

統一政策研究

제12권 2호, 2003

기획논문

- 통일정책과 국민통합: 보혁갈등을 넘어
- 햇볕정책의 정치적 의미와 남남갈등의 극복방안
- 김대중 정부 대북정책에서의 야당의 선택: 형태와 역할
- 남남갈등을 넘어
- 남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향

일반논문

- 통일 이후 남북한 주민의 심리적 통합을 위한 반편견교육 방안
- 김정일 정권의 위기극복을 위한 정치담론과 담론의 정치
- 「7.1경제관리개혁조치」 이후 북한 상업유통 분야의 변화동향과 전망
- 러시아 연해주 고려인의 북한과 통일에 관한 인식 조사
- 북한인권 개선과 NGO의 역할
- 독일 통일 과정에서 나타난 정치·사회단체들의 대응: 개혁과 통일의 갈등
- 클린턴 행정부의 대북정책 재평가와 북·미 협력 조건의 모색
- 국제사회의 인도적 개입: 이론과 실제

부 록

- 북한의 2003년도 경제정책 추진실태



目 次

統一政策研究

12 권 2 호, 2003 겨울

〈기획논문〉

- 통일정책과 국민통합: 보혁갈등을 넘어 조 민 / 1
- 햇볕정책의 정치적 의미와 남남갈등의 극복방안 김종갑 / 41
- 김대중 정부 대북정책에서의 야당의 선택: 형태와 역할
- 한나라당을 중심으로 - 정현수 / 59
- 남남갈등을 넘어 이한우 / 93
- 남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향 김병로 / 111

〈일반논문〉

- 통일 이후 남북한 주민의 심리적 통합을 위한 반편견교육 방안
..... 김국현 / 141
- 김정일 정권의 위기극복을 위한 정치담론과 담론의 정치
..... 배성인 / 185
- 「7.1 경제관리개선조치」 이후 북한 상업유통 분야의
변화동향과 전망 김영윤 · 홍순직 / 217
- 러시아 연해주 고려인의 북한과 통일에 관한 인식 조사
..... 임채완 / 241
- 북한인권 개선과 NGO의 역할 제성호 / 271
- 독일 통일 과정에서 나타난 정치·사회단체들의 대응: 개혁과
통일의 갈등 정병기 / 301
- 클린턴 행정부의 대북정책 재평가와 북·미 협력 조건의 모색
..... 임을출 / 335
- 국제사회의 인도적 개입: 이론과 실제 최의철 / 369

〈부록〉

- 북한의 2003년도 경제정책 추진실태 김진무 · 조현식 / 405

통일정책과 국민통합: 보혁갈등을 넘어

조민 (통일연구원 선임연구위원)

◆ 논문 요약 ◆

국민통합은 평화와 번영의 디딤돌이다. 평화와 번영과 도약의 새 역사를 만드는 도정에 국민 모두가 동참하기 위해서는 먼저 이념, 지역, 계층, 세대 간 갈등이 해소되는 국민통합의 장(場)이 마련되어야 한다. 최근 한국사회에서 보혁갈등은 거의 모든 분야에서 다양한 형태로 나타나고 있다. 보혁갈등의 대표적인 형태는 민족화해 과정에서 나타난 남남갈등이다. 남남갈등은 통일 및 대북정책을 둘러싼 궁극적 목표, 현실인식, 접근방식 등의 차이에서 오는 이념적 갈등 양상이다. 보혁대결의 가장 중심축인 남남갈등은 통일관, 대북인식, 대북정책, 북한 핵문제, 한미동맹과 주한미군 문제 등 한미관계 일반으로부터 보다 추상적인 평화, 분단극복, 민족문제 등 모든 사안에 대해 대립축을 형성하고 있다. 대북인식과 한미관계의 문제를 둘러싼 친북적 성향은 반

미로, 반복적 성향은 친미로 연계된다.는 점에서 ‘친북=반미’와 ‘반북=친미’로 바라볼 수 있다. 국민통합을 이루기 위해서는 첫째, 정치지도자의 통찰력과 리더십이 절실히 요청된다. 둘째, 정부의 역할과 책임이 막중하다. 국론통합은 커녕 자칫 국론분열의 소지를 제공할 수 있는 복합적 상황에 대한 면밀한 이해를 바탕으로 설득과 타협을 끌어낼 수 있는 조정능력이 요구된다. 셋째, 공동체의 조화와 구심력을 유지하려는 오피니언 리더들의 균형감각과 역할이 무척 중요하다. 합의창출의 방향으로, 최소한 좌·우 모두 양 극단은 배제되어야 한다는 원칙에 국민적 컨센서스가 이루어져야 한다. 우리는 국가공동체를 유지하고 존속시키기 위해 양 극단의 배제, 법치주의 존중 등의 최소한의 규범 준수에 대한 그야말로, ‘최소주의적 합의’에 동의할 필요가 있다.

조선국민에게

동족상잔은 언제나 죄악이다. 그것은 다만 민족의 역량을 소모하고 조국의 재건을 지연할 뿐이다. 더욱이 도에 넘친 잔인한 행위는 국제적으로 조선민족의 위신을 추락케 하여 독립을 방해하는 결과를 가져올 뿐이다. 얼마나 비탄한 일이나?

여러분! 지금부터 여러분은 정치상, 경제상 어떠한 불행, 불만이 있든지

또는 좌거나 우거나 어떠한 악질적 선동이 있던지 그 선동에는 속지 말고 여러분의 불평불만은 합법적으로 해결을 얻기로 하고 각각 고생스러운 생활을 참고 지켜가면서 동포끼리 서로 싸우는 비극은 즉시 그칠 것이다.

살벌과 파괴와 방화 등은 가장 큰 죄악이요 민족의 대불행이다. 여러분은 다만 합작에 의한 고심참담한 건설을 함께 신뢰하고 지지하면서 총역량을 집합하여 이 중대한 시국을 수습기로 하자!

미군정청과 좌우합작위원회 공동회담 개최에 즈음한
한미공동성명 1946년 10월 26일

I. 서론 : 국민통합의 당위성

동강난 산하(山河), 찢겨진 국민. 이는 남북분단의 역사 위에 남남분열의 현실을 표상하는 말이다. 이 경우 ‘한 민족, 두 국가(one nation, two states)’ 상태에, ‘한 국가, 두 국민(one country, two people)’의 갈라지고 찢긴 형태가 나타날 수도 있다. 이러한 최악의 시나리오는 반드시 거부되어야 한다.

국민통합은 평화와 번영의 디딤돌이다. 노무현 대통령은 제16대 대통령 취임사를 통해 “개혁은 성장의 동력이고, 통합은 도약의 디딤돌”이라는 인식하에, 국민통합이야말로 이 시대의 “가장 중요한 숙제”라는 점을 역설하였다. 그런즉 평화와 번영과 도약의 새 역사를 만드는 도정에 국민 모두가 동참하기 위해서는 먼저 이념, 지역, 계층, 세대간 갈등이 해소되는 국민통합의 장(場)이 마련되어야 한다.

노무현 대통령의 「참여정부」는 21세기 한국사회의 변화를 요구하는 보다 개혁적이고 진보적인 정치세력의 지지와 열망을 기반으로 출범하였다. 그러나 현 정부 출범과 함께 우리 사회는 노사갈등을 비롯하여, 특히 한반도의 평화와 통일 문제를 둘러싸고 진보좌파와 보수우파간 이념적 대립양상인 보혁(保革)갈등의 진통을 겪고 있다.¹⁾ 이러한 보혁갈등으로 인한

‘남남갈등’은 심각한 국론분열로 인식될 정도로 점점 더 골이 깊어가고 있는 실정이다.

최근 한국사회의 보혁대결은 과거의 이념 갈등과는 전혀 다른 양상을 띠고 있다. 역대 정권에서 정치적 비판세력이었던 진보성향의 정치세력이 역사상 최초로 집권에 성공함으로써 전통적인 보수혜게모니의 정치지형에 결정적인 균열을 가져왔다. 이러한 정치균열은 진보좌파와 보수우파 양측 모두 충분히 예상하거나 준비하지 못한 상황이었으며, 이 과정에서 이념적 혜게모니의 전도(顛倒)현상이 나타나게 되었다. 이에 한국의 진보세력은 지금 이 ‘역사적 국면’에 쐼기를 박고 다시 ‘보수반동의 계절’로 회귀하지 못하도록 더욱 강렬한 정치적·이념적 드라이브를 요구하고 나섰다. 다른 한편 민주화시대 이래 한국정치의 역학구도에서 경향적 퇴조의 길을 걷고 있던 산업화주도 정치세력과 한국사회의 이념적 지형에서 점차 왜소화되고 있던 보수세력은 그들 존재 자체의 의의와 역할이 철저히 부정되는 현실 속에서 상당한 분노와 함께, 더 이상 물러설 곳이 없다는 절박한 위기감으로 일전불사의 의지를 결집하고 있는 중이다. 정치영역 뿐만 아니라, 학계, 종교계, 언론계(신문, 방송, 인터넷), 문화예술계, 산업현장, 시민단체, 심지어 교단에까지 불어닥친 “내편-네편”의 ‘편 가르기’로 온 나라는, 해방정국에서 분출되었던 극단적 좌우대결의 소용돌이처럼, 또다시 집단적 어리석음과 광기(狂氣)에 사로잡혔다. 이 그로테스크한 장면이 지금 한국사회가 맞닥뜨린 현실이다.

과거 정부는 시민사회의 질서를 유지하고 산업화와 근대화 등의 국가목표를 통해, 반공적 체제유지를 위해 체제비판 세력을 배제하고 억압하는 한편, 국민통합을 이루어낼 수 있었다. 특히 온 국민이 궁핍으로부터 탈출하자는 ‘위로부터의’ 정부 주도의 국정목표를 한국인의 집합적 의지로 결집시킬 수 있었다. 그러나 지금은 ‘잘살아 보세!’라는 정부 주도의 구호 한마디에 모든 국민이 열광적으로 따랐던 그러한 집합의지(‘엘랑’ élan)를 기대하는 것이 불가능한 상황이 되었다. 오히려 현실은 그러한 상황과는 정반대로, 민주화가 진전되어 가면서 과거 국가에 의해 억압되었던 시민사회

1) 이 글에서 진보=좌파, 보수=우파로 구분하는 입장은 우리 사회의 일반적인 사회적 통념에 따른 접근 방식이라 할 수 있다.

의 자율성이 보장되고 시민사회가 국가를 포섭하는 구조 위에서 국가의 정책목표를 위한 ‘위로부터의’ 국가 주도의 국민통합은 사실상 불가능하게 되었으며 오히려 국정목표의 설정 자체가 국민을 분열시키고 시민사회 내 갈등을 유발하는 계기로 작용하면서 국정 수행과정에서 많은 난관에 부딪히는 경우를 종종 보게 된다.

그럼에도 국민통합 문제를 주요한 국정 과제로 삼지 않을 수 없는 데에는 남북한 화해협력 과정에서 대북정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 광범한 국민적 합의기반을 확충해야 하며, 이를 위해서는 우리 사회 내부에서 대북정책을 둘러싸고 나타나고 있는 남남갈등의 극복없이 불가능하다는 사실에서 비롯되었다. 즉, 민족화해 못지않게 남남대화도 중요하다는 인식이 고취되면서²⁾ 우리 사회의 다양한 계층, 지역 그리고 세대를 아우르는 국민적 통합의 절실함이 부각되었다.

II. 보혁갈등의 배경 및 존재양태

1. 보혁갈등의 배경

최근 한국사회에서 보혁갈등은 거의 모든 분야에서 다양한 형태로 나타나고 있다. 보혁갈등의 대표적인 형태는 민족화해 과정에서 나타난 남남갈등이다. 남남갈등은 통일 및 대북정책을 둘러싼 궁극적 목표, 현실인식, 접근방식 등의 차이에서 오는 이념적 갈등 양상이라 할 수 있다. 남북한 분단체제가 타파되지 않는 한 통일정책의 추진과 한반도 문제의 접근방식을 둘러싼 보혁갈등은 쉽사리 해소되기 어렵다. 좌우대립 또는 보혁갈등은 분단체제 자체에 내장된 고유한 속성이다. 좌파와 우파, 보수와 진보는 분단체제의 쌍생아로서 냉전시대의 오랜 관행적 침묵 상태를 깨고 최근 한국사회의 모든 분야에서 대립적·갈등적 입장을 드러내고 있다. 특히 김대중 정부의 햇볕정책을 둘러싼 지지와 비판이 남남갈등을 야기한 계기였다

2) 1998년 9월, ‘민족화해’를 모토로 설립된 통일운동협의체인 민족화해협력 범국민협의회는 다음해 1999년에 ‘남남대화’의 중요성을 지적했다. 민화협 정책위원회 편, 『민족화해와 남남대화』 (한울아카데미, 1999), 참조.

면, 그러한 남남갈등의 배경 위에서 노무현 정부의 대미인식과 대북정책은 한국 사회의 다양한 입장과 이념의 차이를 보다 뚜렷이 드러내는 균열점으로 작용했다.

가. 보혁갈등은 좌파 우파 모두 위기의식의 표출이다

한국사회의 국론분열로, 최근 시민사회 내 투쟁적 대결양상으로 나타나고 있는 보혁갈등의 특징은 좌·우 양측 모두 심각한 위기의식의 표출이라는 데에 있다. 위기의식은 진보주의적 좌파의 입장에서는 한국현대사의 굴곡 속에서 마침내 집권 고지예까지 올랐지만, 이 ‘역사적’ 계기를 지켜내고 진전시킬 수 있는 물질적 토대가 충분히 구축된 상태도 아니며 더욱이 정치적·이념적 헤게모니를 완전히 장악한 상태도 아니라는 데에서 긴장과 위기감이 나타날 수 있다. 여기서 보수 세력의 반격과 특히 외세 즉, 진보주의적 좌파의 존재와 향방에 커다란 영향을 미치는 외생 변수인 미국의 입장이 진보세력의 집권에 결코 우호적이지 아니라는 점에서 미국에 대한 비난과 함께 우려감이 중첩되고 있다.

보수우파의 위기의식도 심각한 수준이다. 보수우파는 두 번에 걸친 대통령 선거에서의 패배로 엄청난 충격과 좌절로 거의 정신적 공황 상태에 빠지다시피 했다. 여기에다 분단 반세기 동안의 보수우익의 이념과 가치체계였던 반공자유주의가 해체되면서 남한 사회 내 친북성향이 확산되고, 한미동맹의 근간이 흔들리는 상황 속에서 보수주의자들이 설 땅조차 찾기 어려울 뿐만 아니라 한국의 미래가 암담하다는 분노와 우려가 점증하고 있었다. 이처럼 보수우파는 정치적·이념적으로 자기 위상을 정립하지 못하고 있던 상황에 북핵 문제와 현 정부 출범을 전후로 주한미군과 한미동맹, 그리고 이라크 파병 문제 등을 둘러싸고 (반북)반핵과 국익의 기치아래 보수우익의 존재 확인과 결집을 과시함으로써 정치적·이념적 패퇴의 위기를 극복할 수 있는 계기를 마련하였다. 현 단계 한국사회의 좌·우 대치구도가 이와 같은 심각한 위기의식에 기인한다면, 이러한 갈등양태는 돌출적이고 과격한 언행을 낳을 수 있고 비타협적이고 가치편향적인 논리와 주장은 점차 극한적 투쟁양식과 폭력으로 기울어질 경향성이 높다는 점에서

무척 우려되는 상황이 아닐 수 없다.

사회운동의 모멘트는 왜곡된 억압체제에 대한 저항의식과 자기희생을 통한 도덕성을 행동의 준거로 삼는데, 현재 우리 사회의 보혁갈등은 “멀리면 끝이다”, “더 이상 밀리면 자멸한다”는 강박관념에 사로잡혀 극단적 언사와 과격한 행동을 표출하고 있는 상태다. 그런데 보혁갈등의 근저에 우리 사회의 젊은 세대의 ‘단한 미래’ 즉, 미래전망의 부재를 반영하는 측면도 있다는 사실이 주목된다. 이 경우 보혁갈등은 세대갈등과 중첩되어 나타나는데 보수주의적 중장년층이 사회적 기득권 상실을 우려하고 있다면, 젊은 세대는 그들의 꿈과 능력을 실현할 수 있는 사회적 기회가 구조적으로 차단되어 있는 현실에 커다란 불만과 좌절을 느낀다. 젊은 세대의 상당한 부류는 부는 세습되는 것으로 인식하면서, 능력있는 사람이 성공할 수 있는 공정한 경쟁의 룰이 보장되지 않는 사회에 대한 비판과 거부감도 심각한 수준이다. 성공의 야망에 비해 성공할 수 있는 사회가 아니라는 데 깊은 불만과 좌절의 늪이 있다. 이러한 세대간 단절과 상호배제의식이 반영된 보혁갈등은 희망의 대결이라기보다는 절망간의 충돌로 나타날 수도 있다.

나. 보수주의자의 초상

한국의 보수주의자들은 스스로 건국의 주역으로, 산업화의 주체세력이자 주력군으로 자임해왔다. 오늘날 한국사회의 경제적 성공의 신화는 마땅히 보수주의자들에게 돌아가야 할 당연한 몫이라 할 수 있다. 그러나 보수주의자들은 지금 그들의 자식 세대로부터 아무런 존경을 받지 못하고 어떠한 감사의 말을 들어보지도 못한 가운데, 오히려 ‘수구꼴통’으로 혐오와 비난의 대상이 되고 말았다. 이런 점에서 한국의 보수주의는 역사 해석에서 패배했고, 스스로의 이미지 관리에서도 실패했다. 이 모든 결과는 바로 현실에 안주하고 변화를 거부하면서 수구기득권층으로 전락하고만 보수주의자 스스로에게 귀책사유가 있다. 말하자면 보수주의자들은 오랫동안 역사와 미래에 대한 성찰(省察)능력을 상실해왔으며, 심지어 산업화 과정의 어두운 진실에 도전해온 반독재 투쟁과 민주화의 참된 의미를 이해하려는

의지가 거의 없었다고 할 수 있다.³⁾

IMF로 인한 우리 사회의 광범한 충격은 중산층의 몰락과 해체의 가속화로 나타났다. 이미 IMF 충격 이전부터 신자유주의적 세계화에 의해 우리 사회 기층 민중의 배제와 중산층의 해체가 진행되어 왔으나 IMF로 인해 우리 사회의 대다수 성원의 전통적인 중산층의식조차 사라지고 말았다. 중산층의 몰락은 극심한 계급적 양극화 현상을 초래했으며, 그 결과 정치 사회적 불만이 팽배하고 미래에 대한 전망의 부재로 사회적 구심력이 상실되었다. 이 과정에서 보수특권층에 대한 증오와 엘리트계층에 대한 실망과 혐오로 사회변혁의 열망이 고조되는 가운데 민주주의적 지향성을 표방하는 포퓰리즘적 형태의 주장에 동의하는 분위기가 배태되었다. 사회경제적으로 특권 향유의 기득권층은 도덕적 비난의 대상이 되었을 뿐만 아니라, 정치사회적 엘리트층은 한국사회의 미래를 담당하기에는 이미 부패와 부정의의 대명사이자 극복대상으로 인식되었다.

다. 진보좌파의 존재이유(raison d'être)

현실 사회주의의 대실패에도 불구하고 한국의 좌파는 살아남았다. 여기엔 신자유주의의 세계화의 짙은 그림자가 사회정의의 비판의식을 다시 일깨웠던 것이다. 자유시장의 신화를 신봉하면서 궁극적으로 초국적 자본의 이익에 복무하는 신자유주의를 무비판적으로 수용할 수 없으며, 한국사회가 신자유주의적 세계화에 의해 해체되고 모든 인간의 삶의 조건이 피폐해질 수밖에 없는 현실에서 신자유주의 즉, 자본주의에 배한 비판세력으로 한국사회에서 좌파의 존재이유가 재발견될 수 있었다.

신자유주의적 세계화는 국제기구와 초국적 금융자본의 이익과 일치하는 미국의 세계지배 전략으로 강요된 현실이다. 신자유주의 강령인 ‘탈규제화, 자유화, 민영화’의 세 가지 흐름은 국가이데올로기 수준으로 격상되면

3) 보수정치인의 자기진단인 “우리 보수는 무엇을 잘못했는가?”라는 글에서 4가지 잘못을 술회했다. 첫째, 지향해야 할 가치에 투철하지 못했다. 둘째, 내부 기회주의와 기득권 세력에 관대했다. 셋째, 자기 혁신과 변화를 주저했다. 넷째, 유능하고 참신한 차세대를 키우지 못했다 등으로 요약한 바 있다. 최병렬, ‘대한민국 한국정치 한나라당이 가야할 길’(2003. 5. 27).

서 미국과 국제기구의 경제정책의 전략적 도구로 기여했다. 미국 경제는 모든 대항세력과 국제적 통제로부터 벗어나 “승리자가 모든 것을 갖는다”는 하나의 철칙을 관철시켰다. 1990년대 초부터 전 지구를 휩쓴 세계화는 자본의 자유를 위한 이데올로기로, 자유무역을 통한 복리증진은 허구적 논리로, 민주주의와 삶의 질에 대한 무차별적 공격으로 나타났다. 세계적 차원의 경제적 통합, 즉 세계화 과정이 동반하는 결과는 한편으로는 미국을 비롯한 전 지구적 패권국가와 제3세계 비유럽국가 사이의 증폭되는 간극과 함께, 다른 한편으로는 미국이든 한국이든 지구상의 모든 국가의 증산층의 몰락과 더불어 자본주의의 역사만큼 오래된 분배갈등을 더욱 첨예화시키는 결과를 초래했다.⁴⁾

특히 이 과정에서 한국의 진보주의적 좌파는 신자유주의의 본산인 미국을 한국 민주주의와 한국 민중의 삶의 기반을 위협하는 새로운 제국주의로 규정하면서, 한반도의 평화와 남북한 통일에 대한 ‘우리 민족끼리’의 민족주의적 정서를 이해하지 못하는 하나의 ‘외세’로서 극복대상으로 인식하는 경향을 보였다. 이처럼 한국의 반미감정은, 오래 동안 반미감정의 무풍지대였지만, 신자유주의적 세계화의 충격과 한국의 민주주의와 경제력에 조응하는 국가적 위상과 민족적 자주의식이 전혀 반영되지 않는 한미관계 등은 비판과 극복의 대상이 되지 않을 수 없었다.

2. 보혁갈등의 존재양태

보혁대결의 가장 중심축인 남남갈등은 통일관, 대북인식, 대북정책, 북한 핵문제, 한미동맹과 주한미군 문제 등 한미관계 일반으로부터 보다 추상적인 평화, 분단극복, 민족문제 등 모든 사안에 대해 대립축을 형성하고 있다. 대북인식과 한미관계의 문제를 둘러싼 친북적 성향은 반미로, 반북적 성향은 친미로 연계된다는 점에서 다소 과도한 단순화를 시도한다면 ‘친북=반미’와 ‘반북=친미’로 바라볼 수 있다.

이러한 남남갈등에 대한 이해방식으로, 남남갈등은 분단 반세기 이상의

4) 한스 페터 마르틴·하랄트 슈만 지음/강수돌 옮김, 「세계화의 뒷」(영림카디널, 1997), pp. 189~247.

적대관계가 남북한 화해협력관계로 전환되는 과도기적 상황 즉, 한반도 냉전체제의 해체과정에서 나타나는 불가피한 진통이라는 논리가 일반적이다. 사실 과도기적 상황에서 나타나는 문제라는 점도 무시할 수 없다. 그러나 이러한 시각은 두 측면에서 문제점을 안고 있다. 하나는 남북한 화해협력의 역사적 당위성을 전제로 화해협력의 패러다임이 자리잡으면 남남갈등은 자연스럽게 해소된다는 통과의례적 진통으로 보는 시각이다. 모든 정치·사회적 갈등은 궁극적으로 시간이 해결해 준다는 사고방식은 인류의 경험 원칙에 비춰 전혀 틀린 말은 아니지만, 엄연한 현실적인 남남갈등의 극복에 구체적인 시사점을 주지 않는다. 다른 하나는 남남갈등은 남북한 ‘화해협력’의 역사적 대명제에 동의하지 않거나 아직 냉전의식을 극복하지 못한 데에서 나타나는 갈등으로 설명한다. 이 경우 남남갈등은 화해협력론과 냉전의식과의 갈등이라는 이분법적 구도로 파악되면서 갈등의 한 당사자는 다른 측에 의해 설득과 홍보의 대상이 된다. 이러한 구도에서 남남갈등의 양 당사자의 서로 다른 입장의 경청을 통한 존중과 상호이해의 틀을 발견하기는 어렵다.

가. 좌·우 역할의 전이현상

우리 사회의 갈등은 민주화 이후에도 좌·우 갈등은 내연(內燃)하고 있었으나, 김대중 정부이후부터 나타나기 시작한 좌·우 갈등의 새로운 특성은 내생적(endogenous) 성격이 강한 갈등이라는 점이 주목된다. 이는 분단 이후 민주화 이전까지 우리 사회의 갈등의 성격이 세계적 냉전체제로부터 기인한 외생적(exogenous) 성격과는 다르다는 점이다. 그리고 김대중 정부시기까지 ‘침묵하는 다수’로 자처했던 보수우파가 노무현 정부가 들어서면서 ‘행동하는 보수’로 바뀌기 시작했다는 것도 전혀 다른 현상이다.

진보좌파는 항일세력, 자주, 반독재민주화 운동의 역사적 계보 위에서 통일, 평화, 민주, 개혁세력으로 자임한다. 한국사회의 역학구도를 통일/반통일, 평화지향/전쟁추구, 민주/반민주, 개혁/반개혁 등의 이분법적 구분 속에서 진보좌파는 반외세 민족주의적 성향을 보이는 한편, 북한체제에 대한 상당한 관용성을 발휘하고 있다. 반면 보수우파는 건국과 산업화의

주역이나 친일잔재세력으로 분단체제에서 친미·반공반북세력으로 탈바꿈하면서 분단수혜층, 외세 기생세력, 수구 기득권세력으로 비판받아 왔으나, 오래 동안 한국사회의 모든 분야에서 헤게모니를 장악해왔다.

한국사회는 1987년에 형성된 정치균열의 구조가 지금까지 지속되고 있는 형태로 1987년 6월 항쟁 결과 쟁취한 대통령직선제 구도와 함께 민주화운동의 투쟁의 장(場)이 한편으로는 제도권 정치에 흡수되었고, 다른 한편으로는 시민사회의 폭발과 함께 다양한 시민운동의 형태로 나타나게 되었다. 여기서 현 단계 한국사회의 정치구조의 특징을 '87체제'라 부른다면, '87체제'는 노태우 '6공정부' - 김영삼 '문민정부' - 김대중 '국민의 정부' - 노무현 '참여정부'의 시기까지 진보세력의 점진적 득세와 보수세력의 경향적 퇴조를 보여준 과정이었다고 할 수 있다. 1987년 이래 현재까지 한국 정치의 논쟁구도와 정치투쟁의 성격은 한국현대사의 역사적 분수령이라 할 수 있는 1987년 민주화 국면을 놓고 볼 때, 그 전후의 정치적 맥락은 뚜렷이 구분된다. 더욱이 현 단계 한국정치 구조는 '87년을 계기로 전환된 정치 국면의 연속선상에 있다는 점에서 이를 '87체제'로 규정할 수 있다. 여기서 '87체제'의 특성을 다음과 같이 지적해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 1987년 민주화의 구체적 결실은 대통령 직선제 쟁취라고 할 수 있는데, 이는 국민의 명실상부한 자유선거에 의한 통치권자의 선택이라는 한국 헌정사 초유의 정치적 사건으로, 그후 지금까지 한국정치의 갈등과 투쟁은 바로 이 대통령 선거를 둘러싸고 전개되었다고 하겠다. 둘째, 1987년 이후부터 한국정치의 장은 운동의 정치로부터 제도권 정치로 옮겨갔다. 이는 정치투쟁의 장이 바리케이트 정치로부터 국회 중심의 의회정치 영역으로 전환되는 것과 함께 절차적 민주주의가 자리잡아가고 있는 현상을 반영한다. 셋째, 운동권 정치는 정당정치의 논리를 수용하는 한편, 보수적 정치지도자의 영향권 아래 견인·흡수당하면서 대중정치의 틀과 논리를 수용하게 된다. 그럼에도 정치영역에서는 아직까지도 도덕적 언술과 정치적 언술이 구분되지 못하는 상황이 지속되고 있다. 이를테면 정치가의 리더십, 국가경영 능력, 비전 등의 정치적 미덕보다는 정치가 개인과 정치집단의 도덕성 문제가 중요한 판단과 선택의 준거가 되는 정치사회적 분위기의 지속은 '87년 민주화의 열망과 정치적 지향성을 반영하고 있다는 점에서

현재의 한국정치 구조적 특성을 ‘87체제’로 규정할 수 있다.

다시 보혁갈등 문제로 돌아와보면, 반독재 민주화시대에는 진보좌파세력 대 국가공권력과의 충돌이 일반적인 현상이었다면 현 정부아래서는 시민사회내의 좌·우, 보·혁 대결로 나타나는 한편, 보수우익 측에서 정부에 대한 비판세력으로 등장한 것이 새로운 현상이다. 특히 양측 모두 한국사회의 미래지향적 대안 제시를 둘러싼 갈등이라기보다 반미친북의 ‘반전평화’, 반북친미의 ‘반김반핵’ 등 네거티브 캠페인을 전개하면서, 규범적 가치인 민족중시 논리와 현실적 가치인 국가이익 중심논리의 대립상을 보여주고 있다. 반독재투쟁과 민주화운동을 통해 존재의 정당성을 확인하는 진보좌파의 경우, 좌파의 고유한 내재적 가치인 인권과 민주주의 문제를 북한체제에 대해서는 침묵·방관하고 있는 점에서 좌파는 인류사회의 보편적 가치와 규범을 외면·왜곡하고 있다는 비판을 면하기 어렵다. 오히려 한국사회의 인권과 민주화 과제를 외면하고 등한시켰던 보수우익 측에서 정략적 비판이라는 지적에도 불구하고 북한의 인권과 민주화 문제를 선점하고 나섰다. 이처럼 좌·우파는 서로의 이념과 가치기준이 전이된 상태에서 행동하는 모습을 보여주고 있다.

진보좌파는 신자유주의적 세계화와의 관련 속에서 한국사회의 작동 메카니즘과 대내외적 모순구조에 대한 치밀한 분석을 통한 대안적 모색을 추구하려는 노력보다는 보수우익에 대한 혐오와 맹목적 거부를 통해서만 자기정당성의 근거를 찾으려는, 한국사회에 편만한 대미의존 성향에 대한 ‘반동’으로 이미 세계사적 차원에서나 민족사적 차원에서 국가존립의 의의를 인정받지 못하는 북한체제에 대해 친북적 성향을 보이는 시대착오적이고 자가당착적인 모순에서 헤어나지 못하고 있다. 보수우익에 대한 비난의 수준을 넘어서지 못하는 한 진보좌파의 존재의의는 회의적이며 미래는 불투명하다. 민족사회의 향방에 대한 대안제시의 의지와 역량의 부재, 그리고 역사적 방향감각의 상실이야말로 지금 한국의 집권 진보좌파의 위상과 모습이라는 비판도 새겨들어야 할 것이다.

나. 햇볕정책과 상호침투

햇볕정책은 ‘대립과 갈등의 시대’로부터 ‘화해와 대화의 시대’로 전환하는데 크게 기여했다. 추진과정에서 국민적 여론수렴과 정책추진의 투명성을 강조하였음에도 불구하고 국민들의 지속적이고 충분한 지지를 얻지 못하고 오히려 대북정책을 둘러싼 ‘남남갈등’을 부각시킨 아쉬움이 있다. 이는 국내적 냉전의식의 문제도 있지만, 김대중 정부의 대북정책의 ‘목적정당성’에 대한 지나친 확신으로 인해 정책적 ‘수단의 정당성’을 간과한 데에서 빚어진 측면도 없지 않다. 그럼에도 햇볕정책은 남북관계를 ‘화해와 대화의 시대’로 전환시켜야 하는 탈냉전의 역사적 과제에 부응한 정책이었으며, 햇볕정책 추진과정상의 문제점은 대결로부터 화해, 불신으로부터 대화로의 전환 과정에서 반드시 겪어야 하는 예고된 혼란과 진통으로 이해할 수 있다.

화해협력은 언술 차원에서 담론적 헤게모니를 장악하면서 이데올로기적 도그마 수준으로 자리잡은 측면도 있으나, 주목되는 사실은 햇볕정책·화해협력은 남북한 사회에 각각 의도하지 않은 역설적 현상을 초래했다는 점이다. 즉, 남한 사회에서 ‘민족화해’ 담론은 남남갈등을 유발하는 요인으로 작용했지만 반미 분위기와 결합하여 대선국면에서 북한 김정일 정권에 상대적으로 포용적인 정치세력의 집권에 긍정적인 요인으로 작용했던 것이다. 이와 더불어 햇볕정책은 북한 주민들에게는 남북한 인적·물적 교류를 통한 외부정보의 유입으로 체제 이반의 계기를 제공하면서 북한체제의 주민통제력의 근간을 흔들어 놓았다. 말하자면 햇볕정책은 남북한 사회 양측에 의도하지 않은 상호침투 효과를 가져왔던 것이다. 상호침투의 결과 남한사회에는 친북 분위기를 우려하는 목소리가 나타나게 되었으며, 북한사회에는 엘리트층의 부패와 독직 그리고 주민대중의 국가 통제망으로부터의 일탈현상이 증대되는 한편 탈북자들의 말처럼 “낮에는 사회주의, 밤에는 자본주의”의 사회분위기가 나타나게 되었다. 더욱이 화해협력정책에 의한 대북경협은 북한 주민의 대남 적개심을 해소시키고 남한 사회에 대한 긍정적인 관심을 유발시키기도 했으며, 북한체제의 변화를 불가역적 상황으로 이끄는 데 기여했다. 어쨌든 중장기적 전망에서 보면, 햇볕정책에 의한 남북한 사회의 상호침투효과는 보다 개방적이고 미래지향적인 체제 중

심으로 민족사가 진전될 계기로 작용했다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 국민통합: 균열점과 통합전망

현재 한국사회의 좌·우의 시좌구조(視座構造)는 김정일 체제의 북한과 그리고 미국을 어떻게 보느냐 하는 데에서 결정되는데, 좌파는 민족적 가치와 ‘자주’를 앞세우는 반면, 우파는 국가이익을 앞세우면서 자유민주주의의 정체성을 강조하고 있다. 따라서 이제 한국사회의 이념적 문제를 ‘소모적인 논쟁’으로 밀쳐버리지 말고 적극적인 토론영역으로 끌어들이는 작업이 필요하다. 이 장에서는 보혁갈등의 근본적인 균열점을 세 차원에서 즉, 대북인식과 관련한 민주적 평화론, 대미관 그리고 통일관을 중심으로 접근하고자 한다.

1. 북한과 민주적 평화론

김대중 정부의 대북시각은 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 북한의 체제는 이미 실패한 체제로 오래 지속될 수 없다. 둘째, 그렇다 해도 북한이 곧 붕괴할 가능성이 별로 보이지 않는다. 셋째, 비록 우리가 기대하는 것만큼 큰 변화는 아니지만 북한의 변화는 이미 시작됐다. 넷째, 그럼에도 북한은 대남전략 군사노선을 포기하지 않고 계속 유지할 것이다.⁵⁾ 이러한 대북인식에 기반한 대북정책은 봉쇄정책, 불개입정책, 포용정책의 세 가지 옵션이 있을 수 있는데, 이 가운데 미국이 1970년대 동유럽에 구사했던 데탕트정책 즉 화해정책인 포용정책(내용적으로 화해협력정책, 비유법으로 햇볕정책)이 한반도 평화통일을 추구하는 데에 현실적으로 적용 가능한 정책으로 이해되었다. 나아가 포용정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 한반도 냉전구조가 해체되어야 한다는 인식아래 냉전구조 해체를 위한 과제를 제안했다. 한반도 냉전구조 해체를 위해 우리 정부는 북한의 변화와

5) 임동원, “국민의 정부의 대북정책” <민족의 화해와 평화를 위한 제2차 조찬포럼> 1999년 3월 11일.

개방을 위한 여건조성과 핵·미사일 등 대량살상무기 제거를 주요 과제로 삼았다.⁶⁾

그런데 결과는 한반도 냉전체제 해체를 위한 정부의 의지와 노력에도 불구하고 한계에 부딪히고 말았다. 이는 미국 클린턴 민주당 정부와는 달리 부시 공화당 정부의 강경한 대북정책을 문제 삼을 수도 있지만, 핵·미사일 등 대량살상무기에 집착할 수밖에 없는 북한 수령체제의 고유한 속성을 간과한 측면도 무시할 수 없다. 더욱이 북한의 개혁·개방은 대외적 여건조성에 영향을 받을 수도 있지만 근본적으로 개혁·개방은 그 자체가 목적이라기보다는 김정일 체제유지를 위한 종속변수의 성격이기에 체제유지에 충격을 가하거나 마이너스 효과를 가져올 수 있는 개혁·개방은 언제든지 거부될 수 있다. 따라서 개혁·개방은 불가역적 상황에서 떠밀려 조금씩 진전되거나 “열었다 닫았다”를 반복하면서, 다른 한편 체제유지를 보장하기 위해 군사중심주의와 대민통제기구의 강화와 함께 대량살상무기에 대한 유혹을 떨쳐버릴 수 없게 된다. 요컨대 북한 수령체제 자체가 존속하는 한 한반도 평화체제 구축을 위한 냉전구조의 해체는 불가능하다고 볼 수 있다. 달리 말해 한반도 냉전구조 해체와 한반도 평화체제 구축의 전제는 북한체제의 ‘정상화’에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

중국과 러시아는 이미 20세기 전체주의 국가의 낡은 유제를 극복하고 시장경제 중심으로 경제성장의 안정적인 궤도에 올랐을 뿐만 아니라 정치·사회적 민주화의 도정에 놓였다. 이처럼 과거 사회주의 국가로 한반도의 안보불안과 전쟁위협을 적대적 국가였던 중국과 러시아는 모두 시장경제와 민주주의를 수용함으로써 이들 국가에 의한 안보위기와 전쟁가능성은 이제 비현실적인 것으로 되었다. 이렇게 볼 때 안보불안과 전쟁위협이 근본적으로 해소되는 길은 주변 관련국의 체제적 성격, 즉 민주주의 체제의

6) 냉전구조 해체의 5가지 과제: ①남북대결과 불신관계를 화해와 협력관계로 전환, ②미·북 제네바합의를 쌍방이 성실히 이행하면서 상호위협을 감소시키고 관계개선, ③북한이 안심하고 변화와 개방을 추진해 국제사회의 책임있는 일원으로 역할을 할 수 있도록 여건과 환경 조성, ④한반도에서 핵과 미사일 등 대량살상무기 통제·제거, 군비통제 실현, ⑤정전체제의 남북평화체제로의 전환, 법적 통일에 앞서는 사실상의 통일상황 추구 등. 김대중 대통령 CNN 위성회견(1999년 5월 5일), 참조.

수용 여부에 달려 있다는 사실을 확인할 수 있다. 따라서 냉전구조 해체와 한반도의 평화는 곧 북한체제의 민주주의 수용 여부와 더불어 인류 보편적 가치와 문명사회의 규범을 존중하는데 달린 문제라고 하겠다.

이 지점에서 필자는 냉전체제 붕괴이후 전쟁과 평화에 대한 경험적 연구를 통해 ‘국가는 민주적일수록 그들의 대외관계가 평화적이다’는 사실을 발견한 ‘민주적 평화론’(Democratic Peace)의 의미를 강조하고 싶다.

가. “민주국가끼리는 서로 싸우지 않는다(Democracies almost never fight each other)”

어떤 나라가 민주적일수록 그 나라는 평화지향적이며 더욱이 ‘민주국가 상호간에는 전쟁이 없다’는 명제는 1960년대 이래 민주적 평화론자들의 지속적인 연구관심사였다. 여기서의 민주주의는 근대적 국제체제에서 국가간 평화를 논한 칸트가 말하는 통치방식으로서의 공화제의 연장선 위에 있으며, 이를테면 자유롭고 공명한 선거에 의한 지도자의 선출, 인권의 보장, 권력분립 등을 내용으로 하는 정치구조와 제도를 가리킨다.⁷⁾ 현대 민주주의는 일찍이 달(Robert A. Dahl)이 규정한 권력핵이 다원화되고 중층적이고 상호 규정적인 권력구조(poliarchy)를 말할 수도 있으며, 헌팅턴의 견해처럼 21세기의 민주주의체제는 단순화시켜 말한다면, 후보자의 자유경쟁과 주기적인 공명선거가 보장되는 체제로 규정할 수도 있다.⁸⁾ 어쨌든 이들 민주적 평화론자들의 경험적 연구는 국가는 민주적일수록 그들의 대외관계는 평화적이라는 사실을 밝혀 놓았다. 물론 민주국가의 경우도 폭력을 사용하고 전쟁을 수행하지만 적어도 민주국가끼리는 전쟁을 하는 경우가 별로 없다. 이러한 ‘민주적 평화론’에 대한 한 경험적 연구는 1789년에서 1941년까지 116개의 전쟁에 대한 연구를 통하여 민주국가간의 전쟁이 없음을 증명하고 있으며,⁹⁾ 일반적으로 민주국가끼리는 서로 싸우

7) Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace - Principles for a Post-Cold War World*(Princeton University Press, 1993), p. 3.

8) Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*(Norman: University of Oklahoma, 1991), pp. 7~9.

지 않는다는 사실을 입증하고 있다.¹⁰⁾

그렇다면 민주국가끼리 싸우지 않는 이유는 무엇인가? 그 대답은 지극히 간단하다. 즉, 민주국가 지도자들은 전쟁을 함으로써 얻을 수 있는 인센티브가 거의 없기 때문이다. 민주국가가 타국과의 관계에서 무력 분쟁의 길로 나아가면 국민은 전쟁을 정치의 연속이라고 본 클라우제비츠(Karl von Clausewitz)와 달리 그것을 다른 수단에 의한 외교정책의 연장으로 보지 않고 대외정책의 실패로 보기 때문이다.¹¹⁾ 민주국가의 정치지도자들은 전쟁으로 생명과 재산을 잃기 꺼리는 국민들의 여론을 거부할 수 없는 것이다. 민주적 평화론자인 러셀은 민주국가간에 전쟁이 없는 이유를 민주국가의 규범-문화와 구조-제도를 통해 보다 분석적으로 설명하기도 한다.¹²⁾ 민주국가의 지배적인 규범은 평화적인 경쟁, 그리고 설득과 타협이다. 비민주국가에서는 정책결정자나 독재자가 권력유지를 위한 국내정치 갈등이나 타국과의 갈등해결 방식으로 위협과 폭력적 수단을 손쉽게 선택하나, 민주국가에서는 평화적인 규범-문화와 정책결정 구조가 그와 같은 폭력적인 수단의 선택을 허용하지 않는다.

그러나 민주국가이면서 가장 많은 전쟁을 수행한 나라는 바로 미국이다. 촌스키는 냉전시대 미국이 개입하지 않은 전쟁은 없었다는 입장에서 미국이 테러의 표적이 될 수 밖에 없는 이유를 밝히고 있다.¹³⁾ 20세기 미국은 제3세계의 지역긴장 유지와 개입전쟁을 통해 '제국'의 신화를 유지해왔다. 이는 일찍이 아이젠하워 대통령이 그의 유명한 고별연설에서 경고했던 군산복합체가 지구상 모든 분쟁의 배후가 되고 있는 사실을 반증한다.¹⁴⁾

9) Dean Babst, "Elective Government: A Force for Peace," *Industrial Research*(April 1972), pp. 55~58.

10) R. J. Rummel, "Libertarianism and International Violence," *Journal of Conflict Resolution*, 27, 1(1983), pp. 27~71.

11) Alex Mintz and Nehemia Geva, "Why Don't Democracies Fight Each Other?" *Journal of Conflict Resolution*, 37, 3(1983).

12) Bruce Russett, "The Fact of Democratic Peace," *Debating the Democratic Peace*(the MIT Press, 1996), pp. 58~81.

13) 노암 촌스키 지음/장영준 옮김, 「불량국가: 미국의 세계지배와 힘의 논리」(두레, 2001) 참조.

14) Dwight D. Eisenhower, "Liberty Is at Stake"(1961), in *Super*

그런데 민주국가인 미국이 지역분쟁을 조종하고 개입하는 상대는 대부분 비민주국가인 경우가 많다 그러나 예외적인 사례, 즉 미국이 민주적 국가에 개입한 사례도 적지 않다. 물론 이 경우는 은밀한 정치공작과 배후조종의 형태로 개입하는데 한국제주도(1948), 이란(1953), 과테말라(1954), 인도네시아(1957), 브라질(1961), 칠레(1973), 니카라과(1981) 등으로, 이들 나라들은 국내적으로 민주적 절차에 의해 수립된 정부임에도 불구하고 냉전시대 공산화나 친소 성향으로 기울어질 것을 우려하여 정부전복 공작이나 분쟁을 배후 조종했던 것이다.

‘민주적 평화론’은 이처럼 민주국가인 미국이 민주국가인 제3세계 국가를 전복시키기 위한 은밀한 공작이나 반정부세력의 배후조종 - 미국의 배후조종에 의한 쿠데타세력이 집권한 경우 전 정부보다 훨씬 덜 민주적이고 폭압적 정권인 사례도 많다 - 형태까지 포괄하여 설명하는 데에는 한계를 지닌다. 그러나 정치적으로 안정되고 산업화된 민주국가끼리는 갈등적인 대외관계가 분쟁이나 공개적인 전쟁으로까지 발전되지는 않는다는 명제는 여전히 설득력을 갖는다고 할 수 있다. 이는 제2차 세계대전 후 서구유럽국가간, 또는 미국과 산업화된 민주국가간 분쟁이나 전쟁이 일어나지 않았고 앞으로도 비평화적 전쟁가능성은 높지 않다는 경험적 규범적 사실을 확인한다면 다시, “민주적일수록 평화적이다”는 명제의 타당성을 주장할 수 있다. 어쩌면 이러한 민주적 평화론은 하나의 ‘자기충족적 예언’(self-fulfilling prophecy)의 효과를 지닌다고 할 수 있다. 인간의 규범이 행동을 규율하는 것이라면 규범의 내면화는 그 규범의 현실화로 이끌 수 있다. “민주국가끼리는 전쟁하지 않는다”는 명제를 되풀이함으로써(규범성) 민주국가끼리 전쟁하지 않을 개연성(실천성)이 강화될 것이다. 민주주의의 보편화에 상응하여 세계적 수준에서도 민주국가 상호간에 군사적 대립과 전쟁의 가능성이 크게 줄어든 것은 분명하다.¹⁵⁾

한반도 냉전구조 해체와 평화체제 구축은 김대중 정부의 대북정책의 목

-State: Reading in the Military-Industrial Complex, eds., Herbert I. Schiller and Joseph D. Phillip(Urbana, Ill., 1970), p. 32.

15) 최상룡, 「평화의 정치사상」(나남출판, 1997), pp. 269~276.

표였을 뿐만 아니라, 현 정부 평화변영 정책의 기본구도도 마찬가지로 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기 억제와 군사적 신뢰구축과 군축을 통한 평화체제 구축을 지향하고 있다. 그러나 우리 정부의 의지와 노력과는 달리 냉전구조 해체와 한반도 평화체제 구축은 북한체제 자체의 속성과 분리해서 접근할 수 없는 문제임이 여실히 증명되고 있다. 북한은 개혁·개방을 체제유지를 위한 불가피한 선택으로 여기면서도, 체제보장의 안전판이라 할 수 있는 핵·미사일 등 대량살상무기의 포기가 쉽지 않다는 사실을 보여주고 있다. ‘주체국가’ 북한은 미국으로부터 체제보장을 얻어내기 위해 핵·미사일 카드를 활용하지 않을 수 없고, 미국 조야에서 언급되는 ‘정권 교체’(regime change)시나리오에 촉각을 곤두세우고 있다. 체제유지 자체가 지고(至高)의 선(善)이며, 개혁·개방, 대미정책, 대외정책, 대남정책 등 모든 대내외 정책을 체제유지의 목표에 둔다면, 남북관계와 한국의 안보 그리고 한반도의 평화는 북한 통치엘리트의 체제유지 목표에 종속될 수 밖에 없다.

만약 한반도를 비롯한 동북아지역의 긴장이 미국의 국익에 유리하다고 판단한다면 북한 수령체제의 존재와 행태는 미국의 국가이익과 군수산업의 이익에 기여하는 순기능적 역할을 하는 역설이 발생한다. 최근 미국 중앙정보국(CIA) 산하 국가정보위원회(NIC)의 보고서에 나타난 한국의 포용정책이 가져올 북한 변화상황에 대해 우려의 눈초리로 바라보고 있는 모습은 우리에게 많은 점을 시사한다.¹⁶⁾ 즉, 미국은 한국의 포용정책이 지난 50년간 주요 적대국이자 군사적 위협으로 보아왔던 북한이 남한의 포용정책으로 개혁·개방에 성공하여 민주적 국가로 전환하는 것이 미국의 안보패러다임에 도전이 되며, 주한미군 주둔의 명분을 약화시켜 한반도에서의 미국의 전략적 입장이 수정되는 것을 바라지 않는 것으로 확인되었다. 따라서 현 단계에서 미국은 한반도 평화체제 구축에 적극적일 이유가 없으며, 동북아지역에서의 미국의 위상과 역할이 축소 조정될 수 있는 북한의 민주화 시나리오를 바라지 않고 있다고 추론된다.

16) US National Intelligence Council, North Korea's Engagement: Perspective, Outlook, and Implication: Conference Report(May, 2001), p. 6.

한반도에서 전쟁을 막고 평화를 구축하는 길은 ‘민주적 평화론’에서 강조하는 바와 같이, 남북한 모두 전쟁이 누구에게도 아무런 이익이 되지 않는 국가일 때에만 가능하다. 북한의 민주주의만이 남북한 공존공영의 미래를 보장할 수 있다. 따라서 북한체제의 민주주의적 수용, 문명사회의 규범과 인류 보편적 가치의 존중 등의 문제가 긴급하다는 사실에 대한 인식의 전환이 절실히 요구된다. 물론 북한의 민주주의가 당위적 요청임에도 불구하고 미국적 가치와 패권에 도전하는 “반(反)기독교, 반(反)민주주의, 반(反)시장주의” 정권을 분쇄함으로써 민주주의의 강제화된 확산을 추구하는 미국의 신보수주의자들(Neo-Conservative: Neo-Con)의 신념에 전혀 동의할 수 없으며¹⁷⁾, 또한 우리가 북한의 민주화를 강요하는 것도 결코 바람직하지 않다.

그러나 북한 핵·미사일 문제를 둘러싼 한반도 위기국면의 주기적 발생은 결코 ‘냉전구조 해체=한반도 평화체제 구축’의 패러다임으로만 해결될 수 있는 성격의 문제가 아니라는 점을 이해할 필요가 있다. 한반도의 평화는 전쟁을 일으키거나 위기국면을 조성할 필요도 없으며 국제사회에서 ‘불량국가’로 규정될 이유도 없는 북한체제의 최소한의 민주주의적 형식과 내용의 수용 태도 여부에 달려 있다고 하겠다. 이는 우리 사회의 민주주의의 내용과 성격을 성찰할 수 있는 계기이기도 하며, 통일한국의 정치체제의 미래와도 관련된 문제이기도 하다. 따라서 한반도의 구조적 위기와 불안정한 평화를 안정적인 평화체제로 정착시킬 수 있는 중장기적 전망 속에서, 북한체제의 민주화 문제를 우리의 인식체계 속에 편입시킴으로써 통일과 대북정책에 대한 국민통합의 지평을 열어갈 수 있다.

2. 대미관(對美觀): 미국은 우리에게 무엇인가?

미국은 우리에게 무엇인가. 분단과 전쟁, 군부독재, 신자유주의적 세계화. 이는 한국 현대사 자체로, 한국현대사의 모든 부정적인 형태와 극복해야 할 대상의 배후엔 반드시 미국이 도사리고 있다는 인식이 널리 확산되

17) Statement of Principles, *Project for the New American Century* (PNAC, June 3, 1997), <http://www.newamericancentury.org>.

고 있다. 분단의 원흉이자, 남북한 화해협력과 통일을 가로막는 제국주의적 외세로, 미국은 한국사회의 모든 악의 근원이다. 이러한 인식은 분명 충격적이고 새로운 현상이다. 촛불시위가 온 나라를 태울 수 있고, 적어도 반미전선에 동참하지 않는 정치세력의 집권을 좌절시킬 수 있었으며 친미성향의 지식인과 정치가는 반민족적 반통일적 인사로 비난과 매도의 타깃이 되는 것이 오늘의 현실이다.

한반도의 분단은 전후 냉전체제의 형성기에 진영간 대결의 최전선으로서 강대국간 패권정치의 제물이었다. 그러나 분단이 외세의 한반도 강점에 의한 것이었다면, 전쟁은 남북한 각각 미국과 소련의 외세를 배경으로 등장한 정치세력이 외세에 의존하여 무력으로 통일을 추구하려한 과정에서 일어난 민족 내적인 문제였다. 분단이 국제정치의 논리에 의한 것이었다면, 동족상잔의 전쟁은 무력통일을 추구한 북한의 정책적 결단에 의해 일어난 것으로 북한의 예상과는 달리 미국의 개입으로 한국전쟁은 국제전으로 비화하게 되었다. 그러나 전쟁의 포성은 잠시 멎었으나 전쟁이 완전히 끝난 상태는 아닌, 전쟁도 평화도 아닌 상태가 반세기 이상이나 지속되고 있다. 역사적 가정이 허용된다면, 북한에 의해 한반도가 통일되었더라면 통일조국은 과연 우리가 소망하는 바람직한 나라였을까?

가. 반미감정: 집단적 자아발견

한국은 냉전시대부터 미국중심의 세계질서의 최대의 피해자이자 수혜자이다. 한국의 국방은 미국에 의존적이었지만 역설적으로 구공산권과 북한의 안보위협으로부터 미국의 의존적 보장을 받음으로써 한국은 경제성장과 민주주의적 발전을 구가할 수 있었다. 그러나 최근 SOFA(한미주둔군지위협정)개정, 한미동맹, 주한미군, 이라크 파병 문제 등을 둘러싸고 반미감정이 고조되면서 한미관계가 크게 흔들리고 있다. 이는 종속적인 전통적 한미관계를 극복하고 보다 ‘대등한’ 관계를 바라는 대중적 바람과 한국인의 자주의식의 고양으로 볼 수 있다.

그러나 다른 한편으로는 반미감정을 한국인의 ‘집단적 자아발견’ 현상으로 접근할 수도 있다. 이를테면 ‘미국 없는 한국’을 꿈꾸는(?) ‘민족주의적’

성향의 표출 현상은 오래 동안 잊혀졌던 정체성의 발견 즉, 집단적 자아발견 현상으로도 이해할 수 있다. 지난해 월드컵에서의 환희는 그야말로 ‘어느 날 갑자기’ 한국의 젊은이들로 하여금 한국인이라는 사실이 것처럼 자랑스러울 수가 없었던 집단적 엑스터시 순간을 맛보게 했다. 그것은 광장의 환희였으며 집단군무였고, 의식세계 밑바닥의 찌꺼기를 한꺼번에 뱉어내는 집단 푸닥거리였다. 그들 젊은이들의 부모세대는 어떠한가. 식민지, 전쟁, 빈곤, 산업화와 독재, 정치적 부패..... 모두 우울하고 처참한 경험뿐이었고, 이처럼 듣고 싶지도 않고 내세우고 싶지도 않은 ‘궁핍과 질곡’의 역사를 전세계의 지구촌을 향해 한 순간에 쏟아내리는 순간이었다. 전후세대에 각인된 미국의 그 엄청난 무게도 그 순간만은 아무것도 아니었다. 바로 이 시점에 동두천 두 여중생의 비보가 들려왔던 것이다. 여기에 촛불시위는 한국 젊은이의 굴종과 예속의 역사의식에 불을 붙였다. 이처럼 자랑스런 ‘자기찾기’ 형태로 나타난 집단적 자아찾기는 그동안 미군의 술한 파렴치 범죄에 대해 굴종적 모욕감을 느끼면서도 참아왔으나 이제 더 이상 인내할 수 없으며, 당당한 대한민국을 인정해 주지 않는 미국에 대한 집단적 분노의 표출로 반미감정이 폭발했던 것이다. 미국의 무게에 짓눌린 한국의 기성세대와 보수정치권은 물론, 미국조차도 이 촛불 속에 타고 있는 당당한 분노의 힘을 이해하지 못했다.

나. ‘9·11’과 미국

‘9·11’은 21세기 세계사를 읽는 열쇠 말이다. 미국의 패권은 ‘9·11’을 계기로 심각한 도전에 직면해 있다. 미국의 세계제패의 헤게모니는 지속될 것인가, 그렇지 않으면 쇠락의 길을 걸을 것인가는 한국인의 대미인식에 중요한 시사점을 제공한다. 우선 미국의 쇠퇴 경향을 강조하는 입장이 있다. 월러슈타인은 미국 대외정책의 매파들은 미국에 대한 도전에 힘으로 즉각 대응할 것을 주장하고 있으나, 그럼에도 정치·경제 영역에서의 미국 헤게모니는 점차적으로 쇠퇴하고 있음을 역설하였다. 그는 현재의 미국을 ‘힘없는 초강대국’(The Powerless Superpower)로 규정하면서, 미국 스스로 이러한 지위를 인정하지 않으려는 데에 더 큰 한계가 있음을 지적하였다.

제2차 세계대전 이후 미국은 3번의 전쟁(한국전, 베트남전, 걸프전)을 통해 1번의 패배와 2번의 무승부를 기록하면서 '70년대 이래 세계지배의 쇠퇴 경향을 보여오던 중 '9·11'을 통해 하강국면을 그리고 있다. 월러스타인은 미국의 매파가 주도하는 이라크 공격은 미국의 '점진적인' 쇠퇴국면을 군사적, 경제적, 이념적 차원에서 보다 '급격한' 쇠퇴의 길로 나아가게 할 것으로 경고했다. 문제는 미국 헤게모니 쇠퇴 여부가 아니라, 미국은 어떻게 하면 미국 자신이나 전세계에 큰 피해없이 명예롭게(gracefully) 쇠퇴하느냐로 귀착된다고 주장한다.¹⁸⁾ 이러한 논리를 뒷받침이라도 하듯이 미국 경제가 세계경제의 충격에 점점 더 취약성을 드러내고 있는 통계들도 주목된다.¹⁹⁾

그러나 이와 상반되는 주장도 통계 자료의 제시와 함께 우리의 관심을 끈다. 지금 여러 측면에서 미국의 어려움이 나타나고 있지만, 미국의 국력을 그렇게 호락호락하게만 볼 수 없다는 주장도 제기되고 있다. 세계적 수준에서 군사와 정치경제질서를 재편하고 있는 미국의 일방주의적 주도권에 대한 국제사회의 비판적 여론이 거세지고 있으나, 현실적으로 어떠한 국가도 단독으로나 집단적으로나 미국의 힘에 도전하지 못하고 있는 상황에서 향후 미국의 군사적·경제적 패권은 상당기간 지속될 것으로 보는 전망이 우세하다.²⁰⁾

미국은 냉전체제 붕괴이후 아무도 인정하지 않는 가운데 스스로 세계의 경찰로 자처했으며, 그 결과 1990년대 초반부터 세계문제에 대한 책임은

18) I. Wallerstein, "The Eagle Has Crash Landed," *Foreign Policy*, july-aug 2002.

19) 미국내 총생산(GDP) 성장률은 1940년대 4.47%, 50년대 3.92%, 60년대 4.05%, 70년대 2.79%, 80년대 2.64%, 90년대 0.9%, 1991년 -0.5% (폴 케네디, 「21세기 준비」 (한국경제신문사, 1993), p. 373); 최근 미국경제성장률은 50년만의 최저치 1%를 기록했으며, 부시 대통령 취임 당시 정부재정 흑자 전망은 최근 4천억 달러 적자로 수정. 가계부채 3조 5천억 달러로 증대. 부시 정부 출범 뒤 민간부문의 일자리 200만개 축소. 빈곤선 이하의 미국인 150만 명 가까이 증대. 민간의 주식보유액은 4조5천억 달러로 축소(S. 해리스, <한겨레>02. 10. 21).

20) 세계각국의 GDP(2001년) 미국 90,395억\$, 일본 56,515억\$, 독일 27, 019억\$, 프랑스 18,123억\$; 이춘근, "미국국력의 실체," *Opinion Leader's Digest* 03-17(No. 222, 2003. 05. 28), www.cfe.org/OLD/

미국에게 돌아갔다. 이러한 세계문제들은 냉전시대에는 양극체제로부터 빚어진 갈등으로 인식될 수 있었으나 이제는 모두 미국 때문이라고 여긴다. 이러한 상황은 다음과 같은 요인들로 설명할 수 있다. 첫째 미국은 세계 어느 나라도 억제할 수 없을 정도로 막강한 국력, 특히 군사력을 가졌다.²¹⁾ 둘째, 유엔의 역할과 기능은 한계를 드러내고 있다. 셋째, 신국제질서 아래 증폭되는 갈등, 여타 강대국들간이나 중간급 국가들간 정치, 경제, 종교적·문화적 갈등이 계속 일어나고 있음에도 불구하고 이를 조정할 수 있는 국제기구나 조정자가 없다. 여기에다 지구상의 모든 대립각의 최종 정점에 미국이 놓여 있다. 더욱이 “서구-기독교-백인문화”가 국제사회의 만약의 근원이며 그 핵심이 미국이라는 인식이 만연되고 있는 분위기 속에서 반미감정은 세계적인 현상으로, 반미대열에 합류하는 것만으로도 진보와 세계정의를 실천하는 것으로 인식되는 경향이 크다. 이러한 데에는 두말할 나위없이 전지구적 차원에서 세계패권을 관철하고자 하는 미국 일방주의의 책임을 묻지 않을 수 없다. 그런 점에서 미국은 오늘날의 국제사회야말로 보다 대등한 민족국가 중심의 국제체제로 발전될 수 있기를 바라는 세계 모든 국가의 염원과 세계의 양심적 지성인들의 호소에 귀를 기울여야 할 때이다.

다. 국가발전전략 기본방향

21세기 국제질서에서 미국중심의 세계체제의 구축전략이 성공적으로 추진될 것인지, 역(逆)으로 경향적 하강국면을 보일 것인지는 지금으로서는 속단하기 어렵다. 그러나 분명한 사실은 적어도 10년 이내에 미국에 도전할 수 있는 국가가 나타나리라고는 생각할 수 없으며 상당기간 미국의 세계적 헤게모니는 유지될 것으로 전망할 수 있다. 여기서 우리는 한국의 국가발전전략의 수립과 통일을 위해 미국과의 미래지향적 관계설정을 모색하지 않을 수 없다.

21) 2003년도 미국국방비 3,800억\$(미국 GDP 3.2%), 전세계 모든 국가들의 국방 총액(7,500억\$)의 50.7%. Berkowitz, *The New Face of War* (Free Press, 2003), pp. 4~8.

한반도의 평화와 통일은 미국의 이해와 협조 없이는 불가능하다. 한반도의 민족문제에 미치는 외세, 즉 미국의 규정력은 지대하다. 한국은 해양세력과 대륙세력과의 틈바구니에서 어느 한쪽으로 기울지 않고 ‘형평성’을 유지해야 하는 숙명적 긴장의 끈을 놓치는 순간 되돌아 올 수 없는 나락에 빠지게 된다. 최근 우리는 ‘동북아경제중심국가’를 국가발전전략으로 삼고 ‘동북아’ 담론을 활발하게 개진하고 있는 중이다. 그런데 이러한 동북아 담론은 한국의 국가발전전략 방향의 일정한 중심축의 이동 현상을 가리고 있다. 즉, 과거 김영삼 정부의 ‘환태평양 시대’의 캐치프레이즈로부터 김대중 정부의 ‘한반도’ 중심론, 그리고 현 정부의 ‘동북아’ 담론으로 국가발전전략의 방향이 환태평양-한반도-동북아로 이동하는 것으로 나타난다.²²⁾ 동북아는 한반도와 중국 북부지방인 만주와 그리고 시베리아 지역을 아우르는 지역 개념이나, ‘환태평양’으로부터 ‘동북아’로의 이동의 배경에 미국으로 대변되는 해양세력으로부터 중국으로 대변되는 대륙세력으로 편향될 수 있는 경향성을 함축하고 있다면 상당히 우려되는 변화가 아닐 수 없다.

미국을 비롯한 서방세력으로부터의 점진적 이탈은 해양세력과 대륙세력을 잇는 가교(架橋)적인, 일찍이 일본이 스스로 서양문물과 동양문물을 잇는 문명론적 시각에서 가교국가(bridging state)로 규정한 전례가 있지만, 지정학적 특수성을 안고 있는 한국에게 어떠한 미래가 보장될 수 있겠는가. 한국의 대외경제관계의 비중이 미국으로부터 중국 중심으로 전환하고 있으며, 이러한 추세는 점차 증대될 가능성이 높다. 그러나 한·중간 경제적 상호의존도가 한·미간 경제관계의 비중을 크게 앞지른다고 하더라도, 한반도의 평화와 한민족의 통일 문제에 대한 중국의 영향력과 역할이 미국의 자리를 대체하기란 쉽지 않을 것이다. 중국의 고도성장이 경제성장 과정의 일반적 패턴을 따른다면 억제되고 왜곡된 정치사회적 과제의 폭발로 인한 발전의 딜레마 국면에 부딪히는 상황을 맞이할 수도 있다.²³⁾

22) 김대중 정부가 제안한 ‘ASEAN+3’의 개념의 유용성을 환기할 필요가 있는데, 여기서 한국·중국·일본을 지칭하는 ‘+3’은 관련국 모두에게 긍정적 역할을 제시하는 triple win-win 할 수 있는 개념이다.

23) 중국경제의 미래에 대한 비관적 전망으로, 실업률과 사회불안, 부정과 부패, AIDS의 영향, 수자원과 공기오염, 에너지소비량의 증대와 가격문제, 국영업

어쨌든 중국의 경제성장과 발전에 따른 동북아지역의 역내 헤게모니 국가로 부상한다고 하더라도 한반도의 통일문제에 대한 이해와 지지를 얻어낼 수 있다는 보장은 불확실하며, 오히려 중국의 전통적인 변방정책의 일환으로 한반도 문제에 대해 보다 적극적인 개입과 간섭정책을 구사할 개연성을 무시할 수 없을 것이다.

한반도의 평화와 한민족의 통일과정에서 미국의 지지와 협력을 도외시키고 한미관계의 유대를 약화시키면서 대중(對中)편향성이 증대되는 이른바, 탈미친중(脫美親中) 또는 적어도 미국과의 결별 경향성에서 우리의 미래와 활로를 찾기는 어렵다. 따라서 21세기에 다시 쓰는 ‘한국책략’(韓國策略)으로, 우리가 선택해야 할 국가발전전략의 기본 방향을 다음과 같이 설정하는 데 큰 견해 차이는 없을 것으로 여겨진다. 즉, 한미관계에서 보다 대등한 관계를 지향해 나가되, 한반도의 평화와 통일과정에서 미국과의 미래지향적 상호이익의 공유를 통한 한미간 유대의 기반을 더욱 굳건히 다지는 한편, 동북아의 공동의 번영과 미래를 위해 정치, 경제, 사회문화 등 각 분야에서 중국과의 연대를 공고히 구축해 나가는 것이 바람직하다. 이를테면 오래된 벗과 우의를 더욱 두텁게 하면서 이웃의 새 벗과 절친하게 지내자는 말이다. 친미반중(親美反中)이나 반미친중(反美親中)이나 또는 해양세력이나 대륙세력이나 하는 문제가 아니라, 한반도를 견인하는 두 세력의 강력한 자장 속에서 민족사의 진로를 하나의 주체적 실존으로 절감하는 자기인식의 문제가 중요하다. 이러한 인식을 기반으로 미국과 중국, 해양세력과 대륙세력 사이의 어느 일국을 선택해야 하는 강요된 상황을 피해 나갈 수 있는 한국의 위상과 운신에 대한 전략적 사고가 필요하다.

라. 자주와 국가이익

체의 비효율성, 외국 투자의 감소 등의 7가지 감소 요인과 함께 ‘시장사회주의’의 한계를 지적한 주장이 주목된다. Charles Wolf Jr. China: Pitfalls on Path of Continued Growth; The Asian nation's remarkable gains over two decades could easily slip away. *Los Angeles Times*, Jun 1, 2003. pg.M2.

한국인의 대미인식은 최근 자주(自主) 문제와 연관되어 나타나고 있다. 이러한 자주인식과 한·미동맹 문제와의 긴장관계가 고조되고 있는 상황이다. 자주는 외세에 대한 일방적 ‘배타적’ 태도가 아니며, 또한 그것에 대한 ‘동화적’ 태도도 아닌 국가목표 달성의 추구하고 관련된 정치적 신중함(prudence)과 균형잡힌 선택이라 할 수 있다. 우리 민족은 한반도의 대륙세력과 해양세력의 중간지대인 지정학적 특수성으로 인해 숭한 피침의 역사를 겪으면서, 근대국가 수립의 좌절과 국권상실로 인해 강대국의 간섭과 개입에 대한 강한 반외세 저항의식을 내면화시켜왔다. 이러한 반외세 의식은 한국 근현대사의 정치의식을 규정해온 민족주의적 성향과 어울려 ‘자주(자주성·자주인식)’는 도덕적·규범적 언술로 고양되어온 측면이 있었다.

최근 한미관계에서 제기되는 자주는 그 성격과 실천적 방법과는 무관하게 반미감정의 형태로, 특히 민족 문제에 영향을 미치는 미국의 한반도정책에 대한 비판과 미국탈피 자주외교 주장으로 나타나고 있는 점이 특징이다. 이러한 반미감정과 자주인식은 미국의 일방주의적 대외정책과 한국민의 민족적 자긍심에 대한 미국측의 오랜 불감증과 외면으로 인해 미국이 자초한 측면도 있다. 여기에다 우리 사회 인구의 대부분을 차지하는 전후세대인 젊은층의 경제발전과 민주주의의 성취에 의한 자신감과 남북한 화해협력 분위기의 고양에 따른 민족 미래에 대한 낙관적 기대감도 반영되어 있다. 자주는 정치, 경제, 문화, 군사력 등 다양한 부문에서 한국의 대외역량의 증대에 비례하여 성취될 수 있는 대상이다. 국가 정책적·실천적 차원에서 자주인 문제는 국가이익과의 관련 속에서 신중하고 타산적인 접근을 통해서 단계적·점진적으로 성취해 나가야 할 과제다. 핵문제 접근 과정에서 북한이 주장하는 반외세 ‘민족공조’는 자주외는 무관하다.²⁴⁾

자주는 원칙적 입장, 한반도 현안에 대한 선언적 입장 그리고 향후 우리의 국제사회에서의 역할에 대한 비전 천명 등의 세 측면에서 표방될 수 있다. 첫째, 원칙적 차원에서 “우리의 운명을 우리 스스로 결정한다”는 입

24) 북한은 핵문제가 북-미간의 문제일 뿐 아니라 ‘남과 북의 조선민족 대 미국과의 문제’라고 규정하여 민족공조를 강조하였다.(〈노동신문〉 2002. 10. 29); “우리 민족끼리” 여섯 글자에는 조국통일을 위한 당의 근본입장과 근본원칙, 근본방도가 함축”(〈노동신문〉 2003. 6. 13).

장이 중요하다. 이는 우리 민족의 운명이 강대국의 의지에 따라 좌우되면서 우리 스스로 결정할 수 없었던 좌절과 굴곡의 한국현대사의 통절한 반성을 촉구하는 문제다. 둘째, 한반도문제와 관련하여, “한반도에서 어떠한 형태의 전쟁도 반대한다”는 입장의 선언이 절실하다. 전쟁은 우리 국가뿐만 아니라 우리 민족 자체의 파멸이다. 따라서 한반도의 전쟁과 평화의 문제에 대한 우리 스스로의 판단과 결정이 존중되어야 한다는 우리의 강력한 의지를 천명할 필요가 있다. 셋째, 향후 국제사회에서의 한국의 역할과 관련하여, “한국은 경제적 위상에 걸맞는 정치적 역할을 담당하겠다”는 비전 제시가 요망된다. 따라서 자주주의는 결코 배타적인 대외의식이 아니라, 오히려 국제사회의 협력과 협조를 얻어내면서 국가이익을 증대시킬 수 있는 의지와 실천능력으로 이해되어야 한다.

3. 통일관 : 자유민주주의 이념의 지평 확대

한반도의 평화는 한민족의 통일보다 중요하다. 이는 평화와 통일의 이중적 목표가치가 하나로 합치되지 않는 한, 평화가 통일에 우선한다는 뜻이다. 그렇다면 남북한 긴장완화와 평화공존이 분단을 항구화하고 통일과는 반대쪽으로 치닫는 길인가. 그렇지 않다. 통일과 평화는 반드시 배타적 관계는 아니다. 물론 평화를 위해 통일을 유보할 수는 있으나, 통일을 위해 평화를 포기할 수는 없다. 그러나 우리의 엄중한 과제는 평화와 통일의 협연(協演)을 추구하는 데 있다. 비록 통일을 먼 지평에 설정하더라도 통일의 상(像) 즉, 어떤 방식의 어떤 사회를 지향하는 통일인가 하는 통일관의 정립이 전제되어야 통일정책과 대북정책에 대한 국민적 합의기반을 마련할 수 있다.²⁵⁾

남북한 어느 쪽이 통일을 주도해야 하는가, 이는 달리 말해 누가 통일을 말할 자격이 있는가라는 정통성의 문제로 귀착된다. 사실 민족분단사는

25) 노 대통령, 통일고문회의 고문단과 오찬간담회(2003. 7. 24), “그 동안 저는 통일이라는 말을 즐겨 쓰지 않았다”며 그 이유를 설명했다. 즉 “어떤 통일인가에 대해 확고한 방향이 서있지 않기 때문에 자칫하면 평화를 깰 수도 있고, 국민의 안정된 삶을 송두리째 흔들 수도 있다”는 것이 노 대통령의 지적이다. <http://www.president.go.kr>

정통성 쟁탈의 역사였다고 해도 지나친 말은 아니다. 남과 북은 각각 스스로의 정통성을 상대방의 부정에서 찾았다. 민족사 담당의 주체의 선언은 항상 타방의 정통성과 자신의 정통성의 주장으로 일관해 오면서 공존을 거부해왔고 상호포용을 거부시해왔다. 상대방의 존재를 부정함으로써 자신의 존재의의를 발견하고자 했다.

이러한 인식을 전제로 여기서 정통성의 문제를 세 차원에서 접근해보자. 첫째, 민족사의 주제 문제로, 남북한 건국세력 중 누가 식민지 지배하에서 끝까지 항일투쟁을 지속했느냐 하는 문제다. 긴말 할 것 없이 건국 주체의 성격 문제로, 이는 남한 정권의 아킬레스건으로 북한의 한판 승리로 끝난다. 둘째, 그렇다면 어떤 사회를 만들려고 했는가? 이는 이념과 제도의 문제로, 북한은 집단적 공익과 평등적 분배정의의 이념에 기반한 사회를 만들려고 했고, 남한은 개인의 자유와 선택을 중요시한 자유시장의 이념을 선택했다. 그러나 이제 그러한 이념과 제도에 기반한 체제경쟁은 이미 승부가 끝났고, 우리가 상상할 수 있는 미래시간 내에 승부가 역전될 전망은 거의 없다. 셋째, 이 마지막 요소를 앞의 두 요인보다 더욱 중요한 변수라고 볼 수 있는데, 그런 점에서 앞의 두 요소에 수긍하지 않아도 좋다. 참다운 정통성은 남북한 체제를 넘어 어느 쪽이 문명사회의 규준에 부합하는 인류 보편적 가치관과 인간존중의 삶의 양식, 그리고 인간존엄성과 미래지향적 가치관을 지향하고 있는가 하는 문제다. 과연 어느 쪽이 이러한 규준에 보다 부합되며, 적어도 남과 북 어느 쪽이 그러한 가능성을 보여주고 있다고 생각하는가? 이러한 논리를 북한측에 당당하게 밝혀도 좋다. 이념과 체제의 우위논쟁을 유도하자는 것이 아니라, 북한이나 남한이나 우리 민족이 어디로 가야 할 것인지 명확한 목표지점을 설정하는데 도움이 되기 때문이다.

통일에 대한 우리의 접근방식은 마치 숲을 보고 나무를 보면서 가지와 잎사귀를 논하듯이 접근해야 한다. 거시적으로 보고 전략적으로 접근하고 시간이 다소 걸리더라도 장기적인 접근이 필요하다. 양자를 병행해서 접근해야 하는 것이 우리의 입장이고, 시간이 걸리는 문제이기 때문에 단계적으로 접근해가는 것이 바람직하다. 이런 점에서 통일의 로드맵이라 할 수 있는 이정표(里程標)가 필요하다. 이러한 이정표를 마련하는 작업에 앞서,

국민적 합의의 토대 위에서 통일의 원칙과 방향이 설정되어야 할 것이다. 물론 전쟁은 통일과정에서 철저히 배제되어야 한다는 점에서 통일원칙은 평화적 합의통일에 초점을 둔다. 평화적 합의통일의 원칙아래 두 가지 가능한 통일 시나리오는, 미국-캐나다 모델(2국체제)과 통합적 자유민주주의 모델(1국체제)로 상정할 수 있다.

가. 2국체제: 평화공존의 제도화를 통한 미국-캐나다 모델

이는 간단한 신분확인만 거치면 자유롭게 왕래할 수 있는 미국-캐나다 관계를 남북한 관계의 모델로 상정한 것으로, 이론적으로는 연방제론 또는 남북연합론에 닿아있다. 이 모델은 남북한 장기적 공존을 전제로 북한의 성공적인 개혁·개방에 의한 연착륙 형태로, 한반도에 두 개의 민주국가가 병립하는 상태다. 이는 상당한 시간을 요하지만 궁극적으로 북한의 경제적 시장경제와 정치적 민주주의체제로의 전환을 요구하고 있는 통합모델이다. 그러나 이 모델은 북한 수령체제의 존속과는 병행할 수 없는 형태로, 북한 수령체제 해체 후 북한사회가 상당한 수준의 민주화가 이루어진 상태를 전제하고 있다. 남북한간 장기간의 화해협력을 통한 통합모델은 완전한 1국체제를 지향하는 것이 아니라 북한이 민주주의체제로 전환된다면 남북한은 비록 2국체제이나, ‘사실상’(de facto)의 통합을 이룬 상태와 마찬가지로 인식할 배경으로 하고 있다. 이는 현 단계에서 ‘법적’(de jure)·제도적 통합을 추구할 경우, 북한은 이를 남한의 흡수통일 의도로 규정하여 반발함으로써 남북한 화해협력 구도가 파행될 수 있는 측면을 반영한 논리라고 할 수 있다.

한반도의 2국체제인 미국-캐나다 모델은 가장 바람직한 통합형태라고 할 수 있지만, 이는 북한 통치층의 개혁·개방 의지와 체제관리 능력에 달린 문제라는 점에서 현실적 가능성의 측면에서 낙관적인 전망이 높지 않다.

나. 1국체제: 통합적 자유민주주의국가

한국통일의 시나리오는 대개 남한 중심의 시장경제와 민주주의 사회로의 북한의 편입(흡수)을 상정하고 있다. 남한 중심의 통일 시나리오의 가장 체계적인 완결판은 미국CSIS(Center for Strategic & Int'l Studies)의 2002년 8월의 한 정책보고서라 할 수 있다. 이 보고서의 제목은 “통일 한국을 이룩하기 위한 미국 정책의 청사진”으로, 미국인과 한국인의 다수의 전문가가 참여하였다. 여기에서는 “한반도에서 통일국가의 등장은 동아시아 지역의 역사에서 결정적인 계기가 될 것”이라고 전제하면서, CSIS는 3가지 통일 시나리오로 평화통일, 붕괴흡수통일, 전쟁통일(북한패망)로 전망했다. 한반도의 통일은 한국 정부의 통치권이 한반도 전역으로 확대하는 것으로 보고 있는 점이 주목된다.²⁶⁾ 한편 미국 CIA가 전망한 「2015년의 세계」에서도 2015년 시기엔 통일한국이 동북아 군사강국으로 부상할 것으로 내다보고 있는 점으로 미루어²⁷⁾, 남한 주도의 통일한국에 대한 전망이 우세한 것을 알 수 있다.

현재 실현가능성이 높은 통일형태는 자유민주주의를 표방하는 남한체제 중심의 통일이다. 그 반대 방향 즉, 북한식 수령중심체제 또는 ‘우리식 사회주의’가 유지되는 방향으로의 남북한 통합은 21세기 세계사의 흐름과 조화되지 않을 뿐만 아니라 민족사의 바람직한 발전방향과도 부합되지 않으며, 더욱 현실적 가능성이 거의 없다는 데에 큰 이의가 없을 것이다. 그러나 문제는 여전히 남는다. 현실적 가능성이 모든 사람들의 동의를 요청하고 합의를 기대할 수 있는 도덕적 힘을 지닌 것은 아니다. 남한 사회의 불평등성, 비인간적 경쟁체제, 물신주의, 문화적 예측성 등 우리 사회의 고유한 모순이 해소·극복되지 않은 상태에서 남한 중심의 통일방식은 북한 지역을 점령지화하여 약탈하고 북한주민들을 이등 국민으로 만드는 ‘내부 식민지’ 형태에 불과할 수 있다는 점에서 무엇보다 우리 사회 내부에서부터 많은 비판과 저항에 직면할 것이다. 이를테면 통일에 대한 ‘현실’ 논리는 항상 힘의 논리이며, 사회경제적 강자의 논리에 부응하기 때문에 ‘현실’

26) CSIS, *A Blueprint for U.S. Policy toward A United Korea: A Working Group Report of the CSIS International Security Program*(August 2002).

27) NIC 2000-12(December 2000), *Global Trends 2015: A Dialogue About the Future with Nongovernment Experts*(<http://www.cia.gov/>).

논리만으로 통일문제에 대한 국민통합을 기대하기는 불가능하다. 따라서 통일문제에 대한 접근방향에 있어서 현실적 가능성의 측면과 사회정의 차원의 규범성이 동시에 고려되지 않으면 국론통일, 국민통합은 하나의 구호에 그칠 뿐이다.

동서독 통합이 우리에게 주는 시사점은 양 체제의 비교적 높은 친화성(affinity)이야말로 통합을 순조롭게 이루어질 수 있게 했던 배경이었다는 점이다. 서독은 유럽에서도 높은 수준의 사회보장국가로, 자본주의 시장경제에서 가장 좌파적 이념체계라 할 수 있는 사회민주주의의 전통과 굳건한 토대를 확보하고 있었다. 동독은 동구사회주의의 진열창으로, 가장 발달된 선진사회주의 국가였다. 이런 배경 속에서 양 체제의 통합은 이념 및 체제 통합차원에서 서로 한걸음씩 양보하는 형태로 통합과정에서 큰 갈등은 나타나지 않았다. 이를테면 서독은 전통적인 사회보장국가 체제에서 동독에 대한 경제적 부담과 사회적 약자에 대한 배려를 당연히 감내해야 하는 것으로 받아들일 수 있었다. 그와 함께 동독 주민들이 국가(계획) 중심에서 시장중심사회로 전환하는 과정에서 가혹한 개인책임사회의 충격과 고통을 극복할 수 있었던 데에는 서독의 대대적인 지원정책의 결과이기도 하지만, 서독 사민주의 국가의 노동계급 중심의 정치체제와 이념과 사회주의 국가의 동독 주민들의 가치체계가 서로 친화성을 지니고 있었기 때문이라고 하겠다.²⁸⁾

자유민주주의는 그 역사만큼 폭넓은 스펙트럼을 지니고 있다. 자유민주주의는 자본주의적 시장경제와 조응하는 본질상 우파적 이데올로기라 할 수 있으나 사회정의, 국민복지, 계급조화 등을 긍정하는 진보적 속성도 지니고 있다는 점에서 이념적 탄력성이 크다. 자유가 박탈된 강제적 평등사회의 한계가 폭로되는 데 70여년의 시간이 소요되었다면, 사회정의가 배제된 자유의 야만성과 폭력성을 만나는 데 불과 10여년 시간 밖에 걸리지 않았다. 통일은 남한 중심의 자유민주주의 체제로 이루어질 개연성이 높다. 통일을 준비하는 우리 사회는 더욱 민주화되고 자유와 함께 계층간 조화와 형평성을 높여나가야 공동체적 구심력을 추구할 수 있고, 국민통합의

28) 북한 김정일은 사회국가 스웨덴 체제를 가장 선망하는 것으로 알려졌다. 올브라이트 미 전(前)국무장관 회고록, <중앙일보>, 2003. 9. 17.

기반을 확충할 수 있을 것이다. 통일한국의 미래상에 대한 좌·우파간의 간극을 좁히고 접점을 확대시키기 위해서는 분단시대의 냉전적 반공주의로 구현된 자유민주주의의 이념적 한계를 극복하는 한편, 평등의 가치와 - 평등은 결과의 평등을 의미하는 것이 아니라, 기회균등 및 출발조건(head start)의 균등상태를 지향하면서 개인적 능력과 창조적 활동에 따른 보상 체계도 함께 고려되는 조화로운 사회정의론에 입각한 평등론으로서 - 사회국가의 이념을 포섭하는 차원에서 자유민주주의의 이념적 지평을 확대시켜 나갈 필요가 있다.

IV. 국민통합 방향: 양극(兩極)을 넘어

모든 중간(中間)은 중용(中庸)이 아니다. 한국 현대사에서 중간파는 남북한 어느 쪽에도 발을 붙이지 못하고 실패한 역사로 중간파, 중간영역은 언제나 그렇듯이 어느 쪽도 지지세력으로 끌어들이 수 없었으며, 아무도 만족시키지 못했다. 이념적 극단을 경계했던 민족주의자들의 호소도 양 극단의 논리를 극복할 수 있는 통합력을 보여주지 못했던 데에 한계가 있었다. 지금도 마찬가지다.²⁹⁾ 좌파와 우파의 양 극단의 한계를 지적하고 상호이해를 강조하는 조화노선은 진보·보수 양측으로부터 비난의 대상이 된다. “어느 쪽이냐”는 질식할 것 같은 분위기 속에서 양측의 문제점을 비판하는 중간노선은 설자리가 없는 상황이다.

1. 합의창출의 전제

국민통합은 과불급(過不及)이 아닌 중용의 길을 찾는 일이다. 달리말해

29) 수구기득권층과 ‘안보상업주의’ 및 ‘물신기독교’(christian fetishism)가 보수우파로, 그리고 주사파가 진보좌파로 자처하는 현실이 한국 사회에서 합리적이고 ‘건강한’ 보수주의와 이성적인 진보의 가치를 왜곡시키고 있다는 지적도 주목할 필요가 있다.

‘다양성 속에서 통일성’을 찾는 길이요, ‘통일성 속에서 다양성’을 모색하는 과정을 통해 이루어질 수 있다. 통합의 지표를 산술적 평균에서 찾을 수는 없다. 국민여론의 평균치를 존중한다고 해서 국론통합에 근접하는 것은 아니다. 특히 대북정책이나 안보 분야의 경우 해당 사안에 대한 전문성과 여타 국정분야에 대한 파급효과를 충분히 고려할 수 있는 경륜있는 그룹의 견해는 감정적이고 정치적 선동에 영향받는 국민여론보다 중요하다. 또한 안보 외교 분야는 국민여론에 노출되는 상태가 반드시 바람직한 것은 아니며, 국가이익을 위해 공개될 수 없는 경우도 있기 때문에 정책 결정과정에서 국민여론을 참고하고 존중해야 하나 국민여론이 정책결정의 준거가 될 수는 없다.

통일정책을 둘러싼 보혁갈등을 극복하고 국민통합을 이루어나가기 위해서는 각각의 분야에서 다음과 같은 기본 인식이 요망된다.

첫째, 정치지도자의 통찰력과 리더십이 절실히 요청될 수밖에 없다. 이는 정치지도자의 존재이유이기도 하다. 국회의 존중과 정당정치 활성화 등을 통해 국민여론을 제도정치권에서 수렴해 나갈 수 있도록 해야 한다.

둘째, 국민통합을 위한 정부의 역할과 책임은 막중하다. 국론 통합은 커녕 자칫 국론분열의 소지를 제공할 수 있는 복합적 상황에 대한 면밀한 이해를 바탕으로 설득과 타협을 끌어낼 수 있는 조정능력이 요구된다. 이와 함께 중요한 국가발전전략과 대북정책의 큰 틀은 공청회 개최, 공개 세미나 등을 통해 학계 언론계 등 전문가 그룹과 오피니언 리더들과의 충분한 논의와 의견 수렴을 거쳐 정책결정에 이르는 과정을 거쳐야 한다. 국가 핵심정책이 소수의 이너서클(inner circle)에 의해 은밀히 급조된 후 불쑥 공개하는 형태는 혼란을 불러일으킬 수밖에 없으며, 사후 대국민 홍보와 설득을 통해 이해와 지지를 요구하는 관행에서 국론통합을 기대하는 것은 그야말로 연목구어(緣木求魚)라 하겠다. 이런 점에서 정부는 문명사적 전환기에 국가와 민족의 미래지향적 방향 위에서 공청회 공개토론회 등을 통해 장기적 전망의 국가발전전략과 통일정책 수립과 관련한 국론을 수렴하는 노력을 지속해 나가야 한다. 국내차원에서는 균형성장을 추구하면서 사회정의를 실현하려는 진보적 성향의 정책을 추진할 수 있으나, 국제관계와 대북정책에서는 국가이익 우선의 현실주의적 노선을 수용하는

것이 바람직하다.

어느 국가나 대외정책을 효율적으로 추진하기 위해서 국민적 이해와 지지를 끌어내는 데 최대의 노력을 기울이는데, 우리도 대외관계의 중요성 못지않게 국민적 지지를 얻어 내기 위한 ‘대(對)국민 외교’(public diplomacy)의 중요성을 깊이 인식해야 할 것이다. 우리의 경우 평화, 대북인식, 대미정책, 통일문제 등의 국제적·민족적 문제를 효율적으로 추진하고 더욱이 남남갈등을 극복하기 위해서도 정책 수립과 추진과정에서 국민적 이해와 지지를 구하는 노력이 절실한 실정이다. 특히 국민교육의 일환으로 국제문제에 대한 국민들의 이해 수준을 높여 나감으로써 남남갈등을 희석시켜 나갈 수 있을 것이다. 예컨대 국제사회 속에서의 북한, 또는 국제문제와 연관된 한반도의 위상 등을 충분히 인식시킴으로써 경쟁과 협력의 세계 속에서 생존하면서 미래를 모색해야 하는 엄중한 현실 앞에서 남남갈등이 얼마나 자기파괴적인가를 성찰할 수 있게 된다.

셋째, 공동체의 조화와 구심력을 유지하려는 오피니언 리더들의 균형감과 역할이 무척 중요하다. 지나친 자기확신과 독선에 찬 이념형적 인간은 바로 지식인이나 사회지도층 인사들로, 이들 오피니언 리더들이 어느 면에서는 중오와 갈등을 부추기는 ‘편 가르기’의 주역을 맡고 있다는 점도 되돌아보아야 한다. 지금 우리 사회의 지식인들에겐 어느 쪽으로도 기울어지지 않는 절제된 균형감의 유지가 절실히 요구되고 있는 실정이다.

2. 국민참여 확대: 시민단체의 위상과 역할

온-라인(On-Line) 및 오프-라인(Off-Line) 양 측면의 활용을 병행해야 할 것이다. 온라인 세대는 변화 지향적 세대로 능동적·창조적 행위 양태와 더불어 「참여정부」의 통일정책을 긍정적으로 인식하는 경향을 보이는 비교적 젊은 30·40대 연령층으로 인터넷을 생활화하고 있다. 그러나 통일과 민족문제에 대해 감정적으로 접근하는 경향이 강하며, 보다 책임있는 인식과 대안 모색적 노력이 요망되는 세대이다. 오프라인 세대는 과학·기술의 발달에 따른 급속한 변화에 쉽게 적응하기 어려운 중장년 세대로 소수 예외적 사람들을 제외하고는 인터넷 문화보다는 신문 TV 등 전통적

매체에 익숙한 세대로 50·60대 연령층이다. 이 세대는 통일 및 안보정책에 대해 정부의 보다 안정적인 접근을 바라고 있는데, 정부가 온라인 세대만을 ‘국민참여’의 주된 파트너로 삼고 있는 것이 아닌가 하는 의혹들을 불식시키기 위해서도 오프라인 세대를 적극적으로 포섭해야 한다.

시민단체(NGO)의 정책결정 수립과정에서의 역할과 위상은 신중하게 검토될 때라고 생각된다. 시민단체의 열정과 신념은 존중되어야 하나, 시민단체의 비전문성과 무책임성에 대해 시민단체 스스로의 깊은 자각이 필요한 시기다. 비록 전문적인 학자 그룹이 참여한 시민단체의 경우에도 특정 사안의 주장과 그것의 영향과 파급효과에 대한 ‘책임으로부터의 자유’에서 연유하는 언행의 무게를 보다 진지하게 인식해야 할 것이다.

현대사회에서 비정부 시민단체의 역할과 의의는 점차 증대되고 있는 추세이다. 여기서 정당과 시민단체와의 관련성을 잠시 살펴보자. 근대국가의 정당은 특정한 계급·계층적 이해관계를 대변하는 한편 국민적 대중정당을 지향하면서 집권을 목표로 하는 정치조직으로, 시민사회를 전반적으로 포섭할 수 있는 근대국가의 틀 내에서 정당정치는 정치적·이념적 갈등과 다양한 사회경제적 이익단체들의 이해관계를 수렴하여(투입 input) 특정한 정책으로 반영(산출 output)하는 기능과 역할을 담당해왔다. 이처럼 근대국가가 시민사회를 충분히 포섭하는 조건, 달리 말해 시민사회 내의 모든 갈등 형태가 정당정치의 틀 속에서 해결될 수 있는 토대 위에서 근대민주주의의 이념인 대의(代議)정치=의회민주주의가 원활하게 작동할 수 있었다. 그러나 현대의 민주주의 사회는 어느 국가를 막론하고 전통적인 국가가 시민사회의 모든 영역을 커버할 수 없을 뿐만 아니라 국가 자체가 엄청난 규모로 증폭된 시민사회의 자율적 제활동을 통제할 수 없는 상황에 이르렀으며, 이러한 현실 속에서 근대국가의 전통적 정당이 시민사회의 폭발적이고 변화무쌍한 이해관계를 반영하는 데에는 한계를 드러낼 수 밖에 없는 것이다. 거대한 조직체로서의 대중정당은 시민단체에 비해 정치사회적 이슈에 대한 이해와 접근방식에 있어서 신속한 대응력이 떨어지며 이해관계의 수렴 능력도 구조적으로 취약한 상태를 벗어나지 못하고 있다. 이처럼 정당정치의 구조적 한계가 나타나고 있는 변화된 상황 속에서 시민사회의 다양한 주장과 이해관계를 반영하는 시민단체의 역할이 증대되

는 경향은 자연스러운 현상으로 현대 시민사회의 새로운 모습이라 할 수 있다. 따라서 정당정치는 폭발적인 시민사회의 규모 증대에 부응할 수 있는 조직체제와 능력을 갖추는 것도 급선무이지만, 어쨌든 정치적, 경제적, 사회문화적 모든 분야에서의 시민단체의 역할이 한층 증대될 것은 틀림없다.

한국 사회의 시민단체는 '87년' 이후 시민사회의 폭발적 분출과 더불어 체제변혁적 민주화 운동으로부터 시민운동으로의 전략적 전환과정에서 진보적 좌파운동의 연장선상에서 나타나게 되었다. 이 과정에서 시민운동은 전통적 정당의 정치적 대표체제의 한계를 비판하면서 정치엘리트의 배출 통로로 기능하기도 했으며, 특히 현 정부의 집권 자체가 진보적 시민운동의 총결산으로 이해되는 측면도 있다는 점에서 최근 우리 사회에서 시민단체에 대한 정치적 관심이 크게 부각될 수 밖에 없었다.³⁰⁾

시민단체는 대중정당보다 한층 효율적으로 시민사회의 다양한 영역에 접근하면서 정치사회적 이슈를 발굴하고 문제 해결의 비전을 제시하는 순발력과 함께 보다 높은 수준의 전문성을 배양해 나가야 할 것이다. 이와 더불어 공동체의 존망과 미래의 명운이 달린 통일과 대북정책 등 사활적인 국가 주요 정책은 규범적 판단과 도덕적 신념에 충실한 뜨거운 가슴으로 접근될 수 있는 성격의 문제가 아니라는 점에 대한 인식의 공유도 널리 확산되어야 한다. 통찰력과 냉철한 이지(理智)를 지닌 차가운 머리가 요구되는 상황이 일반적이기 때문이다. 지금 신념과 열정에 사로잡힌 시민단체가 우리 사회에서 보혁갈등의 중심에 서있고 '편 가르기'의 주역이라는 역설적 현상에 대한 자기성찰이 기대된다.

3. 합의창출의 방향

가. '최소주의적 합의'(Minimalism of Consensus)

30) 현 정부에 와서는 한국사회에서 참다운 의미의 비정부기구(Non Governmental Organization: NGO)는 사라졌고 과거의 진보적 NGO는 지금은 모두 정부와 '코드'를 맞추는 (친)정부기구(Governmental Organization: GO)로 전략했다는 지적과 함께, 우후죽순처럼 나타나고 있는 진보·보수의 각양각색의 시민단체의 정치사회적 폐해도 경계되어야 한다.

최소한 좌·우 모두 양 극단은 배제되어야 한다는 원칙에 국민적 컨센서를 이루자. 성조기·인공기 불태우기, 한총련 탱크 시위, 대구유니버시아드 대회 중 북한자극 행위, 협박과 위협 시위 등 자극적·반(半)폭력적 행위는 우리 사회에서 추방되어야 한다. 것처럼 동맹국 미국과 화해협력의 파트너인 북한을 자극하거나 반대견해를 밝힌 사람에 대한 모욕과 협박 등 극단행동은 퇴출시키지 않으면 안된다. 이러한 돌출적 극단행동이 관용된다면 앞으로 더 큰 폭력을 불러올 수 있기 때문이다. 그러한 행위에 대한 옹호와 비난 등의 소모적 논쟁은 우리 사회 자체를 피폐하게 만들 뿐이다. 따라서 사회적 규범을 벗어나는 비시민적 극단적 행동에 대한 한계선(Red Line)을 설정할 필요가 있다. 극소수의 과격행동에 대한 무절제하고 원칙없는 수용은 법치주의 공화국의 정체성을 훼손하는 일이기 때문이다. 따라서 우리는 국가공동체를 유지하고 존속시키기 위해 양 극단의 배제, 법치주의 존중 등의 최소한의 규범 준수에 대한 그야말로, ‘최소주의적 합의’에 동의할 필요가 있다.

나. 성찰적 태도

보수우익은 이제는 합리적인 발언임에도 불구하고, 기득권을 비판하는 발언은 모두 좌파적·혁명적으로 몰아붙이는 언행을 자제해야 한다. 미래에 대한 비전은 전혀 없고, 보수기득권의 이익과 자리에 대한 지나친 방어와 집단히스테리 현상은 국민들의 혐오감을 유발할 뿐이다. 스스로 거울에 비친 얼굴을 들여다 볼 줄도 알아야 한다. 전통과 관습의 규범적 가치를 존중하는 참된 보수주의는 그들의 덕목인 도덕성을 회복하려는 의지를 보여야 한다. 진보좌파의 입장도 물론 예외는 아니다. 문명사적 전환과정에 이념적 편향성은 세계사적 조류와 부합하지 않는다. 특히 대북인식은 민주주의와 인권 등 문명사회의 보편적 규범과 함께 우리 인류가 성취해온 보편적 가치기준으로 바라보아야 할 때이다. 진보좌파는 보수우익의 과거와 기득권에 대한 비판과 비난에 앞서 책임질 수 있는 현실적인 대안제시로 국민 앞에 나서야 한다.

다. “같은을 지향하되, 차이를 존중한다”(求同存異)

우리 사회의 좌파와 우파의 문제는 설득과 타협의 관계가 아니라, 지속적인 대립과 대치의 관계로 정립되어 왔다. 우리에게 변증법적 지양을 통한 좌우대립의 새로운 통합원리(합: Synthese)가 나타난 경험을 찾기가 어렵다는 점에서, 동양적 사유형태로 ‘서로 다른 것을 지향하면서도 조화를 이루는 화이부동(和而不同)’의 존재양식을 발견할 필요가 있다. 국민 여론의 다양성과 상호 충돌, 그리고 갈등표출 영역을 확인하면서 상호공존, 즉 ‘화이부동’의 가치와 존재양식을 배양시켜 나가는 것도 바람직하다.

라. 이분법적 구도 타파해야

남남갈등 해소 또는 국정 현안문제 해결방안 모색을 위한 토론, 좌담 등은 좌·우 갈등현실을 확인시키는 결과를 낳거나, 더욱이 갈등해소에 기여하기는 커녕 갈등의 골을 더욱 깊게 패이게 하는 역할을 하는 경우를 종종 발견할 수 있다. 예컨대 서로 다른 입장을 대립적으로 부각시키는 신문의 기획편집 방식, 서로 마주보면서 대립각을 세우도록 하는 TV 토론방식은 시청률에 승부를 거는 방송의 기본 속성이나 오히려 갈등구도를 더욱 선명히 하면서 갈등해결의 전망을 왜곡시키게 된다. 이러한 모습 등은 극복되어야 하며 서로 중간 지점을 확대시켜 나가고, 절충적 입장과 조화를 모색하는 방식들을 관행화시킬 필요가 있다.

마. 양극(兩極)을 넘어

원효의 화쟁(和諍)사상은 조화와 상생적 가치를 추구하는 사상으로, 우리의 전통사상의 맥박 속에 연면히 흐르고 있다. 화쟁은 다양성이 상극성(相剋性)으로 타락하지 않고 통일성이 확일성으로 전락하지 않는 정신문화의 뿌리라 할 수 있다. 통일과 민족화합을 바라보는 우리는 누구나 보편화되기 어려운 특정 견해에 대한 집착과 아집(我執)에 사로잡혀 굴절된 시각에서 벗어나지 못하고 있다. 우리 민족사에서 최초로 통일을 성취한

신라의 삼국통일 과정을 목격한 원효(元曉)는 진리(法)에 이르는 길을 제시함으로써 분열의 시대상을 넘어 통합의 대안을 제시하고자 했다. 그는 진리에 대한 잘못된 가설을 극복하고 그 가설에서 나타나는 의심을 제거하기 위해 ‘일심’(一心)법을 세우고 ‘이문’(二門)을 열었다. 여기서 ‘일심(一心)/이문(二門)’의 사상은 진리가 일원적이나 이원적(다원적)이나 하는 양자택일적 논리를 넘어서있는 경지와 차원을 뜻하는 것으로, 진리의 세계(眞如門)나 생멸의 세계(生滅門)나 서로 다르지 않은 근원(一心)의 각각의 모습일 뿐이다. 진리를 깨닫는 마음이나 생사번뇌의 세계를 체험하는 마음은 다같은 하나도 아니요(非一), 그렇다고 각각 다른 두 개도 아니다(非異)는 논리이다. 여기서 원효의 ‘화쟁(和靜)’ ‘화회(和會) 사상이 나타나는 계기를 보자.

만약 서로 상이한 견해가 서로 쟁론을 벌일 때, 유견(有見)과 같다고 말하면, 공견(空見)과 다르게 되고, 만일 공집(空執)과 같다고 말하면 유집(有執)과 다르게 되어, 같다고 또는 다르다고 주장하는 바가 더욱 세차게 싸움을 벌이게 된다. 또 다시 그 두 개가 같다고 하면 그 둘이 내부에서 서로 다투게 되고, 다르다고 하면 둘이 갈라져 싸우게 된다. 이런 까닭에 비동(非同) 비이(非異)라고 말해야 한다. 비동(非同)이라는 것을 말 그대로 취하면 모두가 허용(許容)하지 않음을 뜻하고, 비이(非異)라는 것을 뜻으로 말하자면 불허함이 없음을 뜻한다. 비이(非異)라고 함으로써 그 감정에 어긋나지 않고, 비동(非同)이라고 함으로써 도리어 어긋나지 않는다. 감정상으로는 논리상으로 서로 어긋이 없다.³¹⁾

화쟁(和靜)은 단순히 싸움을 말리는 데서 그치지 않고 온갖 대립과 반목을 해소할 수 있는 통합원리이다.³²⁾ 원효의 통합논리가 우리 시대의 원리로 새롭게 부각되어야 하는 이유는 그것이 개인과 집단 모두에게 상극

31) 원효, 『금강삼매경론』(삼성출판사), p. 466.

32) 김형효, “원효사상의 현재적 의미와 한국사상사에서의 위치,” 『聖·元曉 大심포지움』(1987. 11. 1~2, 서울) 『원효연구논총』(국토통일원 조사연구실), 참조.

(相剋)보다는 상생(相生)의 결과를 가져다주기 때문이다.³³⁾

성경의 말씀도 마찬가지로, 치우침과 극단을 경계할 것을 가르치고 있다. 모세를 계승한 여호수아에게 여호와께서 일러주신 말씀은 율법을 다 지켜 행하고 “좌로나 우로나 치우치지 말라. 그리하면 어디로 가든지 형통 하리라”(여호수아 1-7) 했듯이, 편견과 아집의 좌·우 극단논리에 큰 경종을 울린다.

진보좌파나 보수우익이나 모두 한반도의 평화를 갈구하고, 통일문제를 바라보는 데 있어서 민주주의를 향유하고 인간존엄성과 삶의 질이 보장되는 그러한 민족사회를 추구한다는 점에서 다를 바가 무엇이 있겠는가? 말하자면 평화, 민주주의, 인간존엄성의 가치 등은 결코 서로 다를 수 없는 ‘하나의 근원(一心)’이 아니겠는가. 바로 이 지점에서 우리는 진보좌파와 보수우파는 대화와 토론을 바탕으로 아집과 억견을 극복하고 마침내 서로 갈등적이었던 견해의 상호침투를 이루는, 가다머(H. G. Gadamer)의 표현을 빌면, ‘지평의 융합’(Fusion of Horizons)을 기대할 수 있다.

33) 근대화 논리는 이분법적 흑백논리(友/敵, 옳음/그름, 선/악, 근대/전통, 능률/비능률, 효율/비효율, 성공/실패, 성장/분배, 자유/평등)에 기반하여 중간적 공존영역 거부로 나타난 특성이 있다.

햇볕정책의 정치적 의미와 남남갈등의 극복방안

김 종 갑*

◆ 논문 요약 ◆

분단 이후 역대 대북정책은 대체로 단기적 안목에서 기안이 마련되었고 지속적으로 추진되지 못했다. 남북관계의 실질적 개선보다는 선언적 성격이 강했으며, 원론적인 통일 위주의 정책이었다. 이러한 기존 대북정책의 한계와 90년대 국내외적인 안보상황의 변화로 인한 북한의 정치·경제적 고립은 김대중 정부의 ‘햇볕정책’(sunshine policy)이 등장하게 된 배경이 되었으며, 햇볕정책은 남북간의 화해와 협력을 바탕으로 한반도 긴장완화와 평화체제 구축을 위한 현실적이고 능동적인 대북정책이었다. 무엇보다 햇볕정책이 개진한 새로운 차원의 대북 접근법은 지속적인 교류와 지원을 통한 북한체제의 개방·개혁이었으며, 다양한 분야에서 괄목할만

한 성과를 가져왔다. 하지만 이러한 가시적인 성과에도 불구하고 남북정상회담 이후 지속적 추진여부를 둘러싸고 남남갈등이 대두되었고, 이는 한국정치의 균열구조에서 비롯된 정치역학적 산물이라는 측면이 강하였다. 그러므로 햇볕정책이 정권교체와 무관하게 항구적인 대북정책으로 지속성을 보장받고, 남남갈등을 극복하기 위해서는 첫째, 이념간·지역간 대립구도에서 비롯된 ‘보수 대 진보’의 갈등(conflict)을 통합(integration)이라는 민족적 가치로 승화시켜야 하며, 둘째, 일관된 대북정책기조를 견지함으로써 정당의 정체성을 확고히 하고, 이를 바탕으로 국민의 정당일체감을 강화시켜야 할 것이다.

I. 머리말

1998년 2월 출범한 김대중 정부의 ‘햇볕정책’(sunshine policy)은 남북간의 평화·화해·협력을 바탕으로 북한사회를 개혁과 개방으로 유도하고 한반도 평화체제 구축을 위한 적극적인 의지의 표명이었으며, 다양한

* 2003년 2월 독일 베를린자유대학 정치학 박사 취득

분야에서 괄목할만한 성과를 가져왔다. 남북한은 9차례 장관급 회담을 포함해 정치, 경제, 적십자 등 각 분야에서 80차례에 가까운 공식 회담을 가지며 분단 반세기의 벽을 허물었다. 뿐만 아니라 금강산 관광사업이 정착되고, 경의선, 동해선 철도·도로 연결공사가 진행되었다. 무엇보다 남북정상회담 이후 최초로 만나 6·15공동선언에 합의하였고, 3회에 걸친 이산가족상봉이 이루어 졌으며, 개성공단 건설 추진, 임진강 수해방지 사업, 아시아경기대회 북측 선수 및 응원단 참석 등 남북관계에 있어서 획기적인 진전을 가져왔다. 하지만 이러한 가시적인 성과에도 불구하고 햇볕 정책은 남북정상회담 이후 지속적 추진여부를 둘러싸고 심각한 국론분열 양상을 일으켰으며, 이는 햇볕정책의 역사적 의미를 퇴색시키고 있다.

본고는 김대중 정부가 지속적으로 추진한 햇볕정책과 이에 대한 부정적 평가로 등장한 남남갈등의 원인과 쟁점을 고찰하였다. 우선 햇볕정책의 의미와 성격을 규명하기 위하여 역대정부가 추진했던 대북정책의 변화를 비판적으로 서술하였다. 특히 햇볕정책이 수립된 직접적 배경으로 작용한 90년대 국내외적인 안보상황의 변화에 주목하였다. 이어 햇볕정책이 추진되는 과정에서 등장한 남남갈등의 원인과 쟁점들을 조명하였는데, 원인의 규명에는 균열이론을 바탕으로 이념적 대립을 구조적 측면에서 살펴보았고, 갈등의 주요쟁점인 경제교류확대와 대북지원을 북한 정권교체 가능성과 연계하여 분석하였다. 마지막으로 햇볕정책이 우리정부의 일관된 대북정책으로 지속성을 보장받고 남남갈등을 극복하기 위한 방안을 제시하였다.

II. 햇볕정책의 등장과 의의

1. 역대정권의 대북정책

분단 이후 우리 정부는 국제사회의 냉전기류 속에서 반공이데올로기를 고수하면서 북한과 첨예한 대립양상을 보였다. 북한을 보는 시각도 관계개선이라는 측면보다는 제압하고 극복해야할 대상으로서의 인식이 지배적이었다. 대북정책 또한 쿠데타로 등장한 박정희 정권의 권력 유지와 강화를 위한 정당성 확보전략으로 이용되었으며, ‘선건설 후통일’을 내세우며 경제

성장을 대북정책보다 우선시하였다. 그러나 70년대에 들어오면서 미국의 대한반도 정책의 변화는 우리의 대북정책이 긴장완화와 평화정착으로 방향전환하는 계기가 되었다. 이러한 정책변화의 분위기 속에서 1970년 8월 15일 남북간 긴장완화를 촉구하는 ‘평화통일구상선언’을 시작으로 1972년 최초의 남북간 합의 문서인 ‘7·4 남북공동성명’이 발표되었다. 그러나 성명의 3대 원칙인 자주·평화·민족 대단결은 그 모호함과 현실성의 부재로 북한의 긍정적인 반응을 이끌어 내지 못하였다. 오히려 통일에 관한 보다 구체적인 구상은 1974년 ‘평화통일 3대 기본원칙’에서 드러났는데, 이는 남북 상호 불가침 협정의 체결, 상호 문호 개방과 신뢰 회복을 위한 남북대화, 교류협력의 증진, 그리고 이를 바탕으로 토착인구 비례에 의한 남북한 자유총선거 실시를 천명한 것이었다.

이어 군부쿠데타와 광주민주화운동의 무력진압으로 권력을 장악한 전두환 정부는 ‘민족화합 민주통일방안’에서 평화정착과 교류협력을 통한 남북간의 평화공존을 지향하는 단계적 통일론을 제시하였으나, 이전 통일방안과 근본적인 차이를 보이지 못했다. 또한 1984년부터 1986년 사이에 경제회담을 필두로 다양한 부문의 남북간 회담이 개최되고, 이산가족 고향방문단 및 예술공연단의 교환방문을 성사시켜 남북교류의 진일보한 면을 보였으나, 북한이 팀스피리트 한미군사훈련 중지와 국가보안법 폐지를 요구하면서 남북관계는 답보상태에 머물렀다.

결국 권위주의 정권 하에서 추진된 대북정책은 실질적인 진보를 이루었다고 평가하기 힘들다. 1960-70년대 박정희 정권의 최우선적인 관심은 경제성장이었으며, 대북정책도 경제성장의 관점에서 평가되고 추진되었다. 즉, 경제성장을 통해 안보위기를 극복하고 평화통일을 달성한다는 것이었다. 이에 따라 경제력은 곧 안보위기를 극복하고 평화통일을 이루는 시대적 과제로 설정되었다. 전두환 정권 하에서도 대북정책은 평화적 통일을 지향한다는 명분으로 정권의 정당성을 강화하려는 의도로 추진되었으며, 남북간 우호와 상호협력을 실질적으로 증진시킨다는 관점보다는 권위주의 체제를 강화하기 위한 의도가 강했다. 그러므로 권위주의 시기의 대북정책은 시대적 상황에 결부된 선전적 성향이 강했으며 일관되고 지속적인 추진이 아닌 간헐적인 양상을 띠 수 밖에 없었다. 또한 이 시기의 대북정책

은 한반도 긴장완화의 현실적 필요성과 분단현실의 극복이라는 당위성의 시각에서 추진하는 것이 아니라 업적위주의 선언적 경향을 보여주었다. 대북정책에 대한 적극성 또한 결여되었고, 원론적인 통일을 지향함으로써 제한적이고 단기적인 시도였다고 평가할 수 있다.

노태우 정부에 들어와 북방정책의 이름으로 추진된 대북정책은 변화된 국내외 정세에 효과적으로 대처하고 남북간의 실질적인 관계개선을 위한 노력을 보였다. 이는 국내적으로 6·29선언을 통해 제도적 민주화가 정착되면서 실질적인 민주화를 위한 국민적 욕구와 기대감이 남북화해협력의 시도와 정책제안으로 표출되었기 때문이다. 이러한 국내정치의 변화는 남북관계와 통일문제에 있어서 기존과는 다른 새로운 인식으로 나타나게 되었고, 대북정책 또한 시대적 변화에 능동적으로 대처하기 위한 방향으로 설정되었다. 국외적으로도 독일통일, 소련과 동유럽 공산권의 해체, 한·소(1990년 9월), 한·중(1992년 8월) 수교, 남북한 유엔 동시가입 등은 노태우 정부의 대북 관계개선 노력에 고무적으로 작용하였다. 이러한 배경에서 나온 1988년 ‘7·7 특별선언’¹⁾과 ‘한민족공동체통일방안’²⁾ 그리고 1991년 11월의 ‘남북기본합의서’와 ‘한반도 비핵화 공동선언’ 등은 노태우 정부의 획기적인 성과로 평가할 수 있다.

1) 7·7 선언의 주요 골자는 다음과 같다: ① 남북 각계각층 인사의 교류 및 해외인사의 남북한 자유왕래 허용, ② 이산가족의 교류 지원, ③ 남북교역의 문호개방 및 민족내부교역으로서의 간주, ④ 우방국의 대북한 교역 불반대, ⑤ 소모적 남북 대결외교의 종식, ⑥ 북한의 미·일 등 우방과의 관계개선 협조. 동북아 평화연구회, 『국민의 정부 대북포용정책』 (서울: 밀레니엄북스, 1999), p. 89.

2) 1민족·2국가·2정부의 원칙으로 집약되는 이 통일안은 첫째, 자주, 평화, 민주주의 통일 3원칙을 천명한 것으로, 첫째, 분단 현실의 인정을 전제로 민족통일을 거쳐 정치적 통일인 국가통일을 실현하고, 셋째, 남북간의 협력과 공존공영의 관계를 증진시켜 과도기적 통일체제인 남북연합을 제시하며, 넷째, 민족동질성의 회복을 위한 교류협력의 추진과 병행하여 정치·군사문제도 함께 해결해 나가며, 다섯째, 자유, 인권, 행복이 보장되는 통일국가의 실현을 제시하였다. 유석렬, “통일문제와 남·북한 관계”, 정일영 편, 『한국외교 반세기의 재조명』 (서울: 나남, 1993), p. 143.

2. 1990년대 한반도 안보상황의 변화

1990년대 들어와 북한경제의 침체는 가속화되었다. 계획경제의 비효율성, 중공업과 군수산업에 치우친 자원분배 등에 기인하는 북한의 만성적인 경제난은 소련해체 이후 경제적 지원이 단절되면서 더욱 심화되었다. 더욱이 95년 이후 가뭄과 홍수피해로 북한의 식량고갈현상은 1997년 최고조에 달했다. 이와 더불어 북한을 압박한 것은 외교적 고립이었다. 소련의 해체로 비롯된 동구사회주의 공산권의 몰락과 한·소, 한·중 수교는 북한의 입지를 국제사회에서 더욱 압박하는 결과를 가져왔다. 이러한 경제난과 외교적 고립 속에서 북한의 핵보유 의혹에 대한 미국의 압력은 북한으로 하여금 1993년 3월 ‘핵확산 금지조약’(NPT) 탈퇴라는 ‘벼랑끝 전술’(brinksmanship)을 선택하게 하였다. 그러나 이듬해 ‘제네바 북미기본합의’를 통하여 북한은 미국의 대북한 경제제재 완화와 에너지의 안정적인 보급을 이끌어냈다. ‘제네바협정’의 체결로 미국과의 협상에서 우위를 점한 북한은 체제강화와 김일성 사후 김정일의 권력승계를 확고히 하려고 하였고, 이는 1996년 ‘강릉무장공비 침투사건’, ‘휴전선 총격전’, ‘서해안 침투’ 등과 같은 일련의 체제결속과 과시적 행동으로 나타났다. 출범 초기 대북지원과 남북간 회담추진 등, 대북 관계개선을 위한 실천적 의지를 보였던 김영삼 정부는 이러한 안보환경의 위기 속에서 대북 강경노선으로 선회하였는데,³⁾ 이는 탈냉전의 국제적인 해빙분위기 속에서 북한이 직면한 경제난과 외교적 고립, 김일성 사망으로 인한 권력분열가능성과 같은 요인들이 북한의 자체붕괴를 가져올 것이라는 조기붕괴론이 대두하였기 때문이다. 이러한 측면에서 북한의 핵문제 또한 새로운 차원의 위기로 인식하기보다는 체제붕괴의 신호탄으로 해석하였다. 무엇보다 잇달은 위기국면으로 악화된 국내여론은 김영삼 정부의 보수집권세력으로 하여금 강경대응을 용이하게 하였다. 결국 대북 강경세력의 정책추진은 남북관계와 군사적 긴장상태를 더욱 경색시키는 결과를 초래하여 한반도 안보상황의 변화에 부응하는 신축적인 대북정책을 수립하는데 한계를 보였다.

3) 홍관희 외, 『대북포용정책의 발전방안 연구 - 남북 화해협력 촉진방안』 (서울: 통일연구원, 2001). p. 17.

그러므로 1998년 출범한 국민의 정부가 대북한 포괄적 접근과 포용정책을 추진하게 된 내적(endogenic) 배경에는, 북한체제가 조만간에 자체적인 변혁이나 붕괴로 남한에 흡수될 것이라는 이른 바 조기붕괴론 내지 흡수통일론이 설득력을 잃고, 오히려 장기적으로 북한의 변화를 유도해야 한다는 현실적인 인식에 기초한 것이었다. 즉 김대중 정부는 기존의 대북 정책으로는 상황을 악화시킬 수 밖에 없다는 판단을 하였고, 제네바합의 이후, 교착상태였던 대북정책에서 북한의 잠재적인 위협을 불식시키고 북한의 핵위기로 인해 더욱 고조된 한반도의 안보위기에 대처하기 위한 새로운 대북정책기조가 필요하다는 판단을 하게 되었다. 또한 1997년 금융위기(IMF)의 여파로 한반도의 위기상황이 지속될수록 경제회복에 부정적인 영향을 끼칠 것을 우려하지 않을 수 없었다.⁴⁾

대북포용정책의 추진에 긍정적으로 작용한 것으로 외적 요인(exogenic factor)도 언급될 수 있다. 북한의 전통적인 우방인 러시아, 중국과의 외교관계가 수교 후 지속적으로 개선되었으며, 특히 북한의 비핵화와 전쟁가능성 억제를 대북정책의 목표로 하는 미국은 제네바합의 이후 1998년 9월 ‘대포동 미사일 1호 발사’, ‘금창리 지하 핵시설 의혹’ 등 남북간의 긴장국면이 지속되자 기존의 강경노선이 대북정책에 있어서 실효성을 거두기 어렵다는 현실적 판단을 하게 되었다. 따라서 미국의 기존 대북정책기조인 ‘봉쇄정책’(containment policy)은 ‘연착륙정책’(soft-landing policy)으로 선회하게 되었고, 1999년 10월 ‘페리보고서’를 통해 구체적으로 천명되었다.

이러한 내외적인 요인에 의해 탄생한 햇볕정책은 이전 대북정책과 근본적인 차이를 보였다. 기존의 정부들이 정치상황에 따른 가변적인 대북정책을 추진하였으며 우선적으로 통일에 초점을 맞추는 대북정책을 추진해온 것에 반해, 햇볕정책은 통일을 우선하지 않는 ‘선(先)화해협력, 후(後)통일’을 주창하였으며, 통일 또한 남한의 주도아래 이루어지는 흡수통일을 배제하고 북한체제의 인정을 전제로 한, 교류·협력이 항구적으로 정착되는 실질적인 통일의 상태(de facto unification)를 추구한다는 점이다. 이러한 햇볕정책의 구체적인 실현으로 김대중 정부는 정경분리 원칙 하에 민

4) 홍관희 외, 위의 책, p. 52.

간차원의 대북경제협력을 중심으로 북한에 지속적으로 경제적 지원과 협력을 추진하였다.

Ⅲ. 남남갈등의 대두

1. 갈등의 현황

햇볕정책을 표방한 김대중 정부의 대북한 경제적 지원, 경제협력의 확대 등 일련의 정책들은 국내적으로 지지와 비판을 동시에 보여 주었다. 햇볕정책의 지지론자들은 남북이 첨예하게 대립하고 있는 군사적 긴장상태를 완화시키고 평화적 통일의 기초를 마련했다는 점에 역사적 의미를 두고 있으나, 보수비판세력의 주장은 인도적 차원의 명분으로 이루어지는 일방적인 시혜성 대북한 지원이 북한의 군사력 유지와 확충에 이용되도록 방조하여, 결국 북한을 변화시키기보다는 오히려 북한체제를 강화시켜 한반도 안보 상황을 악화시켰다는 평가이다. 이러한 부정적 평가를 확산시킨 것은 남북 간 군사적 긴장을 촉발하는 사건들이었다. 이미 북한은 ‘동해안 잠수정 침투’와 ‘미사일발사’, ‘서해연평해전’ 등 ‘강성대국론’에 입각한 대남 적대정책을 취하였으나, 김대중 정부는 변함없이 교류협력을 강조하는 햇볕정책을 추진하여, 2000년 6월에는 햇볕정책의 총체적 성과로 평가되는 남북정상 회담이 성사되었다. 그러나 2001년 1월 출범한 미국 부시행정부의 대북 강경노선과 ‘서해교전사태’, 2001년 10월 북한의 ‘핵개발 시인’ 등과 같은 위기상황들은 보·혁의 대립구도에서 보수세력의 햇볕정책에 대한 비판의 목소리를 높여주었고, 남남갈등의 양상으로 표면화되었다. 하지만 남남갈등의 직접적인 배경으로 작용한 것은 2001년 ‘8·15 평양민족통일대축전’에서 남한 민간통일단체의 ‘만경대 방문록 파문 사건’과 ‘3대 통일 현장 기념탑 개막식 참석’, 그리고 이에 대한 보수언론의 과대보도라고 할 수 있다. 그리고 이러한 보수적 비판세력의 확산 움직임에 김대중 정부는 장기적이고 점진적인 추진이 요구되는 대북포용정책의 당위성을 구체적 성과로서 제시하여 햇볕정책의 정당성을 확보하려고 하였고, 이에 따른 위기

탈출적 시도는 '6·15 남북정상회담'과 '5억불 대북송금'의 연관성에 대한 의혹을 비등시켜 갈등의 차원을 더욱 심화시키는 결과를 가져왔다.

2. 갈등의 원인: 정치적 균열구조의 재편(realignment)

햇볕정책을 둘러싼 보·혁의 대결구도는 정책적 성과나 정치적 이슈에 대한 표면적이고 단선적인 대응이라기보다 한국정치의 균열구조에 기인하는 바가 지대하다고 할 수 있다. 그리고 그 기원은 권위주의 체제 하의 '독재 대 반독재'의 균열구조(cleavage structure)⁵⁾에 뿌리를 두고 있다. 해방과 분단을 거치면서 지배계급으로 자리잡은 보수우익 세력은 권력독점과 장기집권을 위하여 민주적 절차와 방법을 유린하였고, 반공이데올로기는 독재정권의 정통성 부여와 권력강화의 수단으로 이용되어 총력안보와 반공제일주의를 강조함으로써 시대적인 민주화욕구를 탈쟁점화(marginalization)하는 기능을 하였다. 이 과정에서 정당은 다양한 사회계층의 이해관계를 수렴·표출하는 정당 본연의 기능에서 벗어나, 집권당은 독재정권의 권력유지수단으로 전락하고 야당은 사회적·정치적 기반의 부재로 인하여 주도적인 대항세력으로 성장하지 못하였다. 이는 한국정당이 서구정당처럼 계층이나 집단의 이해관계, 정치적 신념, 시대적 조류, 역사적 경험에 따라 오랜 세월을 거쳐 형성된 것이 아니라, 소수 권력엘리트에 의해 정치적 이슈를 중심으로 형성되었기 때문이다. 하지만 군사정권이 주도한 70년대의 산업화와 비약적인 경제성장은 80년대에 들어와 오

5) 균열이론(cleavage theory)은 립셋(Seymour M. Lipset)과 록칸(Stein Rokkan)에 의해 1967년 체계화된 정당분석이론으로, 정당을 시민사회에 존재하는 갈등에 따라 형성된 지지세력과 소수엘리트의 연합체로 규정하고 있다. 립셋/록칸의 균열이론은 사회적 갈등축을 형성하는 대립구도를 4가지(지역, 종교, 계급, 이념)로 설명하며, 이러한 관계들의 지속적 상호연관성 속에서 서구 정당제도의 안정성을 설명하고 있다. 한국의 경우, 립셋/록칸의 4가지 균열선 중에서 계급과 지역이 정당형성으로 이어졌다고 할 수 있다. Lipset, Seymour M./Rockan, Stein, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, (New York: Free Press., 1967), pp. 14ff.

히려 노동운동을 확산시키고 시민의 정치참여의식을 고양시키는 원동력이 되었고, 결과적으로 민주화운동의 사회적 확산을 가져왔다. 이와 더불어 권위주의체제 하에서 형성된 정치권의 ‘독재 대 반독재’, 혹은 ‘민주 대 반민주’의 대립구도는 80년대 중반의 자유화과정을 거치면서 약화되기 시작하여, 1987년 6·29선언과 같은 국내 민주화의 진전과 국제적 탈냉전 기류의 확산으로 영향력을 잃게 되었다. 이에 따라 정치적 균열구조의 변화가 나타나, 기존의 반독재 민주화세력은 보수적 수구세력과의 대결구도에서 진보적 성향을 띠게 되었고, 광주민주화운동으로 고조된 영·호남의 대립구도는 1987년 대통령선거를 계기로 표면화되었다. ‘보수 대 진보’의 이념적 대립과 ‘영남 대 호남’의 지역적 대립은 1998년 대통령선거에서 한국 정치사상 최초로 호남출신의 김대중 후보가 대통령에 선출되면서 정점에 달하였다. 따라서 보수와 진보의 양 진영이 지역적 균열과 결합하여 보수적 영남지역주의와 진보적 호남지역주의라는 균열구조의 ‘적층(積層)현상’을 나타내는 것으로 볼 수 있다.⁶⁾ 즉, 김대중 정부의 대북포용정책에 대한 국내정치의 남남갈등은 보수적 영남지역주의와 진보적 호남지역주의가 햇볕정책을 계기로 첨예하게 대립된 정치역학적 표출이라 할 수 있다.⁷⁾ 이처럼 햇볕정책을 둘러싼 남남갈등을 정치적 대립이 표면화된 것으로 볼 때, 그러한 갈등은 이미 구조적으로 내재되어 있었다고 할 수 있으며, 그러한 구조적 성격은 정책에 대한 판단이나 평가의 기준이 객관적인 시각을 견지하지 못하고, 준거집단의 정치적 이해관계나 이념적 가치에 종

- 6) 저자와 마찬가지로 진영재 박사는 “... 지역균열이... 이데올로기 균열(파)... 중첩성을 띠게될 때 더욱 강한 현상으로 나타날 수 있다.” 라고 말한다. 이에 반해 김근식 박사는 남남갈등의 발생배경을 이념적(보수 vs. 진보), 지역적(영남 vs. 호남) 대립구도에 기인한 것으로 규정하지만, 각각의 균열축을 독립적인 것으로 보고 있다. 진영재, “분단구조와 남한내부의 정치적 갈등,” 국회사무처 편, 『남북한 관계의 회고와 전망』 (서울: 한국정치학회, 2002), p. 44; 김근식, “대북 퍼주기 논란과 남남갈등: 현황과 과제,” p. 165.
- 7) 최완규 박사 또한 남남갈등이 대두하게 된 배경을 진보와 보수의 ‘비대칭 양극구도’에서 진보세력에 유리하게 힘의 우위가 이동한 것으로 본다. 최완규, “대북 화해협력정책의 성찰적 접근,” 국회사무처 편, 『남북한 관계의 회고와 전망』 (서울: 한국정치학회, 2002), p. 20.

속되어, 결정론적 사고와 관성적인 비판에 의해 지배되고 주도될 수 있을
을 의미한다.

3. 갈등의 쟁점: 대북 화해협력정책의 효율성

햇볕정책이 추진되는 과정에서 사회, 문화, 언론, 예술, 체육 등 다양한 분야의 대북지원과 교류가 있었다. 국민의 정부 출범 이후 차관이나 인도적 지원의 형식으로 북한에 제공된 지원규모는 1998년 이후 2002년 12월까지 5년간 정부와 민간 모두 합쳐 4억 6,280만 달러에 달하였다.⁸⁾ 이 외에도 북한은 우리 정부로부터 금강산 관광대금과 쌀, 비료, 생활필수품 등의 막대한 원조를 얻었다. 물론 이러한 정부의 지원이 나름대로 괄목할만한 성과로 나타나긴 하였으나, 북한이 간헐적으로 서해교전 등의 무력도발의사를 보이고, 핵문제가 별다른 진전없이 교착상태에 빠지면서 ‘일방적 퍼주기’나 ‘햇볕정책 무용론’ 등과 같은 부정적 평가가 제기된 것이다. 대북 강경론자들은 햇볕정책이 북한의 변화를 유도할 수 없다면 햇볕정책의 요체인 ‘교류·협력을 통한 북한의 변화유도’는 비현실적이며, 오히려 한반도 긴장완화와 평화정착을 더욱 요원하게 만드는 것이라고 주장한다. 하지만 이 같은 비판적 목소리로 인해 김대중 정부의 대북 화해협력정책이 지닌 원론적 타당성이 폄하되어서는 안될 것이다.⁹⁾

햇볕정책의 근본적인 취지는 대북한 강경노선을 지양하고, 경제적 지원과 인적·물적 자원의 교류와 협력에 중점을 두는 유화정책을 지속함으로써 우선적으로 북한사회의 자유화와 개혁의 분위기를 조성하자는 데 있다.

8) 1998년 국민의 정부 출범 이후 2002년 12월말까지 5년간 정부차원의 대북 지원은 2억 7,208만 달러이며, 중자개량, 농자재 지원, 결핵 퇴치, 병원 현대화, 삼립 복구 등 민간부문의 지원은 1억 9,072만 달러로 집계되었다. 통일부 편, 『통일백서, 2003』 (서울: 통일부 통일정책실, 2003).

9) 이는 손호철 박사의 표현(“햇볕정책에 대한 총론에 대해서는 많은 국민들이 지지를 하고 있지만 각론에 있어서는 많은 비판이 있는 것이 사실이다.”)처럼 햇볕정책에 대한 비판이 햇볕정책의 본질적 의미에 대한 부정은 아닌 것이다. 손호철, “대북포용정책과 남남갈등,” 국회사무처 편, 『남북한 관계의 회고와 전망』 (서울: 한국정치학회, 2002), p. 30.

이 점에서 개방과 개혁을 정권교체의 일반적인 가능성으로 보는 토크빌(Alexis de Tocqueville)의 논제는 햇볕정책의 전략적 효용성에 힘을 실어준다.¹⁰⁾ 토크빌은 그의 대표적인 저서 ‘구체제와 혁명’(L’Ancien régime et la révolution)에서 정권교체의 원동력을 무력적 강압구조 하에서 발생하는 항거가 아닌, 개혁과 개방 그리고 이에 수반되는 자유화 조치들 속에서 일어나는 자체적인 변혁으로 보고있다. 북한체제 내부의 자유적 분위기의 도입과 확산은 결국 체제의 점진적인 변화를 가져올 수 있는 동인(動因)으로 작용할 수 있는 것이다. 북한과 같이 자원이 통제되고 교류가 억제된 폐쇄적인 사회에서는 내부혁명에 의한 붕괴는 현실적인 판단일 수 없다. 오히려 북한사회를 개혁·개방으로 유도하는 환경과 분위기를 조성하여 자체적인 변화와 개혁을 유도하는 노력이 효과적인 대안일 것이다. 따라서 지속적인 교류와 협력을 내용으로 하는 햇볕정책을 통한 북한체제의 자유화 과정으로의 변화유도는 중·장기적인 관점에서 볼 때 상당한 설득력을 얻는다고 판단된다.¹¹⁾ 이처럼 개혁과 개방을 유도하는 자유화과정의 궁극적으로 남북의 통일된 민주적 정체의 수립과 정착으로 귀결된다는 점에서 최우선적으로 선행되어야 할 단계인 것이다.

10) “... l’expérience apprend que le moment le plus dangereux pour un mauvais gouvernement est d’ordinaire celui où il commence à se réformer.” 사전적 의미로는 “나쁜 정부에게 가장 위험한 순간은 개혁을 시작하는 때”이지만, 여기서 토크빌은 정권교체가 강력한 억압의 시기가 아니라, 개혁을 동반하는 자유화의 시기에 발생한다는 점을 말하고 있다. L’Ancien régime et la révolution, *Oeuvres complètes d’Alexis de Tocqueville*, T. 4, (Paris : Michel Lévy frères, 1866), p. 259.

11) 독일의 경우, 1970년대 서독이 추진하였던 동방정책(Ostpolitik)의 대동독 전략기조인 ‘접촉을 통한 변혁’(Wandel durch Annäherung)과 ‘작은 걸음의 정치’(Politik der kleinen Schritte)는 1990년 독일통일의 밑거름이 되었다. Schreiber, Josef. “Internationale Beziehungen,” Sutor, Bernhard(Ed.). 『Politik: Ein Lehr- und Arbeitsbuch für den Politikunterricht <Sozialkunde, Soziallehre, Gesellschaftslehre, polit. Gemeinschaftskunde> auf der Sekundarstufe II der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sowie im 2. Bildungsweg und in der Erwachsenenbildung』 (Paderborn: Schöningh, 1979), p. 516.

자유화과정의 실천적 출발점으로서의 중요성은 ‘체제변혁이론’(transition theory)의 측면에서 고찰해 볼 때에도 잘 드러난다. 쉘보르스키(Adam Przeworski)에 의하면 ‘민주화’(democratization)와 ‘민주주의 공고화’(democratic consolidation)로 이행되는 체제변혁의 과정은 ‘자유화’(liberalization)로 시작된다.¹²⁾ 이때 자유화란 체제의 경직성과 폐쇄적 성격이 야기한 위기상황이 대두하면서 체제의 변화를 요구하는 개혁세력의 형성으로 나타나며, 기존 체제의 모순을 극복하기 위한 자유권의 확대와 억압의 해제를 가져온다. 이러한 의미에서 햇볕정책을 통한 대북한 경제적 협력과 지원의 강화는 단기적으로는 북한체제의 경제난을 타개하는 데 목적을 두지만, 북한체제 내에서 개혁세력의 형성을 통하여 개혁·개방의 분위기를 진작시켜 중국에는 체제전환의 동력을 개착할 수 있는 장기적인 효율성을 내포하고 있다. 또한 이러한 이유에서 햇볕정책에 대한 비판으로 거론되는 ‘고비용·저효율’의 논리는 효율의 가시적인 성과를 성급하게 요구하는 단기적인 발상이며, 비용 또한 한반도 냉전체제가 지속될수록 더 많은 비용이 소모된다는 점을 고려할 때 타당하다고 볼 수 없을 것이다.¹³⁾

IV. 햇볕정책의 지속성 확보를 위한 남남갈등의 극복방안: 범국민적 가치창출과 정당일체감 조성

김대중 정부의 햇볕정책은 변화된 국제정세와 남북관계, 그리고 국내정치적 복합적인 요인에 의해 등장한 것으로 대북정책의 이정표를 제시하였

12) Przeworski, Adam. “The games of transition: the new South American democracies in comparative perspective,” Mainwaring, Scott/O’Donnell, Guillermo/Valenzuela, J. Samuel(Eds.). *Issues in Democratic Consolidation*. (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1992), pp. 105f.

13) 대북 교류·협력은 통일비용을 감축시키는 장기적인 효과도 가져올 수 있다. 황 병덕, 『부시행정부의 대북정책과 한국의 대북정책 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 89.

고, 현 참여정부의 ‘평화번영정책’(peace prosperity policy)¹⁴⁾에 계승되었다는 점에서 자못 그 역사적 의미가 크다 하겠다. 하지만 햇볕정책이 참여정부에서도 정책적 지속성을 보장받고, 우리의 대북정책기조로 정착되기 위해서는 다음의 두 가지 과제에 초점을 맞추어야 할 것이다.

첫째, 햇볕정책에 대한 찬반양론으로 대두된 남남갈등이 정치적 갈등구조에서 파생되었다고 볼 때, 갈등의 성격은 정치권력의 패권(hegemony) 구도에서 비롯된 것으로, 정치적 이슈와 상황변화에 따른 단기적 현상이 아니라 구조적 산물로 해석할 수 있다. 그러므로 갈등이 사회통합과 국민적 일체감조성에 기여하는 순기능으로 역할하기 위해서는 이념과 지역에 연계된 구조적 갈등축에 고정되거나 구속되지 않는 대북정책 본연의 목적, 즉 ‘한반도 긴장완화와 평화적 통일실현’이라는 대전제 하에서 접근하여야 할 것이다. 대북정책이 우리 민족의 운명을 결정짓는 역사적 과제로서, 대북정책의 추진은 ‘통합’(integration)이라는 민족적 가치의 구현이라는 당위성을 내재하여야 한다. 통합의 가치 위에서 대북정책은 비로소 일반 대중의 능동적이며 자발적인 의사가 표출되는 국민적 합의와 지지, 즉 ‘일반의지’(volonté générale)가 반영된 정당성(legitimacy)을 확보할 수 있다.¹⁵⁾

14) 햇볕정책을 계승한 참여정부의 평화번영정책은 대북정책의 과제와 의미를 남북간의 현실문제로만 인식하지 않고 동북아관계로 확대하였으며, 정책의 내용면에서도 기존 ‘국민의 정부’가 추진하였던 대북·통일정책에 국한하지 않고 외교·안보에 이르는 포괄적인 목표를 제시하였다. 조민, “노무현 정부의 평화번영정책: 전망 및 과제,” 『통일정책연구』 제12권 제1호(2003. 6), p. 10.

15) 체제이론(systemtheory)의 시각으로 볼 때, 정당성(legitimacy)은 단순히 입력(input)에 대한 산출(output)으로 보장되는 것이 아니라 환류(feed-back)의 순환과정을 통한 지속적인 재확인을 필요로 한다. 사회적 가치로 상정된 대북정책이 안정된 기반 위에서 효율적으로 추진되기 위해서는 통일포럼의 개최나 통일교육의 활성화 등과 같은 피드백(feed-back) 채널을 정착시켜 대북정책의 평가·개선에 있어서 국민의 의사를 반영하여야 한다. 이는 대북정책에 대한 국민적 공감의 폭을 넓히고, 국민 스스로가 능동적으로 참여하는 정책이라는 인식을 확산시킬 수 있다. 이점에서 고유환 박사는 ‘초당적·범국민적 합의와 지지의 확보’를 참여정부 대북정책의 최우선 과제로 상정하였으며, 이교덕 박사는 구체적인 방안으로 첫째, 통일교육의 강화, 둘째, 홍보의 효율성 증대, 셋째, 북한정보 개방, 넷째, 언론의 협조유도 등을 강조하고 있다. 고유환, “대북·통일·안보정책 과제,” 『관훈저널』 제44권

둘째, 대북정책이 지속적인 지지를 보장받고 일관되게 추진되기 위해서는 정당의 정체성(identity)이 확보되어야 한다. 우리의 정당은 정체성이 결여된 도정을 밟아왔다. 이것은 정당이 사회적 이해관계에 따른 갈등축을 대변하는 조직으로 기능하지 못하고 정당의 정체성보다는 ‘인물지향’(candidate orientation)이 지배적인 요인으로 작용하였기 때문이다.¹⁶⁾ 정당이 사회적 갈등축을 중심으로 형성된 지지세력과 일체감을 강화하는 이념적 기준으로서 작용하는 정체성이 결여되어, 사회적으로 축적된 이념적, 사상적 균열축이 정당의 형성·발전을 결정짓지 못하고 일반대중의 의사와 유리된 채, 정치적 이해관계나 지역적 대립구도가 결정적인 역할을 한 것이다. 반면 서구정당은 사회적 균열축에 따른 본질적인 이념성향이 정당의 형성을 규정하고, 그러한 기준과 원칙 속에서 새로운 전략적 노선을 제시하면서 지지기반을 확대하여 왔다. 그러므로 몇몇 학자들에 의해 제안되는 대북정책의 중도노선 지향은 정당정체성의 혼란으로 인식될 수 있고, 이는 정당에 대한 국민의 정당일체감(party identification) 강화에 장애가 될 수 있다.¹⁷⁾ 이러한 관점에서 서구의 ‘제 3의길’이나 ‘신중도’는 세력과 지지기반의 확대를 위한 서구정당의 정책노선으로 이해하여야 한다. 정당의 정체성과 정책의 탄력성은 구분되어야 한다. 햇볕정책이 대북 상호주의 노선을 추구한다는 것은 운용적 측면의 유연성을 의미하는

제1호(2003. 봄) p. 47; 이교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 84-95.

- 16) ‘인물지향’(candidate orientation)이란 특정 인물에 대한 애착감이나 호감을 표현하는 것으로, 특정 인물에 대해 주관적으로 느끼는 심리적 추종을 의미한다. 이는 정책사안의 중요성이나 파급효과보다는 특정 정치인이 지향하는 정책에 비판없이 추종하게 될 위험성을 내포하는 것이다. 특정 인물이 단기적 당면문제들의 인식과 평가에 있어서 필터의 역할을 하게되어, 국민은 그를 통해 주변에서 발생하는 사건들을 판단하고 수용하게 되는 것이다. Campbell, Angus/Converse, Philip E./Miller, Warren E./Stokes, Donald E., *The American Voter*. (Chicago/London: The University Of Chicago Press., 1960), p. 531.
- 17) 대북정책에 있어서 강경과 유화의 교차적 대응을 주장하는, 이른바 ‘중도노선’을 제시하는 학자로는 김우상 박사와 남궁 영 박사를 들 수 있다. 김우상, 『신한국책략: 동북아시아 국제관계』 (서울: 나남출판, 1998), pp. 100-103; 남궁 영, “대북정책의 국내정치적 갈등: 쟁점과 과제,” 『국가전략』 제7권 제4호(2001. 12), pp. 79-101.

것으로, ‘부단한 경제교류와 협력을 통한 북한의 개혁·개방 노력’이라는 대북정책의 본질적 기조로서 파악되어서는 안될 것이다. 그러므로 대북포용정책이 정권교체와 더불어 수정될 수 있는 한시적인 정책이 아니라, 정권교체와 무관하게 항구적으로 추진될 대북정책의 기준과 원칙으로 정착되기 위해서는 뚜렷한 정당정체성에 기초하여야 하며, 이를 통해 ‘정당일체감’이 확립될 수 있다.

V. 맺는말

분단 이후 추진되어 온 한국의 대북정책은 대체로 단기적 안목에서 기안이 마련되고 지속적으로 추진되지 못했다. 새로운 정부가 들어설 때마다 새로운 대북한 외교정책이 천명되긴 했지만, 원론적인 통일 위주의 정책이었다. 다분히 새 정부의 이미지 제고를 위한 선언적 성격이 강하였으며, 실천적인 측면에서의 지속적 노력이 부재했었고, 후속 조치들이 뒤따르지 못한 것도 사실이다. 또한 국내정치상황과 맞물려 정치적 갈등의 출구적 기능으로 이용되어 대북정책의 본질적 의미가 훼손되거나 폄하된 것도 사실이다. 이전 정부의 대북정책이 보여준 이러한 한계성은 남북한 체제의 ‘비양립성’(incompatibility)에 대북정책의 기조가 상정되었기 때문이다.

이에 반해 햇볕정책은 북한체제의 실체적 인정을 전제로 한 진보세력의 주도 하에 현실적이고 능동적인 대북정책으로 등장하였다. 비록 햇볕정책에 대한 북한의 호응이 ‘순수한’ 의도가 아닌 체제생존을 위한 전략적 고려에서 비롯된 것이라 해도, 햇볕정책이 대북관계에서 새로운 차원의 대화와 협력의 가능성을 열었다는 점은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 햇볕정책의 일관된 추진은 남북관계의 실질적 개선과 평화적 통일의 단초를 마련하였을 뿐만 아니라, 국제사회에서 우리정부의 정책적 위상도 제고시켰다. 햇볕정책의 추진과정에서 대북지원의 효율성과 정당성에 관한 남남갈등이 야기되었지만, 갈등의 주된 원인은 정치적 균열구조를 형성하는 이념간, 지역간 대립에서 비롯된 것이었다. 이같은 진영갈등의 양극화(polarization)현상을 극복하고 햇볕정책이 우리의 대북정책으로 연속성

(continuity)을 가지기 위해서는 첫째, 갈등(conflict)을 통합(integration)이라는 민족적 가치로 승화시켜야 하며, 둘째, 일관된 대북 정책기조를 견지함으로써 정당정체성을 확고히 하고, 이를 바탕으로 정당 일체감을 조성하는데 힘을 기울여야 할 것이다.

참고 문헌

1. 단행본

- 김우상, 『신한국책략: 동북아시아 국제관계』 (서울: 나남출판, 1998).
- 동북아 평화연구회 편, 『국민의 정부 대북포용정책』 (서울: 밀레니엄북스, 1999).
- 박 영호, 『남북한 평화공존과 대북정책』 (통일연구원, 2001).
- 이 교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 방안』 (서울: 통일연구원, 2000).
- 통일부 편, 『통일백서, 2002』 (서울: 통일부 통일정책실, 2002).
- 통일부 편, 『통일백서, 2003』 (서울: 통일부 통일정책실, 2003).
- 한 중기, 『햇볕정책의 정치동학: 남북관계의 국내정치화와 정책연계』 (성남: 세종 연구소, 2001).
- 홍 관희 외, 『대북포용정책의 발전방안 연구 - 남북 화해협력 촉진방안』 (서울: 통일연구원, 2001).
- 황 병덕, 『부시행정부의 대북정책과 한국의 대북정책 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2001).
- Campbell, Angus/Converse, Philip E./Miller, Warren E./Stokes, Donald E., *The American Voter*, (Chicago/ London: The University Of Chicago Press, 1960).
- Lipset, Seymour M./Rockan, Stein, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, (New York: Free Press., 1967).
- Naßmacher, Hiltrud, *Politikwissenschaft*, 4. Ed., (München: Oldenbourg, 2002).
- Schreiber, Josef. “Internationale Beziehungen,” Sutor, Bernhard(Ed.), *Politik: Ein Lehr- und Arbeitsbuch für den Politikunterricht <Sozialkunde, Soziallehre, Gesellschaftslehre, polit. Gemeinschaftskunde> auf der Sekundarstufe II der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sowie im 2. Bildungsweg und in der Erwachsenenbildung* (Paderborn: Schöningh, 1979).
- Tocqueville, Alexis de, “L’Ancien régime et la révolution,” *Oeuvres*

complètes d'Alexis de Tocqueville, T. 4, (Paris: Michel Lévy frères, 1866).

2. 논문

- 고 유환, “김대중 정부 5년, 얻은 것과 잃은 것 : 통일 분야,” 『신동아』 제46권 제2호(2003. 2), pp. 288-293.
- _____, “대북·통일·안보정책 과제,” 『관훈저널』 제44권 제1호(2003. 봄), pp. 40-49
- 김 근식, “김대중 정부의 햇볕정책: 평가와 전망 그리고 과제,” 『한국과 국제정치』 제18권 제2호(2002. 여름), pp. 95-119.
- _____, “대북 퍼주기 논란과 남남갈등: 현황과 과제.” 『통일문제연구』 2002년 상반기호, pp. 157-175.
- 김 도중, “햇볕정책과 국내정치적 역학,” 『국가전략』 제6권 제1호(2000. 봄).
- 남궁 영, “대북정책의 국내정치적 갈등: 쟁점과 과제,” 『국가전략』 제7권 제4호(2001. 12) pp. 79-101.
- 손 호철, “대북포용정책과 남남갈등,” 국회사무처 편, 『남북한 관계의 회고와 전망』 (서울: 한국정치학회, 2002), pp. 29-41.
- 유 석렬, “통일문제와 남·북한 관계,” 정일영 편, 『한국외교 반세기의 재조명』 (서울: 나남, 1993).
- 조 민, “노무현 정부의 평화번영정책: 전망 및 과제,” 『통일정책연구』 제12권 제1호(2003. 6) pp. 1-32.
- 진 영재, “분단구조와 남한내부의 정치적 갈등,” 국회사무처 편, 『남북한 관계의 회고와 전망』 (서울: 한국정치학회, 2002), pp. 42-57.
- 최 완규, “대북 화해협력정책의 성찰적 접근,” 국회사무처 편, 『남북한 관계의 회고와 전망』 (서울: 한국정치학회, 2002), pp. 1-28.
- Przeworski, Adam. “The games of transition: the new South American democracies in comparative perspective,” Mainwaring, Scott/O'Donnell, Guillermo/Valenzuela, J. Samuel(Eds.). *Issues in Democratic Consolidation*. (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1992), pp. 105-152.

김대중 정부 대북정책에서의 야당의 선택: 행태와 역할

- 한나라당을 중심으로 -

정 현 수 (통일연구원 북한기초연구사업 연구위원)

◆ 논문 요약 ◆

민주화 이후 한국의 대북정책은 분점 정부를 배경으로 추진되어 왔다는 특징을 동반하여 왔다. 분점정부 하에서는 입법부 행정부 간에 정국운영의 주도권 경쟁으로 인하여 정국의 불안정이 초래되고 정책이 표류할 가능성이 내재되어 있다.

본 연구는 한국의 헌정사상 처음으로 여야간의 정권교체를 통해 집권한 김대중 정부에 의해 대북 포용정책이 추진되는 과정에서 분점정부가 미친 영향을 검토해 보았다. 본 연구에서는 분점정부가 대북정책에 미치는 영향력에 관한 문제의 핵심은 야당의 행태와 역할에 달려있는 문제로 보았다.

분점정부는 야당이 입법부의 우위를 배경으로 정부·여당이 추진하려는 정책에 강력한 영향을 미칠 수 있는 권력 구조로 형성되어 있기 때문이다.

김대중 정부의 출범이래 최초로 여야가 정반대의 입장에서 대의정치를 실험하였지만 결과는 여야 모두 기존의 정치행태와 역할을 반복하는 수준을 넘지 못하는 문제점이 드러났다.

그러나 여대야소의 권력구조는 한나라당으로 하여금 집권여당의 일방주의적 대북정책을 견제하면서, 그 안에 내재하고 있는 문제점을 보완해 주는 역할을 수행할 수 있었다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다.

I. 서론

한국의 대의민주주의는 이원적 정통성에 기반을 두고 있다. 즉 국민이 선출하는 대통령과 국회의원들이 국민을 대신하여 국가권력을 행사하는 제도에 의존하고 있다는 것이다. 한국의 헌정질서가 이원적 정통성에 기반을 두고 있는 것은 입법부와 행정부가 상호견제와 균형을 통해 국민주권주의에 기초한 국가운영을 추구함에 있다.

민주화 이래 역동적인 변화를 거듭하고 있는 한국의 대의민주주의는 1998년 2월 김대중 정부의 집권으로 새로운 환경을 맞게 되었다. 김대중 정부는 한국의 헌정사상 처음으로 여야간의 수평적인 정권교체라는 방식을 통해 집권한 야당에 기반을 두고 있다는 점에서 단순히 권력이동만을 의미하는 현상이 아니라 기존질서와 단절하고 새로운 질서를 창출한다는 포괄적 의미를 띠고 있었다.

김대중 정부의 집권에 따른 새로운 질서의 창출에 대한 기대감은 문민 정부의 집권말기에 발생한 사상초유의 국가부도사태로 인하여 최적의 환경을 확보할 수 있었다. “6.25이후 최대의 국난이라고 할 수 있는 외환위기”는 김대중 정부에게 국난극복을 위한 위임주의를 최대한 허용해 주는 동시에 모든 비정부적 행위자들로부터의 협력을 이끌어내는데 용이할 수 있었기 때문이었다.

그러나 김대중 정부는 출범직후부터 위기극복을 위한 국정운영의 주체로서의 주도권을 행사하는데 커다란 어려움에 직면해 왔다. 김대중 정부가 당면한 과제는 다른 무엇보다도 분점정부(divided government)로 인하여 입법부로부터의 협력을 이끌어 내는데 많은 어려움을 겪고 있었기 때문이었다.

한국에서 분점정부의 출현은 김대중 정부만이 아니라 민주화의 이행과정에서 거의 보편적인 현상으로 나타나고 있다. 따라서 이제는 민주화시대의 일반적인 현상으로 자리잡고 있는 분점정부가 한국의 민주주의, 정당정치, 그리고 국정운영에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 심도있는 연구가 필요한 시점이다.

일반적으로 김대중 정부의 성격을 규정하고 있는 분점정부는 민주주의의 운영방식과 품질에 상당한 영향을 미치는 것으로 파악되고 있다. 분점정부는 입법부와 행정부 사이의 관계에도 영향을 미치면서 상호간에 협력과 공존보다는 교착과 대결의 관계로 귀착될 가능성이 농후한 것으로 알려지고 있다.

민주화이후의 분점정부 하에서 행정부, 특히 대통령의 입법권, 인사권은 엄청나게 위축되었으며, 입법부는 예산이나 정부활동에 대한 감시를 대단히 적극적으로 수행해 왔다고 할 수 있다.¹⁾ 따라서 분점정부는 대북정책

의 추진과정에도 많은 영향을 미쳐 온 것으로 보여지고 있다.

본 연구는 이와 같이 민주화시대의 일반적인 정치현상으로 등장하고 있는 분점정부 하에서 추진되어 왔던 대북정책의 추진실태에 대한 사례연구의 성격을 띠고 있다. 김대중 대통령은 분점정부 하에서도 “작지만 강한 정부”를 표방하면서 “국민이 주인대접을 받고 주인역할을 하는 참여민주주의”로의 이행을 선언하였다. 이같은 국정 최고책임자의 선언은 기존과는 다른 형태의 새로운 국정운영에 관한 시스템에 의존하여 국정을 운영하겠다는 의지를 표명한 것이었다. 이에 따라 김대중 정부의 출범이후에는 국정운영에 영향을 미치는 행위자들의 지위와 역할변화가 불가피해 질 수밖에 없었다.

본 연구는 김대중 정부의 출범이후의 여소야대의 분점정부를 배경으로 추진되어 왔던 대북정책의 실태를 분석하는데 목적을 두고 있다. 즉 김대중 정부의 여소야대 정국이 대북정책의 추진과정에 어떠한 영향을 미쳤는지는 실증적으로 검토해 보고자 한다. 결국 본 연구는 여소야대의 정국을 배경으로 대북정책이 추진되는 과정에서 우월적 지위를 차지하고 있는 야당의 행태와 역할을 분석하는데 초점을 두고 있다.²⁾

II. 김대중 정부에서의 야당의 위상

1. 민주화시대에서의 한국정당의 위상

한국의 대북정책은 여타의 정책과는 달리 매우 특수한 성격을 지니고

-
- 1) 장훈, “한국 대통령제의 불안정성의 기원 : 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원,” 『한국정치학회보』, 제35집4호(2001 겨울), p.108.
 - 2) 일부에서는 분점정부 상황하에서 여야라는 개념이나 여대야소 혹은 여소야대라는 개념의 모호성을 지적하면서 새로운 대체개념의 필요성을 지적하고 있다. 김용호, “21세기 새로운 의회정치의 모색,” 『의정연구』, 제6권2호(2000). 여기에서는 여당은 행정부의 입장을 옹호하거나 행정부를 통하여 자신들의 정치이념을 구현할 정책을 추진하는 정당으로 규정하고, 야당은 반대입장에서 여당의 정치이념이나 정책이 반영되어 있는 정부의 여러 가지 시책을 비판 또는 견제하려는 정당이라는 의미로 사용하고자 한다.

있다. 한반도문제는 국내문제이면서 민족문제이기도 하고, 국제문제로서의 여러 가지 복합적 성격을 띠고 있다는 점에서 대북정책은 국내정책이면서 민족정책이면서도 대외정책을 포함하는 복합적인 정책으로 위치하고 있다.³⁾ 따라서 대북정책에 영향을 미치는 행위자도 그만큼 복잡하고 다양할 수밖에 없다.

한국의 대북정책이 내포하고 있는 복합적인 성격은 다양한 공간적 차원과 함께 역사적인 변동과정에 의해서도 규정되어 왔다. 특히 국가에 대한 시민사회의 도전이라는 표현을 담고 있는 민주화과정이 이행되면서 정책 참여자의 양과 질에 있어서도 커다란 변화가 동반되어 왔다는 것이다. 민주화란 국가에 의해 독점되어 왔던 정책이 다른 비국가(정부)적 행위자들에게도 개방되어 참여의 폭을 넓혀 나가는 과정으로 전개되어 왔기 때문이었다. 이에 따라 민주화는 과거 대통령과 소수 정책결정자들의 전유물이었던 대북 이슈의 영역을 허물었을 뿐만 아니라 대북정책 결정과정에 의회, 시민단체, 여론 등 다양한 정치, 사회적 행위자들의 직·간접적인 견제와 감시, 그리고 참여와 개입을 불가피하게 만들었다.⁴⁾

1998년 출범한 김대중 정부는 여여간의 평화적인 정권교체의 단계를 뛰어 넘어 한국의 헌정사상 처음으로 여야간의 정권교체를 통해 탄생한 정부라는 점에서 한국의 민주주의를 새로운 단계로 발전시켰다는 역사적 의미를 부여받고 있었다. 이러한 맥락에서 김대중 정부는 대외정치에 의존하고 있으면서도 보다 발전된 형태의 참여민주주의를 지향한다는 정책이념을 제시하고 있었고, 이러한 정책이념은 비정부적 행위자들의 정책참여를 더욱 촉진시켜 주면서 대북정책에 영향을 미치는 행위자들간의 역학관계가 더욱 복잡해지는 양상을 띠게 되었다. 김대중 정부의 출범으로 한국의 국정운영체제에도 새로운 변화의 요인이 발생하게 되었으며, 이에 따라 김대중 정부에서는 참여민주주의 이념에 부합되는 새로운 국정운영의 시

3) 대북정책의 다면적인 성격에 대해서는 김현종·김도중, “남북관계와 국내정치 의 갈등구조: 통일담론을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제40집 4호(2000), p.312.

4) 권영진, “북한 핵문제에 대한 한국의 정책결정과정 연구 -대외환경과 국내정치 의 갈등을 중심으로-,” (서울 : 고려대학교 대학원 정치외교학과 박사학위논문, 1998), p. 4.

시스템의 도입이 불가피해 질 수밖에 없었다.

그렇지만 한국의 정치제도는 민주화시대에서도 여전히 대통령 중심제를 고수하고 있다는 점에서 대북정책의 선택과 추진과정에서의 가장 결정적인 행위자는 대통령이었다. 대통령의 의지와 판단 및 이념은 국가의 정책과 동일시되었다. 한국의 정치제도는 국민이 선택한 이원적 정통성에 의해 국가권력을 위임하고 있지만, 대통령에게 국가와 국민을 대표하는 유일한 최고지도자의 직책을 부여함으로써 대통령이 국정운영의 중심적 존재였다. 민주화시대의 한국의 대북정책이 추진되는 과정에서 대통령의 강력한 위상은 문민정부의 출범직후 정책혼선이 초래되는 과정에서 김영삼 대통령이 이회창 총리를 경질하는 사태를 통해 엿볼 수 있었다.⁵⁾ 따라서 한국에서는 항상 대통령의 교체시에 정책의 변화가 동반되는 과정을 반복하여 왔다. 특히 야당 출신의 김대중 정부의 출범에 따른 정책의 변화는 지극히 당연한 현상이었다.

그렇지만 민주화 이후에도 한국의 대북정책은 전적으로 대통령의 의지와 판단에 따른 통치행위의 일환으로 간주되어 왔지만, 다른 한편에서는 대통령 중심의 권위주의적인 국정운영 방식에 도전하는 현상들도 크게 증대되기 시작하였다.⁶⁾

한국에서 탈권위주의적 민주화가 역동적으로 전개되어 오면서 새롭게 나타나기 시작한 정치적인 현상중의 하나는 야당의 국회지배를 특징으로 하는 분점정부의 출현이었다. 분점정부는 국가권력의 원천인 국민으로부터 위임받은 국정운영의 양대 축이라고 할 수 있는 행정부와 입법부가 서로 다른 정당의 지배하에 놓여 있는 분할지배체제를 의미한다. 국정운영의 한 축을 이루고 있는 입법부가 정부여당에 반대하는 야당이 우월적 지위를 차지하면서 입법활동을 좌우할 수 있는 위치를 점유하고 있었기 때문이었다. 이론적으로만 보자면, 분할정부는 서로 다른 입장을 갖고 있는 정당들이 국가권력을 행사하는 서로 다른 기관들을 지배하고 있다는 점에서 정

5) 김영삼 대통령은 대북정책의 추진방식을 둘러싸고 의견을 달리하는 이회창 총리를 자신의 권위에 도전한다는 이유로 교체시켰다. 김영삼, 『김영삼 대통령 회고록』, 상 (서울 : 조선일보사, 2001), p.280.

6) 이에 대해서는 배종윤, “한국외교정책 결정과정과 관료정치” (서울 : 연세대학교 대학원 박사학위논문, 2001)을 참조.

국운영의 주도권 경쟁으로 인한 정국운영의 어려움이 예상되는 한편 정국 불안정의 원인으로도 지목되어 왔다.⁷⁾

이와 같이 정치권력의 분할적 지배를 초래하고 있는 분점정부는 민주화 시대의 한국정치의 일반적 현상으로 지속되고 있다. 우리 나라에서 대통령 소속당이 과반수 의석을 차지하지 못하는 현상이 반복적으로 일어나는 이유는 민주화 직후 민주화 세력의 분열, 민주화 이후 지역주의 사회균열의 부상, 유권자의 대통령 소속당에 대한 견제심리, 대선과 총선시기의 차이 등으로 분석되고 있다.⁸⁾ 한국 헌정사상 최초로 야당세력의 집권을 통해 탄생한 김대중 정부도 국가적 위기를 타개하기 위하여 ‘제2의 건국’을 통해 새로운 국가의 창출을 선언하고 있었지만, 그러한 정책이념을 구현해 나갈 수 있는 권력기반은 여소야대의 분점정부의 성격을 벗어나지 못하고 있었다.

분점정부는 권력구조가 분산되어 있기 때문에 권력이 집중되어 있는 단점정부의 국정운영방식이나 관련된 행위자의 성격에서도 커다란 차이가 나타날 수밖에 없다. 예컨대 여대야소에 기반을 두고 있었던 단점정부 형태의 문민정부에서는 대통령이 당총재직을 통하여 집권여당을 자유롭게 운영하는 동시에 집권당을 통하여 국회의 의정활동까지도 지배해 나가는 정부-당-국회의 위계적 일체화를 통하여 권위주의적인 통치스타일을 행사할 수 있었다는 것이다.

그러나 입법부에서 야당이 우위를 점유하게 되면 정부-정당-국회의 상호관계와 역할이 달라질 수밖에 없게 된다. 분점정부의 정국운영과정에서는 정당이 중요한 정치적 행위자로 주목을 받게 된다는 것이다. 정당의 구조와 관계, 그리고 역할에 따라 분점정부를 구성하고 있는 입법부와 행정부사이의 관계, 입법부의 입법활동을 좌우하는 여야관계 등이 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 이에 따라 분점정부가 출현한 이후에는 한국의 정당들 사이에서 정국운영의 주도권을 행사하기 위하여 분점정부의 유지와 타파를 위한 치열한 경쟁이 전개되어 왔다.

7) 장훈, “한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원,” pp. 107-127 참조.

8) 김용호, “21세기 새로운 의회정치의 모색,” 참조.

분점정부의 출현은 국가정책의 방향이나 국정운영 방식에도 지대한 영향을 미치게 된다. 전체적으로 한국의 대북정책에 있어서도 가장 직접적인 영향을 미치는 것은 남한내 제 세력의 분포와 영향력이라고 할 수 있다. 이러한 사정은 국회의 경우도 마찬가지라고 할 수 있다. 의회내 정당간 권력관계가 입법과정의 중요한 환경요인으로 작용하기 때문이다.⁹⁾

일반적으로 민주화는 국회의 위상과 기능을 강화시켜 주는 것으로 이해되어져 왔다. 실제로 민주화는 한국정치의 틀을 재구성하면서 정당과 의회와 같은 정치사회의 기능을 활성화하는데 기여하였다. 그러나 민주화시대의 국회의 활동을 좌우하는 것도 국회를 둘러싸고 있는 권력관계였다. 민주화시대에 들어와서도 문민정부의 제14대 여대야소의 국회에서는 권위주의시대의 국회와 별다른 차이가 나타나지 않을 정도로 정부여당의 지배하에 놓여 있었다.¹⁰⁾

민주화라는 정치환경의 변화는 야당에게는 불공정한 경쟁에서 벗어난다는 점에서 기회였으나, 정당정치의 후진성에서 기인되는 정치개혁 등에 따른 정당존립의 불확실성의 위기에도 직면하였다. 그렇지만 전체적으로 민주화는 야당의 정치적 위상과 역할을 증대시키는데 기여하였다. 정당정치의 활성화와 함께 야당의 위상과 비중도 커지게 되었다는 것이다. 따라서 김대중 정부의 출범과정에서 거대야당의 존재에 따른 분점정부의 형성은 대북정책의 이행을 대단히 모호하게 만드는 근본요인으로 작용할 가능성이 농후하였다.

2. 김대중 정부에서의 야당의 위상

민주화이후 분점정부의 출현은 일반적인 추세로 나타나고 있었지만 김대중 정부의 출범과정에서 형성된 분점정부는 이전시기의 분점정부와는 다른 형태의 독특한 성격을 띠고 있었다. 김대중 정부를 특징지우는 분점

9) Virginia Gray, "Models of Comparative State Politics: A Comparison of Cross-Sectional and Times Series Analysis," *American Journal of Political Science*, Vol. 20(1976 May).

10) 최정원, "국회 입법과정의 변화와 특징," 『한국정치학회보』, 제35집 3호 (2001 가을), p. 148.

정부는 입법부와 행정부에서만 서로 다른 정당에 의해 지배되고 있었을 뿐만 아니라 행정부마저도 국민회의와 자민련의 양당간 연합에 기초한 공동정부의 성격을 띠고 있었다. 김대중 정부는 40%에도 미치지 못하는 국민적 지지율에다가 행정부에서나 입법부 모두에서 독자적인 힘으로 국정을 운영하기 힘든 어려운 상황에 직면하고 있었다. 김대중 정부가 출범하는 시기의 정당관계는 2여1야의 구도하에서도 여대야소의 구조를 이루고 있었다.¹¹⁾ 즉 다당제 아래에서 정당간 연합(2당 연합)에 기초하고 있는 특이한 형태의 분점정부가 형성되었다. 따라서 김대중 정부에서는 국회를 대표하는 3당이 각각 분점정부를 구성하는데 독특한 위치를 점유하면서 복잡한 정치적 관계를 형성하고 있었다.

특히 2여1야의 정국구도가 형성되는 과정에서는 단순히 정치적 차원의 여야관계의 수준을 뛰어 넘는 복잡한 요인들이 작용하여 왔다는 점에서 다양한 정치세력들을 하나로 통합하면서 국정을 운영한다는 것은 쉬운 일이 아니었다. 이론적으로는 행정부는 여당, 입법부는 야당의 지배하에 놓이게 됨으로써 입법과 행정의 견제와 균형을 통해 어느 일방의 독주는 사실상 불가능한 상태에 놓이게 되었다.

이에 따라 김대중 대통령은 여소야대의 정국하에서 대북정책을 효과적으로 추진하기 위하여 대통령 취임사를 통해 “국회의 다수당인 야당 여러분에게 간절히 부탁드립니다. 오늘의 난국은 여러분의 협력없이는 결코 극복할 수 없습니다. 저도 모든 것을 여러분과 같이 상의하겠습니다. 나라가 벼랑끝에 서있는 금년 1년만이라도 저를 도와 주셔야 하겠습니다”¹²⁾라면서 야당의 협력을 간곡하게 요청하고 있었다.

김대중 대통령은 여소야대의 정치현실을 인정하고 야당의 협력을 구하기 위하여 공개적인 설득을 시도하고 있었다. 대통령이 야당에 대하여 직접적으로 국정에 대한 협조요청을 촉구하고 나선 것은 단순히 여소야대의 분점정부 때문만은 아니었다. 김대중 정부에 들어와서도 정당과 국회는 여

11) 김대중 정부가 출범하는 2월 26일 현재 전체의석 299석 가운데 한나라당이 53.4%에 해당하는 161석을 차지하고 있었고, 국민회의는 16.1%인 78석, 자민련이 14.4%의 43석, 그리고 무소속이 12석을 차지하고 있었다.

12) <http://www.cwd.go.kr/arp/kr/visit/museum/expresident/view.php?id=kdj&doc=speech.htm&menu=speech>. 2003. 9. 20.

전히 대의정치의 중심적 기제로서의 기능과 역할을 다하지 못하고 있다는 부정적인 인식의 대상으로 간주되고 있었다.

지금 이 나라는 정치, 경제, 사회, 외교, 안보 그리고 남북문제 등 모든 분야에서 좌절과 위기에 처해 있습니다. 이를 극복하기 위해서는 총체적인 개혁이 이루어져야 합니다.

무엇보다 정치개혁이 선행되어야 합니다. 국민이 주인대접을 받고 주인역할을 하는 참여민주주의가 실현되어야 하겠습니다. 그래야만 국정이 투명하게 되고 부정부패도 사라지게 됩니다.¹³⁾

그것은 국회가 국민들이 선출한 의원들로 구성된 헌법기관임에도 불구하고 국민들의 이익을 대변하기 보다는 대통령과 행정부의 정책을 추인하는 기관으로서의 역할에 더 큰 비중을 두고 있기 때문이었다. 따라서 김대중 정부가 야당의 협력을 구하면서도 정치개혁을 주장하고 있는 것은 정당과 국회의 협력을 용이하게 이끌어 내기 위한 의도도 포함되어 있었다.

이와 같이 김대중 정부가 출범하는 과정에서 형성된 분점정부에서는 대통령을 배출한 정당세력이 행정부나 입법부 어느 쪽도 국정을 확실하게 주도해 나갈 수 있는 독자적인 역량을 갖추지 못하고 있었다.

그렇지만 여소야대에 따른 분점정부의 구도하에서도 여야의 정책적 위상에는 커다란 차이가 있었다. 일반적으로 여당은 다수당의 여부와 상관없이 책임정치를 구현하는 집권세력의 일부로 위치하면서 정책결정의 초기 단계에서부터 주도적인 역할을 담당한다. 한국에서는 당정협의회와 같은 제도적 통로를 통하여 정부와 함께 정책을 형성하고 결정하는 단계에서부터 참여할 수 있는 기회를 가지고 있다. 당정협조는 한국의 국가정책결정의 주요 메카니즘으로 역할을 맡아 왔다. 당정협조란 정당의 측면에서 보자면 책임정치를 정책을 구현하는 과정이고, 정부차원에서 보자면 정책결정에 정당의 의견을 수렴하는 과정이다. 이론적으로는 정부의 모든 정책이 당정협조의 대상으로 삼아 왔다.

뿐만 아니라 대통령은 행정부의 수반이며 동시에 여당의 총재라는 지위

13) 앞의 사이트.

로 인해 입법부와 행정부라는 두 기구를 연결하고 있으며, 사실상 두 기구를 모두 통제하는 권한을 갖고 있다.¹⁴⁾ 따라서 집권여당은 대통령에 종속되어 있으며, 국회는 대통령의 의지를 관철하는 정당에 의해 종속되는 메카니즘을 형성하게 되는 것이다. 이에 따라 한국의 여당의원들은 야당의원들과 국회구성원이라는 동질성을 바탕으로 행정부 대 입법부의 관계속에서 독립된 입법기능을 수행하기 보다는 오히려 정부와 일체감을 가지면서 정부여당 대 야당의 구도속에서 입법활동을 하는 경향이 높다.¹⁵⁾

반면에 국회는 행정부와는 달리 여야 모두에게 정책결정 과정에 대한 접근이 동일하게 이루어질 수 있다는 점에서 야당에게는 정부정책에 접근할 수 있는 귀중한 기회를 제공해 주고 있다. 따라서 국회에서의 정책논의는 여당보다는 야당이 적극적이고 활발한 움직임을 보이는 것은 당연한 일이다. 야당에게 국회는 정부를 상대로 자신의 의사를 직접적으로 표명할 수 있는 유일한 공간으로서 중요성이 있다. 국회를 통하여 야당이 자신의 의사를 관철하지 못한다면 다른 동원가능한 정책수단이 별로 없기 때문이다.

야당은 주로 국회를 통하여 관여하면서 정치적 의미의 정책평가기능을 수행해 왔다고 할 수 있다.¹⁶⁾ 야당은 주권기관인 국회의 권위를 통하여 정부여당의 정책을 견제할 수 있게 되는 것이다. 그러나 야당은 국회에서 여당만을 상대로 국정을 논의하는 것이 아니라 정부와 여당, 즉 집권세력 대 반집권세력간의 대결구도 속에서 의정활동을 수행하게 된다는 것이다.

이와 같이 김대중 정부의 분점정부에 따른 한계는 정당과 국회와 같은 공식적인 제도에 의존한 정국운영을 지양하고 특정한 인물과 NGO에 의존하는 방식을 선호하는 배경이 된 것으로 보여 진다. 김대중 정부의 친시민사회적인 정책노선은 정치사회의 불리함을 만회하기 위한 통치전략의 성격을 강하게 띠고 있었다.

이와 같이 김대중 정부가 NGO에 의존하여 대북정책을 추진하려는 전

14) 강원택, “의회정치와 정당,” 백영철 외, 『한국의회정치론』 (서울 : 법문사, 1999), p. 268.

15) 신명순, “한국국회의 입법활동에 관한 실증적 분석,” 『의정연구』, 제19집 (1986), p. 26.

16) 주용학, “정책과정에 있어서 정당의 역할과 한계,” 『공공정책연구』, 제15권 1호(1997), p. 70.

락은 국가와 시민사회의 연결을 담당하는 정당의 역할을 축소시키는 결과를 초래하고 있었다. 김대중 정부에서는 정치개혁의 일환으로 국회의 지역구 의석을 26개 감축하고 여성의 정치참여를 확대하기 위하여 각 정당의 전국구 의석후보의 30%를 여성에게 할당하는 제도를 도입하는 등의 개혁입법을 처리하면서 작지만 생산적인 국회상을 창출하고자 노력하였다.

III. 야당의 정책환경

대북정책은 정책대상에 대하여 신뢰도가 대단히 낮은 정책환경적 모순을 내포하고 있는 고비용-저효율의 정책이다. 불확실성이 지배하고 있는 남북관계를 배경으로 하고 있는 대북정책은 예측성과 지속성을 결여하고 있다는 점에서 정책선택의 어려움이 존재하고 있다. 따라서 한국의 대북정책은 고도의 불확실성에 따른 위험성을 내포하고 있다는 점에서 정부가 주도권을 행사하고 비정부적 행위자들이 선택적으로 반응하는 양식을 통해 전개되어 왔다고 할 수 있다. 정부주도의 대북정책이 추진되는 과정에서 야당의 정치행태와 역할은 주로 정부여당의 선택에 좌우되는 국면으로 전개되어 왔다.

1. 정부여당의 대북정책

김대중 정부의 출범은 한국의 대북정책에 있어서도 새로운 환경에 해당하는 요인이었다. 김대중 정부는 문민정부로부터 전세계적인 탈냉전시대에도 불구하고 북한의 ‘통미봉남’(通美封南)으로 인하여 남북한간의 적대관계가 지속되고 있는 상황을 물려 받았다. 1998년 집권한 김대중 정부가 직면했던 것은 김영삼 정부 5년동안 고조된 남북간의 긴장과 남북관계의 총체적 악화상태였다.¹⁷⁾

국민의 정부는 문민정부에 의해 추진되었던 대북정책의 역사적 교훈을

17) 이에 따라 문민정부의 대북정책은 실패한 정책으로 규정되기도 하였다. 최완규, “Icarus의 비운: 김영삼정부의 대북정책 실패요인,” 『한국과 국제정치』, 제14권 2호(1998 가을·겨울), pp. 189-212..

새로운 대북정책을 수립하고 추진하는 기반으로 삼기 시작하였다. 문민정부의 정책실패는 국민의 정부가 대북정책을 선택하고 추진하는데 결정적인 배경이 되었다. 국민의 정부는 문민정부의 대북관을 비롯하여 정책목표와 추진방법 등 대북정책이 전반이 남북관계를 악화시키는 부정적인 방향으로 작용한 것으로 보았다.

김대중 정부에서는 북한이 핵문제를 포함하여 대남 강경자세를 고수하려는 것은 대외적인 안보위협에 기인하고 있는 것으로 보았다. 김대중 정부의 북한관은 북한이 핵과 같은 대량 살상무기를 개발하는 것 조차도 북한이 현재 처해있는 대단히 취약한 상황을 돌파하기 위한 것이며, 대미협상용이라는 분석까지 나아가고 있었다.¹⁸⁾ 따라서 북한의 실체를 인정하고 북한의 실정과 입장에 기반을 두면서 북한문제에 접근하기 시작하여 ‘햇볕정책’, ‘포용정책’이라는 이름으로도 불리우는 ‘화해협력정책’을 대북정책으로 공식화하였다. 김대중 정부에서는 북한과의 대결보다는 화해협력을 선택하였다. 이와 같이 김대중 정부의 포용정책은 대북인식의 변화를 배경으로 하고 있는데, 햇볕정책으로 상징되는 포용의 성격은 우선 궁극적으로 남북한의 수렴현상을 가속화 시킨다는 의미에서 전략적 공세주의로 볼 수 있었다.¹⁹⁾

김대중 정부가 설정한 대북 화해협력정책의 목표는 평화와 화해협력을 통한 남북관계개선이었다.²⁰⁾ 국민의 정부는 평화정책을 통한 남북한 평화공존의 실현과 더불어, 대북정책 3원칙에 의거하여 남북한간 화해협력을 통한 남북관계 개선을 현 단계 대북정책의 목표로 설정하였다.²¹⁾ 이를 위해 국내적으로는 튼튼한 안보를 유지하면서, 북한에 대해서는 화해와 협력을 통해 스스로 변화할 수 있는 기회를 제공함으로써 한반도의 안정과 평화를 도모하면서 남북한간의 평화공존을 실현한다는 전략적 구상을 담고 있었다. 이는 당장 법적·제도적 통일의 실현을 서두르기 보다는 평화의 토대를 확고

18) 김영재·이승현, “남북한 신정부의 대북·대남정책,” 『국제정치논총』, 제39집1호(1999), p. 238

19) 위의 논문, pp. 251-252.

20) 통일부, 『2002 통일백서』 (서울: 통일부, 2002), p. 30.

21) 황병덕, 『대북포용정책 추진전략 : -발전을 통한 변화 -』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 6.

히 유지하는 가운데, 교류와 협력을 꾸준히 활성화해 나감으로써 남북한 주민들이 자유스럽게 오가면서 상호이해의 폭을 넓혀 나가면서 민족동질성을 회복하게 만드는 ‘사실상의 통일상황’을 실현하자는데 있었다.

국민의 정부가 선택한 대북정책은 북한의 군사적 양보에 대한 대가로서 남측이 북한의 경제난 극복과 경제재건에 원조하는 상호주의적이며 포괄적 접근방안의 틀위에서 출발하고 있었다.²²⁾ 특히 김대중 정부는 대북 상호주의에 대해 다소 위험성이 동반될 수 있는 비동시성에 기초한 ‘비대칭적 상호주의’를 선택하고 있었다. 국민의 정부가 선택한 “선경제 후정치,” “선공후득”(先供後得)의 원칙은 정치적 논의를 배제한 채 경제교류를 우선 추진하여 먼저 주고 나중에 얻는 다는 뜻으로 교류의 첫 단계에서는 득보다는 실위주의 경제지원정책을 추진하다가 남북한간의 상호의존관계가 형성되면 점차 정치적 문제에 대한 논의에 있어서도 그 수위를 높여간다는 의미를 내포하고 있었다.²³⁾

이와 같이 김대중 정부가 구상하고 있는 대북정책의 성패는 북한뿐만 아니라 남한의 보수세력으로 부터 얼마만큼 호의적인 반응을 확보하느냐에 달려 있었다. 김대중 정부의 대북 포용정책의 성공여부는 남북의 보수세력의 협공으로부터 어떻게 잘 건디어 내느냐에 달려 있다.²⁴⁾ 이를 위하여 국민의 정부에서는 크게 두 가지 방법론을 선택하였다. 우선적으로 국민의 정부에서는 전향적 성격의 대북정책의 추진기반을 마련하기 위하여 국민들의 안보불안을 해소함과 동시에 보수세력의 공세를 차단하기 위하여 다양한 방법을 구사하였다. 이를 위하여 강인덕 통일원장관과 같이 안보를 중시하는 보수세력을 국가운영의 전면에 위치시키는 한편 NGO와의 연대를 통하여 정책추진기반을 폭넓게 확보하고자 노력하였다. 보수세력을

22) 박형중, 『정상회담이후 남북관계의 안정과 지속을 위한 전략구상』 (서울 : 통일연구원, 2000), p. 57.

23) 홍득표, “대북정책과 국제관계이론,” 『한국정치학회보』, 제36집 3호(2002 가을), p. 139 ; 김대중 정부 대북정책의 핵심적 인물이었던 임동원은 대북 포용정책의 성격을 선이후난(先易後難), 선경후정(先經後政), 선민후관(先民後官), 선공후득(先供後得)이라는 16자 한자성어로 압축하여 표현하였다. 『연합뉴스』, 1999년 3월 11일.

24) 김영재 · 이승현, “남북한 신정부의 대북 · 대남정책,” p.240.

약화시키기 위해서는 진보세력에 대한 정치사회적 지지가 필요했고 시민 단체는 정부의 이러한 필요를 충족시켜 줄 수 있는 유용한 사회세력이었다.²⁵⁾ 김대중 정부가 비정부적 행위자들을 정치적 지지세력으로 편입시키려는 시도는 기존의 시민단체뿐만 아니라 「민족화해협력범국민회의」와 「제2전국범국민추진위원회」와 같은 새로운 거대조직을 창설하는 방식을 통해 구체화되었다.

그러나 정부당국의 NGO에 의존하는 대북정책은 야당 및 시민단체들로부터 친정부적 관변단체를 통한 동원운동을 전개하고 있다는 거센 도전에 직면하게 되었다.²⁶⁾

다른 하나는 대북 포용정책의 성패는 전적으로 북한의 태도에 달려 있었다. 김대중 정부는 출범이후 북한의 남한배제전략을 극복하고 남북 당국 간 대화를 재개하기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 북한은 포용정책에 대해 부정적인 자세를 취하면서 김대중 정부의 정책의지를 시험해 보는 듯한 공세적인 도발행위를 취하고 있었다.²⁷⁾ 북한은 김대중 정부 출범초기에 “햇볕론의 골지는 그 무슨 교류와 협력으로 그 누구를 어디로 유도한다는 것이다. 내용이 보여주는 바와 같이 햇볕론은 논의할 일고의 가치도 없는 요설에 불과하며 북남관계 개선과 민족의 화해와 단합, 통일을 가로막고 상대방을 해치기 위한 것”²⁸⁾이라는 식으로 부정적으로 인식하였다. 이에 대해 김대중 정부에서는 국내외에 대해 확고한 안보의지를 천명하는 동시에 북한이 우려하고 있는 점을 감안하여 대북화해협력정책이라는 용

25) 이연호, “김대중정부와 비정부조직 간의 관계에 관한 연구,” 『한국정치학회보』, 제35집 4호(2001 겨울), p. 155.

26) 민화협이 결성된 이후 비판적인 시민단체들이 중심이 되어 민족화해자주통일협의회를 결성하면서 “김 정권은 그 일환으로 1998년 하반기에 관변 통일운동단체인 민족화해협력범국민협의회(민화협)를 결성하였습니다. 이 과정에서 민간통일운동진영의 일부가 정권의 편으로 포섭되어 갔으며 민족회의는 민화협 건설에 앞장섬으로써 자주적 민간통일운동단체로서의 정체성을 상실했습니다”라고 정부의 대 NGO정책을 강력하게 비판하였다. <http://www.jatong.org/info.htm>. 2003.10. 20.

27) 이항동, “대북포용정책에 대한 북한의 반응:1997-1999, 로동신문의 논평을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제34집 1호(2000 봄), pp. 173-194.

28) 『로동신문』, 1998년 8월 7일.

어를 사용하면서 북한에 대한 포용적 자세를 일관되게 견지하고자 노력하였다. 즉 북한에 대해 남한정부의 일관된 포용의지를 확인시키면서 북한의 변화를 기다리는 전략으로 대처하고 있었다.

정동영 새정치국민회의의 대변인은 “국민의 정부 개혁요지는 일관성있는 정책수행에 있다”²⁹⁾고 강조할 정도로 포용정책의 일관성을 주장하면서 북한의 변화에 대해 강한 확신을 갖고 있었다.

2. 야당의 정책노선

김대중 정부의 야당으로 전략한 한나라당은 1990년 3당합당으로 탄생한 민주자유당을 모태로 하여, 김영삼 정부에 의해 신한국당으로 당명이 변경되는 과정을 거쳐 제15대 대선을 앞두고 야당인 민주당과의 합당을 통하여 한나라당으로 재탄생하는 복잡한 정당사를 배경으로 하고 있다. 이와 같이 한나라당이 태동하기까지의 복잡한 역사적 배경은 한나라당의 정체성을 복잡하게 만드는 원인으로 작용하였다.

한나라당의 모태라고 할 수 있는 민주자유당은 노태우 정부하에서 ‘보수대연합’을 명분으로 출범하면서 한국 유일의 보수정당으로 태동하였으나, 정치적으로는 호남을 연고로 삼고 있는 DJ세력에 반대하는 정서를 갖고 있는 다양한 정치세력의 연합체적인 성격을 띠고 있었다. 민주화이후 DJ와 반DJ세력간의 정당대결구도는 김영삼의 문민정부를 창출하는데 기여하였지만, 김종필계의 민주자유당 이탈이후 정당정치의 구도는 지역에 연고를 두는 3당체제로 귀결되었다. 민주자유당을 계승한 한나라당도 합당을 통하여 재탄생하는 과정에서 발표한 선언문에서 “우리는 낡고 부패한 3김 정치시대를 청산하고 정치혁신을 주도해 깨끗한 정치, 튼튼한 경제를 이루어 나갈 건전정치세력 형성을 위해 합당한다”³⁰⁾는 선언을 할 정도로 3김정치를 종식시키고 새로운 정치세력이 주도하는 정치판을 형성하는데 목표를 두고 있었다.

이러한 현상은 한국의 정당들이 이념이나 정책보다는 ‘지역성을 중심으

29) 『연합뉴스』, 1999년 3월 31일.

30) 『연합뉴스』, 1997년 11월 21일.

로 작동하는 정당체제를 형성하면서 각 정당들의 이념적 성격을 대단히 모호하게 만드는 결과를 초래하였다. 한나라당은 기본적으로 반DJ 정서에 기반을 두고 있는 지역정당의 성격을 띠고 있었다. 이것은 한나라당의 정체성을 이루는 이데올로기로 기능하고 있었다.

한나라당에서는 지역균열과 이념균열이 융합되면서 지역주의가 일종의 ‘이데올로기’적 기능을 수행하고 있었다. 이데올로기는 독점성·폐쇄성·배제성·행동성 등의 속성을 갖고 있는 것으로, 다른 가치나 쟁점을 포섭하거나 배제하면서 특정 경계 혹은 공동체의 구성원들로 하여금 특정가치를 중심으로 행동하고 판단하도록 유인하는 기능을 수행한다. 이데올로기는 공동체내 구성원의 의식과 행동을 당파적 이해관계로 전일화함으로써 다른 생각과 입장을 배제·억압하는 권력효과를 발생시킨다.³¹⁾

한나라당이 영남지역에 연고를 두면서 보수를 표방하는 정당으로서의 이미지를 창출하려는 노력을 견지하여 왔지만, 태생적으로 다양한 정치세력들간의 연합체적인 성격을 띠고 있었기 때문에 현존하는 자본주의적 자유민주주의체제에 기초한 국가관과 민족관에 대해서는 일체감을 유지할 수 있었지만, 당면한 세부적인 구체적 사안에 대해서는 다양한 이념적 스펙트럼을 보이고 있었다.

한나라당이 추구하는 보수주의란 사전적인 의미에서 보자면, 기존의 것들을 보존하기를 바라는 것이며, 특히 과거로부터 ‘물려받은 지혜’로서의 전통의 보존을 중시하려는 기질 내지 성향을 의미하는 말이다.³²⁾ 일반적으로 보수란 현존하는 질서에 대한 변화저항적인 성격을, 진보는 변화지향적인 성향을 띠고 있는 것으로 분류되고 있다.³³⁾ 보수와 진보의 진정한 차이는 변화의 근거에 대한 철학적 견해의 차이에서 비롯되는 것으로 이해되고 있다.³⁴⁾ 진보는 변화의 동력을 인간의 이성 내지 합리성에서 찾는

31) 최영진, “제16대 총선과 한국지역주의정치,” 『한국정치학회보』, 제35집 1호 (2001 봄), p. 162.

32) 최종욱 외, 『보수주의자들』 (서울: 삼인, 1997), p. 29.

33) Roy C. Macridis, *Contemporary Political Ideologies*(Boston : Scott, Foreman and Company, 1989), pp. 85-88.

34) 김병국 외, 『한국의 보수주의』 (서울 : 인간사랑, 1999), p. 215 ; 마이클 오우쿠셔(Michael Oakeshott)에 의하면 보수주의를 규정하는 특징적 요소

다. 반면에 보수는 인간을 철저하게 전통의 산물로 간주하고, 따라서 모든 변화 역시 전통의 틀 내지는 ‘한계’내에서만 이루어질 수 있으며 철저하게 전통에 근거하는 것이야 한다는 주장이다. 한국 보수주의를 대표하는 이론가의 하나인 노재봉에 의하면 보수는 경험을 바탕으로 앞으로 보고 나아간다는 것을 의미한다.³⁵⁾ 즉 역사적 경험을 중시하면서 전략적인 선택을 내린다는 것이다. 따라서 현쇼(F.J.C. Hearnshaw)라는 학자는 보수가 발전의 장애물이 아니라 무차별적인 변화에 대한 저항이라고 지적하고 있다.³⁶⁾

한국의 경우에는 진정한 의미의 보수주의가 존재하는지에 대한 논쟁이 계속되고 있지만, 일반적으로 한국의 보수들은 비교적 친미적 성향을 띠고, 국가주의적 성격을 노정하며 ‘총체적 가치’에 매력을 느끼는 반면, 한국 진보주의는 비교적 반미적이고 민족주의적 성향을 표출하며 ‘배분적 가치’를 선호하고 있는 것으로 주장되고 있다.³⁷⁾ 이러한 점에서 한나라당은 분명 한국의 보수를 대변하는 이념적 성격을 띠고 있음은 분명하다. 한나라당의 활동을 주도해 왔던 이회창 총재는 스스로 보수주의자임을 자임하면서, “공산주의에 대해 안정을 회구해 온 세력을 총칭”³⁸⁾하는 것으로 정의하였다. 이회창의 통일은 어떠한 형태의 통일도 무방한 것이 아니라 자유민주주의체제아래에서의 평화통일로 제한하고 있다.³⁹⁾ 따라서 한국의 보수는 서구와는 달리 북한에 대한 불신과 거부감이 강하여 북한을 경제와 안보의 대상으로 간주하려는데 핵심적인 특징이 있다.

라고 할 수 있는 보수적인 것에 대해 “보수적이라 함은 모르는 것보다 익숙한 것을, 해보지 않은 것보다 해본 것을, 미스터리보다는 사실을, 가능서 있는 것보다는 현실적인 것을, 풀려있는 것보다 한정된 것을, 먼 보다 가까운 것을, 남아도는 것보다는 충분한 것을, 완전무결한 것보다는 편리한 것을, 유토피아적 행복보다는 지금의 웃음을 선호하는” 경향이 강하는 것으로 설명하고 있다. 안소니 크레스피그니·제레미크로닌, 강두호·박철호 옮김, 『현대이데올로기』 (서울 : 인간사랑, 1991), p. 35.

35) 김병국외, 위의 책, p.155.

36) 최중욱 외, 『보수주의자들』, p. 127에서 재인용.

37) 김병국 외, 『한국의 보수주의』, p. 117.

38) 『경향신문』, 1997년 10월 6일.

39) 최중욱 외, 『보수주의자들』, p. 118.

그러나 한나라당은 보수정당을 표방하고 있으면서도 동시에 반DJ정서에 기초하고 있는 지역정당의 성격을 띠고 있었다. 민주화과정에서의 정당간의 이합집산이 이루어지는 가운데 한나라당도 다양한 정치세력들을 규합하여 당세를 확장하는 과정에서 이념적 성향도 복잡해 질 수밖에 없게 되었다. 한나라당의 이념적 정체성 및 다양성의 실태는 문민정부의 집권기간 동안 집권당의 위상으로 정국을 주도하면서 북한 및 통일문제에 대한 정책을 추진하는 과정에서 분명하게 드러낸 바 있다.

한나라당의 전신인 민주자유당 및 신한국당을 기반으로 삼고 있었던 문민정부에서는 한때 ‘3기조 3단계 통일방안’을 정책기조로 삼고 전향적인 대북정책을 추진하고자 노력하였다. 즉 국민적 합의, 공존공영, 민족복리라는 기조를 바탕으로 화해협력, 남북연합, 통일국가의 3단계의 통일과정을 거쳐 한반도의 통일을 완성시켜 나간다는 것이었다.⁴⁰⁾ 그러나 문민정부는 자신이 선택한 통일방안의 실천단계에서 북한의 이중적인 행태의 벽을 뛰어 넘지 못하고 집권세력 내부에서 분열양상을 보이면서 일관성을 상실한 채 강온 양면전략을 반복하는 정책혼선을 초래하면서 남북관계를 최악의 상태로 전락시키는 결과를 낳고 말았던 것이다. 즉 문민정부의 대북정책을 주도하는 정부여당의 내부구조가 북한에 대해 냉전과 탈냉전식 사고방식을 적용하려는 세력들 사이의 갈등이 내재하면서 정책혼선을 초래하는 요인으로 작용하였다는 것이다.⁴¹⁾ 보수연합에 의한 집권이라는 김영삼 정부가 출범하게 된 방식은 대북정책이 추진되어 나가는 방식을 일정하게 규정하였던 것이다.⁴²⁾

문민정부의 집권세력을 계승하여 탄생한 한나라당의 경우도 보수정당으로서 한국정치를 대변한다는 역할론을 주장하고 있었으나 이념적 정체성을 둘러싼 내부적인 갈등은 여전히 계속되고 있었다.

40) 김영삼, “통일의 길은 민족번영의 길 -민주평화통일 제6기 출범회의 개최연설문,” 『김영삼 대통령 연설문집』, 제1권(서울: 대통령비서실, 1994), pp. 303-307.

41) 문민정부의 대북정책이 추진되는 과정에서 집권세력 내부의 갈등에 대해서는 김기정, “한국의 대북정책과 관료정치,” 『국가전략』, 제4권1호(1998년 봄여름), pp. 5-48.

42) 최완규, “Icarus의 비극: 김영삼 정부의 대북정책 실패요인 분석,” p. 208.

2000년 6.15 남북정상회담이후 열린 한나라당의 의원연찬회에서 당내 보수를 대변하고 있는 김용갑 의원은 “우리 당은 50여년간 자유민주체제를 가꾸고 발전시켜온 보수정당이다. 자유민주주의체제와 시장경제를 유지하는 통일이 돼야 한다.”⁴³⁾

반면에 민주당에 대해서는 ‘조선로동당의 2중대’라는 식으로 폄하하는 발언을 하면서 민주당의 이념적 정체성에 대한 강한 의혹을 제기하였다.⁴⁴⁾ 비록 이같은 입장은 한나라당의 당론은 아니지만 여야의 이념적 간격이 정당간 협력을 추구하기 어려울 정도로 멀리 떨어져 있다는 점을 보여주고 있다.

한나라당은 정부여당에 대해 ‘색깔론’을 끊임없이 제기하여 왔다. 한나라당의 안택수의원은 2001년 10월 10일 국회본회의 대정부질문을 통하여 김대중 대통령의 국군의날 기념사 발언을 문제삼고 대통령의 자진사퇴를 촉구하였다.⁴⁵⁾

이와 같이 한나라당은 현존하는 자본주의적 자유민주주의체제를 신봉하는 보수정당으로서의 정책이념을 표방하고 있었지만, 그것을 구체적인 구현해 나가는 정책기조 및 전략은 상황에 따라 유동적인 성격을 띠고 있었다.

IV. 야당의 선택 : 견제와 협력

김대중 정부의 집권은 한국의 정당정치의 발전가능성을 실험해 볼 수 있는 새로운 기회를 제공하였다. 대북정책의 주도권을 행사해 왔던 보수세력이 사상 처음으로 야당의 위치에서 정책추진과정에 참여하게 되었다는 것이다. 보수세력이 야당으로서 정책과정에 참여한 이후 김대중 정부에 의해 추진되는 대북정책에 어떠한 반응양식을 보여 왔으며, 어떠한 역할과

43) 『연합뉴스』, 2000년 7월 3일.

44) 『연합뉴스』, 2000년 11월 14일.

45) 한나라당의 안택수의원은 김대중 대통령이 6.25전쟁을 통일전쟁으로 바라보고 있다는 역사인식의 심각성을 강력하게 비판하였다. 국회사무처, 『제225회 국회 국회본회의회의록』, 제9호(2001. 10. 10), pp. 15-18.

효과를 동반해 왔는지를 검토해 본다.

1. 야당의 행태

전통적으로 한국의 여당이 집권세력의 일부로서 국민으로부터 위임받은 권한을 통해 정국운영의 주도권을 행사하는 권력형 지배정당의 성격을 띠고 있다면, 야당은 반대당의 입장에서 집권세력을 견제하고 비판하는 정당으로서의 역할을 수행한다는데 존재의 의의를 두고 있다. 야당의 정체성은 정부여당의 권력과 정책을 비판하는데 있다는 것이다.

그렇지만 정당정치에서 여야관계는 기본적으로 갈등관계이지만 필요에 따라 협력을 모색하는 경우도 존재하게 된다. 여야관계는 여야간의 역학관계에 의해 좌우되기도 한다. 집권여당이 다수당의 위치를 차지하게 되면 반대당과의 타협의 필요성이 약화될 수밖에 없으며, 반대로 야당이 다수당으로서 원내 영향력을 행사하게 되면 여야간 타협과 합의의 정치가 증가하는 현상이 나타나고 있다는 것이다.⁴⁶⁾ 여야간이나 남북한간에 있어서도 갈등관계에 있는 행위자들이 상호협력을 모색하는 것은 갈등관계를 유지하는 것보다 협력하는 것이 서로에게 이득이 될 수 있다는 의견이 일치될 때 발생하게 된다.

한나라당의 이회창 명예총재는 대선패배직후 “한나라당은 과거와는 달리 합리적인 야당으로서 김대중 당선자의 국가위기극복에 적극 협력하는 동시에 견제와 감시역할을 다하면서 정국을 주도할 것”⁴⁷⁾이라는 입장을 밝혔다. 한나라당은 기존의 야당과는 달리 차별화된 야당상을 창출하겠다는 의지를 보여 주고 있었다.

그러나 국민의 정부가 출범한 이후 대북정책을 추진하는 과정에서 야당은 정부여당과의 협력보다는 갈등관계로 점철되어 왔다. 한국의 여야관계가 첨예한 대결관계의 구도로 전개되는 과정에는 서로를 선의의 경쟁적인 관계로 인식하는 것이 아니라 상대방의 존재를 부정하는 제로섬 관계로 인식하고 있다는 점이 크게 작용하고 있다.

46) 최정원, “국회 입법과정의 변화와 특징,” p. 144.

47) 『연합뉴스』, 1998년 1월 22일.

게임이론에 의하면 어느 일방이라도 그 게임을 제로섬적으로 인식하고 있다면 상호협력은 발생되지 않는다고 한다. 협력은 합의된 사항을 준수하겠다는 약속이 실제로 지켜질 것이라는 신뢰가 있을 때 가능한 일이다. 불행하게도 한국의 정당들은 우리의 정당정치를 제로섬게임으로 인식하고 있다는 것이다.⁴⁸⁾ 여야간의 불신은 게임이론에서 말하는 ‘합리적인 불신’에 따른 행위로 이해되고 있다.⁴⁹⁾

국민의 정부 출범직후 한나라당은 합리적인 보수야당으로서 정부여당의 정국운영에 선택적 협력의사를 표명하고 있었음에도 불구하고 실제로는 거대야당으로서 정부여당의 정국운영방식에 강력한 제동을 걸면서 정국운영의 주도권 경쟁을 촉발하였다. 한나라당은 김대중 정부의 초대 국무총리로 내정된 김종필에 대한 총리인준동의안에 반대하면서 정부여당과 대립각을 세우기 시작하였다.

그러나 한나라당은 원내 과반수를 넘는 의석을 차지하고 있으면서도 공동정부를 상대로 유일 야당으로서 효과적인 반정부적 캠페인을 전개하는데 어려움을 겪고 있었다. IMF사태를 초래한 집권당이라는 정치적 책임과 함께 대선패배로 인한 정치적 무력감이 당의 결속력을 저하시켜 버렸다. 이회창이 다시 총재로 복귀하여 리더쉽을 행사하는 과정에서도 ‘북풍’과 ‘세풍사건’ 등을 통하여 야당을 압박하는 물리적·도덕적 공세를 전개하는 집권세력에 대항하여 정부정책을 효과적으로 비판할 수 있는 여유가 없었다. 대선패배 직후 당지도부의 정치력 부재, 복잡한 계파간 갈등, 초보야당의 한계, 정권상실에 따른 무력감 등이 유일 야당의 대역투쟁력을 저하시키고 있었다.

정부여당이 거대야당의 반대에 직면하여 정국운영의 어려움을 타개하기 위하여 선택한 대안은 분점정부의 상황을 정치적으로 탈출하는 방법에 의존하였다. 즉 인위적인 정계개편을 통하여 집권여당이 원내에서 양적 우위를 통해 정국운영의 주도권을 행사하면서 행정부의 정책을 지원하는 것이다. 여권의 정계개편 시도는 1998년 9월4일 한나라당의 의원들이 국민회

48) 강원택, “비타협적 정당정치: 제로섬에서 넌제로섬으로,” 김인영 외, 『비리와 합리의 한국사회』 (서울 : 소화, 1999).

49) 모종린, “정당의 수명과 ‘상생의 정치,’” 『전통과 현대』, 2001 봄.

의에 입당함으로써 한나라당 의석수는 146석으로 줄어든 반면에 공동여당은 147석으로 늘어나게 됨으로써 처음으로 여야의 원내 의석수가 역전되는 현상이 나타나고, 1998년도 말에 이르러서는 대선직전 165석이었던 의석이 무려 1년 남짓한 사이에 137석으로 축소되는 소수당의 위상으로 전락되었다. 이에 따라 이론적으로 ‘절대 의회권력’을 행사할 수 있었던 한나라당은 소수당으로 전락, ‘사정한파’속에서 소속 의원들을 보호해 줄 수 있는 능력마저 상실했다.⁵⁰⁾ 이와 같이 집권여당의 인위적인 정국구도의 변경은 야당측의 강경한 대여투쟁을 유발하면서 정책중심의 의정활동을 원천적으로 불가능하게 만드는 요인이 되었다.

한나라당의 경우도 정치적인 열세에 몰리게 되면서 기존의 야당의 행태를 답습하는 모습을 보이기 시작하였다. 원내투쟁과 여론에 호소하는 원외투쟁을 병행하였다. 전통적으로 한국의 야당은 숫적 열세를 이유삼아 대화와 타협보다는 극한적인 대립을 계속하여 온 것이 야당의 행태였다.⁵¹⁾ 한나라당 당무회의에서는 “전원이 의원직을 사퇴, 과반의석을 확보한 여당이 권한도 책임도 모두 맡게 하자”는 강경론이 나오기도 하였다.⁵²⁾

김대중 정부의 출범이후 여야간의 주도권 경쟁으로 촉발된 극한적 대립은 개혁의 대상으로 전락한 정치권의 공멸에 대한 위기감을 초래하면서 여야 정당지도자간의 총재회담을 통하여 여야간 생산적인 정당정치를 추구하려는 대화와 타협의 정치를 모색하기도 하였다. 그러나 여야간의 전략적 타협의 정치는 단순히 당면한 위기를 타개하려는 정략적 수준에 불과하였기 때문에 오래 지속되지 못하고 오히려 갈등만 증폭시키는 역기능을 낳기도 하였다.

한나라당은 야당으로서의 정부여당의 대북정책에 대등하게 대항할 수 있는 정책수단의 한계에도 불구하고 원내 제1당으로서의 지위를 통해 정부여당의 정책활동을 지속적으로 견제하고자 하였다. 본회의와 상임위 소집을 통한 대정부질문, 퇴진압력, 국정감사, 예산통제 등의 다양한 방법들이 동원되었다. 특히 공동여당의 아킬레스건이라고 할 수 있는 내각제

50) 『조선일보』, 1998년 9월 4일.

51) 민준기 외, 『한국의 정치』 (서울: 법문사, 1996), p. 165.

52) 『조선일보』, 1998년 9월 4일.

개헌문제라든가 이념적 상이성을 최대한 활용하여 공동여당체제의 균열을 이용하여 정책추진력을 약화시키는 방법도 활용되고 있었다. 그러나 이같은 야당의 행태는 여당측에 의해 ‘국정발목잡기 행위’로 인식되고 있었다.⁵³⁾

한나라당은 15대국회에서 야당의 지배력을 바탕으로 정부각료들에 대한 임명동의 및 해임건의안 등을 통해 대통령과 정부를 견제하고자 하였다. 권력상호간 견제와 균형을 위한 국회의 행정부 견제장치로서 인적 요소에 대한 통제만큼 결정적이고 효과적인 수단도 그리 많지 않다.

국민의 정부가 출범한 이후 한나라당은 해임건의안, 탄핵소추안, 사퇴권고결의안 등을 통해 정부의 일방주의적 국정운영 방식을 압박하는 전략을 구사하였다. 문민정부의 5년동안에는 해임건의안이 4건에 불과하였으나, 국민의 정부가 출범한 이후에는 3년 남짓동안 12건이나 제출되고 있었다. 국민의 정부에 들어와 야당은 평균 1.8개월에 1건 꼴로 해임건의안이나 탄핵소추안, 사퇴권고결의안 등을 제출한 셈이다.⁵⁴⁾ 이러한 야당의 행태에 대해 여당의원은 국정방해 행위에 해당하는 것으로 규정하였다.⁵⁵⁾

한나라당은 2001년 9월 3일 국민의 정부가 추진해 왔던 대북 포용정책의 핵심적인 인물인 임동원 통일부장관의 해임건의안을 국회에 상정하여 자민련측의 협조를 이끌어냄으로써 DJP공조체제의 붕괴와 함께 포용정책에도 강력한 제동을 거는 효과를 거두었다.

이와 같이 김대중 정부의 출범이후에도 한국의 정당은 정책문제에 대해서 거의 통합력을 행사하지 못하고 있을 뿐 아니라, 정치적 갈등도 정책을 둘러싸고 일어나는 것이 아니라, 지도자 인물과 지역주의 등에 의해서 발

53) 제225회 국회본회의에서 김옥두 민주당의원은 “국민의 정부가 출범하던 바로 그날 국무총리 인준안 처리부터 방해하기 시작해서 각종 개혁과 국조조정 법안, 추경예산안 방해 등 지금까지 국정발목잡기 사례가 총 81건에 달하고 있습니다”라면서 여당의 행태를 비판하였다. 국회사무처, 『제225회국회 국회 본회의회의록』, 제9호(2001. 10. 10), p. 4.

54) 『동아일보』, 2001년 4월 29일.

55) 이러한 야당의 행태는 국회에서도 여당의원들에 의해 지적되었다. 민주당의 김옥두 의원은 “야당이 개최한 장외집회만도 39회나 되며 지금까지 국회에 제출한 국무총리와 국무위원에 대한 해임건의안도 26건이나 됩니다”라고 주장하였다. 『제225회 국회 국회본회의회의록』, p. 4.

생하고 있다는 특징을 동반하고 있었다.⁵⁶⁾

참여민주주의를 지향한다는 국민의 정부에 들어와서도 계속되고 있는 여야간의 갈등관계는 양당을 지배하고 있는 정당지도자들의 뜻이 크게 작용하였다. 여·야간에는 각 정당을 대표하는 정치지도자들 사이의 관계가 상대방의 존재를 부정하는데 따른 극단적인 대결의 구도가 조성되어 있었다.⁵⁷⁾ 어떤 정책적 선호보다도 개인적인 대립이 우선하는 상태에서 대부분의 정책은 논의를 통한 타협으로 진전되지 못했다. 이것은 근대적인 정당의 전략적 선택이나 이데올로기적인 선택이 아닌 사당화된 한국의 정당들에게서 나타나는 특징이다.⁵⁸⁾ 한국의 정당들은 특정한 인물에 대한 의존도가 높다는 특징에서 기인되는 현상이었다. 2000년 한해만 하더라도 여야 총재들은 상생의 정치, 여야간 초당적 협력에 대한 합의를 국민들에게 약속하였음에도 불구하고 한번도 제대로 실천하지 못하면서 상호간에 불신만 가중시키는 꼴이 되어 버렸다.⁵⁹⁾ 이에 대해 집권민주당에서도 “대북정책을 국회에 알리지도 않고, 정부가 일방적으로 결정한다는 비판이 적지 않다”는 지적을 제기하면서 초당적 협력의 틀을 통하여 대북정책을 추진하자는 주장이 제기되기도 하였다.⁶⁰⁾

결론적으로 김대중 정부에 들어와서도 여야는 모두 힘의 논리에 의존하여 당력을 극대화하기 위한 방편으로 당론을 관철하는 방식을 선택하고 있었다. 여당의 당론은 정당간부 및 대통령·관계각료로 구성된 당정회의에서 결정되며 대부분의 정책결정에서 정당 원내총무는 의회내 자당 소속 의원들을 지휘·독려하고 이들의 의사를 일사분란하게 획일화하여 표결시에 행동의 통일을 기한다는 것이다.⁶¹⁾ 이러한 양상은 야당인 한나라당에서도 마찬가지였다.

56) 박형중, 『정상회담이후 남북관계의 안정과 지속을 위한 전략구상』, p. 46.

57) 여야간의 타협과 조정기 없는 대치정국이 지속된 것은 15대 총선의 결과에서 나타난 여소야대 국회의 형성뿐만 아니라 김대중 대통령에 대한 이회창 총재의 반감때문이었다. 신광영, “민주화 이해, 정치개혁과 ‘집권 야당의 딜렘마’,” 『경제와 사회』, 제56호(2002 겨울호), p. 20.

58) 위의 논문, pp. 20-21.

59) 『동아일보』, 2001년 1월 5일.

60) 『연합뉴스』, 2000년 11월 14일.

61) 김운태 외, 『한국정치론』 (서울 : 박영사, 1982), p. 334.

결국 “싸우면서 닮는다”고, 수평적 정권교체는 전혀 그 행태의 변화가 없는 여야간의 역할교체만을 가져다 주었을 뿐이다.⁶²⁾

2. 야당의 정책선택과 역할

김대중 정부의 출범이후 여야간의 갈등관계는 대북정책을 둘러싸고 확연하게 구분이 될 정도로 상이한 정책적 입장을 견지하고 있었다. 여야간에는 대북정책을 중심으로 이념정당·정책정당으로서의 경쟁적인 프로그램을 통하여 주도권을 장악하기 위한 치열한 경쟁관계를 지속적으로 유지하면서 서로를 압박하여 왔다.

그러나 한국의 대북정책에서 야당은 정부여당과 대등한 위치에서 정책경쟁을 전개할 있는 제도적 기반을 갖추지 못하고 있다. 여당은 정부여당이 선택한 정책을 추진하는 과정에서 소극적·제한적인 역할의 한계를 극복하기 어려운 처지에 놓여 있다는 것이다. 야당은 정부정책에 정면으로 반대하는 입장에서부터 정부정책에 협력하여 생산적인 결과를 도출할 수 있는 선택의 폭만 주어져 있을 뿐이다. 정부여당의 정책에 대한 야당의 선택에는 다양한 요인들이 영향을 미치는 것으로 보여 진다.

그렇지만 야당의 제일 중요한 역할은 정부여당이 선택한 정책을 비판하고 감시하는 일이다. 보다 적극적으로 야당은 반대입장에서 여당의 정치이념이나 정책이 반영되어 있는 정부의 여러 가지 시책을 비판 또는 견제함으로써 정부나 여당측과는 다른 각도에서 국민민복을 도모하는 한편 국민여론을 환기시킴으로써 수권정당으로서의 능력을 검증받고자 한다. 여당으로서의 대통령은과 연관되어 있는 정부정책을 비판하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 자칫하면 당론을 위배한다거나 당총재의 권위에 도전한다는 부정적인 인상을 줄 수 있기 때문이다.

그렇지만 한국정치에서 야당이 정부정책을 상대로 비판하고 감시하는 것이 쉬운 일이 아니다. 비판이나 반대를 하는 경우 국정외의 걸림돌이라는 공격을 받을 수 있고, 협조를 하는 경우 야당으로서의 역할을 제대로 못한

62) 손호철, 『신자유주의시대의 한국정치』 (서울: 푸른숲, 1999), p. 156.

다는 비난을 들 수 있기 때문이다.⁶³⁾ 특히 대북정책의 경우도 더욱 그러하였다. 김대중 정부가 한반도의 안정과 평화, 통일이라는 명분을 전제로 포용정책을 추진한다는 논리에 반대하는 것은 자칫 ‘반통일’ 수구세력으로 공격받을 소지가 다분하기 때문이었다.

정당간 이념적·정책적 차이의 존재는, 주요 국가정책에 대한 정당간의 견해차이가 존재하는 지를 확인함으로써 파악될 수 있다.⁶⁴⁾ 김대중 정부가 들어선 이후 정치적 쟁점으로 부각되었던 주요 사안은, 김종필 국무총리 임명건, 서상목·정형근의원 처리건, 국가보안법개정건, 재벌개혁, 대북정책, 총선시민연대의 낙천낙선운동에 관한 반응, 선거법 개정건 등을 들 수 있다.

특히 대북정책은 김대중 정부의 집권초기부터 여야간의 첨예한 대결구조의 핵심이슈로 등장하여 왔다. 한나라당은 정부여당에 의해 추진되는 대북 포용정책의 기본적인 전제에서부터 구체적인 정책목표와 추진방법 등에 이르기까지 대북정책 전반에 대해 현저한 입장차이를 드러내고 있었다. 여야간의 첨예한 정책대결 양상은 당면한 현안인 북한의 핵문제와 경협문제를 중심으로 전개되고 있었다.

한나라당의 이회창 총재는 “북한을 어떻게 보느냐 하는 것이 대북정책의 출발점입니다. 대북인식이 다를때 정책조율은 대단히 어려워질 수밖에 없습니다” 라고 주장하면서 정부여당의 대북인식이 대단히 안일한 사고에 출발하고 있다는 점을 지적하였다.⁶⁵⁾ 정부여당과 야당은 모두 북한의 변화에 대하여 낙관적인 입장에 서있었다. 즉 북한의 변화는 불가피하다는 점에 대해서는 의견의 일치를 보이고 있었다. 그러나 북한의 변화를 보는 시각과 방법에 대해서는 커다란 차이점을 동반하고 있었다.

김대중 정부의 북한관은 북한이 핵과 같은 대량살상무기를 개발하는 것조차도 북한이 현재 처해 있는 대단히 취약한 상황을 돌파하기 위한 것이며, 대미협상용이라는 분석까지 나아가고 있었다.⁶⁶⁾ 북한이 경제적인 어

63) 윤영오, “16대 국회구성과 여야관계,” 『사회과학연구』, 제13집(2000), p. 59.

64) 최영진, “제16대 총선과 한국지역주의정치,” p. 157.

65) “국정에 관한 교섭단체대표연설”(이회창), 국회사무처, 『제220회 국회 국회 본회의회의록』, 제2호(2001. 4. 3.), p. 4.

려움에도 불구하고 대량살상무기의 개발에 적극성을 보이고 있는 것은 체제생존을 위한 카드로 활용되고 있다는 점에서, 한반도에 형성되어 있는 냉전체제를 해체하여 북한의 불안을 해소시켜 주는 근본적인 처방책이 필요하다는 것이었다.

한나라당에서는 정부여당에 추진되고 있는 포괄적 상호주의에 대해 비판적인 입장을 견지하면서, 그 대안으로서 “경제를 돕되 평화를 얻는다”는 전략적 상호주의를 주장하였다.⁶⁷⁾ 한나라당의 이회창 총재는 “남북간 교류·협력의 핵심은 남북한 주민들의 자유왕래의 실현이며 대북지원과 남북경협은 상호주의 원칙하에서 북한의 개방·개혁을 돕고 한반도의 긴장완화에 기여하는 방향으로 추진돼야 한다”⁶⁸⁾는 입장을 강조하였다.

특히 한나라당은 집권여당이 북한의 호의적인 반응을 유도하면서 남북관계의 개선을 시도하려는 과정에서 동반되는 안보문제를 집중적으로 거론하고 쟁점화함으로써 정부여당의 대북정책이 안고 있는 안보공백을 메워주는 의도하지 않는 역할을 담당할 수 있었다. 즉 한국의 대북정책은 불가피하게 남북관계의 이중성으로 인하여 안보와 통일이 병행 추진되어야 함에도 불구하고 김대중 정부의 포용정책은 다소간의 위험을 감수하고서라도 북한의 변화를 유도해 내기 위하여 경협을 통한 지원을 추진하고 있다는 점에서 안보공백을 초래할 가능성을 안고 있었다. 한나라당은 정부여당이 주장하는 포용우선주의보다는 안보우선주의적인 관점에서 북한에 대한 지원을 추진하지는 입장을 갖고 있었기 때문에 양자간의 대북정책에는 상호보완적인 측면을 포함하고 있었다.

이와 같이 여야간의 첨예한 정책대결 양상은 국민들의 관심을 유발하면서 정치교육과 통일교육을 실시하는 부수적인 효과를 거둘 수 있었다. 국회를 통하여 논의된 통일문제가 국민적 관심사로서 공론화되는 효과를 거둘 수 있었다는 것이다.

여야의 정책대결은 정부정책 개념상의 대안을 제시하며, 정책집행 과정

66) 김영재·이승현, “남·북한 신정부의 대북·대남정책,” p. 238.

67) “국정에 관한 교섭단체대표연설”(이회창), 『제220회국회 국회본회의회의록』, 제2호, p. 4.

68) 『연합뉴스』, 2000년 7월 6일.

에서 나타나는 문제점을 교정할 수 있는 건설적 기능을 수행할 수 있다. 1998년 11월 국회 통일외교통상위원회에서는 강인덕 통일부장관과 홍순영 외교통상부장관으로부터 정책추진과정에서의 잘못된 행태에 대한 시정 요구를 받아내면서 해당부서의 업무추진 방식을 개선시키는데 기여하였다.⁶⁹⁾

한나라당은 국민의 정부가 북한의 입장을 고려하면서 대북관계를 개선하려는 과정에서 소외된 보수세력의 여론을 대변하여 국정에 반영하려는 정치적 노력을 기울여 왔다는 점이다.

한나라당은 분단현실에 따라 불가피하게 동반되는 대북정책의 양면성에서 화해협력보다는 국가안보를 우선하는 정책노선을 일관되게 견지해 왔다. 국민의 정부가 국민의 보수적 정서를 무시한 채 지나치게 빠른 속도로 포용정책을 추진하려는 자세에 대해 제동을 걸면서 안보불안을 해소하는데 기여해 왔다. 이러한 맥락에서 한나라당은 2000년 12월 제4차 남북장관급 회담에서 합의를 본 4대 경협관련 합의서(투자보장합의서, 이종과세방지합의서, 상사분쟁해결합의서, 청산결제합의서)에 대한 국회비준 동의안의 처리를 계속해 지연시키면서 다음 정부로 넘겨 버렸다.

한나라당은 대북정책에 내재하고 있는 문제점을 공론화하여 투명성의 증대에 기여할 수 있었다. 국민의 정부가 대북정책을 추진하는 과정에서도 공조적보다는 특정한 인물에 지나치게 의존도를 높여 나가면서 정책추진 과정에서 투명성을 결여하고 있었다. 이러한 과정에서 국민의 정부의 집권 말기에는 한나라당에 의해 대북비밀송금사건이 폭로되면서 국민의 정부에 추진해 왔던 대북정책의 신뢰도에 치명적인 타격을 가져다주었다.

참여민주주의를 주장하는 국민의 정부에 들어와서도 여대야소 보다는 여소야대가 대통령과 정부여당의 일방주의적 국정운영을 견제하는데 효과적인 힘을 발휘할 수 있었음을 실증적으로 보여 주었다.

일반적으로 민주화의 시대에 들어와서도 여대야소의 국회에서는 입법과정이 경직되고 입법활동도 크게 위축되는 현상이 나타나는 것으로 분석되고 있다. 반면에 여소야대의 국회와 여야균형의 국회와 같이 정당간 권력관계가 균형을 이루었을 때에는 민주주의체제에서 일반적으로 기대되는

69) 『조선일보』, 1998년 11월 23일.

입법기능의 활성화가 이루어졌다는 것이다.⁷⁰⁾ 따라서 야당은 거대정치력을 바탕으로 진보세력 및 북한을 견제하면서 안보불안을 완화시키는데 효과적일 수 있었다.

뿐만 아니라 한나라당의 정치력은 대북정책에 대한 국회의 영향력을 증대시키는데 기여할 수 있었다. 한나라당은 국민의 정부가 국회를 외면한 채 독자적으로 추진하려는 대북정책에 강력한 제동을 걸면서 국회를 정책 논의기관으로서 격상시키기 위하여 정부를 압박하면서 정부로부터 양보를 얻어 낼 수 있었다.

남북관계가 대북경협을 중심으로 급격하게 호전되는 상황에서 16대 총선직후인 2000년 4월 여야의 총재들은 ‘국회중심의 정치’ 발전을 위해 노력하기로 합의하는 한편, 남북정상회담에 대한 초당적 협력은 물론이고 남북경제협력에서 국회의 동의를 요하는 국민의 부담은 국회의 동의를 받도록 한다는 내용에도 합의하였다.⁷¹⁾ 이 회담에서 김대중 대통령은 국회의 권한을 존중하겠다는 의사를 표명하였다.⁷²⁾

야당의 역할은 정부정책에 대한 대안을 마련하면서 집권능력을 보여주는 것이 일차적이며, 나아가 정부정책 수행상의 취약점을 발견하고 비판하면서 정부를 견제하는 것이다. 야당의 역할은 정부정책의 취약점을 개선함과 동시에 정부에 더 많은 것을 성취하고 올바르게 정책을 수행하도록 강조함으로써 정부의 대북협상 능력에 간접적으로 기여할 수 있다.

전반적으로 볼때, 한나라당의 대북정책에 대한 입장은 현정부의 정책에 대한 대안제시 라기 보다는 현정부정책의 현실화 불가능성과 이데올로기적 혐의를 방어적 차원에서 비판해 왔다고 볼 수 있다.⁷³⁾

3. 야당의 한계

야당은 정부정책에 반대하는 정당으로서의 역할을 수행할 때 존재가치

70) 최정원, “국회 입법과정의 변화와 특징,” 『한국정치학회보』, 제35집 3호 (2001 가을), p. 148.

71) 『동아일보』, 2000년 4월 25일.

72) 『연합뉴스』, 2000년 4월 24일.

73) 박형중, 『정상회담이후 남북관계의 안정과 지속을 위한 전략구상』, p. 94.

가 있다. 김대중 정부의 야당으로 출범한 한나라당은 신생야당으로 출범하였지만 원내 다수당으로서의 지위를 발판으로 정부정책을 비판하고 견제하는 반대당으로서의 역할을 이행하여 왔다.

김대중 정부의 출범이후 야당은 원내 제1당으로서의 지위를 줄곧 유지해 오면서 보수적 시각에서 정부여당의 일방주의적인 대북정책을 견제하는데 당력을 집중하여 왔다.

그러나 민주화시대에서도 야당이 원내 제1당이라는 지위만으로는 정부여당과 대등한 경쟁을 통해 정책정당으로서의 위상을 정립하기에는 많은 어려움이 있음을 볼 수 있었다. 한국정치에서 야당은 원내의 위상과 상관없이 국가의 운명을 좌우하는 정책과정에 대한 참여는 제한적이기 때문이다.

참여민주주의를 주장하고 있는 김대중 정부에 들어와서도 야당에게 정책참여의 기회는 국회라는 제한된 공간내에서만 주어지고 있을 뿐이다. 국회가 국가정책을 주도적으로 형성하고 결정하는 기능보다 행정부에서 넘어온 정책을 심의하고 평가하는 소극적 기능에 역점을 두고 있는 정치과정에서 야당의 선택지란 반대 아니면 협력하는 일뿐이다.

권력분립에 기초한 대의정치에서 야당의 존재는 대단히 중요하다. 그러나 한국정치에서는 야당의 역할을 수행한다는 것이 대단히 어려운 일이다. 현존하는 질서와 안정을 중시하는 문화가 발달되어 있는 나라에서 정부정책에 반대한다는 것은 쉬운 일이 아니다.

한나라당의 대외공세는 자칫하면 보수정당이 아닌 수구정당, 극우정당으로 평가되면서 북한으로부터의 기피대상은 물론이고 반통일정당으로서의 자리매김할 가능성도 전혀 배제할 수 없다는 점이다. 특히 북한의 태도를 미루어 볼때 한나라당의 입장을 가지고서는 남북관계를 개선할 가능성이 매우 낮다는 현실적인 고민을 안고 있었다.

한나라당이 입법부의 우위를 통하여 정부정책을 견제하는 데에는 한계가 있었다. 한국의 경우에는 한나라당의 정상적인 정당활동 조차도 북한과의 관계개선에 걸림돌로 작용한다는 부정적인 평가의 대상으로 왜곡되는 문제점을 놓고 있다는 것이다. 햇볕정책의 가장 커다란 단점은 바로 상대방의 협력을 유도해 내기까지 비교적 장기간에 걸친 시일과 그에 따

른 국내정치적 부담을 수반한다는 점이다.⁷⁴⁾ 이러한 사정은 야당인 한나라당의 경우도 마찬가지였다. 한나라당의 포용정책에 대한 비판도 충분한 시간적 여유를 가지고 임해야 한다는 부담을 안고 있었다.

따라서 한나라당이 사건중심적 차원에서 대북정책을 견제하는 활동은 남한의 진보세력이나 북한으로부터 비난의 대상이 되면서 반복적이고, 반통일적인 정당이라는 비난을 받아 왔다.

또한 야당의 반대행위는 여당이나 진보세력 등에 의해 여전히 국정의 발목을 잡는 행위로 비취지고 있다. 즉 야당을 무책임한 정치세력으로 규정하면서 야당활동을 무력화시키려는 전략을 일상화하였다.

정당은 야당들이 햇볕정책에 대한 비판을 가하며 보수적 입장을 취하고 있었으나 국회는 여전히 중요한 역할을 담당하지 못하였다.⁷⁵⁾ 다음의 인용문은 대북정책의 추진과정에서 야당의 한계를 분명하게 보여주고 있다.

지금까지 정부는 민족의 운명을 좌우할 통일방안협상이나 비료 및 식량지원 등 국민부담을 가중시키는 대북지원을 함에 있어 국민이나 야당에게 진지하게 사전협의를 구한 적이 없습니다. 언제나 정부가 결정하고 국민과 야당은 따라 오라는 식이었습니다.⁷⁶⁾

이에 따라 국회는 남북정상회담이후에 남북관계발전지원 특별위원회를 설치하였으나 통일부의 보고를 받는데 그치고 말았다. 뿐만 아니라 2001년 9월에는 북한에서 개최된 ‘평양축전’에 참석한 일부인사의 불미스런 사건에 대한 책임을 추궁하기 위하여 한나라당의 주도로 통과된 해임된 ‘임동원 통일부장관을 다시 청와대에서 재기용하는 현상도 발생하였다.

이밖에도 한나라당은 국민의 정부가 추진하고 있는 대북지원에 대한 국회동의를 요구하였으나 실제로 국회의 통제하에 추진되지 못하는 문제점

74) 김용호, “대북정책과 국제관계이론:4자회담과 햇볕정책을 중심으로 한 비판적 고찰,” 『한국정치학회보』, 제36집3호(2002 가을), p. 149.

75) 이정진, “대북정책결정과정에 나타난 대통령과 언론의 영향력 변화,” 『국제정치논총』, 제43집1호(2003), p. 266.

76) “국정에 관한 교섭단체대표연설”(최병렬의원), 국회사무처, 『제222회국회 국회본회의회의록』, 제2호(2001. 6. 5.), p. 5.

도 드러나고 있었다.

이와 같이 한나라당은 국민의 정부에 의해 추진되는 대북정책에 내재되어 있는 문제점을 지적하고 개선하려는 노력을 경주하여 왔으나 대통령과 행정부의 일방적인 정책추진을 제어할 수 있는 제도적 기반이 미비되어 있었기 때문에 실질적인 견제기능을 충실하게 이행하기에는 역부족이었다.

V. 결 론

1998년 출범한 김대중 정부는 참여민주주의를 지향하면서 대북정책을 국민적 합의에 기초하여 추진한다는 방침을 선언하였다. 국민의 정부는 문민정부의 정책실패를 재생산하지 않기 위하여 유연성과 일관성을 정책추진의 대전제로 삼아 왔다.

국민의 정부가 추진해 왔던 대북정책은 다른 사안들과는 달리 초당적 협력을 요구하는 특수정책의 성격을 띠고 있다. 그럼에도 불구하고 대북정책은 정당간 협력의 계기로 작용하기 보다는 오히려 갈등과 대결의 계기로 작용되는 문제점을 야기하고 있었다. 국민의 정부는 참여민주주의를 주장하고 있음에도 불구하고 야당이나 보수세력에 대해서는 대북정책을 추진하는 과정에서 소외시킴으로써 합의적인 대북정책을 산출하지 못하는 문제점을 안고 있었다.

한국 최초로 여야간의 정권교체를 통해 새로운 역할을 맡게 된 한국의 정당들은 새로운 정치환경 임에도 불구하고 여야 모두 상대방이 해 왔던 기존의 정치행태를 대부분 답습하는 유사성을 보여 주었다. 결국 한국의 헌정사상 최초로 이루어진 수평적인 정권교체는 전혀 그 행태의 변화가 없는 여야간의 역할교체에 불과한 것으로 나타났다.

이와 같이 국민의 정부에 의해 추진된 대북정책이 이론과 실재가 다르게 전개되기 시작한 것은 민주화 이후 계속되고 있는 분점정부가 커다란 영향을 미친 것으로 나타났다. 여야가 확연하게 다른 정책적 입장을 견지하고 있는 가운데 국민의 정부가 불안정한 분점정부로 귀결되면서 여야간의 정책대결은 불가피해 질 수밖에 없었다.

대북정책의 주도권을 행사하려는 집권세력은 분점정부를 타개하기 위하여 인위적인 정계개편을 시도하여 입법환경을 유리하게 조성하려 하였고, 야당은 이에 대한 극한적 대역투쟁을 전개하면서 여야간 정책협력의 공간은 축소될 수밖에 없었다.

집권세력은 분점정부를 비정상적인 정책환경으로 인식하고 대통령의 정책의지를 관철하기 위하여 인위적인 정계개편을 통해 강력한 단점정부의 형성을 시도하였지만, 국민들은 다시 분점정부를 선택하였다. 국민들의 선택을 통해 형성된 분점정부를 배경으로 한나라당은 원내 제1당으로서의 위상을 유지하면서 집권세력의 대북정책을 견제하는데 강력한 정치적 영향력을 행사할 수 있었다.

여소야대의 힘의 균형속에서 추진된 대북정책은 여야간의 정책대결 양상으로 전개되면서 어느 일방의 압도적 승리로 완성되지는 못하였다. 집권세력은 포용정책의 일관된 추진을 통하여 남북관계를 개선하는데 크게 기여하는 괄목할만한 성과를 거둔 반면에 야당도 원내 다수당이라는 정치력을 동원하여 집권세력의 비민주적·일방적·폐쇄적·속도전적 정책추진을 견제하면서 정책개선의 효과를 거둘 수 있었다.

그러나 여야간의 대북정책을 둘러싼 치열한 경쟁은 한국사회에서 북한 문제를 둘러싸고 이념적인 갈등이 재연되는 역기능을 낳기도 하였다. 정당과 국회가 시민사회의 갈등을 봉합하는 기능을 담당한 것이 아니라 오히려 시민사회의 갈등을 조장하는 원인제공자로서의 의도하지 않은 역할을 맡게 된 것이다.

그럼에도 불구하고 전체적으로는 여소야대의 분점정부의 형성에 따른 여야간의 힘의 균형은 상호간의 협력보다는 갈등을 초래할 가능성이 높게 나타나고 있었지만 대북정책의 편향성을 제어하고, 정부중심적 정책추진을 제어하는 데에는 효과적인 것으로 나타났다.

남남갈등을 넘어

이 한 우 (조선일보 논설위원)

◆ 논 문 요 약 ◆

“이 무렵 서독 언론들은 갑자기 발견이라도 한 듯 동독의 상황이 모두 최상은 아니라고 보도하기 시작했다. 나는 언론들의 그같은 보도태도가 잘 믿기지 않아 눈을 비비지 않을 수 없었다. 서독의 많은 신문 방송들은 바로 얼마 전까지만 해도 호네커를 이웃의 마음씨 좋은 아저씨로 표현하는데 주저하지 않았던 것이다. 누가 용기를 내어 동독의 인권침해 문제를 언급한다거나 베를린

장벽과 철조망으로 이루어진 철의 장막에 대해 항의할 경우 그는 곧 냉전주의자로 비난을 받았다. 그런 언론들이 이제는 개혁을 철저히 반대하는 옛 스탈린주의자들이 동베를린의 권력 핵심부에 앉아 있다는 사실을 전부터 알고 있었다는 듯 갑자기 태도를 바꾸고 나왔다.”(헬무트 콜, <<나는 조국의 통일을 원했다>>(해냄) 89~90쪽)

I. 남남갈등의 배경

남남갈등(南南葛藤)이란 용어는 엄밀한 학술용어는 아니고 언론들이 북한문제를 둘러싼 우리 사회 내부의 골깊은 대립을 표현하기 위해 만든 용어이다. 이 남남갈등이란 단어의 등장 자체는 광의의 개혁-진보-좌파 연대 세력의 득세와 연결되어 있다. 87년 6.29선언 이후 민주화가 시작되면서 정권이 노태우 - 김영삼 - 김대중 - 노무현으로 바뀔 때마다 단계별로 이들 세력의 합법화 공간이 확장되어 왔고 특히 김대중정권의 등장과 더불어 좌우세력의 역학관계는 균형 내지 좌쪽으로 기우는 양상을 보여왔다. 그러나 이 때 좌쪽으로 기운다는 것이 전통적인 의미의 좌파나 사회주의 성향이 강화되었다고 보기는 어렵고 극히 느슨한 형태로 전통적인 좌파는 물론, 각종 소외세력, 민족주의 세력, 청년층 등이 연합을 하면서 집권가

능한 세력을 이루었고 김대중정권에 이어 노무현정권이 탄생할 수 있는 실질적인 기반이 되었다는 뜻이다.

필자는 이런 과정을 원칙적으로는 긍정적으로 본다. 남북간의 이념적 분단으로 인해 온건한 좌파마저 정치참여의 길이 완전히 봉쇄되어 있었던 우리로서는 강한 이념을 내세운 좌파정당의 집권은 불가능하지만 변형된 형태로나마 유럽에서와 같은 좌파집권의 경험을 간접적으로 하고 있다고 볼 수 있다. 그리고 이는 장기적 관점에서 본다면 우리 사회의 정당성의 폭을 넓혀 준다는 점에서 바람직한 것이기도 하다.

그러나 이같은 사회구성원들의 사회참여 범위가 확대되는 과정에서 마땅한 틀이나 규범 혹은 역사적 경험이 전무했기 때문에 지난 몇 년간 참으로 많은 비생산적이고 불필요한 논란과 갈등을 빚어야 했다. 그런 비생산적이고 불필요한 논란의 하나가 소위 말하는 ‘남남갈등’이다.

사실 선진국의 보수당과 사민당 정도의 이념정당화가 되어 있었다면 길거리에서 충돌하는 남남갈등은 거의 없었을 것이다. 이는 바꿔 말해 서로 다른 이념들의 제도화가 되지 않았기 때문에 거리의 충돌로 나타나고 있다는 뜻이다.

요즘은 소위 진보단체와 보수단체의 충돌을 의미하는 남남갈등이 본격화된 것은 2000년 6.15 남북공동선언이 발표되면서부터다. 남남갈등이라는 이 저널리즘적 용어는 대략 3년 정도의 역사를 갖고 있는 셈이다. 그 후 지난 3년동안 진보단체와 보수단체는 각종 행사 등에서 북한을 보는 관점을 둘러싸고 계속해서 충돌을 빚어왔고 언론들은 그 때마다 그것을 ‘남남갈등’이라고 표현하고 있다. 그리고 이런 갈등은 앞으로 해소되는 방향보다는 계속 심화되는 방향으로 진행될 전망이다.

II. 북한, 미국, 민족, 국가

우리 현대사를 돌아보면 이미 남남갈등을 빚어낼 요소가 오래 전부터 켜켜이 있었다는 것을 알 수 있다. 해방후 좌우대립으로 날을 지냈다. 그것은 어떤 국가를 만들 것인가라고 하는 건국노선의 투쟁이었다. 1948년 남한과 북한에 각각 자유주의 대한민국과 공산주의 조선민주주의인민공화

국이 들어섰다. 미래의 국가에 대한 민족적 합의를 끌어내는데 실패하고 각각의 이념에 따른 국가가 들어선 것이다.

1950년 북한의 남침이 있었다. 전쟁을 통한 공산통일이 목표였다. 이런 기도는 그러나 미국의 개입으로 좌절됐다. 수백만명이 사망한 동족상잔은 민족 간의 적대감을 극대화시켰다. 대한민국은 미국의 절대적 도움 하에 빈곤에서 탈출했고 북한은 폐쇄성으로 인해 기아국가로 전락했다. 게다가 세습국가라고 하는 현대판 왕조국가가 들어섰다.

대한민국에는 산업화가 진행됐지만 동시에 오랜 군사독재와 권위주의가 지배했고 그에 반발하는 세력 또한 광범위하게 형성되었다. 이들은 기존, 기득권이라는 개념을 통해 대한민국 현대사를 이끈 주류를 비판하기 시작했다. 이 주류에는 고위관료, 군부, 경제계, 기성언론, 집권당 등이 포함되었다. 그런데 그들은 대한민국 주류에 대한 비판에만 그치지 않고 민족이라는 단위를 매개로 북한과의 접근을 시도했다. 자기나라의 야당보다 북한을 더 가까이 하려는 어처구니없는 태도는 이런 맥락 속에 살펴야 한다. 또한 미국을 한국 주류사회에 대한 막후의 지원자로 간주하면서 미국에 대한 비판도 제기하고 있다. 간략하지만 우리 현대사에 대한 이같은 인식을 고려할 때 남남갈등의 성격을 보다 분명하게 살필 수 있다. 따라서 남남갈등의 구조를 들여다보면 북한, 미국, 민족, 국가의 4대 계기가 자리하고 있다.

1. 북 한

지금이야 상황이 달려져 그런 경우가 없지만 한 때 남북관계를 동서독과 비교하는 이들이 많았다. 그같은 비교가 얼마나 피상적인지는 동서독 간에는 우리와 같은 전쟁이 없었다는 사실을 지적하는 것만으로 충분하다.

따라서 북한과의 전쟁을 겪은 세대에게 ‘냉전적 사고’ 운운하며 북한에 대한 적대감 표출을 비판하는 것이야말로 ‘정치적 올바름’이라는 위선에 사로잡힌 비현실적 태도임을 먼저 지적하고자 한다. 동시에 60년대와 70년대에 태어난 전후세대에게 전쟁 직후의 적대감만을 전수하려 했던 기성세대의 태도 또한 문제가 있다. 양비론을 이야기하려는 것이 아니라 젊은 세

대는 기성세대의 그같은 반감을 이해할 필요가 있고, 동시에 기성세대는 체험하지 않은 세대에게 체험 전달에 그쳐야지 그에 관한 해석까지 강요하려 해서는 안된다는 것이다. 그런데 유감스럽게도 우리 사회의 경우 다른 문제도 마찬가지지만 북한 문제에 관한 한 이같은 세대분열적인 인식이 널리 확산되었다.

그런 가운데 80년대 중반부터 주사파니 NL이니 하면서 친북반미를 구호로 하는 세력이 대학가를 중심으로 형성되어 사회운동 분야로 확산되더니 마침내 2000년대 들어서는 정치권에까지 진출하는 일이 벌어졌다. 이런 분위기에서 북한 요소는 김대중정부를 지나면서 본격적으로 남한정치화되었다. 이와 관련해서는 여러 평가가 있을 수 있지만 필자는 적어도 김대중정부식의 북한의 남한정치화는 과도했으며 불순했다고 본다. 대북불법송금은 그 중 극히 일부에 불과하고 실은 그것이 가져올 폐해는 이제부터 시작이라고 해도 과언이 아니다.

무엇보다 북한에 대해서는 선의쪽으로만 해석하지 않으면 안되는 강박관념을 우리 사회에 널리 확산시킨 것이다. 사물에 대한 이런 태도는 그 대상이 굳이 북한이 아니어도 지극히 잘못된 것이라 하지 않을 수 없다. 그 어떤 사물이건 복잡다양한 양면성을 갖기 마련이다. 그렇게 사고하는 것이 인간의 상식에도 맞다. 그런데 유독 북한에 대해서만 부정적인 면을 언급하면 반통일적이고 반민족적이라고 매도하면서 억지사고를 강요하는 햇볕정책은 반이성적인 면을 갖고 있었던 것이다.

상식적으로 생각해도 북한이 남한보다 나은 체제일 수 없다. 이 점은 소위 친북성향으로 분류되는 인사들도 이제와서는 수긍하는 편이다. 그런, 보고 배울 것이라고는 눈을 씻고 봐도 없는 북한에 대해 모든 비판을 유보한 채 맹목적으로 지원하는 것만이 민족의 길이라고 하는, 한총련 수준의 주장이 이제는 주요 정책담당자에게까지 이르고 있다. 물론 대한민국 체제를 일방적 잣대로 해서 북한체제를 평가하고 그것을 바탕으로 북한을 적대시하는 낡은 반공적 사고 또한 마찬가지로의 문제점을 갖고 있다. 설사 우리가 여러모로 우위를 점하고 있다고 하더라도 북한이 가진 대화상대로서의 측면 또한 앞으로는 중요하기 때문이다.

결국은 중간지점, 즉 위협요인으로서의 북한과 대화상대로서의 북한을

더불어 보려는 시도야말로 현단계 대다수 국민들이 갖는 건전하고도 상식적인 대북관이라고 할 수 있다.

그런데 왜 김대중정부때 정점에 이르렀고 여전히 폭넓게 확산되어 있는 일방적인 북한옹호론이 한국정치 깊숙이 들어와 사안을 불필요할 정도로 복잡하게 만드는가? 무엇보다 거기에는 막강한 선동의 잠재력이 들어 있고 정치인들로서는 그 유혹을 뿌리치기 힘들기 때문일 것이다. 정치인뿐만 아니다. 사이버 지식인들의 허위의식 또한 크게 작용한다. ‘민족’, ‘주체’ 앞에 당당한 반박을 하기 어려운 한반도의 현실이 그들의 허위의식을 부추긴다.

스스로 진보와 개혁, 평화, 민주세력임을 내세우는 그들의 북한정당화 내지 옹호는 실은 치명적인 자기모순에 불과하다. 문제는 이런 모순조차 모순이라고 느끼지 못하는 그들의 무딘 역사감각과 진정한 역사발전과 진보에 대한 그들의 무지에 있다.

2. 미 국

두 번째로 미국을 어떻게 볼 것인가에 관해서는 아주 복잡한 스펙트럼이 존재한다. 미국은 그저 초강대국으로서 우리의 외부에 존재하는 하나의 국가가 아니기 때문이다. 미국이라는 현상은 실은 남한은 말할 것도 없고 북한체제에도 깊숙이 들어 있는 내적인 요인이다. 따라서 여기서 그와 관련된 다양한 스펙트럼을 분류하고 짚어보는 일은 본고의 고찰범위를 훨씬 뛰어넘는 과제이기 때문에 그에 관해서는 더 이상 파고들지 않겠다.

다만 현재 한국의 정치지형도에서 나타나는 미국에 대한 양대입장을 중심으로 정리를 해볼 필요가 있다. 현재 이라크 파병문제를 둘러싸고 소위 자주파와 동맹파가 대립하고 있는 것이 대표적인 경우이다. 실은 자주파와 동맹파는 김대중정부때부터 충돌해온 민족공조파와 한미공조파, 궁극적으로는 국내 좌파와 우파가 미국을 놓고 양분된 결과이다.

용어만 놓고 본다면 한미관계의 단절까지 주저하지 않는 극단적인 자주파에서 북한을 여전히 적대적 관점에서만 바라보는 극단적인 동맹파까지 있을 수 있다. 그러나 현재 정치적으로는 노무현 정부 내에서의 자주파와

동맹파, 넓게는 우리 사회에 전반적인 여론을 형성하는 자주파와 동맹파는 다행스럽게도 그같은 양극단은 배제되어 있다고 볼 수 있다. 노무현 정부 내의 자주파는 설사 좀 나이브한 면이 있긴 하지만 그렇다고 그들이 한미 관계 단절, 동맹파기를 내세우는 자주파는 아니다. 동시에 동맹파 또한 북한과의 화해협력의 중요성을 부인하지 않는 온건한 동맹파이다. 자주파를 대변한다는 NSC의 주요 인사들이나 동맹파를 대표하는 국방, 외무 장관 등을 보면 알 수 있다.

어떤 쪽이 개개의 정책결정에서 주도권을 쥐게 되건, 이같은 양쪽의 온건파들이 논의를 주도하고 있다는 것은 장기적 관점에서 볼 때 바람직한 현상이다. 또 양극단의 위협과 유혹에 넘어가지 않는 한 온건자주파와 온건동맹파의 논의는 한국사회를 대표하는 양대 이념이며 앞으로도 그렇게 될 것이다.

3. 민족

우리에게 민족은 피를 끓게 만드는 가슴벅찬 용어임에 틀림없다. 이 점은 특히 역사 속에서 오랫동안 시련을 당해온 민족들에게 일반적으로 나타나는 현상이다. 특히 힘없는 단일민족으로 살아오면서 주변국가들로부터 갖는 침략과 고통을 당했기 때문에 민족이라는 단어에 대해 한국인들이 가지는 느낌은 각별하다.

그런데 민족문제를 위에서 살펴본 북한, 미국을 어떻게 볼 것인가와 결부되어 논의되는 한 그것은 폐쇄적 민족주의라는 비판에 직면할 가능성이 높다. 왜냐하면 그 때의 민족이란 체제에 우선하는 한반도 안의 단일민족을 지칭하는 용어이기 때문이다. 사실 우리 민족은 현재 한반도에만 살고 있는게 아니라 중국 일본 미국 러시아 등에도 널리 퍼져 있다. 또 그 중에 다수, 즉 중국이나 러시아의 한인들은 이미 그 나라의 국적을 갖고 살고 있다.

원칙적으로야 민족과 국가가 일치되는 것이 가장 이상적일지 모르지만 사실 민족과 국가가 일치되는 나라는 전세계적으로 얼마 되지 않는다. 오히려 우리가 지나치게 단일민족으로만 된 국가에 집착하는 예외적인 경우

인지 모른다. 사실 우리가 이렇게 민족에 집착할수록 국가에 대한 개념도 협소해진다.

그리고 ‘민족이 체제에 우선한다’는 말도 극히 정치적인 차원의 접근이다. 쉽게 말하면 국내에서 이런 말을 하는 것은 북한의 미국배제론 이외에 아무 것도 아니다. 다만 이같은 감상적 민족주의가 일반인들, 특히 젊은 대학생들에게 갖는 파괴력으로 인해 민족주의의 탈을 쓰고 있는 사실상의 미국배제론의 위험성이 은폐되고 있을 뿐이다.

물론 미국은 외세이다. 이 점을 부인할 필요는 없다. 그러나 미국은 우리에게 민주주의의 자극제이기도 했고 여전히 정치-경제-사회 발전의 모델이며 앞으로도 많은 도움을 필요로 하고 또 주고받아야 할 나라이다. 북한에 대해서 이중적 태도가 지금으로서는 가장 현실에 적합한 관점인듯이 미국에 대해서도 마찬가지이다.

4. 국 가

끝으로 국가의 문제를 짚어보자. 실은 위에서 말한 북한 미국 민족의 요인들은 대한민국이라고 하는 국가의 역사와 현재를 형성하는데 다양한 방식으로 결정적인 영향을 미치고 있다. 간단히 말해 대한민국은 조선민주주의 인민공화국으로 불리는 ‘북한’의 같은 ‘민족’과 대립하는 과정에서 ‘미국’의 지배적인 도움을 받으며 형성된 나라이기 때문이다. 그런데 우리가 대한민국을 살피는데 있어 결정적으로 빠트리는데 요인이 하나있다. ‘민주공화정’에 대한 우리 자신의 결의 부분이다.

일반적으로 좌파성향의 우리 현대사 개설서들은 이 부분을 애써 무시하며 20년 가까이 진행된 역사 뒤집어보기, 거꾸로 보기 등의 결과로 지금은 마치 대한민국이라는 나라는 우리 자신의 의지와 상관없이 미국에 의해 민주공화정이 이식된 것처럼 되어 있다. 이것은 우선 사실(史實)과도 맞지 않다.

민주공화정은 초보적인 형태로나마 구한말 개화의 선각자들이 오랜 고민 끝에 도달한 신국가 건설의 모델로 자리잡았다. 이 점은 3.1운동 후에 국내외에 세워진 대여섯개의 임시정부 안에서도 확인된다. 왕정복고를 염

두에 둔 임시정부는 단 하나도 없었던 것이다. 따라서 좌우간에 의견차이에도 불구하고 이미 일제때부터 민족지도자들은 해방된 후의 국가는 당연히 민주공화정으로 간다는 암묵의 합의가 폭넓게 존재했다.

흔히들 일제의 식민사관을 이야기하며 일본사학자들이 ‘한국은 스스로 역사를 개척할 능력이 없는 민족’이라고 비하해 왔다고 비판한다. 마찬가지로 사실 이 땅의 아마추어 좌파 역사평론가들이야말로 각종 뒤집기와 거꾸로 보기 등으로 ‘대한민국 국민은 역사를 스스로 개척할 능력이 없는 국민’인 양 매도해 왔다. 그들의 수법은 간단하다. 어느 나라건 국가건설 과정에서 생길 수 있는 과오를 과장해서 마치 우리 현대사에는 오로지 질곡과 억압만이 존재했던 것인 양 그려내는 것이다. 이 점은 식민사관의 수법을 그대로 모방하고 있다.

우리 현대사에 대해서도 있는 그대로 보려고 노력한다면 성취와 불행이 뒤섞여 있다. 성취는 성취대로, 불행은 불행으로 볼 일이다. 성취만으로 불행을 가리려 해서도 안되고 불행만으로 성취를 덮어서도 안된다. 아마도 이런 균형잡힌 시각으로 우리의 현대사, 대한민국의 역사를 본다면 ‘여러 가지 시련에도 불구하고 50년이라는 짧은 기간에 그 어떤 나라도 성취하지 못한 정치 경제 사회 발전을 이룩했다’는 엄연한 사실을 부정하기는 힘들 것이다.

우리 현대사, 대한민국사에 대한 이같은 주체적 인식이 먼저 이루어져야 북한 미국 민족 등의 문제를 현실적으로 바라보는 일은 가능해진다. 북한추종, 미국반대, 민족만능의 특성을 보이고 있는 이 땅의 일부 좌파들의 결정적인 결함은 자신이 살고 있는 나라의 역사에 대한 맹목적인 부정과 왜곡에 있다. 그것은 곧바로 그들의 비현실적인 주의 주장으로 이어지고 있음은 주변을 둘러보면 쉽게 확인된다.

Ⅲ. 평화개혁세력의 허구성

언제부턴가 정치권과 일부 지식인 사회에서는 자신들을 ‘평화개혁세력’이라고 부르는 사람들이 생겨났다. 주로 김대중정부의 햇볕정책을 지지하

는 사람들이 스스로를 그렇게 부르고 있다. 이 말은 은연중에 자신들과 입장을 달리하는 사람들을 반평화, 전쟁세력이자 반개혁, 수구세력으로 보려는 의도가 깔려 있다.

얼핏 보면 ‘평화’를 들고 나온 것은 상당히 괜찮은 접근법처럼 보인다. 평화란 누구도 거부할 수 없는 명분이기 때문이다. 그러나 사회운동가도 아니고 정치인이 절대적 평화를 명분으로 삼는다는 것은 자기모순에 빠지는 것이다. 지구상에 그 어떤 정치세력도 평화라는 말은 사용하지 않는 것은 평화란 누구나 바라는 것이고 다만 그것을 구현하는 방법을 놓고 정치적 입장이 달라질 수밖에 없다. 따라서 정치인이 다른 모든 가치에 앞서 평화를 내세우고 싶으면 그는 당장 정치를 그만두고 시민운동에 헌신하는 것이 훨씬 낫다.

평화를 들고 나올 경우 어떤 위험성이 도사리고 있는지 살펴보자. 사실 평화의 문제는 향후 남북관계가 어떻게 진행되느냐에 따라 무수한 해석이 가능한 유동적인 개념이다. 예를 들어 현재의 자칭 평화개혁세력이 말하는 평화가 현실적인 타당성을 가지려면 다음과 같은 상황이 전개되어야 한다. 즉 남한과 북한이 일체의 무력사용을 배제한 채 대화에 의해서만 통일된 국가를 만들어가고 미국이 통일에 반대해 북한에 대한 무력사용 가능성을 거론할 때이다. 과연 대화만으로 남한과 북한이 통일을 향해 한걸음 한걸음 나아가는 것이 가능할까? 또 북한이 핵무기나 대량살상무기 등으로 공갈협박을 하지 않고 평화적인 대남노선을 견지할 때 미국이 그것을 막기 위해 무력 사용 가능성을 거론할까?

문제는 경우를 달리할 경우 더욱 복잡해진다. 예를 들어 김정일이 갑자기 사망하고 북한이 혼란에 빠졌을 경우 어떻게 해야 하는가? 또 최근 일부에서 보도가 되듯 중국에 의한 군사점령이 이뤄질 경우 어떻게 해야 하는가? 절대적 평화론자들의 처방이 궁금해지는 것은 이런 사태들을 예상할 때이다.

즉 현재 우리에게 필요한 것은 예상가능한 제반의 경우들을 상정해가며 탄력적으로 대처하려는 자세이지 스스로를 평화세력 운운하며 상황대처능력을 포기해버리는 패배주의적 태도가 아니다. 평화는 누구나 바라는 목표이지 그것을 얻기 위한 수단은 아니라는 것이다. 그런데도 평화만을 일방

적으로 강조할 경우 오히려 전쟁에 이르게 될 수도 있다는 역설을 평화개혁세력은 깨달아야 한다.

그리고 남남갈등의 한 ‘남’을 형성하는 평화개혁세력은 스스로를 그렇게 부름으로써 실은 다른 한 ‘남’과의 대화루트를 스스로 차단한다. 자신들만이 평화세력이라면 다른 쪽은 전쟁추구 세력이 되는데 평화세력과 전쟁세력의 대화란 원천적으로 불가능하기 때문이다. 물론 그렇다고 한나라당이 전쟁세력이라고 생각하는 사람이 얼마나 되겠는가? 한나라당이 종종 민주당을 ‘노동당 이종대’라고 불렀다가 비판을 받듯, 민주당이 한나라당을 ‘전쟁세력’이라고 부르는 것 또한 비판의 대상이 될 수밖에 없다. 그것은 적어도 같은 의회에서 일하고 있는 동료의원에게 대해 최소한의 예의마저 팽개치는 것이고, 남남갈등의 해소에도 전혀 도움이 되지 않기 때문이다.

IV. 논의공간의 저질화

남남갈등은 비단 북한문제를 둘러싼 논란에 국한되는 것이 아니다. 어쩌면 미국을 어떻게 볼 것인가가 더 근본적인 비중을 차지하는 것이 아닌가 하는 생각이 들 때가 많다. 즉 우파와 좌파의 대립이 친미와 반미로 나타나고 있는 것이다. 실제로 지난 광복절 때 상징적으로 드러난 바와 같이 한쪽의 우파집회에서는 태극기와 성조기를 함께 흔들며 인공기를 불태우는 행사가 있었고 다른 한쪽의 좌파집회에서는 성조기를 불태우는 행사를 했다.

그러나 이 또한 평균적인 한국인의 상식과는 거리가 멀다고 할 수 있다. 굳이 한국의 우파가 성조기를 흔들 필요까지는 없으며 그렇다고 성조기를 불태우는 행태 또한 비난받기 쉽상이다. 실제로 표면화되는 남남갈등은 이처럼 극단적 양상을 보이기 때문에 사실 일반인들의 생각을 제대로 반영하고 있다고 보기 어렵다.

문제는 길거리 투쟁뿐만 아니라 인터넷이나 각종 매체에서도 이같은 극단적 양상이 드러나고 있다는 점이다. 예전에는 노동자의 정당한 요구를 인정하는 수준의 이야기만 해도 ‘빨갱이’라는 섬뜩한 용어로 사람을 매도하던 분위기가 있었다. 물론 이제는 지나간 먼 옛날의 이야기다. 그런데 지

난 10여년간 좌파진영이 단계적으로 합법화되고 각 분야에서 활동이 강화되면서 국가니 미국이니 기업이니 하는 단어만 입에 올려도 ‘수구’, ‘보수’, ‘반동’이라고 단정해버리는 그릇된 풍조가 얼마전부터 만연되고 있다. 사실 빨갱이니 보수반동이니 하는 용어들은 해방직후 좌우익 행동대원들에게나 적합한 말임에도 불구하고 최근 들어 특히 좌파진영의 학자들까지 이런 용어들을 함부로 사용하고 있다.

이같은 수준의 어휘사용은 사실 좌우대립이랄까 남남갈등이라는 용어조차 과분하다. 그것은 실은 이념대립이 아니라 저질 정치패거리 싸움의 용어일 뿐이기 때문이다. 다시 말해 이런 용어를 입에 올리는 사람은 좌우를 막론하고 합리적인 논쟁의 장에 참여할 자격이 없다는 것을 스스로 인정하는 것 이외에 아무 것도 아니라고 본다.

이 땅의 이념적 논의수준이 이처럼 저질화되고 있는데 반해 몇 년전부터 이념갈등은 국내문제보다는 국제적 이슈를 중심으로 제기되고 있어 논의상황을 더욱 악화시키고 있다. 대표적인 사례가 반세계화 문제이다. 사실 미국 주도의 세계화, 즉 글로벌리제이션에 대해서는 국내의 좌파진영뿐만 아니라 전세계적으로도 거센 반발이 일고 있다. 어쩌면 사회주의권 몰락 이후 마땅한 이슈를 찾지 못하고 한동안 방황했던 전세계 좌파세력에게 이 문제는 덜 이념적이면서도 직접적인 피해를 볼 수밖에 없는 많은 제3세계 농민과 노동자의 참여를 유도할 수 있는 상당히 매력적인(?) 사안이다. 또 보기에 따라서는 그들의 주장에 귀 기울일 대목이 없는 것도 아니다. 특히 IMF사태를 겪으며 우리 사회에는 그같은 미국 주도의 세계화에 대한 강한 거부감이 폭넓게 확산되었고 사실 2002년의 오노사건이나 여중생사건은 그같은 잠재적인 반감에 불을 붙이는 촉매역할을 했다고 볼 수 있다.

여기까지는 그렇다 치더라도 문제는 이 다음이다. 어떤 사안에 대해 분명 그같은 대립적인 견해들이 존재할 수 있고 또 그것이 한 사회의 다양성을 이루는 원동력이 될 수도 있다. 그런데 그렇게 되려면 전제조건이 있다. 다양한 의견들이 각자 화해할 수 없는 진영을 이루어 진지전의 형태로, 즉 논쟁이 아니라 단절적인 사상전쟁의 형태로 표출되는 한 그것은 다양성이 아니라 사회의 분열일 뿐이다.

국제적인 문제는 아마추어들이 함부로 달려들 수 있는 사안이 아니다. 국가들 간의 이해관계가 워낙 복잡하게 얽혀 있기 때문에 자기주장에 앞서 기존의 논의사항과 수준에 대한 정확한 이해는 필수적이다. 즉 전문가들이 아니고서는 자칫 위험한 결론에 이를 수 있다는 뜻이다.

그런데 최근 우리 사회에서, 특히 방송들을 중심으로 이루어진 각종 토론을 보면 이런 문제들을 다루는데 있어 필수적으로 점검해야 할 사항들은 제쳐둔 채 일단 친미나 반미냐로 가르는 길거리 수준의 쟁론이 그대로 반복되는 양상을 보여왔다. 아무리 방송이 시청을 때문에 찬반을 극단적으로 가르는 것이 효과적이라 하더라도 우리의 국가이익과 안보와 직결되는 문제에까지 그같은 접근을 시도한다는 것은 우리 방송 제작자들의 문제의식과 사안을 보는 수준에 의구심을 표시하지 않을 수 없다. 이는 특히 찬반이라는 형식에 얽매어 도저히 함께 이야기하기 곤란한 수준의 출연자까지 등장시켜 흥미위주로 토론을 이끌어가는 데서 정점에 이른다.

V. 남남갈등의 위험성

남남갈등이 서로 다른 정치적 입장을 가진 사람들 간의 감정적 골을 깊게 해 사회통합을 해치는 국내적 악영향으로 끝나지 않는다. 남남갈등은 기본적으로 북한-미국을 어떻게 볼 것인가를 둘러싸고 진행된다. 마치 우리 주변에는 북한과 미국만이 있는 것처럼 되어버리는 것이다.

한반도의 위협요인은 실은 중국과 일본, 그리고 장기적으로는 러시아이다. 특히 지난 20년간 눈부신 성장을 계속해온 중국의 위협성은 무서울 정도이다. 그럼에도 마치 대한민국과 한반도를 둘러싼 위협요인이 북한이나 미국인 것처럼 상정하는 남남갈등은 우리를 둘러싼 국가들의 위협의 우선순위를 흔들어 놓는다는 점에서 치명적인 위험성을 안고 있다.

실제로 지난 3년동안 남남갈등에 매몰되어 한국인들은 중국이나 일본을 둘러볼 마음의 여유를 갖지 못했다. 일본의 군사대국화는 일관되게 진행되고 있고, 중국의 급성장은 현기증이 날 정도다.

그런데도 중일문제보다 북미문제가 현안이 된 것은 일차적으로는 북핵

이라는 사안 때문이기도 하겠지만 실은 또 다른 요인이 작용하고 있음에 주목할 필요가 있다. 중국 일본 러시아를 시야에 넣을 경우 미국배제론은 힘을 잃게 되기 때문이다. 사실 이런 점에서 김대중 전대통령은 그들의 맹목적인 지지자들과는 다른 안목을 보여주었다.

그에게도 북미문제가 제1의 우선순위를 차지했던 것은 사실이지만 동시에 그는 중국 일본 요인이 한반도에 대해 갖는 중요성을 잊지 않았다. 소위 ‘통일 후에도 주한미군이 존재해야 한다’는 그의 지론은 이같은 인식에 바탕을 둔 것이다. 여기에 진보적이면서도 전략가적인 면모를 갖고 있었던 김대중 전대통령의 탁월성이 있다고 볼 수 있다.

한반도의 지정학적 상황에 대한 창을 닫아서는 안된다. 그럼에도 불구하고 평화개혁세력은 늘 북한이나 반미에 집착한다. 그것이 국내 진보세력의 표를 얻는데 도움이 되기 때문이다. 그러나 이들은 한결같이 중국과 일본 사이에 끼어있는 작은 나라 대한민국의 처지를 애써 무시한다. 이것은 쉽게 말하면 주변상황에 대한 무지라고 할 수 있다.

만일 대한민국이 스위스나 네덜란드처럼 전혀 적대적이지 않은 나라들에 둘러싸여 있다면 그들의 주장도 나름대로 경청할 만하다. 그러나 한반도에 대한 영토적 야심으로 가득찬 나라들에 둘러싸여 있는 우리의 처지는 완전히 다르다. 한국인의 삶을 결정하는데 있어 본질적인 요소는 중국과 일본의 틈바구니에서 살아가기이다. 우리 역사에 대한 기본적인 인식만 있어도 이 점은 부인할 수 없다.

중국과 일본의 문제를 생각할 때 미국의 역할은 분명 우리에게서 마이너스보다는 플러스쪽이 많다. 이것은 사실 해방후 이승만 전대통령이 구현한 것이긴 하지만 실은 구한말 개화지식인들의 한결같은 염원이기도 했다. 상대적으로 우리에게 영토적 야심이 덜한 먼곳이 강대국을 끌어들여 주변 강대국들의 틈바구니에서 우리가 숨쉴 수 있는 공간을 확보하자는 것이다.

이는 체제의 동일성을 뛰어넘는 문제다. 지금이야 어쩔 수 없이 북한도 중국에 일방적으로 기대는 형편이지만 김일성이 살아있고 소련이 건재할 때 김일성은 소련과 중국에 대해 등거리 외교를 펼쳤다. 대한민국과는 안보환경이 달랐던 그 당시 현실에서 북한으로서는 소련과 중국에 대해 등거리를 유지하는 것만이 독자적인 공간을 만드는 유일한 방안이었기 때문

이다.

이처럼 우리를 둘러싼 중국 일본 러시아 미국 등을 입체적으로 바라볼 때 우리가 무엇을 해야 하는지도 분명하며 그것이야말로 장기적인 생존전략이다. 반면 중국 일본 등은 도외시한 채 북한이나 미국이나 식의 선택을 강요하는 듯한 남남갈등의 논의구조는 주변상황을 평면화시키고 우선순위를 흔들어놓음으로써 결과적으로 우리의 생존전략에 대한 오판을 부를 가능성이 높다. 평화개혁세력의 위협성은 바로 여기에 있다.

VI. 황장엽과 송두율의 경우

황장엽과 송두율은 남남갈등을 상징하는 이름이다. 한 사람은 북한체제를 건설하는데 적극적으로 기여했고 동시에 그 몰락을 지켜보면서 자유민주체제만이 민족의 살길임을 확신하고 남쪽으로 내려온 거물 정치인이다. 또 한 사람은 남한에서 성장해 독일로 유학갔다가 그곳에서 북한과 연계되어 학술활동을 전개하다가 최근 대한민국에 들어와 수사를 받고 있는 학자이다.

우리 지식인 사회가 두 사람에게 보이는 반응은 정반대다. 황장엽씨에 대해서는 뭔가 미심쩍다는 반응이 많은 반면 송두율에 대해서는 상당히 동정적이다. 그만큼 우리 지식인 사회의 좌편향이 심하다는 말도 되지만 그만큼 현실을 직시하지 못하고 있다고도 할 수 있다.

필자는 개인적으로 사회철학 전공자이기 때문에 두 사람의 행적과 그들의 이론작업을 검토해볼 기회가 있었다. 사실 이 두 사람에 대한 어떤 견해를 갖기 위해서는 그들의 행적과 저술을 읽어보는 것은 기본에 속한다. 동시에 그들의 이론을 이해할 수 있는 일정한 지적 기반이 있어야 한다. 그렇지 않으면 특히 송두율씨를 예찬하는 사람들이 보여주듯 그들의 주장에 일방적으로 예속될 가능성이 높기 때문이다.

필자가 볼 때 황장엽씨의 경우 철학적 이해가 깊은 편에 속하지는 않는다. 예를 들어 그 자신 스스로 헤겔철학은 제대로 이해하기 힘들었다고 밝힐 정도이다. 또 그 자신이 주장하듯 주체사상의 창시자라고 보기는 어렵

고 주체철학을 이론화하는 집체작업 때 학술행정적으로 주도했던 것으로 보인다. 또한 그가 남쪽에 내려와 쓴 책은 황장엽이라는 인물의 사상적 행적을 살피는데는 도움이 될 망정 자유민주주의에 관한 그리고 자본주의에 관한 원론적인 소개에 머물고 있어 별도의 이론적 가치를 부여하기는 힘든 수준이다.

반면 송두율씨의 경우 독일에서 사회철학적 훈련을 받았기 때문에 상당한 수준의 이론적 깊이를 갖추고 있다. 물론 그렇다고 해서 독일학계에서조차 선두권에 이를 수준은 아니고 다만 국내의 사회철학 전공자들과 비교할 때 앞서 있는 정도이다. 그런데도 일부에서는 ‘세계적 석학’운운하면서 그의 문제많은 행적을 ‘학문의 자유’라는 이름으로 얼버무리려 하는데 이는 손바닥으로 하늘을 가리겠다는 유치한 짓이다.

송씨는 분명 일정 시기 북한체제가 남한체제보다 낫다고 믿었던 사람이고 어떤 식으로건 남한의 지식인이나 학생을 상대로 북한에 관한 긍정적인 인식을 끌어내려고 자신이 공부한 서양의 지식을 동원했다. 북한이 마치 포스트모던 국가의 맹아를 보인다고 설명하려 했다는 점이나 내재적 접근법 운운하며 북한에 대한 이해적 접근을 남한에 확산시킨 것 등은 그 일부에 속한다. 어떻게 보면 애써 배운 서양의 사회사상을 전혀 그와 어울리지 않는 북한을 찬양하는데 활용하려한, 맹목의 지식인에 지나지 않는다.

그런데 우리 사회는 황장엽씨나 송두율씨의 행적과 사상에 대한 치밀한 이론적 분석을 하기보다는 상투적인 반복과 친북 논란의 도구로만 사용하고 있다. 남남갈등으로 인해 황씨나 송씨의 본령은 파악하려 하지도 않고 그저 자기 주장의 수단으로만 활용하려는 것이다.

과연 북한의 붕괴를 주장하는 황씨는 ‘냉전적 인물’이고, 경계인을 자처하며 북쪽과 연계를 가지며 친북활동을 해온 위선자 송씨는 ‘탈냉전적 인물’이고 ‘분단의 희생자’인가? 누가 역사를 직시하며 용기있게 사는 사람인가? 편을 가르기에 앞서 공정한 잣대로 두 사람을 재보기를 바란다.

VII. 전문가 토론이 활성화되어야 한다.

남남갈등은 위에서 살펴본 것처럼 다양한 요인들이 중첩되어 있다. 그것은 국내정치적 문제이면서 동시에 국제정치적 문제이기도 하다. 따라서 어떤 의견을 낼 때는 왜 자신이 그런 생각을 갖게 됐는지를 국내외의 정세에 대한 인식을 기초로 해서 제시해야 한다.

예를 들어 이라크파병을 둘러싼 논란을 보자. 역시 좌파진영은 이라크 파병은 미국의 용병이 되는 것이라며 반발하고 있다. 그런 주장을 하는 순간 자신이 후세인의 철권통치를 정당화하는 면이 있다는 사실은 외면한다. 이라크전쟁에 얽혀 있는 복잡 다양한 양상을 종합적으로 이해하기보다는 지극히 감각적인 차원에서만 접근하는 결과이다.

사실 우리가 처해 있는 주변국들의 역학관계를 조금만 고려해도 대한민국 차원은 물론, 북한까지 포함한 한반도의 이익을 위해서라도 실은 한국군의 파병은 적극 고려될 측면이 있다. 다시, 이런 차원의 주장에 대해서는 ‘리틀 제국주의’에 동참하는가, 즉 우리가 식민지가 되었던 쓰라린 경험을 갖고 있는데 또 다른 식민전쟁에 참여하는 부도덕을 저질러서는 되는 가라는 반박도 있다. 이 또한 감상적이면서 사실과도 부합되지 않는다. 미국이 친미성향의 정권을 이라크에 세우려 하겠지만 그렇다고 해서 미국의 일제와 같은 식민지를 이라크에 건설하겠다고 본다면 그것은 무지의 소치일 뿐이다. 그런데 미국의 용병 운운하는 것은 주로 비전문가의 언급인데 반해 제국주의 동참론은 일부 전문가라고 하는 사람들의 입에서도 나오고 있다. 이는 도덕주의의 시각으로 국제정치를 보려는 소산으로 이해할 수 있지만 그것이 힘이 지배하는 국제사회에서 공허한 메아리에 불과하다는 것은 그들 자신이 가장 잘 알고 있다.

결국은 이라크 파병논란의 공통의 기반은 어느 쪽이 대한민국과 한반도의 안정과 평화에 도움이 되느냐의 차원에서 접근하는 것이다. 여기서부터는 전문가들의 영역이 된다. 물론 이에 대해서도 단기적으로 보느냐 장기적으로 보느냐에 따라, 그리고 각각의 요인들의 비중을 어떻게 설정하느냐에 따라 의견은 제각각으로 갈라질 것이다. 그러나 적어도 그같은 공통의

기반을 갖고서 논란이 진행되어야만 생산적인 결론이 나올 수 있고 중구 난방식으로 터져나오는 다양한 의견들을 상당 부분 수렴할 수 있다.

이를 위해 중요한 것이 전문가 토론이다. 신문이나 방송이 스스로 어떤 입장을 미리 정해서 그쪽으로 몰아가는 방식보다는 일정한 수준을 갖춘 여러 다른 입장의 전문가들이 차분하게 자신들의 논리를 전개할 수 있는 장을 마련해주는 것이 시급하다. 그렇게 된다면 어쭙잖게 상대방을 빨갱이니 수구니 반동이니 하는 딱지를 붙이는 일 없이 깊이있는 논쟁이 이뤄지고 그 과정에서 일반인들은 자신들의 생각을 조금씩 재조정하게 되면서 공론도 양극이 아니라 가운데를 중심으로 모이게 될 것이다.

이를 위해서는 신문이나 방송 모두 자신들의 입장은 사설이나 논평을 통해 명확하게 밝히되 공론의 장은 다양하게 보장하는 새로운 관행을 세울 필요가 있다. 지금처럼 ‘보수’언론이니 ‘진보’언론이니 하는 이분법은 나름의 의미도 있지만 그것은 자신들의 주장을 밝힐 수 있는 난에 국한되어야지 모든 지면, 모든 프로에서 일정한 방향으로 몰아가는 방식은 바람직하지 않다. 이런 점에서는 신문이나 방송 모두 한번쯤은 자신을 돌아볼 필요가 있다고 생각한다.

VIII. 남남갈등을 넘어

필자는 남남갈등을 없애는 것이 갈등극복의 방안이라고 생각지 않는다. 또 그런 일은 가능하지도 않다. 또 어느 사회건 그런 다양한 갈등이 존재하는 것은 자연스러운 것이다. 다만 서로간의 대화가 전혀 불가능한 현재의 양상은 문제라고 본다. 결국 대안은 대화의 틀을 만들고 그런 틀 안에서 쟁론하는 관행을 확립하는 것이다. 그런 맥락에서 몇가지 제안으로 결론에 대신할까 한다.

첫째, 입장별 토론보다는 사안별 토론이 이뤄지도록 해야 한다. 특히 TV토론을 진행하는 사람들은 이 점을 분명하게 인식해 사안별 생산적 토론이 가능하게 패널을 구성해야 한다. 얼마전까지만 해도 각종 토론프로그램을 보고 있노라면 뻔히 방향을 정해놓고 구색 갖추기로 보수적 인사 한

두명을 출연시켜 바보만들기식 토론을 진행하곤 했다. 그것은 언론인으로서 최소한의 양식도 없는 짓이다.

누가 봐도 양측을 대표한다고 할 만한 인사들을 초빙해 속된 말로 ‘박터지게’ 싸우는 토론을 기획해야 한다. 단순한 말재주나 상대방 모욕주기를 일삼는 패널이 아니라 해당분야의 풍부한 전문지식과 사회적 책임감을 갖춘 인사들이 토론을 벌일 때 말 그대로 여론선도의 기능도 하고, 서로 간의 입장차를 조금이나마 좁힐 수 있다.

둘째, 양극단의 주장에 대해서는 각 진영의 내부에서 비판이 나와야 한다. 극우적 주장에 대해서는 누구보다 우파쪽이 앞장서서 비판해야 한다. 마찬가지로 극좌적 주장에 대해서는 좌파가 비판해야 효과적이다. 늘 그렇지만 극과 극은 통한다. 극우가 극좌를, 극좌가 극우를 도와주는 양상인 것이다. 이같은 극과 극의 상호공존 전략을 파괴하기 위해서라도 진영 내부의 자기비판이 활성화되어야 한다.

셋째, 상대방에 대한 존중이다. 얼마전 인터넷 진보언론 ‘프레시안’의 박인규대표는 의미있는 제안을 했다. 박 대표는 최근 한 세미나에서 “입장이 나 논조만을 문제삼는 비평에는 한계가 있다고 생각한다”며 “상대가 보수나 진보라고 해서 그같은 성향을 비판의 근거로 삼는 것은 끝없는 소모전만 낳을 뿐”이라고 지적했다. 지극히 당연한 이 말이 의미있게 들리는 이유는 최근 몇 년간 우리 학계와 언론계에는 이같은 성향비판만이 난무했기 때문이다.

특히 자칭 민주세력이니 진보세력을 자처하는 쪽에서 이런 성향비판이 많았다는 것은 눈여겨 볼 대목이다. 문제가 있으면 그것을 논리적으로 비판하면 되지 왜 성향비판을 일삼는 것일까? 가장 손쉽고 편리하기 때문이다. 굳이 상대방의 논리를 공부하지 않아도 되기 때문이다. 그러면서 가장 쉽게 명성을 얻을 수 있기 때문이다. 가장 손쉽게 자신이 어느 진영에 속하고 있음을 고백할 수 있기 때문이다. 박대표의 제안은 특히 진보쪽에서 나왔다는 점에서 앞으로 우리 사회 공론장의 변화의 계기가 되기를 바란다.

남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향

김 병 로 (아세아연합신학대 교수, 사회학)

◆ 논문 요약 ◆

본 논문은 분열·대립된 남한사회의 이념갈등을 분석하고 이러한 갈등을 해소하기 위해 보수와 진보가 함께 동의할 수 있는 정부의 대북정책 방향을 제안하였다. 남한사회의 보수와 진보는 '폐주기' '분배투명성' '대북인식'의 쟁점을 중심으로 현실론과 당위론의 지형을 형성하고 있으며, 현재의 남남갈등은 지역대립구조와 미국의 대북정책 보수화, 세대갈등의 표출, 언론의 틀짓기로 증폭되었다. 본 논문은 작금의 남남갈등을 해소하고 보수와 진보가 함께 공유할 수 있는 대북정책으로 '실용주의'

의 가능성을 제시하였다. 실용주의 대북정책은 국민의 실생활 유익 원칙에 입각하여 남한의 대북진출이라는 공동비전을 바탕으로 국민을 통합해 나가는 남남화합 정책이다. 남남화합을 구체적으로 이끌어 내기 위해 갈등존재 인정, 포용정책에 대한 합의, 민주적 여론절차, 안보의식에 대한 신뢰 등 4단계 추진전략을 구사하며, 대북정책의 중심과제로 경제협력과 이산가족, 그리고 대북진출을 위한 대중, 대러 외교를 강조하였다.

I. 문제제기

최근 우리 사회는 남남갈등으로 심각한 정체성의 혼란에 빠져 있다. 미군을 성토했던 촛불시위와 반핵·반김 국민대회, 미군철수를 주장하는 장갑차 시위와 미군철수를 결사 반대하는 시청집회 등으로 나라가 온통 두동강 나 있는 것 같다. 한편에서 미국의 부시를 비난하며 성조기를 찢으면, 다른 편에서는 북한의 김정일을 타도하자며 인공기를 불태우는 자극적인 행동을 서슴지 않는다. 이러한 갈등은 지난 8월의 대구유니버시아드 대회에서 극에 달하였다. 대회를 앞두고 발생한 인공기 소각과 북한의 대

회 불참선언, 정부의 유감표명, 그리고 대회도중 벌어진 보수와 진보세력 간의 충돌 등으로 이어져 큰 우려를 자아내었다. 반미와 친미, 친북과 반북의 극단에서 벌어지고 있는 이러한 대결적인 행동으로 남한사회는 심각한 정체성의 혼란에 빠져 있다.

어느 사회에서나 갈등은 존재하기 마련이다. 계층간, 인종간, 세대간에 여러 갈등이 없을 수는 없다. 남한에서도 산업화의 진전과 더불어 계층갈등, 노사갈등, 지역갈등이 계속적으로 발생되었다. 이념갈등을 놓고 보더라도 과거에 전혀 없었던 것이 아니다. 해방 직후 정권수립을 앞두고 좌우익 대립이 치열했고 70년대와 80년대에도 이념논쟁은 끊이지 않았다. 사회주의와 경쟁적 체제로 성립된 남한은 정권수립과 함께 항상적인 이념갈등을 안고 있었다. 이러한 갈등은 사회 내 다른 갈등적 요인들과 결합되어 매우 투쟁적으로 표출되곤 하였다.

그러나 햇볕정책을 두고 벌어지는 현재의 갈등은 과거와는 다른 양상으로 나타나고 있다. 즉 과거에는 보수정권에 대항하여 진보세력이 도전하는 형태였으나, 현재의 남남갈등은 진보정부에 대해 보수세력이 공격하는 양상으로 전개되고 있는 것이다. 세계적인 탈냉전과 더불어 남한에서도 문민정부가 탄생했고 수평적 정권교체를 이루었는가 하면, 진보정권이 재집권하는 상황으로 변화되었다. 기존의 집권세력과 대항세력간에 권력교체가 이루어져 공격과 비난의 형태도 달라지게 된 것이다. 게다가 분단 55년만의 남북정상회담으로 극단적으로 대립하던 남북의 이념대립이 와해되기 시작함으로써 반공을 국시로 삼고 체제의 정당성을 유지해 오던 구질서는 심각한 도전을 받게 되었다.

이러한 혼란과 갈등은 최근 몇 년 동안 광복절 때마다 어김없이 보수와 진보단체가 대립적인 집회를 개최하고 서로를 자극하는 행동을 함으로써 사회적 문제로 부각되었다. 특히 지난 정부가 햇볕정책을 앞세우며 적극적인 대북교류 정책을 추진한 이래 남한사회 내에 남남갈등의 이념논쟁은 확대되었다. 지난 2000년 남북정상회담 당시만 하더라도 남한사회가 이처럼 갈등을 빚으리라고는 상상하지 못했다. 정상회담을 계기로 남북 직항로가 순식간에 오가는 모습을 보면서 통일의 미래가 곧 다가올 것으로 기대했다. 그러나 이러한 교류와 협력의 증대는 남한사회 내에 적지 않은 갈

등을 가져다주었다. 교류와 협력의 증대로 단절과 대립의 관계가 무너지는 만큼 혼란과 갈등이 커진 것이다.

이처럼 대립과 대결이 벌어지고 있는 상황에서 작금의 남남갈등을 해소할 수 있는 방법을 제시한다는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 어떠한 합리적인 대안을 제시한다 하더라도 진보와 보수로 나뉘어 대립하는 두 입장을 만족시킬 수 없을 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정부는 양쪽의 입장을 포용, 절충하는 균형 있는 대북정책 추진을 포기할 수는 없다. 무엇보다 보수세력과 진보세력이 모두 함께 동의할 수 있는 보다 높은 차원의 공통의 비전과 정책을 제시함으로써 공통분모를 확대하는 작업이 절실히 필요하다. 이런 맥락에서 본 연구는 분열되고 대립된 남한사회의 이념적 갈등을 해소하기 위한 정부의 대북정책 방향과 대안을 제시해 보고자 한다.

II. 남남갈등의 지형 분석

남남갈등을 해소할 수 있는 대북정책을 제시하기 위해서는 먼저 갈등의 현주소를 들여다보아야 한다. 남남갈등은 넓게 보면 한국사회에서 발생하고 있는 모든 사회갈등을 포함한다. 한국사회에는 계층갈등, 노사갈등, 지역갈등을 비롯하여 최근에 나타난 세대갈등까지 다양한 영역의 갈등이 존재한다. 따라서 넓은 의미에서 보면 한국사회에서 벌어지고 있는 사회갈등의 총체를 남남갈등이라고 부를 수 있다. 그러나 현재 벌어지고 있는 남남갈등은 대북 포용정책 혹은 햇볕정책을 둘러싼 보수와 진보세력간의 갈등 양태를 지칭하는 것으로 좁혀볼 수 있다. 남남갈등이 최근에 이르러 사회내의 여러 다른 갈등과 중첩되어 나타나는 경향이 있지만, 대북정책에 대한 입장에 따라 이념갈등이 촉발되었고 대북정책이 여전히 중요한 갈등의 쟁점이 되고 있다는 점에서 대북정책을 둘러싼 보수와 진보간의 세력다툼을 남남갈등으로 지칭하는 것은 타당하다.

대북정책 가운데 가장 쟁점이 되고 있는 부분은 ‘퍼주기’ 논란과 북한에 대한 불신에서 연유하는 ‘분배투명성’ 문제이다. 먼저, ‘퍼주기’와 관련하여 왜 북한은 남한에 대해 호의적 반응을 보이지 않는데도 남한은 북한에 무

조건 퍼주기만 하는가에 라는 질문이다. 보수여론의 주장에 의하면 남한은 아무런 소득 없이 북한에 끌려 다니며 퍼주기만 하고 있다. 남한의 경제사정이 좋지 않은 상황에서 대규모의 지원사업은 국민들의 정서에 맞지 않는다는 것이다. 햇볕정책의 가시적 성과를 도출하기 위해 현대아산을 금강산관광사업에 끌어 들여 현대아산을 빈사상태에 빠뜨렸고 정몽헌 회장의 자살을 자초했다. 결과적으로 ‘퍼주기’는 붕괴하는 김정일 정권의 생명만 연장시켜준 결과를 자초했다는 것이다.

그러나 진보적 입장에 있는 정부와 햇볕정책의 지지자들의 평가는 다르다. 보수노선의 주장과는 달리, 남한정부가 북한에 제공한 경제적 지원은 무작정 퍼준 것이 아니었다고 주장한다. 1995년부터 2002년까지 한국정부와 민간이 북한에 지원한 금액은 총 7억 달러로 이는 전세계의 대북지원 금액(26억 달러)의 28.5%에 불과하다고 한다. 그리고 이러한 지원액수를 국민 1인당 연간 지원액으로 환산하여 2,500원 정도에 지나지 않는다고 하며 결코 ‘퍼준’ 것이 아니라고 반증한다.

그런데 이처럼 ‘퍼주었다’ ‘퍼주지 않았다’라는 공방전을 펼치는 가운데서도 보수와 진보 어느 쪽도 북한을 무조건 지원하지 말아야 한다든지, 무조건 지원해야 한다고 주장하지는 않는다는 점이 매우 흥미롭다. 보수여론은 특히 큰 틀에서 대북지원을 반대하지 않지만, 단지 문제는 어느 속도로, 어떤 방식으로 지원해야 하느냐 하는 보다 구체적인 방법을 문제삼는다. 보수 편에서는 남한이 지원한 만큼 북한이 반드시 반대급부의 행동을 보이는 철저한 상호주의에 입각하여 신중하게 대북지원을 실시해야 한다고 주장한다.

이에 대해 진보여론은 설사 남한이 ‘퍼주기’를 했다 하더라도 퍼주는 것이 반드시 낭비만은 아니라는 사실을 강조하면서 대응한다. 즉 공식적으로 ‘퍼주지 않았다’는 주장을 펼치면서도 ‘퍼주었다’는 것을 전제로 ‘퍼주기’가 장기적으로 보면 결코 손해가 아니라는 식으로 주장한다. 즉 남한의 대북지원이 북한주민들에게는 구호물자와의 접촉을 통해 남한에 대한 적개심을 감소시키는 효과가 있을 뿐 아니라, 한반도에 평화분위기를 조성하여 외국투자 유치와 남한 경제의 회복에 궁극적으로 도움이 된다고 주장한다. 다시 말하면 ‘퍼주기’는 미래의 통일비용을 절약하는 평화비용이라는 것이

다. 만약 햇별정책의 목표와 원칙, 기초를 건지하지 않았다면 북한의 도발 발생 시 불안과 위기가 고조되어 제2의 IMF와 같은 경제적 충격이 올 수도 있었음을 상기시킨다.¹⁾ 이런 맥락에서 대북지원의 정치적, 경제적, 군사적 비용이 강경정책의 파국적 비용보다 훨씬 적다는 점을 들고 나온다. 따라서 현재 북한에 ‘퍼붓는’ 행동은 통일 이후 떠 안게 될 경제적 부담, 통일비용을 줄일 수 있다는 점에서 부정적으로 볼 필요는 없다는 논리를 편다.

그러나 보수여론은 설령 ‘퍼주기’를 용인한다 하더라도 ‘분배투명성’을 확보하지 않고서는 안된다고 주장한다. 북한에 지원된 식량이나 물품이 필요한 사람들에게 전달되지 않고, 특히 군사용으로 전용된다는 의혹을 제기한다. 국제기구 요원들이 지켜보는 가운데 주민들에게 식량이나 물품을 분배하는 것은 외부인들에게 보이기 위한 형식적인 것이며, 외부인사들이 떠나 가면 정부에서 다시 거두어 가기 때문에 국제기구나 NGO에서 제시하는 자료들은 분배확인의 증거가 되지 못한다는 것이다. 특히 금강산관광 대금과 같은 ‘현금지원’은 핵무기 개발로 전용될 우려가 높기 때문에 반대한다.²⁾

이에 대해 진보여론은 ‘현금지원 불가’에는 동의하지만 금강산관광과 관련한 대금은 사기업활동의 영역으로 정부가 타인이 개입할 문제는 아니라고 한다. 또 분배의 투명성과 관련하여 지역별로 지원물품에 대한 모니터링을 실시하고 있고, 물품을 전용하지 않도록 하기 위해 군사용으로 전용할 수 없도록 옥수수 가루나 분유 등으로 지원하는 데까지 신경을 쓰고 있다고 설명한다. 대북지원 물품이 만족스럽게 분배되지 않는다는 부분에 대해서는 유엔기구의 경험적 활동에 비추어 볼 때, 분배의 투명성을 완벽하게 확보할 수는 없다는 불가피론을 제기하며 반론을 편다.³⁾

-
- 1) 햇별정책으로 서해교전 등 북측의 도전에서 불구하고 안정된 남북관계를 바탕으로 화해협력을 유지할 수 있었다고 주장한다. 「평화와 협력의 실천」(2002. 9. 2), <http://www.unikorea.go.kr>, 주요업무현황-통일정책.
 - 2) 금강산관광사업으로 현금 5억 달러가 투입되었고 추가로 3억 달러의 뒷돈까지 퍼주었다는 의혹을 사고 있다는 점에서 한나라당의 한 의원은 금강산 사업대금은 “북한에 내는 군사현금”이라고까지 혹평하였다. 「연합뉴스」 2001. 6. 8.
 - 3) 유엔난민고등판무관(UNHCR)실에서 활동하는 실무자들의 얘기에 의하면, 일

‘퍼주기’와 ‘투명성’에 대한 이런 식의 논쟁은 끝없이 진행된다. 진보여론이나 보수여론이 아무리 구체적인 대응논리를 동원하더라도 상대방의 입장을 설득하지는 못하는 것 같다. 이러한 남남갈등의 핵심에는 북한을 어떻게 바라보느냐 하는 대북인식의 차이가 놓여 있기 때문이 아닌가 싶다. 보수여론은 북한은 대남 적화전략을 여전히 포기하지 않았으며 북한체제는 전혀 변하지 않았다고 주장한다. 북한을 신뢰하지 않기 때문에 북한과 대화하고 협상하는 모든 합의와 사업들을 염려와 불신의 눈으로 바라본다.⁴⁾ 이에 반해 진보여론은 포용정책을 통해 북한이 과거에 비해 얼마나 많이 달라졌는가를 변호하는데 초점을 맞춘다. 특히 정상회담 이후 햇볕정책의 결과로 북한이 얼마나 변화했는가를 반증하는데 노력을 집중한다.⁵⁾

작금의 남남갈등의 중심에는 북한을 어떻게 보느냐, 그리고 정부의 대북정책을 어떻게 추진해야 하느냐 하는 문제가 자리잡고 있다. 최근 국내 여론이 진보와 보수로 나뉘어 극단적인 대립을 보이고 있는 것도 결국 대북정책과 대북지원에 대한 의견차이에서 생겨났다. 미국의 부시 대통령을 비난하거나 미군철수를 주장하는 의견들도 따지고 보면 북한을 동포로 보며 도와주어야 하느냐, 아니면 적으로 보고 타도의 대상으로 삼아야 하느냐 라는 대북정책에 대해 미국이 어떤 태도를 취하느냐 하는 문제와 불가분의 관계에 있다.

반적으로 식량이나 구호물품을 지원하면 약 40%만이 수혜자에게 전달되며 나머지 60%는 도중에서 유출된다고 한다. UNHCR, “유엔난민집중위크샵,” 1995. 1(서울).

- 4) 정상회담에서 통일방안에 대해 ‘낮은단계 연방제’를 논의한 것은 북한의 연방제 방안 수용을 전제로 한 위협스런 것이라고 주장하는가 하면, 국방부의 국정감사에서는 남북한이 경의선 철도 복원공사를 착공한데 대해 “경의선 지역을 적(북한)이 장악한다면 경의선 철도 및 도로는 적의 침투로로 이용될 수 있다”고 하며 철도복원공사에 반대하는 우려의 목소리도 나왔다. 이러한 이유로 DMZ의 지뢰제거를 반대하는 의견을 제기하기도 했다.
- 5) 2000년 6월 남북정상회담과 6.15공동선언 채택으로 남북관계는 대전환을 맞게 되었고, 경의선, 동해선 도로와 철도 연결, 이산가족 상봉(5천명), 방북(4만명), 금강산관광(50만명), 신의주, 금강산, 개성 특구, 장관급회담(8차), 경추위회담(7차), 이산가족면회소 설치 등의 성과를 도출함으로써 남북 대결구도를 크게 완화시켰다. 통일부 통일정책실, 『대북화해협력정책 추진과 최근 북한의 변화』(2002. 10), <http://www.unikorea.go.kr>, 주요업무현황-통일정책.

이 문제를 다른 각도에서 보면 이념과 체제를 둘러싸고 벌어졌던 기존의 남북갈등이 우리사회 내에서 재현되고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 즉 갈등의 주체가 남북에서 남남으로 바뀌었을 뿐 갈등의 주제는 대동소이하다는 것이다. 남북의 대립구도에서 ‘우리편’과 ‘상대편’을 가르고 선택을 강요했던 똑같은 방식으로, “북한이 좋으냐” “남한이 좋으냐”라는 식으로 일방적 선택을 요구하고 있다는 점에서 남남갈등의 주제는 기존의 남북갈등에서 차용된 개념이라고 볼 수 있다.⁶⁾

보수여론은 부시 미국 대통령의 입장을 전적으로 지지하며 북한의 김정일 정권을 축출시켜야 한다고 주장하면서, 이를 위해 군사공격까지는 아니더라도 북한을 경제적으로 압박하여 핵무기 개발을 포기하도록 해야한다고 요구한다. 동시에 북한을 ‘악의 축’으로 규정하며, 대화와 타협보다는 힘으로 굴복시켜야 할 대상으로 인식한다. 그러나 진보여론 쪽에서는 북한을 압박했을 경우 한반도의 긴장이 고조되어 남한의 경제가 타격을 받고 남북이 혼란스러워질 것을 우려하여, 북한과 화해·협력을 유지하자는 입장을 취한다. 이러한 대결적 상황 속에서는 남북화해를 부르짖으면 무조건 ‘빨갱이’로 매도되고, 안보를 강조하면 모두 ‘반통일세력’, ‘골수보수’로 몰린다.

보수여론은 ‘폐주기’와 ‘투명성’을 명분으로 들어 과거의 냉전질서를 고수하려 한다고 볼 수 있다. 보수주의(conservatism)의 핵심적 가치는 국가 권력을 최소화하고 개인의 기회와 자율성을 극대화하는 것으로 볼 수 있는데, 이러한 이념의 기저에는 미래에 대한 대안이 없이 현재의 질서를 유지하고자 하는 보수주의 심리가 깔려 있다.⁷⁾ 이런 관점에서 보면 우리 사회의 보수세력도 마찬가지로 현실론에 입각하여 북한과의 관계개선을 반대하거나 적어도 적극적으로 찬성하지 않는다고 볼 수 있다.

반면, 진보여론은 ‘폐주기’와 ‘투명성’에 대한 대응논리를 펴가며 남북관

6) 김공열, “남남갈등의 원인, 배경, 그리고 본질: 난국 아닌 합의 가능한 갈등,” 『통일한국』 2003.10, pp. 11-13.

7) Irving L. Horowitz, *Foundations of Political Sociology*. New York: Harper & Row Publishers, 1972, p. 106, 108. 특히 엘리트주의(elitism), 도덕적 절대주의(moral absolutism), 경건주의(Pietism)는 신보수주의(new conservatism)를 구성하는 핵심요소이다. pp. 111-129.

계 개선을 적극적으로 추구한다. 진보는 일반적으로 자유주의(liberalism)라고 부르는 이념의 다른 표현으로, 현 체제에 만족하지 않고 미래의 이상(ideals)을 추구하는 이데올로기이다. 자유주의는 인간해방을 추구하는 이데올로기로 국민들의 참여의 폭을 넓히기 위해 노력하는 사회운동으로 정의할 수 있다.⁸⁾ 미래에 대한 낙관주의(optimism)를 신뢰하는 자유주의는 우리의 경우 통일한국의 미래를 내다보며 당위론에 입각하여 분단체제를 변화시키기 위한 전향적인 대북정책을 구사한다.

Ⅲ. 남남갈등의 원인 찾기

대북정책을 두고 벌어진 이러한 남남갈등은 보다 근원적으로 남북관계가 전환기적 상황에 기인한다고 볼 수 있다. 즉 시기적으로 보면 냉전에서 탈냉전으로 전환되는 상황에서 남북관계의 진전은 갈등과 혼란을 맞을 수밖에 없으며, 구조적으로 보아도 남북관계가 민족문제이자 국제문제로서 이중성을 띠고 있기 때문이다.⁹⁾ 남남갈등은 남한사회 내의 이러한 냉전적 적대意識과 탈냉전적 화해정책이 충돌하는데서 비롯되는 불가피한 현상인 것이다. 그러나 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 몇 가지 정치사회적 요인에 의해 더욱 심각하게 표출되었다.

1. 지역대립구조

남남갈등은 가장 먼저 국내의 지역대립구조와 맞물려 나타난다. 대북정책을 둘러싼 심각한 남남갈등에도 불구하고 햇볕정책에 대한 국민들의 지지도는 이러한 이념논쟁과 상관없이 높게 나타난다.¹⁰⁾ 햇볕정책에 대한

8) *Ibid.*, pp. 131-147.

9) 허문영, “한반도 평화를 위한 기독교인의 과제와 역할: 북핵문제를 중심으로,” 『갈등, 그 화해의 길』(제20회 기독교문학회, 2003. 11. 8), pp. 98-111.

10) 정부의 여론조사 결과는 평균 79.8%로 대단히 높게 나타나며, 보수언론도 평균 65.5%로, 진보언론은 평균 71%로 파악한다. 햇볕정책에 대한 지지율은 김대중 전 대통령의 국정수행에 대한 지지율 50%에 비해 매우 높은 수

국민들의 지지는 남북정상회담을 계기로 높아진 것이 사실이다. 정상회담 이전에 비해 이후의 대북인식이 긍정적으로 바뀌었으며 김정일 위원장에 대한 인식도 ‘매우 좋아졌다’고 응답한 사람이 54.6%, ‘약간 좋아졌다’는 응답이 36.8%로 높게 나타났다.¹¹⁾ 전반적으로 남한 국민들의 북한에 대한 태도는 긍정적 인식과 부정적 인식이 6:4 정도라고 평가해 볼 수 있다.¹²⁾

그러나 이러한 대북정책과 대북지원을 바라보는 견해가 지역갈등의 정치와 맞물려 있어 더욱 복잡한 양상을 띠고 있다. 정부의 대북포용정책에 대해 호남은 ‘적극 지지’가 65%인데 반해 영남은 28%에 불과하며, 정상회담에 대해서도 ‘성과가 없었다’는 응답이 호남은 7%인 반면 영남은 14%에 달한 데서도 지역갈등구조와 통일의식이 중첩되어 있음을 알 수 있다.¹³⁾ 현재 벌어지고 있는 남남갈등은 국내의 지역갈등 구조와 중첩되어 표출되고 있음을 알 수 있다.

2. 미국 대북정책의 보수화

남남갈등을 촉발시킨 두 번째 배경은 다분히 미국의 급작스런 정책변화

치이다. 즉 햇볕정책이 그토록 치열한 비판을 받아온 것처럼 보이지만, 국민들은 햇볕정책 그 자체에 대해서는 높은 지지율을 보이고 있다고 평가할 수 있다. 박선원, “남남갈등과 언론: 대북정책 보도에서 언론의 역할,” 『대북인식과 대북정책 재론: 남북화해와 남남화해를 위하여』(경남대북한대학원, 경실련통일협회, 한국NGO학회 공동 주최 학술대회, 2002. 11), pp. 11-14.

- 11) 정상회담 이후 북한의 합의문 이행 가능성을 긍정적으로 평가(75.0%)하는 사람들이 많았고, 52.3%가 북한을 신뢰한다는 견해를 표명했으며, 중고등 학생의 통일인식도 정상회담을 계기로 29.9%가 ‘부정적’에서 ‘긍정적’으로 바뀌었다. 김현옥, “남북 정상회담의 사회적 의미,” 『정상회담의 성과와 향후 과제』(아태평화재단, 통일연구원, 한국개발연구원 공동학술세미나, 2000. 10. 25), p. 98, 108, pp. 110-111.
- 12) 이교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성방안』(서울: 통일연구원, 2000), p. 68.
- 13) “통일 열기도 못 넘는 지역장벽,” 『시사저널』, 2000. 8. 24; 김근식, “남북 정상회담과 한국 민주주의의 공고화,” 『정상회담의 성과와 향후 과제』, p. 25에서 재인용.

에 기인한다. 2000년 남북정상회담 이후 북미관계를 전향적으로 개선시키려 했던 미국의 대북정책은 2001년 부시행정부의 등장으로 완전히 달라졌다. 부시 행정부의 대북 강경정책과 9.11사태 이후 전개되는 국제적 반테러전쟁의 분위기는 남한의 이념갈등을 촉발시켰다. 미국은 9.11테러의 연계세력으로 소위 ‘악의 축’을 언급하며 북한도 그 중의 하나로 지목하였다. 미국이 테러의 위험성이 있는 국가들에 대해 선제공격을 불사하겠다고 선언했던 터라 ‘악의 축’ 언급은 북한에 대한 미국의 군사적 공격에 대해 심각한 우려를 불러일으켰다. 전쟁에 대한 불안의식은 남한 내 대미의식을 미군철수와 철군반대로 극단화시키면서 남남갈등을 심화시켰다. 이런 점에서 남남갈등을 촉진시킨 배경으로 미국의 대북정책 변화를 중요한 요인으로 꼽을 수 있다.

미국이 남한의 보수주의식을 자극한 것은 아마도 부시대통령의 자극적 언행에 더욱 영향을 받은 것 같다. 대통령은 김정일정권에 대해 “대량살상무기를 개발하면서 국민을 굶겨죽이는 정권”이라고 노골적으로 비난하였다. 뿐만 아니라, 김정일 개인에 대한 인신공격을 서슴치 않았다. “북한지도자에 대해 회의감을 갖고 있다”(01.3.7), “도대체 알 수 없는 사람,” “약속을 지키지 않는 신뢰할 수 없는 인물”(01.10)이라고 하는가 하면, “대화를 수용하고 주민들에게 애정을 표현하기 전에는 김위원장에 대한 생각을 바꾸지 않을 것”(02.2.20)이라는 개인적 감정까지 드러냈다. 김정일정권에 대한 격렬한 비난이 부시대통령을 통해 공개화된 이후 남한의 보수세력에는 이에 적극 동조하였다. 만약, 미국의 민주당이 권력을 장악하고 북미관계가 개선되어 미국의 대북정책이 화해협력 기조를 유지했다라면 남한 내 보수세력이 지금과 같이 북한에 대한 노골적인 감정을 당당하게 드러냈을까 의문스럽기도 하다. 이렇게 볼 때, 남남갈등의 기저에는 미국의 대북정책 변화가 강하게 흐르고 있음을 부인하기 어렵다.

3. 세대갈등의 표출

남남갈등이 확대된 세 번째 배경은 이념적 성향이 뚜렷한 젊은층의 등장으로 세대갈등이 표출되었기 때문이다. 2002년 대통령선거를 계기로

세대간 정치이념 성향은 뚜렷하게 나타났다. 젊은 유권자들은 노무현 후보를 지지한 반면 나이 든 유권자들은 이회창 후보를 선호하는 경향으로 명확하게 갈라졌다. 노무현 후보에 대한 젊은층의 높은 지지는 진보적인 성향을 갖는 노무현 후보의 이념적 입장과 노선이 진보적 성향에 호의적인 젊은층에 어필했기 때문이며, 이회창 후보의 보수적 입장은 50대 이상 층의 정치적 선호와 유사함으로써 진보적인 젊은층에서는 외면당하게 되었다.¹⁴⁾

2002년 대선과정에서 나타난 세대간의 차이를 보면 모두 미국이나 주한미군, 국가보안법과 관련된 내용들이다. 경제성장이나 복지, 고소득자에 대한 세금부과, 재벌개혁 등의 이슈에 대해서는 연령별 시각의 차이가 크지 않거나 일관된 특성을 보이지 않는다.¹⁵⁾ 그러나 미국과 주한미군에 대한 태도에서는 세대간에 분명한 차이가 나타난다. 나이가 들수록 미국정부나 미국인, 미국사회를 바라보는 시각이 호의적인 반면, 젊은층일수록 이에 대한 호감도는 떨어짐을 알 수 있다. 또한 주한미군에 대한 시각도 20대 젊은층에서는 ‘규모축소’가 공감을 얻는 반면, 50대 이상 층에서는 그 비율이 매우 낮다. 국가보안법에 대해서도 젊은층일수록 개정해야 한다는 의견이 높은 반면, 나이가 들수록 현행제도를 유지해야 한다는 비율이 높게 나타났다.¹⁶⁾

세대간 이념적 성향을 뚜렷하게 규정지은 미국, 주한미군, 국가보안법 등은 모두 냉전시대 반공이데올로기를 구성하는 주된 이슈였다는 점에서 현재 한국사회에서 벌어진 남남갈등은 새롭게 등장한 세대갈등으로부터 큰 영향을 받았다고 볼 수 있다. 미군에 의한 여중생 사망사건이 무죄판결을 받았고 그것이 2002년 월드컵 기간 중에 터져나옴으로써 ‘진보적인’ 젊은 세대가 정치적으로 동원되는데 성공하였다. 진보적 젊은 세대의 등장으로 보수와 진보라는 이념대립이 심화된 것이다.

14) 강원택, “2002년 대선을 통해 나타난 세대간 불신,” 『한국사회의 불신구조와 해소방안』 (바른사회를 위한 시민회의 31차 심포지엄, 2003. 6. 2, 한국프레스센터), p. 5.

15) 강원택, “위의 글,” p. 6.

16) 강원택, “위의 글,” p. 7.

4. 언론의 틀짓기

마지막으로 남남갈등이 증폭된 데는 언론의 역할이 컸다. 우리사회에서 일고 있는 남남갈등은 언론에 의해 다소 과장되거나 왜곡되어 나타났던 것이 사실이다. 보수의견과 진보여론을 대변하는 각각의 언론들이 김대중 정부의 햇볕정책에 대해 비판 또는 옹호의 틀짓기를 시도하면서 대립구도를 확대하였기 때문이다. 많은 국민들은 조선일보와 한겨레신문의 논조가 이러한 틀짓기의 대표적인 선두주자라고 이해하고 있다. 조선일보는 남북의 경제협력보다는 군사안보문제를 더 비중 있게 다루며 햇볕정책을 반대하는 전문가를 상대적으로 많이 활용하는가 하면 사설에서도 주로 햇볕정책을 반대하는 논조를 취하였다. 반면 한겨레신문은 남북의 경제협력을 비중 있게 다루고 햇볕정책을 지지하는 전문가를 상대적으로 많이 활용하며 햇볕정책에 우호적인 사설을 게재하였다.¹⁷⁾

또한 조선일보, 중앙일보, 동아일보의 보수언론은 한겨레, 경향신문, 대한매일, 한국일보 등 진보언론과 비교해 볼 때, 햇볕정책에 대해 적대적인 태도를 취했으며 남북정상회담 이후 이러한 적대성은 더욱 극렬해진 것으로 나타났다.¹⁸⁾ 2000년 3월 베를린 선언 이전까지는 보수언론과 진보언론의 여론조사에서 햇볕정책에 대한 지지율은 그다지 차이가 크지 않다. 1998년 3월부터 1999년까지는 보수언론사의 여론조사결과가 진보언론사의 조사보다 지지율이 오히려 높게 나타났다.¹⁹⁾ 그러나 2000년 2월 김대중 대통령의 김정일 위원장 관련 발언과 3월 베를린 선언 이후 보수언론과 야당은 본격적으로 햇볕정책에 대한 비판을 가하기 시작했다. 2000년 6월 정상회담 이후 10월부터 보수언론은 남북관계가 지나치게 빠르다

17) 박흥원, “언론과 김대중정부의 대북정책: 조선일보와 한겨레신문의 내용분석,” *The Korean Peninsula after the Summit: Two Years of Developments and Future Prospects*(경남대학교, 조지타운대학교, 한국언론재단 공동주최 국제회의, 2002. 5), pp. 13-21.

18) 박선원, “남남갈등과 언론: 대북정책 보도에서 언론의 역할,” 『대북인식과 대북정책 재론: 남북화해와 남남화해를 위하여』(경남대북한대학원, 경실련통일협회, 한국NGO학회 공동 주최 학술대회, 2002. 11).

19) 박선원, “위의 글,” pp. 9-10.

는 속도조절론을 펼치며 햇볕정책을 공격하였고, 진보언론은 김대중대통령을 옹호하기 시작하면서 갈등이 심화되었다.

IV. 남남화합을 위한 공통분모 찾기: 실용주의 대북정책

1. 실용주의 대북정책의 원칙

이처럼 대립되고 분열된 대북인식을 해소할 수 있는 방법은 없는가? 과연 우리는 남남갈등을 해소하기 위해 어떤 방향으로 대북정책을 추진해야 하는가? 지난 몇 년간 우리 정부는 남북관계를 개선시키고 한반도의 평화를 정착시키는 방법으로 ‘햇볕정책’이 유일한 대안이라고 주장하며 진보여론을 주도하였다. 북한에 김정일이 정권을 잡고 있는 한 변화가 불가능한 것이라는 보수세력의 주장에 대해, 정부는 햇볕정책으로 북한이 얼마나 변했는가를 조목조목 예를 들어가며 반박하였다. 북한에 ‘퍼주기’를 그만하라는 반대측의 요구에 대해 정부는 북한에 결코 퍼준 것이 아니라고 주장하며 연간 지원액은 국민 1인당 몇 천 원에 지나지 않는다고 반박하기도 했다. 결국 정부는 보수세력의 주장이 얼마나 시대착오적인 사고인가를 폭로하기 위해 백방으로 노력한 것이다.

그러나 서로의 주장만을 내세우며 반박하는 방식으로는 작금의 남남갈등이 결코 해결될 수 없다. 보혁(保革)간의 의견차이를 극복하기 위해 꾸준한 대화는 필요하겠지만 상대방의 신념을 바꾸겠다는 생각은 비현실적인 것이다. 상대방의 주장을 논리적으로 반박하며 설득하려는 시도로는 보수와 진보를 결코 화해시킬 수 없다. 이제는 보수와 진보의 상대주장을 논리적으로 공격하는 식의 비난전술로부터 과감히 탈피해야 한다. 남남갈등의 수렁에서 탈출하기 위해서는 대북시각과 대북정책에서의 패러다임 전환이 절실히 요청된다. 보수세력과 진보세력이 모두 함께 동의할 수 있는 보다 높은 차원의 비전을 제시함으로써 공통분모를 확대해 나가야 한다.

남남갈등을 해소하기 위해서는 기존의 대북정책의 접근방법과는 패러다임이 다른 실용주의 대북정책 혹은 실리주의 대북접근을 펼쳐야 한다. 지

금까지는 주로 대북정책을 당위론적으로 접근하였다. 국민합의에 근거하여 대북정책을 추진한다고 하면서도 실제로는 핑크빛 대북정책의 목표와 내용을 제시해 놓고 이를 ‘민족’과 ‘동포’라는 담론에 근거하여 당연히 따라해야 하는 것처럼 국민들에게 요구했다. 그러나 이제는 이러한 당위론적 접근방법으로부터 근본적으로 전환하여 실리적이며 실용주의 방식으로 접근해야 한다. 당위론적 설득의 방식은 한계가 있으며 대다수 국민들의 참여를 동원해 내지 못하기 때문이다.

실용주의(pragmatism)란 원래 “지식은 실제 생활에 유용하다고 검증될 때에만 참”이라는 명제에 기초한다. 실용주의는 실제성과 현실 유용성에 입각하여 구성원들의 일상 생활을 중시한다. 따라서 실용주의 대북정책이란 대북교류와 관련한 여러 문제들을 국민들의 실생활에 유익한가 그렇지 않은가를 기준으로 집행해 나가는 정책을 의미한다. 민족구성원으로서 혹은 동포로서 마땅히 해야 하는 당위성이 판단의 기준이 되는 것이 아니라, 국민들 각자가 자기 생활에 얼마나 유익하다고 느끼는가를 기준으로 성패를 평가하는 대북정책인 것이다. 보수의 현실주의와 진보의 이상주의를 타협하여 공통분모를 찾는 길을 “무엇이 국민들의 실생활에 유익한가”라는 실용주의 대안밖에 없는 것 같다.

실용주의 대북정책은 먼저, 남북 분단체제의 지리적, 경제적, 사회적 모순과 문제점을 인식시킴으로써 국민들 스스로 이러한 모순적 구조로부터 벗어나야 한다는 자발적 동기로부터 출발한다. 이러한 분단모순을 해소하는 방법으로 대륙진출이 우리의 유일한 대안이며, 대륙진출을 통해 동북아의 평화와 번영의 시대를 주도해 나갈 수 있다는 통일비전을 제시하는 방식이다. 이를 위해서는 북한지역을 통과해야 하고 북한과 협상을 해야 한다는 사실을 인식시킨다. 여기에서 중요한 것은 대륙진출이 남한국민들에게 얼마나 많은 이익을 줄 수 있는가를 강조함으로써 자발적 지지를 이끌어 내야 한다. 북한에 대한 인식과는 상관없이, 즉 북한을 긍정적으로 평가하든 부정적으로 평가하든 상관없이, 남한의 발전과 번영을 위해 경제사회의 공간을 대륙으로 연결하기 위해 북한과 협력해야 한다는 점을 강조한다.

2. 실용주의 대북정책을 위한 비전공유

남남갈등을 해소하기 위한 비전의 공유는 분단상황에 대한 인식에서 출발되어야 한다. 보수세력이건 진보세력이건 분단구조에서 남한이 처해있는 상황이 21세기 국가발전에 매우 불리하다는 점에는 동의할 것이다. 남한은 분단으로 인해 지리적으로 고립된 섬과 같이 밀폐되어 있다. 삼면이 바다요, 남은 한 면마저 철조망으로 가로막혀, 지리적으로 이처럼 폐쇄된 나라는 지구상에서 찾아보기 어려울 것이다. 국민의 의식과 가치관은 지정학적 요인에 지대한 영향을 받는데, 우리 국민들은 이토록 밀폐된 공간에 놓여 대륙진출의 꿈을 상실한 상태이다. 자동차를 타고 평양을 지나, 중국으로, 모스크바, 유럽으로 마음껏 드나들 수 있는 자유를 꿈속에서조차 누리지 못하고 있다. 좁고 답답한 삶의 공간이 대륙으로 확장되면 우리의 생활권이 아시아와 유럽대륙으로 연결되어 경제, 사회, 문화생활에 큰 유익을 가져다준다.²⁰⁾

지리적인 밀폐성은 우리의 경제와 사회에 막대한 피해를 주고 있다. 분단갈등 구조에서 남한경제는 북한의 '위협'에 결정적으로 영향을 받는 취약한 실체임을 인식해야 한다. 남북한의 분단갈등 구조는 상대방 사회의 모든 영역에 직접적인 영향을 미치고 있다. 분단구조 하에서 남한의 경제가 어떤 상황에 놓여 있는가에 대한 이해가 필요하다. 남한의 경제가 꾸준히 성장한다고 하더라도 만약 북한이 휴전선에서 무력시위를 감행한다면 남한의 경제는 일시에 무너질 수 있는 취약한 환경에 놓여 있다. 북한을 좋아하거나 싫어하는 감정적인 문제와는 상관없이 북한과 협력하지 않고서는 장기적으로 남한의 경제를 안정적으로 발전시켜 나갈 수 없다. 북한과의 경제협력과 대북지원을 실시하는 것은 경제권을 대륙으로 연결하여 분단경제의 취약성을 극복하고 남한경제를 안정적으로 발전시켜 나가기 위한 남한의 생존전략이다. 대륙진출을 위한 SOC(사회간접자본) 건설은 남한의 입장에서 보면 대중국 및 대유럽 물류비, 수송비 절감효과를 가져

20) 이런 맥락에서 2003년 6월 14일 비무장지대를 통과하여 반세기 동안 끊겼던 남북의 철도 도로가 연결된 것은 이러한 열린 공간의 꿈이 실현되는 역사적 사건이었다.

온다. 이는 북한에도 이익²¹⁾을 가져다주어 남북 모두 윈윈게임을 할 수 있다.

또한 지리적 공간의 열림은 오랜 남북대립으로 형성된 적대적이며 배타적인 사회관계를 해소하고 신뢰하는 사회를 만들 수 있는 절호의 기회를 가져다준다. 남북분단으로 증폭된 남북간 불신은 우리 사회 내부의 사회적 자본인 신뢰를 고갈시켰다. 프랜시스 후쿠야마는 사회적 자본(social capital)인 신뢰(trust)가 21세기의 국가발전의 가장 중요한 자산이라고 주장한다.²²⁾ 남북한은 불신과 대결의 오랜 지속으로 사회적 자본인 신뢰를 상실했다. 우리 사회는 IMF의 파국을 맞은 것이 아니라 사회적 자본도 파산상태에 이르렀다. 불신은 분단이 빚어낸 최대의 비극이며, 분단의 극복, 즉 통일은 최소한의 안정과 신뢰를 갖춘 우리사회를 만들기 위한 필수과정이다.

탈냉전 10년이 지난 지금 경제는 국경 없는 무한경쟁의 세계화가 가속되고, 정보화, 국제화라는 인류 역사상 최대의 변화와 혁명시대에 돌입하고 있다. 분단의 지리적, 경제적, 사회적 폐단을 극복하지 않고서는 21세기 남한이 국제경쟁력에서 살아 남을 수 없다. 남한의 대북정책은 일차적으로 북한에 초점을 맞추지 말고 남한의 살길을 찾는데 두어야 한다. 보수이건 진보이건 간에 분단의 폐해를 극복하고 무한경쟁의 국제화 시대에 살아 남기 위해서는 북한과의 협력을 통해 대륙으로 진출해야 한다는 목표에 공감할 수 있도록 만들어야 한다. 이러한 공통된 목표에 동의한다면

21) 김일성도 사망직전인 94년 6월 벨기에노동당 중앙위원장과와 담화에서 중국 쪽의 서해안철도를 중국상품 수송루트로 활용하면 연간 4억달러를 벌 수 있고, 동해안철도를 통해 러시아나 중국 동북3성의 물자를 운송해 줄 경우 연간 10억달러의 수익을 올릴 수 있는 등 가만히 앉아서 한해에 15억 달러의 돈을 벌어들일 수 있다며 실리를 계산하였다. 김일성, “벨지끄로동당 중앙위원회 위원장과 한 담화,” 『김일성저작집 44』(평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 471.

22) 신뢰가 없는 사회는 불신으로 인해 공직자의 부패가 만연할 뿐만 아니라 부정부패를 감시하는데 많은 비용이 소모되어 효율성이 떨어지게 된다. Francis Fukuyama, 구승희 옮김, 『트러스트』 (서울: 한국경제신문사, 1997), pp. 449-450, 457. 현대사회의 신뢰에 관한 연구는 Barbara A. Misztal, *Trust in Modern Societies* (Cambridge: Polity Press, 1998) 참조.

어느 정도의 속도로, 어떤 방식으로 이러한 비전을 이룰 것인가는 충분히 합의할 수 있는 부분이라고 생각된다.

V. 실용주의 대북정책의 추진전략과 과제

1. 실용주의 대북정책 추진 전략

1) 갈등존재의 인정

남한사회 내에서 ‘퍼주기’ ‘분배투명성’ ‘북한인식’ 등에 관한 의견의 차이가 존재한다는 사실을 인정하는 것이 중요하다. 최근 국내의 경제사정이 악화되면서 보수여론의 주장은 상당한 공감대를 얻고 있는 듯 보인다.²³⁾ 우리 국민들은 “남한의 경제도 어려운데 대북지원과 투자가 말이 되느냐”는 비판의 여론이 적지 않으며, 국민들의 58.3%가 현재 남북관계의 진전 속도가 너무 빠르다고 생각하고 있는 것이 현실이다.²⁴⁾ 지난 58년간 남북간에 쌓여 있는 불신이나 우리 경제의 어려운 상황을 감안하면 현실주의 시각에서 이러한 주장을 펼치는 것은 당연한 이치이다. 정부는 이러한 현실주의 입장을 민족주의 혹은 당위론적 주장을 가지고 배타시해서는 안 될 것이다.

이러한 현실에 입각해 볼 때, 실용주의 대북정책은 대북정책에 관해 시각차이와 의견차이가 있다는 것을 솔직하게 인정하는 자세로부터 출발해야 한다. 서로간에 의견의 차이가 있고 또 있을 수밖에 없다는 사실을 받아들이는 것이 중요하다. 의견 차이를 인정한다는 것은 서로 다른 상대방의 의견과 가치관을 바꾸려고 하지 않고, 공통의 목표를 위해 있는 그대로 받아들이는 것이다. 갈등은 투쟁과 분열을 야기하여 사회를 파괴하기도 하

23) 김수환 추기경의 대북 포용정책에 대한 부정적 발언은 이러한 보수여론이 공감대를 형성하고 있다는 사실을 반영한다. 김추기경은 “북한은 햇볕정책에도 불구하고 자세와 체제에 아무 변화가 없고, 오히려 이를 계기로 남한에 친북·반북의 분열을 유발시키고 있다”고 주장했다. 『연합뉴스』 2003. 8. 27.

24) 『동아일보』, 2000. 10. 9; 2000. 10. 20.

지만 때로는 궁극적인 사회의 안정과 통합에 기여하기도 한다는 점에서 이러한 갈등을 긍정적으로 바라볼 필요가 있다.

우리 사회의 이념갈등은 해방공간과 비교하면 그리 파괴적인 것은 아니어서 긍정적인 측면도 있다. 좌우갈등 혹은 보혁갈등으로 표현되는 현금의 남남갈등은 해방직후 남한사회 내에서 나타난 대립, 반목과는 양상이 다르다. 해방 전후기에 이념적으로 대립된 상황과 비교하면 그다지 치명적이지 않다. 해방공간에서의 이념대립은 좌익과 우익이 각자 원하는 이념과 체제를 가진 국가를 건설하기 위해 반목하고 대립하며 적대시했던 전면전과 같은 것이었다면 현재의 갈등은 북한에 대한 접근방법에 대한 차이가 충돌한 국지전과 같은 정도에 지나지 않는다. 문제는 이러한 국지전을 상업언론이 전면전으로 부풀림으로써 대립상황으로 몰아가고 있는 측면이 강하다.²⁵⁾

대북정책을 둘러싼 우리 사회의 갈등현상에 대해서 무조건 소모적인 것으로 바라보기보다는 민주 사회의 다양성을 나타내주는 증표로 해석해 볼 수도 있다.²⁶⁾ 우리 사회에서도 이제 대북정책이 총선이나 대선에서 유권자들의 선호를 결정하는 가장 중요한 기준정책이 되고 있다는 점에서 보면 정당정치의 매우 긍정적인 측면이다. 과거처럼 지역주의라는 일차적 유대관계에 입각하여 자신의 정치적 선호를 결정하는데서 벗어나 특정정책을 기준으로 유권자들이 자신의 선호를 결정하게 되었다는 사실은 한국의 정당정치가 이전과는 전혀 다른 양상으로 발전해 나갈 수 있음을 시사한다. 대북정책을 두고 많은 논란을 벌이고 갈등하는 상황은 특정정책을 중심으로 정치참여가 이루어진다는 점에서 진일보한 정치현상이라고 평가해야 할 것이다.

25) 김공열, “남남갈등의 원인, 배경, 그리고 본질: 난국아닌 합의 가능한 갈등,” 『통일한국』 2003. 10, p. 11.

26) 최용섭, “한국의 정당과 사회 제집단의 북한·통일관: 남남갈등을 중심으로,” 『한국동북아논총』 제20권(2001년), pp. 65-85.

2) 대북 포용정책에 대한 합의

남남갈등을 해소하는 다음 단계의 방법은 정부의 대북 포용정책이 김대중 정부가 독자적으로 추진한 정책이 아니라 1970년대부터 지속적으로 추진해 온 대한민국의 정책이라는 점을 서로 합의하는 것이다. 대북정책에 대한 특별한 명칭은 없었지만 1970년대부터 북한과 남북대화를 시작하였고 이산가족 상봉사업을 진지하게 추진하였다. 1980년 5공화국에서는 ‘민족화합 민주통일방안’을 제안하였고, 노태우정부에서는 ‘한민족공동체통일방안’을, 그리고 김영삼정부에서는 ‘민족공동체통일방안’으로 정리되어 김대중정부와 노무현정부로 이어져 내려왔다. 대북 포용정책은 특히 노태우 정부의 북방정책으로 탄력을 받은 일관된 정책으로 민족공동번영의 여지를 넓혀가기 위해 정권이 바뀌더라도 지속되어야 한다는 공감대가 형성되어 있다.

현 정부는 대북정책을 ‘평화번영정책’으로 설정하고 그 요체를 “주변국가와 협력하여 당면한 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고, 이를 토대로 남북의 실질협력 증진과 군사적 신뢰구축을 실현하고 북미·북일 관계 정상화를 지원하여 한반도 평화체제를 구축하며, 나아가 남북 공동번영을 추구하여 평화통일의 실질적 기반을 조성하고 동북아 경제 중심국가 건설의 토대를 마련하려는 것”이라고 설명한다.²⁷⁾ 평화번영정책의 목표와 내용은 국민 모두가 동의할 수 있는 바람직한 것들이다. 진보세력이건 보수세력이건 화해협력 혹은 포용이라는 큰 틀에서 대북정책을 추진해야 한다는 점에 대해서는 어느 정도 합의하고 있다.

이런 점에서 대북정책에 대한 지엽적인 의견은 다르다 하더라도 화해와 평화를 지향하는 대북 포용정책은 정권을 막론하고 변함없이 추진되어 왔으며 앞으로도 추진될 것이라는데 합의해야 한다. 대북 포용정책은 차기정권을 어느 당이 장악하느냐에 상관없이 꾸준히 지속되어야 하는 대북정책으로 인정되어야 한다. 대북포용정책에 대한 최소한의 공감대를 형성하는 것은 현재의 남남갈등을 해결하는 중요한 첫 걸음이다.

27) 통일부, 「평화번영정책 해설자료」, <http://www.unikorea.go.kr>, 업무현황 “통일정책” 부분.

3) 민주적 여론수렴 절차에 대한 동의

대북사업의 중요한 부분에 대해 실용주의 관점에서 국민들의 여론에 기반하여 추진하는 절차를 거쳐야 한다. 실용주의 대북정책은 당위론적인 접근방식으로부터 현실주의를 포용하는 균형을 갖춘 대북정책을 말한다. 당위성에 근거하여 미래적 대안을 제시하는 데서부터 눈높이를 낮추어 우리 사회가 서 있는 현실을 토대로 동원가능한 자원들을 활용하여 가시적 효과를 가져오는 실제적인 대북정책을 의미한다. 이런 점에서 남남갈등을 해소하기 위한 통합적인 대북정책은 국민여론에 기초해야 한다. 철저히 국민들의 의사에 따라 대북정책을 집행하는 방식이 되어야 한다. 이를 위해서는 국민들 모두 전체 국민들의 의사가 무엇인지 신속하게 알 수 있는 전달체계가 마련되고 자료가 제공되어야 한다.

현재 직면하는 남남갈등을 민주적 방식으로 해결하는 능력을 배양하지 않으면 통일과정에서 현재보다 더 큰 혼란을 맞게 된다. 남한의 진보와 보수가 유념해야 할 것은 통일과정에서 이념적 지평은 지금보다도 훨씬 커진다는 점이다. 북한정권이 붕괴한다고 하더라도 북한지역에 제도적으로 공산주의 내지 사회주의 이념을 근간으로 하는 정당결성을 통해 재집권을 시도할 것이며, 이는 남북간의 정치적 갈등과 극도의 사회적 혼란을 야기할 것이다. 동유럽의 경험에 비추어 볼 때 구사회주의 정당들을 대부분 민족주의 정당으로 탈바꿈하여 재집권에 성공하였다. 한총련의 이념적 성향을 흡수하기 어려운 남한의 이념적 토양에서, 그리고 남한내 각 정당들의 민주적 연합과 연대의 기술이 부족한 상태에서 사회주의 정치세력이 확대된다면 사회통합 시 극심한 정치적 혼란이 발생할 것은 자명하다.

이와 같은 통일의 미래를 생각할 때 현재의 갈등을 해결할 수 있는 민주적 여론수렴의 문화를 만들어야 한다. 남한내 각 정당들의 민주적 연합과 연대의 훈련이 부족한 상태에서 사회주의 정치세력이 확대된다면 북한지역에서 제도적으로 공산주의 내지 사회주의 이념을 근간으로 하는 정당결성을 통해 재집권이 실현될 수도 있음을 유념해야 한다. 이러한 문제의 심각성을 인식하여 보수와 진보가 우리 사회 내에서부터 다양성을 인정하는 민주주의 훈련과 공동체적 공존문화를 창출·정착시키도록 노력해야 한

다. 우리사회 내부에서 민주적 절차에 대한 새로운 자각과 노력이 없다면 우리가 기대하는 평화변영정책의 실현은 머나먼 이상에 불과할 것이다.

4) 안보의식에 대한 신뢰

남한국민들의 안보관에 대한 문제점은 안보의식 해이가 아니라 상호간의 불신에 있다. 국민들은 대부분 자기 아닌 다른 사람들의 안보의식이 투철하지 않다고 보고 있으나, 실제 자기 자신은 어느 누구보다 안보의식이 약하다고 생각하지 않는다. 모든 사람들이 자기 자신은 철저한 안보관을 갖고 있으나 다른 사람들은 안보의식이 약하다고 생각하는 것이 문제이다. 남한국민들의 안보관은 안보의식이 해이한데 문제가 있는 것이 아니라 서로를 불신하는데 있다.

실용주의 대북정책은 북한의 도발을 용납하지 않는다는 안보관에 기초하고 있다는 사실이 분명히 강조되어야 한다. 북한이 전시대응체제를 구축해 왔기 때문에 전쟁이 발생했을 경우 최소 생계를 유지하며 체제를 방어할 능력을 갖추고 있으나, 전쟁을 그렇게 쉽게 할 수 있는 것은 아니라는 점을 강조해야 한다. 중국과 러시아의 군사적 지원이 필요하다는 점과 고도의 정보력을 갖춘 한·미연합 방위태세는 전쟁을 억제할 수 있는 능력이 충분히 있다는 사실을 인식할 필요가 있다. 어느 정권도 북한의 도발을 용납하거나 전쟁대비에 무기력하지 않을 것이라는 신뢰에 기초한 안보관을 보수와 진보가 서로 인정하고 더 이상 이 문제로 상대방을 헐뜯지 말아야 한다.

안보관과 관련하여 북한이 변하고 있느냐의 문제는 중요하다. 북한이 변하고 있느냐에 대한 대답은 어떤 각도에서 보느냐에 따라 보는 내용이 달라질 수 있다. 무엇이 변하고 무엇이 변하지 않았는가를 냉철하게 따져보아야 한다. 변하지 않았다는 주장은 ‘북한지도부’의 태도를 문제삼는 것이고, 변했다는 주장은 ‘주민들의 의식’에 초점을 맞추고 있는 것이다. 변하지 않았다고 주장하는 사람들은 북한의 고집스런 태도가 변하지 않았음을 지적한다. 우리는 동유럽의 공산정권이 끝까지 항전하다 궤멸되는 장면을 목격하였다. 북한의 정권도 스스로 변하기를 기대할 수 없을 것이다.

정권의 정체성이 변하기를 기대하는 것은 어리석은 일이다. 북한 지도부의 태도는 크게 달라질 것이 없다. 그러나 주민들의 의식은 분명히 달라졌음을 받아들여야 한다.

2. 실용주의 대북정책의 중심 과제

대북 포용정책에 대한 합의가 이루어지고 당위론적 관점에서 실용주의 관점으로 접근법이 바뀌면, 그 다음으로는 구체적으로 어떤 대북사안에 집중해야 하는가 하는 문제가 남는다. 국민들의 지지를 받아 대북정책을 추진하려면 대북정책의 중심고리를 설정하고 그 축을 중심으로 하여 전반적인 정책을 조정해 나가야 한다. 진보와 보수의 여론을 만족시킬 수 있는 현 시기의 대북사안은 경제협력과 이산가족 문제, 그리고 대륙진출을 위한 중국, 러시아와의 외교협상이라고 볼 수 있다. 경제협력과 이산가족, 대중·대러 외교에 대해 실용주의 접근을 가속화할 필요가 있다.

1) 경제협력과 이산가족

진보와 보수, 현실주의와 이상주의로 대립하고 있는 남남갈등을 만족시키는 대북정책은 경제협력과 이산가족 문제이다. 경제협력은 최근 한국의 경제상황이 어려워지고 노사갈등이 심각해지면서 더욱 설득력을 얻고 있다. 남한의 경제가 어려워질수록 남한의 중소기업인들은 어려워진 우리경제를 살리기 위한 유일한 대안은 ‘북한’이라고 입을 모은다. 국내기업들이 한동안 동남아나 중국으로 진출했는데 별로 성공하지 못했다는 것이다. 이런 상황에서 동남아나 중국보다 노동력과 비용 면에서 유리한 북한으로 진출하기를 원한다고 주장한다. 개성공단에 많은 중소기업인들이 참여하며 기대를 걸고 있는 것도 바로 이러한 이유 때문이라고 한다.

남북간 경제협력은 산업간 보완발전이라는 각도에서 보다 타당성 있는 근거를 제시해야 한다. 남한이 북한에 무조건적으로 지원만 하는 것이 아니라 산업구조 상 보완적 교류를 통해 공동이익을 창출하고자 한다는 사실을 강조할 필요가 있다. 남북한의 경제협력은 신발, 의류 등 남한의 사

향산업을 북한에 이전시키고 자동차, 전자산업의 시장을 북한지역에 확장하여 남북한이 공동으로 경제적 이익을 도모하자는 것이다. 단기적 손실처럼 보이는 경우에도 궁극적으로 통일비용을 절감하는 효과를 가져오기 때문에 장기적으로 이익이 된다. 따라서 남북한이 경제적으로 상호 보완적으로 발전할 수 있는 부분의 교류와 협력을 추진해야 한다.

또한 국민들을 설득할 수 있는 가장 유력한 방법은 막대하게 출혈되고 있는 현재의 군비를 경제투자로 전환할 경우 발생할 사회적, 경제적 편익에 대해 구체적으로 연구해야 한다. 남한경제가 어렵다는 이유로 대북지원과 경제협력을 부정적으로 보는 경향이 있기 때문이다. 남한의 경제형편이 어려운데 북한에 투자할 여유가 없다는 비판이다. 그러나 남한의 경제가 활성화되지 못하고, 특히 북한의 경제가 침체된 주요한 원인은 분단구조를 유지하기 위해 과도한 군사비를 지출하고 있는데 기인한다. 치열한 군비경쟁으로 과도하게 지출하고 있는 군사비를 줄여 경제건설에 대한 투자로 전환한다면 남북경제협력 재정을 마련하는 것은 그리 어려운 일이 아님을 강조해야 한다.

남북한이 국방비지출을 축소하면 투자를 증가시키게 되어 자본의 증가를 가져오며 병력규모의 축소는 노동력의 증가를 가져와 궁극적으로 생산요소 투입의 증대를 통한 생산증가 효과를 가져온다. 남북한이 40만 명의 병력을 유지할 경우, 즉 남한이 인구비례로 가정하여 27만 명의 병력을 유지할 경우, 국방비지출과 보유병력의 축소만을 통해 연간 평균 4-5조원 정도의 재정을 확보할 수 있게 된다.²⁸⁾ 남북한 총군사비 연간 230억 달러 가운데 남한만 보더라도 40억 달러 이상의 재원을 절감하여 경제건설에 전환할 수 있다. 200만의 병력을 30-40만으로 축소할 경우 서울과 신의주 고속도로를 연간 5개 건설할 수 있다는 추계도 있다.²⁹⁾ 근대화 초기인 60년-70년대에는 군대가 교육, 직업훈련 기능을 수행함으로써 근대화에 기여하였으나, 현재 남북한의 군대는 비효율성이 커지고 있어 효율화를 도모하기 위한 축소가 필요하다. 군축과 경제투자로의 전환은 남북한의

28) 조동호, “통일의 경제적 비용과 편익,” 『분단비용과 통일비용』 (통일연구원 · 한국개발연구원 공동주최 학술회의 발표논문집, 1997. 6. 5), p. 99.

29) 『연합뉴스』 2000. 5. 24.

경제가 침체되고 있는 현 상황에서 국가발전을 위한 유력한 대안이기에 때문이다.³⁰⁾

한편, 이산가족 상봉사업은 실용주의 대북정책이 집중적으로 추진해야 할 영역이다. 이산가족에 대한 문제는 보수여론에서 가장 중시하는 대북사안이다. 우리사회의 보수여론을 주도하는 세력인 ‘이북5도민회’는 이산가족 문제를 최우선적으로 해결해야 한다고 주장하고 있다. 따라서 정부가 보수여론을 흡수하는 효과적인 방법은 바로 이산가족 상봉사업을 보다 적극적으로 추진하는 것이다. 이산가족은 햇볕정책의 입장에서 보아도 북한을 변화시킬 수 있는 가장 유력한 부분이다.³¹⁾ 이산가족은 북한 내에서 차별받는 집단으로 이들에 대한 재정지원을 통해 사회적 지위를 향상시킴으로써 북한사회를 변화시킬 수 있기 때문이다. 실용주의 대북정책의 과제로서 이산가족 문제를 해결하기 위해 ‘퍼주기’를 하는 것도 실효성 있는 전략이다.

민족통일을 국시로 내걸고 58년 동안 체제를 유지해 온 대한민국 정부가 인권의 초보적인 이산가족들의 방문이나 만남조차 이루어낼 수 없다면 거대한 통일은 결코 기대할 수 없다. 그토록 오랜 세월동안 사무치도록 그리운 부모형제를 만나지 못하게 버려두었다는 사실은 어떤 이념과 논리로도 정당화될 수 없다. 범법자들에게도 가족들의 면회를 허용하는 것이 인권을 생각하는 현대사회이다. 남한정부는 남북으로 흩어진 모든 가족들, 월남자, 월북자, 탈북자, 납북자, 국군포로 등의 이산가족에 대해 생사여부 확인작업을 실시하는데 적극적인 재정지원을 실시해야 한다. 이산가족들의 만남과 상호방문을 위해 대대적인 재정지원을 제공함으로써 이산가족문제를 폭넓게 해결할 수 있는 정책을 추진해야 한다.

-
- 30) 사실 국방비 지출과 병력규모의 축소로 발생하는 편익은 통일이 가져올 유형, 무형의 편익의 일부분에 불과하다. 이러한 군비축소와 병력감축이 물가, 성장률, 국제수지, 이자율 등 남한과 북한의 경제전반에 미칠 영향을 고려한다면 군비 및 병력감축이 가져올 효과는 대단히 클 것이다. 통일된 남북한의 인구(노동력)는 세계 12위, 경제 20위가 되며, 군사비(병력 세계5위, 군사비 13위)를 경제력에 활용할 경우 세계 8위권의 경제강국으로 성장할 수 있다.
- 31) 김병로, “Changing International Environment and Reunion of Separated Families in Korea,” *Korea and World Affairs*, Vol. 21, No. 2(Summer 1997), pp. 183~198.

2) 대륙진출을 위한 대중국, 대러시아 외교

현 정부가 꿈꾸고 있는 동북아 경제중심의 미래는 이러한 지리적 공간의 개방을 통해 실현될 것이 확실하다. 근래에 침체되고 있는 국가경제를 활성화하기 위해서 가장 중요한 것은 지리적 폐쇄성을 극복해야 한다는 점이다. 이를 위해 구체적으로 서울에서 신의주까지 이어지는 서해안 고속도로를 건설하고, 원산과 청진을 통해 연해주로 나가는 동해안 고속도로를 착공해야 한다. 이 사업을 현실화하려면 북한, 중국, 러시아와 통행협정을 체결해야 한다. 대륙진출을 위한 북한과의 협상과 대북 경제협력을 바탕으로 중국과 러시아 연해주로 진출하기 위한 외교협상을 추진해야 한다. 이 르쿠츠크 가스사업의 경우에는 북한과의 협력이 불투명하여 북한을 우회하여 서해 해저터널을 통과하기로 합의되었다. 이러한 사업방식은 남한의 대륙진출을 위한 좋은 사례이기는 하지만, 북한지역을 통과하지 못한 아쉬움이 있다. 가급적이면 북한지역을 통과할 수 있는 사업을 추진함으로써 북한과 중국, 러시아 등 주변국들이 함께 참여할 수 있는 관계망을 형성해 나가야 한다. 대륙진출의 SOC가 구축되고 외교 관계망이 형성되면 일본의 해저터널 사업도 촉진하여 한반도가 동북아 경제중심 국가로 성장하는 기반을 갖추게 될 것이다.

주변국들의 참여를 확대하는 것은 치열하게 갈등하는 미국과의 관계설정에도 도움이 된다. 친미와 반미 사이에서 의견대립이 치열한 상황에서 미국의 영향력을 자연스럽게 줄여나가기 위해서는 대북문제 해결방식에 있어서 점진적으로 주변국의 참여를 확대시키는 것이 바람직하다. 현재의 갈등은 친미와 반미로 극단화되는데, 친중, 친러, 친일 등의 의견이 많아지면 친미와 반미의 대립을 자연스럽게 약화될 것이다. 이러한 갈등의 스펙트럼이 커질수록 이 갈등을 민주적 방식으로 조정하면 균형을 유지하여 역동성 있는 사회로 발전할 것이다.

VI. 맺음말

정부는 대북포용정책의 정당성을 홍보하고 선전하는데 치중한 나머지 남한 내부의 입장차이를 좁히기 위한 노력을 등한히 해왔다. 북한을 개혁·개방으로 유도하고 21세기 통일한국을 준비하기 위해서는 대북포용정책 이외에 다른 대안이 없는 것이 사실이다. 그러나 아무리 좋은 정책이라 하더라도 국민들이 원치 않을 때는 한번쯤 시간을 두고 생각해 보는 여유를 가질 필요가 있다. 아직 실현되지 않은 미래의 가상현실을 밀어붙이기 식으로 국민들에게 강요하는 방법은 개선되어야 한다.

동시에 남북한의 체제가 통일로 가는 길에 보혁의 정치갈등은 평화통일의 과정에서 언젠가는 겪어야 할 진통으로 받아들이는 의연한 자세가 필요하다. 지난 58년간 지속되어 온 남북대결구조가 해체되는데 따르는 남한내부의 갈등은 하루아침에 해결되지 않을 것이다. 남북관계는 58년 동안 대결과 갈등을 반복했기 때문에 정상적인 관계가 아니라는 사실을 이해해야 한다. 전쟁을 치르고 아직 화해를 하지 못한 남북한이 단번에 이성적인 관계를 형성하기를 기대하는 것은 무리이다. 남북한 관계가 아직 정상화되지 못하고 북한의 반응이 비정상적인 만큼 남한사회 내부에서 북한에 대한 기대와 태도를 두고 표출되는 갈등과 대립을 포용적 자세로 바라보는 여유가 필요하다.

남남갈등을 해소하기 위한 비전의 공유는 분단상황에 대한 인식에서 출발되어야 한다. 남한내부의 의견차이는 대륙진출이라는 공통된 목표를 논의하는 과정에서 다소 완화될 수 있을 것이다. 대륙진출을 위해서는 북한과 협력해야 한다. 북한의 협력이 없이는 불가능하다. 현 시기에 북한과 협력한다는 것은 북한만을 위한 것이 아니라, 탈냉전의 세계화시대에 남한의 국민들에게 더 많은 기회를 제공하기 때문이다. 북한을 ‘민족’으로 보든, ‘적’으로 보든 상관없이 대륙으로 진출하는 열린 공간을 확보해야 한다는 공통된 인식으로부터 대북정책을 추진해야 한다. 이 과정에서 북한국민의 삶의 질을 높일 수 있다면 좋겠지만, 그것을 우리 국민들이 원치 않는다면 굳이 강행할 필요는 없다. 이런 점에서 우리의 대북정책은 일차적으

로 북한에 초점을 맞추지 말고 남한의 생존을 찾는데 두어야 한다.

독일통일이 가능했던 것도 베를린이라는 서독의 땅이 동독의 한 가운데 위치했었기 때문이었음을 주시해야 한다.³²⁾ 동서독의 이러한 상황을 남북한에 대입해 본다면 평양의 한복판에 남한 땅이 있는 격이니 통일의 지리적, 공간적 의미가 얼마나 중요한 것인가를 새삼스럽게 돌아보게 된다. 북한 땅에 지리적 개방공간이 만들어진다는 것은 이러한 점에서 대단히 중요하다. 북한이 변하든 변하지 않든, 분명한 것은 지난 10년간 나진·선봉과 금강산, 신의주, 개성 등의 지역이 개방되었으며, 개방 공간에 노출된 사람들은 변화의 자극을 받고 있다. 북한의 정권은 스스로 변하지 않을 것이고 변할 이유도 없겠지만, 국민들의 의식과 가치관은 공간의 열림과 더불어 확실히 변해가고 있다. 통일은 지리적 공간의 열림으로 다가온다는 사실을 깊이 음미해 볼 필요가 있다.

이제 정부의 대북정책은 남한의 대륙진출을 위한 생존전략으로 전면적으로 바뀌어야 한다. 좁은 공간에 갇힌 이 땅의 젊은이들은 나라를 떠나고 싶은 마음에 이민상품을 구입하고 원정출산도 마다하지 않는 실정이다. 정부가 국민들에게 대륙진출의 꿈과 희망을 주는 대북정책을 추진한다면 우리 국민들은 모두 진정한 자유와 꿈을 실현할 수 있는 기회를 갖게 될 것이다. 남남갈등을 뛰어 넘어 대륙으로 통하는 확 트인 세상, 열린 세계를 만드는 정책이 추진되어야 한다. 우리의 선조들이 그랬듯이 만주와 시베리아 별관을 넘나들며 세계의 중심국가로 발돋움할 수 있는 정부의 대북정책을 하루 속히 보고 싶다.

32) 김병로, “남북한 사회·문화 교류협력의 실태분석 및 정책방향,” 『사회과학』, 제32권 1호(1993년), pp. 123-148.

참고 문헌

- 강원택. “2002년 대선을 통해 나타난 세대간 불신,” 『한국사회의 불신구조와 해소 방안』 (바른사회를 위한 시민회의 31차 심포지엄, 2003. 6. 2, 한국프레스센터), pp. 3-21.
- _____. “세대, 이념과 노무현 현상,” 『계간 사상』(2002년 가을호), pp. 80-102.
- 김근식. “대북지원과 남남갈등: 퍼주기 논란과 정당성 주장을 중심으로,”(2002) http://www.kifs.org/main/dbbank/db_view.php?s_id=581.
- 김공열. “남남갈등의 원인, 배경, 그리고 본질: 난국 아닌 합의 가능한 갈등,” 『통일한국』, (2003. 10), pp. 11-13.
- 김병국 외. 『한국의 보수주의』. 서울: 인간사랑, 1999.
- 김병로. “비전 있는 생존전략이 우선이다,” 『통일한국』 (2003. 10), pp. 20-22.
- 김석근 외. 『한국의 자유민주주의』. 서울: 인간사랑, 1999.
- 김 욱. “한국사회 갈등구조의 다변화: 의미와 대처방안,” 『세계질서의 변화와 한반도 통일』(한국정치학회 학술대회, 1994), pp. 91-106.
- 김현옥. “남북 정상회담의 사회적 의미,” 『정상회담의 성과와 향후 과제』 (아태평화재단, 통일연구원, 한국개발연구원 공동학술세미나, 2000. 10. 25).
바른사회를 위한 시민회의. 『한국사회의 불신구조와 해소방안』(31차 심포지엄, 2003. 6. 2)
- 박선원. “남남갈등과 언론: 대북정책 보도에서 언론의 역할,”(2002) http://www.kifs.org/main/dbbank/db_view.php?s_id=1243
- 박홍원. “남남갈등 보도의 정치적 의미,” 『저널리즘비평』 32권(2001), pp. 62-66.
- 박효종. “보혁간의 ‘순리적인 비합의의 정치’를 위하여,” www.chosun.com/w21data/html/news/200306/200306230239.html.
- 백종국. “한국 내 보혁갈등의 성격과 해소 방안에 대하여: 참여정부의 등장을 중심으로,” 『갈등, 그 화해의 길』(제20회 기독교문학회, 2003. 11. 8), pp. 20-31.
- 서재진. “평화변영정책 추진에 영향을 미치는 요인분석,” 『통일정책연구』 제12권 1호(2003년), pp. 33-63.
- 신동아. “‘보수’는 반격을 노린다,” www.donga.com/docs/magazine/new_donga/200009/nd2000090010.htm.(2000년)
- 유영옥. “남남이념갈등 극복을 위한 연구,” 『한국동북아논총』 27권(2003년), pp.

99-129.

이교덕. 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성방안』 (서울: 통일연구원, 2000).

이도영. “한국에 ‘이념’이 어디 있나 선·악의 대결뿐이지,”(2003년)
kforum.co.kr/bbs/view.php?id=all&no=115.

이우영. “남남갈등과 화해,” 『민족화해』(2003년 11/12월호, 제5호), pp. 19-21.

이철승. “(안보)색깔론은 대한민국을 지키는 마지막 보루다,”(2003년)
www.newsjoa.com/news_view.html.

정용석. 『햇볕정책: 기대와 좌절』(서울: 자유사, 1999).

제성호. “국가보안법과 남남갈등,” 『중앙법학』 4권 3호(2003), pp. 69-112.

조동호. “통일의 경제적 비용과 편익,” 『분단비용과 통일비용』 (통일연구원·한국개발연구원 공동주최 학술회의 발표논문집, 1997.6.5).

조 민. “노무현 정부의 평화변영정책: 전망 및 과제,” 『통일정책연구』 제12권 1호(2003년), pp. 1-32.

최용섭. “한국의 정당과 사회 제집단의 북한, 통일관: 남남갈등을 중심으로,” 『한국동북아논총』 20권(2001), pp. 65-85.

통일부. 『평화와 협력의 실천』(2002.9.2), 『대북화해협력정책 추진과 최근 북한의 변화』(2002.10), <http://www.unikorea.go.kr>, 주요업무현황, “통일정책.”

_____. 『평화변영정책 해설자료』, <http://www.unikorea.go.kr>, 주요업무현황, “통일정책.”

한국전략문제연구소 편. 『남남갈등과 반미정서』, 서울: 한국전략문제연구소, 2002.

허만호. “이념갈등과 통일정책 관계: ‘민중통일론’의 제도적 수용성,” 『세계질서의 변화와 한반도 통일』(한국정치학회 학술대회, 1994), pp. 931-962.

허문영. 『대북정책 및 통일문제 관련 국내여론 현황 및 통합방안』(서울: 통일연구원, 2001).

Horowitz, Irving L. *Foundations of Political Sociology*. New York: Harper & Row Publishers, 1972

통일 이후 남북한 주민의 심리적 통합을 위한 반편견교육 방안

김 국 현 (경주대 관광학부 교수)

◆ 논문 요약 ◆

통일한국의 우선적 과제는 남북한 주민들의 심리적 통합이다. 분단 이후 남북한 주민들이 서로에 대해 가졌던 편견은 통일 이후 주민간의 갈등과 차별의 원인으로 작용할 것이다. 그러므로 통일한국의 핵심적인 교육과제는 반편견 교육이다. 반편견교육은 통일한국의 주민들이 통일된 한국에 존재하는 다양한 편견과 차별을 분명히 인식하고, 그것에 저항하고, 그것을 제거하려는 적극적 행위능력을 함양하게 하는

것이다.

통일 이후의 반편견교육 방안을 제시하기 위해 본고에서는 남북한 주민들이 서로에 대해 가지고 있는 편견을 고정관념과 심리적 거리를 중심으로 정리하고 주민간 편견의 형성원인을 체제의 이질성과 사회문화적 학습으로 구분하여 논의하였다. 반편견교육의 방안에 있어서는 편견해소의 기법들을 활용하여 반편견교육의 방안을 방향성을 중심으로 제안하였다.

I. 서론

통일과정에서 발생하는 문제들 중 심리적 갈등이 차지하는 비중은 매우 크다. 심리적 갈등은 사고, 가치, 생활습관에서의 차이로 인한 것이지만, 가장 핵심적인 것은 편견으로 인한 것이다. 통일한국에서는 분단 이후 남북한 주민들이 가진 서로에 대한 편견으로 인해 다양한 사회적, 심리적 갈등이 표출될 것으로 예상된다. 심리적 통합이 이루어지는 과정에서 주민들 사이에서 편견, 불신과 적대적 감정, 차별은 지속될 것으로 예측된다.

한국은 현재 세계화과정의 심화 속에서 단일문화사회에서 다문화 사회로 변화되고 있다. 다원화 현상은 통일 이후 국내외적으로 보다 심화될 것

으로 예상된다. 따라서 통일한국은 통일 이전보다 지역, 계급, 사고방식, 가치관, 생활양식 등에서 다원성이 보다 제고된 사회일 것이다. 다원화 현상은 근원적으로 분화를 전제한다는 점에서 주민간 갈등의 가능성도 증가한다고 볼 수 있다.

통일과정에서 그리고 통일 이후에 나타날 국민들의 심리적 갈등과 관련하여 교육자들이 해야 할 가장 우선적인 일은 남북한 주민 상호간의 편견으로 인해 발생할 수 있는 사회적, 심리적 갈등들을 주민들에게 인식시키고 그들의 반편견 능력의 발달을 돕는 것이다. 즉 통일한국에서 주민들의 생활방식, 사고와 가치의 차이, 그리고 상호 몰이해에 근거한 편견으로 인해 발생할 수 있는 사회적, 심리적 문제와 갈등들을 국민들에게 인식시키고, 편견을 해소하기 위한 교육방안을 구성하여 제공하는 것이다.

통일 이후 한국의 우선적인 과제는 남북한 주민들의 심리적 통합이다. 심리적 통합은 주민들에게서 상호신뢰, 우의의식, 그리고 통일국가에의 소속감이 형성된 것을 의미한다. 분단 이후 남북한 주민들 사이에는 깊은 편견이 존재한다. 주민들의 편견은 상호 불신감과 적대감을 심화시켜왔다. 편견에 대한 의지적 개입이 없을 때 편견은 자동적으로 작동한다. 따라서 통일 이후 남북한 주민들의 서로에 대한 편견을 해소하려는 노력이 없으면 편견은 실제 생활세계에서 남북한 주민 사이에 접촉이 확대되어 가는 과정에서 나타날 다양한 갈등과 차별의 원인으로 작용하게 될 것이다.

그러므로 통일한국의 교육이 사회통합을 위해 담당해야 하는 근본적인 실천적 과제는 분단 이후 남북한 주민들 사이에 존재해온 깊은 편견을 해소하기 위한 체계적인 교육이다. 통일한국의 교육은 남북한 주민들 상호간에 반편견과 한국인의 범주에 속하지만 다양한 편견의 대상이 되는 다른 배경을 가진 사람들에 대한 반편견을 교육하는 것이어야 한다. 단일 문화적 접근의 교육은 통일 이후의 변화된 현실을 반영하지 못할 뿐만 아니라 새로운 변화들을 적극적으로 안내하는 교육적 기능도 담당할 수 없게 하는 한계를 가질 수 밖에 없기 때문이다. 남북한 주민들의 심리적 통합을 목표로 하는 반편견교육은 통일한국의 주민들이 통일한국의 사회에 존재하는 다양한 편견과 차별을 합리적으로 인식하고, 편견과 차별에 저항하고, 더 나아가 주체적으로 편견과 차별을 제거하는 적극적인 행위능력을

함양하게 하는 교육을 말한다.

이러한 점에서 역사적 편견과 차별, 불평등구조를 제거하고 모든 사람에게 평등한 기회를 제도화하는 것과 동시에 편견과 불평등에 도전하고 그것을 적극적으로 해소하려는 실천적인 능력을 함양하는 반편견교육은 통일한국의 중요한 교육과제가 된다. 반편견교육은 가정, 학교, 사회교육, 언론, 민간단체, 가정과 학교를 연계하는 부모교육에서 포괄적이고 유기적으로 이루어져야 할 것이다.

본고에서는 남북한 주민들의 서로에 대한 편견의 실태, 편견의 형성원인, 편견해소를 위한 반편견교육 방안을 중심으로 논의한다. 논의문제는 다음 몇 가지로 요약된다. 첫째, 남북한 주민들 사이에 존재하는 편견의 실태를 파악하여 남한 주민의 편견과 북한 주민의 편견으로 구분하되, 부정적 고정관념과 심리적 거리감을 중심으로 정리한다. 둘째, 남북한 주민들 사이에 존재하는 편견의 형성 원인을 체제경쟁과 타자화, 사회문화적 학습 원인으로 구분하여 논의한다. 셋째, 남북한 주민 사이에 존재하는 편견으로 인해 통일 이후 발생할 것으로 예상되는 주민들의 심리적 갈등 및 차별의 양상을 남한 주민과 북한 주민으로 구분하여 논의한다. 넷째, 남북한 주민들의 상호 편견을 해소하기 위한 반편견교육 기법들을 여섯 가지로 제시한 후 교육방안의 초점을 학습자의 발달단계와 주민별 특성을 고려하여 제시한다.

II. 편견과 반편견교육의 개념

1. 편견의 개념

1) 편견의 정의

모든 사람은 의식적이든, 무의식적이든 능력, 나이, 외모, 계층, 장애, 문화, 가족구성, 성, 인종 등에 걸쳐 다양한 편견을 가지고 있다. 편견은 일상의 의사결정이나 행동과정에 영향을 미치는데, 특히 자아정체감이나 타인을 존중하는 태도에 큰 영향을 미친다. 편견은 실제적인 경험 이전에,

또는 충분한 근거 없이 다른 사람을 나쁘게 생각하는 것이다. 다른 사람을 나쁘게 생각한다는 것은 경멸, 혐오, 공포, 회피의 감정, 다른 사람에게 나쁘게 말하는 것, 다른 사람을 차별하고 폭행하는 등의 다양한 적대적 행동을 포괄적으로 가리킨다. 편견은 사실이 아니고 경직된 일반화에 근거를 둔 반감으로서, 느껴지거나 표현된다. 편견은 집단 전체에 향하거나 그 집단의 구성원이라는 이유로 각 개인에게 향하는 것이다. 그러므로 편견의 대상은 자신이 잘못이 없음에도 불리한 위치에 놓이게 되는 것이다.¹⁾

반편견(anti-prejudice)은 편견, 고정관념, 선입견, 그리고 어떤 주의들(isms)에 대항하는 적극적인 것으로서 이질적인 것에 대한 수용적인 태도를 가지고 편견에 대해 비판적으로 사고하고 적극적으로 대항하는 행동을 의미한다.

2) 편견의 구성요소

편견은 태도의 세 요소인 인지적 측면, 감정적 측면, 행위적 측면을 포함한다.

편견의 인지적 측면이 고정관념이다. 그것은 특정 집단의 구성원들이 일반적으로 지니고 있다고 믿는 특성에 대한 부정확하고 비논리적인 신념이다. 고정관념은 “그들은 모두 나쁜 특성을 지니고, 하나같이 똑같으며, ” 우리와는 다르다“로 대표될 수 있다. 고정관념은 대상집단에 대한 자동적인 처리과정을 일으켜 우리가 의식하지 못하더라도 대상 집단에 대한 판단에 영향을 미치게 된다.²⁾ 고정관념은 사실에 기인하거나 그렇지 않을 수도 있다. 그것은 범주를 단순화하고, 적대감을 정당화하고, 개인 갈등의 투사(projection) 스크린으로 작용한다. 고정관념은 주로 대중매체에 의

1) Gordon. W. Allport. *The Nature of Prejudice*, 이원영 역, 『편견의 심리』 (서울: 성원사, 1993), pp. 30-32.

2) Todd D. Nelson, *The Psychology of Prejudice*(Boston: Allyn & Bacon, 2002), p. 11; R. D. Ashmore & F. K. Del Boca, “conceptual approaches to stereotypes and stereotyping,” In D. L. Hamilton(Ed.), *Cognitive processes in stereotyping and intergroup behavior*(New Hersey: Erlbaum, 1981), p. 16.

해 사회적으로 끊임없이 지지되고, 강화되고, 주입됨으로써 존재한다.

편견의 근원이 되는 감정적 요소는 어떤 집단의 구성원들에 대한 부정적, 배타적, 적대적 감정이다. 편견의 행위적 요소는 외집단 성원에 대한 차별적 행위로서 고용, 투표, 친교에서 집단 명칭에 근거해 불이익을 주는 행동이다. 외집단 성원에 대해 내집단 성원보다 더 작은 보상을 주는 행위, 덜 돕는 행위, 덜 친밀한 비언어 행위 등을 말한다.

편견의 세 측면은 서로 연관되어 있어서 상호 영향을 미친다.³⁾ 고정관념은 편견을 강하게 만들며 편견은 다른 사람의 특질을 지각하고 기억하는 데 영향을 미친다. 그리고 이러한 고정관념과 태도가 행동에 영향을 미치며 때로는 행동이 태도를 변화시키기도 한다.

고정관념은 편견을 정당화하기 위해 확대되기도 하고 행동의 준거나 판단의 기준이 되며, 자신의 태도를 유지시키는 중요한 기제역할을 한다. 집단 내부의 개인적 특성으로 집단 전체의 특성을 추정하기 때문에 편견에는 종종 고정관념이 동반된다. 고정관념화는 다른 집단들과 구별되는 한 집단의 전체의 동질성과 특징을 과장하는 효과를 지니며, 차별적 대우의 근거가 된다. 물론 편견적 태도가 당연히 차별적 행동을 초래하는 것은 아니다. 실제 상황에서 많은 요인들이 작용하기 때문이다. 다른 가치들이 편견을 억누르거나, 상황적 요소가 편견 소유자의 행동을 결정하는 데 영향을 미칠 때 편견은 차별적 행동을 동반하지 않을 수 있다. 그러나 그러한 요인들이 작용하지 않을 때 편견은 차별적 행동을 초래한다. 편견의 발달은 아동에게 사고나 태도를 직접 가르치는 것이 아니라 분위기를 조성함으로써 스스로 편견을 생활의 방편으로 발달시키도록 하는 것이다.⁴⁾

3) 김혜숙, “집단범주에 대한 고정관념, 감정과 편견,” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』 13권 1호(1999), p. 1.

4) Allport, *op. cit.*, pp. 253-272; Melinda Jones, *Social Psychology of Prejudice*(New Jersey: Pearson Education), p. 12.

3) 편견의 근원

(1) 사회적 학습

편견은 사회적 학습에 의해 형성된다. 편견의 학습에서 가장 중요한 영향력을 행사하는 것은 가정이다. 아동은 부모의 편견을 여러가지 이유로 획득한다. 사회적 학습이론에서, 고정관념은 사회화 과정에서 사회현상과 통용되는 믿음을 수용하고, 그 믿음에 대한 동조요구, 배척받지 않으려는 욕구 등에서 사람들이 고정관념을 자신의 것으로 받아들임으로써 발생하는 것으로 설명한다.

캣츠(P. A. Katz)에 의하면, 아동의 성, 연령, 인종, 장애 등에 관한 인식은 다섯 단계를 거치며 발달한다. 1단계에서는 인종이나 성에 대한 범주적 단서를 관찰한다. 2단계에서는 초보적인 기본개념을 형성한다. 3단계에서는 이를 개념적으로 분류한다. 4단계에서는 인종적 차이 등에 대한 단서가 불변적임을 인식한다. 5단계에서는 이 단서를 집단개념으로 인식한다. 마지막 단계에서는 집단개념을 정교화한다.⁵⁾

유아들은 2세 정도부터 타인을 탐색하는 과정을 통해 인종, 민족, 성, 장애, 사회적 계층에 대한 편견이나 고정관념을 접하게 된다. 아동들은 3세 전후의 시점에서 자아정체감을 형성하기 시작하고 타인을 이해하기 시작한다. 사회의 기준과 선입견에 영향을 받는 것을 나타내어 성, 인종적 선입견 위에서 다른 사람들에 대한 편견을 드러내기도 한다. 4-5세의 아동들은 사회적으로 인정되는 규범에 의해 정의된 적절한 성역할을 수행하는데, 그것은 성인의 간섭없이 다른 아동들 상호간에 강화된다. 성, 인종, 민족적 차이에 대한 인식의 발달은 2세부터 시작되어 5-6세가 되면 분명해지며, 대부분의 아동들의 경우 10-12세 경에 편견이 구체화된다.⁶⁾

5) P. A. Katz, "Development of children's racial awareness and intergroup attitudes," In L. G. Katz(ed.), *Current Topics in Early Childhood Education 4*(New Jersey: Norwood, 1982), pp. 17-54.

6) Walter Stephan, *Reducing Prejudice and Stereotyping in Schools* (New York and London: Teachers College, 1999), p. 39.

(2) 인지적 기원

편견의 인지적 기원은 범주화, 사회정체성, 자기범주화, 내집단 편애, 외집단 동질성 등에 의해 설명된다.⁷⁾

범주화는 사회적 정보처리과정의 자연스러운 부분이다. 그러나 내집단과 외집단으로 사람들을 범주화하는 것만으로도 편견과 차별이 발생할 수 있다. 범주화는 사람들이 타인을 지각할 때 개별화하여 지각하기보다는 그들이 속한 범주에 근거해 한 범주에 속한 사람들을 함께 묶어 지각하는 것을 말한다. 일단 범주화된 대상은 그 범주에 대한 사람들의 선행 지식인 고정관념에 의해 왜곡되어 기억되고 판단되기도 한다. 범주화는 외집단이 내집단보다 확일적이라는 인식과 집단간 차이의 과장이라는 결과를 초래한다. 결과적으로 그것들에 기초한 엄격한 기대와 행동이 외집단 구성원과의 관계에서 기초를 이룬다. 여러 가능한 범주 중 어떤 집단범주로 다른 사람들을 구분하는가는 그 상황에서 보다 특출해지는 범주가 무엇인가에 의해 결정된다. 그리고 한 사회에서 특정 역사와 경험에 의해 그 구성원들에게 중요하게 인식되는 범주들도 타인을 지각하는 데 사용된다.

사회정체성 이론에서는 사람들은 대상들을 ‘우리’와 ‘그들’로 범주화하는 경향이 있고, 자아존중은 사회정체로부터 이끌어내지는데 사회정체를 높이기 위해서는 자신이 속한 내집단을 타집단에 비해 높이는 사회적 경쟁을 하게 된다고 본다. 집단 간에 현실적 갈등이 없이도 단순히 ‘우리’와 ‘그들’이라는 구분을 짓는 내외집단 범주화만으로도 심리적, 사회적 경쟁이 일어나 내집단을 편애하고 외집단을 상대적으로 비하시킨다는 것이다. 일단 자신이 어떤 집단에 소속되면 내집단을 긍정적이고 호의적으로 보고 외집단을 부정적이고 비호의적으로 본다는 것이다. 자신이 속한 집단을 호의적으로 평가함으로써 그들의 사회적 정체감을 고양하며, 내집단, 외집단 구성원들의 행동에 대해 편견적으로 평가함으로써 내집단의 호의적 인상을 유지함으로써 자아정체성을 유지하는 것이다. 결과적으로 내집단 구성원들은 긍정적인 일들을 공로로 인정받지만, 외집단 구성원들은 부정적 행동이나 그 결과로 비난받게 된다.

자기범주화 이론의 입장에서는 범주화가 집단간 사람들의 차이와 집단

7) 김혜숙, 앞의 글, pp. 3-12.

내 사람들 간의 차이를 상대적으로 비교하여 결정된다고 본다. 사람들이 두 집단 구성원들 간의 차이를 집단 내 구성원들의 차이보다 더 큰 것으로 지각하는 한 이 대상들을 집단범주에 의거해 지각하게 된다는 것이다. 성, 종족, 지역 등의 범주가 두 집단 구성원들의 차이를 잘 구분해주도록 해주는 한 이러한 특정 자기범주화 및 타인범주화가 보편적으로 사용되게 된다는 것이다. 일단 사회적 수준으로 자기 범주화가 일어나면 사람들은 집단간 차이를 더욱 뚜렷하게 지각하며 집단 내 성원들의 유사성을 더욱 크게 지각한다. 그리고 사회정체가 부각되면 비개인화(depersionalization)가 일어나고 자신을 내집단에 더욱 동일시하고 외집단과 구분하는 자기고정관념화가 일어나 집단간 반목의 근원이 되기도 한다.

(3) 감정적 기원

편견의 감정적 근원을 강조하는 입장에서는 한 개인에 대한 판단은 그가 속한 집단에 대한 지각자의 신념보다는 감정이 더 영향을 미친다고 주장한다. 첫째 이유는 감정은 주로 그 집단에 속한 사람과의 직접적인 경험에 의해 형성되는 것이며, 고정관념은 주변사람들로부터 듣는 것과 같이 간접적인 방식으로 형성되는 것이라는 점이다. 둘째 이유는 많은 경우 고정관념은 차별행동에 대한 정당화로 사후에 발전하는 것이므로 편견적 태도에 감정만큼 강한 영향력을 미치지 못한다는 점이다. 현대적 의미의 은밀한 편견의 원인이 되는 부정적 감정은 맹목적 편견에서와는 달리 소수 집단에 대한 강한 위협, 거부, 분노 등의 적대감이나 호전성이 아니라 자신의 양가 감정적 태도로 인해 가지게 되는 심리적인 불편함, 혐오, 불안 등의 부정적 감정, 그리고 어떤 집단에 대한 긍정적 감정의 부족이다.

영호남 지역편견도 집단에 대한 부정적인 특질, 즉 고정관념을 통해 편견이 발생하는 것이 아니라 부정적 감정, 즉 적대감이 먼저 발생하고 이를 정당화하는 방편으로서 고정관념이 부각되는 것이다. 지역편견은 내외집단의 구분만으로, 즉 실제 대립적인 현실적 갈등이 없이 단지 우리와 그들이라는 구분을 짓는 것만으로 타집단 구성원에 대한 부정적 감정, 편견, 차별이 발생하는 것이다.⁸⁾

8) 홍영오, “암묵적 편견이 고정관념의 활성화에 미치는 영향,” 연세대학교 석사학

한 개인에 대한 편견적 판단이 그가 속한 집단에 고정관념과 감정 중 어느 것에 의해 결정되는가는 여러 요인에 의해 달라진다. 그 집단 범주에 대한 강한 감정이 형성되어 있는가, 그 집단범주가 지각자의 집단과 대립적 관계를 가져왔는가, 그 집단이 다소 친숙하지 않은 집단이어서 별로 감정이 개입되어 있지 않은 집단인가, 즉 집단범주의 유형에 따라 달라질 수 있다.⁹⁾

2. 반편견교육의 개념

1) 반편견교육의 정의

반편견교육이라는 용어는 1980년대 후반부터 사용되기 시작했다. 반편견교육은 다민족국가인 미국에서 다양한 사회문화적 편견을 극복하기 위해 제기되었다. 반편견교육은 학습자들로 하여금 고정관념이나 편견에 맞서 끊임없이 이루어지고 있는 불평등의 사회에 대항하고 그 사회를 변화시킬 수 있도록 준비시키는 적극적인 교육방식이다.¹⁰⁾ 학습자들이 인종, 민족, 장애, 사회계층, 종교 등에 대한 편견, 고정관념, 선입견 등에 도전하여 모든 인간을 편견없이 인정하고 지원하며 존중하는 실천적 태도를 형성할 수 있도록 하는 교육이다.

반편견교육은 편견의 내용과 그들의 구체적인 차이를 언급하고 어떻게 행동해야 하는지에 초점을 맞추으로써 학생들이 그릇된 편견을 형성하지 않도록 돕는다. 그리고 다른 집단에 대한 고정관념이나 편견, 차별적 행동이 타인에게 상처를 준다는 것을 알게 하고 다른 집단 구성원들을 긍정적으로 수용하는 과정에서 긍정적 정체성을 스스로 구성할 수 있도록 돕는다.

한국인들은 사회화 과정에서 너무나 강조되어 온 단일민족신화, 타문화

위 논문(2000), pp. 1-2.

9) 김혜숙, “집단범주에 대한 고정관념, 감정과 편견,” pp. 18-19.

10) P. G. Ramsey, “Multicultural education in early childhood,” *Young Children*, vol. 37, no. 2(1982), pp. 13-24

에 대한 학습기회의 부족 등으로 다른 국가나 민족에 대해 배타적이다. 한 민족의 동일성, 단일성, 영토주의, 남북한이 공유하고 있는 동질적 가치체계, 즉 가족주의, 권위주의, 연고주의, 집단주의, 민족주의 등은 기본적으로 방어적이고 배타적이다. 따라서 통일 이후 이러한 특성들은 민족통합을 유도하기보다는 배제와 차별을 야기할 수 있다. 소수자에 대한 차별은 개인의 자기개발과 그로 인한 사회발전의 가능성을 저해한다. 또 사회를 분열시키고 불안정하게 만든다. 따라서 모든 형태의 차별을 철폐하고 동등한 기회를 제공하는 것이 중요하다.¹¹⁾ 이러한 점에서 반편견교육은 현재의 한국과 통일한국의 실정을 고려할 때 매우 절실한 교육과제이다.

반편견교육은 목적과 교육과정의 내용에 있어서 다문화교육과 유사하다. 그러나 편견에 보다 적극적으로 대응하는 실천적 능력을 강조하며, 교육과정에서 다루어지는 내용이 다문화교육보다 더욱 포괄적이라는 점에서 구분된다. 반편견교육의 궁극적 목적은 학습자들이 다양한 상황에서 반편견적 태도를 형성할 수 있게 하는 것이다.

2) 반편견교육의 목적

반편견교육의 궁극적인 목적은 제도적으로 외모, 능력, 성 장애, 문화, 고정관념 등에 대한 차별이 지속되는 사회에서 유아기부터 다양한 편견에 도전하고 대응하는 능력을 길러주는 것이다. 반편견교육의 목적은 긍정적인 자아정체성을 가지고 타인에 대한 편견없이 이해하는 사람들로 이루어진 평화로운 지구촌 사회를 건설하는 이상을 추구하고 있다.

홀(N. S. Hall)은 반편견 교육과정의 주요목적을 다음 네 가지로 제시하는데, 다양한 배경을 가진 학습자들이 공동선을 추구하기 위해 가져야 하는 태도와 의식의 함양을 중시한다.¹²⁾ 모든 학습자들이 다양성을 수용할 수 있는 사고와 태도를 가지며, 상호작용을 통해 공감능력을 발달시키

11) 김용환, 『관용과 열린사회』 (서울: 철학과 현실사, 1997), p. 129; 윤인진, “남북한 사회통합모델의 새로운 모색,” 『아세아연구』 (2001), p. 212.

12) N. S. Hall, *Creative Resources for the Anti-bias Classroom* (Albany: Delmar Pub., 1999), pp. 2-3.

고, 자신감을 기르며 긍정적 자아정체성을 형성하여 불공정한 상황에 직면할 때 다른 사람의 입장을 고려하여 그것을 비판하거나 타인을 지지해줄 수 있는 행동기술을 발달시키는 것이다.

첫째, 긍정적 자아정체성의 발달이다. 여기에는 독립적이고 자율적인 존재로서 자신을 인식하기, 가족, 언어, 풍습, 행동, 종족의 정체감과 관련하여 자신을 인식하기, 집단, 또래, 민족, 종족, 계층과 관련하여 자신을 인식하기, 보다 큰 사회집단 즉 지역사회, 도시, 지방과 관련하여 자신을 인식하기 등이 포함된다. 이 목적은 학습자가 개인의 정체성 및 집단 정체성 양자와 관련된 우월감을 갖지 않고 자신감을 가질 수 있게 돕는다.

둘째, 다양한 사람들과 자연스럽게 편안하게 공감적 상호작용을 할 수 있는 능력의 발달이다. 여기에는 신체적 특징, 능력, 사회적 행동, 언어의 유사성과 차이점 인식하기, 한 가지 이상의 속성에 기초하여 분류하는 능력 기르기, 계층에 포함되는 것에 대해 이해하기, 자기 중심성의 감소와 역할 채택능력 기르기 등이 포함된다. 이 목적은 학습자가 다양한 사람들의 차이점에 대해 묻고, 배우고, 협의하며 수용하는 과정을 통해 사람들의 차이점과 유사점에 대한 지식과 이해를 형성하고 반편견적 태도를 발달시키도록 돕는다.

셋째, 편견에 대한 비판적 사고능력의 발달이다. 전체와 부분들을 독립적으로 볼 수 있는 능력 기르기, 사람, 사물, 사건에 대해 긍정적, 부정적 측면을 비판적으로 해석, 비교, 사고하는 능력, 추상적 단계에서 문제를 해결하는 능력기르기가 포함된다. 이 목적은 학습자가 불공정한 상황에 직면할 때 자신과 타인들이 그러한 상황에 대해 느끼는 바를 심사숙고할 수 있게 해주며, 공정한 대우와 불공정한 대우를 구별할 수 있게 해준다. 그러한 과정에서 학습자는 자신이나 다른 사람의 정체성에 대한 차별적 행동을 인식하는 인지적 기술, 편견이 고통을 준다는 것을 이해하는 정서적 공감능력을 발달시킬 수 있게 된다.

넷째, 편견에 직면하여 도덕적 행동을 하는 능력의 발달이다. 여기에는 사회적으로 인정되는 방식으로 자신의 생각과 감정을 표현하는 능력, 이야기를 이해하고 등장 인물의 행동, 느낌, 생각을 이해하는 능력, 신념이나 가치에 따라 시작하고, 계획, 조직하는 능력을 발달시키는 것이 포함된다.

이 목적은 비판적 사고와 공감을 토대로 학습자가 불공정함과 편견에 직면하여 자신과 타인을 위해 이의를 제기하는 행동을 할 수 있는 능력을 학습하도록 돕는다.

램지(P. G. Ramsey)는 통합적 관점에서 반편견교육의 목표를 다음 여덟 가지로 제시한다.¹³⁾ 첫째, 성차, 인종, 계층, 문화, 개인의 정체성에 대한 긍정적 발달이다. 둘째, 다른 집단에 소속된 개인을 인식하고 공감하여 관련짓는 능력이다. 셋째, 다른 사람의 생활방식에 대한 이해와 존중이다. 넷째, 다른 사람에 대한 관심과 개방, 다른 사람을 기꺼이 수용하고 협동하려는 마음이다. 다섯째, 사회에 대한 현실적 인식, 책임감, 자신의 가족이나 집단을 초월한 적극적 관심이다. 여섯째, 사회환경에서 비평적인 분석가 및 활동가가 될 수 있는 자율성이다. 일곱째, 모든 사회현상에 참여자가 될 수 있도록 하기 위한 교육적 기술과 사회적 지식의 발달이다. 여덟째, 가정과 학교의 효과적이고 상호 협력적인 관계이다.

3) 반편견교육의 내용

홀과 롬버그(Hall & Rhomberg)는 편견의 하위 영역으로 신체적 및 정신적 능력, 나이, 외모, 신념, 계층, 문화, 가족구성, 인종, 성(gender), 성적관심(sexuality) 열 가지를 든다.¹⁴⁾ 그리고 더만 스파크 등(Derman-Sparks & A.B.C Task Force)은 반편견교육의 주제와 하위범주를 다음 여섯 가지로 구분하였다. 첫째, 민족의 차이점과 공통점이라는 주제는 민족적 정체성 인식, 자아 정체성, 유전적, 신체적 특징을 포괄한다. 둘째, 능력이라는 주제는 재능, 무능력, 장애를 포함한 포괄적인 개념으로서 편견에 대응하는 것과 자신과 타인에 대한 존중 및 가치를 포괄한다. 셋째, 성 정체성이라는 주제는 성역할, 성행동, 양성성을 포괄한다. 넷째, 문화적 유사점과 차이점이라는 주제는 다양한 문화의 유사점과 차이점, 삶의 방식을 포괄한다. 다섯째, 고정관념과 차별적 행동이라는 주제는 다양한 가족 구조와 역할, 사회적, 경제적, 계층, 연령, 세대간의 차

13) Ramsey, *op. cit.* pp. 13-24.

14) Hall, *op. cit.* p. 5.

이, 외모에 대한 고정관념과 차별적 행동을 포괄한다. 여섯째, 문제해결과 협동이다.

반편견 교육과정을 계획함에 있어서 위의 내용들을 기초로 여러가지 기술이 반영된다. 홀은 상호존중 기술, 적극적 경청을 위한 기술, 정의적 기술, 행동화 기술을 든다. 이러한 기술들은 내용선정의 기초로서, 그리고 교수학습의 계획에서도 통합적으로 적용될 수 있다.¹⁵⁾

상호존중을 위한 기술에는 다른 문화, 종족, 신념 존중, 자신과 타인의 독특함의 가치 인정, 성과 능력의 동등함을 존중하기, 관점이 다름을 이해하는 능력, 대안탐색 능력, 개방성을 포함된다. 적극적 경청을 위한 기술에는 유사성과 차이를 파악하는 능력, 타인의 말을 경청하는 능력, 추론능력, 관계짓고 결론을 이끌어 내는 능력, 공정한 행동과 불공정한 행동을 이해하는 능력, 정보수집능력, 문제해결능력, 탐구적 태도가 포함된다. 정의적 기술에는 긍정적 자아개념과 자신감의 촉진, 감정과 정서의 명명 및 분류, 타인을 돕는 능력, 성취감에 대한 자부심, 집단의 구성원이 되는 능력, 가족과의 관계에 의해 자신을 이해하기, 새로운 경험에 도전하는 능력, 협동적으로 일하는 능력, 공감능력, 변화극복 능력 등이 포함된다. 행동으로 옮기는 기술에는 선택하는 능력, 별명 부르거나 놀리는 것 등을 억제하는 태도, 고정관념에 도전하는 능력, 집단활동에 참여하는 태도, 불공정한 상황이나 비평에 대해 행동을 취하는 능력 등이 포함된다.

4) 반편견교육의 방법

반편견교육의 접근방법은 반편견 활동의 계획과 결정 과정에 학생들을 정기적으로 참여하게 함으로써 교육현장에서의 민주주의를 통합시키고 학생 자신이 사회와 세계에서 맡은 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 하는 능력과 태도를 강조한다. 반편견교육의 방법 중 가장 중요한 것은 학생들이 자신이 가진 편견을 인정하고 직면하는 것이다. 그것이 반편견교육의 시작이다.

반편견교육의 방법으로는 반응적 접근법, 활동중심의 통합적 접근법, 반

15) *Ibid.*, pp. 4-5.

편견 반영 도서를 이용한 문학적 접근법 등이 있다.¹⁶⁾

반응적 접근법은 편견을 보이는 상황에서 교사가 민감하게 반응해 주는 개입방법이다. 학습자들의 부정적 반응이나 편견적 태도가 발생할 때 교사가 즉각적으로 개입하여 학습자들의 행동에 대해 반응해 줌으로써 학습자들이 그렇게 행동한 이유를 스스로 생각해 보게 하고 자신이 가진 편견을 각성하게 도와주며 어떤 반응들이 상대방에게 상처를 주는지 설명하고 대안적인 반응을 제안해 주는 방법이다.

활동중심의 통합적 접근은 반편견 주제와 관련하여 주제망을 구성해 보고 그와 연계된 통합적 활동을 통해 다양한 경험을 함으로써 다양한 가치, 생활방식, 수용적 태도 등을 형성할 수 있도록 돕는데 초점을 둔다.

반편견 도서를 활용한 문학적 접근은 학습자 자신이 가진 편견을 자연스럽게 전환할 수 있는 방법 중의 하나이다. 선정된 도서는 내 나라, 내 민족이라는 벽을 허물고 서로 다른 영역에 대해 진심으로 이해하고자 노력하고 애정을 가지게 함으로써 조화를 이루는 내용과 방식을 제시할 수 있어야 한다. 이 방법은 학습자가 문학작품을 읽으면서 자신의 경험, 느낌, 지식을 그것과 연결하고, 본문에 대해 의미를 구성하며, 본문에 대한 다양한 반응을 구성해 감으로써 반편견의 교육효과를 얻고자 한다.

Ⅲ. 남북한 주민간 편견의 형성과 실태

1. 편견의 형성 원인

남북한 주민들 사이에 존재하는 편견은 6.25 전쟁, 분단 이후 이질화된 체제경쟁 과정에서 발생한 남북간의 직간접적 갈등들과 그 결과로서 실존적 불신과 적대감, 집단범주와 타자화에 근거한 사회정체감 형성, 우리-그들이라는 대립적 관계에 기초하여 가정, 학교, 사회, 언론에서 이루어진 사회화, 반민족적이며 편견적인 통일교육 등에 의해 형성되었다.

16) 송숙진, “반편견교육을 위한 유아의 인종, 장애, 문화에 대한 인식과 태도 조사,” 성신여자대학교 석사학위 논문(1999), p. 12.

1) 체제경쟁과 타자화

남북한의 정치체제는 서로를 타자화하고 적대자상으로 설정함으로써 체제유지를 도모해왔다. 분단 이후 북한은 남한의, 남한은 북한의 중요한 내부타자였다. 타자는 적대적 이미지를 가진 존재였다. 민족정체성의 재현과정에 있어서 가장 중요한 요소 중 하나는 ‘우리’와 ‘그들’에 대한 사회적 경계를 만들어 내고 ‘우리’를 특정한 방식으로 고정화시키는 것인데, 우리의 경우 이러한 과정은 민족 내부적으로 이루어져 남북한 양 체제는 상호 적대감과 타자의 비참함 그리고 자기체제의 상대적 우위를 강조함으로써 주민들의 충성을 확보해왔다. 그리고 타자에 대한 정보를 통제함으로써 체제유지를 위한 이데올로기 기능을 극대화시켰다.

이미 자기완결적 단위가 되어버린 남북한은 지배이념과 사상, 경제구조에서 이질화되었으며, 주민들 사이에는 실존적 불신과 적대감, 거부감이 존속되고 있다. 북한체제는 장기간 폐쇄체제와 억압체제를 유지하면서 고도의 정치사회화과정을 통해 획일화된 전체주의적 가치를 주입해왔다. 남한은 장기간의 권위주의체제를 거쳐 절차적 민주화를 이루었지만 여전히 권위주의적 유산을 가지고 있다. 이러한 체제적 요인은 주민들의 사고와 행동의 획일성, 배타성, 불관용성을 초래한 구조적 요인이다.

2) 사회문화적 학습

남북한 주민의 상호 편견은 일종의 문화적 규범으로서 사회화과정을 통해 학습되어 왔다. 어린 시절의 보상경험, 부모, 친구, 친척, 교사, 언론의 상대집단에 대한 고정관념이나 배타적 태도의 모방은 편견의 사회문화적 학습의 통로이다.

분단체제에서 교육과 언론은 북한을 타자화시켜왔다. 교육에서 북한은 이해의 대상이 아니라 규범적 판단의 대상이었다. 언론을 통해 비쳐진 북한은 김일성과 김정일 유일지배체제와 주체사상이었다. 그 결과 북한체제와 북한 인민은 자연스럽게 동일시되었고 북한 주민은 부정적으로 인식되었다. 학교에서 이루어진 북한에 대한 사회화는 동포, 궁핍, 통일의 필요

성을 중심으로 이루어져 왔다. 가정에서는 북한을 독재체제의 공산국가, 국제적으로 고립된 폐쇄적 사회체제, 노동과 감시체제가 있는 비인간적 사회라는 매우 동정적이고 체제 비판적인 사회화가 이루어져왔다.

남한 청소년들은 북한 청소년이 남한 청소년에 비해 집단주의적이고, 엄격하고, 타율적이고, 몰개성적이고, 폐쇄적이라는 부정적인 고정관념을 가지고 있다. 동시에 성실하고 근면하다는 긍정적인 고정관념도 가지고 있다. 그런데 그것은 학교교육을 통해 배운 공산주의적 인간형의 고정관념을 그대로 반영하고 있는 것이다.¹⁷⁾

남한 청소년의 사회화과정에서는 북한 청소년의 일상에 대한 교육은 거의 이루어지지 않았다. 방송의 경우에도 북한 청소년의 모습을 담은 내용이나 장면이 양적으로 적을 뿐 아니라 일상적인 생활모습보다는 대부분 집단적인 의식이나 행사장면이 많아 심리적 거리감을 느끼게 하였다. 북한 청소년들의 따뜻하고 인간적인 모습을 담은 기사 게재나 프로그램 방영은 거의 없었다. 전체적으로 북한 주민에 대한 부정적 이미지를 형성하게 하는 보도가 많았다.¹⁸⁾ 그 결과 남한 청소년들은 북한의 가난 정도, 북한에서 남한을 어떻게 가르치는지, 북한청소년들이 남한을 어떻게 생각하고 있는지, 북한의 노래, 놀이문화, 북한의 언어 등 청소년의 일상적 삶에 관해 무지하다.¹⁹⁾

남북한의 상호 적대감 교육은 1990년대 이후 남한의 교육에서는 약화되어왔다. 그러나 북한교육에서는 남한에 대한 적대감 형성이 여전히 지속되고 있다.²⁰⁾ 북한의 공식적 사회화는 남한 사회에 대한 부정적 측면만을 강조함으로써 남한 주민에 대한 부정적 이미지를 형성하게 하고 있다. 미국을 중심으로 한 식민지적 자본주의체제, 부익부 빈익빈의 불평등, 인권

17) 길은배 외 2인, 『남북한 평화공존을 위한 청소년의 사회문화적 동질성 증진 방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 60-61.

18) 김기태, “북한청소년관련 대중매체 내용분석 연구”, 『남북한 청소년의 삶과 미래』 (서울: 한국청소년학회, 1994), pp. 111-118.

19) 구분용·금명자, “남북한의 변화와 청소년의 경험세계,” 『남북한의 변화와 청소년의 도전과제』 (서울: 청소년상담원, 2000), pp. 55-56.

20) 김미숙, “남북한 교과서에 나타난 민족정체성”, 『교육사회학연구』 제12권 1호(서울: 교육사회학회, 2002), p. 56.

부재, 사회전체에 만연된 부조리한 생활문화, 권력상층부의 부정부패, 황금만능주의, 사치와 향락, 외래문화의 범람으로 인한 민족 고유성의 상실 등 부정적 측면을 강조하고 있다.²¹⁾ 그 결과 남한 주민들의 일상생활에 대한 왜곡된 인식을 형성하게 한다. 그러나 이러한 인식은 탈북자들의 경우 이러한 부적응으로 심리적 갈등을 겪는 사례가 적지 않다는 사실에서 통일 이후 북한 주민들의 왜곡된 부정적 인식이 남한 주민의 사치적인 소비생활과 유기적으로 연결되지 못할 때 현실에 대한 판단중지 상태로 나아갈 수 있음을 유추해 볼 수 있다.²²⁾

남한 주민 및 청소년에 대한 부정적 고정관념을 형성하는데 활용되어 온 자료들은 김일성의 교시, 도덕교육 교과서, 잡지 등에서 쉽게 확인된다.

“남조선청소년들이 퇴폐적인 정서풍조로 하여 럽기적인 모험과 순간의 쾌감을 추구하여 온갖 비행을 저지르고 있다.....남조선을 비롯한 자본주의 나라들에서 성행하고 있는 알콜중독과 마약중독, 매음과 강간, 살인행위와 같은 것은 퇴폐적 풍조의 산물이다.”²³⁾

북한의 고등중학교 3학년, 4학년 『공산주의도덕』 교과서에 기술된 다음 내용들은 북한 청소년들의 사회 정체성 형성에 기초가 된다. 공식적 교육 과정을 통해 북한 청소년들은 남한 청소년에 대한 도덕적 우월감과 고정관념을 형성하게 된다.

“오늘날 남조선인민들은 미제의 식민지통치로 말미암아 군사파쑈독재가 살판치고 기아와 빈궁이 휩쓰는 인간 생지옥에서 헤매고 있습니다.”(고등중학교 3학년 『공산주의도덕』 p. 56.)

“사회주의 사회에서는 노동에 의하여 만들어진 재부가 모든 사람들에게

21) 박재환, “로동신문에 나타난 북한의 남한사회 인식,” 『통일논총』 17권 (1999), pp. 101-102.

22) 박재환, 위의 글, p. 84.

23) 고수길, “청소년들을 참다운 애국자로 키우기 위한 교양,” 『주체의 나라』 6 (평양: 평양출판사 편1991), pp. 139-140.

끌고루 분배된다. 자본주의사회가 부익부 빈익빈의 몫쓸 사회라면 사회주의 사회는 모두가 고르게 잘 사는 인민의 낙원이다”(고등중학교 4학년 『공산주의도덕』 p. 38.)

『천리마』에 게재되고 있는 기사들은 남한 청소년에 대한 정보가 극히 제한적인 북한 주민 및 청소년들에게 남한 사회, 주민, 청소년에 대한 부정적 인식과 자기체제에 대한 우월감을 형성함에 있어 주요한 자료가 될 것이다.

“외세와 매국반역세력이 판을 치고 있는 남조선에서는 우리의 찬란한 민족 문화와 전통이 심히 짓밟히고 모욕당하고 있다. 민족성이 여지없이 말살되고 사회생활의 전반에서 민족적인 모든 것이 사라져가는 것이 암흑의 땅 남조선이다.”²⁴⁾

“썩어빠진 부르췌아식 사랑관에 물젖어 가정을 인간과 인간의 결합이 아니라 돈과 권력의 결합으로 간주하는 것이 오늘 자본주의사회 청춘남녀들의 사고방식, 생활방식이다. 이에 따라...리혼자들이 날을 따라 늘어가고 있다. 자본주의사회의 이 현실은 극도의 개인주의, 물질만능주의에 기초한 부르췌아사상문화야말로 사회를 타락시키는 마약과 같다.”²⁵⁾

2. 편견의 실태

남북한 주민들의 편견은 인지양식, 즉 개인주의 대 집단주의, 정서구조, 즉 조건성 대 절대성, 행동경향, 즉 시장지향 대 이념지향의 측면에서 이 질성을 반영한다. 현존하는 남북한 주민 및 청소년간의 편견과 고정관념은 통일 이후 서로에 대한 지각, 이미지의 형성과 태도, 행동 의도 등 심리적으로 중요한 의미를 나타낼 수 있다.²⁶⁾

24) 『천리마』 제5호(평양: 천리마사), 2000, p. 61.

25) 『천리마』 제9호(평양: 천리마사), 1999, p. 59.

26) 심진섭, “남북통일과 남북한 주민들에 대한 이미지,” 고려대학교 박사학위논문

1) 남한주민 및 청소년의 편견

남한 주민들의 북한 주민에 대한 인식은 기본적으로 적개심과 우월감의 복합물이다. 남한 주민 중 6.25전쟁을 경험한 세대는 통일의 당위성을 확신하지만 북한에 대한 부정적 인식과 불신감이 높다. 젊은 세대는 통일에 회의적이고 무관심한 태도를 보이면서도 북한을 함께 살아야 할 이웃으로서 인정한다. 하지만 그들 역시 북한 사회를 부정적으로 인식하며, 북한 주민에 대한 심리적 거리감과 불신을 가지고 있다. 그들은 우월 의식이나 비교우위 의식에 근거하여 북한 및 북한 주민을 열등한 존재로 파악하며, 그로 인해 우호적인 인식을 가지고 있다.

남한 주민들의 북한 주민에 대한 이미지는 분명한 정보나 평가 근거를 가지고 있지 않으며 이미 결정되어 있다. 북한의 모든 것에 대한 고정관념이 존재하는데, 여기에는 시간적 변수가 개입되지 못한다. 북한의 것에는 경향이 없고 특성만 있을 뿐이다. 따라서 북한 국가가 무능하기 때문에 북한 주민이 무식하다는 생각, 북한 사람들의 삶이 특별하고 비정상적일 것이라는 생각은 고정관념의 자연스러운 결과물이다.²⁷⁾

남한 청소년들은 북한 주민이나 청소년들을 같은 민족으로 생각하면서도 사고방식에서 이질적인 존재로서 인식하고 있으며, 심리적 거리감을 느끼고 있다. 한 조사 연구에 따르면 조사 대상 청소년들의 53%가 북한 주민이나 청소년을 같은 민족으로 생각한다. 그러나 무관심하거나 이방인이거나 무서운 사람들로 부정적으로 인식하는 청소년들도 47%에 이른다. 그리고 북한 주민이나 청소년들에 대해 친근감을 느끼지 못하고 있다.²⁸⁾ 남한 청소년들은 통일 이후 북한 주민에게 말을 건네거나 이웃에 이사 오거나 교실에서 옆자리에 앉는 것에 대해서는 적극적인 동의 비율이 높지만 북한 사람과의 결혼이나 공동사업 등에서는 적극적인 동의 비율이 상대적으로 낮다. 이러한 사실을 통해 통일 이전의 심리적 거리감으로 인한 통일

문, 1995, p. 15.

27) 이우영, “북한의 변화 어떻게 볼 것인가,” 『6.15남북공동선언 이후 북한교육 어떻게 할 것인가』 (서울: 한국교총, 2000), pp. 2-13.

28) 정희옥·권오실, 『북한에 관한 청소년 의식조사』 (서울: 한국청소년개발원, 1997), pp. 96-97.

이후의 북한 주민 및 청소년에 대한 궁극적 차별행위 가능성을 예측하게 된다.

남한 청소년들은 북한 청소년들에 대해 열등하고 불쌍하며, 공격적이고 폐쇄적이라는 부정적 고정관념을 가지고 있다. 북한 청소년들에 대한 부정적 고정관념에는 자신들에 비해 신체적으로 상대적으로 왜소하다, 촌스럽다, 측은하고 불쌍하다, 시키는 대로 행동하는 로봇같다, 가난하고 굶주린다, 냉정하다, 고지식하다, 전투적이다, 폐쇄적이다 등이 포함된다.²⁹⁾

대학생들의 경우 북한 국가와 북한 주민을 구분하여 인식하고 있으며 그것들에 대한 서로 다른 고정관념을 가지고 있다. 북한 국가에 대해서 공격적, 지배적, 야심적, 이기적, 경쟁적이라고 지각하며, 북한 주민에 대해서는 가정적, 정직한, 희생적, 호감이 가는, 친절함, 우호적 등 공동체 지향적인 특성을 지각한다. 북한 국가와 북한 남성이 부정적인 속성들을 공유하고 있는 것으로 지각한다. 북한 국가의 공격적인, 지배적인, 까다로운, 엄격한, 차가운, 단호한 등의 속성을 북한 남성도 함께 가지고 있는 것으로 지각한다. 북한 주민에 대해서는 참을성 있고, 순진하고, 부지런하고, 성실하고, 착하다는 북한 여성에 대한 고정관념과 부지런하고, 성실하고, 공격적이고, 엄격하고, 진지하다는 북한 남성에 대한 고정관념을 함께 가진 것으로 지각하고 있다.³⁰⁾

대학생들에게 북한 주민과의 결혼 여부에 대해 물어보았을 때 각 개인의 반응은 평상시 그들이 가졌던 고정관념의 양에 따라 현저하게 다른 방향으로 진행되었다. 여학생들의 경우 북한 남성들에 대해 가지는 고정관념의 내용이 상대적으로 더 부정적이었다. 여학생들의 경우 대부분 북한 출신 남성과 결혼할 의사를 가지고 있지 않았다. 따라서 여자 대학생들의 북한 남성에 대한 심리적 거리감이나 고정관념의 양은 북한 출신 주민과의 결혼 여부라는 궁극적 차별 행동에 많은 영향을 미칠 수 있을 것으로 예측된다. 이러한 결과는 중고등학생들의 경우에도 마찬가지여서 여학생들이

29) 구본용·금명자, “남북한의 변화와 청소년의 경험세계,” pp. 40-43.

30) 조은경·전우영, “남한 대학생들의 북한에 대한 고정관념과 통일에 대한 거리감,” 『민족통합의 역사와 과제』 (춘천: 한림대학교 민족통합연구소, 2000), pp. 368-369.

북한 청소년에 대한 심리적 거리감을 상대적으로 더 가지고 있다.³¹⁾

남한 청소년들은 통일 이후 북한 학생들과 함께 하는 학교생활에 대해서 처음에는 여러가지 차이점들로 인해 어렵겠지만 시간이 감에 따라 나아질 것라는 대체로 긍정적인 전망을 하고 있다. 그러나 처음에는 호기심으로 서로에게 관심을 가지겠지만 시간이 지나면 결국 남북한 청소년끼리 어울리게 될 것이라는 생각과 결코 친해질 수 없을 것이라는 생각 역시 조사 대상자의 38%에 이르는 것은 다양한 차별행위가 학급 내에서 발생할 수 있음을 예측하게 한다.³²⁾

2) 북한 주민 및 청소년의 편견

북한체제의 외부 정보에 대한 철저한 통제, 김정일 체제에서 강화되고 있는 사상교육 등을 고려할 때 대부분의 북한 청소년은 남한 사회, 남한 주민 및 청소년에 대해 정확한 지식을 가지고 있지 못하거나 상당히 왜곡된 지식을 가지고 있을 것으로 추정된다. 대체로 공식적인 정치사상화를 통해 습득한 지식수준에 그치는 것으로 추정된다. 이러한 추정은 탈북 청소년의 사회적응에 관한 연구들에서 탈북 청소년들이 북한에 있을 때 남한을 아주 못살고 나쁜 나라로 알고 있었으며, 탈북 후 중국에서 남한의 실상을 조금씩 알게 되었다고 밝히고, 남한으로 이주한 후에 자신이 허위와 기만 속에 살아온 것을 역올해하는 면담 사례들에서 가능해진다.

탈북자들은 대체로 북한 청소년의 성격보다 남한 청소년의 성격을 긍정적으로 평가한다. 남한 청소년들이 북한 청소년들에 비해 보다 적극적이고, 정서적으로 안정되어 있으며, 사교적이라고 평가한다. 북한 청소년들이 남한 청소년들보다 더 책임감이 강하다고 평가한다. 탈북자들은 남한 청소년의 장점으로 자유로움, 적극적임, 개성이 뚜렷함, 온순함, 예의바름, 다정다감함, 사교적임, 꾸밈없음, 융통성이 있음, 적응력이 높음을 들었고, 단점으로는 이기적임, 잘 속임, 솔직하지 못함, 자기생각을 잘 표현

31) 이수정, “북한인에 대한 남녀의 편견 연구,” 『한국심리학회지: 여성』, 4권 1호(1999), p. 75-77.

32) 구본용·금명자, “남북한의 변화와 청소년의 경험세계,” pp. 51-52.

하지 않음, 자기 임무에 충실하지 못함, 무례함, 의존적임, 나태함을 들었다.³³⁾

반면에 탈북 청소년들은 남한 청소년들을 부정적으로 인식하고 있다. 그들은 남한의 청소년들에 대해 “날나리 같은 애들이 많다, 의리가 없다, 남자답지 못하다, 이기주의적이다, 불리한 상황에서는 사람을 이용한다, 경쟁적이고 남의 일에는 신경을 안 쓴다, 끝없이 올라가려고만 한다, 버릇이 없다, 여학생들이 너무 자유분방하고 남자에게 막 대한다” 등으로 그러한 인식을 표현한다. 이러한 의견들은 남한 청소년에 대한 탈북 청소년들 나름대로의 특정한 인식이거나 그들의 부모, 형제 등의 남한 주민관을 반영한 것일 수 있다.³⁴⁾

남한 사회에서 실제로 삶을 영위하는 탈북자들이나 탈북청소년들과 달리 북한에 살고 있는 북한 주민들과 청소년은 사회주의체제의 우월성 교육, 반제국주의교육, 자본주의사회의 구조적 모순과 부패상에 대한 부정적 교육을 포괄하는 집단 적개심 교육 또는 증오심 교육으로 인해 보다 부정적인 고정관념을 가지고 있을 것으로 추정된다. 자아 정체성은 그들에게 중요한 의미를 갖는 사회집단에서 제공하는 집합적 정체감에 의해 형성된다. 그리고 이에 반대되는 고정 관념화된 적에 대해서는 집단적 비난을 하는 과정을 통해 확립되어 간다. 따라서 북한 청소년들은 교양과 선전을 통해 학습한 공산주의적인 이상적 인간상과 부정적인 남한 사회상을 준거로 자아정체성을 형성하고 남한 주민 및 청소년들에 대해 이기적이다, 퇴폐적이다, 잘 속인다, 솔직하지 못하다, 나태하다 등의 부정적 고정관념을 형성하고 있을 것으로 추정된다.

33) 최현·김지영, “청소년 성격형성과정에 대한 남북한 비교 연구,” 한국심리학회 1993년 학술심포지엄 발표 논문, pp. 187-189.

34) 이기영, “탈북 청소년의 남한사회 적응에 관한 질적 분석,” 『한국청소년연구』, 13권 1호(2002), p. 204.

IV. 통일 이후 남북한 주민의 심리적 갈등과 통합

1. 남북한 주민의 심리적 갈등

통일의 목적이 오늘보다 나은 삶의 질을 확보하는 것일 때 편견은 극복되어야 한다. 편견으로 인해 발생할 수 있는 통일의 심리적 비용은 통일 자체를 무의미하게 만들 수 있기 때문이다. 그러므로 통일 이후 남북한 주민들 사이의, 그리고 양쪽 주민들 내부에서의 심리적 갈등과 정체성 위기에 대한 논의는 매우 중요하다.

통일한국의 우선적 과제는 국민통합이다. 남북한 주민의 심리적 통합은 국민통합에서 가장 어렵고 장기적인 과제가 될 것이다. 사회문화적 통합은 개인 또는 집단 차원에서의 심리적 통합을 전제로 한다. 국민통합은 국민형성(nation building)작업으로 통일한국의 국민적 정체감(national identity)을 형성하는 것이다. 통합은 구성원간에 긴밀한 접촉, 상호거래와 의사소통을 통해 편견과 차별이 제거되고 신뢰를 기반으로 공동체가 형성되는 상태를 의미한다. 이 상태는 주민들 상호간에 동정심과 충성심이 증가한 상태로서 우리 의식이 형성되었음을 의미한다.³⁵⁾

통일 후 남북한 주민들의 통일국가에의 정체감은 자연스럽게 형성되는 것이 아니다. 독일의 사례에서 확인되듯이, 통일 후 한동안은 남북한 지역 주민들이 각각 자신의 구체제에 대한 소속감을 나타내게 될 것이다. 대부분의 독일 사람들은 진정한 민족통합을 이루는 데 최소한 두 세대가 걸릴 것이라는 데 동의하고 있다. 2000년 6월 실시된 여론조사 결과에 따르면, 구동독 지역 주민 중 77%이상이 자신을 동독인으로 생각하며, 45%만이 서독에 대해 호감을 가지고 있는 것으로 나타났다.³⁶⁾

35) 박영호, 『통일이후 국민통합방안 연구』(서울: 민족통일연구원, 1994), p. 103; 고성호, “통일한국의 사회체제와 사회통합에 관한 연구,” 한국문제연구원 편, 『한반도 통일론: 전망과 과제』(서울: 건국대학교 출판부, 1997), p. 138.

36) Werner Pfennig, “분단, 정상화, 그리고 통일: 독일과 한국의 비교분석,” 아태평화재단·프리드리히 나우만재단 공편, 『독일과 한국: 분단에서 통일까지』(서울: 아태평화재단, 2000), pp. 78-79.

통일국가에의 정체감 형성을 위해서는 양쪽 주민들의 서로에 대한 고정관념을 해소하는 작업이 필수적이다. 독일통일 이후 동서독인들 사이의 고정관념은 일시에 해소되지 않았다. 특히 상이한 체제에서 성장하여서 공동의 기억을 공유하고 있지 않았던 청소년들은 상호이해의 부족으로 인해 새로운 유형의 인간을 대해야 한다는 점을 당혹스러워했다. 동독 청소년들은 서독 청소년들을 활달하며 약삭빠른 사람들로 인식했고, 서독 청소년들은 동독 청소년들을 둔하고 순진하다고 인식했다. 그 결과 통일 이후 서로에 대한 새로운 적대감이 발생하였다.

통일 이후 남북한 주민간의 편견은 분명히 표출되게 될 것이다. 탈북자들의 경우 자신들에 대한 남한주민들의 태도가 냉담하고, 적대적이며 멸시적이라고 생각하는 사람이 많으며, 동정적이거나 호의적이라고 생각하는 사람은 상대적으로 적다고 인식하고 있다.³⁷⁾ 통일 이후 북한 주민에 대한 남한 주민들의 이러한 태도와 북한 주민들의 반발과 심리적 거리감은 보다 증가할 것이다.

북한 주민들은 명분을 중시하고 집단 의식, 책임감, 의무감이 강조되는 사회에서 성장하였다. 통일 이후 그들은 남한 주민들보다 자신들이 도덕적으로 우월하다고 믿으면서 자아정체성을 유지하려 할 것이다. 북한의 규범적 가치가 자신의 생활을 피폐하게 만든 것이 사실임을 인식하더라도 남한 주민들의 북한체제 비판은 심리적인 저항을 불러 일으킬 것이다. 통일 이후 남북한의 실상을 파악하는 북한 주민들은 평가차원의 이동과정에서 정체성의 혼란을 경험하게 될 것이다. 대다수 북한 주민들은 이전의 북한 사회에 대해 양가적 감정이 존재하는 이중적 정체성을 형성하게 될 것이다. 자신이 북한 주민으로서 평가되는 내집단 관점의 상황, 즉 남한 주민과의 대면 상황에서는 북한 주민의 긍정적 정체성을 고수하려 할 것이다. 북한 주민의 정체성을 벗어나서 자유로운 자신의 평가를 내릴 수 있는 상황, 즉 외집단 관점에서는 북한에 대해 부정적인 측면을 비판하는 이중적 정체감을 형성하게 될 것이다.³⁸⁾

37) 박종철 외, 『북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 72-73.

38) 서재진, 『북한주민들의 가치의식: 소련 및 동구와의 비교』 (서울: 민족통일

통일 이후 북한 청소년들은 환경변화에 따른 가치혼란과 자아정체성, 동기, 태도, 갈등, 정서 불안 등의 심리적 적응문제를 경험하고 자본주의적 상업문화에 대한 탐닉 등으로 범죄와 일탈행위에 빠질 가능성이 있다. 그리고 통일에 대한 기대수준과 현실간의 괴리, 남한 청소년들과의 현격한 차이로 인한 상대적 박탈감을 경험하게 될 것이다. 이와 함께 북한 청소년들에 대한 효과적인 통제와 교육이 이완된다는 점에서 그들의 퇴행적 행태가 보다 증폭될 가능성이 있다.³⁹⁾

현재 탈북주민과 청소년들이 경험하는 편견과 심리적 갈등은 통일 이후 북한 주민 및 청소년들이 경험하게 될 편견이나 심리적 갈등을 예측하게 하는 중요한 경험임을 인식할 때 탈북 청소년의 심리적 갈등과 차별은 통일 이후의 상황을 예측하는 중요한 자료가 된다.

탈북 청소년들은 심리적, 사회 문화적 적응에 어려움을 겪고 있다. 탈북 청소년들은 남한 학생들의 자유분방하고, 학교에서 학생들이 선생님과 너무나 거침없는 농담을 하고, 여학생들이 적극적으로 남학생들에게 말을 걸고 접근하는 것 등에서 사고방식에서의 차이를 경험하고 그래서 서로를 이해하기 힘들다고 생각한다. 탈북 청소년들은 친구들로부터 공통적으로 괴롭힘을 당하고 있으며, 또래의 청소년들로부터 무시당하거나 따돌림을 당할까봐 탈북자란 사실을 숨기고, 언어에서의 차이로 인해 구별되고, 조롱과 낙인을 경험하고, 북한 출신임을 신기해하고 빨갱이라고 놀림을 받는다. 그래서 남한 청소년들에 대한 분노, 정서적 불안정, 열등의식과 자기비하를 느끼며, 극단적으로는 북한으로 돌아가기를 희망한다.⁴⁰⁾

탈북 청소년들은 남한 학생들의 북한사람에 대한 편견으로 인해 자신들이 탈북자임을 밝히기를 꺼린다. 북한에서 왔다는 것 때문에 무시당한다는 생각과 자신을 다른 시선으로 보는 것으로 인해 불편함을 느낀다. 자신들

연구원, 1994), pp. 152-153.

39) 차재호, “통일한국과 심리적 화합,” 『심리과학』 10권 1호(2001), p. 11-12.

40) 장창호, “탈북청소년의 적응에 관한 사회사업적 고찰,” 강남대학교 석사학위논문, 2000; 박선경, “탈북청소년의 학교적응에 관한 연구,” 가톨릭대학교 석사학위 논문, 1998; 이기영, “탈북 청소년의 남한사회 적응에 관한 질적 분석,” 『한국청소년 연구』, 13권 1호(2002), p. 196.

을 불쌍한 사람으로 생각하거나 무시하는 등의 편견으로 불쾌감을 느낀다. 학교교사들의 몰이해로 인해 탈북 청소년들은 상처를 받기도 한다. 탈북 청소년들은 성인에 비해 언어적응이 빠르지만 자신을 제대로 표현할 수 없거나 상대방의 이야기를 제대로 이해할 수 없을 때 난감하고 답답해하며, 남한 청소년과의 친밀감이 감소됨을 경험한다. 남한 청소년들이 변심이 많아 믿을 수 없고 이기적이고 정이 없으며, 큰 어려움이 있을 때 의존할 수 없다고 느낀다. 그래서 거리감을 느끼며 어쩔 수 없이 자신도 그렇게 변해감을 안타까워한다. 너무 공부를 많이 시키는 것을 스트레스로 느끼며 친구들과 함께 있을 때 자주 소외감을 경험한다. 특히 남한 학생들끼리만 놀려고 할 때 북한 친구가 있었으면 하는 바람을 가진다. 외로울 때 마음을 나눌 사람이 없으며, 친구 외에 자신에게 영향을 미치거나 도움을 주는 사람이나 기관은 별로 없는 것 같고 아무에게도 의존하지 않고 싶다고 고백한다.⁴¹⁾

남북한 주민간의 집단갈등은 남북의 양쪽 주민에게서도 나타날 것이다. 남한의 지역감정이 해소되지 않은 채 통일이 될 경우 북한의 지역갈등, 통일 후 북한에서의 구체제의 기득권집단과 피해자 집단간의 갈등, 통일 후 새로이 성공한 집단과 실패한 집단간의 갈등, 남북한간의 지역갈등이 중첩됨으로써 사회균열과 이질성이 심화될 수 있다.⁴²⁾

이전의 사회에서의 계층, 계급의 차이는 새로운 사회에 대한 인식, 행동 반응에 차이를 가져온다는 점을 고려할 때 통일의 효과는 세대, 사회경제적 지위의 차이에 따라 차별적일 것이다. 통일독일의 경우, 구동독인들은 상이한 과거의 경험과 정치의식에 따라 과거를 판이하게 다르게 평가하고 있다. 과거에 체제지지자, 기득권 세력에 속했던 사람들은 공안국이나 비밀경찰의 희생자들과는 과거와 통일사회에 대해 극명하게 다른 평가를 내린다. 그리고 기득권 획득자 및 성공한 사람과 상실자 사이에서도 새로운 대치관계가 나타났다. 이러한 차이로 인해 동독인간에도 상호연대성이 결여되는 현상이 나타났다.⁴³⁾ 한국의 경우에도 이러한 요인으로 인한 갈등

41) 엄경남, “탈북청소년의 남한사회적응에 관한 연구-심리·사회적인 측면을 중심으로,” 서울여자대학교 석사학위논문, 2001, p. 53-77.

42) 박영호, 『통일 이후 국민통합방안 연구』, p. 35.

이 나타나게 될 것이다. 다음과 같은 사실을 통해 그러한 가능성을 발견하게 된다. 대체로 북한에서 당원 출신, 평양 출신의 탈북자들이 남한사회에 더 잘 적응하고 있다.⁴⁴⁾ 또 대다수 탈북자들은 다른 탈북자들을 만나기를 꺼리는데, 이는 북한에서의 사회계급, 계층의 차이, 그에 따른 상호 불신과 갈등에 기인한다. 이러한 점에서 북한의 핵심계층의 남한에 대한 부정적 인식의 변화는 일상적 삶에서의 구체적인 변화가 전제되지 않는 한 매우 어려운 것이 될 것이다.⁴⁵⁾

V. 남북한 주민의 심리적 통합을 위한 반편견교육 방안

편견해소 프로그램은 행위적, 인지적, 그리고 동기적 접근으로 구분될 수 있다. 행위적 접근에는 특정 조건하에서의 집단간 접촉, 협동학습 기법, 편견의 대상이 되어보는 구조화된 경험을 포함된다. 인지적 접근에는 다양한 기제들을 통해 고정관념과 태도를 변화시키려는 시도들이 포함된다. 여기에는 상위의 목표를 가진 공통적 내집단으로 집단 구성원들을 재범주화하는 것과 외집단 구성원들이 개별화된 개인으로 보여지도록 돕는 교차적 역할과 활동들을 통해 집단 구성원들을 탈범주화하는 것이 포함된다. 동기적 접근에는 외집단으로부터의 위협감의 해소, 내집단과 외집단의 성과가 상호의존적인 것임을 보여주는 것, 집단간 사건에 대해 각 개인이 어떤 개인적 책임을 가지고 있음을 강조하는 것 등이 포함된다.⁴⁶⁾ 편견의 원인이 감정에 근거한 경우 감정적 측면의 변화를 위해서는 접촉 친구나 대리 친구, 감정변화를 목적으로 한 학습과 사회화, 외집단에 대한 감정이입방법을 통한 태도변화, 편견반응에 대한 통제, 상위범주의 활성화

43) 김해순, 『통일 이후 동서독 주민들의 갈등과 사회통합-통일교육에의 시사점』 (서울: 통일교육원, 2002), p. 250.

44) 전우택, “탈북귀순자들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구,” 연세대 통일연구원 학술세미나 발표문, 1997, p. 6.

45) 박재환, “로동신문에 나타난 북한의 남한 사회 인식,” pp. 102-103.

46) S. Oskamp ed., *Reducing Prejudice and Discrimination*(New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2000), pp. 6-9

가 보다 효과적일 수 있다. 반면, 편견의 원인이 고정관념에 의한 것인 경우 고정관념 불일치 행동과 특성을 나타내는 대상집단 성원들에 대한 정보의 학습, 역고정관념의 활성화, 하위 집단화 등이 보다 효과적이다. 편견의 동기적 측면과 인지적 측면을 함께 결합하여 변화시키고자 할 때는 한 개인으로 하여금 자신의 가치들간의 갈등을 인식하게 함으로써 정의와 평등의 가치를 지향하여 자신의 신념과 행위를 변화시키도록 동기부여를 하는 것이 효과적이다.

1. 반편견교육 기법들

1) 재범주화와 탈범주화

내집단과 외집단으로 사람들을 범주화하는 단순한 행동이 편견과 차별을 초래할 수 있다. 그러므로 범주화의 본질을 가르침으로써 범주화의 부정적 측면을 인식하게 하고 그 부정적 결과를 스스로 억제하도록 하는 교육이 필요하다. 집단 구분은 외집단이 내집단보다 확일적이라는 인식과 집단간 차이의 과장이라는 두 가지 결과를 초래한다. 그런데, 다양한 맥락에서 여러 가지 방식으로 각 집단 구성원들이 행동할 수 있음으로 인해 온전한 인간성과 다양성이 충분히 드러날 수 있는 상황을 제공하는 것은 집단간 접촉을 통해 내집단 구성원들이 외집단 구성원들을 개인으로서 바라볼 수 있게 해 준다. 여러 가지 상황에서 다양한 방식으로 행동하는 다수의 외집단 구성원들에 대한 정보를 내집단 구성원들에게 제공하는 것 역시 외집단 구성원과의 직접적 접촉이 없는 상황에서 유사한 결과를 초래한다.

이질적 집단 구성원 간의 관계는 학생들이 다른 사람을 그들이 속한 집단에 기초하지 않고 그들의 공로에 의해 판단되는 개인으로서 다루는 것을 배울 때 증진될 수 있다. 외집단 구성원을 개별화하고 개성화하는 것은 그 대상자들과의 관계를 증진시키고 그들이 속한 집단에 대한 편견도 감소시킬 수 있다.

2) 상위범주의 활성화

상위의 범주들을 활성화하는 것은 집단간 긴장을 감소시키는 효과적인 방법이다. 상위집단내의 소속감이 두드러질 때 하위집단들 간의 차이는 유의미하게 감소한다. 응집적인 상위집단을 만드는 것은 집단 구성원들의 호감을 증가시키고, 이전의 하위집단들 간에 존재해 온 적대감을 감소시킨다. 공동자원을 사용하는 두 집단의 구성원들에게 그들이 별개의 두 집단 구성원이라는 하위범주가 강조되었을 때보다 상위의 공통적인 정체감이 강조될 때 사람들은 덜 방어적이 되고 더 많은 협동적 선택을 한다. 협동적인 과제를 포함하는 상황에서 상위범주화 조건은 하위범주화 조건보다 편견감소에 더 효과적이다.

상위 범주를 활성화시킴으로써 외집단에 대한 긍정적 감정의 발달을 촉진할 수도 있다. ‘한집단’ 사고를 활성화하는 것만으로도 지각자가 상대적으로 외집단으로 간주하는 사람에 대한 호의적인 감정을 발생시킬 수 있다. ‘한집단’ 범주를 활성화시키면 남한 주민이 북한 주민을 평가하는 경우에 우리나라를 통합된 하나로 지각하게 하고 상대적으로 외집단으로 간주되는 북한 주민에 대해 보다 호의적인 감정을 가지게 될 수 있다.⁴⁷⁾

3) 역할채택과 차별의 경험

외집단의 관점에서 세상을 바라보고 외집단이 역사적으로 경험한 고통을 공감하는 것은 집단간 긴장을 해소시킬 수 있다. 외집단 구성원들의 역사적 맥락 안에서 외집단 구성원들을 바라볼 수 있는 것은 집단간 차이에 대한 이해와 관용을 제고한다. 역할 채택은 외집단에 대한 공감을 증가시키고 집단간의 우호적 관계를 증진시킨다. 타인의 고통을 자신의 것처럼 느끼는 것은 외집단에 대한 부정적 고정관념과 차별을 유지하기 어렵게

47) 최광선·안상수, “협동과제 수행에서 범주화와 성과정보가 내집단 편파감소에 미치는 영향,” 『한국심리학회지』, 1991, pp. 124-127; 유연재·김혜숙, “‘한집단’ 범주의 접화가 북한사람에 대한 평가에 미치는 영향,” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』 (2000), pp. 97-104.

만든다.

서로의 역할을 바꾸어 토론하는 방법은 토론에서 참석자들이 실제로 다른 사람의 입장에서 논쟁하는 것으로 다른 사람의 입장과 자신의 단점을 더욱 잘 이해하도록 도와준다. 토론과정에서 토론자들은 서로의 발표 내용을 인내심을 가지고 편견없이 듣고 개인적인 공격은 금하는 규칙을 준수해야 한다. 그럼으로써 자신과 다른 견해들을 존중하고 수용할 수 있는 민주적 논쟁능력이 발달될 수 있다. 집단따돌림이나 자율적인 반편견 현장의 제정 등 공동체나 학교의 구체적인 문제들에 대한 역할을 바꾸어 하는 토론은 공동체에 대한 소속감과 책임감을 증진시킬 수 있을 것이다.

계획된, 구조화된 차별의 경험을 경험하는 것은 어떤 집단에 대해 편견을 가지고 차별을 행사해 온 집단의 구성원이 반대로 편견과 차별의 대상이 되어보는 본질상 상호작용적이고 실제적인 방법이다. 이러한 경험을 통해 편견의 대상이 되는 사람들의 문제를 보다 잘 이해하고 공감할 수 있게 될 수 있다.

4) 고정관념 불일치 모델과 정보

고정관념은 스스로 지속되는 인지적 편견과 행동적 경향에 의해 지지되기 때문에 변화되기 어렵다. 사람들은 편견으로부터 벗어난 방식으로 외집단에 대한 정보를 찾지만, 쉽게 자기확인적 정보처리가 이루어짐으로써 고정관념에 희생된다. 그리고 자신의 인식과 반대되는 증거가 특별히 강하거나 분명하지 않는 한 고정관념을 확인해 주는 정보에 주목한다. 고정관념이 행동에 미치는 영향을 상쇄시키기 위해 왜곡된 인식을 초래하는 자신의 고정관념을 인식하는 것을 학습해야 한다. 남한 주민의 경우에도 북한에 관련된 사건들을 새로이 접한 후 북한 인식에서의 변화에 대한 한 연구에 의하면, 북한에 대한 인식이 변화되지 않았다는 비율이 변화되었다는 비율보다 높게 나타났다.⁴⁸⁾ 고정관념의 해소를 위해서는 다른 사람에 대한 정확한 인상을 형성하고 다른 사람을 좋아하도록 고무하는 기회가 제

48) 함인희·한정자, “집단별 통일의식 차이에 관한 연구,” 『사회과학연구논총』, 5권(2000), pp. 159-160.

공되어야 한다. 그리고 편견적 낙인을 극복하도록 도와주어야 한다. 외집단이 실제로 가지고 있는 특성에 대한 부정적 평가나 특성에 부가된 낙인에 불일치하는 외집단에 대한 정보나 역할 모델에의 노출 기회가 제공되어야 한다. 외집단 출신의 긍정적 역할 모델은 암묵적인 편견과 외현적인 부정적 태도를 감소시킬 수 있다.

5) 집단간 접촉과 협동학습

집단간의 적대감이 해소되고 긍정적인 감정이 발생하는 집단간 접촉을 위해서는 평등한 지위의 구성원들, 공동 목표, 집단간 협동, 그리고 정부나 다른 제도적이거나 문화적 지지와 같은 정당한 권위의 지지, 집단간 접촉을 위한 우호적 분위기, 진실한 접촉이라는 조건이 충족되어야 한다.⁴⁹⁾ 이외에도 가치, 신념 등에서의 집단성원의 유사성, 능력의 유사성, 긍정적 결과, 집단간 접촉의 전이 가능성, 집단성원의 개별화 촉진, 자발적 접촉, 장기간의 접촉, 다양한 맥락에서의 접촉, 내집단성원과 외집단성원이 동료가 되는 것과 같은 조건들이 존재한다.⁵⁰⁾

접촉가설이 구체화된 협동학습전략 중 하나인 직소우는 모든 학생들의 인간관계에서 협력이라는 가치를 실현한다는 점에서 편견을 해소할 가능성을 가진다. 협력집단 내의 외집단 구성원과의 상호작용은 고정관념과 불일치되는 정보를 획득할 수 있는 기회, 부정적인 집단간 고정관념의 해소 기회, 외집단 구성원의 개별화 가능성을 제공한다. 직소우 수업을 통해 유익한 방식으로 협동할 수 있음을 배우고 서로에 대한 긍정적 감정과 감정이입능력을 발달시키게 된다.⁵¹⁾

49) Nelson, *op. cit.*, pp. 230-231.

50) 이훈구, 외, 『집단간 갈등과 해소』 (서울: 법문사, 1992), p. 205.

51) E. Aronson & S. Patnoe, *The Jigsaw Classroom*(New York: Addison-Wesley Longman, 1997), pp. 9-15

6) 공감 증진 활동

세족식, 포옹하기(hugging), 촛불의식, 외집단 구성원에 대한 다양한 편견과 차별행동을 기록한 종이 태우기 의식 봉사활동 프로그램 등의 실천 등은 공감능력과 학생들의 반편견적 사고와 행동의 발달을 촉진하는 실천적 활동이 될 수 있다.

세족식은 이질적 배경을 가진 집단 구성원들 간에 서로의 발을 씻겨줌을 통해 서로에 대한 거리감을 해소하고 친밀감을 느끼게 하는 활동이다. 발을 씻겨주며 서로에 대해 가진 생각들을 나누는 활동 속에 선입견이나 편견의 해소 가능성이 있다. 이질적 배경을 가진 사람들이 공동체 의식을 상기하는 말을 하면서 상대방을 깊이 안아주는 포옹하기의 습관적 행위는 학습자에게서 관용의 가치와 자신의 편견적 행위간의 인지적 부조화를 일으키고 편견을 극복하려는 의지를 제고시킨다. 촛불을 태우면서 그간 자신이 다른 집단 구성원들에 대해 가했던 편견적 사고와 행위들을 상기하고 그것들을 해소할 수 있도록 도와주는 촛불의식과 자신의 편견적 사고와 행동을 정리한 종이쪽지를 모닥불이나 촛불에 태우는 의식은 편견에 대한 깊은 성찰을 제공하게 될 것이다.

2. 교육기관별 반편견교육

1) 가정에서의 반편견교육

가정은 아동의 최초의 준거집단으로서 아동이 체험하는 문화를 선택하고 매개하는 구실을 한다. 5-6세 정도의 아동이라도 다른 집단의 사람들과 다른 국가와 문화에 대해 호오의 감정을 갖기 시작하고 중학교에 이르기까지는 종종 사실적 지식을 가지기 전에 강한 편견을 형성한다. 따라서 반편견교육은 아동발달의 초기부터 가정에서부터 시작되어야 한다. 가정의 반편견교육은 아동이 가진 편견의 감정적 측면을 변화시키고자 하는 노력과 반편견 규칙준수를 통한 습관형성에 초점을 두어야 한다. 부모는 편견의 역할모델로서 반응적 접근법, 문학적 접근법, 통합적 접근법을 장기

적 계획 속에서 활용해야 한다. 부모는 아동들에게 타인을 편견에 의해 배척하거나 놀려서는 안 된다는 것을 규칙으로 가르치고, 그것을 위반했을 때 즉각적으로 개입하여 규칙을 상기시켜 주어야 한다. 다음으로 반편견 반영도서를 적극적으로 활용해야 한다. 인종과 다문화 주제와 관련된 『모두 함께 살아요』, 능력의 주제와 관련된 『내가 만약 몸이 불편하다면』, 『반쪽이』 등을 함께 읽고 일상의 구체적인 삶과 연관시키고 대안에 해당하는 좋은 방법들을 찾아보는 대화를 나누는 것이 효과적이다.

2) 학교에서의 반편견교육

학교에서의 반편견교육은 남북한 청소년들이 서로를 수용하려는 태도를 길러주고 서로에 대한 호의적 감정을 발달시키고 통일국가에의 공동체의식을 형성할 수 있도록 교육해야 한다. 남북한 청소년이 한 교실에 있는 경우 북한학생들의 자발적 참여를 유도하고 상위집단을 활성화함으로써 공동체의식을 증진시키기 위해서는 직소우와 같은 협동학습과 소집단토론이 효과적일 것이다. 탈북주민들의 강의에 대한 무관심은 북한에서의 교양 경험에 대한 부정적 관점 때문일 것이다. 학교의 반편견교육은 앞에서 제시한 다양한 반편견교육 기법들을 응용하여 적용함으로써 체계적으로 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 가장 기본적인 출발점은 서로의 접촉을 증진시키고 편견과 차별을 해소하는 의사소통의 기반을 만드는 것이다. 이를 위해 의사소통을 학습하는 것이 중요하다. 타인의 의견에 대한 적극적인 경청을 강조하고 의사소통학습 중 하나의 기술인 ‘뉴스전달하기’ 연습과 같은 많은 기법들을 적용해야 한다. 그것은 소수의 사람들이 하나의 특정 기사를 읽고 해석해서, 말로 그 뉴스를 펴뜨릴 역할을 할 다른 집단에게 전달하는 것이다. 그리고 연습의 마지막 부분에서는 마지막으로 전달된 내용을 써서 원래의 기사와 비교해 보는 것이다.⁵²⁾

남북한 문화의 긍정적인 유사점들을 학습하기, 북한 주민들의 규범, 가치, 역할에 대해 배우기, 북한 주민들에 대한 통일 이후의 차별을 가정하

52) David Hicks, Education for Peace, 고병현 역, 『평화교육의 이론과 실천』 (서울: 서원, 1993), pp. 92-93.

고, 학생들을 자의적 집단으로 나누어서 자의적 구분에 기초한 차별을 경험해 보게 하기, 자본주의적 경쟁체제에 미숙한 북한 주민들이 사회적으로 무력한 집단이 되는 상황을 고려하면서 그들에게 증가된 기회들을 부여하는 것을 지지하는 글을 적게 하기, 학교에서 일어날 수 있는 차별의 사례들을 극화하기, 북한 주민이 되어보는 역할놀이, 외집단 구성원과의 협약하기, 북한 주민에 대한 낮은 편견적 태도를 가진 학생과 높은 편견적 태도를 가진 학생들간의 토론하기 등의 기술이 적극적으로 활용되어야 한다.

3) 사회교육의 반편견교육

성인을 대상으로 하는 사회교육은 활동형태를 기준으로 준학교형태의 사회교육, 문화시설 중심의 사회교육, 관공서 및 산업체에서의 사회교육, 학원교육, 언론을 통한 사회교육으로 구분된다. 남북한의 언론은 상대집단에 대한 가장 중요한 정보원이었으며 부정적 고정관념 형성의 핵심기반이었다. 따라서 통일 이후 언론은 남북한 주민의 서로에 대한 부정적 고정관념의 해소를 위한 사회교육의 가장 중요한 행위자이다.

독일은 통일 이후 국민정체성을 형성하기 위한 민주시민교육과 정치교육을 시행하고 있지만 통일 이후 재정적인 지원이 축소됨으로써 관련 교육프로그램과 참여자가 감소하고 있다. 특히 동독 주민들은 정치교육보다는 비정치적인 프로그램을 선호하며 동독 기관에서 실시하는 프로그램을 더 선호한다. 이러한 점을 고려할 때 우리의 사회교육에서 이루어지는 반편견교육은 경제, 문화, 역사 등이 중심이 되는 비정치적인 프로그램에 기초하고, 남북한 각 지역별로 프로그램이 개설되고 그 운영은 각 지역 출신의 인사가 담당하고, 대단위 강의보다는 소집단 중심의 토론방식이 적극 활용되고, 영상 자료가 적극적으로 활용될 때 효과적일 것이다.

교육과정에는 분단국가들의 통일과정에서 나타났던 심리적 갈등 사례와 해소사례, 분쟁지역들에서 이질적 집단 구성원들 사이에서 이루어지고 있는 평화교육의 사례들과 영상자료, 우리의 분단과 통일의 역사 속에서 이루어진 인권의 침해 사례가 포함되어야 할 것이다. 이러한 주제들에 대한 학습과정이 토론과 협동학습에 기초하여 이루어질 때 남북한 주민들은 그

과정에서 과거의 역사적 사실에 함축된 민족 간, 민족 내부적 편견과 차별의 역사, 그리고 그것의 교훈 등을 학습할 수 있게 된다. 이러한 학습을 통해 세계시민으로서의 반편견적 사고와 태도를 형성하게 된다.

언론의 반편견교육은 편견의 인지적 변화와 감정적 변화에 초점을 두어야 한다. 먼저, 부정적 고정관념의 해소를 위한 방송물은 남북한 청소년들이 각 지역을 함께 여행하면서 그 지역의 문화적 전통을 이해해가는 기행물, 부정적 고정관념과 불일치하는 정보를 담은 방송물, 편견과 차별에 저항한 삶을 살아온 사람들의 삶을 KBS 2의 ‘인간극장’과 같은 형식으로 진솔하게 보여주는 방송물, 부정적 고정관념과 불일치하는 역할모델을 찾아서 그 삶을 보여주는 방송물, 외국의 편견과 차별문제에 대한 이해를 통해 우리의 편견문제에 대한 인식을 제고하는 ‘Jungle Fever’와 같은 반편견 반영 영화, 상대적으로 차별의 대상이 될 가능성이 높은 북한 주민의 어려움을 공감하는 방송물, 분쟁지역의 평화교육프로그램과 같은 남북한 주민 간 반편견교육과정을 취재하여 주민들이 다름을 이해하고 수용하는 과정들을 보여주는 방송물 등이 있을 수 있다. 이러한 방송에 대한 접근을 통해 주민들은 자신의 편견을 올바르게 인식하고 편견에 저항하는 태도를 형성할 수 있다.

4) 부모교육의 반편견교육

부모교육이란 부모가 배우는 학습자가 되어서 부모역할을 올바르게 배우는 것이다. 부모교육의 궁극적 목표는 부모로 하여금 자녀를 이해하고 돕고 지도하는 데 필요한 지식과 능력, 태도 등을 발달시키도록 도와주는 것이다. 그러므로 부모교육은 시대와 사회의 변화를 고려한 교육이어야 하며, 부모와 자녀관계 뿐 아니라 보다 넓은 인간관계의 향상이라는 거시적 관점에서 이루어져야 한다.⁵³⁾

학교에서 이루어지는 반편견교육은 남북한 청소년들의 부모를 대상으로 한 부모교육 프로그램과 연계되어 실행되어야 한다. 가정교육과 학교교육의 연계는 학교 밖에서 발생할 수 있는 배타와 차별에 기인한 다양한 갈등

53) 정옥분·정순화, 『부모교육』 (서울: 양서원, 2000), pp. 57-60.

등과 문제들을 해결하는 데 도움을 줄 수 있고, 자녀의 관용적 태도 발달을 위한 학습 및 사회화 환경에 필요한 요소들에 기여하며, 부모-교사의 지지를 증진시키는 활동으로 이어져 청소년 편견과 차별 문제에 보다 적극적으로 대응할 수 있다.

특히, 통일 이후 북한 청소년들의 긍정적인 사회관계망 형성을 지원하는 것은 그들의 심리적 적응을 위해 매우 중요하다. 현재 탈북 청소년 가정의 경우 부모들은 자녀양육방법에 대한 이해 부족, 자녀들보다 낮은 남한사회에 대한 이해와 적응도, 남한 학생들의 사고방식이나 놀이문화에 대한 이해 부족, 자녀들의 학업에 대한 과도한 강조, 자녀의 높아지는 자율성에 대응하는 방법의 이해 부족 등으로 갈등을 경험하고 있다. 통일 이후 이러한 갈등은 북한 주민들의 가정에서 보다 빈번하게 발견될 것이다. 그런데, 남한 청소년들의 부모의 경우에도 북한 문화와 청소년에 대한 이해가 결여되어 있음으로 인해 새로운 문화 이해를 할 필요가 있다. 따라서 통일 이후 부모교육 프로그램은 각 지역 청소년 발달의 특성 및 과제, 민주적 부모로서 자녀를 양육하는 방법, 이주한 지역의 청소년 문화의 특성 등을 교육내용으로 문화이해를 높이는 것이 중점이 되어야 할 것이다. 교육방안을 구성할 때 학교교육의 내용을 분석하여 유기적 관련성을 가져야 한다.

VI. 결 론

본 연구는 통일 이후 남북한 주민들이 서로에 대해 가지고 있는 편견으로 인해 나타날 다양한 갈등과 차별 현상을 예상하고 주민들의 편견을 해소하기 위한 교육방안을 제안해 보고자 하는 것을 목적으로 하였다.

남북한 주민들 사이에는 부정적 고정관념과 심리적 거리감이 존재하고 있다. 이러한 편견은 근원적으로 양쪽 주민 모두 상대집단에 대한 정확한 정보를 갖고 있지 못하기 때문이다. 분단 이후 남북한 국가는 체제경쟁과정에서 서로를 외집단으로 타자화시키고 서로를 적대자상으로 설정하여 부정적 사회화를 진행해왔고, 주민들은 사회문화적 학습과정을 통해 편견

을 학습하였다. 특히 교육과 언론은 상대집단에 대한 부정적 이미지를 형성하고 적대감과 불신감을 형성하는데 큰 영향을 미쳤다.

남북한 주민들이 서로에 대해 가진 편견은 통일 이후 상호접촉이 확대되어지는 생활세계에서 구체적인 차별로 나타날 것으로 전망된다. 따라서 통일한국의 주민들은 남북한 주민별로 상이한 심리적 갈등과 정체성 위기를 경험하게 될 것이다. 대부분의 남한 주민들의 경우 북한 국가 또는 체제와 주민을 동일시함으로써 북한 주민을 물개성화하여 그들은 열등하고, 불쌍하며, 공격적이며, 폐쇄적이며, 촌스럽다는 등의 인식을 가지고 있는데, 이는 취업, 동업, 결혼 등에서 차별양상으로 나타날 것이다. 그리고 북한 주민에 대한 무관심과 불신감은 북한 주민의 심리적 갈등과 장애에 대한 지원을 거부하는 결과를 초래할 수 있다. 북한 주민들의 경우 남한 주민들의 특성으로서 이기적이고, 개인주의적이고, 퇴폐적이고, 무책임하다는 특성을 지각하고 있다. 또 근원적으로 불신감을 가지고 있다. 이러한 인식과 감정은 그들로 하여금 남한 주민들과의 접촉과정에서 소외감을 느끼고 자신이 차별의 대상이 되고 있다는 인식을 가지게 할 수 있다. 이는 궁극적으로 통일국가에의 소속감을 거부하게 할 위험성을 가진다.

이러한 점에서 통일 이후 교육은 남북한 주민들간에 존재하는 편견과 차별을 해소하는 반편견교육이어야 한다. 반편견교육은 주민들의 반편견능력을 형성하기 위해 통합적 변화를 추구해야 한다. 인지적인 측면에서는 상대집단에 대한 자신의 부정적 고정관념이나 사회에 존재하는 차별을 정확히 인식할 수 있도록 도와주어야 한다. 감정적인 측면에서는 편견과 차별에 도전하고 그것을 제거하려는 의지를 가지게 하고, 편견의 희생자에 대한 공감능력을 발달시키도록 도와주어야 한다. 행위적인 측면에서는 편견과 차별을 해소하려는 적극적인 행위를 지속적으로 해 나갈 수 있는 습관을 형성하는 것을 도와주어야 한다.

반편견교육 방안은 인지적, 감정적, 행위적 접근으로 구분된다. 인지적 접근은 다양한 기제들을 통해 고정관념과 태도를 변화시키려는 시도들이다. 여기에는 상위의 목표를 가진 공통적 내집단으로 집단 구성원들을 재범주화하는 것과 외집단 구성원들이 개별화된 개인으로 보여지도록 돕는 교차적 역할과 활동들을 통해 집단 구성원들을 탈범주화하는 것이 포함된다.

다. 감정적 접근에는 외집단으로부터의 위협감의 해소, 내집단과 외집단의 성과가 상호의존적인 것임을 보여주는 것, 집단간 사건에 대해 각 개인이 어떤 개인적 책임을 가지고 있음을 강조하는 것 등이 포함된다. 행위적 접근에는 특정 조건하에서의 집단간 접촉, 협동학습 기법, 편견의 대상이 되어보는 구조화된 경험이 포함된다.

통일 이후의 반편견교육은 재범주화, 탈범주화, 상위범주의 활성화, 고정관념 불일치 모델과 정보의 제공, 역할채택과 차별의 경험, 역할 바꾸어 토론하기, 집단간 접촉과 협동학습, 세족식, 포옹하기, 편견 쪽지 태우기 등의 활동 중심의 공감 증진 활동 등의 반편견교육 기법들을 편견의 원인에 따라, 학습자들의 정서적 발달 수준에 따라, 학습집단의 구성에 따라, 교육기관에 따라 창의적으로 활용해야 할 것이다.

가정의 반편견교육은 아동이 가진 편견의 감정적 측면에서의 변화, 반편견 규칙준수를 통한 습관형성, 반편견 반영 도서 활용에 초점을 두어야 한다. 부모는 반편견의 역할모델로서 반응적 접근법, 문학적 접근법, 통합적 접근법을 장기적 계획 속에서 활용해야 한다. 학교에서의 반편견교육은 남북한 청소년들이 서로를 수용하려는 태도를 길러주고 서로에 대한 호의적 감정을 발달시키고 통일국가에의 공동체의식을 형성할 수 있도록 교육해야 한다. 북한학생들의 자발적 참여를 유도하고 공동체의식을 증진시키기 위해서는 직소우와 같은 협동학습과 소집단토론이 효과적일 것이다. 언론의 반편견교육은 편견의 인지적 변화와 감정적 변화에 초점을 두어야 한다. 부정적 고정관념과 불일치하는 정보제공, 사회의 편견과 차별에 저항한 사람들의 삶에 대한 보도, 부정적 고정관념과 불일치하는 역할모델의 삶을 보여주는 보도, 반편견 반영 영화, 분쟁지역의 평화교육 프로그램 및 남북한 주민간 반편견 교육과정에 대한 보도를 통해 주민들의 반편견능력을 제고해야 한다. 부모교육 프로그램은 각 지역 청소년 발달의 특성 및 과제, 민주적 부모로서 자녀를 양육하는 방법, 이주한 지역의 청소년 문화의 특성 등을 교육내용으로 문화이해를 높이는 것이 중점이 되어야 할 것이다. 교육방안을 구성할 때 학교교육의 내용을 분석하여 유기적 관련성을 가져야 한다.

반편견교육은 학습자들의 발달단계, 교육이 진행되는 교육기관, 학습집

단을 형성한 주민의 특성에 따라 차별화되어야 하고 보다 구체적인 프로그램으로 체계화되어야 한다. 그러므로 앞으로 본 연구에서 제시한 반편견 교육의 구성물에 기초하여 보다 체계적인 구체적 프로그램 개발이 이루어져야 할 것이다.

참고 문헌

- 고성호, “통일한국의 사회체제와 사회통합에 관한 연구,” 한국문제연구원 편, 『한반도 통일론: 전망과 과제』, 서울: 건국대학교 출판부, 1997.
- 고수길, “청소년들을 참다운 애국자로 키우기 위한 교양,” 『주체의 나라』 6, 평양: 평양출판사, 1991.
- 교육도서출판, 『공산주의도덕』 고등중학교 3, 평양: 교육도서출판, 1995.
- 교육도서출판, 『공산주의도덕』 고등중학교 4, 평양: 교육도서출판, 1995.
- 구본용·금명자, “남북한의 변화와 청소년의 경험세계,” 『남북한의 변화와 청소년의 도전과제』, 서울: 청소년상담원, 2000.
- 길은배 외 2인, 『남북한 평화공존을 위한 청소년의 사회문화적 동질성 증진방안 연구』, 서울: 통일연구원, 2001.
- 김기태, “북한청소년관련 대중매체 내용분석 연구,” 한국청소년학회, 『남북한 청소년의 삶과 미래』, 서울: 한국청소년학회, 1994.
- 김미숙, “남북한 교과서에 나타난 민족정체성,” 『교육사회학연구』, 2002.
- 김용환, 『관용과 열린사회』, 서울: 철학과 현실사, 1997.
- 김일성, “소년단원들을 주체혁명위업의 후비대로 튼튼히 준비하자,” 조선로동당출판사 편, 『청소년사업과 사회주의로동청년동맹의 임무에 대하여』, 평양: 조선로동당출판사, 1986.
- 김해순, 『통일 이후 동서독 주민들의 갈등과 사회통합-통일교육에의 시사점』, 서울: 통일교육원, 2002.
- 김혜숙, “집단범주에 대한 고정관념, 감정과 편견,” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』 13권 1호, 1999.
- 박선경, “탈북청소년의 학교적응에 관한 연구,” 가톨릭대학교 석사학위 논문, 1998.
- 박영호, 『통일이후 국민통합방안 연구』, 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박재환, “로동신문에 나타난 북한의 남한사회 인식,” 『통일논총』, 17권, 1999.
- 박종철 외, 『북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구』, 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 서재진, 『북한주민들의 가치의식』, 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 송숙진, “반편견교육을 위한 유아의 인종, 장애, 문화에 대한 인식과 태도 조사,” 성신여자 대학교 석사학위논문, 1999.
- 심진섭, 『남북통일과 남북한 주민들에 대한 이미지』, 고려대학교 박사학위 논문,

1995.

안상원 외, 『통일교육정책의 방향에 관한 기초연구』, 서울: 교육부, 1991.

엄경남, 『탈북청소년의 남한사회적응에 관한 연구』, 서울여자대학교 석사학위논문, 2001.

유연재·김혜숙, “‘한집단’ 범주의 점화가 북한사람에 대한 평가에 미치는 영향,” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』, 2000.

윤인진, “남북한 사회통합모델의 새로운 모색,” 『아세아연구』, 2001.

이기영, “탈북청소년의 남한사회적응에 관한 질적 분석,” 『한국청소년연구』, 13권 1호, 2002.

이수정, “북한인에 대한 남녀의 편견 연구,” 『한국심리학회지: 여성』, 4권 1호, 1999.

이우영, “북한의 변화 어떻게 볼 것인가,” 『6.15남북공동선언 이후 북한교육 어떻게 할 것인가』, 서울: 한국교총, 2000.

이훈구 외, 『집단간 갈등과 해소』, 서울: 법문사, 1992.

장창호, “탈북청소년의 적응에 관한 사회사업적 고찰,” 강남대학교 석사학위 논문, 2000.

전경숙, 『동서독 청소년의 통일사회 적응에 관한 연구』, 서울: 한국청소년개발원, 1996.

전우택, “탈북귀순자들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구,” 연세대 통일연구원 학술세미나 발표 논문, 1997.

정옥분·정순화, 『부모교육』, 서울: 양서원, 2000.

정희옥·권오실, 『북한에 관한 청소년 의식 조사』, 서울: 한국청소년개발원, 1997.

조복희·강완숙, “청소년의 북한에 대한 이해, 통일에 대한 태도 및 심리적 거리감과 정보 종류에 따른 통일에 대한 태도의 차이연구,” 『청소년학연구』, 제 5권 3호, 1998.

조은경·전우영, “남한 대학생들의 북한에 대한 고정관념과 통일에 대한 거리감,” 『민족통합의 역사와 과제』, 춘천: 한림대학교 민족통합연구소, 2000.

차재호, “통일한국의 심리적 화합,” 『심리과학』, 2001.

최광선·안상수, “협동과제 수행에서 범주화와 성과정보가 내집단 편파감소에 미치는 영향,” 『한국심리학회지』, 1991.

최현·김지영, “청소년 성격형성과정에 대한 남북한 비교연구,” 한국심리학회 1993년 학술심포지움 발표 논문.

- 함인희 · 한정자, “집단별 통일의식 차이에 관한 연구: 청소년 · 여성 · 386세대를 중심으로,” 『사회과학연구논총』, 5권, 2000.
- 홍영오, “암묵적 편견이 고정관념의 활성화에 미치는 영향,” 연세대학교 석사학위 논문, 2000.
- 『천리마』, 1999년 제9호
- 『천리마』, 2000년 제5호
- Allport, G., *The Nature of Prejudice*, 이원영 역, 『편견의 심리』, 서울: 성원사, 1993.
- Aronson, E. & S. Patnoe, *The Jigsaw Classroom*, New York: Addison-Wesley Longman, 1997.
- Ashmore, R. D. & Del Boca, F. K., “conceptual approaches to stereotypes and stereotyping,” In D. L. in Hamilton Ed., *Cognitive processes in stereotyping and intergroup behavior*, New Jersey: Erlbaum, 1981.
- Derman-Sparks, L. & The A.B.C. Task Force, *Anti-bias Curriculum*, Washington: NAEYC, 1989.
- Hall, N. S., *Creative Resources for the Anti-bias Classroom*, Albany: Delmar Publishers, 1999.
- Hicks, D., Education for Peace, 고병헌 역, 『평화교육의 이론과 실천』, 서울: 서원, 1993.
- Jones, Melinda, *Social Psychology of Prejudice*, New Jersey: Pearson Education, 2002.
- Jones, E. & L. Derman-Sparks, “Meeting the challenges of diversity,” *Young Children*, vol. 47, no. 2, 1992.
- Katz, P. A., “Development of childrens’s racial awareness and intergroup attitudes,” in L. G. Katz ed., *Current Topics in Early Childhood Education 4*, New Jersey: Norwood, 1982.
- Nelson, Todd D., *The Psychology of Prejudice*, Boston: Allyn and Bacon, 2002.
- Oskamp, S. Ed., *Reducing Prejudice and Discrimination*, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2000.
- Pfenig, P., “분단, 정상화 그리고 통일: 독일과 한국의 비교분석,” 아태평화재단 · 프리드리히 나우만재단 공편, 『독일과 한국: 분단에서 통일까지』, 서

울: 아태평화재단, 2000.

Ramsey, P. G., "Multicultural Education in early childhood," *Young Children*, vol. 37, no. 2. 1982.

Stephan, Walter, *Reducing prejudice and stereotyping in Schools*, New York and London: Teachers College, 1999.

김정일 정권의 위기극복을 위한 정치담론과 담론의 정치

배 성 인 (명지대 북한연구소 연구위원)

◆ 논문 요약 ◆

북한은 1980년대 중반 이후 ‘현실사회주의’의 붕괴속에서 주체사상의 변화를 통해 대응하고자 했다. 즉 ‘우리식 사회주의’, ‘조선민족제일주의’ 등의 담론을 통해 위기를 극복하고자 한 것이다. 하지만 그것은 또 다른 통제와 부작용을 초래했고 주민들의 동요를 억제하는 데 한계를 노정했다. 주민들의 가치의식은 변화되고 있고, 주체사상의 잦은 변화에 무관심하거나 선별적으로 수용하는 것으로 판단된다. 김일성 사후에는 붉은기 사상, 강성대국, 선군정치, 과학기술 중시사상 등 지배 담론들을 생산하여 체제위기를 극복하려고 하였다. 이들 담론들은 북한체제의 유지를 위한 대중동원, 경제건설 그리고 사회적 통제와 사상교육을 위해서 기능하였다. 김정일 정권 이후 등장한 많은

담론들을 보면 부강한 사회주의를 만들겠다는 적극적 의미의 담론들이 북한사회를 지배하고 있음을 의미한다. 그렇지만 이들 담론들은 여전히 수령제를 정당화하는 통치담론이라는 점에서 주체사상의 틀 안에 있다. 즉 주체사상에 근원을 둔 하위담론들이다. 그렇지만 북한에서 지배이념의 쇠퇴는 사회경제적 환경변화에 따른 주체사상의 긴장현상과 관련이 있다. 또한 지배이념의 통제력 쇠퇴는 주체사상의 이론적 변화와도 무관하지 않다. 주체사상의 변화가 장기적으로는 주체사상의 통제력을 떨어뜨릴 수도 있다. 계속되는 주체사상의 변화가 포괄하지 못하는 부문을 누적시키고, 이는 과거에 비해 지배이념으로서의 상대적 왜소화를 가져올 가능성이 크다.

I. 머리말

북한에게 있어서 1998년은 상당히 의미 있는 해이다. 그것은 1994년 김일성 사망 이후 극도로 심화되는 체제위기를 완화시키고 김정일 정권이 공식적으로 출범하였기 때문이다. 2000년 이후에는 김정일 정권의 안정

성이 점차 부각되어 현재에 이르렀다. 김정일은 당과 군, 그리고 정부의 고위엘리트들을 바탕으로 실질적인 권력승계작업을 완료함으로써 표면적으로는 어느 정도 정권적 안정성을 유지하고 있는 것처럼 보인다. 이런 점에서 북한은 체제위기가 심화되면서도 정권의 안정성이 유지되고 있는 수수께끼의 나라임에 틀림없다. 그 동안 심각한 식량난과 경제난에도 불구하고 북한체제가 유지될 수 있는 것은 지난 50여년 동안 이른바 주체사상에 기초한 유일지배체제를 건설과 주민들에 대한 사상 통제 때문이다.

그렇다고 북한의 체제위기가 사라진 것은 아니다. 여전히 경제난과 식량난은 남한과 국제사회의 지원 없이는 해결이 불가능한 상태이고 오히려 핵 문제로 인해 새로운 위기를 맞이하고 있다. 물론 부시 행정부의 등장이 북-미 관계의 갈등 뿐만 아니라 한반도에 새로운 위기를 조성한 결정적 요인임에는 틀림없다. 현재 부시 행정부는 북한의 핵 문제를 명분과 구실로 패권주의정책과 핵선제공격전략, MD계획 등을 추진하려고 한다.

이처럼 북한의 위기는 경제난 식량난 등이 지속적으로 전개되면서 핵문제로 인해 새로운 양상으로 진행되고 있다. 더불어 탈북자들의 증가와 주민들의 사상적 이완을 방지하고자 새로운 담론들을 등장시켜 사상적 교육적 방법으로 위기를 극복하고자 노력하고 있다. 즉 북한의 체제위기는 경제위기에서 시작되어 정치적 위기와 이데올로기적 위기로 이어진 것이다. 최악의 상황에서는 벗어났지만 위기수준이 지속적으로 증가하고 있다는 점에서 북한체제는 불안정하고 부분적으로 위기단계에 머물러 있다.

‘현실사회주의’의 붕괴속에서 ‘우리식 사회주의’를 유지하며 경제회복을 꾀한다는 것이 그들의 숙명과제인 것이다. 1998년 북한이 내세운 강성대국과 선군정치는 외부세계에의 적응보다는 체제수호를 선택했음을 보여준다. 그러나 남북정상회담을 수용함으로써 냉전과 전시체제의 해소라는 대북포용정책을 적극적으로 수용한 것으로 보여졌다. 즉 북한은 여전히 현상고수와 현상 타파의 갈림길에서 아직도 일관된 입장을 정하지 못하고 있는 것으로 보여진다.

현재의 ‘사회주의 진영’이 존재하지 않는 상황에서 세계시장경제체제로 진입하지 않고 살아남는다는 것은 상당히 어려운 일이다. 그렇다고 북한의 체제위기가 당장 붕괴로 이어질 것 같지는 않다. 1995년이래 미국이 기

대하고 예측했던 북한체제의 와해는 실현되지 않았으며 이것이 임박하였다는 아무런 증거는 없다. 물론 식량난, 내부적 자원의 총체적 고갈, 배급체제의 붕괴 그리고 중앙통제의 이완과 북한주민의 지리적 이동의 활성화 등의 위기가 지속되어온 것은 틀림없다. 그렇다고 이것이 전면적 북한체제의 동요와 궁극적으로 내부로부터의 자생적 변화의 가능성까지를 내포하는 현상으로 단정지을 수는 없다.

그 동안 북한체제의 위기로인에 대하여 과대평가한 측면이 많았다. 주관적인 관점에서 평가가 이루어졌으며, 다분히 체제붕괴를 유도하는 방향으로 연구가 수행되기도 하였다. 또한 북한연구가 현상적인 측면에 치중하다 보니 많은 연구성과들이 있음에도 불구하고 지속적이고 심층적이지 못한 문제점도 있다.

그런 의미에서 본 연구는 김정일 정권이 어려운 상황에서도 나름대로 체제를 유지할 수 있었던 요인을 담론 중심으로 살펴보고자 한다. 북한은 1980년대 중반 이후 ‘현실사회주의’의 붕괴속에서 주체사상의 변화를 통해 대응하고자 했다. 즉 ‘우리식 사회주의’, ‘조선민족제일주의’ 등의 담론을 통해 위기를 극복하고자 한 것이다. 하지만 그것은 또 다른 통제와 부작용을 초래했고 주민들의 동요를 억제하는 데 한계를 노정했다. 주민들의 가치의식은 변화되고 있고, 주체사상의 잦은 변화에 무관심하거나 선별적으로 수용하는 것으로 판단된다. 김일성 사후에는 붉은기 사상, 강성대국, 선군정치, 제2의 천리마대진군, 과학기술 중시사상 등 지배 담론들을 생산하여 체제위기를 극복하려고 하였다. 이렇게 많은 담론들의 등장은 지배 이념으로서 주체사상의 통제력 쇠퇴를 의미한다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 김정일 정권 시기 담론정치의 구성과 변화를 분석하고자 한다. 즉 위기에 대한 대응양식으로서 담론들이 어떠한 역할을 했는지 고찰하고 그 한계와 변화가능성을 전망해 보고자 한다.

II. 이론적 틀

1. 담론과 담론의 정치

담론은 대화를 기본으로 하며 담화나 논의를 뜻한다. 그리고 이런 담론은 그 성격상 사회적이다. 즉 담론은 사회적 실체인 현실을 구성하는 것이다.¹⁾ 현대 담론이론에서 다루어지는 ‘담론’은 그것과 관련된 제도와 그 담론이 유래하고 화자를 특징짓는 어떤 ‘입장’으로 규정될 수 있다. 따라서 ‘의미의 사회적 생산이 일어나도록 하는’ 모든 제도적인 실천이나 기술도 담론의 일부로 간주할 수 있다. 그리고 담론의 개념을 지나치게 넓게 확장시킨 것으로 볼 수도 있지만 담론을 ‘이데올로기’ 실천이라는 국면에서 벌어지는 의미의 언어적, 비언어적 구성으로 간주할 수도 있다.²⁾

일상에서 행해지는 발언의 의미는 그 발언이 수행하는 언어행위와 이에 관한 화자의 의도를 따로 떼어 생각할 수 없다. 저술이라는 것도 결국은 언어행위의 한 형태이므로 저술의 원래적 의미를 밝힌다는 것은 그 저술의 언어행위, 곧 저자가 이를 통해서 무엇을 하려 했고 무엇을 성취했는가 하는 것을 밝히는 것이다. 물론 저술의 언어행위는 그 발언의 언어적 의미뿐만이 아닌, 발언을 둘러싼 어떤 ‘상황’을 고려하지 않으면 안 된다.³⁾ 여기에는 좁은 의미의 문법뿐만이 아니라 언어의 사용을 둘러싼 사회적 신념과 가치체계 등이 포함된다.

그러나 언어의 요소가 이처럼 중요하다고는 하지만 언어가 콘텍스트의 전부는 물론 아니다. 콘텍스트는 한두 개의 요소만으로 제한되어서는 안 되며 저술의 원래의 의미를 알기 위해 살펴보아야 하는 모든 요소들, 가장 일반적으로 말해서 “한 사회의 여러 특징들”을 모두 포함한다. 각 사회에

1) Terence Ball, “In the Shadow of Babel : The ‘Scientific’ Reconstruction of Political Discourse,” Bhikhu Parekh & Thomas, *Political Discourse* (Sage Publications Inc, 1987).

2) 다이안 맥도넬 지음, 임상훈 옮김, 『담론이란 무엇인가』 (한울, 1992), pp. 11-14.

3) 넓은 의미에서 우리는 이를 발언의 콘텍스트(context)라 부른다. 콘텍스트는 정치사상사의 역사적 연구방법에서 핵심적인 중요성을 가지는 단어이다.

는 이 같은 독특한 정치언어의 체계뿐 아니라 그것이 정치언어로서 기능하는 방식에 대해서도 사회구성원들간의 묵시적·전통적 합의가 존재한다. 이러한 측면에서 한 사회에는 정치적 담론의 세계와 그 안에서 우리의 역할을 규정하는 하나의 우세한 언어 구조가 존재한다. 그것은 우리의 동의여부와는 상관없이 없고 그래서 자주 억압적이다.

그런 의미에서 담론의 정치란 지배계급에 의한 ‘언어를 통한’ 지배가 이루어지는 것을 말한다. 즉 여기서 말하는 담론의 정치란, 집권세력을 비롯한 지배블럭이 자신들의 이해를 통합하고 사회구성원으로부터 지지와 정당성을 확보하기 위해 정치적 상징과 가치체계를 생산하는 과정뿐만 아니라, 이에 대한 대중과 반대세력의 대응을 포괄하는 동태적 과정 전체를 가리킨다.⁴⁾

2. 담론, 이데올로기 그리고 정치담론

한편 담론은 이데올로기의 특수한 형식 중의 하나이며 이데올로기의 투쟁에 의하여 담론의 의미는 담론의 ‘외부’에서 형성된다. 단어의 의미는 그 자체로 존재하는 것이 아니며 투쟁을 벌이는 ‘입장’과 그것과 관련된 ‘제도’(이데올로기적 제도)에 따라 변화한다. 단어 자체보다도 ‘담론과정’과 관련된 단어들의 배열, 조합이 더 중요하다. 이러한 관점은 ‘과학의 중립성’에 대한 신화를 해체한다. ‘입장’들과 관련되지 않은 ‘순수한’ 형태의 과학 담론은 존재하지 않는다. 안정된 과학담론은 없는 것이다. 결론적으로 모든 담론은 이데올로기적 입장을 취하며, 어떤 것도 중립적이지 않다.⁵⁾

이데올로기는 물질적 토대를 가지고 있으며 담론들은 그 이데올로기 영역의 일부분이며 이데올로기는 종속관계의 실천이라고 말할 수 있다. 그리고 이데올로기는 스스로 존재할 수 없으며 생산관계에 뿌리를 둔 계급투쟁과 관련된 국가 제도와 장치들의 투쟁을 통한 대립관계에서 생성된다. 담론은 이데올로기적 종속의 직접적 도구가 된다. 하지만 다른 기능도 가

4) 강명구·박상훈, “정치적 상징과 담론의 정치: ‘신한국’에서 ‘세계화’까지,” 『한국사회학』 제31집 봄호(한국사회학회, 1997), p. 125.

5) 다이안 맥도넬 지음, 임상훈 옮김, 앞의 책, pp. 57-74 참조.

진다. 그것은 담론이 ‘규율’과 같은 실천적 이데올로기를 뒷받침해주는 이론적 이데올로기의 기능을 하는 것이다. 한 마디로 실천 이데올로기(‘규율’과 같은)는 이론 이데올로기에 형식과 한계를 부여하고 이론 이데올로기는 실천 이데올로기를 정당화하는 것이다.

일상생활에서 정치담론은 정치가의 공식적인 담화, 즉 연설이나 논설에서 나타나는 논의 또는 정치영역에서 전개되는 특정주제에 대한 논의를 지칭한다. 정치담론 또는 통치담론은 레토릭의 차원을 넘어서 특정 정치체제에 대한 권위를 부여하고 권력 및 자원의 분배 양식을 정당화하는데 있어서 핵심적인 매개역할을 담당한다. 그리고 정치권력은 특정 담론을 생산하고 유지하며, 이를 통해 이데올로기적 지배를 확고히 한다. 이러한 맥락에서 통치담론은 이데올로기를 구체적으로 현존하게 하는 매개체이며 그 자체로 이데올로기적 속성을 지닌다.⁶⁾

따라서 체제의 권력당국자들은 어떤 결정을 내리고 집행하든 그것이 폭력과 강제의 공포로 인한 것이기보다는 도덕적으로 옳고 적절한 것이라는 신념을 끌어낼 수 있어야 한다. 이러한 이유로 권력을 장악한 지도자는 언어를 통해 말을 통한 정당화 작업을 시도하며 담론의 정치가 행해진다. 즉 정치담론은 권력이 기본적으로 함축하고 있는 것을 철저히 숨기면서, 동의나 요청에 의한 합리적으로 방식으로 권력을 정당화하는데서 이데올로기적 성격을 갖는다.

알튀세(L. Althusser)는 인간은 단지 이데올로기 안에서만 주체로서 존재한다고 주장한다. 인간은 이데올로기를 벗어날 수 없으며 인간의 의식은 가상의 종속 형식 아래서 형성된다는 것이다. 일상적 실천을 하는 이데올로기 장치들 안에서 스스로에게 생각하도록 주어진 신념에 따라 행동하며, 특수한 개인이 된다. ‘이데올로기는 개인을 주체로 호출한다.’⁷⁾ 그러나 개인은 이에 대해 동일화(동의, 순종), 반동일화(저항), 비동일화⁸⁾(편승하는 동시에 저항하는)의 길을 갈 수 있다.⁹⁾

6) 정성장·백학순, 『김정일 정권의 생존전략』 (세종연구소, 2003), p. 27.

7) 이 명제의 한계는 동일화만을 강조하고 있다는 것이다.

8) 폐쇄가 사용한 개념이다.

9) 다이안 맥도넬 지음, 임상훈 옮김, 앞의 책, pp. 50-54.

따라서 자연히 담론은 첫째, 지배담론에 대한 투쟁의 수단(저항의 담론)으로 생성되든지, 둘째, 지배담론의 통제, 지배와 제한 속에서 생성된다는 논리가 성립된다. 푸코(M. Foucault)는 더 나아가 어떤 지배적인 통제들이 지배 담론에 반대하는 저항적인 담론들의 보급에 대해서조차 지배권을 행사하고 있다고 보았다. 예를 들어 담론의 보급을 통제하는 저작권은 부르주아 재산권에 의해 제한 받는 것이다.¹⁰⁾

그래서 담론은 지배담론과 그 밖의 담론, 즉 비지배담론으로 구분된다. 권력과 관련하여 정치적 또는 정치학적 관심의 대상이 되는 담론은 지배담론이다. 그것은 지배담론이 사회 구성원 또는 피지배자들에 대한 종속화의 효과를 갖기 때문이다.¹¹⁾

푸코, 알튀세 등이 담론에 관심을 갖는 것은 지배질서의 재생산이 폭력뿐 아니라 이데올로기를 통해서 이루어진다는 점을 규명했다는 점에서 상당히 긍정적이다. 그러나 거기서 더 나아가 지배재생산이 담론, 이데올로기를 통해서만 이루어지는 것처럼 지나치게 강조하는 경향도 있다.

III. 북한체제의 위기와 담론의 등장

1. 북한체제 위기의 원인

북한의 체제 위기는 이미 알려진 바와 같이 장기적인 경제침체의 형태로 나타나기 시작하여 현재에 이르렀는데, 북한 경제의 실패는 일시적인 현상이 아니라 기존의 사회주의체제가 공통적으로 안고 있는 구조적인 문제에서 비롯된다는 점에서 체제위기의 심각성이 있다고 하겠다. 1980년대 이후 장기적인 경제침체에서 벗어나지 못한 북한체제의 구조적 위기는 1989년의 소련과 동구권 몰락이 그 시발점이다. 대외무역체제의 붕괴는 에너지와 같은 북한이 해외에 의존하고 있었던 주요 물자의 공급격감을 초래하였고 이는 다시 관료적 배급에 의존하는 북한의 관리생산체제에 급

10) 위의 책, p. 116.

11) 김도중, “남북정상회담과 국내 정치: 과제와 전망,” 『통일경제』 통권 제72호 (현대경제연구원, 2000.12), p. 77.

작스러운 배급부족 현상을 초래하게 된다. 총체적 공급부족 현상은 배급제도의 기능상실도 유발했다.

1993년에 들어서면서 북한은 제3차 7개년 계획(1987-1993)의 실패를 이례적으로 자인했다. 이에 북한은 식량 및 소비재 부족, 외환 및 에너지 부족현상을 유발했고 북한 당국은 이를 극복할 방법으로 완충기를 설정했다. 그러나 완충기도 3년 정도 생각하였던 것이 4년으로 연장되어 북한경제의 어려움을 단적으로 보여 주었다. 북한 당국은 완충기 동안 경제구조 조정을 위해 농업 제일주의, 경공업 제일주의, 무역 제일주의라는 ‘3대 제일주의’를 기본전략으로 하는 정책방향을 제시하였다. 이는 식량난과 소비재 부족, 외환부족이 정상적인 경제발전을 할 수 없을 정도의 위험상황이라는 것을 반증해주는 것이다.

더욱이 연이어 발생한 수해와 같은 자연재해에 의한 식량생산의 급감이 파국의 깊이를 더하게 하였다. 1994년 7월 8일 김일성의 갑작스런 사망으로 인한 충격과 허탈감이 확대되는 상황에서, 1995-96년 두 해에 걸친 미증유의 수재로 인한 식량난은 계획경제의 붕괴를 가져왔다. 또한 경제적 타격이 겹쳐 최악의 기아 국가로 전락한 북한의 위기상황은 곧바로 체제 붕괴로까지 이어질 듯 했다.

북한의 식량난은 본질적으로 총량의 부족이나 가용량에 대한 지역·계층간의 분배불균등이 문제를 더욱 심화시켰다. 지역간 차는 정치적 우선순위의 차원에서 평양권과 지방의 분배 우선 순위가 다를 수 있으며, 국제사회의 지원식량을 배분하는 과정에서 수송수단의 미비로 오지나 변경지역에 분배가 미흡하게 이루어 질 수 있다. 또한 직업이나 계층의 차이에 따라 식량난의 수준이 다르게 나타나고 있다. 특히 암시장에서 식량을 구매할 수 있는 계층(당 간부, 무역 혹은 자재일꾼, 계산에 밝은 일부 노동자)과 그렇지 못한 계층간에 차이가 발생하고 있다.¹²⁾ 더욱이 식량배급체계가 정상적으로 작동하지 못하는 데 따라 식량배급 관리들의 부패, 주민들의 식량도취, 협동농장의 은닉 등 각종 부패와 비리가 횡행함으로써 식량난이 더욱 가중되었다.¹³⁾ 북한의 식량난은 전반적인 북한 경제위기와

12) 김연철, “북한의 식량수급 현황과 농업정책 전망,” 『통일문제연구』, 통권 제 31호(평화문제연구소 99년 상반기, 1999), pp. 10-11.

농업생산의 부진을 단적으로 드러낸 것이다.

북한 식량난에 일조한 공업생산의 위축은 북한경제가 풀어야 할 지상과제인데 이는 우선 에너지원의 확보, 공급 없이는 사실 불가능하다. 북한경제의 위기는 에너지난에서도 극명하게 나타난다. 북한은 자력갱생 원칙에 따라 에너지원을 석탄이나 수력 등 국내부존자원에만 의존하여 에너지의 해외의존도를 최소화하였으며, 심지어는 공업에서도 화학공업은 석탄을 원료로 하는 석탄화학공업 중심의 공업체계를 구축하였다. 그러나 이는 1980년대 이후 석탄생산의 부진으로 에너지난을 야기하고 나아가 산업생산 전반에 엄청난 타격을 주었다. 이러한 북한의 에너지난은 1990년대 들어 소련방의 해체와 경제난 그리고 중국의 대북 원유공급 방식의 전환으로 더욱 악화하였다. 즉 과거 구소련과 중국은 북한에 대해 국제시세에 훨씬 못미치는 가격으로 현금결제가 아닌 구상무역(Barter Trade) 형태로 원유를 제공하여 왔다. 그러나 소련과 중국은 그들의 경제적 필요에 따라 국제시세에다 경화결제를 북한에 요구하여 원유의 해외도입이 어려워지고 있다.¹⁴⁾

북한은 사회주의체제 수립 후 외연적 경제성장전략에 따른 경제발전을 추구해 왔다. 외연적 경제성장전략이란 생산성 증대보다는 생산요소를 대규모로 투입하여 성장을 이룩하고자 하는 양적인 성장전략으로서 후진 경제가 대개 공업화 초기 급속한 자본축적을 위해 추구하는 전략이다. 이 전략은 노동의 한계생산성이 거의 제로에 가까운 전통적 농업경제에서 공업화를 이룩해 나가하고자 할 때 상당한 기간동안 유효성을 발휘한다. 그러나

-
- 13) 김경량 외, “북한 농업 실태와 남북한 농업통합의 과제,” 『김정일 시대의 북한체제와 발전 전망』 (성균관대 한국산업연구소 심포지움 자료, 1997. 11); 김찬규, “북한의 식량부족이 사회에 미치는 영향,” 『북한조사연구』, 제1권 1호(북한문제조사연구소, 1997); 김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호(민족통일연구원, 1998); 박경서, “북녘의 식량난과 그 실상,” 『통일시론』, 통권 제2호(청평문화재단, 1999) 참조.
- 14) 박주식, “북한의 급변사태와 한국의 경제적 대응방안,” 『평화연구』 제6호(고려대학교 평화연구소, 1997), pp. 173-174. 가용 원유량의 축소가 북한이 당장 해결해야 할 얼마나 어려운 문제인가는 1994년 북미 핵협상에서 북한이 우선적으로 중유제공을 요구한데서도 잘 나타나고 있다.

외연적 성장 자체는 어느 일정시기가 지나 생산성 증대 및 기술진보에 의존하는 내포적 성장과정이 병행되지 않으면 제약을 받게 되어 있다.¹⁵⁾ 북한도 초기 산업화에는 효율적인 성공을 보였고, 높은 수준의 사회통합 능력을 자랑하였지만, 선진 사회주의 국가가 겪은 문제점을 극복하지 못하였다. 게다가 남한과의 대치상황에 따라 과도한 국방비 지출이 불가피하였고, 미국을 중심으로 자본주의 진영의 배제전략의 강도도 상대적으로 높았다고 볼 수 있다.

2. 위기의 지속성과 변화

1) 위기의 지속성

북한은 노동당을 중심으로 한 각종 사회통제 메카니즘과 이데올로기적 동원을 통해 북한 사회를 철저히 통제해 왔다. 이러한 사회통제 정책이 산업화 이후의 주민들의 기대욕구를 충족시키지 못하였으며, 북한주민들의 인간다운 삶을 영위하는 데 기여하지 못하였다. 특히 불균형적인 계획경제는 주민들의 일상 소비재는 상품의 공급체계를 마비시키고 나아가 경제적 위기를 맞게 되었다. 사회주의 사회에서 공급이 부족할수록 사회적 일탈행위가 확대되는 것이 일반적이다. 북한에서는 식량난이 악화되면서 기존의 사회통제력이 현저하게 약화되고 있는 현상이 나타나고 있다. 사회통제력이 약화되면 체제가 이완되는 현상이 확산된다. 즉 경제난으로 인해 최소한의 생계 보장이 위협받는 상태에서 주민들 사이에 체제에 대한 부정적인 의식이 발생하고 전반적인 사회 통제를 이완시키고 있는 것이다.

특히 체제이완 현상으로는 가장 대표적인 것은 개인송배체제의 동요이다. 북한주민들의 수령에 대한 송배는 물질적 삶이 보장될 때 제대로 작동하는데, 그렇지 못하면 흔들릴 수밖에 없는 것이다. 또한 북한주민들의 유동성 증가와 조직생활의 이완이 국가기구의 사회통제 기능을 약화시키고 있다. 그리고 국가에 대한 정체성의 약화라는 모습으로 나타난다.¹⁶⁾ 이와

15) 양문수, “북한 경제개발의 역사적 구조,” 『북한연구학회보』, 제4권 제2호(북한연구학회, 2000), p. 162.

함께 각종 사회범죄의 증가와 부패확산, 그리고 배금사상의 만연에서도 찾아진다. 뿐만 아니라 북한 주민들의 개인 소유권에 대한 강한 집착과 시민들의 법 질서 의식의 약화에서도 찾아볼 수 있다. 게다가 노동 의욕의 감퇴와 기존의 노동 윤리의 변질에서도 나타나고 있다.

국가차원에서 주민통제수단이었던 배급제도 및 정보통제수단이 약화되고 있고, 개인의 이익과 가치를 실현시키지 못함으로써 민심이반, 탈북자, 암시장 및 제2경제, 부정부패, 범죄 등 사회일탈현상이 급속히 증가하고 있다. 군부에서까지 일탈현상이 발생하고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 경제침체를 해소하고 외화획득을 목적으로 부분적인 개혁 개방정책은 외부세계의 정보와 자본주의 문화의 유입을 가져왔으며, 이는 북한주민들의 사적 자율화 의식을 증대시키는 결과를 가져왔다. 물론 이러한 일탈현상들이 반드시 체제의 위기를 가져오거나 지속시키는 것은 아니다. 체제저항적인 측면도 있지만 물질주의적 실용주의에 가깝다고 볼 수 있다. 최근에는 이러한 일탈현상들이 부분적으로 완화되기는 하였지만 체제변화를 지향하는 새로운 흐름을 거역하기 힘든 상황이다. 결국 북한주민들에 대한 기대에 부응하지 못하면 체제의 위기는 가속화 될 것이다.

<표 1> 북한의 주요 경제 지표

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
명목GNI/ 조원(억달러)	17.0 (212)	17.2 (223)	17.3 (214)	16.8 (177)	17.6 (126)	18.7 (158)	19.0 (168)	20.3 (157)	21.3 (170)
1인당GNI/ 만원(달러)	79.7 (992)	79.7 (1,034)	79.6 (989)	77.1 (811)	80.2 (573)	84.9 (714)	85.6 (757)	91.2 (706)	95.4 (762)
경제성장률(%)	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7	1.2
무역총액 (억달러)	21.1	20.5	19.8	21.8	14.4	14.8	19.7	22.7	22.6
수 출	8.4	7.4	7.3	9.1	5.6	5.2	5.6	6.5	7.3
수 입	12.7	13.1	12.5	12.7	8.8	9.6	14.1	16.2	15.3

자료: 한국은행, 남북한의 주요경제지표 비교(<http://www.bok.or.kr> 2003. 11. 20 검색)

- 16) 국가관에도 변화가 나타나 사회주의 체제에 대한 신념이 점차 희박해지고 무사안일 또는 보신주의가 만연해 ‘우선 나부터 살고보자’는 풍조가 번지기 시작했다. 이 무렵 등장한 ‘우리식대로 살자’ ‘당이 결심하면 우리는 한다’ 등 각종 구호는 이를 역설적으로 보여주는 대목이다.

<표 1>에서 보듯이 완충기 동안 북한의 경제성장률은 1994년의 -2.1%에서 1997년 -6.3%에 이르기까지 심각한 후퇴를 하였다. 완충기는 북한에서 그 동안 표출되지 않았던 사회주의 계획경제의 문제점이 전면에 등장하기 시작하였다. 이 시기 북한의 계획경제 부문은 심각하게 위축되었고, 지하 암시장의 등장, 탈북자의 증가 등 체제 위기요인이 극대화되어 나타나기 시작했다. 식량배급체제는 1995년부터 붕괴되어 평안북도와 함경남북도 등 평양에서 먼 지역부터 먼저 배급이 끊겼다. 이 때문에 평양과 그 외 지역의 지역적 격차는 더욱 심해졌다.

이 시기는 가장 어려운 시기로서, 이른바 ‘고난의 행군’이라고 불렸다. 이 시기에 북한 경제는 지속적으로 마이너스 성장을 했으며, 공장 가동율도 20-30%로 하락하여 사실상 중앙계획체제가 붕괴한 것으로 볼 수 있다. 또한 농업과 경공업의 부진으로 인하여 국가가 주민에게 식량과 소비재를 공급할 수 없게 됨에 따라, 국가배급제가 사실상 붕괴했다. 이와 함께 2차 경제가 급속하게 성장했다.

그러나 1998년 하반기부터 극심한 경제적 위기를 벗어난 것으로 보인다. 1997년 10월 8일 김정일의 노동당 총비서 취임, 1998년 강성대국 건설 주장과 헌법을 개정하는 등 북한의 정책 노선에 일련의 변화가 나타났다. 물론 1998년의 경제성장이 전년도에 비해 다소 완화되었지만, 이는 국제사회의 원조와 식량지원 등으로 완화된 것이지 북한 경제의 활력 때문은 아니다. 하지만 1999년 이후부터는 경제상황이 호전되어 플러스의 성장률을 보여주고 있다. 이때부터 모든 부문에서 생산을 정상화하고, 경제사업에서 실리 보장을 강조하고, 중앙집권적 통일적 지도를 더욱 강화하는 노력을 기울였다. 1999년 4월의 인민경제계획법, 2000년 1월과 9월의 연합기업소 체제의 개편 및 복구시도, 2000년 후반기의 “새로운 국가예산 수납체계”, 2002년 7.1 ‘경제관리개선’ 등에서 구체적 정책으로 나타났다.¹⁷⁾

북한측의 노력 및 조치와 함께, 국제적 대북 지원 증대 등의 요인으로

17) 박형중, “부분개혁체제의 출범, 난파와 복구: 1980년대 중반부터 2000년대 초반까지의 북한경제,” 『북한 60년의 재조명: 경제분야를 중심으로』 (제4회 고려대학교 북한학연구소 정기세미나, 2002.11.8) 참조.

인해 1998년 이후 북한의 경제난과 식량난은 다소 완화되었으며, 일상생활은 다소간 정상화되고 있다. 하지만 만성적인 외화부족, 에너지 부족, 식량부족 등의 핵심적인 경제문제는 남아있어 여전히 경제위기 문제는 북한체제 안정의 가장 중요한 변인이 될 것이다.

2) 위기의 변화: 새로운 위기의 등장

1999년을 기점으로 북한 경제가 호전되어 다소 나아졌지만, 이는 일시적인 현상이므로 언제든지 위기가 표출될 가능성이 높은 것이 현실이다. 더욱이 2002년 10월 촉발된 ‘핵’ 문제로 인해 새로운 위기가 북한 뿐만 아니라 한반도 전역에 조성되고 있다. 이른바 ‘2003년 위기설’이 등장한 것이다.

이후 미국은 대북중유지원 중단,¹⁸⁾ 대화 중단 선언, 중국·러시아를 통한 압력 강화 등 외교적으로 맞서 왔으며, 이에 대해 북한은 영변 핵시설 재가동 선언, 국제원자력기구(IAEA)의 봉인 제거, IAEA 사찰단 추방 등 계속해서 미국에 대한 압박 수위를 높여오다 2003년 1월 10일 NPT를 탈퇴하기에 이르렀다. 결국 2003년 4월 베이징 3자 회담과 8월 27-29일의 베이징 6자 회담을 통해 평화적인 방법으로 문제를 해결할 가능성을 높여줬다.

이러한 위기의 근원은 북-미간의 인식차이가 크기 때문이다. 북한은 기본적으로 미국을 불신하고 있으며 두려워하고 있다. 미국이 북한에 대해 무력을 사용할 것이라는 우려를 심히 하고 있다. 반면 미국은 부시 행정부가 출범한 후 북한에 대한 입장을 적대정책으로 새로 정립하는 가운데, 북한을 ‘악의 축’으로 분류하고 핵태세검토보고서를 통해 ‘선제 공격론’까지 제시하면서 북한을 기본적으로 불신하는 자세를 보이고 있다. 이러한 이유로 한반도에 역사적인 6.15정상회담의 평화모멘텀이 지속되지 못하고 있다. 2002년 9월 20일에 백악관에 의해서 공개된 미국의 ‘국가안보전략’ 보고서는 북한을 이라크와 함께 대표적인 ‘악의 축’이며 ‘불량 국가(rogue

18) 그 동안 북한은 대북 중유지원 중단 조치로 전력공급이 제대로 이루어지지 않아 각종 공장의 생산라인이 중단되고 있고, 식량생산에 차질을 빚고 있다.

state)’로 지목하고 이들에 대한 미국의 방침을 ‘부시 독트린’으로 천명하였다. 부시 독트린에 의하면 필요한 경우에 미국은 무력 사용을 포함한 독자적인 선제조치를 취할 것이라고 예고함으로써 북한과 한반도에 다시 초점이 집중된 것이다.¹⁹⁾

2002년 8월 부시는 “김정일을 증오한다”고 말하기도 했다. 또한 지난 2003년 4월 22일 베이징 3자 회담이 개최되기 직전에는 ‘김정일 정권 축출’이라는 내용의 럽즈펠드 장관의 메모가 보도되었다. 이러한 것들이 북한에 대한 그들의 기본적인 인식이다. 힘을 앞세운 미국이 김정일 정권의 교체를 목표로 위기를 부추기고 있다고 볼 수 있다.

3. 북한에서 정치담론의 등장과 전개

북한은 스탈린체제나 히틀러의 독일 같이 폭력이나 테러보다는 선전·선동 등 설득을 통한 지배양식을 보여왔다. 주체사상을 내세우면서 다양한(규범적·강제적·물질적) 수단을 사용하여 인적·물적 자원을 동원함으로써 정치적 목표를 추구하고 정치체의 권력유지, 확대를 도모하였다.

실제로 김일성은 집권초기부터 대중동원과 관련하여 담론정치가 갖는 중요성에 주목하여 혁명과 대중동원이라는 목적에 부합되게 대중설득정책을 발전시켜 왔다. 북한에서 당사업의 기본으로 규정하고 있는 ‘정치사업’이란 바로 “설복과 교양”의 방법으로 “전인민을 하나의 사상으로 무장시켜 당과 수령의 주위에 집결시켜 당의 정책을 관철시키도록 하는 조직정치사업”을 의미하고 있다. 즉 북한에서는 대중설득의 노력들이 중요한 당의 사업으로 조직적으로 행해져 왔다.²⁰⁾

북한에서는 북한사회의 규범적 어휘를 구성하고 있는 사회주의와 민족주의를 통해 정치담론의 정당성의 근거를 마련하려고 했다. 다시 말해 북한체제의 정당성과 신뢰성을 보장할 수 있는 핵심규범으로써의 사회주의와 민족주의는 북한당국이 대중에게 호소할 수 있는 논리적 기반이었다. 남한이 근대화 담론과 민족주의 담론을 결합하여 대중에게 호소함으로써

19) 『중앙일보』, 2002년 9월 23일.

20) 전미영, 『김일성의 말, 그 대중설득의 전략』 (책세상, 2001), pp. 20-21.

동원체제를 형성하였다면, 북한은 사회주의와 민족주의를 통해 대중에게 호소하였다.

북한의 가장 핵심적인 정치담론인 주체사상도 계급투쟁과 프롤레타리아 독재체제를 통한 공산주의의 실현을 핵심으로 하는 사회주의담론과 ‘자주성’과 ‘주체’를 핵심개념으로 한 민족주의 담론의 결합으로 이해할 수 있다.²¹⁾

초창기 주체사상은 사대주의나 교조주의에 대한 안티테제로서 제시되어 내재적 주체성확보나 대외적 대응논리로서의 성격을 띠고 있었다. 이 당시는 주체사상이 맑스-레닌주의를 조선혁명에 창조적으로 적용한 혁명사상으로 제시되었다. 그러나 1960년대 후반에 들어서 김일성 유일체제의 통치담론으로 굴절되었다. 주체사상은 무엇보다 북한체제 내에서 김일성과 김정일 우상화에 기여해 왔고, 국가신앙적 차원의 정통성 확보와 체제유지 기능을 수행해 왔다. 특히 김일성과 김정일의 권력체제가 확고히 유지되도록 하는 데 크게 기여해 왔다. 하지만 그로 인해 주체사상은 북한사회의 발전에 매우 부정적인 기능을 하면서 비효율적인 지배담론이 되었다.

북한에서 주체사상의 핵심은 인민대중의 자주성을 실현하기 위해서는 반드시 수령의 지도가 필요하다는 명제로 요약된다. 이러한 주체사상은 1950년대 후반부터 형성되기 시작하여 그 후 몇 번의 변용 과정을 거쳐서 오늘에 이르고 있다. 1980년대 후반의 ‘우리식 사회주의’와 ‘조선민족제일주의’ 등이 그것이다. 앞의 개념정의에서 언급한 것을 기준으로 해서 정치담론을 분석하면 1950년대 이후 나타난 혁명구호는 셀 수 없이 많다. 그래서 최근의 연구결과에 의해서²²⁾ 간단히 소개하면, 1950년대에는 경제분야가 압도적으로 많은 부분을 차지하고 있다. 1960년대에는 1950년

21) 위의 책, pp. 81-141 참조. 1960년대에 들어서 자주적인 노선이 좀 더 구체적으로 전개되는데, 당시 <청산리 방법>과 <대안의 사업체계>로 당의 총노선이 발전하게 된다. 또한 당시의 ‘주체화’는 맑스-레닌주의의 틀 내에 존재하는 하나의 ‘지도적 원칙’으로서 청산리 방법과 대안의 사업체계로 구체화된 ‘행동 지침’이었다. 전효관, “남북한 정치 담론 비교 연구,” (연세대학교 사회학과 박사학위논문, 1997), p. 167.

22) 자세한 것은 이우영, 『북한사회의 상징체계연구: 혁명구호의 변화를 중심으로』 (통일연구원, 2002) 참조.

대와 다르게 정치관련 구호가 압도적이며, 이념과 사상분야가 그 뒤를 잇고 있다. 내용상으로도 김일성 및 수령에 대한 강조가 월등히 많은 것으로 나타났다. 1970년대에도 정치관련 구호가 압도적으로 많았으며 수령과 관련된 것이 다수를 차지하고 있다. 또한 일상생활 수준에서 수령에 대한 충성을 강조하고 있다는 점이 전 시기와 차이가 있다. 1980년대 역시 정치관련 혁명구호가 가장 많았으며 통일관련 구호가 많다는 것이 주목할 만하다.

한편 1980년대 후반에 접어들면서 북한은 사상 최대의 위기를 맞이하였다. 이후 진행된 대내외적인 위기를 극복하기 위한 기능을 주체사상이 수행하기가 어려웠다. 오히려 주체사상은 추상적 형태의 순수이데올로기로 존재하면서 위기극복을 위한 현실적 작업은 그로부터 파생한 변용담론인 ‘우리식 사회주의’나 ‘조선민족제일주의’를 통해서 이루어졌다.²³⁾ 즉 체제를 정당화할 수 있는 담론이 주체사상의 이데올로기적 기능을 대신했던 것이다. 특히 나진선봉지대 특구 형성 등 경제부문의 변화와 더불어 정치부문의 안정화 노력이 필요했다.

하지만 이들 담론 역시 당시의 위기를 극복하기에는 실천력이 부족하다는 태생적 한계로 인해 정책적 변화가 필요한 새로운 담론들이 요구되어졌다.²⁴⁾ 특히 김일성의 사망은 북한에게 커다란 충격이었으며 새로운 것을 요구하였다. 북한인민들은 ‘수령’이 죽지 않고 영생할 것으로 믿었고, 외형상으로는 체제 전체가 슬픔으로 뒤덮였으며 수많은 인민들의 오열이 결코 연출된 것이 아니라는 것을 우리는 두 눈으로 목격했다. 그전까지는 북한의 주체사상이 체제의 원동력으로서 얼마나 효율적으로 작동하느냐의 문제는 전적으로 김일성의 존재에 달려 있었다.

김일성 사망후에는 김정일에 의해 ‘붉은기사상’과 ‘강성대국론’ 그리고

23) 북한이 우리식 사회주의를 표방하기 시작한 것은 주체사상의 한계 때문이지만 이는 주체사상을 포기한 것이 아니다. “주체사상을 구현한 것이 우리식 사회주의”라고 설명하는 것처럼 이는 과거 “맑스-레닌주의를 창조적으로 적용한 주체사상”이라는 틀을 원용한 것이다.

24) 당시는 사회주의권의 몰락, 김일성 사망, 북한 핵 위기, 사회주의 계획경제의 구조적 모순, 식량난 등으로 북한이 총체적 위기에 빠져서 정책적 변화를 추구했던 시기이다.

‘선군정치’ 등 새로운 담론이 등장하여 주체사상을 구현하기 위한 실천적인 지배담론으로서의 기능을 수행하고 있다. 따라서 김일성 없는 김정일 시대에도 주체사상이 이상 없이 기능할 것인지 관심을 기울이게 되었다.

IV. 김정일 정권의 위기극복을 위한 정치담론

1. 새로운 정치담론의 등장 배경

김일성 사망 이후 등장한 대표적인 정치담론은 ‘붉은기 사상’(1995년), ‘강성대국’(1998), ‘과학기술중시사상’(1998), ‘제2의 천리마대진군운동’(1998), ‘선군정치’(1999) 등을 들 수 있다.

이들 담론이 등장한 당시의 상황과 배경을 살펴보면 다음과 같다. 북한에서 붉은기사상이 등장한 1995년은 김일성 사망과 핵 위기 그리고 한층 심화된 식량난으로 인해 기존의 ‘우리식 사회주의’를 넘어서는 새로운 지배담론을 요구하였다. 즉 경제난으로 인한 체제위기를 극복하고 체제수호를 위한 새로운 논리로서 주체사상에 기초한 담론이어야 했다. 이러한 상황에서 1995년 8월에 ‘붉은기철학’, ‘붉은기사상’과 같은 ‘붉은기’와 관련된 담론이 등장하였다. ‘붉은기사상’은 1994년 11월 1일 김정일이 로동신문에서 발표한 “사회주의는 과학이다”를 통해 “나의 사상이 붉다는 것을 선포한 것과 같다”고 말한 데서부터 시작되었다.²⁵⁾ 그 후 1995년 8월 28일 북한이 공산주의 청년동맹 결성일을 기념하는 이른바 「청년절」을 맞이하면서 『로동신문』이 “붉은기를 높이들자”는 정론을 발표함으로써 본격적으로 강조하였다.

또한 붉은기사상 한창 강조되고 있는 1996년은 ‘고난의 행군’ 시기였다. 하지만 고난의 행군도 붉은기사상의 소멸과 함께 1998년과 1999년에 ‘사

25) 북한에서 ‘붉다’는 말은 이른바 항일 유격대원들이 혁명적이라는 뜻으로 ‘붉은 동무’, ‘붉은 마음’, ‘붉은 바람’, ‘붉은 탄알’ 등으로 말을 만들어 쓴 데서 유래되었다. 『문화어 학습』, 1967년 4호 참조; 김영수, “주체사상의 변용과정과 붉은기 사상,” 『북한조사연구』 제1권 1호(북한문제조사연구소, 1997), p. 136 각주 14)에서 재인용.

회주의 강행군'을 거쳐 2000년에는 '구보행군'으로 그리고 2001년에는 '진군'으로 변모하였다. 이 당시 '강성대국', '과학기술중시사상', '선군정치', '제2의 천리마대진군운동' 등 새로운 정치담론들이 줄이어 등장하였다.

특히 1998년은 북한에게 있어서 의미있는 해이다. 9월 5일의 헌법개정과 함께 김정일이 국방위원장에 재추대되고 권력구조의 개편이 이루어지면서 공식적으로 김정일 정권이 출범하였다. 그리고 그간의 당-국가 체계의 내부 혼란을 정리하고 김정일이 직접 경제 현지도에 나서면서 북한식 사회주의 노선을 기조로 계획경제 토대와 간부 및 주민에 대한 통제력을 재건하고자 시도하였다. 또한 제2의 천리마대진군운동 등 '새로운 대고조'를 통해 '자립적 민족경제'의 기초가 되는 '농업과 석탄공업, 전력공업과 철도운수, 금속공업'을 '결정적으로 추켜세워' 경제재건의 기초를 모색하였다.

한편 1999년과 2000년에는 모든 부문에서 생산을 정상화하고, 경제사업에서 실리 보장을 강조하고, 중앙집권적 통일적 지도를 더욱 강화하는 해였다. 이러한 계획체계의 규율 강화 의도는 '내각의 권위 강화,' 1999년 4월의 인민경제계획법, 2000년 1월과 9월의 연합기업소 체계의 개편 및 복구시도, 2000년 후반기의 "새로운 국가예산 수납체계" 등에서 구체적 정책으로 나타났다. 또한 1998년초 농민시장과 장사 활동에 대한 견제 조치와 노동자 복귀 명령이 내려졌다. 1998년 7월부터 나진-선봉 자유경제무역지대라는 명칭에서 '자유'가 삭제되었으며, 이 지역에 대한 행정통제가 증가했다. 1999년 2월에는 북한 전역 장마당 폐쇄를 시도하면서, 장사꾼들에게는 원래 일하던 공공직장으로 복귀할 것을 지시했다. 이러한 상황에서 강성대국, 선군정치 등의 담론이 등장하였다.

그 후 2001년에 라남의 봉화가 등장한 것 외에는 눈에 띄는 담론이 등장하지 않았다. 선군정치에 대한 강조가 증가하는 가운데, 2002년 '7.1경제관리개선'조치와 2003년 9월 3일 내각개편을 통한 김정일 정권의 친정 체제 강화가 내부적으로 진행되었다.

2. 김정일 정권의 대표적인 담론

1) 붉은기 사상

붉은기사상은 1995년 8월 28일 로동신문 정론을 통해서 본격적으로 강조되었는데, 동 정론에서는 붉은기를 “굴종을 모르는 인간의 높은 존엄과 불타는 정열이 진한 피로 물들여져 있는 붉은기는 공산주의자들의 가장 아름다운 리상과 희망의 표대이며 그 실현을 위하여 청춘도 생명도 서슴없이 바쳐싸우는 굳은 신념의 상징이다”라고 정의하고 있다.²⁶⁾ 또한 “붉은기는 김정일동지의 신념이며 철학”이라고 밝혀 붉은기의 성격과 방향을 가늠할 수 있게 했다. 즉 김정일정권의 지배담론으로서의 역할과 더불어 붉은기가 철학적인 의미를 지님과 동시에 향후 사상으로 발전할 가능성을 시사하고 있다. 이때까지는 ‘붉은기사상’보다 ‘붉은기철학’, ‘붉은기정신’ 등이 어우러져 사용되었다.

이후 붉은기는 정치적 구호나 슬로건으로 발전하였다.²⁷⁾ 또한 “위대한 영도자를 따라 혁명을 끝까지 하려는 신념의 표대이고 일심단결의 상징이며 승리와 영광의 기치”²⁸⁾로 붉은기를 정의하기도 하였다. 이러한 과정을 거쳐서 붉은기는 북한사회의 지배담론으로 자리를 잡게 되고,²⁹⁾ 1996년에 들어서 더욱 본격화되었다.

1996년 “붉은기를 높이들고 새해의 진군을 힘차게 다그쳐 나가자”는 신년 공동사설에서는 “혁명의 붉은기를 더욱 높이 치켜들고 위대한 영도자 김정일 동지의 주위에 철통같이 뭉쳐...”라고 하면서 김정일의 직접통치를 예고하였다. 혁명의 붉은기를 치켜든다고 보도하는 것은 김정일 나름의

26) 북한에서 붉은기는 “로동계급의 혁명사상을 상징하는 기발”로 정의되어 왔다. 사회과학원 언어학연구소 편, 『조선문화어사전』 (사회과학출판사, 1973), p. 458.

27) “혁명의 붉은기를 높이 들고 억세게 전진해 나가자,” 『로동신문』 사설, 1995년 10월 4일.

28) “위대한 당의 기치 따라 주체혁명위업을 끝까지 완성해나가자,” 『로동신문』, 1995년 10월 10일.

29) “붉은기를 높이들고 힘차게 전진하여 온 승리와 영광의 한 해,” 『로동신문』, 1995년 12월 30일.

‘붉은기사상’을 예고하는 것이다. 또한 “올해를 붉은기사상으로 위대한 승리를 이룩하는 혁명적 전환의 해로 되게 하여야 한다”라고 하여 처음으로 ‘붉은기사상’이란 용어를 사용함으로써 ‘붉은기철학’이 ‘붉은기사상’으로 용어가 대체될 것을 시사하였다.³⁰⁾

그 후 ‘붉은기사상’은 1996년 1월 9일 “붉은기는 조선혁명의 백전백승의 기치이다”라는 제하의 「로동신문」 정론을 통해서 정식화하기 시작했다. 정론에서는 붉은기사상을 “주체사상의 요구대로 오직 자기 힘을 믿고 자기 식대로 살아나가며 자기 운명을 개척해 나가는 창조의 철학”이라고 밝혔고, “붉은기 철학은 주체사상에 기초하여 혁명전기를 밝힌 것”이라고 하여 주체사상의 하위개념임을 분명히 했다. 또한 ‘붉은기철학’을 “주체사상에 기초하여 혁명의 근본원리를 밝힌 심오한 혁명철학”이라고 정의하고 “그것은 자기 운명을 자기 힘으로 개척해야 한다는 주체의 혁명철학이고 일심단결의 철학이며 신념의 철학”이라고 역설하고 있다.³¹⁾ 이는 ‘붉은기사상’이 주체사상에 기초하되 새로운 상황에 직면해서 이를 돌파하기 위해 나온 체제수호의 기치라는 점을 말해준다. 그리고 “붉은기사상이란 단결을 하여도 하나의 중심에 기초하여 가장 높은 수준의 단결을 실현하자는 것”으로 정의함으로써 김일성 사후 김정일을 중심으로 한 사회의 구축에 목적이 있음을 시사하기도 하였다.

당시 북한은 붉은기사상의 전위대를 만드는 작업에 전력을 기울였는데, ‘김일성사회주의청년동맹(청년동맹)’이 그것이다. 김일성이 사망하자 ‘조선사회주의로동청년동맹(사로청)’은 1996년 1월 19일 대표자회를 개최하여 동맹의 명칭을 바꾸고 김정일에게 충성을 맹세하고 일부조직을 개편하였다. 그 후 청년동맹원들에 대한 사상교육과 당정책 선전선동활동을 집중적으로 실시해 오고 있는데, 이는 당면한 정치경제적 과제들을 해결하기 위

30) 북한에서 주체사상과 주체철학의 관계를 보면 철학은 사상이라는 통일적인 체계의 한 부분을 이루고 있다. 즉 사상이 철학보다 상위개념으로 인식되고 있기 때문에 붉은기사상이 붉은기철학보다 상위개념인 것이다.

31) 이를 토대로 붉은기사상의 구조는 원리로 되는 주체의 혁명철학, 혁명의 원동력인 일심단결의 철학, 혁명의 승리를 확신하는 신념의 철학 등 3가지로 구성돼 있다. 이는 사상이라기보다는 김정일의 난국타개를 위한 정국운영 방침이라고 볼 수 있다.

해서는 청년동맹원들의 역할이 무엇보다 중요하다고 판단한데 따른 것이다. 따라서 붉은기의 이미지를 훼손시키고 추진력을 상실한 3대 혁명소조를 사실상 해체하고 대신 청년동맹을 정치적 측면에서 매우 비중있게 다뤄오고 있다.³²⁾

한편 북한은 붉은기사상의 실천적 지침으로 ‘혁명적 군인정신’과 ‘수령결사옹위정신’을 제시하고 있다. 1996년 10월 18일자 「로동신문」에서 혁명적 군인정신을 언급하고 있는데, “혁명적군인정신을 체득하고 투쟁하는 사람이 바로 우리 당의 붉은기사상의 제일체현자이며 우리 당이 요구하는 전위투사이다”³³⁾라고 주장하면서 이를 뒷받침하고 있다. 1997년 신년 공동사설에서는 “붉은기사상은 본질에 있어서 혁명의 령도자에 대한 절대적인 숭배심이며 령도자와 생사운명을 같이 하려는 수령결사옹위정신”³⁴⁾이라고 귀결시키면서 김정일 중심 사상을 강조하고 있다. 여기서 ‘수령결사옹위정신’은 북한체제가 심각한 대내외적 위기에 직면해있는 현실을 반영하여 위기 극복을 위해 ‘혁명적 수령관’이 변용된 것이라고 평가할 수 있다.³⁵⁾

그 후 붉은기사상은 1997년 2월 황장엽 조선로동당 중앙위원회 비서의 망명을 계기로 더욱 강조되었다. 북한은 1997년 2월 16일 대내방송인 중앙방송을 통해 사회주의 체제를 수호하기 위한 붉은기사상을 내세우며 “비겁한 자야 갈테면 가라, 우리는 붉은기를 지키리라”라는 적기가를 더욱 고

32) 김영수 외, 『김정일 시대의 북한』 (삼성경제연구소, 1997), p. 565.

33) “모두 다 혁명적군인정신으로 살며 투쟁하자,” 『로동신문』 사설, 1996년 10월 18일.

34) “위대한 당의 영도따라 내나라 내조국을 더욱 부강하게 건설해 나가자,” 「로동신문」 공동사설(1997.1.1).

35) 정성장, “김정일 체제의 지도이념과 성격 연구: ‘붉은기사상’과 북한 체제의 변용을 중심으로,” 『국제정치논총』 제39집 3호(1999), p. 312. 최근에도 북한은 핵문제로 인한 북-미간의 갈등속에서 ‘수령결사옹위정신’을 선군시대의 실천적 구호로 부각시키고 전 주민의 사상적 결속을 강조했다. 2003년 3월 31일 조선중앙통신은 “제국주의자들이 조선인민의 일심단결을 허물고 사회주의를 압살하기 위하여 수단과 방법을 다하고 있지만 수령결사옹위정신을 빼와 살로 체질화 한 군대와 인민의 혁명적 의지와 정신력은 꺾을 수도, 와해시킬 수도 없다”고 주장하면서 김정일에 대한 절대적인 충성심과 일심단결을 강조했다.

창했다.³⁶⁾ 중앙방송은 이어 북한은 혁명의 붉은기를 끝까지 지킬 것이며, 북한식 사회주의를 더욱 자랑스럽게 온세상에 펼치는 것이 북한 노동당의 확고한 결심이라고 공언했다. 황장엽이 주체사상의 이론적 체계화에 지대한 공헌을 했기 때문에 주체사상 대신에 붉은기사상의 고취를 더욱 촉진시켰다.³⁷⁾ 그러나 1997년 10월 김정일의 당 총비서 취임과 황장엽 망명 충격이 어느 정도 가시면서 붉은기사상에 대한 강조는 급격히 줄어들었다. 이는 김정일정권이 극심한 체제위기의식으로부터 어느 정도 벗어났다는 것을 의미한다. 그런 점에서 붉은기사상이 과거지향적인 담론이라는 것을 알 수 있다.

2) 강성대국

북한에서 1998년은 ‘고난의 행군’에서 ‘사회주의 강행군’으로 넘어가는 시기이고 무엇보다도 공식적으로 김정일 정권이 출범하는 해이기도 하다. 이에 북한에서는 당면한 위기의 극복과 함께 주민들에게 미래에 대한 희망을 주고 김정일 정권에 대한 정통성을 확립하고자 새로운 담론으로서 ‘강성대국론’을 내세웠다.³⁸⁾ 강성대국은 1998년 8월 22일 「로동신문」 정론을 통해서 이론적인 체계를 갖추었는데,³⁹⁾ 북한이 주장하는 강성대국은 “주체의 사회주의 나라”라고 한다. 그리고 “주체의 사회주의 강성대국은 착취와 억압, 가난과 무지, 침략과 략탈, 지배와 예측으로 얼룩진 지난 시대의 반동적, 반인륜적 국가건설사에서 종지부를 찍고 인민의 자주적 요구,

36) ‘붉은기’라는 용어는 북한이 공산혁명을 상징하고 있는데, 해방전 김일성의 항일운동 당시 창작보급 되었다는 ‘적기가’는 해방후 북한정권과 함께 공산주의 사상을 상징하여 북한에 보급되었다.

37) 대표적인 것으로는 “붉은기사상으로 사회주의 경제건설에서 일대 양양을 일으키자,” 『로동신문』, 1997년 2월 26일; “붉은기를 높이 들고 사회주의 위업을 끝까지 완성해 나가자,” 『로동신문』, 1997년 5월 1일.

38) 북한에서 ‘사회주의 강성대국’이 처음 등장한 것은 1998년 1월 4일자 『로동신문』 정론 “사회주의 승리자의 기개를 떨치자”에서 이다. ‘주체의 강성대국’은 1998년 1월 18일 『로동신문』 사설 “백두의 붉은기 정신은 우리 인민의 영원한 혁명정신”에서 처음 등장하였다.

39) “강성대국,” 『로동신문』 정론, 1998년 8월 22일.

인류의 념원을 전면적으로 꽃피워주는 영원한 리상국”이라고 한다. 그리고 “주체의 강성대국 건설. 이것은 위대한 장군님께서 선대국가수반앞에, 조국과 민족 앞에 다지신 애국충정맹약이며 조선을 이끌어 21세기를 찬란히 빛내이시려는 담대한 설계도이다”라고 밝히면서 강성대국 건설이 김정일의 구상과 결심임을 강조했다.

동 정론에서는 “사상과 군대를 틀어쥐면 주체의 강성대국건설에서 근본을 틀어쥔 것으로 된다”고 주장함으로써 강성대국 건설의 근본이 사상과 군대임을 밝혔다. 그리고 “사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고 그 위력으로 경제건설의 눈부신 비약을 일으키는 것이 우리 장군님의 주체적인 강성대국 건설방식이다”라고 밝혀 정치·군사중시사상을 한층 더욱 강조하였다. 즉 북한에서 제시한 강성대국 건설은 사상강국, 군사강국, 경제강국의 건설이며, 건설 방식 역시 사상강국→군사강국→경제강국 순으로 강국을 만드는 것이다. 사상강국, 군사강국을 이룩하고 이를 바탕으로 경제강국을 건설한다는 내용을 함축하고 있다.

이와 함께 “나라의 강대성은 사상의 힘, 정치의 위력에 있다”면서 “위대한 령도자 김정일동지의 사상과 정치를 높이 받들어 나가는 것은 사회주의 강성대국을 건설하기 위한 결정적 담보이다”라고 역설하여 강성대국을 건설하는 것이 김정일의 사상과 영도를 구현하는 길이라고 강조했다.⁴⁰⁾ 이는 곧 북한의 미래상이자 최고의 목표인 것이다. 또한 2000년 신년 공동사설에서는 “위대한 당의 령도따라 강성대국 건설에서 결정적 전진을 이룩해 나갈 총진격의 해”⁴¹⁾로 규정하면서 강성대국 건설을 국가발전전략으로 지속시키며 사상, 총대, 과학기술 중시 등 강성대국 건설의 3대 기둥을 실천과제로 제시했다.

강성대국은 사상, 정치, 군사, 경제 등 모든 분야에서 자주, 자립, 자위

40) “위대한 당의 령도따라 사회주의 강성대국을 건설해 나가자,” 『로동신문』 사설, 1998년 9월 9일; “사회주의 강성대국을 건설하기 위해서는 첫째도, 둘째도, 셋째도 김정일동지의 령도를 충성으로 받들어 나가는 것,” 『로동신문』 사설, 2000년 6월 19일.

41) “당창건 55돌을 맞는 올해를 천리마 대고조의 불길속에 자랑찬 승리의 해로 빛내이자,” 『로동신문』 신년 공동사설, 2000년 1월 1일.

가 실현된 국가체제를 가리키는 것으로 북한에서는 2002년부터 최종단계에서 추진되고 있다고 주장하고 있다. 또한 2003년도 신년 공동사설에서도 ‘선군 기치따라 강성대국 영마루로 총진군해 나가는 대담한 공격전의 해, 거창한 변혁의 해’⁴²⁾로 규정하면서 북한주민들을 독려하였다.

3) 과학기술중시사상

북한에서는 1990년대 후반 강성대국 건설과 관련하여 김정일의 ‘과학중시사상’이 부각되고 있다. 김정일이 제시했다고 하는 과학중시사상의 연원은 1980년대 중반으로 거슬러 올라간다. 북한의 공식 문헌에 따르면, 김정일은 1985년 8월 “과학 기술을 더욱 발전시킬 데 대하여”라는 제하의 논문을 발표했으며, 이를 계기로 1986년에는 중앙과학기술축전이 최초로 개최되는 등 과학 기술 분야의 발전에 의욕을 보여왔다는 것이다. 그는 1991년 10월 전국과학자대회 참가자들에게 “과학 기술 발전에서 새로운 전환을 일으키자”라는 서한을 보내 과학 기술 발전의 전망 목표를 실현하기 위한 구체적인 과업과 방도들을 밝혔으며 이를 영도했다고 북한은 주장한다. 1996년 11월 “나는 과학을 중시한다”며 과학중시사상의 태동을 알린 김정일은 1997년부터는 “현 시대는 과학과 기술의 시대이며 과학 기술은 경제적 진보의 기초”라며 전국에 과학중시 기풍을 세워야 한다고 역설했다고 한다.⁴³⁾ 그 후 북한에서는 “과학기술발전에서 새로운 전환을 일으켜야 강성대국건설에서 나서는 수많은 문제를 해결할 수 있다”⁴⁴⁾며 과학중시를 김정일의 사상으로 내놓았다. 즉 “과학기술은 강성대국건설의 추동력”⁴⁵⁾이라는 것이다.⁴⁶⁾

42) 『로동신문』 신년 공동사설, 2003 1월 1일.

43) 권경복, “김정일의 ‘과학중시사상’과 북한 경제,” 『통일경제』 통권 제53호(현대경제연구원, 1999.5), pp. 85-86.

44) “과학중시사상을 구현하여 강성대국의 앞길을 열어나가자,” 『로동신문』 사설, 1999년 1월16일.

45) “제2의 천리마대진군 선구자 대회 개최,” 『로동신문』, 1999년 11월 4일.

46) 김정일의 과학중시사상에 대한 강조는 1998년 8월 인공위성 ‘광명성 1호’로 칭해진 로켓발사를 계기로 빈번해졌다.

북한은 과학기술 발전을 위해 오래전부터 여러 가지 노력을 기울여 왔다. 지난 1997년과 1999년을 각각 ‘과학의 해’로 설정했고 1998년부터는 ‘과학중시사상’을 제시해 전국적인 과학기술혁신을 촉구했다. 북한이 ‘과학중시사상’을 강조하기 시작한 것은 ‘경제강국’ 건설을 위해서는 과학기술 발전이 뒷받침되지 않고서는 달성이 어렵다고 판단했기 때문이다. 그 결과 북한은 2000년도 신년 공동사설에서 ‘과학기술중시’를 ‘사상중시’, ‘총대중시’와 함께 “강성대국 건설의 3대 기둥”으로 규정했다.

북한은 남북정상회담 이후에도 과학중시사상을 구체적으로 제시하면서⁴⁷⁾ 적극적인 실리주의 정책을 펼치고 있다. 이는 과학기술부문에 대한 정책적 관심을 제고시키고 산업전반에 걸쳐 현대적 기술개진을 꾀하려는데 주안점을 두고 있는 것으로 파악된다.⁴⁸⁾

그렇다면 북한측이 말하는 과학중시사상의 핵심은 무엇인가. 그것은 한마디로 ‘과학기술 발전을 우선시하며 과학 기술의 위력으로 사회주의 건설에서 제기되는 문제들을 풀어나가려는 사상’ 혹은 ‘주체혁명 위업을 과학기술로 담보해야 한다는 것’으로 요약된다. 즉, 현 시대는 과학과 기술의 시대이고, 과학과 기술은 경제적 진보의 기초이며, 결과적으로 과학자·기술자들은 강성대국 건설에 더 큰 활력이 될 수 있도록 과학중시사상으로 무장해야 한다는 논리이다.⁴⁹⁾

북한의 과학기술 중시정책은 기술 혁신이라는 차원을 넘어 향후 중장기

47) “과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자,” 『로동신문』·『근로자』 공동논설, 2000년 7월 4일; “당의 혁명적 경제 정책과 과학기술중시정책을 철저히 관철하여 경제강국건설에서 새로운 전환을 일으켜야 한다,” 당 창건 55주년 기념 「조선 로동당 중앙위원회 구호」, 『로동신문』, 2000년 8월 1일; 또한 “과학기술 없이는 강성대국을 건설할 수 없으며 과학은 단순한 기술수준이 아니라 조국의 운명과 강성대국 건설의 성과를 좌우하는 중요한 문제”라고 주장하였다. 『조선중앙방송』, 2001년 3월 3일. 최근에도 김정일 위원장이 “현 시기 과학기술을 빨리 발전시키는 것은 우리 혁명과 건설에서 가장 절박하고 필수적인 요구로 나서고 있다”며 기초과학과 첨단과학 육성, 과학자 양성, 과학, 기술자 돌격대 활동 강화 등을 크게 강조했다. 『로동신문』, 2003년 11월 10일.

48) 이처럼 ‘과학중시사상’은 이데올로기적 요소가 취약한 실리추구의 담론이라고 볼 수 있다.

49) 권경복, 앞의 글, p. 86.

발전 전략의 목표로서 이른바 ‘IT 산업’의 집중 육성이라는 보다 적극적인 의미를 포함하고 있는 것이다. 북한에서 그 동안 추진했던 이른바 ‘혁명적 경제 정책’은 자력갱생 원칙을 강조한 ‘강계의 혁명 정신’이나 절대적 노동력의 동원을 강조하는 ‘제2의 천리마 대진군’ 운동을 통해 먹는 문제를 해결하고 북한 경제를 정상화하는 데 유용한 방도일 수 있으나, 정상화 이후에 북한이 추구해야 할 중장기 경제 발전 전략으로는 부족한 감이 없지 않다. 결국 과학기술 중시정책은 이 같은 단기적 경제 정책의 한계를 전제로 향후 북한의 경제 발전과 사회주의 건설의 전략적 토대로서 제시된 목표라 할 수 있다.⁵⁰⁾

김정일 정권의 입장에서는 경제난·식량난 해결이 최대의 과제이기 때문에 이를 해결하지 못한다면 정권의 정당성에 위기가 발생할 수도 있다. 결국 실리위주의 정책 선택으로 가시적인 성과를 거두어야만 체제위기를 극복할 수 있는 것이다. 그런 의미에서 북한의 과학기술 중시정책이 본격적인 개혁·개방을 추진하기보다 기술을 발전시키는 방향으로 나아가고 있다 해도 결국에는 북한의 개방을 촉진시키는 효과가 있을 것이다.

북한 당국의 과학 기술 개발 정책은 강성대국 건설 구상과 밀접한 연관이 있다. 북한의 생산력 저하는 전력난에 큰 원인이 있겠지만 각종 기술적 문제가 걸림돌로 작용하고 있는 것이 현실이다. 김정일도 “남이 한 걸음 걸을 때 우리는 열 걸음 백 걸음으로 달려 과학기술을 하루빨리 세계선진 수준으로 올려세워야 한다”고 피력하고 있다. 그러나 문제는 자력갱생방식으로 추진하고 있다는 점이다. 현재 북한의 과학 기술 수준은 경제회복을 가로막는 하나의 걸림돌이 되고 있다.

4) 선군정치

한편 북한은 강성대국 건설에 있어서 ‘선군정치’의 기치하에 군이 앞장서서 강성대국 건설에 매진할 것을 강조하고 있다. 북한에서 선군정치의

50) 김근식, “김정일 시대의 북한 경제 정책 변화: 혁명적 경제 정책과 과학 기술 중시 정책,” 『통일경제』, 2001. 1·2 통권 제73호(현대경제연구원, 2001), p. 44.

등장은 1997년 10월 중앙방송 정론을 통해 ‘선군후로’라는 용어로부터 시작되었다는 견해도 있고,⁵¹⁾ 1998년 4월 25일 인민군 창건기념일에 나온 선군혁명사상·선군혁명영도(1998년 4월 25일, 『로동신문』 논설)에서 시작되었다는 견해도 있다.⁵²⁾ 중요한 것은 북한이 지금까지와는 다른 새로운 정치방식을 제시함으로써 체제의 정당성을 찾고자 등장하였다는 것이다. 그 후 선군정치(1998년 10월 21일, 『조선중앙방송』), 선군후로의 정치방식(1999년 2월 5일) 등의 표현이 등장하였다. 이들 용어는 약간의 차이는 있지만 본질적 의미는 별 차이가 없다. 그리고 1999년 6월 16일 『로동신문』과 『근로자』 공동논설 형식으로 선군정치가 김정일정권의 통치방식으로 공표되어 오늘에 이르고 있다.

북한당국은 1999년 7월 8일 김일성 사망 5주기 중앙추모대회에서 조명록 군총정치국장 겸 국방위 제1부위원장이 김정일을 대신하여 정권기관이나 내각보다 먼저 추모사를 대독케하여 선군정치를 명백히 하였다. 그는 “김정일동지께서는 독특한 선군정치 방식을 확립하고 강성대국 건설의 지름길을 열었다”고 했다. 이는 선군정치가 제도화되는 의미가 있다. 북한은 강성대국 건설을 제도적으로 구현한다는 의미에서 군사중심의 권력구조 개편을 단행하였는데, 국방위원장을 정점으로 하는 새로운 국가체제를 탄생시킨 것이다. 그리고 북한은 “우리 당의 선군정치는 또한 사회주의 건설에서 새로운 비약을 일으켜 나가는 원동력입니다. 오늘 사회주의 강성대국 건설에서 중요한 것은 우리 경제를 추켜세우고 가까운 앞날에 우리나라를 경제강국의 지위에 올려 세우는 것입니다. 이 거창한 사업은 선군정치를 통해서만 실현할 수 있다”⁵³⁾고 하여 선군정치와 강성대국 건설의 불가분성을 강조하였다.

선군정치는 내부동요를 방지하고 체제단속과 결속을 위한 것으로 적대세력의 위협으로부터 국가를 보호하기 위한 정치일 뿐 아니라 경제건설을 효과적으로 추진하기 위한 정치방식이다. 북한당국이 향후 조직력, 규율

51) 이기동, “북한의 ‘신사고’, ‘선군정치’ 그리고 정책변화,” 『통일정책연구』 제10권 1호(통일연구원, 2001), pp. 277-278.

52) 광송지, “김정일시대의 북한이데올로기: 현상과 인식,” 『통일정책연구』 제9권 2호(통일연구원, 2000), p. 130.

53) 『조선중앙방송』, 1999년 7월 13일.

성, 혁명성 등이 뛰어난 군 위주의 경제건설을 지속시켜 나갈 것이며 이러한 풍토를 전 사회에 정착시키겠다는 방침을 내세운 것으로 풀이된다. 특히 북한이 사상강국, 군사강국, 경제강국으로 이루어진 강성대국 건설 과제 가운데 경제강국 건설만이 남았다면서 전체 주민들에게 경제 부흥에 총력을 기울여 줄 것을 당부해 왔던 연장선상에서 나온 것으로 파악된다. 북한이 선군정치를 내세우는 또 하나의 배경은 대외적으로 협상을 유리하게 이끌려고 하는 위기관리차원에서 나타난 현상이라 볼 수 있다. 현재 북한에서는 주민들에게 강성대국 건설의 가능성을 현실적으로 고취시킬 수 있는 가장 중요한 요소로 그들의 군사적 위력 외에는 다른 것이 없다.

2003년 4월 21일 『로동신문』은 “우리 당의 선군정치는 군사중시, 국방력 강화를 국사 중의 제일 국사로 내세우고 인민군대를 핵심으로, 주력으로 하여 혁명의 주체를 튼튼히 꾸리고 조국 보위와 사회주의 건설을 혁명적으로 해나가는 우리 식의 독특한 정치방식”이라고 강조했고, 이어 “선군정치가 아니었다면 우리 인민은 사회주의 건설은 고사하고 나라의 자주권도 지켜내지 못하고 외세의 희생물이 된지 오래였을 것”이라고 덧붙였다. 이는 현재 군의 역할과 위상을 짐작케 하는 대목이다. 무엇보다 선군정치로 인해 ‘고난의 행군’이 끝났고, 앞으로도 선군정치를 지속해 강성대국을 건설해 나가겠다고 밝히는 점에서 볼 때 북한군대의 역할변화가 주목된다. 또한 ‘사상으로서의 선군정치’를 주체사상을 계승한 사상으로 주장하면서,⁵⁴⁾ 향후에도 지속적인 통치담론으로서의 역할 가능성을 내포하였다. 또한 최근에는 “조국보위와 혁명대오를 강화하고 사회주의를 전진시키는 데서 총대의 역할이 작용하지 않는 데란 그 어디에도 없다”⁵⁵⁾며 김정일 위원장의 선군정치를 옹위하기 위해서는 온 사회가 ‘총대사상’으로 무장해야 한다고 주장했다.

54) 선군사상을 “주체사상의 이론 실천적 업적을 계승하고 새로운 이론들로 발전 풍부화시킨 사상이며 주체사상의 종국적 승리를 확고히 담보하는 전투적 기치”라고 강조하고 있다. 『로동신문』, 2003년 3월 21일.

55) 『로동신문』, 2003년 12월 22일.

3. 김정일 정권 정치담론의 특성

위에서 살펴본 대표적인 담론들은 북한체제의 유지를 위한 대중동원, 경제건설 그리고 사회적 통제와 사상교육을 위해서 기능하였다.

그런데 최근 ‘강성대국, 선군정치 등이 주체사상을 대체할 것’이라는 견해나 ‘북한지도부가 주체사상을 퇴조시키고 있다’는 주장이 있는데, 이는 주체사상을 과소평가하거나 강성대국, 선군정치 등을 과대평가하는 오류를 범하고 있는 것이다. 강성대국이나 선군정치 등은 단순한 정치구호이기 때문에 세계관과 역사관 그리고 혁명이론 등으로 구성된 주체사상을 대체한다는 것은 상상하기 힘든 일이다. 이는 주체사상과 정치구호를 동일시하는 것으로서 상호 교환할 수 있는 등가성이 없다.

김정일 정권 이후 등장한 많은 담론들을 보면 부강한 사회주의를 만들겠다는 적극적 의미의 담론들이 북한사회를 지배하고 있음을 의미한다. 그렇지만 이들 담론들은 여전히 수령제를 정당화하는 통치담론이라는 점에서 주체사상의 틀 안에 있다. 즉 주체사상에 근원을 둔 하위담론들이다.

김정일 정권의 생존전략은 김일성 시대의 대내외 전략에 뿌리를 두고 있으며, 상황 변화에 대응해 주체사상을 근본적으로 수정하는 대신에 새로운 하위 담론을 제시해 연속성과 변화를 동시에 쫓는 경향을 보이고 있다. 이데올로기의 연속성을 보장하는 것은 대내적인 단결과 결속을 위한 것이며, 부분적 변화를 가져오는 것은 새로운 상황의 적응을 위한 것⁵⁶⁾이다.

결국 주체사상이 상황에 따라 지배체제의 안정을 위해 자기수정적인 변용을 보여줬다는 점에서 김정일 시대에도 큰 이상 없이 기능할 것으로 보인다. 주체사상이 북한체제의 유지와 발전을 위한 메카니즘으로 완벽하게 기능하였음을 감안할 때 주체사상의 질적변화는 거의 힘들 것이다.

한편 최근의 노동신문에 가장 빈번히 거론되고 있는 것 중의 하나가 ‘자주성’담론이다. 이 자주성개념은 주체사상의 가장 핵심적 개념으로서 최근 통일문제, 남북문제와 관련하여 북한은 ‘자주성’의 문제를 ‘우리식’, ‘우리끼리’, ‘민족공조’ 등과 연결시키면서 집중적으로 강조하고 있다. 이 자주성의

56) 정성장·백학순, 앞의 책, p. 56.

개념은 남북관계에서 북한이 상대적으로 남한에 대한 이니셔티브를 가질 수 있는 논리이자 북한주민들에게는 자부심을 고취시킬 수 있는 개념이라고 할 수 있다.⁵⁷⁾

2002년 10월, 북-미간에 핵문제를 둘러싸고 긴장이 조성되면서 1980년대 후반에 등장한 ‘우리민족 제일주의’가 북한 사회 전반에 다시 강조되고 있다. 특히 남북 민족공조라는 이름으로 단결과 충성심을 강조하고 있다. 민족성과 전통 그 자체에 대한 강조가 정치 담론에서 다시 드러난 것이다.

북한은 2003년 2월 27일자 『로동신문』에서 “6.15 북남공동선언은 나라의 자주권과 민족의 안전을 수호하며 화해와 통일과정을 추동하는 위력한 담보”라며 “이를 고수하고 이행해 나가기 위한 애국애족의 길에 용약 나서야 한다”고 강조했다. 또한 2003년 4월 18일 평양방송은 “민족의 대단결은 오늘 민족의 자주권과 생존권, 나라의 평화와 통일을 위한 가장 절박한 과업”이라고 하면서 민족대단결을 부쩍 강조하고 있다. 2003년 11월 24일자 『로동신문』에서도 6.15 공동선언을 ‘21세기 조국통일의 이정표’라고 강조했으며, 기본정신은 ‘우리 민족끼리’라며 민족공조를 강조하였다.

이처럼 북한은 민족담론을 이용하여 체제유지 논리를 재생산하고 있는 것이다. 문제는 ‘우리민족제일주의’가 1980년대 후반 당시의 위기상황을 극복하기 위한 체제의 정당화 담론으로서의 기능은 수행했지만, 정책 제공과 같은 실천 이데올로기로서의 역할에는 미흡했다는 것이다. 최근 들어 북한이 지속적으로 강조하는 민족공조는 국제적 지지를 받지 못하며 위기 극복에도 도움이 되지 않을 것이다. ‘민족’이라는 구호로 감성에 호소하여 일시적으로는 주민들의 일체감을 형성해서 위기를 모면할 수는 있지만 결국 근본적인 한계를 노정할 수밖에 없을 것이다.

57) 전미영, “북한지도부의 정치담론에 대하여,” 제4기 북한인권·난민문제 아카데미(북한인권시민연합/동국대 북한학과 공동주최 자료, 2003.5.1) 참조.

V. 맺음말

북한은 심각한 체제위기에서 벗어나기 위해 한편으로는 내부적인 사상 정치교육과 사회적 통제를 강화하면서 또 다른 한편으로는 제한적인 범위에서나마 개혁과 개방을 추구하고 있다. 특히 국제적인 고립에서 벗어나고 경제회생의 돌파구를 찾기 위해 미국과 일본 등 서방세계와의 관계개선을 적극적으로 추진하고 있다. 하지만 부시행정부의 등장으로 상당한 어려움을 겪고 있다.

또한 경제난 지속에 따른 주민들의 불만을 해소하고 북한체제를 유지 안정시키기 위해서 주민들을 동원하고 있다. 북한의 입장에서 먹는 문제는 사활적인 문제이다. 이를 해결하기 위해서는 구조적인 문제점을 해소해야 한다. 하지만 북한은 여전히 현상 유지와 현상 극복의 갈림길에서 아직도 일관된 입장을 정하지 못하고 있는 것으로 보여진다. 아마 당분간은 체제 유지를 위해 주민들을 동원하고 이념적으로 결집시킬 수 있는 담론이나 구호를 계속적으로 등장시킬 것으로 보여진다.

그동안 김정일 정권은 수많은 담론을 생산해왔는데 그것들은 단순히 일 반대층들을 가치와 이념의 수준에서 설득하려는 수사적 행위일 뿐만 아니라, 권력구조와 생산적 자원의 분배구조에 영향을 미치는 법률적, 제도적 변화를 동반하는 것이었다.

북한에서는 그동안의 사회주의 계획경제와 이를 추구하기 위한 정치적 강제 등의 실패로 말미암아 내부적으로 심각한 위기를 맞고 있는 상황이지만, 이러한 위기상황에 북한의 주체사상은 '민족'이라는 새로운 내용을 획득하고 강조함을 통해 강력히 대응하고 있다. 그로 인해 이데올로기의 권위상실을 상쇄해 나갈 수도 있기 때문에 체제의 정당성의 위기로 말미암은 북한정권의 붕괴는 그리 빨리 다가오지는 않을 것이다.

그렇지만 북한에서 지배이념의 쇠퇴는 사회경제적 환경변화에 따른 주체사상의 긴장현상과 관련이 있다. 또한 지배이념의 통제력 쇠퇴는 주체사상의 이론적 변화와도 무관하지 않다. 주체사상의 변화가 장기적으로는 주체사상의 통제력을 떨어뜨릴 수도 있다. 계속되는 주체사상의 변화가 포괄하지 못하는 부문을 누적시키고, 이는 과거에 비해 지배이념으로서의 상대

적 왜소화를 가져올 가능성이 크다.

이런 측면에서 앞으로 북한은 자신의 총체적인 위기상황에서 선군정치를 통해 주체사상의 상징성을 더욱 부각시키고, 우리식 사회주의를 고수할 것과 김정일 중심으로 강성대국 건설을 향해 인민대중이 단결할 것을 요구할 것이다. 그러면서 체제변화 강제의 엄중한 내외압을 실리주의적 정책을 수용함으로써 체제붕괴의 요인을 억제할 것이다.

『7.1경제관리개선조치』 이후 북한 상업유통 분야의 변화동향과 전망

김 영 윤 (통일연구원 경제협력연구실장)

홍 순 직 (현대경제연구원 북한팀장)

◆ 논문 요약 ◆

7.1경제관리개선조치 이후 북한의 식량, 소비재, 집세 등이 대폭 인상됨으로써 정부 당국의 무상 또는 저가의 분배체제가 사실상 무너졌다. 국정가격의 현실화는 유통시장의 활성화로 연결될 가능성이 크다. 물론, ‘농민시장’의 ‘시장’으로의 개칭이나, ‘종합시장’의 개설만으로 북한 경제가 시장경제로 전환될 것을 기대하는 것은 무리이나, 유통시장의 변화는 북한 경제개혁의 시초로 작용할 수 있을 것이다. 또한 소득의 임의적 자율적 처분 가능성은 북한 주민들로 하여금, 개인의 효용을 극대화할 수 있는 가계지출 습관에 익숙하게 만들 것이며, 물질적 보상이 적용되는 임금노동제를 정착시킬 가능성이 크다. 남한은 이와 같은 북한 유통분야 변화 움직임이 제품생산 및 공급의 정상화로 이어질 수 있도록 대북 지원사업 및 협

력사업을 추진하고, 대북 지원 물품이 생필품 위주로 구성, 종합시장 등에서 거래될 수 있도록 북한과 협상할 필요가 있다. 기업차원에서는 생산 유통 판매가 결합된 일관형태의 대북 경제협력 사업을 추진하는 한편, 경협사업에서의 임금노동제 정착을 위해 임금의 직접지급 및 인센티브제 도입 등을 추진해야 할 것이다. 금강산과 개성공단 및 평양 등지에 남북한 직거래 시장을 개설하고, 대북한 내수시장 진출에 대비, 남북한 직교역 체제를 서둘러 구축해야 할 것이다. 여기에는 교역상당소 설치, 우편 통신망 연결, 육·해상 직접수송 및 물류기지 구축을 비롯, 직교역 대상 물품 및 임가공 품목의 범위, 원산지 확인, 대금결제방식에 대한 합의도출이 요구된다.

I. 서론

북한 상업의 본질은 주민들에 대한 상품공급, 다시 말해 주민들에 대한 생활소비품을 공급하는 데 있다. 북한 주민들에 대한 노동분배는 화폐라는 형식을 통해, 그리고 노동의 양과 질에 따라 이루어진다. 북한 주민들은

직장에서 월급(생활비)을 받아 국영상점에서 식량 및 생활용품을 국정가격으로 구입하여 생활을 영위한다. 국정가격은 국가가 주민들에게 배급물자를 판매할 때 적용하는 가격이다. 그러나 2002년 7월 북한은 기존의 국정가격을 대폭 인상한 바 있다. 이후 북한에는 많은 분야에서 변화의 움직임을 나타내고 있다. 그 변화 속에는 경제관리에서의 실리보장을 추구하고, 추가보수를 획득할 수 있는 가능성을 부여하는 등 긍정적인 면도 있지만, 생산물 수요·공급의 불균형에 따른 사회적 불만고조와 암시장가격의 폭등 등을 동반하는 부정적인 면도 있다. 이 문제는 상업·유통분야가 그대로 당면하고 있는 문제이기도 하다.

이하에서는 「7·1경제관리개선조치」 이후 2003년 현재 북한의 상업·유통분야에서 나타나고 있는 변화에 대해 살펴보고, 2004년의 북한 상업·유통분야를 전망하고자 한다. 현황과 전망에 앞서 먼저 북한 상업유통분야의 관리와 운영체계를 기술하고 있는 것은 본 분야의 변화를 파악하기 위해 필요한 사전 지식을 제공하는 차원에서다.

II. 상업·유통 부문별 현황

1. 상업유통 관리기관과 조직

북한에서 상업·유통은 국가차원의 계획대상 분야다. 상업·유통분야의 계획(‘상품유통계획’과 ‘수매’ 및 ‘양정계획’ 등)은 내각의 상업성에서 작성되고, 국가계획위원회의 비준을 거쳐 확정된다.

국가계획위원회에서 계획이 결정되면 상업성에 하달되고 상업성은 다시 이에 대한 구체적인 집행대책을 수립하여 「도매관리국」 및 「지방상업지도국」을 통해 각 도·시의 상업유통기관 및 기업에게 하달한다. 도매관리국은 당의 상업정책과 국가계획위원회의 계획에 의거 ①상품유통관리사업, ②유통상품의 질을 개선하기 위한 대책, ③산하부서인 「지구도매소」 운영에 대한 제반업무를 관장하는 역할을 하고 있다.¹⁾

1) 도매관리국 산하 각 부서는 다음과 같은 역할을 하고 있다. 계획처는 상품의 유통계획과 전망계획을 작성하여 하달하고 산하기관이 작성한 계획과 그 집행

도매소에는 중앙에 중앙도매소, 각 도에 道도매소, 시·군에 상품공급을 관할하는 지역도매소가 있다. 그 밖에도 직물도매소, 신발도매소, 다과도매소, 육류도매소, 수산물도매소, 농산물도매소 등 제품 품종별로 전문화된 특수도매소가 있다.

중앙도매소는 생산기업소에서 생산된 상품을 인수·확보하여 출하도매소 또는 지구도매소로 보낸다. 각 도의 도매소는 도매소가 소재하고 있는 지방의 생산기업소에 제품을 출하하는 기능을 수행하고 있다.

소매소는 북한 주민들이 일상생활에 필요한 물품들을 도매상으로부터 구입하여 주민들에게 직접 공급하는 기본단위다. 상품공급계획에 따라 도매기업소가 생산기업소로부터 확보한 상품을 소매기업소에 공급하면, 소매기업소는 이를 접수하고, 배정된 상품을 상업망을 통해 공급한다.

북한의 상업망은 주민들의 생활조건과 지리적 조건에 따라 식료품 상점, 공업품 상점, 전문상점과 일반상점, 특제품 취급상점, 대규모 상점과 소규모 상점, 직장상점과 위탁상점 및 백화점 등으로 구성되어 있다. 백화점은 규모가 큰 상점으로 평양을 비롯한 주요도시에 소재하고 있다. 각 리·동에는 직매점 또는 상점(매대) 등이 있다. 편의시설로 여관, 식당, 이발소 등이 있다. 이상과 같은 상업분야의 관리체계는 2002년 7월 1일 경제관리 개선조치 이후 2003년에도 그대로 계속 유지되고 있다.

최근 북한 평양에는 상업망 확보를 위한 상업시설 조성공사가 활발히 추진되고 있는 것으로 알려지고 있다. 『7.1경제관리개선조치』 이후 평양의 영광거리, 승리거리, 칠성문거리, 개선문거리, 버드나무거리에 현대적인 상업시설들의 ‘종합시장’ 건물이 새로 들어서고 있으며,²⁾ 가전제품과 주택인테리어전문 용품을 판매하는 외화상점도 생겨났다. 약 1천평방미터 규모의 이 상점에서는 바닥재료, 니스 페인트류, 창문 커튼, 소파, 도자기, 변기, 주방설비 등 주택 내부 장식용 재료와 가전제품을 취급하고 있

을 지도·통제한다. 부기처는 상부에서 배정한 예산의 자체 집행계획을 수립하고 상품유통에 따른 상품배정 및 손익관계를 담당하며, 운수처는 수송계획을 작성하고 제반 수송업무를 지도·통제한다. 그리고 교류처는 상품교류 업무를 수행·통제, 섬유처 및 식료처는 섬유류 상품과 식료품에 대한 배정업무와 산하 기업소별 소요량과 공급량을 조절하는 역할을 한다.

2) 『로동신문』, (2003. 8. 24)

다. 이와 함께 북한 당국은 외국인에게 평양 시내 상점을 개설할 수 있도록 승인하기도 했다. 이는 기존에 평양 창광노래방 등 일부 서비스업종에 재일조선인총연합회(총련) 계열의 인사나 기업이 합작 형태로 투자할 수 있었던데 비해 크나큰 진전이라고 할 수 있다.

2. 상업형태와 상업관리체계

가. 상업형태

북한의 상업은 도매상업³⁾, 소매상업,⁴⁾ 사회급양⁵⁾ 및 수매⁶⁾형태로 이루어진다. 도매상업은 중앙도매소, 출하도매소, 지구도매소와 전문도매소들로 구성되어 있다. 도매상업은 상품이 생산기업소로부터 소비자에 이르기까지의 전반적인 과정에서 중계자적인 역할을 하고 있다. 도매상업의 일반적인 특징은 상품거래가 대량의 규모로 생산기업소와 상업기업소간 또는 상업기업소들간에 이루어지는 점이다.

북한의 도매상업을 지도·관리하는 기능을 수행하는 기관에는 상업성의 「도매상업관리국」, 각 도인민위원회의 「도매상업관리처」가 있다.

소매상업은 주민들이 일상생활에 필요한 물품들을 구입하여 직접 공급하고 봉사하는 상업의 기본단위로 상품이 유통영역에서 소비영역으로 이동하는 과정을 담당하고 있다. 소매상업은 소비품 공급계획⁷⁾이라고 할 수 있는 「소매상품유통계획」에 의거 이루어지고 있다. 「소매상품유통계획」에는 상품판매계획, 상품보장계획, 상업망배치계획 등이 포함되어 있다. 소매가격은 국정소매가격과 농민시장가격의 두가지 형태로 존재한다.

3) 생산과 소매상업을 연결하는 중간고리 역할을 한다. 생산기업소로부터 상품을 확보, 소매상업에 대해 공급하는 것을 전문적으로 담당하고 있다.

4) 근로자들에게 상품을 직접 공급하는 역할을 수행

5) 근로자들에게 음식물을 만들어 공급하는 소매사업의 한 형태이나 생산과 유통을 동시에 수행한다.

6) 협동적 소유와 개인소유의 상품을 국가수중에 집중시키는 상업의 한 형태로 농산물 수매가 주를 이룬다.

7) 주민들의 지역별, 계절별, 계층별 수요를 감안하여 작성된다.

사회급양은 여러 가지 음식물을 생산하여 주민들에게 판매하는 북한의 상업부문의 하나다. 근로자들에게 제품을 판매한다는 점에서 소매상업의 기능을 가지고 있으나, 음식물을 생산하는 기능도 동시에 수행한다는 점에서는 자본주의하에서의 식당업과 같다고 할 수 있다. 사회급양을 위한 가격결정이나 판매량 등은 지방당국이나 급양관리기관에 의해 직접 통제된다. 북한은 1990년대 이후 현재까지 식량난과 원자재 공급부족으로 일반 사회급양시설 운영에 큰 어려움을 겪고 있다.

수매는 북한이 농산물, 축산물, 농수산물 등과 같은 농업생산물들을 전국국가적 차원에서 사들이는 상업행위다. 농업생산물은 국가수매망을 통해 사들여져 공업부문 근로자들과 도시주민들에게 공급된다. 수매시 북한은 농민들이 농산물을 생산하기 위해 지출된 모든 비용과 일정한 이익을 보상받을 수 있게 하고 있다. 그러나 수매량이나 가격은 북한 당국에 의해 결정된다.

나. 상업관리체계

북한의 상업은 「상업지도관리체계」⁸⁾와 「상품공급체계」⁹⁾를 통해 관리되고 있다. 북한의 상업관리는 행정적 지도기능과 관리기능이 분리되어 있는 점이 특징이다. 행정적 지도는 중앙의 내각 상업성에서부터 지방의 도, 시, 군인민위원회에 이르는 상업행정 부서들이 대상이 된다. 관리는 도매상업과 소매상업을 분리, 도매상업은 중앙기구¹⁰⁾에서, 소매상업은 지방에서 담당¹¹⁾하고 있다.¹²⁾

8) 상업에 대한 국가적 지도관리를 담당하는 기구들의 총체.

9) 상품확보와 공급기능을 수행한 단위들의 총체

10) 도매상업을 중앙에서 관리하는 이유는 생산으로부터 소매상업기업소에 이르는 상품분배의 전 과정을 국가에서 통제하기 위한 것이다. 이를 위해 북한은 내각 상업성에 도매상업관리부서를 두고, 그 밑에 도도매상업관리부서와 출하도매소, 지구도매소들을 조직해 놓고 있다.

11) 소매상업을 지방에서 관리하는 것은 주민들에 대한 상품공급을 지방행정기관들이 책임지도록 하기 위한 것으로 이를 위해 북한은 각 시, 군에 소매상업관리소들을 조직해 놓고 있다. 시·군내에 있는 모든 유통 관련 상점은 이 상업관리소를 통해 상품을 공급받고 주민들에게 판매하는 기능을 하고 있다.

북한의 상업관리는 그 소유형태에 따라 국영상업, 협동단체상업, 농민시장업 등으로 나뉘어진다. 국영상업은 전인민적 소유에 기초한 상업으로 상품유통의 압도적 부분을 차지하고 있으며, 국가의 계획적인 관리·운영하에 있다. 중앙당국의 계획에는 상업망의 발전, 상품유통규모, 유통비, 노동 및 기타 활동지표들이 포함된다. 국영상업에서의 상품은 유일가격(국정가격)의 적용을 받는 것이 원칙이다.

협동단체상업은 협동적 소유에 기초하고 있으며 협동단체들에 의해 관리·운영되고 있다. 협동단체상업은 협동적 소유(공유)에 기초하여 국영상업의 보조기능을 수행하고 있으며, ‘전인민적 소유’ 형태 이전단계의 상업으로 규정되고 있다.¹³⁾ 협동단체상업은 주로 상품, 화폐자금을 협동적 소유로 하여 생산과 상품유통 등의 경영활동을 수행하고 있다.

농민시장은 개인부업경영에 기초한 자유시장 성격의 상업형태다. 농민시장은 국가의 공급능력 부족 부분을 개인들이 보충하여 주는 기능을 수행하고 있다. 농민시장에서의 거래는 개인부업으로 생산된 물품의 일부를 일정한 장소에서 지역주민들간에 직접 매매하는 형태를 띠고 있다.¹⁴⁾ 농민시장은 1958년 8월 「내각결정 140호」에 의해 기존의 채래식시장(‘농촌시장’)이 폐지됨에 따라 공식화되었으며, 농민들이 텃밭 등에서 부업으로 생산한 농·축산물 등을 매매하는 장소로 기능했다. 그러나 1990년대 중반 들어 대규모 식량난 이후 공식 배급체계가 붕괴됨에 따라 주민들의 생존차원에서 불가피하게 암거래 형태로 변화되면서 확대되었으며, 2003년 현재 비상설 시장까지 포함할 경우 그 수는 1,000여개를 상회할 것으로 추정된다. 농민시장은 현재 북한 상업유통의 중요한 부문으로 자리 매김하고 있다.

12) 사회과학원 주체경제연구소, 「경제사전」, 제2권, 사회과학출판사(1985), p. 59.

13) 사회과학원 주체경제연구소, 「경제사전」, 제1권, 사회과학출판사(1985), pp. 244~245.

14) 「김일성저작집」, 제23권, 조선로동당출판사(1983), p. 465.

3. 유통 형태와 체계

북한에서 현재 이루어지는 유통형태는 첫째, 국영기업소에서 생산된 재화와 서비스의 유통, 둘째, 협동단체기업소나 개인부업에서 생산한 재화와 서비스의 유통, 셋째, 정부가 생산한 공공서비스(국방, 치안, 공공시설관리, 사회보장 등), 넷째, 농민시장에서의 거래형태 등으로 구분된다.

먼저, 국영기업소가 생산한 재화와 서비스는 ①투자재 형태로 다른 국영기업소에 판매(생산비에 국영기업소의 이윤, 거래수입금을 포함한 산업도매가격으로 결정), ②협동단체기업소에 중간재나 투자재 형태로 판매, ③소비자에게 직접 판매(도매가격에 거래수입금과 사업부가금이 첨가된 소매가격), ④협동농장 및 국영농장의 생산에 투입(가격은 생산원가로만 구성) 형태로 유통된다.

그 다음 협동단체기업소와 개인부업경리에서 생산한 재화는 ①농민시장이나 직매점을 통해 유통(거래가격은 수요와 공급에 의해 결정되는 시장가격 혹은 생산 및 판매과정에 투입된 중간재, 감가상각, 협동단체 또는 개인의 잔여소득으로 구성)되거나, ②국가수매기관을 통해 국영기업소의 중간재 형태로 투입되거나 국영기업소의 투자계획에 소요되는 투자재의 형태로 구매(거래가격은 수매가격의 형태를 띠고 있음), ③소비자나 다른 개인생산자, 협동단체기업소에 소비재·투자재 또는 중간재로 판매(거래가격은 수매가격에 거래수입금과 상업부가금을 첨가하여 얻는 소매가격)되는 형태로 유통된다.

정부가 생산한 공공서비스는 무상으로 공급되나 그 가격은 서비스를 생산하는 데 투입된 중간재, 감가상각, 노동비용 등으로 구성되어 있다.

마지막으로 농민시장에서의 거래는 개인간 또는 협동단체간에 이루어지는 거래와 국경지역에서 개인간에 성행되는 암거래, 외국상인과 거래되는 밀무역 등의 형태가 있다. 이 때 적용되는 가격은 수요와 공급 상황에 따라 직접적인 영향을 받으며, 매매 당사자들에 의해 자율적으로 형성된다.

4. 가격결정체계

가. 가격의 종류

북한에서 가격은 기본적으로 국가계획에 의해 결정되나, 국가는 생산자에게 지불하는 생산자 가격과 소비자가 소매상품에 대해 지불하는 소매가격이 서로 다른 이중가격제를 채택하고 있다.

가격에는 도매가격, 산업도매가격, 상업기관 소매가격, 구매가격, 운임 및 요금 등이 있다. 도매가격은 상품 또는 상품적 형태를 지닌 생산수단이 국가기업소간에 유통될 때 적용된다. 여기에는 일반적으로 생산원가(생산비용, 감가상각비, 임금 및 행정관리비)에 기업소의 순소득(이윤)이 합쳐져 산출된다.

산업도매가격은 도매가격에 간접세 성격을 띠고 있는 도매수입금을 합친 것으로 주로 원목과 전력, 국영농목장에서 생산되는 농업생산물에 적용된다.

상업기관 소매가격은 도매가격에 매매수입금, 수송비, 인건비, 포장비 등 유통비를 포함하고 이윤을 부가한 것으로 보통 개인소비자가 상점에서 소비재를 구입할 때 적용된다. 소매가격은 주민생활에 필수적인 제품과 학용품 등을 대상으로 책정할 경우에는 싸게 하고, 기호품 등 공급이 부족하거나 보급의 필요성이 크지 않는 물품의 경우에는 높게 책정된다.

구매가격은 농축산물을 구매할 때 책정되는 가격으로 계획구매가격과 자유구매가격으로 나뉘어져 있다. 계획구매가격은 국가에 의해 계획적으로 제정되는 가격인 반면, 자유구매가격은 수급관계를 고려하여 결정되는 가격이다.

운임은 수송서비스에 지불되는 대가로 생산물 가격과 같이 국가에 의해 통일적으로 결정된다. 운임은 일반적으로 원가와 이윤으로 구성된다.

한편, 요금은 각종 봉사활동에 대해 기관·기업소와 주민들이 지불하는 가격이다. 전력, 우편, 통신시설, 인프라, 인쇄시설이용, 수리의뢰 등과 같은 곳에 부과되며, 생산적 요금과 비생산적 요금으로 나뉘어진다. 생산적 요금은 원가와 이윤으로, 비생산적 요금은 원가와 이윤 거래수입금으로 구

성되어 있다.

이상의 가격에는 일반적으로 상업유통비가 포함되어 있는데, 상업유통비는 ①생산의 연장이나 완성과 관련된 비용(예: 수송비, 보관비, 포장비, 제품의 선별 및 추가적 가공비용 등)과 ②상품을 팔고 사는 과정에서 지출된 순유통비(예: 상업근로자들의 생활비, 상품광고비, 감가상각비, 건물 및 기타 시설 유지비, 사무비, 통신비, 여비 등)로 구분된다.

나. 가격결정체계의 개혁

가격은 중앙 및 지방행정단위에 의해 결정된다. 중앙은 내각의 가격제정위원회(가격제정총국)이며, 지방행정단위는 도행정위원회다.

북한은 지방공장에 대해 가격설정 재량권을 제한적으로 부여하고 있다. 지방공장은 국가가 정해주는 가격제정원칙과 기준에 따라, 그리고 상급기관의 감독 하에 상품가격을 설정하고 생산·판매할 수 있다.

2002년 7월 북한은 가격 및 임금을 대폭인상하고 가격설정방식을 개편하는 한편, 국가계획수립 권한의 일부를 하부에 위임하고 공장·기업소에도 제한적인 경영자율성을 부여했다. 원·부자재시장을 개설¹⁵⁾하였는가 하면, 분배의 차등화를 강화하고 사회보장체계의 개편을 단행했다.

쌀 1kg의 국정가격은 종전의 8전에서 44원으로 558배, 옥수수 가격은 6전에서 24원으로 400배 인상됐으며, 평양의 시내버스·지하철 요금은 종전 10전에서 2원으로 20배 인상되었다. 평양~청진간 철도요금도 종전 16원에서 590원으로 37배 인상되었으며, 주택사용료도 지금까지 한 채에 5~10원 정도였으나, 이를 평당 미터당 15전에서 월 6~15원으로 인상, 웬만한 집 한 채의 사용료가 몇 백원이 되었다.

15) 북한에는 원래 원·부자재 시장이 존재하지 않았으나, ‘사회주의 물자공급시장’이 개설된 이후 지정된 품목에 한해 공장·기업소가 원부자재 및 부속품을 시장에서 거래할 수 있도록 했다. 다만, 대금결제는 반드시 은행을 통해서만 이루어지도록 함으로써 생산수단의 거래시 ‘화폐의 무현금유통’ 원칙을 유지하고 있다.

<표 1> 주요물가 개혁 내용

품목	종전가격	인상가격	인상폭
쌀(kg)	8전	44원	550배
옥수수(kg)	6전	24원	400배
돼지고기(kg)	7원	180원	26배
계란(개)	17전	8원	47배
냉면(그릇)	10원	150~200원	15~20배
세수비누(개)	2원	10원	5배
선풍기(개)	100원	2,000원	20배
시내버스·지하철요금	10전	2원	20배
철도요금(평양-청진)	16원	590원	37배
전기사용료(kWh)	3.3전	2.1원	66배
주택사용료(㎡)	15전	월6~15원	40~100배
송도유원지(입장료)	3원	50원	17배

자료: 자체 취합 정리

한편, 종전 85원에서 110원 사이였던 생산직 노동자의 임금은 평균 2000원으로 인상되었다. 대외무역 기업소에서 근무하는 과장급 월급은 150원에서 3000원으로 인상되었으며, 광산노동자의 경우에는 무려 4000원 이상으로 인상되었다.

임금인상과 동시에 북한은 임금의 직업별 기업소별 지역별 그리고 성과급에 따른 차등 지급을 강조하고 있다.

<표 2> 주요 부문 임금인상 내용(월)

구분	인상 전	인상 후	인상폭
일반노동자·사무원	85~110원	1,800원~2,000원	18~21배
광산·탄광근로자	130~140원	3,000~4,000원	23~29배
대학교수	200원	4,000원~5,000원	20~25배
일반교원	120원	2,880원	24배
의사	80~150원	1,200원~2,250원	15배
군인·특수기관요원	150원~250원	1,500~2,500원	10배
당일군	170원	850원	5배
기자·방송원	150~200원	4,500~6,000원	30배

자료: 자체 취합 정리

과거 북한의 배급제하에서 국가는 식량, 소비재, 주택 등을 거의 무상으로 주민들에게 제공했으나, 『7.1경제관리개선조치』로 가격, 집세 등이 대폭 인상됨으로써 무상에 가까운 분배는 사실상 무너졌다고 볼 수 있다. 쌀 가격은 종전, 물, 전기, 비료 등의 요소투입에 따른 생산원가만을 고려했으나, 경제개선조치 이후부터는 국제시장가격과 국내의 수요·공급요인을 감안하여 결정되고 있다. 다만, 무상교육, 무상치료, 사회보험 등 사회보장제도는 그대로 유지되고 있다.

Ⅲ. 『7.1경제관리개선조치』 이후 상업·유통분야의 변화 동향과 문제점

1. 상업·유통분야 변화동향

가. 종합시장의 개설

『7.1경제관리개선조치』에 따른 북한 경제변화의 핵심은 유통구조 및 가격체계의 개선, 임금인상, 지역시장 활성화, 화폐 및 외환관리제도의 변화, 주민들에 대한 세금부과 등이라고 할 수 있다.

『7.1경제관리개선조치』 이후 북한은 가장 먼저 농·공산품 유통구조 개선에 착수했다. 농·공산품의 구매가격을 농민시장 등에서 거래되는 실제가격에 근접시켜 국가에 의한 상품공급체계와 기능을 회복·확립하려고 했다. 다만, 식량은 인상된 가격으로 거래하되, 종전과 같이 『량권』을 통해 분배했다.¹⁶⁾

국가 상품공급체계와 기능을 확립하기 위해 북한은 먼저 장마당의 단속작업을 벌려 장마당의 취급품목을 원래 매매가 가능했던 텃밭 작물에 한정시키는 한편, 식량과 생필품은 국영상점에 집중되도록 했다. 따라서 장마당은

16) 이는 2003년 남한의 식량분배 현장 확인에서도 증명되었다. 식량은 차관, 원조물자에 관계없이 모두 유상으로 분배하며, 가격은 킬로당 46원으로 분배되었다. 통일부, 『2003년 식량차관 1차 식량분배 현장확인 결과보고』, 2003. 10. 9, p. 2.

채소나 팔 정도로 허용하고, 쌀과 공산품 등 지정된 품목 이외의 물건은 일체 거래될 수 없도록 했다. 쌀의 경우에는 개인이 소유하고 있는 물량을 국가공급소(국가배급소에서 명칭변경)에 국정가격으로 팔 것을 종용했다. 그 외 제품의 경우는 국영상점을 통해서만 판매하도록 했다. 장마당 취급물품에 대한 단속을 위해 인민보안성, 검찰소, 상설 규찰대 등 각종 감사기관이 동원되기도 했다.¹⁷⁾ 이에 따라 일부 상인들은 보유하고 있던 물품을 시세보다 낮은 가격으로 국영상점에 넘기거나, 국영상점에 위탁판매를 시키고 5%의 세금을 공제한 후 판매대금을 돌려 받는 사례도 있었다.¹⁸⁾

그러나 이와 같은 조치를 통해 농민시장 기능을 국영상점망으로 흡수·통제하려고 했던 목표는 성공을 거두지 못했다. 무엇보다도 곡물과 공산품을 국가상업망을 통해 주민들의 수요에 대응할 수 있을 만큼 확보할 수 없었기 때문이었다. 이에 따라 쌀과 공산품들은 더욱 은밀한 형태로 거래되었으며, 농민시장의 가격은 종전보다 더 크게 인상되었다.

결국 북한 당국은 2002년 9월경부터 장마당에서의 쌀 판매를 허용하였고, 12월경부터는 공산품의 판매도 전면 허용하였다.¹⁹⁾ 그리고 이의 연장선상에서 2003년 3월 농민시장을 공산품도 취급하는 종합시장으로 확대·개편했다.²⁰⁾

이와 함께 북한이 시장의 기능에 대한 관점을 전환,²¹⁾ 시장을 통제의 대

17) 『연합뉴스』, 2002. 3. 19

18) 신지호, “7·1조치 이후의 북한경제,” 한국개발연구원, 『KDI 북한 경제리뷰』 제5권 제7호 (2003.7), p. 10.

19) 북한이 종합시장을 설치하고 공산품 유통을 허용한다는 사실은 2003년 4월 10일자 『조선신보』와 6월 10일자 『조선중앙통신』에 의해 알려졌다. 그러나 어떻게 시장에서 공산품이 유통되는지에 대해서는 알려지지 않았다.

20) 이런 점에서 볼 때 종합시장은 장마당 축소 및 국가유통체계 정상화 조치가 실패한 결과로 나타난 현상이라고 할 수 있다. 그러나 종합시장은 그 운영 면에서 볼 때, 북한이 기존의 관료적 조정을 포기한 것은 아니지만 시장기능을 오히려 확대·인정하는 차원의 조치라는 의미를 띠고 있다고 본다. 그러나 농민시장의 종합시장 개편이라는 변화만으로는 북한이 시장경제를 도입·운영하고 있다고 보기 어려울 것이다. 사회주의 계획경제체제의 골격을 유지한 가운데 내부적으로 경제관리·운영체제를 보완·개선해 나가고 있는 시도라고 할 것이다.

21) “시장도 상품유통의 한 형태”라고 하면서 “사회주의를 하지만 시장의 기능을 소홀히 해서는 안된다.” 『조선신보』, 2003. 6. 16.

상으로 보지 않고 사회주의 상품유통의 일환으로 인정하는 현상이 나타나기도 했다.²²⁾ 또한 시장을 경제개혁과 연결하는 의도를 내보이기도 했다.²³⁾ 이와 같은 점에서 북한은 『7.1경제관리개선조치』도 사실상 『경제개혁』 조치였음을 시인한 바 있다.

2003년 3월말부터 평양의 구역마다 있는 ‘농민시장’은 시장으로 불리어지고 농산물만이 아닌 각종 공업제품이 종합시장에서 거래되고 있는 현실이다.

‘종합시장’에 대한 북한의 정책은 기존의 농민시장과는 다르게 시장육성의 의지를 담고 있는 것으로 나타나고 있다. 북한 당국이 스스로 기업으로 하여금 종합시장에 더 많은 물자를 공급하도록 독려하고 있는 실정이다. 심지어 기업에 대해 북한은 종합시장 점포를 추첨으로 배정해 합영합작 무역기업의 직매점을 설치하게 하는 움직임까지 보이고 있다.

또한 북한은 종합시장의 ‘시장 사용료’를 판매량에 따라 정확히 받는 등, 시장의 기능을 활용, 재정수입을 확대하는 방향으로 정책을 추진하는 한편,²⁴⁾ 종합시장이 기업의 잉여생산물을 내다 파는 차원의 단순 시장이 아닌, 『7.1경제관리개선조치』 이후 급증하고 있는 사회적·집체적 수요를 충족시키는 수단으로 활용하고 있는 것으로 판단된다.²⁵⁾ 종합시장은 평양의 중심거리에 간이 판매대, 상품진열장, 호프집 등의 출현과 함께 대형 마트식 형태로 조성되면서 북한 상업유통의 새로운 분위기를 창출하는 역할을 하고 있는 것으로 보인다.²⁶⁾

22) “나라에서는 시장을 통제의 대상으로 보지 않고 사회주의 상품유통의 일환으로 인정하고 있다. 평양에서도 구역마다 있는 ‘농민시장’을 ‘시장’으로 부르게 되었다. 농산물만이 아니라 각종 공업제품도 거래되고 있는 현실에 맞게 이름을 고친 셈이다” 『조선신보』, 2003. 4. 1.

23) “종합시장의 창설이 보여주듯이 대담하고 유연한 정책을 추진해 나가는 것이 조선의 경제개혁의 특징” 『조선신보』, 2003. 6. 16 및 “시장운영이 처음인 만큼 다른 나라로부터 전문가 양성, 경험도입을 비롯한 협조를 가능한 한 받으려고 하고 있다” 『조선중앙통신』, 2003. 6. 10.

24) 『중앙일보』, 2003. 6. 26.

25) 통일부 내부자료, 『금년도 농민시장 운영변화 동향』, p. 3.

26) 『연합뉴스』, 2003. 10. 02.

나. 개별판매 형태의 출현

「7·1경제관리개선조치」 이후 평양을 비롯한 주요 도시의 거리에 이동 매대가 재등장하고 있다. 인민봉사총국 「락연합작회사」가 운영하는 새로운 컨테이너식 고정매대가 평양 통일거리에 등장,²⁷⁾ 군밤·군고구마를 1kg당 150원, 50원에 각각 판매하고 있다.²⁸⁾ 이동매대는 이미 1970년도부터 등장하기 시작하였다가 당국의 규제로 간헐적으로 등장하였다. 종전의 매대는 천으로 풍을 씌운 간편한 이동식 매대였으나, 새 매대는 간판까지 내건 개조된 컨테이너 매대라고 보도하고 있으며, 풍은 보이지 않게 가리거나 장식을 위해 드리우는 천을 말하는 데, 경비절약을 위해 구이로를 전기대신 석탄만 사용하고 있다고 한다.

「매대판매업」은 「경제관리개선조치」에 따른 실리를 도모하고, 변화하는 현실에 맞게 경제관리방식을 혁신하려는 경제운영의 일면이라고 할 수 있다. 공식 판매망에 의한 공급자 중심의 판매방식에서 탈피, 원재료 확보에서부터 판매까지를 일관화하여 이윤창출을 시도하고 있는 점이 특징이다.

다. 유통시장의 통화량 억제

북한은 「7·1경제관리개선조치」 이후 통화량의 증가를 억제하고 환수된 자금을 경제발전에 돌리기 위한 조치를 취하고 있다. 경제개혁조치가 인플레이션으로 이어진데 대해 「인민생활공채」를 발행,²⁹⁾ 통화량을 환수하는 한편, 물가와 임금의 인상으로 화폐수요가 폭증함에 따라 1,000원권 등 고액권을 유통시키는 조치를 취했다. 지금까지는 500원이 최고액권이었다.

27) ‘상품의 질로 승부-인기를 끄는 군밤, 고구마 매대’ 『조선신보』, 2002. 2. 27.

28) 인민봉사총국 산하 락연합작회사는 새로운 수입원으로 군고구마를 판매, 평양 시내 통일거리에 16개소의 군고구마 매대를 열고 주부들을 채용해 판매에 나선 결과 큰 소득을 올리고 있는 것으로 알려지고 있다. 이익금 가운데 법인세에 해당하는 ‘기업이득금’과 제반비용을 제외하고 나머지는 종업원들에게 분배함으로써 사기도 신장시키는 것으로 전하고 있다. 『중앙일보』 2003. 4. 29.

29) “조선민주주의인민공화국 인민생활공채를 발행함에 대하여-내각홍보,” 『로동신문』 2003. 3. 29.

여기에는 은행이 분기마다 내각의 비준을 받으며 현금유통 및 대부계획을 확립, 현금의 유출입량을 조정함으로써 물가를 통화량을 통해 관리하고 있음을 시사하고 있다.³⁰⁾

대외적으로는 달러화를 유로화로 대외결제수단을 변경하는 조치를 단행했다. 북한당국은 2002년 12월 1일부터 대외결제수단을 달러화에서 유로화로 변경하고 자국내에서의 달러화 사용을 금지한다고 발표했다. 그러나 환전소에서는 미 달러의 교환이 이루어지고 있는 것으로 보아 이 조치는 성공을 거두지 못한 것으로 평가된다. 경제관리개선조치 이후 평양시 각 구역에 외화교환을 전담하는 ‘협동거래소’가 운영되고 있다. 협동거래소는 1달러를 암시장가격인 890~960원으로 거래하고 있어 민간이 소지하고 있는 외화를 동원하는 역할을 하고 있다.³¹⁾

한편, 북한은 2003년 3월 27일 “2002년 국가예산집행의 결산과 2003년 국가예산에 대한 보고”를 실시하면서 인민생활공채의 발행을 표명했다. 인민생활공채의 발행은 “여유화폐 자금을 효과적으로 동원 리용하기 위한”³²⁾ 것이었다. 인민생활공채는 2003년 5월 1일부터 2013년 4월말까지 유효기간으로 500원권, 1,000원권, 5,000원권으로 발행하는 것으로 되어 있다. 판매기간은 2003년 5월부터 7월까지 3개월간³³⁾이며, 판매방식은 “도, 시, 군들에 비상설인민생활공채위원회를 조직하고 그 아래에 인민생활공채상무를 두며 모든 기관, 기업소들과 리, 읍, 구, 동사무소들에 공채협조상무를 조직”³⁴⁾하여 추진하였다. 이는 공채판매와 관련, 자발적인 참여를 권고한 것과는 달리 실제로는 공채판매 전담기구를 신설하고 할당 및 헌납

30) 조선신보와 북한 국가계획위원회 최홍규 국장과의 인터뷰. 『중앙일보』, 2003. 4. 2.

31) 『연합뉴스』, 2003. 6. 29.

32) 북한은 내각공보를 통해 “인민생활공채는 국가가 책임지고 그 상환을 담보하는 국가신용의 형태로서 철두철미 나라의 부강발전과 인민들의 복리증진에 이바지한 것을 목적으로 하여 발행”한다고 밝힌 바 있다. 『로동신문』, 2003. 3. 2.

33) 3개월로 공채판매가 추진되었으나 2003년 8월 18일 조선중앙TV가 공채판매사업이 계속 진행되고 있음을 보도함으로써 판매사업의 기간연장이 확인되었다. 『조선중앙TV』, 2003. 8. 18.

34) 『로동신문』 2003. 3. 29.

을 유도한 것을 의미한다.

인민생활공채는 추첨에 의해 당첨금과 원금을 되돌려 주는 방법으로 상환하며, 추첨은 첫 2년 동안은 6개월에 한번씩, 그 다음해부터는 1년에 한번씩 진행되는 것으로 되어 있다. 당첨되지 않은 공채원금은 2008년 12월부터 매년 국가예산에 반영하여 일정한 금액을 공채의 유효기간 말까지 모두 상환하는 것으로 되어 있다. 즉, 인민생활공채는 이자를 주지 않고 추첨해서 당첨금과 원금을 돌려 주는 방법으로 상환하는 것이다.³⁵⁾ 당첨상환금은 7등급으로 나누어 1,000원권에 대해 1등은 5만원, 2등은 2만5천원, 3등은 1만원, 4등은 5천원, 5등은 4천원, 6등은 3천원, 7등은 2천원이다. 그리고 500원권의 경우는 1,000원권의 반액, 5,000원권은 1,000원권의 5배로 계산한다.

북한의 인민생활공채발행은 「7·1경제관리개선조치」 이후 만연한 통화량 증가를 억제하고 환수된 자금을 경제발전에 투입하기 위한 조치로 평가된다. 즉, 「7·1경제관리개선조치」가 인플레이션으로 이어지자 공채를 발행, 통화량을 환수하려는 의도로 자본주의 경제학 교과서의 화폐경제이론에 입각한 정책이라고 할 수 있다.

라. 자재공급체계의 변화

북한에서 자재는 기본적으로 「대안의 사업체계」에 의거 「국가물자공급위원회」가 계획적으로 조달·공급한다. 「7·1경제관리개선조치」 이후 북한은 중앙당국의 자재공급계획에 충실하면서도 과부족되는 원자재·부속품을 기업소 및 공장간에 교류할 수 있게 하는 체제로 바꾸고³⁶⁾ 이를 강화해 나가고 있는 것으로 나타나고 있다.

35) 『조선신보』, 2003. 5. 7.

36) “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선·완성하는데 대하여,” 김정일 10·3 지침, 2001. 10. 3.

2. 당면문제: 공식 상업·유통 기능의 약화와 인플레이션 심화

북한 사회주의 상업유통은 해방 후 실시된 개혁과정에서 국영 및 협동단체상업이 창설됨으로써 확립되었다. 그 후 농촌경리와 개인상공업의 사회주의적 개조를 거치면서 북한의 상업유통은 국가의 유일적 지배관리를 받게 되었다. 그러나 1990년대 들어서면서부터 사회주의 국제시장이 붕괴되고 북한 내 경제침체가 갈수록 심화됨에 따라 사회주의 상업·유통의 기능은 점차 약화된 반면, 농민시장을 중심으로 한 개인상업은 활성화됐다. 현재 상업유통부문에 대한 국가의 통제력이 급격히 약화되었으며, 사경제부문이 실제 거대한 경제부문으로 자리잡는 현상이 발생하였다.

국가배급체계는 붕괴되다시피 했으며, 식량 및 생활용품은 결핍상황을 면하지 못하고 있다. 따라서 가게의 ‘농민시장’ 의존률이 급격히 증대됨으로써 계획경제체제가 계획경제부문과 사경제부문으로 이원화되는 현상을 빚고 있는 것이다.

북한에는 현재 배급체계의 이완으로 북한 주민들의 경제생활 및 소비지출 양태에 커다란 변화가 일어나고 있다. 저가의 배급제가 사실상 폐지됨으로써 국가로부터 배급을 받아 소비했던 식량 및 생활용품의 부족분을 장마당에서 조달해야 하는 상황이 발생하고 있다.³⁷⁾ 또한 늘어난 가게소비지출을 충당하기 위해 북한 대부분의 가구는 시장에서 크건 작건 장사나 부업에 종사해야만 하는 실정이다.

<표 3>에서 보는 바와 같이 『7.1경제조치』에도 불구하고 북한은 국영상점만으로는 고질적인 물품 부족을 해소할 수 없어 장마당에서의 물기는 점점 오르고 있는 형편이다.

37) 최근 장마당에서는 한국에서 지원한 쌀이 유통되고 있는 것으로 확인된 바 있으며, 북한 당국도 2003년 8월 초 함북 무산광산연합기업소(무산)와 김책제철연합기업소(청진) 등 주요 기업소 근로자들에게 처음으로 한국산 쌀이 북한산보다 2원 비싼 1kg에 46원씩 15일분 판매되었다고 보도한 바 있다.

<표 3> 평양 농민시장 물가 비교

구분	2002년 2월	국정가격 (2002. 7. 1)	2003년 2월
쌀(1kg)	48~55원	44원	130~150원
옥수수(1kg)	20~32원	24원	75~85원
두부콩(1kg)	60~70원	40원	180~190원
식용유(1kg)	160~200원	150원	600~650원
계란(1알)	10~13원	8원	22~25원
명태(1마리)	100원	25원	300~400원
돼지고기(1kg)	160~180원	180원	360~380원
설탕(1kg)	130~150원	100원	400~420원
휘발유(1kg)	130~150원	-	330~350원
경유(1kg)	80~100원	-	280~300원
담배류(국산)	45~50원	-	70~80원
이발비	5~10원	10원	15~20원
환율(1달러)	220원	150원	670원

자료: 자체취합, 탈북자 면접조사

한편, 『7·1경제관리개선조치』에 따른 가격현실화와 함께 급여도 대폭 인상됐지만 실제로 급여가 제대로 지급되는 곳은 많지 않다. 식량난도 부분적으로 개선되긴 했으나 공급이 크게 모자라는 상황에 따른 인플레이션 심화로 북한 주민의 실질구매력은 더 낮아졌으며, 빈부격차가 더 크게 벌어진 것으로 나타나고 있다.

물론, 농업 상품에 대한 정부조달 가격의 상승이 생산자로 하여금 정부의 국가배급체계를 통해 곡물을 분배하려는 유인을 증가시켰을 것으로 예상된다. 그러나 북한 농업 산출의 증대를 위해서는 화학비료, 농약, 양수기 등이 제대로 제공되어야 하며, 이는 산업부문의 발전이 선행되어야만 가능하다. 따라서 국가배급체계를 통해서는 필요 배급량을 보장받기 어려운 실정이다.

IV. 향후 전망

1. 시장거래를 통한 소득확보

북한 당국은 기존의 사회주의 시장의 의미에서 훨씬 진전된 ‘시장’의 개념을 수용하고 있는 것으로 판단된다. 이는 1983년 중국 공산당의 결정으로 사회주의 계획경제와 상품경제의 병존이 가능하다는 결정을 내린 시기의 시장인식과 유사한 것으로 평가되고 있다. 그러나 북한 당국의 시장기능 인정은 유통부문에 한정된 소비품 시장을 의미하는 것으로 시장기능의 전면적 인정은 아닌 것으로 알 수 있다. 그러나 북한 당국의 소비품 시장의 인정은 북한 주민들의 시장거래를 통한 소득의 확보의욕을 고취시킴으로써 생산 증가에 이바지할 수 있을 것이다.³⁸⁾

2. 기업의 가격결정권 확대

북한이 『7.1경제조치』를 통해 제품사이의 균형을 맞추는 개선된 가격체제³⁹⁾를 계속 확대·강화시켜 나갈 경우에는 국정가격의 의미가 퇴색함으로써 기업이 일부 공산품 가격에 국한하여 제품가격을 결정할 수 있는 폭을 넓혀 나갈 수 있을 것으로 전망된다. 국가의 가격제정원칙을 포기하지는 않겠지만⁴⁰⁾ 상품가격을 수급상황에 맞추어 조절하는 시도를 해 나갈 것이다.

38) 이와 관련 북한에서는 일반 주민뿐만 아니라 북한의 경제관료들까지 사석에서 “장사를 잘해 인민과 국가에 기여해야 한다”는 이야기를 공공연히 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 『중앙일보』, 2003. 6. 26.

39) 북한은 1998년 사회주의 헌법 개정에 즈음 이미 상품가격이 계획가격이며 일단 제정된 가격은 획일적이고 경직적이며 통제적인 성격을 가지고 있기 때문에 상품의 가치와 가격간의 괴리현상이 나타나 정확한 계획수행 실적의 평가, 합리적 경제정책 및 계획의 수립과 운용에 큰 지장을 초래하고 있음을 강조한 바 있다. 특히, 식량난, 에너지난 등으로 북한 내 물자부족현상이 심화됨에 따라 제도권내 국정가격에 의한 정상적인 유통은 위축되는 대신 암거래가 크게 늘어나 기존의 가격체계 및 질서가 올바른 경제운용을 어렵게 할 정도로 문란해졌기 때문에 “상품의 수요와 공급관계, 제품의 질에 따라 값을 높일 것은 높이고 낮출 것은 낮추는 것이 정상적인 사업”이라고 언급한 바 있다.

3. 비공식 유통시장의 제도화

경제관리개선조치를 통한 국정가격의 현실화가 제품 생산의 정상화로 이어짐으로써 유통시장의 활성화가 이루어질 수 있을 것으로 전망된다. 무엇보다도 저가의 의식주 가격이 정상원가를 반영하고 있기 때문에 생산자들의 소득증대와 근로의욕을 점차 살아나게 할 것이며, 국정가격과 농민시장의 가격격차가 해소됨으로써 물자유통을 원활하게 할 것이다.

그러나 「7·1경제관리개선조치」에도 불구하고 국영상점망으로는 물품공급이 원만하게 이루어지기 어렵기 때문에 장마당을 통한 유통시장 거래의 활성화가 촉진될 수 밖에 없을 것이다. 따라서 장마당을 비공식 유통시장에서 공식 유통시장으로 인정하는 제도화 조치가 이루어질 가능성이 크다.

4. 유통시장의 개선과 북한 경제개혁

북한이 농민시장 운영에 변화와 함께 ‘시장’을 경제개혁의 연장선상에서 인식하려고 하는 것은 「7·1경제관리개선조치」의 성공을 위한 물자공급과 유통의 확대를 지향하고 있는 것이라고 할 수 있다. 그러나 농민시장의 시장으로의 개칭이나, 종합시장의 개설만으로 시장경제로의 전환을 기대하기는 무리다. 이런 점에서 볼 때, 북한은 향후에도 사회주의 계획경제체제의 골격을 유지하는 가운데 내부적 경제관리·운영체계를 보완·개선하려는 시도를 지속해 나갈 것이다.⁴¹⁾

그럼에도 불구하고 유통시장의 변화는 북한으로 하여금 보다 과감한 유통분야 개선조치의 필요성을 인식하게 함으로써 북한 내부 경제개혁의 단초로 작용할 가능성도 있다. 구체적으로는 다음과 같은 유·무형적인 조치들이 이루어질 수 있을 것이다.

40) 북한 국가가격제정국은 “앞으로 생산이 활성화되면 수요와 공급상황을 고려하여 가격을 다시 제정할 수 있지만 공급자가 제멋대로 할 수는 없다. 가격을 철저히 중앙과 지방행정 단위에서 조절하도록 하는 체계가 세워져 있으며, 시장의 원리가 그대로 가격에 반영되는 일은 없다”라고 밝히고 있다. 『조선신보』, 2002. 7. 26.

41) 통일부, 『주간북한동향』, 2003 6. 6~6. 12.

첫째, 북한 주민들은 증가된 소득을 효율적으로 지출하는 방법을 터득하게 할 것이다. 특히, 상업에 종사하는 북한 주민들은 자신의 소득을 높일 수 있는 방법을 인지하게 될 것이다.⁴²⁾

둘째, 당국에 의한 저가 분배제의 사실상 폐지와 소득의 임의적·자율적 처분 가능성은 북한 주민들로 하여금 개인의 효용을 극대화할 수 있는 효율적인 가계지출 습관에 익숙해지게 만들 것이다. 이는 더 나아가 물질 위주의 임금노동제를 정착시킴으로서 물질적 자극을 통한 노동생산성의 증가를 이루어낼 가능성이 크다.

셋째, 북한 유통시장의 거래활성화는 기업간 거래를 무현금거래에서 현금거래로 이루어지게 할 가능성이 크다. 현금거래는 특히, 대외 합작·합영 기업에 우선적으로 적용될 가능성이 크다. 기업간 거래에 현금유통이 이루어질 경우에는 거래 현금의 일부를 기업의 재량으로 필요 자재를 구입하는 데 사용할 수 있게 만들 것인 바, 이는 유통분야의 시장수용에서 궁극적으로 생산분야의 시장수용으로 이어질 수 있는 바탕을 마련하게 할 수 있을 것이다.

V. 결론 및 정책사항

1. 결 론

북한의 『7·1경제관리개선조치』는 계획경제의 분권화, 가격기능의 정상화, 임금보전에 대한 구매력 유지, 기업경영의 독자성 확대 등의 내용으로 이루어져 있다. 이는 경제정책이 명령형 계획경제로의 완전한 복귀가 아니라 계획경제의 원칙을 유지하면서, 시장경제가 갖고 있는 효율성을 수용하는 방향으로 나아가고 있음을 의미한다.

42) 이와 관련 다음과 같은 사례를 언급할 수 있다. “과거에는 고구마가 할당되면 상업망을 통해 일괄 분배해 주어 많은 양이 썩거나 보관을 잘못해 맛이 없었으나 이제는 필요한 만큼만 사다 군고구마로 장사를 해 수익을 올리는 매대가 생겨나고 있다.” 2003년 2월 ‘일제의 조선인 강제연행의 불법성에 대한 남북공동자료전시회’의 북한 방문시 북측 안내원이 평양 거리의 군고구마 간이매대(판매대)에 대한 설명. 『중앙일보』, 2003. 2. 27.

『7·1경제관리개선조치』가 시장경제의 핵심인 가격자유화 조치와는 큰 괴리를 보이는 것이기는 하나, 기존의 사회주의 계획가격체제를 정상화하고 극심한 가격질서 문란 행위를 해결하기 위해 취해진 나름대로의 처방이라는 점에서 그 의미는 크며, 동유럽 개혁국가의 사례를 보아 가격자유화로 이행하기 위해 필히 요구되는 조치라고 평가할 수 있다. 그러나 북한이 실질적인 가격개선조치를 취할 것인지에 대해서는 불투명하지만 상품유통과 화폐유통을 원만히 보장하기 위한 노력을 펼쳐갈 것으로는 예상된다. 국가의 가격제정원칙을 포기하지 않지만⁴³⁾ 상품가격을 수급상황에 맞추어 조절하는 시도를 해 나갈 것으로 판단된다.

종합적으로 볼 때, 북한 유통분야의 질서는 향후 대체로 긍정적인 방향으로 진행될 것으로 예상된다. 무엇보다도 『7·1경제관리개선조치』를 통한 국정가격의 현실화가 점차적으로 제품생산의 증대로 이어질 수 있는 가능성이 있다. 무엇보다도 저가의 의식주 가격이 정상원가를 반영하고 있기 때문에 생산자들의 소득증대와 근로의욕을 점차 살아나게 할 수 있을 것이며, 국정가격과 농민시장의 가격격차가 해소됨으로써 물자 유통도 원활하게 할 수 있을 것이다.⁴⁴⁾

그러나 경제개선조치 이후 생필품 등의 생산·공급이 확대되지 않아 발생하는 인플레이션의 악순환 현상은 계속 이어질 가능성이 크다. 이와 같은 부작용은 가격 현실화와 통화량 증발에 따른 불가피한 측면도 있기는 하나 『7·1경제관리개선조치』의 성패는 결국은 정부의 물자 공급능력 증대에 달려 있다고 할 것이다.

43) 북한 가격제정국은 “앞으로 생산이 활성화되면 수요와 공급상황을 고려하여 가격을 다시 제정할 수 있지만 공급자가 제 멋대로 할 수는 없다. 가격을 철저히 중앙과 지방행정 단위에서 조절하도록 하는 체계가 세워져 있으며, 시장의 원리가 그대로 가격에 반영되는 일은 없다”라고 밝히고 있다. 『조선신보』, 2002. 7. 26.

44) 과거 국가가 쌀을 제대로 공급하지 못하고 상점에도 식료품이 없어 농민시장에 의존했으나, 지금은 닭고기와 계란을 비롯한 식료품들이 그런 대로 공급되고 있는 국영상점도 많이 이용하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 주민들은 일부 제품을 살 때를 제외하고는 과거처럼 농민시장에 자주 가지 않아 좋다는 반응을 보이고 있다.

2. 정책사항

북한 유통시장의 개방 움직임에도 불구하고 남한 기업의 북한 내수시장 진출은 앞으로 상당기간이 걸릴 것으로 전망된다. 이는 북한의 상업유통망이 아직도 모두 국가소유 또는 집단소유이며, 북한 당국이 남한의 물품을 직접 거래대상이 될 수 있도록 하는 데 상당한 거부감을 가질 수 있기 때문이다. 또한 북한 유통분야의 실질적인 개방은 북한 핵문제 해결의 상당한 진전과 함께, 남북한간의 관계개선이 이루어져야 가능할 것으로 판단되기 때문이다.

그럼에도 불구하고 북한 유통분야의 변화 촉진을 위해 다음과 같은 정책추진이 요구된다.

첫째, 국정가격의 현실화가 제품생산 및 공급의 원활화·정상화로 이어질 수 있도록 대북 지원과 협력사업을 추진해야 할 것이다. 이를 위해서는 식량 및 생필품 위주로 대북 지원을 추진하고, 이와 같은 지원 물품이 종합시장 등에서 직접 거래될 수 있도록 북한의 협조를 얻는 것이 요구된다.

셋째, 북한 유통시장 진출을 위한 경제협력사업을 추진할 수 있도록 하는 일이 필요하다. 기업차원에서 대북 경제협력사업을 임가공 생산을 포함, 생산·유통·판매가 결합된 형태로 추진하며, 북한의 도매시장과 연결, 남북한이 공동으로 생산한 제품을 내수시장에서 판매할 수 있도록 협력하는 것이 중요하다. 또한, 임금노동제가 정착될 수 있도록 대북한 경제협력사업에 임금의 직접지급 및 인센티브제 도입 등을 강력하게 추진하는 것이 바람직할 것이다. 그 밖에도 금강산과 개성공단 및 평양 등지에 남북한 직거래 시장을 개설 추진하거나, 개성공단 생산제품의 일정부분을 북한 내수시장에 직판할 수 있는 체제를 확립하는 것도 유효할 것이다.

넷째, 북한 상업유통 분야의 효율적 진출을 위한 제도적 기반을 마련하는 일에도 관심을 가져야 할 것이다. 여기에는 대북한 내수시장 진출에 대비한 남북한 직교역 체제를 구축하는 일이 가장 중요하다. 남북한은 제6차 남북경제협력추진위원회(2003. 8. 28)를 통해 상품 및 임가공 물품에 대한 직거래 방식의 확대에 합의한 바 있다. 교역상당소의 설치, 우편·통신연결, 육·해상 직접수송 및 물류기지 구축 등 물적 차원의 교역 인프라

를 구축하는 한편, 제도적 차원에서도 직교역 대상 물품 및 임가공 품목의 범위, 원산지 확인, 대금결제방식에 대한 합의를 해 나가야 할 것이다.

마지막으로 다섯째, 북한 지역에서 상품유통기능을 제대로 수행하기 위해서는 북한 핵문제가 조속히 해결되어 외부로부터 자본과 물자 기술이 충분히 공급되어야 하는 바, 이를 위한 여건 창출에 노력하는 것이 중요하다.

러시아 연해주 고려인의 북한과 통일에 관한 인식 조사

임 채 완 (전남대학교 교수)

◆ 논문 요약 ◆

러시아 연해주는 남북화해·협력시대에 남북한이 공동합작으로 경제적 진출이 가능한 지역이며, 중국의 연변조선족자치주와 마찬가지로 북한출신 고려인, 중국 조선족, 재일·재미한인 및 한국인이 접촉 가능한 지역이다. 연해주는 확실히 여러 나라에 흩어진 한민족이 함께 만날 수 있는 좋은 장소이며, 남북한의 대치관계를 완화시킬 수 있고 통일의 지름길을 열어줄 장소 중의 하나인 것이다. 현재 연해주 고려인 수는 약 3만명 정도이며, 그들은 주로 우수리스크, 빠르티잔스크, 블라디보스톡, 나호츠키에 집중적으로 많이 살고 있다.

이 연구의 목적은 한반도의 통일과 관련하여 러시아의 연해주 고려인들이 갖고 있는 북한·통일관을 조사·분석하는데 있다. 이 연구는 연해주 고려인의 북한 통일관에 대한 선행연구와 문헌분석을 토대로 인터뷰에 의한 경험적 조사 연구 방법을 채택하였다.

첫째, 연해주 고려인들의 북한관은 다 음과 같다. 그들의 북한에 대한 관심도는 비교적 낮은 편이다. 고려인들은 북한의 인권 상황을 매우 부정적으로 보고 있으며, 북한인민의 김정일체제 지지도를 낮게 평가하고 있다. 또한 그들은 ‘북한의 개방이 소극적 수준에 머무를 것이다’라고 판단하고 있다. 그러나 그들은 북한체제가 대체로 강력저력 유지될 것이라고 인식하고 있다.

둘째, 연해주 고려인들은 남한이 북한에 비하여 ‘자유’, ‘평등’, ‘민주’, ‘인권’, ‘경제’, ‘문화·예술’ 분야에서 우위에 있다고 인식하고 있으며, 북한의 비교 우위 분야가 ‘군사력’이라고 평가하였다. 그들은 남북한 이질화 정도가 ‘언어’, ‘여가 생활’, ‘가족생활’, ‘풍습’, ‘직장생활’의 순으로 심각하다고 인식하고 있다. 그들이 생각하는 남북한 관계 개선 최우선 분야는 ‘정치적 신뢰구축’이며, 그들은 ‘민간과 정부의 공동 추진 방식’으로 남북한 교류·협력 추진을 가장 선호하였다.

셋째, 연해주 고려인들의 남북한 통일의 당위성은 비교적 높은 편이며, 그들이 생각하는 통일의 근거는 ‘민족의 재결합’이다. 그들은 남북한 통일 시기에 대하여 대체로 20년 이내에 남북한이 통일될 것이라고 전망하고 있다. 그들이 인식하는 바람직한 통일 방안은 ‘교류·협력에 의한 합의 통일’이며, 남북한 통일의 최대 걸림돌이 ‘북한 정부의 태도와 정책’이라고 인식하고 있다. 끝으로 고려인들은 남북한 통일 이후 사회의 전 영역이 ‘개선될 것이다’라고 인식하고 있다.

따라서 한국정부는 남북한 교류협력 강화를 위한 통일 환경 기반 조성과 시베리아의 개발참여를 효과적으로 추진시키기 위하여 연해주 고려인들과 경제·문화적 네트워크를 구축할 필요가 있다.

I. 서론

1. 연구 목적

남북통일을 해결해야 할 당사자는 남한과 북한이다. 그러나 남북분단의 역사적 고찰에서 알 수 있듯이 남북통일은 그 주체인 남북한의 힘만으로 해결하기 어렵다. 지금까지 남북통일에 영향을 미치는 국제적 환경 변수에 관한 연구는 주로 한반도 주변 열강만을 고려한 것이 사실이다.

그러나 우리가 진정한 민족통일을 원한다면 또 다른 요인에 주목할 필요가 있다. 그것은 한반도 주변국가에 살고 있는 해외 한인들의 가치와 역할이다. 그러한 선례로 중국의 조선족을 들 수 있다. 그들은 오래 전부터 북한 사회에 외부 세계의 변화 정보를 전달하는 매개적 행위자 역할을 수행하였다. 중국의 개혁·개방 이후 연변조선족 자치주와 중국 기타 조선족 집거구는 남 북한과 해외 한인들이 대화와 교류를 하는 완충지가 되었다. 따라서 조선족은 남북대화와 교류의 촉매 또는 매개자로 활동하기 시작하였다.

중국의 조선족과 비슷한 처지의 동포로 러시아 연해주의 고려인들이 있다. 구소련의 체제 전환 이전 러시아와 중앙아시아에 살고 있는 고려인들은 자신들을 ‘고려사람’, ‘소련 조선사람’, ‘재소 한국인’, ‘소련동포’, ‘소련교포’, ‘소련 한인’이라고 불렀다. 그들은 20세기에 불행했던 한민족의 역사와 세계사적 흐름의 큰 변화들 속에서 잉태되었다. 세계 역사의 소용돌이 속에서 그들은 생존을 위하여 ‘자발적’으로 소련적인 정체성을 수용하여 ‘소련인민’임을 매우 뚜렷하게 인식하였다. 다시 말해서 구소련의 소수 민족인 러시아와 중앙아시아의 고려인들은 130여 년 동안 러시아 또는 구소련 체제의 복합 문화의 영향을 벗어날 수 없었으며, 그들의 정체성 역시 많은 변화를 가져왔고, 소련 국적의 소련인으로서 긍지를 갖는 정체성의 ‘창조’에 힘써 왔다.¹⁾

한편, 그들의 거주 지역 가운데 하나인 연해주는 한민족의 회한과 설움이 서린 곳이며, 독립 국가 연합이 붕괴된 이후 고려인들이 다시 재이주를 시도하고 있는 지역이기도 하다.²⁾ 한국의 입장에서 볼 때, 러시아 연해주는 남

1) 임채완, “러시아 연해주 고려인의 민족정체성 조사연구,” 『통일문제연구』, 2002년 하반기호 통권 제38호(2002), p. 176.

북화해·협력 시대에 남북한이 공동합작으로 경제적 진출이 가능한 지역이며, 중국의 조선족, 북한 출신 고려인 및 한국인이 접촉 가능한 지역이다.

연해주는 중앙아시아에서 온 ‘큰땅치’와 사할린에서 온 ‘화태치’, 북한에서 온 ‘북선치’ 그리고 남한에서 온 ‘남한치’가 모인 장소이다. 또한 연해주는 중국에 거주하는 교포들이 건너와 그곳에서는 한국어가 통용어를 이루고 있다. 말하자면 연해주만큼 여러 나라에 흩어진 한민족이 만나는 장소도 없을 것이며, 남북의 대치관계를 완화시킬 수 있고 통일의 지름길을 열어줄 장소가 있다면 그 곳이 연해주 일 것이다.³⁾

현재 연해주에 대한 연구는 현실적인 문제제기에서 이루어지고 있다. 연해주에 대한 연구는 내용에 따라서 크게 네 영역으로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 러시아의 이민사 영역이고, 둘째는 러시아에서의 항일운동이며, 셋째는 연해주지역 한인들의 실태조사이고, 넷째는 농업을 위시한 실용적 연구이다.⁴⁾ 그러나 실제로 연해주 고려인에 관해 한국에서 이루어지고 있는 대부분의 연구들은 문화, 역사, 교육, 경제적 활동 등으로 이들의 북한·통일관에 관한 조사 연구는 드물다.⁵⁾

6·15 남북공동선언을 통해서 남북한은 화해·협력의 시작 단계에 놓

2) 연해주 고려인들의 이주 역사는 1860년대까지 거슬러 올라가며, 이들의 가장 큰 역사적 비극은 스탈린 체제하에서의 강제 이주 사건이다. 이에 관한 연구는 이원봉, “중앙아시아 고려인 강제이주에 관한 연구,” 『아태연구』 제8권 제1호, 경희대학교 아태지역연구원, 2001. 6. 참조

한편, 이들의 비극은 아직도 진행 중인데 중앙아시아에서 연해주로 재이주한 고려인들 다수가 무국적 상태로 몰락하면서 빈곤과 범죄, 민족차별에 노출되어 있다. 박진호, “연해주 고려인 정착촌을 가다 : 국적 없이 붕 떠버린 국제미아, 고려인,” 『월간 말』 통권 199호, 2003.1, pp.100-105 참조.

3) 이광규, 『러시아 연해주의 한인사회』 (서울 : 집문당, 1998), p. 219.

4) 이광규, 위의 책, p. 16.

5) 러시아 고려인들의 북한·통일관에 관한 연구로는 통일원, 『통일문제에 관한 해외동포 여론조사-아·태지역 교민을 중심으로』, 서울 : 현대리서치연구소, 1991. 임채완, “재소한인의 정체성에 관한 조사연구,” 『통일문제연구』, 전남대학교통일문제연구소, 1993. 공보처, 『한민족 공동체 의식조사』, 한국갤럽조사연구소, 1995. 강재식, “CIS 체제 이후 중앙아시아 지역 고려인의 생활문화와 민족정체성: 현지 설문조사의 분석을 중심으로,” 『아태연구』 제8권 제1호, 경희대학교 아태지역연구원, 2001. 6. 등이다. 그러나 한반도 접경지역인 연해주 지역 고려인을 대상으로 한 체계적 연구물은 없는 실정이다.

여 있다. 이러한 단계에서 남북한의 화해·협력을 위한 노력과 의지는 남북관계 개선의 가장 중요한 요인이 되겠지만, 한반도 주변국가에 살고 있는 해외 한인, 그 중에서도 연해주 고려인의 역할은 중요한 매개체가 될 수 있다. 이들은 공산주의 지배를 경험하였기 때문에 누구보다도 북한 사회의 현실을 잘 알 수 있는 장점을 가지고 있다. 또한 북한 주민들과 쉽게 접촉할 수 있는 위치와 역사를 가진 그들이 과연 북한 사회를 어떻게 인식하고 있으며, 남북한의 통일에 대하여 어떠한 의지·인식·행동을 하고 있는지에 대한 조사연구는 한반도의 장래에 매우 중요한 문제의식이다. 이러한 인식에 의거하여 이 연구는 연해주 고려인의 북한관, 남북관계 인식 그리고 통일관을 조사·분석하려고 한다.

2. 연구 방법

이 연구는 연해주 고려인의 북한·통일관에 관한 선행 연구와 문헌 분석을 토대로 인터뷰에 의한 경험적 조사 연구 방법을 채택하였다. 이를 위한 측정 도구의 제작을 위해 연해주 고려인의 북한관(6문항), 남북관계 인식(15문항), 통일관(10문항) 등을 영역별로 문항 시안을 작성하고, 몇 차례 전문가들의 검토를 거쳐 삭제·수정·보완한 후 배경 변인 조사(12문항)를 포함하여 총 43문항을 확정하였다.

구체적으로는 우선 선행 연구를 참조하여 설문조사 영역을 세 가지 범주로 구분하고, 그에 따른 하위 영역으로서 설문 문항을 작성하였다. 먼저 연해주 고려인의 북한관 분석을 위해서는 북한에 대한 관심도·북한의 대(對)남한 위협의 정도·북한의 인권 상황·김정일 체제 지지도·김정일 정권의 개방 가능성 및 북한의 장래에 대한 인식 등을 설정하였다.

둘째, 그들의 남북 관계에 대한 인식 상황을 분석하기 위하여 남북한 우위 영역 비교·남북한 이질화 수준·남북관계 개선을 위한 우선 사업 분야·남북경제협력 추진 방식·남북정상회담에 대한 인식 등을 설정하였고, 마지막으로 고려인들의 통일관을 파악하기 위하여 통일에 대한 견해·통일의 근거·통일 시기 전망·통일 방안·통일 장애요인·통일 이후 체제·통일 이후 제 영역의 변화 전망 등을 설문 문항으로 설정하였다.

< 표 1 > 배경변인별 표집 구성

변 인	변인 구분	변인 구성비(%)
성 별	남 여	47.7 52.3
연 령	10대 20대 30대 40대 50대	21.8 30.5 15.1 18.6 14.0
거주지역	대도시 중소도시 소도시 농촌	11.9 64.6 7.4 15.8
조사지역명	빠르티잔스크-나호츠키 블라디보스톡 우수리스크 청학촌	2.5 29.8 42.5 25.3
주거형태	아파트 개인주택(땅집) 임시숙소(군막사)	41.8 31.2 17.0
집의 소유형태	개인소유 임대	53.3 44.2
재이주 시기	1990년대 이전 1990년대 이후	35.8 63.9
종 교	기독교 천주교 불교 러시아정교 무교	58.6 3.9 5.3 6.7 21.4
교 육	무학 초등학교 중·고등학교 대학 대학원	1.4 3.5 52.6 40.7 1.1
직 업	공무원, 군인, 경찰 노동자 및 기술자 농민 언론, 방송인 교원 및 연구원 사업가 및 자영업 의사 및 간호사 학생 기타	3.2 6.0 27.7 1.4 3.5 12.3 2.8 27.7 15.1
수 입	500루블 이하 500~1,000 1,000~2,000 2,000루블 이상	18.6 23.9 18.2 33.7
방문 경험	한국 북한 한국과 북한 없다	17.9 1.1 3.2 77.9

조사 연구 지역은 빠르티잔스크-나호츠키, 블라디보스톡, 우수리스크, 정착촌 등 연해주의 도시·시 외곽·농촌 지역이다. 조사 지역에서 표집된 면담 인원은 총 285명이다. 현지 조사 연구는 2002년 3월 27일부터 5월 7일까지 인터뷰 조사를 하였다. 현지 조사에 참여한 면접조사원은 러시아 연해주 고려인돕기운동회 김재영 자원봉사자 외 3명에 의해서 이루어졌다. 수집된 자료는 전남대학교 심리학과 통계학 상담실에서 SPSS 통계 기법을 활용하여 분석되었으며, 이 연구에 사용된 통계치는 백분비(%), 자유도(df), χ^2 분석, 집단간의 차이 유의도 검증이다.

II. 북한관

러시아 연해주 고려인과 중국 조선족은 지리적으로 북한과 접해 있을 뿐만 아니라 이들 인구의 상당한 부분은 북한에서 이주한 후손들이다. 이러한 지리적·역사적 배경은 북한과 고려인, 그리고 조선족간의 상당한 친밀감을 형성하였다. 또한 몇 십년간 사회주의체제를 경험해 온 북한주민, 고려인, 그리고 조선족들 간에는 정치·문화적 공감대를 가지게 되었다. 따라서 우리는 고려인 또는 조선족들이 북한의 실정을 가장 잘 파악할 수 있다고 할 수 있다. 이들의 북한에 대한 인식이나 평가는 북한을 정확히 파악하는데 중요한 자료가 될 수 있다.⁶⁾

이 연구는 러시아 연해주 고려인의 북한·통일관을 집중적으로 분석하였다. 연해주 고려인들의 북한에 대한 인식을 분석하기 위하여 이 연구는 그들의 북한에 대한 관심도·북한의 대(對)남한 위협의 정도·북한의 인권 상황·김정일체제 지지도·김정일정권의 개방 가능성 및 북한의 장래에 대한 인식 등의 내용을 분석하고자 한다.

6) 저자는 “연변조선족의 북한·통일관 조사연구”(『한국과 국제정치』 제18권 제4호, pp. 163-198.) 일문에서 조선족의 북한·통일관을 분석하였다. 이 연구는 이러한 연구결과를 참조하여 비교분석적 시각에서 보다 폭 넓은 연구를 시도하려고 한다.

1. 북한에 대한 관심

이 연구는 연해주 고려인들이 북한에 대한 관심도가 어느 정도인가를 파악하기 위하여 “귀하는 주위 사람들과 북한에 대하여 얼마나 자주 대화를 하십니까?”라는 설문을 제시하였다. 응답자의 반응을 조사한 결과 ‘별로 하지 않는다’라는 부정적 응답이 전체의 29.5%로 가장 많았다. 반면 ‘가끔 한다’는 응답도 28.4%로 나타났다. 그러나 전체적인 반응을 긍정적 응답과 부정적 응답으로 양분할 경우 북한에 관하여 대화하지 ‘않는다’는 부정적 응답이 전체의 65.3%를 차지하는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 중국 조선족과 극명한 대조를 보이고 있다. 1999년부터 2001년초까지 저자의 연구 결과에 의하면 표집된 500명의 면담자 중에서 약 65.6%의 응답자는 ‘북한에 대하여 대화를 한다’고 응답하였다.⁷⁾

위에서 서술한 바와 같이 역사적, 정치적, 그리고 문화적 경험이 비슷한 조선족과 고려인들이 북한에 대한 관심도에서 왜 현격한 태도의 차이를 보이고 있는가? 우선 이 원인은 체제의 변화에서 찾아 볼 수 있다. 과거 사회주의 체제에서 자본주의 체제로의 변화가 고려인들의 북한에 대한 관심을 상대적으로 저하시켰을 것이다. 그들이 과거에 별로 주목하지 않았던 남한에 대하여 높은 관심을 보인 것은 그들이 시장경제체제를 수용하면서 개인적 이익추구가 용이하기 때문이다. 또 다른 이유는 북한 인민과의 접촉 빈도의 차이이다. 연변조선족과 북한 인민간의 교류는 대체로 꾸준히 유지해 왔다. 그러나 연해주 고려인은 1937년 중앙아시아로의 강제 이주와 한국어 상실로 인하여 북한인민과의 접촉과 교류가 적었다.

<표 2> 북한에 대한 관심도

N	반 응 구 분 (%)				
	자주한다	가끔한다	별로 하지 않는다	거의 하지 않는다	전혀 하지 않는다
285	6.3	28.4	29.5	20.0	15.8

7) 임채완, “연변조선족의 북한·통일관 조사연구,” 『한국과 국제정치』 제18권 제4호 2002년 통권 39호, 경남대학교 극동문제연구소, pp. 169-170.

변인별 반응을 분석해 보면, 여성(35.6%)은 남성(33.9%)보다 약간 더 높은 관심을 보였다. 연령별로 50대(57.5%)가 가장 높은 북한에 대한 관심을 보인 반면, 30대(25.6%)가 가장 낮은 관심을 보였다. 거주지역별로 대도시(32.4%)와 중소도시(30.4%) 거주 고려인의 북한 관심도는 소도시(42.9%)나 농촌(51.1%)거주 고려인 보다 낮다. 또한 남북한 가운데 최소한 어느 한 국가라도 방문한 경험이 있는 고려인은 방문 경험 이 전혀 없는 고려인 보다 더 높은 관심을 보였다.

2. 북한의 한국에 대한 군사적 위협 인식

이 연구는 연해주 고려인들이 북한과 한국에 대한 군사적 관계를 어떻게 인식하고 있는가를 파악하기 위하여 “귀하는 북한이 군사적으로 한국에 대하여 얼마나 위협적이라고 보십니까”라는 질문을 제시하였다. 31.9%의 고려인들은 ‘모르겠다’고 응답하였다. 이러한 응답은 전체 반응에서 가장 높은 비율을 보였다. 이러한 결과는 1990년대 이후 주로 중앙아시아에서 연해주로 재이주한 고려인들 때문이다.

그럼에도 불구하고 고려인들은 대체로 북한이 한국에 대하여 군사적으로 ‘위협적이다’(21.1%) 보다는 ‘위협적이지 않다’는 반응(46.7%)을 보이고 있다. 이러한 조사 내용과 비교하여, 45.8%의 연변조선족들은 북한의 전쟁돌발 가능성이 있다고 반응을 하였다.⁸⁾ 이러한 결과는 조선족들의 북한인민과의 빈번한 접촉과 북한 방문에 기인하고 있는 것이다.

<표 3> 북한의 한국에 대한 군사적 위협 인식

N	반응구분 (%)					
	매우 위협적이다	다소 위협적이다	별로 위협적이지 않다	거의 위협적이지 않다	전혀 위협적이지 않다	모르겠다
285	4.6	16.5	21.1	15.1	10.5	31.9

8) 임채완, 앞의 논문, p.172.

북한이 ‘위협적이지 않다’라는 반응 비율을 변인별로 살펴보면, 남성(54.1%)이 여성(40.2%)보다 높았다. 또 연령별로 30대(53.6%)가 ‘위협적이지 않다’라는 응답에 가장 높은 반응을 보인 반면, 50대(32.5%)는 ‘위협적이다’라는 응답에 가장 높은 반응을 보였다.

‘정착촌’ 거주 고려인은 빠르티잔스크-나호츠키, 블라디보스톡, 우수리스크 거주 고려인 보다 ‘모르겠다’(41.7%)는 반응을 가장 높게 보였다. 주거 형태별로 군막사(40.3%) 거주 고려인, 재이주 시기별로 ‘1990년대 이후’(35.4%) 고려인 등이 ‘모르겠다’는 반응을 높게 보였다. 이러한 조사 결과 분석은 중앙아시아로부터 이주해 온 상당수의 고려인들이 아직은 북한 정세에 무관심하거나 북한 상황을 잘 모르는 것으로 해석된다. 또한 북한 및 남북한을 방문한 경험이 있는 고려인들은 방문 경험이 없는 고려인들 보다 북한이 한국에 대하여 군사적으로 위협적이지 않다는 반응을 보이고 있다.

3. 북한의 인권 상황

일반적으로 북한의 인권 상황은 상당히 부정적이고 심각한 것으로 평가된다.⁹⁾ 연해주 고려인들이 인식하는 북한의 인권 상황을 알아보기 위하여 “귀하는 북한 주민들의 인권 상황을 어떻게 보십니까?”라고 물었다. 조사 결과, 고려인들은 ‘나쁘다’는 응답이 전체의 60.7%를 차지한 반면, ‘좋다’는 응답률은 4.9%로 나타나 대다수의 연해주고려인이 북한의 인권 상황을 부정적으로 인식하였다. 이러한 결과는 연변 조선족의 경우와 거의 비슷한 것으로 나타났다.¹⁰⁾

9) 최근의 북한 인권 상황에 대한 연구로는 통일부, 『북한인권백서』, 2000. 김명기, 『북한주민의 인권과 국제법』, 법서출판사, 2000. 이원웅, “북한 인권문제의 성격과 인권정책의 방향.” 『한국정치학회보』 제32집 1호, 한국정치학회. 최성철, “북한주민의 인권개선 방안” 『북한인권론』, 한양대 통일정책연구소. 전홍택, “탈북난민의 인권문제와 국내외적 대응,” 『21세기 한반도 주변 정세 변화와 동북아의 평화』, 호남정치학회 및 한국국제정치학회 호남지회 공동학술회의 자료집 등이 있다.

10) 연변 조선족의 경우, 북한의 인권 상황을 좋다고 응답한 경우는 4.4%에 불과한 반면, ‘약간 나쁘다’(14.4%), ‘아주 나쁘다’(50.0%)와 같이 부정적으

< 표 4 > 북한의 인권 상황

N	반 응 구 분 (%)					
	매우 좋다	약간 좋다	보통이다	약간 나쁘다	아주 나쁘다	모르겠다
285	1.4	3.5	10.2	24.6	36.1	24.2

북한의 인권이 ‘나쁘다’는 반응을 변인별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 연령별로 ‘30대’(72.1%)와 ‘40대’(71.7%)가 북한 인권상황이 아주 나쁘다고 반응하고 있다. 거주지역별로 살펴보면, 농촌지역에서 대도시 지역으로 갈수록 북한 인권 상황이 나쁘다고 반응하고 있다 (‘농촌’ 33.3%, ‘소도시’ 38%, ‘중소도시’ 65.7%, 대도시 85.3%). 또한 ‘대학’(73.2%) 및 ‘대학원’(66.7%) 등의 학력을 가진 고려인들은 ‘무학’(50%), ‘초등학교’(60%), ‘중·고등학교’(51.3%) 등의 학력을 가진 고려인들보다 북한의 인권 상황을 더 나쁘게 인식하고 있다. 직업별로 ‘교원 및 연구원’(80%), ‘사업가 및 자영업’(80%), ‘의사 및 간호사’(87.5%), ‘공무원, 군인, 경찰’(55.5%) 등은 부정적 반응을 보였다. 또한 수입이 높은 고려인일수록 북한을 방문한 경험이 있는 고려인은 특히 북한의 인권 상황을 매우 비판적으로 인식하고 있다. 이러한 조사 결과의 분석은 북한 인권에 대한 고려인들의 반응이 성별, 연령별, 거주지별, 이주 시기별, 종교별, 교육 정도별, 직업별, 그리고 수입별로 비판적 태도를 일관되게 보이고 있다.

4. 북한 인민들의 김정일체제 지지도

이 연구는 연해주 고려인들은 북한 인민들이 김정일 체제를 어떻게 인식하고 있는가를 알아보기 위해 “귀하는 북한 주민들이 김정일 체제를 어떻게 보고 있다고 생각하십니까?”라고 물었다. ‘모르겠다’(36.1%)는 반응을 제외한다면 고려인들은 ‘약간 반대하고 있다’(26.3%), ‘적극 반대하고 있다’(15.8%), ‘다소 지지하고 있다’(13.0%), ‘적극 지지하고 있다’(7.0%)

로 응답한 경우가 64.4%를 차지함으로써 북한의 인권 상황을 매우 부정적으로 평가하였다. 임채완, 앞의 논문, p. 173.

의 순서로 응답하였다. 따라서 김정일 체제를 반대한다는 응답률(42.1%)은 지지한다는 응답률(20.0%)보다 높음을 알 수 있다.

이렇게 비슷한 설문을 통하여 북한을 둘러싼 3개의 접경 지역의 주민, 즉 중국 연변의 조선족, 러시아 연해주의 고려인, 남한 주민들에게서 얻은 반응은 동일하지 않다. 연해주 고려인과 연변 조선족의 경우는 북한 주민들이 김정일 체제를 반대할 것이라는 인식이 강하다.¹¹⁾ 재중 탈북자 역시 ‘체제 비판 행위’와 ‘체제 비판 세력’의 존재를 인정하고 있다.¹²⁾

그러나 남한 주민들은 북한 주민들이 김정일 체제를 지지할 것이라는 인식이 다소 우세한 것으로 나타나 대조를 보인다.¹³⁾ 이러한 결과를 통해서 볼 때, 남한 사람들이 일반적으로 생각하는 북한 정권에 대한 인민들의 맹목적이고 충성스러운 지지의 이미지와 달리 상당수의 북한 인민들은 그들 체제 및 정권에 대하여 불만을 갖고 있다.¹⁴⁾

<표 5> 북한 주민들의 김정일체제 지지도

N	반 응 구 분 (%)				
	적극 지지하고 있다	다소 지지하고 있다	약간 반대하고 있다	적극 반대하고 있다	모르겠다
285	7.0	13.0	26.3	15.8	36.1

변인별로 살펴보면, ‘남자’가 ‘반대하고 있다’(45.1%)는 반응이 ‘여

11) 연변 조선족의 경우, 응답자의 24.8%만이 북한 주민들이 김정일 체제를 지지할 것이라고 평가한 반면, 반대할 것이라고 응답한 비율은 56.4%였다. 임채완, 앞의 논문, p. 174.

12) 임채완, “재중 탈북자의 북한 사회주의체제 인식조사: 중국 연변 조선족 자치주 지역,” 『통일정책연구』 제10권 제2호(2001. 12), p. 147.

13) 한국인들은 북한 주민들이 김정일체제를 지지할 것이라는 응답 비율이 38.4%로 반대할 것이라는 응답률 33.0%에 비해 다소 우세하였다. 통일연구원, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』(서울: 통일연구원, 1999), pp. 14-15.

14) 서재진은 이렇게 북한 당국의 영향력이 배제된 공식적 사회의 외곽에 존재하는 집단의 가능성을 ‘제2사회’로 표현하고 있다. 서재진, 『또 하나의 북한사회: 사회주의 구조와 사회주의 의식의 이중성 연구』(서울: 나남, 1995).

자’(40.8%)보다 높았으며, 연령별로 ‘20대’가 ‘반대하고 있다’(48.8%)는 응답이 가장 높은 반면, ‘지지하고 있다’는 응답은 ‘30대’(26.2%)가 가장 높았다. 한편, 비록 그 수가 많지는 않지만 ‘언론·방송인’, ‘교원 및 연구원’, ‘의사 및 간호사’ 등은 북한 인민들이 김정일 체제를 비판하고 있다는 인식을 강하게 보이고 있다.

5. 김정일 정권의 개방 여부

이 연구는 김정일체제의 개방 여부를 파악하기 위하여 “귀하는 김정일 정권이 북한을 개방할 것이라고 보십니까”라는 질문을 제시하였다. 조사 결과, 응답자의 절반 이상(56.5%)이 ‘모르겠다’는 반응을 보인 가운데, ‘소극적으로 개방할 것이다’(21.1%), ‘개방하지 않을 것이다.’(12.6%), ‘전면적으로 개방할 것이다’(8.8%)의 순서로 반응을 나타냈다. 따라서 고려인들은 북한이 개방할 것으로 예상하지만 개방의 범위에 있어서 전면적 개방보다는 소극적 차원의 개방에 머물 것이라고 인식하고 있다. 연해주 고려인들의 이러한 인식은 연변 조선족의 경우와 거의 비슷하다.¹⁵⁾

<표 6> 북한의 개방 가능성

N	반 응 구 분 (%)			
	전면적으로 개방할 것이다	소극적으로 개방할 것이다	개방하지 않을 것이다	모르겠다
285	8.8	21.1	12.6	56.5

변인별로 살펴보면, 북한이 개방할 것이라는 응답은 ‘남자’(39.3%)가 ‘여자’(21.8%)보다 높았다. 거주 지역별로 대도시(43.8%)에 사는 고려

15) 이와 비슷한 설문 조사에서 연변조선족들은 북한이 ‘소극적인 개방에 머물 것이다’(62.8%), ‘개방하지 않을 것이다.’(21.8%), ‘모르겠다’(9.4%), ‘전면적인 개방으로 나아갈 것이다’(6%)의 순서로 반응을 나타냈다. 따라서 연변 조선족 역시 대다수가 북한이 개방할 것으로 예상하지만 그 폭은 전면 개방보다는 소극적인 차원의 개방에 머물 것으로 전망하였다. 임채완, 앞의 논문, pp. 175-176.

인들이 중소도시 이하(중소도시 30.0%, 소도시 28.6%, 농촌 22.2%)에 거주하는 고려인보다 북한의 개방 가능성을 높게 예상하였다. 연령별로 ‘40대’(36.5%)가 북한의 개방 가능성을 가장 높게 평가한 반면, ‘30대’(23.3%)는 북한이 ‘개방하지 않을 것이다’에 가장 많이 응답하였다. 재이주 시기별로 살펴보면, ‘1990년대 이전’(27.7%)에 이주한 고려인보다 ‘1990년대 이후’(31.7%)에 이주한 고려인이 북한의 개방 가능성을 높게 평가하였다. 직업별로는 ‘언론·방송인’(75%), ‘교원 및 연구원’(80%), ‘의사 및 간호사’(62.5%) 등이 북한의 개방 가능성에 긍정적인 응답을 보였다.

6. 북한의 장래

연해주 고려인들은 북한의 장래를 어떻게 바라보고 있는지를 파악하기 위하여 이 연구는 “귀하는 북한의 장래가 어떻게 되리라고 생각하십니까?”라는 설문을 제시하였다. 북한이 ‘그럭저럭 생존해 나갈 것이다’(31.2%), ‘경제난으로 붕괴할 것이다’(26.3%), ‘모르겠다’(21.8%), ‘경제난을 극복하여 발전할 것이다’(19.6%)의 순서로 응답하였다. 따라서 연해주 고려인들은 북한이 앞으로도 그들 체제를 그럭저럭 유지해 나갈 것으로 인식하였다. 그러나 북한이 경제난으로 체제가 붕괴될 것으로 예상하는 견해도 상당히 있었다.

< 표 7 > 북한의 장래

N	반응구분 (%)			
	경제난으로 붕괴될 것이다	그럭저럭 생존해 나갈 것이다	경제난을 극복하여 발전할 것이다	모르겠다
285	26.3	31.2	19.6	21.8

변인별로 살펴보면, 남성이 여성보다 북한의 붕괴 가능성을 훨씬 높게 평가하였다. 또 10대는 북한의 발전 가능성에, 20대는 북한이 그럭저럭

생존해 갈 것이라는 전망에, 40대는 북한이 경제난으로 붕괴될 것이라는 예측에 각각 가장 높게 반응하였다. 직업별로 반응한 최우선 순위를 살펴보면 북한의 붕괴보다는 생존 가능성에 더 많은 반응을 보였다.

이상으로 연해주 고려인들의 북한관을 살펴보았다. 이들의 반응 결과를 분석 요약하면 다음과 같다.

첫째, 연해주 고려인들의 북한에 대한 관심은 별로 높지 않다. 응답자의 65.3%가 북한에 관하여 대화하지 않는다는 반응을 보였다. 둘째, 연해주 고려인들이 바라보는 북한의 남한에 대한 군사적 위협 수준은 그리 높지 않은 것으로 나타났다. 연해주 고려인들은 북한의 남한에 대한 군사적 위협에 대해 46.7%가 ‘위협적이지 않다’고 응답한 반면, 21.1%가 ‘위협적’이라고 응답했다. 셋째, 연해주 고려인들이 인식하는 북한의 인권 상황은 연변 조선족의 경우와 마찬가지로 매우 부정적이었다. 전체 응답자의 60.7%가 북한의 인권 상황이 좋지 않다는 부정적 반응을 보인 반면, ‘좋다’는 응답률은 4.9%에 불과했다. 넷째, 연해주 고려인들은 북한 주민들이 김정일 체제를 지지하기보다는 반대할 거라고 응답하는 경우가 더 많았다. 김정일 체제를 반대한다는 응답률이 42.1%인 반면, 지지한다는 응답률은 20.0%로 나타났다. 다섯째, 연해주 고려인들은 김정일 정권 하에서 북한이 개방할 것으로 예상하지만 개방의 범위에 있어서는 소극적 차원의 개방에 머물 것으로 전망했다. 여섯째, 연해주 고려인들은 북한의 장래가 그럭저럭 유지될 것이라고 가장 많이 응답하였다. 그러나 북한이 경제난으로 붕괴될 것이라는 견해도 상당히 있었다.

연해주 고려인들의 이러한 북한관은 중국의 연변 조선족 및 한국민들의 북한관과 커다란 차이를 보이지는 않았다. 그러나 1990년 이후 연해주로 이주하여 정착한 고려인들은 북한에 대한 정황 및 사정에 대한 지식이 없어 일관된 북한관을 갖고 있지 않다.

Ⅲ. 남북관계 인식

이 연구는 연해주에 거주하고 있는 고려인들이 남한과 북한 및 남북관

계에 대해서 어떻게 인식 또는 평가하고 있는지를 파악하기 위하여 남북 관계 인식 성향을 남북한 우위 영역 비교, 남북한 이질화 수준, 남북관계 개선을 위한 우선 사업 분야, 남북 경제협력 추진 방식, 남북 정상회담에 대한 인식 등의 내용을 분석하였다.

1. 남북 우위 영역 비교

중앙아시아 고려인들을 대상으로 한 최근의 선행 연구에서는 고려인들이 대부분 북한보다는 남한에 대해서 긍정적 평가를 내리고 있다.¹⁶⁾ 연해주 고려인들은 남북한에 각각 우세한 영역을 어떻게 인식하고 있는지 파악하기 위하여 “귀하는 (자유·평등·민주·문화 및 예술·군사력·인권·경제)에서 남북한 중 어느 쪽이 우월하다고 생각하십니까?”라고 물었다. 조사 결과는 <표 13>에 나타난 바와 같다. 총 7개의 비교 지표 중 남한이 우월하다고 평가한 부문은 ‘자유’(75.8%), ‘평등’(57.2%), ‘민주’(62.5%), ‘인권’(60%), ‘경제’(76.1%), ‘문화·예술’(47.7%) 등 6개영역이었다. 반면, 북한이 우월하다고 평가한 부문은 ‘군사력’(40%) 1개이다.

<표 8> 남북한 우위 분야 비교

N	분 야	반 응 구 분 (%)		
		남한	북한	모르겠다
285	자 유	75.8	3.5	18.9
	평 등	57.2	15.1	28.3
	민 주	62.5	13.7	23.2
	문화·예술	47.7	25.3	25.3
	군사력	21.4	40.0	37.2
	인 권	60.0	7.7	29.8
	경 제	76.1	3.5	18.6

16) 이와 관련된 연구는 다음과 같다. 공보처, 『한민족 공동체 의식조사』, 한국 갤럽조사연구소, 1995, pp. 475-476. 임채완, “재소한인의 정체성에 관한 조사연구,” 『통일문제연구』, 전남대학교 통일문제연구소, 1993, p. 294.

이와 같이 연해주 고려인들은 중국 연변조선족들과 마찬가지로 남북한 비교 우위 항목에서 비슷한 반응을 보이고 있다. 연해주 고려인들과 연변 조선족들은 ‘자유’, ‘민주’, ‘인권’, ‘경제’ 등의 항목에 다소 차이가 있지만 대체적으로 남한이 우위에 있다고 반응하였다. 그러나 연변조선족들은 북한이 우월한 분야로 ‘문화·예술’과 ‘군사력’ 등 2개영역으로 응답하였다. 이에 비하여 연해주 고려인들은 앞에서 제시한 바와 같이 북한이 우위에 있는 분야가 ‘군사력’이라고 했다. 따라서 연해주 고려인과 연변조선족간의 인식 차이는 ‘평등’에 관한 평가이다. 64.4%의 연변조선족은 북한이 남한보다 “평등”하고 응답한 반면, 57.2%의 연해주 고려인은 남한이 더 “평등”하다고 응답을 하였다.

직업별로 ‘의사 및 간호사’와 ‘북한’을 방문한 경험이 있는 고려인들은 ‘자유’에 대한 남북한 우위 비교에서 남한의 절대적 우위를 인정하고 있다. 남북한 가운데 어느 쪽이 평등한가에 대해서도 교육별로 ‘무학’, ‘초등학교’, 북한 방문 경험이 있는 고려인이 북한이 더 평등하다고 반응했다. ‘군사력’ 비교 우위에서 절대 다수의 고려인이 북한이 더 우세하다고 응답한 반면, ‘연령별’로 ‘10대’와 직업별로 ‘교원 및 연구원’들은 남한이 더 우세하다고 응답하였다.

2. 남북한간 이질화 수준

이 연구는 연해주 고려인이 남북한 이질화의 수준에 대한 인식을 파악하기 위하여 “귀하는 남북한간 (언어·가족생활·직장생활·여가생활·풍습)에서 남북한간 이질화가 어느 정도라고 생각하십니까?”라고 물었다. 그 결과 연해주 고려인들은 ‘언어’(62.5%), ‘여가생활’(58.3%), ‘가족생활’(57.9%), ‘풍습’(41.1%), ‘직장생활’(38.4%)의 순서로 이질화가 ‘크다’고 응답하였다. 이와 비슷한 조사에서 연변조선족들은 ‘여가생활’(87.8%)이 가장 이질화 정도가 심하다¹⁷⁾고 응답하였다. 또한 남북 이질화가 가장 적은 부분은 ‘풍습’인 것으로 나타났다.

17) 임채완, 앞의 논문, p. 180.

<표 9> 남북한 이질화 수준

N	분 야	반 응 구 분 (%)			
		매우 크다	약간 크다	차이 없다	모르겠다
285	언 어	17.2	45.3	13.0	24.6
	가족생활	22.8	35.1	12.3	29.5
	직장생활	18.4	20.0	3.5	27.0
	여가생활	42.5	15.8	7.0	33.7
	풍 습	21.1	20.0	23.9	34.4

한편 남한과 북한을 모두 방문한 경험이 있는 연해주 고려인들은 ‘직장 생활’(77.7%)의 분야가 가장 이질화가 심하다고 반응하였다.

3. 남북한 우선 사업 분야

이 연구는 연해주 고려인들이 남북한간 관계 개선을 위해 가장 먼저 해야 할 일이 무엇이라고 생각하고 있는가를 파악하기 위하여 “귀하는 남북 관계 개선을 위하여 무엇을 가장 먼저 추진해야 된다고 생각하십니까”라는 문항을 설정하였다. 조사 결과, 고려인들은 ‘정치적 신뢰구축’(34.4%)이 가장 중요하다고 평가하고 있다. 그 밖에 고려인들은 ‘경제 교류 및 협력’(26.7%), ‘이산가족 상봉’(18.2%), ‘군사적 대결 해소’(10.9%), ‘문화·체육 교류’(6.3%), ‘기타’(3.2%) 등의 순서로 응답하였다. 그런데 연변 조선족과 한국인들은 ‘경제 교류 및 협력’을 일순위로 꼽아 이와 대조를 이루고 있다.¹⁸⁾

이러한 결과가 나타난 이유는 역시 최근 연해주로 재이주한 고려인들의

18) 먼저 중국 조선족의 결과는 다음과 같다.

N	반 응 구 분 (%)					
	정치적 신뢰구축	군사적 대결 해소	경제 교류 및 협력	체육·문화 분야의 교류	이산가족 상봉	기 타
500	100(20.0)	79(15.8)	227(45.4)	15(3.0)	71(14.2)	8(1.6)

임채완, 앞의 논문, p. 181. 한편, 한국민의 조사 결과는 다음과 같다.

평가가 영향을 미쳤을 것이다. 많은 변인 가운데 실제로 이러한 조사결과에 영향을 미쳤던 요인들(도시의 ‘정착촌’, 주거형태의 ‘군막사’, 집의 소유 형태에서 ‘임대’, 재이주 시기에 있어 ‘1990년대 이후’, 직업에서 ‘기타’에 응답했던 고려인들)은 모두 ‘정치적 신뢰 회복’을 일순위로 뽑았다. ‘북한’ 또는 ‘한국과 북한’을 방문한 경험이 있는 고려인, ‘사업가 및 자영업자’와 ‘의사 및 간호사’들, 그리고 ‘대도시’에 거주하는 고려인들은 ‘경제 및 교류 협력’을 일순위로 응답하였다.

<표 10> 남북 관계 개선을 위한 우선 사업 분야

N	반 응 구 분 (%)					
	정치적 신뢰회복	군사적 대결 해소	경제 교류 및 협력	문화·체육 교류	이산가족 상봉	기 타
285	34.4	10.9	26.7	6.3	18.2	3.2

변인별로 살펴보면, 연령별로 50대는 남북한 관계 개선을 위해 ‘군사적 대결 해소’(42.5%), 거주지역별로 대도시 거주 고려인이 ‘경제 교류 및 협력’(44.1%)을 우선 사업 분야로 응답하였다. 그러나 농촌 거주 고려인은 ‘문화·체육 교류’(46.7%)를 최우선 사업 분야로 보았다.

4. 남북 경제협력 추진 방법

이 연구는 연해주 고려인들의 남북한 경제 교류 및 협력 추진 방식에 대한 인식을 연구하기 위하여 “귀하는 남북한간 경제협력을 어떤 방식으로 추진해야 된다고 생각하십니까?”라는 질문을 제시하였다. 고려인들은 이 문항에 대하여 ‘민간과 정부가 공동으로 추진하여야 한다’(54.7%), ‘모르겠다’(20.7%), ‘정부 주도하에 추진되어야 한다’(15.4%), ‘민간의 자율에

N	반 응 구 분					
	정치적 신뢰구축	군사적 대결 해소	경제 교류 및 협력	체육·문화 분야의 교류	이산가족 상봉	기 타
1,200	15.9%	17.8%	37.9%	8.4%	19.6%	0.4%

통일연구원, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, pp. 65-66. 재구성.

말겨야 한다’(6.3%), ‘경제협력을 추진해서는 안 된다’(2.5%)의 순서로 응답하였다.

<표 11> 남북한 경제협력 추진 방법

N	반 응 구 분 (%)				
	민간의 자출에 맡겨야 한다	민간과 정부가 공동으로 추진 하여야 한다	정부 주도하에 추진되어야 한다	경제 협력을 추진해서는 안된다	모르겠다
285	6.3	54.7	15.4	2.5	20.7

변인별로 살펴보면, 성별로 남자(61%)가 여자(49%)보다, 학력이 높을 수록(초등 50%, 중·고등 55%, 대학 57.8%) 민간과 정부의 공동 추진을 가장 좋은 방법으로 인식하고 있다. 그러나 ‘한국과 북한’을 방문한 경험이 있는 고려인들은 ‘정부주도하에 추진되어야 한다’(55.6%)는 항목에 가장 많이 응답하였다.

5. 남북 정상회담의 영향

이 연구는 고려인들이 남북 정상회담의 영향을 어떻게 인식하고 있는가를 파악하기 위하여 “귀하는 남북 정상의 만남이 남북관계 개선에 영향을 미쳤다고 생각하십니까”라는 질문을 제시하였다. 이 문항의 조사 결과, 고려인들은 ‘매우 그렇다’(38.9%), ‘약간 그렇다’(23.9%), ‘그저 그렇다’(16.8%), ‘모르겠다’(15.8%), ‘전혀 그렇지 않다’(4.2%) 등의 순서로 반응하였다. 따라서 연해주 고려인들은 과반수 이상이 남북 정상회담이 남북관계에 영향을 미쳤다고 생각하고 있다. 또한 그들은 남북 정상회담이 남북관계에 긍정적 영향을 미친 것으로 평가하고 있다.

<표 12> 남북 정상회담의 영향

N	반 응 구 분 (%)				
	매우 그렇다	약간 그렇다	그저 그렇다	전혀 그렇지 않다	모르겠다
285	38.9	23.9	16.8	4.2	15.8

지금까지 고려인들의 남북 관계에 대한 인식 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 연해주 고려인들은 남한이 ‘자유’(75.8%), ‘평등’(57.2%), ‘민주’(62.5%), ‘인권’(60%), ‘경제’(76.1%), ‘문화·예술’(47.7%) 분야에서, 북한이 ‘군사력’(40%) 분야에서 더 우월하다고 평가했다. 둘째, 고려인들은 남북한 이질화가 ‘언어’(62.5%), ‘여가생활’(58.3%), ‘가족생활’(57.9%), ‘풍습’(41.1%), ‘직장생활’(38.4%)의 순서로 심각하다고 응답하였다. 셋째, 연해주 고려인들이 생각하는 남북관계 개선의 최우선 사업은 ‘정치적 신뢰구축’(34.4%) 분야이다. 넷째, 연해주 고려인들은 남북한 경제교류 및 협력 방식으로 ‘민간과 정부가 공동으로 추진하여야 한다’(54.7%)는 항목에 가장 높은 반응을 보였다. 다섯째, 대다수의 연해주 고려인들은 남북 정상 회담이 남북 관계에 긍정적인 영향을 미쳤다고 평가하였다.

IV. 통일관

남북통일에 있어서 한반도 인접 국가의 재외 동포는 통일의 매개 및 촉진자로서 중요한 역할을 할 수 있다. 따라서 그들이 생각하는 남북한 통일관은 어떤 것이며, 어떤 방식으로 어떻게 통일을 이룰 것인가에 대하여 분석하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 이 장에서는 연해주 고려인들의 남북 통일관을 파악하기 위하여 통일에 대한 견해, 통일의 근거, 통일 시기 전망, 통일 방안, 통일 장애요인, 통일 이후 체제, 통일 이후 제 영역의 변화 전망 등을 분석하고자 한다.

1. 남북통일의 당위성 인식

이 연구는 남북통일에 대한 연해주 고려인들의 인식 구조를 파악하기 위하여 “귀하는 남북한 통일에 대하여 어떻게 생각하십니까?”라는 문항을 제시하였다. 고려인들은 ‘반드시 통일을 이루어야 한다’는 응답이 전체의 62.1%로 가장 많았으며, ‘통일이 되면 좋겠지만 반드시 통일이 되어야 한다고 생각하지 않는다’(19.6%), ‘현재 상태를 유지하는 것이 좋다’(7.4%), ‘모르겠다’(7.4%)등의 순서로 응답하였다. 따라서 연해주 대다수의 고려인들은 남북통일이 되어야 한다고 응답하였다.

한편 연해주 고려인들의 이러한 응답 결과는 과거 구소련의 재외 동포를 대상으로 한 연구 결과와 상당한 차이를 보였다. 1995년 독립국가연합(CIS)에 거주하는 동포들을 대상으로 한 조사에서 반드시 통일이 이루어져야 한다는 비율은 31.5%에 불과했다.¹⁹⁾ 결과적으로 연해주 지역에 거주하는 고려인들의 통일의 당위성과 필연성에 대한 인식은 비교적 높은 것이다. 이러한 원인은 연해주가 한반도와의 접경지대라는 점과 통일된 한반도가 적어도 연해주 고려인들에게는 훨씬 더 많은 긍정적 영향을 끼치리라는 기대감에 근거한다고 볼 수 있다.

19) 공보처가 1995년 구 소련의 재외 동포를 대상으로 한 통일에 관한 견해를 살펴보면 다음과 같다.

N (=400)	반응구분 (%)			
	반드시 이루어져야 한다	가능하면 이루어지는 것이 좋다	현재대로 있는 것이 좋다	모름/ 무응답
독립국가연합	31.5	53.8	7.2	7.5

출처: 공보처, 『광복 50주년 한민족 공동체 의식조사』 (서울 : 한국궐립조사연구소, 1995), pp. 138-140. 재구성

<표 13> 남북통일의 당위성 인식

N	반 응 구 분 (%)			
	반드시 통일을 이루어야 한다	통일이 되면 좋겠지만 반드시 통일되어야 한다고 생각하지 않는다	현재 상태를 유지하는 것이 좋다	모르겠다
285	62.1	19.6	7.4	7.4

변인별로는 여성(64.4%)이 남성(59.6%)보다 반드시 통일을 이루어야 한다는 응답이 많았다. 연령별로는 50대(80%)가 통일을 이루어야 한다는 응답이 가장 높았으며, 반드시 통일을 이루어야 한다고 생각하지 않는다는 응답은 20대(23%)에서 가장 높게 나타났다. 한편 북한을 방문한 경험자가 극히 미미하지만 방북 경험자의 100%가 반드시 통일을 이루어야 한다고 응답하고 있으며, 한국을 방문한 경험자는 62.7%가 통일을 이루어야 한다고 응답하였다.

2. 남북통일의 근거 인식

이 연구는 연해주 고려인들이 남북한 통일의 근거를 어떻게 인식하고 있는지를 알아보기 위하여 “귀하는 남북한이 왜 통일이 되어야 한다고 생각하십니까?”라는 문항을 설정하였다. 이에 대한 반응을 분석해 보면, 고려인들은 ‘민족의 재결합’이 47.7%로 가장 높았고, 그 외 ‘전쟁 발생 방지’(16.8%), ‘북한 주민의 생활 향상’(13%), ‘이산가족 고통 해소’(11.6%), ‘경제발전’(10.5%) 등의 순으로 반응하였다. 남북통일의 첫 번째 근거로서 ‘민족의 재결합’에 응답한 것은 연변조선족의 경우도 마찬가지였다.²⁰⁾ 그러나 두 번째 근거에 있어서는 연해주 고려인들이 ‘전쟁 발생 방지’(16.8%)에 응답한 반면, 연변 조선족들은 ‘경제발전’(17.2%)에 응답하였다. 이는 연해주 고려인들이 그들 국가의 체제 전환 과정에서 불ان했던 경험에서 찾아볼 수 있다.

20) 임채완, 앞의 논문, p. 185.

<표 14> 남북통일의 근거

N	반 응 구 분 (%)					
	민족의 재결합	전쟁 발생 방지	경제발전	이산가족 고통 해소	북한주민의 생활향상	기타
285	47.7	16.8	10.5	11.6	13.0	0

남북한 통일의 근거로 ‘민족의 재결합’에 대하여, 성별로 남자(53.7%)가 여자(42.3%)보다, 연령별로 40대(56.6%)가, 지역별로 도시보다는 농촌이 더 높은 반응을 보였다.

3. 남북통일의 시기 전망

이 연구는 연해주 고려인들의 남북통일의 시기에 대한 전망을 파악하기 위하여 “귀하는 남북한의 통일이 언제쯤 이루어질 것이라고 생각하십니까”라는 질문을 제시하였다. 이에 대하여 고려인들은 ‘모르겠다’(36.8%)는 응답이 가장 많았고, ‘10년 이내’(25.6%), ‘20년 이내’(17.2%), ‘30년 이상’(8.1%), ‘5년 이내’(7.7%), ‘30년 이내’(4.6%)의 순으로 반응하였다. 따라서 앞으로 20년 내에 남북통일이 이루어질 것이라는 예상이 전체의 50.5%를 차지하였다.

<표 15> 남북통일의 시기 전망

N	반 응 구 분 (%)					
	5년 이내	10년 이내	20년 이내	30년 이내	30년 이상	모르겠다
285	7.7	25.6	17.2	4.6	8.1	36.8

한편 변인별로 살펴보면, 연령별로 40대는 통일의 시기를 ‘10년 이내’와 ‘20년 이내’에 가장 많은 반응을 보였으며, 50대는 ‘10년 이내’와 ‘5년 이내’에 가장 많은 반응을 보였다. 또한 직업 별로 ‘사업가 및 자영업’자는 ‘20년 이내’에 남북한이 통일될 것이라고 반응하였다. 연해주 고려인들은 연변조선족과 마찬가지로 남북통일의 시기에 대한 전망을 매우 다양하게

예측하고 있다.

4. 남북통일 방안

이 연구는 연해주 고려인들의 통일 방안에 대한 인식을 연구하기 위하여 “귀하는 남북한의 바람직한 통일방안이 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문을 제시하였다. 고려인들은 ‘교류·협력을 통한 합의 통일’(39.3%)방안을 가장 바람직한 통일 방안으로 평가하였다. 그 밖에 그들은 ‘남북한 자유 총선거’(26.3%), ‘한국에 의한 북한의 흡수통일 방식’(14.7%), ‘강대국 중재에 의한 중립화’(7.4%), ‘무력통일’(5.6%), ‘기타’(4.6), ‘북한에 의한 한국의 흡수통일’(1.4%) 등의 순으로 응답하였다.

<표 16> 남북통일 방안 인식

N	반 응 구 분 (%)						
	무력 통일	교류·협력 을 통한 합의 통일	한국에 의한 북한의 흡수통일 방식	북한에 의한 한국의 흡수 통일 방식	남북한 자유 총선거	강대국 중재에 의한 중립화	기 타
285	5.6	39.3	14.7	1.4	26.3	7.4	4.6

고려인들은 변인에 따라 가장 바람직한 통일 방안에 대한 다양한 선택을 하고 있다. 여기서도 주목할 부분은 최근 연해주로 재이주한 고려인들의 태도인 것이다. 이들은 남북한 통일 방안으로 ‘남북한 자유총선거’를 가장 선호하고 있다(‘정착촌’ 39.4%, ‘군막사’ 36.8%, ‘임대’ 34.1%). 그 밖에 거주지별로 ‘대도시’에 거주하는 고려인은 ‘한국에 의한 북한의 흡수통일방식’(35.3%)을 가장 선호하고 있다. 직업별로 ‘농민’(35.9%), ‘사업가 및 자영업’(28.6%), ‘의사 및 간호사’(50%)등이 ‘남북한 자유총선거’를 가장 선호하는 통일 방안으로 응답하였다.

5. 남북통일의 장애요인

이 연구는 고려인들이 남북통일의 장애요인을 어떻게 인식하고 있는가를 분석하기 위하여 “귀하는 남북한 통일의 장애요인이 무엇이라고 생각하십니까”라는 질문을 제시하였다. 이 연구의 조사결과에 의하면 42.5%의 연해주 고려인들은 ‘북한 정부의 태도와 정책’을 남북통일의 가장 큰 걸림돌로 생각하였다. 그밖에 고려인들은 남북한 통일의 장애요인을 ‘기타’(24.6%), ‘미국·중국·일본·러시아 등 주변국가’(22.1%), ‘한국 정부의 태도와 정책’(9.8%) 등의 순으로 응답하였다. ‘북한 정부의 태도와 정책’을 통일의 가장 큰 장애요인으로 인식하는 경향은 한국 및 중국조선족의 조사결과와 동일하게 나타나고 있다.²¹⁾

<표 17> 남북통일의 장애요인

N	반 응 구 분 (%)			
	북한 정부의 태도와 정책	한국 정부의 태도와 정책	미국·중국·일본·러시아 등 주변국가	기 타
285	42.5	9.8	22.1	24.6

6. 남북통일 체제

이 연구는 고려인들이 남북통일 이후 바람직한 체제를 무엇이라고 생각

21) 연변 조선족의 경우, 남북통일의 장애 요인으로 ‘북한 정부의 태도와 정책’(53.2%), ‘미국·중국·일본·러시아 등 주변국가’(23.4%), ‘기타’(20.0%), ‘한국 정부의 태도와 정책’(3.4%)의 순서로 응답했다. 임채완, 앞의 논문, p. 187. 시기는 다르지만 한국인의 경우도 이와 비슷하게 나타났다.

N (=1000)	반 응 구 분 (%)			
	북한 정부의 태도	미국, 일본, 중국, 소련 등 한반도 주변 4강의 태도	남한 정부의 태도	모름/무응답
한국	49.1	37.4	4.6	9.0

출처 : 공보처, 『광복 50주년 한민족 공동체 의식조사』 (서울 : 한국갤럽 조사연구소, 1995), p. 118.

하는지를 알아보기 위하여 “귀하는 남북한이 통일된 후 어떤 체제가 바람직하다고 생각하십니까”라는 문항을 설정하였다. 이 문항에 대하여 고려인들은 ‘한국식 체제’(50.9%)가 가장 바람직하다고 응답하였다. 그밖에 고려인들은 ‘한국과 북한의 혼합체제’(29.5%), ‘기타’(15.1%), ‘북한식 체제’(3.5%)의 순으로 반응하였다. 이러한 결과는 ‘한국과 북한의 혼합체제’를 가장 바람직한 체제라고 응답한 중국 조선족과는 상당히 다른 것이다. 또한 이것은 과거 독립국가연합 고려인을 조사 대상으로 한 선행 연구와도 차이를 보이고 있다.²²⁾

<표 18> 바람직한 남북통일 체제

N	반 응 구 분 (%)			
	한국식 체제	북한식 체제	한국과 북한의 혼합체제	기 타
285	50.9	3.5	29.5	15.1

그리고 고려인들의 일부(29.5%)는 ‘한국과 북한의 혼합체제’가 남북한 통일 이후 가장 바람직한 체제라고 응답하였다. ‘50대’ 고려인과 ‘농촌’ 지역 거주 고려인이 혼합체제를 가장 선호하였다.

7. 통일 이후 사회 제 영역의 변화 전망

이 연구는 고려인들이 남북통일 이후 사회 각 분야별 변화를 어떻게 예상하는지를 파악하기 위하여 “귀하는 남북한이 통일된 후 다음 사회의 각 분야가 어떻게 달라질 것이라고 생각하십니까”라고 질문하였다.

22) 고재남은 독립국가연합의 현지답사 중 고려인 사회 지도자 및 개인들과의 면담을 통해 그들의 남북한 통일체제에 대한 인식을 정리하였다. 이에 따르면 고려인들은 통일된 국가의 정치·경제체제는 자본주의에 기초한 자유민주주의체제여야 한다고 주장한다. 그러나 사회주의 사회가 가진 장점들, 즉 사회복지의 확대, 빈부격차의 축소 등과 같은 점을 간과해서는 안된다고 주장하였다. 결국 고려인들이 주장하는 체제는 사회주의 사회의 장점들이 가미된 자유민주주의체제라는 것이다. 고재남, 『독립국가연합 내 고려인 사회에 대한 연구』, 외무부외교안보연구원 정책연구시리즈 92-15(1993), p. 99.

이 연구의 조사결과에 의하면 고려인들은 중국 조선족과 마찬가지로 정치, 경제, 사회, 인권의 전 영역에서 ‘개선될 것이다’라고 매우 긍정적인 전망을 하고 있다. 고려인들은 ‘정치적 민주화’(81.7%), ‘경제성장’(76.8%), ‘사회복지’(85.9%), ‘인권’(87.4%)의 영역이 개선될 것이라는 반응을 보였다. 그들은 특히 인권문제가 크게 개선되리라고 인식하고 있다.

< 표 19 > 통일 이후 사회의 분야별 변화 전망

N	분 야	반 응 구 분 (%)				
		크게 개선될 것이다	다소 개선될 것이다	마찬가지 일 것이다	다소 악화될 것이다	크게 악화될 것이다
285	정치적 민주화	39.6	42.1	8.8	5.3	0.4
	경 제 성 장	51.9	24.9	3.9	15.1	2.5
	사 회 복 지	51.9	34.0	5.6	6.3	0.7
	인 권	54.4	33.0	7.7	2.8	0.7

지금까지 연해주고려인들의 남북한 통일관을 요약 정리하면 다음과 같다. 첫째, 남북통일에 대한 고려인들의 입장은 ‘반드시 통일을 이루어야 한다’는 응답이 전체의 62.1%로 가장 많았다. 그러나 남북한 통일이 반드시 실현되어야 할 절대적인 것이라고 생각하지 않고 있다. 둘째, 연해주 고려인들은 남북한 통일을 해야 하는 이유로 ‘민족의 재결합’(47.7%)이라고 생각하고 있다. 셋째, 고려인들은 남북통일 시기에 대하여 ‘모르겠다’(36.8%)는 응답을 제외하고, ‘10년 이내’(25.6%)에 통일될 것이라고 전망하였다. 넷째, 연해주 고려인들이 생각하는 바람직한 통일 방안은 ‘교류·협력을 통한 합의 통일’(39.3%)이다. 이와 같은 결과는 역시 중국 연변 조선족, 한국인의 통일관 조사 내용과 비슷하다. 다섯째, 연해주 고려인들이 인식하는 남북한 통일의 최대 걸림돌은 ‘북한 정부의 태도와 정책’(42.5%)이다. 선행 연구 결과에 의하면 이러한 경향은 한국 및 중국 조선족에게도 똑같이 나타나고 있다. 여섯째, 연해주 고려인들은 남북통일 이후 바람직한 체제를 ‘한국식 체제’(50.9%)라고 응답하였다. 이것은 ‘한국과 북한의 혼합 체제’를 가장 바람직한 체제라고 응답한 중국 조선족과는 다르다. 일곱째, 고

려인들은 남북통일이 이루어지면 정치, 경제, 사회복지, 인권 등과 같은 사회의 영역에서 현재보다 ‘개선될 것이다’라고 긍정적으로 전망하였다.

V. 결 론

이 연구의 목적은 한반도의 통일과 관련하여 러시아의 연해주 고려인들이 갖고 있는 북한·통일관을 조사·분석하는 것이다. 첫째, 연해주 고려인들의 북한관은 다음과 같다. 그들의 북한에 대한 관심도는 비교적 낮은 편이다. 그들은 연변조선족과는 달리 북한의 남한에 대한 군사적 위협을 비교적 낮게 평가하고 있다. 고려인들은 북한의 인권 상황을 매우 부정적으로 보고 있으며, 북한인민의 김정일체제 지지도를 낮게 평가하고 있다. 또한 그들은 북한의 개방이 소극적 수준에 머무를 것이라고 생각하고 있으며, 북한체제가 대체로 그럭저럭 유지될 것이라고 반응하였다. 둘째, 연해주 고려인들의 남북 관계 인식은 다음과 같다. 연해주 고려인들은 남한이 북한에 비하여 ‘자유’, ‘평등’, ‘민주’, ‘인권’, ‘경제’, ‘문화·예술’ 분야에서 우위에 있다고 인식하고 있으며, 북한의 비교 우위 분야가 ‘군사력’이라고 평가하였다. 그들은 남북한 이질화 정도가 ‘언어’, ‘여가생활’, ‘가족생활’, ‘풍습’, ‘직장생활’의 순으로 심각하다고 생각했다. 그들이 생각하는 남북한 관계 개선의 최우선 분야는 ‘정치적 신뢰구축’이며, 그들은 ‘민간과 정부의 공동 추진 방식’으로 남북한 교류·협력 추진을 가장 선호하였다. 셋째, 연해주 고려인들의 통일관은 다음과 같다. 그들의 남북한 통일의 당위성은 비교적 높은 편이며, 그들이 생각하는 통일의 근거는 ‘민족의 재결합’이다. 이러한 결과는 중국 조선족에 관한 연구 결과와 유사하다. 그들은 남북한 통일 시기에 대하여 대체로 20년 이내에 남북한이 통일될 것이라고 전망하였다. 그들이 생각하는 바람직한 통일 방안은 ‘교류·협력에 의한 합의 통일’이며, 남북한 통일의 최대 걸림돌은 ‘북한 정부의 태도와 정책’이다. 그들은 남북한 통일 이후 바람직한 체제가 ‘한국식 체제’(50.9%)라고 인식하였다. 이것은 ‘한국과 북한의 혼합체제’를 가장 바람직한 체제라고 응답한 중국 조선족의 결과와는 다른 것이다. 끝으로 고

려인들은 남북한 통일 이후 사회의 전 영역이 ‘개선될 것이다’라고 긍정적으로 전망하였다.

이 조사연구 결과를 통해 한국정부가 남북한 통일 정책을 추진하는데 고려할 사항은 다음과 같다. 첫째, 연해주 고려인이 생각하는 남북한 통일 방식은 남북한 교류·협력에 의한 합의통일이기 때문에 한국정부는 지금까지 추진해 온 남북한 화해·협력정책과 참여정부의 평화번영정책을 지속적으로 강조할 필요가 있다. 둘째, 연해주 고려인들은 중국 연변조선족과 같이 북한의 장래에 대하여 매우 비관적으로 평가하고 있기 때문에 한국정부는 북한과 교류·협력정책을 추진하면서도 동시에 북한의 붕괴 가능성에 대한 대책도 강구해야 할 것이다. 셋째, 고려인들의 대다수가 생각하는 남북한의 교류·협력은 정부와 민간의 공동 추진 방식이기 때문에 한국정부는 앞으로 정부주도형 민간교류 방식을 채택해야 할 것이다. 넷째, 한국정부는 연해주 지역에서 한반도 통일기반의 조성을 위하여 민주평통자문회의와 같은 조직을 확대·활성화시킬 필요가 있으며, 동시에 이 지역에 대한 한국 NGO 진출을 직·간접적으로 도와줄 필요가 있을 것이다. 다섯째, 러시아 연해주는 농업·천연자원이 풍부한 지역이기 때문에 한국정부는 연해주 지역에서 남북한 공동출자 방식의 농업 교류·협력, 유통사업 분야에 서 시베리아 횡단철도 연결 사업에 공동 참여, 그리고 송유관 설치 등 남북한 시베리아 에너지 개발 참여 등의 정책을 효과적으로 추진할 필요가 있다. 이 과정에서 한국정부는 연해주 고려인들의 자발적인 협력을 받기 위하여 그들과 경제적·문화적 네트워크를 구축할 필요가 있을 것이다.

참고 문헌

- 강재식, “CIS체제 이후 중앙아시아 지역 고려인의 생활문화와 민족정체성,” 『아태 연구』 제8권 1호, 경희대학교 아태지역연구원, 2001.
- 고재남, 『독립국가연합 내 고려인 사회에 대한 연구』, 외무부외교안보연구원 정책연구시리즈 92-15, 1993.
- 공보처, 『광복 50주년 한민족 공동체 의식조사』, 서울: 한국갤럽조사연구소, 1995.
- 박진호, “연해주 고려인 정착촌을 가다: 국적 없이 붕 떠버린 국제미아, 고려인,” 『월간 말』 통권 199호, 2003.
- 이광규·전경수, 『재소한인-인류학적 접근-』, 서울: 집문당, 1993.
- 이광규, 『러시아 연해주의 한인사회』, 집문당, 1998.
- 이광규, 『재중한인』, 서울: 일조각, 1997.
- 이종훈, “중앙아시아 한인들의 연해주 재이주 현황과 과제,” 『한민족공동체』 3, 1995.
- 임채완, “재소한인의 정체성에 관한 연구,” 『통일문제연구』 9, 1993.
- _____, “중앙아시아 고려인의 언어적 정체성과 민족의식,” 『국제정치논총』 39집 2호, 1999.
- _____, “재중 탈북자의 북한 사회주의체제 인식조사: 중국 연변 조선족 자치주 지역,” 『통일정책연구』 제10권 제2호, 2001. 12.
- _____, “러시아 연해주 고려인의 민족정체성 조사연구,” 『통일문제연구』 2002년 하반기호 통권 제38호.
- _____, “연변조선족의 북한·통일관 조사연구,” 『한국과 국제정치』 제18권 제4호 2002년 통권 39호, 경남대학교 극동문제연구소.
- 서재진, 『또 하나의 북한사회: 사회주의 구조와 사회주의 의식의 이중성 연구』, 서울: 나남, 1995.
- 통일연구원, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, 서울: 통일정책연구실, 1999.

북한인권 개선과 NGO의 역할

제 성 호 (중앙대 법대 교수)

◆ 논문 요약 ◆

북한인권문제는 사회주의체제의 속성과 깊은 관련이 있는 것이기에 단시일 내에 해결될 사안이 아니다. 또 우리 정부의 노력만으로는 해결하기가 어렵다. 따라서 민간단체(NGO)들의 역할과 국제적인 연대가 매우 중요하다. 정부는 이 점에 유념하여 민간부문과의 역할분담 및 긴밀한 협조관계를 유지해야 한다.

북한인권 NGO들은 국제사회의 현안으로 부상하고 있는 탈북자문제, 북한 정치범수용소문제, 공개처형 및 강제실종 등 대표적인 인권침해 사례에 대한 정보의 수집 및 취합, 북한인권정보의 배포 및 공유, 체계적인 분석 및 평가,

북한인권문제 공론화 등을 위한 연대 및 협력체제 구축 등 다각적인 활동을 수행해야 한다. 특히 국제사면위원회와 같이 국가별, 지역별 지부를 체계적으로 갖추고 북한인권상황을 지속적으로 감시하고 있는 국제 NGO들과의 교류·협력을 강화해야 한다. 당면하게는 우리 인권NGO들이 국제인권단체, 북한당국의 인권침해로 피해를 입은 당사자 및 관계인들과 공동으로 유엔인권위원회와 산하의 인권소위원회, 유엔인권고등판무관실 등에 진정서 또는 청원서를 제출하는 등 국제사회에서 북한인권문제를 제기하고 공론화하는 데 주도적인 역할을 해야 할 것이다.

I. 서론

현재 북한의 인권상황은 경제난·식량난 심화로 인해 주민들의 생존권이 위협받는 열악한 상태가 계속되고 있다. 그러나 북한당국은 이같은 상황을 본질적으로 개선하려는 노력을 하기보다는 체제유지 차원에서 주민들에 대해 억압적 통치수단을 오히려 강화하고 있다. 공개처형의 집행 확대, 수많은 정치범의 억류 및 비인도적 대우, 사상통제 강화는 그 대표적인 예들이다.

이러한 사실 때문에 북한의 인권실상은 국제사회에서 최하위 등급으로

평가받고 있다. 예컨대 Freedom House는 2002년 12월 19일 발표한 「2000-2001년도 세계 인권상황 보고서」에서 북한인권 상황을 최하위 등급인 'Not Free'로 평가한 바 있고,¹⁾ 미 국무부가 2003년 3월 31일 발표한 「2002년도 연례 각국 인권보고서」에서도 북한의 인권상황이 여전히 열악하여 세계에서 가장 폭압적이고 소름끼치는 체제중의 하나로 '대규모의 감옥체제'라고 비판했다.²⁾ 또한 2003 국제사면위원회 연례 인권보고서 중 '조선민주주의인민공화국' 부분에서도 북한의 인권상황이 근본적으로 개선되지 못하였다고 고발하고 있다.³⁾

우리가 북한의 인권을 개선하기 위한 노력을 전개하기 위해서는 먼저 북한의 인권실상을 정확하게 파악해야 한다. 이같은 점을 고려하여 본고에서는 북한의 인권실태를 간략하게 살펴보고, 북한인권 개선의 필요성과 당위성을 언급한 다음, 비정부기구(Non-governmental Organization: NGO, 민간단체)의 역할에 대해 제시하기로 한다.

II. 북한의 주요 인권실태

1. 식량난에 따른 생존권의 위협

지금 북한주민들의 생존권은 계속되는 식량난으로 중대한 위협을 받고 있다. 특히 아동의 영양부족과 발육부진이 극심한 상태여서, 이로 인한 체중소모, 신체왜소, 두뇌성장 장애 등의 증상이 널리 만연돼 있다.⁴⁾ 영양부족은 청소년의 신장에 잘 반영되고 있는데, 18세의 고등중학교 졸업생

1) 프리덤하우스는 2002년 12월 19일 발표한 연례 보고서에서 47개국을 '비자유국'으로 분류하였고, 이 가운데 특히 북한, 미얀마, 쿠바, 이라크, 사우디아라비아 등 9개국을 가장 민주주의와 자유가 열악한 상태에 있는 '최저 자유국'으로 분류했다. "북한 '최저 자유국' 분류 <프리덤하우스>," 『연합뉴스 속보』, 2002년 12월 20일자. <http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm> (북한인권 평가부분) 참조.

2) <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18249.htm>.

3) http://www.nkhumanrights.or.kr/pds/pds_docu.html.

4) 이와 관련해서 최근 유엔 식량농업기구(FAO)의 연구에 따르면 1,300만이 넘는 사람들이 영양실조로 고통받고 있다고 한다. 북한정부 통계에 따르면 5세 미만

이 키가 153cm도 되지 못해 군입대를 포기하는 일도 나타나고 있다.⁵⁾

식량난에 따른 후유증의 하나는 가정과 주민들의 인성 파괴가 심각한 수준에 이르고 있다는 점이다. 식량을 구하러 집을 떠나면 병들어 죽거나 행방불명되기 일쑤이다. 부모를 잃고 집없이 떠돌아 다니는 아이들, 일명 ‘꽃제비’들의 숫자가 줄어들지 않고 있다. 또 북한여성들이 중국에 인신매매로 팔려 가는 사례가 빈발하고 있다.

2. 장식품으로 전락한 시민적·정치적 권리

경제난·식량난이 지속되는 가운데 당간부와 관료들의 뇌물수수 등 부정부패가 늘고 있고, 일반인들의 심성도 강박해져 강·절도 등 파렴치범죄가 빈발하고 있다. 이처럼 사회적 일탈행위가 증가하자 북한당국은 정치범 뿐만 아니라 일반 경제사범에게도 사형을 포함한 극형에 처하고 있다.⁶⁾

사회적 일탈행위를 근절하기 위한 방법으로 공개처형이 널리 활용되고 있는데, 이는 생명권의 유린이 심각한 상태임을 말해주는 것이다. 이와 관련, 그 동안 북한은 1992년 10월에 마지막 공개처형을 실시한 것(그 것도 지역주민의 군중적 요구에 따라)으로 주장해 왔다. 하지만 2001년 7월 18일 국제사면위원회는 1992년 후에도 북한당국이 정치범 및 일반 형사범에 대해 공개 또는 비공개의 처형을 하고 있는 것으로 여러 경로를 통해 보고를 받고 있다고 말하면서, 북한측 주장에 강한 의문을 표시한 바 있다. 국제사면위원회는 2002년도 인권보고서에서도 비슷한 입장을 취하였다.⁷⁾

북한 어린이 45퍼센트가 만성적인 영양실조를 겪었으며, 400만 취학아동들의 영양공급이 심각하게 부족하여 신체적·정신적 발육이 저해되었다는 것이다.

- 5) 이는 필자가 1998년 6월과 1999년 7월 북·중간 접경지역에서 탈북자들과의 면담을 통해 직접 확인한 내용이다.
- 6) 통일연구원, 『북한인권백서 2002』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 56~61 참조. 다만 우리 정부 관계자에 따르면, 북한은 곡물·국가시설 절취범 등의 경우 종래 공개총살에 처했으나, 2000년 6월부터 노동교화형(징역형)으로 처벌 수위를 낮추는 등 범죄 처벌형량을 점차 완화하고 있다고 한다. “北 인권개선에 일부 변화 조짐,” 『연합뉴스 속보』, 2002년 6월 20일.
- 7) 국제사면위원회는 다음과 같이 말하고 있다. “공개처형에 관한 계속되는 보고는

미국도 2001년도 및 2002년도 『연례 세계 각국 인권보고서』를 통해 아직까지도 북한에서 공개처형이 근절되지 않고 있다는 점을 고발한 바 있다. 또한 국제사면위원회의 보고서에 따르면, 고문, 정치적 수인(四人)의 구금, 비인간적 수형(受刑)조건 등 심각한 인권침해를 시사하는 보고들이 계속 들어오고 있고, 교도소나 노동교화소에서의 생활조건은 매우 열악하며, 가혹행위가 널리 만연해 있다고 한다.

북한은 인덕정치, 광폭정치를 통해 성분차별의 완화를 통한 통합정책을 추진하고 있다고 선전하고 있으나, 핵심계층(핵심군중), 동요계층(기본군중), 적대계층(복잡군중) 등 계급에 따른 성분차별은 지금도 계속되고 있다. 그 동안 북한은 주거와 여행의 자유를 인정하지 않았었다. 그러나 최근 경제난·식량난의 심화로 식량을 구하기 위한 주민들의 사회적 유동성이 엄청나게 증가하게 되었다. 게다가 북한당국이 주민들의 자유이동을 극도로 제한하고 있는 데 대한 국제사회로부터의 비난도 계속되어 왔다. 이와 같이 주민들의 사회적 이동이 증가하는 현실을 제도적으로 수용하는 한편, 유엔인권소위원회 등 국제인권기구의 북한인권 실상에 대한 비판을 피하기 위한 방편으로 북한은 1998년 9월 사회주의헌법을 개정하여 “국민은 거주, 여행의 자유를 가진다”(헌법 제75조)는 조항을 신설하였다. 아울러 “조국과 인민을 배반하는 자는 법에 따라 엄중히 처벌한다”라는 조항을 삭제하였다(구 헌법 제86조). 이 같은 제도상의 변화에도 불구하고 실제로는 사회통제의 목적상 주민의 거주이전 및 여행은 여전히 상당한 제한을 받고 있다.

북한에서는 사상·양심의 자유와 언론·출판 등 표현의 자유가 인정되지 않는다. 주체사상(김일성주의)의 유일사상 체계화 작업으로 개인에게는 획일적 사상이 강조되고 있다. 그와 다른 사상과 신념·의견의 자유로운 발표는 물론이고 제3자에 대한 전달이 철저히 봉쇄되어 있다. 따라서 개인의 자유로운 인격 발현은 제도적으로 불가능하다고 할 수 있다. 이 밖

2001년 7월 유엔 인권이사회에서 북한 당국이 1992년 이후에는 공개처형이 없었다고 발표한 것과 상반된다. 공개처형은 학교, 기업, 농장 등에 사전통보가 된 후 대규모 군중들이 모인 장소에서 이루어졌다고 전해지고 있다. 일부 수인들은 가족들 앞에서 처형되었으며, 주로 교수형이나 총살형으로 처형되었다고 한다.”

에도 북한에서 정보의 자유, 알 권리, 거주이전의 자유(여행의 자유 포함)는 존재하지 않는 것과 다름없으며, 신앙의 자유도 명목적인 것에 지나지 않는다.⁸⁾

국제사회는 북한이 주민들의 외부정보 취득을 막기 위해 통신수단을 통제하고 출판의 자유를 억압하고 있는 점에 대해 심각한 우려를 표명하고 있다. 제50차 유엔인권소위원회는 1998년 8월 대북 인권결의문을 채택하여 독립적인 국내 및 국제인권감시기구에 대해 북한의 인권상황 조사를 허용하고 편의를 제공할 것과 동 기구의 조사결과 보고서를 북한 내에서 간행·배포하는 것을 허용해 주도록 강력히 촉구한 바 있다.⁹⁾

정치적 인권의 핵심인 참정권도 제대로 보장되지 못하고 있다. 북한은 1992년 10월 『각급인민회의 대의원선거법』을 채택, 찬성 또는 반대투표의 자유를 보장하는 규정(제5조)을 신설하였으나, 실제에 있어서는 반대투표가 불가능하다고 탈북자들은 말하고 있다. 이와 관련, 미 국무부가 발표한 2000년도 및 2001년도 ‘각국 인권보고서’에서는 “북한에서 자유선거는 존재하지 않는다. 북한 관영매체의 보도에 의하면, 1999년의 최고인민회의 대의원선거에서 99% 이상의 투표율에 노동당이 인정한 후보에 대한 100%의 찬성률을 보인다.”고 폭로한 바 있다.¹⁰⁾

3. 정치범수용소, 반문명·비인간화의 극치

북한의 인권실상 가운데 국제사회에서 가장 신랄한 비난의 대상이 되고 있는 것은 정치범수용소 내에서의 인권유린이다. 일부 탄광·산간오지에

8) 존 타이, “북한의 종교 자유,” 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합/일본실행위원회, 『북한 땅에 인권의 빛을』, 제3회 북한인권·난민문제 국제회의의 발표문집, 2002년 2월 9~10일(도쿄), pp. 34~35 참조.

9) E/CN.4/Sub.2/1998/L.11: 1998.8.19. 제성호, “유엔인권소위의 북한인권결의 채택: 의미 분석 및 평가,” 『국제법평론』, 통권 제10호 (1998-I/II), pp. 153~167 참조.

10) The Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices -2001: Democratic People's Republic of Korea*, March 4, 2002. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eap/8330.htm> 참조.

‘00호 관리소’라는 명칭으로 설치된 정치범수용소에는 반국가사범 또는 민족반역자로 분류된 정치범들이 수용되어 철저한 감시와 통제를 받고 있다. 미 국무부는 1999년 2월 26일 발표한 『1998년도 각국 인권보고서』(Country Report on Human Rights Practices, 또한 2000년도 및 2001년도 북한 인권보고서 참조)에서는 북한의 12개 정치범수용소에 15만~20만명의 정치범이 수용되어 있다고 고발한 바 있다.¹¹⁾

정치범이 수용소에 들어가면, 우선 공민증을 압류당하고 선거권 및 피선거권 등의 기본권을 박탈당하게 된다. 정상적인 배급이나 의료혜택이 중지되며 결혼 및 출산도 금지된다. 친지들의 면회나 서신연락도 금지되며, 외부와의 접촉이 철저히 차단된다. 수용소에서는 연료공급이 충분치 않아 취사용 이외에 난방용 연료는 거의 공급되지 않는다.

많은 수용자들은 열악한 환경에서 영양실조와 심한 육체노동¹²⁾으로 폐렴, 결핵 감염 및 펠라그라병(영양실조) 등의 질병에 걸려 시달리고 있거나 모두 예외없이 작업장에 동원되고 있다. 작업반장이 더 이상 일을 시킬 수 없다고 판정되는 수용자들은 중환자가 수감되는 요양소로 보내지는데, 이들은 치료해 줄 의사나 약이 없기 때문에 격리 수용되어 방치된다. 이같이 방치되어 죽는 사람이 1개 수용소당 매년 약 40명~50명에 이른다고 한다.¹³⁾ 이와 관련해서 2002년도 미 국무부 인권보고서에서는 탈북자 이순옥의 증언을 인용하여 1990년대에 들어와 북한의 정치범수용소에서는 수용자의 20~25%가 사망했다고 지적하고 있다.¹⁴⁾

정치범수용소에서의 인권유린 행위에 대해 1998년 8월 유엔인권소위원

11) <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eap/8330.htm>. 이에 앞서 국제사면위원회는 특히 1994년 6월 북한 인권관련 보고서를 발표하여 49명의 북한 정치범 명단을 공개하고 이들에 대한 정보를 요구한 바 있다. Amnesty International, *New Information About Political Prisoners*, ASA 24/05/94 (June 1994).

12) 수용자들은 매일 12시간 이상씩 광산, 벌목장 등에서 강제노동을 해야 한다.

13) 통일연구원, 『북한인권백서 2002』, pp. 157~159. 이 밖에 정치범수용소 내에서의 비참한 생활상에 관한 보다 자세한 내용은 Amnesty International, *North Korea: New Information about Political Prisoners*, ASA 24/05/94 (June 1994). 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합/일본실행위원회, 『북한 땅에 인권의 빛을』, pp. 51~56 참조.

14) <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18249.htm>.

회는 대북 인권결의문을 채택하여 북한 내에서의 불법처형 및 실종에 관한 빈번한 보고와 수천 명의 정치범이 억류되어 있고 이들에 대한 심각한 학대에 따라 질병, 기아 및 유기로 사망하고 있다는 보고에 우려를 표명한 바 있다.¹⁵⁾

4. 탈북자의 증가와 인권유린 실태

경제난·식량난의 가중, 생필품 배급과 의료혜택 중단, 다양한 경로를 통한 북한주민들의 외부정보 접촉, 북한내 사회기강 해이와 사회일탈 현상의 증가 등으로 북한주민들의 탈북행렬은 계속되고 있다. 북한과 중국은 1986년 양국간에 체결된 『변경지역관리의정서』에 따라 탈북자를 불법일경자로 간주하고, 이들을 북한에 강제송환하는 정책을 채택하고 있다. 그동안 북한은 송환된 탈북자들을 정치범으로 간주하여 정치범수용소에서 특별관리하고, 가족들을 통제구역으로 강제이주 조치를 취하는 연좌제를 적용해 왔었다.

하지만 탈북자 증가에 따라 2000년 7월부터 북한당국이 단순일경자나 친척방문자의 경우 체포·조사 후 2~3일만에 탈북자를 석방하고 있다고 한다.¹⁶⁾ 그럼에도 불구하고 북한당국은 여전히 탈북기간 중 남한사람, 특히 탈북자를 은신시켜 주고 지원하는 NGO단체 성원이나 선교사들을 접촉한 경우 극형에 처하고 있다. 이는 북한체제 유지에 미칠 부정적인 영향, 특히 외래사조의 침습 가능성을 고려한 조치로 풀이된다.

어린이들의 탈북도 급증하고 있는데, 중국내 북한 어린이들은 가족해체로 인해 단신 탈북하거나, 부모동반 탈북 후 부모가 병사 혹은 강제송환되어 홀로 남게 된 경우로 구결과 절도로 연명하고 있다.

15) The United Nations High Commissioner for Human Rights, *Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea*, E/CN.4/Sub.2/Res/1998/2, 19 August 1998, [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.SUB.2.RES.1998.2.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.SUB.2.RES.1998.2.En?OpenDocument).

16) 『동아일보』, 2002년 3월 26일; “북 인권개선에 일부 변화 조짐,” 『연합뉴스 속보』, 2002년 6월 29일 참조.

Ⅲ. 북한인권의 국제이슈화와 북한당국의 태도

1. 북한인권문제의 대두와 국제적 관심 고조

북한의 인권문제는 체제와 관련있는 문제로서 어제 오늘에 발생한 것이 아니라, 오랜 역사적 뿌리를 갖고 있다. 하지만 냉전시대에는 미·소를 정점으로 해서 범세계적으로 양극화된 자유민주주의 진영과 공산주의 진영간의 대결상태로 인해 국제사회가 북한의 인권문제를 제기할 만한 여건을 마련하기 어려웠다. 또한 당시에는 한반도의 남쪽에서도 군사정권이 장기간 집권, 독재를 실시함에 따라 남한이 북한인권문제를 제기할 만한 도덕적 우위를 충분하게 확보하지도 못한 상태였다. 그 결과 북한인권문제는 국제사회의 관심사로부터 비껴나 있었다.¹⁷⁾

그러나 냉전 종식 후 오늘의 국제사회에서는 핵 비확산, 정보와 커뮤니케이션, 환경보호, 반테러리즘 등과 더불어 인권문제가 주요한 관심사로 부각되기에 이르렀다. 예컨대 국제사면위원회(Amnesty International: AI), 아시아워치(Asia Watch; 현재의 정식명칭은 Human Rights Watch/Asia) 등 인권관련 저명 NGO들은 이미 1980년대 후반부터 북한 내 정치범수용소 문제와 정치적 자유권의 제한, 러시아별목공 문제 등을 지속적으로 제기해 왔다. 이러한 국제적 분위기 하에서, 1990년대 들어서부터 유엔무대를 중심으로 북한인권문제가 간헐적으로 거론되기 시작했다. 국제인권레짐의 한 축을 이루는 유엔인권위원회(Commission on Human Rights)에서 미국과 EU국가들이 북한인권문제를 제기하였고, 동 위원회 산하의 유엔인권소위원회는 1992년 이래 NGO들로부터 북한인권문제와 관련있는 탄원을 접수, 심사하고 있다. 특히 유엔인권소위원회는 1997년에 이어 1998년에도 북한인권 결의문을 채택하여 북한인권문제에 대해 깊은 우려와 관심을 표명했음은 주지하는 바와 같다. 북한인권문제는 현재 유엔무대에서 뿐만 아니라 미 국무부의 ‘각국 인권실태보고서’라든지 헤리티지 재단의 인권보고서 등에서 중요한 사안으로서 다루어지고 있으며, 국제사면

17) 최의철, 『냉전종식후 국제정치와 인권: 대북인권정책 추진방향 모색』, 연구보고서 99-25 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 22, 31 참조.

위원회, 국제인권옹호연맹, 국제언론인협회, 미네소타 변호사협회 국제인권 위원회, 아시아태평양의원연맹 등에서 활발한 논의가 진행되고 있다.

또 각국 정부대표와 NGO대표들은 기회있을 때마다 유엔 인권위원회 및 인권소위원회에서 북한 인권문제를 제기, 논의를 계속 진행하고 있으며, 유엔 인권고등판무관에게 공식적인 개입을 요청하고 있다. 이에 따라 북한인권문제가 오늘날 자연스럽게 중요한 국제이슈로 자리매김하고 있다고 하겠다.¹⁸⁾

2. 인권문제에 대한 북한의 기본입장과 최근의 태도변화

가. 북한의 인권관: ‘우리식’의 자주적 인권개념

북한의 인권 개념은 인류보편적 가치의 개념과는 현격한 차이를 보이고 있다. 이러한 근본적 차이 때문에 북한 인권문제에 대한 국제사회의 접근과 북한의 대응은 커다란 괴리를 보이고 있다.

무엇보다 북한은 국제적인 인권규범을 거부하고 소위 ‘우리식(자주적) 인권’ 개념을 내세우고 있다. 우리식 인권관은 첫째, 개인의 권리를 부정하고 나라와 민족 중심의 ‘집단주의’에 기초하고 있고,¹⁹⁾ 둘째, 계급적 성격에 채색됨에 따라 국가가 시혜를 부여하는 것으로 규정되고 있으며, 셋째, 북한에서 인권은 개인의 국가에 대한 주관적 공권으로서의 성격보다는 의무로서의 성격을 강하게 내포하고 있다.²⁰⁾ 즉 국가로부터의 간섭 배제한 의미

18) 김덕주, “북한인권문제에 대한 국제적 협력방안,” 외교안보연구원, 『주요국제 문제분석』, (2002. 2. 15), pp. 1~2.

19) 북한의 사회주의헌법 제63조는 “조선민주주의인민공화국에서 공민의 권리와 의무는 <<하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여>>라는 집단주의원칙에 기초한다”고 규정하고 있다. 집단주의원칙에 관해서는 인민과학사, 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 해설』 (평양: 인민과학사, 1973), pp. 80~81; 량창일, 『사회주의헌법학』 (평양: 김일성종합대학출판사, 1982), p. 135 참조.

20) 장명봉, “북한의 기본권 보장의 제도적 문제점,” 『통일연구논총』, 제3권 2호 (1994), pp. 182, 184; 제성호, “한국의 대북 인권정책방향,” 『북한연구』, 제6권 2호 (1995 여름), pp. 63~71.

의 자유권은 존재하지 않으며, 사회권도 국가에 대한 사회적 급부의 적극적인 청구라는 개념보다는 가능성 개념에 불과하다고 보아야 할 것이다.²¹⁾

이러한 점에 비추어 볼 때 북한에서 인권은 결코 국경을 넘어서 보편적 가치가 될 수 없다. 따라서 북한은 국제사회가 자국의 인권문제를 제기 또는 비판하는 것에 대해 내정간섭 혹은 주권침해라고 주장하고 있다. 이와 관련, 미 국무부는 2001년 2월과 2002년 3월 각각 발표한 2000년 및 2001년도 북한인권 보고서에서 북한이 주민들의 기본적 인권을 계속 부인하고 있고, 당간부들이 인권(특히 개인의 권리)에 관한 국제규범을 불법적이고 이질적이며 국가 및 당의 목표를 전복하려는 것(illegitimate, alien, and subversive to the goals of the State and party)으로 인식하고 있다고 평가한 바 있다.²²⁾

나. 최근 주목할 만한 북한의 태도변화

현재 북한의 인권정책은 이중적인 면을 보이고 있다. 대내적으로는 특별한 개선 조치를 취하지 않으면서도, 대외적으로는 김정일 정권의 국제적 지지 확보 및 경제적 지원 확대를 위해 과거보다 전향적인 자세를 보이고 있는 것이 바로 그것이다.

북한은 1998년 12월 이래 EU와 간헐적으로 정치대화를 해 왔는데, 대화의제에 북한인권문제를 포함시킬 것을 요구한 EU의 제안을 수용하였다.²³⁾ 이에 따라 북한은 2001년 5월 3일 EU 의장국인 스웨덴의 요란 페르손 총리의 방북시 인권대화를 개최를 약속했고, 같은 해 6월 13일 벨기에의 수도 브뤼셀에서 EU와 인권대화를 가졌다.²⁴⁾ 그리고 북한은 2002년 6월 15~18일간 EU 방북단과의 제5차 정치대화²⁵⁾에서 인권문제의 지속

21) 위의 글, p. 184.; 최달곤, 『북한법에 대한 개설적 연구』, 국토통일원 학술용역보고서 (서울: 국토통일원, 1978), p. 40.

22) <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/eap/726.htm>과 <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eap/8330.htm>의 서언 참조.

23) 통일부 정보분석국, 『주간북한동향』, 제537호(2001.4.28~5.4), pp. 14~17.

24) 통일부 정보분석국, 『주간북한동향』, 제543호(2001.6.9~6.15), p. 28.

적 협의에 동의하였다.²⁶⁾

또한 북한은 제출시한보다 12년이 경과된 2000년 3월 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약) 2차 보고서를 제출하였다.²⁷⁾ 『시민적·정치적 권리에 관한 국제규약』(국제인권 A규약) 제40조에 따라 1983년 10월 24일 1차 인권보고서를 (유엔)인권이사회(Human Rights Committee)에 제출했고, 이 후 1984년 5월 2일 1차 인권보고서에 대한 보완보고서를 제출한 바 있다. 따라서 북한의 2차 인권보고서 제출은 대략 16년만에 이루어진 일이라고 하겠다. 유엔인권이사회는 2001년 7월 이 2차 보고서를 심의하고 최종 평가서를 발표하였다.

북한은 2001년 7월 국별 인권보고서 심의를 위해 제네바에서 열린 인권이사회 회의(청문회)에 자국 대표단을 파견, 인권이사회 위원들이 제기한 질의·응답에 적극 참여하였다. 북한은 동 청문회에서 지금까지 부인해 왔던 공개처형 사실을 처음으로 시인하였고,²⁸⁾ 여성의 지위 향상을 위한 대책 마련을 약속했다. 그러나 북한은 기타 주요 인권침해 사안에 대해서는 이를 부인하거나 기존의 정책을 정당화하는 것으로 일관했다. 즉 인권이사회는 북한의 인권실태와 관련, 국제사회에 대한 문호개방의 중요성을 강조하고 폐쇄적 태도의 시정을 요구했으나, 북한은 한반도의 특수사정을 강조하면서 부정적인 입장을 시현하였다. 이에 인권이사회는 핵심적인 시민적·정치적 권리의 침해(피의자의 구금·억류기간 중 행해지는 수사관의 학대·고문 등 인권유린, 종교·언론·출판·집회 및 시위의 자유에 대한 침해, 인신매매)에 대한 개선조치를 일년 이내에, 그리고 사법권의 독립, 독립적

25) 그 동안 북한과 EU는 벨기에의 브뤼셀에서 2차례(제1차: 1998.12.12, 제2차: 1999. 11. 24), 평양에서 2차례(제3차: 2000. 11. 27, 제4차: 2001. 10. 27~30) 정치대화를 개최하여 인권문제, 미사일 등 대량살상무기의 비확산문제, 대북지원문제 등을 논의해 왔다.

26) 통일부 정보분석국, 『주간북한동향』, 제596호(2002.6.15~6.21), p. 27.

27) Human Rights Committee, United Nations, *Second Periodic Report of the Democratic People's Republic of Korea on Its Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR/C/PRK/2000/2, 4 May, 2000. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/2847aadfc262cfe0c12569e40057e41a?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/2847aadfc262cfe0c12569e40057e41a?OpenDocument).

28) 그러나 공개처형 사실과 관련해서 북한은 이사회가 공개처형 벽보의 사진을 확보, 증거로 제시한 단 1건에 대해서만 처음으로 시인하였다.

인 인권기구 설립, 거주·여행의 자유, 공개처형 금지, 문호개방 등 여타 권고사항에 대한 개선 조치 및 계획 등은 3차 정기보고서(2004년 1월까지)에 포함시켜 보고하도록 북한측에 요청하였다.²⁹⁾

이 밖에 북한은 2002년에 들어 여성차별 철폐문제에 관한 국제세미나(필리핀, 2월), 인권교육 프로그램(스웨덴, 2~3월), 국제인권규약 이행과 보고 방법 세미나(영국, 3월) 등에 참여하는 등 인권외교를 강화하고 있다.³⁰⁾

북한이 종래 국제사회의 인권문제 제기에 대해 내정간섭이라고 치부하고 무시정책으로 일관한 것과는 달리, 위에서 언급한 것처럼 신축적인 태도를 보이고 있는 것은 북한의 인권을 개선하는 듯한 제스처를 취함으로써 대외적 이미지를 개선하겠다는 계산에서 나온 것으로 판단된다. 또한 북한이 처한 경제난, 특히 식량난을 완화하기 위해서는 외부의 지원이 절실하게 필요한 데, 향후 지속적으로 국제사회의 지원과 협력을 얻기 위해서는 인권탄압국이라는 부정적 이미지를 탈색하는 것이 긴요하다. 이러한 사실을 잘 알고 있는 북한으로서는 앞으로도 수동적이고 제한적인 수준에서나마 인권개선 움직임을 계속해 나갈 것으로 예상된다.

3. 북한 인권문제 제기의 필요성

북한은 극심한 인권탄압에도 불구하고 정치·경제 발전이 날로 후퇴하는 가장 대표적인 인권후진국이다. 그럼에도 불구하고 우리측이 북한인권 상황을 거론할 경우 북한당국을 자극할 것을 우려하여 국내외적으로 북한인권 문제를 제기하는 데 대해 소극적인 사람들이 의외로 많다. 하지만 북한체제의 속성상 북한당국이 자발적으로 주민들의 인권상황을 개선해 주길 기대하는 것은 연목구어와도 같은 일이다. 그러기에 외부로부터의 문제제기

29) CCPR Human Rights Committee, Concluding Observations of the Human Rights Committee: Democratic People's Republic of Korea. 27/08/2001.CCPR/CO/72/PRK.(Concluding Observations/ Comments), 27 August 2001. [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/39396fdcl50c23c0c1256a990049a498?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/39396fdcl50c23c0c1256a990049a498?Opendocument).

30) “北 인권개선에 일부 변화 조짐,” 『연합뉴스 속보』, 2002년 6월 29일 참조.

와 지속적인 자극, 즉 북한인권 개선을 위한 압력이 필요하다. 물론 그것은 한반도 상황에 따라 강도에 있어서 다소의 차이가 있을 수는 있을 것이나, 국제사회가 북한인권을 방치하면 결코 지금보다 상황이 더 나아지지는 않을 것이다.

전술한 바와 같이 최근 북한이 인권문제에 관해 과거와는 다른 전향적인 태도를 보이고 있는 것도 따지고 보면 국제사회의 지속적인 문제제기에 영향을 받은 결과라고 할 것이다. 다시 말하면 북한은 미국이나 유럽연합 등 국제사회의 북한인권문제 거론에 신경질적인 반응을 보이면서도, 그러한 움직임에 신경을 쓰고 수세적으로 대응하고 있다는 것이다. 북한은 1998년 9월 5일 사회주의헌법을 개정할 때 공민의 권리와 관련하여 거주·여행의 자유를 신설(제75조)하는 한편, 조국과 인민에 대한 반역행위 처벌규정(구 헌법 제86조)을 삭제함으로써 외형상으로는 주민의 거주·여행의 자유를 보장했는데, 이 같은 변화도 그간 국제사회가 탈북자문제를 계속해서 거론한 결과 그에 대한 대응 차원에서 나온 조치라고 볼 수 있다.

우리가 같은 민족인 북한에 대해 인권문제를 제기해야 할 당위성과 필요성은 크게 두 가지로 나누어 설명할 수 있다..

첫째로 북한주민들이 인간다운 삶을 영위하도록 하기 위해서이다. 인간다운 삶이란 인간이 인간답게 살고, 인간이 인간으로 대접받는 삶을 사는 것을 말한다. 그러나 지금 북한주민들은 인간 이하의 삶을 살고 있다. 그들은 목적이 아니라 수단이 되어 버린 지 오래이고, 북한체제 유지를 위한 도구적 존재에 불과하다. 기계의 부속품에 지나지 않는 북한주민들에게 그들이 마땅히 있어야 할 위치로 돌려놓고, 누려야 할 삶을 돌려주기 위해서 북한 인권문제를 제기해야 하는 것이다. 무엇보다도 적대계층으로 분류된 수백만의 주민과 특별독재대상구역에 수감된 20만여 명의 정치범에 대하여 최소한의 인간다운 생활을 할 수 있도록 하기 위해서 우리는 북한의 인권상황 개선운동을 적극적으로 추진하지 않으면 안된다. 이것은 문명의 요청이기도 하다. 요컨대 북한동포들의 비인간적인 삶을 생각할 때 앞으로도 북한 인권 문제에 대해 침묵한다면 이것이야말로 반도덕적·반민족적인 것이라 하지 않을 수 없다.

둘째로 북한주민에게 자유와 인권이 회복되지 않는 한 남북한을 하나로

연결하는 민족공동체 형성이 불가능하기에 평화적인 민족통일을 위해서라도 북한인권문제를 제기해야 한다. 북한의 인권개선과 민주화 없이는 북한체제의 독재적 성격과 폐쇄성, 그리고 북한지도부의 호전성을 줄일 수 없다. 말하자면 북한이 현재와 같은 체제와 이념을 유지하는 한, 남북한은 결코 대결국면에서 벗어날 수 없다고 할 것이다. 진정한 남북화해·협력을 위해서는 북한사회의 민주화가 선결되어야 하며, 북한체제의 변화와 개혁·개방이 요구된다고 할 것이다. 요컨대 북한의 인권상황 개선과 민주화는 통일을 위한 기초이며 전제조건이라고 할 수 있으며, 역으로 자유와 인권이 없는 통일은 불완전한 것일 수밖에 없다.

그 동안 김대중 정부는 햇볕정책 추진에 흠집이 나거나 남북관계 개선흐름에 부정적인 영향을 줄까 우려하여 국제사회에서 북한인권문제를 제기하는 데 신중한 입장을 취한 바 있었다. 그러나 앞으로는 이러한 태도를 재검토해야 할 것이다. 정부는 보다 체계적이고 종합적인 대북 인권정책을 수립하여 이를 일관성 있게 추진함으로써 기필코 북한이 인권·자유·민주화를 위한 개혁·개방으로 나올 수 있도록 하여야 할 것이다. 이와 관련하여 독일통일 2주년을 맞아 행한 기자회견에서 독일의 콜 총리가 “대동독 정책에서 동독주민의 자유와 인권신장 문제에 일관되게 역점을 두어 온 것이 동독의 정치적 민주화를 부추겼고, 이것이 결국 통일로 이어졌다”고 강조한 것은 우리에게 많은 시사를 준다고 생각된다.³¹⁾

IV. 북한인권 관련 NGO의 현황 및 역할 모색

1. 21세기와 인권, 그리고 NGO

앞에서 지적한 바와 같이 탈냉전시대에 들어와서 인권은 국제사회의 중요한 가치로 자리잡고 있다. 인권은 모든 인류가 반드시 실현해야 할 보편적 가치인 동시에, 국제사회가 그 존중과 보호를 위해 함께 힘을 모아야 한다는 데 일반적인 총의(consensus)가 형성됐다고 볼 수 있다.

31) 제성호, “한국의 대북 인권정책방향,” pp. 80~81 참조.

그런데 인권의 발전사를 돌이켜 볼 때 인권은 그 자체 주어지는 소여가 아니라, 언제나 피나는 투쟁의 산물이었다. 말하자면 인권은 자신을 유린 하려는 국가 공권력, 사회집단, 기업 등에 대해 저항함으로써 얻어지는 것이다. 그러기에 인권의 존중과 보호를 국가에게만 맡겨서는 안된다.

20세기에 들어와서 두드러진 특징의 하나는 인권의 존중과 보호를 위해 많은 비정부기구들이 자발적으로 생겨났다는 사실이다. 이들은 지속적으로 자국 내에서 교묘하게 이루어지는 인권침해 사례를 국내외적으로 고발하기도 하고, 재발방지를 위한 감시활동을 하기도 하면서 인권증진과 보호에 앞장서기도 하였다. 때로는 국가 공권력에 정면 대항함으로써 엄청난 압박을 받기도 했다. 그런 과정에서 민간인권단체들이 자신의 독자적 위상을 확립하고, 활동영역을 꾸준히 넓혀 나갔다.

때로는 국가권력에 의한 조직적인 인권침해는 종교단체나 시민·사회단체 등 국내 NGO의 노력만으로는 개선되기 어려운 점이 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 NGO들은 오늘날 ‘국제적 연대’의 움직임을 보이고 있다.³²⁾ 이미 인권이나 환경 분야에 있어서 그러한 국제적 연대 및 협력은 매우 두드러지게 나타나고 있다. 앞으로 21세기 신국제질서 하에서는 NGO의 국제적 연대에서 한 걸음 더 나아가 ‘NGO의 초국가적 조직화’란 현상이 일반화될 것이라는 관측도 나오고 있는 실정이다.

이런 상황에서 앞으로 국제사회에서는 인권과 (국가)주권간의 충돌이 빈번해질 것으로 전망된다.³³⁾ 아니 우리 주변에서 벌써 그런 현상이 극명하게 잘 나타나고 있다. 중국 내 탈북자문제는 바로 그 대표적인 예이다. 난민 판정권(국가주권의 일부)을 갖는 중국이 탈북자는 난민이 아니라고

32) Peter Willetts, “Introduction,” Peter Willetts ed., *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1996), pp. 1-14.

33) 인권과 주권의 충돌은 곧 유엔무대에서 NGO와 각국 정부와의 충돌로 나타나고 있다. Felice D. Gaer, “Reality Check: Human Rights NGOs Confront Governments at the UN,” Thomas G. Weiss & Leon Gordenker, *NGOs, the UN, and Global Governance* (Boulder · London: Lynne Rienner Publishers, 1996), pp. 51-66 참조.

주장하고 있고, 그러한 입장을 비판하면서 탈북자를 난민으로 인정해 달라는 국제여론을 조성하려 하는 국내외 NGO간의 갈등과 충돌은 바로 ‘인권과 주권의 충돌’ 현상을 잘 말해주고 있다.

이러한 현상은 17세기적 국제질서가 21세기에 들어와서 근본적으로 바뀌고 있음을 말해주는 것이다. 다시 말하면 1648년 30년 종교전쟁을 마무리하기 위해 체결된 웨스트파리아(Westphalia, Westfallen)조약 이후 등장한 근대국제사회는 국민, 영토, 주권을 구성요소로 하는 국가간의 국제사회였다. 그러한 국가간의 국제질서를 규율하는 규범이 바로 네덜란드 출신 국제법학자 휴고 그로티우스에 의해 체계화된 근대국제법이었다. 지난 350여년 동안 국제질서의 중심은 국가 상호간의 관계와 정부 대 정부간의 외교에 있었다. 그러나 이제 NGO라는 새로운 민간권력이 국제사회의 주변에서 점차 중심으로 나와 필요한 부분에서 제 목소리를 내려 하고 있는 것이다.³⁴⁾ 어느 국가나 국제기구도 이러한 거대한 물줄기를 되돌리기는 어려울 것 같다.

특히 인권분야에서 NGO의 역할은 지대하다.³⁵⁾ 이미 NGO들은 각종

34) 이러한 현상은 유엔현장에서 경제사회이사회 운영과 관련하여 NGO의 역할을 부분적으로 인정하면서부터 시작되었다. 이후 1968년 테헤란 세계인권대회에서는 NGO들이 경제적·사회적 및 문화적 인권의 중요성을 부각시켰고, 1993년의 비엔나 세계인권대회는 유엔인권고등판무관제도의 설치, 반 테러리즘을 인권관련 주요 의제로 부각시킨 점, 사상 유례 없이 700여 개가 넘는 NGO의 참여로 인권분야에 있어서 비정부기구의 역할이 크게 강화된 점 등에서 혁혁한 업적을 낸 것으로 평가되고 있다. Kevin Boyle, “Stock-taking on Human Rights: The World Conference on Human Rights, Vienna 1993,” David Beetham ed., *Politics and Human Rights* (Oxford: Blackwell, 1995), pp. 79-98 참조.

35) 최근 NGO가 중요성을 더해가고 있는 이유는 정부간 기구가 인권문제를 해결하는 수단으로 제대로 기능하고 있지 못하기 때문이다. NGO의 활동은 인권문제를 국제여론과 도덕성에 직접 호소함으로써 이러한 인권레짐의 실행불능상태를 방지하고 인권레짐의 실행능력을 보완해 주고 있다. 특히 NGO는 전문성과 인력면에서 유엔 등 정부간 인권레짐의 한계를 보강해 주고 있다. 향후 국제인권레짐의 성공과 발전 여부는 NGO의 활동이 국제적 압력을 얼마나 효율적으로 동원할 수 있는가 하는 데 달려있다고 할 수 있다. 이원웅, 『국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구: 비정부기구(NGO)의 역할을 중

국제인권기구에 의해 실시되고 있는 국제인권보장제도에 깊이 관여하고 있다. 오늘날 전세계적으로 약 15,000여 NGO들이 세계 각지에서 자행되고 있는 인권침해상황을 감시하고 인권침해를 국제사회에 고발함으로써 인권보호에 중요한 기여를 하고 있는 것이다.³⁶⁾ 지금도 그러하듯이 앞으로도 국제적으로 권위 있는 NGO들이 인권 개선을 위해 전개하는 활동은 그 어떤 강대국이나 국제기구도 무시할 수 없는 비중과 역동성을 가질 것으로 전망된다.

2. 북한인권 관련 NGO의 현황

가. 북한인권 관련 주요 국제NGO

북한인권문제에 각별한 관심을 갖고 있는 국제인권단체로는 국제사면위원회가 으뜸이다. 이 밖에 아시아워치, 국제인권연맹, 국제언론인협회, 미네소타 변호사협회 국제인권위원회(Minnesota Advocates for Human Rights), 아시아태평양의원연맹 등이 있다. 이하에서는 널리 알려져 있고 활동이 왕성한 주요 국제NGO에 관해서만 간단히 살펴보기로 한다.

(1) 국제사면위원회(Amnesty International)

국제사면위원회는 국제인권운동에서 가장 널리 알려진 대표적인 인권 NGO이다. 1961년 영국의 유대계 변호사인 피터 베넰슨에 의해 창시된 국제사면위원회는 제3세계 권위주의 정권에 의해서 자행된 인권유린 행위의 실태와 이러한 인권유린을 묵인해주고 있는 강대국의 안보-경제적 이

심으로』, 서강대학교 대학원 정치학 박사학위논문 (1997), pp. 178~182. 이원웅 교수는 인권문제에 있어서 NGO의 역할을 ① 국제인권레짐의 확산에 기여하는 기능, ② 인권레짐의 규범설정기능, ③ 정부간 기구의 실행능력을 보강하는 기능의 3가지로 나누어 설명하고 있다.

36) Theodor Meron, *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp. 403-438; 김병로, “북한인권문제 개입방안: NGO 적극 활용하는 실질적 접근 필요,” 『통일한국』, 1996년 1월호, 39쪽.

익을 국제사회에 고발하는 역할을 수행함으로써 국제적인 명성과 권위를 지니는 비정부기구로 성장하였다. 국제사면위원회의 활동목표는 양심수의 석방, 공정한 재판, 사형제도의 금지 등 매우 구체적인 사안에 한정되어 있다.³⁷⁾ 개별사례 중심으로 인권문제를 접근하며 사건에 대한 신속한 행동이 요구될 때는 긴급구명활동(urgent action)이라는 전문을 보내 48시간 내에 전세계로부터 탄원을 불러일으키도록 조치한다.

(2) 아시아워치(Asia Watch)

아시아워치는 1985년 「인권감시그룹」(Human Rights Watch)이 세 번째로 설립한 지역 감시위원회이다. 「인권감시그룹」은 헬싱키조약의 이행을 감시하기 위해 1978년 설립된 「헬싱키워치」(Helsinki Watch)로부터 시작되었다. 아시아워치(Asia Watch)는 대부분의 서구 민간단체들과 같이 주로 국제인권 A규약 등에 제시된 시민적·정치적 권리의 침해사실 고발에 주안점을 두고 있다. 그러나 경제적·사회적·문화적 인권이 정치적 인권과 분리될 수 없다는 원칙을 인정하고 있으며, 제네바협약 등 전시인도법의 준수 여부를 조사하고 고발하는 활동도 벌이고 있다.³⁸⁾

아시아워치는 주로 지역방문과 일차자료 수집을 통해 감시활동을 수행한다. 다른 인권단체나 언론보도 등은 독립적인 검증작업을 거치지 않는 한 사용하지 않는다. 추방자나 난민으로부터 얻은 자료도 사용하지 않는 것을 원칙으로 하지만 편견이 배제된 조치가 지켜지는 경우에 특수한 지역감시 활동에 사용하는 경우도 있다. AI와는 달리 광범위한 국제회원망을 갖고 있지 않기 때문에 주로 국제언론과 방송매체에 의존하고 있고, 미 정부와 의회에 대한 로비를 통해 영향력을 행사한다.

(3) 국제인권연맹(International League for Human Rights, ILHR)

국제인권연맹은 나치 독일의 무자비한 인권탄압과 루즈벨트 미국대통령

37) 엠네스티지침서 간행위원회 역, 『엠네스티 정신, 엠네스티 운동』 (대구: 국제 엠네스티 한국지부, 1993), p. 31.

38) 이원웅, 『북한의 인권실태와 국제사회의 대응: 북한에 대한 국제인권보고서 분석』 (성남: 현대사회연구소, 1996), p. 28.

을 중심으로 한 새로운 국제기구 창설 움직임에 자극받아 1942년 뉴욕에서 결성되었다.³⁹⁾ 국제인권연맹은 인권에 관한 연구와 교육프로그램 개발, 보고서발행, 희생자들에 대한 지원, 특별조사단 파견, 국제인권 표준의 수립 등 다양한 활동을 벌이고 있다. 또한 국내 입법활동을 인권보호 활동의 주요한 목표로 간주하고 이러한 국내입법 활동을 지원하기 위해 세계 각국의 국내 인권단체와 지부협정을 체결하고 있다. 한국의 「국제인권옹호한국연맹」은 이 국제인권연맹의 한국지부이다. 국제인권연맹은 AI와는 달리 대중적인 조직망의 확대를 추진하지 않으며 소규모·비공식적 조직으로서의 특징을 유지하고 있다.

(4) 프리덤하우스(Freedom House)

프리덤하우스는 1941년에 설립되어 전세계적으로 민주주의 증진을 목표로 하는 비정부조직이다. 과거 20년동안 소련과 동유럽, 라틴아메리카, 아시아와 아프리카 등 사회주의권과 후진국 인권문제에 관여하면서 서구식 민주주의 확산을 위해 노력하였다. 냉전시대에는 구소련 지역 등 사회주의 체제의 인권탄압을 집중적으로 지적, 이들 나라의 인권개선에 나름대로 기여해 왔다.

프리덤하우스는 미국의 외교정책에 개입하여 영향력을 행사하고 선거활동을 모니터하며 인권교육 캠페인 및 훈련을 지원하는 것 등을 정책목표로 설정하고 있다. 프리덤하우스가 매년 발행하는 「세계인권현황」(Freedom in the World)은 전세계적으로 주요 저널과 신문·방송 등에 폭넓게 인용되고 있다.

(5) 헤리티지 재단(The Heritage Foundation)

헤리티지재단은 1973년에 설립된 민간 정책연구소로 기업의 자유경쟁, 작은 정부, 개인의 자유 및 강력한 국방 등 미국내 보수주의를 대표하고 있다. 초당파적인 비영리연구소로 출발하여 정부에서 세금면제 혜택을 받고 있는 헤리티지재단은 1992년 5월 20일 헤리티지연구소 아시아연구센터가

39) 이원웅, 『국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구: 비정부기구(NGO)의 역할을 중심으로』, p. 209.

개최한 북한인권실태에 관한 세미나 결과를 요약하여 출판한 바 있다.

나. 북한인권 관련 국내NGO

국내에 설립되어 적극적인 활동을 전개하고 있는 북한인권 개선 운동단체는 그리 많지 않다. 2002년 8월 1일 현재 통일부에 등록된 민간통일운동단체(통일부 허가법인)은 총 99개이다.⁴⁰⁾ 이 중 북한인권 개선을 위해 주로 활동하는 NGO는 3개에 불과하다. ‘북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합’(약칭 ‘북한인권시민연합’), ‘북한인권개선운동본부’와 ‘북한의 민주주의와 인권실현을 위한 네트워크’(약칭 ‘북한민주화네트워크’)가 그것이다.⁴¹⁾ 이 밖에도 북한인권문제, 특히 탈북자문제 해결을 위해 활동하는 민간단체로는 몇 개가 더 있다. 그 중에서 특히 중요한 것은 ‘피랍·탈북·인권연대,’ ‘탈북난민보호운동본부’이다.⁴²⁾ 이하에서는 이들에 관해 간단히 살펴보기로 한다.

‘북한인권시민연합’(이사장: 윤현 목사)은 1996년 5월 인권운동가·지식인·탈북자가 중심이 되어 북한의 인권탄압 실상을 국제사회에 알리기 위한 사회단체로 발족했다.⁴³⁾ 현재 휴머니즘정신에 따라 북한의 인권상황

40) 통일부 허가법인 99개 중 통일활동 전반을 다루는 NGO(통일정책실 소관)는 41개, 학술·연구분야 NGO(정보분석국 소관)는 24개, 교류협력분야 NGO(교류협력국 소관)는 17개, 인도지원분야 NGO(인도지원국 소관)는 16개, 통일교육분야 NGO(통일교육원 소관)는 1개이다. 통일부, “통일부 허가법인 현황,” 2002년 8월 1일.

41) 북한인권 개선과 간접적으로 관련이 있는 통일부 허가법인으로는 일천만이산가족회추진위원회(위원장: 이재운), 평화통일을 위한 남북나눔운동(이사장: 김성수), 북한이탈주민후원회(회장: 우윤근), 탈북자동지회(회장: 홍순경), 좋은 벗들(이사장: 최석호), 6.25전쟁납북인사가족협의회(대표: 이미일) 등이 있다. 그러나 이러한 단체들의 활동은 이산가족문제 해결, 대북지원을 통한 북한주민의 삶의 질 개선, 탈북자 인권 보호 및 국내정착 지원, 전쟁납북자문제 해결에 주력하고 있으며, 총체적인 의미에서의 북한인권 개선 활동은 미미한 편이다.

42) 이 밖에 ‘북한의 민주화를 위한 정치범수용소 해체운동본부,’ 남북자가족모임, 남북자가족협의회, 두리하나선교회, 남북사회복지실천운동본부 등이 있다.

43) 윤현牧사는 국제사면위원회 한국위원회 7대 지부장을 역임한 인권활동가이

을 걱정하고 북한인권에 관한 국제세미나를 개최하는 한편, 중국 및 러시아에 은거하는 탈북자를 지원하는 한편, 국내입국 탈북자의 정착지원을 돕고 있다. 또한 북한인권 역량 강화 차원에서 대학생 등 젊은이들의 자원봉사활동을 조직·전개하고 있다.⁴⁴⁾

국제인권옹호 한국연맹이 모체가 되어 1994년 12월 발족한 ‘북한인권 개선운동본부’(총재: 김연준)는 북한의 인권실태를 계속적으로 파악하고 또한 북한인권개선을 위한 국제여론을 형성해 나간다는 것을 목표로 활동 중에 있다. 1995년 8월 북한주민의 인권 전반에 대한 실상을 파악하고 이를 토대로 북한인권개선을 위한 방안이 무엇인지를 모색하기 위한 입문서로서 『북한인권의 이해』라는 책자를 발간한 바 있다. 이후 ‘북한인권개선운동본부’는 북한인권 개선을 위한 국제적 역량 강화 차원에서 국제기관과의 연대를 위해 몇 가지 노력을 전개한 바 있다.

‘북한민주화네트워크’(대표: 한기홍)는 지난 군사정권 시절에 주사파의 일원으로 반정부활동을 적극 전개하던 자들이 중심이 되어 만든 북한인권 개선 운동단체이다.⁴⁵⁾ 이들은 남한 인권 개선을 위해 목청을 높였던 것처럼 북한인권 개선을 위해 북한정권과 투쟁하는 것이 지식인의 마땅한 역할이라고 믿고 있다. ‘북한민주화네트워크’는 현재 『Keys』라는 책자를 제작하여 민간에 무료로 배포하는 등 북한인권문제를 위한 여론 환기를 위해 여러 가지 노력을 펼치고 있다.

‘피랍·탈북자 인권과 구명을 위한 시민연대’(대표: 배재현 목사, 약칭 ‘피랍·탈북·인권연대’)는 북한인권문제 중에서도 특히 탈북자문제에 깊은 관심을 갖고 활동을 전개하고 있다.⁴⁶⁾ 이들은 연구보다는 주로 탈북자문제의 국제잇슈화와 한국행 성사를 위해 관련 NGO들과 다각적인 노력을

다.

44) ‘북한인권시민연합’에 관한 보다 자세한 활동내역에 관해서는 http://www.nkhumanrights.or.kr/north_01.html?listmode=2&table=humanity 참조.

45) ‘북한민주화네트워크’에는 과거 주사파의 열성분자였던 김영환이 속하여 적극적인 활동을 전개하고 있다. ‘북한민주화네트워크’에 관해서는 <http://www.nknet.org> 참조.

46) ‘피랍·탈북·인권연대’에 관해서는 <http://www.chnk21.org>를 참조.

펼치고 있다. 특히 갖은 위험을 무릅쓰고 중국 주재 외국공관 및 한국공관에의 진입을 통한 기획망명을 추진하고 있음은 잘 알려진 바와 같다.⁴⁷⁾

‘탈북난민보호운동본부’(대표: 김상철 변호사)는 해외 탈북자들의 난민지위 인정을 목표로 활동하고 있다. 2001년 5월 16일 탈북자의 난민지위 인정을 목표로 1천만명 서명을 추진, 서명지를 청원서와 함께 유엔사무총장에 대해 제출한 바 있고, 지금은 미국의 조야를 상대로 탈북자문제 해결을 위한 여론 조성 및 입법추진에 기여한 것으로 알려지고 있다.⁴⁸⁾ ‘탈북난민보호운동본부’는 『탈북난민』이라는 잡지를 부정기적으로 출판하고 있다.

3. 북한인권 개선을 위한 국내의 NGO의 역할

최근 북한의 경제난은 다소 완화되고 있으나, 국제인권단체들이 한결 같이 지적하는 것처럼 북한의 열악한 인권상황은 아직까지 근본적으로 개선되고 있지 않다. 또한 북한인권문제는 그들 체제와 밀접한 관련이 있어 단시일 내에 해결되기가 어려운 점도 있기는 하다.

그러나 인권은 삶의 원칙에 관한 근본문제로서 결코 타협할 사안이 아니며, 전술한 바와 같이 북한주민들에게 자유와 인권이 회복되지 않는 한 남북한을 하나로 연결하는 민족사회의 내적 통합은 불가능한 일이다. 그러한 점에서 앞으로 정부는 북한인권문제를 국제화·공론화하는 데 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심을 제고하고 이 문제의 심각성을 부각시키는 데는 무엇보다 정부의 적극적인 자세와 역할이 중요하기 때문이다

하지만 정부가 직접 나서서 북한인권문제를 계속해서 거론할 경우, 북한을 자극함으로써 한반도 긴장 고조, 적대적 대결 심화 등 남북한관계 개선을 저해할 가능성이 없지 않다. 또한 유엔이나 국제인권기구가 북한인권 개선을 위한 무대가 아니라 남북한의 인권 선전장이 됨으로써 한민족의

47) 재중 탈북자의 보호 및 지원 또는 탈북자의 한국행을 위해 활동을 전개하고 있는 NGO로는 생명줄운동본부, 한기총 북한선교위원회, 두리하나선교회 등이 있다.

48) <http://www.nk-refugees.or.kr>를 참조.

위신을 깎아 내리는 부정적인 결과를 가져올 수도 있다.⁴⁹⁾

이런 시각에서 볼 때 정부가 원칙론의 입장에서 기회있을 때마다 북한의 인권문제를 거론토록 하되,⁵⁰⁾ 북한인권 상황을 실질적으로 개선하기 위한 우회적인 방법으로 국내외의 비정부 민간단체들을 적극 활용하는 것이 바람직하다. 이를 위해 정부는 국제인권기구와의 연대 하에, 그리고 민간부문과의 적절한 역할 분담을 통해 북한인권의 개선을 모색하는 종합적·입체적인 대북 인권전략을 수립하여 신중하게 추진해 나가야 할 것이다. 이하에서는 본 논문의 주제에 맞게 북한인권 개선을 위한 NGO의 역할을 중심으로 언급하기로 한다.

첫째, 정보는 북한인권개선전략(장·단기전략)의 방향을 제시하는 매우 중요한 지침으로서의 역할을 하게 된다. 이러한 점을 감안하여 관련 NGO들은 정부의 노력과는 별도로 스스로 북한인권 정보를 지속적으로 입수해야 한다. 북한인권에 관해서는 미 국무부나 국제사면위원회가 많은 자료를 확보하고 있으며, 그것들이 국제적으로 상당한 영향력을 발휘하고 있다. 하지만 그러한 자료들은 공개되는 일이 많고, 이 경우 누구나 비교적 쉽게 획득할 수 있다.

NGO들은 발로 뛰어 다니면서 좀더 생생한 정보, 특히 북한에 살다 갓 나온 사람들의 살아있는 이야기 가운데서 얻어지는 인권정보를 수집하는 데 심혈을 기울여야 한다. 북한인권 관련 자료 수집을 위해서는 그 동안 대북지원을 해오던 단체, 예컨대 ‘국경 없는 의사회’(Medecins sans Frontière: MSF)나 ‘월드비전’(World Vision)과 같은 단체의 북한 담당자 또는 인도적 사업자(방북·체류 경험자)들과 인터뷰를 추진하거나 이들과 지속적인 접촉을 유지할 필요가 있다. 북한인권정보의 조기입수도 중요하지만, 그에 대한 지속적이고 체계적인 검증작업을 통해 정확성을 확

49) 제성호, “북한인권 개선을 위한 국제협력방안 -국제인권기구의 활용을 중심으로-,” 『국제인권법의 실천제도』, 석암 배재식 박사 고회기념논문집 (서울: 박영사, 1998), p. 407.

50) 과거 우리 정부는 1996년 공노명 당시 외무장관의 유엔 총회 연설을 통해 최초로 북한인권문제를 공개적으로 거론했었는데, 이 때 북한측이 강력하게 반발했었다. 이후 1999년 3월 홍순영 당시 외교통상부 장관이 유엔인권위원회에서 북한인권문제를 제기한 바 있다.

보하도록 해야 할 것이다.

둘째, 다른 나라의 경우 정부가 (유엔)인권이사회에 인권보고서를 제출하면, 그 나라의 유력한 인권NGO들이 반박보고서를 제출하는 것이 관례로 되어 있다. 그러나 북한의 경우 진정한 민간인권단체가 형성되어 있다고 볼 수 없다. 따라서 당분간 국제사회가 북한인권의 감시자 역할을 계속 수행할 수밖에 없다. 이를 위해 국내외의 인권NGO들이 -예컨대 '북한인권시민연합'과 같은 국내의 인권NGO와 공신력 있는 국제 인권NGO가 공동으로- 북한이 유엔인권이사회에 제출한 2차 인권보고서를 조목별로 반박하는 카운터 보고서(Counter Report)를 작성, 국제사회에 배포하는 것이 필요하다. 정부는 이를 측면에서 지원할 수 있을 것이다. 이러한 노력은 인권문제에 대한 북한의 인식을 변화시키며, 또한 장기적으로는 주민들의 인권개선에도 적지 않은 영향을 미칠 수 있다.

셋째, NGO들은 국제적인 권위와 공신력을 가진 인권기구(공적인 국제 인권기구와 사적인 국제민간인권단체)들의 북한접근 및 조사가 실현될 수 있도록 노력해야 한다. 물론 그 과정에서 국내외 인권NGO들이 상당한 역할을 할 수도 있을 것이다. 공적 기구로는 유엔인권레짐의 핵심 축인 유엔인권위원회가 '북한인권 특별보고관'(Special Rapporteur on Human Rights in North Korea)을 임명하여,⁵¹⁾ 동 보고관으로 하여금 방북·조사 활동을 비롯해서 본격적으로 북한인권 개선노력을 할 수 있도록 유엔인권위원회 위원들과 유인인권고등판무관을 접촉하고 국제여론을 조성해야 할 것이다.⁵²⁾ 물론 그 과정에서 NGO들이 필요한 정보를 관계자

51) 서울대학교의 백충현 교수는 1995년 4월 유엔인권위원회에서 아프가니스탄 인권 특별보고관으로 임명되어 수년 동안 인권조사 및 보고활동을 수행한 바 있다. 제성호, “북한인권 개선을 위한 국제협력방안 -국제인권기구의 활용을 중심으로-,” p. 379.

52) 1998년 4월 '북한인권개선운동본부'의 최성철 사무총장이 유엔인권위원회 의장과 유엔인권고등판무관실을 방문하여 북한인권특별보고관의 임명을 요청한 바 있었는데, 이러한 노력은 그것이 실현될 때까지 꾸준히 지속되어야 할 것이다. 위의 논문, p. 408. 이에 앞서 '북한인권개선운동본부'는 1996년 3월 16일 국제인권단체인 국제인권협회와 공동으로 북한의 인권상황에 대한 심각한 우려를 표명하고, 유엔인권위원회에 대해 북한인권특별보고관의 임명을 촉구한 바 있었다.

및 유관기관들에게 제공하고, 이들의 협조와 지원을 적극 활용토록 해야 할 것이다. 사실 지금까지 유엔인권위원회가 임명한 인권특별보고관은 거의 전부 NGO의 문제 제기에 의해서 성사된 것이라고 볼 수 있다. 아울러 국내 NGO들은 국제사면위원회와 긴밀한 관계와 협력을 유지하면서, 동 기관의 북한접근 및 인권관련 정보 수집이 가능하도록 직·간접의 지원을 제공해야 할 것이다.⁵³⁾

넷째, NGO는 국제 및 국내 인권세미나 또는 간담회 개최, 북한인권 자료집과 홍보물(비디오 포함) 제작 등 북한인권 연구와 홍보활동을 전개할 수 있다. 이를 통해 북한인권 개선을 위한 국제적 및 국내적 여론을 조성하는 데 이바지할 수 있다. 물론 국제 인권세미나에서 북한인권 관련 결의를 채택하여 민간 차원에서 대북 인권개선 압력을 모색할 수도 있다. ‘북한인권시민연합’은 1999년부터 매년 1회 미국의 방위포럼재단 등과 공동으로 국내외에서 북한인권에 관한 국제학술회의를 세 차례 개최하였는데, 매 회의의 폐막 전에 북한당국에 인권개선을 촉구하는 결의를 채택한 바 있었다.

이와 관련해서 한 가지 언급할 것은 현단계에서 NGO들이 북한의 인권 개선을 추진해 나감에 있어서 북한의 인권현실에 대한 고발과 더불어 인권침해의 법적 인프라를 형성하고 있는 북한의 형사법제를 심도 있게 연구하고, 이를 근거로 해서 북한인권을 개선해 나가는 전략을 강구할 필요가 있다고 생각된다.⁵⁴⁾

다섯째, NGO들은 북한당국에 의한 인권 피해자들의 국제인권기구에 대한 진정서(청원서) 제출 지원,⁵⁵⁾ 탈북자의 난민지위 인정 청원, 중국

53) 국내 인권문제에 대한 국제사회의 비난에 대해서 “공화국에 대한 주권침해와 체제전복을 위한 음모”라고 반박하였던 북한조차도 지금까지 두 차례에 걸쳐 국제엠네스티 조사단의 방문을 허용하였다는 사실은 오늘날 국제사회에서 NGO의 영향력을 단적으로 보여주는 사례이다. 이원웅, 『북한 인권실태와 국제사회의 대응: 북한에 대한 국제인권보고서 분석』, pp. 84~89 참조.

54) 북한의 형사법제와 국제인권규약 사이에는 적지 않은 상충이 발견되는 바, 앞으로 이에 관한 심층적인 연구를 통해 국제사회가 북한으로 하여금 그들의 형사법제를 개선하도록 촉구하는 방안을 강구·추진해야 할 것이다. 북한의 형사법제와 국제인권규약간의 상충에 관해서는 제성호, “북한의 형사법제와 국제인권규약,” 『서울국제법연구』, 제8권 1호 (2001), pp. 37~56.

및 러시아 등지에 숨어 지내는 탈북자에 대한 인도적 지원 및 한국행 실현(중국 내 외교공관을 통한 기획망명 추진 포함) 협조, 남북이산가족들의 생사확인 및 서신왕래 지원, 식량·종자·비료·의류·양잠 등에 의한 대북 인도적 지원 등을 통해 북한주민들이 겪고 있는 인권침해를 실질적으로 개선할 수도 있다. 이 밖에도 국제적 여건이 성숙되면 국내외 이산가족 단체들이 연대하여 유엔사무총장이나 유엔인권위원회에 대해 ‘남북이산가족문제 해결을 위한 특별대표’의 임명을 청원할 수도 있을 것이다.

여섯째, 현재 북한인권 개선을 위한 국내 NGO들의 위상 및 역할 강화가 시급하다. 국제사회에서 다른 인권NGO들과 어깨를 나란히 하여 국제적인 인권활동을 전개하려면 나름의 탄탄한 지위를 확보하는 것이 필요하기 때문이다. 북한인권 개선활동에 가장 적극적인 ‘북한인권시민연합’이나 ‘북한인권개선운동본부’와 같은 민간단체들이 하루빨리 유엔경제사회이사회로부터 ‘협의자격’(consultative status, ‘협의자지위’)을 획득하도록 해야 한다.⁵⁵⁾ 이를 위해 이러한 인권NGO들은 시민사회로부터 각종의

55) 이러한 청원서 제출은 국내인권단체와 국제인권단체 및 북한의 인권침해로 피해를 입은 자들이 공동으로 유엔인권위원회와 인권소위원회, 유엔인권고등판무관실 등에 청원서를 제출(또는 진정서 내지 탄원서 형식의 편지보내기)하는 방법을 말한다. 이는 북한인권 상황을 널리 알리는 계기가 될 수 있고, 또한 북한당국에 대해 주민들의 인권실태를 개선하도록 요구하는 대북압력으로 작용할 수도 있을 것이다. 이와 관련, 인권NGO들은 유엔경제사회이사회 결의 1235호(1967)와 1503호(1970)에 의거하여 유엔인권기구에 대해 북한인권 실태 조사 및 권고조치를 취해 주도록 청원할 수 있게 되어 있다. 주로 대규모의 조직적인 인권침해를 다루는 1503호 절차에 의하면, 명백한 증거가 있을 경우 NGO들도 얼마든지 유엔인권고등판무관실(중전에는 유엔인권센터: United Nations Center for Human Rights)에 청원서를 제출할 수 있다. 또 1235호 절차는 유엔인권위원회의 자발적인 개입절차이기는 하지만, 실제에 있어서는 피해자 등의 청원서에 의해 절차를 개시하는 데, 그 과정에서 NGO들이 조력을 제공할 수 있다. Philip Alston. *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (Oxford: Clarendon Press, 1991), pp. 145~173.; 제성호, “북한인권 개선을 위한 국제협력방안 -국제인권기구의 활용을 중심으로-,” pp. 382~386.

56) NGO가 유엔에서 활동하기 위해서는 경제사회이사회의 ‘협의자격’을 획득해야 한다. 유엔은 헌장 제71조에 NGO를 유엔제도 속에 포함시킨다는 원칙을 규정하고 이 규정에 따른 유엔경제사회이사회 결의 제1296호에 의거하여 포괄적 협의자격(Category I), 특정분야 협의자격(Category II), 특정문제 자

지원을 받아 제네바에 상주연락사무소를 설치하고,⁵⁷⁾ 국제적인 차원에서 북한인권 개선활동을 조직적이고 실효적으로 추진해 나가야 할 것이다. 인권NGO들은 유엔경제사회이사회 ‘협의자지위’를 획득한 다음에는 유엔인권위원회 옵저버자격을 획득하거나 유엔인권소위원회에 출석, 북한인권문제에 관해 발언하거나 또는 막후에서 북한인권 결의안 제출을 주도할 수 있을 것이다.⁵⁸⁾ 나아가 인권이사회의 보고서 검토절차에는 명문의 규정은 없으나 관련국가의 NGO들이 제공하는 각종 정보나 인권보고서들이 인권이사회 위원들의 의견 형성에 큰 영향을 주고 있음에 비추어 북한인권 NGO들은 자신이 갖고 있는 정보를 그들에게 제공하는 데 보다 더 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다.

일곱째, 앞서 지적한 바와 같이 북한인권과 관련하여 NGO의 역할은 다양하며, 관심분야 및 활동방향도 제각각이다. 특히 실체적인 북한인권 실태 개선과 관련하여 시민적·정치적 인권, 경제적 인권, 사회적·문화적 인권 등 다양한 분야의 북한인권 중에서 어느 것부터 먼저 제기할 것인지 혹은 개선노력을 펴 나갈 것인지에 대하여 입장이 다르다. 탈북자문제를 가장 최우선적인 해결과제로 설정, 중국의 대북 강제송환 및 북한의 엄중

문자격(Roster) 등의 세 가지 종류의 협의자격을 취득하도록 하였다. 포괄적 협의자격(Category I)을 획득하면 경제사회이사회에 의제를 제안할 수 있는 권한과 투표권 없는 참여 및 발언이 허용되며 산하 전문기구의 활동에 참여할 수 있다. 특정분야 협의자격(Category II)을 획득하면 경제사회이사회 및 관련 분야 전문기구 활동에 참여할 수 있으며 서면 혹은 구두로 발언이 가능하다. 그리고 특정문제 자문자격(Category III)을 획득하면 경제사회이사회의 필요에 따라 자문에 응할 수 있으며 산하 관련 전문기구 활동에 참여할 수 있다. 1996년 8월 현재 세 분야의 자격을 획득한 NGO의 수는 각각 69, 436, 563여 단체에 이른다.

- 57) 인권NGO가 협의자지위를 확보한 후에도 실제로 인권보호 및 증진 활동을 하기 위해서는 사전에 해당 비정부 민간단체가 제네바에 소재하고 있는 「유엔 주재 비정부간기구 연락사무소」(United Nations Non-Governmental Organization Liaison Office)에 공식적으로 대표를 파견해 두고 있어야 한다. Theodor Meron, *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*, p. 417.
- 58) 인권NGO들이 경제사회이사회의 결의 제1296호에 따라 협의자격을 얻으면 위와 같은 권리를 갖는 외에 일정한 의무를 지게 된다. 예컨대 NGO는 매 4년마다 활동보고서를 유엔사무총장에게 제출해야 한다.

처벌 정책을 완화하는 데 주력하는 NGO도 있고, 북한의 정치범 수용소 인권실태 개선에 최우선적인 관심을 갖고 집중적으로 활동하는 단체도 있다. 또 식량난으로 고통받고 있는 북한주민들에게 식량을 보내는 것을 주된 목표로 활동하는 단체도 있다. 이러한 단체들이 다양하게 활동함으로써 총체적으로 북한인권을 개선해 나가는 것이 바람직하다. 그러나 이러한 북한인권 NGO들이 서로 보수니 진보니 평가르기를 하면서 상대를 비난하는 것은 옳지 못하다. 또 어떤 단체는 공명심에 차서 실제 북한인권 개선 활동에 비해 자신의 활동을 지나치게 홍보하려는 경우도 있어 빈축을 사는 경우도 있다. 우리의 북한인권 NGO들은 각각의 역할을 인정하는 가운데 ‘조화와 병행’을 모색하는 한편,⁵⁹⁾ 과당경쟁을 피하기 위해 민간 부분의 자율적인 조정노력이 요구된다고 하겠다.

V. 결 어

북한인권문제는 김정일정권의 계급적·인민적 성격과 ‘우리식 사회주의 체제’의 독특한 속성과 깊은 관련이 있는 문제이기 때문에 단시일 내에 해결될 사안이 아니다. 하지만 북한인권문제는 민족의 화합과 평화적 통일을 위해 반드시 해결해야 할 문제이다. 또 언제까지 북한의 열악한 인권상황

59) 북한 인권문제 제기시 개선 가능성, 북한의 대응태도 및 파급효과 등을 고려할 때, 대체로 경제적 인권→사회적·문화적 인권→시민적·정치적 인권의 순으로 북한의 인권을 개선해 나가는 것이 현실적이라고 판단된다. 경제적 인권은 국제사회의 대북 인도적 지원과 북한농업 구조개선 및 개발지원프로그램으로 해결하고, 사회·문화적 인권은 성분차별 해소 및 억압계층의 사회적 지위 향상 모색(월남자 가족이나 국군포로 출신자 등)을 통해 이룩하며, 시민적·정치적 인권은 국제사회의 대북 인권 개선 압력을 증대함으로써 북한의 정치범 수용소 인권실태 개선, 약식처형 및 고문, 강제실종 등 감소 등을 우선적으로 추진할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 단계설정은 한반도 상황 및 남북관계 전개 양상에 따라 얼마든지 달라질 수 있다. 물론 ‘동시에 다차원에서 다양한 방법을 동원하여 북한인권문제를 해결하는 방식’도 배제해서는 안될 것이다. 아울러 북한을 지나치게 자극하지 않는 가운데 남북한간 인권문제의 현안인 ‘일반 이산가족문제’(월남 실향민)→국군포로·납북자문제의 근원적 해결을 위한 국제적 여론 조성도 적극 검토 할 필요가 있다고 하겠다. 제성호, “북한인권문제 개선방향,” 『북한 인권, 어떻게 볼 것인가?』라는 주제의 경남대 극동문제연구소 비공개 워크숍 발표논문, 2002년 7월 3일 참조.

을 그대로 방치해 둘 수만도 없는 일이다. 이러한 기본시각을 가지고 최근 국제사회에서 고조되고 있는 북한인권에 대한 관심 증대를 계기로 우리는 국제적인 연대와 협력 하에 다각적인 북한인권개선을 위한 노력을 펴 나가야 할 것이다.

먼저 우리 정부는 장·단기 차원의 종합적이고 체계적인 북한인권개선 추진전략을 마련하여 이를 일관성 있게 실천해 나가야 한다. 정부는 적절한 기회(유엔총회나 인권위원회 연설, 대통령의 주요 기념식 경축사 또는 연설 등)를 활용하여 북한당국에 대해 북한주민의 인권 및 삶의 질 개선을 촉구해야 할 것이다. 그러나 정부의 노력만으로는 한계가 있다. 분단의 안정적 관리 차원에서 북한과 협상을 해야 하기 때문이다. 또 정부가 앞장 서서 북한인권문제를 거론, 북한당국을 자극할 경우 남북화해·협력 추진에 역행할 수도 있다. 그러기에 정부는 민간부문과의 적절한 역할분담을 통해 전략적인 관점에서 신중하게 접근하는 것이 바람직하다.

인권NGO들은 국제사회의 주요현안으로 떠오른 탈북자문제, 날로 악화되고 있는 북한 정치범수용소 내 인권상황, 계속되는 공개처형 등 대표적인 인권침해 사례에 대한 정보의 수집 및 취합, 북한인권정보의 배포 및 공유, 전문가집단에 의한 체계적인 분석 및 평가, 북한인권문제 공론화 등을 위한 연대 및 협력체제 구축 등 국내외적으로 다각적인 활동을 전개해야 할 것이다. 무엇보다도 국제사면위원회와 같이 국가별, 지역별 지부를 체계적으로 갖추고 북한인권상황을 지속적으로 감시하고 있는 국제적 NGO들과의 교류·협력을 강화해야 한다. 북한의 폐쇄성을 고려할 때 정부간 국제기구는 물론이고 비정부기구도 북한에 직접적으로 접근하여 상황을 파악하고 북한과 직접 대화를 하는 것이 매우 어려운 것이 현실이다. 따라서 현단계에서는 먼저 우리 인권NGO들이 국내 유관기관·단체, 국제인권기구, 북한당국의 인권침해로 피해를 입은 당사자 및 관계인들과 공동으로 유엔인권위원회와 산하의 인권소위원회, 유엔인권고등판무관실 등에 진정서 또는 청원서를 제출(북한식 표현을 빌리면 ‘편지보내기’사업)하는 등 국제사회에서 북한인권문제를 제기하고 공론화하는 데 주도적인 역할을 해야 할 것이다.⁶⁰⁾

60) 김덕주, “북한 인권문제에 대한 국제적 협력방안,” p. 10.

그런데 북한인권 개선과 관련해서는 몇몇 단체를 제외하고는 국내 인권 관련단체들의 관심이 부족한 실정이다. 지금까지 국제사면위원회 등 국제 인권단체들이 북한인권문제에 지속적인 관심을 갖고 조사활동을 벌여 보고서를 발표하는 등 적극적인 활동을 하고 있음에 반해, 국내 인권NGO들은 북한인권문제에 대해 무관심했다.⁶¹⁾ 하지만 앞으로는 국내 인권 NGO들의 북한인권 실상에 대한 보다 더 많은 관심과 더불어 그 개선을 위한 적극적인 활동이 요청된다고 하겠다. 이제 국내 인권NGO들은 민족적 사명감과 동포애의 정신으로 북한주민들의 인권개선을 위한 운동에 동참하여야 할 것이다. 세계 각국의 여론에 호소함으로써 북한주민들의 실질적인 인권개선이 이루어지도록 다각적인 노력을 다 해야 할 것이다.

61) 김병로, “북한인권문제 개입방안: NGO 적극 활용하는 실질적 접근 필요,” p. 55.

독일 통일 과정에서 나타난 정치· 사회단체들의 대응: 개혁과 통일의 갈등

정 병 기 (서울대학교 국제대학원 상임연구원)

◆ 논문 요약 ◆

구동독에서 통일 이전에 일어났던 사회주의 개혁운동은 분단이라는 요인 외에도 사회주의의 평등 이데올로기와 1960년대까지의 경제 성장의 토대 위에서 노동현장을 매개로 이루어진 노동사회적 통합과 통제로 인해 늦게 형성되었다. 더욱이 뒤늦게 형성된 개혁운동세력조차 대중들에 뿌리박지 못함으로써 통일 전야에서 분열되어 갔다. 동독 노조들도 통일과정에서 주목할 만한 역할을

수행하지 못했으며, 서독 노조들 또한 마찬가지였다. 이러한 가운데 서독 기민연의 급속한 통일 정책과 세련된 민족주의적 선동으로 인해 동독의 정치·사회단체들과 대중들은 흡수통일로 휩쓸려간 것이다. 그리고 이 점은 정치적 통일 이후에까지 영향을 미쳐, 동독주민들이 사회경제적 통일을 앞당길 수 있는 독자적인 강력한 정치적 영향력을 형성하지 못한 요인으로 작용했다.

I. 서론

독일 통일이 급행열차를 타기 불과 1년 전에만 해도 독일 청년들중 많은 사람들이 통일의 필요성을 그다지 느끼지 않는다는 이야기가 회자되었으나, 1년 후 통일은 기정사실이 되고 독일의 젊은이들은 장벽을 허물고 통일의 열기에 흠뻑 젖었다. 그러나 막상 통일이 되고 난 후에는 서독의 각종 제도와 사회단체들이 통일 과정에 대해 이렇다할 준비와 대응을 하지 못했다는 이야기가 정설로 굳어졌다. 실제 서독의 여러 정치·사회단체들은 통일에 대해 특별한 대응을 보여주지 못했다.

정당의 경우에는 통일 과정 초기와는 달리 동독 최초의 자유선거인 1990년 인민의회 선거를 앞두고 정치적 이해관계로 인해 커다란 관심을

가지고 참여하기 시작했다. 그러나 정당을 제외하면, 독일의 가장 중요한 사회단체의 하나로서 통일 이후 조직 확장의 효과를 가장 크게 보았고 내부 진통도 가장 많이 겪은 노동조합조차도 통일을 별 준비 없이 맞은 것이 사실이다.¹⁾

이러한 가운데 가장 팔목할 만한 관심을 가지고 통일 과정에 적극적으로 개입한 단체들은 동독의 여러 정치·사회단체들이었다. 그러나 이들 중 대부분은 통일운동을 위해 조직된 것이 아니라, 동독내 체제개혁을 위해 조직되고 활동했던 단체들이었다. 이들이 통일의 역동적인 과정 속에서 통일의 물결에 휩쓸려 간 것이었다. 노동조합의 경우도 서독의 경우 별 준비 없이 통일을 맞았다고 하지만, 노조의 통합 문제에는 적극적이었으며 통일 후 사회경제적 통합을 위해서도 일정하게나마 노력해 왔다. 특히 동독의 경우에는 기존의 노조조직을 벗어나 개혁과 통일을 준비하려는 움직임도 있었다.

이 글은 이러한 정치·사회단체들의 대응과 결과를 통일의 진행과정과 결합해 역동적으로 살피는 것을 목적으로 한다. 따라서 각 정당과 사회단체들을 개별적으로 고찰하여 비교하는 방식을 택하기보다, 통일의 과정 속에서 각 정당들이 어떻게 대응했으며, 또 그에 따라 동독의 각종 정치·사회단체들은 어떻게 대응 혹은 변해갔는지를 살피는 방식을 취한다. 구체적으로는 이러한 역동적인 과정이 적나라하게 드러난 시기, 즉 동독의 변화가 시작된 1989년부터 1990년 최초의 인민의회 자유선거까지를 중심으로 살펴본다. 다만 노동조합의 경우는 통일의 정치적 과정에 직접 개입하지 않았기 때문에 다른 단체들과 같은 방식으로 고찰할 수 없다. 따라서 통일후 통합노조의 정책을 포함해 동독노조와 서독노조의 개별적 노력을 중심으로 살펴본다.

본론의 분석에 앞서 동독의 사회질서와 노동조합 구조의 이해를 돕기 위해 한 장을 할애한다. 이것은 왜 동독의 정치·사회단체들이 1980년대 말에 와서 개혁운동과 통일분위기에 적극적으로 개입해 들어갔는지, 그리고 이와 달리 기존의 노동조합은 왜 마지막까지 소극성을 벗어나지 못했

1) 베르너 푸쉬라, “노동조합과 독일통일,” 『노동문제논집』, 제9권, (1991), p. 221 참조.

는지를 이해하는 배경이 되기 때문이다.

II. 동독의 사회질서와 노동자 이해 대변구조

1. 동독의 사회질서: 분단 효과와 ‘노동사회’적 통합

생산수단의 사회화를 통한 무계급 사회의 기치를 내건 독일인민공화국(동독, DDR)의 사회주의 질서가 생산수단의 사유화에 입각한 독일연방공화국(서독, BRD)의 자본주의 질서 - “사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)”를 통한 높은 복지수준에도 불구하고 - 에 비해 사회계층간의 평등을 더 광범위하게 보장했다는 점에는 이론의 여지가 없다. 그러나 소유권을 “특정한 경제적 자원에 대한 접근을 통제할 수 있는 권리”²⁾라고 할 때, 동독 사회주의는 수입과 생활조건을 결정하는 소유권 면에서 자본주의와는 또 다른 불평등을 결과한 체제였다.³⁾

무엇을 어떻게 생산할 것인지에 대한 결정권을 가진 계급이 어떻게 분배할 것인가에 대한 결정권까지 소유한 사회가 자본주의 계급사회라면, 정치·경제·기술적 처분권중 하나 이상을 소유하거나 적어도 참가할 권한을 가진 계층이 생산된 부에 대한 특권적 부분을 취득할 권리를 가진 사회가 현실사회주의 사회라고 할 수 있다.⁴⁾ 곧, 현실사회주의에서는 모든 정치·사회·경제적 권력은 국가기구를 장악한 당에 집중되었고, 그에 따라 인민민주주의의 요소가 퇴색해 갔다.

그럼에도 불구하고 동독에서는 새로운 불평등에 대한 인민들의 저항이 오랫동안 형성되지 못했다. 이것은 폴란드에서 줄리다르노스치

2) Aage Sørensen, “Clouding Essay: Class, Status and Power,” David B. Grusky(ed.), *Social Stratification Class, Race and Gender in Sociological Perspective* (Boulder et al.: Westview Press, 1994), p. 5.

3) Karl Ulrich Mayer & Martin Diewald, “Kollektiv und Eigensinn: Die Geschichte der DDR und die Lebensverläufe ihrer Bürger,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46 (1996), pp. 8~17 참조.

4) Heike Solga, “Klassenlagen und soziale Ungleichheit in der DDR,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46 (1996), p. 20.

(Solidarnosc)와 가톨릭이 저항집단을 조직했고, 헝가리에서는 기술관료들이 저항세력을 형성했던 것과 사뭇 다른 모습이다. 그 직접적인 원인은 우선 분단이라는 특수한 상황에 기인한다고 할 수 있다. 동독에서도 사회주의 건설 초기에는 소련과 관료주의에 대한 반대와 비판운동이 활발했었다. 그러나 이러한 운동들이 소련의 개입으로 무산된 후 많은 이견 엘리트들이 서독으로 넘어감으로써 저항엘리트가 형성될 기회가 상실되었던 것이다.⁵⁾

그러나 분단 상황을 강조하는 주장이 동독 사회주의의 현실을 모두 설명하지는 못한다. 그 주장은 소련 개입이후 일정한 시기에는 적용될 수 있으나, 1970년대 말 이후 새롭게 형성되기 시작한 반대와 저항운동을 설명할 수는 없기 때문이다.

따라서 보다 분석적이고 포괄적인 설명을 위해 그라이펜하겐 부부(Martin & Sylvia Greiffenhagen)의 “노동사회(Arbeitsgesellschaft)” 개념을 도입하고자 한다. 그들의 “노동사회” 개념은 “모든 실제 생활들이 노동현장을 통해” 성공적으로 “매개되고 보장되며 통제되는” 사회를 의미한다. 그런데 그라이펜하겐 부부는 이 개념과 관련해 매개와 보장을 언급하면서도 주로 노동현장을 통한 ‘통제’에 초점을 둔다. 그러나 이 글에서는 ‘노동사회’를 통제뿐만 아니라 경제 성장에 의한 물질적 보상과 사회주의 이데올로기를 통한 동의 형성까지를 포함하는 더 넓은 개념으로 규정하고자 한다. 곧 여기에서 ‘노동사회’는 ‘물질적 보상과 이데올로기적 동의에 기초하고 노동현장을 통해 매개되고 통제되는 통합체제’로 규정된다.

동독의 현실사회주의는 1960년대를 거치면서 바로 이러한 사회질서가 매우 성공적으로 정착되었다고 할 수 있다. 동독 사회주의의 사회질서를

5) 1961년 동독이 장벽을 쌓을 때까지 총 2백만 명이 서독으로 넘어갔다. Martin Greiffenhagen & Sylvia, “Die ehemalige DDR als das ‘deutscher’ Deutschland?,” Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg(ed.), *Die neuen Bundesländer* (Stuttgart et al.: W. Kohlhammer, 1994), p. 15; Ursula Feist, “Zur politischen Akkulturation der vereinten Deutschen. Eine Analyse aus Anlaß der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11-12 (1991), p. 22 참조.

특징짓는 이 ‘노동사회’에는 노동자들이 노동조합과 기업내의 당조직에 의해 노동현장을 매개로 직·간접적으로 ‘통제의 대상’이 된다는 측면 외에, (현실)사회주의적 평등에 의한 설득과 경제 발전에 따른 물질적 동기에 기반한 ‘통합된 주체’라는 측면이 함께 작용하고 있었다.⁶⁾ 실제 1980년까지도 동독의 1인당 GNP는 세계 제24위인 7,180달러에 이르러 동구 국가들 중 가장 높은 수준으로, 당시 러시아(4,550달러)의 두 배에 가까웠으며, 4.7%라는 1970년대(1970-79) GNP 성장속도도 러시아(4.1%)보다 빠른 것이었다.⁷⁾

따라서 동독의 인민들은 결코 현실사회주의적 관료지배정치의 ‘수동적 대상’이 된 것만은 아니다.⁸⁾ 이러한 측면은 1970년대 말부터 경제가 악화되어감에 따라 동독 현실사회주의 사회에서도 이른바 이견그룹의 반대운동(Dissidentbewegungen)이 생성되기 시작한 것으로 증명될 수 있다. 분단효과와 사회적 통제에 의해 정치세력화한 저항운동이 형성되지는 못했지만, 노동사회적 통합의 조건들이 붕괴됨에 따라 기존 조건에서 가능한 저항의 형태들이 생겨난 것이다. 따라서 이견그룹의 비판의 초점은 경제적 자원의 결핍이 아니라, 인민 민주주의의 후퇴에 있었다.

2. 동독의 노동자 이해대변 구조: 노동조합 일원체계

동독의 노동자 대변구조는 노동조합 일원체계였다. 노동조합은 노동자들의 이해관계를 대변하는 유일한 대중조직으로서 ‘민주집중제’의 원칙에 따라 상급단체인 동독자유노련(FDGB)에서부터 사업장 수준에 이르기까

6) Mayer & Diewald, *op. cit.*, p. 16 참조.

7) Dietmar Gohl, *Deutsche Demokratische Republik. Eine aktuelle Landeskunde* (Frankfurt/M.: Fischer, 1986), p. 110 참조.

8) 그라이펜하겐 부부는 동독 사회가 프로이센의 전통적인 보호-복종 정치문화를 답습하고 있다고 함으로써, 동독의 인민들이 정치의 수동적 대상이었다는 입장을 대변한다. 그러나 이러한 관점은 동독사회가 안정되기 전까지 존재했던 저항들과 1970년대 말 이후 형성되기 시작하여 1989/90년 변동의 과정에서 폭발적으로 발전해 간 개혁운동을 설명할 수 없다. Greiffenhagen, *op. cit.*, p. 11; 정병기, “현실사회주의 붕괴와 통일 이후의 구동독: 개혁과 통일의 갈등,” 『이론』, 통권 17호, (1997) 참조.

지 통일사회당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands: SED)의 지도 아래 중앙집중적으로 조직되어, 당과 국가의 전달띠(Transmission-sriemen)로 기능한 것이다. 지역별·산업별로 조직된 단위노조의 재정을 비롯한 모든 결정권은 단일 통합노조인 자유노련에 집중되어 있었다.⁹⁾

이른바 ‘노조의 기초’로 인정되는 사업장 조직으로는 기업마다 조직되는 기업노조기구(BGO: Betriebsgewerkschaftsorganisation)와 학교노조기구(SGB: Schulgewerkschafts-organisation) 및 지역노조기구(OGB: Ortsgewerkschaftsorganisation)가 있었다. 기업노조기구와 학교노조기구는 10명 이상이 노조에 가입한 기업체나 학교에 조직되었고, 지역노조기구는 노조원이 10명 이하인 기업이나 학교의 종업원과 교원을 비롯하여 연금생활자, 가사종사자, 농어촌노동자 및 자영업자 등으로 이루어졌다. 노조기구의 지도부는 각각 기업노조지도부(BGL), 학교노조지도부(SGL), 지역노조지도부(UGL)라 불렸다. 각 사업장 노조의 하부조직 으로서는 현장 노조원총회에서 노조원들에 의해 직접 선출되는 노조신임 대의원(Vertrauensleute)들로 구성되는 노조그룹(Gewerkschafts-gruppe)이 기초단위를 이루며, 노조그룹과 기업노조지도부 사이에는 다시 각 생산분과마다 조직되는 분과지도부(AGL: Abteilungsgewerkschaftsleitung)가 존재했다.

일정한 범위에서 기업노조기구의 공동결정권이 법적으로 인정되었으나,¹⁰⁾ ‘문서상의 권한’에 불과해 종종 “상징적 의례(symbolisches

9) Ulrich Gill, *Der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB): Theorie - Geschichte - Organisation - Funktion - Kritik* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1989); Theo Pirker, Hans-Hermann Hertle, Jürgen Kädtler and Rainer Weinert, *FDGB - Wende zum Ende: Auf dem Weg zu unabhängigen Gewerkschaften?* (Köln: Bund-Verlag, 1990) 참조.

10) 공동결정권과 관련된 노조의 활동은 주로 기업 계획회의(Plandiskussion)와 기업 단체협약(Betriebskollektivvertrag)을 통해 이루어졌다. 계획 회의에서는 공동결정권이 사실상 거의 없고 대개 제안만 허용되었으며, 매년 맺는 단체협약은 수당 문제 등 상위 협약이 지정하지 않은 사안들을 상세하게 다룰 수 있었으며 특히 해고와 산업안전 문제에서 노조의 동의가 필요했다. Gill, *op. cit.*, p. 376 이하 참조.

Ritual)”로 치루어졌으며, “노동자들의 일상적 이해대변은 전 사회 차원의 이해대변에 철저히 종속”되어 있었다.¹¹⁾ 곧 전 사회 차원의 이해대변에 노사가 따로 있을 수 없고 경영자와 종업원이 공동의 계급기반에 입각해 있다는 현실 사회주의 사회의 이념에 근거를 두고 종업원과 경영진의 마찰을 무마해 왔다고 할 수 있다.

작업과정상의 문제를 둘러싸고 경영진과 기업노조지도부 간 갈등이 있을 때는 기업에 파견된 ‘기업당조직(Betriebsparteiorgane)’이 계급적 관점과 전체 사회의 이익에 입각하여 조정했고, 경영진과 기업노조지도부는 그 결정에 따라야 했으며, 기업당조직은 현장 감독기관으로서 실제 많은 사업장 영역에 개입했다. 따라서 구동독의 사업장 노조는 노조조직상 상급 노조의 위계체계에 종속되었을 뿐만 아니라, 사업장 수준에서도 경영진 외에 당기관에 종속된 상태였다.

III. 독일 통일과 정당·사회단체의 변화: 개혁의 좌절과 통일의 진행

1. 사회주의개혁운동의 정치세력화: “우리가 인민이다”

동독내 인민민주주의의 후퇴를 비판하는 반대운동은 1970년대 말 이후 생겨난 이견그룹들로부터 시작된다. 그러나 이 반대운동의 형성은 자유공간으로 남아있던 교회를 중심으로 인텔리계층에 기반한 소규모 평화 및 인간·시민권 운동의 형태를 넘어서지 못하였다. 시민민주적 자유의 획득을 목표로 한 이 운동의 주도자들은 일반 인민과 노동자들에게 받아들여지지 않은, 사회의 주변인물들(Randfiguren)들이었다.¹²⁾

11) *Ibid.*, pp. 379-81.

12) Jens Reich, “Warum ist die DDR untergegangen? Legenden und sich selbst erfüllende Prophezeiungen,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46 (1996), p. 6. 이러한 의미에서 독어 및 영어권의 많은 저술들은 1970년말부터 변동기에 이르기까지의 모든 이견그룹과 저항운동체들을 시민운동단체라고 칭한다. 그러나 사회주의국가의 “시민”이 갖는 개념은 보다 상세한 논의를 요하므로 이 글에서는 1989/90년 변동기 이전

동독내 반대운동의 공개적 정치세력화는 1980년대 말 소련과 다른 동구국가들의 개혁 물결 이후였다. 특히 소련의 사회주의 개혁정책이 동독내 반대운동에 새로운 활력을 불어넣어 사회주의 개혁의 세력화 가능성을 제시한 것이었다. 1989년 여름 헝가리와 체코슬로바키아를 거쳐 서독으로 향하는 대홍수로 시작된 여행자유화와 민주적 권리의 요구는 체제개혁의 소리로 승화되면서 대중시위로 발전한 9월을 거쳐 10월에는 정점을 이루었다.

당시 동독 인민들의 문제의식은 “우리가 인민이다(Wir sind das Volk)”라는 주장에서 극명하게 드러난다. 그것은 프롤레타리아트 정당이 프롤레타리아와 인민의 이름으로 자본가로부터 빼앗은 인민의 권력을, 자본주의 잔재의 청산과 사회주의 혁명의 완수를 위해 필요한 기간 동안 시한부 독재를 행사한 후 다시 인민에게 돌려주어야 했음에도 불구하고, 통일사회당(SED) 정권이 한시적 독재(Diktatur)가 아니라, “당서열명부(Nomenklatur)”에 입각한 전제(專制 Allein herrschaft)로 흘러간 사실을 비판하는 소리였다. “인민의 지배”라는 “민주주의”의 원리를 정확히 지적한 주장이었다.

이 개혁운동에 입각해 대중 시위가 확산되기 시작했으며, 그에 따라 결국 통일사회당은 장차의 정국에서 저항운동 단체들에게 책임을 분담하고 대화를 통한 주도권을 장악하기 위해 1989년 11월 22일 “중앙원탁회의(Der zentrale Runde Tisch)”의 구성을 제안하였다. 그리고 이 제안은 중앙회의뿐만 아니라 각 지역별 원탁회의의 구성도 촉발시켜 11월 29일 라이프치히(Leipzig)를 시발로 하여 곳곳에서 원탁회의(Runder Tisch)의 구성이 활발해졌다. 통일사회당의 제안에 따라 인민의회 의원들과 정당 및 저항운동단체 대표들로 구성되어 12월 7일 첫모임을 가진 중앙원탁회의는 국가의 장래 문제를 토론하고 정부와의 협조 속에 새 선거법 제정과 제도 개혁 등 적절한 개혁 조치와 수단들을 창출·행사하는 것을 목표로 했다. 이후 원탁회의는 통일사회당이 이미 실질적인 사회적 통제력을 상실한 1989-90년간 권력의 공백기 - 1989년 12월 3일 통일사회당은 개혁의

의 이견그룹들을 반대운동체라 하고 변동기의 저항운동체들을 저항운동단체라 한다.

의지를 보여주는 상징적인 의미로 당권력의 핵심기구인 중앙위(Zentralkomitee)와 정치국(Politbüro)을 해체했다 - 에 많은 부분 정부와 의회의 기능을 대신하는 위치로까지 발전하게 되었다.¹³⁾

2. 사회주의 개혁운동의 좌절과 한계

원탁회의의 활동은 동독 저항운동의 평가에 있어 중요한 분기점을 이루었다. 동독정보기관(Stasi)의 해체에 공헌하고 그 비밀서류의 소각을 방지했으며, 선거법과 제도개선에 일정한 영향력을 행사한 것은 원탁회의와 그에 참가한 저항운동단체들의 대표적인 공적이었다. 그러나 사회보장적 권리의 유지와 확장 및 경제안정과 경제민주화, 그리고 통일과정에 대해서는 거의 영향력을 행사할 수 없었다는 점은 이 단체들의 중요한 과실로 인정된다. 곧, 원탁회의와 그 참여단체들은 장벽 개방에 따른 서독 상품의 무제한 진입과 대동구 수출부진 등에 속수무책이었으며, 민주적 경제결정과 집단소유의 새로운 형태제시에 실패했을 뿐만 아니라,¹⁴⁾ 이후 통일운동에 대한 대안을 창출하는 데에도 성공하지 못함으로써 철저히 방관자의 입장에 머물 수 밖에 없었다. 게다가 루흐트(Rucht)에 따르면 저항운동 단체들은 개혁과 다원주의의 담론을 수용하고 원탁회의를 통해 장차에도 주도권을 유지하려 한 모드로(Modrow)정부에 대해 사회주의 개혁이라는 기본적 입장의 공유를 확인하는 수준에서 화해하고, 제도화된 안정세력의 하나가 되어갔다고 한다.¹⁵⁾ 그리고 이러한 비판은 실제 1990년 2월까지 원탁회의의 주요그룹들 중 많은 수가 모드로 정부에 영입해 갔다는 사실로 뒷받침되고 있다.¹⁶⁾

13) Dieter Rucht, "German Unification, Democratization and the Role of Social Movement: A Missed Opportunity?," Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion-Papers FS III 95-103 (1995), p. 11 참조.

14) 이 점에서 원탁회의에 처음부터 노동조합이 배제되었다는 점은 중요하다.

15) Rucht, *op. cit.*, p. 26 참조.

16) Eva Kolinsky, "Concepts of Party Democracy in the East," Stephen Padgett(ed.), *Parties and Party Systems in the New Germany* (Aldershot et al.: Dartmouth, 1993), pp. 243-4.

시민민주적 자유권을 획득하기 위한 인텔리 중심의 저항운동단체들이 1989/90년 민주적 개혁사회주의를 요구하는 폭발적 대중시위를 주도하면서 사회주의 개혁의 입장을 대변하는 정치세력화함으로써 구체제를 붕괴시키는 데 가장 큰 역할을 한 것은 사실이다. 그러나 공개되고 확장된 행위공간에서 안정을 바라는 세력이 분리해 나가고, 이후 급속한 통일을 찬성하는 세력들도 다른 정당과 단체로 이탈해 가는 가운데, 흡수통일을 반대하는 남은 세력들을 중심으로 하는 원탁회의는 1990년 3월 12일 16차 모임을 마지막으로 해산하고 말았다. 마지막까지 남은 세력들의 경우도, 민주주의, 자유, 연대에 관한 추상적인 개념을 가진 시민민주적 자유권 주장을 기본으로 하고 노동자들의 토대운동을 위해 노력하거나 그에 뿌리박지 못함으로써, 대중들의 개혁사회주의 요구를 구체화시켜 자신들이 경험한 현실사회주의와 직접 경험하지 못한 자본주의를 극복하는 새로운 질서 체계를 정의하는 데에는 기본적인 한계를 가지고 있었다.

3. 통일정국으로의 전환: “우리는 하나의 국민이다”

권력의 공백기가 시작된 후 “우리가 인민이다(Wir sind das Volk)”라는 민주화와 개혁의 구호는 서서히 힘을 잃어가기 시작했다. 그에 따라 통일사회당의 개혁정책을 거부하는 세력들 내에서 “독일은 하나의 조국(Deutschland einig Vaterland)”이라는 민족국가적 구호가 나오기도 했다. 그러나 <표 1>에서 보는 바와 같이 적어도 변동기에 주체로 활동했던 시위대중들이 통일구호가 등장하자 곧 대중의 정서가 통일로 선회한 것은 아니었다. 1889년 12월 11일 당시까지, 사회주의 개혁을 주장하는 노이에스 포럼(Neues Forum)과 국가간 연방제를 거친 완만한 통일 정책을 주장하는 사민당 또는 기타 그와 유사한 입장의 다른 신생정당들을 지지하는 시위대중의 비율은 68%에 이르고 있었던 것이다.¹⁷⁾

17) Hartmut Zwahr, *Ende einer Selbstzerstörung: Leipzig und die Revolution in der DDR*(Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1993), p. 150.

<표 1> 1989년 시위대중들의 정당정치성향(전체 응답자 2000명에 대한 백분율)

정당·정치/사회단체 \ 날 짜	89년 11월 말	89년 12월 4일	89년 12월 11일
기독민주연합(CDU)	10	12	9
독일자민당(LDPD)	23	11	7
독일민족민주당(NDPD)	3	2	1
통일사회당(SED)	31	6	15
독일농민당(DBD)	5	1	0
노이에스 포럼(Neues Forum)	17	18	14
사회민주당(SDP)	6	37	42
기타정당	5	13	12

LDPD, NDPD: 자유민주동맹(BFD)으로 연맹하였다가 이후 자민당(FDP)으로 통합.

SDP: 이후 SPD로 개명(1990년 1월 12-14일 대의원회의).

출처: Zwahr, *op. cit.*, p. 149.

통일 주장이 다수 대중의 지지를 획득하기 시작한 것은 인민의회 선거전이 본격적으로 시작된 1990년 1월부터였다. 경제적 대안과 개혁사회주의의 새로운 질서를 제시하지 못한 채 분열해 가는 저항운동단체들과 달리, 기민연 중심의 선거연립체인 “독일을 위한 연맹(Allianz für Deutschland)”은 화폐·경제·사회 통합(Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion) 협정을 통해 동서화폐의 1:1 교환(당시 실제 환율은 약 10:1)의 가능성을 구체화한 콜(Kohl)총리의 통일정책과 함께 “사회적 시장경제”라는 장미빛 미래의 약속을 “우리는 하나의 국민이다(Wir sind ein Volk)”라는 구호로 세련화하였다. 그리고 이러한 구호는 통일사회당 정권이 물러난 상태에서 이제는 소득의 발전과 사회안정망을 유지하고자 하는 대중정서에 효과적으로 파고들 수 있었다.¹⁸⁾ 결국 급격한 흡수통일

18) 당시 대중들의 이러한 정서는 함께 등장했던 “독일 마르크가 우리에게 오지 않으면, 우리가 간다” 라는 주장에서도 엿볼 수 있다. Berndt Musiolek & Carola Wuttke(ed.), *Parteien und Politische Bewegungen im letzten Jahr der DDR (Oktober 1989 bis April 1990)*, mit einer

의 내용을 담은 “하나의 국민”이라는 구호가 민주화와 개혁을 요구하는 “인민”의 구호를 대체한 것은 사회주의적 전망에 입각한 새로운 사회질서의 대안과 개혁이 현실로부터 멀어져 가고, 시위대중들의 헤게모니가 정당의 주도권으로 넘어감을 의미했다.¹⁹⁾

선거전 자체도 통일된 입장을 갖지 못한 채 동맹90(Bündnis 90), 녹색당-독립여성연합(Grüne-Unabhängige Frauenverband) 및 통일좌파 행동동맹(Aktionsbündnis Vereinigte Linke)으로 분열된 소규모 조직으로서 재정과 경험에 매우 열악했던 저항운동단체들에게는 처음부터 승산없는 싸움이었다. 반면 기민연과 자민당 등 과거 “국민 전선(Nationale Front)”이라는 집권블럭에 속했던 이른바 블록정당(Block Parteien)들과 사민당은 서독으로부터 막대한 재정과 장비 지원 및 전문적 조언을 받고 있었다. 특히 기민연의 경우는 가장 큰 블록정당으로서 통일사회당에 대한 정책적 지지와 동의를 이끌어 내는 역할에 걸맞게 각 지역과 사회계층에 잘 정비된 지구조직을 갖추고 있었을 뿐만 아니라, 기존의 인프라시설을 이용하는 면에서도 특권적 지위를 누리고 있었으며, 서독 기민연은 이를 효과적으로 활용할 것을 적극 지지·지원하였다.²⁰⁾ 선거결과는 사회주의 개혁을 주장하는 저항운동단체의 세 정당들이 도합 5.05%를 얻고, 완만한 통일을 주장한 사민당이 21.9%를 얻는 데 그친 반면, 급속한 통일을 주장하는 “독일을 위한 연맹”은 48.0%를 획득함으로써, 흡수통일 주

Einleitung von Ralf Rytlewski (Berlin: BasisDruck Verlagsgesellschaft mbH, 1991), pp. 15-6; 241 참조.

19) Zwahr, *op. cit.*, p. 141.

20) 서독 기민연/기사연의 원내총무로서 콜총리의 두터운 신임을 받아 1998년 총리후보로서 가장 가능성 있는 인물로 물망에 올랐던 볼프강 쇼이블레(Wolfgang Schäuble)는 동독 기민연이 블록정당이었다는 사실이 반드시 단점만은 아니며, 과거 블록정당으로서 동독사회를 구성해 가는 데 이바지한 사회세력의 하나였다는 점으로 인해 통일을 추진하는 데 오히려 더 유용할 수 있다고 주장한 바 있다. Ute Schmidt, “Transformation einer Volkspartei - Die CDU im Prozeß der deutschen Vereinigung,” Oskar Niedermayer & Richard Stöss(eds.), *Parteien und Wähler im Umbruch. Parteiensystem und Wählerverhalten in der ehemaligen DDR und den neuen Bundesländern* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994), p. 40-1.

장의 승리로 귀결되었다(<표 2> 참조). 결국 1990년 3월의 인민의회 선거는 통일을 기정 사실화한 국민투표이자 급격한 흡수통일을 선택한 통일 방안을 둘러싼 정책투표였다고 할 수 있다.

<표 2> 1990년 3월 18일 동독 인민의회 선거결과(투표참여율: 93.4%)

선거연립	정당·정치/사회단체	득표율(%)		의원수	
독일을 위한 연맹 (Allianz für Deutschland)	기독교민주연합(CDU)	40.8	48.0	163	192
	독일사회연합(DSU)	6.3		25	
	민주적 혁파(DA)	0.9		4	
사회민주당(SPD)		21.9		88	
민주사회당(PDS)		16.4		66	
자유민주/자유 동맹 (BFD/Liberalen)	독일 포룸당(DFP)	5.3		21	
	자유민주당(LDP)				
	자유민주당(FDP)				
동맹 90(Bündnis 90)		2.9		12	
독일민주농민당(DBD)		2.2		9	
녹색당/독립여성연합 (Grünen/UF)	녹색당(Grüne Partei)	2.0		8	
	독립여성연합(UF)				
독일민주여성동맹(DFD)		0.2		1	
기타		1.1		3	
합		100.0		400	

출처: Zwahr, *op. cit.*, pp. 157-8.

그러나 “독일을 위한 연맹”에 대한 동독인민들의 지지가 단순한 흡수통일이 아니라 그것이 가져다 줄 경제발전에 따른 소득향상과 사회안전망이 있다는 점은 매우 중요하다. 또한 통일이슈를 둔 국민투표라는 선거의 성격을 볼 때, 그 지지율이 과반수에 미치지 못하는 48.0%였다는 점도 그와 마찬가지로 통일 이후 전개될 사회 경제적 변화에 따라 통일 독일의 새로운 균열을 형성할 소지를 충분히 안고 있었다고 볼 수 있다.

IV. 독일 통일과 노동조합의 대응

1. 사회주의개혁운동의 정치세력화: “우리가 인민이다”

동독내 인민민주주의의 후퇴를 비판하는 반대운동은 1970년대 말 이후 생겨난 이견그룹들로부터 시작된다. 그러나 이 반대운동의 형성은 자유공간으로 남아 있던 교회를 중심으로 인텔리계층에 기반한 소규모 평화 및 인간·시민권 운동의 형태를 넘어서지 못하였다. 시민민주적 자유의 획득을 목표로 한 이 운동의 주도자들은 일반 인민과 노동자들에게 받아들여지지 않은, 사회의 주변인물들(Randfiguren)들이었다.²¹⁾

동독내 반대운동의 공개적 정치세력화는 1980년대 말 소련과 다른 동구국가들의 개혁 물결 이후였다. 특히 소련의 사회주의 개혁정책이 동독내 반대운동에 새로운 활력을 불어넣어 사회주의 개혁의 세력화 가능성을 제시한 것이었다. 1989년 여름 헝가리와 체코슬로바키아를 거쳐 서독으로 향하는 대홍수로 시작된 여행자유화와 민주적 권리의 요구는 체제개혁의 소리로 승화되면서 대중시위로 발전한 9월을 거쳐 10월에는 정점을 이루었다.

당시 동독 인민들의 문제의식은 “우리가 인민이다(Wir sind das Volk)”라는 주장에서 극명하게 드러난다. 그것은 프롤레타리아트 정당이 프롤레타리아와 인민의 이름으로 자본가로부터 빼앗은 인민의 권력을, 자본주의 잔재의 청산과 사회주의 혁명의 완수를 위해 필요한 기간 동안 시한부 독재를 행사한 후 다시 인민에게 돌려주어야 했음에도 불구하고, 통일사회당(SED) 정권이 한시적 독재(Diktatur)가 아니라, “당서열명부

21) Jens Reich, “Warum ist die DDR untergegangen? Legenden und sich selbst erfüllende Prophezeiungen,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46 (1996), p. 6. 이러한 의미에서 독어 및 영어권의 많은 저술들은 1970년말부터 변동기에 이르기까지의 모든 이견그룹과 저항운동체들을 시민운동단체라고 칭한다. 그러나 사회주의국가의 “시민”이 갖는 개념은 보다 상세한 논의를 요하므로 이 글에서는 1989/90년 변동기 이전의 이견그룹들을 반대운동체라 하고 변동기의 저항운동체들을 저항운동단체라 한다.

(Nomenklatur)”에 입각한 전제(專制 Allein herrschaft)로 흘러간 사실을 비판하는 소리였다. “인민의 지배”라는 “민주주의”의 원리를 정확히 지적한 주장이었다.

이 개혁운동에 입각해 대중 시위가 확산되기 시작했으며, 그에 따라 결국 통일사회당은 장차의 정국에서 저항운동단체들에게 책임을 분담하고 대화를 통한 주도권을 장악하기 위해 1989년 11월 22일 “중앙원탁회의(Der zentrale Runde Tisch)”의 구성을 제안하였다. 그리고 이 제안은 중앙회의뿐만 아니라 각 지역별 원탁회의의 구성도 촉발시켜 11월 29일 라이프치히(Leipzig)를 시발로 하여 곳곳에서 원탁회의(Runder Tisch)의 구성이 활발해졌다. 통일사회당의 제안에 따라 인민의회 의원들과 정당 및 저항운동단체 대표들로 구성되어 12월 7일 첫모임을 가진 중앙원탁회의는 국가의 장래 문제를 토론하고 정부와의 협조 속에 새 선거법 제정과 제도 개혁 등 적절한 개혁 조치와 수단들을 창출·행사하는 것을 목표로 했다. 이후 원탁회의는 통일사회당이 이미 실질적인 사회적 통제력을 상실한 1989-90년간 권력의 공백기—1989년 12월 3일 통일사회당은 개혁의 의지를 보여주는 상징적인 의미로 당권력의 핵심기구인 중앙위(Zentralkomitee)와 정치국(Politbüro)을 해체했다—에 많은 부분 정부와 의회의 기능을 대신하는 위치로까지 발전하게 되었다.²²⁾

2. 사회주의 개혁운동의 좌절과 한계

원탁회의의 활동은 동독 저항운동의 평가에 있어 중요한 분기점을 이루었다. 동독정보기관(Stasi)의 해체에 공헌하고 그 비밀 서류의 소각을 방지했으며, 선거법과 제도 개선에 일정한 영향력을 행사한 것은 원탁회의와 그에 참가한 저항운동단체들의 대표적인 공적이었다. 그러나 사회보장적 권리의 유지와 확장 및 경제안정과 경제민주화, 그리고 통일과정에 대해서

22) Dieter Rucht, “German Unification, Democratization and the Role of Social Movement: A Missed Opportunity?,” Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion-Papers FS III 95-103 (1995), p. 11 참조.

는 거의 영향력을 행사할 수 없었다는 점은 이 단체들의 중요한 과실로 인정된다. 곧, 원탁회의와 그 참여단체들은 장벽 개방에 따른 서독 상품의 무제한 진입과 대동구 수출부진 등에 속수무책이었으며, 민주적 경제결정과 집단소유의 새로운 형태제시에 실패했을 뿐만 아니라,²³⁾ 이후 통일운동에 대한 대안을 창출하는 데에도 성공하지 못함으로써 철저히 방관자의 입장에 머물 수밖에 없었다. 게다가 루흐트(Rucht)에 따르면 저항운동단체들은 개혁과 다원주의의 담론을 수용하고 원탁회의를 통해 장차에도 주도권을 유지하려 한 모드로(Modrow)정부에 대해 사회주의 개혁이라는 기본적 입장의 공유를 확인하는 수준에서 화해하고, 제도화된 안정세력의 하나가 되어갔다고 한다.²⁴⁾ 그리고 이러한 비판은 실제 1990년 2월까지 원탁회의의 주요그룹들 중 많은 수가 모드로 정부에 영입해 갔다는 사실로 뒷받침되고 있다.²⁵⁾

시민민주적 자유권을 획득하기 위한 인텔리 중심의 저항운동단체들이 1989/90년 민주적 개혁사회주의를 요구하는 폭발적 대중시위를 주도하면서 사회주의 개혁의 입장을 대변하는 정치세력화함으로써 구체제를 붕괴시키는 데 가장 큰 역할을 한 것은 사실이다. 그러나 공개되고 확장된 행위공간에서 안정을 바라는 세력이 분리해 나가고, 이후 급속한 통일을 찬성하는 세력들도 다른 정당과 단체로 이탈해 가는 가운데, 흡수통일을 반대하는 남은 세력들을 중심으로 하는 원탁회의는 1990년 3월 12일 16차 모임을 마지막으로 해산하고 말았다. 마지막까지 남은 세력들의 경우도, 민주주의, 자유, 연대에 관한 추상적인 개념을 가진 시민민주적 자유권 주장을 기본으로 하고 노동자들의 토대운동을 위해 노력하거나 그에 뿌리박지 못함으로써, 대중들의 개혁사회주의 요구를 구체화시켜 자신들이 경험한 현실사회주의와 직접 경험하지 못한 자본주의를 극복하는 새로운 질서체계를 정의하는 데에는 기본적인 한계를 가지고 있었다.

23) 이 점에서 원탁회의에 처음부터 노동조합이 배제되었다는 점은 중요하다.

24) Rucht, *op. cit.*, p. 26 참조.

25) Eva Kolinsky, "Concepts of Party Democracy in the East," Stephen Padgett(ed.), *Parties and Party Systems in the New Germany* (Aldershot et al.: Dartmouth, 1993), pp. 243-4.

3. 통일정국으로의 전환: “우리는 하나의 국민이다”

권력의 공백기가 시작된 후 “우리가 인민이다(Wir sind das Volk)”라는 민주화와 개혁의 구호는 서서히 힘을 잃어가기 시작했다. 그에 따라 통일사회당의 개혁정책을 거부하는 세력들 내에서 “독일은 하나의 조국(Deutschland einig Vaterland)”이라는 민족국가적 구호가 나오기도 했다. 그러나 <표 1>에서 보는 바와 같이 적어도 변동기에 주체로 활동했던 시위대중들이 통일구호가 등장하자 곧 대중의 정서가 통일로 선회한 것은 아니었다. 1889년 12월 11일 당시까지, 사회주의 개혁을 주장하는 노이에스 포럼(Neues Forum)과 국가간 연방제를 거친 완만한 통일 정책을 주장하는 사민당 또는 기타 그와 유사한 입장의 다른 신생정당들을 지지하는 시위대중의 비율은 68%에 이르고 있었던 것이다.²⁶⁾

<표 1> 1989년 시위대중들의 정당정치성향(전체 응답자 2000명에 대한 백분율)

정당·정치/사회단체 \ 날 짜	89년 11월 말	89년 12월 4일	89년 12월 11일
기독민주연합(CDU)	10	12	9
독일자민당(LDPD)	23	11	7
독일민족민주당(NDPD)	3	2	1
통일사회당(SED)	31	6	15
독일농민당(DBD)	5	1	0
노이에스 포럼(Neues Forum)	17	18	14
사회민주당(SDP)	6	37	42
기타정당	5	13	12

LDPD, NDPD: 자유민주동맹(BFD)으로 연맹하였다가 이후 자민당(FDP)으로 통합.

SDP: 이후 SPD로 개명(1990년 1월 12-14일 대의원회의).

출처: Zwahr, op. cit., p. 149.

26) Hartmut Zwahr, *Ende einer Selbstzerstörung: Leipzig und die Revolution in der DDR*(Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1993), p. 150.

통일 주장이 다수 대중의 지지를 획득하기 시작한 것은 인민의회 선거전이 본격적으로 시작된 1990년 1월부터였다. 경제적 대안과 개혁사회주의의 새로운 질서를 제시하지 못한 채 분열해 가는 저항운동단체들과 달리, 기민연 중심의 선거연립체인 “독일을 위한 연맹(Allianz für Deutschland)”은 화폐·경제·사회 통합(Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion) 협정을 통해 동서화폐의 1:1 교환(당시 실제 환율은 약 10:1)의 가능성을 구체화한 콜(Kohl)총리의 통일정책과 함께 “사회적 시장경제”라는 장미빛 미래의 약속을 “우리는 하나의 국민이다(Wir sind ein Volk)”라는 구호로 세련화하였다. 그리고 이러한 구호는 통일사회당 정권이 물러난 상태에서 이제는 소득의 발전과 사회안정망을 유지하고자 하는 대중정서에 효과적으로 파고들 수 있었다.²⁷⁾ 결국 급격한 흡수통일의 내용을 담은 “하나의 국민”이라는 구호가 민주화와 개혁을 요구하는 “인민”의 구호를 대체한 것은 사회주의적 전망에 입각한 새로운 사회질서의 대안과 개혁이 현실로부터 멀어져 가고, 시위대중들의 헤게모니가 정당의 주도권으로 넘어감을 의미했다.²⁸⁾

선거전 자체도 통일된 입장을 갖지 못한 채 동맹90(Bündnis 90), 녹색당-독립여성연합(Grüne-Unabhängige Frauenverband) 및 통일좌파 행동동맹(Aktionsbündnis Vereinigte Linke)으로 분열된 소규모 조직으로서 재정과 경험에 매우 열악했던 저항운동단체들에게는 처음부터 승산없는 싸움이였다. 반면 기민연과 자민당 등 과거 “국민 전선(Nationale Front)”이라는 집권블럭에 속했던 이른바 블록정당(Block Parteien)들과 사민당은 서독으로부터 막대한 재정과 장비 지원 및 전문적 조언을 받고 있었다. 특히 기민연의 경우는 가장 큰 블록정당으로서 통일사회당에 대한 정책적 지지와 동의를 이끌어내는 역할에 걸맞게 각 지역과 사회계

27) 당시 대중들의 이러한 정서는 함께 등장했던 “독일 마르크가 우리에게 오지 않으면, 우리가 간다”라는 주장에서도 엿볼 수 있다. Berndt Musiolek & Carola Wuttke(ed.), *Parteien und Politische Bewegungen im letzten Jahr der DDR (Oktober 1989 bis April 1990)*, mit einer Einleitung von Ralf Rytlewski (Berlin: BasisDruck Verlagsgesellschaft mbH, 1991), pp. 15-6; 241 참조.

28) Zwahr, *op. cit.*, p. 141.

층에 잘 정비된 지구조직을 갖추고 있었을 뿐만 아니라, 기존의 인프라시설을 이용하는 면에서도 특권적 지위를 누리고 있었으며, 서독 기민연은 이를 효과적으로 활용할 것을 적극 지지·지원하였다.²⁹⁾ 선거결과는 사회주의 개혁을 주장하는 저항운동단체의 세 정당들이 도합 5.05%를 얻고, 완만한 통일을 주장한 사민당이 21.9%를 얻는 데 그친 반면, 급속한 통일을 주장하는 “독일을 위한 연맹”은 48.0%를 획득함으로써, 흡수통일 주장의 승리로 귀결되었다(<표 2> 참조). 결국 1990년 3월의 인민의회 선거는 통일을 기정 사실화한 국민투표이자 급격한 흡수통일을 선택한 통일 방안을 둘러싼 정책투표였다고 할 수 있다.

그러나 “독일을 위한 연맹”에 대한 동독인민들의 지지가 단순한 흡수통일이 아니라 그것이 가져다 줄 경제발전에 따른 소득향상과 사회안전망이었다는 점은 매우 중요하다. 또한 통일이슈를 둔 국민투표라는 선거의 성격을 볼 때, 그 지지율이 과반수에 미치지 못하는 48.0%였다는 점도 그와 마찬가지로 통일 이후 전개될 사회 경제적 변화에 따라 통일 독일의 새로운 균열을 형성할 소지를 충분히 안고 있었다고 볼 수 있다.

29) 서독 기민연/기사연의 원내총무로서 콜총리의 두터운 신임을 받아 1998년 총리후보로서 가장 가능성 있는 인물로 물망에 올랐던 볼프강 쇼이블레(Wolfgang Schäuble)는 동독 기민연이 블록정당이였다는 사실이 반드시 단점만은 아니며, 과거 블록정당으로서 동독사회를 구성해 가는 데 이바지한 사회세력의 하나였다는 점으로 인해 통일을 추진하는 데 오히려 더 유용할 수 있다고 주장한 바 있다. Ute Schmidt, “Transformation einer Volkspartei – Die CDU im Prozeß der deutschen Vereinigung,” Oskar Niedermayer & Richard Stöss(eds.), *Parteien und Wähler im Umbruch. Parteiensystem und Wählerverhalten in der ehemaligen DDR und den neuen Bundesländern* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994), p. 40-1.

<표 2> 1990년 3월 18일 동독 인민의회 선거결과(투표참여율: 93.4%)

선거연립	정당·정치/사회단체	득표율(%)		의원수	
독일을 위한 연맹 (Allianz für Deutschland)	기독민주연합(CDU)	40.8	48.0	163	192
	독일사회연합(DSU)	6.3		25	
	민주적 혁파(DA)	0.9		4	
사회민주당(SPD)		21.9		88	
민주사회당(PDS)		16.4		66	
자유민주/자유 동맹 (BFD/Liberalen)	독일 포럼당(DFP)	5.3		21	
	자유민주당(LDP)				
	자유민주당(FDP)				
동맹 90(Bündnis 90)		2.9		12	
독일민주농민당(DBD)		2.2		9	
녹색당/독립여성연합 (Grünen/UF)	녹색당(Grüne Partei)	2.0		8	
	독립여성연합(UF)				
독일민주여성동맹(DFD)		0.2		1	
기타		1.1		3	
합		100.0		400	

출처: Zwahr, *op. cit.*, pp. 157-8.

IV. 독일 통일과 노동조합의 대응

1. 동독 노동자와 노동조합의 대응

동독의 변혁과 변동은 노동자들에 의해 이루어진 것도 아니며, 노동자들 내에서도 거의 이루어지지 않았다. 그 이유는 노조가 노동사회적 통합과 정치적 중앙집중구조에서 ‘전달띠(Transmissionsriemen)’ 역할에 얽매어 있었다는 것이다. 그러한 가운데에도 움직임이 있었다면, “독립노조 이니셔티브(Initiative für unabhängige Gewerkschaften: IUG)”가 유일한 것이었다. 비록 그 파장은 크지 않았지만, IUG는 노동자들에 의한 유일한 사회주의 개혁그룹으로서 독립적인 노조를 조직하여 노동자 대

변구조를 급진적으로 개혁코자 한 그룹이었다.

한편 국가와 사회 체제의 변혁을 목적으로 하지는 않았으나, 노조내의 개혁을 주장한 그룹으로 인민공사(VEB)의 ‘개혁(Reform)그룹’과 노조학교(Gewerkschaftsschule) 학생그룹이 있었다.

1) 독립노조 이니셔티브(IUG: Initiative für unabhängige Gewerkschaften)³⁰⁾

IUG는 당시 인텔리 및 중간계층 중심의 현실사회주의 개혁운동에 반대하고 공장내 토대운동을 중시한 유일한 노동자 개혁운동이었다. IUG는 자본주의와 관료독재를 극복한 새로운 대안의 창출을 위해 노력하는 가운데 위로부터의 개혁을 반대하고 아래로부터의 개혁의 필요성을 강조하여, 공장내에서 통일사회당을 축출하는 운동과 통일사회당의 전달띠인 FDGB를 대신하는 강력한 독립노조의 건설을 목표로 했다.

1989년 11월 15일 ‘연락사무소(Kontaktbüro)’를 연 것이 IUG 조직 활동의 시작이다. 이후 IUG는 1990년 11월 조합비 납부 거부운동을 실현시켰고, 12월 20일에는 새 노조의 건설을 공식 결정하였다. 그 결과 1990년 1월초에 170개 기업에서 2만 명 가량의 노동자들이 IUG에 가입하고, 베를린을 중심으로 7개의 공장에서 ‘독립 토대그룹(Unabhängige Basisgruppe)’이 결성되는 성과가 있었다.

그러나 IUG의 활동이 대중운동으로 승화되지는 못하여 1990년 2월 3일 대회는 애초의 계획과 달리 ‘독립노조’ 결성대회로 이어지지 못했다. 이는 당시 대중시위를 주도하던 인텔리중심의 저항운동단체들이 ‘단일통합노

30) 동독 변동기의 대안적 노동운동에 관한 자세한 내용과 자료에 대해서는 Leonore Ansorg & Renate Hürtgen, “Aber jetzt gibt es Initiative Leute und die mußte man eigentlich alle an einen Tisch bringen: Die ‘Initiative für unabhängige Gewerkschaften’ (IUG) 1989 bis 1990, Darstellung und Dokumente,” Berliner Arbeitshefte und Berichte zur Sozialwissenschaftlichen Forschung, Vol. 73 (Freie Universität Berlin: Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche Forschung, 1992)와 Pirker et al., *op. cit.*, pp. 43-4 참조.

조(Einheitsgewerkschaft)’를 절대시하는 입장에서 ‘독립노조 이니셔티브(IUG)’운동을 반대했음에 일차적으로 영향받은 결과였다. 그러나 다른 한편으로는 IUG에 대한 FDGB의 통합 시도가 가시화되고 시간이 경과함에 따라 IUG 내에서도 독립노조의 건설보다 직업적 이해대변을 우선시하는 그룹들이 성장함에도 불구하고 내부 의견 통일이 이루어지지 못한 데에도 원인이 있었다. 결국 통일로 가는 급행열차의 기적 속에 이들의 소리도 묻혀버리고 만 것이다.

이후 IUG는 1990년 11월 4일 알렉산더 광장 시위 1주년 기념일을 기해, ‘비판적 노조활동 그룹(Kritische Gewerkschaftsarbeit: KG)’으로 개명하여 현재 서독의 비판적 노조원그룹과 함께 활동하고 있다.

2) 개혁(Reform) 그룹³¹⁾

‘개혁 그룹’은 1989년 12월 10일 인민공사(VEB) 종업원들에 의해 조직된 독립기업노조를 말한다. 이 그룹은 기업노조의 독자성, 관료적 통제 의 폐지, 기업내 노조의 공동결정권, 여행제한의 폐지 및 경제적 결핍의 극복을 주장하였다.

‘개혁 그룹’의 구체적 활동은 FDGB 기관지인 ‘트리뷴(Tribüne)’에 비판적 글을 게재하거나 노련지도부에 대한 비판을 공개적으로 행하는 것이었다. 그룹 활동가들은 노련 지도부와 기업노조지도부에 대한 신임문제를 제기하여 상당한 성공을 거두기도 하였다. 그러나 IUG와 달리 노련내 개혁에 머물렀다는 한계가 있었다.

3) 노조학교(Gewerkschaftsschule) 학생그룹³²⁾

노조학교 학생그룹도 ‘개혁 그룹’과 마찬가지로 노련의 개혁을 주장했다. 대표적인 활동으로는 1989년 12월 6일 노련중앙지도부에 반대해 수백명의 학생들이 시위를 벌인 것이다. 당시 이 그룹의 주장은 노련 중앙지도부

31) Ibid. 참조.

32) Ibid. 참조.

의 전원 사퇴, 임시지도부의 재구성, 토대조합원 입지의 강화, 노조 간부의 부정부패 색출, 단일 통합노조 유지, 노조의 ‘원탁회의’ 참여였다.

1989년 11월 베를린 장벽이 무너지고 변혁의 기운이 무르익었던 당시에는 베를린의 기업노조지도부와 지역노조지도부 모임도 이 주장에 찬성하여 지지하기도 했다. 그러나 이들의 활동도 다른 시민사회단체들처럼 변혁과 통일의 기운이 더욱 거세어지자 통일운동에 흡수되어가면서 일회적 흐름으로 막을 내렸다.

4) 동독자유노련(FDGB)의 대응³³⁾

상술한 바와 같이 1989년 3월부터 인민공사의 비판적 사업장들을 중심으로 조합원들의 비판과 이탈이 생겨나고 있었음에도 FDGB는 이를 경시했다. 그렇지만 비판적 활동이 동독노조에 미친 영향이 결코 적지만은 않아 1989년 9월말에 FDGB 위원장 티쉬(Harry Tisch)는 중앙지도위에서 당에 대한 노조의 독자역할을 주장하고 경제계획을 비판하기 시작했다. 그후 노조 내 개혁의 물꼬가 트이면서 1989년 10월초 FDGB는 정치국 노선과의 단절을 선언하기도 했다.

그러나 동독노조의 이러한 대응도 같은 달 18일 호네커 서기장이 퇴진하는 등 통일사회당의 몰락이 기정사실화된 후에 나타난 것에 불과했으며, 변혁과 통일의 정국에 대한 노동자 조직의 주체적 참여는 이루어지지 못했다. 티쉬 위원장 또한 10월 28일 인민공사노조 위원장의 신임문제 제기로 사퇴해야만 했으며, 당시 금속노조위원장과 함께 공금횡령죄로 구속되는 등 기존 정권의 특권과 밀착된 노조지도부의 문제도 심각하게 남아 있었다. 결국 킴멜(Annelis Kimmel) 신임 FDGB위원장은 노조재정 공개와 산별노조 강화를 강조하며 당직을 겸임한 노조지도자들의 당직 사임을 권고했으며, 실제 사임하지 않은 많은 지도자들이 노조직을 사퇴해야만

33) *Ibid.*; Joachim Genosko, “Die Gewerkschaften im Übergang vom real existierenden Sozialismus zur sozialen Marktwirtschaft: Eine Gewerkschaftstheoretische Analyse,” Gerhard Kleinhenz(ed.), *Sozialpolitik im vereinten Deutschland I* (Berlin: Dunckler & Humblot, 1991) 참조.

했다. 그러나 김멜 위원장 또한 1989년 12월 9일 노조학교 학생들의 시위로 사퇴했는데, 그는 사퇴의 변을 통해 FDGB 지도부가 지금까지 당의 정책을 무비관적으로 추종하고 특권과 관직을 남용하고 부정으로 얼룩졌음을 시인했다.

김멜 위원장의 사퇴는 동독노조의 변화에 중대한 계기를 마련했다. 1990년 1월31일-2월1일에 임시 전국대회 때까지 지도부 전원이 사퇴하고 33인의 ‘임시대회 준비위원회’ 체제로 전환된 것이다.

‘임시대회 준비위원회’의 주요 목표와 활동 구상은 다음과 같다.

주요 목표

- 1) 강력하고 독립적인 단위노조 건설,
- 2) 상급조직인 노련은 중앙, 구역, 지역 차원에서 기능하는 작은 기구로서 노련과 단위노조의 협력을 원활히 하도록 개혁,
- 3) 노동조합법상 노동투쟁권을 비롯한 노동조합의 권리 보호.

활동 구상

- 1) 준비위 강령작업에 주요 활동그룹과 비판 그룹들을 통합,
- 2) 퇴직 간부의 사회적 보장을 보증하는 선에서 노련을 위와 같은 상급조직으로 구성,
- 3) 스캔들의 도덕적 극복과 개인적 처벌을 통해 노조 기구의 명예를 세우고 부담을 덜어줌,
- 4) 사업장과 사회에서 기존 노조활동을 법적으로 보장: 직장평의회가 도입되면 경쟁조직으로서 정치투쟁을 할 수 있도록 수용.

그러나 이러한 목표와 활동구상이 현실화되기도 전에 독일 통일은 기정사실화되었고 동독 노조도 서독 노조로 흡수 통합되기로 결정되었다. 변혁기 정국에서 뒤늦게 출발한 노동자와 노조의 대응들이 급속한 통일의 바람에 휩쓸려 간 것이다.

2. 독일 통일과 서독 노조의 대응

서독 노조도 통일 정책 자체에 대해서는 기본적으로 무관심했다. 경제 사회 통합 등 통일 정책에 서독 노조는 참여하지 않았음에도 노동계와 관련된 모든 정책은 직접 적용되었고 독일노련(DGB)은 이를 수용했다. 산별노조들도 동독의 노조는 동독 통일사회당의 대중조직으로서 독립적인 노동자 이해대변조직이 아니라는 입장에 의견을 같이하여 동독 노조들이 서독 노조의 체계로 통합되는 것을 기정사실로 인정한 반면,³⁴⁾ 동독 노조 내 비판 그룹에 대해서는 인정하지 않았다.

동서독 노조간 대화는 1989년 9월 11일 당시 FDGB위원장 티쉬가 DGB의 초청으로 서독을 방문한 이후 비로소 시작되었다. DGB는 티쉬 위원장이 사퇴, 구속된 후 비개입 원칙으로 돌아서기도 했으나, 1990년 1월31일-2월1일 FDGB 임시전국대회 이후 다시 개입정책으로 전환하여 노조통합정책을 본격화하기 시작했다.

DGB와 서독 산별노조의 동독 노조에 대한 1단계 정책은 ‘동독노조간부들의 교육(능력향상)’이었으며, 대표적인 선두주자는 금속노조와 화학·제지·케라믹 노조였다. 1989년 12월 서독 금속노조와 동독 금속노조는 기업간 파트너관계와 서독 금속노조의 시설 이용 및 전문가 교환을 통한 동독 노조간부의 교육을 내용으로 하는 ‘긴급프로그램(Sofortprogramm)’에 합의했으며, 같은 때 서독 화학·제지·케라믹 노조도 동독 화학·유리·케라믹 노조는 한 발 앞서 통합의 수순 밟기에 들어갔다. 이후 동서독 노조간 통합은 단위노조별로 통합의 시기와 방법에 있어 다소 차이가 있기는 했으나, 기본적으로 흡수 방식의 국가통합처럼 동독노조가 해체된 후 동독지역 노동자들이 서독노조로 개별 가입하는 흡수 방식으로 진행되었다.

34) Klaus Armingeon, “Gewerkschaftliche Politik im Prozeß der deutschen Vereinigung,” Ulrike Liebert & Wolfgang Merkel (eds.), *Die Politik zur deutschen Einheit: Probleme -Strategien -Kontroversen* (Opladen: Leske + Budrich, 1991), p. 285.

3. 통일 이후 사회경제적 통합의 지연과 노동조합 정책의 소극성

통합이후 DGB는 동독지역 노동자들의 생활보장을 위해 임금정책에 중점을 두었다. 노련 내에서는 ‘신속한 임금동일화안’과 ‘경제적 가능성과 효율성’의 관점에 선 ‘단계적 임금동일화안’의 논쟁이 일었다. 그에 따라 실제 1991년 상반기에 노조의 찬성으로 체결된 각종 단체협약은 ‘단계적 임금동일화안’에 합의하였지만, 그 시기는 대개 1994년말까지로 한정하는 것으로 절충되었다.³⁵⁾

그러나 이후 체결된 단협을 통해 지속적으로 지연됨으로써, 임금 동일화 속도는 동독지역 노동자들에게 결코 만족스럽지 못한 결과로 나타났다. 생활환경과 물가수준의 급속한 상승에도 불구하고 동독 노동자들의 단협 임금 수준은 대개의 경우 1996년 말경에 와서야 서독 수준과 평등하게 되었다. 특히 건설 부문과 은행업에서는 1997년 4월 이후에야 평등화되었으며, 공공부문 노동자들의 경우에는 더욱 늦어 아직도 서독 수준의 85%이하의 임금을 받는 것으로 나타났다.³⁶⁾ 그것은 통일독일의 동독지역 발전정책이 일정기간 노동비용을 낮은 수준으로 유지하는 가운데 자본투자를 촉진하는 형태로 전개되었다는 사실에 주로 기인한다.

실질 임금을 살펴보면 상황은 더욱 열악하다. 1999년 서독 대비 동독의 실질 임금수준 비율은 수공업 부문에서 최저치인 68.3%였고, 최고치를 보인 소상업 부문에서조차 81.0%에 불과했다(광공업 생산직 71.8%, 광공업 사무직 74.4%, 대상업 72.0%, 신용 보험 75.8%, <표 3> 참조). 사민당이 재집권한 연도인 2002년에도 전체적으로 다소 줄어들기는 했지만, 수공업 부문은 여전히 열악하여 67.9%에 머물렀으며, 최고치인 소상업 부문은 79.4%에 머물러 오히려 1999년보다 격차가 벌어지는 현상마저 보였다(광공업 생산직 70.3%, 광공업 사무직 74.2%, 대상업 68.1%, 신용 보험 74.2%). 그 이유는 명확히 밝혀지지는 않았지만, 단

35) 남구현·황기돈, 『독일통일 이후 구동독지역 사회변화와 노동조합』 (서울: 현장에서 미래를, 2000), pp. 48-9.

36) 공공부문 노동자들의 경우는 1997년 9월 1일자부터 현재 84%에서 85%로 올릴 것을 단협으로 결정하였다. “WSI-Tarifinformationen,” [http:// www.wsi-hessen.dgb.de/dgbbvv/wsi-ta/ford-abs.htm](http://www.wsi-hessen.dgb.de/dgbbvv/wsi-ta/ford-abs.htm)(검색일: 2000년 5월 7일) 참조.

협이 제대로 지켜지지 않았기 때문이기도 하나(동독 기업들이 사용자단체에서 탈퇴하는 경우가 계속 생겨남), 동독 출신자들이 동종 산업에 종사하더라도 임금수준이 낮은 업무에 종사하기 때문이기도 하다. 그럼에도 노력은 이러한 동서독인들간 직업과 업무구조상의 문제점을 해결하려는 노력을 게을리 해왔다. 특히 사민당 집권 이후에는 일정한 양보 교섭의 행태도 한 몫 했다고 추측할 수 있다.

<표 3> 동서독 실질임금수준 비교(DM: 월평균 임금)

업종		1997		1999		2002**	
		서독	동독	서독	동독	서독	동독
광공업	생산직*	26.74	19.32	27.99	20.09	15.17	10.66
	사무직	6,455	4,770	6,772	5,040	3,716	2,759
수공업*		23.63	16.28	24.26	16.57	12.96	8.80
대사업		4,854	3,491	5,110	3,681	3,019	2,055
소사업		3,900	3,089	4,019	3,254	2,285	1,815
신용 보험		4,775	3,581	5,044	3,825	2,876	2,135

* 시간당 임금

** EURO

출처: Statistisches Bundesamt(<http://www.destatis.de>)

실업문제도 독일은 과연 통일되었는가라는 의문을 제기하게 한다. 통일 독일에서의 동·서독간 사회경제적 차이는 이탈리아 남북부에 비교될 수 있을 정도로 심각하다. <표 4>에 보이듯이 통일 직후인 1991년 10.3%였던 구동독의 실업률은 1998년 19.5%로 거의 배가되었다. 서독 지역의 실업률 또한 일정하게 상승하였음에도 1998년 동독지역의 실업률은 서독 지역에 비해 근 두 배에 가까웠으며(1.86배), 1999년 12월에는 2.36배에 이르렀다(전체 11.5%, 동독지역 19.1%, 서독지역 8.1%)³⁷⁾

37) Statistisches Bundesamt, <http://www.statistik-bund.de/indicators/d/arb210ad.htm>; [arb220ad.htm](http://www.statistik-bund.de/indicators/d/arb220ad.htm); [arb230ad.htm](http://www.statistik-bund.de/indicators/d/arb230ad.htm)(검색일: 2000년 10월 8일). 이 차이는 사민당이 집권한 후에도 일정기간이 지나고 나서야 감소하기 시작하여 2002년 12월 31일에 2.20배를 기록했다(전체 10.1%, 구동독지역 17.9%, 구서독지역 8.1%). Statistisches Bundesamt, <http://www.destatis.de/indicators/d/arb210ad.htm>; [arb220ad.htm](http://www.destatis.de/indicators/d/arb220ad.htm); [arb230ad.htm](http://www.destatis.de/indicators/d/arb230ad.htm)

<표 4> 동서독 실업률 비교 (연평균, %)

	1991	1993	1996	1998	2002*
구동독지역	10.3	15.8	16.7	19.5	17.9
구서독지역	6.3	8.2	10.1	10.5	8.1
전국	7.3	10.5	11.5	12.3	10.1

* 2002년: 12월 31일 기준

출처: Statistisches Bundesamt(<http://www.statistik-bund.de>)

통일후 사회경제 통합의 지연은 물론 국가 정책과 경제적 요인 등이 복합적으로 작용한 결과이다. 그러나 노동자들의 이해관계를 대변하는 노동조합의 활동이 대단히 소극적이었다는 것도 중요한 한 가지 요인이 될 수 있다. 상이한 체제를 통합시키는 통일 과정에서 나타나는 문제들을 노동의 입장에서 해결하기 위해 통합 독일노조는 여러 부문에 걸쳐 자신들의 입장이 관철되도록 적극적으로 노력했어야만 했다. 예를 들어 동독지역 산업 해체에 대한 대안적 구조조정정책과 지역발전정책, 대량실업문제 해결을 위한 고용안정정책, 실질적인 생활향상을 위한 적절한 소득정책과 사회보장정책 등이 필요했으며, 동독주민들은 통합노조에게 이러한 정책들의 적극적인 요구 혹은 추진을 원했다. 하지만 이러한 정책분야에서의 활동과 성과는 임금정책에서보다 훨씬 미흡한 것으로 나타났다.³⁸⁾

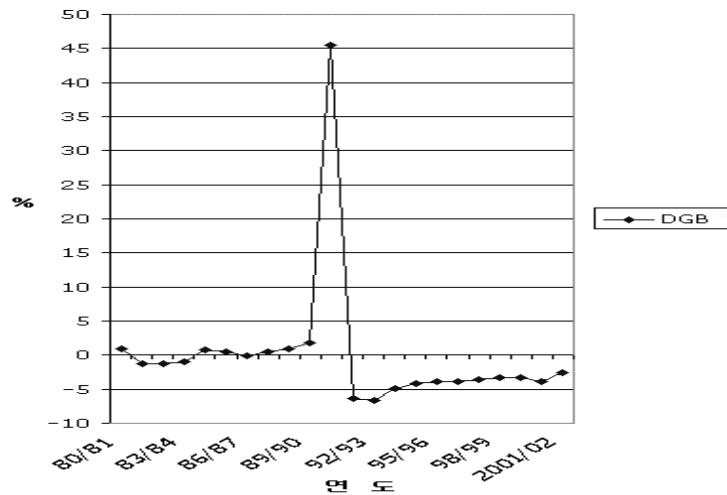
통합 노조의 이러한 활동상의 소극성은 노조의 조직률 추이에 직접 반영되고 있다. 통일 이후 4백여만 명의 새로운 조직원을 맞은 DGB는 1994년까지 불과 3년 사이에 약 2백만 명의 조합원을 상실하여 최대의 조합원 감소를 겪었는데(<그림 1> 참조), 이중 약 1백 70만 명(동독 지역 기존 조합원의 약 40%)이 동독지역 조합원들이었다(<표 5> 참조). 그 결과 DGB의 조직률은 3년만에 통일이전 수준으로 후퇴했을 뿐 아니라 이후에도 계속 하락세를 보이고 있으며, 특히 동독지역의 경우는 통일 직후 60.2%까지 올라갔던 조직률이 1994년 12월 31일 현재 43.1%로 17%의 감소를 나타냈다. 이러한 독일노조의 조직률 감소는 동독지역의 급격한 경제변화에도 기인하지만, 임금

ad.htm(검색일: 2003년 8월 25일).

38) 남구현·황기돈, 위의 책, pp. 52-3.

과 실업문제 등 통합 독일노조의 정책과 활동에 대한 동독노동자들의 기대가 상실되었음에 기인하기도 하는 것이다.

<그림 1> 독일노련(DGB) 조합원 증감추이(% , 1980-2002)



출처: European Industrial Relations Observatory On-line

<표 5> 독일노련(DGB) 조직율과 감소 추이

(%, 1992-1997년간 괄호 안*은 전년도 조합원 대비 감소 비율)

연도	구서독	구동독	통일독일
1988	32.1	-	-
1991	29.3	60.2	35.7
1992	28.9(-0.2)	56.5(-18.4)	34.0(-6.7)
1993	28.5(-3.2)	50.1(-14.3)	32.4(-6.6)
1994	28.6(-2.8)	43.1(-10.9)	31.2(-5.1)
1997*	26.5(-2.4)	28.8(-7.8)	27.0(-3.9)
2000**	-	-	22.0

출처: 1988-1994: Michael Kittner(ed.), *Gewerkschaftsjahrbuch 1989-1995* (Köln: Bund-Verlag, 1995);

*1997년도와 감소비율: *European Industrial Relations Observatory On-line*.

**2000: Hans Böckler Stiftung, *Datenkarte 2002*.

V. 요약과 결론

동독 사회에서는 분단 상황이라는 특수한 조건에 기인하기도 하나 더 본질적으로는 노동사회적 통합으로 인해 저항세력의 형성이 상대적으로 늦었다. 그러나 경제성장을 통한 물질적 보상과 평등 이념을 통한 이데올로기적 동의라는 노동사회의 기초가 무너져 감으로써, 동독 사회에서도 저항운동이 형성되기 시작했으며, 동구권 변동이라는 외적 조건의 영향에 힘입어 이 저항운동은 정치 세력화했다.

그러나 급작스런 통일의 진행과는 달리 이 저항운동단체들의 대부분은 통일을 위해서가 아니라 사회주의내 개혁과 민주화를 목적으로 설립된 조직들이었다. 이와 같이 민주화와 개혁을 요구했던 저항운동단체들은 동구권 변동기에서 대중시위를 주도하며 통일사회당 정권을 붕괴시키는 데 결정적 역할을 했다. 그러나 다른 한편으로 이 운동체들은 기본적으로 시민적 자유권의 획득을 주요 목표로 하는 인텔리 중심의 저항운동단체로서, 동독의 노동자대중에 뿌리박지 못했다. 따라서 시위대중들의 사회주의 개혁 요구를 담아내는 대안 창출과 서독의 사회적 시장경제에 대한 사회주의적 전망 제시에 실패함으로써, 선거와 통일을 앞두고 자체 세력마저 분열해 가는 것을 피하지 못했다.

동독 노조들은 노동자대변의 일원적 조직이었지만 역시 노동사회적 통합과 전달체로서의 한계로 인해 통일과정에서 주목할 만한 역할을 하지 못했다. 물론 당시 저항운동체들이 노동자조직의 인텔리 중심적 성격으로 노동자조직과 쉽게 결합할 수 없었다는 점도 지적된다. 그에 따라 상대적으로 IUG가 정치사회적 운동조직으로 발전할 가능성을 보이기는 했지만, 대부분 노조의 민주화 개혁 이슈에 한정되었으며, FDGB도 조직내 개혁 압력에 떠밀려 수동적으로 움직이는 데 머물렀다. 통일과 관련해서는 서독 노조들도 마찬가지였다. 서독 노조들은 통일 자체에 그다지 관심이 없었으며, 급박한 통일의 과정 속에서는 동독 노조의 흡수정책에 몰두하였던 것이다.

반면 서독 정당들의 강력한 지원을 받은 동독의 정당들, 특히 기민연을 중심으로 한 과거 블록정당들은 통일사회당이 붕괴한 후 사회안전망과 경

제발전에 따른 소득향상을 원하는 대중의 정서를 통일이슈로 묶어내어 권력의 공백기를 선거전으로 몰아가는 데 성공하였다. 그 결과는 기민당 당수인 콜(Helmut Kohl)과 식민지화(colonization)라는 두 단어를 결합하여 흡수통일을 회화적으로 비판한 ‘콜-로니제이션(Kohlronization)’이라는 신조어에서도 드러나듯이 흡수통일의 정치적 과정이 완성되는 것이었다. 이러한 통일과정과 동독 정치·사회단체들의 무력함은 또한 통일 이후 사회경제적 통합에 있어서도 영향력 행사를 하지 못하는 현상으로 귀결되었다. 특히 통일노조는 제반 사회정책과 산업정책뿐만 아니라 임금정책에서도 흡족할만한 성과를 거두지 못하여 조직률의 급격한 감소를 초래해왔다.

이와 같이 동독의 정치·사회단체들은 동독내의 개혁에 실패하고 통일과정과 통일후에도 일정한 영향력을 유지하는 데 실패함으로써 동독주민들의 독자적 정치역량을 형성하지 못했다. 이는 통일독일의 통합정책이 조속히 긍정적인 방향으로 실시될 때에는 통일후유증을 단기간에 해소하는데 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다. 예전 동·서독과 같은 분단국가인 남·북한의 입장에서 볼 때, 통일 과정이나 통일후의 정책들은 매우 통합적이었고 긍정적이라 평가할 수 있다. 서독에 의한 흡수통일이라고 하나 서독은 엄청난 통일비용을 스스로 떠안으면서 동독을 받아들여, 비록 지연되기는 했지만 지역차이의 해소에도 진전을 보여 왔기 때문이다.

그러나 동독지역 주민들의 입장에서 볼 때 문제는 사뭇 달라진다. 흡수통일로 가는 과정에서 나타났던 서독과 기민연 중심의 통일과정은 통합정책이 지연되거나 배제적 정책이 실시될 때 새로운 지역적 균열로 연결될 가능성이 있다는 것이다. 실제 통일 이후 동독지역 주민들 내에 ‘2등 국민’ 감정이 생겨난 사실과, 민사당(PDS)이 지역주의적 주장을 펴면서 동독지역 주민들의 표를 획득해 온 사실이 그것을 증명하고 있다. 사회적 형평을 중시하는 적녹연정의 집권 후에도 동독지역의 사회경제적 상황이 눈에 띄게 달라지지 않았음을 볼 때, 지역 격차의 해소가 쉽지 않은 것을 알 수 있다. 그러나 ‘통일후의 사회경제적 통합정책’이 지역간 형평을 이루지 못한 채 세월이 흐르면 흐를수록, 동독지역 주민들의 박탈감도 더욱 굳어져 사회적으로 표출될 가능성이 커갈 것이다.

참고 문헌

- 남구현·황기돈, 『독일통일 이후 구 동독지역 사회변화와 노동조합』, 서울: 현장에
서 미래를, 2000.
- 정병기, “현실사회주의 붕괴와 통일 이후의 구동독: 개혁과 통일의 갈등,” 『이론』,
통권 17호, (1997).
- 푸쉬라, 베르너, “노동조합과 독일통일,” 『노동문제논집』, 제9권, (1991).
- Ansorg, Leonore & Renate Hürtgen, “Aber jetzt gibt es Initiative Leute
und die mußte man eigentlich alle an einen Tisch bringen: Die
‘Initiative für unabhängige Gewerkschaften’ (IUG) 1989 bis 1990,
Darstellung und Dokumente,” Berliner Arbeitshefte und Berichte
zur Sozialwissenschaftlichen Forschung, Vol. 73, (Freie
Universität Berlin: Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche
Forschung), 1992.
- Armingeon, Klaus, “Gewerkschaftliche Politik im Prozeß der deutschen
Vereinigung,” Ulrike Liebert & Wolfgang Merkel(eds.), *Die
Politik zur deutschen Einheit: Probleme-Strategien-Kontroversen*,
(Opladen: Leske + Budrich), 1991.
- European Industrial Relations Observatory On-line*, [http://www.
eiro.eurofound.eu.int/1998/03/Feature/DE9803153F.html](http://www.eiro.eurofound.eu.int/1998/03/Feature/DE9803153F.html)(검색일: 2003년 8월
25일).
- European Industrial Relations Observatory On-line*, [http://www.eiro.
eurofound.eu.int/2003/02/InBrief/DE0302201N.html](http://www.eiro.eurofound.eu.int/2003/02/InBrief/DE0302201N.html)(검색일: 2003년 8월 25일).
- Feist, Ursula, “Zur politischen Akkulturation der vereinten Deutschen.
Eine Analyse aus Anlaß der ersten gesamtdeutschen
Bundestagswahl,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11-12
(1991).
- Genosko, Joachim, “Die Gewerkschaften im Übergang vom real
existierenden Sozialismus zur sozialen Marktwirtschaft: Eine
Gewerkschaftstheoretische Analyse,” Gerhard Kleinhenz(ed.),
Sozialpolitik im vereinten Deutschland I, (Berlin: Duncker &
Humblot), 1991.
- Gill, Ulrich, *Der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB): Theorie -*

- Geschichte - Organisation - Funktion - Kritik*, (Opladen: Westdeutscher Verlag), 1989.
- Gohl, Dietmar, *Deutsche Demokratische Republik. Eine aktuelle Landeskunde*, (Frankfurt/M: Fischer), 1986.
- Greiffenhagen, Martin & Sylvia, "Die ehemalige DDR als das 'deutschere' Deutschland?," Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg(ed.), *Die neuen Bundesländer*, (Stuttgart et al.: W. Kohlhammer), 1994.
- Hans Böckler Stiftung, *Datenkarte 2002*, http://www.boeckler.de/pdf/pub_datenkarte_2002_land_und_eu.pdf(검색일: 2003년 8월 25일).
- Kittner, Michael(ed.), *Gewerkschaftsjahrbuch 1989-1995*, (Köln: Bund-Verlag), 1995.
- Kolinsky, Eva, "Concepts of Party Democracy in the East," Stephen Padgett(ed.), *Parties and Party Systems in the New Germany*, (Aldershot, et al.: Dartmouth), 1993.
- Mayer, Karl Ulrich & Martin Diewald, "Kollektiv und Eigensinn: Die Geschichte der DDR und die Lebensverläufe ihrer Bürger," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46 (1996).
- Musiolek, Berndt & Carola Wuttke(ed.), *Parteien und Politische Bewegungen im letzten Jahr der DDR (Oktober 1989 bis April 1990)*, mit einer Einleitung von Ralf Rytlewski, (Berlin: BasisDruck Verlagsgesellschaft mbH), 1991.
- Pirker, Theo, Hans-Hermann Hertle, Jürgen Kädtler and Rainer Weinert, *FDGB - Wende zum Ende: Auf dem Weg zu unabhängigen Gewerkschaften?*, (Köln: Bund-Verlag), 1990.
- Reich, Jens, "Warum ist die DDR untergegangen? Legenden und sich selbst erfüllende Prophezeiungen," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46 (1996).
- Rucht, Dieter, "German Unification, Democratization and the Role of Social Movement: A Missed Opportunity?," Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion-Papers FS III 95-103 (1995).
- Schmidt, Ute, "Transformation einer Volkspartei - Die CDU im Prozeß

- der deutschen Vereinigung,” Oskar Niedermayer & Richard Stöss(eds.), *Parteien und Wähler im Umbruch Parteiensystem und Wählerverhalten in der ehemaligen DDR und den neuen Bundesländern*, (Opladen: Westdeutscher Verlag), 1994.
- Solga, Heike, “Klassenlagen und soziale Ungleichheit in der DDR,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46 (1996).
- Sørensen, Aage, “Clouding Essay: Class, Status and Power,” David B. Grusky(ed.), *Social Stratification. Class, Race and Gender in Sociological Perspective*, (Boulder, et al.: Westview Press), 1994.
- Statistisches Bundesamt(<http://www.statistik-bund.de>), <http://www.statistik-bund.de/indicators/d/arb210ad.htm>; [arb220ad.htm](http://www.statistik-bund.de/indicators/d/arb220ad.htm); [arb 230ad.htm](http://www.statistik-bund.de/indicators/d/arb230ad.htm) (검색일: 2000년 10월 8일).
- Statistisches Bundesamt(<http://www.statistik-bund.de>), <http://www.statistik-bund.de/indicators/d/arb210ad.htm>; [arb220ad.htm](http://www.statistik-bund.de/indicators/d/arb220ad.htm); [arb230 ad.htm](http://www.statistik-bund.de/indicators/d/arb230ad.htm)(검색일: 2003년 8월 25일).
- Statistisches Bundesamt(<http://www.destatis.de>), [http://www.destatis.de/basis/d/logh/ loghtab1.htm](http://www.destatis.de/basis/d/logh/loghtab1.htm); [loghtab2.htm](http://www.destatis.de/basis/d/logh/loghtab2.htm); [loghtab3.htm](http://www.destatis.de/basis/d/logh/loghtab3.htm); [loghtab4.htm](http://www.destatis.de/basis/d/logh/loghtab4.htm); [loghtab5.htm](http://www.destatis.de/basis/d/logh/loghtab5.htm); [loghtab6.htm](http://www.destatis.de/basis/d/logh/loghtab6.htm); [loghtab15.htm](http://www.destatis.de/basis/d/logh/loghtab15.htm); [loghtab15.htm](http://www.destatis.de/basis/d/logh/loghtab15.htm)(검색일: 2003년 8월 25일).
- “WSI-Tarfinformationen,”[http://www.hessen.dgb.de/dgbbvv/ wsi-ta/ford-abs.htm](http://www.hessen.dgb.de/dgbbvv/wsi-ta/ford-abs.htm) (검색일: 2000년 5월 7일).
- Zwahr, Hartmut, *Ende einer Selbstzerstörung: Leipzig und die Revolution in der DDR*, (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht), 1993.

클린턴 행정부의 대북정책 재평가와 북·미 협력조건의 모색

임 을 출 (한겨레신문 기자/경남대 극동문제연구소 연구위원)

◆ 논 문 요 약 ◆

이 논문은 클린턴 행정부의 대북정책 결정과 집행과정, 북한과의 협력과 갈등, 그리고 여기서 도출된 시사점 혹은 교훈들을 바탕으로 지속가능한 양자 사이의 협력조건 모색에 필요한 상상력과 원칙 및 개념들을 제시하는 데 목적이 있다. 여기서는 국가들 사이의 동태적이고 실천적인 상호작용을 통해 성립되는 협력적 관행, 사회적 변수들을 중요시하는 퍼트남(Robert Putnam)의 양면게임적 시각을 중심으로 협력조건을 모색한다. 양자간의 지속가능한 협력을 위해서는 미-북 각자의 국내외적 조건 충족이 요구되지만 이 논문에서는 미국을 사실상 양자 협력의 지속여부를 결정하는 핵심 주체로 간주하고, 미국 측의 선도적 조건 형성의 중요성과 필요성을 강조했다.

클린턴 집권 시기의 대북정책 사례는 강압외교의 한계를 경험적으로 보여주면서, 군사나 제재보다는 적절한 보상이나 양보와 맞교환되는 포괄적으로 합의하되 단계적으로 실행하는 방식의 상호주의 외교전략이 북한을 설득하고 변화시키는 데 유용함을 입증하고 있다. 문제는 이런 상호주의 전략의 성공여부가 의회와 여론의 지지 등 국내정치적으로 수용되고, 얼마나 일관성있게 지속되느냐에 달려있다는 점이다. 필자는 미-북 협력 조건들로 국내정치 차원에서의 ▶강한 리더쉽과 신사고의 존재 ▶국내외 비준기반의 확대를, 그리고 대북 정책 차원에서 ▶포괄적 대북 접근 전략의 채택: 상호위협 감소 ▶현실 정합적인 제도와 규범의 수립: 강제성과 인센티브의 배합 등을 제시하고자 한다.

I. 서론

클린턴 행정부의 외교정책을 국내정치적 맥락을 벗어나 설명하고 분석하는 것은 무의미해 보인다. 특히 대북정책은 국제정치적으로 미국 국익에 직접적 영향을 미칠 뿐 아니라¹⁾ 국내적으로 대북정책의 목표 달성을 둘러싼 접근방법이나 수단 선택을 둘러싸고 그 어떤 정책보다 내부적인 격

렬한 논쟁과 이해집단 사이의 대결구도를 형성한 정책 대상이었다는 점에서 국내정치적 결정요인이나 변수에 대한 고찰의 필요성은 더욱 증대된다.

물론 그렇다고 국제정치적 변수의 중요성을 폄하하는 것은 아니다. 국내정치적 변수나 요인들의 영향력 정도는 일정 정도 북한을 비롯한 남한, 일본, 중국 등 주변 관련국들로 구성된 국제정치적 행위자들의 대응이나 능력에 의존하기 때문이다. 하지만 현실의 변화는 국내정치 변수의 설명력을 더욱 높여주고 있고, 양자 관계는 밀접하게 연관되어 있어 어쩌면 엄격한 구분은 실익이 없어 보인다.

필자는 미국의 대북정책과 국내정치의 상관성에 주목하면서 클린턴 행정부의 대북정책의 특징과 추진 과정에서의 국내정치적 제약 요인을 설명하며, 미·북 사이 핵·미사일 협상과정에서의 교착과 진전의 인과관계를 규명하고자 한다. 이런 분석 과정을 통해 북한이 미국과의 관계개선을 위해 지속적으로 위기상황을 만들 수 밖에 없었던 이유와 정책적 시사점 등도 발견할 수 있을 것이다. 이는 곧 미-북한 간 지속가능한 협력조건들을 모색하기 위한 기초 작업이기도 하다.

퍼트남(Robert Putnam)의 양면게임 논리를 빌리면 국가 지도자는 다른 나라 대표와의 협상에서 국가이익의 극대화를 위해 노력하는 동시에 그 합의 결과가 국내적으로 수용될 수 있도록 국내 관련 이익집단을 설득할 수 있어야 한다.²⁾ 하지만 클린턴과 행정부는 북한과의 합의를 통해 궁극적으로 국가이익과 직결돼 있는 대량살상무기 위협을 해소할 수 있는 절호의 기회를 포착했음에도 불구하고 국내적 장벽에 부딪쳐 합의를 제대

1) 미국의 대표적인 싱크탱크인 외교협회(CFR)가 펴낸 한반도보고서는 한국에 3만7천명에 이르는 미군을 주둔시키고 있고, 범태평양 나라들과 연간 4천억 달러를 넘는 교역을 하고 있다는 점에서 한반도 안정의 유지는 미 국익과 직접적인 분명한 이해관계를 맺고 있다고 지적하고 있다. Morton I. Abramowitz and James T. Laney, "Managing Change on the Korean Peninsular," *Independent Task Force Report* (Council of Foreign Relations, June, 1998), p. 5.

2) Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 427~460; 퍼트남은 국가이익의 추구를 주요 협상자의 목표 가운데 하나에 불과하다고 주장한다. 즉 국내적 인기의 추구, 국내정책 목표의 추구 등도 목표가 될 수 있는 셈이다. *Ibid.*, p.457.

로 이행하지 못하는 무력함을 보여주었다. 보수 의회를 장악하고 있던 공화당 의원들과 이들 주장에 동조하는 언론³⁾, 그리고 이들과 직간접적으로 협력했던 정부내 일부 정보기관 등 국내 이익집단을 설득하지 못함으로써 정책의 패착을 불러온 것이다. 국내적으로 대북정책 지지기반의 약화는 근본적으로 정책에 대한 신뢰성 문제를 야기시켰고, 북한으로 하여금 순응이나 양보보다는 벼랑끝 전술을 더 사용하게끔 유혹한 부작용을 초래했다. 결국 정책실패의 원인 분석은 국내정치적 맥락에 초점을 맞출 수 밖에 없는 셈이다.

사실 미·북한 사이의 지속가능한(sustainable) 협력 조건들을 보다 적실성있고, 현실정합적인 논리로 만들기 위해서는 보다 정교한 이론적 틀을 동원 할 필요성이 제기된다.⁴⁾ 하지만 이 논문은 클린턴 행정부 집권기간 중 취해진 대북정책 결정과 국내정치의 상호 연관성에 주목하면서, 정책 추진과정에서 도출된 문제점과 시사점 혹은 교훈들을 바탕으로 지속가능한 양자 사이의 협력조건 모색에 필요한 상상력, 기본 원칙을 제시하는데 목적을 두고자 한다.⁵⁾ 따라서 이 논문에서 이론적 논의는 논리 전개에

- 3) 클린턴은 퇴임 후 가진 인터뷰에서 공화당이 민주당보다 훨씬 나은 정치기계(Political Machine)를 갖고 있다고 주장했다. “공화당은 30년 동안 이 기계에 공을 들였고, 마침내 갖게 되었다. 그들(공화당)은 모두를 갖고 있다. 헤리티지 재단 등 싱크탱크를 비롯해 공화당쪽에 심하게 기울어져 있는 신문들, 케이블 방송들을 갖고 있다.” “Clinton: War is not inevitable?” MSNBC (Feb. 11, 2003)
- 4) 일반적으로 국제관계는 협력과 갈등으로 묘사되고 있다. 이는 곧 ‘평화’와 ‘전쟁’을 상징하는 다른 표현들이기도 하다. 따라서 외교정책에서 국제협력의 과정과 원인, 그리고 조건을 탐구하는 국제협력이론이 차지하는 비중은 매우 크다. 국제협력이론과 관련해서는 다음의 서적들을 참고. 모종린, “합리적 선택이론과 외교정책,” 김달중 편저, 『외교정책의 이론과 이해』 (서울: 오름, 1998), 179~207쪽; 김태현·유석진·정진영 편, 『외교와 정치: 세계화시대의 국제협상논리와 전략』 (서울: 오름, 1995); 로이드 켄슨, 김기정 옮김, 『외교정책의 이해』 (서울: 평민사, 1993), 277~291쪽; 김태현, “상호주의와 국제협력,” 『국가전략』 (성남: 세종연구소, 2002년 가을), 5~30쪽; 로버트 엑셀로드·로버트 커헤인, “무정부 상태에서의 협력달성: 전략과 제도,” 김우상 외 편역, 『국제관계론 강의 I』 (서울: 한울 아카데미, 1997); 김호섭, “대외정책의 최신 이론: 신현실주의 및 신자유주의,” 전득주 외, 『대외정책론』 (서울: 박영사, 1998), 167~172쪽; 김학성, 『남북 관계의 제도적 발전: 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2002)

필요한 최소한의 언급에 그칠 것이다.

필자는 국가들 사이의 동태적이고 실천적 상호작용을 통해 성립되는 협력적 관행과 사회적 변수들을 중시하는 퍼트남의 양면게임이론의 기본 시각을 빌려와 북-미 간 지속가능한 협력조건들을 모색한다. 양면게임의 과정에서 행위자의 이익(interest)이나 정체성(identity)이 변화할 수 있음을 시사한 퍼트남 이론은 구성주의의 경험적 연구와 더불어 북-미 관계처럼 적대관계로부터 관계개선을 모색하려는 양국 간의 외교정책 분석과 양국관계의 변화를 이해하는 데 도움을 준다.⁶⁾

퍼트남에 따르면 외교는 국내정치적 이해를 단순히 반영하거나, 국제체제 압력에 대한 소극적인 대응이 아니라 국내정치와 협상대상국을 동시에 상대하는 매우 적극적이고 전략적인 양면게임이다. 즉 정책집행이나 협상의 성공 여부는 자신의 정책을 상대국이 수용할 수 있는지와 동시에 자국 내에서의 여론과 관련 이해집단의 정책수용 여부에 달려있기 때문에 정책결정자들은 이런 양면성을 지닌 외교(Double-Edged Diplomacy)를 잘 활용해야 한다는 것이다.⁷⁾ 따라서 이 논문에서는 대북정책을 수립하고 집행할 때 정책의 지속성과 일정한 성과를 보장하기 위해서는 북한이라는 협상 상대국 못지 않게 미국 국내 이해집단의 동의를 구하는 게 중요하다는 점을 강조하고자 한다.

5) 51명의 미국 한반도 전문가들과 현직 관료들이 업저버로 참여해서 만든 보고서는 클린턴 정부 때의 교훈들을 바탕으로 향후 미국의 대북정책 원칙과 지침으로서 다음 5가지를 제시한 바 있다. ▶한-미-일 공조 ▶한국의 대북 포용정책 주도권 유지 ▶진지하고도 결과지향적인 외교를 위해 북한 고위급인사들과의 협력 ▶우선 순위의 설정 ▶상호주의와 적용 범위의 정의 Morton I. Abramowitz and James T. Laney, "Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy," *Report of an Independent Task Force Sponsored by Council on Foreign Relations* (September 2001), p. 10.

6) 구성주의 연구에 있어서 양면게임의 접근방법을 분석틀로 사용한 대표적인 연구는 이근, "구성주의 시각에서 본 남북정상회담: 양면게임을 통한 정체성 변화 모색," 『국가전략』 제7권 4호 (2001), pp. 29~53 참조.

7) Peter Evans, Harold Jacobson, and Robert Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993)

II. 클린턴 행정부의 대북정책 재평가

1. 대북정책의 주요 결정 요인들

레이건, 부시 공화당 정권도 제한적인 대북 관여정책(engagement policy)⁸⁾을 추진한 적이 있지만 북한의 소극적인 대응과 공산주의 국가와의 교류에 대한 미 국내정치적 압력을 거부하지 못해 대개 지속성을 갖지 못했다. 하지만 클린턴 정부는 이전 정권과는 사뭇 다른 대북 접근 태도를 보인 예외성을 보여주고 있다.

클린턴은 국내정치적 압력을 적절히 수용하면서도 과거 외교전통과 관행에서 벗어나 대결정책이나 봉쇄정책 위주보다는 전통적인 억지를 기조로 하면서도 지속적인 교류와 접촉을 통한 변화를 모색하는 대북 관여정책을 비교적 일관성있게 추진했다. 이런 정책결정의 배경에는 탈냉전이라는 역사적 환경과 북한 문제의 다자적 성격에 따른 제약, 그리고 경제적 이해관계를 우선시한 클린턴 정권의 상업·실용주의가 배합된 자유주의적 성향과 외교이념 등이 중요한 정책결정요인으로 작용했기 때문이다.

하지만 중장기적 국가이익과 정책의 합리성을 고려해 산출된 클린턴 정부의 대북정책은 추진이나 집행 과정에서 국내정치적 제약과 압력에 따른 갈등적 상호작용으로 지속성을 유지하기가 쉽지 않았다. 이런 맥락에서 클린턴 정부의 대북정책은 미국 내 강온파 사이의 갈등 혹은 경쟁의 불모였

8) 이 논문에서는 'Engagement Policy'를 '관여정책'으로 번역해 사용하고자 한다. Engagement 정책은 전 부시 행정부의 관료들에 의해 언급된 바 있지만 본격적인 정책대안으로 등장한 것은 클린턴 행정부 출범 이후부터다. Engagement Policy는 '포용정책,' '개입정책,' '관여정책' 등 다양하게 해석되어 왔다. '개입'은 그 행위의 부당성을 암시하는 가치판단개념이 포함된 '간섭주의'(Interventionist)와, '포용'은 '관용'(Tolerance)이라는 가치판단개념과 혼동을 일으키게 되므로 관여가 가장 적절한 번역어로 판단된다. 이는 전재성 교수가 정의한 관여정책의 개념 즉, 현상유지 혹은 현상강화세력이 현상변경 혹은 수정을 원하는 국가들과 제한된 교류 협력을 추진하며 대상국의 정치적 행위를 변화시키려는 정책과도 부합된다. 관여정책에 대해서는 전재성, 「관여(engagement) 정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책,」 『국제정치논총』 제43집 1호 (2003) 참조.

다. 과거 수십년 간 미국의 대중 관계정상화를 견제해 왔듯이 공산주의에 대한 억지와 봉쇄를 주장하는 공화당의 정책노선은 클린턴 민주당 정권의 대북정책에도 영향을 미쳐 의회 다수당의 지위를 활용해 대개 당파적 논쟁을 거쳐 행정부의 정책이행에 제동을 걸거나 아니면 수정을 관철시키는 경우가 많았다. 이같은 영향력을 발휘할 수 있었던 배경에는 클린턴 정부의 진보성향의 대북정책을 저지할 수 있었던 사회적 기반, 즉 보수성향의 국민 여론이 있었기에 가능했다. 따라서 국내정치 구성요소들인 여론을 비롯해, 매개집단으로서 보수 언론, 싱크탱크, 기타 이익집단의 영향력을 무시할 수 없다.

북한문제는 미국 사회 내부 깊숙이 뿌리박혀 있는 보수성향을 자극하고 인식의 분열을 초래할 만한 민감한 정치사회적 쟁점이라는 점, 미 국익에 결정적 영향을 미칠 수 있는 중동의 석유자원과 같은 경제적 이해관계 등 전략적 이익이 존재하지 않고, 대량살상무기를 보유하고 있는 독재정권을 정치·군사적으로 포용(tolerance)할 수도 없는 대상이지만 ‘상위정치’(high politics) 차원, 가령 국가미사일방어망(NMD) 구축과 같은 미 국내 특정 정파적 이익에 봉사할 수 있는 명분을 제공하는 존재라는 점 등으로 인해 주목을 받게 되었고, 이로 인해 정책결정과정에 정치사회적 요구의 중요성과 비중을 고려하지 않을 수 없었다.

클린턴 행정부는 점차 국내정치적 요구에 대해 민감성을 높이고 순응하면서 대북정책의 국내정치화를 더욱 심화시킨 것으로 보인다. 이처럼 다양한 정치적 이해관계-물질적 이해관계는 아니더라도-에 연루된 대북정책은 주요 정책결정권자의 권한을 크게 제약하는 경향이 있다. 이는 또한 냉전기 외교안보정책 분야에서의 우월적인 대통령 영향력이 탈냉전 이후 축소된 현실과 갈수록 경계가 모호해져가는 외교정책과 국내정치 간 밀접한 연관성을 보여준다.

따라서 행정부와 정치·사회 관계에서 발생 가능한 여러 돌출변수들, 그 중에서도 국내정치적 요인과 압력들이 대북정책 결정에 얼마나 심각한 영향을 미치는지에 대한 관심과 보다 신중한 검토가 요구되는 것이다. 물론 그렇다고 클린턴의 대북정책이 국내정치라는 단일 요인에만 영향을 받았다는 의미는 아니다. 대북정책이라는 클린턴 정부의 외적행위도 다양한 요

인에 의한 복합적 상호작용의 결과임을 부인할 수는 없기 때문이다.

특히 대북정책은 기본적으로 미·북한이라는 양자적 작용과 반작용 관계에 의해 결정되는 만큼 북한의 대응과 요구수준은 기본적 정책결정 요인으로 간주해야 한다. 사실 미국 내 강경론과 온건론의 극심한 부침은 어느 정도 북한의 대외적 외교행태, 체제 불안정성, 북한 지도부의 모호한 태도와 대미 요구 수준 등에 따른 것이었다. 클린턴 정부의 대북정책은 기본적으로 ‘단계적 상호주의 원칙’에 입각해 추진됐기 때문에 북한 지도부의 경직된 태도에 직면할 경우 합의이행에 차질을 빚을 수 밖에 없었다. 더불어 북한의 정치 리더십의 속성이나 정체성 그리고 정책결정과정에 대한 이해 부족은 소극적이고 제한적인 대북 관여정책을 추진하게 된 요인이 되었다.

미·북 관계 정책결정에 영향을 미치는 외부적 요인은 양자관계에만 국한되는 것은 아니다. 제3자들은 중재나 조정 역할을 수행할 수도 있지만 분쟁을 제어하거나, 되레 증폭시킬 수도 있다. 대북정책에 있어서는 북한의 대응과 요구 수준 뿐 아니라 제3자들인 동맹국인 한국과 일본의 태도와 이해관계, 중국과의 협력 정도 등이 행정부의 입지를 강화 혹은 약화시키면서 국내 정치적 역학관계에 변화를 불러왔고, 대북 강온정책의 결정에 영향을 미쳤다. 외부적 환경은 선택 가능한 폭을 제한함으로써 정책의 지속성을 방해하거나, 2000년 6월의 남북정상회담처럼 때로는 교착된 국면을 타개하거나 정책변화를 촉진시키는 요인이 되기도 한다.

기존 연구들은 대개 미국의 대북정책 결정요인으로 북한의 외교행태에 초점을 맞춰 왔다. 하지만 북한의 대미정책 결정에 영향을 미치는 지배적 요인 가운데 하나가 미국의 대북 접근 태도 혹은 적대시 정책에 있는 만큼 북한 요인이 매우 중요하기는 하지만 그렇다고 북한 요인만으로 클린턴 행정부의 대북정책 결정과정을 제대로 설명하기는 어렵다. 미·북 관계의 주요 전환점마다 국내정치적 요인, 특히 의회의 태도와 요구가 대북정책의 결정이나 집행과정에서 상대적으로 지배적인 영향을 미친 변수였다.

2. 대북정책의 재평가와 시사점

클린턴 행정부의 대북정책 평가에는 단지 북·미 간 발생했던 일들 뿐

아니라 대북 관여정책의 추진에 힘입어 남북관계나 국제정치 측면에서 이뤄진 긍정적인 변화들도 함께 들여다 볼 필요가 있다. 1994년 제네바 기본합의서가 체결되지 않았다면 북한의 핵개발 프로그램은 중단되지 않았을 것이고, 대화와 협상이 없었다면 북한은 중장거리 미사일을 지속적으로 시험발사했을 가능성이 크다. 이에 따라 한반도의 긴장은 고조되었을 것이고, 동북아에서의 군비경쟁 가속화를 초래했을 것이다. 북한도 개방·개혁을 선택하기보다는 국제사회에서의 고립이 더욱 심화되었을 것이다. 이에 따라 북한 주민들의 희생도 커질 수 밖에 없는 인도적 차원의 심각한 문제 발생도 예상할 수 있다. 이런 현상들은 모두가 미국의 가치와 이익에도 부합되지 않는 결과들이었다.

특히 북한 대량살상무기 정책과 관련해 불연속적인 성과에도 불구하고 클린턴 정부의 관여정책 선택은 미국의 이익(interests)에 대한 대량살상무기의 직접적 위협을 완화하는데 기여한 것으로 평가받고 있다.⁹⁾ 클린턴 정부가 출범하자마자 직면한 가장 큰 외교적 도전 가운데 하나는 북한의 핵개발 의혹이었다. 외교안보팀 진용이 제대로 갖춰지지 않고, 외교 목표나 전략이 형성되기도 전에 발생한 북핵 문제는 외교정책과 관련한 클린턴 정부의 위기관리능력을 테스트하는 첫 시험대였다. 초기에는 북핵 문제를 임기응변식으로 대응한 흔적들이 많이 발견된다. 하지만 93년 3월 북한의 핵무기비확산조약(NPT) 탈퇴 선언부터 94년 10월 제네바 핵동결 합의까지의 과정을 보면 제한적이나마 합리적 모델에 따른 외교정책결정을 했다고 평가할 수 있다. 클린턴과 정부는 대북정책을 선택하면서 가능한 모든 정책대안을 나열하고 각 대안의 효용득실을 따진 뒤 여러 제약요인을 감안해 국익을 극대화할 수 있는 대안을 최종 선택하려는 태도를 보인 것으로 분석된다.

즉 클린턴 대통령과 행정부는 가능한 모든 정책 대안을 검토했으나 궁극적으로 가장 시급한 현안인 북핵 개발을 저지하는 데는 강력한 억지력

9) 이런 평가는 공화당계 정책 브레인들도 인정하는 대목이다. 다만 이들은 기본합의서는 분명히 북한의 다중적 안보도전에 대해 필요하기는 했지만 그렇다고 충분한 대응은 아니었다고 평가한다. Richard L. Armigage, "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum*, No.159 (March, 1999)

을 바탕으로 한 외교와, 협상을 통한 설득이 최선책이라는 결론을 내렸다. 또 이 방법이 행정부의 외교적 성과를 보장하고 국가이익에도 도움이 될 것이라고 판단했다. 핵 문제를 해소하는 과정에서 수시로 군사적 사용을 유력한 정책대안의 하나로 상정하기는 했으나, 인적·물적으로 엄청난 댓가를 치러야 한다는 전쟁 시뮬레이션의 결과 때문에 가급적 전쟁은 피하려 했다. 가능하면 그러한 큰 희생을 피하는 것이 미 국가이익에 더 부합하기 때문이었다.¹⁰⁾ 전쟁 발발 일보 직전에 이뤄진 카터 전 대통령의 방북을 허용한 것도 이런 노력의 일환으로 보인다.

클린턴은 기본적으로 전쟁 위험을 감수하더라도 북핵 위협은 제거해야 한다는 의지를 갖고 있으면서, 동시에 전쟁은 피하면서 핵문제를 해결할 수 있는 창조적인 외교대안을 모색해왔다. 국제관계에 있어서 지도자는 계산된 위험을 감수할 의지도 요구되지만, 미래를 창조할 수 있는 가능성을 이용할 수 있어야 한다고 본 것이다. 그는 북한과의 전쟁을 벌이거나 그냥 방치해 놓는 것이 근본적인 문제를 해결할 수 없다면, 협상하고 설득하는 것이 궁극적으로 국가이익에 기여할 수 있다고 판단했다. 클린턴 행정부의 고위 정책결정자들은 북한과의 대화를 기피하는 것은 기껏 현상유지를 하거나, 오히려 사태를 더욱 악화시킬 가능성이 크고, 따라서 북한과 함께 문제를 풀어감에 따라 발생하는 위험이 북한과의 대결에 따른 위험보다는 덜하다고 인식했다. 50년 이상 쌓인 적대관계를 하루 아침에 변화시킬 수는 없다고 보고, 점차로 북한이 대결적 태도를 버리고 ‘협력의 습관’(habits of cooperation)을 가지도록 유도한 것이다.

이는 제네바 기본합의 이후 클린턴 행정부가 비록 제한된 관여정책이긴 하나 과거 냉전 시대에서는 상상하기 어려웠던 교류와 협력의 전개를 통해서도 확인할 수 있다. 양측은 (준)고위급 회담 정례화 합의, 중유와 경수로 건설을 핵심 내용으로 하는 미·북 기본합의서의 이행, 미군 유해 발굴 및 송환, 미국의 대북경제제재 완화, 상호연락사무소 개설, 미사일 문제 등의 현안들을 협상하고 일부 성과도 도출했다. 이런 일련의 미·북 간 관계 진전은 한반도에 영구적인 평화체제 구축을 추구한 협의체인 ‘4자회

10) Stephen M. Walt, “Two Cheers for Clinton’s Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 2 (March/April, 2000), p.72.

담'의 출범을 낳았다. 1999년 초에는 제네바 합의체제의 붕괴를 불러올 수도 있었던 금창리 비밀 핵의혹 지하시설에 대한 현지사찰이 이뤄져 서로의 불신을 완화시키는데 큰 도움이 되기도 했다. 북한이 경제적 보상을 받고 허용한 조치이긴 하나, 현지사찰의 실시는 미·북 관계개선과정에서 간과해서 안되는 중요한 의미를 내포하고 있었다. 북한이 핵동결 합의를 제대로 이행하고 있는지를 검증하는데 필수적인 반강제적 사찰이 양자합의에 따라 처음으로 성사됐기 때문이다. 제네바 기본합의가 '검증가능한 합의'(verifiable agreement)임을 실제로 입증한 셈이다.

이어 1999년 9월 베를린 고위급회담에서는 미사일 시험발사의 잠정적 중단에 합의함으로써 양국 관계의 최대 걸림돌이었던 미사일 문제 해결의 돌파구를 열었다. 결국 북한과 미국은 북미 기본합의서의 서명 이후 여러 차례의 긴장->화해->갈등->협상의 단계를 거치면서도 상당 수준의 관계를 진전시켜 온 것이다. 2000년 10월에는 조명록 국방위원회 제1부위원장이 미국을 방문해 역사적인 미·북 공동 코뮤니케를 채택하고, 올브라이트 국무장관이 평양을 방문해 김정일 위원장과 미사일 문제와 양국 관계정상화 및 교황을 예상할 수 있는 50년 넘는 적대관계를 청산하는 대타협의 기회를 맞기도 했다.

클린턴 행정부의 대북정책 결정과정은 분명히 합리적 계산에만 기초해 최적비율로 혼합된 것이라고 보기 어려운 측면이 존재한다. 행정부 내 관료정치와 정치권에서의 극심한 강온 대립은 대북정책의 합리성과 일관성, 그리고 지속성을 방해했다. 따라서 대북 강온정책의 부침이 심했고, 현상 유지 내지는 정책이 실종된 때도 있었다. 하지만 클린턴 행정부가 강온양면 전략과 소극적 대응을 근거로 정책의 일관성을 완전히 상실했다고 규정하기에는 무리가 따른다. 클린턴 집권 8년 동안의 대북 정책결정과 집행과정을 통시적으로 관찰해 보면 어느 정도의 일관성과 지속성을 발견할 수 있다.

북한의 대량살상무기 위협의 제거는 탈냉전기 미국익 가운데서도 상위의 '사활적 이익'(vital interests)¹¹⁾에 포함돼 있었고, 클린턴 정부도 이

11) 미국의 국익은 중요성에 따라 서열이 매겨진다. 첫째가 사활적 이익으로서 미국 본토 보호와 이와 관련된 문제이다. 이 사활적 이익은 국가가 동원할 수

목표 달성을 위해 일관된 태도를 보인 것이다. 다만 미 행정부는 이 목표를 달성하기 위해 북한에 접근하는 과정에서 ‘당근’과 ‘채찍’이라는 정책수단 가운데 당근의 실효성을 더 긍정적으로 평가했을 뿐이다. 이 과정에서 북한의 미사일 시험발사, 비밀 핵개발 의혹의 제기 및 북한체제 붕괴위협과 남침가능성 등 뜨거운 논쟁을 유발한 돌발변수들이 부상했을 때도 비확산정책의 유지라는 목표달성을 위해 관여정책을 유용한 수단으로 선택하고 유지했다. 클린턴 대북정책의 결정관인 1999년 페리 보고서에서도 이런 기조가 유지되고, 오히려 강화된 점, 그리고 실제로 그 뒤 북한의 의미있는 변화를 이끌어 내는 등 가시적인 일정한 성과를 낳은 점 등을 감안하면 클린턴 행정부는 나름대로 합리성과 인내심을 갖고 비교적 일관성 있게 북한에 접근했다는 평가를 받을 만하다.

클린턴 행정부는 아마도 외교와 협상을 통한 문제해결방법 외 실효성있는 다른 선택 대안이 없는 극히 제약된 상황에서 국익에 부합하는 선택을 해온 셈이다. 베리(Barry)도 클린턴 정부가 일정하게 비순응(noncompliance)에 대해서는 위협을 가하면서도 북한에 대해 ‘시장적 접근’을 선택한 점에 대해 무분별과 비검함을 넘어선 ‘용기’로 평가한 바 있다.¹²⁾ 클린턴 행정부는 국제규범을 위반한 북한에 대해 한편으로는 처벌을 고민하면서도 다른 한편으로는 북한의 관점을 이해하고 갈등을 예방하려는 관여의 자세를 견지해야 하는 국제주의적 딜레마에 직면했으며, 이 딜레마 속에서 강압외교는 핵 억지와 같은 군사력 경쟁을 야기하고, 강압을 받는 당사자의 선택자유를 제거함으로써 사실상 아무런 의무도 부과하지 못하는 결과를 낳을 수 있다는 도덕적 논리에 따라 배제된 셈이다. 이는 레이건, 부시 등 역대 정권도 이미 겪었던 일이며, 현재와 미래의 정권도 직면할 가능성이 높은 비슷한 딜레마이다.

한편 클린턴 정부의 대북정책과 국내정치 상호작용 연구는 한국의 대응과 관련해서도 적지않은 시사점을 제시해 주고 있다.

있는 모든 군사력과 자원을 이용해 수호된다. Sam C. Sarkesian, *U.S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics* (London: Lynne Rienner, 1995), p.3.

12) James A. Barry, *The Sword of Justice: Ethics and Coercion in International Politics* (London: Praeger, 1998), pp.3~7.

클린턴 정부의 대북정책 결정이나 집행과정에서의 국내정치 요인의 중요성이나 영향력의 입증은 북한이 향후 미국의 우려사안 해소에 협력적 대응을 하고 요구수준을 낮추는 양보를 해도 대북정책에 대한 국내정치적 요구에 부합되지 않거나 초당적 합의가 뒷받침되지 않으면 정책적 실효성이나 지속성을 보장하기가 어려움을 시사한다. 이는 곧 미국의 대북정책 변화는 미 국내구조에 주목하고, 구조의 변경이 뒷받침되어야 지속성을 유지할 수 있음을 의미한다. 물론 이 과정에서 대통령의 신념이나 의지, 행정부 내 관료정치의 정도 등도 주요변수이다. 하지만 국내정치적 지지기반이 취약한 상태에서 어느 한 요인의 선도적 조처나 정책변화로도 대북정책의 지속성이나 실효성을 담보하기 어렵다. 더구나 중동의 석유자원과 같은 국익과 직결되는 전략적 이익이 존재하지 않는 북한에 대해 정치적 위험을 감수하고라도 전향적인 대북정책을 추진할 가능성은 희박해 보인다.

Ⅲ. 지속가능한 미·북한 협력을 위한 조건들

양자 간의 지속가능한 협력이 이뤄지기 위해서는 미-북 당사자 각자의 국내외적 조건 충족이 요구되지만 이 논문에서는 미국을 사실상 양자 협력의 지속여부를 결정하는 핵심 주체로 간주하고, 미국측의 선도적 조건 형성의 중요성과 필요성을 강조했다. 가령 미국이 북한과의 관계개선을 원하면 양자 협력이 이뤄질 가능성은 매우 높으나, 반대의 경우 가령 북한이 미국과의 관계개선을 절실히 원한다고 해도 미국이 주저하거나 거부할 경우 협력의 발생이 어렵다는 점은 이미 역사적, 경험적으로 입증된 바 있다.

클린턴 집권 시기의 대북정책 사례는 강압외교의 한계를 경험적으로 보여주면서 군사나 제재보다는 적절한 보상이나 양보와 맞교환되는 포괄적 합의-단계적 실행 방식의 상호주의 외교전략이 북한을 설득하고 변화시키는 데 유용함을 입증하고 있다. 문제는 이런 상호주의 전략의 성공여부가 의회와 여론의 지지 등 국내정치적으로 수용되면서 일관성있게 얼마나 지속되느냐에 달려있다는 점이다. 필자는 미-북 협력의 조건으로 국내정치적 차원에서의 ▶선도적 리더십의 존재 ▶국내외 비준기반의 확대와, 대북정책 차원에서의 ▶포괄적 대북 접근 전략의 채택: 상호위협 감소 ▶현실

정합적인 제도와 규범의 수립: 강제성과 인센티브의 배합을 제시하고자 한다. 이 두 차원의 조건들이 충족되지 않는 한 지속가능한 미-북한 간 협력은 요원해 보인다.

1. 선도적 리더쉽의 존재

국제정치의 무정부적 질서 아래에서도 협력은 가능하다고 주장하는 학자들은 정책결정에 있어 믿음(beliefs)과 지각(cognition)을 포함한 ‘인식’의 중요성을 강조한다.¹³⁾ 정책결정은 주요 행위자들 특히 지도자가 쟁점 사안에 대해 어떻게 생각하느냐에 따라 크게 영향을 받는다는 것이다. 일반적으로 지도자는 각국의 윈세트(Win-Set)¹⁴⁾, 즉 각국이 국가 내부적으로 받아들일 수 있는(ratify) 국가이익의 범위나 존재 유무를 알고 있으므로 그러한 국가이익을 냉철히 계산해 양국관계를 풀어나가려 할 것이다. 특히 적대관계의 경우에는 제로섬 게임의 관계가 되는 것이 일반적이므로 양국의 공통의 윈세트를 발견하기 어렵다. 하지만 만일 적대관계를 해소하려는 양국 지도자의 의지가 있다면 제로섬 관계에서 탈피해 공통의 윈세트를 발견하기 위해 노력할 것이다.

미·북 적대관계라는 강고한 축이 존재하는 한반도에서 냉전을 종식시키는 돌파구도 결국은 미국 내 최고 정책결정자들의 신사고적 발상전환이 이뤄져야 마련될 수 있을 것으로 예상된다. 북한을 영구적인 주적으로 묶어놓고 정치·군사적으로 이용하거나, 정치·외교·경제적 고립이나 봉쇄의 대상으로 규정해 무시하면서 일방적으로 먼저 순응하기만을 기대한다면 시간이 흐를수록 질적으로 달라진 북한의 위협에 직면할 수 있다. 이는 경

13) Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976)

14) 윈세트(win-set)란 ‘주어진 상황에서 국내적 기준을 얻을 수 있는 모든 합의의 집합’이라고 정의된다. 퍼트넘이 윈세트(win-set) 개념을 중요시한 이유는 첫째, 논리적으로 따져 합의가 가능하려면 양 당사자의 윈세트가 교차하는 부분이 있어야 한다. 즉 윈세트가 클수록 국제합의의 가능성이 높아진다는 점이다. 둘째, 윈세트의 상대적 크기가 합의에 따르는 이득의 분배를 결정짓는다는 점이다. Putnam, *op.cit.*, p. 437.

협적 사례가 증명하듯 북한이 자위 혹은 자구책으로 핵·미사일 등 대량살상무기 개발에 더욱 박차를 가할 것이 분명하기 때문이다. 이에 따라 미국의 안보 불안감도 더욱 증폭되는 악순환을 초래하고, 동북아지역에서 미국익의 보호 및 확장에도 결코 유리한 환경을 조성하지는 않을 것이다.

클린턴은 기본적으로 전쟁 위험을 감수하더라도 북핵 위협은 제거해야 한다는 의지를 갖고 있으면서, 동시에 전쟁은 피하면서 핵문제를 해결할 수 있는 창조적인 외교대안을 모색해왔다. 국제관계에 있어서 지도자는 계산된 위험을 감수할 의지도 요구되지만 미래를 창조할 수 있는 가능성을 이용할 수 있어야 한다고 본 것이다.¹⁵⁾ 그는 북한과의 전쟁을 벌이거나 그냥 방치해놓는 것이 근본적인 문제를 해결할 수 없다면 협상하고 설득하는 것이 궁극적으로 국가이익에 기여할 수 있다고 판단했다. 케네디 전 대통령이 “우리는 두려움을 갖고 협상을 해서는 안된다. 하지만 우리는 협상하는 것을 두려워해서도 안된다”¹⁶⁾고 강조했듯이 클린턴 행정부의 고위 정책결정자들은 북한과의 대화를 기피하는 것은 현상유지 아니면 오히려 사태를 더욱 악화시킬 가능성이 크고, 따라서 북한과 함께 문제를 풀어감에 따라 발생하는 위험이 북한과의 대결에 따른 위험보다는 덜하다고 인식했다.¹⁷⁾ 50년 이상 쌓인 적대관계를 하루 아침에 변화시킬 수는 없다고 보고, 점차로 북한이 대결적 태도를 버리고 ‘협력의 습관’(habits of cooperation)을 가지도록 유도한 것이다.¹⁸⁾

70년대 미국이 소련과 중국에 대해 취했던 체제보장 등 과감한 외교적 조치가 북한에도 적용된다면 지도부가 안심하고 내부 개혁에 매진할 가능성이 크다. 이런 변화는 대외 행위에도 영향을 미쳐 북한이 국제규범을 준수하는 정상국가로 거듭날 수 있는 것이다.¹⁹⁾ 하지만 이런 긍정적인 결과

15) Albright, Remarks by Secretary of State Madeleine K. Albright and Question and Answer Session at National Press Club, p.7.

16) William J. Perry, “Crisis on the Korean Peninsular: Implications for U.S. Policy in Northeast Asia,” *A Brookings Leadership Forum* (The Brookings Institution, January 24, 2003), p.15.

17) Albright, *op.cit.*, p.2.

18) *Ibid.*, p.7.

19) 윤영관 외교부 장관의 파월 국무장관과의 회담 뒤 가진 언론브리핑 내용(워싱턴, 2003. 3. 28)

를 도출하기 위해서는 상대방의 호의를 기대하고, 일방적인 조치를 취하는 것에 대한 정치적 부담을 극복할 수 있고, 이를 둘러싼 국내 논쟁에서 승리할 수 있는 지도자의 강력한 리더십이 뒷받침되어야 한다. 또한 북한에 대한 관성적 사고에서 벗어나 포용이나 강압 등 강온정책 중 어느 한쪽에 편향된 정책을 넘어서는 제3의 대북정책 비전 제시가 요구된다. 이를 위해서는 북한을 고립 혹은 무시 상태로 내버려 두거나, 북한의 군사적 위협 제거 수준이나 요구에 따라 반사적으로 대응해 상황을 악화시키기 보다는, 북한보다 한발 앞서 행동하고 의제를 설정하고 제시함으로 북한을 리드하는 외교적 이니셔티브(diplomatic initiative)를 취할 필요가 있다.

2. 국내외 비준기반의 확대

클린턴 정부의 사례에서 확인할 수 있듯이 대북정책에서는 지도자의 능력과 선도적 리더십 만으로는 지속가능한 대북정책의 조건을 충족시킬 수는 없다. 즉 정책이 일관성있게 지속되려면 지도자가 입안하고 상대국과도 합의한 정책에 대해 국내적으로 수용되어야 한다.²⁰⁾ 이를 위해서는 국내 다양한 이해집단과 세력들에 대한 설득작업 등 실천적 행위가 필요하다. 특히 외교정책의 주도권을 대통령과 공유하고 있는 의회로부터 지지(support)는 필요하다. 또 퍼트남의 지적²¹⁾처럼 의회 뿐 아니라 언론과 여론, 관료집단, 이익집단 그리고 사회계급 등을 정책결정에 관련된 주요 행위자들과 국내 승리조합(domestic winning coalition)을 구축하고 범위를 최대한 확대시켜야 한다. 이는 대북 관계를 포함한 국제정치에도 그대로 적용할 수 있다. 특히 의회와 정부 안팎의 한반도전문가들이 그것도 위기시에 한 목소리를 내는 경우 대북정책의 실효성은 더욱 커진다.²²⁾

20) 이는 퍼트남이 주장한 2차적 게임(Level II Game), 즉 국내비준의 과정으로서 합의 비준여부에 대해 구성원들 사이 각 집단에서 발생하는 별도의 토론과정을 의미한다. 이에 반해 1차적 게임은 잠정적인 합의를 이끌어내기 위한 협상자들 사이의 흥정으로 정의된다. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," p. 436.

21) *Ibid.*, p. 436.

22) Wendy R. Sherman, "Past Progress and Next Steps with North

클린턴 행정부 아래 대북정책을 가장 심도있게 검토하고 입안했던 페리와 그의 동료들도 “의회의 투입(input)과 지지(support) 없이는 장기적으로 어떤 대북전략도 성공할 수 없다”고 단언한 바 있다.²³⁾

클린턴 행정부 사례는 의회 지지와 지원없이 정부만의 능력으로 원활한 대북정책을 추진할 수가 없음을 경험적으로 증명하고 있다. 특히 클린턴 행정부의 주요 정책 수단이었던 경수로 건설지원과 중유의 제공, 경제제재의 완화, 인도적 지원, 경제 원조, 테러지원국 리스트 삭제 등은 모두 의회의 직간접 승인이나 협력이 요구되는 사안들이다. 또 의회는 언론을 포함한 다양한 사회세력들을 동원하고 주도적으로 여론을 이끌어갈 수 있는 효과적인 수단들을 보유하고 있다. 따라서 의회가 행정부 정책에 비협조적으로 나올 경우 정부 단독으로 국내에서 정책을 원활하게 수행하기가 매우 어려워진다. 국내 사회세력 가운데 가장 우선적으로 대북정책과 관련한 의회와의 공감대를 넓히는 작업이 매우 중요하다. 의회 설득은 대체로 대통령이 직접 나설 경우 효과가 컸다. 대북정책과 관련한 행정부와 의회 간의 정기적인 상호 협의 기제(mechanism)의 마련도 유용할 것이다.

국내적 비준영역을 넓히는 구체적인 방안들로서는 다음과 같은 것들을 상정할 수 있다. 우선 이슈 연계(Issue Linkage)를 생각해볼 수 있다.²⁴⁾ 특정 사안에 대한 북한과의 합의가 국내적 반대로 수용이 안되는 경우 이슈(issue) 혹은 사안(case)의 연계는 특정 개별 사안에 대한 반대를 중화시킴으로써 두 사안의 합의가 동시에 가능해지는 상승적 효과를 기대할 수 있다.²⁵⁾ 즉 이슈가 연계될 때 국가 혹은 행정부는 특정 사안에

Korea,” Speech in USIP (March 6, 2001), p. 6.

23) William J. Perry, U.S. Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations, Unclassified Report* (Washington, D.C.: October 12, 1999), p. 12.

24) 국제정치에서의 연계는 특정 이슈에서 양보를 다른 이슈에서의 상대방의 양보를 조건으로 내세우는 정책이다. 이런 연계정책은 국제정치 뿐 아니라 국내정치에서도 유용하게 활용할 수 있다.

25) 하스(Ernest B. Hass), 스타인(Arther A. Stein), 그리고 맥기니스(Michael D. McGinnis) 등도 이슈 간 연계가 국제협력을 용이하게 만들어주는 요소라고 지적한다. Ernest B. Hass, “Why Collaborate?”

서의 양보가 다른 사안에서 보상될 수 있다고 믿어 양보를 쉽게 할 수 있고, 따라서 협력도 용이해질 수 있다고 보는 것이다.

국내정치적으로 이런 연계를 통해 협력을 성사시키고 유지한 사례는 미·북 협상과정에서도 발견할 수 있다. 가령 클린턴 행정부는 공화당 지배 의회의 대북 강경입장을 완화시키고 제네바 합의체제를 유지하기 위해 이슈를 연계시키는 데 동의한 바 있다. 미 상원은 1998년 9월 북한의 NPT 준수와 미사일 수출 중지를 조건으로 미국의 KEDO 분담금인 3천500만 달러의 지원을 승인한다는 내용의 대외원조법 수정안을 통과시켰다. 또 상하 양원은 1999년 2단계에 걸쳐 3천500만달러의 중유예산 지출 조건으로 제네바 합의 준수, 미사일의 수출·개발 억제, 지원 식량의 전용 금지, 남북대화 등을 내건 적이 있으며 행정부는 이런 의회의 요구를 모두 충족시킬 수는 없지만 실제 대북 협상과정에서 적극 반영하면서 의회의 협조를 이끌어낼 수 있었다. 이처럼 미국 협상자들은 쟁점을 서로 연계시켜 국내정치 차원의 협력의 여지를 넓힐 수가 있었다. 이는 또한 국내이해집단의 관심사를 충족시키고 우려사항을 해소시킴으로써 국내 비준기반을 넓히는 데도 순기능을 한다.

‘이면보상’(side-payments)도 협력을 더욱 용이하게 이끄는 또 다른 조건이다. ‘이면보상’이란 정책결정자가 특정사안에 있어 양보를 얻어내기 위해 직접적인 금전적 지불이나 다른 사안에서의 물질적 양보를 통해 보상하는 것을 지칭한다.²⁶⁾ 프리만(Richard Friman)은 국내 저항이 약할 수록 이면보상을 선택할 가능성이 높다는 가설을 세운 바 있다.²⁷⁾ 하지만

Issue-Linkage and International Regimes,” *World Politics*, Vol.32, No.3 (April 1980), pp.357~405; Arther A. Stein, “The Politics of Linkage,” *World Politics*, Vol.33, No.1 (October 18), pp.62~81; Michael D. McGinnis, “Issue-Linkage and the Evolution of International Cooperation,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.30 (March 1986), pp.141~170.

26) 리처드 프리만, “이면보상과 안보카드: 국제경제협상의 국내정치적 효과,” 김태현 외, 『외교와 정치』, p.263.

27) Richard H. Freeman, “Side-Payments versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiations,” *International Organization*, Vol. 47. No. 3 (Summer 1993).

클린턴 행정부의 경우, 이면보상에 대한 의회의 저항이 강했음에도 불구하고 이면보상 카드를 적절하게 사용한 바 있다. 이는 이면보상이 북한의 대량살상무기 제거라는 보다 큰 국익을 실현하는데 불가피한 수단으로 간주했기 때문이다. 클린턴 정권은 이면보상이 국가안보를 위해서 불가피하게 제공되어야 한다는 명분 즉 ‘안보카드’와 연계시켜 국내 저항을 무마시키려 시도했다. 사실 이슈 연계와 이면보상 간에는 밀접한 연관성이 있다. 연계란 “협상을 목적으로 사안들을 함께 묶는 것”으로 그 자체로서 이면보상의 한 부분을 구성하고 있기 때문이다.²⁸⁾

이슈연계는 북한과의 직접협상이나 대북 정책과 관련된 다른 행위자들을 상대로 협력을 넓힐 수 있는 수단이기도 하다. 94년의 제네바 기본합의서나 99년 9월 베를린 고위급회담에서의 미사일 발사 유예, 2000년 10월의 미·북 공동코뮤니케 등도 이슈를 연계함으로써 도출이 가능했던 합의들이기도 하다. 또 대북정책은 양자게임이라기 보다는 행위자의 수가 다수인 다자게임(multi-level game)적 성격이 강하다. 이런 상황에서는 상이한 게임들이 서로 영향을 미치고, 따라서 그 결과도 상호의존성을 띠게 된다. 이슈연계는 한 이슈에서의 자원을 다른 이슈 영역에서 상대방의 행위에 영향을 줌으로써 양쪽 모두에게 이득을 주고, 교착상태를 협력상태로 바꿀 수 있는 여지를 제공한다.

이슈연계는 물론 기회 뿐 아니라 때로 위험도 불러온다. 하지만 장기적 맥락에서 이슈를 연계할 경우 이런 위험은 최소화될 수 있다는 것이 경험적으로 입증되고 있다. 또 국제정치에서는 이질적이면서도 중첩되는 행위자들이 많은 상이한 게임들을 벌이고 있다. 이런 상황에서는 협력달성의 예측을 더욱 어렵게한다.²⁹⁾ 물론 이런 현상은 미국의 대북정책 결정과정에도 발견할 수 있다. 많은 학자들과 전문가들은 이런 다단계적 상호의존 게임에서는 ‘상호주의’(reciprocity)가 협력달성에 유용한 전략이 될 수 있음을 강조하고 있다.

스나이들(Duncan Snidal)은 설사 국가들이 항상 상대적 이득을 추구

28) 프리만, 앞의 글, p.277.

29) 엑셀로드, “무정부 상태 아래에서의 협력달성: 전략과 제도,” 김우상 외, 『국제관계론 강의 I』(서울: 한울사), pp.410~447.

한다는 현실주의적 명제를 수용하더라도 행위자가 다수일 경우에는 협력이 가능하다고 본다.³⁰⁾ 이는 현실주의 기본명제, 즉 무정부적 국제질서와 이기적으로 행동하는 국가의 존재 등을 수용하면서도 국제협력이 발생할 수 있는 가능성을 설명하는 신자유주의 이론을 뒷받침한다. 가령 특정 국가 A가 국가 B와의 양자관계에서 상대적 손실을 보더라도 다른 여러나라와의 관계에서 그와 같은 손실을 보전할 정도의 절대적 이익을 얻는다면 결과적으로 B에 대해 상대적 이득을 누리는 것과 마찬가지이기 때문이다. 북한 핵문제를 해결하기 위한 방안으로 추진되어온 대북 경수로건설사업은 한반도에너지개발기구(KEDO)라는 다자적 접근방식을 성공적으로 적용하고 있는 사례다. 여기서 사안에 따라서는 협력을 유도하는데 다자주의도 유용함을 잘 보여주고 있다.

협력을 촉진하는 또 다른 조건으로 ‘미래의 투영 혹은 그늘’(Shadow of Future)개념을 채용할 필요가 있다.³¹⁾ 동일한 게임이 한 번으로 그치지 않고 여러 번 반복될 수 있기 때문이다. 게임이 반복되면 합리적 행위자들은 미래의 손익까지도 계산에 포함시키게 된다는 것이다. 반복되는 게임을 장기적으로 하게 되면 배신이 협력보다 열등한 결과를 가져올 수 있다는 점에서 협력의 가능성이 존재한다. 게임이 반복된다면 협력을 통해 얻게 될 장래의 보상이 배신보다 가치가 있을 때 협력의 동기가 발생한다. 자신의 배신 행위에 대해 상대방이 다음 게임에서 보복할 것으로 예상한

30) Duncan Snidal, “Relative Gains the Pattern of International Cooperation,” *American Political Science Review* Vol. 85, No. 3 (September, 1991), pp.701~726.

31) 엑셀로드(Robert Axelrod) 같은 신자유주의자들은 국제정치무대를 ‘죄수의 딜레마’(Prisoner’s Dilemma) 게임과 유사한 상황으로 간주했다. 이러 상황에서 각 나라들은 국익 극대화에 매진하기 보다는 다른 나라들의 배신 가능성을 더 우려하기 때문에 자신도 배신을 꿈꾸게 된다. 최악의 상황을 피하기 위해 최악의 결과를 선택하게 되는 셈이다. 하지만 신자유주의자들은 이런 상황에서도 협력은 발생할 수 있다고 본다. 이와 관련해서는 다음의 서적들을 참고. Robert Axelrod and Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institution,” in Kenneth A. Oye ed., *Cooperation Under Anarchy* (Princeton: Princeton University, 1986); Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984)

다면 그 보복으로 자신이 받게 되는 피해까지 장래의 보상에 계산하게 된다는 것이다. 북한은 미국과의 협상에서 당장 핵과 미사일 문제 등 안보이슈에서 양보하고 단계적이나마 지속적으로 협력하면 미국으로부터 체제안정이나 경제재건 등을 통해 미래에는 자칭 정치·경제적 강성대국 건설의 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대했다. 따라서 미·북한 사이의 지속적이고 안정된 협력을 위해서는 ‘미래의 그들’을 확대시킬 필요가 있는 것이다. 결국 미국은 다양한 대화채널과 협력을 확대해 미래의 그들을 길게 늘려 북한이 핵, 미사일 등 대량살상무기를 완전해체하고 궁극적으로 관계정상화를 통해 미국의 국익에 보탬이 되는 정체성을 갖도록 유도할 수도 있을 것이다.

이와 관련해서 반복되는 게임에서 가장 보상이 높은 선택은 어떤 행위자가 다른 행위자와의 관계에서 처음에는 무조건 협력을 하고(일방적 선포조처 혹은 양보), 그 다음부터는 상대방의 행동에 따라 협력을 하며, 또한 배신에는 배신으로 대응하는 방식, 즉 ‘조건부 협력전략’ (Tit-for-Tat) 전략이라는 점이다.³²⁾ 엑셀로드의 상호주의 혹은 호혜주의(reciprocity)³³⁾에 근거한 TFT와 같은 전략이 협력을 촉진시키는 데 매우 효과적이라고 주장한다. 또 이 전략은 비협조적인 전략을 사용하는 행위자들을 응징함으로써 공동체 전체에도 도움을 준다고 밝히고 있다. 하지

32) 김호섭, “대외정책의 최신 이론: 신현실주의 및 신자유주의,” 전득주 외 「대외정책론」(서울: 박영사, 1998), p. 170.

33) 코헤인(Robert Keohane)은 상호주의를 국제관계 적용함으로써 상호주의 개념을 보다 명확히 하고 있다. 그는 쌍방간의 행위가 연계되어 있음을 주장할 만한 시간적 근접성이 있어야 하고, 나아가 선의에는 선의, 악의에는 악의라는 질적 상응성과 받은 만큼 돌려준다는 질적 상응성 혹은 등가성이 존재할 때 이를 ‘상호주의적 상황’이라고 정의한다. 코헤인은 이 두가지 요소를 엄격하게 적용할 경우를 ‘구체적 상호주의’(specific reciprocity), 이들 중 어느 하나가 느슨하게 적용될 경우를 ‘느슨한 혹은 포괄적 상호주의’(diffuse Reciprocity)라고 불렀다. Robert Keohane, “Reciprocity in International Relations,” *International Organization*, Vol.40, No.1. (Autumn 1986), p.8; 엑셀로드가 말한 TFT 상호주의 전략은 보상과 보복이 즉각적으로 이뤄지고 질적인 상응성이 철저히 보장된다는 점에서 구체적 상호주의의 전형적인 형태다. 김태현, “상호주의와 국제협력: 한반도 핵문제의 경우,” 『국가전략』 (성남: 세종연구소, 2002), p. 15.

만 이 전략은 보상과 보복이 즉각적으로 이뤄지고, 받은 만큼 돌려줘야 한다는 철저한 상호주의 전략이라는 점에서 한계가 있다.³⁴⁾

3. 포괄적 접근 전략의 채택

TFT전략은 여러 문제점에도 불구하고 최소한 적대관계에 있는 두 나라가 추구할만한 공동이익이 존재하고 국가 지도자가 국가의 미래를 위해 관계개선이 필요하다는 신념과 강력한 의지를 갖고 있는 경우 시도할만한 가치가 있다.³⁵⁾ 클린턴-김정일이 정상회담개최 등을 통해 관계개선의 필요성에 대한 분명한 인식과 강력한 의지를 직접적으로 표현하지는 않았지만 이를 입증할만한 경험적 사례는 많다. 특히 2000년에 이뤄진 미사일 협상과정에서 이뤄진 미·북 간의 관계개선 사례는 양국 지도자의 관계개선에 대한 강한 의지를 충분히 입증한다. 하지만 양국간의 신뢰가 충분히 쌓여있지 않아 상대방의 호의를 기대하고 일방적인 조치를 취함에 따른 정치적 부담이 큰 점, 정치체제의 개방성 정도와 경제적 규모의 상이함, 신뢰구축을 위해서는 상당한 기간 반복적으로 우호적이고 협조적인 조치를 취할 필요가 있다는 점에서 대북정책에 직접 적용하기에는 무리가 있다. 따라서 포괄적 혹은 느슨한 상호주의의 적용이 정책 성공의 확률을 높힐 것으로 보인다. 물론 대북 관여정책이 정치적으로 지속성을 갖기 위해서는 북한에 의한 의미있는 조치들이 뒷받침돼야 성과를 기대할 수 있다.³⁶⁾

그렇다면 북한의 의미있는 조치를 어떻게 보다 효과적으로 이끌어낼 수 있을까. 젠슨(Lloyd Gensen)에 따르면 많은 학자들은 사건 분석자료를

34) TFT 전략과 문제점과 한계에 대해서는 다음의 자료를 참조. 임강택, 「새로운 남북협력모델의 모색: 지속적으로 발전가능한 협력모델」, (서울: 통일연구원, 2002), pp. 22~27.

35) 임강택, 위의 책, p. 23~24.

36) Morton I. Abramowitz and James T. Laney, "Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy," Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations (September, 2001), p. 4.

활용해 국가의 행위가 강경한 행위나 유화적 행위에 따른 상응적 혹은 상호주의적 대응(reciprocation) 경향이 있음을 밝혀냈다.³⁷⁾ 이런 경향은 미·북 관계의 상응적 태도를 설명하는 데도 매우 유용하다. 북한은 미국의 대북 적대정책의 완화 혹은 강경 정도에 따라 그에 철저하게 상응하는 태도들을 보여왔기 때문이다. 평양은 지난 10여년에 걸쳐 워싱턴이 협력적으로 나온다고 확신을 가졌을 때만 미국 뿐 아니라 남한이나 일본 등과의 회담에 적극 응하는 태도를 보였다.³⁸⁾

북한은 미국으로부터 제한된 양보만을 얻어낸 상태에서 자신의 핵 투명성을 완전히 보장해줄 경우 미국은 그 다음에 미사일, 인권, 테러리즘, 생화학 무기 등 정치·외교적으로 논란의 여지가 많은 다른 문제들을 들고나와 북한 고립화 정책을 추구하면서, 군사적 위협을 지속할 가능성이 크다고 간주했다.³⁹⁾ 따라서 북한은 철저히 미국의 태도에 상응하는 맞대응 자세를 보이는 TFT 전략을 구사해왔다. 즉 북한은 TFT 전략의 특징인 상대가 배반하면 반드시 상응하는 조치를 취하고, 상대가 배반했다고 하더라도-자발적이든, 비자발적이든-상대가 태도를 바꾸어 협력적 자세를 보이면 즉시 수용해온 것이다.⁴⁰⁾ 북한의 이런 태도는 90년대 초반부터 줄곧 동시적인 포괄적 타결에 강하게 집착해온 이유이기도 하다.⁴¹⁾

37) 로이드 젠슨, 「외교정책의 이해」, (서울: 평민사, 1994), pp. 278~291.

38) Leon V. Sigal, "Engaging With North Korea," 「남북한 관계의 회고와 전망」, 2002년 한국정치학회 하계 학술회의 (서울: 한국정치학회, 2002) p. 50.

39) 이삼성, 「한반도 핵문제와 미국외교」 (서울: 한길사, 1994), p. 30.

40) 가령 93년 핵위기가 고조될 때 미국의 강경자세에 대해 북한은 준전시상태 선포(3.8)->NPT 탈퇴(3.12)->김정일 국방위원장 추대(4.5)->탄도미사일 노동 1호 발사(5.29) 등 미국의 압박에 단계적으로 대응한 것이 대표적인 사례다. 반면에 미국이 유화적 태도로 나왔을 경우 북한은 똑같이 미국에 협력하는 태도를 보였다. 북한은 미국과 적대관계를 종식시키기 위해 협력에는 협력으로, 강압에는 강경대응으로 맞서는 주고받기식 게임을 벌여온 것이다. Sigal, *op.cit.*, p. 50.

41) 위의 책, 30~31쪽. 강석주 외교부 제1부부장은 1993년 11월 담화에서 "3단계 조미회담이 열리고 거기에서 일괄타결방식이 합의되면 핵문제 해결의 확고한 전망이 열리게 된다"면서 북한 핵문제가 핵사찰에 중점을 두는 '기술적 접근'이 아닌 포괄적인 '정치적인 접근'이 되어야 한다고 주장한 바 있다.

이는 미·북 관계의 교착과 긴장완화의 반복 사례에서도 확인되는 대목이다. 클린턴 정부가 북한을 겨냥해 먼저 비적대적 혹은 신뢰를 보여주는 조치를 취할 때 북한은 대체로 상응하는 유화조치를 취했다. 이런 태도는 핵 문제와 관련된 클린턴 행정부의 정책기조 즉, “Trust but verify!”(일단 믿어라, 그러나 (사후에) 검증하라!) 라는 표현이 함축적으로 보여주고 있다. 이는 현재를 과거와 교환하는 방식과 같다.⁴²⁾

하지만 미미한 수준의 선도적 조치는 늘 북한의 상응하는 미미한 수준의 양보를 이끌어냈을 뿐이다. 따라서 보다 대담한(bold) 선도적 조치 혹은 접근법을 사용할 경우 북한도 이에 상응하는 대담한 조치를 취할 가능성이 한층 커질 수 있음을 충분히 미뤄 짐작할 수 있다. 이는 북한의 체제 안전보장과 경제적 보상을 전제로 미국의 북한에 대한 안보위협사항(핵, 미사일, 생화학무기, 전방에 집중 배치된 재래식 무기)을 전체적으로 해소하는 일괄타결방식으로 추진될 수 밖에 없다. 이는 북한 체제 자체의 위협(inplosion)과 북한이 촉발할 수도 있는 위험(explosion)을 동시에 해소할 수가 있다.⁴³⁾

1994년 제네바 기본합의서도 느슨한 상호주의(applied reciprocity) 혹은 포괄적 접근의 좋은 사례다.⁴⁴⁾ 즉 엄격한 조건부 상호주의인 TFT 전략의 문제점을 보완해서 정책에 적용한 첫 사례인 셈이다. 이런 접근 방식은 여러 가지 시행착오와 재수정을 거쳐 1999년 페리보고서의 ‘포괄적

또 북한이 먼저 사찰을 전면수용하여 핵의혹을 해결해야 미국도 포괄적 타결을 고려할 수 있다는 지적에 대해, 강 부부장은 “미국이 지금처럼 우리가 먼저 움직이라고 하는 것은 도저히 접수할 수 없다”면서 “최소한 쌍방이 서로 대할 바를 정해놓고 동시에 움직이는 일괄타결방식으로 나가자는 것”이 북한의 입장임을 강조했다. 『한겨레신문』(1993. 11. 13) 북한의 이런 태도는 2002~3년 2차 핵위기 때도 변함없이 고수됐다.

42) 반면에 조지 부시 행정부의 대북정책 기조는 “Distrust and Verify”(믿을 수도 없기 때문에 검증하라)라고 이해정은 구별하고 있다. 이해정, “부시 행정부의 대북정책: 평가와 전망,” 민족공동체 지도자 과정 4기 강의자료, 경남대학교 북한대학원, p. 82.

43) 박진영, “미국의 대북한 정책의 재조정: 기본합의와 그 이후,” 『한국과 국제정치』, 제15권, 제1호 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1999), p. 14.

44) Morton I. Abramowitz and James T. Laney, “Testing North Korea,” p. 4.

이면서 통합된 접근'(comprehensive and integrated approach)의 형태로 발전되었다.⁴⁵⁾ 미·북 간의 지속가능한 협력과 관계개선을 위해서는 이런 포괄·통합적 접근이 지금까지 나온 대안 중에는 가장 유용하고 설득력을 갖고 있는 것으로 보인다.

4. 새로운 제도와 규범의 모색: 강제성과 인센티브의 배합

‘호혜주의’(Reciprocity) 혹은 ‘상호주의’는 협력을 촉진하는 가장 유용한 전략의 하나이다. 하지만 상호주의 전략이 갖는 문제점 또한 간과해서는 안 된다. 미국이 북한에 대해 일방적 양보조치를 먼저 취하고, 북한의 체제안전보장과 경제적 지원을 통해 북한과 협력할 자세를 보여주었음에도 불구하고 북한이 이를 역이용하거나 배반할 경우다. 즉 공화당측에서 주장해왔듯이 북한이 경제적 이득은 취하면서 군사적 위협을 지속한 경우다.

코헤인(Robert Keohane)은 양자간의 반복게임에서 보상과 보복이 즉각적으로 이뤄지지 않는 즉 ‘느슨한 혹은 포괄적 상호주의’(diffuse reciprocity)의 ‘무제한적’ 적용은 상대의 역이용을 초래한다고 주장한 바 있다.⁴⁶⁾ 또 최초의 일방적인 양보에 대해 상대가 배신으로 대응하고, 그 다음 단계도 마찬가지로 서로 배신하고 응징할 경우 이런 상호배신의 악순환을 타파할 수 없다는 문제점도 있다. 이른바 ‘메아리 효과’(echo effect)를 통해 갈등을 영속적인 것으로 만들 수도 있는 것이다.⁴⁷⁾ 이런

45) 김대중 대통령은 2001년 3월 8일 워싱턴 방문시 한반도 평화정착과 북한 문제 해결을 위해 포괄적 상호주의(comprehensive reciprocity)를 제안했다. 이는 미국과 한국이 북한에 대해 체제안전보장, 적정한 경제협력, 국제사회 진출 및 차관 지원 등을 제공하면 북한은 핵 동결 제네바 기본합의의 철저 준수, 미사일 제조·판매 중단 및 대남 무력도발 포기보장 등을 추진하는 것을 의미한다. 이런 포괄적 상호주의는 부시 미 행정부의 대북 불신 태도에 대응해 제안된 것으로, 대북 포용정책의 연장선상에 있었다. 하지만 이런 대북 접근 태도는 부시 행정부의 동북아 정책기조와 상당 부분 충돌하는 것으로 전문가들은 보았다. 즉 부시 행정부는 겉으로는 대북 포용정책 지지를 표명하면서도, 속으로는 대북 포용정책의 추진에 따른 남북한 긴장완화, 주한미군의 위상 변화 등으로 동북아에서의 영향력 쇠퇴를 우려한다는 것이다.

46) Robert Keohane, "Reciprocity in International Relations," *International Organization* 40, 1 (Autumn, 1986)

상호주의 전략의 문제점은 앞서 설명했듯이 클린턴 행정부 8년 기간의 대북 관계에서도 부분적으로 드러난 현상이다.⁴⁸⁾ 엑셀로드는 상호주의가 효과를 발휘하려면 다음의 조건들이 충족되어야 한다고 본다. ▶행위자들은 배반자들을 구분할 수 있어야 한다 ▶배반자들에 국한시켜 보복을 행할 능력이 있어야 한다 ▶배반자들에게 보복을 하기에 충분한 장기적 동기를 갖고 있어야 한다.⁴⁹⁾

문제는 클린턴 행정부의 대북정책 결정과정에서 관찰한 바와 같이 상이한 게임들이 존재하고 행위자들이 많은 경우다. 이런 상황에서는 상호주의 조건을 충족시키기가 더욱 어려워진다. 무엇보다 배신자에게 독자적으로 보복이나 응징 혹은 제재를 가하기가 쉽지 않다는 점이다. 이미 앞에서 파악한 바와 같이 핵·미사일 위기를 둘러싸고 미국이 북한의 일탈행위에 대해 군사적 응징이나 제재를 여러번 시도했으나, 미·북 간의 게임에 불가피하게 연루된 한국, 일본 그리고 중국 등 다른 행위자들과의 전략적 이해관계의 상충으로 제재를 가하고 성공을 보장받을 수가 없었다. 이는 상호주의 충족의 세 번째 조건, 즉 한 집단 내 다른 구성원들이 배반자를 응징해야 할 충분한 동기를 결여하고 있는 경우다.⁵⁰⁾

이런 상황에서는 이른바 ‘제재의 문제’에 봉착하게 된다. 대북 정책에 영향을 미치는 주요한 행위자들은 북한 제재나 응징에 따르는 엄청난 인적·물적 손실을 각자의 계산법에 따라 우선 고려한다. 또 북한의 일탈 혹은 배신 행위에 대해 감시하거나, 판단하는 데도 어려움이 있다. 또 대북제재와 관련해 공조를 거부하거나 미온적인 태도를 보이는 행위자들에게 별다른 강압책이나 유인책을 쓸 수 없다는 점도 문제점들이다.

따라서 미·북 사이의 협력을 지속적으로 유지하고 발전시키기 위한 상호주의 이행의 조건들을 충족시키려면 북한문제가 갖는 양자적 및 다자적 맥락을 감안한 보다 근본적인 해법이 마련돼야한다.

47) Axelrod, *op.cit.*, p. 176.

48) 또 2002년 10월 후임 부시 행정부의 국무부 아태담당 차관보인 제임스 켈리 대통령 특사의 방북시 불거져 나왔던 북한의 비밀 핵개발 시인 이후의 미·북 사이의 첨예한 갈등도 좋은 사례다

49) 엑셀로드·커해인, 앞의 글, p. 422.

50) 위의 글, p. 423.

우선 양자적 맥락에서는 군사적 억제와 외교의 결합이 불가피하게 요구된다. 외교적 요소에 초점을 맞추되, 상대방이 지속적으로 자발적이든, 비자발적이든 배신을 할 경우를 군사적으로 대비하는 것이 상대방은 물론 국내정치적 신뢰성을 확보하는 데 필요하다. 억지는 본질적으로 외교력과 선언적 정책, 그리고 과시가 가능한 군사력의 적절한 배합에 의존한다.⁵¹⁾ 대북정책이 미국 국내정치적으로 지속가능하기 위해서라도 억지적 요소의 포함은 불가피해 보인다. 다만 군사적 억지 요소를 지나치게 부각시켜 상대방을 자극시키지 않는 상황에 민감한 전략이 요구된다. 다른 한편으로 억지의 신뢰성을 높혀 북한이 과소평가하거나 오판하지 않게 하는 단호함도 따라야 한다. 따라서 클린턴 정부 때처럼 빈번하고도 지나치게 속보이는 군사적 대응 위협은 오히려 부작용을 낳기 쉽다.

다자적 맥락과 관련해서 코헤인(Robert Keohane)은 행동이 측정될 수 있는 표준을 제공하고, 제재를 행할 책임을 부여하는 국제레짐(international regimes)의 건설을 제시하고 있다.⁵²⁾ 이때 국제레짐⁵³⁾은 행위자들의 순응과 배신에 따른 보상과 처벌에 대한 정보를 분명히 제시하고, 보다 체계적이고 종합적인 정책조율이나 실천을 보다 수월하게 만드는 역할을 수행할 수 있다.

미·북 관계에 있어서도 주요 행위자의 하나인 북한을 배제하지 않고, 오히려 포함시키는 별도의 국제레짐 구축이 요구된다. 새로운 레짐에 참여하는 다수의 국가 사이에서는 각자의 기본적인 주권이 존중되고, 동등한 자격과 권한을 갖게 된다. 이 기구는 북한을 중심 구성원으로 끌어들이 다른 회원들과 함께 핵·미사일 등 대량살상무기 해체와 동시에 에너지 전

51) Armitage, *op.cit.*, p. 6.

52) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press, 1984), pp. 49~132.

53) 일반적으로 국제레짐은 “국제관계의 일정영역에 있어서 행위자들간의 기대가 수렴되는 가치에 대한 명시적 혹은 묵시적 원칙, 규범, 규칙 및 의사결정”으로 정의된다. Stephen Krasner, “Structual Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables,” in Krasner ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 2.

력난 해소와 다른 관련된 종합적인 북한 경제지원 방안 등을 수립하고 실천하는 포괄적 과제를 수행할 수 있어야 한다. 가령 경제공동시장 나아가서 경제공동체의 형성도 남북 당사자간 수준보다는 공동안보를 담보할 수 있는 동북아지역의 국지적 지역협력의 틀 속에서 추진할 필요가 있다. 이는 최근 북핵 문제 해결의 주요 메카니즘으로 작동하고 있는 6자회담이 성과를 내기 위해 지향해야할 목표들이기도 하다.

이런 레짐구축이 필요한 이유는 북한은 자신들의 체제생존을 법적, 제도적으로 확실하게 보장받지 않는 한 결코 핵과 미사일 개발을 포기하지 않을 것이기 때문이다. 따라서 관련 당사국들이 북한과의 관계개선을 통해서 본격적으로 경제 재건 사업을 지원하면서 동시에 북한의 체제생존을 제도적으로 확실하게 보장하는 것만이 북한으로 하여금 핵과 미사일 카드를 포기시키는 유일한 방법으로 보인다.⁵⁴⁾

협력의 가장 유용한 전략인 상호주의의 효과를 높이기 위해서는 제도와 더불어 ‘규범’(norm)도 중요시된다. 강제성을 갖춘 국제규범은 미국의 대외정책 목표를 달성하는 데 정당성을 부여하고, 비용을 절감시킬 수도 있다. 즉 국제사회나 여론의 지지를 확보할 수 있고, 규범을 속이거나 파괴하려는 국가에 제재를 가할 때 요구되는 비용을 분담에 의해 줄일 수 있다. 국가 간 거래비용을 줄이려 이해득실을 따지는 노력은 국제레짐의 형성과 존속에 중요하다.

핵이나 미사일 개발 및 거래를 규제하려는 새로운 국제레짐은 북한에게 제약만을 요구하는 것이어서는 안된다. 국제규칙이나 규범준수에 따른 반대급부도 제공할 수 있어야 한다. 북핵 프로그램을 군사적 목적으로 전용되는 것을 막기 위해 전력지원용 경수로 건설을 지원키로 한 결정이 대표적인 사례다. 따라서 미사일 문제나 현안들의 해결도 유사한 방식으로 해결할 수 있다. 마침 북한도 핵문제 해결과 비슷한 방식의 문제 접근을 원해왔다. 즉 평화적 우주개발을 위한 인공위성 발사를 경수로 지원방식으로 미국이 지원해준다면 미사일 개발을 중단할 수 있다는 입장이었다.⁵⁵⁾

54) 최완규, “대북 화해협력정책의 성찰적 접근,” 『남북한 관계의 회고와 전망』, 2002년 한국정치학회 하계 학술회의 (서울: 한국정치학회, 2002), p. 165.

55) David Hoffman, “Russia Says North Korea Offers to End Missile

결론적으로 ‘양자 간 조건부 상호주의’에 ‘다자 간 국제제도’⁵⁶⁾가 결합된다면 미·북 사이의 협력은 더욱 지속가능하고, 공고화될 수 있는 가능성을 보여준다. 엑셀로드의 국제제도가 상호주의를 대신하지는 않지만, 그보다는 그것을 강화하고 제도화시킨다고 본다.⁵⁷⁾ 상호주의 규범과 결합된 국제제도는 배반을 불법화하고, 더욱 값비싼 대가를 감수하도록 만든다. 이로써 주요 행위자들을 보다 순응적으로 만들어 협력을 촉진케 하는 데 도움을 줄 수 있는 것이다. 또 제도는 행위자들이 직면하고 있는 보상구조를 바꾸며, 미래의 투영을 더욱 길게 연장시킬 수 있는 장점이 있다.⁵⁸⁾

IV. 결 론

미국의 대북정책은 미국과 북한 가운데 어느 한쪽이 국내정치적 위험을 감수하는 주도권을 행사하지 않는 한 갑작스런 큰폭의 변화는 기대할 수 없다. 북한 변수를 제외한 다른 외부적 요인이 대북정책의 변화를 시도하기도 쉽지 않다. 미국내 정권 교체나 의회 다수당의 교체 등 권력배분의 변화가 대북정책에 적지않은 영향을 미치기는 하나 클린턴 정권의 대북정책 연구사례에서 확인할 수 있듯이 북한의 상응하는 태도변화가 선행되지 않으면 퍼트남(Robert Putnam)이 주장하는 이른바 ‘국내 비준’을 얻지 못해 적극적이고 일방적인 정책수행을 어렵게 만든다.

따라서 미국의 대북정책 결정구조가 앞으로도 그 속성을 유지하는 한 과거 정책결정유형을 답습하면서 점진적으로 단계적인 변화를 겪을 수 밖에 없을 것이다. 즉 정책결정에 있어 관료정치의 속성과 누진적 점증주의를 근본적으로 탈피하지는 못할 것이다. 이는 문제해결을 위해 외교현안을 세부적으로 나눠 해결하려는 기술적 접근방식⁵⁹⁾으로 즉흥적인 대응을 유

Program,” *The Washington Post* (July 20, 2000).

56) 크라스너(Krasner)는 국제제도를 “국제관계의 어떤 주어진 영역내에서 그 주변에 행위자의 기대가 집중되는 일단의 묵시적 혹은 명시적 원칙, 규범, 규칙들, 그리고 결정작성과정”이라고 정의하고 있다.

57) 엑셀로드, 앞의 글, p. 442.

58) 위의 글, p. 427.

59) 이런 접근방식을 두고 ‘미국적 혹은 도덕적 실용주의’라고 규정하기도 한다.

발하거나, 미리 짜여진 공식에 의존하는 형태가 될 것이다.

이처럼 북한이 기존 태도를 고수하는 한 미국 정책결정자들이 먼저 북한을 보는 시각이나 정책변화는 시도할 가능성은 크지 않다. 미국의 대북 정책 선택 폭은 매우 협소하다. 아니면 클린턴식 대북정책 구조, 즉 강압→무시(혹은 고립)→포용→강압정책의 악순환의 반복을 상정할 수 있다. 하지만 강압외교의 한계는 클린턴 집권 시기에 여러 위기과정을 통해 이미 여러차례 입증됐다. 포용정책(engagement policy)은 많은 문제점을 노출했음에도 불구하고 클린턴 행정부에 이익과 기회를 제공했다. 따라서 그간의 경험과 사례분석을 통해 문제점과 취약점을 보완하면 미·북관계의 협력과 발전가능성은 그 어느 때 보다 큰 셈이다.

대북정책의 향방은 미국의 국가이익과 밀접하게 맞물려 있다. 세계전략 뿐만아니라 대 동북아, 한반도 전략의 연장선상에서 북한을 포용하고, 궁극적으로 자기 세력화의 필요성을 절감하거나, 북한과 관련해 경제적 이익의 발생이 예상된다면 미국의 대북 관여정책은 예상 밖으로 강화될 가능성도 있다. 이를 위해서는 일괄타격방식의 포괄·통합적 접근이 불가피해 보인다.

클린턴 행정부는 핵과 미사일 문제 해결에 가장 우선 순위를 두고 북한과 대화와 협상을 진행해 왔다. 하지만 생·화학무기, 테러, 마약, 인권 문제 등 언제라도 양자간 관계개선에 제동을 걸 수 있는 이슈들은 대기하고 있는 상황이다. 행정부가 이런 민감한 이슈들을 피하기를 원해도 의회나 언론, 민간인권단체 등 다른 사회세력들이 이런 이슈를 쟁점화할 가능성이 높다. 클린턴 행정부는 핵, 미사일 문제 해결과정에서 국제제도와 국력에 바탕을 둔 미국내 제도 즉, 각종 국내법이나 대통령 행정명령 등을 활용했다. 하지만 의회나 사회세력의 전폭적 지원없이 독자적으로 추진한 대북정책인지라 추진력이 떨어졌고, 효과도 미미했다. 무엇보다 북한도 미국 정책에 대응해 철저하게 점진적이고 단계적으로 협력함으로써 정책의 효과

Stanley Hoffman, *Gulliver's Troubles, or the Setting of American Foreign Policy* (New York: McGraw-Hill, 1968), p. 150; 1999년 페리 보고서가 나오기 전까지 잘게 나뉜 현안중심으로 해결을 시도하려 한 것이나, 핵이나 미사일 위기가 고조되었을 때 군사적 수단을 동원해 현안을 해결하려한 것 등이 이런 도덕적 실용주의에 근거한 문제해결방식이었다.

는 크게 반감됐다. 더구나 이 과정에서 크고 작은 사건들이 발생하면 양자 관계는 다시 원점으로 돌아가는 구조적 문제점을 안고 있다. 즉 포괄적이고 일괄타결방식의 접근을 하지 않고서는 미·북관계의 발전이 요원한 것이다.

하지만 북한 문제의 핵심이자 시급한 현안인 핵과 미사일 위협이 우선 제거되고, 필자가 제시한 협력조건이 일부 혹은 전부가 충족될 경우 획기적인 관계개선의 가능성도 배제할 수는 없다. 미국·베트남 사이의 관계 정상화 사례는 북·미 관계가 향후 어떤 과정을 거쳐 발전될 것인지에 대한 단초를 제공해주고 있다. 미·북 관계를 보면 베트남처럼 체제생존의 기반인 경제의 어려움을 타개를 위해서라도 관계개선이 다급한 쪽은 북한이다. 그렇다고 북한시장이 베트남만큼 매력적이어서 미국 기업들이 정부에 관계개선에 나서라도 압력을 넣을 가능성도 적다. 닉슨 정부가 소련을 견제하기 이이제이(以夷制夷)책으로 같은 공산주의 국가인 중국에 접근하지 않을 수 없을 정도의 전략적 가치를 지금 당장 북한이 갖고 있는 것도 아니다. 더구나 미·북 사이의 현안은 미·베트남 사이의 현안보다 종류가 많고 복잡하다. 핵·미사일 등 대량살상무기, 재래식 무기, 휴전선에 전진 배치되어 있는 재래식 병력, 테러·인권 문제 등 하나같이 민감하면서 중첩된 이슈들은 양자 관계의 순탄할 수가 없는 미래를 잘 보여준다. 하지만 클린턴 행정부 대북정책 사례가 입증하듯 핵과 미사일 등 미국의 핵심 안보우려사안이 먼저 해결되어 신뢰가 축적된다면 정책재조정과 여론의 호전 등으로 나머지 현안들은 부수적으로 해결될 가능성이 크다.⁶⁰⁾

북한은 미국내 우호적인 여론조성에 기여할 수 있는 미군유해 송환에 적극 협력해왔고, 미국 정부도 이에 대해서는 만족감을 표시한 바 있다.⁶¹⁾ 또 최근에는 미국이 관계개선의 조건으로 지속적으로 요구해왔던

60) 미국과 베트남도 가장 민감한 이슈였던 미군 실종자 처리 및 유해 송환 문제 등이 타결된 뒤에도 1975년 월남패망 뒤 잃어버린 미국 자산에 대한 청구권, 인권 문제 등 비중있는 난제들이 그대로 남아 있었으나 핵심 현안타결이 관계개선의 물꼬를 텄고, 두 나라 사이의 경제교류가 급물살을 타면서 수교까지 이어졌다. 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미 관계개선에 대한 함의』 (서울: 통일연구원, 1998)

61) Wendy R. Sheman, "Past Progress and Next Steps with North

북한의 개혁·개방조처들, 즉 시장에의 접근이 단계적이거나 가시적으로 이뤄지고 있다. 그리고 동북아시아에 있어서 전략적 동맹국인 한국과 일본이 미·북 적대관계만 먼저 해소되면 언제라도 북한과의 관계를 정상화할 준비를 갖추고 있는 점도 미·북 관계개선의 촉진요인이 된다.

이 논문의 연구는 북한에 대한 강압외교의 한계를 보여주면서, 군사나 경제제재보다는 적절한 보상이나 양보와 맞교환되는 포괄적 합의-단계적 실행 접근방식의 상호주의 외교전략이 북한을 설득하고 변화시키는 데 유용함을 제시하고 있다. 문제는 이런 상호주의 전략의 성공여부가 클린턴 행정부의 핵심 정책결정자들이 한결같이 지적했듯이 의회의 지지 등 국내 정치적으로 수용되면서 일관성있게 얼마나 장기간 지속되느냐에 달려있다는 점이다.

참고 문헌

- 김태현·유석진·정진영 편, 『외교와 정치: 세계화시대의 국제협상논리와 전략』 (서울: 오름, 1995)
- 김태현, “상호주의와 국제협력,” 『국가전략』 (성남: 세종연구소, 2002년 가을)
- 김학성, 『남북 관계의 제도적 발전: 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2002)
- 로이드 켄슨, 김기정 옮김, 『외교정책의 이해』 (서울: 평민사, 1993)
- 로버트 엑셀로드·로버트 커헤인, “무정부 상태에서의 협력달성: 전략과 제도,” 김우상 외 편역, 『국제관계론 강의 I』 (서울: 한울 아카데미, 1997)
- 모종린, “합리적 선택이론과 외교정책,” 김달중 편저, 『외교정책의 이론과 이해』 (서울: 오름, 1998)
- 이 근, “구성주의 시각에서 본 남북정상회담: 양면게임을 통한 정체성 변화 모색,” 『국가전략』 제7권 4호 (2001)
- 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미 관계개선에 대한 함의』 (서울: 통일연구원, 1998)
- 임을출, “클린턴 행정부의 대북정책 연구: 국내정치적 요인을 중심으로,” 경남대학교 박사학위 논문, (2003)
- 전재성, “관여(engagement) 정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책,” 『국제정치논총』 제43집 1호 (2003)
- 김호섭, “대외정책의 최신 이론: 신현실주의 및 신자유주의,” 전득주 외, 『대외정책론』 (서울: 박영사, 1998)
- 최완규, “대북 화해협력정책의 성찰적 접근,” 『남북한 관계의 회고와 전망』 2002년 한국정치학회 하계 학술회의 (서울: 한국정치학회, 2002)
- Barry James A., *The Sword of Justice: Ethics and Coercion in International Politics* (London: Praeger, 1998)
- Evans Peter, Jacobson Harold, and Putnam Robert, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993)
- Jervis Roberts, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976)
- Keohane Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the*

World Political Economy (Princeton University Press, 1984)

Putnam Robert D., “Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988)

Sarkesian Sam C., *U.S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics* (London: Lynne Rienner, 1995)

Sherman Wendy R., “Past Progress and Next Steps with North Korea,” Speech in USIP (March 6, 2001)

Abramowitz Morton I. and Laney James T., “Managing Change on the Korean Peninsular,” *Independent Task Force Report* (Council of Foreign Relations, June, 1998)

Abramowitz Morton I. and Laney James T., “Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy,” *Report of an Independent Task Force* Sponsored by Council on Foreign Relations (September 2001)

Armigage Richard L. “A Comprehensive Approach to North Korea,” *Strategic Forum*, No.159 (March, 1999)

Freeman Richard H., “Side-Payments versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiations,” *International Organization*, Vol. 47, No. 3 (Summer 1993)

Hass Ernest B., “Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes,” *World Politics*, Vol.32, No.3 (April 1980)

Hoffman Stanley, *Gulliver’s Troubles, or the Setting of American Foreign Policy* (New York: McGraw-Hill, 1968)

Krasner Stephen, “Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables,” in Krasner ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983)

Perry William J., “Crisis on the Korean Peninsular: Implications for U.S. Policy in Northeast Asia,” *A Brookings Leadership Forum* (The Brookings Institution, January 24, 2003)

Stein Arther A., “The Politics of Linkage,” *World Politics*, Vol.33, No.1

(October 18)

Sherman Wendy R., “Past Progress and Next Steps with North Korea,”

USIP, (March 6, 2001)

Walt Stephen M., “Two Cheers for Clinton’s Foreign Policy,” *Foreign*

Affairs, Vol. 79, No. 2 (March/April, 2000),

MSNBC (Feb. 11, 2003)

국제사회의 인도적 개입: 이론과 실제

최 의 철 (통일연구원 선임연구위원)

◆ 논문 요약 ◆

인권문제는 냉전 종식 이후 국제사회의 주요 현안으로 등장하였다. 국제정치 질서의 변화는 인권남용 국가들에 대한 인도적 개입에 대한 국제사회의 합의를 용이하게 만들었고, 실제로 유엔의 위임 또는 위임 없이도 인도적 개입을 단행하는 사례가 늘고 있다. 또한 코피 아난 유엔 사무총장은 인권이 주권에 앞선다고 강조하는 등 국제사회의 지도자들은 인권남용에 대해서 단호한 조치를 취할 것을 강조하고 국제사회의 여론도 이에 긍정적인 반응을 보이고 있다. 물론 인도적 개입이 미국 등 강대국들의 전략적 이해에 따라 악용될 수 있는 소지를 배제할 수 없으나 전통적으로 국제질서의 안정을 위해서 강조되고 있는 주권존중 규범 또는 비개입적 규범은 심각한 도전에 직면하고 있다. 이와 같은 현실에서 인도적 개입의 정당성에 대한 이론적, 실증적 검토와 분석이 요구되고 있다.

본 논문은 전통적인 주권존중 규범 또는 비개입 규범에 대한 도전을 인도적 개입을 정당화하는 자유주의적 이론을 소개하고, 국제정치에서의 인도적 개입 사례를 실증적으로 검토하고 있다. 사례 연구를 통해서 인도적 개입을 위한 조건, 대의 및 개입의 결과와 효과 등을 분석하고 있다.

사례를 통한 주요 발견은 전통적인

주권원칙은 존중되고 있고 인도적 개입 규범과 긴장관계를 가지고 공존하는 과도기 양상을 보이고 있다. 유엔의 위임 여부에 관계없이 인권 남용이 대규모적이고 체계적으로 지속되는 경우에 인도적 개입이 정당화되고 있고, 인권남용보다는 평화와 안보의 위협으로 개입을 정당화하고 있다. 또한 인도적 개입 사례는 비개입원칙에 예외적인 경우라는 것을 분명히 하고 있어 주권존중의 원칙은 아직도 국제사회의 강력한 규범으로 존재하고 있다. 그러나 '예외적인 불법성' 또는 '사면론'을 통해서 인도적 개입이 정당화되고 있고 그 사례가 늘고 있는 것도 사실이다. 한편 개입의 효과도 의도한 바 효과를 거두는 경우와 그렇지 못한 경우 등 혼재되어 나타나고 있다.

그러나 현실적으로 인도적 개입이 증대되는 추세를 감안하여 인도적 개입 규범을 마련하여 대처하는 것이 국제질서와 안정을 유지하는데 긍정적인 점이 많을 것으로 예상된다. 물론 개입규범을 마련하는데 있어서 비개입규범과 인도적 개입 간의 대립이 발전적인 방향에서 타협이 이루어져야 하겠고, 강대국들의 패권적인 의도를 배제할 수 있는 집단적인 지혜와 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

I. 문제의 제기

냉전 종식 이후 공산권의 붕괴로 세계화의 경향은 정치, 경제, 문화 등 각 분야에서 일어나고 있다. 인권문제도 세계화와 보편화의 과정을 거쳐 지구촌의 공동 관심사로 대두되고 있다. 그러나 경제적인 세계화와는 달리 인권과 같은 추상적인 정치적 변수나 가치들을 말할 때 토론은 불확실해지고 상이한 문화권을 초월하여 공동의 가치와 규범을 공유하는 것은 어려운 과제가 되고 있다. 그러나 인권문제에 대해 국제사회는 유엔헌장과 세계인권선언, 국제인권규약 등을 통해 그 중요성을 확인하고 있는 바, 이것이 “국제적 인권장전”이다. 만일 국가가 시민들의 인권을 침해하거나 다른 집단에 의해 저질러진 인권 침해를 중지시킬 수 없을 경우에 국제사회가 공표한 규범을 존중하기 위해서 무력을 사용하여 이에 개입할 수 있는가를 논의하는 것이 인도적 개입의 문제이다.

국제사회는 국가 간에 무력사용의 남용을 방지하기 위해서 일련의 규칙을 마련해 왔다. 이러한 규범들은 기본적으로 가치의 세계화, 정보의 세계화 차원에서 형성되고 있다. 인권의 보편화와 세계화는 문화와 정치체제의 차이에도 불구하고 시민의 근본적인 권리를 제한할 수 없다는 보편적인 합의에 기초하고 있다. 국제사회는 인권 즉 인간의 기본적인 안전권리(인간의 신체적 자유와 신체적 존엄성)는 역사적, 문화적인 국경을 초월하여 존중되어야 하는 보편적 가치로 받아들여져야 한다는 공통된 인식과 합의에 도달하고 있다. 어느 문화권이나 정부도 고문, 초법적인 처형, 집단살해가 정당한 규칙 또는 전통의 일부라고 주장할 수 없다. 또한 소위 ‘CNN효과’라고 불리는 정보의 세계화는 대규모로 행해지는 잔인하고 체계적인 안전권리에 대한 남용에 대해서 활자 또는 전자미디어를 통해 전 세계적으로 보도되고 있고, 대규모 인권 침해가 비밀에 부쳐지는 것은 생각할 수 없는 실정이다. 물론 정보의 신뢰성에 대한 문제는 무시될 수 없으나 매체의 세계화로 인권 침해 사실은 금방 알려지고 있다.

특히 냉전 종식 이후에는 인권 가치와 정보 미디어의 세계화가 결합되어 인도적 개입의 규범 발전을 촉진시키고 있다. 이러한 규범들은 합법적인 개입에 필요한 조건들을 수립하고 있으나 아직은 국제사회가 위임할

수 있는 충분한 조건을 제시하지 못하고 있는 것도 사실이다. 사례에 따라 인도적 개입이 정당화되고 있으나 모든 경우에 적용되거나 실행되지는 않고 있다.

이 논문은 국제사회가 일정한 인권규범들을 강제할 수 있는 인도적 개입의 기회를 정당화하는 이론과 사례를 제시하고 이것이 인도적 개입과 주권 규범과의 대립 관계를 규명하고 나아가서 향후 인도적 개입 규범 제정의 필요성을 검토해 보고자 한다. 이를 위해서 첫째, 인도적 개입을 정당화하는 이론적 접근을 소개하고 있다. 둘째, 인도적 개입의 조건 및 대의를 규명하기 위해서 유엔의 위임 하에 그리고 유엔의 위임없이 단행되는 인도적 개입 사례를 대별하여 분석하고 있다. 셋째, 인도적 개입의 경험적인 사례를 중심으로 개입 규범과 주권 규범과의 관계와 향후 양자간의 발전 관계를 예측해 보기로 한다.

우선 국제정치적 관점에서 본 인도적 개입을 냉전 종식 이후를 중심으로 평가하고, 인도적 개입 규범의 변화에 대한 논리와 이에 대한 국제사회의 기본 규칙의 구조적 변화 가능성을 검토하고자 한다. 이와 관련, 국제적 평화와 질서를 위한 기본적인 원칙으로 간주되는 주권원칙, 무력 사용 금지 및 타국의 내정 간섭 금지 등과 연계된 비개입규범(원칙)과 인도적 개입의 경험적 사례를 통해 인도적 개입을 정당화하는 이론 등을 분석하고 있다. 이 논문은 인권에 대해서 총체적인 침해를 가하고 있는 국가들에 대해서 유엔의 분명한 위임이 없이도, 그리고 반드시 인권이라는 명분을 내세우지 않고 무력적인 개입을 통해 주권원칙의 권리가 박탈당하거나 제한될 수 있다는 사례가 증가하고 있음을 보여주고 있다.

II. 국제정치적 맥락

냉전의 종식은 인도적 개입과 관련된 규범의 변화에 중요한 계기를 마련하고 있다. 물론 국제적 인권규범에 대한 근본적인 선언은 냉전 이전과 냉전 중에 합의된 것이지만 냉전 종식 이후에 갑자기 대두되지는 않았다. 그러나 냉전 종식으로 변한 것은 인권 남용의 증진을 위해서 국제사회가 냉전시대보다 인도적 개입에 용이하게 합의하고 있다는 것이다. 1990년 이

전에 인도적 개입은 다자간의 결정과 행동에 대한 주요 현안이 될 수 없었다. 그 이유는 미·소 강대국 중 일 개국이 자기의 동맹국에 대한 인도적 개입에 대해 거부권을 행사할 수 있었기 때문이었다. 또한 강대국이 인도적 목적을 위해서 개입하는 경우에도 개입은 냉전적인 계산과 의도였지 인도적 개입을 위한 국제적 규범 형성에 의미 있는 영향을 미치지 못했다.

냉전 종식 이후에 유엔 안보리는 과거에는 미·소간의 경쟁으로 정돈상태에 빠진 문제에 대해 합의를 구축할 수 있게 되었고, 소련 붕괴 이후에 인도적 개입 사례는 급격히 증대하였다. 1945-1990년까지 단지 3개의 사례가 있었으나, 1990년 이후에는 8개로 늘어났다. 또한 개입의 성격도 변하였다. 1990년 이전의 인도적 개입은 일반적으로 일방적이었으나(인도의 동 파키스탄, 탄자니아의 우간다 개입 등), 1990년 이후의 개입은 대부분 여러 국가들의 합의에 의한 것으로 유엔 안보리의 합의 가능성을 높이는 것이었다. 이와 관련, 인도적 개입의 변화된 상태가 국제규범의 산물인지 초강대국인 미국 패권의 결과인지 의문이 제기될 수 있다. 1990년대 초기에 미국은 강력하게 인도적 개입을 지지하는 태도를 취했고, 사실 군사대국인 미국의 참여와 지원이 절대적으로 필요하였다. 그러나 미국이 인도적 개입 과정에서 약소국들에게 개입 규범에 대해서 강요하지 않았고, 유엔의 토론 과정에서도 미국과 긴밀한 관계가 없었던 국가들도 개입을 지지하는 주장을 폈다. 나아가서 유엔 안보리 투표에서 개입을 찬성하는 국가들 중에 미국과 동맹관계나 우방에 속하지 않은 개도국들이 많아졌고, 러시아와 중국의 동의 및 기권 투표도 많아졌다. 간단히 말해서 미국이 주도적 역할을 수행하고 있으나 반드시 자국의 정책을 강요하지는 않았다. 경험적인 분석에 의하면 인도적 개입은 국제사회의 폭넓은 지지를 받고 있다는 것을 보여준다.

보다 구체적인 논의에 들어가기 전에 인도적 개입의 정의 및 인도적 개입의 주요 조건들을 고려해 보기로 한다. 인도적 개입은 “국가(또는 국가 집단)가 자국민이 아닌 타국 주민들의 근본적인 인권에 대한 광범하고 심대한 침해를 중지시키거나 방지하기 위해서 해당국의 허가 없이 국경을 넘어 무력을 사용하거나 무력사용을 위협하는 것”이라는 규정을 적용하기로 한다.¹⁾ 여기서 무력이 아닌 경제, 외교 및 기타 방법의 제재는 배제되

고, 무력 사용 또는 위협을 통해 자국민을 보호하려는 행위도 배제된다. 인도적 개입에서 문제점으로 부각되는 것은 자국민이 아닌 타국 시민들의 인권 침해에 대해 무력을 사용하거나 무력 사용을 위협하는 행위가 논쟁의 초점이 되기 때문이다.

또 하나의 기준이 추가된다면 실질적인 측면에서 개입의 성공 가능성과 비용문제로 인도적 개입은 실패한 국가나 국력이 약한 국가에 무력 수단을 동원하는 것이다. 인권 침해가 심각해도 크고 강력한 군사력을 가진 국가들에 대한 개입은 현실적으로 비용이 많이 들고 성공 가능성도 낮기 때문에 개입의 대상이 되지 않는다. 러시아의 체첸 사태, 북한 등의 경우는 인권 남용의 사례에 속하나 현실적으로 인도적 개입이 어려운 사례로 지적되고 있다. 이와 같이 국가의 국력이 인도적 개입을 정당화하는 잠재력에 대한 주요 변수가 되고 있는 것은 군사적 개입은 생명과 자원 면에서 비용이 많이 들고 개입 국가들은 개입이 성공할 수 있는 가능성을 고려하기 때문이다. 강력한 군사력을 보유한 국가는 개입 비용이 높고 성공 가능성이 낮기 때문에 개입 대상에서 제외되고 있다. 물론 이러한 제한은 국제적 규범에 근거한 주장을 부정하거나 한 가지 기준을 제시하는 것은 아니고 정당한 개입을 위한 실제적으로 필요한 조건들을 서술하는 것이다.

III. 인도적 개입에 관한 규칙의 발전 과정

1. 전통적인 주권원칙

국제사회에서 인도적 개입과 관련하여 두 가지 가장 기본적인 규칙이 긴장관계를 유지하며 상존하고 있는 바, “주권원칙”과 “자유주의 원칙”이다. 국제사회는 다양한 규칙들로 구성되어 있고, 규칙들은 행동의 기준을 제시하고 보다 큰 제도에 연계되어 있다. 많고 다양한 규칙은 규범들 간의 갈등을

1) J. L. Holzgrefe, “The humanitarian intervention debate.” In *Humanitarian Intervention*, edited by J. L. Holzgrefe and Robert O. Keohane(ed.)(Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003), p. 18.

일으키고 있고, 특정 행위는 특정한 규칙들에 의존하고 있다. 실례로 1999년 NATO의 세르비아 공습에 반대한 사람들은 다른 국가에 대한 무력 사용은 자위 또는 유엔 안보리 허가를 받아야만 가능하다는 국제적 규칙을 인용할 것이다. 한편 인도적 개입을 지지하는 주장은 집단살해를 금지하는 국제적 규칙에 근거하여 공습을 정당화하거나 또는 광범한 인권 남용을 금지하기 위해서 인도적 개입 규범이 제기되는 것을 정당화할 것이다. 이와 같이 동일 사례에 대한 상이한 담론은 규범의 변화를 가져오는 동인이 되고 있으나 이 상반된 논의의 초점과 실제적인 인도적 개입이 전통적인 주권원칙, 즉 비개입규범의 변화에 어떠한 영향을 미치는가를 분석해 보자.

국제사회에서 주권원칙은 국가간의 행위를 규제하는 근본적인 규칙으로 무력을 동반한 강력한 인도적 개입을 허용하지 않고 있다. 인권 규범을 실행하기 위해서 무력 개입을 시도하는 것은 두 가지 규칙에 의해 금지되어 있다. 하나는 다른 나라의 내정에 간섭해서는 안 된다는 것이고, 둘째는 국제관계에서 무력 사용을 금지하고 있는 것이다. 주권은 배타적인 내부 관할권을 암시하고 이것은 해당 정부만이 법을 제정하고 영토와 주민들을 감독하고 다른 국가들은 초청되지 않고서는 개입할 수 없고, 또한 무력을 사용해서는 안 된다(국가간의 관계에서 무력을 사용해서는 안 된다). 이 두 가지 규범은 원칙적으로 인도적 개입을 배제하고 있다.

이와 같은 비개입규범은 국제적 질서를 지탱하고 있다. 유엔을 중심으로 한 복잡한 규칙은 전통적으로 질서와 관계된 평화와 안정이 인권보다 중요하다는 것을 말해주고 있다.²⁾ 군사력 사용과 관련, 유엔 헌장은 인권의 보호에 있지 않고 질서 유지를 지향하고 있으나 인도적 개입을 분명하게 금지하지 않고 있다. 물론 일부 조항에서 개입을 암시하고 있다(제2조 1항은 유엔 회원국들의 주권의 평등성, 제2조 3항의 회원국들 간의 갈등은 평화적 방법으로 해결, 제2조 7항은 유엔이 그 국가의 관할권내에 있는 사항에 간섭할 권한을 유엔에 부여하는 것은 아니다라고 규정하고 있음).

그러나 개입에 대한 금지가 불분명한 것은 일부 국가들이 개입에 대한 분명한 해석을 바라고 유엔 총회의 결의안 형식을 취하고 있다. 1950년 ‘행동

2) R. J. Vincent, *Nonintervention and International Order* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1974), 참조.

을 통한 평화' 결의는 "어느 국가가 다른 국가의 내정에 간섭하는 것"을 금지하고 있고, 1967년 '국가간의 평화공존에 관한 선언'은 다른 국가의 내정에 간섭하는 것을 금지하는 것을 재확인하고 있다. 1970년 '유엔헌장에 준한 국가들 간의 친선관계 및 협력에 관한 국제법의 원칙 선언' 등도 무력 개입을 금지하고 있다.³⁾ 이와 같이 유엔의 무력사용금지 규칙은 인도적 개입을 금지하는 것으로 이해되는 경향이 있다. 유엔 헌장 제2조 4항은 무력 사용에 대한 위협 또는 무력의 행사를 금지하고 있다. 유엔 헌장은 무력 사용에 대해서 두 가지 경우에 분명한 예외를 인정하고 있다. 하나는 개별적 또는 집단적 자위 권리를 위한 것이고(제51조), 다른 하나는 유엔이 안보리의 위임 하에 '평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 행동(제7장)'을 금지시키기 위해 무력 사용을 허용하고 있다. 이와 같이 유엔이 무력사용을 엄격히 제한하고 있는 것은 국제사회의 질서와 평화를 유지하기 위해서 주권존중의 원칙을 견지하는 것이 절대적으로 필요하기 때문이다.

한편 유엔 헌장이 인권 보호를 위해 무력 사용을 분명하게 허용하지 않고 있으나 많은 법학자들과 국제정치 현실에서 인권보호를 위한 인도적 개입은 냉전 종식 이후 국제사회의 중요 현안으로 제기되고 있고 인권을 위한 인도적 개입은 유엔의 핵심적인 목적과 상응하며, 분명한 금지가 없는 것은 인도적 개입을 허용하는 것으로 이해하고 있다. 아직도 인도적 개입은 안보리가 결정하며 그것은 광범한 인권 침해가 평화를 위협할 경우에는 유엔 헌장 제7장에 의해서 무력 사용을 강행할 수 있다. 유엔 안보리는 국경을 위협하거나 침략을 위협하는 경우와 같이 인도적 목적을 위해서 개입을 허용하거나 추후 개입을 사실상 승인하는 경향이 많아지고 있다. 이러한 주장은 국제법도 결코 정태적인 것은 아닌 것으로 국제정세와 상황의 변화에 점진적으로 반응하는 것이지 모든 상황에 적용되는 절대적인 것은 아니라는 주장이다.⁴⁾

3) Wayne Sandholtz, "Humanitarian Intervention: Global Enforcement of Human Rights?" In *Globalization and Human Rights*, edited by Alison Brysk (Berkeley, Cal: University of California Press, 2002), p. 205.

4) Thomas M. Franck, "Interpretation and change in the law of humanitarian intervention." In *Humanitarian Intervention*, pp.

2. 자유주의 원칙과 인권의 세계화

자유주의적 가치인 인권보호, 즉 개인의 존엄성과 자율성을 존중하고 기본적인 개인의 권리를 보호하려는 목적으로 세워진 국제적 규칙들이 인권의 보편적 가치를 지탱하고 인권을 보호하고 있다. 인권은 개인이 누릴 권리인 동시에 국가의 행위를 제한하고 있다. 정부는 자국 시민들의 기본적인 인권을 침해해서는 안 되고 또한 다른 집단(게릴라, 민병대 등)이 시민들의 인권을 침해하는 것을 허용해서도 안 된다.

인권규칙은 유엔 헌장, 인권관련 국제적 협정과 선언에 명시되어 있다. 유엔 헌장의 전문은 근본적인 인권 및 남녀평등을 확인하고 있다. 제1장 3항, 헌장 4장 제13조 (b)에서 총회는 인권 실현을 돕기 위해서 연구를 주도하고 권고할 수 있다. 유엔 헌장 제55조 (c)에서 유엔은 “인종, 성, 언어 또는 종교에 의한 차별없는 모든 사람을 위한 인권과 기본적 자유의 보편적인 존중과 준수”한다고 규정하고 제56조에서는 “가맹국들은 55조의 목적을 달성하기 위해서 이 기구와 협력하여 공동적 또는 개별적 행동을 취할 것을 서약 한다”고 규정하고 있다.

유엔 회원국들은 일련의 선언과 협정에서 인권의 범위를 구체화하였고 (1948년의 집단학살 처벌 및 금지 협약과 1948년의 세계인권선언 등), 이에 대한 공식적인 규칙 제정은 1977년의 국제인권규약(A, B규약)의 체결로 나타나고 있다. 특히 국제인권규약 B규약인 시민적, 정치적 권리에 관한 규약은 여기서 “안전권리”라고 칭한다. 그 다음으로 구체적인 주제별 조약이 체결되었는데, 여성의 권리(1979), 고문방지(1984) 및 아동의 권리보호(1989) 등이다.

안전권리의 규칙을 의무화하기 위해 작업은 유엔에서 구체화, 공식화되었으나 이를 실현하는 기구들은 덜 발전되었다. 유엔 헌장은 인권 남용을 감시할 수단을 제공하지 않았으나 유엔은 침해 문제를 다루기 위한 절차와 조직을 점진적으로 발전시키고 있다. 유엔인권위원회는 1967년부터 구체적인 국가들의 문제점을 다루기 시작하였고, 1970년에는 지속적이고 광범한 인

권 침해 사례에 대한 불평이 접수될 경우에 비밀 조사를 할 수 있게 하였다. 유엔 인권위원회는 구체적인 주제와 국가들을 조사할 수 있는 실무그룹을 설치하였다. 국제인권규약 B규약에 의해서 유엔인권이사회가 설립되었고 가맹국들의 인권준수 사안에 대한 자발적 보고서를 검토하고 제1선택 의정서에 가입한 국가들에 대해서는 인권이사회가 시민들이 국가를 상대로 제출한 불만을 조사할 수 있다. 마지막으로 1993년에 유엔 총회는 사무부총장 급인 유엔 인권고등판무관을 설치하여 1997년에 인권고등판무관실의 인권센터를 흡수하였다. 잭 도널리는 현재의 상황을 “인권규범과 규범 창설을 위한 과정은 거의 완전히 집단화”되었고 감시 기구들도 그러한 방향으로 움직이고 있으나 법의 집행과 실행은 아직도 거의 국가의 배타적인 권한에 남아 있는 것이 현실이다. 유엔인권위원회는 인권 남용국들에 대해서 물리적인 제재 수단을 보유하고 있지 않으나 이들 국가에 대해서 국제사회에서 부정적인 이미지(negative publicity) 전파와 외교적 창피(power of shame)를 줄 수 있다.

물론 국제사회의 건실한 회원국은 인권 문제를 수용하고 있다. 그러나 인권에 대한 총체적인 침해국은 창피를 당하고 기피의 대상이 되고 있고, 일관성과 예측성은 결여되어 있으나 경우에 따라서 제재도 받고 있다. 냉전 종식 이후 인권 규범은 영토 규범을 수정하고 있다. 곧 합법적인 주권은 국가가 시민들의 기본적인 시민적, 정치적 권리를 보장하는 문제와 연계되기 시작하였다. 국가가 인권 규범을 준수하지 않으면 다른 국가들이 특정 국가를 국제사회에 참여하는 것을 배제하는 것을 정당화하고, 경우에 따라서는 인권 규범을 강제 집행하기 위해서 인도적 개입을 하고 있다. 만일 국가가 총체적이고 체계적이고 대규모로 인권을 남용할 때 유엔과 국제사회는 그 특정 국가를 국제사회에서 똑같은 주권을 가진 회원으로 인정하는 것을 철회하거나 지연시키는 합의가 이루어지고 있어 전통적인 주권존중원칙에 커다란 도전이 되고 있다.

IV. 인도적 개입에 대한 이론적 접근

1. 인도적 개입에 대한 합의 구축

지난 10년 이상 국제사회는 대규모 인권 남용을 중지시키기 위해서 무력개입을 실행한 몇 가지 사례가 있다. 그러나 이것과 관련 어떤 조건에서 인도적 개입을 단행할 지에 대한 조건에 대한 합의는 아직 이루어지지 않았다. 사실, 정부들은 자신들의 미래를 예측하기 어려워서 집단적인 인도적 개입에 대한 일반적 권리 또는 의무를 창설하는 것을 우려하여 인도적 개입에 대한 충분조건들을 아직 제시하지 못하고 있으나 필요조건들에 대해서 약간의 합의를 구축하는데 성공하고 있다.

두 가지 우선적인 규범으로 일반적으로 국제적 합의가 이루어진 것은 1) 국가들과 국제조직들이 정치적 또는 사회경제적 권리에 반해서 시민들의 안전권리(security rights)에 대한 침해를 중지시키기 위해서 개입할 수 있다는 것이고, 2) 인권침해 정도는 광범하고 체계적이어야 한다는 것이다. 안전권리와 대규모의 인권남용에 대한 토론은 상대적으로 간략히 하고, 다음으로 인도적 개입의 규범들과 비개입규범 간의 긴장을 이론적으로 다루고자한다. 여기서는 자유주의적 접근과 주권규범들 간의 공유공간에서 규범의 변화과정을 이론적으로 관찰하고자 한다.

국제사회에서 비개입규범의 강력한 힘은 국제평화와 질서유지를 위해서 지속적인 힘을 발휘하고 있다는 것을 알 수 있고, 국가들은 예외를 분명하게 하는 것을 회피하면서 전통적인 주권존중(자위 및 평화와 안전에 위협을 억제)이란 용어에서 분명한 인도적 요인이 있을 경우에 개입을 제한적으로 정당화하려 하고 있다는 것도 인식할 수 있다.

안전권리와 관련, 국제사회에서 국가가 자국민들의 안전권리를 침해하는 상황에서 또는 국가의 붕괴로 유사 군사단체, 군벌, 게릴라 등 비국가 행위자들의 안전권리를 침해하는 경우에 무력개입을 승인하거나 고려하였다. 국제적 협약에서 확인된 정치적, 시민적 권리의 남용은 국가간 사회에서 한 가지 예외를 배제하고는 무력개입을 고려하지 않고 있다. 정치적인

권리는 시민들의 법적 권리를 보호하는 것이고 사회, 경제적 권리는 의식주와 삶의 질을 보장하는 것이다. 사회, 경제적 권리는 일반적으로 인도적 개입의 담론의 일부로 간주되지 않는다. 그 이유는 첫째, 안전권리가 기본적인 것으로 다른 권리의 추구를 가능하게 하기 때문이다. 둘째, 정치 지도자들이 국내 정치, 경제 문제에 대해 국제사회의 감시나 제재를 받기를 원하지 않기 때문이다. 유엔 헌장을 포함한 국제적 규칙들은 정치, 경제적 체제의 범위는 국내적 관할권에 속한 것으로 간주되고 있다. 이것에 대한 가지 잠정적인 예외는 새로 대두되고 있는 민주적 통치에 대한 권리이다. 예로 일부 학자들은 국제사회는 민주적인 제도가 국제적 합법성의 주요 특징이라고 주장하고 있다. 셋째, 안전권리는 보편적으로 인정되고 수용되고 있다. 신체에 위협을 가하는 것을 금지하고 법적 평등을 확인하는 것은 국가와 문화의 차이를 초월하여 수용되고 있다. 다양한 정치, 경제 및 문화적 제도의 차이에도 불구하고 국제사회는 어떤 정부도 인종살해, 초법적인 처형과 고문을 정당화할 수 없다는 것에 동의하고 있다. 물론 실제 인도적 개입이 생존권과 관계된 안전권리를 위한 것이었는지는 경험적인 문제로 남아 있다.

한편, 국제사회는 소규모의 인권 침해를 저지른 정부들은 외부의 인도적 개입을 우려하지 않는다. 물론 이들에 대한 외국 정부와 비정부기구들의 비난을 초래할 것이나 산발적이고 간헐적인 고문 사례는 경제제재 등을 초래할 수 있으나 무력개입은 일반적으로 대규모의 지속적인 인권 남용에 제한되고 있다. 인도적 개입에 있어 일종의 묵시적인 비례성의 규범이 적용되고 있는바, 무력개입은 사상자를 낼 수 있어 마지막 수단으로 간주되고 있다. 심각한 인권 침해는 인도적 개입을 정당화할 수 있으나 일반적으로 사상자가 수천 명에 이르고 더 많은 사람들이 고문, 축출 및 기아 등으로 위협에 직면하고 있을 때 정당화 될 수 있다.

2. 인도적 개입에 대한 이론적 접근

가. 윤리적, 도덕적 측면

지금까지 인도적 개입에 대해서 전통적 주권이론과 자유주의적 접근을 대비시켜 논쟁을 단순화시켰으나, 자유주의적 접근을 정당화하는 이론적 접근을 좀 더 구체화하여 인도적 개입에 대한 이론적인 지지 노력을 소개하고자 한다. 인도적 개입에 대한 토론은 비개입원칙에 대한 예외로 간주되고 있고, 타국의 내정에 군사력을 사용하는 것을 금지하는 원칙은 유엔 헌장에서 지지를 받고 있다. 사실 인도적 개입은 유엔 헌장과 갈등을 빚고 있고 국제법에서 폭 넓은 지지를 받지 못하고 있으나, 윤리적(도덕적) 접근에서 잘못된 것을 처벌하거나 무고한 사람들을 보호하기 위한 무력사용은 오랜 전통으로 정당화되고 있다.

윤리적 접근은 자연법에 기초하여 국가의 지도자가 문명화된 행동의 기준을 위반했을 때, 일방적으로 또는 집단적으로 인도적인 개입을 강행할 수 있다는 것을 정당화하는 것으로 법적인 기반보다는 전통적으로 지속되어 온 도덕적 기반으로 설명되고 있다.⁵⁾ 자연법에 기초한 무력 사용은 칸트와 칸트 이후 알란 도너간(Alan Donagan)이 주장하는 “공통적인 도덕성”(common morality)이 인도적 개입을 대변하고 있다.

일반적으로 초기의 근대 자연법 사상은 이성에 의해서 인식되고 법과 공통된 점은 특정 사회의 특징적인 규범보다는 일반적인 원칙을 확인하는 것이다. 자연법 학자와 신학자들(아퀴나스, 아구스틴 및 토마스 모어 그로티우스 등)은 정의롭고 생존을 위한 전쟁, 곧 잘못을 바로잡는 전쟁을 옹호하고, 억압된 자들을 해방하고 복수를 위한 전쟁을 정당화하고 있다. 물론 근대 국제관계에서 주권 국가 개념이 도입된 이래 자연법의 침해로 주권 국가에 개입하는 것은 용납되지 않았으나, 그로티우스와 18세기 자연법주의자들은 자연상태에서 자연법은 주권보다 상위에 있어 자연법을 침해하는 국가에 대해서는 어느 국가도 처벌을 위해 개입이 가능하였다. 자

5) Terry Nardin, “The Moral Basis of Humanitarian Intervention,” *Ethics & International Affairs*, Vol. 16 No. 1(2002), p. 57.

연상태에서 모든 주권 국가들은 일반적으로 “처벌의 권리”를 가지고 있으며 인도적 개입이 정당화된다.

18-19세기에 법실증주의가 대두되면서 자연법사상은 약화되었으나 19세기 중반까지 인도적 개입에 반대하는 주장으로 조건을 제시하였다. 곧 정부가 시민들을 가혹하게 다루고 이에 시민들이 무력 반란을 일으키고 외국의 도움을 요청하였을 때 외국이 억압된 시민을 돕는 것은 정당하다는 주장이다. 19세기 말 영국의 국제법 학자인 W.E. Hall은 도덕적으로 잘못된 통치자의 행동은 국제관계의 대상이 아니라고 주장하고 인도적 개입에 대한 법적 근거는 국제적 도덕성에 근거하는 것이 아니라 국가들이 개입의 원칙을 법으로 합의할 경우에 가능하다는 주장을 폈다.⁶⁾ 이에 따라 자연법 주장은 극도로 약화되었다.

그러나 후기 자연법은 모든 인간을 구속하는 것은 ‘공통적 도덕성’이고, 공통적 도덕성의 기반은 개인은 다른 사람을 존중해야 한다는 원칙이다. 이것은 칸트의 “존중의 원칙”에서 시작되었고 공통적 도덕성의 구체적인 개념은 이 기본원칙에 대한 해석에서 출발하고 있다. 공통적 도덕성이란 인간이 특정 사회의 일원으로부터는 인간 공동체의 일원으로 권리를 갖는 것으로, 공통적 도덕성은 법실증주의나 관습에 의존하지 않는다. 이것은 “이성”이 법과 관습에 관계없이 독립적으로 생존하여 기준을 제공한다는 주장이다.⁷⁾ 문명화된 생활에 기본이 되는 사고와 행동양식은 대부분의 사회와 전통에서 인정되고 있고, 인도적 개입은 인권에 대한 심대한 침해에 대응하는 것으로 가장 기본적인 인권은 보편적인 도덕적 권리이고, 이것은 공통적 도덕성 원칙에 기반을 두고 있다.

공통적 도덕성은 도덕적으로 순수한 사람이 위험을 당할 경우에 그들을 보호하기 위해 무력사용은 정당화될 수 있다. 무고한 사람을 공격하는 사람에게 무력을 사용해서 저항하는 것은 자유인으로 공격자의 권리를 침해하는 것은 아니다. 그 이유는 그들이 행동으로 자신의 선택에 따라 행동하는 도덕적인 권리를 상실했기 때문이다. 따라서 인도적 개입도 정당화될 수 있다는 주장이다. 이 원칙을 수행하기 위한 행동에 고려사항은 실제적

6) 위의 글, p. 63.

7) 위의 글 참조.

인 면에서 인도적 침해를 사전에 예방하는 것이 중요하고, 공통적 도덕성에 기초한 인도적 개입은 특정조건에서 정당화될 수 있는 것이다. 첫째, 인권 침해를 종식시키는데 외교적 수단으로는 불가능하고 특별한 치유책이 필요한 경우이다. 둘째, 개입은 국제적 권위로부터 허용되어야 하고, 국제법에 따라 행동해야 한다. 국제적 권위가 존재하지 않거나, 정의롭지 못하거나 효과가 없을 경우에 국가들이 국제적 승인 없이 행동할 수 있다. 셋째, 개입은 효과적이고 도덕적으로 허용되는 수단을 동원(최소한의 무력 동원 등)해야 한다. 국내법과 국제법 준수 및 무엇보다 무고한 자들에게 해를 주지 않는 도덕적인 법을 준수해야 한다. 넷째, 개입에 대한 선택은 불가피하고 정당화될 수 있다(필요한 비용 고려). 결국 공통적 도덕성은 인도적 개입의 토론에서 개입의 합리적 근거를 밝혀주는데 기여하고 있다는 주장이다.⁸⁾

또한 테슨(Teso'n)은 국가주권은 인권을 보호하고 추구하기 위한 도구적 가치이지 내재적 가치는 아니다라고 주장하고 자유주의적 철학에 근거하여 인도적 개입은 적절한 경우에 도덕적으로 정당화될 수 있다고 주장한다.⁹⁾ 주권은 인간의 목적을 위해 봉사하는 것이고 이를 침해하는 경우에 국가주권이라는 명목으로 보호될 수 없는 것이고, 독재와 무정부 상태는 주권의 도덕적 붕괴의 원인이 되고 있다는 것이다. 따라서 정부와 다른 권력집단이 정치적 권력을 위해서 인권을 침해하는 경우에 국제법에 의해서 보호될 수 없다. 만일 비개입규범을 견지하는 것은 시민들을 불모로 정치권력을 추구하고 우리 모두를 묶는 공통의 인간애(성)를 거부하는 것이라고 주장하고 있다.¹⁰⁾

한편 알렌 류캐넌은 기존의 법률은 도덕성에 비추어 개혁되어야 한다고 주장하고 있다. 인권의 보호를 위해서는 법 지상주의나 법 완전주의의 사고에서 벗어나 기존의 법 체제에 어긋나더라도 새롭고 도덕적으로 우월한 인도적 개입 규범을 발전시켜야 한다고 주장하고 있다. 물론 개혁을 위한

8) 위의 글 참조.

9) Fernando R. Teso'n "The liberal case for humanitarian intervention." In *Humanitarian Intervention*, 제3장 참조.

10) 위의 글, pp. 128-129.

불법적인 행동이 도덕적으로 정당하다는 것은 사실적으로 증명할 부담을 안고 있으나, 개혁을 위한 불법적인 행위를 감행하는 주체는 개입행위에 대한 변호가 도덕적으로 가능하고 또한 개입행위가 국제사회의 의식의 변화를 초래하는데 기여하는지 등의 조건을 만족시켜야 한다고 주장하고 있다.¹¹⁾ 이것은 노력할 가치가 있다고 생각한다.

나. 법적 측면

인도적 개입을 위한 법적 해석은 “예외적인 불법성(exceptional illegality)”과 “사면론”을 중심으로 살펴보기로 한다. 코피 아난 유엔 사무총장이 1999년 9월 행한 연설에서 인도적 개입은 가능하면 광의로 규정되어야 하고, 가장 평화적인 방법부터 가장 강압적인 행동을 모두 포함시키는 것이 중요하다고 언급하였다.¹²⁾ 여기서 인도주의자들은 직면한 위협에서 생명을 구하고, 진행되고 있는 고통에서 구해주는 행위를 실천하고 있는 자들을 지칭하고 있다.

그러나 현재 인도적 지원과 관련하여 심각한 문제점은 국제사회가 인도적 개입을 기피하고 행동하려는 의지도 약하다. 이러한 상황에서 일차적인 목적은 국가의 이익 차원에서 광범하고 체계적인 인권침해에 대해서는 초기 단계에서 인권침해를 중단시키는 행동을 취하거나 중단시키는데 있다. 그러나 국제법의 통치에 가장 큰 위협은 가끔 국제법을 위반하는 것이 아니라, 강대국(들)의 행위를 수용하여 법을 개정하려는 기도인 것이다.

최근 코소보 사례에서와 같이 일방적인 인도적 개입을 행한 국가들은 ‘예외적인 불법성’이라는 용어를 사용하여 개입 국가들의 입장과 국제법의 원칙을 견지함으로써 국제법의 근본 원칙을 훼손하는 것을 피하고 있으나 현실적으로 인도적 개입에 대한 완전한 합의를 도출하는 것은 생각보다 용이한 과제는 아니다. 유엔 헌장은 조약법 중 최상위법으로 국제사회의

11) Allen Buchanan, “Reforming the international law of humanitarian intervention.” In *Humanitarian Intervention*, 제4장 참조.

12) Michael Byers and Simon Chesterman, “Changing the rules about rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law.” In *Humanitarian Intervention*, p. 201.

존중을 요구하고 있다. 현장은 두 가지 예외적인 경우, 즉 안보리가 무력 사용 결의하는 경우와 자위적인 경우에 무력사용을 허용하고 있다. 따라서 유엔 현장에 의하면 코소보 개입에 대한 법적 정당성에 대한 근거가 없으나, 코소보에 대한 인도적 개입을 정당화하는 방법은 집단학살, 고문, 위협적인 무력 사용의 금지라는 일부 국가들에서 존재하는 “공공정책의 규칙”에 의한 것이다.

그러나 코소보 개입은 미래의 개입을 위한 국제법상 주요사례가 될 수 없다. 중국과 러시아 및 인도가 이에 반대했고, 133개 개도국들이 일방적인 인도적 개입으로 국제법상 불법이라고 선언하였다. 특히 코소보 개입 이후 약소국들은 강대국들의 무력사용으로부터 법적보호를 강조하고 있고, 미국과 동맹국들의 법 제정에 대한 영향력은 10년 전보다 증대되어 약소국들이 피해를 보고 초강대국들이 득을 보고 있다는 주장이 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고 최근 국제법의 해석에서 미국과 일부 동맹국들은 조약 해석의 폭넓은 접근을 강조하고 있는바, 미국의 일부 학자와 벨기에 정부는 인도적 개입이 특정 국가의 영토 침해나 정치적 독립을 해치는 것은 아니라고 주장하고 있다.¹³⁾ 이와 같이 조약, 관습 및 규칙 등에 대한 해석이 변한다면 규칙도 변화에 개방적이 될 수 있다. 이와 같이 냉전 종식 이후 국제정치 일반 및 지정학적인 변화가 심각하여 과거 관습의 적용이 부적절하다는 해석이 대두되고 있다.

코소보에 대한 인도적 개입과 공습에 대해 미국을 비롯한 NATO 정상과 고위관리들은 어느 누구도 이를 정당하고 합법적이라고 언급하지는 않았으나(미·영·독의 장관 및 총리들) 이 개입은 예외적인 경우라고 강조하였다. 따라서 NATO의 공습은 법적으로 문제점이 많다는 것을 말해주고 있으나, 이러한 “예외적인 불법성”이 인정된다면 이 행위의 결과는 중요하다. 가령 특정 행위를 불법이라고 선언하는 것도 국제법적 사례에서 충분한 치유책의 하나로 간주될 수 있다.¹⁴⁾ 인권침해로 빚어진 일방적인 인도적 개입은 무력사용과 관련하여 개입국가의 의도를 고려하여 개입국의 손을 깨끗이 해줄 필요가 있다는 주장이다. 인도적 개입의 법적 근거가 약하

13) M. Byers and S. Chesterman, 위의 글 참조.

14) 위의 글 참조.

다는 것을 인정하더라도 의도와 결과가 인도주의적이라면 그 결과에 대해서 수정을 가해야 된다는 특별한 의무가 있다는 것을 인정하는 것이다.¹⁵⁾

한편, “사면론”은 인도적 개입 의도와 결과를 감안하여 국제법의 해석과 적용에 대해서 신축적인 자세를 주장하고 있다. 인간의 법에 대한 태도는 역사 발전에 따라 변화 양상을 보여주고 있다. 17-18세기 법 철학자들은 법은 신의 지혜와 도덕성의 구현이라고 간주하였고 19세기 법 실증주의자들은 법은 최고지도자의 명령이라고 해석하였다. 그러나 20세기 초 법은 주변 환경에 변화에 따라 도전, 적응, 재 제정되는 과정을 거치는 역동적으로 변화하는 것으로 간주하고 있다. 국제법도 이러한 자유주의적 정신에서 벗어나지 못하여 주변 환경의 변화에 따라 점진적이고 합리적으로 변화하는 것이지 절대적인 것으로 하나가 모든 경우에 맞도록 제단되어지지 않는다는 것이다.¹⁶⁾

이러한 관점에서 유엔 헌장도 법으로 예외는 아니다. 유엔이 수행해야 인도적 개입의 필요성과 당위적으로 이를 구속하는 헌장과의 긴장관계를 언급하면서, 이와 같은 딜레마에 대한 아난의 선택은 헌장에서 무력사용을 금지하는 당위적인 제약을 모두 파기하지 않으면서 현대의 도전에 적용될 수 있는 새로운 기준을 모색하는 것이다. 이 문제는 유엔설립 때부터 제기되어 왔고 지금까지 지속되고 있다. 이와 관련 Franck는 인도적 개입에 대한 “사면론”을 주장하고 있다.

제2차 세계대전 이후 나치 전범 처리를 계기로 법실증주의에 대한 회의론이 대두되었는바, 정의 구현과 법실증주의간의 갈등이 증폭되었다. 따라서 법의 해석과 법의 결정에서 인간의 이성을 강조하는 자연법적인 주장이 다시 설득력을 얻게 되었다. 냉전 종식 이후 코소보 사태를 계기로 NATO의 행동을 해석하는 과정에서 International Law in Theory and Practice(1991)에서 Oscar Schachter 교수는 유엔 안보리와 총회의 위임이 없더라도 국가 또는 국가집단이 무력사용을 통해 잔악한 행동에 대한 증거가 충분하고 잔악한 행동을 중지시키고, 인도적 의도가 분명할 경우에 이 행동은 사면을 받는다고 주장하였다.¹⁷⁾ 코소보 개입에 대한

15) 위의 글 참조.

16) Thomas M. Franck, 위의 글 참조.

독립적인 위원회는 NATO의 개입은 정당하지는 않으나 엄격히 불법적이지는 않다고 결론을 내림으로서¹⁸⁾ 인도적 개입을 해석하는데 정당성과 법적인 타당성, 엄격한 실증주의와 상식적인 도덕적 정의를 연계시키고 있다.

코소보 사례와 같이 유엔의 위임 없이 인도적 개입을 단행하고 이것이 의미 있는 인도적 개입이 되는 경우에 유엔은 이를 문제 삼지 않을 경우가 많다. 이러한 조치는 국제정치 현실에서 불법적인 행위가 면책을 받을 수 있는 것으로 법을 준수할 경우에 더 나쁜 결과를 초래할 개연성이 많은 경우이다. 따라서 우리는 법적인 것과 정당한 것, 법적으로 타당한 것과 올바른 것을 증대시키고 합성시키는데 주의를 기울여야 한다.

그러나 인도적 개입의 사례가 증대될 것이라는 가정에서 성급하게 개입 규정을 성문화하는 것보다는 점진적인 과정을 지속시키는 것이 발전적이고 건설적인 접근이라는 주장도 있다. 유엔 헌장도 국제법으로 유기적인 생명체와 유사하여 비개입규범과 인도적 개입 규범이 상호 다른 방향으로 발전하고 있으나 추상적이고 교조적인 공식으로 풀기보다는 실제 상황에서 해결하고, 중간자적인 입장을 취하면서 토론과 분석을 통해서 규범 작성에 필요한 패턴과 요인들을 확인하는 등¹⁹⁾ 보다 철저한 준비가 필요하다는 주장도 있다.

다. 정치적 측면

9.11 사태 이후 실패한 국가들의 문제점은 인도적 차원의 중요성을 넘게 되었다. 1990년대 초 실패한 국가들 내 및 국가들 간의 전쟁에서 주로 민간인이 희생되었고 그 수는 8백만에 달하였고, 4백만이 난민이 되었다. 기타 수십만이 빈곤, 영양실조 및 안전, 건강, 교육 등 기본적인 필요

17) 위의 글, p. 215.

18) Independent International Commission on Kosovo("The Goldstone Commission"), *Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned* (Oxford University Press, Oxford, 2000), pp. 163-98

19) Jane Stromseth, "Rethinking humanitarian intervention: the case for incremental change." In *Humanitarian Intervention*, 제7장 참조.

를 박탈당했다. 현재 실패한 국가들의 문제점은 자신들 뿐만 아니라, 주변국 및 전 세계적인 차원에서 위협이 되고 있다. 따라서 인권보호 차원에서 국가들의 실패를 막고, 실패한 국가들을 다시 소생시키는 것이 전략적, 도덕적 과제가 되고 있다.

실패한 국가들은 역사, 문화, 이념 및 체제 등 다양한 배경을 가지고 있으나, 경험적인 사례들에 의하면 특히 지도자의 잘못된 결정이 실패한 국가로 유도하는 결정적인 변수가 되고 있다.²⁰⁾ 오늘날의 실패한 국가들은 자국에서의 힘과 권위를 행사할 수 없게 되고, 주어진 영토 내에서 정부의 부재상태를 초래하고, 자국민들의 생명과 세계 질서를 위협하고 있다. 실패한 국가들은 불안정, 대규모 이민, 살인 및 테러의 온상이 되고, 그 마지막 단계는 국가의 합법성이 무너지고 폭력적인 갈등이 증폭되어 국가의 권위가 무너지는 것이다.²¹⁾ 구체적으로 실패한 국가의 공통점으로는 범죄 및 정치 폭력 증대, 국경 지배 상실, 인종, 종교, 언어, 문화적 적대감 증대, 내전, 자국민에 대한 테러, 취약한 제도, 사회간접자본의 악화 및 빈약, 강제력 없이 세금 징수 불능, 부패, 의료체제 붕괴, 높은 영아 사망률, 평균수명 감축, 교육 기회 감소, 개인소득 감소, 인플레이션 악화, 외화의 광범한 유통, 기본 식량 부족으로 기아 상태로 전락 등이다. 또한 실패한 국가들은 근본적인 합법성에 대한 공격을 받아서 공동체 의식이 약화되어 국내적 혼란이 개시되고 테러 집단의 발생 가능성이 증대된다.

로트버그는 국가 실패를 방지하기 위해서는 국제사회의 지원 의지가 중요하다고 주장하고 있다. 특히 지도자들의 부정부패와 무능력 등에 대해서 지원 국가, 국제기구들, 유엔 및 지역 기구들(유럽연합, 아세안 등)의 공개적 비판이 필요하다고 주장한다. 이들 국제기구들은 경제적 지원을 중단하고, “스마트(smart)제재”, 곧 지도자들의 국제여행 중지 및 이들의 외국 재산을 동결하는 조치가 중요하다고 주장하고 있다.²²⁾ 사실 많은 경우에 국제사회가 실패한 국가들의 지도자들에 대해 효과적으로 대처하였다면

20) Robert I. Rotberg, “Failed States in a World of Terror,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4 (July/August 2002) 참조.

21) Robert I. Rotberg, 위의 글 참조.

22) 위의 글 참조.

피해를 줄일 수 있었을 것이다.

또한 국제사회는 국가 건설과정에서 안전, 경찰, 행정, 법제도 정비 및 경제재건 지원 등 필요한 제도 설립과 인재 육성에 책임을 점진적으로 해당 정부에 그 기능을 이관하는 것이 효과적이다. 국제사회와 지원국들은 실패한 국가들이 국가 재건을 공고히 할 정도로 인내심을 가지고 중장기적으로 지원하는 것이 필요하고, 도중에 중단하고 떠나면 실패 가능성 높아진다.

키오헤인은 많은 경우에 인도적 개입과 관련한 가장 심각한 정치적, 제도적 문제들은 대규모 폭력을 성공적으로 중단시킨 이후에 발생한다고 주장하고, 인도적 개입 이후의 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 주권에 대한 재해석이 요구된다고 주장하고 있다.²³⁾ 키오헤인은 집단적 선을 추구하는 제도와 기구들을 제공하고 새로운 이익을 창출할 수 있는 기구와 함께 좋은 이웃이 확대되는 경우에 인도적 개입은 정치적으로 성공할 수 있다는 것이다. 좋은 이웃이 없을 경우에도 인권남용을 중단시키고 군사작전 이후 국가제도의 설립을 위해서 인도적 개입은 필요하다. 장기적으로 평화지역의 점진적인 확대는 실패한 국가들에 의한 자유민주주의에 대한 위협을 제거하고 인도적 개입 필요성을 감소시킨다.

따라서 실패한 국가들의 주권 회복에 연연하지 말고 문제된 지역에서 안정된 국내 권위와 국가간의 평화가 회복될 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다. 따라서 인도적 개입 초기부터 개입으로 인한 성공적인 제도의 건설 가능성, 곧 개입이 인권남용을 없애고 지속 가능한 권위를 지속할 정치적 권위 구조를 창출할 수 있는 정치적 승리가 우선적으로 고려되어야 한다. 이와 관련 주권에 대한 재해석으로 주권의 해석은 통치로부터 책임으로 변해야 한다는 주장이다(responsibility to protect).²⁴⁾ 이러한 주장은 인도적 개입의 성공 가능성은 개입 후 성공을 보장할 수 있는 제도적 구상에 달려 있다는 것이다. 사실 많은 경우에 인도적 개입의

23) Robert O. Keohane, "Political Authority after Intervention: Gradations in Sovereignty." In *Humanitarian Intervention*, 앞의 책, 제8장 참조.

24) Robert O. Keohane, 위의 글 참조.

목적이 주권 및 자결권의 시급한 회복이라면 실패할 확률이 많다고 예측하는 것은 광범하고 심대한 인권침해가 있는 국가들은 역사적, 경제적, 사회적 환경으로 질서 있는 정부를 자치적으로 창조할 수 없거나, 또는 못하는 사회를 의미하기 때문이다. 인도적 개입으로 역동적인 제도를 창설하여 국가들이 자치를 할 수 있는 능력을 배양하는 것을 지원하고, 이를 실현할 수 있는 주변 환경의 조성도 병행하여 정치적 권위는 새롭고 다차원적인 방법으로 제도화되어야 하는 것이 필요하다. 물론 이러한 과제는 단기적으로는 경제적 인센티브 제공과 중장기적으로는 상호이익을 증대시키기 위한 제도 설립 등 협력적인 노력이 요구된다.²⁵⁾

한편, 이그나티에프는 키오헤인과 비슷한 주장을 펴고 있는바, 실패한 국가들의 공통적인 문제는 국가가 정당한 무력 수단을 독점하지 못하여 국가의 전통적인 기능을 발휘하지 못하는 것이 하나의 공통점이고, 그 결과는 군대 또는 민병대, 반군, 민족분리 운동집단, 테러집단들에 의한 폭력이 모든 사회조직에 광범하게 침투되어 있고, 또한 이들은 강력해서 주변국들에 위협이 된다는 것이다.²⁶⁾

따라서 현재 인권운동가들은 인권 보호를 위해서 독재자에 도전하는 것뿐만 아니라 혼란에서 주민들을 구하는 것으로 안정, 통치, 특히 폭력 수단의 독점 등 새로운 전략을 개발하는 것이 중요 도전이 되고 있다. 따라서 인도적 개입에 성공하더라도 통치를 위한 안정된 형태를 창조하는 국가건설 및 형성 과정을 지원하는 과제를 안고 있다.²⁷⁾ UN과 국제사회의 지원은 민족자결과 국가건설 과정을 지원하는 것으로 시간과 인내가 요구된다. 또한 안정을 보장하기 위해서 주변 환경도 중요하여 나쁜 이웃을 좋은 이웃으로 전환하는 노력도 병행하는 것이 필요하다고 주장하고 있다.²⁸⁾

지금까지 인도적 개입을 정당화하는 자유주의적 해석을 윤리적, 법적 및 정치적 측면에서 검토해 보았다. 현재까지 주권원칙과 자결권의 존중

25) 위의 글 참조.

26) Michael Ignatieff, "State Failure and Nation-Building." In *Humanitarian Intervention*, p. 305.

27) 위의 글, p. 320.

28) 위의 글, p. 321.

및 무력 사용 금지와 관련된 인도적 개입의 제약성은 국제법과 관습법으로 제한되고 있고, 이러한 규칙 자체를 파괴하고 인도적 개입을 성문화하는 새로운 시도는 존재하지 않고 있다. 그러나 사안에 따라 국제사회는 인도주의적 관점에서 인도적 개입을 유엔의 위임 또는 위임 없이 단행하고 있고, 인도적 개입이 유엔의 위임없이 이루어질 경우에도 윤리적, 법적 이유를 종합적으로 고려하여 예외 인정, 사면 또는 묵인하는 조치를 취할 수 있다는 주장이 이론적으로나 현실적으로 그 타당성을 인정받고 있는 추세라는 것을 알 수 있다. 그렇다면 실제 인도적 개입 사례가 인도적인 이유에서인지, 아니면 다른 이유에서 이루어졌는지 그 과정과 결과를 검토하기로 한다.

V. 인도적 개입의 실제

인도적 개입과 비개입규범들 간의 갈등은 현대의 규범적 변화의 현상이다. 개입에 반대하는 지속적인 가정은 무력 개입은 정당해야 된다는 것이다. 정부들은 일반적으로 개입을 금하고 있는 것에 자동적인 예외를 두고 싶어 하지 않는다. 인도적 의도는 항상 다른 정치적, 전략적 목적과 혼합되어 있을 개연성이 많고, 국가들은 인도적 개입을 이유로 개입국의 다른 이익을 용이하게 숨기는 것을 원하지 않는다. 더구나 정부들은 멀리 있는 타국 시민들의 인권보다는 자기들의 안보 유지에 더욱 많은 관심을 가지고 있다. 마지막으로 국제 질서는 중요한 가치이고 비개입규범은 질서와 안정을 지지하고 있다. 인도적 개입이라는 예외는 비개입규범을 더욱 약화시키고, 국제사회의 질서와 안정을 잠정적으로 해치는 것으로 간주되고 있다.

인도적 개입 사례는 항상 강력한 토론을 유발시키고 있다. 그 이유는 정확하게 국가 관리들이 구체적인 개입과 규범 설립을 결정하는 것을 꺼리고 있기 때문이기도 하다. 지난 10여 년간의 사례 분석에 의하면 국가들은 비개입규범을 지키려하고 인권 남용이 심각한 경우라도 비개입에 예외를 인정하여 전례를 만드는 것에 유보적인 태도를 보였다. 국가들은 인도적 개입보다는 자위, 평화와 안보에 대한 위협이라는 이유를 자주 인용하였다. 이 제안의 증거로 1) 개입국들과 다른 국가들이 개입의 정당화로

자위, 지역 안정보다는 분명히 인도적인 이유라는 것을 밝히는 것을 유보하고 있고, 2) 국제사회는 실패한 국가를 제외하고 적어도 기능을 수행하고 있는 국가에 대해서 인도적인 이유로 개입하는 것에 대한 거부 반응이 있다.

여기서 국제적 사례를 통한 인도적 개입을 유엔의 위임이 없는 사례(우간다, 이라크, 코소보)와 유엔의 위임에 따른 사례(라이베리아, 소말리아, 르완다, 아이티 등)들로 나누어 비교 검토해 보기로 한다. 주요 사례는 냉전 종식 이후 국제사회의 합의가 과거 냉전시보다 용이했던 1990년대 이후를 주로 다루고자 한다.

1. 유엔 위임 하의 인도적 개입 사례

가. 라이베리아

1990년 내전이 발발하여 대규모 인권 남용이 발생하였다. 유엔과 OAU(Organization of African Unity: 아프리카통합기구)는 재앙의 지속에 침묵을 지키다가 서부아프리카경제공동체(ECOWAS, 16개국)가 사태를 감시하였고 일련의 평화제안을 후원하였다. 반정부단체인 NPFL이 수도인 몬로비아에 접근하자 샤무엘 도 대통령은 서부아프리카경제공동체에 평화유지군의 파병을 요청하였다. 이에 ECOWAS는 질서 유지와 정전을 감시하기 위해서 정전감시단 파견을 결정하였고, 그 이유는 인권 침해, 외국인 생명 위협, 주변국들에 위험확산 우려 등이었다. ECOWAS 6개국이 군대를 파견(15,000명)하였으나 이 결정은 결코 만장일치가 아니었다.

토고, 말리, 코트디부아르는 ECOWAS가 합법적인 기능을 초월하고 있다고 주장하였고 ECOWAS의장은 내정에 간섭할 능력이 없다고 언급하였다.²⁹⁾ 그럼에도 개입은 지속되었다.

국제사회는 이 문제에 개입을 고려하지 않았다. 미국도 국내적 위기라

29) D. Wippman, "Enforcing the Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War." In *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, pp. 167-168.

고 개입제안을 일축하였고, 유엔 안보리도 한편 미국, 에티오피아, 자이레 및 코티트브아르의 반대를 이유로 라이베리아 문제를 토의하는 것을 사절하였다. 그러나 국제사회는 ECOWAS의 개입에 대해서 사실상 환영하였고, 유엔 안보리는 ECOWAS의 정전감시위원회의 노력을 치하하고 개입을 사실상 지지하였다. 이것은 1992년 11월에 채택된 유엔 결의안 788에 의해서 인도적 개입보다는 서부아프리카의 안보 위협이라는 이유로 정당화되었다. 유엔은 안보리와 총회의 토론에서 개입을 지지하였고, 다른 아프리카 국가들도 개입을 지지하였다. 결론적으로 인권 문제가 ECOWAS의 개입을 정당화하였으나 개입에 대한 국제적 수용은 전통적인 평화와 안보라는 이유로 정당화되었다.

나. 소말리아

대조적으로 소말리아 개입은 순수한 인도적 이유에서였다. 사실 미국은 다국적군의 조직과 개입을 주도하여 소말리아에 개입하였고, 기아에 대한 구조를 위해서 지원 물품과 긴급 식량을 선적하였고 미국의 군용기가 물품의 수송을 담당하였다. 1992년 12월 부시 미 대통령은 소말리아에 2만 군대를 인도적 이유에서 파병을 정당화하였다. 미국의 유일한 목적은 군벌로부터 지원 식량의 공급을 보호하고 소말리아 주민들에 식량 배급 수단을 확보하는 것이다. 따라서 소말리아는 정치적, 사회적 및 경제적 권리는 아니지만 안전권리의 침해라는 일반법칙에 대한 예외적인 경우였다. 당시 소말리아에서는 파벌 간의 대립으로 많은 주민들이 죽었으나 보다 심각한 문제는 수십만 주민이 무질서로 생존권을 박탈당하고 기아의 위협에 놓였다는 것이다.

소말리아에 대한 초기 유엔 안보리의 결의안 733은(1992. 1) 현장 제7장에 의한 무기 금수 조치와 국내 전투를 중지하고 구호물자의 배급에 협조하라는 것이었다. 결의안에 대한 토론이 진행되는 과정에서 소말리아 정부의 요청과 난민 문제와 인도적 위기가 거론되었다. 유엔 안보리는 소말리아에서 유엔의 역할을 승인하였고(UNOSOM), 관찰자, 기술지원, 안전보전문인 파견 및 긴급공수 등이 포함되었다. 1992년 8월에 유엔은 소말

리아에 인원을 4,200명으로 늘렸으나 군벌들이 계속 지원 물자를 약탈하자 유엔 안보리는 결의안 794(1992. 12.)를 통해 구호물자의 보호를 위해 군사력을 사용해도 된다는 것을 허용하였다. 미국은 병력 2만을 파병하고 유엔군인 UNITAF를 지휘하였다. 유엔 안보리는 사무총장의 권고로 소말리아 상황을 평화에 대한 위협으로 결정하였으나 이에 대한 구체적인 설명은 없었다.

소말리아의 경우에 국경에서의 무력 충돌이 없었으나 인도적 위기는 곧 평화에 대한 위협으로 간주되었다. 유엔의 결의안은 인간적 참화, 복잡하고 예외적인 성격, 국제적 인도법에 대한 광범한 침해 등을 거론하고 인도주의에 대한 침해를 개입의 정당화로 언급하였다. 이것을 집단적 인도주의적 개입으로 불렀다.³⁰⁾ 이후 취해진 결의안은 UNISOM의 역할을 확대하여 전투까지 허용하였다(결의안 814, 1993. 3). 국제군의 통수권은 미국에서 UNISOM II로 이관되었고, 아이디드에 충성하는 군대가 24명의 파키스탄 군인을 살해하자 안보리는 이에 대응하는 모든 수단을 사용하는 것을 허용하였다. 그러나 미국 레인지어에 대한 공격과 미군 살해로 안정과 질서 구축이 어렵게 보이자 미군은 철수하였고, 유럽 국가들도 이에 가세하였다. UNISOM II는 1995년 1월과 3월 사이에 철수하였다.

다. 르완다

르완다의 집단살해는 하비아리마나 대통령이 탄 비행기가 키갈리 비행장에 접근하는 과정에서 추락하면서 시작되었다. 후투 민병대는 정부를 장악하고 총리를 살해하고 10명의 벨기에 유엔군을 살해하였다. 몇 시간 내에 후투 민병대는 투치족과 온건 후투족을 살해하기 시작하였다. 당시 르완다에는 2,700명의 유엔군이 르완다 정부와 반군인 르완다애국전선(RPF)사이의 평화협정을 감시하고 있었다. 이에 유엔 안보리는 르완다 주둔군을 270명으로 줄였고, 갈리 당시 사무총장은 5,500명의 유엔군 파

30) R. E. Gordon, "United Nations Intervention in Internal Conflicts: Iraq, Somalia, and Haiti." *Michigan Journal of International Law* 15(1994), p. 554.

병을 제안하였다. 미국의 반대로 유엔 안보리는 군대의 추가 파병에 주저하였다. 그러나 유엔 안보리는 1994년 5월에 5,500명을 증가하기로 합의하고 난민보호와 지원물자 제공을 결의하고 또한 무기 금수 조치를 취했다. 결의안 918에서 유엔 안보리는 수많은 무고한 시민들의 죽음과 피난 등 인도적 위기라고 말하고 집단살해는 국제법에 따라 처벌된다고 언급하였다. 또한 유엔 안보리 결의안은 르완다 위기를 지역 평화와 안보에 위협으로 언급하였다. 동년 6월에 안보리는 5,500명의 파병 동의로 14개 아프리카 국가들이 자원병을 구성하였으나 병참 지원능력이 있는 국가 특히 미국은 이를 지원하지 않았다.

마침내 프랑스 정부는 다국적군의 선봉으로 나섰고, 프랑스 정부는 엄격히 인도적 임무라는 것을 강조하였다. 학살 중지, 난민보호 그리고 정치적으로 중립을 지킨다는 것이다.³¹⁾ 유엔 안보리는 유엔의 인도적 목적을 달성하기 위해서 모든 필요한 수단을 사용하도록 허용하는 것에 동의하였다. 유엔의 결의안 929(1994. 6)에 의하면 개입의 정당화는 지역의 평화와 안보에 위협이라는 것이다. 그러나 유엔의 군사적 개입이 전례가 되는 것을 우려해서 르완다 상황은 유일한 사례라고 강조하였다. 그러나 프랑스의 주도에 국제적인 불안과 의심이 존재하였다. 미국이나 유럽연합의 어느 국가도 군대를 파병하지 않았다. 부룬디, 탄자니아와 우간다는 프랑스 군대에 르완다 평정을 위한 전초기지를 제공하는 것을 거부하였다. 그러나 유엔 안보리는 프랑스의 임무를 10대0으로 가결하였다.

라. 아이티

1991년 9월 군사 쿠데타는 선거를 통해 당선된 아리스티드 아이티 대통령을 축출하였다. 미주기구(OAS)는 이를 즉각 비난하고 회원국들은 아이티에 대한 경제적, 정치적 제재를 결의하였다. 유엔 총회는 쿠데타를 비난하고 인권보호를 주창하였으나 유엔 안보리는 초기에 개입하는 것을 반

31) S. D. Murphy, *Humanitarian Intervention: United Nations in an Evolving World Order* (Philadelphia, Penn.: University of Pennsylvania Press, 1996), pp. 248-249.

대하였고, 대다수 안보리위원국들은 국내문제로 간주하였다. 그러나 OAS가 부정적인 반응을 보이자 유엔 안보리위원국들은 쿠데타를 비난하고 미주기구의 행동을 지지하였다. 중국 등 일부 국가들은 유엔이 국내문제 개입을 우려하였으나 유엔 총회는 쿠데타를 비난하고 인권 보호를 요구하였다. 일부 국가들은 증대되는 국제난민문제와 관련해서 개입을 정당화하였다.

미주기구의 제재가 아이티에서 변화를 불러오는 것에 실패하자 군사 정부의 아리스티드 전대통령 지지자들에 대한 인권 침해가 지속되었다. 이에 유엔 안보리는 아이티에 대한 경제제재를 제7장 평화에 대한 위협에 대한 대응이라는 이유로 실시하였다. 그 목적은 군사정부가 아리스티드 정부의 복귀를 위한 협상을 유엔과 개시하도록 강요하기 위한 것이다. 이것은 유엔이 특정 정부의 설립을 주장하는 것에 대한 새로운 근거(입장)를 마련하는 것이다.³²⁾ 그러나 유엔 결의안 841은 아이티는 유일하고 예외적인 경우이고 이를 위해 특별한 조치를 취한다고 강조하였다. 아이티의 군사정부가 유엔 안보리의 협상단을 거부하자 안보리는 회원국들에게 군사적 방법을 통한 경제제재를 허용하였다.

마침내 1994년 7월에 유엔 안보리는 결의안 940을 12대 0으로 통과시켜 회원국들에게 다국적군 형성을 위임하고 군사정부 축출과 선거에서 당선된 대통령의 복귀를 위한 모든 필요한 수단을 사용하는 것을 허용하였다. 중국은 군사개입은 위험한 전례를 남긴다고 주장하였다. 그러나 개입 찬성국들은 광범한 인권 침해와 민주 정부의 설립을 주장하였고, 유엔 안보리도 아이티 상황의 독특한 성격은 예외적인 대응을 요한다고 언급하였다. 클린턴 행정부는 1만-2만 명의 군대를 약속하고 10개국 이상이 상징적인 군대를 약속하였다. 미군이 아이티 해변에 나타나자 군사 정부는 물러나기를 결정하고 미군 당국과 협조하기를 약속하였고, 미군은 저항없이 아이티에 진입하였다. 미군 투입과 정부 이전(transfer)의 과정을 감시하는 것에 국제사회는 호의적인 태도를 보였다. 베네수엘라는 남미 국가 중 유일하게 미국의 행동을 비판하였다.³³⁾

32) R. E. Gordon(1994), 앞의 글, p. 558.

33) F. R. Teso'n(1970, 앞의 책, p. 252.

2. 유엔의 위임 없는 인도적 개입사례

가. 우간다

인도적 개입에 대한 합법성의 이유로 1979년 탄자니아의 우간다 침공은 좋은 예가 되고 있다. 이디 아민의 인권 남용은 널리 알려진 사실로 약 30만명이 사라졌다. 1978년 우간다 군대는 탄자니아 국경을 넘어와 일부 영토를 점령하였다. 탄자니아 군대는 이를 격퇴하였고, 우간다 수도인 캄팔라까지 진격하였다. 당시 나이라리 탄자니아 대통령은 아민의 인권 남용을 비난해 왔었으나 개입과정에서 나이라리는 다른 이유로 개입을 정당화하였다. 그는 자위, 우간다 침공에 대한 처벌, 아민의 미래 침략 방지 및 우간다의 아민 정복을 위한 반정세력에 대한 지원 등을 이유로 들었다.

이에 대한 국제적 반응은 탄자니아의 개입에 분명한 지지는 아니나 관용하는 입장이었고, 아민의 전복을 환영하였다. 그러나 케냐, 리비아, 나이지리아와 수단 등 4개국이 이를 반대하였다. 한편 유엔 안보리와 총회는 이 갈등에 대해서 언급하지 않았고, 심지어 현장에서 비개입주의를 강력히 천명하고 있던 OAU까지 탄자니아 행동을 비난하지 않았다. 그리고 많은 국가들이 우간다의 신정부를 승인하였다.³⁴⁾ 간단히 말해서 탄자니아와 국제사회는 인도적인 이유로 개입한다는 것을 밝히지 않았으나 묵시적으로는 개입이 정당한 것이라고 간주하였다.

나. 이라크 북부 비행금지 구역설정

이라크 정부가 북부 쿠르드족에 대한 무력적인 억압 작전을 수행했을 때 이란과 터키는 유엔의 대응을 요청하였다. 양국은 쿠르드족 소수민족을 가지고 있었다. 양국이 개입을 요청한 이유가 쿠르드족 난민 문제가 지역의 안정과 안보를 위협하고 있다는 것이고 인도주의적 관심은 아니었다.

34) F.R. Tes'on, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*(Irvington-on-Hudson, N.Y.: Transnational Publishers, 1997), pp. 179-95.

유엔 안보리는 1991년 4월에 결의안 688을 통과시켰는데, 이것은 이라크의 쿠르드족에 대한 억압을 비난하고, 이의 중단을 요구하였다. 또한 유엔은 인도주의 기구가 이라크의 전국에 걸쳐 접근할 수 있도록 이라크 정부가 허용하고 유엔 회원국들에게 인도적 지원에 기여할 것을 촉구하였다.

그러나 이 결의안의 모호한 점은 군사력 사용에 대해서 분명한 규정이 없이 애매했고, 유엔의 강제력을 제공하고 있는 헌장 제7장을 언급하지 않았다. 반대로 제2조 7항을 인용하여 유엔이 가맹국의 국내 문제에 개입을 금지한다고 주장하였다. 결의안을 통과시킨 안보리는 토론에서 쿠바, 예멘, 짐바브웨가 내정 간섭이라고 개입에 반대하였다. 그러나 많은 국가들이 난민 이동이 불안정 요인이라고 지적하였고, 다른 국가들은 이라크의 인권 남용의 개입을 정당화하는 우선적인 이유라고 주장하였다.³⁵⁾

이러한 논의가 진행되는 가운데 미국, 영국, 프랑스 군대가 1991년 4월에 쿠르드족에게 원조물자의 원활한 공급과 난민의 귀환을 촉진시킨다는 이유를 분명히 하고 개입하였다. 미국은 위도 36도 이북을 비행금지 구역으로 지정하고 이를 강제 실행하겠다고 선언하였다. 이러한 노력에 13개국에서 3만명이 개입하였다. 연합군은 인도적 이유로 개입을 정당화하였는데, 쿠르드족에 대한 이라크의 잔인한 작전을 중지시키고, 또한 쿠르드족에 원조물자를 조달하려는 것이다. 일방적인 개입을 단행한 미국, 영국, 프랑스는 유엔의 688결의가 묵시적으로 무력 개입을 정당화하고 있다는 것과 이라크의 순응을 집행하기 위해서 인도적인 무력 개입의 정당성을 주장하였다.

다. 코소보 사태

최근 유엔의 위임없이 무력개입을 단행한 사태는 NATO의 유고 공격이다. 1989년에 세르비아 정부가 코소보의 자치권을 거부하고 이 지방민의

35) J. E. Stromseth, "Iraq's Repression of Its Civilian Population: Collective Responses and Continuing Challenges. In *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*," edited by L. F. Damrosch (New York, NY: Council on Foreign Relations Press, 1993), pp. 87-88.

90%가 사용하는 알바니아어를 공용어에서 공식적으로 폐지한데서 위기는 시작되었다. 9년 후에 긴장이 폭력화되자 유엔 안보리는 세르비아 정부의 폭력 수단 이용을 비난하고 코소보 자치회복을 주장하였다. 만일 유엔의 주장이 받아들여지지 않는 경우에 “추가적인 조치”를 취할 것을 고려하겠다고 약속하면서 데이튼 협정 후에 해소된 세르비아에 대한 무기금수 조치가 행해졌다.³⁶⁾ 그러나 이러한 조치는 무위로 끝났다. 1998년 9월까지 유고 군대는 300개의 코소보 마을을 전소시키고 30만 코소보인들을 강제로 이주시켰다. 유엔 안보리는 유고군의 대규모적인 잔악 행위를 비난하였으나 러시아와 중국의 반대로 안보리는 공동 군사조치를 취하는데 합의할 수 없었다.

1999년 중반 랑브이예(Rambouillet)서 5강대국들이 제안한 타협안을 유고가 거부한 후 NATO는 공습을 개시하였다. 그때까지 60만 코소보인들이 주변국으로 이주하였고 85만이 국내에서 강제 이주 당했다.³⁷⁾ 유엔에서 인도 대표는 유엔의 위임없는 무력 개입은 인권 침해를 중단하기 위한 것이라도 위협을 주지 않는 것에 대한 군사적 침략을 정당화할 수 없다고 주장하였다. 그러나 슬로베니아 대표는 1971년 유사한 상황에서 인도의 방글라데시 개입을 정당화한 것을 반격하였다. 한편, 러시아가 제안한 결의안은 NATO의 현장에 대한 위반 행위를 비난하고 즉각적인 개입 중단을 주장하였으나 3대 12로 부결되었다. 안보리는 영국 대표의 견해인 NATO의 개입은 심대한 인도적 참상을 방지하기 위한 예외적인 조치로 정당화될 수 있다는 것에 동의하는 것 같았다.³⁸⁾

유고는 러시아가 중재한 휴전에 동의하였고, 안보리는 즉시 결의안 1244를 6월 10일에 채택하였다. 이 결의안은 유고가 코소보에서 즉각 군대와 행정요원들을 철수시키고 유엔과 유럽안보협력회의(OSCE)에서 파견한 NATO와 러시아 군대와 행정요원들로 대체시킨다는 것을 포함하고 있다. 이것은 NATO의 행동이 특별한 상황에서 불법적이지 않다는 것을 묵인하는 것이었고, 또한 안보리는 소급적으로 NATO의 개입 행동을 추

36) S/RES/1199 of 23 September 1998.

37) Kosovo Report pp. 29-84.

38) Sir Jeremy Greenstock, 위의 보고서, at 8.

인하는 것이었다. 특히 안보리가 갈등을 종식시키려는 러시아의 결의안 제의를 거부하였다는 것이다. 그러나 코소보에서 갈등을 종식시키고 평화를 관리하는 유엔의 새로운 역할을 설립하는 것에 안보리가 만장일치로 합의하는데 중국이 기권함으로써 소급적으로 정당성을 부여한 것으로 해석될 수 있다.

중국의 주유엔 대사는 안보리는 결의안을 채택함으로써 주권 위에 인권을 올려놓았고, 인권이라는 이름 아래 패권주의를 조장하였다고 경고하였으나 중국은 거부권을 행사하지 않았다.³⁹⁾ 그러나 중국의 예측은 너무 과장된 것이다. 유엔 안보리는 결의안 1244에서 NATO의 행동을 소급적으로 추인했지만 이것은 교조적인 측면에서보다 실용적인 측면에서 설명될 수 있다. 코소보의 극단적인 인도주의적인 위기는 미디어에 발표되었고 분명한 증거로 분명해졌다. 유엔 안보리는 세르비아의 탄압은 유엔헌장 7장이 규정하는 평화에 대한 파괴를 위협하는 것이라고 결정하였다. 유엔체제는 평화에 대한 위협을 확인하고 이를 완화시키는 능력이 봉쇄되는 것은 회원국들의 의지에 의해서가 아니라 거부권 행사의 위협에 의해서이다.

또한 NATO의 의도에 영토적 욕망이 없고, 인도주의적 목적에서 전쟁을 치렀고, 전쟁 피해를 최소화하려는 노력을 하였다. 아마 이러한 노력이 회원국들이 1244결의안을 채택하도록 하였을 것이다. 물론 결의안을 채택한 대다수 국가들이 일반적으로 지역 국가들의 자동적인 인도주의적 개입을 승인하는 새로운 규칙을 허용하려는 의도는 없었을 것이다. 그러나 한 가지 완료된 행동의 결과는 공식적으로는 불법적이나 국제적인 배심원들에 의해서 정당화된 상황이라는 것이다.

NATO의 행동은 불법적인가? 답은 예와 아니오 두 가지 모두가 적용된다. 불법적인 경우는 안보리의 위임이 없이 NATO가 무력을 사용하였다는 것과 국제사회의 지지를 받지 못했다는 것으로 불법적인 것이다. 한편 인도적 개입이 정당하다는 대답은 당시 유엔 회원국 중 다수국가들이 NATO의 행위는 불법적이나 유엔헌장이 추구하는 법과 도덕에 합당하는 결과를 거두었다는 것이다. 개입을 안 하는 경우에 발칸지역의 집단살해가 발생했을 것으로 예상되어 불법적인 인도적 개입은 국제적인 비판을 벗어

39) UNSCOR(LIV), 4011th mtg., 10 June 1999, at 9.

나게 되거나 그 잘못이 면제될 수 있게 되었다. 앞에서 기술한 예외적인 불법성 또는 사면론이 적용되는 경우이다.

VI. 결 론

인도적 개입을 둘러싼 논쟁과 사례는 전통적인 주권 원칙을 완전히 대체하지는 못하고 있는 것을 말해주고 있다. 인권 원칙들은 영토적인 지배 및 주권존중 원칙과 긴장관계를 가지고 공존하고 있다. 국제사회는 인권 남용에 대한 대규모적인 침해를 저지르는 경우 개입대상이 되는 정부의 영토적인 주권을 중지시키는 경우가 종종 있으나, 이러한 경우들은 개입이 있을 때마다 비개입원칙에 예외적인 경우라는 것을 분명히 하고 있다는 것을 보면 알 수 있다. 인도적 개입 사례에서 우리는 일부 기본적인 규범을 도출할 수 있다.

첫째, 일반적으로 안전권리에 대한 총체적, 대규모 및 지속적인 침해가 발생하였을 경우에 인도적 개입은 정당화되고 있다. 우간다, 라이베리아, 이라크, 코소보, 소말리아 및 르완다 경우에 있어서 인도적 개입은 이 기준에 합당한 것으로, 각 사례는 인권남용에 노정된 시민이 수십만 또는 백만에 달하는 경우였다. 아이티의 경우에 인권 남용의 규모는 작았으나 안전권리 침해는 극심했고 광범하고 잔인한 정치적 억압이 함께 이루어졌다.

둘째, 유엔 안보리의 위임이 있는 경우 또는 위임이 없는 경우에도 모두 국제사회에서 국가들은 모든 경우에 주권과 배타적인 국내관할권을 존중하는 배려를 아끼지 않고 있다. 우리는 국가들이 인도적 개입을 허용하는 경우에 모두 인권에 관한 용어를 사용하여 행동을 정당화하는 것을 주저하고 있다는 것을 알 수 있다. 인권 문제가 개입의 주된 이유가 되더라도 안보리는 인권의 이유보다는 국제적 평화와 안보 위협에 대처한다는 것을 개입의 정당한 사유로 들고 있다. 그러나 우리는 국제적 평화와 안보에 위협이라는 용어를 사용하는데 변화를 보이고 있는 것을 알 수 있다. 소말리아 경우에 분명한 것은 안보리가 실제로 국경에서의 위협이 없는데도 국내적 참사가 지역의 평화와 안보에 위협이 된다고 규정하고 있다. 곧 국내적인 인권 남용의 경우가 곧 국제적인 평화에 위협이 된다는

것이다. 또한 국제사회는 묵시적으로 해당국에 대한 비개입규범을 타협하는 것을 보여주고 있다. 유엔 안보리의 위임 하에 인도적 개입이 행해졌을 경우에도 사태의 성격을 “유일” 또는 “특별”하다고 규정하고 개입을 “예외적” 또는 “특별”하다고 규정하는 것을 활용하고 있다. 유엔 안보리의 위임이 없이 개입하는 경우에도 ‘예외적인 불법성’ 또는 ‘사면론’에 의거하여 개입의 예외성을 강조하고 개입에 대한 사후 추인이 전례가 되고 있다. 그러나 인권남용에 대해 국제사회의 여론과 지역국들의 공통된 인식은 인도적 개입에 주요 변수로 작용하였다. “예외적” 또는 “특별”한 경우라는 어법을 사용하는 것은 전례의 축적을 방지하려는 의도인 것이나 일련의 예외적인 사례 후에 전례는 유효하게 되고 그리고 새로운 규범이 생겨날 것이다. 따라서 인도적 개입의 사례가 늘어나는 경우에 국제적인 규칙의 변화 가능성도 증대될 것이다.

셋째, 국제적인 사례에서 보았듯이 국제사회는 부분적으로 예민한 주권 문제를 우회할 수 있는 바 정부가 영토를 효과적으로 지배할 수 없는 국가들과(소말리아, 라이베리아, 르완다), 또는 아이티의 경우와 같이 승인된 정부가 존재하지 않을 때 개입하였다. 물론 많은 국가들이 개입을 용인하고 환영하는 경우에도 국제사회는 효과적인 기능을 발휘하고 있는 정부(우간다, 이라크)에 개입하는 것을 동의해 주는 것에 주저하였다. 이라크 북부에 대한 개입은 바그다드에 정부 기능이 살아 있어 문제가 복잡하였다. 사실 결의안 채택 이전 토론에서 이에 동의하는 국가들도 주권국의 내정에 불간섭원칙의 규범을 준수하여야 한다는 주장이 강력히 대두되었다. 이라크는 단일 정부가 영토를 효과적으로 지배하고 있기 때문에 해당국가의 동의없이 개입하는 것을 주저하였다. 유엔 결의안 688은 군사적 개입을 분명하게 허용하지 않고 있으나 연합군은 결의안이 통과되자 즉각적으로 군사적 조치를 취했다. 유엔은 결국 이라크 정부와 이해 각서에 비준하였으나 이것은 연합국 군대가 이미 진주한 후였다.⁴⁰⁾ 유엔 회원국들은 해당국의 사전 양해없이 인도적 목적으로 군사적 개입을 할 수 있는 사례를 만들었다.

라이베리아의 경우는 주권을 주장하는 정부가 있는 경우이다. 개입 시

40) R. E. Gorden, 앞의 글, p. 174.

기에 NPFL의 찰스 테일러는 수도의 일부를 포함해서 대부분의 영토를 지배하였다. 사무엘 도 정부는 NPFL과 INPFL과의 3파전으로 분쟁에 휩싸여 있었다. 개입을 결정한 ECOWAS 위원회는 보고서에서 라이베리아는 무정부 상태이고 법과 질서는 완전히 붕괴되었다고 밝히고 현재 라이베리아에 정부는 존재하나 통치력은 없다고 선언하였다. 결국, 개입은 효과적인 정부가 없어 주권은 타협될 수 있다는데 근거를 두고 있다. 소말리아의 경우에 라이베리아 사례와 비슷하다. 시아드 바레가 축출된 후에 소말리아에 중앙 정부는 없고 경쟁적인 파벌 중 누구도 자기들이 정부의 대표라고 주장할 수 없었다. 따라서 군사적 개입을 허용하는 안보리 토론에서 일부 국가들은 소말리아의 정부 붕괴가 유일한 사례라는 것을 강조하였고, 이것은 곧 효과적인 정부가 존재하는 경우에 해당 정부의 희망과 반대되는 개입의 전례를 만들 수 없다는 것을 의미하는 것이다.⁴¹⁾

르완다의 경우, 질서가 붕괴되었고, 일반적으로 테러와 살인이 법과 질서를 대체한 사례이다. 키갈리의 호전적인 후투족 정부는 RPF와 전투 중이었고 RPF가 궁극적으로 군사적 승리를 거두어 르완다를 통치하였다. 그럼에도 프랑스 주도의 개입을 허용한 결의안은 개입자들은 적대적인 군벌간에 중립을 지켜야 한다는 의무를 규정하고 있어 국제사회는 국내문제에 간섭, 즉 정부와 반정세력간의 경쟁에서 특정 일방을 지지하지 않는다는 것을 보여주고 있다. 효과적인 정부가 있음에도 이에 개입하는 것은 아이티의 경우에는 해당되지 않는다. 국제사회는 군사정부를 합법적인 정부로 인정하지 않았으므로 개입은 실질적으로 정부에 반대하는 것은 아니라는 것이다. 아이티의 ‘진정한’ 정부는 아리스티드로 망명 정부이기 때문이다.

이와 같이 해당국가의 정부가 효과적으로 기능하고 있을 경우에 개입하는 것에 대한 비판과 반대가 많이 있다(우간다, 이라크, 코소보 등). 이와 대조적으로 개입 대상국에 효과적인 정부가 존재하지 않거나(라이베리아, 소말리아), 합법적인 정부로 인정받지 않을 경우(아이티)에 인도적 개입을 정당화하는 것은 합법적인 정부가 존재하는 경우보다 용이하다는 것이다.

마지막으로 국제사회는 개인의 신체적인 안전권리에 대한 남용을 중지시키기 위해서 개입을 지원하는 준비가 되어 있다는 것이다. 곧 시민들이

41) 위의 글, p. 554.

대규모로 신체적인 위협, 살인 및 축출 등 안전권리에 대한 위협에 노출되어 있는 사례이다. 민주화 또는 경제난 등에 의한 재난 등 정치적, 사회적-경제적 권리들에 대한 침해는 일반적으로 국제적 대응을 불러일으키지 않는다. 그러나 최근 일부 사례는 부분적이지만 이러한 규범에 예외적으로 적용되고 있는바 소말리아 및 아이티의 경우이다. 소말리아에 대한 개입은 참담한 기아상태를 구제하려는 것이었고, 이것은 적절한 영양을 공급받을 권리와 관련된 기본적인 사회적-경제적인 권리(생존권)를 의미하고 있다. 아이티의 경우에는 민주주의와 선출된 대통령의 복귀를 추구하기 위해서 개입한 사례로 정치적인 권리를 실행시키는 것이었다. 그러나 민주주의 지속을 위한 주변 환경의 조성 과 제도적 장치 마련은 아직 구체적으로 논의되고 있지 않고 있다.

인도적 개입의 효과를 판단하는 것은 더욱 어려운 과제로 남아 있다. 앞으로 제기될 수 있는 인도주의적 개입에 대한 규범은 인권의 보편화, 세계화를 진전시키는데 효과적인 기회를 제공할 수 있느냐는 문제일 것이다. 이러한 평가를 내리는데 도전적인 요인은 개입에 대한 명확한 기준이 마련되지 않고 있다는 것이다. 대부분의 경우에 무력을 동반한 인도적 개입은 인권문제 이외에 여러 가지 목적을 가지고 있다. 이라크의 경우는 미국과 서구 강국들이 쿠르드족의 포위를 구원하기를 원하나 실제로는 사담 후세인 정권에 압력을 가하지는 것이다. 소말리아에 대한 국제적인 사명은 처음에는 군벌로부터 지원 물품의 원활한 배급을 보호하는 것에서 시작되었으나 시간이 경과함에 따라 파벌간의 폭력을 종식시키고 국가형성을 지원하는데 두었다.

인도적 개입의 효과와 관련, 효과적인 통치에 대한 적절한 기준과 조치를 발전시키는 것은 중요한 과제이나 많은 노력이 요구된다. 우리가 검토한 모든 사례의 결과에서 세 가지 범주를 볼 수 있다. 곧 개입 사례들이 인권 침해 강도와 범위를 완화시키는 효과를 가져온 경우와 그렇지 않은 경우, 그리고 효과가 혼재되어 있거나 불분명한 경우들로 구분할 수 있다.

첫번째 인권 침해를 완화시킨 경우의 범주는 우간다(1990년 이전 사례), 이라크, 라이베리아 및 코소보의 경우이다. 그러나 르완다의 경우에 인도적 개입은 인권 침해를 완화시키지 못했다. 인권 침해를 완화시킨 결

과가 애매한 사례(불분명한 사례)는 소말리아, 아이티 경우이다. 소말리아 경우는 유엔군은 초기에 기아 지역에 대한 지원물자의 배급에 성공하였으나, 그들의 목적이 변하면서(미군에 의한 아이디드의 체포와 국가 형성) 미군과 유엔군의 사상자가 증대되었고 이로 인해서 개입국들은 철수하였다. 이것은 전쟁 이전의 상태로 복귀하는 것을 의미하였다. 아이티의 경우에 개입으로 군사정부의 퇴각과 민주정부 회복에 성공하였으나, 이후 체계적인 정치적 폭력이 다시 대두되어 민주주의로의 복귀와 인권 존중은 의심받았다.

국제정치에서 아직도 인권 침해를 막기 위한 개입에 대한 전체적인 기록은 별로 좋지 않고, 개입 이후의 효과에 대해서도 혼재된 평가가 있을 수 있으나 인도적 개입의 긍정적인 역할을 과소평가해서는 안 된다. 물론 일부 경우에 인권 침해를 중단하기 위한 개입이 실패했으나 사태를 더욱 악화시키지는 않았다.

향후 국제사회는 인도적 개입 사례가 증대되는 경우에 개입에 대한 구체적인 규범들을 모색하는 것이 필요하다고 생각된다. 이러한 규범이 존재하는 것 자체가 가치 있는 것이고, 규범의 존재는 인권을 재확인하고 강화할 것이다. 물론 국제사회가 인도적 개입의 도구를 일관성없이 활용할 가능성이 있고, 그리고 그 사용으로 혼재된 성공을 거둘 가능성이 있을지라도 인도적 개입을 위한 도구를 가지는 것은 갖지 않는 것보다는 좋은 결과를 낳을 것이다. 곧 인명을 구하는 것이 구하지 못한 것보다 좋은 일이기 때문이다. 그러나 인도적 개입 규범의 모색 과정에서 규범의 제정이 미국과 강대국들의 전략적 이해에 따른 무력 개입 등 패권주의의 산물이 되는 것을 막는 제도적 장치를 마련하는데 국제적인 지혜가 요구될 것이고, 나아가서 주권존중의 원칙이 존중되면서 주권원칙과 인도적 개입규범 간의 갈등과 대립이 건설적인 방향에서 타협이 이루어져야 할 것이다.

북한의 2003년도 경제정책 추진 실태

김진무 (숙명여대 국제관계대학원 교수)

조현식 (북한문제전문가)

I. 서론

북한은 2003년도의 경제정책 방향을 “가까운 몇 해 안에 나라의 면모를 근본적으로 일신시키고 인민들에게 행복한 생활을 마련할 것”이라고 하면서 식량증산 및 전력·석탄 등 에너지 증산과 금속공업, 경공업, 철도운수, 과학기술, 대외경제 활성화 등으로 제시하고 전년도부터 실시해오던 경제정책을 계속 적극적으로 추진함으로써 경제난 해소에 주력하였다.

특히 금년은 토지정리사업, 수리사업, 감자농사혁명, 축산장려 및 양어장 건설 등 식량 증산과 에너지난 해소는 물론 IT 등 전략 산업에 대한 집중 투자 등 경제건설을 위해 총력을 경주하였으나, 경직된 경제체제의 모순과 기반시설 미비, 원자재 부족, 대외적인 여건의 미숙으로 인한 외국 기업의 대북 투자 부진 등으로 인해 큰 성과를 이루지 못하고 전반적인 경제난은 지속되고 있는 것으로 평가되고 있다. 따라서 본 연구는 2003년도 북한 경제의 정책방향과 각 산업부문별 구체적 추진실태를 살펴봄으로써 향후 경제정책변화를 전망해 보고자 한다.

II. 2003년도 경제정책 방향

북한은 금년도 신년공동사설과 최고인민회의 10기 6차 회의(3월 26일)에서 재정상 문일봉의 보고 연설을 통해 “가까운 몇 해 안에 나라의 면모를 근본적으로 일신시키고 인민들에게 행복한 생활을 마련할 것”이라고 강조하면서 경제발전에 대한 의지를 나타내었다. 그러나 북한의 금년도 경제정책 추진방향은 새로운 정책 제시 없이 전년도와 마찬가지로 「7.1 경제

관리개선조치」를 보완·강화하는데 역점을 둔 것으로 평가된다. 따라서 북한은 「7.1 경제관리개선조치」의 정착을 위해 공급을 확대하는 한편, 각 공장과 기업소의 생산전문화 및 통제를 강화하는 등 정책 기조를 유지하겠다는 방향을 제시하였다.

구체적인 부문별 정책방향으로는 먼저 ‘국방공업육성’을 최우선과제로 설정하고 국방력 강화를 경제·사회적으로 뒷받침하겠다는 의지를 표명하였으며, 다음으로 전력·석탄·금속공업과 철도 운수 등 주요 기간산업에서의 혁신을 통해 인민경제 활성화를 달성해야 한다는 것을 강조하였다. 또한 경공업의 현대화를 통하여 질 좋은 인민소비품을 대대적으로 생산할 것과 농업부문에서는 종자혁명, 감자농사혁명, 두벌농사를 철저히 구현하여 농업생산을 늘이고 대규모 토지정리사업을 계속 강력히 추진해야 한다고 주장하였다.

한편 경제건설을 위해서는 경제관리를 개선하고 과학기술을 빨리 발전시켜야 한다고 하면서 정보산업시대의 요구에 맞게 선진기술을 진지하게 배우고 최첨단 과학기술을 적극 받아들이는 등 기술혁신 사업을 착실하게 해 나가야 한다고 역설하였다.

이상과 같은 금년도 북한의 경제정책방향을 종합해 보면 먼저 사회주의 원칙 하에 최대실리 도모를 위해 2002년 7월1일부터 실시하고 있는 ‘경제관리개선조치’를 지속적으로 추진할 것임을 표방하는 한편, 전력·석탄·금속·수송 등 주요기간산업과 경공업 및 농업에 역점을 두고 추진하겠다는 것으로 평가된다. 또한 정보화시대에 맞는 첨단과학기술을 수용해야 한다고 하면서 IT산업 육성 및 과학기술 발전을 위한 대외교류 협력에 나설 것임을 시사하였다. 그러나 북한은 금년에 ‘국방공업육성’을 최우선 과제로 설정함으로써 경제관리 개선조치의 정착 및 주민생활 향상에는 한계가 있을 것으로 평가되었다.

Ⅲ. 부문별 정책추진 실태

1. 농업/식량부문

1) 토지정리사업

북한은 금년에도 당면한 식량난 해소를 위한 농업부문의 생산 증대를 위하여 대규모 토지정리사업을 강력히 추진해야 한다고 강조하였다. 특히 북한은 5월 2일 노동신문정론을 통해 “토지정리사업은 김정일의 결단에 의해 시작된 나라의 부강발전을 위한 대자연 개조사업이며 만년 대계의 애국위업”이라고 주장하는 등 토지정리사업을 김정일 치적으로 선전하면서 각 도·시·군 돌격대원들을 동원하여 토지정리과업을 조기 완료토록 독려하였다.

이에 따라 금년에는 평양시와 평안남도, 남포시의 토지정리사업을 추진하고 있는데 2002년 3월부터 공사중인 평양, 평안남도, 남포지역의 토지정리사업 2단계 공사를 금년 3월에 시작하여 4만 6,000정보 규모를 2004년 봄까지 완공할 목표로 추진하고 있다.¹⁾ 그리고 공사중인 평양·평남·남포 지역의 토지정리작업이 완료되면 앞으로 황해북도, 개성시, 함경남도 지역에 대한 토지정리사업을 2005년까지 계속 진행할 예정인 것으로 보도되었다(12월 18일 조선신보).

이로써 1998년 10월부터 내년 봄까지 완료될 북한의 토지정리사업은 총 27만 1,500여 정보로서²⁾ 북한 총경지 면적(2002년 199.2만 정보)의 13.6%, 수준에 달하는 것으로 평가된다.

-
- 1) 평양·남포·평안남도의 토지정리사업은 총 9만 정보의 토지를 정리한다는 계획 하에 2002년 3월 착수되었으며 2002년 12월 1단계 공사 4만 4,000정보를 완료하고, 지난 3월초부터 2단계 공사를 추진하였는데 공사규모는 평양시 1만3,000정보, 남포시 9,400정보, 평안남도 6만 7,600정보 등이다.
 - 2) 북한토지정리사업 실적은 총 27만 1,500정보로서 강원도 3만 정보, 평안북도 5만 1,500정보, 황해남도 10만 정보, 평양·남포·평남 9만 정보 등으로 파악되고 있다.

지역별 토지정리사업 추진실적

지 역	공사기간	토지정리면적	경지증대
강 원 도	'98. 10~'99. 4월	3만정보	1,760정보
평안북도	'99. 10~'00. 5월	5만1,500정보	2,000정보
황해남도	'00. 10~'02. 3월	10만정보	2,310정보
평양, 남포, 평안남도	'02. 2~'04. 봄 (전망)	9만정보	미상
계	5년 7개월	27만1,500정보	6,070정보

북한의 토지정리사업은 농산물 생산증대를 위한 기본적인 농업구조개선의 일환으로서 특히 강원도와 평안북도 지역은 대부분 산지와 구릉지대로서 토지정리의 효과가 비교적 클 것으로 보이며 곡물 증산에도 다소 기여할 것으로 평가된다.

2) 수로공사

북한은 영농기반 개선을 통한 농업생산성 향상의 일환으로 1999년 11월 개천~태성호간 160km의 대규모 수로공사를 착공하여 3년만인 2002년 10월 완공하고 금년 5월초 개통식을 가짐으로써 서해 곡창지대의 10만정보 논·밭에 농업용수를 공급하게 되었다.³⁾

금년에는 평안북도의 백마~철산간 약 273km의 수로공사를 적극 추진시킬 것이라고 재정상 문일봉이 지난 3월 26일 개최된 최고인민회의의 10기 6차 회의 보고연설을 통해 언급한 바 있다. 이에 따라 북한은 금년 4월 9일 발표한 당중앙위원회 구호를 통해 “전국이 달라붙어 백마~철산간 물길공사를 적극 다그치자”고 주장하였다. 따라서 4월 말경 동 수로공사를 착공하였다. 동 수로공사가 완공되면 평안북도의 4만 6,000여 정보 농경지에 대한 관개용수 공급을 통해 10여만톤의 농업증산과 3만여kwh의 전력절감을 목

3) 북한은 개천-태성호 물길공사를 통해 10만여 정보 농경지에 관개용수를 공급함으로써 약 30만톤의 농업증산(FAO는 20만톤 이상의 증산 추정)과 6만여 kwh의 전력절감 효과를 기대하고 있는 것으로 평가된다.

표로 하고 있는 것으로 보인다.

3) 감자 농사

북한은 만성적인 식량난 해결의 차원에서 1999년부터 감자농사혁명에 주력하고 있는데 금년에도 감자 재배면적의 확대,⁴⁾ 다수확 품종 육종과 보관 및 가공기술 등을 적극적으로 개발하고 있다.

금년 3월 5일에는 감자증산을 위한 농근맹 일꾼회의를 개최하고 “김정일이 제시한 감자농사혁명 방침(1998년 10월)을 관철하기 위해 각군별, 농장별, 작업반들은 사회주의 경쟁을 힘있게 벌여 부강조국 건설에 이바지해야 한다”는 내용의 결의문을 채택하였다.

따라서 5월에는 내각의 성과 중앙기관들을 총동원하여 감자 주산지인 양강도 백암군에 대한 지원사업을 대대적으로 전개하였는데, 노동당 기관지 노동신문(5월 5일)은 내각 성·중앙기관들이 올해 들어서만 60여종에 5,000여점의 트랙터 부속품과 40여종 4만여점의 각종 영농자재를 수집하여 백암군내 감자농장에 전달하였다고 보도하였다.

또한 평양방송(6월 11일)은 북부 산간지대의 감자산지인 양강도 삼지연군 포대지구에 250여정보의 감자밭을 새로 조성한 것으로 보도하였는데, 북한은 삼지연군 포대지구를 감자 주산지인 대흥단군⁵⁾과 함께 고산지대 본보기 감자농장으로 조성하기 위해 지난 2000년 9월부터 매년 수 백명의 제대군인을 집단으로 배치하여 이들에게 주택을 건설해주며 감자밭 개간사업을 적극 추진하고 있다.

4) 북한의 감자재배면적은 1998년 11.1만정보에서 2002년 19.4만정보로 증가되었으며 감자생산량도 1998년 16만톤에서 2002년 45만톤으로 대폭 증가되었다.(2002년 12월 27일 농촌진흥청 발표)

5) 양강도 대흥단군은 1952년 7월 김일성 지시에 의거 화전을 개간, 북한 최대규모의 국영종합농장이 설립된 지역으로 경지면적은 1만여정보(3,000만평)이며 대부분 해발800m이상 고원지구로서 주로 감자, 밀, 보리, 콩, 조, 귀리, 채소 등 작물과 젓소, 돼지, 양 등을 사육하는 목장으로 되어 있다. 김정일은 1998년 10월 대흥단군 종합농장을 현지지도하고 감자농사를 획기적으로 전환할 것을 지시한 후 매년 동 지역을 시찰해 왔으며 1999년 3월이래 수차에 걸쳐 제대군인 2,200여명을 투입, 종합적인 감자생산 및 가공공장으로 발전시켰다.

한편 금년 들어 북한은 감자농사의 확대를 위해 양강도 삼지연군 포태지구에 감자조직 배양공장을 새로 건설하는 등 지난 2000년 말부터 농업과학원의 지원을 받아 양강도의 대흥단군, 백암군, 삼지연 등에 무(無) 바이러스 씨감자 생산을 전문으로 하는 감자조직 배양공장을 잇달아 건설하였다.

4) 축산 장려/양어장 건설

북한은 식량난을 해소하기 위한 대안으로써 대체식량을 2000년 이후 적극 개발하고 있다. 이에 따라 금년에도 전국의 농촌과 공장·기업소에 축산을 장려하고 양어장 건설을 촉구하였는데, 염소, 토끼, 닭, 오리, 돼지 등 가축 사육과 열대메기, 송어, 잉어 등 주로 민물고기를 중심한 양어사업을 전국적인 운동으로 적극 추진하고 있다.

김정일은 황해북도 봉산군 염소종축장(1만여정보)을 현지지도(6월 13일)한데 이어 황남 선원군 계남목장(5,000여정보)을 현지지도(6월 17일)하는 등 염소목장에 대한 현지지도를 강화하면서 지역의 특색에 맞는 염소종자를 연구 개발한 것과 선진기술을 적극 받아들여야 한다고 강조하였다.

따라서 북한은 금년 초 강원도 법동군과 개성시 장풍군에 1만여 마리를 수용할 수 있는 염소목장을 건설한 것을 비롯하여, 5월에는 평양시 교외 강동군 일대에 7,800여 정보의 초지 조성⁶⁾과 166개의 염소우리, 50여개의 이동 방목우리 등 염소전문협동농장을 건설하였다. 또한 평안북도는 금년 들어 도 차원에서 각시·군을 대상으로 염소 사육에 적극 나서도록 독려하였는데, 그 결과 금년 4월 말 현재 도내 염소 수는 5배로 늘었고 초지는 5만 5,600여 정보가 조성되었다고 보도한 바 있다(5월 28일 노동신문). 따라서 북한은 6월 2일 노동신문을 통해 지난 7년간 각지에 100여개의 염소목장을 건설하고 염소사육도 3.8배로 늘었다고 실적을 선전하였다.

북한이 이와 같이 염소사육에 주력하는 이유는 염소가 다른 초식동물에 비해 생활력이 강하고 번식률이 높으며 관리와 사료확보에 품이 적게 드는 데다 산지를 이용한 대단위 목축이 가능하기 때문인 것으로 평가된다.⁶⁾

6) 북한의 염소사육 붐은 1999년 5월 김정일 지시에 의거 본격화되기 시작하여 각 협동농장은 작업반 1개당 50~200마리, 탁아소·유치원 1개소 당 10마리,

북한은 염소목장 이외에도 종합목장 건설도 적극 추진하고 있는데 7월에는 강원도 법동군 영저리 지구에 조성중인 종합목장 건설이 완공 단계에 있다고 보도하였다. 보도에 따르면 이 목장은 5만여평방미터(약 15,000평)의 부지에 총 연장 길이 8km의 축사와 2만여정보(6,000만평)의 초지, 30여 정보(9만평)의 먹이기지로 이루어진 대규모로서 150여 동에 달하는 염소와 돼지, 젖소, 오리, 토끼 축사와 젖가공 시설, 주택, 학교, 편의봉사시설들을 포함하고 있다(노동신문 7월 18일). 또한 9월에는 100여만평방미터(약 30여만평)의 부지에 세운 두산 오리공장을 완공하였다.

최근 유엔식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)이 공개한 보고에 의하면(연합뉴스 2003년 11월 11일) 금년도 북한에서 사육되는 가축 가운데 토끼와 닭이 매년 증가되어 가장 많은 것으로 파악되었는데 돼지와 소는 사료 부족현상으로 인해 정체상태에 있는 것으로 평가되었다.

2003년도 현재 북한 가축현황

(단위 : 천마리)

구 분	1999년	2003년	증가율
소	577	576	-0.2%
돼 지	2,970	3,178	7%
양	185	171	-8%
염 소	1,900	2,717	43%
토 끼	5,202	19,576	276%
닭	10,371	18,711	80%
오 리	1,624	4,616	184%
거 위	829	1,247	50%

양어장 건설 추진실태를 보면 북한은 1997년 6월 김정일이 부족한 식량 및 부식을 대체식량으로 활용하기 위해 양어사업을 집중 발전시키라는 지시

농장원 1가구당 1~2마리의 염소를 의무적으로 기르도록 할당하고 있다.(연합뉴스 2002년 6월 4일) 2001년도 염소목장건설은 약 30개 정도이며 5~6만 정보의 초지를 추가 조성한 것으로 추정된다.(주간동향 2002년 8월 15일, 통일부 자료)

에 따라 금년에도 열대메기, 송어, 잉어 등 주로 민물고기를 중심으로 한 양어사업을 수산분야 역점사업으로 적극 추진하고 있다.

특히 북한은 먹이 량이 적은데다 빨리 자라고 기르기도 쉬워 생산성이 매우 높은 열대메기 양식에 주력하고 있는데 평양과 평안남도, 황해남도, 함경북도, 자강도 등 북한전역에 메기양어장과 메기공장(양어장과 가공시설)을 대대적으로 건설하였다.

따라서 지난 10월 평안북도 운산군에 건설된 1만여 평방미터(3,030평) 규모의 메기공장(메기양어장)은 부화실, 사료가공실 등 시설을 갖추고 있는데 온천물을 이용하기 때문에 사철 메기를 기를 수 있다고 선전하였다. 또한 북한은 모든 시와 군에 20~30정보(9만평) 규모의 양어장 건설을 추진하고 있으며 평양시와 황해남도 삼천군, 자강도 동신군 등 여러 지역에서 건설된 메기공장에서 수 백톤의 물고기가 생산되고 있다고 보도하였다(11월 26일 조선중앙통신).

한편 북한은 양어전문가 5명을 국제구호 단체인 “머시코”의 지원으로 7월 24일~8월 2일간 미국에 파견하여 오리건주와 워싱턴주, 아이다호주의 양식시설을 견학하게 하였으며, 미국 양어대표단 4명이 11월 1일~8일간 북한을 방문, 북한 양식업 실태를 파악하고 기술지원 방안 등을 논의하였다.

현재까지 북한의 양어장 건설 현황 및 생산량은 정확하게 파악하기 어려우나 일부 선전보도내용과 관련 동향을 종합해볼 때 약 4,500여개소에서 연간 10여만톤을 생산하고 있는 것으로 추정되며, 김정일의 관심사업으로서 식량난 해결차원에서 향후 계속 확대 추진해 나갈 것으로 전망된다.⁷⁾

5) 2003년도 식량수급 현황

금년도 북한의 식량수급실태를 분석해 볼 때 총수요량은 정상배급 기준

7) 이처럼 메기양어 붐이 조성되면서 메기요리만을 전문적으로 하는 식당들이 등장, 인기를 끌고 있는 바 평양 메기탕집은 하루에 1,500여 그릇을 판매하고 있고 새날메기탕집 등 평양시에서는 하루 1톤의 메기를 소비하고 있는 것으로 선전하고 있으며 현재 건설중인 메기공장들이 완공되면 메기 생산량이 1.6배로 증가할 것으로 전망하고 있다.

(700g/1일)으로는 632만톤인데 비해 전년도 생산량은 413만톤으로서 219만톤이 부족, 자급도는 65% 수준인 것으로 판단된다. 그러나 통상적인 평균 22% 감량 배급 기준(546g/1일)으로는 총수요량이 541만톤으로서 전년도 생산량 413만톤은 76%의 자급도를 보이고 있다. 따라서 10월 말까지 도입량 115만톤을 고려할 때 부족량은 13만톤으로서 충족율은 98%에 달하며, 국제사회로부터 지속적인 식량지원 획득을 위한 대외경제 협력 활동을 감안할 때 금년도 추가 도입량을 포함하면 금년도 식량난은 극복이 가능할 것으로 전망된다.

2003년도 식량수급 전망

(단위: 만톤)

구 분	총수요량	'02년생산량	부족량	자급도	도입량	절대부족량	충족율
정상 배급시	632	413	219	65%	115	104	84%
22%감량배급시	541	413	128	76%	115	13	98%

* 식량수급 연도기준은 매년 11월1일부터 익년10월31일까지임

2. 에너지 부문 추진 실태

1) 발전소 건설 및 설비 현대화

북한은 금년에도 경제 활성화를 위해 에너지난 극복이 중요함을 강조하면서 전력부문에 대한 투자를 전년 대비 12.8% 증가하여 에너지난 타개에 주력하였다.⁸⁾ 특히 최홍규 국가계획위원회 국장은 조선신보와의 인터뷰(4월 1일)를 통해 북한이 금년부터 “연료·동력문제 해결을 위한 3개년 계획”을 수립·추진하기로 하였다고 하였는데 이는 2005년까지 에너지난을 해소하고 2006년부터 본격적인 기술도입 및 산업구조 개선을 위한 “장기경제계획”의 일환으로 추진되고 있는 것으로 보인다.

8) 북한은 2003년 3월 26일 개최된 최고 인민회의 10기 6차회의시 재정상 문일봉은 2003년 예산안 보고를 통해 전력, 석탄 등 에너지 부문에 대한 투자를 전년대비 각각 12.8%와 30% 증가된 규모를 책정하였다고 발표하였다.

따라서 금년에는 공사중인 대규모 수력발전소를 비롯하여 중·소형 발전소 건설과 발전설비의 정비보수 및 현대화에 총력을 경주하였다. 즉 북한은 북한강 상류에 건설중인 금강산댐(일명 임남댐)이 완공단계에 있으며, 지난 1999년 4월 착공한 황해북도의 예성강 발전소(발전능력 10만kw규모) 건설 공사에 군인들을 투입하여 금년 내에 조기 완공을 서두르고 있다. 한편 2002년 11월 착공한 임진강 상류 계단식 중형급 발전소인 원산청년발전소 1-4호 건설에 김정일이 금년 3월과 4월 2회에 걸쳐 중기계, 화물자동차 등 건설 기·자재를 전달하고 조기완공을 적극 독려하였다. 지난 4월에는 1988년에 착공되어 1990년대에 지속된 경제난으로 공사 진척이 극히 부진했던 함북 어랑천 발전소 건설공사가 재개되었다. 또한 4월 현재 함남 금야군의 금야강 발전소(발전능력 13.5만kw)를 비롯하여 자강도에 건설중인 외중발전소가 완공단계에 있고, 대동강 지류인 남강에 승호철도발전소, 자강도 강계시에 건설중인 의진발전소가 6월 현재 70%의 공정률을 보이고 있다.

북한은 핵문제 관련 2002년 12월부터 KEDO의 대북 중유 공급 중단 이후⁹⁾ 화력발전소들의 설비를 개·보수하고 수출용 석탄을 내수로 전환하는 조치를 취한 바 있다. 따라서 북한 최대 규모의 북창화력발전소에 대한 설비 보수작업을 비롯하여 화력발전소에 대한 대규모 보수공사 및 기술개발을 통해 전력증산에 총력을 기울인 결과 지난 3월 현재 북창화력은 전년동기간 대비 전력생산이 13% 증가하였고 평양화력은 36%나 증산한 것으로 보도하였다(3월 24일 중앙방송).

한편 북한은 중·소형발전소 건설을 계속 추진하고 있는데, 특히 2003~2005년 기간 중 “연료·동력문제 해결을 위한 3개년 계획”에 의거 에너지수급사정 악화를 타개하기 위한 대규모 중·소형 발전소 건설에 주력할 것으로 판단된다.

금년도는 추가로 건설하기보다는 대부분 2002년도에 공사 중이던 중·소형발전소건설에 주력하였는데, 금년 들어 현재까지 완공된 중·소형 발전소는 신성천 철도 청년발전소(3월 30일 완공), 라선발전소(4월 12일 완공),

9) KEDO는 북한에 대해 1995년 이후 매년 화력발전소용 중유 50만톤을 공급해 왔으나 북핵문제와 관련 2002년도에는 41.1만톤을 제공하고 2002년 12월부터는 중유제공을 중단하고 있다.

평원 1·2·3호발전소(11월 1일 완공)등 30여개로 보이며 여타발전소는 공사를 계속하고 있는 것으로 보인다. 따라서 앞으로 자강도의 추가 13개를 비롯한 평북지역 14개 건설을 포함하여 모두 100여개 정도가 더 건설 될 것으로 추정된다.

북한이 1996년 이후 각지에 중·소형 발전소 건설을 적극적으로 추진하고 있으나 대부분 100kw 이하의 매우 규모가 작은 소형으로서 안정적인 전력생산에는 별 도움이 되지 못하였다. 즉 현재 북한의 중·소형발전소는 약 7,780여개에 설비용량 32만kw로 추정되고 있으나 북한의 총 발전용량 777만kw의 4% 수준에 불과하며, 특히 산간지역의 소규모 하천을 대부분 이용하고 있어 동계의 결빙기와 봄·가을철 갈수기 그리고 빈번한 고장 등으로 인해 발전효율이 매우 저조하여 만성적인 전력난 해소 효과에는 별로 도움이 되지 않고 주로 인근지역 가정용 조명이나 난방 등에 전력 공급용으로 사용되고 있는 실정인 것으로 생각된다. 따라서 2000년부터는 발전소 건설 숫자보다 비교적 규모가 큰 발전소 건설을 추진함으로써 전력생산 확대를 위한 내실 위주의 건설을 지향하고 있는 것으로 보인다.

북한의 전력 공급실태를 보면 2002년 말 현재 총 전력 수요량은 359억 kwh이며 발전량은 190.4억kwh로서 168.6억kwh가 부족, 충족률은 53% 수준에 그치고 있다. 따라서 전력부족 현상이 극심하여 각지의 산업공장들의 가동율이 28% 수준에 불과하고, 철도, 평양 지하철 운행, 공공건물과 일반가정 조명용, 난방용 등 전기조차 제대로 공급하지 못하고 절전을 독려하고 있어 경제난과 주민생활난을 더욱 가중시키고 있는 것으로 평가된다.

연도별 발전량

연도	90	92	94	96	98	00	02
발전량(억kwh)	277	247	231	213	170	194	190
충족율(%)	77	69	64	59	47	54	53

* 연간 총수요량은 359억kwh 추정

2) 탄광시설 현대화 및 장비·자재 공급

북한에서 총에너지 소비구조의 71%를 차지하고 있는 석탄 생산부진이 에너지난의 가장 큰 원인이 되고 있는 것으로 평가된다. 즉 신규 탄광개발 부진, 채굴의 심부화, 장비노후화, 자재 공급 부족 등으로 인해 1990년대 들어 매년 석탄생산량이 감소되어 1990년 3,315만톤이던 것이 1998년도에는 1,860만톤까지 점차 감소되었다가 2002년도에는 2,190만톤으로 다소 증가 추세를 보이고 있으나 연간 총소요량 5,200만톤의 42% 수준에 불과한 실정이다.

연도별 석탄 생산량

연도	90	92	94	96	98	00	02
생산량(만톤)	3,315	2,900	2,540	2,100	1,860	2,250	2,190
충족율(%)	64	56	49	40	36	43	42

* 연간 총소요량은 5,200만톤 추정

따라서 북한은 석탄증산을 위해 금년 초부터 석탄공업부문 일꾼들과 근로자들이 기술혁신운동과 설비가동률을 높여 북창탄광을 비롯한 덕천, 개천, 강동, 천내, 온성지구 탄광들에서 석탄 생산량을 증가시켰다고 보도하였다(1월 17일 노동신문). 특히 북한은 노동신문 보도(4월 17일)를 통해 금년 1/4 분기에는 각지의 탄광들에서 새로운 채탄방법과 합리적인 굴진방법들을 적극 도입해 전년 동기보다 40만톤의 석탄을 더 생산하는 실적을 올렸다고 선전하였다.

한편 각지의 공장·기업소와 협동농장에서는 연료 부족 문제를 자체 해결하기 위해 중소탄광을 개발·운영하고 있는데, 평안남도 개천시 용운리와 운곡지구 등에서는 매년 수십만톤의 석탄을 생산할 수 있는 중소탄광을 개발하여 주민들의 땀감문제에 상당한 몫을 자체로 해결해 나가고 있다고 주장하고 있다(3월19일 중앙방송). 또한 순천, 개천, 강동지구 중소탄광관리소 산하에 각각 40여개의 중소탄광들이 짧은 기간에 완공·조업하였으며, 평양, 강서, 북창지구 중소탄광관리소 산하 등에서도 각각 10~20여개의

중소탄광들을 더 건설하는 등 금년 들어 지난 7월말까지 전 지역에서 230여개의 중소형 탄광을 개발했다고 보도하였다(8월 10일 중앙방송).

북한이 이처럼 예년에 비해 많은 중소탄광을 개발하고 있는 것은 핵문제 등으로 원유 등 여타 에너지원의 도입이 여의치 않은 상황에서 석탄을 자력갱생방식으로 생산 증대가 가능한 유일한 에너지원으로 보고 있기 때문이며, 특히 작년 12월 KEDO 중유공급 중단으로 심화된 전력난을 완화하기 위하여 대형탄광에서 생산된 석탄이 화력발전소 가동에 우선적으로 공급됨에 따라 각지의 지방단위 및 사업 단위들 사이에 더욱 부족해진 석탄공급을 자체적으로 충당하기 위하여 중소탄광을 개발하고 있는 것으로 판단된다.

이외에도 북한에서 최근 석탄 생산이 증가한 원인을 살펴보면 첫째, 작년 7월 1일부터 ‘경제관리개선조치’에 의거 탄부들의 임금인상률이 종전에 비해 23~29배나 올라서 일반 노동자의 인상률(18~21배)보다 훨씬 높이 책정되었으며, 또한 대형탄광들이 과거 “천삽 뜨기 운동”¹⁰⁾과 같은 낡은 노동방식을 벗어나 새로운 성과급제 도입에 따른 것으로 보인다. 따라서 안주지구 탄광연합기업소의 경우 금년 들어 매달 계획의 150% 이상을 수행하는 등 석탄생산이 예년에 비해 증가할 것으로 보도되었다(6월 13일).

둘째, 노동신문 보도(3월 20일)에 의하면 북한 탄광은 그동안 갱의 지형이나 채굴기술 등을 고려하지 않은 채 1일 채탄 목표와 굴진 거리를 정해 무조건 이를 관철하는 방식을 적용해 왔으나, 금년부터 실시하는 새로운 방식은 탄광의 지형적인 조건에 맞게 탄부들의 노동정량을 바로 정해주고 생산량을 정확히 평가함으로써 생산열의를 높여주는 것이라고 설명하고 있다.

셋째, 북한은 1995년부터 KEDO가 제공한 연간 50만톤의 중유를 선봉 화력발전소를 비롯한 7개 화력발전소의 연료 및 착화용으로 사용해 왔으나,¹¹⁾ 2002년 12월 KEDO의 중유공급 중단 조치로 발전소 가동률이 저

10) “천삽 뜨기 운동”은 북한의 사회주의 노동경쟁운동으로서 농촌에서 객토작업, 관개공사 등 흙을 파는 작업장 또는 공사장에서 널리 강요되고 있는 노동운동이며 공사에 동원된 사람은 누구를 막론하고 천삽을 뜨고 나서야 허리를 펴고 잠시 쉴 수 있게 하는 운동이다. “천삽뜨고 허리펴기 운동”이라고도 한다.

11) KEDO의 대북한 중유제공실적은 1995년 15만톤, 1996~2001년간 매년 50만톤씩, 2002년 41.1만톤 등 총계 356.1만톤(총비용 5억 1,100만불)인

하되면서 발전량이 상당부분 감소하게 되자¹²⁾ 금년 초부터 석탄증산을 독려하는 동시에 기술혁신운동을 전개한데 기인한 것으로 보인다.

3) 원유탐사 및 개발

북한은 유류 소요량 전량을 외국으로부터의 수입 및 지원에 의존하고 있는데 1992년 이후 구소련의 원유지원 중단과 이란으로부터 원유 도입 중단 등으로 점차 유류 도입량이 감소되어 1990년도에 원유 252만톤 이었던 것이 2002년도에는 중국으로부터 원유 59.7만톤과 KEDO지원 중유 41.1만톤, 그리고 중국 등으로부터 소량의 정제유를 도입하는 등 총 유류도입량은 정제유로 환산하면 약 120여만톤으로서 연간 총 소요량 약 330여만톤으로 추정할 때 210여만톤이 부족하여 충족율은 약 37%수준에 불과한 것으로 평가된다. 따라서 일반자동차, 버스 등은 대부분지역에서 일요일 운행이 중단되고 화물선 운항 및 어선 출어와 트랙터를 비롯한 농기계 운용제한 등으로 인해 경제난과 주민 생활난이 더욱 가중되는 원인이 되고 있다.

연도별 원유 도입량

연도	90	92	94	96	98	00	02
도입량(만톤)	252	152	91	93.6	50.4	38.9	59.7
충족율(%)	72	43	26	27	14	11	17

* 연간 총수요량은 350만톤 추정

이러한 석유 부족이 전체 산업에 미치는 영향을 최소화하기 위해 금년 들어 북한은 유전탐사에 계속 노력을 기울였는데, 지난 2월 언론보도에 의하면 북한은 함경북도 종성 노동자구의 지하 1,500m지점과 함경남도 상농노동자구의 지하 1,900m지점을 직경 4인치굴착기로 시추해 유정을 발견했다고 밝혔다(2월 14일 중앙일보). 특히 상농노동자구 일대에서 시추한 원유

것으로 파악되었다.

12) 북한의 2002년도 발전량은 190.4억kwh로 2001년의 201.5억kwh에 비해 5.5% 감소하였다.

는 외국전문가들의 검증을 통해 품질이 좋은 “수퍼 라이트 크루드 오일”¹³⁾로 판명 받았다고 주장하고 있다. 북한은 이 일대의 유전개발권을 캐나다 “사버린 벤츠스사”와 계약할 예정인 것으로 전해졌으며, 캐나다 “사버린 벤츠스사”와 지분참여 계약을 체결한 싱가포르의 “사버린 벤츠스사”가 2002년 8월 원유 5,000만 배럴, 천연가스 300억³m 생산을 기대한다고 밝힌 지역이다.

그러나 북한은 1965년부터 원유탐사를 시작한 이래 1990년대 외자유치를 통해 본격적으로 원유개발에 주력하여 수 개 지역에서 유정은 발견됐으나, 현재까지 경제성이 없었던 점을 감안할 때 성과가 의문시되며, 또한 북한이 채굴장비와 자본 등이 부족하기 때문에 원유채굴에 더욱 어려움을 겪고 있어 효과적인 결과를 기대하기는 어려울 것으로 생각된다.¹⁴⁾

한편 금년 2월 13일 조총련 관계자의 말을 인용한 국내외 보도에 의하면 북한은 작년 초 원유탐사 및 시추업무를 주관해 오던 내각의 원유공업총국을 당 군수공업부(부장 전병호)로 이관하였는데, 이는 동 사업을 당 차원에서 직접 관장함으로써 북핵 문제와 관련 현대적 시추설비와 기술반입이 어려운 현실과 KEDO의 중유공급 중단 등에 대비하여 대대적인 군 인력을 투입하여 원유를 생산하겠다는 적극적인 의지로 보인다.

3. 금속공업부문 추진실태

1) 광물탐사 및 광산개발

북한은 신규광산개발의 부진과 광산장비 부족 및 노후화로 인해 1990년

13) “수퍼 라이트 크루드 오일”(Super Light Crude Oil)은 인도네시아·말레이시아 등지의 천연가스층에서 가스와 함께 발견되는 물처럼 투명한 고품질 원유로 북한에서 발견되기는 이번이 처음인 것으로 알려지고 있다.

14) 한국 석유공사는 북한이 탐사중인 지역 중 유전발견이 가장 유력한 곳은 18개 공을 시추해 1985년에 1개 공에서 하루 450배럴의 원유가 산출된 바 있는 서한만 분지를 꼽았으며 그동안 일부 지역에서 원유의 시험생산이 있었지만 아직 경제성 있는 규모의 유전발견은 없는 것으로 파악됐다고 평가한 바 있다.

대 들어 매년 철광석 생산량이 감소되어 1990년 843만톤 이던 것이 1998년도에는 289만톤까지 점차 감소되었다가 2002년도에는 407만 8천톤으로 다소 증가되었으나 이는 2001년 420만 8천톤과 대비되는 3.1% 감소한 것이 된다.

연도별 철광석 생산량

연도	90	92	94	96	98	00	02
생산량(만톤)	843	575	459	344	289	379	408

따라서 북한은 광물증산을 위해 금년 초부터 지하자원 탐사를 강화하여 새로운 광물자원을 많이 찾아내야 한다고 강조하였으며, 내각 채취공업성의 강병기 국장은 지난 4월 한 인터뷰에서 “각도의 탐사 관리국에서 지질 및 물리탐사를 현대화, 과학화하여 품위있는 광물질들을 찾아내는데 커다란 성과를 달성했다”고 밝혔다(4월 22일 연합). 또한 금년 5월에는 북한최대의 비철금속 산지인 함경남도 단천시에 위치한 검덕광산에서는 분(分)광산을 개발 조업하였으며 수십만톤의 광석을 확보하고 7개 채굴장을 마련하였다고 보도하였다(5월 1일 중앙방송).

한편 채취공업성 산하 각 지역 광산에서 증산운동이 벌어지고 있으며 “12월5일 청년광산”, “혜산청년광산”, “11월8일 광산”을 비롯한 여러 광산에서 증산운동이 활발하게 추진되어 지난 5월에는 전년대비 광물생산을 2배 가까이 증가시켰다고 보도하였다(5월 20일 평양방송). 북한 최대의 제철소인 김책제철연합기업소¹⁵⁾는 작년 1월부터 시작한 해탄로¹⁶⁾ 보수공사를 금년 6월말 완공함으로써 코크스 생산이 원활하게 되었으며 7월에는 소결로¹⁷⁾

15) 김책제철연합기업소는 함북 청진시에 소재하며 인근 무산광산의 철광석을 원료로 북한 철강생산의 약 40%를 담당하는 최대 규모의 종합제철소로서 종업원 5만여명이 근무하고 있는 특급기업소이며 연간 선철 210만톤, 강철 240만톤, 압연강재 150만톤 등 총 600만톤의 생산능력을 보유하고 있다.

16) “해탄로”란 석탄을 높은 온도에서 건류하여 제철의 필수원료인 코크스(역청탄)를 만드는 장치로서 북한의 경우 외화난으로 코크스 필요량의 상당부분을 대체해 오고 있는 것으로 평가된다.

17) “소결로”란 쇠를 가공해 덩어리인 소결광으로 만들기 위한 장치로서 소결광은

정비보수를 완료하여 소결광 생산능력이 1.3배 증대되었다고 보도하였다(7월 17일 중앙방송). 이로써 김책제철소는 금년 들어 노후설비의 보수·개조작업을 모두 완료하고 생산 정상화 단계에 들어간 것으로 평가된다.

2) 파철 수집

북한은 철광생산¹⁸⁾ 부진을 보완하기 위한 일환으로 금년 초부터 파철수집사업을 전국적인 운동으로 전개하고 있는데 이 사업의 목적은 생활주변에 방치된 고철 등을 수집하거나 공장·기업소 등에서 낡고 못쓰게 된 유헬설비 등을 폐기 처분해 원료로 재활용토록 제철소와 제강소에 보내 주려는 것이다.

파철수집운동은 내각의 성과 당·정 기관은 물론 공장·기업소, 학교별, 지역별로 다양하게 진행되고 있으며, 지난 1월 평양시를 비롯한 황해북도, 함경북도 등 각 시·도에서는 새해 들어 한 달여만에 수 100톤씩의 파철을 수집하여 제철·제강소에 보내주었는데, 평양시의 경우 만경대, 대동강, 보통강구역과 동·인민반 주민들이 800여톤의 파철을 수집해 천리마 제강연합기업소의 강철생산을 지원하였으며, 황해북도에서는 800여톤의 파철을 수집 황해제철소에 보내주었고, 또한 함경북도에서는 3,600여톤의 파철을 수집하여 철강재 증산에 기여하고 있다고 보도 한 바 있다(1월 22일 노동신문).

조선중앙TV 보도(3월 19)에 의하면 내각의 성·중앙기관들이 매달 “집중 수집의 날”과 “집중 수송의 날”을 설정하여 파철 수집사업에 앞장섬으로써 강철전선을 적극 지원하고 있으며, 성 일꾼들은 아래 단위들에 내려가 파철 예비를 적극 찾아내도록 조직사업을 하고 있다고 선전하였다.

북한의 이와 같은 동향은 노후화된 기존 설비에 대한 철저한 관리 및 설비개선과 파철 수집을 통해 광물 생산 부진 등 침체된 제철·제강생산을 다소나마 증가시켜 보려는 자구노력의 일환으로 평가되나 설비노후화, 전력난

다시 선철을 만드는데 주원료가 된다.

18) 2002년도 북한의 생산실적 : 철광석 407.8만톤, 강철 103.8만톤, 비철금속 8.7만톤

심화, 원자재, 원료도입 부진 등으로 인해 생산 침체상태를 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

4. 경공업 부문

1) 식품·생필품 생산

북한은 그동안 가장 소홀하여 낙후되었던 경공업 부문을 주민 생활 향상을 위해 생산공장 확장 및 개·보수 추진으로 생필품 증산에 주력하고 있다고 선전하여 왔다.

김정일은 지난 4월과 8월 함남지역의 일용품공장, 벽돌공장, 고무제품공장 및 평양 화장품공장, 편직공장 등 주민 생필품 생산 공장을 잇따라 방문하여 관계자들을 격려하고 주민생활 향상을 위한 생산 활동을 독려하는 등 지도자로서 주민생활 향상에 대한 적극적인 정책을 추진하고 있음을 부각시키는데 주력하였다.

먼저 북한은 식량난 해소를 위한 식품 증산의 일환으로 닭, 메기, 감자, 타조 등의 관련 시설에 대해 개·보수 및 준공 작업에 심혈을 기울였는데, 금년 2월 용성 닭 공장을 현대식으로 개·보수하였고, 평양시내 닭 공장에 공급될 배합사료의 제조 공장도 완공되었으며, 동평양 화력발전소의 폐수를 이용한 평양 메기공장이 1월 6일 준공되었다.

한편 금년 3월 23~24일에는 평양에서 홍성남 총리를 비롯한 당·정·공장·기업소 간부들이 참가하여 전국 경공업부문 일꾼회의를 개최하고, 경공업공장 현대화와 지방 산업공장의 자체적 원료 확보, 생산품 확대를 강조하였으며, 1차 소비품 생산과 기초식품 생산을 늘리는데 선차적인 힘을 넣어야 한다며 지방 산업공장들에서 자체 원료생산기지를 튼튼히 하고 연료자재 동원사업을 통해 소비품 생산을 늘려야 한다고 하였다.

금년 들어 건설한 주요 경공업부문과 일용품생산 공장을 보면 청진 기초식품 공장, 청진 화장품 공장 등 30여개공장들이 현대화를 추진하였으며, 평양 사이다공장도¹⁹⁾ 금년 5월 생산 공정을 현대화하였고, 황해남도 청단 기초식품공장을 건설하였다. 또한 9월에는 평양에 최신설비를 갖춘 껌 공장

을 건설하였고, 신의주 화장품공장에서 연간 수백만개의 화장품용기를 생산할 수 있는 시설을 건설하는 등 금년 들어 지난 5월 말까지만 해도 각종 경공업공장 건설, 현대화·증설 건수가 76건에 달하고 있는 것으로 보도되고 있다.

또한 북한은 금년 경공업분야에서 자본주의 국가들과의 합작을 적극 추진할 계획을 세우고 있는 것으로 알려지고 있다. 즉 북한의 경공업성 부상 민일홍은 조총련 발행 잡지 ‘조선’ 3월호와의 회견을 통해 “경공업성에서는 올해 동아시아 및 유럽을 비롯한 세계 여러 나라들과의 합영·합작을 대대적으로 할 것을 계획하고 그 실현을 위한 준비사업을 착실하게 짜고 들고 있다”고 말한 바 있다. 지난 7월 8일에는 러시아 극동지역의 연해주와 경공업부문의 협력관계를 확대하는 내용의 의정서를 체결함으로써 양자간 교역 확대와 합작·합영생산 등 경공업부문의 협력사업을 촉진할 것으로 보인다.

따라서 최근 북한의 경공업부문 건설·혁신의 특징을 보면 첫째, 군인 건설자들을 동원하고 인민생활공채 수입금을 활용하여 단기간에 공장을 건설하고 있으며, 둘째, 비누·된장 등 1차 소비품(생필품)의 생산뿐 아니라 껌·약수·화장품 등의 생산에도 많은 노력을 기울이고 있다. 셋째, 생산량 증대와 함께 품질제고를 위하여 공장간 경쟁 및 외국과의 합영·합작을 장려하고 있으며, 넷째, ‘번 수입에 의한 평가’ 등 성과급제를 도입하여 원자재 공급과 제품에 대한 구매자들의 반응을 강조하고 있는 점 등이다. 북한은 작년 ‘7.1경제조치’이후 기업평가방법을 생산량 지표에서 ‘번 수입’지표로 변경하여 독립채산제 기업의 물질적 자극을 통한 실리위주의 경제관리를 강화함에 따라 경공업 부문의 공장·기업소에서는 자체적으로 품질제고와 합영·합작을 통한 자금조달을 추진하고 있는 것으로 보인다.

특히 금년 들어 농민시장에서의 공산품거래를 허용하고 종합시장을 건설·분양하는 등 시장 경제적 분위기가 형성되고 있는 가운데 제품에 대한 소비자의 반응을 품질 제고를 위한 기준으로 삼고 있어 주목된다. 이렇게

19) 평양사이다공장은 1982년 4월 김일성의 70회 생일을 기념하여 조총련 도교상공회 고문인 박경련이 1억5천만엔 상당의 사이다 제조설비를 지원, 평양시 동대원 구역 문수봉 기슭에 설립한 것으로 시간당 5천병의 사이다를 생산하고 있다.

볼 때 최근 북한이 경공업부문의 공장건설 및 생산 혁신에 주력하고 있는 것은 생산량 증대, 품질향상, 품목 다양화를 통하여 최근 높아진 주민들의 수요를 충족시키면서 대외적으로는 수출상품을 개발하는 데까지 목표를 두고 있는 것으로 보인다.

2) 제염소 건설 및 소금 증산

북한의 염전은 1990년 초까지는 서해안지역의 평안남도 귀성, 남양, 금성, 은하와 평안북도 남시, 황해남도 연백 등 8개 제염도를 중심으로 천일염만 생산해 왔으나, 1991년 이후 정제소금공장 건설로 공업적 방법에 의한 소금생산을 병행하여 현재 총 19개소(서해 16, 동해 3)의 제염소에서 연간 소금 70여만톤을 생산하고 있는 것으로 추정되고 있다. 북한의 소금 수급현황을 보면 연간 총 수요량은 약 140만톤 인데 비해 생산량은 70여만톤으로서 70만톤가량이 부족하여 충족율은 50%수준에 머물러 소금 부족난이 심각한 것으로 평가된다.²⁰⁾

따라서 북한은 식량 다음으로 부족한 소금증산을 위해 작년에 이어 금년에 동·서해 연안지역의 제염소 건설 및 확장에 주력하였는데, 먼저 북한은 지난 1월부터 평안남도 숙천군에 있는 남양제염소 정제소금공장²¹⁾의 생산능력을 확대하기 위한 제방공사와 저수지 확장공사를 적극 추진함으로써 종전보다 15배의 바닷물을 더 저장하여 소금생산을 증가시킬 수 있게 되었

20) 북한의 소금 수요는 대부분 군수공장, 기업소 등 공업용에 공급되고 있으며 일반주민의 식용소금공급은 극히 소량으로서 부족한 실정인 바 귀순자 증언에 의하면 소금 배급량은 거주지역 식료상점을 통해 1년에 가구당 1~2회에 걸쳐 몇 kg씩 배급을 실시하고 있으나 배급량 부족으로 각 지역의 장마당에서 가장 많이 거래되는 품목이 식량과 소금이라고 알려지고 있는 것을 보아도 소금실태를 짐작할 수가 있다. 참고로 우리나라는 2002년도에 소금 총공급량은 약300만톤으로서 그중 생산량 33.9만톤, 수입량 250.5만톤, 전년이월량 15.6만톤이며 총소비량도 300만톤으로서 충족율은 100% 수준인 것으로 파악되었다. 한국의 2002년도 소금생산량 33.9만톤중 천일염 20.5만톤, 기계염 13.4만톤이며 소금소비량 300만톤중 식용 48.2만톤(16%), 공업용 251.8만톤(84%)이다(산자부 확인자료)

21) 남양제염소 정제소금공장은 이온교환막을 통해 농축된 바닷물을 진공식 증발법으로 제조하고 있는 염전으로서 1999년에 건설되었다.

다고 보도하였다(1월 29일 중앙TV). 그리고 5월에는 강원도 원산의 동해안 지역에 300여정보의 소금밭 건설공사가 마무리 단계에 있었으며, 10월에는 작년 8월 1일 완공된 함경북도 어대진지구에 있는 8월1일 청년제염소에서 증발지 물갈이와 바닷물 누수 차단 등 보수관리로 종전에 비해 두배이상의 소금을 증산한 것으로 보도된 바 있다(10월 6일 중앙방송).

이와 같이 북한은 금년 들어 소금밭 보수작업과 날씨 조건 및 소금밭 특성에 맞는 생산방법을 개발하고 예년에 비해 평균 한 달 정도 앞당겨 헛소금을 생산한 것으로 보도된 점을 고려할 때 북한의 동해안 지역 염전에서는 소금생산량이 증가된 것으로 보인다.

5. 철도운수 부문 추진실태

1) 철도 신설 및 보강 사업

북한은 화물수송의 90%, 여객수송의 60% 등 평균 86%의 수송 부담을 차지하고 있는 철도 수송능력 확대를 위해 금년 초 신년 공동사설을 통해 철도운수부문의 혁신적 추진을 중점과업으로 제시하고 철도시설은 물론 노후 철도의 레일 및 침목 교체, 자갈보충 등 철도의 보수·보강 작업을 실시하였다.

북한은 4월 1~2일간 평양에서 당·정·군 간부들이 참석한 가운데 전국 철도일꾼대회를 개최하고 철도를 세계적 수준의 현대적인 철도로 발전시키기 위해 수송조직·지휘의 컴퓨터화, 철도의 고속화·중량화, 전력공급의 강화, 첨단과학기술 도입 등의 과업 수행을 촉구하였다. 따라서 개성시 등 각 행정기관, 공장·기업소 등에서는 노후한 철도의 보수·정비를 위한 침목, 자갈, 나사, 레일못 등 각종 자재를 생산 지원하는 철도 수송능력 향상에 주력할 것으로 알려지고 있다.

북한의 철도는 험준한 지형적 여건으로 철도 건인력을 높이기 위해 철도 전기화를 역점적으로 추진하여 왔으나 시설 노후화, 전력공급 불안정, 잦은 고장, 험준한 지형 등으로 인해 철도 운행율은 낮은 수준에 머물러 있는 실정인 것으로 평가된다.²²⁾ 따라서 북한은 최근 본격화되고 있는 한반도 중

단철도(TKR)와 시베리아 횡단철도(TSR) 연결사업에 대비하여 낙후되어 있는 북한의 철도수송 기반시설의 보수·정비를 위해 각급 철도기관, 공장·기업소들의 생산·기술혁신을 촉구하려는데 총력을 경주하고 있는 것으로 보인다.

한편 경의선과 동해선 철도의 연결공사는 지난 6월 14일 군사분계선(MDL)연결지점인 경의선의 장단역과 동해선의 온정리 남방 18.5km 지점에서 남북한 공동으로 연결행사를 개최하였다. 공사진척은 경의선은 남측구간인 문산~장단역간(12km)은 이미 완료되었으나 북측 구간인 개성~장단역(15.3km)간은 아측이 제공하고 있는 자재·장비를 사용하여 공사중에 있으며, 동해선은 남측구간인 저진역~군사분계선간(7km)은 노반공사 및 철도부설공사를 활발히 실시하고 있고, 북측 구간인 온정리~군사분계선간(18.5km)도 아측이 제공하는 자재·장비를 사용하여 공사중에 있다.

2) 철도차량 현대화

북한은 기관차·화차·객차 등 철도차량의 현대화사업을 추진, 김종태 전기기관차 공장에서는 작년에 조명시설, 전기난방, 음료수 공급 장치 등 현대화된 객차를 생산하여 각 노선에 투입 운행한데 이어, 금년 5월에는 신형의 기관차를 생산하였다고 보도하였다(5월 26일 중앙방송).²³⁾ 새로 제작된 전기기관차는 외형이 독특하고 기관차 내부 구조도 종전의 것과 다른데 복도를 가운데 내고 그 양쪽에 전동기와 고압장치들을 비롯한 설비들이 배치되어 있으며 기관사들이 충분히 휴식할 수 있는 침실과 함께 위생실도 따로 설계되어 있다고 선전하고 있다.

이와 같이 북한은 금년 들어 철도운수부문의 혁신적 추진을 중점 과업으로 제시한 이래 철도신설 및 보강사업과 철도차량의 현대화 사업 등에 주력한 결과 다소나마 성과를 거두고 있는 것으로 보인다.

22) 북한의 철도현황(2002년말 현재) : 총연장 5,235km, 그중 전철화 4,211km (80%)

23) 김종태 전기기관차 공장은 평양시 서성구역에 위치하며 전기·내연기관차, 전동차, 도전차, 객차를 전문적으로 생산하는 북한 최대의 기관차 생산공장으로 종업원은 4,500여명에 달한다(연합뉴스, 5월 27일).

6. 과학기술 부문

1) 휴대전화·컴퓨터 및 IT산업

북한은 정보화시대에 부응한 경제의 과학화를 위해 금년도에 특히 휴대전화·컴퓨터 및 IT산업 발전과 인재 양성에 주력하였다.

특히 북한은 경제건설을 위해서는 컴퓨터망, 휴대 전화 등 통신 인프라 구축이 필요 불가결하다는 인식에서 통신현대화 사업을 적극 추진하고 있으며, 전국이동통신망을 하루 빨리 건설하며 이동통신 설비의 운영을 과학·기술적으로 하여 이동통신의 기능을 충분히 발휘할 수 있게 할 것이라고 이금범 체신상은 금년 10월 1일 개최된 전국체신일꾼대회 보고에서 강조하였다.

북한은 태국 록슬리그룹과 공동으로 동북아시아 전화통신회사(NEAT&T)를 설립하여 2001년 8월 나선국제통신센터를 완공하고 동 지역에 전화통신망을 개통하였다. 그리고 2002년 8월 유럽형 이동전화(CSM)방식으로 시험운용에 들어간데 이어 11월부터는 평양과 나선시에 휴대전화를 개통하였다.

그리고 북한은 전국 각지에 40여개의 이동통신기지국이 건설되어 운영에 들어갔다고 보도한 바 있으며(9월 15일 노동신문), 중앙방송은 9월 8일 보도를 통해 평양과 각 도청소재지 및 평양-향산-개성-원산-함흥간 도로 등 주요 도로와 그 주변의 여러 시·군에 현대적인 이동통신망을 건설하고 개통했다고 밝힌 바 있다. 또한 10월에는 평양 고려호텔의 식당에서도 안내원들의 휴대폰 사용이 방북자들에게 목격된 것으로 보도되는(10월 7일 중앙일보) 등 이동통신망 확장에 주력하고 있는 것으로 평가된다.

현재 북한의 휴대폰 보급대수는 조총련 기관지 조선신보(12월 4일)에 의하면 금년 초 3천여대에 불과하던 것이 11월 하순 현재 2만여대로 증가하여 1년 사이에 6.7배의 급신장세를 나타내고 있다. 그러나 현재 북한의 휴대전화실태는 설비투자의 초기단계인 소규모 시험통화 수준으로 휴대전화의 고비용, 정보유통의 통제 필요성 등으로 인해 보급대상은 당분간 특수계층을 중심으로 통제·운용될 것으로 보이며 현재까지 당·정·군 간부들을 비

롯한 국경 경비대간부, 국가안전보위부 요원 등은 휴대전화를 보유 사용하고 있는 것으로 알려지고 있다.

한편 북한은 정보기술(IT)을 국가 전략산업으로 육성하기 위해 이를 총괄하는 기구로 노동당 산하에 “21국”을 신설한데 이어 2002년 초 그 직속으로 “정보기술 산업총회사”를 만들어 컴퓨터·통신 등의 산업분야를 지도하고 있으며 작년 11월 컴퓨터통신망을 전국적인 연결망으로 구축, 본격적인 서비스에 들어갔다.

또한 북한은 금년 들어 컴퓨터 전문가와 기술자를 육성하기 위한 인재양성사업을 교육부문의 최대 역점사업으로 추진해 나가고 있는 것으로 알려졌다. 즉 대량의 IT(정보기술) 및 과학기술 전문가 양성을 위해 수재형 컴퓨터 전문가와 기술자 등 연간 300여명의 IT-과학부문 인재를 양성키로 하고 최고학부인 김일성 종합대학을 비롯한 전국의 대학체제를 대폭 개편하는 작업에 착수, 특히 김일성종합대학에 컴퓨터 과학대학을 신설하는 한편, 전문기술자 양성대학인 김책공대에 정보-기계분야 단과대학도 설립하였으며, 평양기계공업대학과 평성석탄공업대학을 평성공업대학으로 통합해 과학기술자 양성을 담당토록 하였다.

한편 금년 9월 30일에는 컴퓨터 프로그램 전문가들이 참가한 가운데 “전국 컴퓨터 프로그램 경연 및 전시회”를 개최하고 출품된 500여건의 프로그램을 전시하였는데, 동 행사는 1990년 12월이래 매년 개최되는 북한 최대의 IT분야 전시회로서 그동안 내각·기업소 등 각 기관의 전산화 성과자료와 문자·음성인식, 문서교정, 바둑 등 오락분야 프로그램 등을 전시해왔으며, 2001년부터 IT산업 육성정책에 따라 정보산업분야 학술대회가 신설되고 출품 프로그램수가 예년의 3~400여건에서 현재는 5~600여건으로 확대되어 왔다.

또한 10월 29~30일간 평양에서는 내각총리 박봉주, 당비서 한성룡, 과학원장 변영립 등 당·정 고위간부들과 과학기술자들이 참가한 가운데 전국 과학자·기술자 대회를 개최하고 제1차 과학기술발전 5개년 계획(1998~2002년) 기간 중에 달성한 과학연구성과를 평가하는 동시에, 제2차 과학기술발전 5개년 계획(2003~2007년)의 기본과업 방향으로서 ①경제회생을 위한 인민경제의 현대화·정보화 추진 ②정보·나노·생명공학 등 첨단기술

과 국방과학기술 발전 ③과학기술 인력양성 및 연구단지조성 ④식량난 해소를 위한 품종개량연구 강화 등을 제시하면서²⁴⁾ 정보기술을 중점적으로 육성하기 위하여 선진기술도입과 해외자본유치를 적극 추진해 나갈 것으로 전망된다.

한편 금년 3월 15일 조선신보에 의하면 중국과 합영한 북한의 “아침-판다 컴퓨터 합영회사”는 펜티엄급 “아침-판다 컴퓨터”를 본격 조립, 연간 13만 5천대를 생산하고 있으며 제품가격은 400~796유로(한화 54~107만원)인 것으로 알려져 있다. 북한은 재정사정 악화, “바세나르협약”, 낙후된 기술수준 등으로 인해 실용화 할 수 있는 컴퓨터의 자체생산이 어려워 대부분 중국, 동남아 등지로부터 수입하여 사용해 왔는데, 이번 컴퓨터의 본격 생산은 북한이 중국·대만에서 수입한 컴퓨터 부품에 의존한 조립생산 방식으로 ‘바세나르협약’의 관련 조항 등 북한에 대한 첨단 컴퓨터 금수 조항들이 향후 사실상 사문화될 가능성이 있어 보여 주목된다고 할 수가 있겠다.

2) 과학기술 도입

북한은 금년도 신년공동사설을 통해 첨단과학기술의 적극도입을 중점과업으로 제시하고 올해부터 시작되는 새로운 과학기술발전 5개년 계획 기간 중에는 정보기술, 나노기술, 생물공학을 비롯하여 기계, 금속, 열기술공학을 발전시키기 위해 외국선진기술의 적극적인 도입에 주력하였다.

이를 위해 북한은 중국, 러시아, 태국 등과 과학기술대표단 교환 및 과학기술 협조 의정서 조인 등 과학기술부문의 대외협력에 주력해 왔는데, 금년 1월에는 북한 체신상 이금범을 단장으로 한 체신대표단이 태국을 방문, 쌍방간의 연례적인 통신사업의 협의를 물론 최근 북한의 관심사항인 이동통신 추진 문제 등을 협의한 것으로 보인다. 또한 4월에는 조선과학기술총연맹 부위원장 장낙천을 단장으로 한 과학기술대표단이 중국을 방문하여 당면한 경제건설에 필요한 농수산 및 산업기술분야의 과학기술협력과 교류문제를 보다 폭넓게 협의하고 중국의 산업시설 견학 등을 통해 북한의 경제관리개

24) 북한은 2003~2007년간 곡물 800만톤 달성목표를 설정한 바 있으며 2002년 생산량은 413만톤으로 평가되었다.

선조치와 관련된 과학기술 발전문제를 지속 추진해 나가는데 노력하였다.

한편 4월에는 조선컴퓨터센터 부소장 김철호를 단장으로한 컴퓨터 대표단이 러시아 블라디보스톡과 하바로프스크의 대학들을 시찰하고 번역프로그램 공동개발 등에 관한 협정을 체결함으로써 쌍방은 매년 컴퓨터 전문가들을 교환, 블라디보스톡과 평양에서 컴퓨터 번역 프로그램 개발에 참여하게 되었다. 또한 9월에는 평양에서 쌍방 과학기술부문 관계자들이 무역경제 및 과학기술 협조위원회 과학기술분과위 제4차 회의 의정서²⁵⁾를 조인하였는데 양자간 과학기술교류 협력을 위한 공동연구와 기술협력문제 등 협조문제를 합의하였다.

이상의 동향을 종합해 볼 때 최근 북한 과학기술 대외협력의 특징은 러시아, 중국과의 관계를 지속하면서도 첨단기술분야는 태국 등 서방과의 협력을 확대하고 국제기구 활동을 통해 선진기술추세를 파악하고 있다는 점 등이다. 따라서 향후에도 북한은 첨단기술을 보유한 선진국들과의 인력·정보교류 및 공동연구 등을 통해 낙후되어 있는 북한의 산업기반 및 과학기술 수준을 향상시키고 국제기구 활동에도 계속적으로 참여함으로써 국제기구들의 저개발국에 대한 기술협력·지원프로그램의 획득에 주력해 나갈 것으로 전망된다.

7. 대외경제부문

1) 경제교류 및 협력

북한은 외국과의 무역확대와 합영·합작을 위한 투자유치 등 경제교류 및 협력을 증진시키기 위해 금년 초부터 각종 해외연수와 경제사절단의 외국과 견활동을 적극 추진하였다.

지난 1월 북한 수력발전전문가 4명이 에너지 연구단체의 초청으로 인도네시아에 파견되어 일주일간 수력운영 및 보수관리 연수를 실시한 것을 비

25) 무역·경제 및 과학기술협조위원회 과학기술협조분과위원회는 북한과 러시아가 1992년 7월 “조·러 경제공동위원회”에서 양국간 경제·무역·과학기술분야에서 상호협력하기로 합의한 후 이를 추진하기 위해 운영하고 있는 8개 상설 소위원회중 하나이다.

롯하여, 2월부터 일개월간 무역경제연구원 연구원 2명이 국제개발협력청의 초청으로 스웨덴에 파견되어 경제개발분야 연수를 받았다. 5월에는 경제관료 15~17명이 약 2주간 스웨덴에서 시장경제분야의 연수를 받았으며, 8월에는 경제연수단 12명이 베트남에 파견되어 경제개방 및 운용방법에 관한 연수를 받는 등 11월까지 인도네시아, 스웨덴, 베트남 등 3개국에 약 50여명을 파견시켜 경제분야에 관한 연수를 받은 것으로 파악되었다.²⁶⁾ 그리고 이와는 별도로 북한은 러시아의 모스크바와 극동지역의 대학에 40여명의 유학생도 파견한 것으로 알려지고 있다.

한편 체신상 이금범을 비롯한 각종 분야의 30여개 경제대표단 110여명을 러시아, 중국, 미국, 이태리, 독일, 스위스, 오지리, 대만, 벨기에 등 14개국에 파견하여 각종 협정체결 및 무역확대, 투자유치협약, 산업기술분야 협력증진 등 경제협력을 강화하는 성과를 올린 것으로 보인다.

즉 체신상 이창범은 지난 1월 태국을 방문, 통신사업 및 이동통신 추진문제를 협의한 바 있으며, 2월에는 임업상 이상무가 러시아 극동지역을 방문, 목재가공공장건설 및 벌목공 추가파견 등을 협의하였다.²⁷⁾ 7월에는 금속공업상 전승훈을 단장으로 한 금속공업대표단이 러시아와 중국을 방문하여 금속기계공업부문의 협력을 모색하였다. 8월에는 석탄 총공사대표단이 대만을 방문하여 “포모사그룹”측과 김책항 부두에 대한 1억불 상당의 설비투자를 협의하였으며, 10월에는 경제교류촉진위원장 김홍림을 단장으로 한 10여명의 대표단이 이태리에서 개최된 북한 경제개발협력 포럼에 참석하였다.

2) 무역 및 투자유치

북한은 무역확대를 위한 수출품개발 및 증산과 품질관리향상, 국제상품전람회 개최, 투자상담회 개최 등을 활발하게 실시하였다. 금년 8월 11~14

26) 북한 연수생파견은 1998년부터 증가되고 있는 바 1997년 18명 → 1998년 111명, 1999년 130명 → 2000년 170명 → 2001년 500여명 → 2002년 400여명으로 파악되고 있다.

27) 북한은 현재 러시아의 하바로프스크 등 극동지역의 벌목장과 건설공사장, 농장 등에 근로자 13,000여명을 파견, 외화획득을 위한 노동에 종사하고 있는 것으로 파악되고 있다.(2003년 11월 해외근로자 파견현황 자료종합)

일간 평양에서 개최된 제6차 국제상품전람회에 북한, 중국, 독일, 태국, 말레이시아, 대만 등에서 활동하고 있는 100여개 회사가 전자, 경공업제품, 통신설비, 운전·공작기계, 가금설비, 문화용품 등을 출품하였다.²⁸⁾ 한편 북한은 1월 24~2월 2일간 캐나다 토론토에서 북한 특산품 전시회를 개최하고 인삼제품을 비롯한 각종 건강식품, 수예품, 자개제품, 조선화(한국화) 등을 전시·판매하였는데 현지 교민과 주민들로부터 호응을 얻는 등 금년 들어 모스크바, 독일 뉘른베르크 등에서 8회의 상품전시회를 개최함으로써 해외시장 개척을 적극 모색하였다.

북한의 상품 전람회의 특징은 무역확대 및 시장개척을 위한 노력의 일환으로 전시회 개최 및 해외전시회를 적극적으로 활용하고 있는 점과 외국업체들의 참여도가 높은 편으로 특히 서방국가 기업들이 다수 참가하고 있는 점 등이다. 따라서 동 전시회는 북한이 공장·기업소의 기술혁신·현대화, 인민생활 향상을 금년도 역점 사업으로 추진하고 있는 과정에서 대서방 경제협력 확대를 통해 서방 선진국의 기계설비 등 산업제품 및 기술정보 등의 도입과 대외경제 협력의 계기로 활용하기 위한 것으로 평가된다.

금년도 북한상품전시회 개최 동향

기 간	장 소	전 시 품
1.24~2. 2	캐나다 토론토	건강식품, 수예품, 자개제품
1.27~2. 3	쌍트 페테르부르크 키로프문화궁전	사진·도서·민예품
2.12~2.24	모스크바 뉴 메네츠 전시장	도서
4.14~4.16	독일 뉘른베르크 제9회 국제중고기계·장비박람회	미확인
5.23~6. 1	브라질 꾸리찌바 전시장	수공예
7. 2~7. 5	블라디보스톡 디나모체육관	생활잡화·컴퓨터
7. 7~7.10	블라디보스톡 비즈니스센터	생활잡화·컴퓨터
7.21~7.29	하바로프스크 과학기술정보센터	생활잡화·컴퓨터

28) 평양 국제상품전람회는 지난 1998년부터 매년 열리고 있으며 지난해 5월에 열린 제5차 전람회는 15개 국가와 지역의 165개 업체가 참가한 것으로 알려졌다.

북한은 7월 15일부터 일주일간 평양에서 무역투자상담회를 개최하고 수자원 개조사업, 농업용 화학비료 생산분야 등 투자유치를 희망하였으며, 6월에는 페루 수산물회사와 페루 근해에서 북한 선박의 조업허가 취득 및 수산물 합작사업 등을 추진하였다. 또한 북한은 9월 국경무역을 촉진하기 위해 중국은행과 상호무역결제를 위한 업무제휴협정을 체결하였는데, 북한 나선시에 있는 “황금의 삼각주은행”²⁹⁾ 중국 길림시의 중국농업은행 길림지점과 국경무역 결제계좌 조인식을 가졌다. 이는 최근 중국 길림성 정부가 국경무역을 적극 권장하고 있고 이에 따라 국경무역이 활기를 띠고 있는 추세에 따른 것으로 보인다.

이와 같은 무역투자상담회, 수산물합작사업, 무역업무제휴협정 등 동향은 최근 북한의 경제개혁조치와 관련, 북한이 긴급하게 필요로 하는 외화획득을 위해 펼치는 사업의 일환인 것으로 평가된다.

북한은 금년에도 작년에 이어 무역증대를 위한 노력을 강화하면서 대외무역에서 실리를 확보할 것을 촉구하였다. 즉 북한의 경제전문 계간지 “경제연구” 2003년 2호는 김정일 국방위원장이 “외화를 번다고 하지만 노력값과 휘발유값, 원료·자재값 같은 것을 다 계산하면 외화벌이에서 밀지는 놀음을 하는 단위들도 있을 수 있다”고 지적한 사실을 언급하면서 자본주의와의 무역이 확대 발전하고 있는 조건에서 실리를 보장하는가 못하는가 하는 것은 자본주의와의 경제적 대결에서 이기는가 지는가 하는 심각한 문제라며 만약 귀중한 나라의 재부를 큰 이득 없이 마구 처리하여 남의 배나 불러준다면 그것은 나라와 인민에게 큰 죄악으로 될 것이라고 주장하였다. 또 대외무역에서 실리를 보장하기 위해서는 먼저 수출입상품을 제대로 선정해야 하며 해외시장이 요구하는 수출품을 개발하는 동시에, 현대화와 주민생활에 꼭 필요한 설비와 원자재를 수입해야 한다고 강조하는 등 대외무역에서 실리보장을 위한 구체적인 방안을 제시하였다.

북한의 대외무역규모는 1999년부터 다소 증가추세에 있으며 금년에는

29) “황금의 삼각주 은행”을 경제무역지대인 나진·선봉지역의 경제개발을 지원하기 위해 1995년 나선시에 설립된 유일한 상업은행으로서 동 지역 내에 예금거래소 11개, 환전소 6개소를 두고 환전업무와 신용장 발행 등의 무역업무와 일반 금융업무를 취급하고 있다.(연합 2003년 10월 3일)

2002년도 수준인 22억 6,000만불과 비슷한 규모가 될 것으로 추정된다. 그 근거로서는 북한의 무역대상국 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 중국과의 무역은 금년 9월말까지 수출입합계 6억 3,000만불로서 전년동기(5억 3,000만불)대비 19.8% 증가하였으나 제2위 무역상대국인 일본과의 무역은 2억불로서 전년동기(2억 7,000만불)대비 28.3% 감소하여 지난 10년간 교역액 중 최저치를 기록하였다.

1~9월중 북한 무역실적

(단위 : 억불)

구 분	2003년도			2002년도			증가율(%)		
	총액	수출	수입	총액	수출	수입	총액	수출	수입
중 국	6.3	1.9	4.4	5.3	1.8	3.5	19.8	6.6	26.6
일 본	2.0	1.3	0.7	2.7	1.8	0.9	-28.3	-29.2	-26.6
합 계	8.3	3.2	5.0	8.0	3.6	4.4	3.4	-11.3	15.4

* 자료 : 통일부 주간동향 2003년 11월 13일

또한 태국과의 무역도 금년 상반기 실적이 1억 1,220만불로서 전년동기(1억 1,960만불) 대비 6.2% 감소하는 등 북핵문제, '사스', 대일납치자문제 등으로 인해 대외환경이 악화된 상황에서 다소 영양을 받은 것으로 보였으나 북한의 활발한 무역강화정책 추진으로 어느 정도 평년 수준을 유지한 것으로 보인다.

한편 남북한간의 교역은 금년 1~10월간 5억 8,715만불로 작년 동기간의 4억 4,101만불에 비해 1억 4,614만불이 더 많아 33.1% 증가하였는데, 이는 남북관계개선에 대한 기대감으로 상업적 거래·위탁가공무역 등 거래성 교역이 꾸준한 증가세를 보이고 있고, 비거래성 교역중 인도적 물자지원과 식량차관 제공이 활발하게 이루어지고 있는데 기인한 것이며 이러한 남북교역의 지속적인 증가추세는 금년 말까지 이어질 것으로 예상되므로 1989년 남북교역 개시 이래 가장 많은 약 7억불 수준이 될 것으로 전망된다.

IV. 결 론

북한은 금년 일년중 지난해 취한 ‘7.1 경제관리 개선조치’의 정착에 노력하면서 주민생활안정에 총력을 기울인 결과 실리를 위주로 한 공장·기업소의 생산성 향상 노력이 나타나고 극히 제한적이거나 자본주의 마인드가 다소 확산되었다고 볼 수 있다.

경제정책면에서는 올해부터 에너지수급 3개년 계획(2003~2005년), 800만톤 식량증산 5개년 계획(2003~2007년), 2차 과학기술발전 5개년 계획(2003~2007년) 등 에너지와 식량, 과학기술분야에 대한 중장기 계획을 수립, 이를 토대로 계획을 추진하기 시작한 점이 주목된다. 특히 북한은 금년에도 만성적인 식량 및 에너지난 해소를 위해 농업생산 기반강화와 탄광개발·발전소 건설 및 노후시설 개·보수 등에 주력하는 한편 국제사회로부터 각종 경제원조 획득은 물론 투자유치를 위해 총력을 경주함으로써 예년 수준의 경제적 실적을 이룩하였다. 그러나 원자재 부족, 시설 노후화, 기반시설 낙후, 경직된 체제 및 핵문제 등으로 인해 전반적인 경제난은 지속되고 있는 것으로 평가된다.

따라서 북한은 현 사회주의 경제체제를 유지하는 범위 내 생존차원에서 만성적인 경제난을 해소하기 위한 방안으로 불가피하게 점진적이고 제한적인 경제개혁·개방을 추진해 나갈 것이며 형태는 개인적인 실리를 목표로 하는 자본주의 경제와는 다르게 집단의 이익(실리)을 원칙으로 생산활동을 추구하는 이른바 북한식 「실리 사회주의」를 추구해 나갈 것으로 보인다.

최근 발간자료 안내

■ 연구총서

2001-01	미국의 NMD 구축과 한반도의 안전보장	전성훈	저	10,000원
2001-02	부시 행정부의 대북정책과 한국의 대북정책 추진방향	황병덕	저	6,000원
2001-03	중·러간 전략적 협력강화와 한반도	신상진	저	4,000원
2001-04	남북 통합과정에서 기업인과 이산가족 교류의 역할	최의철	저	7,500원
2001-05	일본의 북한위협 인식과 군사력 강화	김영춘	저	3,500원
2001-06	남북한 지방자치단체간 교류·협력 활성화 방안	김학성·최진욱	공저	6,500원
2001-07	북한의 산업입지와 남북협력 : 첨단기술산업 포함	김영윤	저	6,500원
2001-08	일본의 국가 전략과 한반도	배정호	저	4,500원
2001-09	북한의 변화 능력과 방향 및 속도와 동태	박형중	저	8,500원
2001-10	통일한국의 안보정책 방향	박영규	저	5,000원
2001-11	「김정일 선집」 분석	이교덕	저	7,500원
2001-12	김정일 정권의 분야별 정책변화 추이분석	전현준	저	8,000원
2001-13	주체사상의 형성과 변화에 대한 새로운 분석	서재진	저	7,000원
2001-14	북한문학의 김정일 "형상화" 연구	임순희	저	5,500원
2001-15	북한문화의 수용실태조사	이우영	저	6,000원
2001-16	남북한 재난관리 협력방안	이금순	저	5,500원
2001-17	북·미 미사일 협상과 한국의 대책	박종철	저	4,000원
2001-18	남북한 에너지분야 교류·협력 발전방향	김규륜	저	3,000원
2001-19	북한의 대량살상무기 실태와 미국의 대응: 전략과 시뮬레이션	이헌경	저	6,000원

2001-20	중국의 동아시아 전략과 대북한 정책 지속과 변화	최춘흙	저	4,000원
2001-21	러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책	여인곤	저	6,500원
2001-22	미국의 대북정책과 북한의 반응	김국신	저	4,500원
2001-23	남북경협 발전을 위한 동북아 활용방안	최수영	저	4,500원
2001-24	남북한 평화공존과 대북정책	박영호	저	5,000원
2001-25	북한외교의 특징과 변화 가능성	허문영	저	6,500원
2001-26	국제금융기구와 사회주의 개혁·개방	김성철	저	5,500원
2001-27	체제전환기 러시아의 사회상 연구	조한범	저	4,500원
2001-28	“남북환경공동체” 형성 방안	손기웅	저	4,000원
2001-29	북한의 개혁·개방정책 추진 전망	임강택	저	8,000원
2001-30	남북한 이념통합의 방향과 과제	조 민	저	5,000원
2001-31	중국경제의 개혁·개방과 경제구조 북한경제 변화에 대한 합의	오승렬	저	5,000원
2001-32	김정일연구	김성철외	공저	10,000원
2002-01	통일한국의 비핵정책 통일과정에서 통일이후를 바라보며	전성훈	저	8,000원
2002-02	남북 환경·에너지협력 활성화 전략 연구	손기웅	저	8,500원
2002-03	미국의 MD체제 추진 실태와 국제사회의 반응	이현경외	공저	9,000원
2002-04	북한의 맑스-레닌주의와 주체사상의 비교연구	서재진	저	8,500원
2002-05	북한사회의 상징체계 연구	이우영	저	5,500원
2002-06	북한인권과 유엔인권레짐	최의철	저	6,000원
2002-07	김정일 정권의 외교 전략	박영규	저	4,000원
2002-08	북한의 대남 정책 특징	전현준	저	4,000원

2002-09	김정일 현지도의 특성	이교덕	저	4,000원
2002-10	김정일총서	박형중외	공저	10,000원
2002-11	“불량국가” 대응 전략	박형중	저	4,500원
2002-12	파키스탄-인도-북의 核政策	정영태	저	4,500원
2002-13	북한 종교정책의 변화와 종교실태	김병로	저	6,000원
2002-14	9.11테러사태 이후 미국의 대북정책과 북미관계 전망	최진욱	저	4,000원
2002-15	북한의 국가위협도 측정모델 개발연구	김규륜	저	3,000원
2002-16	남북한 관계의 제도적 발전 : 이론과 실제	김학성	저	5,500원
2002-17	북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응	홍관희	저	5,000원
2002-18	북한 협동농장 개편방향에 관한 연구	김영운	저	7,000원
2002-19	북한경제의 변화 “이론과 정책”	오승렬	저	4,500원
2002-20	북한 농업의 개발전략과 남북한 농업협력	최수영	저	4,500원
2002-21	남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안	박종철	저	4,000원
2002-22	북한핵문제와 남북관계의 진로	김학성외	공저	8,500원
2002-23	남북한 및 미국의 3자 관계와 평화공존	박영호	저	5,000원
2002-24	북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향	허문영	저	4,500원
2002-25	화해협력정책과 남북한 미래상 연구	조 민	저	4,500원
2002-26	남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구	조한범	저	3,500원
2002-27	새로운 남북협력모델의 모색	임강택	저	5,000원
2002-29	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안(이론적 모델)	박영호	저	4,500원
2002-30	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안(점진적 시나리오)	조한범외	공저	6,000원

2002-32 미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략	이현경	저	6,000원
2002-33 일본의 대한반도 정책 변화와 추이	김영춘	저	4,500원
2002-34 21세기 한국의 발전구상과 대북전략	배정호	저	5,000원
2002-35 韓半島 平和體制 構築과 中國	최춘흠	저	3,500원
2002-36 통일독일의 적극적 외교정책과 한반도	여인곤	저	7,000원
2002-37 미국의 동아시아 전략과 한반도	김국신	저	4,000원

■ 북한인권백서

북한인권백서 2001	최의철·서재진·이금순외	공저	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2001</i>	최의철·서재진·이금순외	공저	6,500원
북한인권백서 2002	서재진·최의철·김병로외	공저	8,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2002</i>	서재진·최의철·이우영외	공저	9,500원
북한인권백서 2003	서재진·최의철·이우영외	공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진·최의철·이우영외	공저	10,000원

■ 연례정세보고서

2001 통일환경 및 남북한 관계: 2001~2002	5,000원
2002 통일환경 및 남북한 관계: 2002~2003	6,000원

■ 학술회의총서

2001-01 베를린선언과 남북관계	7,500원
2001-02 제2차 남북정상회담과 평화체제 구축	7,500원
2001-03 부시 행정부 출범이후 동북아정세와 한·중협력	5,500원
2001-05 경기도의 남북교류협력사업 추진방안	5,500원
2001-07 분단국 통합과 평화협정	6,000원
2002-01 한반도 평화정착의 현황과 전망	4,500원
2002-02 북한 체제의 현주소	7,000원
2002-03 남북관계 발전과 한반도 평화정착	6,500원
2002-04 북한의 변화와 남북관계	5,500원
2002-05 한반도 평화정착과 국제협력	6,500원
2003-01 신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02 한반도 평화변영과 국제협력	5,500원

■ 논문 총

통일정책연구, 제10권 1호 (2001)	10,000원
통일정책연구, 제10권 2호 (2001)	10,000원
통일정책연구, 제11권 1호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제11권 2호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 10, No. 1 (2001)	8,000원

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 10, No. 2 (2001)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 1 (2002)	8,500원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 2 (2002)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원

■ 영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02	10,000원

■ 협동연구총서

2001-01 남북연합의 개념과 추진과제	5,500원
2001-02 남북한 평화공존과 남북연합 추진방안	10,000원
2001-03 정상회담 이후 남북한 평화공존의 제도화 추진방안	9,000원
2001-04 남북연합 형성을 위한 주변4국 협력유도 전략	8,000원
2001-05 남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류·협력의 활성화방안	6,000원
2001-06 북한의 경제전환모형 사회주의국가의 경험이 주는 함의	9,500원
2001-07 남북한 경제교류·협력 제도화 방안	6,000원
2001-08 남북한 평화공존과 남북한연합추진을 위한 법제정비방안 연구	10,000원
2001-09 남북한 평화공존을 위한 청소년의 사회·문화적 동질성 증진방안	8,500원
2001-10 남북연합단계에서의 여성정책 추진방안	9,500원
2001-11 남북연합의 정부·행정체제 구축방안	6,500원
2001-12 남북 교육공동체 구성을 위한 교육통합 방안 연구	10,000원

2001-13	남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 직업교육훈련분야의 연계방안 연구			8,000원
2001-14	남북한 농업기술 교류·협력 세부실행계획			10,000원
2001-15	북한의 농업생산기반에 관한 연구			6,500원
2001-16	2001년 협동연구 요약집			7,500원
2002-01	남북한 '실질적통합'의 개념과 추진과제			7,500원
2002-02	남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안			10,000원
2002-03	남북경제공동체 형성을 위한 대북투자 방안	김영윤외	공저	9,000원
2002-04	남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안	박형중외	공저	6,000원
2002-05	남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안	배정호외	공저	6,000원
2002-06	남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안	박영호외	공저	6,000원
2002-07	남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할	허문영외	공저	5,500원
2002-08	남북한 통합을 위한 종교교류·협력의 제도화 방안	김병로외	공저	7,500원
2002-09	남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영방안 연구	강일규외	공저	8,500원
2002-10	남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제	양현모외	공저	7,000원
2002-11	남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구	윤종혁외	공저	6,000원
2002-12	남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구	조은석외	공저	10,000원
2002-13	남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화방안 연구	길은배외	공저	9,000원
2002-14	남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방안	김제인외	공저	10,000원
2002-15	실질적 통합대비 남북한 농업기술 교류협력 공동 추진 계획	신동완외	공저	10,000원
2002-16	실질적 통합 단계에서의 남북 문화예술 분야의 통합방안	김동규외	공저	8,000원

2002-17	2002년 협동연구 요약집		10,000원
2003-01	국내적 통일인프라 실태		10,000원
2003-02	통일정책 형성과정 및 실태	허문영외 공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱외 공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호외 공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길외 공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야	신동천외 공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응 실태 연구	이금순외 공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서	박영규외 공저	9,000원

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형 서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문 논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 『정세분석보고서』 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법 ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 압: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 『통일정책연구』와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화:901-2559, 901-2529 FAX:901-2547)

회원가입신청서				
성명		주민등록번호	-	
근무처				
	직위			
간행물 받을 주소	(우편번호 :)			
연락처	전화		FAX	
	전자메일			
	ID		PW	
전공 및 관심분야				
회원구분	일반회원 () 학생회원 () 기관회원 ()			
본인은 통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다. 200 년 월 일 신청인 (인)				

※ 본 신청서를 팩스나 우편으로 보내주시시오
(서울시 강북구 수유6동 535-353 통일연구원 통일학술정보센터 FAX:901-2547)
※ 신한은행 온라인 310-05-006298 (예금주: 통일연구원)
※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋으시에 대한 의견이 있으신 분
은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.