·문화적 차이, 베트남을 둘러싼 주변 당사국들 사이의 첨예한 이해관계가 함께 표출되어 대내외적 갈등의 압력이 가중되고 있는 상태였다.

북베트남과 남베트남의 갈등관계는 양측이 각각 서로 다른 2개의 정부를 수립하면서 폭발하였는데, 1954년 10월 11일 북베트남에서는 호치민이 이끄는 사회주의 공산정권이 수립되었으며, 남베트남에서는 1955년 1월 20일 미국과 프랑스 사이의 협상에 따라 미국의 군사고문단이 파견됨으로써 이들의 지원을 받는 고 딘 디엠(Ngo Dinh Diem) 정권이 수립되었다.²⁶⁾ 1955년 10월 새롭게 출범한 남베트남 정부는 특별법을 제정하여 파업이나 국가안보를 저해하는 보안사범들을 사형이나 종신형으로 다루는 강력한 반공정책을 시행하였으며, 북베트남 역시 남베트남에 대한 적화통일전략을 수립하여 남베트남에서의 테러 및 파괴행위를 지속적으로 지원하였다. 이러한 가운데 남베트남은 1960년 11월의 군사쿠데타와 1963년 11월, 12월의 군사쿠데타 등으로 정치적 혼란이 가속화되었으며, 북베트남 또한 1960년 12월 남베트남의 ‘민족해방전선’ 결성을 지원하면서 남베트남 정부에 대한 국가전복과 무력투쟁을 획책하였다.

이러한 와중에서 1962년 2월부터 남베트남에서는 ‘미군지원사령부’가 창설되어 북베트남 지지세력들에 대한 본격적인 소탕작전이 개시되었으나, 정글전에 대한 이해 부족과 남베트남의 정치·사회적 혼란으로 북베트남의 무력 도발을 제지하기에는 역부족이었다. 1964년 8월 미국의 첩보선이 북베트남의 초계함으로부터 습격을 받은 ‘통킹만 사건’이 발발하자 미국은 북베트남에 대하여 전면적인 공격명령을 내리게 되었으며, 이러한 과정에서 북베트남과 남베트남 사이의 전투가 확산되어 미국의 군사적 개입이 이루어지게 되었다. 이른바 베트남 전쟁으로 불리는 이 전쟁에서는 총 62만여 명에 달하는 미군과 호주, 뉴질랜드, 한국, 태국, 필리핀 등 6만 여명의 우방국 지원군이 파견되어 전쟁을 벌였으나, 정글전과 게릴라전으로

26) 강석승, “외국 통일유형에 비추어 본 남북한 통일방안의 모색,” 한국정치외교사학회 (편), 『제2차 세계대전 후 열강의 점령정책과 분단국의 독립·통일』 (서울: 건국대학교 출판부, 1999), pp. 393~394.

전개된 베트남 전쟁의 특수성에 기인하여 전쟁의 종결이 쉽게 이루어지지 못하였다.

전쟁이 장기화되고 전세가 악화되자 미국 내부에서는 베트남 전쟁에 대한 반전 논의가 가속화되었으며, 이에 따라 1969년 1월부터 미국과 북베트남은 프랑스 파리에서 베트남 전쟁의 종결을 위한 비밀협상을 시작하였다. 결국 미국은 1971년 베트남의 방위 책임을 남베트남에 일임하여 처리한다는 ‘베트남화 계획(Vietnamization program)’을 발표하기에 이르렀으며, 1973년 6월에는 프랑스 파리에서 ‘베트남평화협정’을 체결하게 되었다. 그러나 휴전 이후에도 북베트남에 의한 남베트남 침공은 계속되어 1975년 4월 30일 남베트남의 수도인 사이공이 북베트남에 의하여 점령됨으로써 베트남은 무력통일이 이루어지게 되었다. 결국 베트남은 초기 단계의 예방적 갈등관리 방법에도 불구하고 북베트남에 의하여 지속적으로 무력에 의한 통일 방법이 추진됨으로써 무력형 통일을 이룩하게 된 것이라고 평가할 수 있다.

IV. 분단국의 갈등관리와 통일 사례 비교

독일, 예멘, 베트남 등 분단국들의 갈등관리와 통일 사례를 비교함에 있어서 이들 사례들은 <표 1>에서 보는 바와 같이 우리에게 서로 다른 유형의 갈등관리 방법과 통일과정을 보여주고 있다. 우선 독일의 통일 유형은 흡수형 통일방식이라고 말할 수 있으며, 분단당사국 사이의 내부적 분쟁이나 전쟁을 치르지 않은 상태에서 갈등관리 방법 또한 무력보다는 단계적인 갈등관리로서 예방, 타결, 해소 방법 등에 주력함으로써 탈냉전 이후 동독의 급작스러운 체제 붕괴를 서독이 자연스럽게 흡수하는 통일과정을 보여주었다. 예멘의 통일과정은 우선 산재되어 있는 국내적 정치갈등을 해결하고 대외적 환경 변화에 따라 남북예멘 당사자들이 단기적인 타결과 합의를 통하여 통일을 이끌어낸 합의형 통일방식을 보여주었으며, 베트남의 통일과정은 북베트남에 의한 무력 도발과 전쟁에 기인하는 무력형 통일방식의 전형적 통일 유형을 보여주었다.

<표 1> 분단국의 갈등관리와 통일 사례 비교

		독일	예멘	베트남
분단 요인	대내적 요인	주어진 국제환경에 순응	국내적 권력투쟁 정치·이념적 대립	국내적 권력투쟁 정치·이념적 대립
	대외적 요인	미·소 냉전	미·소 냉전	미·중 관계/미·소 냉전
갈등 수준	개인- 심리적	상대적 약	중간 수준	상대적 강
	국내 구조적	동독의 경제위기	국내적 정치갈등 남예멘의 경제위기	남베트남의 정치갈등
	국제 체제적	냉전체제에 편입	냉전체제: 내전/분쟁	냉전체제: 분쟁/전쟁
갈등 구조	국가 내부간	서독: 정치·경제적 안정 동독: 경제 위기	북예멘: 정치적 갈등 남예멘: 정치적 갈등 경제적 갈등	남베트남: 정치적 갈등
	국가 상호간	이념·체제적 대립 장기적 교류와 경제지원	이념·체제적 대립 단기적 분쟁/무력충돌	이념·체제적 대립 장기적 분쟁/전쟁
갈등관리		장기적 갈등관리: 예방 → 타결 → 해소	단기적 갈등관리: 무력 → 예방 → 타결 통일 이후: 무력 → 해소	장·단기적 갈등관리: 무력 → 해소
통일 유형		흡수형 통일	합의형 통일	무력형 통일

우선 독일의 통일 유형은 흡수형 통일방식으로 전개되었다. 분쟁 당사자들 사이의 내부적 분쟁이나 전쟁을 치르지 않은 상태에서 대외적 압력에 의하여 분단을 맞이한 독일은 서독을 중심으로 장기적인 갈등관리 방법을 채택하여 양자간 갈등의 예방과 타결에 주력하였으며, 상호간 신뢰회복을 통하여 두 개의 이질적인 정치체제를 하나로 묶는 대내외적 환경을 조성하는데 노력하였다. 실질적으로 동서독의 경우는 남북한 관계와 같은 민족상잔의 비극을 겪지 않았으므로 치유하기 힘든 상호간의 적대감이나 갈등의 요인들을 내포하고 있지는 않았으며, 시간이 지남에 따라 동독의 경제적 어려움을 서독이 지원하는 방식으로 동독의 변화를 자연스럽게 유도함으로써 긴장을 완화시켜 나가는 통일정책을 추진할 수 있었다. 서독

은 인적·물적 교류와 지원을 통하여 냉전 이후 동독의 불신을 해소시킴으로써 스스로 변화하도록 유도하였으며, 언론매체를 통한 상호 이해증진과 문화·예술 교류를 확산하여 민족의 동질성이 유지되도록 노력하였다.²⁷⁾

1980년대 중반부터 조성된 대외적 환경 또한 동서독의 통일을 위해 보다 유리한 방향으로 작용하였다. 1985년 3월 고르바초프 대통령의 집권 이후 전개된 소련의 개혁·개방정책은 동구 사회주의체제의 몰락을 유도하였으며, 이러한 가운데 동독 정권의 붕괴를 촉진시키는데 영향을 미침으로써 서독이 동독을 자연스럽게 흡수할 수 있는 국제적 환경을 조성하였다. 대내적으로도 강력한 경제력을 기반으로 한 서독의 통일정책은 갈등을 미연에 예방하고 상호간 신뢰와 협력을 추진할 수 있는 대내적 환경을 조성하는데 기여함으로써 함으로써 통일을 앞당기는데 기여하였다.

합의형 통일방식으로는 예멘의 통일 유형을 들 수 있다. 북예멘은 반복되는 쿠데타와 암살사건 등 정치적 혼란이 계속되는 가운데 1980년대 들어 한때 국제경제의 침체로 경제위기에 직면하기도 하였으나, 원유개발을 통하여 연간 6%의 경제성장을 이룩하면서 남예멘과의 정치·경제적 경쟁에서 상대적 우위를 점유하게 되었다. 지속적인 군사쿠데타와 북부 부족세력들의 반정부활동으로 정치적 혼란을 겪으면서도 남예멘에 대하여 지속적인 통일정책을 추진해 온 북예멘은 우선 국내외적 갈등 요인들을 해결하고 남예멘과의 직접적인 협의와 타협을 이끌어냄으로써 갈등을 타결하고 합의형 통일을 유도하였다. 사실상 지속적인 경제위기에 직면한 남예멘의 경우에는 북예멘과의 협력 및 통일만이 정치·경제적 위기를 벗어날 수 있는 유일한 방법이었으며, 결과적으로 북예멘과의 '1대1' 통일방식에 합의함으로써 통일을 이룩하였다.

예멘을 둘러싼 국제환경 또한 예멘의 통일에 유리하게 작용하였다. 국제적으로 고조된 탈냉전의 분위기는 남북예멘 사이의 통일을 위한 대화와 타협을 가능하게 만들었으며, 특히 소련의 원조 중단으로 심각한 경제난과

27) 통일 이전부터 이미 동서독 사이에는 연간 1천만 명이 오가는 인적 교류와 연간 2백억 마르크에 달하는 경제교류 등을 통하여 계기만 있으면 통일이 적극적으로 추진될 수 있는 바탕을 마련하였다. 서병철, 『통일을 위한 동서독 관계의 조명』 (서울: 지식산업사, 1988), p. 155.

위기감을 느낀 남예멘의 정치지도자들은 결국 북예멘의 합의형 통일방식에 동의함으로써 분단 22년만에 통일을 이룩하게 되었다. 통일 이전부터 남북예멘은 1981년의 '남북 예멘 협력 및 조정에 관한 협정'을 체결하여 본격적인 교류와 협력을 시행하였으며, 사우디아라비아와 오만 등의 대외적 견제와 간섭세력들에 대해서도 평화적인 방법을 통하여 대외적 갈등문제를 해결하였다.

베트남의 통일 유형은 무력형 통일방식이다. 베트남의 분단구조는 정치세력들 사이의 이념적 대립과 경쟁구조, 남북간 경제적 격차, 사회적 이질감의 심화 등 남북한 상황과 비슷한 양상을 보였으나, 미국과 우방국들이 전쟁에 개입하였음에도 불구하고 남베트남 자체의 정치적 혼란과 주민들의 반정부적 태도 등으로 인하여 북베트남에 의한 무력적인 방식으로 적화통일이 이루어지게 되었다. 사실상 베트남은 미국과 중국 등의 대외적 압력과 남북베트남 사이의 문화·이념적 갈등 속에서 극단적인 해결방법으로서 갈등의 예방과 타결, 해소 방법보다는 무력이라는 갈등관리 방법을 채택하였으며, 이러한 상황에서 베트남 전쟁의 귀결을 통한 무력형 통일을 이룩하였다.

한편 분단국의 갈등관리 및 통일 사례들을 비교함에 있어서 우리가 또한 가지 주목해야 될 사실은 통일 이후의 상황 전개이다. 만약 통일 이후 기존의 갈등이 증폭되거나 또 다른 갈등관계가 양산된다면, 통일의 의미는 크게 퇴색되고 그 의의를 찾지 못하게 될 것이다. 따라서 통일 이후 각각의 국가들이 겪고 있는 또 다른 갈등관계나 갈등 상황의 전개 양상을 포괄적으로 비교해 본다면, 남북한 관계에 있어서도 보다 효율적인 갈등관리 방법과 통일방식을 모색하는데 도움이 될 것이다.

우선 갈등의 해소가 완벽하게 치유되지 않은 상태에서 흡수형 통일을 이룩한 독일의 경우에는 통일 이후에도 동서독 주민들 사이의 이견과 심리적 갈등이 현격하게 증폭되고 있는 것으로 알려져 있으며, 경제적으로도 매년 엄청난 금액의 세금이 통일비용으로 충당되고 있다고 한다.²⁸⁾ 또한

28) 1998년에 실시된 한 여론조사에서 동독 주민의 37%와 서독 주민의 27%는 아직도 동서독 주민들 사이의 갈등과 긴장관계가 지속되고 있다고 답변하였으며, 특히 정치·경제·행정 분야의 지도층 중에서 서독의 36%와 동독의 45%가

통일 이후 서독 지역의 인구증가율은 통일 이전보다 2배 이상 크게 늘어난 반면, 동독 지역의 인구는 크게 감소하여 공동화 현상이 발생하는 등 사회적 문제점들이 과생되고 있다. 비록 통일 이후 동서독 주민들 사이의 가구소득 불평등은 점차 줄어들고 있는 상황이지만, 동독지역의 저소득자 비율과 실업률 등이 크게 늘어나 사회병리적 현상들을 나타나 또 다른 내부적 갈등의 불씨를 내재하고 있는 실정이다.²⁹⁾

합의형 통일을 이룩한 예멘의 경우 급격한 통일 이후 전개된 갈등의 완전한 치유와 해소가 제대로 이루어지지 못함으로써 크고 작은 문제점들이 유발되었다. 통일 이후 전개된 예멘의 반외세정책 표방과 주예멘 사우디아라비아 대사의 인질사건 등은 결국 1992년 사우디아라비아와의 국경분쟁에 휘말리게 되었으며, 남북예멘의 공동유전개발사업 또한 사우디아라비아에 의한 정치적 보복이 이루어지게 되었다.³⁰⁾ 경제적인 측면에서도 통일 예멘의 심각한 경제난은 1992년의 시위와 폭동으로 이어지게 되었으며,³¹⁾ 1993년 4월에 실시된 국민총선거 결과 남예멘의 사회당이 참패하자 남북예멘 사이에 무력충돌이 발생하여 결국 북예멘에 의한 무력진압 방법으로 남예멘을 통합하는 재통일과정이 전개되었다.³²⁾

베트남의 무력형 통일은 이념적 갈등과 동족상잔의 고통을 경험한 남북한 관계와 관련하여 우리에게 귀중한 간접 경험의 기회를 제공해 주고 있

양국 국민들 사이의 정치·경제적 갈등이 심각한 수준이라고 답변한 바 있다. 또한 경제적인 측면에 있어서도 통일 독일은 국내총생산(GDP)의 4~5%, 근로자 소득세의 5.5% 정도가 매년 통일비용으로 충당되고 있는 것으로 알려져 있다. 서병철, “독일 통일의 성공요인과 교훈,” pp. 387~388.

29) 통일 이후 동서독의 사회·경제상을 비교하기 위해서는 통계청, 『통독 전후의 경제사회상 비교』 (서울: 통계청, 1996)을 참조할 것.

30) 통일 예멘과 사우디아라비아 사이의 관계는 유정열, “분단국 통일과 주변국 관계: 예멘 경우,” 『중동연구』 제12호 (1993), p. 21 등을 참고.

31) 1990년 말 예멘의 실업자수는 인구 1,300만 명 중 약 100만 명 이상이었으며, 실업률은 25%에 달하여 인구의 35% 이상이 절대빈곤 상태에 이르렀다.

32) 1993년 4월에 실시된 통일 예멘의 국민총선거 과정과 결과에 관해서는 유정열, “통일전과 통일후의 주요 예멘정당 및 정치세력 연구,” 『중동연구』 제13호 (1994), pp. 17~19; 유지호, 『예멘의 남북통일: 평화통일의 매력과 위협성』 (서울: 서문당, 1997); 유지호, “예멘 통일의 국제적 성격,” 『통일정책연구』 제11권 1호 (2002), p. 33 등을 참조.

다. 물론 한반도 통일방식에 있어서 베트남 방식의 무력형 통일은 절대로 일어나서는 안되며 그 가능성도 희박한 것이 사실이지만, 양자간의 무력 충돌에 의한 통일이 초래하는 사회통합의 문제점들을 여실히 보여주었다. 통일 베트남의 문제점은 우선 공산당에 의하여 주도된 사회통합과정으로부터 발생하였는데, 분단 30여 년간 벌어진 북베트남과 남베트남 사이의 정치·경제·사회적 격차는 상호간의 엄청난 갈등을 유발하였으며, 경제적인 차원에 있어서도 전쟁으로 황폐화된 산업시설을 복구하여 경제개발을 추진하는데 매우 오랜 시간을 소비하게 되었다.

V. 결론: 남북한 통일과정에서의 정책적 함의

우리는 독일, 예멘, 베트남 등 과거 분단국들의 갈등관리와 통일 사례들을 비교·고찰함으로써 현재 남북한 사이에서 나타나고 있는 제반 갈등관계를 효과적으로 관리하고 치유하는 것이 통일을 성취하고 이후 통일 한국의 안정과 번영을 지속시키기 위하여 얼마나 중요한 것인가를 현실적으로 체험할 수 있었다. 즉, 개별 국가들의 통일 사례에서 살펴본 바와 같이 분단국 사이의 갈등을 관리하고 치유하는 방법들은 통일과정과 그 유형을 결정짓고 통일 이후 전개될 수 있는 또 다른 갈등을 예방하는데 있어서 중요한 영향을 미치고 있으며, 보다 효과적인 남북한 통일과정을 수행하기 위해서는 제반 갈등관리의 방법들이 심도 깊게 고려되어야 한다는 것이다. 결과적으로 남북한 통일과정을 수행함에 있어서 우리가 가장 지양해야 할 갈등관리 방법은 무력적 방법의 사용이며, 갈등의 장기적인 예방과 타결, 해소관리 방법을 단계적으로 시행하고 남북한 내부 및 상호간 갈등을 최소화하여 갈등의 완전한 치유 및 해소가 이루어진 상태에서 통일이 이루어져야 한다는 경험적 교훈을 얻을 수 있었다.

개별 분단국들의 갈등관리와 통일 사례를 비교해 보건대 무력에 의한 갈등관리는 베트남의 경우처럼 무력형 통일을 유도하게 되었으며, 제반 갈등의 완전한 해소 없이 진행된 급진적 통일은 이후 통일국가의 건설과정에서 정치·경제·사회적으로 또 다른 갈등과 문제점을 파생시켰다. 반면 남북한 통일을 구현하기에 앞서 우리가 최우선적으로 해결해야 될 선결과제

는 갈등의 예방이다. 갈등의 예방관리는 현실적으로 남북한 분단이라는 현상상태의 유지를 전제로 하지만, 양자간에 참여하게 대립된 군사적 긴장상태를 완화시키고 또 다른 무력 충돌이나 갈등 양상을 예방한다는 차원에서 선행되어야만 한다. 이와 더불어 갈등관리의 두 번째 방식인 타결 방법도 함께 병행되어야 한다. 국가간 갈등관계에 있어서 갈등의 타결이란 상호간 대화와 협상을 통하여 서로 신뢰감을 회복하고, 상호교류 및 군축 등 명시적인 제도적 협약을 통하여 현존하는 갈등관계를 점진적으로 완화시키는 노력을 의미한다. 물론 갈등의 타결은 갈등의 모든 원인을 제거하고 해소시키는 것이 아니기 때문에 현존하는 갈등관계가 잠정적으로 내재될 가능성이 크지만, ‘한 민족, 두 체제, 두 국가’라는 서로의 체제질서를 현실적으로 인정하면서 인적·물적 교류와 협력을 넓혀 나가는 것이 남북한 사이의 갈등의 수준을 완화시키는데 커다란 도움을 줄 수 있다.

마지막으로 우리가 궁극적으로 지향해야 될 갈등관리 방법은 갈등의 완전한 해소이다. 갈등의 해소는 갈등의 구조적 원인을 제거하여 상호간 갈등관계가 완전히 사라지게 만드는 것이며, 최종적으로는 국가간 신뢰를 바탕으로 통합과 통일을 실현하는 방법이다. 국가간 갈등관계에 있어서 갈등의 해소는 단계적으로 갈등의 예방과 타결을 통하여 상호 갈등의 확산을 방지하고, 주변 강대국들의 간섭과 개입을 배제한 상태에서 국가간 이념과 체제적 동질성을 고양시키고 상호간 신뢰를 구축하여 통합 및 통일을 구현하는 것이다. 남북한 관계에 있어서 갈등의 해소는 결국 남북한 갈등구조의 완전한 제거를 의미하며, 남북한 당사자들 사이의 장기적인 대화와 협상으로 합의에 의한 통합과 통일을 이룩하는 것이다.

여기서 우리가 한 가지 주의해야 할 것은 갈등의 예방과 타결, 해소 방법을 어떻게 효율적으로 적용하고 추진하느냐의 문제이다. 남북한 통일을 위하여 갈등의 다양한 구조와 원인을 제거하고 해소하는 작업은 보다 복합적이고 다차원적인 관리를 필요로 하며, 통일 이후에도 또 다른 갈등의 발생을 최소화하는 장기적 안목의 통일정책이 뒷받침되어야 한다. 통일을 위한 갈등관리의 조급한 추진이나 외세의 의존은 자칫 흡수형 통일과 같이 통일 이후의 또 다른 갈등을 증폭시키거나 신탁형 통일과 같이 우리가 원하지 않는 방향으로의 통일 유형을 초래할 수 있다. 특히 갈등의 완전한

해소가 전제되지 않는 갈등의 예방과 타결 방법은 설사 남북한 통일이 조속히 실현된다 하더라도 통일 이후 보다 큰 갈등을 초래함으로써 결과적으로 통일의 의미와 효과가 상쇄될 수 있다.

결론적으로 남북한 통일을 위하여 우리가 취해야 할 갈등의 관리방법은 남북한 사이의 지속적인 협력과 협의를 통하여 갈등의 예방과 타결, 해소방법을 단계적으로 적용하는 것이다. 남북한 갈등관계는 초기 분단의 형성으로부터 분단의 고착화, 그리고 복잡한 갈등구조의 형성에 이르기까지 비교적 오랜 시간이 경과되어 왔기 때문에 어느 한 가지 갈등관리 방법이나 단기적인 해결책만으로 상호간의 갈등이 완전히 제거될 수는 없는 상황이다. 오히려 남북한 갈등구조를 완전히 해소하고 평화적으로 통일을 이룩하기 위해서는 보다 순차적인 갈등관리의 방법이 필요하다. 즉, 초기 단계에서는 갈등의 예방과 타결을 통해 상호간 신뢰를 회복하고, 상호 교류와 협력관계를 지속적으로 넓혀 나감으로써 궁극적으로는 갈등을 해소하고 통일을 모색하는 장기적인 갈등관리 방법이 적용되어야 한다는 것이다. 남북한 사이의 뿌리깊은 갈등구조는 결국 단시간 내에 급진적인 해결방법이나 외세에 의존한 해결방법으로 완전하게 해소될 수는 없으며, 따라서 보다 자주적이며 장기적인 갈등의 예방과 타결, 해소방법이 복합적으로 추진되는 것이 통일과정과 통일 이후 과정에서 또 다른 갈등의 발생을 최소화하는 방법이다.

통일이념 구성을 위한 정치사상적 접근

오 현 철 (한양대학교)

◆ 논문 요약 ◆

기존의 한반도 통일 논의의 주류는 민족주의 이념을 근간으로 전개되었다. 그러나 미래의 통일이념은 민족적 이념보다 보편적 세계시민의 이상을 내포해야 한다. 편협한 민족주의는 우리 내부의 갈등을 은폐하고 때로는 증폭시키며 나아가 세계체제에서 주변국가들의 견제를 불러와 본래 의도한 바를 성취하지 못하게 될 것이다.

민족주의가 통일에 대한 열정을 불러일으키는 장점을 갖고 있는 반면에, 자유주의적 개인주의는 오히려 민족통일의 관점보다 개인의 행복을 추구하기 때문에 사회적 가치나 연대에 무관심한 개인만을 양산해 낸다. 자유주의적 개인주의가 만연한 정치공동체에서는 '시민'은 없고 오직 '소비자'만 존재하게 될 것이다.

이와 달리 공동체주의는 정치공동체에 내재한 전통과 규범을 존중하는 동시에 민족주의의 집단주의 정서를 일정

정도 포용한다. 나아가 알저의 공동체주의의 관점을 활용하면 통일을 향한 정치공동체 구성원들의 정열을 포용한 채, 구체적인 개인들의 자율성을 침해하지 않으면서 통일 이념을 새롭게 구성하는 기준을 제시할 수 있다.

하지만 공동체주의는 민족주의와는 다른 측면에서 집단주의적 정서에 의해 좌우될 수 있기 때문에, 의사소통 이성에 의해 교정되어야 한다. 의사소통 이성은 공동체주의의 정열을 배제하지 않은 채, 정치공동체 구성원들의 합리적 토의를 따라 정치질서와 통일의 목표를 구성할 수 있게 한다.

이처럼 통일의 이념은 우리 스스로 공동체주의적 정신을 바탕으로, 합리적이고 미래지향적인 동시에 인류공영의 관점에서 구성해야 할 것이다. 그것만이 우리 민족의 진정한 통일과 발전을 담보해줄 수 있다.

I. 문제제기

통일이념에 관한 기존 논의는 민족주의 이념을 중심으로 전개되어 왔다. 넓게 정의하면 민족주의는 민족국가를 정치조직의 이상적인 형태로 인정

하고 민족을 모든 창조적인 문화적 에너지와 경제적 복지의 원천으로 간주하는 정치적 이데올로기라 할 수 있다.¹⁾ 민족주의적 통일관은 7·4 남북공동성명에서도 “사상과 이념·제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다”고 명시되었을 만큼 남북에서 공통적으로 강조되었던 이데올로기이다.

이후에도 민족주의는 남북한 양쪽에서 통치이데올로기의 역할을 하며 부정할 수 없는 통일의 이념으로 자리잡았다. 민족주의적 통일관은 근대 한국의 삼균주이나 동학이념을 변형하여 ‘전통적’ 민족주의를 구성하는 관점(정용대, 1991. 노태구, 1997)으로부터, 통합·발전이데올로기로서의 민족주의를 강조하는 관점(김동성, 1994)과 세계체제의 하위체제로 인식하는 분단체제론(백낙청, 1998)에 이르기까지 실로 다양하게 전개되고 있다.

최근에는 규범론적 민족주의를 벗어나 필요욕구를 충족시키기 위한 차원에서의 통일이념(이헌경, 1997)과 통일 이후의 사회통합을 욕구차원에서 구성하려는 시도(홍기준, 1999)도 있을 만큼 통일이념의 지평이 확장되고 있다. 나아가 평화와 통일을 분리하고 무조건적인 통일을 지향할 것이 아니라 먼저 협력으로 충만한 협조체제를 만들어야 한다는 인식이 대두되고 있다.²⁾ 이 관점에서는 성급한 통일 논의보다는 ‘상호간 최혜국대우’ → ‘국가 연합(confederation)’ → ‘연방(federation) 구성’을 적극 권장하며, 통일 이후의 사회체제로 북유럽식의 사회민주주의를 제시하고 있다. 이는 남한의 자본주의 및 자유와, 북한의 사회주의 및 평등을 결합하려는 시도이다.³⁾ 그러나 이러한 논의들은 민족주의적 통일이념에 정면으로 맞서는 관점을 제기하는 것이 아니라, 민족주의적 관점을 보완하는 역할에 머물고 있다.

이와 같이 학술적 논의와 지배이데올로기 차원에서는 민족주의가 통일이념의 지위를 확고하게 차지하고 있다. 그러나 오늘날 통일에 대한 일반 시민들의 생각은 과거처럼 무비판적인 민족주의적 통일지상주의를 거부하

1) 백낙청, 『민족주의란 무엇인가?』 (서울: 창작과 비평사, 1981), p. 37.

2) 요한 갈통, 이재봉, “한반도의 평화와 통일을 위한 제언,” 『평화연구』, Vol. 5, (1996).

3) 이재봉, “한반도의 통일과 사회민주주의,” 『북한연구학회보』, Vol. 5, No. 2 (2001).

고 있다. IMF 이후 우리 사회에 만연된 신자유주의적 개인주의는 통일 그 자체에 대한 부정적 생각을 높이고 있다. 특히 미래에 통일의 주역이 되어야 할 신세대들의 통일관이 부정적으로 변하고 있기 때문에, 현재 우리 사회에 팽배한 자유주의적 가치관으로는 장차 통일의 논의조차 개선하기 어렵게 될 수 있다. 우리 사회는 통일의 과업을 걸머지기에는 이미 개인주의화 정도가 너무 심화되어 있는지도 모른다.

민족주의적 오류와 자유주의적 방관태도를 극복하기 위해서는 정치공동체 구성원들 간에 민족주의적인 혈연적 친밀감이 아니라 합리적 연대감을 형성시킴으로써, 개인주의적 무관심을 극복하는 동시에 공동체 단위의 ‘좋은 삶’을 추동할 수 있는 공동체주의가 통일이념으로서 적절할 것으로 판단된다. 공동체주의는 개인주의적 무관심을 극복할 수 있으며 민족주의적 억압을 회피할 수 있다. 그리고 다양한 문화적 관점을 수용하며, 타자의 불행에 눈감지 않는 연대와 배려의 정신을 간직하고 있다. 특히 통일 후 예상되는 국가와 사회의 특성을 염두에 둘 때, 통일한국의 새로운 공동체에서의 소속감과 애정을 갖게 하기 위해서는 제도보다는 개개인의 삶을 통한 의식 통합전략이 요구되기 때문에 공동체주의에 더욱 주목할 필요가 있다.⁴⁾

공동체주의 이론을 적절히 발전시키면 민족주의와 자유주의의 단점을 극복하고 한국 내에서 통일에 관한 새롭고 가치 있는 관점을 제시할 수 있을 것이다. 특히 지난 50년 동안 남북체제가 자본주의/사회주의, 민주주의/전체주의, 개인주의/집단주의, 자유주의/평등주의로 이질화되었기 때문에, 바람직한 이념통합은 포괄적인 새로운 세계관에 입각하여야⁵⁾할 것이며 공동체주의가 그 대안이 될 수 있을 것이다. 왜냐하면 남북에서 전개된 상이한 이념의 통합을 위해서는 한반도에서 발전된 구체적이고 역사적인 시대상황에 적합할 뿐만 아니라 ‘인간의 존엄성을 중심가치로 삼아야 한다⁶⁾는 점에서 공동체주의가 적절하기 때문이다. 이럴 경우 공동체주의

4) 김동성, “통일한국의 체제 및 이념모형과 국민정치의식 정향,” 『한국과 국제정치』, Vol. 10, No. 1 (1994).
 5) 임효선, “이념통합을 위한 시론 - 자유·평등의 경우를 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제24권 2호 (1990), p. 8.
 6) 정용대, “이데올로기 시각에서 본 한반도의 통일론 - 통합이론으로서의 삼균주

적 통일 이념은 민족주의적 가치를 전면 부정하는 것이 아니라 그 내포적 핵심을 확장하여 정서적 공감대와 함께 이성적 연대감을 형성하게 될 것이다. 하지만 공동체주의도 과거지향적이거나 지나친 집단지향성의 함정이 내재되어 있기 때문에, 그러한 단점을 의사소통행위에 의해 보완할 필요가 있다.

이 글은 이와 같은 순서로 먼저 민족주의적 통일이념의 오류를 비판하고(2장), 자유주의적 개인주의의 방관적 태도를 진단한 후(3장), 공동체주의의 장점을 소개하며(4장), 공동체주의의 단점을 하버마스의 의사소통행위론으로 보완(5장)하는 순으로 작성한다. 마지막으로 글의 전체 내용을 간략히 요약할 것이다(6장). 이 글은 이처럼 현대 정치사상의 관점에서 한반도 통일이념에 대한 접근방법을 탐색한다. 이 글에서 한반도 통일에 적확하고 명쾌한 이념을 제시할 수는 없지만 통일이념을 정립하는 과정에서 참고해야 할 정치사상적 준거들을 검토하는 것으로 의의가 있겠다. 그리고 이 글은 남북한의 통일 이념을 구성하기 위해 먼저 남한 내에서의 통일논의의 활성화에 기여하는 것을 목표로 하기 때문에, 의사소통행위론의 적용 범위는 먼저 남한 내의 통일 논의에 국한됨을 밝힌다.

II. 민족주의적 오류

민족은 실재하는가? 앤더슨은 민족을 ‘상상된 공동체’로 간주하고, 민족의 존재를 가능케 하는 사람들의 상상을 세 가지로 요약하고 있다. 첫째, 민족은 제한된 것으로 상상되며, 어떠한 민족도 자신을 인류와 동일시하지 않는다. 둘째, 민족은 주권을 가진 것으로 상상되며, 민족적 자유의 표시와 상징은 주권국가로 생각된다. 셋째, 민족은 공동체로 상상된다. 각 민족에 내재해 있는 실질적인 불평등에도 불구하고 민족은 언제나 수평적 동료의식으로 상상된다.⁷⁾ 이와 같은 관점에서 파악하면 ‘한민족’도 실재하는 것이 아니라 상상된 공동체를 학습한 결과 민족의식이 우리들 마음속

의,” 한국정치학회, 『새로운 세계질서의 도전과 한국정치』 (1991), p. 352.

7) Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso, 1983), pp. 22~23.

에 자리잡게 된 것으로 간주할 수 있다. 그러나 역사적으로 보면 독일처럼 단일 정부를 형성하기 이전에 민족의식이 형성될 수 있으며, 반대로 영국과 미국처럼 단일 정부가 먼저 생긴 다음에 동족 의식이나 민족감정이 생길 수도 있다.⁸⁾

이보다 앞서 켈너는 민족주의를 민족과 함께 늘 존재하는 것이 아니라 성장에 대한 욕구가 만들어 내는 힘으로 간주하고 단순한 민족적 자각을 민족주의로 볼 수 없다고 주장한다. 즉 성장욕구와 분리된 채, 민족에 대한 상상이나 자각만으로는 특정한 사람들이 민족으로 ‘형성’될 수 없다는 것이다. 케두리는 자유주의 이념의 본질인 자기결정(self-determination) 개념을 민족주의의 전제이자 원천적 활력소로 간주하고, 민족주의를 민주주의에 대한 기대와 개인의 자유에 대한 열망을 불러일으키는 사회의 지적·도덕적 혁명의 일환으로 주목해야 한다고 주장했다. 김동성은 이러한 주장들을 토대로 민족주의가 낭만적 상상력의 산물이 아니라, 국가의 성장을 만들어 내고 사회의 지적·도덕적 혁명을 유도하는 발전적 논리구조를 중시하고 있음을 강조하며 바로 이 점에서 통일한국의 통합이데올로기로써의 유용성을 지니고 있다고 주장한다.⁹⁾

민족이 상상된 것일지라도 민족주의는 아직까지 국제정치 질서에서 강한 생명력을 갖고 견재하고 있다. 강한 민족의 침략에 대항하는 반식민주의(동티모르), 다른 민족이 지배하는 국가로부터의 분리(옛 소련 구성 공화국, 북아일랜드), 다른 민족들이 지배하는 여러 나라에 분산·예속되어 있는 경우에 일어나는 통합운동 또는 정치적 독립을 위한 투쟁(쿠르드족, 바스크족), 여러 지역에 흩어져 있는 민족 구성원이 옛 조국에 다시 돌아가려는 운동(시오니즘), 과거에 자기 민족에 속해 있던 지역을 도로 찾으려는 실지 회복 운동, 그리고 같은 지역에 사는 다른 민족을 말살하려는 배타주의(과거 유고슬라비아에 속해 있던 세르비아, 크로아티아, 그리고 회교도들) 등.¹⁰⁾

8) 오병헌, 『평화통일은 가능한가』 (서울: 문학과 지성사, 1996), p. 37.

9) Ernest Gellner, *Thought and Change* (Chicago: Univ. of Chicago Press, 1964), pp. 168~174. Elie Kedourie, *Nationalism*, 3rd ed., (London : Hutchinson & Co., 1966), p. 31. 김동성, “통일한국의 체제 및 이념모형과 국민정치의식 정향,” p. 84.에서 재인용.

이처럼 19세기적 식민지배가 사라진 21세기에 이르러서도 민족주의가 다양하게 분출되고 있는 이유는 다음과 같다. 첫째, 국제정치에서 현실적으로 강대국 중심의 권력정치가 지배적으로 작동하고 있으며, 강자의 논리가 강요받는 실정에서 민족주의를 벗어난 세계주의는 실현이 요원하다. 둘째, 산업화된 민족국가들간의 경제적 경쟁이 치열하게 전개되고 있다. 셋째, 많은 민족국가들이 선진국의 문화패권주의를 비난하며 자국의 민족문화를 옹호하는 성향이 있으며, 도시화·산업화가 혈연중심의 공동체의식을 쇠퇴시키지 못했다. 이처럼 치열하게 전개되는 생존투쟁의 관점에서 바라보면 세계주의·보편주의의 명분 아래 민족주의를 과거의 유산으로 치부하는 행위의 이면에는, 강대국의 패권주의적 의도가 깔려 있다고 판단할 수도 있을 것이다.¹¹⁾

이러한 이유에서인지 지금까지 한반도 통일논의의 출발점도 민족이었다. 민족주의적 통일관은 1972년의 7·4 공동성명에서도 나타나며, 통일이념은 대부분의 경우에 민족주의적 관점에 의해서 정당화되었다. “하나의 유기체로서 그리고 2,000만 이상의 이산가족이 존재하는 한, 통일한국의 건설은 단순히 경제적 합리성이나 다수의 논리로서가 아니라 근대적 자아, 즉 하나의 민족공동체를 회복하는 근대성의 기획을 수행한다는 신념 위에서 달성되어야 한다. 근대사회의 기원적 모습의 회복에서, 세계화라는 탈근대의 역사적 작업이 시작될 수 있는 것이다.”¹²⁾

민족주의 통일이념의 세련된 변형태 중에서 강력한 영향을 미치는 관점이 분단체제론이다. 이 관점은 불균등한 국제정치의 무대인 세계체제의 인식틀 안에서 분단과 통일을 바라본다. 분단체제란 세계체제와 남북한 사회체제의 중간항이며, “남북한이라는 두 개의 하위체제의 경우에는 그들이 세계체제에 참여하고 세계체제의 규정력이 그 내부에 작동하는 방식이 일정하게 구조화된 분단현실을 매개로 하여 이루어지기 때문에, ‘분단체제’라

10) 오병헌, 『평화통일은 가능한가』, p. 38.

11) 김혁, “한반도 통일에 대한 이론적 접근 - 기능주의적 통합론에 대한 비판과 그 대안의 모색,” 한국정치학회, 『96년 연례학술대회논문집 3』 (1996), pp. 270~271.

12) 홍순호, “세계화 시대의 한반도 통일문제와 한국의 민족주의,” 홍사단 민족통일운동본부 엮음, 『남북협력시대의 통일론』 (서울: 홍사단출판부, 2001), p. 36.

는 또 하나의 체제 개념이 끼여들 수밖에 없다.”¹³⁾

이 관점에서는 분단체제라는 중간항을 생략하고서는 남북 어느 한 쪽 ‘체제’의 작동방식도 제대로 규명할 수 없으며, 분단체제를 극복해야 하는 실천적 이유들은 곧 민족주의적 통일운동이 정당한 이유와 같아진다. 그 이유는 분단체제라는 반민주적 체제가 빚어내는 고통이 남북한에서 공유되고 있으며, 이 고통이 공통된 반제국주의 체험과 결합함으로써, 민족세력과 민주세력의 일치를 가능케 하는 연대운동을 한반도 전역에 걸쳐 창출할 수 있는 잠재력을 낳기 때문이라고 주장된다.¹⁴⁾

따라서 이 관점에서는 민족주의적 통일관이 곧 진보적 역사관이 되며, 통일은 비로소 한민족이 독자적으로 근대국가를 형성하는 과업이 된다. 분단이 민족 대다수의 의사와 반대로 강요되었고, 분단현실이 반민주적·비자유적인 방식으로 지탱되어왔으며, 남북의 분단국가는 불구성을 지니고 있어 ‘정상적인’ 국가를 이루지 못했다는 점에서 한민족은 여전히 미건국 내지 반건국 상태로 간주되기 때문에 민족주의적 통일이 곧 진보인 것이다.¹⁵⁾

분단체제론은 ‘민족주의적’ 통일이 곧 역사의 진보라고 주장하지만, 분단체제론에 의해서도 통일이 반드시 민족주의적이어야 함을 설명하지는 못하며 단일민족이 단일국가를 구성해야만 ‘정상국가’가 되는 것도 아니다. 그리고 한국사회에서 민족주의는 지금까지 많은 부정적 역할을 수행하였다. 남북한 양쪽에서 집권자의 민족주의는 국민을 동원하는 이데올로기로 작용하였다. 이에 맞섰던 ‘아래로부터의 민족주의’ 혹은 민중적 민족주의는 산업화에 따른 중산층의 확대, 민주화 이후 자유민주주의 이념과 체제적 가치에 대한 공감대 확대, 급진적 혁명론에 대한 대중적 불안심리 확산 등에 의해 통일운동세력의 고립화 경향이 나타나면서 축소되었다. 결과적으로 이들 민족주의 통일운동은 권위주의체제 종식에 공헌했음에도 불구하고, 민족과 국민전체 수준에서는 순기능적 민족주의가 아닌 분열대립적 기능도 수행했다.¹⁶⁾

13) 백낙청, 『흔들리는 분단체제』 (서울: 창작과 비평사, 1998), p. 21.

14) 위의 책, p. 181.

15) 위의 책, p. 232.

이와 함께 민족주의는 겉너가 지적인 바와 같이 경험적·필연적으로 대외팽창주의, 발전주의와 연결된다. 한국인들이 올림픽이나 월드컵에 참여하는 엘리트 체육에 집착하는 것도 한국 민족주의의 발전주의적 속성을 보여주며, 이러한 특성으로 인해 민족주의는 한국 내부의 불평등·부정의 등을 외면하게 한다. 나아가 아류 제국주의적인 ‘패권적·지배적 민족주의’가 과거의 ‘저항적 민족주의’를 압도하여, 고려인, 조선족, 외국인 노동자들에게 위압적인 태도를 보인다. “외국인 노동자 문제를 대하면서 우리의 민족주의가 이제는 아류 제국주의를 닮아가고 있는 것은 아닌가 의문이 들기도 해요. 제대로 된 민족주의는 모두가 평등하고 평화로운 세계를 지향해야 합니다.”¹⁷⁾

나아가 민족주의적 세계관은 적과 우리의 이분법적 구도를 구성원에게 철저히 내면화시키고, 그것을 통해서 바깥은 잠재적 악마가 된다. 그리고 다르다는 이유만으로 국가적·민족적 단위의 합법적 살인이나 적대적 증오의 대상이 될 수 있다. 그 현장에서는 광기적 민족의식이 인간의 보편적 이성과 양심을 대체한다. 민족주의는 인류적 기준에서 볼 때 반윤리적이다. 그것은 보편적 윤리나 이성을 초월한 민족의 논리를 최상위의 가치로 확신하게 만들기 때문이다.¹⁸⁾

식민지배를 경험한 한반도의 저항적 민족주의가 제국주의적 민족주의와 다를 수 있으나, 오히려 전자는 그 역사적 정당성에 대한 과신으로 부정적 측면이 가려진다. 특히 한국에서 ‘열린’ 민족주의를 말하기에는 그 획일주의적 강압과 배타적 세계관이 너무 강하게 작용하고 있다.¹⁹⁾ 따라서 한국에서 민족주의는 전혀 인간다운 삶을 보장하는 이념이 될 수 없으며, 통일 과정에서도 정당한 이념으로 작용해서는 안 된다. 우리가 무조건적이고 맹목적인 통일을 지향하는 것이 아니라면, 민족주의는 통일이념으로서 적절하지 않다. ‘민족 개념은 철두철미하게 인위적인 성격을 지니고 있고, 자연적으로 성장한 언어공동체와 혈통공동체로 몇대로 날조되었으며, 동시

16) 김동성, “통일한국의 체제 및 이념모형과 국민정치의식 정향,” p. 86.

17) 최태상, “민족주의로 무얼 하려는가,” 『사회평론 길』 (1997년 1월호), p. 84.

18) 권혁범, 『민족주의와 발전의 환상』 (서울: 도서출판 숲, 2000), p. 7.

19) 위의 책, p. 9.

에 역사적인 운명공동체로 멋대로 구성되었기 때문이다.’²⁰⁾

Ⅲ. 자유주의적 방관

오늘날 세계화의 이념인 신자유주의는 개인의 가치관에 절대적인 영향을 미치고 있다. 자유화, 탈규제화, 민영화, 사유화, 유연화, 개방화 등의 구호로 대변되는 신자유주의는 시장경제적 관계가 만들어내는 제반 문제점과 병폐를 분배문제의 해결 등에 대한 국가개입에 의해 교정하려는 혁신자유주의와는 달리, 사회적 관계의 총체를 시장경제적 관계로 재편하거나 시장경제적 관계에 최대한 종속시킴으로써 자본운동의 자유를 극대화하려고 하는 정치적 이념이자 운동이다.²¹⁾ 신자유주의적 시장사회에서 개인은 시장의 무한경쟁에 내던져진 존재이기 때문에 공동체의 가치에 무관심하게 되며, 공동체, 사회적 연관성, 정치참여 등을 바람직한 사회적 가치라고 인식하기 어렵다.²²⁾

공동체가 개인의 삶에 중요한 영향을 미친다는 의미에서, 공동체와 개인의 자유를 중심으로 사유하면 자유주의는 다음과 같은 비판에서 자유로울 수 없다.²³⁾ 첫째, 공동체는 ‘좋은 삶(good life)’에 필수적인 요소이지만 자유주의는 공동체를 평가절하·무시·위협한다. 둘째, 자유주의는 완전한 정치참여가 인간의 좋은 삶에 대해 갖는 근본적인 중요성을 인식하지 못하고, 정치참여를 단지 도구적 선으로만 파악하고 과소평가 한다. 셋째, 자유주의는 특정한 의무들(obligations)과 책무들(commitments)²⁴⁾의 중요성에 대한 적절한 설명을 제공하지 못한다. 넷째, 자유주의는 결합있

20) 하버마스 저, 한상진 편, 『현대성의 새로운 지평』 (서울: 나남, 1996), p. 189.

21) 김세균, “신자유주의와 정치구조의 변화,” 김성구·김세균 외 공저, 『자본의 세계화와 신자유주의』 (서울: 문화과학사, 1998), p. 61f.

22) 김동수, “민주주의와 공동체주의,” 『한국정치학회보』, 28집 1호, p. 276.

23) Allen E. Buchanan, “Assessing the Communitarian Critique of Liberalism,” *Ethics*, Vol. 99, No. 4 (July 1989), pp. 852~853.

24) 책무들은 계약이나 약속을 통하여 선택되었거나 명시적으로 떠맡은 것이 아닌 의무들 예를들어 가족간의 의무와 자신의 공동체나 국가를 뒷받침해야 할 의무들을 의미한다. *Ibid.*, p. 853.

는 자아개념을 전제로 한다. 자아는 공동체에 “귀속되어(embedded)” 있기 때문에 선택의 대상이 될 수 없는 공동체적 책무와 가치들에 의해 구성되지만, 자유주의는 독생자와 같이 사회적·역사적 맥락과 무관한 자아를 전제한다. 다섯째, 자유주의자들이 주장하는 정의도 최우선의 가치가 아니라, 하나의 교정가치(remedial virtue)에 불과하다. 그것은 공동체라는 최상의 가치가 무너졌을 때에만 필요한 것이다.

요약하면 자유주의는 공동체의 가치, 자발적 정치참여, 사회적 책무들의 중요성, 역사적 자아에 대한 인식이 없기 때문에, 자유주의적 가치관이 팽배한 사회에서는 법적 강제가 없는 사회적 책무와 공동선 및 공동체의 결속에 대한 무관심도 팽배할 것이고, 따라서 한반도에서 바람직한 공동체를 구성하기 위한 통일에 대해서도 관심이 식어갈 것이다. 이처럼 자유주의의 개인적·경쟁적 이념이 극대화된 신자유주의적 소비주의가 만연해 있는 한국의 현실에서 통일에 대한 거부감이 확산된 것은 어쩌면 자연스러운 일일 것이다.

“통일을 왜 합니까? 피차 힘들고 피곤할 게 통일인데, 이렇게 그냥 살지 말입니다.” (『어느 예비역의 통일 이야기』 (1997), 연세대 문과대 학생회장 후보 박찬의 선거 문건, 18쪽) “통일요? 절대로 하면 안됩니다. 저는 경상도 출신이고 제 처는 마침 전라도에서 태어났는데, 처남하고는 정치 이야기를 못합니다. 이렇게 우리끼리도 제대로 지내지 못하는데 북쪽이라는 새로운 지역이 보태지면 어찌 되겠습니까? 우리끼리 잘 지내는 연습을 좀 한 후에 통일을 하면 했지 지금 하면 절대로 안 됩니다. 그리고 저만 해도 지금 일 없으면 놀고 경기에 따라 돈을 버는 거의 준실업 상태인데 더 이상 불안해지는 것은 원치 않습니다. 요즘은 가끔 땅으로 폭겨져 버리는 것 같은 불안감을 느낄 때가 있어요.”(열심히 살아온 30대 중반 피아노 조율사)²⁵⁾

남북정상회담 개최 직후인 2000년 6월에 초·중·고등학교 학생들과 교원들의 통일의를 알아보기 위한 의식조사를 실시하였다. 조사결과 남북정상회담이라는全民적 경사가 이루어진 후에도, 학생들은 통일을 개인의 행복과는 거리가 있는 것으로 보고 있었다. 중고등학생들의 경우에 통

25) 조한혜정·이우영 엮음, 『탈분단 시대를 열며』 (서울: 삼인, 2000), p. 334.

일되면 개인적으로 더욱 행복해질 것이라고 생각하는 학생들의 비율이 특히 낮았다. 고등학생들은 통일 이후의 국가 발전, 사회 안정, 개인의 행복 등에서 부정적인 인식을 갖고 있었으며, 통일이 되면 개인이 행복해질 것이라는 데 동의하지 않았다.²⁶⁾

이러한 인식은 우리 사회에서 폭넓게 자리잡고 있다. 1995년 민족통일 연구원의 조사에 따르면 나이가 많을수록 학력이 낮을수록, 지역적으로는 전라도에서 통일을 원하는 사람들이 많은 것으로 나타났다. 역으로 고등 교육을 받았거나, 사회적 지위가 높고, 가진 것이 많은 사람들이 그렇지 않은 사람들보다 통일을 원하지 않는다.²⁷⁾ 즉 개인적으로 향유할 것이 많은 사람들은 통일을 원하지 않고, 잃어버릴 것이 별로 없는 사람들이 통일을 바라는 것이다.

통일에 가장 큰 관심을 보일 것으로 생각되는 대학생들도 예외가 아니다. 오히려 대학생들은 통일이라는 단어를 아주 진부하고 지루하게 느끼고 있으며, 무조건적인 통일을 말하는 기성세대의 편협정책 민족주의에 대한 거부감으로 인해 통일문제를 의식적으로 피한다. 또 1980년대 민족통일을 주장해온 NL과 운동권이 인기를 잃어 가면서 통일 관련 논의도 비중이 적어지고, 학생운동의 퇴조와 함께 급격하게 민족이나 민중에 대한 관심이 식어가고 있다. 다른 한편으로는 갈수록 심해지는 경쟁과 취직 준비 등으로 학생들이 너무 바빠서 뿐만 아니라, 본격적인 소비 자본주의 시대로 접어들면서 대학이 대중화되어 가고 있으며 그 속에서 더 이상 당위를 위해 발벗고 나서는 학생들을 찾아보기 어렵게 되었다.²⁸⁾

대학생을 주 독자층으로 하는 신문의 의식조사 결과가, 대학생들에게만 연해 있는 통일에 대한 거부감을 실증적으로 보여준다.²⁹⁾ 통일이 10년 이내에 이뤄질 것이라는 응답이 27.2%에 불과해 2000년 40.6%, 2001년 34.2%와 비교해 볼 때 급격히 떨어졌다. 특히 통일의 시기를 20년

26) 한만길, “청소년의 통일관과 통일교육의 과제,” 홍사단 민족통일운동본부 엮음, 『남북협력시대의 통일론』 (서울: 홍사단출판부, 2001), p. 235.

27) 『1995년도 통일 문제 국민 여론 조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1995. 12), p. 73.

28) 조한혜정, 『탈분단 시대를 열며』, p. 341.

29) 『한국대학신문』, 436호, 2002. 9. 30.

또는 그 이상으로 늦춰 잡거나 아예 불가능하다는 비판적인 입장이 응답자 10명 가운데 7명에 이르는 것으로 조사돼 심각성의 정도를 더했으며, 통일이 불가능(11.0%)할 것으로 내다본 응답자도 2001년(10.2%)에 비해 늘어났다. 오히려 2000년에 네 번째로 꼽힌 ‘국제경쟁력 강화’가 두 단계나 뛰어올라, 개인 또는 집단의 경쟁력 강화가 대학가의 주된 흐름으로 자리 잡았음을 확인할 수 있다. IMF 외환위기를 겪고 나서 우리 사회의 주된 화두와 대학가의 흐름이 크게 다르지 않음을 보여주고 있는 셈이다. 과거에 통일의 전위대로 여겨졌던 대학생들도, 주로 노동시장에서 경쟁력을 갖추기 위한 고민을 하고 있다. 이제 민족적 헌신성을 요구하는 1980년대 식의 소위 ‘시대적 요청’은 낡은 사고방식이 되어가고 있다. 이러한 변화는 타인과 공동체에 대해 방관적 태도를 취하는 신자유주의적 가치관이 팽배해 있는 현실이 빚어낸 당연한 결과이다.

IV. 공동체주의에 의한 포용

최근까지 유럽에서 공동체(community)에 대한 평가는 과거로의 회귀이거나 인종공동체 등을 앞세운 정치적 동원 수단이라는 부정적 시각이 많았고, 특히 독일에서는 나치 이전의 시기에도 공동체 개념이 반민주적인 사회운동들의 핵심 주제어로서 그 폐쇄적이고 배타적인 측면이 강조되었다. 유럽에서는 전통적인 공동체들이 사라졌고 그 자리를 근대적인 사회가 대체하였다. 반면에 미국에서는 유럽 이주 이민자들이 사회에 뿌리를 내리는 과정에서 대도시의 인종적 자치구 중심으로 공동체를 이루었고 이 공동체가 민주주의의 토대로서 긍정적으로 기능해 왔으며, 그 후에 미국인들이 지역적인 자치단체나 유토피아적인 공유공동체와 친밀성을 지님으로써 오늘날까지도 어떤 좋은 것을 의미하는 특별한 단어로 간주되고 있다. 이처럼 미국의 이민사에서는 유럽에서 이주해온 이주민들이 그들의 고향에서 잃어버린 공동체를 대신해서 더 나은 공동체를 형성할 가능성을 보여 주었다.³⁰⁾

30) 권용혁, “열린 공동체주의를 향하여,” 『철학연구』 제55집, pp. 226~228.

이러한 전통이 있었기 때문에 1980년대 미국에서 등장한 공동체주의는 공동선, 사회적 관행과 전통, 집단적 애착, 품격, 연대, 사회적 책임 등에 주요한 관심을 보이고 있다.³¹⁾ 공동체주의 이론은 매킨타이어(Alasdair MacIntyre), 산델(Michael J. Sandel), 바버(Benjamin R. Barber), 왈저(Michael Walzer)를 중심으로 전개되었다. 이들은 공통적으로 자유주의적인 개인의 삶이 아니라 공동체와 공동생활이 정치적 행위의 실천과 해석에 있어서 필수적인 선행조건이라고 주장한다. 이하에서는 과거 회귀적 도덕이론에 의지하지 않으며 발전적인 지향점을 제시하고 있는 왈저의 이론에 입각하여 통일이념 정립에 기여할 수 있는 공동체주의의 장점을 살펴본다.

왈저는 자유롭고 평등한 인간이라는 사회주의적 이상과, 역사 속에서 이상화된 권위와 재산이라는 자유주의적 가치, 그리고 이 두 요소를 화합적으로 융합시키기 위한 원리인 도덕성으로 새로운 공동체의 모습을 조망한다. 오직 민주적이며 평등주의적인 공동체만이 해방된 시민들을 공급해 줄 수 있다. 그 과정에서 ‘클럽, 노조, 교회, 정당 등에서 훨씬 덜 활동적인 하층계급들’을 그러한 공동체에 자발적으로 유인해낼 수 있는 방법은 무엇인가? 그러한 문제를 해결하는 장소는 지역적·혈연적 공동체가 아니라 하나의 국가를 구성하는 정치공동체이다. ‘정치공동체는 우리가 공유된 의미들을 접할 수 있는 가장 근접한 곳이다. 다른 어느 곳보다 이곳에서 가장 밀접하게 언어, 역사, 문화가 함께 집단적 의식을 생산해낸다. 고정적이고 영원한 정신적 응결체라고 인식되는 민족성은 명백히 하나의 신화이다. 그러나 역사 공동체의 구성원들 사이에서 공유되는 감수성과 직관은 생활 속의 사실이다.’³²⁾

정치공동체 내의 자율적 통제원칙은 구성원들 간의 공유된 이해(under-standing)에 따라 구성되어야 하며, 누군가 자신의 의견을 주장할 때에는 이러한 이해들에 호소해야 한다. 이 과정에서 과거에 대한 공동의 경험

31) 이범웅, “공동체주의의 통합적 기능 - 복합체계의 균형,” 『한국체계과학회』, (1997), p. 38.

32) Michael Walzer, *Spheres of Justice - A Defense of Pluralism and Equality* (New York : BasicBooks, 1983), p. 20.

과 감수성뿐만 아니라, 그 경험과 감수성에 내재되어 있는 사회적 토대에 대한 구성원 각자의 평가도 공동의 의미와 이해를 낳는다. 그 평가 속에는 현존하는 사회적 토대가 가치 있는 것인지에 대한 물음이 필수적으로 뒤따른다. 그러므로 한국과 한반도에 있어서는 단일민족, 한국전쟁, 탈북자, 핵위기, 통일 등에 대한 각자의 감수성과 각자의 평가를 통해 공동의 의미와 이해를 구성하는 것이다.

이러한 공유된 이해의 형성을 가능케 하는 영역은 정치영역이다. 정치라는 구성원들간의 단결을 도모할 수 있는 영역이다. ‘우리는 현재의 조건 아래에서는 추상적인 시민적 덕성을 물어서는 안되며 먼저 새로운 정치를 창출해야 한다.’³³⁾ 따라서 통일에 관한 ‘공유되는 이해’도 우리 모두의 이해와 합의를 통해 구성되어야 하며, 기존의 이익집단 중심의 정치관행을 탈피하는 공동체 중심의 정치질서를 구성해야 한다. 그 기준은 맹목적인 민족감정이나 자유주의적 개인주의에 의해서가 아니라, 한반도에 거주하는 사람들의 ‘좋은 삶(Good life)’의 관점에서 고려되어야 한다. 그 이외의 어떠한 기준도 새로운 정치와 통일이념의 준거가 되어서는 안 된다.

새로운 정치구성의 원리이며 통일이념의 준거로 활용되는 ‘좋은 삶’의 기준이란 무엇인가? 왈저는 ‘좋은 삶’에 대한 기존의 관점을 공화주의, 사회주의, 자본주의, 민족주의로 구분한다.³⁴⁾ 공화주의자들은 루소, J.S. 밀, 아렌트, 현대의 몇몇 공동체주의자들이 대표하며, 자유로운 참여와 전적인 위임이 보장되는 의사결정자로서의 시민을 가정하고 ‘좋은 삶’이란 정치적 업무 그 자체를 위하여 사는 삶이라고 생각한다. 그리고 오늘날 다른 공동체주의자들은 시민덕성의 회복을 주장한다. 그러나 공화주의적 삶은 현실적 삶이 아니며, 국가는 전적으로 시민의 손아귀에 있지 않고, 또 정치가 시민들의 완전한 주목을 이끌어내지 못한다. 그러므로 바람직한 정치질서를 형성하기 어렵다.

자유주의적 자본주의자들은 소비자나 기업가를 중시하며, 개인적 자율성이 삶에 있어서의 선택지를 최대화 해준다고 판단한다. 따라서 좋은 사

33) Michael Walzer, *Radical Principles - reflections of an unreconstructed democrat* (New York: Basic Books, 1980), p. 70.

34) Michael Walzer, “The Idea of Civil Society,” *Dissent* (Spring 1991).

회의 구성에 절대적으로 필요한 사회적 연대를 지원하지 못하며, 범죄예방, 시장조절, 최소한의 복지 등을 위해서 국가행위에 의존하게 된다. 아울러 사회주의와 마찬가지로 시민권(citizenship)을 지원하지 못하며, 그 결과 국가는 필요하지만 그것은 도덕적 이유에서가 아니며, 애정도 연대도 없고 단지 선호만이 존재하게 된다. 따라서 통일에 관심을 보이지 않는다. 때로 관심을 보이더라도 경제적인 동기에 이끌린 것이다.

민족주의자들은 국가를 중시하며 혈통과 역사를 강조한다. 그러나 그것은 개인적 선택이 배제된 문제이며, 이들의 사고 속에서 개인은 유기적 전체의 일부에 지나지 않게 된다. 따라서 이러한 이념들은 정치공동체 구성원들에게 ‘좋은 삶’을 제공해 줄 수 없으며, 통일 지상주의적 관점을 반복할 뿐이다. 마지막으로 현실 사회주의는 이미 구동구권의 몰락으로 대안 가능성이 없음을 스스로 입증하였다.

위의 4가지 관점은 그 자체로써는 대안적 이념이 될 수 없기 때문에, 시민사회 내에서 상대화하고 결합시켜야 한다. 시민사회는 전체로서의 국민이나 노동계급 혹은 대중 소비자나 민족보다 적은 소집단들에 의해서 유지되므로 그 속에서 다양성이 조화될 수 있다. 왈저는 시민사회를 기본적인 출발점으로 삼아 최종적으로 ‘좋은 삶’을 위한 세 가지의 원칙을 제시한다. 그것은 “국가를 탈집중화 시킬 것, 경제를 사회화시킬 것, 민족주의를 다원화시킬 것”³⁵⁾이다. 이것은 공화주의, 자본주의, 민족주의의 결합을 교정하기 위한 원칙이며, 바람직한 정치공동체 구성을 위한 다층적 가치의 결합을 의미한다.

따라서 민족이 아니라 정치공동체의 구성원으로써, 공동의 경험과 감수성에 기반한 공유된 이해를 바탕으로, 정치영역과 시민사회에서 다른 구성원들의 ‘좋은 삶’도 고려하는 연대의 공동체 안에서, 새로운 정치질서와 정치공동체를 구성하는 것이 시민사회의 임무이며, 시민사회에서 논의되고 토의된 이념만이 새로운 정치와 통일의 준거가 될 수 있다. 통일이념은 국가나 특정 정당에 의해서 독점될 수 없는 것이며, 특정 집단의 통일이념은 반드시 시민사회에서 검토되어야 한다.

35) *Ibid.*, p. 303.

V. 의사소통이론에 의한 교정

공동체주의는 민족주의의 맹목성과 자유주의의 개인주의를 극복하고, 사회 속에서 합리적 연대성을 구성할 수 있는 가능성을 보여주고 있어서, 한반도 통일 이념을 구성하는 과정에서 핵심적 개념을 제공하고 있다. 하지만 공동체주의적 관점만으로는 인권과 같은 보편적으로 타당한 규범들을 합리적으로 근거설정하기 어렵다.³⁶⁾ 그리고 공동체에 대한 맹목적인 강조는 전체주의나 민족주의와는 또 다른 집단주의에 빠질 위험이 있고, 전통과 과거에 지나치게 집착하여 사회에 대한 비판 기능이 취약해지고, 보수적이며 상대주의의 함정에 빠질 수 있다.³⁷⁾ 따라서 공동체주의는 의사소통 이성에 의해 교정될 필요가 있다. 특히 왈저가 강조하고 있는 정치공동체에서의 시민사회의 중요성은 하버마스의 이론에서 정점에 이르게 된다.

하버마스의 의사소통행위론은 진리를 구성하기 위해 한걸음씩 전진하는 방법론으로써, 진리를 주어진 것이 아니라 합의해 가는 과정으로 파악한다. 한걸음의 진전이 있을 때마다, 그에 따라 사회질서를 수정하고 제도화하는 일이 필요하며, 그를 위해 정치적·법적 제도화를 달성하기 위한 민주적 방법이 요청된다. 하버마스는 이를 위해 협의민주주의론(deliberative democracy)을 전개한다. 협의민주주의론은 사회질서의 설립이 “합리적 선택의 우연적 만남”³⁸⁾을 통해서만 이루어질 수 없고, 시민사회에서 의사소통을 통한 동의에 의해서만 이루어진다는 것을 전제한다. 협의민주주의는 의사소통이성을 발현시키고, 담화윤리(discourse ethics)에 따라 양심적으로 보편적 도덕을 추구하면서, 모든 사람들의 이익을 조화시키는 정치적 길이다. 이러한 정치과정은 왈저의 ‘새로운 정치창출’과 일맥상통한다.

오늘날 협의민주주의가 필요한 이유는, 사회의 기능분화가 진전될수록

36) 권용혁, “열린 공동체주의를 향하여,” p. 240.

37) 이범웅, “공동체주의의 통합적 기능 - 복합체계의 균형,” p. 39.

38) 위르겐 하버마스 저, 한상진 외 역, 『사실성과 타당성』 (서울: 나남, 2000), p. 535.

정치체제와 시민사회가 분리되는 대의제민주주의의 한계가 노정되기 때문이다. 그 속에서 분화·전문화된 정치사회가 ‘정치’를 배타적으로 점유함으로써, 민주주의의 실질적 의미를 파괴한다. 대중의 ‘반정치’ 기류와 그 기류를 조장하는 정치과정에의 접근장애를 넘어설 수 있는 유일한 길은 활력있는 시민사회를 가꾸고 그 토양 위에서 사회운동을 활성화하며, 시민들이 공론장에서 만들어 가는 정치적 여론과 의지에 정치집단의 권력을 복종시키는 것이다. 그러한 이유에서 혁신적 쟁점과 민주적 압력을 만들어내는 정치감각과 상상력을 갖춘 사회운동이 필요하다.³⁹⁾ 시민사회와 공론장에서 자유롭게 개진되는 정치적 의견은, 자신이 주장하는 바를 공적인 의제로 상정하기 위한 인정투쟁을 거쳐 제도정치영역으로 진입하게 된다. 이를 통해 시민사회의 정치는 형식적인 대의제민주주의의 한계를 극복할 수 있는 대안이 된다.

그러므로 국민주권이 공론의 형태로 표출되고 검증되는 절차가 시민사회 안에 확고하게 자리잡고 있어야 한다. 민주주의의 제도화는 시민의 자기결정권을 어떻게 실현하느냐에 달려 있으며, 그 핵심은 “국회나 법원의 담화도 중요하지만 민주주의를 위해서는 시민사회의 공론장이 더욱 중요하다”⁴⁰⁾는 점이다. 이를 위해 시민들의 자기의사 표현의 기회를 제도적으로 보장하는 것이 중요하기 때문에, 그는 독일통일에 과정에 대해서 통일에 대한 공론장이 없었다는 점을 비판한다. 그 공론장 속에서 동독 주민들이 자신의 문제들을 공개적으로 토론할 수 있어야 했기 때문이다.⁴¹⁾

이처럼 의사소통행위론은 공동체주의가 내재한 약점을 보완할 수 있다. 즉 공동체에 내재되어 전승되는 규범과 가치를 생활세계의 전지식으로 간주하여, 그 규범과 가치를 수용하여 그에 내재되어 있는 열정을 발산시키는 동시에 그 속에 포함되어 있을 수 있는 반시대적 오류들을 교정하는 것이다. 이러한 문제의식으로 통일을 바라보면 통일은 새로운 정치공동체를 만드는 과정이다. 이 과정에서 그 공동체의 구성원이 될 시민들이 자유로운 의사소통으로 통일에 관련된 문제들을 검토하고 통일에의 의지를 모

39) 위의 글, p. 560.

40) 위의 글, p. 557.

41) 위의 글, p. 567.

아야 한다. 즉 통일은 모호한 민족감정에 의존하기보다 시민적 연대와 자유에 기반한 새로운 정치공동체의 형성으로 나가야 한다. 하버마스는 남북 통일에 있어서 쌍방의 경제발전을 추구하면서도 어느 집단이건 소외됨이 없이 자유로운 의사소통으로 국민주권에 참여할 수 있는 보편성과 개방성을 강조하는 것이다.⁴²⁾

VI. 결 론

민족주의는 구체적·이념적 내용을 표방하기보다 막연히 권리의 주체만 제시하기 때문에, 다른 정치이념들과 결합하거나 정치이념들간의 이질성을 한 단계 높은 차원에서 고찰할 수 있게 해준다.⁴³⁾ 통일이념이 민족주의를 토대로 전개되어왔던 이유도 이와 같이 탄력적인 민족주의의 특성에 기인한 것일 수도 있다. 그렇기 때문에 체제가 다른 남한과 북한에서 동시에 동원이테올로기로 작용할 수 있었을 것이다. 그러나 미래의 통일이념은 민족적 이념보다 보편적 세계시민의 이상을 내포해야 한다. 편협한 민족주의는 우리 내부의 갈등을 은폐하고 때로는 증폭시키며 나아가 세계 체제에서 주변국가들의 견제를 불러와 본래 의도한 바를 성취하지 못하게 될 것이다.

자유주의적 개인주의는 민족주의와 다른 의미에서 통일이념으로 부적절하다. 민족주의가 통일에 대한 열정을 불러일으키는 장점을 갖고 있는 반면에, 자유주의적 개인주의는 오히려 민족·통일의 관점보다 개인의 행복을 추구하기 때문에 사회적 가치나 연대에 무관심한 개인만을 양산해 낸다. 자유주의적 개인주의가 만연한 정치공동체에서는 ‘시민’은 없고 오직 ‘소비자’만 존재하게 될 것이다.

공동체주의는 정치공동체에 내재한 전통과 규범을 존중하며 그러한 가치들이 공동체의 존속에 필수적인 요소일 뿐만 아니라 그 속에서 사회화

42) 한상진, “한반도 통일의 네 가지 핵심 쟁점,” 한상진 편, 『현대성의 새로운 지평』 (서울: 나남, 1996), pp. 236~238.

43) 홍순호, “세계화 시대의 한반도 통일문제와 한국의 민족주의,” 『남북협력시대의 통일론』, p. 36.

되는 개인들의 정체성 형성에 결정적인 영향을 미친다는 점을 주장하고 있기 때문에 민족주의의 집단주의 정서를 일정 정도 포용한다. 한편으로 왈저의 공동체주의가 제시하는 ‘좋은 삶’의 기준은 전통이 제시하는 가치 기준을 뛰어 넘어 새로운 가치 기준을 구성하는 과정에까지 이르게 한다. 이러한 관점에서 통일을 바라보면, 통일을 향한 정치공동체 구성원들의 정열을 포용한 채로, 통일 이념을 새롭게 구성하는 기준을 제시하는 긍정적 역할을 할 수 있다.

하지만 공동체주의는 민족주의와는 다른 측면에서 집단주의적 정서에 의해 좌우될 수 있기 때문에, 의사소통 이성에 의해 교정되어야 한다. 의사소통 이성은 공동체주의의 정열을 배제하지 않은 채, 정치공동체 구성원들의 합리적 토의를 따라 정치질서와 통일의 목표를 구성할 수 있게 한다. 통일의 이념은 과거와 같이 국가나 집권층이 우리에게 부여해주는 것이 아니라, 우리 스스로 공동체주의적 정신을 바탕으로, 합리적이고 미래 지향적인 동시에 인류공영의 관점에서 구성해야 할 것이다. 그것만이 우리 민족의 진정한 통일과 발전을 담보해줄 수 있다. “같은 핏줄기이고 같은 역사와 문화 속에 살아 왔으니까 혹은 분단비용이 많이 드니까 통일해야 한다는 말도 일리가 있습니다만, 그보다도 평화의 세기·문화의 세기, 그 위에 무한 경쟁의 세기가 될 것이라는 21세기에 제 민족문제를 자율적으로 해결함으로써 지역평화와 나아가서 세계평화에 이바지하고, 식민피지배와 분단으로 얼룩졌던 20세기보다 한층 더 주체적이고 평화적이며 번영된 21세기를 살기 위하여, 화해적이고 타협적인 협상을 통한 통일을 해나갈 수 있어야 할 것입니다.”⁴⁴⁾

44) 강만길, 『강만길 선생님과 함께 생각하는 통일』 (서울: 지영사, 2000).

참 고 문 헌

- 강만길. 『강만길 선생님과 함께 생각하는 통일』 (서울: 지영사, 2000).
- 권용혁. “열린 공동체주의를 향하여.” 『철학연구』. 제55집.
- 권혁범. 『민족주의와 발전의 환상』 (서울: 도서출판 솔, 2000).
- 김동성. “통일한국의 체제 및 이념모형과 국민정치의식 정향.” 『한국과 국제정치』. Vol. 10, No. 1, (1994).
- 김동수. “민주주의와 공동체주의.” 『한국정치학회보』. 28집 1호.
- 김세균. “신자유주의와 정치구조의 변화.” 김성구·김세균 외 공저. 『자본의 세계화와 신자유주의』 (서울: 문화과학사, 1998).
- 김 혁. “한반도 통일에 대한 이론적 접근 - 기능주의적 통합론에 대한 비판과 그 대안의 모색.” 한국정치학회. 『96년 연례학술대회논문집 3』 (1996).
- 노태구. “한국민족주의와 평화통일 - 동학의 공동체원리를 중심으로.” 『한국행정사학지』. Vol. 5, (1997).
- 백낙청. 『민족주의란 무엇인가?』 (서울: 창작과 비평사, 1981).
- 백낙청. 『흔들리는 분단체제』 (서울: 창작과 비평사, 1998).
- 오병현. 『평화통일은 가능한가』 (서울: 문학과 지성사, 1996).
- 요한 갈통·이재봉. “한반도의 평화와 통일을 위한 제언.” 『평화연구』. Vol. 5, (1996).
- 위르겐 하버마스 저. 한상진 외 역. 『사실성과 타당성』 (서울: 나남, 2000).
- 이범웅. “공동체주의의 통합적 기능 - 복합체계의 균형.” 『한국체계과학회』 (1997).
- 이재봉. “한반도의 통일과 사회민주주의.” 『북한연구학회보』. Vol. 5, No. 2, (2001).
- 이현경. “남북통일모델--‘동기화이론’을 적용한 규범적 접근.” 한국국제정치학회. 『국제정치논총』. Vol. 36, No. 3, (1997).
- 임효선. “이념통합을 위한 시론—자유·평등의 경우를 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제24권 2호, (1990).

정용대. “이데올로기 시각에서 본 한반도의 통일론 - 통합이론으로서의 삼균주의.” 한국정치학회, 『새로운 세계질서의 도전과 한국정치』 (1991).

정용대. “이데올로기 시각에서 본 한반도의 통일론 - 통합이론으로서의 삼균주의.” 한국정치학회, 『새로운 세계질서의 도전과 한국정치』 (1991).

조한혜정·이우영 엮음. 『탈분단 시대를 열며』 (서울: 삼인, 2000).

최태상. “민족주의로 무얼 하려는가.” 『사회평론 길』. 1997년 1월호.

하버마스 저, 한상진 편. 『현대성의 새로운 지평』 (서울: 나남, 1996).

한만길. “청소년의 통일관과 통일교육의 과제.” 홍사단 민족통일운동본부 엮음, 『남북협력시대의 통일론』 (서울: 홍사단출판부, 2001).

한상진. “한반도 통일의 네 가지 핵심 쟁점.” 한상진 편, 『현대성의 새로운 지평』 (서울: 나남, 1996).

홍기준. “통일 후 남북한 사회통합 - 새로운 이론구성을 위한 시론.” 『국제정치논총』. 제39집 3호, (1999).

홍순호. “세계화 시대의 한반도 통일문제와 한국의 민족주의.” 홍사단 민족통일운동본부 엮음. 『남북협력시대의 통일론』 (서울: 홍사단출판부, 2001).

『한국대학신문』, 436호, 2002. 9. 30.

Allen E.Buchanan. “Assessing the Communitarian Critique of Liberalism.” *Ethics*, Vol. 99, No. 4, (July 1989).

Benedict Anderson. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso, 1983).

Ernest Gellner. *Thought and Change* (Chicago: Univ. of Chicago Press, 1964).

Elie Kedourie. *Nationalism*, 3rd ed. (London : Hutchinson & Co., 1966).

Michael Walzer. "The Idea of Civil Society." *Dissent* (Spring 1991).

Michael Walzer. *Radical Principles - reflections of an unreconstructed democrat*, (New York: Basic Books, 1980).

Michael Walzer. *Spheres of Justice - A Defense of Pluralism and Equality* (New York: BasicBooks, 1983).

북한이탈주민법의 문제점과 개선방안

제 성 호 (중앙대학교)

◆ 논문 요약 ◆

현재 정부가 탈북자 관련 법령체계를 완비하고 지원대책을 지속적으로 수정·보완한 결과, 탈북자에 대한 정착지원은 법적·제도적 차원에서는 상당 수준 완비된 것으로 평가된다. 하지만 앞으로도 탈북자 관련 법령 및 정착지원체계를 지속적으로 수정·보완함으로써 탈북자들의 실효성 있는 국내정착을 제도적으로 뒷받침해야 할 것이다. 기본적으로 탈북자의 국내정착은 돈이나 현물로 해결되는 것이 아니다. 즉 탈북자들의 상처받은 영혼과 빼앗겨진 생각의 치유와 따뜻한 인간적인 배려가 있어야 한다. 또한 탈북자문제는 적지 않은 예산과 지속적인 사후관리가 요구되는 분야이기도 하다. 중앙정부 위주에서 지방자치단체의 역할을 확대하고, 탈북자의 정착지원 과정에서 민간의 자발적인 참여를 모색해야 할 것이다. 정부가 앞으로 탈북자지원 법령을 정비할 경우, 특히 초기

정착금 지급방식의 탄력적·신속적응용, 사회적응훈련기간의 연장 및 법제화, 다양한 직업군 선정 및 대상별 직업교육 실시, 무연고 탈북 청소년문제 해결을 위한 ‘대안학교’의 설립과 후견인제도의 법정화, 정착금 감액규정의 존속을 기초로 한 인센티브제도의 도입·보완, 해외 탈북자 난민촌 건립 및 각종 인도적 지원 등이 이루어질 수 있도록 관련 법·제도를 개정·보완토록 해야 할 것이다. 이 밖에도 정부는 탈북자들이 정착하는 지역의 실정에 적합한 특화된 사회적응 지원프로그램, 지역사회의 안내 및 적응지원, 전문사회복지관의 활용 등에서 보다 개선된 방안을 강구·추진해야 할 것이다. 더욱 중요한 것은 탈북자 본인의 확고한 자립·자활의지 및 정착 노력이다. 이와 함께 이들을 우리사회의 일원으로 포용해 주는 국민 모두의 따뜻한 마음과 관심이 요구된다고 하겠다.

I. 서 언

금년 3월 25명의 탈북자들이 베이징 주재 스페인 대사관을 경유하여 꿈에 그리던 한국망명이 성사된 것을 시작으로 최근 중국에서 외국공관

(한국공관 포함)을 이용한 탈북자들의 기획망명이 줄을 잇고 있다. 외국공관 진입에 의한 필사의 탈출 노력은 끊임없이 공안당국의 체포와 강제송환 위협에 처해 있는 탈북자들이 자유와 생존을 위해 벌이는 이국 땅에서의 처절한 몸부림이라 할 수 있다. 현재 중국은 탈북자의 대북 강제송환을 원칙으로 하면서도 자국에 주재하는 외국공관에 진입한 탈북자에 대해서는 ‘국내법, 국제법과 인도주의 존중’을 내세워 제3국 추방형식에 의한 한국행을 허용하고 있다. 중국은 금년 6월 9일 5월부터 한국공관에 들어가 망명을 요청한 24명의 일반 탈북자들에 대해서도 최초로 한국행을 허용하기에 이르렀다. 이러한 현상은 앞으로 탈북자들의 국내입국이 이전보다 대폭 증가할 것임을 예고하고 있다.

금년 7월 31일 현재 입국한 탈북자의 수가 631명을 헤아리고 있어 벌써부터 금년 한해 국내에 들어 올 탈북자의 수가 천명을 넘을 것으로 추정되고 있다. 그러나 우리 사회의 탈북자 수용체제는 연간 100~200명 수준에 맞추어져 있어, 기존의 시스템으로는 탈북자문제에 효과적으로 대처하는 데 어려움이 있다. 대규모의 탈북자 입국 시대가 눈앞에 도래한 만큼 탈북자 국내정착을 위한 법적·제도적인 틀에 대한 전면적인 재점검과 더불어 보완책의 강구가 시급하게 되었다. 이러한 문제의식 하에 본고에서는 먼저 국내입국 탈북자의 현황을 살펴보고, 북한이탈주민의보호 및 정착 지원을 위한 법률(1997년 제정, 이하 북한이탈주민법이라 함)을 근간으로 하는 현행 탈북자 지원체계를 검토하기로 한다. 이어 법 적용 과정에서 드러난 몇 가지 문제점을 짚어보고 그에 대한 개선방안을 강구·제시하기로 한다.

II. 북한이탈주민법에 따른 주요 정착지원 내용

1. 정착지원 기본체계

탈북자들에 대한 지원은 ① 입국조치, ② 초기 자립지원, ③ 사후관리 등 크게 세 가지 영역으로 구분할 수 있다. 먼저 해외에 체류하고 있는 탈북자의 입국은 본인의 보호신청이 있을 경우 현지 공관 등이 임시보호조

치와 함께 국내입국 방안을 모색하게 된다.¹⁾ 탈북자가 국내에 입국을 하게 되면, 보호결정을 한 후 사회적응교육, 就籍, 정착지원금 지급, 주거알선 등의 자립·자활에 필요한 초기 자립지원을 하게 된다. 사후관리는 탈북자가 사회에 편입된 이후부터 시작되는데 이는 정착지원과 신변보호로 구분된다.

정착지원은 중앙정부와 각 지방자치단체, 북한이탈주민후원회 등 사회·종교단체가 유기적인 협력을 통해 직업훈련, 취업알선, 학교편입·공납금 지원, 자매결연 등의 지원을 지속적으로 해주고 있다. 신변보호는 출신 신분별로 전직 고위관리, 군인과 일반인 등으로 구분하여 관계부처에서 분리 담당하고 있다.

정부는 탈북자문제를 범정부 차원에서 대처해야 한다는 인식 아래 탈북자에 관한 중요 정책을 심의하기 위하여 북한이탈주민대책협의회를 설치·운영하고 있다. 아울러 이 협의회는 긴급현안 문제 발생시 신속하고 효율적으로 대처하기 위하여 업무성격별로 정책·운영·교육훈련·정착지원 소위원회로 나누어 운영하고 있다.

2. 정부의 국내정착지원

1) 초기 자립지원

정부는 국내에 입국한 탈북자가 자립·자활능력을 갖추어 건전한 민주 시민으로 안정되게 살아갈 수 있도록 정착에 필요한 다양한 지원을 하고

1) 탈북자들의 해외체류에서 국내입국까지의 과정은 국가정보원과 외교통상부가, 국내입국 후 신문과정은 국정원·국방부(정보사령부)·경찰청 등이, 정착과정은 통일부와 국정원, 경찰청이 각각 담당하고 있다. 현재 국내에 들어오는 탈북자는 북한이탈주민법과 동 시행령에 따라 일정한 보호 및 지원을 받는다. 이 법에 따르면 탈북자는 일반관리대상과 특별관리대상으로 나누어진다. 전자는 일반적인 탈북자들이고, 후자는 전직 노동당 간부나 국가보안법 위반자 등 국가 안전보장에 현저한 영향을 줄 수 있는 탈북자들이다. 전자는 통일부 산하의 북한이탈주민정착지원사무소, 즉 '하나원'(경기도 안성 소재)이라고 불리는 정착 지원시설에 수용·보호되고, 후자는 국가정보원의 安家에서 보호를 받게 된다. 일반 탈북자들은 대개 1개월 내외의 합동신문을 받은 후 '하나원'에 보내진다.

있다.

(1) 정착금(초기 생계지원금) 제공

정부는 먼저 탈북자가 초기 정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 정착금(초기 생계지원금)을 지원해 주고 있다. 정착금은 월 최저임금액의 200배 상당액의 범위 내에서 기본금과 가산금으로 구분하여 지급하고 있다. 기본금은 월 최저임금액의 160배 상당액의 범위안에서 세대구성원의 수를 고려하여 1급에서 5급으로 구분하여 지급하고,²⁾ 가산금은 월 최저임금액의 40배 상당액의 범위 안에서 탈북자 본인 및 세대구성원의 연령·건강상태·근로능력 등을 고려하여 지급하고 있다.³⁾ 2002년도에 정부는 1인 1세대(즉 5급 정착지원 대상)를 기준으로 할 경우 금년도 월최저임금액(474,600원)의 62배를 지급하고 있다. 따라서 개인으로 들어오면 2,942만 5,200원 정도를 기본금으로 지원 받는다. 그리고 1급 정착지원 대상의 경우에는 약 6,300만원(월최저임금액의 134배) 정도를 기본금으로 지급 받는다.

다만 보호대상자 및 그 직계가족의 재산·사회적응상태, 정착의지, 정착지원시설에서의 위반행위 등을 고려하여 기본금의 1/2 범위 내에서 탈북자의 정착금을 감액할 수 있다.⁴⁾ 이러한 정착금 감액규정은 2002년 6월 3일 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령을 개정함으로써 새로

2) 기본금은 1급(5인 이상): 월최저임금액의 160배 이내, 2급(4인): 월최저임금액의 140배 이내, 3급(3인): 월최저임금액의 120배 이내, 4급(2인): 월최저임금액의 100배 이내, 5급(1인): 월최저임금액의 80배 이내에서 매년 통일부가 적정한 정착금을 결정하여 지급한다. 2002년도 월최저임금액은 474,600원이다.

3) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제39조 1항 1문 및 1~2호. 가산금은 ① 세대구성원 중 18세 이하 또는 55세 이상인 경우(2인까지) 매 1인마다 월최저임금액의 10배 이내, ② 세대구성원중 장기치료를 요하는 자 또는 중증신체장애자인 경우 3개월 이상은 10배, 1년 이상은 20배 이내, ③ 자활능력 등을 감안하여 특별히 가산금 지급이 필요하다고 인정되는 자의 경우 월최저임금액의 10배 이내, ④ 동일인에게 지원항목이 2개 이상 중복되거나 세대구성원과 중복될 경우에는 40배 이내에서 각각 지급한다.

4) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제39조 1항 단서.

이 삽입된 내용이다. 이는 탈북자의 정착금을 축소하여 정부의 재정부담을 줄이거나 그들의 국내입국에 영향을 미치려는 것이 아니라, 정착지원 시설 등에서의 물의 야기 및 일탈행위 발생을 예방함으로써 탈북자에 대한 사회적응교육 및 자활노력을 배가할 수 있는 환경조성 차원에서 이루어진 조치로 설명되고 있다.⁵⁾ 한편 통일부장관은 보호대상자의 사회적응을 위해 필요하다고 인정하는 때에는 통일부령이 정하는 바에 따라 분할지급할 수 있다.⁶⁾ 이에 따라 최초(보호대상자가 정착지원시설에서 퇴소하기 10일 이전)에 정착금의 1/4을 지급하며, 그 잔액은 퇴소일부터 3월이 경과한 이후에 3년간 분할 지급한다.⁷⁾

(2) 주거지원금 제공

정부는 또한 탈북자의 연령·세대구성 등을 고려하여 예산의 범위 안에서 전용면적 85㎡ 이하의 주택을 (무상으로 제공하거나 또는) 임대하는 데 필요한 주거지원금(임대보증금)을 제공하고 있다.⁸⁾ 주거지원금은 세대 구성원의 수에 따라 1급에서 5급으로 구분하여 각 급수별 평형을 임대하는 데 필요한 임대보증금을 지원하고 있다.⁹⁾ 현재 정부는 1인 1세대(5급)의 경우 주거지원금으로 11평의 아파트를 임대할 때 소요되는 비용(전국 평균)인 750만원을 지원하고 있다.¹⁰⁾ 한편 탈북자들이 사회에 편입됨

5) 통일부 대변인실, “정착지원금 50%감액제하 기사관련,” 『보도참고자료』 (2002. 5. 28) 참조.

6) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제39조 2항.

7) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행규칙(2002. 4. 개정) 제5조 1항. 단 통일부장관은 특별한 사유가 있는 경우에는 정착금의 지급방법을 이 규정과 다르게 정할 수 있다. 동조 2항.

8) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제38조.

9) 주거지원금은 ‘아파트임대관리규정’에 의하면 ① 1급(6인 이상): 21~25평, ② 2급(5인): 19평, ③ 3급(4인): 17평, ④ 4급(3인): 15평, ⑤ 5급(1~2인): 13평의 주택을 각각 임대하는 것을 기준으로 하여 필요한 경비를 지원하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 통일부가 행정자치부에 의뢰하여 행정자치부가 알선하는 아파트 평형은 11평~21평인 것으로 알려지고 있다.

10) 결국 탈북자가 개인으로 들어오면 정착금과 주거지원금을 합쳐 총 3,700만원(정착금 2,942만 5,200원 + 주거지원금 750만원) 정도를 정부로부터 지원받는

과 동시에 대한주택공사 또는 각 지방자치단체에서 건립하는 영구·공공임대아파트를 알선해 주고 있는데, 지방거주를 권장하기 위해 희망하는 자에게는 (정착지원시설에서 퇴소한 후 해당 거주지에 전입한지 1년이 경과한 이후에) 일정액의 지방거주장려금을 지급하고 있다.¹¹⁾ 이 밖에도 25.7평 이하의 주거이용시 세대주가 중병으로 상당기간 장기치료를 요하거나 중증 신체장애자인 경우 또는 기타 특별한 사유가 있는 경우 사안별로 협의회의 심의를 거쳐 결정·지급하고 있다.

(3) 보로금의 지급

이 밖에 정부는 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률 제21조 2항, 동 시행령 제40조 및 보로금지급지침에 의거하여 탈북자가 국가이익을 위해 제공한 정보나 가지고 온 장비(재화를 포함한다)의 종류에 따라 2억 5천만원의 범위 안에서 보로금을 지급하고 있다. 보로금은 국가안전보장에 가치가 있는 정보의 경우 2억 5천만원 이하를 지급하고, 장비의 경우 군함·전투폭격기는 1억 5천만원 이하, 전차·유도무기, 기타 비행기는 5천만원 이하, 포·기관총·소총 등 무기류는 1천만원 이하를 각각 지급한다. 그리고 재화는 시가 상당액을 지급한다.

2) 시설내 보호·지원

1994년 이후 국내로 입국하는 탈북자가 증가함에 따라 이들이 우리 사회의 일원으로서 조기에 안정적 생활을 영위해 나가는 데 도움이 되는 종합적이고 체계적인 사회적응교육의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 정부는 1997년 7월 14일 북한이탈주민법의 시행을 통해 정착지원시설의 건립을 위한 법적 근거를 마련하고, 약 1년반의 공사기간을 거

셈이 된다. 2인 1가족일 경우에는 4,500만원, 3인 1가족은 5,500만원, 4인 1가족은 6,400만원, 5인 1가족은 7,400만원 정도를 받는 것으로 알려지고 있다.

11) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제38조 2항과 동 시행규칙 제4조 1항 및 2항 참조. 지방거주 장려 차원에서 ‘나’와 ‘다’ 지역은 급수별 ‘가’ 지역의 각각 40%, 70%를 가액 지급하고 있다.

쳐 1999년 7월 8일 북한이탈주민 정착지원사무소, 일명 ‘하나원’을 준공·개소하였다.¹²⁾

‘하나원’에서는 일정기간 동안의 교육과정을 통해 이들이 우리 사회에 적응하여 생활하는 데 필요한 기본적인 소양을 갖추 수 있도록 집중적이고 체계적인 교육훈련을 실시하고 있다. 교육중점은 탈북 및 제3국에서의 은신·도피 생활 과정에서 겪은 심리적 불안과 자유민주주의 사회의 새로운 환경변화에 따른 정서적 불안감을 해소하기 위한 심리안정 및 정서순화에 두고 있다. 또한 자유민주주의·자본주의 사회에 대한 이해부족, 언어·사고·생활습관 등의 차이로 인한 문화적 이질감 해소에 교육중점을 두는 한편, 실생활에 활용할 수 있는 현장체험 교육과 향후 진로지도, 운전·전산·요리·봉제 등 기초직업훈련을 실시하고 있다.

이와 함께 최근 가족단위 탈북자들의 입국이 급증하는 추세에 따라 여성·아동 및 청소년 대상의 별도 교육프로그램을 운영하여 이들이 사회진출 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’의 교육내용은 정서·심리적 불안정 상태 해소, 문화적 이질감 해소, 진로지도 및 취업여건 개선을 위한 기초직업훈련 등으로 대별된다.¹³⁾

12) ‘하나원’의 규모는 부지 18,147평, 연건평 2,214평, 수용인원 100명이다. ‘하나원’은 교육관, 생활관, 봉사관 등의 시설로 구성되어 있다. 이들을 시설명, 규모 및 시설내역 별로 살펴 보면, 첫째, 교육관은 약 1,235평 규모로 강당, 강의실, 회의실, 사무실, 자치활동실, 자원봉사실, 상담실, 고충상담실, 자료실 등 교육생의 사회적응교육 공간으로 활용하고 있고, 둘째, 생활관은 약 701평 규모로 1인실, 2인실, 4인실, 별실, 특실, 가족실 등 교육생 생활공간으로 활용하고 있으며, 셋째, 봉사관은 약 241평 규모로 숙소, 내무반, 정비실 등 시설관리 지원 공간으로 활용하고 있다. 이금순, 『탈북자 문제 해결방안』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 68.

13) 이에 관한 보다 자세한 내용은 통일부, 『북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』 (2000. 5), pp. 12~13; www.unikorea.go.kr 중 “북한이탈주민 보호 및 정착지원” 부분과 하나원, “업무현황” (2002. 5. 3) 참조.

‘하나원’에서 실시하고 있는 자세한 사회적응교육 프로그램과 각각의 프로그램에 배정된 시간은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> ‘하나원’의 사회적응 프로그램

교육주제	교육 내용	교과목	강의·토론 병행	시간(%)	
정서순화 및 심리안정	정서순화 및 심리안정	·정서순화 및 심리안정 프로 그램 ·인성수련교육 ·보건진료 및 신체검사		6 26 2 34(9.4)	
	정서함양	·생활체육 ·레크리에이션		10 4 14(3.9)	
				48(13.3)	
문화적 이질감 해소	우리사회의 이해	·자유민주주의 이해		4	30(8.3)
		·한국 정치 이해	○	4	
		·한국 경제 이해		4	
		·법과 시민 생활		2	
		·한국 사회 이해	○	4	
		·한국 문화 이해		4	
·한국 교육 이해		2			
·한국 역사 이해		4			
·한국 종교 이해		2			

교육주제	교육 내용	교과목	강의·토론 병행	시간(%)		
문화적 이질감 해소	사회적응능력 배양	·언어적응 ·정보화사회 이해	○	16 2	38(10.6)	
		·합리적인 소비생활 ·지리 및 지역생활 학습	○	2 4 4 2		
	·언어 생활 ·경제 생활 ·교육·문화 생활 ·가정·건강 생활	·생애 설계		2		
		·생활 법률 ·생활 예절 ·여가 활용 (이론)		4 - -		
		·건강 생활 ·생활 안전 ·여성의 지위 ·이성과 결혼	○	2 2 2 2		
	정착의지 함양	·정신 교육 (특강) ·정착 경험		8 6		14(3.9)
	기초 소양 교육	·상용 한자 ·기초 영어 ·스피치 및 신문활용교육	○			40(11.1)
현장 학습 등	·현장 학습·체험 교육 ·지역문화 탐방 ·시장 이해 및 구매활동 체험 ·생활 체험 (자원봉사자) ·수양관 방문 ·종교시설 방문 ·봉사활동			62(17.2)		
		○		184(51.1)		
진로지도 및 기초직업 훈련	진로 및 직업지도	·직업에 대한 이해 ·직업 탐색 ·취업 지원 프로그램 ·평가 및 추수 지도	○	8 6 4 2 2	22(6.1)	
		·정착지원 안내		2		
	기초직업훈련	·운전교육(남) ·요리·봉제·손뜨개 등		50	50(13.9)	
	일상생활기능 실습	·전산 교육 ·생활기능 실습		20 8	28(7.8)	
				100 (27.8)		

교육주제	교육 내용	교과목	강의·토론 병행	시간(%)
기타	기타	·진담관과의 대화 ·교육생활 안내 ·퇴소 후 생활 안내 ·기타(행사 참석 등)		12 8 2 6 28(7.8)
합계				360 (100)

하나원, “사회적응교육 프로그램 개편(안),” (2001).

그 동안 ‘하나원’은 3개월 520시간의 사회적응교육을 실시해 왔다. 그러나 작년부터 국내입국 탈북자의 수가 급증함에 따라 수용시설이 태부족하게 되면서, 현재는 2개월 360시간의 교육을 실시하고 있다.

이러한 탈북자의 사회적응교육이 정부의 노력만으로는 한계가 있다. 따라서 정부는 ‘하나원’ 운영에 민간의 참여를 적극 유도, 활용하고 있다. 탈북자들의 연령·학력·출신 등이 매우 다양하여 이들에게 적합한 교육프로그램의 운영은 민간의 참여 없이는 효율적으로 이루어 질 수 없기 때문이다.

현재 정부는 국내입국자의 증가추세를 감안하여 일시 수용인원 100명에서 250명 규모로 증축을 추진하고 있다. 정부가 2003년에 ‘하나원’ 증축을 완료하면, 연간 1,500여명에 달하는 탈북자의 보호·수용이 가능할 것으로 알려지고 있다. 또 ‘하나원’ 증축 전까지는 시설부족 사태가 발생할 경우 경기도 내의 적절한 시설을 임차하여 보호시설로 활용하는 방안도 고려 중인 것으로 알려지고 있다.

3) 사회진출 후 지원

① 직업훈련과 취업알선

탈북자들이 사회에 진출하면서 겪는 어려움 중 가장 큰 문제는 생업 문제이다. 이에 따라 정부에서는 이들의 자립·자활 지원 차원에서 취업을 활성화하기 위한 직업훈련과 함께 취업을 알선해 주고 있다. 탈북자가 직업훈련을 받기 원하는 경우 ‘하나원’에서 교육을 받는 동안 전문 진로상담요

원의 지도로 개개인의 적성·능력·경력 등을 고려하여 적합한 직종을 선택할 수 있도록 도와주고 있다. 사회에 진출한 후에는 노동부의 ‘북한이탈주민 취업보호담당자’를 통해 공·사 직업훈련기관을 알선받아 원하는 직업훈련을 받을 수 있도록 하고 있다.¹⁴⁾ 이 때 직업훈련의 참여율을 높이고 직업훈련에 전념할 수 있도록 훈련기간 중 직업훈련수당을 지급하고 있다.

또한 정부는 2000년부터 탈북자를 고용하는 사업주에게 임금의 1/2 (70만원 범위 내)를 2년간 지원해 주는 취업보호제를 실시¹⁵⁾하고 있어 탈북자의 안정된 직장생활에 많은 도움을 주고 있다. 정부는 탈북자들의 취업문제를 해결하기 위해 노동부산하 각 지방노동청과 지방노동사무소의 고용안정센터 46개소에 ‘북한이탈주민 취업지원창구’를 개설하여 취업보호담당자를 지정하고 전문적인 진로지도와 함께 직업훈련기관을 알선하고 취업 사업장을 연결시켜 주고 있다.

-
- 14) 직업훈련은 교통편의를 고려, 가능한 한 북한이탈주민들의 거주지역 인근의 직업훈련기관에서 받도록 하며, 직업훈련 비용은 정부에서 부담한다. 태화기독교사회복지관, 『북한이탈주민 사회적응매뉴얼』 (서울: 태화기독교사회복지관, 2001), p. 27; www.unikorea.go.kr 중 “북한이탈주민 정착지원안내” 참조.
- 15) 정부는 탈북자의 안정적인 정착을 돕기 위해 1999년 12월 28일 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률을 개정하고 이에 의거하여 2000년부터 탈북자의 취업을 지원하는 취업보호제도를 실시하고 있다. 취업보호제의 주요 내용은 탈북자가 거주지로 전입한 후 처음 취업한 날로부터 2년 동안 탈북자를 고용한 사업주에게 임금의 1/2 범위 내(최고 월 70만원)에서 고용지원금을 지급함으로써 탈북자의 고용기회 확대와 경제적 자립기반 마련에 기여하도록 한다는 것이다. 지원대상 자격은 1994년 이후에 보호결정된 탈북자로서 취업보호를 신청한 자이다. 취업보호의 신청은 각 지역별 취업보호담당자 또는 통일부 정착지원과 취업보호담당자에게 해야 한다(신청서식: 취업신청서 1부 제출). 고용지원금 신청 및 지급절차를 보면, 탈북자를 채용한 사업주는 매월 임금을 지불한 후 익월 10일까지 지방노동사무소에 고용지원금을 신청해야 한다. 지방노동사무소장은 매월 15일까지 고용사업주가 신청한 고용지원금을 취합한 후 고용지원금신청서와 관련서류를 첨부하여 통일부장관에게 신청하고, 통일부장관은 신청한 월의 말일까지 고용사업주에게 고용지원금을 지급하게 되어 있다.

② 교육보호 및 지원

통일부장관은 보호대상자에 대해 그의 연령·수학능력 기타 교육여건 등을 고려하여 교육을 받을 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다.¹⁶⁾ 이에 따라 정부는 탈북자들이 국내의 각급학교에서 교육을 받을 수 있도록 교육관계법령이 정하는 기준에 따라 입학 또는 편입학을 지원하고 있다.¹⁷⁾ 이와 관련해서 정부는 교육관계법령이 정하는 기준에 따라 탈북자들이 북한이나 외국에서 이수했던 학력을 인정해주고 있으며,¹⁸⁾ 학교에 편·입학한 사람에게는 학비를 면제해 주고 있다. 즉 중·고등학교에 입학 또는 편입학한 만 25세 미만의 탈북자에게는 고등학교 졸업시까지 입학금·수업료·학교운영지원비(사립의 경우에는 육성회비)를 지원하며, 전문대 이상의 학교에 입학 또는 편입학한 만 35세 미만의 자에게는 입학금·수업료·기성회비를 지원한다(단 사립의 경우에는 그 반액을 지원). 교육지원의 기간은 입학 또는 편입학한 날로부터 4년(단 의학, 치의학, 한의학 계통은 6년)을 초과할 수 없다.¹⁹⁾

③ 의료보호 및 기타

정부는 사회진출 후 희망자에 대해 의료보호 대상자로 지정하여 질병치료를 시 각종 의료비 면제혜택을 받을 수 있도록 해주고 있으며, 생계가 곤란한 사람에 대해서는 ‘국민기초생활보장법’상의 특례를 인정하여 생활보호대상자로 편입될 수 있도록 적극 주선하여 생활안정을 기할 수 있도록 하고 있다. 이 외에도 정부는 북한이탈주민후원회를 통해 탈북자들에게 다양한 지원을 하고 있다. 이 후원회를 통해 생활이 아주 어려운 자에게 생활보조금을 지급해 주고 있으며, 다양한 사회·종교단체 등을 통해 각종 생활상담·취업·결연 등 분야별로 특화된 지원을 해줌으로써 탈북자의 안정된 정착

16) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률 제24조.

17) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제44조 참조.

18) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제27조 1항.

19) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제45조 및 제46조 3항 참조.

을 지원하고 있다.

한편 중앙·지방·민간간의 협력체제 구축을 통한 사후관리를 한층 강화하여 1999년 8월 1일부터 각 기초자치단체에 거주지보호담당관을 지정·운영하고 있다. 이들 거주지보호담당관은 해당지역에 거주하고 있는 탈북자가 지역사회에 순조롭게 편입할 수 있도록 각종 상담 및 정보제공 등을 담당하고 있다.²⁰⁾

Ⅲ. 북한이탈주민법 적용상의 문제점과 개선방안

1. 탈북자문제에 대한 대응체계 개선: 정착지원 시설 확대 및 지방정부의 참여 확대

현행 북한이탈주민법은 소수(수명 또는 수십명 정도)의 탈북자들이 개별 또는 공동으로 입국하는 경우를 전제로 해서 이들의 보호 및 정착지원을 위해 제정된 법이다. 그러나 금년 상반기에만 벌써 570여명의 탈북자들이 국내에 입국해 있는 실정이어서, 올 한해 동안 국내입국하는 탈북자수가 1,000명을 상회할 것으로 관측되고 있다. 내년 말까지 ‘하나원’을 증축한다고는 하지만, 그것도 1년에 1,500명 선의 탈북자를 가까스로 수용할 수 있는 수준에 지나지 않는다. 따라서 지금부터 보다 근본적인 대책, 특히 대량 탈북사태를 염두에 둔 종합적인 대응방안을 강구해야 한다.

탈북자문제의 근본적인 해결을 위한 하부구조 개선 차원에서 정착시설을 확충하고 지방정부의 참여를 확대해 나가야 한다. 먼저 정착시설 확대와 관련해서는 탈북자 수용·보호시설 및 운영과 관련해서는 통일 전 서독의 예에서 보듯이 긴급수용소(이는 임시대피시설 내지 보호 및 교육장소의 역할을 하는 1차적인 수용시설이 될 것임)와 최종적으로 남한사회에 정착하기 전까지 비교적 장기간 수용·보호될 후방의 보다 큰 수용시설(2차적인 보호시설)로 2원화하는 것이 타당하다.²¹⁾ 현재 ‘하나원’은 서독의

20) www.unikorea.go.kr 중 “북한이탈주민 보호 및 정착지원” 참조.

21) 구서독이 동독 탈출자들에게 제공한 지원은 긴급수용소에서의 임시적인 보호·지원과 각 주로 분산수용된 후 본격적이고도 포괄적인 지원으로 대별된다. 이

긴급수용소에 상당하는 1차 보호시설이라고 볼 수 있다. 하지만 이미 ‘하나원’이 수용의 한계를 드러낸 이상 앞으로 국내입국 탈북자 수가 폭증할 상황에 대비하여 ‘하나원’을 증축하는 것에 만족하지 말고, 제2의 ‘하나원’ 건립을 뒷받침할 수 있도록 법령을 보완해야 한다. 특히 장차 해상으로 대규모의 탈북자들이 일시에 유입될 경우에 대비하여 적당한 도서에 탈북자 임시 보호시설을 설치·운영하는 방안을 적극 모색해야 한다.

한편 2차적인 보호시설은 주요 광역자치단체(단 서울특별시와 부산직할시는 제외)에 1개 이상을 설치토록 함이 바람직하다(물론 당장 그렇게 하기보다는 이런 원칙 하에 탈북자 급증시 점차 탈북자 수용시설을 설치해 나가면 될 것이다). 탈북자들을 특정한 시·도에 집중하여 수용하기보다는 지역별로 적당하게 분산 수용하는 것이 시설 및 재원 확보상의 어려움이 나 국민적 부담을 나눈다는 차원에서 볼 때도 소망스러운 일이라고 하겠다. 지방자치단체별 분산수용을 위해서는 북한이탈주민법과 관련법을 개정하여 각 지방자치단체 내 보호시설의 설치 및 운영근거를 마련해야 한다. 그리고 2차적인 보호시설은 반드시 건물개념이 아니라 집단적인 정착촌의 개념으로 접근, 대책을 강구하는 것이 바람직하다. 상황에 따라서는 탈북자에 대한 최종 거주지가 단시일 내에 확정되지 못할 때에는 2차적인 수용시설을 장기간 탈북자들의 주거지로 삼을 수도 있을 것이다.²²⁾ 가능하면 중앙정부와 지방자치단체간의 사전협의를 통해 지역별로 일정한 수의 탈북자들을 배정, 위탁관리하도록 하는 것이 좋을 것이다. 그리고 각 지방

에 관한 자세한 내용은 제성호, “북한귀순자 보호 및 관리상의 문제점과 개선 방안,” 『형사정책연구』, 제7권 1호 (1996), pp. 55~65 참조. 한편 구 서독은 구 동독주민들의 숙소를 마련하기 위해 1989년 7월 「이주민과 정주민을 위한 임시거주지 확보에 관한 법률」을, 생활안정 및 사회보장제도 혜택을 목적으로 1989년 12월 「이주민과 정주민의 사회적응 및 동화를 위한 법률」을 각각 제정하였다. 또한 서독은 이주민 수용시설 확충을 주정부에 위임하였고 1990년 7월 「이주민과 정주민의 임시수용에 관한 연방정부의 재정지원법」을 제정하는 한편, 이주민의 증가에 따른 특정지역의 인구 과밀현상을 방지하기 위해 「실향민 및 탈출자에 관한 법률」을 마련하였다.

- 22) 이러한 점을 고려하여 2차적인 정착시설은 탈북자들을 흡수·수용할 수 있는 공동체 마을로 발전되도록 하고, 이러한 방향에서 정부가 육성·지원하고 운영해 나가는 것이 바람직하다.

자치단체들은 재정 중에서 탈북자 지원예산을 배정, 확보하도록 필요한 입법조치를 취해야 할 것이다.

지난 8월 19일 21명의 탈북자가 서해 공해상을 경유해 탈북, 귀순해 오는 사태가 발생했다.²³⁾ 이를 두고 앞으로 보트피플 내지 해상망명의 행렬이 가시화되는 것이 아닌가 하는 의견이 조심스럽게 대두되고 있다. 북한의 식량 부족 현상이 만성적이고 경제난의 근본적인 타개가 쉽지 않은 만큼, 대량 탈북사태의 현실화 가능성은 상존하고 있다고 볼 수 있다. 그런 점에서 지금부터 정부는 대량 탈북사태에 대한 특별법을 대기입법의 형태로 마련하고, 사태 발생시 즉각적으로 법제정을 추진할 수 있도록 해야 한다. 아울러 대량 탈북사태 발생시 정부는 유관부처간의 업무분담, 국내외 구호기구 및 단체의 참여방식과 역할에 관한 표준집행절차(Standard Operation Procedures: SOP)를 준비해 두어야 할 것이다.²⁴⁾

2. 정착금 가로채기 기승과 정착금 지급행정의 신축적 운용: ‘원칙과 예외의 조화’

최근 ‘릴레이 탈북’이란 말이 자주 사용되고 있다. 이 말은 먼저 탈북한 자가 하나 둘씩 한국에 들어와 우리 정부로부터 정착금을 받은 다음 그 자금을 활용해서 북한에 있는 가족을 탈출시켜 국내로 입국시키는 것을 말한다. 이러한 현상은 장길수 등 가족단위의 탈북자들이 한국으로 집단입국하는 경우가 증가하면서, 단신 또는 가족 일부만 탈북한 사람들을 자극한 결과라고 보인다. 물론 ‘릴레이 탈북’의 원인은 거기에만 있는 것은 아니다. 탈북자를 돕는 민간단체들과 브로커들이 생겨난 것과는 무관치 않다. 소위 탈북 브로커들이 탈북자들의 탈북과 국내입국을 도와주면서 ‘위협수당’으로 일정 비용을 받는 사업을 벌이고 있는데, 이들이 탈북자들에게 접근해서 북한 내 가족들의 추가탈북을 부추긴다는 것이다.²⁵⁾

23) 『조선일보』, 2002. 8. 19, pp. 1, 3~4; 『동아일보』, 2002. 8. 19, pp. A1, A31 참조.

24) 제성호, “대량 탈북자 발생시 공법적 대응,” 『법제연구』, 통권 제12호 (1997), pp. 107~111 참조.

25) 이와 관련, 외교통상부는 2002년 6월 24일 국회에서 열린 국회의원포럼 및 국

최근 탈북 브로커는 중국뿐만 아니라 남한 내에서도 활개를 치고 있다. 그러나 국내에 정착하는 탈북자들에게 북한에 남은 가족들을 탈출시켜 주겠다고 하며 접근해 돈만 받고 사라지는 탈북 브로커들이 기승을 부리고 있는 것으로 알려지고 있다. 즉 탈북자들이 「북한이탈주민대책협의회」의 보호결정 후 정부로부터 받게 되는 정착금과 주거지원금을 탈북 브로커들에게 빼앗기는 경우가 늘어나고 있는 것이다.²⁶⁾ 따라서 정부는 모든 탈북자들에게 주택을 제공하는 대신, 일률적으로 일시불로 정착금을 모두 지불하는 것을 지양해야 한다.

현재 정부는 탈북자가 정착지원시설에서 퇴소하기 10일 이전에 정착금의 1/4를 지급하며, 그 잔액은 퇴소 일부터 3월이 경과한 이후에 3년간 분할 지급하고 있다. 하지만 이를 경직적으로 운용하지 말고 신축적으로 운영하는 방향으로 법령을 개정·보완할 필요가 있다. 연령, 과거의 직업과 전력, 조기 취업 가능성, ‘하나원’에서의 생활 등을 종합적으로 고려하여 일시불로 정착금과 주거지원비를 지급하는 것을 원칙으로 하되,²⁷⁾ 남한사회 적응이나 독자적인 경제생활에 대한 두려움이 있는 자 또는 돈에 대한 개념이 부족하여 정착금 탕진의 가능성이 있는 자 등에 대하여는 현행대로 정착금을 분할 지급하도록 해야 한다.²⁸⁾ 특히 후술하는 무연고 청소년 탈북자들의 경우에는 정착금 분할지급의 필요성이 더욱 더 강조되어야 할 것이다.²⁹⁾ 따라서 이들의 경우에는 3년이 초과하더라도 성년이 될 때가

가조찬기도회 소속의원 간담회 보고자료를 통해 “중국 등 제3국에서 거주하고 있는 탈북자들이 NGO(비정부기구)나 탈북브로커의 설득 및 중용으로 한국으로 입국을 시도하는 사례가 급증하고 있다”고 밝혔다. 이어 외교부는 “중국도 최근 외국공관 진입 탈북자 급증사태의 배경에 대해 NGO의 배후조종 및 탈북브로커의 설득, 우리의 탈북자 수용방침, 정착지원금 지급 등이 주요인이라고 지적했다”고 말했다. 외교통상부, “탈북자문제 현황 및 대책” (국회인권포럼 및 국가조찬기도회 소속의원 간담회 자료, 2002. 6. 24), pp. 1~2.

26) 황애리, “탈북브로커 필요악인가?,” 『전교학신문』, 2002. 7. 9, p. 16.

27) 가족 단위의 집단 탈북자들의 경우는 일시불로 정착금을 지급하더라도 무방할 것으로 생각된다.

28) 일반적으로 탈북자들은 남한사회의 물정에 어둡고 합리적인 경제생활, 소비생활을 하는 데 어려움을 겪는다. 그러므로 ‘단신 탈북자’들에 대해서는 정부가 현재와 같이 일시불로 정착금과 주거지원비를 지급하지 말고, 현행 법령과 같이 정부가 3년에 걸쳐 정착금을 관리하면서 분할지급하는 것이 바람직하다.

지 정부가 계속해서 정착금을 관리하면서 분할지급을 연장하는 것이 필요하다고 하겠다.

3. 단기교육에 의한 국내정착 어려움과 사회적응훈련 기간의 연장 및 법제화

탈북자 지원이 여전히 물질적·유형적·외면적인 지원을 위주로 하고 있고, 사회적·심리적 적응지원이 미약하다. 무엇보다 ‘하나원’에서의 사회적응훈련 프로그램이 초보적인 수준을 벗어나지 못하고 있고, 교육프로그램도 현실성을 결여하고 있다. 또 수십년간 북한체제 하에서 살던 사람들을 전혀 이질적인 남한사회에 재사회화시킴에 있어서 2~3개월 정도의 간단한 사회적응훈련만으로 남한사회에 잘 적응할 수 있는지는 극히 의문시된다.

3개월을 기준으로 할 때 ‘하나원’에서 실시하는 사회적응교육은 총 520시간 중 실내강의가 260시간으로 절반을 차지하고, 현장학습은 84시간에 불과하다. 탈북자들이 필요로 하는 것은 교실 안의 교과서 교육보다는 남쪽사회의 현장을 체험하는 것이고, 남한사회에서 살아가는 방법을 피부로 습득하는 것이라고 하겠다. 그래서 현재의 사회적응교육에 대해 ‘죽은 교육’이라는 비판까지 제기되고 있는 실정이다.³⁰⁾ 그나마 현재는 탈북자 사회적응교육을 2개월(360시간)만 실시하고 있다(이 중 현장학습은 62시간에 불과하다). 이런 점을 감안해서 앞으로 정부는 사회적응훈련 기간을 연장하는 한편, 프로그램을 다양화하고 내실을 기할 필요가 있다.

시설부족을 들어 2개월간의 사회적응훈련 과정을 거친 후 곧바로 탈북자들을 사회에 내보내 자기책임 하에 살라고 방임하는 것은 마치 세상물정 모르는 철부지 어린 아이를 서로 물고 무는 어른들의 치열한 경쟁무대로 밀어내는 것과 같은 극도로 무책임한 일이다. 물론 탈북자들이야 빨리

29) 무연고 청소년 탈북자들이 가장 애를 먹는 것이 돈 관리이다. 1999년에 입국한 최 모(17)군은 하루 동안 텔레비전, 카세트 등 북한에서 못 본 것을 사는데 1,700만원을 써버렸다고 한다.

30) 김성호, 『하나원 실태조사보고서: 자유를 향한 새로운 삶을 위하여』, 2001. 5. 13, pp. 10~13; 황애리, “늘어나는 탈북자: 정부-사회 대책마련을,” 『전교학신문』, 2001. 6. 26, p. 13.

바깥 세상에 나와서 제맘대로 살고 싶을 것이다. 그러나 탈북자들의 올바른 사회적응을 위해서는 최소한 3~4개월 이상의 제대로 된 사회적응훈련을 받도록 함이 타당하다. 따라서 북한이탈주민법 개정시 탈북자들의 최소 사회적응훈련기간을 법제화해야 한다고 본다.

또한 현재 여성 및 청소년의 비율이 증가함에 따라 탈북자의 성별에 따른 사회적응교육훈련 프로그램을 만들어 내야 한다. 또한 제3국 장기체류, 단기체류, 해상 탈북 등 입국유형별로 나누어 교육을 하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다. 이 밖에 대다수의 탈북자들이 북한탈출 및 제3국 체류 과정에서 심성과 인성이 극도로 파괴되어 있다. 이러한 점을 고려하여 ‘하나원’에 신경정신과 의사를 상주시켜, 수시로 상담 및 정신과적 의료지원을 제공해야 한다. 간호원이나 사회복지사만으로는 인성 파괴문제를 해결하기는 어렵기 때문이다.

한편 정부는 탈북자들의 사회배출(‘하나원’ 퇴소) 후 이들의 사후관리에 만전을 기해야 한다. 이를 위해 정부는 지방자치단체와의 협조 하에 탈북자들의 정착지역의 실정에 적합한 특화된 사회적응 지원프로그램을 개발하는 한편, 지역사회의 안내 및 적응지원, 전문사회복지관과의 유기적인 협조 유지 등 보다 내실있는 사후관리방안을 강구해야 할 것이다.³¹⁾ 이 밖에도 탈북자의 사회적응실태에 관한 각종의 조사보고 결과에서 제시하는 정책적 제안을 고려하여, 이를 최대한 입법에 반영하는 방안을 적극 모색해야 할 것이다.³²⁾

31) 주요 국가의 난민지원(특히 재사회화 또는 사회적응지원)제도와 탈북자 사회적응지원 개선방안에 관해서는 제성호, “탈북자 정착지원제도의 실태와 개선방안-사회적응지원을 중심으로-”, 『중앙법학』, 제3호 (2001), pp. 221~247 참조.

32) 예컨대 전우택 교수와 윤덕룡 박사가 실시한 탈북자 사회적응실태 조사 결과 보고에서는 다음과 같은 7가지 정책적 제언을 하고 있다. 첫째, 정부의 탈북자들에 대한 경제적 지원은 개개인의 필요와 노력에 따라 상대적으로 이루어지도록 해야 한다. 둘째, 정부의 탈북자들에 대한 지원(‘하나원’ 교육, 정착금 지원, 주택지원 등)은 탈북자 자신의 신청과 그에 따른 심사와 계약에 의해 이루어지도록 해야 한다. 셋째, 탈북자 지원 민간단체의 특성화를 지원, 유도해야 한다(정보제공 및 조정역할, 전문화된 단체의 ‘하나원’ 내 정착지원 프로그램 참여 제한). 넷째, 종교단체와의 협력을 강화해야 한다. 다섯째, 탈북자들의 정신건강을 위한 지원활동이 필요하다. 여섯째, ‘하나원’에서 다루는 내용을 집중화, 개별화하는 것이 필요하다. 일곱째, 탈북자의 사회적응 추적연구를 실시

4. 내실있는 직업훈련 확충 및 취업알선제도 개선

정부에서는 탈북자들이 능력과 적성에 맞는 직업훈련을 받을 수 있도록 지원하고 있으며, 이러한 직업훈련에는 전문영농 분야의 훈련도 포함된다 고 설명하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 직업훈련이 개개인의 능력과 적성이 전혀 고려되지 않은 채 또한 극히 형식적으로만 이루어지고 있다는 데 문제가 있다.

따라서 직업훈련은 대상자의 희망, 적성, 교육정도, 북한에서의 직업 등을 고려하여 차별적으로 실시해야 한다. 그러나 체계적이고 종합적인 직업훈련프로그램은 극히 미비한 실정이다. 그러기에 다양한 직업군을 선정하여 탈북자들이 자기 취향에 맞게 직업훈련을 받을 수 있도록 하는 체제로 전환해야 한다. 그리고 직업훈련 성과, 일정한 직장에서의 계속 근무 등을 고려하여 탈북자들에게 인센티브를 주는 방안을 강구해야 한다. 이러한 방안은 탈북자들의 안정된 직장 확보 및 유지에 다소나마 기여할 수 있을 것이다. 정부는 이를 위한 재원을 마련하는 한편, 필요한 입법조치를 취해야 할 것이다.

현재 취업알선도 형식적으로 이루어지고 있어 보완책이 강구되어야 한다. 취업보호 담당관제를 단순 취업알선에 그치지 않고, 탈북자 취업실태 계속 추적 의무를 부과하고 실질적으로 무직상태를 최소화하도록 해야 한다. 또한 실질적인 대상별 직업훈련 알선과 취업확대를 도모하기 위한 방안을 강구해야 할 것이다.

한편 취업보호제가 탈북자 고용주에 대한 고용지원금 형태로 운용되고 있는데, 이와 함께 일정한 취업보조금 형식에서 한 걸음 더 나가 고용보험 제도의 적용인정, 실업수당 지급 등 기초생활 보호 차원에서의 보완방안을 강구해야 할 것이다. 이를 위해 보로금을 위해 책정된 예산을 대폭 줄이거나 해당 연도 예산운용과 관련하여 보로금 불지급시 이를 고용보험 가입 지원을 위해 전용하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다.

해야 한다. 전우택·윤덕룡, 『북한이탈주민 사회적응실태 조사보고』 (서울: 북한이탈주민후원회, 2001. 12), pp. 47~54 참조.

5. 무연고 청소년 탈북자에 대한 법적 보호 강화

부모나 가족 없이 단신으로 남한으로 건너온 무연고 청소년 탈북자들의 수가 점차 증가하고 있다. 하지만 이들은 지금 아무런 보살핌도 받지 못하고 냉혹한 남한사회에 내던져진 채 방황하고 있다. 전술한 바와 같이 금년 7월 11일 현재 국내에 정착, 거주하고 있는 탈북자는 2,331명으로 이 중 입국 당시 20살 미만 무연고 청소년은 150여명 남짓한 것으로 알려지고 있다.³³⁾

무연고 청소년 탈북자가 1999년 이전에는 한 명도 없었다. 하지만 최근 ‘하나원’을 퇴소하는 한 기수(보통 60~100명) 당 3~5명 정도가 포함 된 것으로 조사된 바 있듯이 그 숫자가 점차 증가하는 추세에 있음을 알 수 있다. 또 청소년 탈북자들이 중국 등 제3국에서 보통 1~4년간 유랑생활을 한 점을 감안할 때 20대 초반의 무연고 탈북자 역시 미성년자나 다름없다는 것이 탈북자 관련 시민단체의 주장이다. 따라서 이들을 모두 합하면 무연고 청소년 탈북자 수는 상당수에 이를 것으로 추정된다.³⁴⁾

이처럼 남한에 아무런 연고도 없이 혼자서 삶을 살아가야 하는 청소년 탈북자의 미래는 암담하기 그지없다. 무연고 탈북 청소년들은 사회적응의 측면에서 볼 때 다른 또래의 청소년들에 비해 대단히 취약하다. 이들은 청소년이라는 일반적 취약성에다 새로운 문화권에 급격히 접촉하는 이주민이란 개별적인 취약성을 지니고 있는 데 더하여 이들을 곁에서 책임있게 훈육하고 보호할 부모가 없기 때문이다. 그러므로 무연고 탈북 청소년들은 남한사회에 대한 무지와 남한 청소년문화에 대한 그릇된 인식, 그리고 남한 사회생활에서의 부정적인 경험 등으로 소위 ‘청소년 일탈’의 가능성은 매우 크다고 볼 수 있다.³⁵⁾

33) 정부는 2002년 7월 31일 현재를 기준으로 청소년 탈북자 수를 정확히 집계하고 있지 않다. 다만 국내입국 시점을 기준으로 할 때 미성년 탈북자 수는 151명이라고 한다(통일부 정착지원과 담당 실무자와의 전화통화 내용). 매년 탈북자의 연령이 1살씩 늘어나고 있음을 감안하면, 현재 미성년 탈북자 수는 그보다 적을 것이 분명하다.

34) 황애리, “방황하는 무연고 청소년 탈북자들,” 『전교학신문』, 2002. 7. 16, p. 3.

35) 일반적으로 탈북 청소년들의 남한사회 부적응 문제들은 대부분 학교 혹은 학

실제로 무연고 청소년 탈북자들의 남한사회 부적응은 이미 사회적 일탈 행위로까지 나타나고 있다. 이들에게 음주와 흡연은 더 이상 예사로운 일이 아니다. 무연고 청소년 탈북자들을 보호하는 기관이나 담당교사들도 통제가 불가능하자 어느 정도는 묵인하고 있는 실정이다. 이들의 일탈행위는 돈과도 관련이 있다. 청소년 탈북자들의 대부분이 돈의 가치는 올바로 알지는 못하지만, ‘돈의 힘’을 알기 때문에 왜곡된 정보와 편법을 이용하여 돈을 모으려고 한다. 심지어 범죄행위도 서슴없이 저지르지만 부끄러워하지 않는다. 그러면서 이들은 자신들이 목숨걸고 탈북해서 남한에 왔으니 남한에서도 당연히 자신들을 배려해야 한다는 일종의 특권의식을 갖고 있다는 것이다. 또 무연고 청소년 탈북자들이 대부분 정상적인 학교생활을 하지 못하는 것도 이들의 일탈행위를 부추기고 있다. 이와 관련, 검정고시 학원에 다니는 탈북자 김 모(18세, 가명)군은 “가족이 없는 청소년 탈북자들은 대부분 검정고시 학원에 다니거나 기술학원에 다니고 있다”고 말하면서, “학교에 가도 공부가 너무 어렵고, 남한 학생들이 ‘왕따’시켜 가고 싶지 않다”고 말하고 있다.

사회적 일탈행위를 일삼는 무연고 탈북 청소년문제를 해결하기 위해서는 ‘대안학교’의 설립이 필요하다. 아직 무연고 탈북 청소년의 숫자가 많지 않아서 당장 법정 ‘대안학교’ 설립의 시급성에 대해서는 논란이 있을 수 있겠지만, 앞으로 이 문제가 현실적인 과제로 제기될 가능성이 충분히 있다. 기존의 제도권 학교에서 이들을 수용하여 사회적응을 돕는 데는 한계가

업과정상에서 부딪히는 환경 내에서 발생한다. 먼저 이들은 북한에서 왔다는 점과 학업수행능력에 상당히 뒤떨어진다는 사실 때문에 교우관계 형성에 부정적인 경험을 할 가능성이 크다. 학업부문에서 중국적으로 염려가 되는 것은 탈북 청소년들이 자신의 진로에 대해 구체적으로 계획을 세우지 못하거나 이러한 계획수립에 도움을 주는 안내자가 별로 없다는 것이다. 아직 학교의 선생님, 학원교사, 학부모 친구 등이 적절한 안내자가 되어주지 못하고 있다. 그러므로 탈북 청소년들은 막연히 ‘대학을 가야 한다’거나 ‘좋은 직업을 가져야 한다’는 정도의 기대를 가지고 있지만, 현재의 자신의 수준과 희망 사이의 괴리를 극복할 수 있는 구체적인 방법을 모르고 있는 것이 문제이다. 이러한 부적응문제에 있어서 남한에 혼자 입국한 무연고 탈북 청소년은 더욱 심각할 수 있다. 적절한 보호자가 없는 경우 학업문제와 소비 및 가사의 모든 것을 혼자서 해결해야 하므로 자칫 심각한 파행 혹은 일탈에 빠질 위험이 있다. 이기영, “탈북 청소년의 적응과 일탈,” 『전교학신문』, 2002. 6. 18, p. 4.

있기 때문이다. 우선 현 단계에서는 정부가 ① 대안학교 ‘늘푸른학교,’ ② 한국천주교 살레시오수녀회가 운영하는 ‘마자렐로 센터,’ ③ 경기도 안산에 위치한 ‘꽃지모’ 등 5~6개의 민간시설을 활용(즉 탈북 청소년에 대한 교육 및 보호업무를 위탁하고 필요한 재원을 지원)하되,³⁶⁾ 점차 정부가 탈북 청소년문제에 대해서 보다 적극적으로 개입해야 한다. 이와 관련, 무연고 청소년 탈북자들을 위한 가장 효과적인 교육방법으로 ‘그룹 홈’ 방식이 제안되고 있음을 주목해야 할 것이다.

또한 정부는 무연고 탈북 청소년들 각자에 대해 적절한 후견인을 지정토록 하고, 후견인에 의한 당해 탈북 청소년 보호실태를 계속 모니터링하는 체제를 수립해야 한다. 향후 정부는 북한이탈주민법 개정시 무연고 탈북청소년에 대한 법정 후견인제도를 도입하고, 그 실질적인 운용을 뒷받침할 수 있는 제도 마련을 위해 노력해야 할 것이다.

6. 탈북자 정착금 감액규정의 수정·보완

전술한 바와 같이 정부는 ‘북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령’을 개정하여 보호대상자 및 그 직계가족의 재산·사회적응상태, 정착의지, 정착지원시설에서의 위반행위 등을 고려하여 기본금의 1/2 범위 내에서 탈북자의 정착금을 감액할 수 있도록 하고 있다. 이는 탈북자 보호시설인 ‘하나원’ 내에서의 질서 유지 및 규율 확보 차원에서 필요한 조치라고 볼 수 있다. 그 동안 교육생들인 탈북자 중에는 폭행이나 임의적인 교육이탈 등의 일탈행위가 적지 않았기 때문이다. 그러한 정부의 조치가 일부에서 지적하는 것처럼 탈북자의 국내유입을 억제하기 위한 것은 아니라고 생각된다.³⁷⁾ 하지만 정착금 삭감규정의 신설이 북한이탈주민법의 기본정

36) 현재 7명의 무연고 청소년 탈북자들이 공부하는 ‘늘푸른학교’는 세 가지 측면에 중점을 두고 교육을 하고 있다. 먼저 혼자 사는 연습을 위한 요리, 세금 내는 방법, 교통수단 이용하는 법 등, 둘째 탈북과정에서 지친 몸과 마음을 치료하기 위한 놀이치료와 미술치료, 셋째 1:1 개별과외를 통한 꾸준한 학습지도 등이 그것이다. 마자렐로 센터는 청소년 탈북자들이 올바른 가치관을 갖고 사회에서 자립할 수 있도록 실질적인 기술교육과 학습교육 그리고 인성교육을 통해 자신감을 갖도록 돕고 있다.

신, 즉 탈북자의 내국민 대우 및 성공적인 국내 정착지원을 증대하게 훼손하는 것이어서는 안 된다.

그런 점에서 정착금 감액규정을 탈북자의 사회적응훈련 참여도를 제고하는 데 적극 활용하면서도 다른 한편으로 사회 배출 후 해당 탈북자의 생활태도 개선 등 긍정적인 징후가 나타날 때 나머지 미지급 정착금을 새로운 인센티브로 활용하는 방안을 적극 고려해야 한다. 또한 탈북자가 국내정착을 제대로 하지 못할 경우 이와 같이 어려움에 처한 사람을 그대로 방치하는 것도 문제가 될 수 있다. 따라서 탈북자의 ‘하나원’ 생활과 사회배출 후 정착과정 전체를 고려하여 정착금 삭감규정을 신축적으로 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다. 요컨대 문제의 탈북자들에 대해서 일종의 별책으로서 정착금 삭감을 하는 방안을 적용하는 동시에, 당해 탈북자가 일정한 요건을 충족한 경우에는 既 지급하지 않았던 나머지 정착금을 보전(추가지급)해 주는 방안을 강구해야 할 것이다. 이를 위해 정착금 감액에 관한 법령의 수정·보완이 필요하다고 할 것이다.

7. 해외 탈북자 난민촌 건립시 지원방안 마련

최근 중국 등 탈북자들이 은거하고 있는 국가에 탈북자들이 안정적으로 체류할 수 있도록 난민촌을 건설하자는 방안이 논의되고 있다. 지금 미국 등 일부 서방국가들은 중국 및 북한의 탈북자정책을 강도 높게 비판하면서 인도적 차원의 개입 의지를 드러내고 있다. 미국은 그 대표적인 나라이다. 미국 하원과 상원은 지난 6월 11일과 19일 각각 탈북자 결의를 채택한 데 이어, 21일 상원 법사위원회에서 열린 청문회에서는 탈북자에 대한 난민지위(Priority-2 또는 P-2지위) 부여,³⁷⁾ 탈북자 난민촌 건설, 미·북

37) 이서. “말 안듣는 탈북자에 별책,” 『조선일보』, 2002. 6. 19, p. 6.

38) 현재 미국은 난민 수용시 ‘P-1’에서 ‘P-5’까지 다섯 가지 범주로 구분, 처리하고 있다. ‘P-1’은 안보상 필요나 긴급한 인도적 사유 등에 해당하는 개인들을 선택적으로 수용하는 경우이다. ‘P-2’는 특정국을 벗어난 난민들에 대해 그들이 일정한 요건을 갖추게 되면 일률적으로 부여하는 지위로 매우 광범위하다. 현재 쿠바, 베트남, 이란, 구소련 등 4개국이 대상국가이다. 그리고 ‘P-3’~‘P-5’는 가족친척의 재결합을 위한 경우이다. 따라서 탈북자들에 대해 ‘P-2’지

대화의 의제화, 한국의 탈북자 수용지원 방안 등을 깊이 있게 논의한 것으로 알려지고 있다.³⁹⁾ 나아가 일부 상원의원들은 탈북자 지원 관련 법안을 추진 중에 있다고 한다.

폴러첸 등 탈북자를 돕는 운동가⁴⁰⁾나 일부 민간지원단체들도 오래 전부터 난민촌 건설을 주장해 왔다. 탈북난민정착돕기운동본부 결성추진위원회(위원장 이철승) 등 시민단체에 따르면, 몽골 정부는 협상 끝에 2001년 11월 난민촌 건립을 위한 ‘부지 제공’을 약속했으며, 시민단체 측은 난민촌 건설비용 등 1차로 30만 달러를 몽골측에 제공키로 했다는 것이다⁴¹⁾(그 후 몽골 정부는 이러한 사실을 부인했다). 중국이 아직 이러한

위를 부여하는 방안을 강구한다는 것은 과거 구소련 붕괴시 유대인들을 난민으로 받아들였던 ‘로텐버그(Lautenberg, 전 상원의원) 수정안’과 같은 맥락의 법안을 마련하여 미국이 수용할 수 있는 범위의 탈북자를 구체적으로 정하여 일정한 보호를 제공하겠다는 것을 말한다. 『조선일보』, 2002. 6. 29, p. 4. 이 Lautenberg Amendment는 ‘이민국적법’(U.S. Immigration and Nationality Act: INA) Sec. 244.1/[8 U.S.C. 1254] 즉 ‘잠정적 보호지위’(Temporary Protected Status: TPS)에 반영되어 있다. www.ins.usdoj.gov/lpBin/lpext.dll/inserts/slb/slb-1/slb-21/slb-5901?f=templates&fn=document-frame.htm#slb-act244와 www.ins.usdoj.gov/lpBin/lpext.dll/inserts/slb/slb-1/slb-9606/slb-23558?f=templates&fn=document-frame.htm#slb-cfrp244를 참조

- 39) 미국 상원 법사위원회에서 민주당 소속 케네디 의원은 과거 미국이 태국에 난민촌을 운영했던 사례를 예로 들며, “중국 내 탈북자들의 정착을 지원하기 위해 난민촌 건설 등 다각적 협력을 강구할 용의는 없느냐”고 물었는데, 이에 대해 듀이 차관보는 “중국에 그 같은 방안을 제안하고 협상하는 방안을 고려 중”이라고 하면서, “비정부기구(NGO)의 (중국 내) 난민촌 건설은 하나의 대안이 될 수 있다”고 답변하였다. “탈북자 어떻게 처리하나/미국 상원 법사위원회 청문회,” 『조선일보』, 2002. 6. 23, p. 7.
- 40) 미국의 자유아시아방송(RFA)은 탈북자들을 1,200명까지 수용할 수 있는 난민 수용소가 몽골에 건립될 예정이며, 이에 관해 몽골 정부와의 공식적인 합의가 있었다고, 탈북자 지원활동을 벌이고 있는 독일인 의사 노르베르트 폴러첸씨의 말을 인용해 보도한 바 있다. 『조선일보』, 2002. 6. 24, p. 2. 폴러첸과 RFA의 대담내용은 『세계일보』, 2002. 6. 26, p. 19 참조.
- 41) 탈북난민운동본부의 한 관계자는 “유엔난민고등판무관실(UHCR)측도 난민촌에 들어오는 탈북자들에게 난민지위를 부여한 뒤 한국, 미국, 일본 등 원하는 국가로 망명을 할 수 있도록 돕기로 했다”고 하면서 “1년 이상 실적이 있을 경우 UNHCR가 직접 개입, 유엔기금과 인력을 지원키로 약속했다”고 밝혔다. 그리고 난민촌 건설이 성사될 경우 그것은 중국~몽골간 대륙횡단철도(TCR) 등 교통편이 좋은 철도 인근에 세워질 가능성이 크다고 한다. 본래 난민촌 건

난민촌 건설방안에 반대입장을 분명히 하고 있어 단시일 내에 실현되기는 어려울 것이다. 하지만 국제사회가 앞으로 꾸준히 탈북자문제에 대한 인도적 개입의지를 표명하고 중국의 태도변화를 촉구할 경우 무한정 언제까지나 탈북자문제를 현행 방식대로 해결할 수는 없을 것이다. 이미 탈북자문제는 중대한 국제적 이슈로 부각되어 있고, 국제사회가 중국의 탈북자 처리태도를 강력하게 비판하고 있기 때문이다.

그런 점에서 중국-북한간 또는 중국-몽골간의 변경지역에 탈북자 정착촌을 만들어 탈북자들을 수용하고 관리할 가능성에 대해서도 적극적으로 대비해야 할 것이다.⁴²⁾ 현재 정부는 개인으로 입국한 탈북자에 대해 1인당 정착금 및 주거지원금으로 3,700만원을 지급하고 있으나, 이러한 액수만으로 국내에 성공적으로 정착하기를 기대할 수는 없는 것이 현실이다. 하지만 중국이나 몽골 등의 지역에서는 그 정도의 액수로 5명의 탈북자를 지원할 수 있다고 한다. 그런 점에서 해외에 탈북자들의 난민촌이 건설될 경우 이들을 국내에 유치하려하기 보다는 현지에서 안정된 생활을 영위할 수 있도록 함이 보다 소망스럽다고 보인다.

탈북자 난민촌이 건설될 경우, 현행 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률은 그러한 난민촌 건립이나 또는 해외 탈북자들의 정착 및 교육훈련을 위해 지원할 법적 근거가 없다. 앞으로 난민촌 건설이 현실화될 경우, 현행 법령을 개정·보완하여 탈북자들에 대한 지원근거를 마련해야 할 것이다.

립문제는 1999년 12월 서울에서 열린 제1회 ‘북한인권-난민문제 국제회의’에서 ‘세계 난민과 인권을 다루는 재단’의 남재중 대표가 “제3국에 난민캠프를 설치하겠다”는 구상을 밝히면서 추동력이 생긴 것이다. 이와 관련, 재미교포 신동철 목사는 2000년 9월 몽골-중국 접경지대에 탈북자 난민촌을 추진하다 탈북자 12명과 함께 추방당하는 등 우여곡절을 겪기도 했다. 『세계일보』, 2002. 6. 20, pp. 1, 3 참조.

- 42) 이와 관련, 김향경 외교통상부 차관은 2002년 6월 27일 국회에서 열린 한나라당 통일외교통상위원회 소속 의원 조찬간담회에서 “민간차원에서 수용소 건립이 허락되면 지원하겠다”고 밝힌 바 있다. 김향경 차관은 “그런(난민촌 건립) 게 허락되면 직업교육 등을 통해 탈북자들의 정착·재활에 도움을 줄 수 있을 것”이라고 말하면서, “일부 NGO가 (기획망명) 국제여론을 환기, 중국에 대한 압력을 시도하고 있으나 이런 방법이 효력을 발휘하지는 의문”이라고 덧붙였다. 『세계일보』, 2002. 6. 28, p. 2.

IV. 결 어

현재 정부가 탈북자 관련 법령체계를 완비하고 지원대책을 지속적으로 수정·보완한 결과, 탈북자에 대한 정착지원은 법적·제도적 차원에서는 상당 수준 완비된 것으로 평가된다. 하지만 앞으로도 탈북자 관련 법령 및 정착지원체계를 지속적으로 수정·보완함으로써 탈북자들의 실효성 있는 국내정착을 제도적으로 뒷받침해야 할 것이다. 위에서 제시한 문제들은 몇 가지 대표적인 예에 불과하다. 앞으로 정부는 예상 가능한 모든 상황을 상정해서 탈북자 지원을 위한 법적 인프라 구축 및 정비에 소홀함이 없어야 할 것이다. 본고에서 고찰한 내용을 정책대안으로 정리하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 기본적으로 탈북자의 국내정착은 돈이나 현물로 해결되는 것이 아니다. 즉 탈북자들의 상처받은 영혼과 빼뺏어진 생각(정신)의 치유와 따뜻한 인간적인 배려가 있어야 한다. 탈북자문제는 남북한 주민간의 마음의 통일, 남한사회에 대한 애착갖기(심리적·정서적 통합)를 돕는 차원에서 접근해야 한다.

둘째, 탈북자문제는 적지 않은 예산과 지속적인 사후관리가 요구되는 분야이기도 하다. 탈북자 보호 및 정착지원은 중앙정부 혼자서 수행하기는 힘들다. 따라서 앞으로 탈북자의 지원체계는 지방과 민간의 역할을 확대하는 방향으로 나가야 할 것이다. 다시 말하면 중앙정부 위주에서 지방자치단체의 역할을 확대하고, 탈북자의 정착지원 과정에서 민간의 자발적인 참여를 모색해야 할 것이다.

셋째, 탈북자에게 제공하는 초기 정착지원제도를 가능한 한 신속적으로 운영하는 방향으로 법령을 개정·보완해야 한다. 연령, 과거의 직업과 전력, 조기 취업 가능성, ‘하나원’에서의 생활 등을 종합적으로 고려하여 일시불로 정착금과 주거지원비를 지급하는 것을 원칙으로 하되, 남한사회 적응이나 독자적인 경제생활에 대한 두려움이 있는 자 또는 정착금 탕진 가능성이 있는 자 등에 대하여는 현행대로 정착금을 분할 지급하도록 해야 한다.

넷째, 현재 2개월 동안 실시되고 있는 탈북자에 대한 사회적응훈련은

그 기간을 연장하는 한편, 프로그램을 더욱 다양화하고 내실을 기해야 한다. 특히 현장학습의 비율을 대폭 늘려야 한다. 아울러 정부는 탈북자들이 정착하는 지역의 실정에 적합한 특화된 사회적응 지원프로그램, 지역사회 의 안내 및 적응지원, 전문사회복지관의 활용 등에서 보다 개선된 방안을 강구해야 한다.

다섯째, 직업훈련은 대상자의 희망, 적성, 교육정도, 북한에서의 직업 등을 고려하여 차별적으로 실시해야 한다. 특히 다양한 직업군을 선정하여 탈북자들이 자기 취향에 맞게 대상별 직업훈련을 받을 수 있도록 하는 체제로 전환해야 한다. 그리고 지방자치단체, 기업, 민간단체(종교단체·시민사회단체 등) 등의 취업을 확대하도록 하는 한편, 직업훈련 성과, 일정한 직장에서의 계속 근무 등을 고려하여 탈북자들에게 인센티브를 주는 방안을 계속해서 개발하여 실천에 옮겨야 할 것이다.

여섯째, 현재 무연고 탈북 청소년들의 사회적응 지원을 위해 ‘대안학교’의 설립이 시급하다. 또한 정부는 무연고 탈북 청소년들 각자에 대해 적절한 후견인을 지정토록 하고, 후견인에 의한 당해 탈북 청소년 보호실태를 계속 모니터링하는 체제를 수립해야 한다.

일곱째, 기본금의 1/2 범위까지의 정착금 감액규정은 탈북자의 사회적응훈련 참여도를 제고하는 데 적극 활용하면서도, 다른 한편으로 사회 배출 후 해당 탈북자의 생활태도 개선 등 긍정적인 징후가 나타날 때 나머지 미지급 정착금을 새로운 인센티브로 활용하는 방안을 적극 강구해야 한다.

여덟째, 앞으로 해외에서 탈북자 난민촌이 건설될 경우에 대비하여 그에 대한, 해외 난민촌 건립이나 해외 탈북자들의 정착 및 교육훈련을 위해 지원할 법적 근거를 정비하는 것이 필요하다.

탈북자가 우리 사회의 건전한 민주시민으로 함께 잘 살아가기 위해서는 이러한 정부 차원의 제도적·가시적 지원도 필요하지만, 더욱 더 중요한 것은 탈북자 본인의 확고한 자립·자활의지 및 정착 노력이다. 이와 함께 이들을 우리 사회의 일원으로 포용해 주는 국민 모두의 따뜻한 마음과 관심이 요구된다고 하겠다.

아울러 정부는 탈북자들이 정착하는 지역의 실정에 적합한 특화된 사회

적응 지원프로그램, 지역사회의 안내 및 적응지원, 대상별 직업훈련 알선
과 취업 확대, 전문사회복지관의 활용 등에서 보다 개선된 방안을 강구·추
진할 필요가 있다고 할 것이다.

동아시아의 지역협력과 한반도

홍 용 표 (한양대학교)

◆ 논문 요약 ◆

본 연구는 첫째, 동아시아에서의 경제협력과 지역안보와의 관계를 검토하였다. 특히 경제적 상호의존성과 지역 안정성에 대한 현실주의적 회의론 및 자유주의적 낙관론의 주장, 그리고 두 논지의 문제점을 극복하려는 중도적 시각을 분석하였다. 둘째, 안보와 경제의 상호작용을 중심으로 동아시아 평화 증진 전략을 검토하였다. 동아시아의 지역협력을 발전시키기 위해서는 현실주의적 처방과 자유주의적 처방이 함께 검토되어야 하며, 특히 역내 국가들간의 불신을 고려하여, 주로 지방정부나 사기업들의 주도에 의해서 인력, 자금, 기술 등이 정치적 영역을 넘어 교류되는 '국지적 경제협력' 증진의 필요성을 강조하였다.

마지막으로 본 논문은 동아시아의 지역협력을 확대함에 있어서 한국의 역할을 남북관계 개선 및 통일 문제와 연계하여 논의하였다. 동아시아의 지역 질서는 남북관계 개선 및 통일 문제와 직결되어 있기 때문에 한국은 앞

으로 지역 협력체제 구축에 적극적으로 동참 해야 한다. 특히 북한을 황해 및 동해경제권에 참여시켜 남북교류와 지역경제협력을 동시에 발전시켜야 한다. 이는 다음과 같은 장점을 지니고 있다. 첫째, 국지적 경제협력에서는 국가의 역할보다 지방정부 및 기업의 역할이 크기 때문에 남북간 상호 불신 및 긴장의 부작용을 줄일 수 있다. 둘째, 북한은 이미 중국의 동북 3성 및 러시아의 시베리아지역과 교류를 하고 있기 때문에 보다 쉽게 지역협력에 참여시킬 수 있다. 셋째, 남북경협 확대에 대한 북한의 우려를 희석시킬 수 있다. 넷째, 따라서 남북교류와 지역 경제협력의 상승작용을 통한 '호순환'을 기대할 수 있다. 아울러 장기적으로 경의선과 동해선이 중국횡단철도 및 시베리아횡단철도와 연결될 경우, 한반도는 지역경제권의 중심지가 될 수 있으며, 나아가 동북아의 경제적 네트워크의 중심이 될 수 있다. 이는 한반도 통일에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

I. 머리말

21세기 동아시아의 지역 질서는 20세기의 그 것과는 상당히 다른 양상

을 보일 것이 틀림없다. 이러한 징후는 이미 탈냉전 이후 도처에서 나타나고 있다. 미·소 냉전체제의 붕괴는 동아시아 지역에서 미·일·중·소간의 대결 구조에 변화를 불러 일으켰으며, 한·소 수교, 한·중 수교 등 탈냉전적 양자관계의 재조정과 다자간 협력에 대한 논의를 진전시키고 있다. 아울러 전통적인 안보개념인 군사안보 외에도 경제·환경 등 비군사적 안보문제에 대한 관심이 높아지고 있으며, 이러한 문제들을 둘러싼 지역국가들의 갈등과 협력은 새로운 동아시아 질서의 형성 과정에 중대한 영향을 미치고 있다.

21세기 동아시아 지역의 안보에 핵심적으로 제기되는 이슈는 이 지역의 국가와 국민들이 지금까지 성공적으로 이루어온 경제발전에 버금갈 만큼 지역 평화를 지속하고 국제협력을 강화하여 상호신뢰하고 존중할 수 있는 정치안보구조를 구축할 수 있을 것인가, 아니면 동아시아가 21세기에도 ‘분쟁지역’으로 남아 위기와 갈등으로 점철되는 불안정한 상황을 유지할 것인가 하는 문제이다. 동아시아 국가들의 경제성장 및 상호협력의 증대에도 불구하고 적지 않은 갈등요인이 존재하고 있기 때문이다. 특히 최근에는 미국 부시 행정부의 패권주의적 외교정책과 이에 대항한 중국 및 러시아의 협력, 그리고 북한의 핵무기 및 미사일 개발 문제와 이를 둘러싼 미국과의 갈등 등으로 동북아에서 위기감이 오히려 증가되고 있다.

이러한 상황에서 동아시아에서의 경제적 역동성 및 상호의존성의 증가와 안보협력의 관계에 대한 다양한 논의가 제기되고 있으며, 이에 기반하여 역내에 보다 안정적인 국제질서를 구축하기 위한 여러 전략들이 제안되고 있다.

한편 동아시아 국제환경의 변화와 새로운 안보질서 수립을 위한 전략에 대한 논의는 한반도의 평화와 통일에 직접적인 영향을 미치게 된다는 점에서 우리는 비상한 관심을 갖지 않을 수 없다. 남북관계 개선과 교류·협력의 확대는 동아시아의 평화에 기여할 수 있으며, 동아시아의 지역협력 증진은 남북교류는 물론 장기적으로 한반도 통일에 긍정적인 영향을 미칠 것이기 때문이다.

이러한 관점에서 본 연구는 첫째, 동아시아에서의 경제협력과 지역안보와의 관계를 기존 연구를 중심으로 검토할 것이다. 특히 경제적 상호의존성과 지역 안정성에 대한 현실주의적 회의론 및 자유주의적 낙관론의 주

장, 그리고 두 논지의 문제점을 극복하려는 중도적 시각에 대해서 논의할 것이다. 둘째, 안보와 경제의 상호작용을 중심으로 동아시아 평화 증진 전략에 대해 검토할 것이다. 셋째, 동아시아의 지역안보와 경제협력을 확대함에 있어서 한국의 역할을 남북관계 개선 및 통일 문제와 연계하여 논의할 것이다.

II. 동북아의 경제적 역동성과 지역안보

탈냉전 이후 동아시아의 국제질서가 어떻게 변화할 것인가, 특히 이 지역에서 평화와 안정이 유지될 수 있을 것인가 하는 문제에 대해 많은 논의가 이루어졌다. 이와 같은 논의는 대체로 ‘낙관적 시각’, ‘회의적 시각’, 그리고 ‘중도적 시각’으로 나뉘어 진다. 낙관론자들은 무역 및 경제적 상호의존의 증대가 평화를 가져온다는 ‘자유주의적’ 모델을 내세우며, 동아시아의 경제적 역동성과 이 지역에서 점차 활성화되고 있는 다자 조직 및 국제기구들의 활동이 평화와 안정을 가져올 것이라는 사실에 초점을 맞추고 있다.

반면에 ‘현실주의적’ 시각을 지니고 있는 회의론자들은 자유주의자들의 신념이 타당하지 않다는 점을 강조하며, 국제평화는 국가간에 힘의 균형이 이루어졌을 때나 혹은 어느 일방이 다른 나라를 효과적으로 지배할 수 있을 때 가능하다고 주장한다. 따라서 회의론자들은 탈냉전기 동북아 지역에서 야기되고 있는 급속한 경제발전과 정치변화는 국력의 변화와 세력관계의 불확실성을 초래하고 있으며, 이러한 불확실성은 갈등과 분쟁의 가능성을 증가시킨다는 점을 강조한다.

한편, 중도적 입장은 낙관적 시각과 회의적 시각이 모두 너무 한쪽 측면만을 강조하고 있음을 비판하며, 현재 동아시아에는 안정적 요인과 불안정적 요인이 혼재하고 있으며, 이와 같은 현상은 앞으로도 지속될 것이라고 주장한다. 따라서 이들은 동아시아 국제질서에 긍정적인 측면을 부각시키고 부정적인 측면을 억제시킴으로써 이 지역의 평화와 안정을 도모해야 한다는 점에 초점을 맞춘다.

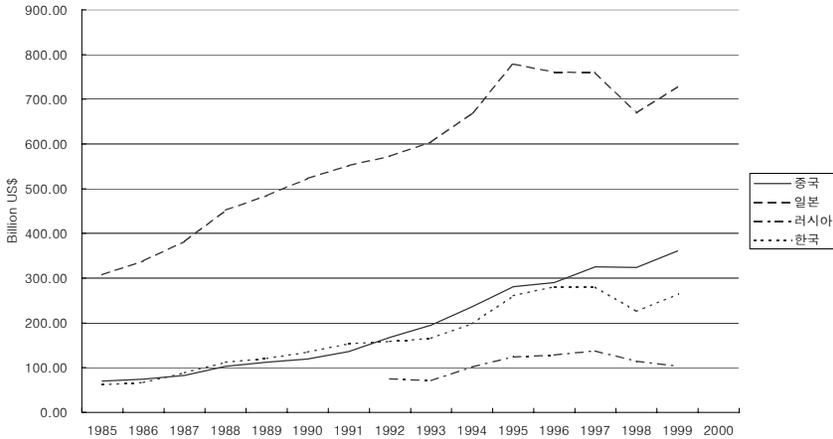
1. 낙관적 시각

자유주의적 낙관론은¹⁾ 경제성장과 경제적 상호의존이 가져오는 ‘평화적 효과’를 강조한다. 국가간 무역확장과 상호의존성의 확대는 서로 협력할 경우 누릴 수 있는 잠재적 이득을 증진시키는 한편, 전쟁의 비용은 더욱 증폭시킨다. 또한 확대되는 상호의존을 관리하고 안정적 국제관계를 유지하기 위한 제도형성이 촉진됨으로써 국가들 간의 평화적 협력관계가 지속될 수 있다는 논리이다.

이런 관점에서 낙관론자들은 동아시아의 경제적 역동성에 주목한다. 동아시아의 경제는 [표-1]에서 볼 수 있듯이 1980년대 이후 경제위기를 겪은 1997~8년을 제외하고는 꾸준히 성장하고 있다. 전체 규모 면에서 아시아의 수출 및 수입 비중은 1980년 세계전체의 15.9% 및 16.9%에서 2000년 28.7% 및 24.9%로 증가하였다. 아울러 역내 국가간 경제적 상호의존이 꾸준히 증대되고 있다. 동아시아의 역내 수출비율은 1990년대 초반부터 급증하여 1985년의 34%에서 1996년에는 51.9%로 증가하였다. 아시아가 경제위기를 겪은 이후인 99년에는 역내 수출비중이 46.6%로 감소하였으나, 2000년에는 다시 48.9%로 증가하였다. 이는 유럽에는 미치지 못하지만 북미지역과는 동일한 수준에 도달한 것이다. 투자 부문에 있어서도 역내 투자비율이 점차 높아지고 있다.²⁾

-
- 1) 이러한 시각에 대해서는 다음을 참조할 것. Ming Wan, “Wealth and Power: Economic Transformation of Security,” *Harvard International Review*, Vol. 18, No. 2 (Spring 1996), pp. 20~21 & 69; James Richardson, “Asia-Pacific: The Case for Geo-political Optimism,” *The National Interest*, No. 38 (Winter 1994/95), pp. 28~39; 정진영, “동아시아 경제협력과 지역안보: 동아시아 불안정론에 대한 비판,” 김태현 편. 『신동아시아 안보질서』 (성남: 세종연구소, 1997), pp. 153~186.
- 2) 강명세, “동아시아 지역주의는 가능할 것인가?” 진창수 편, 『동북아시아에서의 경제협력의 정치경제』 (성남: 세종연구소, 2002), pp. 18~20; 박번순, “동아시아의 경제통합” (삼성경제연구소 연구보고서, 2001. 11), www.seri.org/db/dbRptV.html?s_menu=0101&pub_key=db20011103&search_gubun=1&sYear=2001.

[표-1] 동북아 주요 국가의 무역량 변화, 1985-2000



출처: 이호철, “탈냉전 동북아 세력균형과 상호의존” (2001년도 한국정치학회 연례 학술회의 발표 논문, 2001. 12. 5), p. 5.

따라서 낙관론자들은 이와 같은 동아시아 국가간의 무역과 투자활동 증대는 역내 국가들에게 경제적 이득을 줄 뿐만 아니라 보다 지속적인 협력을 촉진시키는 대신 적대감과 마찰의 위험성을 줄일 것이라고 본다. 중국은 이러한 경제·안보 연계의 좋은 예이다. 중국은 역내 안보질서의 가장 위협적인 요인으로 간주되어 왔다. 이는 무력통일의 가능성을 배제하지 않고 있는 대만과의 관계, 남중국해에서의 영토분쟁, 군사력 증강 등의 요인들에 근거한다. 그러나 중국의 지도부가 이들 중 어느 하나의 안보정책을 일방적으로 추진함으로써 그 동안 중국이 역내 경제적 상호의존에 깊이 참여함으로써 얻고 있는 경제적 이득을 포기할 가능성은 지극히 낮다. 중국 경제는 한국, 일본을 포함한 동북아에서 중국의 남부해안지방, 대만, 홍콩, 그리고 다른 동남아 국가들에 이르는 역내 지역경제 속에 긴밀하게 편입되어 있기 때문이다.³⁾

지역의 경제적 역동성에 힘입어 심화되고 있는 동아시아의 경제적 상호

3) 이호철, “탈냉전 동아시아 국제질서: 안보와 경제의 상호관계,” 『국제정치경제연구』 제1집 (1997. 12), p. 55.

의존을 관리하기 위한 경제협력 제도화 시도 또한 고무적인 현상으로 해석되고 있다. 일반적으로 경제적 상호의존이 증대하게 되면 이를 관리하기 위한 규범과 규칙이 필요하게 된다. 규범과 규칙에 따른 경제적 상호의존의 성공적인 관리 경험이 축적되어 가면 지역내 경제관계는 더욱 제도화되어 갈 것이고, 국가는 이러한 제도들을 준수함으로써 더 많은 이득을 보게되는 반면, 이러한 제도들을 우회하는 비용은 증대하게 된다. 그 결과 한 국가가 일방적으로 자국의 안보이익을 추진하려는 행동은 상당한 제약을 받을 수밖에 없다. 즉 규칙과 규범의 협상과 제도의 형성을 통해서 국가간 상호의존의 성공적인 관리가 진전되면 될수록 그 국가가 자국의 안보정책을 일방적으로 추진하는 비용은 감당할 수 없을 정도로 증대하게 된다.

이런 측면에서 APEC은 아시아·태평양 국가들간의 경제협력을 위한 대표적인 기구라고 할 수 있다. 1989년 아·태 국가 사이의 느슨한 경제협의체로 시작된 APEC은 상당한 수준의 제도화의 효과를 이룩한 것으로 평가된다.⁴⁾ APEC의 일차적 목적은 역내에 증대하는 경제적 상호의존을 관리하고 제도화함으로써 경제협력을 촉진시키는 데 있다. 그러나 APEC은 보다 근본적으로 정치적 동기에 의해서 강화·유지되는 측면 또한 무시할 수 없다. 미국 시장에 대한 역내 국가들의 접근을 지속하는 한편 미국의 일방적이고 양자적인 압력을 제어하고, 미국의 적극적 참여를 지속시켜 일본의 경제적 지배와 군사대국화를 견제하며, 중국을 역내 경제적 상호의존의 망으로 적극 참여시켜 잠재적 안보위협을 감소시킨다는 정치적, 안보적 고려가 APEC의 근거로 공유되고 있는 것이다.⁵⁾

자유주의자들은 동아시아의 미래를 낙관하는 또 다른 이유로 동아시아의 경제발전이 역내 국가들의 민주화를 촉진시키고 있으며, 이와 같은 민주주의의 확산은 역내 국가들간의 갈등과 전쟁의 가능성을 감소시킬 것이라는 점을 들고 있다.⁶⁾

4) APEC에 대한 자세한 논의는 Woo Sik Kee et al., *APEC and a New Pacific Community: Issues and Prospects* (Seoul: the Sejong Institute, 1995), 특히 Part I 참조.

5) 이호철, “탈냉전 동아시아 국제질서,” pp. 54~55.

6) 이와 같은 입장은 “민주주의 국가끼리는 싸우지 않는다”는 소위 ‘민주평화론’에

자유주의 모델에 따르면 경제발전의 성공은 민주주의의 장래를 더욱 밝게 만든다. 이에 따르면 경제성장은 정치적 다원주의를 가능케 하며, 개인의 자유를 신장하고 정치 민주화를 촉진하며 인권보장을 가능케 한다. 또한 중산층, 지식인, 사업가 및 전문직 종사자 등 각종 사회그룹의 성장 및 활성화를 가져온다. 이들 집단은 수입이 늘어나고 사회적 위치가 증진될수록 더 많은 권리를 요구하고 자유를 달라는 요구와 압력을 행사한다. 또한 한 나라에서 민주주의가 승리하거나 성공하는 것을 보게되면 다른 나라 사람들도 그들의 국가를 향해 더 많은 민주화와 인권을 요구하게 될 것이다.

아시아에서도 경제성장과 함께 민주화의 추세가 빨라지고 있다. 한국, 대만과 같은 나라에서는 여당 세력의 권력 독점화 전통이 이미 무너졌으며, 필리핀에서도 민주화가 진행되고 있다. 물론 아직 적지 않은 아시아 국가들이 비민주적인 체제를 유지하고 있다. 예를 들어 중국의 민주화 투쟁은 1989년 천안문 사태 이후 침체기에 처해 있고, 미얀마와 베트남에서도 여전히 권위주의적인 체제가 지속되고 있다. 또한 북한에서도 경직된 공산주의 독재가 견고하게 버티고 있다. 그러나 태국, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르 등을 포함한 대부분의 아시아 국가들에서 보다 많은 자유와 참여를 요구하는 목소리와 압력이 증가되고 있다. 자유주의 낙관론자들은 이러한 민주화의 과정이 곧 다른 아시아 국가들에게도 전파될 것이며, 따라서 이 지역에 지속 가능한 평화체제가 구축될 수 있을 것으로 내다본다.⁷⁾

한편 일부 낙관론자들은 동아시아의 장래가 밝은데도 불구하고 ‘불안정론’이 제기되는 것은 동아시아에 있어서의 불안정과 갈등이 미국과 유럽에 이익이 될 수 있기 때문이라는 점을 지적하기도 한다. 동아시아 지역질서가 불안정하게 되면 동아시아로부터의 경제적 도전이 약화되고 막대한 군수산업의 시장이 등장함을 의미할 뿐만 아니라 동아시아 국가들에 대한 영향력 증대의 기회를 가져올 것이기 때문에 주로 서구 학자들이 동아시아

바탕을 두고 있다. Michael Doyle, "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4 (December 1986) 참조.

7) 동아시아에서 민주평화의 실현 가능성에 대한 자세한 논의는 현인택, "민주평화와 동아시아의 미래," 이상우, 『21세기 동아시아와 한국 I』 (서울: 으뜸, 1998), pp. 235~271 참조.

아의 불안정을 강조하고 있다는 논리이다.⁸⁾

2. 회의적 시각

동아시아 미래에 대한 회의적 시각은⁹⁾ 현실주의적 입장에 기반하고 있다. 현실주의자들은 국제체제의 안정과 평화는 힘의 균형과 전력적 평형의 움직임에 좌우된다는 것이다. 현실주의자들은 탈냉전기 동북아에 나타나는 힘의 다극화 양상은 국가들 간에 힘의 균형을 깨뜨리는 불안정 요인이 될 것으로 내다보고 있다. 또한 급속한 경제성장은 국가를 부유하게 만들기도 하지만, 이들로 하여금 군사력 팽창에 더 매달리게 하기도 한다. 이러한 측면에서 볼 때, 경제력과 군사력의 팽창과 함께 부상하고 있는 중국은 장차 아시아에서 현상변경을 요구하고 나설 소지를 다분히 안고 있어 위험 부담이 된다고 지적한다.

현실주의자들은 ‘상호의존의 증대가 평화를 가져온다’는 주장에 회의적이다. 이들은 동아시아 지역에 있어서 경제적 상호의존과 안보협력의 관계에 대한 비관적 시각의 근거로 다음과 같은 점들을 제시하고 있다. 첫째, 동아시아 국가들이 상호의존적이고 자유로운 세계경제질서에 참여하고 있는 정도는 국가들간에 큰 차이가 있고, 설사 일본과 같이 깊숙이 참여하고 있는 국가들마저도 높은 수준의 비관세 장벽을 유지하고 있다.

둘째, 역동적인 경제성장에도 불구하고 지역내 국가들간의 상호의존 수준은 유럽에 비하여 크게 낮다. 물론 경제성장이 지속됨에 따라 역내 국가들간의 상호의존 수준이 높아지겠지만, 이 경우에는 지역경제기구의 부재

8) 예를 들어 정진영, “동아시아의 경제협력과 지역안보,” p. 185 참조.

9) 이러한 시각에 대해서는 다음을 참조할 것. Aaron Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia,” *International Security*, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993/94), pp. 5~24; Barry Buzan, and Gerald. Segal, “Rethinking East Asian Security,” *Survival*, Vol. 36, No. 2 (Summer 1994); 김태현, “신세계질서와 동아시아: 한국의 선택,” 김태현 편 『신동아시아 안보질서』 (성남: 세종연구소, 1997), pp. 7~42; 안청시, “21세기 동북아 안보질서,” 이상우 편저, 『21세기 동아시아와 한국 I』, pp. 273~292.; 한태준, “동아시아 경제협력과 지역안보: 경제낙관론에 대한 비판,” 김태현 편, 『신동아시아 안보질서』, pp. 131~152.

로 인하여 상호의존에 따른 갈등을 관리하기 힘들 것이다 다른 한편, 불평등한 상호의존관계에 따른 불평등한 권력관계가 갈등의 씨앗이 될 것이다.

셋째, 경제적 상호의존이 반드시 긴장과 갈등에 대한 방어책은 아니다. 즉, 설사 상호의존의 수준이 높아진다고 하더라도 이것이 곧 자유주의자들의 주장처럼 평화를 가져오지는 않는다. 경제적 이해관계의 증대는 곧 갈등을 초래하고 간섭을 불러일으키는 원인이 될 수도 있다. 예컨대, 전략적 자원과 해로의 확보 필요성은 힘의 사용을 종종 정당화시킨다. 또한 어느 일방이 핵심적 안보이익에 위협을 받고 있다고 생각할 때에는 상대국과의 경제관계가 아무리 긴밀하고 중요하다 할지라도 이를 지키려 할 것이며, 때로는 전쟁도 불사할 것이다. 예를 들어 대만과 중국은 긴밀한 경제적 유대관계를 유지하고 있다. 그럼에도 불구하고 대만의 독립이나 중국통일 문제가 불거져 나올 때마나 중국은 무력으로 대만을 위협하는 일까지 서슴지 않는다.¹⁰⁾

넷째, 동아시아의 다자주의와 경제협력의 제도화가 유럽 등과는 달리 최근에야 시작되었으며, 그 진전 상태도 느리다는 점에 주목한다. 아울러 동아시아에서 현재 활동하고 있는 기구들이나 태동중인 협력방안들도 상호신뢰와 자신감에 바탕을 둔 것이라기보다는 오히려 상대를 의심하고 두려워하는 상태에서 만들어진 경우가 많다고 한다.¹¹⁾

아울러 최근 야기된 일부 동아시아 국가의 금융·경제위기는 단순히 경제적 문제를 넘어 정치·사회적 혼란을 유도, 지역 전체의 안정을 해칠 수 있는 요인으로 지목되고 있다.

회의론자들은 동아시아의 민주화 추세에 대해서도, 비록 이 지역의 민

10) 이 문제와 관련, 코사는 경제적 상호의존에 대한 지나친 확신은 오히려 주변 위협에 대해 잘못된 대비책을 초래할 수 있다고 지적한다. 예를 들어 1990년 이라크가 군대를 쿠웨이트와의 국경에 전진 배치 시켜 전운이 높아졌을 때, 쿠웨이트 정부관리들은 이라크가 쿠웨이트에 경제적으로 많은 의존하고 있기 때문에 감히 쿠웨이트를 공격하지 못할 것이라고 생각하고 있었다고 한다. Ralph A. Cossa & Jane Khanna, "East Asia: Economic Interdependence and Regional Security," *International Affairs*, Vol. 73, No. 2 (April 1997), p. 224.

11) 이와 관련 부잔과 시갈은 동아시아는 다자주의의 씨를 뿌리고 성장시키기 힘든 곳이라고 강조한다. Buzan & Segal, "Rethinking East Asian Security," p. 16.

주화가 크게 진척되기는 했지만 지역 전체로 볼 때, ‘민주평화론’의 가설이 적용되기는 어렵다고 지적한다. 특히 동아시아의 정치문화는 권위주의적 성향을 갖고 있고 투명성이 부족하기 때문에 갈등과 오해가 발생하기 쉽다고 주장한다.

현실주의적 회의론자들은 동아시아 지역 내의 고유한 분쟁가능요인들 또한 지역안보의 위협요인으로 지적한다. 한반도 분단과 대만 문제는 이 지역 최대의 잠재적 불안정 요인으로 남아있다. 여기에 북방열도에 대한 일본과 러시아간의 영토분쟁, 남사군도에 대한 주변국들간의 긴장과 분쟁 가능성도 동아시아 평화의 위협요인으로 존재하고 있다. 또한 중국, 북한, 캄보디아 등의 국내정치의 급격한 변화 가능성 또한 지역안보질서에 충격과 과장을 미칠 수 있다.¹²⁾ 최근 북한이 핵개발을 시인한 이후 이 문제를 둘러싼 북한과 미국간의 대립과 이로 인한 한반도의 위기 조성은 회의론자들의 시각을 뒷받침하는 대표적인 사례라고 할 수 있을 것이다.

이와 같은 상황에서 동아시아 지역에 힘의 사용에 대한 제한체거나 책임감 또는 투명성이 결여되어 있다는 점은 이 지역의 장래를 더욱 어둡게 하고 있다.¹³⁾ 이러한 관점에서 대표적인 회의론자라고 할 수 있는 프라이드버그(Aaron Friedberg)는 유럽과 달리 탈냉전 시대 동아시아는 군사적 경쟁의 분위기가 성숙되고 있다며, “유럽의 과거가 동아시아의 미래”라고 주장한다.¹⁴⁾

3. 중도적 시각

동아시아의 새로운 국제질서를 예측함에 있어서 탈냉전 초기에는 현실주의 혹은 자유주의 이론에 입각하여 동아시아의 미래를 비관적으로만 예

12) 동아시아에서의 갈등 요인과 지역분쟁 가능성에 대한 자세한 논의는 다음을 참조할 것. 권호연, “동아시아의 갈등요인: 정치경제적 측면에서,” 김태현 편, 『신동아시아 안보질서』, pp. 43~58; 홍규덕, “동아시아의 지역분쟁,” 김태현 편, 『신동아시아 안보질서』, pp. 91~130.

13) Jonathan Pollack, “Sources of Instability and Conflict in Northeast Asia,” *Arms Control Today* (November 1994), p. 3.

14) Friedberg, “Ripe for Rivalry,” p. 7.

측하거나 혹은 낙관적인 측면만을 강조하는 연구들이 주류를 이루었다. 그러나 1990년대 후반기에 접어들면서 보다 중립적인 입장에서 회의론과 낙관론의 장·단점을 평가하고, 이를 기반으로 보다 바람직한 안보질서가 수립될 수 있도록 하는 데 필요한 행동전략이 무엇인가를 알아내려는 시도가 늘어나기 시작하였다.¹⁵⁾

중도론자들은 회의론과 낙관론의 문제점을 다음과 같이 지적한다. 첫째, 회의론과 낙관론은 모두 일방적이고 결정론적인 예측을 하고 있다. 그러나 현실 세계는 한쪽 방향으로만 흐르지 않는다. 즉, 경제와 안보의 관계는 시간적·공간적 상황에 따라 다르게 나타나게 된다.¹⁶⁾

둘째, 현실주의적 회의론이건 자유주의적 낙관론이건 동아시아 국제질서의 현재를 분석하고 미래를 전망하는데는 불완전하다. 현실주의적 비판론은 탈냉전의 구조적 조건에만 분석의 초점을 두고 ‘다극화의 역동성’이 야기할 불안정성을 지나치게 강조하는 반면, 경제적 상호의존의 증대, 이를 관리하기 위한 국가간 협력과 제도의 형성 등 국제정치 ‘과정’의 역할을 지나치게 경시하는 문제를 보이고 있다. 한편, 자유주의적 낙관론은 이와는 반대로 구조적 제약성과 역내 안보 위협적 요인들은 지나치게 경시하는 경향이 있다.¹⁷⁾

셋째, 경제와 안보와의 관계를 파악하는데 있어서 회의론과 낙관론의

15) 이러한 입장에 대해서는 다음을 참조할 것. Cossa & Khanna, “East Asia: Economic Interdependence and Regional Security,” pp. 219~234; Chung-in Moon, “Economic Interdependence and the Implications for Security in Northeast Asia,” *Asian Perspective*, Vol. 19, No. 2 (Fall-Winter 1995), pp. 29~52; Gerald Segal, “How Insecure is Pacific Asia?” *International Affairs*, Vol. 73, No. 2 (April 1997), pp. 235~249; Dennis Patterson, “Security in Post-Cold War Northeast Asia: The Problem of Theory,” in Kwang Il Baek, ed., *Comprehensive Security and Multilateralism in Post-Cold War East Asia* (Seoul: KAIS, 1998), pp. 3~24; 김국진, “동아시아의 평화질서,” 이상우 편저, 『21세기 동아시아와 한국 I』, pp. 197~218; 이호철, “탈냉전 동아시아 국제질서: 안보와 경제의 상호관계,” 『국제정치경제연구』 1(1997. 12), pp. 49~60.

16) Moon, “Economic Interdependence,” p. 33.

17) 이호철, “탈냉전 동아시아 국제질서,” pp. 56~58; Segal, “How Insecure is Pacific Asia?,” p. 249.

논쟁은 안보를 경제적 상호의존성의 종속변수로만 취급하는 경향이 있다. 그러나 코사(Ralph Cossa)가 지적한 바와 같이 다른 지역은 물론이거니와 특히 동아시아에서는 경제, 정치, 안보 문제가 서로 밀접하게 연계되어 있기 때문에 “경제적 고려가 안보문제에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 대부분의 정치 혹은 안보문제는 경제관계에 영향을 미친다.”¹⁸⁾ 따라서 동아시아의 지역안정성은 지역 안보증진을 위한 안보논리와 역동적 경제발전을 위한 경제논리간의 상호작용에 따라 변화한다고 할 수 있다. 그리고 경제와 안보는 상호작용하면서 지역안정성을 강화시키거나 악화시킬 수 있다. 즉, 그 결과는 악순환(vicious cycle)으로 나타날 수도 있고, 호순환(virtuous cycle)으로 나타날 수도 있다.¹⁹⁾

이와 같은 문제의식 하에, 중도적 시각은 ‘현실에서 어떻게 경제와 안보간의 상호작용이 호순환 하도록 관리하여 동아시아의 안정과 평화를 증진시킬 것인가’하는 데 초점을 맞추고 있다. 이와 관련 문정인은 경제적 상호의존성과 안보 사이에는 인간과 그들의 의향, 의지 그리고 계획이 놓여 있으며, 인간은 양자간의 연계를 목적하는 방향으로 움직일 수 있다고 강조한다.²⁰⁾

동아시아에서의 경제적 상호의존성과 지역내 갈등에 대한 경험적 연구도 ‘관리’의 중요성을 입증하고 있다. 동아시아 주요 국가들간의 무역량 증가와 갈등의 관계를 분석한 허태회는 무역을 통한 국가간 경제적 연계가 그들간의 협력에 어느 정도 긍정적인 영향을 미치는 것은 사실이지만, 지역내 상호의존성 증가가 반드시 협력을 증진시키는 것은 아니며, 구성원간의 지속적인 조정과 관리가 필요하다고 지적한다.²¹⁾

18) Cossa & Khanna, “East Asia: Economic Interdependence and Regional Security,” p. 223.

19) 이호철, “탈냉전 동아시아 국제질서,” p. 56.

20) Moon, “Economic Interdependence,” p. 33.

21) Tae-hoi Huh, “Economic Interdependence and International Conflicts in the Asia-Pacific,” *Asian Perspective*, Vol. 21, No. 1 (Spring-Summer 1997), pp. 233~258.

III. 안보, 경제 그리고 지역협력 강화 전략

동아시아에는 역내 질서에 대한 안정적 요인과 불안정적 요인이 동시에 존재하고 있으며, 앞으로도 이런 현상은 지속될 가능성이 높다. 동아시아 국가들간의 경제적 상호의존성이 점차 증대되어 왔고 앞으로도 그것은 변함없는 추세가 될 것이며, 자유주의자들이 주장하듯이 경제적 역동성은 이 지역의 안정적인 안보환경 유지에 도움이 될 것이다. 그러나 동아시아에는 다양한 지역내 갈등 및 분쟁 요인들이 존재하고 있으며, 현실주의자들이 강조하듯이 이로 인한 안보환경의 변화 또는 위협은 역내 경제협력에 부정적 영향을 미칠 것이다. 그렇다면 동아시아 지역에서 증대하는 경제적 상호의존과 유동적인 안보관계를 긍정적 상승 작용으로 가동시키기 위해서 추진되어야 할 과제들은 무엇인가?

앞에서 언급하였듯이 동아시아의 장래에 대한 현실주의적 분석이나 자유주의적 분석은 모두 불완전한 것이 사실이다. 그러나 이론적 틀에 기초한 그들의 분석이 이 지역에 실현 가능하고 바람직한 국제질서를 수립하는데 필요한 행동전략이 무엇인가를 알아내는 데 유익한 준거기준을 마련해주는 것도 분명하다. 즉, 양쪽 주장은 각각 동아시아의 미래를 예측하고 해결책을 수립함에 있어서 충분조건은 될 수 없어도 필요조건은 될 수 있으며, 따라서 양쪽의 주장 중 긍정적인 측면을 확대시키고 부정적인 측면을 축소시키는 방향에서 해결책을 찾을 수 있을 것이다.

우선 역내 세력균형의 유지를 위한 균형자가 필요하다. 19세기 서구세력이 동아시아에 침투한 이래 이 지역의 세력균형은 주로 외부세력에 의해서 이루어져 왔다.²²⁾ 따라서 냉전이 종식된 이후 소련의 세력이 현저히 약화되고, 미국도 필리핀 기지를 폐지하는 등 아시아에서의 군사적 역할을 축소시키려는 움직임을 보이자 이 지역에서의 힘의 공백과 이에 따른 불안정에 대한 우려가 높아졌다. 특히 현실주의자들은 군사적·경제적으로 급속히 성장하고 있는 중국의 등장으로 인한 역내 권력투쟁과 이에 따른 지

22) Michael Yahuda, *The International Politics of Asia-Pacific* (London: Routledge, 1996), pp. 1~17.

역 불안정성을 우려하였다.²³⁾

1995년 2월 미 국방성이 발표한 ‘동아시아·태평양지역 안보전략보고서(EASR)’에서 미국이 계속 동아시아에 10만명 정도의 군대를 상주시키는 등, 아시아에서 “개입 및 확대(engagement and enlargement)” 정책을 유지할 것임을 선언함으로써 이 지역에서 힘의 공백 문제는 어느 정도 해결되었다고 할 수 있다. 미국은 이 보고서에서 아시아에서 미국이 추구할 이익으로서 ① 평화와 안보, ② 지역에 대한 상업적 접근, ③ 항해의 자유, ④ 패권국의 등장 방지 등을 제시하였다.²⁴⁾ 현재 미국의 이러한 세력 균형자로서의 역할은 대부분의 동아시아 국가들로부터 환영받고 있는 것으로 평가된다.

그러나 미국이 균형자의 역할을 넘어서 패권을 추구할 경우 이는 오히려 동아시아에 불안정을 초래할 수 있다. 최근 부시 행정부의 힘을 앞세운 외교는 그런 조짐을 보이고 있는 것이 사실이다. 부시 행정부는 2001년 대외정책의 전략적 중심 축을 아시아로 옮긴다는 원칙이 포함된 ‘원 플러스(One-Plus)’ 전략을 미국의 새로운 전략 틀을 마련하였다. 미국은 이에 입각하여 아시아 지역에서 일본, 한국, 호주와 보다 긴밀한 안보유대를 형성해야 하며, 일본의 군사력은 아시아 지역의 미군사력을 지원하기 위해 보다 긴밀하게 통합되어야 한다고 인식하고 있다. 반면 중국을 ‘전략적 동반자(strategic partner)’로 인식한 클린턴 행정부와 달리 부시 행정부는 중국을 미국의 이익을 침해할 수 있는 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 간주하고 이에 대한 대비의 필요성을 강조하고 있다. 또한 부시 행정부는 동아시아 지역에서 미국이 계속해서 동맹을 유지·강화하고 패권을 유지하기 위한 전략의 일환으로 미사일방어(MD) 체제 구축을

23) 중국 위협론에 대해서는 David Shambaugh, “Growing Strong: China’s Challenge to Asian Security,” *Survival*, Vol. 36, No. 2 (Summer 1994); Gerald Segal, “East Asia and the ‘Constraint’ of China,” *International Security*, Vol. 20, No. 4 (Spring 1996), pp. 107~135.

24) US Department of Defense, “United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region,” February 1995. 이 보고서의 작성을 주도한 나이(Joseph S. Nye)는 “The Case for Deep Engagement,” *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4 (July/August 1995), pp. 90~101에서 상기 보고서 내용을 소개하며 아시아에 대한 미국의 적극적 개입 필요성을 역설하였다.

추진하고 있다.²⁵⁾ 이와 같은 미국의 공세적인 외교정책에 대해서 중국과 러시아는 강력하게 반발하고 있으며, 이는 동아시아의 불안 요인으로 작용하고 있다. 아울러 9·11 테러사태 이후 세계 국가들에 대해 테러를 지원하는가 여부에 따라 적과 동지를 구분하는 대외정책 기준을 세운 것도 동아시아에 긴장감을 조성하고 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 동아시아의 안정적 평화 유지를 위해서는 ‘외부 균형자’ 뿐만 아니라 ‘내부 균형자’가 필요하다. 현재 아시아에서 중국의 힘을 단독으로 견제할 수 있는 나라는 일본 정도일 것이다. 그러나 일본의 군사대국화는 중국과의 세력다툼 및 군비경쟁을 유발할 수 있을 뿐만 아니라 역사적 유산으로 인한 주변국들의 반대를 초래할 가능성이 크다. 이러한 측면에서 볼 때, 동아시아에서는 다자 기구가 균형자의 역할을 담당하는 방법을 고려할 수 있다. 이는 자유주의적 낙관론자들이 선호하는 아시아에서의 다자주의의 활성화와도 맥을 같이 하는 것이라고 할 수 있다.

현재 동아시아 지역에서 이와 같은 역할을 담당할 수 있는 기구로 ASEAN 지역포럼(ARF)을 들 수 있다. 1994년 설립된 이 기구는 신뢰 구축조치의 증진, 예방외교 개발, 분쟁에 대한 접근법의 정교화 등을 목적으로 하고 있다. ARF는 동아시아 지역내의 유일한 안보 및 협력을 위한 대화협의체로 자리를 잡아가고 있으며, 미·일·중·러 등 역내 주요 국가들에게 역내 안보문제에 대한 대화의 장을 제공하고 있다는 점에서 의미가 큰 것으로 평가되고 있다.²⁶⁾ 특히 ARF는 1995년 브루나이 회의에서 남사군도 문제의 평화적 해결에 대한 중국의 약속을 확보하는 등 지역분쟁의 해결은 물론 중국을 견제할 수 있는 균형자의 역할을 할 수 있음을 보여주었다.²⁷⁾ 아울러 2000년에는 북한을 회원국으로 받아들이고 북한의 핵

25) Robert Zoellick, “A Republican Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/February 2000), p. 74; 오일환, “부시행정부 등장 이후 미국의 대북정책 현황과 전망” (2002년도 한국국제정치학회 춘계학술회의 발표 논문, 2001. 4. 26), pp. 2~4.

26) Michael Leifer, “The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN’s Model of Regional Security,” *Adelphi Paper 302* (London: IISS, 1996) 참조.

27) 균형자로서의 ARF의 역할에 대한 논의는, Segal, “How Insecure is Pacific Asia?,” p. 247 참조.

및 미사일 개발에 대한 우려를 표명하는 등 동아시아 평화 유지를 위한 역할을 넓혀가고 있다.

여기서 우리는 중국, 북한 등이 왜 ARF에 가입하고, 또 자신들이 곁근하게 생각하는 문제들을 역내 다른 회원국들과 논의하는가 하는 이유를 생각해 볼 필요가 있다. 그 주요 이유는 역내 국가들과의 친선관계를 유지하고 나아가 자신들에게 필요한 경제협력을 증진시키기 위한 것이라고 할 수 있다. 그리고 이와 같은 측면은 자유주의자들이 중요시하는 경제적 상호의존성과 다자주의의 확대가 현실주의자들이 강조하는 세력균형의 유지에도 도움이 될 수 있음을 시사하는 것이라고 할 수 있다. 다시 말해 동아시아에서 평화와 안정을 견고하게 유지하기 위해서는 어느 한 방법으로만은 불충분하며, 세력균형의 유지와 경제적 상호의존 및 다자주의의 제도가 모두 필요하다고 할 수 있다.

역내 경제협력을 제도화함에 있어서도 위에서 언급한 안보와 경제의 상호작용을 고려할 때, 반드시 그 안보적 효과를 고려해야 한다. 따라서 동아시아에서 다자간 경제협력을 제도화하고자 할 때 미국과 중국의 참여가 필요하다. 현재 미국은 역내 안보관계를 안정화시키는데 결정적으로 중요한 역할을 수행하고 있을 뿐만 아니라 EASR에도 나타났듯이 이 지역과 경제관계도 중요시하고 있다. 또한 아시아 지역 국가들도 아직 경제적으로 미국에게 상당히 의존하고 있다. 아울러 그 잠재적 안보위협을 고려할 때, 중국의 참여도 중요하다. 역내 증대하는 경제적 상호의존과 이로 인한 중국의 경제성장은- 남사군도 문제 해결의 예에서 볼 수 있듯이- 중국이 그 안보목적을 일방적으로 추진함으로써 발생할 수 있는 역내 불안정성을 크게 완화할 수 있을 것이다.²⁸⁾

이러한 시각에서 볼 때, ‘열린 지역주의(open regionalism)’을 표방하고 있는 APEC 체제의 발전은 다자간 경제협력체의 구축을 위한 바람직한 징후라고 할 수 있다. 아울러 APEC은 앞으로 동아시아의 번영에 대한 위협을 저지하고, 탈냉전시대에 예상되는 동북아의 정치·경제적 변화와

28) 이호철, “탈냉전 동아시아 국제질서,” pp. 57~58, 김국진, “동아시아의 평화질서,” pp. 207~208도 같은 맥락에서 미국을 제외한 동아시아 지역 협력체 구성은 어려울 것이라고 주장한다.

안보상의 긴장요인들을 감소시키는 데도 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.²⁹⁾

그러나 비록 APEC, ARF 등 지역내 다자 협의체가 꾸준히 발전하고 있으나 그 속도가 매우 느린 것이 사실이다. 유럽의 경우와 비교하면 더욱 그렇다. 유럽과는 다른 아시아의 특징 때문이다.³⁰⁾ 첫째, 동아시아 국가들은 공통된 안보의식이 결여되어 있다. 예를 들어 냉전시대에도 이 지역에는 미·소를 중심으로 동맹그룹이 대치한 가운데 미국을 중심으로 한 자유민주주의 국가 그룹 내에서 간극이 존재했던 것만큼 공산주의 그룹 내에서도 상호 알력과 불신이 존재했다. 둘째, 동아시아 지역은 정치·경제·사회·문화적으로 지극히 다양하고 이질적인 국가들의 집합이다. 경제적으로 각국은 부존자원, 산업구조, 무역구조, 경제발전도, 소득수준 등 모든 지표에서 큰 격차를 보이고 있다. 정치적으로도 미국·중국·일본 등 강대국과 소국들이 혼재해 있고 문화적으로도 동서문화, 그리고 각종 종교적 배경이 상이한 이질적인 국가들이 어울려 있다. 셋째, 동아시아의 많은 국가에서는 아직도 국내적으로 정치적 취약성이 존재하고 정치·사회적 변혁이 진행되고 있다. 넷째, 동아시아는 지역을 단위로 한 정체성이 부족하고 다자주의 전통이 결여되어 있다. 특히 이 지역의 안보는 대체로 미국을 축으로 한 양자동맹의 틀 속에서 유지되어 왔다.

동아시아에서 국가의 주도에 의한 다자간 경제협력의 문제점을 보완해 줄 수 있는 장치로 주목할 만한 것이 이 지역에서 서서히 활성화되고 있

29) 이와 관련, 문정인은 향후 동아시아에서 나타날 수 있는 지역질서를 미국의 리더십에 의한 현상유지, 미국-일본의 양자패권, 일본의 군사화 혹은 중국의 지역패권화에 따른 닫힌 지역주의, 미국과 아시아 국가들이 함께하는 열린 지역주의, 그리고 유엔 주도하의 다자주의 등으로 예상하고, 열린 지역주의가 지역 협력과 안정을 유지하는데 있어서 가장 현실적이며 바람직한 체제라고 강조한다. Moon, "Economic Interdependence," pp. 41~49.

30) Rosemary Foot, "Pacific Asia: The Development of Regional Dialogue," in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 229~240; 이서항, "동아시아 다자안보대화," 이상우 편저, 『21세기 동아시아와 한국 I: 부상하는 새 지역질서』 (서울: 오름, 1998), pp. 319~343.

는 ‘국지적 경제협력지대(SREZs)’ 혹은 ‘자연경제지대(NETs)’이다.³¹⁾ 이러한 유형의 경제협력은 자원, 인력, 자금, 기술 등이 정치적 영역을 넘어 교류되는 것으로서 공식적인 정부간 경제협력이 아니라 인접한 국가들의 지방이나 도시들 사이에 대개 지방정부나 사기업들의 주도에 의해서 일어나고 있다.

물론 이러한 유형의 경제협력이 일어나기 위해서는 중앙정부의 정책변화가 있어야 한다. 즉, 한 국가가 억압적이고 제한적인 대외경제정책에서부터 국제적 경제교류를 허용하는 방향으로의 정책변화를 시도했을 때, 국지적 경제협력이 활성화될 수 있다. 국지적 경제협력이 확대되기 위해서는 또한 국제적 긴장이 어느 정도 완화되어 국경을 가로지른 지방간·기업 간 경제협력이 허용되어야 한다. 적대관계에 있는 인접국가들간에 이러한 협력이 지속되기는 불가능하기 때문이다. 이런 점에 있어서 동아시아 지역에 있어서 냉전구도가 해체되고 국제관계에 있어서 경제적 이익을 우선적으로 고려하는 환경의 등장이 국지적 경제협력의 활성화에 기여했다.

동남아 지역의 경우, 국지적 경제협력은 싱가포르를 중심으로 인도네시아의 리아우 지역과 말레이시아의 조호르 지역을 잇는 이른바 ‘성장의 삼각지대(growth triangle)’를 중심으로 발전해 왔다. 이 지역은 지리적 접근성과 더불어 경제적 보완성이 뛰어나고 각국 정부와 관련 지방정부의 의지가 매우 강해 성공적인 결과를 보여주고 있다.

동북아 지역에서는 중국의 경제특구와 개방지역 지정과 더불어 중국의 해안지방과 인근 국가들 사이에 국지적 경제협력지대가 등장하는 경향이 뚜렷하다. 우선 가장 먼저 등장했고 그리고 가장 활발히 작동하고 있는 국지적 경제지대로 중국의 광둥성과 복건성, 그리고 홍콩과 대만을 연결하는

31) Robert A. Scalapino, "Pacific-Asian Regionalism and the Korean Role," in Kee, *APEC and a New Pacific Community*, pp. 237~242; Amost A. Jordan and Jane Khanna, "Economic Interdependence and Challenges to the Nation-State: the Emergence of Natural Economic Territories in the Asia Pacific," *Journal of International Affairs*, Vol. 48, No. 2 (Winter 1995), pp. 433~462; Cossa & Khanna, "East Asia: Economic Interdependence and Regional Security," pp. 225~231; 정진영, "동아시아 경제협력과 지역안보," 167~172.

대화남 경제권(Greater South China Zone)을 꼽을 수 있다. 그 다음으로는 중국의 산둥반도, 발해만 지역과 한국의 서해안, 일본의 큐슈를 잇는 황해경제권(Yellow Sea Economic Zone)을 들 수 있다. 이 지역에는 일본과 한국의 자본과 기술이 중국의 산둥성과 동북부 지방으로 투자되면서 교류가 활발해지고 있다. 아울러 일본의 관서지방, 한국의 동해안 지역, 중국의 동북부와 만주지역, 러시아의 극동지역을 포괄하는 동해경제권(East Sea Economic Zone)의 개발에는 일본의 니가타 지방과 한국의 강원도 지방이 큰 관심을 보이고 있다.³²⁾

이와 같이 동아시아 지역에서 국지적 경제협력지대라는 특수한 유형의 지역경제협력이 발전하고 있는 이유는 바로 동아시아에서 국가 주도의 다자간 협력의 발전이 늦기 때문이다. 즉, 역내 정치·경제체제의 이질성, 경제발전 수준의 격차, 군사적 갈등구조의 상존, 다자 조약 체결 경험 부족 등 국가 주도의 다자주의의 확대를 더디게 하는 요인들이 바로 하위체계에서의 국지적 경제협력을 활성화시키는 요인으로 작동하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 동아시아에서 다자간 경제협력을 증진시키는데 있어서 APEC 등 국가간 공식적 다자 협력체와 국지적 경제협력은 상호보완적 역할을 하고 있다. 특히 국지적 경제협력이 심화될 경우 이 지역 사이에는 그들이 속한 중앙정부들간의 정치·안보적 긴장이 가져올 경제적 피해에 민감하게 반응할 것인 만큼, 중앙정부들이 보다 협력적인 국제관계를 유지토록 하는 요인으로 작용할 수 있다.

IV. 동북아 협력과 통일, 그리고 한국의 역할

동아시아 지역국가 간 안보협력과 경제협력이 조화를 이루어 역내 안정과 평화의 유지되어야 한국도 안보와 번영을 이룰 수 있다. 아울러 동아시아의 지역 질서는 남북관계 개선 및 통일 문제와 직결되어 있다. 우선 한반도가 동북아의 대표적인 위험지역으로 간주되어 왔다는 점을 고려할 때, 남북관계 개선과 상호 교류·협력의 증진은 동아시아의 안정성을 높일 것이

32) *Ibid.*, pp. 168~170.

다. 한편, 역내 국가 간 협력증진과 다자주의의 확대는 남북교류에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 또한 유럽과 독일통일의 관계에서 볼 수 있듯이, 역내 경제적 상호의존 및 안보협력의 확대와 이와 병행한 남북교류의 증진은 통일을 앞당길 수 있을 것이다.

한국은 그동안 동아시아의 경제협력 및 안보협력의 활성화를 위해 노력하였다. APEC, ARF 등에 적극적으로 참여하고 있으며, 동북아안보대화체(NEASED)를 제안하기도 하였다. 또한 북한, 중국, 미국과 함께 4자 회담을 통해 한반도 평화 및 동북아 안정을 추구하기도 하였다. 한국은 앞으로 국가간 협력체제 구축에 적극적으로 동참함과 동시에 국지적 경제협력을 활성화시키는데 보다 많은 노력을 기울일 필요가 있다고 생각한다. 남북관계 개선 및 통일을 고려할 때 더욱 그렇다.

한반도의 분단은 내부적 요인에도 기인하지만 국제적 요인이 보다 많이 작용한 것이 사실이다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등 한반도 주변 4강은 19세기부터 서로의 동아시아에서 각자의 영향력을 확대하기 위하여 서로 경쟁하였다. 이 과정에서 주변 4강은 최소한 한 번씩은 경쟁국과의 첨예한 갈등을 경험하였다. 19세기말과 20세기초의 청일전쟁과 러일전쟁, 제 2차세계 대전에서의 미국과 일본의 전쟁, 한국전쟁 당시 미국과 중국의 대립, 1950~60년대의 중소대립, 냉전기 미소간의 첨예한 갈등 등이 그것이다. 그리고 이 과정에서 전략적 요충지에 자리한 한반도는 항상 주요 경쟁의 대상이었고, 이는 분단의 주요 원인으로 작용하였다. 구한말 시기에는 중국과 일본, 혹은 러시아와 일본이 한국을 분할 점령하려는 시도가 있었고, 결국 2차세계 대전 이후 미국과 소련의 갈등은 한반도의 분단으로 이어졌다. 또한 1950년 한국전쟁의 발발과 미국 및 중국의 개입은 한반도 분단을 고착화시켰을 뿐만 아니라 한반도 문제를 더욱 국제화하였다. 아울러 냉전기 미·소의 대결은 남북대결을 확대 재생산시켰다.

이러한 역사적 배경을 고려할 때, 남북관계 개선 및 통일은 동북아 국가들의 평화와 협력 분위기가 조성될 때 비로소 원활하게 이루어질 수 있을 것이다. 그리고 냉전시기까지의 주변국간 갈등과 대립의 흔적이 아직 남아 있다는 점을 고려할 때, 동북아 및 한반도의 경제협력을 증진시키고 남북통일을 이루기 위해서는 국가 중심의 협력보다는 우선 하부 지역별로

국지적 경제협력을 활성화하는 것이 바람직 할 것이다.

현재 한국이 포함된 국지적 경제협력권 중 황해경제권은 활성화되고 있으나, 동해경제권은 유엔개발계획(UNDP)이 두만강유역개발을 주도하는 등 많은 논의가 이루어졌음에도 불구하고 인접국가들 사이의 갈등조절이 쉽지 않고 엄청난 인프라 투자가 필요하다는 문제 등 때문에 활성화되지 못하고 있다. 따라서 한국 정부는 관련국은 물론 관련 지방정부와의 긴밀한 협의를 통해 동해경제권의 개발에 앞장설 필요가 있다.

아울러 북한을 황해경제권 및 동해경제권에 참여시켜 남북교류와 지역 경제협력을 동시에 발전시켜야 한다. 이는 다음과 같은 장점을 지니고 있다. 첫째, 국지적 경제협력에서는 국가의 역할보다 지방정부 및 기업의 역할이 크기 때문에 남북간 상호 불신 및 정치·군사적 긴장의 영향을 줄일 수 있다. 둘째, 북한은 이미 중국의 동북 3성, 그리고 러시아의 시베리아 지역과 교류를 하고 있기 때문에 보다 쉽게 지역협력에 참여시킬 수 있다. 이와 관련, 북한이 1991년 동해경제권의 나진·선봉지역을 특구로 지정한 데 이어 최근 황해경제권에 속하는 신의주를 특구로 지정한 것은 북한이 지역경제협력의 참여와 이를 통한 경제성장에 관심이 많다는 것을 시사하고 있다. 셋째, 남북경협 확대에 대한 북한의 우려를 희석시킬 수 있다. 넷째, 따라서 남북교류와 지역 경제협력의 상승작용을 통한 ‘호순환’을 기대할 수 있다. 예를 들어 현재 남북대화의 주요 의제 중의 하나인 개성공단 조성이 황해경제권과 연계될 경우, 북한은 개성공단조성 사업에 보다 적극성을 띠는 것이며, 이는 남북대화 및 교류·협력을 활성화시킬 수 있고, 이는 다시 지역경제협력의 확대에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 신의주 특구 개발에도 마찬가지로 논리가 적용될 수 있을 것이다.

아울러 장기적으로 경의선과 동해선이 중국횡단철도(TCR) 및 시베리아 횡단철도(TSR)과 연결될 경우, 한반도는 지역경제권의 물류 중심지가 될 수 있을 뿐만 아니라 각 경제권을 연계시킴으로써 동북아의 경제적 네트워크의 중심이 될 수 있다. 그리고 이는 한반도 통일에 매우 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 역사적으로 한반도의 지정학적 위치 때문에 주변국들은 각기 한반도를 경쟁국가 자신에 대한 ‘공격용 발판’으로 사용할 것을 우려하였으며, 이는 한반도 분단의 주요 원인으로 작용하였다. 주변 강대국들이 이

런 인식을 계속 지니고 있을 경우, 그들은 한반도의 통일을 원치 않을 것이며, 그만큼 통일은 어려워 질 것이다. 반면, 한반도가 동북아 경제 네트워크의 중심이 될 경우, 주변국들은 한반도를 '경제협력의 발판'으로 활용하려 할 것이며, 그만큼 한반도 통일 과정은 원활해질 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 강명세. “동아시아 지역주의는 가능할 것인가?” 진창수 편. 『동북아시아에
서의 경제협력의 정치경제』 (성남: 세종연구소, 2002).
- 권호연. “동아시아의 갈등요인: 정치·경제적 측면에서.” 김태현 편. 『신동
아시아 안보질서』 (성남: 세종연구소, 1997).
- 김국진. “동아시아의 평화질서.” 이상우 편저. 『21세기 동아시아와 한국
I: 부상하는 새 지역질서』 (서울: 오름, 1998).
- 김태현. “신세계질서와 동아시아: 한국의 선택.” 김태현 편 『신동아시아 안
보질서』 (성남: 세종연구소, 1997).
- 박번순. “동아시아의 경제통합.” 삼성경제연구소 연구보고서, (2001. 11).
[http://www.seri.org/db/dbRptV.html?s_menu=0101&
pub_key=db20011103&search_gubun=1 &sYear=2001](http://www.seri.org/db/dbRptV.html?s_menu=0101&pub_key=db20011103&search_gubun=1 &sYear=2001).
- 안청시. “21세기 동북아 안보질서.” 이상우 편저. 『21세기 동아시아와 한
국 I: 부상하는 새 지역질서』 (서울: 오름, 1998).
- 이호철. “탈냉전 동아시아 국제질서: 안보와 경제의 상호관계.” 『국제정치
경제연구』 (1997. 12).
- 오일환. “부시행정부 등장 이후 미국의 대북정책 현황과 전망.” 2002년도
한국국제정치학회 춘계학술회의 발표 논문, (2001. 4. 26).
- 정진영. “동아시아 경제협력과 지역안보: 동아시아 불안정론에 대한 비판.”
김태현 편. 『신동아시아 안보질서』 (성남: 세종연구소, 1997).
- 한태준. “동아시아 경제협력과 지역안보: 경제낙관론에 대한 비판.” 김태현
편. 『신동아시아 안보질서』 (성남: 세종연구소, 1997).
- 홍규덕. “동아시아의 지역분쟁.” 김태현 편. 『신동아시아 안보질서』 (성남:
세종연구소, 1997).
- Buzan, Barry and Segal, Gerald. “Rethinking East Asian
Security.” *Survival*, Vol. 36, No. 2 (Summer 1994).
- Cossa, Ralph A. & Khanna, Jane. “East Asia: Economic
Interdependence and Regional Security.” *International
Affairs*, Vol. 73, No. 2 (April 1997).

- Doyle, Michael. "Liberalism and World Politics." *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4 (December 1986).
- Foot, Rosemary. "Pacific Asia: The Development of Regional Dialogue." in *Fawcett, Louise and Hurrell, Andrew eds. Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Friedberg, Aaron. "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia." *International Security*, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993/94).
- _____, "Warring States: Theoretical Models of Asia Pacific Security." *Harvard International Review*, Vol. 18, No. 2 (Spring 1996).
- Huh, Tae-hoi. "Economic Interdependence and International Conflicts in the Asia-Pacific." *Asian Perspective*, Vol. 21, No. 1 (Spring-Summer 1997).
- Kee, Woo Sik et al. *APEC and a New Pacific Community: Issues and Prospects*. Seoul: the Sejong Institute, 1995.
- Leifer, Michael. "The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN's Model of Regional Security." *Adelphi Paper* 302. London: IISS, 1996.
- Moon, Chung-in. "Economic Interdependence and the Implications for Security in Northeast Asia." *Asian Perspective*, Vol. 19, No. 2 (Fall-Winter 1995).
- Nye, Joseph S. "The Case for Deep Engagement." *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4 (July/August 1995).
- Patterson, Dennis. "Security in Post-Cold War Northeast Asia: The Problem of Theory." in Kwang Il Baek, ed. *Comprehensive Security and Multilateralism in Post-Cold War East Asia*. Seoul: KAIS, 1998.

- Pollack, Jonathan. "Sources of Instability and Conflict in Northeast Asia." *Arms Control Today* (November 1994).
- Richardson, James. "Asia-Pacific: The Case for Geo-political Optimism." *The National Interest*, Vol. 38 (Winter 1994/95).
- Segal, Gerald. "How Insecure is Pacific Asia?" *International Affairs*, Vol. 73, No. 2 (April 1997).
- _____, "East Asia and the 'Constrainment' of China," *International Security*, Vol. 20, No. 4 (Spring 1996).
- Shambaugh, David. "Growing Strong: China's Challenge to Asian Security." *Survival*, Vol. 36, No. 2 (Summer 1994).
- Wan, Ming. "Wealth and Power: Economic Transformation of Security." *Harvard International Review*, Vol. 18, No. 2 (Spring 1996).
- Yahuda, Michael. *The International Politics of Asia-Pacific*. London: Routledge, 1996.
- US Department of Defense. "United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region," (February 1995).
- Zoellick, Robert. "A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/February 2000).