

통일정책연구

제14권 1호 2005

연구 논문

참여정부 대북정책의 효율적 결정체계 구축방안에 대한 논고

지방자치단체의 대북 교류협력: 현황과 과제

김정일 시대의 대외개방과 체제변동

국제사회의 북한인권 공론화와 북한의 대응 전략

미·중 패권경쟁과 미국의 전략적 선택

미·일 동맹 강화와 동북아 안보: 9·11 미 테러 이후를 중심으로

일본의 아시아외교, 영토 그리고 독도문제

개성 공업지구의 사회복지체제에 대한 연구: 기존 경제특구 복지조항과의 비교를 중심으로

중국기업의 대북한 투자에 관하여

교육통합과 민족통합을 위한 이론과 교육대책: 통합이론과 교육론의 적용

남북주민 통합을 위한 정신건강전략: 남한 내 북한이탈주민, 저소득주민, 일반주민의 비교를 통하여

최근 발간자료 안내

통일정책연구

제14권 1호 2005

본서에 수록된 논문의 내용은 집필자의 개인적 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

제14권 1호 2005년

통일정책연구

본지는 연2회 발간되는 학술논문집입니다.

발행인 겸 편집인 : 박영규
등 록 일 : 1997년 4월 23일
등록번호 : 제2-2361호
발 행 처 : 통일연구원
발 행 일 : 2005년 6월 30일

(142-076)서울 강북구 수유6동 535-353
TEL : 02)901-2613, 900-4300
FAX : 02)901-2543
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>
E-mail : kiwha@kinu.or.kr

© 통일연구원, 2005

편집위원장 : 임 순 희
편집위원 : 김 영 윤
 김 영 춘
 박 형 중
 여 인 곤
 최 의 철
 황 병 덕

외부편집위원 : 남 궁 영 (한국외국어대학교)
 박 순 성 (동국대학교)
 전 상 인 (한림대학교)
 제 성 호 (중앙대학교)
 최 대 석 (동국대학교)

편집간사 : 송 기 화

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바뀐 드립니다

연구 논문

참여정부 대북정책의 효율적 결정체제 구축방안에 대한 논고	라미경 · 길병옥 …… 1
지방자치단체의 대북 교류 · 협력: 현황과 과제	김 영 윤 …… 27
김정일 시대의 대외개방과 체제변동	정 현 수 …… 67
국제사회의 북한인권 공론화와 북한의 대응전략	김 수 암 … 101
미 · 중 패권경쟁과 미국의 전략적 선택	황 병 덕 … 125
미 · 일 동맹 강화와 동북아 안보 - 9·11 미 테러 이후를 중심으로 -	연 현 식 … 159
일본의 아시아외교, 영토 그리고 독도문제	조 진 구 … 185
개성공업지구의 사회복지체제에 대한 연구 - 기존 경제특구 복지조향과의 비교를 중심으로 -	이 철 수 … 211
중국기업의 대북한 투자에 관하여	임 금 속 … 245
교육통합과 민족통합을 위한 이론과 교육 대책 - 통합이론과 교육론의 적용 -	정 지 응 … 271
남북주민 통합을 위한 정신건강전략 - 남한 내 북한이탈주민, 저소득주민, 일반주민의 비교를 통하여 -	엄 태 완 … 297

Research Issues

**Study on Establishing an Effective Decision-Making System
of the Participatory Government's North Korea Policy**
..... *Ra Mikyoung · Kil Byungok*

**South-North Cooperation Basis on Local government level:
Current Status and Tasks** *Kim Youngyoon*

**A Study on the Openness and System Change in
Kim Jong-il Era** *Jung Hyunsoo*

**North Korea's Strategy toward the International
Human Rights Pressure** *Kim Sooam*

**The Sino-American Hegemonic Competitions and
the Strategic Choices of U.S.** *Hwang Byungduck*

**The Strengthening of U.S.-Japan Alliance and
Northeast Asian Security** *Yon Hyonsik*

**Japan's Asian Foreign Policy after World War II,
Territory, and the Dokdo Problem** *Cho Jingoo*

**A Studies of the Social Welfare System at Geaseong
Industrial District: Focusing in Comparison with the
Existing Welfare Clauses for Economic Special Zones** *Lee Chulsoo*

**About FDI of Chinese Corporations to
the North Korea** *Lin Jinshu*

**Theories and Educational Policies for the Educational
Integration and National Integration** *Jung Jiung*

**A Strategy of the Mental Health for the Integration
between South and North Korea's Residents** *Eom Taewan*

참여정부 대북정책의 효율적 결정체제 구축방안에 대한 논고

라 미 경* · 길 병 옥**

- | | |
|------------------------------|--------------------------|
| I. 서론 | IV. 대북 및 통일정책 결정체제의 개선방안 |
| II. 이론적 배경 | V. 결론 |
| III. 대북 및 통일정책 결정체제의 현황 및 과제 | |

Abstract

Study on Establishing an Effective Decision-Making System of the Participatory Government's North Korea Policy

A primary inquiry of this study is to question the government's policy efficiency and effectiveness in the midst of environmental complexity intensified and a variety of determining factors increased in terms of the dimension, type and level in international politics. It problematizes the participatory government's peace and prosperity policy and reviews the direction for improvement, policy alternatives and future prospects. Theoretically, a governance theory is utilized to extend the

public network externally and consolidate democratic procedures internally. It is to establish a participatory network, advancing concepts addressed by Habermas (like public spheres) and Lowi (like interest-group politics), in the North Korea and unification policy. This paper contends that the government needs to institutionalize "a participatory policy network" for peace and prosperity in Northeast Asia (i.e., Northeast Asian Participatory Network for Peace and Prosperity).

Key Words: peace and prosperity in Northeast Asia, governance, participatory network, policy process, system and environment

* 홍익대학교 교양학부 겸임교수

** 충남대학교 평화안보대학원 전임강사

I. 서론

최근 대북정책상 화두가 되고 있는 참여정부의 평화번영정책에 대한 문제제기와 더불어 개선방향, 정책방안 및 앞으로의 전망을 고찰하는 것이 본 연구의 주된 관심사이다. 평화번영정책은 그 방향적인 측면에서 대북 및 통일정책 관련 정책적 원칙, 속도 및 범위 등에 대하여 정파, 이념, 지역 및 계층을 아우르는 다양한 견해와 의견을 수렴하고 국민화합을 도모하며 민족통합을 달성하는 것을 기조로 하고 있다. 따라서 참여정부가 추진하고 있는 대북 및 통일정책은 남북한 및 동북아 공동번영을 추구하여 한반도 평화를 증진하고 궁극적으로 남북한 통일을 실현하고자 하는 정책구상이라 할 수 있다.¹

동북아 공동번영과 남북한의 평화적 통일에 대한 당위성은 지난 반세기 동안 한국정부가 강조해 온 동북아 대주변국 정책 및 대북정책에도 잘 반영되어 있다. 특히 실질적인 남북한의 화해협력과 공존공영의 통일정책을 실행해온 시기는 탈냉전이 들어서는 때와 같이한다. 지난 정부의 햇볕정책과 같은 맥락에서 현재 추진하고 있는 평화번영정책의 목표는 한반도 평화증진 및 공동번영의 추구에 있다. 그 동안 대북 포용정책의 일환으로 북한에 햇빛을 비추어 주었기 때문에 이제는 공동번영의 장으로 북한을 초대하여 통일의 터전 위에 거름도 주고 물도 주어 튼실한 씨앗을 심고 가을에 풍성한 열매를 맺을 수 있도록 하는 남북한 평화통일의 “거버넌스(통치·경영·관리, governance)정책”을 의미한다.² 향후 이러한 목표를 달성하고 궁극적 평화통일을 실현하기 위한 정책적 방향은 화해협력에서 진일보한 한국주도의 동북아 평화번영 및 대북 “거버넌스 정책”으로 지속, 추진되어야 할

¹ 참여정부가 추진하고 있는 국가안보 전략기조는 평화번영정책 추진, 균형적 실용외교 추구, 협력적 자주국방 추진, 포괄안보 지향이다. 또한 추진원칙은 대화를 통한 문제해결, 상호신뢰우선과 호혜주의, 남북당사자 원칙에 기초한 국제협력 및 국민과 함께하는 정책이 포함된다. 참여정부의 대북정책에 대한 논의는 국가안전보장회의, 『평화번영과 국가안보』(서울: 국가안전보장회의, 2004); 최성, “노무현 정부의 대북정책과 한미관계,” 2003년 통일정보센터 주최 국제학술회의 논문집 (2003); 길병욱, “弘益·相生 통한 한반도 평화통일 구상,” 『민주평통』, 제355호 (2003), p. 8 참조.

² 거버넌스는 “국정관리”로 해석되어지고 넓은 의미에서 사회생활이 조정되는 다양한 방식을 뜻한다. 거버넌스는 단지 공적인 통치행정의 의미만을 내포하는 것이 아니기 때문에 본 연구는 거버넌스의 개념을 광의의 면에서 통치와 공적/사적 경영 및 관리로 정의하였다. 한국행정학회, 『온라인 행정학 전자사전 편찬 및 집필신청안내』(서울: 한국행정학회 온라인 행정학전자사전특별위원회, 2001), pp. 40-41.

것이다.

하지만 문제점은 동북아 정책환경이 다변화, 다양화 및 다차원화되고 정책환경의 복잡성(complexity)이 심화됨에 따라 점차 그 효율과 실효성이 떨어진다는 데 있다. 현재 참여정부의 정책추진상 과제는 북한핵문제의 평화적 해결을 위한 구체적인 합의안 마련, 한·미동맹체제 강화 및 정책조율, 남북 군사적 신뢰구축 및 긴장 완화를 통한 평화체제 구축, 남북 화해협력의 활성화 및 동북아 평화번영 공동체 건설, 동북아 평화협력 증진을 위한 국제환경 조성 및 북·미, 북·일관계 정상화 지원, 대북정책의 투명성 및 개방성 원칙 준수와 초당적 지지 확보, 정부 부처간 정책조정 및 집행의 효율성 제고, 대북정책에 대한 국민적 공감대 형성 등 상당히 많은 부분에 걸쳐 산적해 있다.³

또한 최근에 전개되고 있는 대북 및 통일정책 추진동향과 관련하여 국내외적으로 제기된 문제점은 크게 다음의 몇 가지로 축약된다. 첫째, 세 차례에 걸친 6자회담이후 북한핵문제 해결방안에 대한 국내적 및 국제적 강온양면의 정책대립양상이 부각되었다는 점이다. 국내외적으로 다자대화협의체를 구성하여 대북강경조치를 통한 압박증대와 대북유화조치를 통한 북한의 핵포기 유도라는 정책상 대립이 있고, 한국이 북한핵문제의 당사자인가 아니면 중재자인가에 대한 논란이 일고 있다. 이러한 관점에서 북한핵문제를 포함한 한반도 주요 국제사안에 정부가 끌려다니는 것이 아니냐는 비평을 받고 있다. 왜냐하면 현재의 북한핵문제를 해결하기 위한 다자대화 분위기 또한 한국주도로 형성되었다고 보기에는 어렵기 때문이다. 또한 남북한 민족공조가 우선인가 아니면 한·미공조를 포함한 국제협력이 우선인가에 대한 논란 속에서 미국의 패권적 자국우선주의에 따른 한·미동맹의 불협화음 해소와 정책적 이견의 조율에 대한 갈등이 지속되고 있다.

둘째, 대북 및 통일정책에 대한 보수진영과 진보진영간 및 각 진영내의 시각차에 따른 갈등과 진보진영내의 대북정책 방향에 대한 불협화음 및 정책방향에 대한 양극 또는 다극화 현상이 문제점으로 지적되고 있다. 대북 및 통일정책관련 분단상태, 통일과정 및 북한변화 등에 대한 세대간, 여·야간, 정부·국회간, 지역간 시각차 및 대립이 그것이다. 그 동안 대북정책의 비공개 및 밀실협상에 대한 불신이 증가되어 “북한불변론” 및 “퍼주기식”이라는 비난이 계속되어온 것 또한 사실이다.

³ 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2004); 고유환, “신정부 대북정책 과제와 전망,” 국제문제조사연구소 및 한국국제정치학회 공동주최 학술대회 논문집 (2003); 민주평화통일자문회의, “Focus: 참여정부의 평화번영정책,” 『통일논의 리뷰』, 통권 제5호 (2003), pp. 11-29.

더불어 대북정책상 “상호주의 원칙”의 적용여부와 “속도조절”이 필요하다는 논란도 지속되고 있다. 결국, 국민적 합의와 정책결정의 신뢰성을 확립하는 방안이 미흡한 것이 문제시되어 왔다. 따라서 대북 및 통일정책관련 정책추진의 속도, 범위 및 원칙 등에 대한 국민의 다양한 견해와 의견을 청취, 수렴하고 바람직한 방향을 제시하는 것이 급선무이다. 또한 이러한 사안들을 해결하고 국내외 대북정책 및 통일관련 범국민적 합의를 도출할 수 있는 동북아 평화번영 “정책참여 네트워크”(policy participatory network)의 장을 확대, 제도화해야 한다.

셋째, 그 동안 문제시되거나 등한시되어 왔던 군사부문의 긴장완화 및 신뢰회복을 포함하여 남북대화/회담 제도화, 남북교류협력 활성화, 이산가족문제, 남북자문제, 국군포로 송환문제, 탈북자문제, 인권문제 등 정책적 현안들에 대한 단·중·장기 로드 맵의 부재이다. 남북간의 이러한 현안들에 대하여 의제선정에서부터 정책대안마련 및 정책집행에 이르기까지 정책과정상 국민 및 각계각층의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 이러한 현안들과 결부되어 정부부처간 관련정책 조정이 미흡한 것도 문제점을 야기하고 있다. 결과적으로 대내적으로는 정부의 명확한 입장표명과 국민설득력 제고방안(예를 들면, 한반도 정세 종합평가, 정부정책의 구체적 추진전략 및 추진원칙 표명 등)이 미흡하게 비춰지고 있다.

넷째, 북한의 핵무기 보유는 남북한 평화통일의 가장 큰 걸림돌이 된다는 점에 대한 국민인식의 부족이다. 어떻게 보면 두 번에 걸친 북한핵문제의 장기화로 인해 국민저변에 일종의 안보 불감증까지 확산된 상황에 있다. 특히 많은 수의 국민들이 북한핵문제는 북·미간의 해결사안으로 인식하고 있는 것은 더 큰 문제가 아닐 수 없다. 한반도에서의 무력충돌의 가능성은 북한뿐만 아니라 선제공격과 대북 군사제재를 천명한 바 있는 미국에게서도 시작될 수 있는 것이다.⁴ 북한핵문제에 대한 미온적인 태도와 북·미간의 협상타결을 기다리는 것은 북한핵문제의 당사자로서 바람직한 태도는 아니다.

위와 같은 대북 및 통일정책 관련 현안과제에 대한 국내외적 논의는 주로 정책의 추진방향, 원칙, 속도, 방법 및 범위 등에 산정되어 있다. 평화안보논리가 우선

⁴ 미국의 대북정책은 사실상 필요할 경우 선제공격이나 무력사용을 배제하지 않겠다는 것이다. 그 동안 미국은 북한의 “완전하고 비가역적이며 검증가능한 핵폐기(CVID) 원칙”으로의 이행을 촉구하기 위해 본격적인 경제제재나 군사적인 압력행사를 표명하는 등 대북압박정책의 수준을 강화하여 왔다. 길병옥·김학성, “동북아 국제질서의 구조적 특성과 한반도 문제 해결방향,” 『한국과 국제정치』, 통권 46호 (2004), pp. 1-28.

인가, 아니면 통일논리가 우선인가, 두 가지 논리를 병합하는 방법에는 무엇이 있는가, 신뢰구축과 긴장완화는 왜 이루어지고 있지 않은가, 북한의 의도가 무엇인가, 과연 북한은 스스로 변화하고 있는가, 아니면 변화되고 있는가, 북한의 변화를 이끌 수 있는가, 남북관계 및 교류협력의 전개상황에 대해 너무 빠른 것이 아닌가, 북한과의 호혜주의는 상대적으로 해석해야 하는가, 아니면 절대적인 것으로 보아야 하는가, 한·미간의 불협화음을 포함한 동북아 주변국과의 이해관계가 너무 첨예하고 대립되고 있는 것은 아닌가 등의 질의가 제기되고 있다.

또한 정부의 대북 및 통일정책이 어떤 과정과 형식을 거쳐 결정되는지, 누가 또는 어떤 부서가 영향력을 행사하는지, 정책 이슈에 따른 부서간 갈등은 어떻게 표출되며 어떻게 조정되는지, 국민여론은 어떤 방식으로 반영되고 있는지, 행정부의 정책결정에 입법부가 미치는 영향은 어떤 방식으로 관철되는지 등 대북정책 결정 메커니즘에 대한 논의는 거의 이루어지고 있지 않은 실정이다.⁵ 이러한 문제들은 학문적인 차원과 정책결정 연구에서도 중요하지만, 대북정책의 내용전반을 결정하는 요인들이라는 점에서 실질적인 차원에서도 시급히 규명되어야 할 문제들이다.

하지만 위와 같은 대내외적 정책적 또는 이념적 문제제기에도 불구하고 한 가지 공감대가 형성되고 있는 것은 동북아 평화정착을 위한 바람직한 방향이 냉전적 대립과 갈등이 아닌 동북아 평화와 공동번영이라는 점이다. 따라서 본 연구의 주된 논점은 평화와 번영을 실현하는 데 필수적인 대북 및 통일정책 결정체제의 개선방안과 동북아 참여네트워크의 형성방안을 제시하는 데 있다. 본 논문은 먼저 앞서 문제제기한 정책결정체제와 정책환경에 대한 이론적 및 분석적 틀을 살펴보고, 현재 정부의 대북 및 통일정책 결정체제의 현황과 문제점을 파악해 보고자 한다. 그런 다음, 보다 효과적인 대북 및 통일정책 결정체제 및 개선방안에 대해 논의해 보고자 한다. 결론에서 본 연구는 참여정부의 쌍방향식 정책체제 활성화 방안의 일환으로 “동북아 평화번영 참여네트워크”(Northeast Asian Participatory Network for Peace and Prosperity)의 구축을 제안한다.

⁵ 이 부분에 대한 구체적인 내용은 전봉근, 『통일안보정책결정연구: 북핵문제 대응을 중심으로』 (서울: 세종연구소, 1998); 구영록·임용순, 『한국의 통일정책』 (서울: 나남, 1993); Byung-ok Kil, *Security Policy Dynamics: Effects of Contextual Determinants to South Korea* (London: Ashgate, 2001) 참조.

II. 이론적 배경

동북아 국제정치상황에서 정책적 참여의 장을 확대하고 활성화시켜야 된다는 주장은 동북아 다자회담, 다자안보협의체, 다자간 외교·안보·통일·국방관련 포럼 등의 제안과 더불어 대두되었다.⁶ 최근의 경향은 동북아 정책환경이 다변화, 다차원화 및 다양화되면서 단순한 정부간의 다자협의체를 구성하는 차원을 뛰어넘어 국내외 정책주체들간의 역할, 기능 및 성격을 재정립하고 정책환경의 새로운 틀을 구축하려는 경향이 두드러지고 있다. 특히 다양한 정책주체 및 객체가 역할 분담을 통해 임무수행을 하는 과정에서 정책목표가 달성되는 정책체제로서의 구조적 전환이 필요하다는 지적이 많다. 정부, 국내외 국제기구, 비정부기구(NGOs), 기타 사회문화단체 등을 아우르는 새로운 정책적 네트워크의 구성을 추구하는 이러한 경향은 정책과정, 정책체제 및 정책환경에 대한 논의가 일반적이다.

1. 정책과정 및 체제에 대한 논의

정책학 이론들 중 통치(governing) 또는 정부(government)의 역할에 대한 이론은 정책결정이론(decision-making theory), 정책과정이론(policy cycle theory), 신제도주의(new-institutionalism) 등이 대표적이다. 정책결정은 “가치의 권위적 배분”으로 체제(system)의 과정을 통한 정부정책을 결정하는 정책행위자의 행태로 인식되고, 정책과정상에는 다양한 행위자, 조직의 과정 및 정부부서 및 정책 행위자간 정치적 역학이 형성되며, 정책결정은 세 가지 변수 즉, 결정시기, 개인적 정책 결정자 및 정책환경에 의해 이루어진다는 논리가 전개되어 왔다.⁷

⁶ 다자안보협의체에 대한 논의는 박종철 외, 『평화번영정책의 이론적 기초와 과제』 (서울: 통일연구원, 2003); Kil, *Security Policy Dynamics*, pp. 23-38; Min-Young Lee, “Building Security Regimes in Northeast Asia,” *The Journal of East Asian Affairs*, vol. 9 (1995), pp. 61-85; James Baker, “America in Asian Emerging Architecture for a Pacific Community,” *Foreign Affairs*, vol. 71 (1992), pp. 1-18 참조.

⁷ 정책결정과정, 체제 및 변수들에 대해서는 Hans Daellenbach and Donald McNickle, *Management Science: Decision-Making Through Systems Thinking* (New York: Palgrave Macmillan, 2005); Sven Steinmo, Kethleen Thelen and Frank Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1992); David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley & Sons, 1965); Graham Allison T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston, MA: Little, Brown, 1961) 참조.

정책학의 다양한 이론을 바탕으로 한 사례연구는 점증주의모형, 합리모형, 혼합 탐사모형, 최적모형 등을 제시하여 보다 효과적인 정책결정체제를 도출하고자 하였다.⁸ 일반적으로 정책학자들은 정책목표로서의 가치와 그 가치의 실천을 초점으로 수단적인 선택의 중요성을 역설하고 있다. 다시 말하면, 정책이란 당위성 차원의 목표와 이를 현실적으로 실천하기 위한 수단적인 측면에서 정책의 선택으로 구성되며 목표와 실천의 수단간에 다양한 환류가 이루어지고, 목표와 수단의 상호관계를 당위성과 현실성의 차원에서 조정해 나간다는 것이다. 이 과정에서 목표를 설정하고 실천수단을 선택하는 정책결정자의 문제인식 혹은 상황인식의 중요성을 강조한다.

하지만 특정국가의 정치적 행태 또는 정책결정결과를 연구하는 데 있어 많은 변수들의 영향에 대한 설명력이 부족하다는 지적이 있어 왔다. 정책환경적인 측면에서 일어나는 다양성 및 복잡성으로 인하여 정책주체 및 객체들의 역할 등에 대한 설명적 한계와 더불어 환경변화에 따르는 정책과정 또는 체제전환의 어려움을 제기한다. 또한 정책내부적으로 정책의 비밀성, 부정확한 기록, 비이성적인 판단 등 유동적인 맥락속에서 일어나는 정책상황과 환경의 다변화에 대한 이해와 분석의 난해함이 문제시되어 왔다. 따라서 정책결정이나 집행과정에는 다양한 정부조직들 뿐만 아니라 준공공기관내지 민간기관들까지도 서로 관련을 맺고 있기 때문에 정부조직 및 구성원간의 조정을 중요시하게 되었다. 최근 정책과정상 정책의 주체와 객체들 사이에 상호의존적인 또는 상호보완적인 제 조직들간의 망구조(networks)를 형성하여 조정된 정책(coordinated policy)을 수립할 수 있는 방법을 모색해야 한다는 논의가 활성화되고 있다.

2. 정책체제 및 환경에 대한 논의

정책을 정치체제(political system)의 산물로 보는 견해가 체제이론을 연구하는 정책학자들의 일반적인 시각이다. 정책이 정치체제의 산출물이라면 정치체제의 속성에 따라 정책의 내용이 달라질 수 있다는 것이다. 즉, 체제는 그것을 구성하는 요소(element)가 있고, 요소와 요소들간의 상호관계(inter-relationship)가 내재되어 있으며, 체제와 외부를 구별 짓는 경계(boundary)가 있다. 체제 내에서 요소들간의 관계로 정책의 성질이 변화될 수도 있고, 체제 외부의 환경적인 영향을 받아

⁸ 사례연구에 대한 논의는 정정길, 『정책학 원론』 (서울: 대명출판사, 1997) 참조.

서 정책변화가 발생할 수도 있다. 이러한 환경변화에 대한 대응으로는 ①정책목표를 변화시키지 않은 가운데 수단의 변화를 도모하는 방법, ②정책목표를 변화시키고 수단을 변화시키지 않는 방법, ③목표와 수단을 모두 변화시키는 방법 등이 제시되어 왔다. 또한 변화양상에 대한 분류는 일반적으로 문제의식(problem recognition), 프로그램(program), 목표/목적(objective/goal), 그리고 대외관계상향방(orientation in external relations)의 변화로 분류되어 왔다.

하지만 정책결정과과정상의 복잡한 현실을 분석하기 위한 이론적 틀에 대한 논란은 정책적 수단, 목표, 방향 등의 개별적 전환으로 대응하는 방법에 있어서의 한계를 지적한다. 복잡한 현실 속에서 몇몇의 정책적 수단변화로는 당혹스럽고, 비예측적이며, 불안정한 그리고 비정상적인 상황변수(anomalies)에 적절히 대응하기 어렵다는 것이다. 이러한 정책상황의 가변성, 임의성, 불확실성 등 변화하는 체제의 구성요소에 대응하여 정책수립자와 결정자로 하여금 당면문제들에 대하여 체계적으로 사고하게 하고 더 발전된 사고를 한다는 면에서 장이론(field theory), 케오스 이론(chaos theory), 사이버네틱스(cybernetics) 등이 제시되었다.⁹ 반면 정책결정의 선형적 또는 수평적 사고에 의한 비평으로 전개된 위와 같은 이론적 틀은 정책결정과과정상의 연구에 그친다는 점에서 부족한 한계점이 있다.

정책체제 및 과정상에 있어서 환경변화에 대응하는 면을 포괄하여 정치체제의 제도적 절차, 운영메커니즘 및 정책환경을 전환하는 논의는 최근의 거버넌스(통치·경영, governance) 개념에서부터 비롯된다.¹⁰ 거버넌스 이론의 이론적 기반은 개인주의와 사적 이해에 기반을 둔 이론(신공공관리론, 합리적 선택이론, 시장이론), 제도주의적 이론(신제도론, 레짐이론, 조직이론, 네트워크 이론) 및 윤리론(공공책임론, 부패통제론) 등이다.¹¹ 거버넌스 모형은 국가, 시민사회 및 시장이 서로 독립적인 지위를 가지는 독립형, 기존 행위주체들이 불안정하게 정립하고 있는 연립병존형, 그리고 행위주체들이 환경변화에 대해 공동으로 능동적으로 대응하는 네트

⁹ 장이론과 케오스 이론의 전반에 대한 요약은 권장희, “정책수립과 체계론적 사고를 위한 장이론의 구성,” 이용필 외 공저, 『시스템 과학과 국가정책』 (서울: 신유, 1997), pp. 107-140; Jay Forrester, *The Beginning of System Dynamics* (Cambridge, MA: The MIT Press, 1990); James Gleick, *Chaos: Making a New Science* (New York: Viking, 1987); Daniel Amit, *Field Theory, the Renormalization Group, and Critical Phenomena* (New York: McGraw-Hill, 1978) 참조.

¹⁰ 거버넌스 개념과 이론전반은 김석준, 이선우, 문병기 및 곽진영, 『뉴 거버넌스 연구』 (서울: 대영문화사, 2000) 및 R. Rhodes, *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997) 참조.

¹¹ 이종원, “레짐이론의 발전과 과제,” 『정부학연구』, 제5권 2호 (1999), pp. 137-156.

워크형이 있다.¹² 거버넌스의 모형연구는 국가중심이론, 시장중심이론, 시민사회 중심이론 등 각각 독립적인 모형들로 연구되어 왔다.¹³ 이러한 세 가지 모형들에 대한 종합적인 분석과 정책의 방향 그리고 정책의 전체환경에 대한 연구의 기본 틀은 하버마스(Jurgen Habermas)가 주창한 “공공영역”(public sphere) 및 로위(Theodore Lowi)가 비판한 “이익집단 정치”(interest-group politics)에서도 잘 나타나 있다.¹⁴

본 연구는 국가중심의 거버넌스 이론을 바탕으로 정부의 역할 및 기능전환, 기업가 정부, 고객지향 정부, 전자정부, 규제조정, 민영화, 민간화, 제3섹터, 정권변화 등에 관련하여 정부차원에서 대대적으로 벌이는 개혁을 그 주된 내용과 대상으로 각 행위주체들이 “공존, 협력 및 경쟁하는 네트워크”를 구축하는 방안을 활용하고자 한다. 따라서 본 논문의 이론적 틀은 대북 및 통일정책상 참여네트워크의 구축에 있어서 앞서 언급한 “공공영역”(public sphere)과 “이익집단 정치”(interest-group politics)의 개념을 뛰어넘는, 사회의 보다 많은 부분이 정책결정에 참여하는 “공공 네트워크”(public network)를 외부적으로는 확대하고 내부적으로는 민주적 절차를 공고히 하는 거버넌스 이론에서 찾을 수 있다. 이러한 논점을 바탕으로 본 연구는 동북아 평화변영 “정책참여 네트워크”(policy participatory network)의 장을 확대, 제도화하여 참여정부의 쌍방향식 정책활동체계 활성화하는 방안으로 “동북아 평화변영 참여네트워크”(Northeast Asian Participatory Network for Peace and Prosperity)의 건설을 주장한다.

Ⅲ. 대북 및 통일정책 결정체제의 현황 및 과제

그 동안 정부가 시행해온 대북 및 통일정책관련 정책결정 및 조정체제는 국가안전보장회의, 통일관계장관회의, 안보관계장관회의, 통일관계고위전략회의, 통일안보정책조정회의 등이 있다. 국민의 정부는 출범초기 국가안전보장회의의 기능을 실질적으로 가동하였고, 과거 통일안보정책조정회의, 통일관계고위전략회의, 안보

¹² 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』, pp. 153-172.

¹³ 위의 책.

¹⁴ Jurgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere* (New York: The MIT Press, 1991) and Theodore Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the U.S.* (New York: W. W. Norton, 1979).

관계장관회의 등 국가안보회의체와 정책조정체제를 재정비하였다.¹⁵ 또한 참여정부는 출범초기 국가안전보장회의의 기능과 역할을 재조정하고 확대·개편하였다.

국가안전보장회의는 헌법에 의하여 국가안보관련 대외정책, 군사정책 및 국내정책에 관해 대통령을 자문하는 임무를 부여받았으나 그 역할이 미진한 부분이 많았다. 하지만 참여정부가 들어섬에 따라 국가안전보장전략의 기획 및 수립, 국가안전보장관련 중장기 정책의 수립 및 조정, 통일·외교·국방분야 현안정책 및 업무조정, 국가안보 관련정보의 종합 및 처리체계관리, 국가위기 예방관리 대책의 기획 및 조정, 안보회의 및 상임위원회 심의사항에 대한 이행상황의 점검, 기타 안보회의, 상임위원회, 실무조정회의 및 정세평가회의의 운영에 관한 사항 등으로 조정되었다.¹⁶ 국가안전보장회의는 대통령(의장), 국무총리, 통일부장관, 외교통상부장관, 국방부장관, 국정원장, 대통령비서실장, 안보회의 사무처장 및 기타 대통령이 지명하는 인사 등으로 구성된다.¹⁷ 시기는 대통령이 소집하는 경우와 을지훈련기간 중에 소집된다. 안보회의의 위임에 의해 상임위원회가 대외정책, 대북정책 및 국내정책에 관한 사항을 협의, 그 결과를 대통령에게 보고 후 정책으로 시행한다. 상임위원회는 매주 1회 개최를 원칙으로 정하고 있다. 상임위원회의 구성은 통일부장관(위원장), 국가안보보좌관(안보회의 사무처장 겸임), 외교통상부장관, 국방부장관, 국정원장, 국무조정실장이 포함되고, 상임위 운영의 효율성을 지원하기 위하여 실무조정회의와 정세평가회의를 두고 있다.

통일관계장관회의는 통일부장관을 의장으로 하고 재정경제부장관, 외교통상부장관, 법무부장관, 국방부장관, 행정자치부장관, 교육부장관, 문화관광부장관, 산업자원부장관, 기획예산처장관과 심의안건과 관계되는 해당 부·처의 장관 또는 처장을 위원으로 한다.¹⁸ 통일관계장관회의는 통일정책의 수립에 관한 주요사항, 남북대화 대책수립에 관한 주요사항, 통일정책의 추진과 관련하여 각 부처의 조정을 요하는 사항, 통일홍보대책의 수립 및 추진에 관한 사항, 국무회의의 심의를 요하는 통일에 관한 사항 등을 심의·조정하는 기능을 수행한다. 통일관계장관회의는 회의에 심의할 사항을 사전에 심의하기 위한 실무조정회의를 두고 있다. 실무조정

¹⁵ 문장렬, “국가안전보장회의의 발전방안,” 『안보정책 논총(II)』 (서울: 국가안전보장회의의 사무처, 2001), pp. 357-419.

¹⁶ <www.yonhapnews.co.kr> (검색일: 2004. 10. 2).

¹⁷ 문장렬, “국가안전보장회의의 발전방안,” p. 357.

¹⁸ 길병옥, “한반도 평화변영정책과 국가안보,” 충남대학교 평화안보대학원 및 민주평화통일자문회의 공동주최 학술세미나 논문집 (2004).

회의에는 의장인 통일부차관을 비롯하여 대부분 부처 실국장들이 참석하고 있다. 현재 통일관계장관회의는 안보회의의 상임위와 중복되는 면이 있어 형식적인 회의에 그치고 있다.

그 동안 국가안전보장회의는 사무처가 주도하여 국가차원의 안보정책을 조정해 가기보다는 주무부처가 제기한 현안에 따라 대응해 가는 경향이 있었고 회의의 정책조정기능이 일과성에 그치는 경우가 많았다. 더욱이 안보회의와 상임위를 충분히 지원할 수 있는 고도의 정보분석, 정세평가 및 업무조정을 수행하지 못하는 부분이 있었다. 하지만 참여정부가 들어섬에 따라 국가안전보장회의를 확대·개편하였고, 비효율적인 의사결정체제 개선, 외교·안보·통일·국방관련 정책조정 및 현안에 대한 일관성 유지, 외교·안보·군사·대북정책관련 정보의 공유체계 확립, 대형재난재해에서부터 군사문제에까지 걸친 국가위기 관리 시스템의 구축을 통한 국가안보 능력의 제고를 위한 방안을 수립하고자 대대적인 체제전환을 시행하여 왔다. 참여정부 이후 개편된 국가안전보장회의의 업무분장은 다음과 같이 개편되었다. 전략기획실은 한·미동맹, 한반도 평화체제 등 국가안보전략의 기획수립을 담당하고, 정책조정실은 통일, 외교 및 국방분야의 현안조정 및 정상외교관련 업무를 담당하며, 정보관리실은 안보관련 정보의 종합판단 및 공유체계를 관리하고, 위기관리센터는 국가의 각종위기 및 재난재해관리체제의 기획 및 조정업무를 담당한다.¹⁹

하지만 국가의 정책능력의 제고 면에서는 이와 같은 체제개편이 바람직하나 전문인력의 확보, 정책의 일관성 유지 및 지속성이라는 측면에서는 적절치 못한 면이 있다는 지적이다. 또한 대북 및 통일정책의 명확한 로드맵 부재, 국가대전략 관련 지침의 부재 그리고 통일논리, 안보논리, 평화논리, 번영 및 협력논리 등 다양한 정책의 우선순위에 대한 논란과 정책의 병목현상 등이 비평의 대상이 되고 있다. 더불어 정책조정기능의 미흡으로 인해 부처 이기주의, 정실주의, 비밀주의, 정보교류의 부재, 감시 및 견제기능의 부재 등도 문제시되고 있다. 이러한 문제의 원인에는 대북 및 통일정책 내용차원의 문제로 정책결정사안에 대한 명확한 판단기준의 부재, 일관성 부족, 경합되는 정책목표들간의 우선순위 불명확 등이 있고, 결정과 정상의 문제로 정책결정 구조상의 결함, 정보의 부족과 신속한 정보공유체제의 부재 그리고 통일정책 집행상의 문제로 전략적 사고의 부재, 능동적 자세의 부재, 즉흥적 대응 및 여론 추종적인 자세 등이 포함된다.²⁰

¹⁹ <www.yonhapnews.co.kr> (검색일: 2003. 6. 2).

대북 및 통일정책조정 및 결정협의체에 있어서 문제가 되고 있는 사안은 다음의 세 가지로 요약된다. 첫째, 현재 형식적인 회의에 그치고 있는 통일관계장관회의를 활성화해야 한다는 것이다. 통일관계장관회의는 경제, 사회, 문화, 체육 등의 분야에서 교류협력을 증진시키는 방안과 남북한 평화통일을 위한 국제협력 기반을 조성하는 구체적 방안을 마련해야 한다. 즉, 통일관련 국내외적으로 종합적인 정책기획 및 조정역할을 수행하여야 한다. 따라서 앞서 제기한 남북한 현안과 교류협력의 과정에서 나타나는 문제들을 해결하고, 평화통일을 달성하기 위한 국민적 합의 및 앞으로의 방향을 제시해야 할 것이다.

둘째, 안보와 관련하여 제기된 문제점은 국제적 정책조율부분에 있다. 참여정부의 출범이전에도 거론된 사항이지만 현재의 대북정책조정 및 감독그룹(TCOG)은 새로운 형태의 정책조정협의체로 발전해야 된다는 점이다. 한·미간 새로운 정책조정협의체는 한국의 외교, 통일, 국방 및 청와대 그리고 미국의 국무, 국방 및 백악관 등이 참여하는 적어도 차관급 이상의 정부관료들이 주축이 되어야 한다. 이러한 정책조정협의체에서 한국정부는 한·미간 동북아 평화번영을 구축하기 위한 역할분담에 있어서 원칙, 방향, 속도, 범위, 방법 등에 대한 구체적인 정책조율을 강구해야 한다.²⁰ 또한 한·미간 공동 로드맵을 작성하고 그 내용에는 선제공격을 포함한 일방적 군사행동을 배제한다는 원칙에 대한 합의, 북한의 대량살상무기관련 바람직한 방향, 최종상황 및 목표에 대한 합의, 현재의 한반도에너지개발기구의 개선방향 및 비용문제에 대한 합의 등이 포함되어야 할 것이다.

또한 국내적으로 북한핵문제에 대한 예방적 대응방안과 위기상황에 따른 북한 핵 위기관리방안을 마련하는 것이 시급하다. 구체적으로는 어느 단계까지가 대화를 통한 평화적인 북한핵문제 해결의 원칙에 부합되는지, 그 동안 대량살상무기는 북·미간, 재래식 군사위협은 남북간이라는 역할분담에서 벗어나 핵문제해결에 있어서 우리가 주도적으로 담당할 역할은 무엇인지, 어느 정도까지 위협이 되어야 국가적 위기상황으로 설정할 것인지, 어느 단계까지 대북제재조치에 가담할 것인지, 이에 따르는 한·미동맹관계상 정책적 공조는 가능한지에 대한 정책적 대안이 마련되어야 할 것이다. 정책적 공조방향은 한·미간 실질적이고 단계적으로 제도

²⁰ 이러한 문제들에 대한 논란은 김용호, “대북정책과 국제관계이론: 4자회담과 햇볕정책을 중심으로 한 비판적 고찰,” 『한국정치학회보』, 36집 3호 (2002), pp. 135-154 및 허문영, “대북정책 및 통일문제관련 국내여론 현황 및 통합방안,” 『안보정책논총(II)』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2001), pp. 319-354 참조.

²¹ 박종철, 『미국과 남북한: 갈등과 협력의 삼각관계』 (서울: 오름, 2002), pp. 81-114.

화된 접근방법으로 이해관계가 조율된 공동대응방안(orchestrated, institutional approach)을 모색하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

셋째, 국가위기관리 의사결정체계의 정비가 필요하다. 이는 최고의 국가위기관리 프로그램을 개발, 활용함으로써 위기관리의 목표 및 개념을 구체적으로 정립할 수 있기 때문이다. 여기서는 국가위기의 개념, 유형 및 위기의 수준 및 단계 등을 구체적으로 정립시켜야 한다. 그런 다음, 국가위기관리 기본지침에 의거하여, 세부 집행 계획과 지침이 마련되어야 한다. 이는 위기관리 조직편성, 초기 대응반, 위기 조치반, 후속 대응반 등에 해당하는 업무분장, 단계적 위기관리절차 및 위기 유형별 대응지침 등을 마련함으로써 포괄적 위기대응능력을 제고시킬 것이다. 국가위기관리 지침과 프로그램은 정부 각 부처간 위기관리분야의 상호연계를 보장할 것으로 기대된다. 또한 동 지침은 각종 지침이나 예규의 상위지침으로 활용될 수 있다.

다시 말하면, 종합적 위기관리 프로그램은 국가위기와 관련한 명확한 개념, 내용, 지침 등을 구체적으로 정립하여 국가위기관리의 기능을 전체적으로 통합·관리할 수 있는 위기관리 프로그램을 뜻한다.²² 위기관리 프로그램은 정책결정자들의 합리적 판단의 기본 자료로 활용될 수 있기 때문에 이의 부재는 위기시 합리적 정책결정의 포기를 의미한다. 무엇보다도, 위기관리 프로그램은 위기가 발생하기 이전의 정황을 경보할 수 있기 때문에 우리가 지향하는 위기사건예방을 가능하게 한다. 즉, 참여정부가 확대한 국가안전보장회의의 성공적 업무수행 그리고 나아가서 우리나라의 효율적 위기관리를 위하여 위기관리 프로그램의 개발은 시급하다.

결론적으로 대북 및 통일정책관련 국가안보분야는 국가안전보장회의에서, 통일 관련분야는 통일관련 관계장관회의에서, 국제안보분야는 새롭게 만들어진 정책조정협의체에서 역할을 분담하여 조정·결정하는 것이 바람직할 것이다. 앞으로의 과제는 다음의 다섯 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 대북 및 통일정책관련 정부 각 부처의 집행 및 계획체계가 혼재되어 있어 통합적인 법령정비는 물론 중앙정부차원의 법적·제도적 체계구축이 필수적이다. 둘째, 정부의 외교·안보·통일·국방 관련 각 분야별 기능의 유기적 통합체제 및 제도를 재정비하고 효율적인 정책집행을 위해서는 업무절차조정, 조직의 구성 및 기능, 업무수행 등에 대한 재정비가 필요하다. 셋째, 정책기획 및 조정협의체를 활성화하여 안보상황분석, 평가 및 중장기 안보전략 및 정책방안을 제시하여야 한다. 넷째, 국가위기관리관련 전문가의 확

²² 길병옥·허태희, “국가 위기관리체계 확립방안 및 프로그램 개발에 관한 연구,” 『국제정치논총』, 제43집 1호 (2003), pp. 339-359.

충, 국가위기관리 정부부처와의 원활한 정책조정 및 위기상황에 대비한 정책개발 등이 필요하다. 다섯째, 정책총괄기능, 정보교류체계, 정책개발기능, 정책홍보기능 등의 강화가 요구된다.²³

IV. 대북 및 통일정책 결정체제의 개선방안

앞서 언급한 바와 같이, 국내외 변수들의 작용으로 인해 대북 및 통일정책결정에는 무수히 많은 어려움이 있었다. 이들 변수들은 크게 북한, 동북아 주변국, 정부의 타부서, 국회, 국제기구 및 환경, NGOs 등으로 나눌 수 있고, 이러한 변수들간의 협력체계를 통해 대북정책에서의 효율성을 높일 수 있을 것으로 기대된다. 여기에는 구조적인 문제와 행위자적인 문제가 모두 포함된다. 국내외 환경적인 변수들의 작용을 극복하고 참여정부의 동북아 평화변영을 주도적으로 이끌기 위해서는 대북정책 결정체제 개선방향을 다음의 세 가지 측면에서 점검해 보고자 한다.

1. 정부의 의사결정체제 개선방향

1) 국내의 협력체제 구축

먼저 대북 및 통일관련 정책적 현안이 있을 때마다 협의체를 만들기보다는 기존 협의체간의 교통정리와 협의체간의 기능부터 복원하는 데 힘써야 할 것이다. 정부와 국회간의 협력체계를 위해서는 먼저 남북교류와 통일관련 협의체간의 입장조율이 필요하고 협의체의 기능을 복원해야 한다. 또한 대북정책의 효율적·안정적 추진과 더불어 정부부처간 및 기관간 정보교류체제를 정립하기 위한 제도개선이 필요하다.²⁴ 통일안보관련 부처 중 국정원, 외교통상부, 국방부는 각각 정보수집체제를 유지하고 있으나, 막상 대북정책을 수립하는 통일부의 경우 자체적인 정보수립 기능이 없어 때로는 업무수행에 상당히 애로를 겪고 있다. 따라서 대북정책관련기관인 국정원, 외교통상부, 국방부, 통일부 등은 긴밀한 정보교류체제를 구축해야 할 것이다. 그러기 위해 정보교류를 부처간 협조차원에 맡길 것이 아니라, 이것

²³ 위의 논문.

²⁴ 길병옥·최병학, “한반도 평화통일과 군비통제: 평화와 통일의 접근논리를 중심으로,” 『군사논단』, 제36호 (2003), pp. 88-109.

을 제도화하여 법으로 보장해야 한다. 이러한 내부적 제도개선을 바탕으로 정부는 또한 새로운 차원의 한·미간 또는 한·일간 정책공조방안을 마련하고, 앞서 언급한 바와 같이 적어도 차관급이상의 정책조정협의체를 구성하여 대북 및 통일정책을 추진해 나가야 한다. 한국정부는 남북관계와 한·미관계의 중요성을 고려할 때, 양자회담과 다자회담의 틀을 혼합할 수 있는 협의체를 찾되, 그러한 혼합된 틀 속에서 북·미간의 직접대화와 다자간 대화가 동시에 시작될 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 현재 다자간 대화무드가 진행되고 있는데 한국정부는 다자협의체가 단순한 회담의 성격이 되는 것을 방지하고, 다자협의체를 통해 강경일변도의 대북압박정책을 펴는 수단적인 방편으로 진행되는 것을 막아야 하겠다.

2) 국민적 합의기반 강화

현재 정부는 정책 수립 및 집행과정에서 민간 전문가 및 비정부기구의 참여를 확대하기 위해 ‘전문가 워크숍’과 ‘열린 통일포럼’ 등을 추진하고 있다. 이것 외에 앞으로 국민적 합의기반을 강화한다는 차원에서 더욱 보완시켜 나가야 할 방안들은 다음과 같다.²⁵ 첫째, 대북 및 통일정책관련 자문위원과 전문위원들의 역할을 활성화해야 한다. 둘째, 비정부기구를 정보수집창구 및 협의체로 활용하기 위한 협의기구가 필요하다. 셋째, 비정부기구와 정부와의 정기적인 대화채널이 필요하다. 넷째, 민간단체에 대한 정부의 적극적인 지원이 필요하다. 다섯째, 여야 정치인과 민간전문가, 비정부기구, 해외동포 등이 참여하는 범민족적 협의기구가 필요하다. 즉, 대북정책의 결정 및 집행과정에 대한 투명성 확보와 정책 신뢰도 제고, 남남갈등 해소 등을 위해 협의기구 내지는 참여네트워크를 구성해 운영하는 것이 필요하다.

현재 위와 같은 역할을 수행하는 정부기구는 민주평화통일자문회의이다. 민주평화통일자문회의의를 확대·개편하여 대북 및 통일정책관련 정책자문 및 건의활동 강화, 이에 따르는 법제도적 지원체계 확립, 예산 및 전문인력 확보, 민주평통의 법정회의체, 지역협의회 및 자문위원 재편성 및 확대운영 등이 필요하다. 향후 민주평통의 역할 및 방향에 대하여 점언하자면 다음과 같다. ①동북아 평화변영 참여네트워크 구축과 민족 및 국민화합을 통한 통일기반 조성, ②보수, 중도 및 합리적 진보세력을 아우르는 그리고 청·장·노 세대간, 지역간 및 계층간 균형적 조화를 이루는 국민적 합의 형성, ③통일의 단계적 과정, 통일준비 및 통일후의 대비차원

²⁵ <www.yonhapnews.co.kr> (검색일: 2004. 10. 1).

에서 역할 모색, ④대상별, 직능별, 지역별 및 세대별 여론수렴 활동 지속, ⑤한반도문제 국제협력 네트워크 활성화, 국제적 지원 및 협력유도, ⑥각종 정보자료를 제공하고 다양한 의견을 수렴 정책 반영, ⑦통일후계세대의 확고한 통일관 및 대북관 정립 등이다.²⁶ 민주평통의 법정회의체 및 지역협의회를 중심으로 한 세대별, 지역별, 직능별 등 다차원적이고 다양한 여론수렴활동을 강화하여 국내외 통일여론을 결집해야 한다.

3) 정책부서관련 개선방향

대북 및 통일정책관련 정책적 개선방향은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 정부는 유관부처의 업무수행 체계와 절차 규정 및 정책수립·집행을 위한 지침을 제공하고, 업무능력 제고와 효율화를 위한 부처별 역할분담, 관련제도, 인원 및 조직의 지속적 정비와 능력 있는 행정전문가를 적시적소에 배치해야 한다. 둘째, 의사결정·기획·집행체계 정립과 분야별 업무협조체제를 구축하고 대북정책의 목표, 방향 및 지침은 통합적 관점에서 수립, 계획과 방책의 집행은 부문별로 융통성 있게 분권화해야 한다. 셋째, 정부부서간 합리적 의사결정의 보장과 최선의 합리적 정책을 선택하기 위하여 각 분야별 전문인과 참모의 조언과 보좌가 필수적이다. 넷째, 개선방향은 매번 정부의 출범초기 및 정권교체시기에 발생할 수 있는 행정공백과 시행착오를 방지하고 정부정책의 지속성을 유지한다는 차원에서 실행되어야 한다는 측면도 강조할 필요성이 있다. 요약하면, 정부의 대북 및 통일정책 결정체제를 재정비하여 국가차원에서 총체적·유기적으로 수행할 수 있는 의사결정체제를 마련해야 하겠다.

이와 같은 개선방향은 국정원, 국방부, 외교통상부, 통일부 등을 비롯한 관련정부부처 전문가들과의 긴밀한 협조와 공동연구를 통해 실행해야 한다. 장기적으로 국가안보, 외교, 통일 및 국방비전을 포괄하는 대북 및 통일전략서를 작성하여 국가안보의 장기전략과 기본방향 설정, 국제정세 대응전략 마련, 정부 각 부처별 기능 및 역할을 정립해야 하겠다. 앞으로 정부의 주무부처는 대북 및 통일정책 평가보고서 및 일일보고서를 작성하고 관련하여 정책상황별 대응절차 및 제반 유관기관에 대한 평가보고서를 작성하는 것이 바람직하다. 또한 정책대안을 발굴하는 차원에서 통일·외교·안보 주요회의 참여, 정책토론회 개최, 국책연구기관과의 협

²⁶ 민주평화통일자문회의, 『2003년 한반도 정세전망과 대북정책 과제』 (서울: 민주평통, 2003).

조체제 구축, 정부·민간간 교류활동을 활성화해야 하겠다. 향후 가칭 “통일 모의 게임”(Unification Game)을 실시하여 가상 게임 시나리오별 대응책을 마련하고 정부의 전현직 정책결정담당자, 국내외 고위관료 및 전문가들에게 일정한 가상 상황을 부여하여 토의를 유도하고 그 결과를 국가위기관리 정책대안으로 활용하는 방안도 바람직하다.

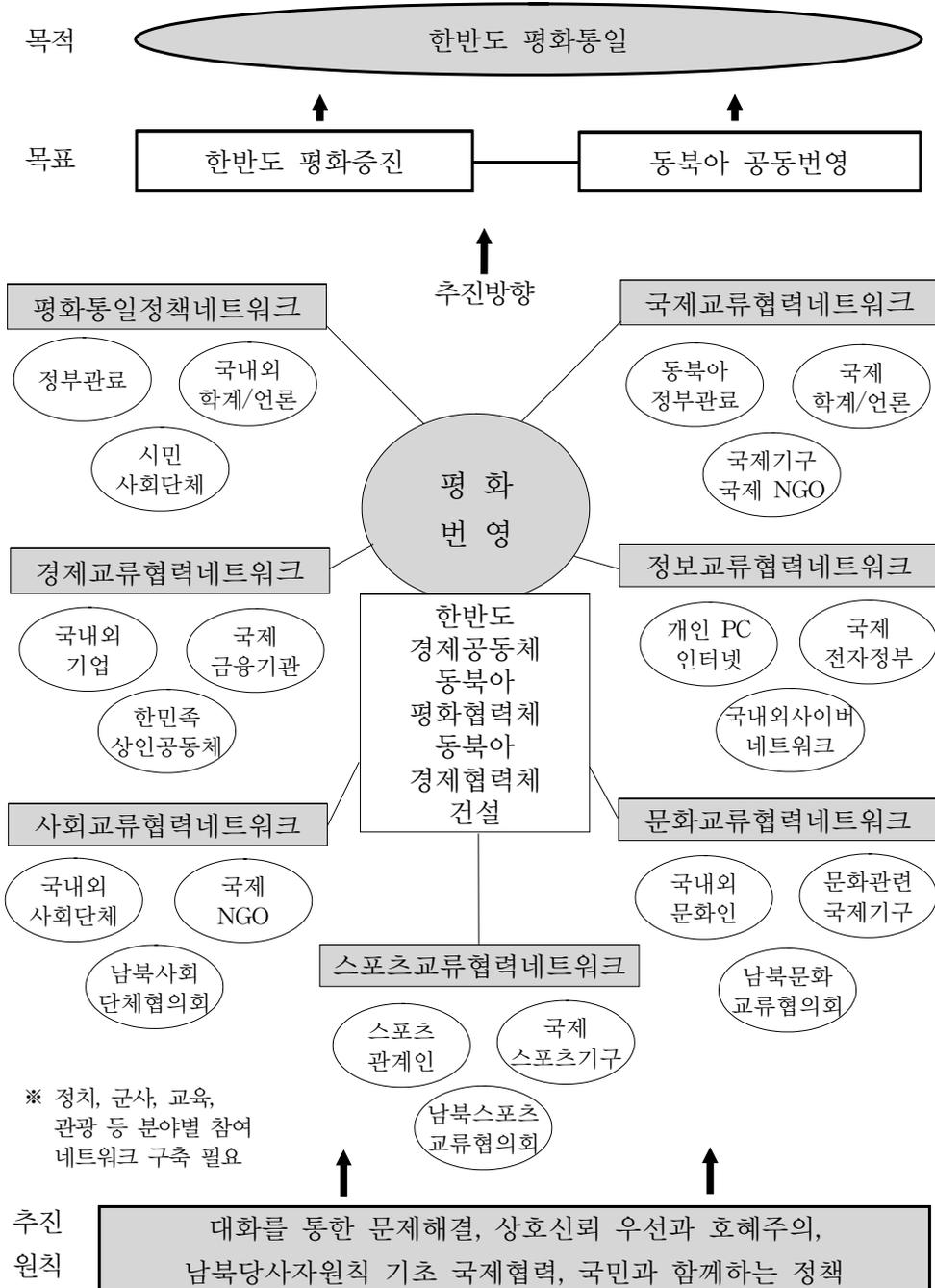
2. 동북아 평화번영 참여네트워크 구축방안

앞서 언급한 바와 같이, 대북 및 통일정책결정체제의 개선방향에 대한 구체화는 사회의 많은 부분이 정책결정에 참여하는 “공공네트워크”(public network)를 외부적으로 확대하고 내부적으로 그 메커니즘을 심화시키는 것이 필요하다. 참여정부의 대북 및 통일정책에 대한 쌍방향식 활동체계 구축을 위한 방안은 <그림 1> 동북아 평화번영 참여네트워크 구축방안에 묘사되어 있다. 다음에서 대북 및 통일정책에 대한 국내외 정치, 경제, 사회 각 분야의 정책주체들이 “공존, 협력 및 경쟁하는 네트워크” 구축과 참여제도화 및 확대방안에 대해 논의해 보고자 한다.

1) 국내외 정책참여 확대방안

대북 및 통일정책관련 정책협의 및 건의활동을 강화하고 다양한 분야에 있는 국내외 정책주체들의 참여를 확대하는 방안으로 동북아 평화번영 참여네트워크에는 <그림 1>에 나타난 바와 같이 평화통일정책네트워크, 국제교류협력네트워크, 경제교류협력네트워크, 사회교류협력네트워크, 문화교류협력네트워크, 스포츠교류협력네트워크, 정보교류협력네트워크 등이 포함된다. 또한 단계적으로 정치, 군사, 교육, 관광 등의 분야별 교류협력네트워크를 구축하는 것이 필수적이다.

〈그림 1〉 동북아 평화번영 참여네트워크 구축방안



국민참여 확대방안은 정부차원, 국회차원, 정책결정협의체 및 자문회의 차원이 있다. 정부차원에서는 정부부처간(통일부, 청와대, 외교통상부, 국정원 등) 대북 및 통일정책관련 조정역할 강화, 주무부처의 업무분장 및 기능 재조정, 국내외 학계, 시민단체 및 연구기관과의 유기적 협조체제 강화 등이 필요하다. 현재 통일부 주관으로 진행 중인 「국민과 함께 하는 열린 통일포럼」의 회수 및 범위를 증대하고 확대하여 전 국민을 대상으로 하는 대북정책토론 및 통일논의의 장을 활성화해야 한다. 국회차원에서는 초당적 상설 정책협의체, 정책협조체제 및 남북관계관련 공청회 및 청문회 등을 개최하여 국회차원의 국민참여를 활성화하는 방안을 마련해야 한다. 정책결정협의체 차원에서는 앞서 논의한 정책부서관련 개선방안, 국민적 합의기반 강화 및 국내외 협력체제 강화가 있다. 자문회의 차원에서는 민주평통을 확대·개편하여 그 역할과 기능을 법제도적으로 지원하는 것이 있다.

국내에는 물론 해외동포와 국제사회의 여론 수렴 및 지지기반 확보하기 위한 방안으로 동북아 주변국의 이해관계를 조율할 수 있는 국제기구, 국제학계/언론, 국내외 기업, 국제금융기관, 국제비정부기구 등을 망라하는 국제교류협력네트워크 및 경제교류협력네트워크를 구성하여 정부의 대북 및 통일정책 홍보하는 방안이 있다. 이와 관련하여 통일부는 한상(韓商) 등 분야별 재외동포 네트워크 구축과 한·중·일 자유무역협정(FTA) 추진과 병행하여 남북한 및 동북아 주변국들이 참여하는 동북아 경제협력체의 구성을 추진하고 있다. 또한 산업·에너지, 금융협력 등 동북아에서의 외교·통상분야 협력강화를 위한 국제환경 조성에도 힘을 기울이고 있다. 앞으로 정부의 “포괄, 균형 및 참여정책”에 부합되는 가치 ‘한반도 평화통일을 위한 국제통일포럼’ 및 ‘동북아 평화번영 포럼’ 등도 개최, 운영하는 것도 바람직하다.

성공적인 남북경협을 위해서는 경제공동체 형성이라는 장기적이고 종합적이며 체계적인 계획 아래서 이루어져야 한다. 그러기 위해서는 일회적이거나 홍보성 사업이 아닌 지속가능한 사업을 추진해야 하며, 정부·기업·사회단체간의 개별적이고 경쟁적인 접근방식보다는 집단적·협력적 접근방식이 더 효과적일 것이다. 또한 북한의 사회간접자본 지원을 통하여 최소한의 경협환경을 갖추도록 해야 할 것이며, 남북한의 무관세 교역, 통일전 서독의 경우처럼 GATT협정에서 예외조항을 인정받을 수 있도록 해야 한다.²⁷

²⁷ 정부는 민간경제교류를 지원하기 위한 남북간 ‘사회문화교류추진위원회’를 구성해 추진한다는 계획이다. 또한 동북아 경제중심국가 건설을 위한 남북경협을 촉진하기 위해 비무장

대북 및 통일정책관련 정책추진의 속도, 범위 및 원칙 등에 대한 정파, 이념, 지역 및 계층별 다양한 견해와 의견을 청취, 수렴하고 바람직한 방향을 제시한다는 차원에서 사회문화분야에서의 네트워크 구축이 필수적이다. 즉, 통일논의의 네트워크 체계 구축방안에는 시민사회단체를 포괄하는 민간부문의 통일논의 활성화가 포함되어야 한다. 남북 시민사회분야의 교류협력 활성화하는 방안으로 사회교류협력, 문화교류협력, 스포츠교류협력네트워크 등을 구축하여 동북아 평화번영체계를 확립해야 한다. 시민사회단체 또는 비정부기구의 전문분야별, 사안별 및 성격별 또는 내용별 통합협의체를 구성하여 개별적, 산발적으로 진행되고 있는 대북교류사업의 효율성을 제고하는 차원에서 대북인도지원단체, 탈북자 후원단체, 통일교육관련 사회단체, 통일연구관련 학술단체, 통일운동단체, 종교단체 등을 통합적으로 운영관리해야 한다. 같은 차원에서 한민족네트워크공동체 건설도 제안되고 있다.²⁸

구체적으로 시민사회단체 및 비정부기구가 주체가 되어 교류협력을 활성화하고 정부가 지원하는 제도를 마련하고 시민사회단체 및 비정부기구의 주도로 국내외 기업, 국제기구 등이 연계한 대북지원 및 진출사업 추진하는 방안이 있다. 또한 시민사회단체 및 비정부기구의 대북한 경제·기술·교육 지원. 남북 시민사회단체, 조직, 분야별 자매결연 맺기 및 교류 활성화(남북 노동자대회, 농민대회, 여성대회, 청년대회 등), 남북 학술공동세미나 개최, 학문적 교류(공동 연구소 설립 및 상주연구원 파견 및 교환), 남북 합작 문화상품 및 민속상품 개발 및 상품화 등도 있다. 남북 시민사회단체 협력기구 설치 및 정례화 등이 활동방안에 포함될 수 있다. 더불어 민간부문의 통일논의 활성화를 위한 방안으로 북한주민접촉승인제도의 개선, 민간단체의 방북절차 간소화 및 결과보고의 개선, 북한방문기간 연장 등 제도적 차원의 개선이 필요하다.

또한 대북관련 정보제공, 국민홍보, 의견수렴 및 사회적 공감대를 형성하는 차원에서 정보교류협력네트워크의 구축을 제안한다. 대북 및 통일정책관련 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야의 정보를 제공해 주는 포털사이트 체계 구축은 온오프라인 상에서 국민적 참여를 확대하고자 하는 방안의 일환이다. 인터넷 생중계, 동영상, 사이버 커뮤니티, 전자신문, 검색기능 등을 통해 각종 정책관련 선호도, 여론조사 결과 제공 및 국민홍보를 강화하고, 대북관련 현안전반에 걸친 심층해설, 전문가

인근지역에 물류센터, 경협지원기구, 동북아지역 국제협력기구 등 남북경제공동구역을 건설하고 남북경제연구기관간 협의체를 구성해 공동연구 등을 진행하는 계획도 마련해 놓고 있는 것으로 알려져 있다. 통일부, 『통일백서』, pp. 184-191.

²⁸ 김인영, “한민족네트워크공동체: 현황과 과제,” 『북한연구』, 제3권 (2000), pp. 23-56.

칼럼, 전문가 기획연재 등 사이버 토론의 장을 마련하는 것이 중요하다. 또한 정보화 및 시민사회의 발전에 부흥하여 각종 정보자료를 신속히 제공하고 전자공청회를 통해 네티즌들의 의견을 수렴하여 정책에 반영하는 사이버 신문고 제도를 활성화해야 한다.

정보네트워크 활성화 및 남북정보통신교류협력이 북한의 사회개방 및 경제발전, 남북한 평화통일, 그리고 동북아 평화번영 구축에 저해요인으로 작용하는 경우에 법제도적 보완책을 마련해야 한다. 북한의 선전선동정보를 전파하거나 이적 사이트에 접속, 회원으로 가입하는 경우 및 남한의 정보를 제공하는 경우에 대한 법규정 강화(‘이적의 인식 및 목적’을 가지고 이적 인터넷사이트 정보를 전파하는 경우에 국가보안법상 ‘이적표현물 제작, 반포죄’ 적용, 처벌)하는 것이 있다. 그밖에 해킹, 전산망 교란 등 사이버 테러관련 법체계를 마련(형법, 전기통신기본법 등 사이버 범죄관련 적용범위, 내용, 처벌 등의 법체계 일원화)하는 것과 사이버 테러대비 국가안보와 개인안보차원에서 보안장치 개발 및 대국민 정보통신윤리교육 강화가 있다. 남북신뢰와 긴장완화가 진행되고 평화정착이 된 후 또는 그 과정에서 남북공동관리 남북한 통신망 연결 및 인터넷 홈페이지와 커뮤니티를 개설하여 사이버상의 통일논의를 관리운영해야 한다. 경제교류협력 활성화를 위한 인트라넷 구축, 사회문화적 차원에서의 민족동질성 회복, 사이버 네트워크 또는 동영상 면회소를 통한 이산가족들의 화상상봉 등을 구축하고, 정보네트워크관련 남북교류협력법의 개정을 통한 종합적인 남북교류협력, 대북지원 및 국민참여를 증진시키는 국내 기본법 체계를 마련해야 한다.

향후 지속적으로 추진해야 될 사안 중의 하나는 문화예술 및 스포츠교류를 통해 민족공존의식을 높이는 방안이다. 북한이탈주민 대상의 한 여론조사 결과, 남북한의 동질성 회복을 위한 가장 바람직한 교류분야로 ‘스포츠교류’를 꼽고 있다. 스포츠교류는 남북한간에 이념갈등을 배제하고, 결속력을 도모하는 최상의 자원이며, 예술교류는 민족의 하나됨과 공동체의식을 형성하는 효율적인 자산이다. 그러므로 ‘남북문화교류협의회’와 ‘남북스포츠협의회’를 구성하여 남북 문화와 스포츠 교류에 있어 보다 체계적이고 실현 가능한 사업을 발굴 추진하여야 할 것이다. 또한 단계적으로 정치, 군사, 교육, 관광 등 분야별 참여네트워크 구축이 필수적이다.

2) 국민적 여론수렴 및 정책홍보

정책홍보는 평화지향적 남북관계설정, 상호체제존중 및 동북아 공동번영 구축

등 국내 통일기반을 공고히 하기 위한 구체적 방안을 제시하고, 우선적으로 북한 핵문제와 분단의 모순 그리고 통일과정상 제반문제의 해결방안에 대한 국민적 공감대와 사회적 가치합의를 형성시키는 방향으로 전개하여 평화통일정책네트워크 구축에 동참을 유도한다. 대북정책 및 통일관련 TV 토론, 인터넷/사이버 토론문화 정착, 특별초청 세미나, 정책설명회, 정세보고회 및 강연회 등을 정례화하여 국내외 사회단체, 국제 NGO 및 남북사회단체협의회 등을 연계, 사회교류협력네트워크를 통한 홍보를 강화한다. 또한 국내외 웹사이트 및 사이버 네트워크, 개인 PC통신 및 인터넷, 국제전자정부 등을 연계, 정보교류협력네트워크를 통한 홍보를 강화하여 최근 부각되고 있는 청소년들의 안보불감증 및 통일논의에 대한 관심과 이해부족현상에 대한 통일교육 및 홍보를 전개한다. 특히 북한 핵문제가 남북한 통일 및 동북아 평화유지에 걸림돌이 되고 있는 점에 대해 일반국민들이 쉽게 이해할 수 있는 홍보자료를 개발하여 적극 홍보하는 것이 중요하다.

국민적 공감대를 확보하고 국민참여를 도모하기 위해서는 정부의 신뢰도 제고가 필수적이다. 정부의 대북 및 통일정책관련 신뢰도를 제고하기 위한 방안으로 대북교류협력의 과열상, 과다경쟁, 과시성 행사, 북한의 과도한 요구 및 금품제공 등의 문제를 개선해야 한다. 통일의 당위성 및 통일한국의 비전 등에 대한 쉽고 구체적인 논리를 개발하여 국민대상으로 한 홍보를 강화하는 것도 중요하다. 냉전적 반공주의 정치문화, 획일주의, 적대적 북한인식에서 평화가 공존하는 다원주의 열린 민족문화인식으로 전환하고, 배타/타자 반공교육에서 정체 및 동체성에 대한 통일교육의 강화가 시급하다. 동시에 북한의 양면성에 대한 교육을 병행하는 매우 주의 깊고 현실적인 대북정책이 필요하다.²⁹ 성급한 실적위주의 정책집행, 시행착오 또는 정부부처간 과욕으로 인해 발생하는 정책오류, 충돌 및 정책의 병목현상 또한 해소되어야 하겠다. 민간단체와 정부간의 대북정보교류 강화, 상호정보교환 및 공동협력사업 실시, 다양한 의견제기 및 정책에 대한 건전한 비판을 제기할 수 있는 분위기 조성, 정권유지 및 정책 옹호차원에서의 대북 및 통일정책의 이용 배제 등이 국민참여와 정부의 대북 및 통일정책의 원활한 수행을 위해 필요한 사항들이다.

²⁹ 홍관희, “9.11테러 이후 한반도 안보정세 변화와 대북정책 방향,” 『통일정책연구』, 제11권 1호 (2002), pp. 145-174.

3. 동북아 평화번영협력체 구축방안

현재의 동북아 국제상황에서 현실적인 대안은 동북아 다자안보협력체 및 경제공동체를 구축하는 것이 가장 바람직하다는 견해가 일반적이다. 하지만 동북아 다자안보협력체 구축하는 데 있어서 다음 사항이 많은 난점으로 지적되어 왔다.³⁰ 남북분단체제의 지속과 한반도를 둘러싼 냉전질서를 해체하지 못했다는 점이다. 둘째, 동북아에는 세계적인 군사강국들이 집합해 있어 상호경쟁이 지속되어 왔고 공동의 이익추구를 위한 역사적 협력경험의 부족이다. 셋째, 동북아 지역국가간의 기초적 신뢰결여 및 수교상태 부재는 다자간 협상의 근본적 어려움을 제공한다. 넷째, 동북아지역 국가들에서는 공동의 이익창출 요인이나 공동의 위협요인이 존재하지 않다는 것이 국제레짐 형성의 장애요인으로 작용하고 있다. 다섯째, 동북아 국가들은 다자주의보다는 양자주의를 선호하고 있다. 여섯째, 일본의 과거 역사청산 미흡, 강력한 국가주의 및 민족주의 전통, 미국이라는 존재, 동일한 문화권이라는 점에도 불구하고 공통언어가 없다는 것 등이 공동체 구축의 어려움으로 작용하고 있다. 일곱째, 동북아 국가들 간의 국가안보문제 등 여러 문제들에 대한 동질적 가치의 결여는 정치적인 신뢰구축을 어렵게 만들고 있고, 역사적인 반목과 이해의 상충은 다자간 협력의 중요성을 강조하게 되는 원인을 제공하는 동시에 이의 성공 여부를 불투명하게 만드는 중요요인들 중의 하나이다.

하지만 동북아 다자안보 및 경제협력의 중요성은 냉전의 종식에도 불구하고 긴장국면이 지속되고 있는 한반도 문제를 근원적으로 해결하고 지역국가간의 갈등방지는 물론 한반도 평화와 경제적 번영을 제도화하여 남북한 평화통일의 분위기를 조성, 그 가능성을 증대시키는 데 있다. 다자안보 및 경제협력체 구축의 필요성과 그 방향은 다음의 다섯 가지 관점에서 요약될 수 있다.³¹

첫째, 동북아의 다자안보협력을 촉진하기 위해서는 동북아에서 가장 첨예하게 대립하고 있는 남북한간에 평화체제를 구축하는 것이 급선무이다. 둘째, 한반도에서 평화체제가 구축되면 미국, 일본, 중국, 러시아 등 동북아 주요 국가들의 지역내 안보문제에 대한 관심확대가 일어날 것이다. 셋째, 한반도 평화체제가 구축되기 전 동북아에서 다자간 안보협력체제가 구축되어 활성화되면 동북아의 다자안보협력이 한반도 평화체제구축에 순기능적 역할을 할 것이다. 넷째, 역내 경제협력의 제

³⁰ 송대성, 『한반도 평화체제 구축과 군비통제』 (서울: 세종연구소, 2001), pp. 19-80; 박종철, 『미국과 남북한』, pp. 158-164.

³¹ 송대성, 『한반도 평화체제 구축과 군비통제』, pp. 133-144.

고와 성장잠재력의 극대화, 평화와 더불어 역내 공동번영을 위해 경제협력을 가속화하고 제도화시키는 노력이 필요하다. 다섯째, 다양한 층위에서 상호소통과 이해 증진이 중요하고 안보와 경제협력 등 포괄적 발전과 같은 목표는 역내 행위주체들이 가치를 공유하고 상호이해를 높일 때 실현 가능성이 높아진다.

동북아에서의 다자간 안보협력의 필요성은 탈냉전 신국제질서라는 안보환경과 새로운 위협에 대한 대응책으로서 개별국가수준의 ‘다자안보협력’의 추구를 촉진시키고 있다. 참여정부가 구체화하려고 노력하고 있는 바와 같이 ‘동북아시아 신구상’의 목표는 동북아 평화번영협력체를 구축하는 것이다.³² 이와 같은 중·장기적 목표를 달성하기 위해서는 지역적 안보협력체를 구축하는 것과 함께 기존의 역내 협력사업을 통해 축적되어온 성장 잠재력을 극대화하고, 동북아가 공유할 수 있는 공동의 가치를 찾아내어 공동 번영의 기틀을 마련하는 데 있다. 동북아시아 구상의 목표는 북핵문제 선 해결 등 한반도 평화구축 → 안보협력과 경제협력을 통한 동북아 평화번영과 지역통합기반 마련 → 아시아지역통합(Asian Union) → 세계 평화와 번영으로 연결되는 개념으로 층위별 연관관계가 있는 체계로 구체화하는 것이 바람직하다.³³

또한 다자안보협력의 필요성을 인식하고 있는 동아시아 주요 국가들은 아세안 포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)이라는 공식적인 정부차원(Track I)의 협의 기구 이외에도 비정부차원(Track II)의 협의 기구인 동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)와 아·태안보협력이사회(CSCAP: Council for Security Cooperation in the Asia Pacific), ASEAN-ISIS(Institute of Strategic and International Studies)를 통해 역내 다자안보협력을 추진하고 있다.³⁴ 한국은 그 동안 Track I, II 양 차원에서 광역(아태지역)과 하위(동북아) 안보 대화에 적극 참여하여 왔고 ARF, CSCAP 등 광역 다자안보협의체에 참여하여 아·태지역 공통의 안보문제 논의 및 해결과정에서 발언권 확보를 위한 노력을 전개하고 있다. 또한 NEACD, 동북아다자안보대화(NEASED: Northeast Asia

³² 참여정부는 또한 동북아 안보협력체 구축방안으로 북한 핵문제의 위기목표를 ‘북한의 핵 개발 포기’와 미국의 북한체제 인정’으로 설정, 한국정부의 적극적 역할 하에 북·미간 일괄 타결 추진, 4자 및 6자회담의 적극 활용, 북핵문제관련 한·미공동의 TF팀 구성 및 운영, 대북지원 및 남북교류협력 대폭 강화, 동북아 안보협력체 구축을 위한 한국의 적극적/주도적 역할 등을 제시하고 있다.

³³ 임태암, “동북아 다자안보협의체 구성방안,” 『안보정책논총(I)』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2000), pp. 697-746.

³⁴ 위의 논문, p. 723.

Security Dialogue), 동북아 6자회담 등을 통해 한반도문제 해결 및 동북아 안보환경 개선을 위해 다각적인 외교활동을 펴고 있다. 더불어 남북대화과 4자회담 또한 지속적으로 추진하여 여타 다자안보대화들과의 시너지 효과를 발휘할 수 있게 하는 방안 등도 제기되고 있다. 최근에는 포괄적인 면에서 자주외교와 동맹외교에 대한 논의가 있고 동맹을 통한 자주적 외교노선을 유지해야 한다는 견해가 대두되고 있다.³⁵

앞으로 동북아 다자안보협력체의 구축방안은 한반도문제를 해결하는 과정에서 형성된 국제협력의 틀을 국제협력레짐으로 제도화하여 ‘동북아평화안보협력체’를 구축해 나가야 하고 지역에서의 신뢰증진과 긴장완화를 지속적으로 추진하는 것이 바람직하다. 우선, 북핵위기의 평화적 해결을 위해서는 대북위기관리와 선별적 포용정책의 차원에서 제네바합의와 페리프로세스를 대체할 보다 구속력을 갖춘 새로운 합의문(new arrangement)과 북핵해법(new process)을 모색해야 할 것이다.³⁶ 다시 말하면, 6자회담 틀 내에서 동북아 현안문제 협의를 위한 다양한 접촉과 대화형태를 개발해야 할 것이다. 구체적으로 북핵문제와 체제보장 등 북·미 적대관계 해소를 위한 북·미 양자접촉·대화, 한반도 평화체제 구축을 위한 남북한, 미·중의 4자 접촉·대화, 6자 전체회의를 통한 북핵문제 해결방안 협의 및 다자간 합의·보증방안 논의, 북핵해결 이후 6자회담을 동북아 다자안보협력체로 발전시키는 구상의 구체화, 6자회담 이후 북한 경제재건 등을 위한 6자+유럽연합(EU), 호주 등 확대 다자회담과 같은 국제협력기구 창설 논의 등 북핵문제 해결을 위한 다자회담 틀을 한반도 평화체제 구축 및 동북아 평화번영을 위한 다자안보협력의 장으로 활용해야 할 것이다.

V. 결 론

본 연구는 동북아 평화번영과 남북한 평화적 공존을 도모하는 데 필요한 그리고 정치, 경제 및 사회 각 분야의 주체들의 정책참여를 확대하기 위한 구체적 정책적 방향과 개선방안들을 제시하고자 하였다. 본 논문의 동북아 평화번영 참여네트워

³⁵ 김호섭, “동맹외교 대 자주외교: 어느 것이 먼저인가?”, 한용섭 편, 『자주냐 동맹이냐: 21세기 한국 안보외교의 진로』 (서울: 오름, 2004), pp. 127-153.

³⁶ 박종철, 『미국과 남북한』, pp. 130-135.

크는 남북이 화해협력을 추진해 나가면서 동북아의 평화체제를 구축해 나가는 단계적 방안을 의미한다. 또한 국민적 합의를 바탕으로 한 대북 및 통일정책을 구체화하고 현실화하기 위한 정책대안 개발의 노력도 필요하다는 점을 강조하였다. 동북아 평화변영 참여네트워크의 구축은 대북 및 통일정책관련 정책환경의 다변화, 다양화 및 다차원화에 대비하여 정부정책의 효율성을 극대화할 수 있는 방안 중의 하나라고 하겠다. 대북 및 통일정책상 참여네트워크의 구축에 있어서 사회의 보다 많은 정책의 주체들이 정책결정과정에 참여하는 “공공네트워크”(public network)를 외부적으로는 확대하고 내부적으로는 민주적 절차를 공고히 하는 거버넌스(governance) 이론을 바탕으로 제시되었다.

향후 대북 및 통일정책관련 정책협의체의 기능을 강화하고 법제도적 미비점을 개선하여 효과적으로 통합·조정 및 관련 정부기관과의 협력체제를 구축하는 방안이 제시되었다. 그 내용은 정부부서의 역할을 재정립, 정보수집능력을 강화하여 국가위기사태 인지, 분석, 평가 및 대응능력의 향상, 의사결정기구의 기능강화 및 정책조정협의체의 구성, 기능 및 운영 재정립, 정부부처의 기능배분 및 업무체계 총괄 재정비, 법령 및 조직·제도의 정비, 예산확보 및 재정의 효율적 운용, 국민교육 및 국가위기 인식의 제고 등이 포함된다.

결론적으로 본 연구에서 제시된 참여네트워크의 정책적 방향은 국민적 합의를 바탕으로 한 동북아 평화변영 참여네트워크를 의미한다. 정책참여의 주체들 즉, 정부, 기업, 시민사회단체, 국제기구 및 국제 NGOs 등의 역할은 단계별로 도입(introduction, 정부 주체역할), 확산(expansion, 다양한 주체들의 참여 및 역할증대), 조정(coordination, 여러 주체들간의 역할 조정) 및 공고화(consolidation, 정책과정 및 결정의 민주화)의 과정을 거친다. 참여네트워크의 활성화를 위해 정보, 조직, 전문인력, 재정 등의 면에서 시민, 시민사회단체 및 경제단체, 학술연구기관, 국제 NGOs 등이 주체가 되는 그리고 정부는 주변 조율작업을 하는 민간주도형으로 점차 바꾸어 나가야 할 것이다. 현재의 다양한 분야에서 참여를 확대시키려고 하는 즉, 여러 극에서 이해관계가 분산되어 형성되는 정책결정체제는 각 분야의 주체들의 역할과 기능이 공고화되는 더욱 성숙된 동북아 참여네트워크체제로 발전시켜 나가야 하겠다.

지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제

김 영 윤*

- | | |
|---|---------------------------------|
| I. 서론 | IV. 지방자치단체의 대북 교류·협력사업 추진방향과 과제 |
| II. 지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 문제점 | V. 결론 |
| III. 지방자치단체 교류·협력 사례와 시사점: 동서독 도시간 자매결연 | |

Abstract

South-North Cooperation Basis on Local Government Level: Current Status and Tasks

This study is to review a current status and issues on inter-Korean exchanges and cooperation projects under the local government, and examine its future directions and policy tasks. Inter-Korean exchanges and cooperation projects in the level of the local government level should further need to activate in the coming years for the purpose of narrowing differences between South and North Koreans. To activate the local governmental exchanges and cooperation with the North, the followings should be done. First, an advanced systematic preparation is essential. Second, the local self-governing groups should raise its self-financing capability for the exchanges and cooperation projects to be more

effective. Third, a basis to expand South and North Koreans' substantial participations toward the local governmental exchanges and cooperation projects is needed. Fourth, a legal and institutional apparatus to activate the projects should follow. Fifth, a close cooperative system between the central and local government maintain. Finally, the South Korean central government should urge the North to establish a direct contacting point for the projects in the level of North Korean local government groups, and concurrently ask to open a channel for continuing dialogue to push ahead with the projects with the North.

Key Words: inter-Korean economic cooperation, local governmental cooperation

* 통일연구원 북한경제연구센터 소장

I. 서론

남북관계에서 지방정부의 대북 교류·협력 사업이 갖는 의미는 상당하다. 정치적 성격이 강하고, 다양성이 부족한 중앙정부의 대북 교류·협력에 비해 지방정부의 대북 교류·협력은 훨씬 섬세하고 안정적인 수 있다. 대북 협력사업 추진과정에서도 다양한 형태로 남북지방 주민들을 동참시킬 수 있어 남북한간의 이질성을 극복하는 데 큰 효과를 창출할 수 있다.¹ 그 뿐만 아니다. 통일시 남북 지역간 통합의 효율성을 높이는 데도 상당한 도움을 줄 수 있을 것이다.

남한의 지방자치단체들이 대북 교류·협력 사업에 큰 관심을 나타내기 시작한 것은 2000년 6·15 정상회담 이후다. 강원도는 지자체 중 가장 먼저 전담부서를 설치하여 대북 교류·협력사업을 추진하기 시작했으며, 기타 시·군·구 차원에서도 대북 교류·협력사업을 계획·추진에 관심을 나타내기 시작했다. 그러나 지자체의 대북 교류는 아직 초보적인 단계를 벗어나지 못하고 있는 것이 사실이다. 북한의 호응이 미미할 뿐만 아니라 예산이나 인력의 뒷받침 면에서 어려움이 많으며, 대북 정보취득에 있어서도 상당히 제한적이기 때문이다. 무엇보다 지자체 대북 협력사업 추진에 대한 인식과 함께 구체적인 계획이 갖춰져 있지 않은 것도 큰 이유다.

이 글은 지자체가 태동하고 있는 남북교류·협력 사업을 어떻게 추진해야 할 것인가를 논의하기 위해 작성되었다. 대북 교류·협력은 중앙정부 차원에서도보다는 지자체가 중심이 되어 추진하는 것이 남북한 관계의 질적 수준 제고는 물론, 안정적이고 지속적인 협력관계를 위해 바람직하다고 판단된다. 따라서 지금 태동 단계에 있는 지자체간의 대북 교류가 어떤 방향으로 추진되는 것이 합리적인 것인지를 논의·제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

지자체의 교류·협력에 대한 연구가 이루어지기 시작된 것은 비교적 최근의 일이다. 따라서 이와 관련된 연구는 대단히 미미한 실정이다. 김학성·최진옥의 『남북한 지방자치단체가 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』(서울: 통일연구원, 2001)과 함건식의 『서울시 남북교류·협력사업 개발을 위한 기초조사 연구』(서울: 서울시정개발연구원, 2002), 조광제의 『지방자치단체의 남북교류 활성화 모색

¹ 2002년 10월 부산 아시안 게임과 2003년 6월 대구 유니버시아드 대회는 남한 국민들로 하여금 정부 인사가 아닌 북한의 스포츠 인사와 응원단을 직접 볼 수 있는 기회를 제공한 바 있다.

에 관한 연구」(서울: 건국대학교 대학원 박사학위논문, 2003.12) 등이 대표적이다. 이들 연구는 지자체 차원의 대북 교류·협력에 대한 연구의 효시를 이룬다고 할 수 있다. 그러나 현 남북관계에서 지자체의 대북 교류·협력 사업이 성공하기 위한 구체적인 방안 제시가 미흡하다. 특히, 법·제도적 차원에서의 문제점에 대해서는 전혀 언급이 없다. 또한 지자체간의 대북 협력사업도 남북경제협력 차원에서 이루어지는 바, 기업 차원의 협력사업과 같은 세밀한 준비와 대처방안을 제시할 수 있어야 하나, 기존 연구는 이에 대한 구체적 언급이 크게 부족한 실정이다. 본 연구는 이에 주안점을 두고 향후 지자체 차원의 대북 교류·협력에서 중앙정부 및 지방자치단체가 반드시 고려해야 할 사항을 중점 제시하고자 한다.

이를 위해 먼저 현재 지자체 차원에서 추진되고 있는 대북 협력사업이 어떤 내용으로 이루어지고 있으며, 당면하고 있는 문제점은 무엇인지 알아보하고자 한다(제Ⅱ장). 이를 기초로 지자체 차원의 대북 협력사업이 어떤 방향으로 추진되어야 하며, 어떤 과제를 해결해야 할 것인지를 제시하고자 한다(제Ⅳ장). 이에 앞서 통일전 동서독 도시간 자매결연 사례에서 어떤 시사점을 얻을 수 있는 지도 함께 논의하고자 한다(제Ⅲ장). 독일 사례를 제시하는 이유는 동서독간 지자체 차원의 교류·협력이 도시간 자매결연의 형태로, 즉 사안별 교류·협력이 아닌 지역간 종합적 차원에서 추진되었다는 점에서 우리에게 큰 시사점을 준다. 남북 지자체간의 교류·협력도 궁극적으로는 단일 사안을 중심으로 교류·협력이 이루어질 것이 아니라 지역간 협정을 체결, 그 범위 안에서 다양한 형태로 이루어져야 할 것이다. 그런 의미에서 우리보다 훨씬 일찍 경험을 한 동서독의 도시간 자매결연 사례를 통해 우리가 당면할 문제점과 함께 추진해야 할 정책적 방향을 예상해 보고자 한다. 제Ⅴ장은 결론이다.

Ⅱ. 지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 문제점

1. 지방자치단체의 대북 교류·협력사업 추진 현황

2005년 4월 현재까지 지자체에 의해 추진된 대북 사업은 총 24개 단체, 48개 사업에 이른다. 이 중 10개 사업은 심사기준을 충족하지 못해 협력사업승인을 득하지 못했다.² 승인을 득한 38개 사업 중에서도 실제 성사된 것은 16개에 지나지 않

는다. 5개 사업이 현재 진행 중인 것을 감안하면, 승인을 받았으나 무산된 사업만 해도 17개 사업에 이른다. 성사된 사업 중에는 경제 분야가 6건으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그 다음은 인도적 지원분야(4건), 체육(3건), 학술(2건), 문화(1건) 분야 순이다. 지방자치단체의 주요 대북 교류·협력 사업을 정리, 표로 제시하면 <표 1>과 같다.

이하에서는 주요 지자체별 대북 교류·협력 사업을 살펴보고자 한다.

² 여기에는 직접 자매결연을 추진하기 위한 사업이거나 사업내용의 구체성이 부족하거나 불명료한 사업, 교류·협력 대상이 불명료한 사업이 주를 이루었다. 민주평통 대외협력담당관실, “지방자치단체 남북교류·협력 현황,” 내부자료 (2004), p. 2.

〈표 1〉 지방자치단체 주요 대북 교류·협력 사업 현황

지방자치단체	주요 사업	현황
서울특별시	서울·평양 축구대회	추진중
부산광역시	제81회 전국체육대회 금강산 성화 채화 2002년 부산아시안게임 북한 선수단 참여 부산 국제영화제, 북한영화 상영(내고향 등 7편) 체육·문화 등 교류 및 도시간 자매결연사업 협의	성사 성사 성사 추진중
대구광역시 인천광역시	2003년 대구하계 유니버시아드대회 북한 참가 6·15공동선언 4주년 기념 우리민족대회 (2004. 6. 14~16) 2008년 개성직할시와 ‘펜타포트 인천전’ 공동개최 2014년 아시안 게임 인천·평양 공동유치	성사 성사 추진중 추진중
광주광역시	2000년 광주 김치 축제 북한 김치 반입	성사
울산광역시	배 150톤 인도적 차원의 선적	성사
경기도	2002년 경운기 200대 등 농기계 지원 2004년 북측 민화협과 농기계, 치과장비 등 지원	성사 추진중
강원도	‘금강·설악권’ 솔잎혹파리 공동방제사업 연어치어 방류 및 부화장 건설 비닐 27,000롤, 자전거 1,000대 지원 연어부화장 운영 북한원도 농민강습소 개·보수 자재 지원	성사 성사 성사 추진중 추진중
전라북도	황해남도 신천시와 농업기술협력사업 추진	추진중
전라남도	전남 남북교류협의회에서 북한농업지원 사업	추진중
제주도	1998년 이후 감귤, 당근 등 83억 상당 농산물 지원 제주도민 방북 3회 766명 제주평화축전, 북한선수 및 관계자 200여명 참가	추진중 성사 성사
강원도 철원군	경운기 100대 지원 남북 철원군 농업교류 추진	성사 추진중
충북 제천시	2004년 북고성군 삼일포지역 과수원(1만평) 조성 사업	성사
전남 목포시	신의주시에 밀가루 600톤 지원	성사

자료: 통일부 및 민주평통 내부자료 참조 및 자체 조사 추가 작성. ‘추진중’은 현재 사업이 이루어지고 있거나 향후 사업을 추진하기 위해 노력하고 있는 사업을 의미함.

1) 강원도

강원도는 세계화·지방화라는 국제사회의 변화추세에 부응, 지방자치단체 중 가장 적극적으로 남북 교류·협력 사업에 나서고 있다. 대부분의 지자체가 기획부서나 행정부서를 통해 대북사업을 추진하고 있으나³ 강원도는 1999년 9월 전국 지자체 중 최초로 기획관리실에 「남북교류·협력지원팀」을 설치했다. 이어 「남북강원도협력협회」(2000. 4)와 「북강원연구센터」(2000. 6)를 설립하고, 각종 자료(『북강원편람, 북강원 알기』 등)를 발간, 도민들에게 지자체가 추진하고 있는 대북 사업에 대한 정보를 제공하고 있다.⁴ 최근 들어 강원도는 지자체 차원의 대북 교류·협력 사업에서 자체 지역이 남북교류·협력의 거점지역이 될 수 있게 하는 데 주력하고 있다. 강원도가 물류기지, 평화교류 및 관광개발이라는 3대 모델지역으로 성장할 수 있도록 노력하고 있다.⁵

그동안 강원도는 지자체 대북 사업을 위해 2000년 12월 지방자치단체장으로는 처음으로 도지사가 이끄는 대표단을 구성, 평양을 공식 방문(2000. 12. 16~20)하여 남북 강원도간 협력을 위한 5개항의 기본합의서와 3개 협의서를 체결한 바 있다.⁶ 현재까지 총 25회 연 215명이 평양 및 북강원도를 방문하는 성과를 거두었다.

그 후 2001년 3월 강원도는 「남북교류·협력지원팀」을 「남북교류·협력담당관실」로 확대·개편하고 북한과 북강원도 고성군 남강 하류에서 어린 연어 55만 마리를 공동 방류하는 사업을 전개하게 된다. 본 사업은 분단 55년 만에 지자체 차원에서 남북 공동으로 추진한 최초의 사업이었다. 어린 연어 방류사업은 이후에도 계속되어 2002년 안변 남대천에서 50만 마리, 2003년에는 50만 마리가 방류된 바 있다.

강원도의 두 번째 중요 대북 협력사업은 금강산 지역에서의 솔잎혹파리 공동방제 작업이다. 2001년 6월부터 해마다 실시, 2003년 6월까지 총 3회에 걸쳐 4,000ha에 달하는 지역의 방제작업이 추진되었는데, 이 과정에서 강원도 산림관계자들이 북한 전문가를 직접 만나 학술적·기술적 의견을 교환하고, 방제기술과 방제요령

³ 민주평통 대외협력담당관실, 위의 보고서.

⁴ 본 사업을 위해 강원도는 출연금(2004년 8억 원)과 단체 및 독지가의 기부를 통해 현재 20억 원을 확보해 놓고 있다.

⁵ 통일연구원, 『국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야』, 협동연구총서 03-06 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 103-104.

⁶ 6·15 남북공동선언의 정신에 입각, 쌍방은 씨감자 원종장 시설건설, 솔잎혹파리 방제, 자원보호 증식사업, 상호 방문을 실시하기로 합의. 남북강원도간 협력을 위한 5개항의 기본합의서 및 3개 협력사업에 대한 부속합의서(2000. 12. 19) 참조.

을 전수하는 한편, 공동시범방제도 실시했다. 솔잎혹파리의 방제작업은 산림자원의 보호와 함께, 경제적 이익 및 설악·금강권 환경보전에 기여한다는 차원에서 큰 의미를 갖는 것으로 평가된다. 이어 2003년 12월에는 연간 500만 마리를 생산할 수 있는 연어부화장을 완공한 바 있다.

그 외 북강원도 지역에 6,000평 규모의 씨감자 원종장을 건설⁷하는 농수산 및 산림분야의 협력사업을 비롯, 청소년 겨울스포츠 체험, 겨울스포츠 남북공동훈련, 강원도 코리아 아시스트하키리그의 남북시범경기 등 겨울스포츠 교류·협력사업을 계획한 바 있다. 이와 함께 남북 강원도가 참여하는 민속문화축전⁸을 비롯하여, 강릉 국제관광민속제 북한공연단 참가, 춘천 애니메이션만화영화 제작협력, 남북 고성 군간의 교류·협력과 북강원도 농림수산분야 기술자의 강원도 현장견학 등 다양한 교류·협력사업을 계획한 바 있다. 그러나 남북교류 5주년 기념으로 2004년 9월 21일부터 23일까지 금강산 김정숙휴양소에서 추진하기로 했던 ‘남북 강원도 민속문화 축전’은 남북관계 침체로 개최되지 못했다.⁹ 또한 양측이 합의한 남북체육, 수산, 임업 교류·협력사업도 실시되지 못하고 있는 실정이다.

현재 강원도는 ‘연어자원 보호증식사업, 금강산 솔잎혹파리 공동방제 사업’의 지속적인 추진과 함께 지역 최대의 사업인 경원선 남측구간 조기복원을 위한 노력을 경주하고 있는 중이다. 『경원선복원범군민추진위원회』를 구성한 후, 경원선복원사업의 당위성을 홍보하는 한편, 관련 예산을 확보할 수 있도록 노력하고 있다.¹⁰ 지자체 차원의 예산 확보에서도 진전을 이루어 『대한건설협회』 강원도회로부터 남북 강원도간 교류·협력을 위해 성금(3억 원)을 제공(2004. 10. 4)받기도 했다. 2005년 강원도는 의회를 중심으로 광복 60주년 기념 운영계획을 수립하여 남북한 교류·협력을 추진할 계획을 세워놓고 있다.

⁷ 강원도는 남한 씨감자의 93%를 보급하고 있는 강점을 활용, 우수한 종자를 품종별로 교환하여 시험재배와 기술협력을 추진하고 기후와 여건이 비슷한 북강원도 지역에 씨감자 원종장 시설을 건립할 계획임. 저장고 1동 150평, 망실하우스 60동 6,000평 규모로 예정.

⁸ 민속경기종목은 궁도, 씨름, 줄다리기, 그네뛰기, 널뛰기 등 5종목이며, 경기방식은 남북선수들이 함께 참여하는 혼합 팀으로 구성, 운영. 민속공연은 남측에서 농악대 40명 내외가 참가해 개·폐회식, 놀이마당 등에서 공연하고 북측도 공연단이 출연. 『중앙일보』, 2004년 4월 11일.

⁹ 남북강원도 민속축제는 2003년 12월 23일 강원도 대표단 23명이 금강산 육로로 원산을 방문, 당시 김진선지사와 민족화해협의회 김영대회장과 체결한 협정서에 포함된 사안이었다.

¹⁰ 『경원선복원범군민추진위원회』는 정부가 지난 1994년부터 1996년 말까지 10억 원을 들여 기본조사 및 실시설계를 완료한 데 이어 편입용지매수도 9억 6,100만 원을 들여 99%를 끝낸 만큼 공사를 미룰 이유가 없음을 제시하고 있다. 『강원일보』, 2004년 9월 9일.

2) 경기도와 인천시

경기도는 2001년 11월 도의회 차원에서 남북교류·협력 및 통일정책을 뒷받침하고 관련 사업을 추진하기 위해 「경기도남북교류·협력조례」를 만들었다. 본 조례는 지방정부 차원에서 최초로 남북협력기금 조성에 관한 사항을 규정하고 대북 사업을 위한 재원조달의 법적 근거를 마련했다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 이와 함께 경기도는 기금의 운용관리에 관한 사항을 심의하고, 남북교류·협력에 관한 도지사의 자문을 위해 위원장을 포함 20인 이내의 「경기도남북교류·협력위원회」와 함께 「실무기획단」을 설치한 바 있다.

도의 출연금, 기금의 운용수익, 기타수익금 등을 통해 2008년까지 200억 원이 조성될 협력기금은 도내 주민(법인단체 포함)의 문화, 학술, 체육, 경제 분야 등 교류·협력 사업에 지원된다. 경기도는 이미 매년 40~60억 원을 자체 출연, 2002년 양강도에 농기계(경운기) 200대를 지원하고, 지붕개량을 위해 10억 원을 지원했다.

2003년 도기획관리관의 방북에 이어 지난 2004년 4월 제2차 경기도 남북교류대표단이 북한을 방문(2004. 4. 6~10), 북한 민화협과 평양시내 곡산공단 내 하루 2톤 가량 생산할 수 있는 당면생산설비를 설치할 것에 합의했다. 또한 황해북도 사리원시 협동농장에 대해서도 경운기 100대와 농기계 소모품을, 사리원시 구강예방원에는 치과장비 5세트와 24인승 환자수송용 버스 5대 및 치과 관련 재료 150종 등 총 14억 7,300만 원을 지원하기로 했다.¹¹

그러나 그 이후부터는 이렇다 할 대북 교류·협력사업을 추진하지 못하고 있는 상황이다. 다만, 2005년부터 매년 5억 원씩 모두 25억 원을 들여 대북 비료와 기술 및 농약지원과 함께 합작 벼농사 시범농장을 평양 외곽에 조성할 것을 계획하고 있다. 이를 위해 경기도 대표단이 이미 개성을 방문(2005. 4. 13), 북한 민족화해협의회(민화협)측과 평양시 외곽의 시범경지에 ‘벼농사 시범농장’을 남북공동으로 경영하는 데 합의했다.¹² 황해북도와 인접한 평양시 외곽의 북한 농업과학원 시범경지(3ha)에 경기도의 기술과 농자재를 활용, 경기도 벼품종을 재배하기로 한 것이다. 북한 농업과학원에서도 인근 시범경지에 벼품종을 재배, 상호 품종 및 기술을 상호 비교하며 협력해 나가기로 했다. 경기도는 향후 시범농장의 면적을 단계적으로 100ha까지 확대할 계획이다. 이를 통해 3단계 시범농장사업이 완료되는 2009년에는 북한 서부평야지대의 쌀 평균 수확량이 10ha당 현재 350kg(추정)에서 450kg

¹¹ 『경인일보』, 2004년 5월 14일.

¹² 『서울신문』, 2005년 4월 14일.

으로 30% 가량 증대될 것으로 기대하고 있다. 그 외 2005년 6월에는 콤바인 및 당면제조설비를 전달·설치, 연간 2만여 톤의 당면을 생산할 예정이며, 개성공단에서의 문화·체육 등 인적교류 추진을 계획해 놓고 있다.

인천시도 2004년 ‘6·15 공동선언 4주년 기념 우리민족대회’(2004. 6. 14~16) 개최¹³를 계기로 남북교류·협력조례(안)를 만드는 등 대북교류·협력의 전진기지로서의 인천을 구체화하고 있다. 시차원에서 정부의 남북교류·협력 및 통일정책 사업을 지원하고, 시 자체 관련 사업의 효율적 추진을 위해 필요한 기금(200억 원 조성) 및 이의 운영과 관련된 규정을 새로 제정했다(2004. 7. 23). 기금의 용도는 여섯 가지로 ①시민(법인·단체 포함)의 문화, 학술, 체육, 경제 분야 등 교류·협력 사업에 소요되는 자금의 지원, ②기금의 조성·운영 및 관리를 위한 경비지출, ③정부사업과 관련한 시 차원의 경제협력사업 추진 사업비 지원, ④남북간 자체추진사업의 교류·협력을 증진시키기 위한 사업의 지원, ⑤인천경제자유구역, 물류중심 구축 등 인천시의 남북교류·협력사업과 연계되는 SOC 조성사업비 지원, ⑥기타 기금의 목적과 부합한 사업 등이다.

아울러 인천시는 2004년 12월 10일부터 2005년 12월 9일까지 1년 동안 한시적으로 활동하는 「남북교류촉진특별위원회」를 구성·의결하고 ①남북교류·협력기금의 효율적 운용에 관한 사항, ②민간차원의 문화·학술·체육·경제 분야 등 교류 지원 확대 및 활성화 방안, ③시민 공감대 형성을 위한 방안, ④접경지역 지원을 통한 남북교류·협력 촉진에 관한 사항, ⑤타 광역시·도의 남북교류 실태 조사 등의 활동을 벌이기로 했다. 그 밖에도 인천시는 개성직할시와 ‘2008년 펜타포트 인천전’을 공동으로 개최할 계획을 세워놓고 있으며, 2014년에는 평양시와 공동으로 2014년 아시안 게임을 공동유치할 예정이다. 아시안 게임의 공동유치를 위해서는 북한 민족화해협의회(민화협)와 합의했다(2005. 6. 2). 이를 위해 인천시는 북한에 체육 경기장과 호텔·도로 건설과 보수 등에 필요한 자재와 시설을 지원하기로 했다.¹⁴

¹³ 본 대회에 북한은 126명의 대표단을 이끌고 참석했으며, 남측에서는 여성, 청년, 노동, 농민, 문화예술 등 각 분야별 총 450여 명이 참석한 바 있다. 본 행사는 지자체가 주체가 되어 추진된 것은 아니나 지방에서 처음 열린 남북공동행사라는 데 의미를 찾을 수 있다. 그러나 행사장 곳곳에서 북측 대표단에 대한 과도한 통제가 이루어졌으며, 본 대회의 참여가 배제된 기관(법민련, 범청학련, 한총련 등)의 항의 시위 등 추진위와 정부간의 갈등이 연출되기도 했다.

¹⁴ 『중앙일보』, 2005년 6월 3일.

3) 제주도

제주도는 2000년 6·15 정상회담 이후 백두산과 한라산 교차관광이 장관급 회담의 합의사항(제3차 회담)으로 정해질 만큼 남북 당국자 회담 및 교류·협력의 중요지역으로 부상하고 있다.¹⁵ 남북교류·협력사업 차원에서 제주도는 1998년부터 4년간 1만 3,572톤의 감귤과 당근 6천 톤을 국제적십자연맹을 통해 북한에 보낸 바 있다.¹⁶ 2001년에는 제주산 씨감자 3,000개와 제주산 말 3필을 전달하는 등 비교적 활발한 대북 사업을 전개했다. 이에 대한 보답으로 북한은 2002년 5월과 11월에 도지사를 포함, 500명의 제주도민을 초청, 평양과 백두산을 관광할 수 있도록 했으며, 2003년 8월에도 3,000여 명의 대규모 도민방북이 이루어질 수 있도록 했다.

『남북협력제주운동본부』는 도지사가 명예이사장으로, 시장, 군수, 종교계, 문화계 인사가 자문위원으로, 방북 경험자를 중심으로 하는 후원회원으로 구성, 관민이 함께 참여하는 형태로 운영되고 있다.¹⁷ 현재 제주도가 진행하고 있는 사업에는 북한의 요청에 따른 씨앗지원을 비롯, 한라산-백두산 교차 학술탐사가 있다.

4) 기타 지자체와 시군구

경상남도는 2005년 3월 도의회 제226회 임시회에서 『경상남도 남북교류·협력조례안』을 통과시키면서 자체 『남북교류·협력위원회』를 구성하는 등 대북 교류·협력사업 추진을 위한 작업을 서두르고 있다. 도지사가 위원장인 남북교류·협력위원회는 상반기까지 상공회의소 등 경제계와 북한 관련 교수, 평통자문위원 등 도내 각계 인사 30여 명으로 구성, 기금 조성 방안을 확정할 방침을 세워놓고 있다. 기금은 도와 시·군의 출연금이나 기금 운용 수익금, 기타 수입금 등을 재원으로 충당할 계획이다. 본 기금은 법인이나 단체, 주민의 문화·학술·체육·경제

¹⁵ 이는 제주도가 『평화의 섬(Island of Peace)』이라는 이미지 제고와도 연결되는 측면이 있다. 1999년 12월 개정된 『제주도개발특별법』은 국가가 “세계평화에 기여하고 한반도의 안전과 평화를 정착시키기 위해 도를 세계 ‘평화의 섬’으로 지정할 수 있다”고 규정하고 있다(제52조). 이에 제주도는 제주도가 단순 관광지로서만이 아닌, 한반도와 동북아의 평화와 신뢰구축을 위한 평화회담장소의 역할을 해낼 수 있기를 기대하고 있다. 김부찬, “남북교류·협력과 제주 평화의 섬,” 『제주발전연구』, 제4호(2000), p. 10.

¹⁶ 대북 감귤보내기 운동은 지난 1998년 과잉생산에 따른 처리를 위해 북한 지원과 연결됨으로써 시작된 사업이긴 하나, 『남북협력제주운동본부』가 동포애 차원에서 이를 지속적으로 추진, 남북 지역교류로 정착된 사업이라고 할 수 있다.

¹⁷ 그동안의 지원현황을 보면, 1998년 100톤, 1999년 4,336톤, 2000년 3,031톤, 2001년~2002년 10,090톤, 2003년~2004년 7,500톤, 2004년 10,000톤을 지원할 예정이며, 이 밖에 2000~2002년 당근 6,000톤 지원.

분야 등 남북교류·협력사업 등에 투입되거나, 남·북한 지방자치단체간의 교류·협력 증진 분야에 쓰이게 된다. 경상남도는 일단 금년을 남북교류 기반구축의 해로 설정, 연말까지 실무기획단을 구성한 뒤, 내년부터는 북한측 창구를 확보하여 농수산 분야와 농기계 분야 등을 시작으로 지원과 교류를 확대해 나갈 방침에 있다.¹⁸

전라남도는 대북지원을 위한 시·군·구 협의체를 구성, 2004년부터 대북 협력 사업에 도의 참여를 검토하고 있다. 현재 도의원 중심으로 조례제정을 완료(전라남도 남북교류·협력조례)한 상태이다. 대북 지원을 위해 시·군·구별로 2,000~3,000만 원을 출연하도록 하고 있으며, 도에서는 2004년 1억 3천만 원을 배정해 놓고 있다. 현재까지의 대북 지원실적은 대동군에 농기계수리공장을 준공한 것을 비롯,¹⁹ 농기계, 콤팩트 등을 「우리민족서로돕기」를 통해 지원한 것을 들 수 있다.

전라북도도 「우리민족서로돕기」와 공동으로 대북 협력사업을 추진하고 있다. 도·시·군의 보조금으로 기금을 출연하는 방식으로 운영되고 있는데, 현재 도 3억, 14개 시·군에서 각각 5천만 원을 책정해 놓고 있다. 황해남도 신천군 농기계 수리공장 건설과 경운기, 콤팩트 등 농기계 지원을 위해 약 15억 원을 계상해 놓고 있다. 2004년 3월에는 전라북도 부지사가 북한을 방문, 북한의 민화협과 협의하고, 합의서를 교환한 바 있다.

시·군·구 차원에서의 대북 교류·협력사업은 부산시를 제외하고는 특정사업을 중심으로 하는 이벤트성 정도에 지나지 않는 실정이다. 부산시는 2003년 8월에 시장을 포함한 부산시 「북한교류·협력단」이 북한을 방문, 부산지역 산업생산의 특성을 살린 신발과 섬유, 수리조선, 수산, 항만건설 및 운영분야에서 북한과 경제 협력을 추진하기로 합의하고 협력의정서를 교환한 바 있다.

기타 시·군·구 차원에서는 각 자치단체의 국내외 스포츠 경기나 각종 공연 등의 행사에 북한 특정 지역대표나 북한 당국을 초청하는 사업을 추진하는 사업이 주를 이루고 있다. 그러나 이 중 부산시가 제81회 전국체전 금강산 성화 채화를 성사시킨 것 외에는 대부분은 무산되었거나 별다른 성과를 거두지 못했다.

¹⁸ 『연합뉴스』, 2005년 4월 13일.

¹⁹ 총 12억 원을 들여 대지 1000천 평에 250평의 건물(공장동, 창고, 사무실, 경비초소 각 1동)을 2003년 9월에 완공.

2. 지방자치단체 대북 교류·협력사업의 제도적 기반 및 절차

1) 법·제도적 기반

지방자치단체 대북 교류의 밑받침이 되는 장치는 일반적으로 남북한 교류·협력을 규율하는 법과 제도적 장치와 같다. 남한에는 대북 교류에 영향을 미치는 다수의 법규가 제정되어 있다. 기본적으로는 「남북교류·협력법」과 동법 시행령 및 시행규칙, 그리고 「남북협력기금법」과 동법 시행령과 시행규칙 등을 들 수 있다. 그 외 법규형식은 아니지만 정부는 지방자치단체의 대북 교류·협력사업이 보다 효율적이고 체계적으로 추진될 수 있도록 「남북자치단체간 교류·협력 업무 처리 지침」(2000. 7)을 마련한 바 있다.²⁰

본 처리지침은 지자체의 대북 협력사업이 통일정책의 틀 속에서 우선 ①비정치적이고 교류가 용이한 분야부터 점진적으로, 또한 ②북한에 실질적인 도움이 되는 사업으로 지역발전과 상호 이익도 기대할 수 있는 방향으로 추진될 수 있도록 하기 위해 제정된 것이다.

지방자치단체의 대북 교류사업에 관련되어 있는 기관은 실제 사업을 추진하는 당사자와 사업을 심의·승인하는 통일부가 있다. 지방자치단체는 대북 교류·협력사업의 직접적인 당사자로서 해당사업의 필요성을 판단하고, 계획을 수립하며, 통일부의 사업 승인을 받아 북한의 관련단체와 직접 사업을 추진하는 주체가 된다. 아직까지는 북한의 지방자치단체와 직접 접촉하여 교류하는 것은 아니지만, 대북 접촉 당사자는 주로 민경협(민족경제협력위원회)이나²¹ 민화협(민족화합협력연합회) 등이 있다.

지방자치단체의 대북 교류·협력에 대한 심의 및 조정은 원래 행정자치부에서 관장했다. 그러나 대북 교류사업의 통합관리 방침에 따라 2003년 5월부터는 통일부가 이를 심의·승인하는 지위를 갖게 되었다. 다만, 통일부는 지방자치단체의 남북교류를 민간부문과 동일하게 심의·승인한다.

²⁰ 이로써 지자체의 남북교류·협력사업은 통일부와 협의하여 조정될 수 있게 되었다. 그러나 동 처리 지침은 2003년 5월부터는 통일부에 의해 관장되고 있다.

²¹ 「민경협」은 기존의 「민경련」을 확대, 개편한 것으로 산하에 개성공단과 금강산관광 사업, 일반 남북경제협력사업, 대북지원사업 등을 담당하는 부서를 두고 있는 것으로 전해지고 있다. 그동안 금강산 관광 및 개성공단 사업을 맡아온 조선아시아태평양평화위원회 등의 대남 경제협력사업 채널을 단일화한 것으로 판단된다. 『중앙일보』, 2004년 10월 31일.

2) 대북 교류·협력 사업 추진 절차

「남북자치단체간 교류·협력 업무 처리지침」에는 지자체의 대북 사업 추진에 대한 절차적인 사항이 언급되어 있다. 예를 들어 지자체의 남북교류형태가 자매결연이나 대규모 경제협력사업일 경우에는 지자체가 지방의회에 먼저 사업내용을 보고하고, 의결을 거쳐야 할 것임을 명시하고 있다. 또한 남북 지자체간 분쟁을 야기할 수 있거나, 지자체간 사업의 중복추진 가능성이 있는 사업에 대해서는 협의·조정을 거치도록 했다. 협의·조정이 이루어진 사업은 다시 통일부로부터 협력사업자 승인을 받아야 한다.²² 이 경우 요구되는 서류는 협력사업 승인 신청서, 사업계획서, 협력사업 상대자 소개서, 협력사업 상대자와의 협의서, 북한당국 확인서, 기타 통일부 장관이 필요하다고 인정하는 자료 등이다. 협력사업자 승인은 다음과 같은 5가지 요건을 충족해야 한다. 즉, 협력사업추진이 ①민족의 동질성 회복과 ②남북관계 개선에 기여하여야 하며, ③사업추진의 실현 가능성과 타당성이 있어야 한다. 그리고 ④이미 추진되고 있는 동종사업에 영향을 미치지 않아야 하는 동시에 ⑤영리목적 추구 및 과도한 대가지불이 없어야 한다.

한편, 협력사업 승인은 ①국가안전보장·공공질서 또는 공공복리를 저해할 우려가 없어야 하고, ②추진하고자 하는 사업의 내용이 실현 가능성이 있어야 하며, ③이미 추진되고 있는 사업과 심각한 경쟁을 유발하지 않아야 하며, ④사업관계자가 협력사업을 추진할 능력을 보유하고 있어야 받을 수 있다.

승인을 얻은 사업이 일정 요건을 충족할 경우에는 「남북협력기금」도 신청할 수 있다. 북한과 추진된 대북 사업의 결과는 통일부에 보고하도록 되어 있다.

이상의 내용을 정리하면 지자체의 대북 협력사업은 ①교류·협력 계획수립 및 보고 → ②교류·협력사업에 대한 협의조정 → ③통일부 협력사업신청·승인 → ④북한과의 교류·협력 추진 → ⑤교류·협력사업에 대한 결과보고 등의 절차를 거쳐 추진된다.

²² 승인신청시에는 협력사업자 승인신청서, 협력사업 개요설명서(사업내용, 목적, 추진경위, 사업추진방식, 사업상대방, 소요경비 및 자원조달에 관한 개략적 내용), 북한측 당사자와의 사업의향서 사본(사업내용, 규모, 사업장소, 당사자, 추진방식, 추진일정, 경비부담을 명시한 합의서나 협의서 또는 계약서), 해당분야 사업실적, 법인 또는 단체 정관 및 법인등기부 등을 제출.

3. 문제점

지방자치단체의 대북 교류·협력은 일반적으로 종합교류와 개별교류 형태로 나눌 수 있다. 종합교류의 대표적인 형태는 양지역간 자매결연이라고 할 수 있다. 자매결연은 지방자치단체의 전통적인 교류수단으로 인적·물적 교류와 함께 다방면의 종합적인 교류를 위해 상호간에 맺는 형제관계의 약속을 의미한다.²³ 자매결연은 교류 자치단체간 친선도모와 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 목적으로 이루어진다. 자매결연은 일반적으로 양지역간 분야별 교류가 일정수준으로 전개된 이후에 이루어지는 경향이 있으나, 교류의 범위나 분야는 특별히 제한되지는 않는다.

한편, 개별교류는 특정분야를 중심으로 상호간 교류를 추진하는 것으로 친선도모나 우호증진에 관심을 두기는 하나, 그 근본적인 목적은 특정분야의 교류를 통해 지방자치단체의 이익을 도모하는 데 있다. 상업적 교류를 통해 해당 지자체의 경제 활성화나 경쟁력 제고에 초점을 둘 경우, 이를 전형적인 개별교류로 나타낼 수 있다. 개별교류의 대상 분야는 문화, 체육, 행정, 청소년, 종교, 경제·산업 등 매우 다양하다. 실제로는 지자체가 관여할 수 있는 모든 분야가 교류·협력의 대상 분야가 될 수 있다.

지금까지 남한 지자체의 대북 교류는 특정분야에 한해 이루어졌다. 또한 남북한의 지자체가 개별적으로 접촉하여 대북 교류·협력 사업을 추진한 것이 아니라, 남한의 지자체와 북한 중앙 당국간의 사업이 이루어진 측면이 강하다. 이하에서는 지자체의 대북 교류·협력 사업을 추진하는 과정에서 제기되고 있는 문제점을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

1) 사업추진을 위한 준비 부족

지자체의 대북 사업은 일부 사업을 제외하고는 체계적인 사업계획이 수립되지 않은 상태에서 추진되고 있다. 지자체 대북 사업의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북한 상황에 대한 인식이 부족한 상태에서 대북 사업을 추진하고 있다는 점이다. 북한측 교류대상이 도시규모 및 여건의 유사성, 역사적 유사성, 동일지명 등을 기준으로 선정²⁴하고 있어 북한 상황에 대한 충분한 인식이 결여된 실정이다. 남북교류·협력사업의 승인만 받아놓은 채 성사되지 않는 사업이 허다하다. 강원

²³ 한영주, “국제도시간 자매결연사업의 현황과 과제,” 『국제교류』, Vol. 36 (1999), p. 15.

²⁴ 행정자치부, 『통일대비 행정자치부의 역할과 과제』 (1998), pp. 301-303.

도의 경우에는 「강원발전연구원」에 「북강원연구센터」를 설립, 교류·협력 사업에 대한 연구를 통해 대북한 접근이 이루어지고 있는 편이다. 중앙정부는 지자체로 하여금 성실한 대북사업 추진을 도모할 수 있도록 하기 위해 「자치단체 남북교류·협력사업 심사위원회」를 구성, 엄격한 심사를 통해 현실성이 없거나 전시성, 일회성 사업의 경우에는 승인을 보류할 수 있는 장치를 마련해 놓고 있다.

둘째, 지자체들이 경쟁적 차원에서 대북 사업을 추진하는 경향이 강하다는 점이다. 예를 들어 특정 지자체에서 사업을 추진, 언론에 보도되거나 이목이 집중될 경우 여타 지자체들도 이에 뒤쳐지지 않기 위해 준비가 부족하더라도 대북 사업을 추진하려는 경향이 강하다. 구체적인 정보 및 사업선정에 대한 준비없이 “추진코려중”, “계획중”이라는 내용으로 언론에 우선 발표함으로써 ‘한견주의’적인 사업이라는 인식을 불러일으키고 있기도 하다. 지자체 대북사업의 성사율이 크게 낮은 것은 바로 이 때문이라고 할 수 있다. 지자체에 따라서는 또한 사업의 실천보다는 자매결연부터 추진하려는 경향을 내보이고 있는 사례도 있다.²⁵

셋째, 일반적으로 지자체의 대북 사업 추진에 요구되는 제도적 장치가 미흡한 상태에서 추진되고 있다는 점을 들 수 있다. 일부 지자체에서는 대북 사업을 법적으로 지원할 수 있는 예산 관련 조례는 제정해 놓고 있으나, 여타의 제도적 장치는 제정하지 않은 상태에서 사업을 추진하는 경우가 허다하다. 사업 대상 지역 선정에 있어서도 북한에 대한 정보 부족으로 접촉선을 확보하지 못해 민간컨설팅 회사에 의존하는 경우도 많다.

2) 사업 추진 자원 확보 문제

지자체 대북 사업이 자체적으로 재원을 확보하지 못한 채, 막연히 중앙정부의 「남북협력기금」에 의존하는 경향을 나타내고 있다. 사업신청단계에서부터 재원에 대한 구체적인 계획없이 「남북자치단체간 교류·협력업무 처리지침」에 규정된 ‘교류·협력기금의 신청 가능성’을 들어 사업예산의 일부를 지원 받으려 하고 있다. 대부분의 지자체들이 지역의 민간사회단체 또는 독지가 등 지역주민들로부터의 모금에 의존하고 있기도 하나, 대북 사업을 충실하게 추진해 나가기에는 규모면에서 크게 미흡한 실정이다. 앞서 언급한 인천이 계획하고 있는 2014년 평양과의 아시안 게임 공동유치를 위해서는 체육 경기장과 호텔·도로건설 및 보수 등에 필요

²⁵ 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 79, 87.

한 자재와 시설 등 2조 원대에 이르는 지원이 이루어져야 할 것으로 보인다.²⁶ 이런 점에서 지자체의 대북 사업은 사업내용면에서 보다 구체적이어야 할 뿐만 아니라, 소요예산이나 기대효과도 동시에 검토되어야 할 것으로 판단된다.

3) 사업성사에 대한 북한의 소극적 태도와 무리한 대가 요구

지자체의 대북 사업에 대해 북한의 자세는 일반적으로 소극적이다. 실제 사업승인을 받은 대부분의 사업이 무산되는 데에는 북한의 무관심과 소극적인 자세가 주요 원인으로 작용하고 있다. 이와 함께 북한이 사업을 추진하려는 남한 지자체의 의도를 심분 활용, 지원성 대가를 무리하게 요구하고 있는 점도 지자체 대북 사업의 문제점으로 지적할 수 있다.

이런 점에서 북한은 남북 지자체간 교류·협력 사업에 있어 남한을 방문하는 일에는 소극적인 태도를 보이면서도 남한 지자체의 북한 방북에는 선별적으로 허용, 방북조건으로 현물을 요구하는 태도를 견지하고 있다고 할 것이다.²⁷ 물론, 교류·협력 사업을 위해 남한의 지자체와 접촉하는 북한의 「시·도인민위원회」나 「민족경제연합회」 및 「민족화해협력위원회」 등이 국가보위부나 노동당 및 군부 등 권력 기관으로부터 대북 교류·협력사업의 승인을 받아야 하기 때문에 이를 위한 경제적 대가 지불을 요구하는 측면이 있기는 하나 과도한 대가 지불요구는 사업 추진 자체를 무의미하게 만들기 쉽다.²⁸ 더구나 지자체의 지원사업을 추진하기 위해 사전 실무접촉이 필요해 방북하려는 경우에도 대가 지불을 요구하는 것은 사업추진에 대한 의욕을 감퇴시키기에 충분하다.

4) 대북 접촉창구 확보 문제

지자체간 교류·협력이 정부 당국자를 접촉창구로 해야 하나 북한이 이를 제한적으로 운영해 각 지자체는 개별 대북 접촉 창구 확보에 어려움을 겪고 있다. 따라서 대북 사업 기업이나 민간단체(굿네이버스, 우리민족서로돕기 등)에 요청하거나 중국을 통해 중개를 요청하는 경우가 허다하다.

²⁶ 『중앙일보』, 2005년 6월 3일.

²⁷ 2001년 3월 평양을 방문하기로 하고 중간 경유지인 북경에서 머물던 고재유 광주시장 일행은 중개업체인 (주)시스젠의 업무처리 혼선으로 북한 「범태평양조선민족경제개발촉진협회」로부터 막대한 입북료를 요구받고 중도에 포기하고 돌아오는 사태가 발생한 바 있다.

²⁸ 통일연구원, 『국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야』, pp. 115-166.

이와 같이 대북 접촉 창구가 확보되지 않은 상태에서 지자체간에는 대북 사업에 대한 경쟁이 심한 형편이다. 또한 중간브로커의 불합리한 개입에 따른 부작용이 발생하는 경우도 많다. 지자체간 남북교류·협력사업에서 남한의 지자체가 북한의 지자체와 직접 접촉하는 기회가 지극히 적고 교류·협력의 대상으로 지정한 지역을 방문하는 사례도 거의 없어 실질적 의미에서의 지자체간 교류·협력이 이루어지고 있다고 할 수 없다. 이는 북한의 하급기관이 중앙기관에 예속되어 통일적인 지도를 받기 때문이라고 할 수 있겠다.²⁹

5) 기타 관련 법제 문제

관련법제적 측면에서는 대북 사업을 규제하고 있는 제반 법령들이 「국가보안법」과 상충되는 부분들이 남아있다는 점이 가장 우선적으로 지적될 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 지방자치단체가 추진하는 남북교류는 기본적으로 남북교류·협력 및 동법 시행령, 시행규칙과 남북협력기금법의 규제하에 있다. 그리고 실제 적용되는 것은 「남북자치단체간 교류·협력업무 처리지침」이다. 그러나 이와 같은 법체계는 작금 남북교류·협력 활성화를 위한 제도적 정비 차원에서 많은 논의를 불러일으키고 있다.³⁰ 무엇보다도 남북관계 관련 법·제도가 변화된 남북한의 상황을 충분히 반영하지 못하고 있다는 지적을 받고 있다. 따라서 「남북교류·협력법」 등 관련 국내법상의 교류규제조항들을 촉진조항으로 개정하는 작업이 시급하게 요구되고 있는 실정이다. 이의 대표적인 대상이 「국가보안법」의 개폐문제다. 이에 대한 정비가 이루어지지 않는다면, 중앙당국 및 민간기업 차원의 남북교류·협력은 물론, 지방자치단체의 남북교류 활성화에도 장애요인으로 작용할 것이다.

국가보안법 개폐문제에 대한 남한 사회의 입장은 이념적 성향에 따라 크게 폐지론과 존치론으로 대별되고 있다. 전자의 입장은 국가보안법이 법근원적으로 위헌성(반인권성), 반통일성, 반민주성을 내포하고 있다는 데 근거를 두고 있으며, 후자는 국가의 안보를 들어 전자에 반대하는 입장이다. 국가보안법에 대한 이 같은 입장 차이는 결국 안보를 우선시하는 안보중시론과 인권을 보다 앞세우는 인권중시론 중 어느 것에 더 중점을 두느냐의 선택과 불가분의 관계에 있다고 하겠다. 이의

²⁹ 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』, pp. 94-95.

³⁰ 대북 뒷거래 등 남북관계에서 교류·협력과 지원이 무원칙하게 추진되어 온 것을 비판하는 시각은 남북협력법과 남북협력기금 및 국가보안법 등 법적인 인프라가 충분하게 정비되지 않았기 때문인 것을 지적하고 있다.

선택은 각자의 세계관과 국가관 그리고 인권관에 좌우될 것이다. 그러나 지방자치단체간의 남북교류를 활성화하기 위해서는 북한의 실체를 부인하는 전제 하에서 제정된 국가보안법의 재검토가 필요하다고 판단된다. 현재까지 남한 정부의 기본 입장은 국가보안법이 남북교류·협력을 제한하거나 금지하고 있지 않다고 보고 있다. 남북교류·협력법이 남북한간의 교류·협력을 제도적으로 보장하고 있다고 보기 때문이다.³¹ 반면, 북한은 국가보안법이 남북한간의 협력을 저해하고 있다고 주장하고 있다.

국가보안법의 개폐 여부를 떠나 본 법이 갖는 대북 교류·협력상의 문제점에 대해서는 어떤 형태로든 바뀌어져야 할 것이다. 여기에는 제2조, 반국가단체의 정의와 관련하여 정부참칭조항, 제7조의 찬양고무죄, 제10조 불고지죄를 비롯, 이적표현물에 관한 죄 등이 해당될 것이다. 여기에서는 이에 대한 자세한 언급은 피하기로 한다.

아울러 지방자치단체 차원의 대북 교류사업이 활성화되기 위해서는 무엇보다도 사회적 폐쇄성과 경직성이 완화될 수 있는 북한의 개혁·개방이 이루어져야 한다. 북한의 대내개혁과 개방이 확대되지 않고서는 지방자치단체의 교류·협력을 통한 남북한간의 이질성 해소가 이루어지기 어렵다. 법·제도적 개선이 북한 측에서도 이루어져 이념이나 체제를 넘어 남북 주민간의 동질성을 강화할 수 있어야 할 것이다.

³¹ 국가보안법이 남북간의 교류·협력을 활성화하는 데 장애요인으로 작용한다고 할 수는 없다. 국가보안법은 남북교류·협력과는 법적 성격이 근본적으로 다르고 서로 규율하는 대상과 적용범위가 다르다. 국가보안법은 대한민국의 자유민주적 기본질서를 수호하기 위해 제정된 소극적, 방어적, 체제유지적 법률이라고 할 수 있다. 반면 남북교류·협력법은 북한을 동반자, 공존공영의 상대자, 통일로 가기 위해 대화·교류·협력해야 할 상대방으로 인식하고 이를 추진하기 위한 적극적, 능동적, 통일지향적 법률이다. 현실적으로 국가보안법이 존재하는 현 상황에서도 남북한간 교류·협력은 활발히 추진되고 있다는 견해를 가지고 있다.

Ⅲ. 지방자치단체 교류·협력 사례와 시사점: 동서독 도시간 자매결연

1. 도시간 자매결연의 전개과정

1950년대와 1960년대 냉전기간 동안 서독은 할슈타인 원칙에 의거 동독에 대한 외교적인 고립화 정책을 추진했다. 이에 대해 동독은 국가적 차원의 접촉이 아닌 서독 지방자치단체와의 접촉이나 도시간 자매결연을 통해 서독의 봉쇄정책에 맞섰다. 그러나 당시 서독 정부는 동독의 이러한 시도를 일체 수용하지 않았다. 사회체제가 다른 동독 도시들과 자매결연을 맺는 것이 정책에 반하는 행위라고 판단했기 때문이었다. 그러나 브란트의 새로운 동방정책이 추진된 이후부터는 자매결연에 대한 입장이 완전히 뒤바뀌었다. 서독정부가 오히려 도시간 자매결연 성사를 위해 더 크게 노력했던 것이다. 특히 기본조약 체결 이후 서독은 각 분야에 걸쳐 동서독 주민들간의 접촉과 자매결연을 통한 도시간 접촉을 크게 장려했다.

서독이 이와 같은 공세적 자세로 변하자 동독은 서독과의 접촉을 회피하면서 자매결연에 대한 조건을 내세우기 시작했다. 즉 ①서독에 의한 동독주민들의 독자적인 국적인정, ②동독인민의회(Volkskammer)와 서독 의회(Bundestag)의 공식적인 접촉 개시, ③Salzgitter에 소재한 동독폭력행위 기록보존소의 폐지, ④상주대표부의 대사관으로의 승격, ⑤국제법에 따른 Elbe강 유역의 국경확정 등을 요구했다. 심지어는 기본조약체결에도 불구하고 서독의 대동독 정책이 ‘평화공존의 원칙’에 입각해 있지 않으며, ‘주권존중’과 ‘내정불간섭의 원칙’을 지키지 않고 있기 때문에 도시간 자매결연 체결이 불가능함을 주장하기도 했다. 그러나 도시간 자매결연이 동독에게 득이 될 것으로 인식, 그 범위를 점차 확대해 나가는 실리적인 태도를 견지하기도 했다.³²

자매결연은 1988년 3월까지 주로 대도시 위주로, 그 이후부터는 주요도시로까지 확산되었다. 동베를린을 제외한 동독의 14개 도청 소재지는 전부 서독과 자매결연

³² 1983년 당시 동독의 도시들은 외국도시와 총 243개의 자매결연을 맺고 있었으며 이 중 46개는 사회주의권 및 비사회주의권, 197개는 제3세계 국가와 맺고 있었다. 통일부, 『동서독 교류·협력 사례집』 (서울: 통일부, 1994), p. 708.

을 맺었으며, 3만 이상의 시·군 중 1/3이 자매결연을 맺었다. 1989년 9월까지 62개의 도시간 자매결연이 성사되었는데, 당시 자매결연을 희망한 서독 도시들은 700여 곳에 달했다.

2. 도시간 자매결연에 대한 동서독의 입장

자매결연에 임하는 동서독의 입장은 판이하게 달랐다. 동독은 서독과의 도시간 자매결연이 국제법상 완전한 외국으로서의 국가 승인과 체제 정통성을 확보하는 행위로 간주했다.³³ 이는 동독이 서독의 지방정부와 같은 정통성 있는 단체나 대표들과 정식 관계를 가지는 것이 국가로서의 정통성을 획득하는 것으로 인식한 데 기인한다.

반면, 서독은 자매결연을 통해 동독과 되도록 많은 접촉과 왕래를 실현해 분단을 극복하고 민족의 단일성을 확보하는 데 중점을 두었다. 서독은 지방자치단체 차원의 대동독 교류중대가 동독주민들이 자결권을 확보하는 가능성을 열어 줄 수 있으며, 사람과 정보와 사상의 자유스런 이동을 실현할 수 있는 중요한 통로가 될 것으로 보았기 때문이었다.

3. 도시간 자매결연 합의서 체결과정

동서독 도시간 자매결연 상대자를 결정하는 데 있어 서독은 지방자치단체가 스스로 결정했던 반면, 동독은 중앙정부가 정치적으로 결정했다. 동독은 자매결연 합의서와 관련된 협상에 동독 사회주의 공산당(SED) 시위원회간부와 국가보위부(Stasi) 직원을 포함, 동독의 지방행정관리들이 직접 참가하였으며, 주요 결정은 동독 공산당 간부가 내렸다.

자매결연 합의문 체결은 대부분 서독의 초청으로 먼저 동독이 서독을 방문, 양측이 준비한 초안을 제시하고 문안검토를 한 다음 합의 없이 헤어진다. 그 다음 서독이 동독을 방문해 문안작성을 끝내고 서명을 하는 방식으로 이루어졌다. 동독은

³³ 이와 관련 동독 수상 호네커는 7986년 1월 서독 *Die Zeit*지와 인터뷰에서 서독 도시와의 자매결연은 “다른 나라와의 도시간 자매결연과 똑같은 의미”를 가졌으며 동독에게 서독은 “비록 공유의 역사를 가지고 있지만 다른 선린우호관계에 있는 다른 나라와 마찬가지로 특별한 외국”이라고 말한 바 있다.

합의문안 작성과정에서 공산당 도당위원회와 긴밀한 연락 관계를 유지했다.

동서독 도시간 자매결연 합의문 작성과정에 양측의 상이한 입장이 적나라하게 드러났던 사례는 서독의 호프(Hof)시와 동독의 프라우엔(Plauen)시에서 찾을 수 있다. 이 두 도시는 서로 30km 밖에 떨어져 있지 않은 내독간 국경에 인접해 있었다. 이미 분단 전부터 밀접한 관계를 유지했으며, 많은 이산가족들이 살고 있었다. 자매결연 합의문 초안을 작성하는 데 별 어려움이 없었다. 동독이 먼저 서독을 방문, 원만한 결과를 보았기 때문이었다. 그러나 서독이 동독을 방문, 구체적인 문안을 작성하게 되었을 때 동독은 애초와는 달리 동독 정부의 외교정책과 대서독 외교적 요구사항을 합의문에 포함시킬 것을 요구했다. 최종 합의문에는 서독의 입장이 감안되기는 했으나, 실제 양도시간 교류·협력사업의 내용과는 별 상관이 없는 군축이나, 평화에 대한 공동 책임, 비핵지대화, 평화공존, 상호 주권존중, 양독 국가의 동등성 및 각종 형태의 차별금지 등의 내용을 포함시키게 되었다. 서독은 대외 정책적인 문제와 관련된 내용을 삭제하려고 노력했으나, 동독의 강력한 요구를 물리치지 못하고 평화, 긴장완화, 선린관계 등의 절충적 용어를 담았던 것이다.

4. 도시간 자매결연의 형태와 내용

1) 자매결연의 형태

자매결연 도시의 선정에 있어 서독 지방자치단체들은 역사적·경제적·문화적인 공통성을 많이 고려했다. 서독의 Lübeck은 동독의 Wismar, 서독의 Kiel은 동독의 Stralsund, 서독의 Bremen은 동독의 Rostock과 역사적으로 같은 항구도시이자 한자도시였던 관계를 들어 자매결연을 맺기를 원했다. Erfurt와 Mainz는 8세기부터 같은 교구에 속했던 관계로 자매결연을 체결한 대표적 도시였다. 제2차 세계대전 중 가장 심하게 파괴되었던 인연으로 자매결연이 이루어진 경우는 Hamburg와 Dresden, Nürnberg와 Gera, Ludwigshafen과 Dessau를 들 수 있다. 또한 제2차 세계대전 이전부터 인접도시로서 경제적·문화적인 접촉이 많았기 때문에 자매결연이 체결된 도시는 Hof와 Plauen이었다. 그 밖에도 같은 고성(固城)과 정원이 있다는 이유로 Kronberg와 Ballenstadt간에 자매결연이 이루어졌는가 하면, Karlsruhe와 Halle는 같은 대학도시로서 대학간 교류가 근거가 되어 자매결연이 이루어졌다. 같은 박람회 개최도시로 자매결연이 이루어진 도시로는 Leipzig와 Hannover를 들 수 있으며, Saarland와 Eisenhüttenstadt는 같은 철강산업의 중심

지라는 이유에서 이루어졌다. 그러나 이와 같은 상호 공통성에 기초하여 자매결연이 맺어진 경우는 그리 많지 않았다. 대부분의 경우 인위적으로 이루어졌다. 서독 지방자치단체의 약 40% 정도만이 자신들이 원하는 도시와 자매결연을 체결할 수 있었다.

2) 자매결연 활동 내용 및 비용 분담

자매결연을 맺은 동서독 도시간의 사업은 당사자의 합의에 따라 각각 다른 내용으로 추진되었다. 서독의 Hof시와 동독의 Plauen시간의 자매결연의 경우를 예로 들면, 양도시는 자매결연 합의문에 ①양측의 이해와 관련된 문제의 해결을 위한 상호 의견교환, ②평화적인 삶과 공동협력을 위한 사회 각 계층, 특히 청소년들의 접촉과 만남, ③양 도시에서 거행되는 문화 및 체육행사에 대한 정보제공, ④양 도시 소장 역사적 문서에 대한 이용, 각 도시, 지역사 연구결과의 상호교환, 각 도시 특산물 진열 전시관 설치를 비롯하여 ⑤도시계획·정비, 주택, 유적, 상하수 처리 시설, 근거리 교통을 포함한 도시 서비스 행정, 여가활동, 휴양, 스포츠, 청소년 지원, 예술·문화, 환경 및 자연보호 등의 활동과 관련된 정보제공과 의견 교환 등을 담았다.³⁴

자매결연 활동에 요구되는 경비는 양측이 상호주의 원칙에 입각하여 분담하였다. 예를 들어 방문시 발생하는 여행경비는 방문하는 측에서 각자 부담했다. 방문단 및 문화·체육행사 요원들의 체제비는 초청자 측이 부담하되, 그 외 비용은 양측의 협의와 동의를 거쳐 결정했다. 문화행사 개최시 공연비와 사례금은 각자 별도 부담했다.

5. 도시간 자매결연상의 문제점

1) 체제이질성에 따른 활동 제한

도시간 자매결연을 추진하려는 의도에 대해서는 동서독 양측이 별 다른 이의가 없었으나, 자매결연과 관련된 내용결정에 있어서는 양측이 큰 견해차를 보이기도 했다. 이는 자매결연을 관장하는 동서독간의 지방자치행정체제가 달랐기 때문이다. 서독은 기본법 제28조 2항에 의거 지방자치단체에게 자치행정권을 보장하고

³⁴ 1987년 서독 Hof시와 동독 Plauen시 사이의 도시 자매결연에 관한 합의서 참조.

있었기 때문에 자매결연과 관련된 모든 의사결정이 자치적으로 이루어질 수 있었던 반면, 동독은 헌법 제41조에 의거, ‘중앙의 지도와 계획’하에서만 지방자치단체 활동이 가능할 뿐, 자치권이 행사될 수 없었다.³⁵

서독이 도시간 교류에서 일반 주민들간의 광범위하고 제한없는 접촉을 추진하려고 했던 반면, 동독은 ‘통제받지 않는 주민들간의 접촉’을 철저히 금지했다. 서독 자매 도시를 방문하는 동독은 사상으로 무장된 당원을 중심으로 대표단을 선발, 동독의 대외정책과 대서독 정책 및 동독체제에 대한 서독 주민들의 호응을 유도하는 데 주력했다. 또한 동독을 방문한 서독 대표단과 동독 주민들 사이의 대화에서 예상치 못한 결과가 초래될 것을 우려, 가능한 한 공식적인 접촉만 허용하는 자세를 유지했다.

자매결연 사업을 추진하는 데 있어 서독에게 가장 어려웠던 점은 동독이 사업계획서에 합의된 내용 이외에는 어떠한 접촉이나 사업추진상의 신속성을 허용하지 않았다는 것이었다. 동독은 그 때 그 때 마다 비용문제를 들어 추가적인 접촉이나 참가인원수의 증가를 허용하지 않는 자세를 취했다.

2) 자매결연 대상지역에 대한 정보획득의 어려움

서독 지방자치단체들이 지역간 자매결연으로부터 겪었던 애로 사항은 대부분 동독에 대한 정보부족에 기인한 것이었다. 구체적으로는 첫째, 서독의 지방행정가들이 동독의 지방행정체제에 대해 사전지식이 없었던 점, 둘째, 동독과의 자매결연에 큰 기대를 걸었으나, 동독이 이에 부응하지 못했던 점, 셋째, 서독의 도시들이 경쟁적으로 동독과 자매결연을 추진, 자매결연 여부에 대한 결정이 동독에 달려있었던 점, 넷째, 서독 연방정부와 지방정부간의 공동보조가 제대로 이루어지지 않음으로써 경험한 어려움³⁶ 등을 들 수 있다.

서독은 동독이 자매결연 대상 지역 선정과 관련된 어떠한 기준을 공포한 적이 없었으며, 지역 선정 자체가 고위 당국자의 정치적 결정에 달려 있었기 때문에 자매결연을 원하는 동독 도시와 접촉한 후에는 동독의 긍정적인 반응을 기다리는 수

³⁵ 각 지방의 동독 공산당 인민위원회가 지방기관의 상부 지시 이행 여부를 통제했기 때문에 1989년 11월 동독에 대변혁이 일어나기 전까지 동독의 지방자치단체들은 서독과 도시 자매결연을 독자적으로 체결할 수 없었다.

³⁶ 예를 들어 동독의 경우 중앙정부가 전적으로 개입하여 서독과의 접촉을 통제한 반면, 내독 관계성은 연방주의에 의거, 서독 지방자치단체들이 이미 동독과 접촉을 시도한 이후, 이를 인지하는 경우가 많았던 점 등이다.

밖에 없었다.³⁷ 서독 연방정부 또한 동독이 자매도시를 결정하는 데 있어 아무런 영향력을 행사할 수 없었다.³⁸

6. 동서독 도시간 자매결연에 대한 평가와 시사점

1) 주민참여 지역교류 활동의 중요성

동서독 도시간 자매결연은 경제사업 추진, 지역간 자본을 투자한 생산협력보다는 사회·문화적인 교류에 중점을 두었으므로 비교적 적은 경비부담으로 광범위한 활동을 이끌어낼 수 있었다. 도시간 자매결연 행사 중 가장 많이 추진되었던 사업은 지방자치 및 지역행정에 관해 의견과 경험을 교환하는 전문가 협의였다. 도시계획, 노후화 된 주택정비, 도로 교통계획 등과 같은 주민생활과 직결된 문제에 대한 정보와 경험들이 전문가들을 통해 상호 교환된 것은 큰 의미를 지녔다고 할 것이다. 그 외에도 환경문제와 관련한 많은 협의가 이루어졌는데, 이는 환경문제가 서로의 인식을 공유하고 수렴할 수 있는 무난한 대상이 되었기 때문이었다.

양 지역 주민들간의 상호 접촉면을 넓히고 친선유지와 화합에 기여했던 분야는 지역간 체육교류를 비롯, 청소년을 대상으로 하는 문화행사였다. 체육교류에서는 각자 선수단을 선발하여 종목에 합의한 다음, 상호 교환경기를 가졌는데, 상대편을 이기는 경기보다는 친선을 도모하는 데 더 주력했다. 종목도 정상급 스포츠인이 참여하지 않는 범위 내에서 주민들이 광범위하게 즐길 수 있는 볼링, 축구, 탁구, 테니스 등을 주로 선정했다. 문화행사는 자매결연 도시 대부분이 연간 행사계획에 포함시켜 개최되었는데, 전시회, 음악회, 영화상영, 작가들의 초청강연 등이 주를 이루었다. 그 밖에 전체 자매결연 도시 중 16개 도시가 지방신문을 상호 교환하는 사업을 추진했다.

³⁷ 1989년 9월까지 자매결연을 맺었던 62개 중 사민당이 집권하고 있었던 서독도시가 41개인 것으로 보아 동독이 이념적 적대감이 비교적 적은 사민당 지역을 자매결연 대상 지역으로 선호했음을 알 수 있다.

³⁸ 1988년 6월 내독관계성 장관 Wilms는 “동독측이 자매결연을 확약하는 어떤 신뢰할만한 기준은 알려져 있지 않으며, 만약 그러한 결정기준이 있다 하더라도 공표되지 않고 있다. 우리는 동독측의 선발기준을 설정하는 데 그 어떤 영향력을 행사하고 싶지도 할 수도 없다”라고 밝힌 바 있다.

2) 도시간 자매결연과 동서독 관계변화

동서독간의 도시 자매결연이 동서독 관계와 독일 통일에 얼마나 기여했는가에 대해서는 1988년 독일시 연합회가 자매결연을 맺었던 서독 도시에 대한 설문 조사를 토대로 짐작해 볼 수 있다.

“도시간 자매결연이 해당 시 동서독 주민들간의 정체성을 증진시키고 주민간의 친밀한 유대감을 유발함으로써 독일 통일에 기여하고 있다고 생각하느냐”는 질문에 32개 도시 중 14개 도시가 ‘그렇다’, 6개 도시는 ‘그렇지 않다’, 나머지는 답변을 유보했거나 ‘부분적으로 그렇다’고 응답한 것으로 보아 도시간 자매결연이 전반적으로 부정적이지는 않았음을 인식할 수 있다.³⁹

구체적으로 Nürnberg는 도시 자매결연이 주민 상호간의 ‘접촉공포증’을 사라지게 했다고 대답한 반면, Trier는 “주민들간의 접촉이 반드시 국가 통일에 대한 합의형성을 직접적으로 유도하고 있는 것은 아니다”라고 언급했다. 그러나 많은 도시들이 상대방 도시와 접촉을 통한 교류가 이루어짐으로써 동독 주민들의 생활실상, 생활조건 등을 이해하게 되었으며, 이를 통해 동독에 대한 선입견을 제거하는데 도움이 됐다는 점을 공통적으로 지적했다.

도시 자매결연이 독일 통일이나 민족공동체 형성에 직접적인 기여가 이루어지지 못했다고 응답한 도시들은 자매결연 행사에 참가하는 동독측 대표가 당원이나 체제 옹호세력을 중심으로 구성되었던 데에 원인이 있었다고 평가했다. 이런 점에서 볼 때, 주민의 실질적인 참여가 이루어지는 사업이 양독간의 관계개선에 바람직하다는 점을 인식할 수 있다.

3) 남북한 교류·협력과의 비교

동서독과 남북한간 지자체 교류·협력을 비교하면 다음과 같은 차이점을 발견할 수 있다. 먼저 동서독이 도시간 자매결연이라는 지자체간 교류·협력 형태를 취한 반면, 남북한은 지역간 자매결연의 형태가 아닌 사안별 교류 형태를 취하고 있다는 점이다. 이는 지역간 자매결연이 다분야의 종합적인 교류형태로 나타나기 때문에 북한이 이를 선뜻 수용하기에는 무리가 있음을 알 수 있다. 동서독도 마찬가지였다. 700여 곳에 이르는 서독의 도시들이 동독과 자매결연을 원했으나, 성사된 것은 62곳 뿐이었다.

³⁹ 통일부, 『동서독 교류·협력 사례집』, p. 276.

그 다음으로 지자체간 교류에서 동서독은 주민들간의 인적유대 강화 등 실질적으로 정체성을 강화하는 협력이 주를 이루었으나, 남북한의 경우에는 경제적 지원이 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 동서독의 경우에는 지자체 교류가 상호방문이라는 형태로 이루어졌으나, 남북한의 경우에는 남한의 북한 방문이라는 일방적인 형태로 이루어지고 있다는 점이다. 지자체 교류를 위해 북한이 남한을 방문한 것은 2005년 6월 초 현재 아직 한 건도 없는 실정이다. 상호 방문에 따라 발생하는 경비도 동서독의 경우 상호주의 원칙에 입각, 서독의 동독 방문의 경우 동독이 이를 부담했으나, 남북한의 경우에는 대부분 남한이 부담하는 형태를 취하고 있다. 전반적으로 지자체의 교류에서 북한이 남한에 대해 갖는 부담은 동독이 서독에 대해 갖는 부담보다 훨씬 큰 것으로 평가된다.

IV. 지방자치단체의 대북 교류·협력사업 추진방향과 과제

1. 기본방향

남북 지역간의 교류·협력은 그 형태에 따라 정부차원의 이념이나 체제를 극복, 남북주민간의 동질성을 보다 실질적으로 회복할 수 있는 이점이 있다. 또한 지역별 교류·협력은 장기적으로 북한 사회의 다원화를 촉진, 북한내 사회구조의 변화를 유도할 수 있는 가능성이 크다.

이런 점에서 지자체간 남북교류·협력은 중앙정부의 교류·협력 사업을 보완, 북한 사회의 폐쇄성과 경직성을 완화하고 개혁·개방을 촉진할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 더 나아가 이를 통해 민족의 동질성 회복, 지역의 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모함으로써 민족공동체 형성에 기여할 수 있는 방향이 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 전략이 요구된다.

첫째, 다양한 사업과 함께 남북한 주민의 실질적 참여를 이끌어낼 수 있는 사업 추진이 중요하다. 식량 및 의료 등 인도적 지원 사업을 비롯하여, 문화·예술 및 스포츠 분야 등 북한이 거부감을 갖지 않는 분야를 중심으로 남북교류·협력 사업을 추진하는 것이 유의미할 것이다.

둘째, 남북지역을 연결하는 통로 개설, 남북한 유사기관과의 교류확대 등을 추진, 남북 지자체간 교류가 접촉의 범위를 넓히고 규모를 확대하는 방향에 중점을

두어 전개되어야 할 것이다.

셋째, 실제 사업 추진에서는 남북한 주민의 참여기회를 높이는 동시에 단기적인 성과를 도출하려는 욕심보다는 지속적인 사업으로 정부사업과 조화를 이루면서 추진되어야 할 것이다.

셋째, 지자체간 남북교류·협력사업은 정부의 대북정책 및 남북한 관계개선 상황에 맞춰 점진적·단계별로 추진되어야 할 것이다. 특히, 남한의 통일방안에서 상정하고 있는 「화해협력단계」와 「남북연합단계」에 맞춘 교류·협력사업의 실천 전략이 수립되어야 할 것이다.⁴⁰ 초기 화해협력단계에서는 지자체간 남북교류·협력의 내실화를 적극적으로 도모해야 할 것으로 판단된다. 교류가 용이하고 실현 가능성이 큰 사업으로 지자체의 능력과 특성에 맞는 사업부터 추진하는 전략이 필요하다. 문화·예술분야를 비롯, 민속분야 등 비정치적인 민간단체가 중심이 되어 할 수 있는 사업을 우선하면서도 이를 장기적으로 지속해 나가는 전략이 중요하다. 지자체간 남북교류·협력이 심화·정착될 경우, 자매결연을 도모하는 것도 바람직할 것으로 판단된다. 그 다음 남북연합단계에서는 초기 성과를 바탕으로 북한의 경제개발에 이바지 할 수 있는 사업이 전개되어야 할 것으로 판단된다. 북한은 지역별 자립체제의 구축을 위해 지방공업을 육성해 왔다. 지방공업은 기본적으로 주민들에게 종이, 가구, 정미공장 등의 생필품을 공급하고 있다.⁴¹ 그럼에도 불구하고 북한은 심각한 생필품난을 겪고 있다. 이런 점에서 남북 지자체간 협력사업을 통해 북한 지방공업의 복구를 지원, 주민들의 생필품난을 해소하는 데 기여하는 것이 바람직할 것이다.

이와 같은 단계가 심화되면, 남북접경지대의 개발에 적극적으로 임해 남북한 접경지역을 연결하는 교통인프라 분야의 투자와 함께 남북한 공업단지내에서의 협력사업의 심화, 남북한 연결 관광단지 조성 등이 협력사업의 대상이 될 수 있을 것이다. 또한 비무장지대를 남북평화사업에 활용할 수 있는 방안을 강구, 평화시 건설, 생태공원조성 등도 고려해 볼 수 있을 것이다.

⁴⁰ 김학성·최진우, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』, pp. 99-100.

⁴¹ 김병로, 『북한의 지역자립체제』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 67.

2. 지방자치단체의 대북 교류·협력 활성화 과제

1) 법·제도적 장치 구축 및 개선

(1) 중앙정부 차원

지방자치단체의 대북 교류·협력사업 활성화를 위한 중앙정부의 역할은 지자체가 대북사업을 안정적으로 추진할 수 있도록 지원하는 일이 될 것이다.

먼저 관련 법 개정을 통한 대북 사업의 안정적 지원이 요구된다. 「남북교류·협력법」 제9조와 제27조에서는 북한주민의 접촉시 사전승인과 위법시의 벌칙을 규정하고 있다. 이와 같은 조항은 앞서 언급한 국가보안법의 관련규정(제8조)의 취지를 반영하고 있다. 그러나 현실적으로 남북교류사업의 구체적 시안이 작성되기 이전에 북한 관계자를 접촉하는 사례가 발생할 가능성이 농후하다. 따라서 상기조항에 대한 전향적 개정이 요구된다. 최근 국가보안법의 개폐에 대한 논의가 제기되고 있는바, 국가보안법이 개정될 경우 현실적 요구를 반영하여 남북협력법의 관련 조항의 개정이 수반되어야 할 것이다.

또한 지방자치단체 차원의 대북 교류·협력의 본격화와 대규모 추진을 위해 현행 「남북교류·협력법」에 대한 전면적인 손질이 이루어질 경우에는 새 법이 교류촉진법으로서의 기능을 보다 더 강하게 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.⁴² 이를 위해서는 먼저 남북교류·협력법을 ‘남북관계발전기본법’으로 대체하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

두 번째로는 현행 남북교류·협력법의 규정과 같이 대외무역법 등 대외경제관계에 적용되는 법령을 그대로 준용하는 것은 남북기본합의서 서문의 특수관계규정과 남북한간의 교역 및 투자를 민족내부교류로 본다는 동 합의서 제15조에 부합되지 않는다. 따라서 ‘남북관계발전기본법’을 제정할 때에는 남북관계의 특성에 맞게 남북교류·협력의 민족내부거래성을 제고하는 방향으로 개정·보완해야 한다.⁴³ 예를 들어 “남북한간의 거래와 투자 등 모든 교류·협력은 민족내부거래로

⁴² 교류·협력법이 ‘교류촉진법’인가, 아니면 ‘교류규제법’인가에 대해서는 학자간에 논란이 많다. 교류·협력법 일부 조항은 규제적 특성을 견지하고 있는 측면이 있기는 하나 이는 남북관계의 특수성을 반영한 것이라고 할 수 있다.

⁴³ 지난 1992년 발효된 남북기본합의서에는 남북관계가 나라와 나라사이가 아니라는 점, 남북간 교류가 민족내부간의 교류라는 점을 분명히 밝히고 있다. 그리고 현실적으로 남북간 교역이 무관세임을 들어 개정안에 민족내부 거래임을 다시 한 번 명백히 하는 조항을 삽입하는 것이 바람직할 것이다.

국간의 거래로 보지 아니한다”는 일반조항을 설치하는 것이 바람직할 것이다.

세 번째, 남북교류·협력법의 정비와 관련하여 남북관계가 개선됨으로써 교류·협력이 양적·질적 측면에서 현저하게 발전할 경우, 협력사업의 비중이 크게 증가할 것으로 예상된다. 이 경우 현 3개 조문으로 다양한 물적 교류·협력을 모두 소화하기 어려울 것이다. 특히 여러 가지 유형의 남북한간 협력사업을 모두 ‘협력사업’이라는 범주에 포함시켜 규율하는 것은 비합리적이다.⁴⁴ 따라서 ‘남북관계발전기본법’에 인적·물적·물자교역·합작투자·공동개발 등 교류·협력에 관한 구체적인 형태로 구분하여 사업을 규정하는 것이 바람직할 것이다.

네 번째로 관련 정보 제공을 위한 중앙-지방간의 연결체제 확립에 중앙정부의 역할을 기대할 수 있다. 교류사업 및 교류대상기관의 선정, 대북 접촉 창구 및 추진과정과 관련된 제반 정보제공을 비롯하여 상호 정보교환시스템을 구축하여 신속하게 공급하는 체제를 갖추는 등 중앙정부 차원에서 추진하는 것이다. 이를 위해서는 중앙(통일부)에 지자체를 대상으로 하는 “남북교류·협력지원센터” 같은 전담기구를 설치하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 본 센터는 일차적으로 북한 관련 정보를 수집·분석하고 이를 제공하는 기능을 수행하는 한편, 지자체 대북 사업에 대한 상담 및 대북 접촉 알선, 사업상담시 협상력 전수, 교류 우수사례 발굴 및 홍보 등 보다 광범위한 역할을 해낼 수 있을 것이다.

마지막으로 지방자치 단체의 대북 사업이 재정적으로 부담이 될 우려가 있는바, 이의 부담을 경감시키기 위해 중앙정부 차원에서 별도의 재정지원 프로그램을 설치·운영하는 것이다. 예를 들어 특별교부세를 통한 출연금 확충 및 이의 운용수익금을 활용하거나, 남북관련 사업투자에 부과되는 지방세의 일정비율을 기금으로 적립하는 방안을 고려할 수 있다.

⁴⁴ 『남북교류·협력법』에는 협력사업과 관련하여 3개 조항(16조: 협력사업자, 17조: 협력사업자 승인, 18조: 협력사업에 관한 조정명령 등)밖에 없다. 이 3개 조항만으로는 남북한간에 이루어지는 협력사업 모두를 규율하기 어렵다. 물론, 이와 같은 점을 보완하기 위해 정부는 『남북경제협력사업 처리에 관한 규정』을 제정한 바 있다. 여기에는 경제협력사업에 대한 개념을 명확히 규정하고 있기는 하다. 첫째, 상대방 지역이나 제3국에서 공동으로 투자하고 사업수행결과 발생하는 이윤을 투자비율이나 계약조건에 따라 분배받기로 하거나, 투자원본을 계약조건에 따라 상환받기로 한 행위, 둘째, 상대방 지역에 단독으로 또는 상대방 지역 주민 이외의 자와 합작으로 투자하는 행위 등으로 정리하고 있다. 또한 동 규정에는 협력사업을 추진함에 있어 구비서류, 처리기간, 서류기재방법 등 제반절차를 상세하게 규정하고 있다.

<‘남북관계발전기본법’의 제정>

『남북기본합의서』 서문에는 남북한 관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계”라고 명시하고 있다. 남북한 특수관계는 이중성, 잠정성, 상호성과 대등성, 역동성 등의 특성을 갖고 있다고 할 수 있다.⁴⁵ 그 중에서도 이중성은 대외적으로 1민족 2국가, 대내적으로는 1민족 2체제의 이원성을 의미하는 것과 함께 북한의 지위가 우리와의 관계에서 형사법적 측면에서는 반국가단체로, 그리고 교류법적 측면에서는 남북교류·협력의 상대방, 민족통일을 위한 동반자라는 양면성을 갖는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 북한을 통일의 대상이 되는 동반자로 받아들일 것이라면 통일지향적인 대북 법인식을 내포하는 ‘남북관계발전기본법’을 제정할 필요가 있다. 이를 통해 대북 정책 및 남북한관계의 현실과 현행 법체계간의 괴리를 줄여 나가는 것이 바람직할 것이다. 이와 같은 조치는 정부가 대북정책을 제도화된 틀 속에서 객관적이고 투명하게 추진할 수 있는 제도적인 기반이 되는 것으로 매우 중요한 의미를 갖는다고 하겠다.

현재 남한 사회에서는 남북교류·협력법의 개정과 함께 ‘남북관계발전기본법’에 대한 많은 논의가 이루어지고 있으며, 열린우리당에 의해 입법 발의안이 17대 국회에 제출된 상태이다. 남북관계발전기본법의 주요 내용은 남북관계의 성격⁴⁶과 통일의 원칙, 대북정책의 방향, 남북회담 대표의 임명 및 합의서 체결절차 등을 규정하고 있다. 남북교류·협력법이 남북관계에 있어 근거법적 성격을 가지고 있음에도 불구하고 법률제정 당시의 시대적 한계에 의해 절차법적 수준의 내용으로 일관하고 있어 남북교류·협력법 체제를 뛰어넘어 남북관계발전기본법을 제정키로 한 것은 시의적절하고 필요한 사안이라고 할 수 있겠다. 다만, 남북교류·협력법과는 별도로 제정하되, 남북교류·협력법은 남북교류·협력기본법으로 대체하여 제정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

<‘남북협력기금법’의 개정>

남북협력기금법의 개정은 남북협력법에 대한 근본적인 개정과 맞물려 추진되고 있다. 남북협력기금법에 대한 논의의 중심에는 지원과 반지원의 소모적 논쟁을 떠나 본 법이 첫째, 남북한 교류와 협력을 촉진하고 남북관계를 심화·발전시킬 수

⁴⁵ 제성호, 『남북한 특수관계론-법적 문제와 그 대책』 (서울: 한울아카데미, 1995), pp. 27-33.

⁴⁶ 남북관계를 1992년 발효된 남북기본합의서의 정신을 이어받아 “나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 특수관계”로 하고 “어떤 경우에도 북한을 외국으로 보지 아니한다”로 규정키로 하고 있다(안 제3조 제2항).

있는 방향으로, 둘째, 효과적으로 사용될 수 있는 방향으로의 법 개정이 이루어져야 한다는 명제가 자리잡고 있다.

남북협력기금은 현재 남북협력사업비 대비 출연기금의 과부족 현상의 심화, 기금 사용상의 문제가 대두되고 있다. 남북협력기금의 출연은 매년 남북관계 및 국내여론에 따라 그 규모가 불규칙하게 조성된 반면, 남북협력사업은 꾸준히 증대됨으로써 사업비에 대한 수요가 늘어나게 되었다.⁴⁷ 더구나 북한문제 해결 이후 예상되는 남북협력기금의 획기적인 수요증가와 이를 충족하기 위한 기금규모의 확충은 협력기금의 조성 및 운용과 관련, 큰 어려움에 봉착하게 될 것으로 예상된다. 그러나 남북협력기금의 주 조성재원은 정부출연금으로서 이마저 매년 불규칙하게 이루어지고 있는 실정이다. 협력기금의 사용 또한 지원대상과 규모가 갑작스럽게 정치적으로 결정됨으로써 사전계획에 의한 효율적인 기금집행에 큰 장애요인으로 등장하고 있다. 따라서 남북협력기금이 현재와는 근본적으로 다른 형식의 조성과 운용 시스템의 도입이 요구되며, 이에 따른 종합적인 법 개정과 법체계의 정비가 필요하다. 이의 기본적인 방향은 남북협력기금을 통한 북한 경제의 효율적인 변화를 유도할 수 있는 안정적 재원확보 방안 마련에 두어야 할 것이다.

(2) 지방자치단체 차원

<‘지방자치단체 조례’ 제정>

지방자치단체의 남북교류를 위한 조례는 기본적으로 해당 자치단체의 독자적 판단에 의해 제정하는 것이다. 그러나 향후 지자체의 남북교류가 확대될 것에 대비하여 적절한 시점에서 제정하는 것이 바람직할 것이다.

⁴⁷ 과거 몇 년 전부터 지금까지 정부출연금은 감소했다. 2001년 5,000억 원, 2002년 4,900억 원, 2003년 3,000억 원, 2004년 1,714억 원이었다. 매년 남북간 사업이 증가하고 있음에도 불구하고 정부 출연금은 오히려 감소하는 현상을 나타냈다. 2005년에는 5,000억 원 확보를 목표로 관계부처와 협의중에 있다.

〈표 2〉 남북 지방자치단체간 교류·협력에 관한 조례(안)

제1조 (목적) 이 조례는 평화적인 남북통일의 기반을 조성하고 대북교류를 촉진하기 위하여 북한 자치단체와 인적·물적 교류·협력에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조 (교류·협력사업) 북한 자치단체와의 교류·협력사업은 다음의 각호와 같다. 1. 상호 직원 파견 및 교류 2. 문화, 예술, 학술분야의 초청 강연회 및 공동공연, 공동연구 3. 스포츠분야의 친선경기 4. 지역개발을 위한 공동투자 및 공동개발 5. 자치단체내 민간단체의 대북교류사업 지원 6. 기타 지역발전을 위해 유익하다고 인정되는 교류·협력사업
제3조 (사업추진) 남북교류·협력사업은 남북교류추진위원회 및 의회의 심의를 거쳐 계획을 확정하고 이를 통일부의 승인을 받아 추진한다.
제4조 (남북교류추진위원회 설치) 1. 합리적이고 지역실정에 맞는 남북교류의 원활한 추진을 위하여 남북교류추진위원회를 설치·운영한다. 2. 남북교류추진위원회의 위원장은 부단체장으로 하고 부위원장은 국제교류담당과장으로 한다. 위원은 자치단체내 각계 인사 15인을 단체장이 임명한다.
제5조 (기금설치) 남북자치단체 교류·협력을 위한 필요한 재원을 확보하기 위해 남북자치단체 교류기금을 설치·운영한다.
제6조 (민간의 남북교류지원) 자치단체내 민간단체가 남북교류·협력사업을 계획하여 신청할 경우, 남북교류추진위원회에서 이를 심사하고, 타당하다고 인정되면 일정규모의 재원 및 행정지원을 한다.
제7조 (사업보고 및 평가) 합리적이고 발전적인 남북교류를 위해 담당부서는 매 교류사업시 교류내용에 대한 의견서를 단체장 및 위원회에 제출하고 위원회에서는 이를 사업심의시 반영한다.

자료: 조광제, 「지방자치단체의 남북교류 활성화 모색에 관한 연구」(건국대학교 대학원 박사학위논문, 2003. 12), p. 96에서 인용·보완.

조례에는 남북교류 해당사업의 효과적 시행과 관련된 제반내용이 규정되어야 한다. 특히 대북 교류사업의 체계적인 계획수립 및 효율적인 추진을 위해 요구되는 핵심사항들은 반드시 규정하여 교류·협력 사업을 법적으로 뒷받침할 수 있어야 할 것이다. 여기에는 아래 예시하는 바와 같이 ①조례의 제정목적, ②교류·협력사업의 범위, ③추진절차, ④전담부서의 설치, ⑤재정확보, ⑥사업보고 및 평가 관련 내용들이 구체적으로 명시되어야 할 것이다.

<대북 사업 추진을 위한 기구 설치>

남북교류를 지속적으로 추진하기 위해서는 이를 종합적으로 추진할 조직이 필요하다. 조직이 구축되면 우선 교류추진 기본계획을 수립, 지방정부간 남북교류를 체계적이고 종합적이며 장기적인 입장에서 추진할 수 있다.

우선 지방자치단체 자체적으로 남북교류사업을 전담할 기구를 설치하는 일이다. 이를 통해 남북교류·협력 관련 정보수집 및 관리, 계획수립과 관련기관의 협의·조정 등의 업무를 관장할 수 있다. 담당부서의 규모는 지방자치단체별로 맡게 될 남북교류·협력 사업의 규모나 비중에 따라 달라질 수 있으나, 일단 과단위 또는 ‘사업단위팀’ 규모로 출발하는 것이 적합할 것으로 판단된다. 전담기구의 편제는 해당업무의 성격과 기구규모를 고려하되, 기능적 유사성이 있는 기존기구 내지 새로운 기구로 확대·설치하는 것이 효율적일 것이다.

두 번째로 지방자치단체 산하 ‘지역남북교류추진위원회’의 설치를 검토할 수 있다. 지역 전문가, 시민단체대표들로 구성된 ‘교류추진위원회’를 설치하여 지역민의를 수렴하고 교류·협력방향 설정 및 계획수립 등 관련 업무를 지원할 수 있도록 하는 것이다.

세 번째로 남한의 지방자치단체간 ‘교류·협력 네트워크’를 구성 체계적인 협력을 해나갈 수 있도록 하는 것이다. 남한의 지방자치단체간 상호연락사무소와 같은 역할을 할 수 있는 네트워크를 구성, 상호 필요한 정보획득과 업무연락 및 협의를 할 수 있는 방편으로 활용함으로써 체계적인 협력을 도모할 수 있도록 하는 것이다.

네 번째로 북한과 교류를 추진하는 남한내 광역 지자체 차원에서 광역 시도간 교류·협력협의회를 만들어 북한도시와의 교류에서 중복되거나 경쟁적인 것을 막고 정보를 교환하며, 필요한 경우 공동으로 남북도시교류를 추진할 수 있도록 하는 것이다.

다섯 번째로 지방자치단체와 국제기구간 네트워크를 형성, 대북 협력방안을 강구하는 것이 필요하다. UN과 관련전문기구 및 산하기구 그리고 NGO와 연계하여 다국적인 국제 네트워크를 형성할 수 있다.

여섯 번째로 남한 정부의 동북아 중심국가 건설에 부응하는 차원에서 북한과 중국, 일본이 참여하는 범국가적 네트워크에 남북 지방정부가 공동으로 참여하여 교류·협력의 수준을 제고하는 것이다. 이는 두만강유역개발 계획, 자유도시 구상, 평화도시 구상 등의 추진과 관련하여 남북지방정부가 포함된 국제적 포럼이나 기구, 컨소시엄 등을 통해서 이를 수 있을 것이다.⁴⁸

2) 재원확보 방안

대북 사업의 원활화와 안정적 추진은 소요재원의 확보가 관건이다. 소요재원을 확보하는 방법에는 다음과 같은 방법을 동원할 수 있다.

첫째, 남북교류·협력사업의 재원을 일반예산으로 편성·조달하여 사용하는 방법이다. 일반예산 편성을 통해 남북교류사업의 재원을 조달하는 것은 여타의 사업 예산과 마찬가지로 남북교류사업의 예산도 일반예산의 한 항목으로 편성하여 조달하는 것을 말한다. 남북교류·협력사업이 대규모화될 경우, 지자체가 가지고 있는 기금 형식에서 충당하는 것은 재원조달 측면에서 한계를 노정하기 쉽다. 따라서 중앙정부 차원에서 산업자원부 및 중소기업청 등 중앙 경제부처와 병행하여 남북협력사업을 추진할 수 있도록 하는 것과 마찬가지로 지자체에서도 일반예산을 편성하여 대북사업을 추진하는 것이다. 이 경우 예산상의 지원을 받기 때문에 사업추진에 있어 추동력을 발휘할 수 있으며, 대외 신인도 구축에도 도움이 될 것이다.

둘째, ‘남북교류·협력기금’(가칭)과 같은 남북교류촉진기금을 조성하는 것이다. 다시 말해 적정금액을 조성하여 그 기금운용 수익으로 남북교류사업의 재원을 충당하는 방법이다. 협력기금에 의한 재원 조달은 일반예산의 편성에 비해 훨씬 신속적인 재원운용이 가능하다는 장점이 있다. 강원도를 비롯, 여러 지자체가 남북협력기금을 조성·운영하고 있거나 조성할 계획에 있다. 지자체 차원의 교류·협력기금은 지방자치단체와 민간기업 그리고 주민이 함께 출자하여 마련하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

셋째, 정부의 남북협력기금을 지방자치 차원에서 적극적으로 조달하여 사용하는 방법이다. 현재 중앙정부는 남북협력기금 수요 증가에 대비하여 적극적인 대처방안을 마련하고 있다. 중장기적인 기금수요를 예측하고 다양한 재원 조달방안을 강구하고 있는 실정이다.⁴⁹ 2005년 남북협력기금의 운용규모만 하더라도 총 1조 2,525억 원에 달하고 있으며, 그 중 남북협력사업비는 남북경제협력지원(2,431억 원), 남북사회문화협력지원(105억 원), 이산가족 등 인도적 지원(2,205억 원) 및 민족공동체회복 지원(1,550억 원) 등 2004년보다 184억 원이 증가한 총 6,291억 원을 계상해 놓고 있다. 따라서 지자체 차원에서는 인적왕래 및 다양한 분야의 협력사업을 위해 남북협력기금을 충분히 활용할 필요가 있다. 특히 주민왕래지원자금과

⁴⁸ 함건식, 『서울시 남북교류·협력사업 개발을 위한 기초조사 연구』, 서울시정개발연구원 정책연구과제 2001-PR-01 (2002.1), pp. 73-74.

⁴⁹ 통일부, “남북협력기금 운용방향과 지원제도” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2005. 4), p. 7.

함께 문화·학술·체육분야 협력사업에 실제 소요되는 자금이나 남북한간 신뢰 및 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요하거나 이를 증진시키기 위한 사업은 무상으로 지원하고 있다.⁵⁰ 그러나 중앙정부의 남북협력기금을 확보하기 위해서는 무엇보다도 사업추진의 확실성과 사업에 대한 북한 당국의 확약이 제시되어야만 한다.

3) 대북 접촉 방안 및 협상

지방자치단체 차원의 대북 교류·협력사업을 추진하기 위해서는 먼저 대북한 관련 접촉이 이루어져야 한다. 대북한 접촉 창구로는 「민족경제협력위원회」(민경협), 「조선아세아태평양평화위원회」(아·태), 「민족경제연합회」(민경련) 등이 있다. 민경협은 최근 대남 경협 창구로 내각 직속으로 있으며, 아·태나 민경련의 활동을 집중시키는 역할을 하고 있다. 아·태는 남한 협력사업의 접촉창구의 역할을 하면서 각 사안별로 주문기관을 직접 연결시켜왔으나, 최근 들어 김용순 위원장과 송호경 부위원장의 사망으로 활동이 위축되어 그 위상과 소속에 변화를 가져온 것으로 판단된다. 민경련 또한 대남 접촉창구이면서도 광명성 총회사(농업 및 광업), 삼천리 총회사(전자 및 제조업), 개선무역(위탁가공), 금강산 총회사(관광) 등을 통해 사업을 직접 주관, 협상에 임하고 있다. 이들 기관과의 접촉은 단동대표부, 북경 사무소 등을 통해 이루어진다. 그러나 처음부터 직접적인 접촉을 시도하는 것보다는 대북 사업에 경험이 있는 기업체나 단체의 도움을 받아 접촉하는 것이 훨씬 용이하고 안전하다.

대북 접촉 및 협상시에는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

첫째, 북한은 개방하려는 의지가 기본적으로 부족하기 때문에 접촉 및 협상과정에서 어려움이 제기된다는 점이다. 사업마인드가 부족해 협상과정에서 우선 의견의 불일치가 일어나기 쉽다. 이런 경우에는 중개자를 활용하는 방법이 안전하다.

둘째, 대북 사업 추진을 위한 접촉이 원하는 시점에 이루어지지 못하는 경우가 허다하다. 북한과의 직접통신이 불가능해, 접촉이나 협상을 위한 약속이 지켜지지 않는 경우도 있다.

셋째, 대북 사업추진을 위한 접촉과 협상시에는 면밀한 계획이 수립되어야 한다. 접촉 후 중단하는 데에는 어려움이 많다. 앞서 언급한 바와 같이 먼저 소규모 시범

⁵⁰ 이에 대한 자세한 내용은 통일부 남북협력기금과, “남북협력기금 지원제도” (2005. 4) 참조.

사업을 거친 후 본 사업에 임하는 전략이 필요하다, 목표는 크게 세우더라도 시행은 작은 규모로 시작하는 것이 바람직하다.

넷째, 북한 책임자나 사업 추진 관계자를 대할 때는 진솔한 자세로 임해야 한다. 북한에 대해 경제적인 지원을 해준다는 의식을 가지거나 그들을 무시하는 태도로 대하면 안 된다. 북한 동포를 돕는다는 등의 이상적인 인식을 가지고 접근할 경우에는 더욱 더 큰 북한 요구에 부딪히게 될 가능성이 크다. 또한 사업적인 논의만 하되, 정치적인 이야기는 함구하는 것이 바람직하다.

다섯째, 신뢰성있는 북한내 사업 파트너를 확보하는 것이 중요하다. 가능한 한 책임있고 지위가 있는 상대방을 만나는 것이 사업 추진의 원만을 기할 수 있다. 북한은 남한이 추진하려고 하는 사업에 대해 항상 의구심을 가지고 대한다. 이와 같은 의구심은 일종의 자체 ‘피해의식’에서 비롯되는 것이라고 할 수 있다. 따라서 북한과의 사업 추진시 서로 믿고 성실하게 대하면서 상호 신뢰를 조성해 나가는 것이 중요하다.⁵¹

여섯째, 북한 사업 담당자와 협상할 때에는 기본적으로 줄 것은 주고 받을 것은 받는다는 원칙을 견지하는 것이 필요하다. 사전에 철저한 조사와 분석을 통해 정보를 습득하고 통계와 논리적인 근거를 가지고 설명함으로써 북한측 협조를 얻어 낼 수 있도록 해야 할 것이다. 성사가능성이 없는 사업에 대한 약속은 신뢰확보에 지장을 초래, 향후 사업추진에 큰 장애가 될 수 있다. 일반적으로 의향서, 합의서를 거쳐 계약서를 교환하되, 직접 상대방과 체결하는 것이 바람직하다. 의향서 작성은 향후 사업 추진의 가능성을 열어 놓는다는 차원에서 구체성을 떨 필요는 없으나, 계약서는 미심쩍은 부분 없이 끝까지 확인하여 체결할 수 있도록 해야 할 것이다.⁵²

일곱째, 언론에 노출되는 문제에 신중하게 대처할 필요가 있다. 북한은 협상이 진행되는 과정에서 협상관련 사항이 언론에 노출되는 것을 꺼려하며, 사업의 구체적 사항이 밝혀지게 되면 사업 추진이 불가능할 경우가 많다. 그 이유는 북측 실무자가 상부에 보고하기도 전에 사업 자체가 기정사실화된 것으로 인식하게 만듦으로써 내부적인 비판에 직면할 수 있으며, 반드시 성사시켜야 한다는 부담을 갖게 되기 때문이다.⁵³

⁵¹ 김영운, 『남북경협 실패사례연구』, 통일연구원 연구총서 04-08 (서울: 통일연구원, 2004), p. 113.

⁵² 문장은 물론, 단어 하나도 모호한 표현이 없도록 할 필요가 있다. 미리 완벽한 수준의 합의서를 작성, 이에 기초하여 협상을 진행하는 것이 바람직하다.

여덟째, 웃돈 성격의 지원이나 이면거래 등은 철저히 배격해야 할 것이다. 북한은 방북 허용을 대가로 무상지원 형태의 대가를 요구하는 경우가 많다. 지원을 거절함으로써 방북이 무산될 수도 있으나, 지자체 차원의 협력이 북한에 실익을 가져다주는 것이기 때문에 대가없는 방북도 얼마든지 가능하다. 최초 방북시에는 중요한 합의 없이 답사 차원에서 추진하고, 제2의 방북, 제3의 방북을 통해 사업을 구체화하는 것이 남한 지자체의 능력과 부담 정도를 저울질 할 수 있어 효율적이다. 북한이 남한 정부 제출용 계약서 외 별도사항을 담은 이면계약을 체결할 것을 요구하는 경우, 이를 절대로 받아들이지 않는 것이 바람직하다. 이면계약은 대부분 무상지원에 대한 약속과 이에 대한 대가로 방북을 허용하거나, 사업 추진에 대한 독점권을 부여하는 내용을 담기 쉬우며, 북한의 요구를 강제하기 위한 수단으로 사용될 가능성이 크기 때문에 남한 지자체에 큰 부담으로 작용할 수 있다.

3. 대북 교류·협력과 지방자치단체간 협력

대북 교류·협력 활성화를 위한 지자체 차원의 협력도 중요하다. 대북 정책 및 교류·협력 관련 대내외적 환경이 변했기 때문이다. 과거에는 남북관계가 정부차원에서만 이루어졌으나, 현재에는 지자체를 포함한 민간차원의 남북교류·협력으로 확대되었다. 분야별로도 남북경제협력사업, 남북교역 및 수송, 통신, 문화적 교류·협력, 인적교류를 포함, 이산가족상봉, 인도적 차원의 지원, 북한 인권 및 환경 개선 등 그 영역도 다양화, 세분화, 지역화되었다. 또한 국가보안법 폐지 등 정치현안을 둘러싸고 남남갈등과 세대간 갈등도 남북관계에 영향을 주고 있다.

대외적 측면에서도 마찬가지다. 9·11 테러사태 이후 미국의 세계안보전략 변화와 주한 미군 재배치, 제2차 북핵 위기 발발과 이를 해결하려는 6자회담 개최, 2003년 6월 미국이 주도하는 「대량살상무기 확산방지 구상(PSI)」의 출범, 국제 NGO들의 대북 인도적 지원과 북한 인권개선 운동의 등장 등도 예전과는 다르게 대북 교류·협력 환경에 영향을 미치는 중요한 요소라고 할 수 있다.

이상과 같은 남북관계 및 대내외적 통일환경 변화는 국가나 중앙정부가 주도하는 수직적이고 위계적인 과거의 통치방식으로는 남북관계를 해결하기 어렵게 하고 있다. 따라서 대북 및 통일정책 관련 각 행위주체들의 정책적 연대와 공조를 극대화하여 새로운 통일 환경변화에 적극적으로 대처해야 할 필요성이 제기된다.

⁵³ 동용승, “대북 채널 구축방안” (한국관광공사 자문회의 발표자료, 2005. 3), p. 5.

이와 관련하여 지자체 차원에서는 다음과 같은 협력사업을 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

첫째, 정보통신 기술에 바탕을 둔 정책네트워크의 구축이다. 즉, 각 정책 행위 주체들의 자발적 참여를 통해 정책의 공동생산과 집행이 가능한 효율적 연결망을 구축하는 것이다. 정책네트워크 구축의 대상은 지방자치단체와 유관기관, 민간단체를 비롯, 산학기관을 망라할 수 있을 것이다. 여기에는 네트워크 구축을 위한 다양한 정보 시스템의 도입이 필요하며, 현실적으로 대규모 예산 투입과 인력확보가 필요할 것으로 판단된다. 정책네트워크의 구성은 모든 지방자치단체의 별도 협의를 거쳐 이루어야 할 것이다.

둘째, 상호 정보화를 위한 공동 홈페이지의 운영이다. 공동 홈페이지를 통해 남북관계 및 대북협력에 관한 다양한 정보를 제공할 수 있도록 하며, 지방자치단체 차원의 대북정책, 공지사항, 보도자료, 최신자료 및 북한관련 분석 자료를 제공하고 참여마당에서의 자유 토론방 운영, 여론 수집을 위한 전자공청회개최, ‘열린통일포럼’이나 ‘정책제안마당’을 개설·운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 더 나아가 통일교과과정의 공동 생산을 통한 통일교육 실시 등도 고려해 볼 필요가 있다.

셋째, 온라인의 한계를 극복하기 위한 통일정책 포털서비스를 공동 제작·제공하는 것이다. 오프라인은 온라인상으로 전달되기 어려운 기술 및 인적유대 등을 가능하게 할 뿐만 아니라, 사이버 커뮤니케이션으로는 풀기 어려운 문제의 해결을 가능하게 한다. 지자체 차원의 기관 및 단체 구성원으로 하여금 열린 회의를 정기적으로 개최, 지자체의 대북 교류 관련, 법·제도적 장치를 마련하는 한편, 대북 교류·협력을 위한 인적 인프라를 구축하고 교류·협력 사업을 전담할 수 있는 체제를 마련하는 것도 지자체간 협력 증진을 위한 방법이 될 것이다. 그 밖에도 학술 세미나, 심포지엄, 강연회, 간담회 개최를 비롯, 대북 자원의 조사, 관광 및 체육, 의료 분야의 전문가 양성을 위한 공동노력의 경주도 유효할 것이다.

한 가지 덧붙인다면, 이상의 사업을 충실히 수행해 내기 위해서는 지자체 중심의 민간공동 남북교류·협력추진위원회를 만드는 것도 효율적일 것으로 판단된다.

IV. 결 론

본 연구에서는 지자체의 남북교류·협력사업의 현황과 문제점을 살펴보고 향후 추진방향과 정책적 과제를 살펴보았다. 지자체 차원의 대북 협력사업은 앞으로 남북관계를 진전시켜 나가는 추동력으로서 크게 활성화되어야 할 필요가 있다. 북한 핵문제가 긍정적으로 해결될 경우, 17대 총선 이후 남한내 조성되고 있는 대북 친화적 분위기는 중앙당국 및 민간차원의 대북 교류와 함께 지자체의 대북 교류도 크게 확대될 가능성이 크다. 지자체는 향후 전개될 수 있는 우호적인 분위기를 극적 활용, 체계적이고 종합적인 대북 협력사업을 추진할 수 있는 전략이 필요하다. 내실있는 사업계획의 수립은 물론, 조직과 인력의 정비, 재정능력의 향상을 기하는 동시에 북한에 대한 정보획득과 중앙정부와 협의조정이 가능한 체제를 구축할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

지자체의 대북 교류·협력에서 요구되는 점들을 요약·정리하는 것으로 결론에 대신하고자 한다.

첫째, 체계적인 사전준비가 필요하다. 다소 시일이 걸리더라도 사전에 치밀한 계획을 세우고 북한과의 교류·협력에 나서야 할 것이다. 지자체간 경쟁에 떠밀려 서둘러 교류·협력사업을 추진할 경우에는 북한으로부터 무리한 웃돈요구를 받을 가능성이 크며, 중간브로커의 미숙한 업무처리에 당면할 수도 있다. 따라서 사전에 미리 사업의 목적과 조건, 대상기관 등을 선별하고 시간과 예산을 적절하게 배분하여 추진하는 자세를 가져야 할 것이다. 대북사업의 면밀한 준비를 위해서는 중앙정부가 종합지침을 마련하여 지자체에 제공하는 것도 바람직하다.

둘째, 중앙과 지자체간 긴밀한 협력체계를 유지할 필요가 있다. 지자체 남북협력 사업추진에는 관련 북한 정보가 미흡하여 효과적인 사업추진이 어려운 경우가 허다하다. 이를 극복하기 위해서는 중앙정부와의 긴밀한 협조관계를 구축하여 필요한 정보를 획득하고 추진할 사업에 대해서는 상호 협의·조정할 수 있는 체제가 필요하다. 행정적인 문제는 행정자치부와 긴밀하게 협의하는 한편, 북한실정 및 남북협력과 관련된 사안, 즉 사업계획의 작성 및 사업 실현 가능성, 사업추진방법, 대북 접촉의 방법과 유의점 등에 대해서는 통일부를 비롯, 국정원 및 통일연구원 등과 협조체계를 유지할 필요가 있다.

셋째, 지자체의 재정자립능력을 제고하고 중앙으로부터의 예산 지원을 얻을 수

있는 체계가 마련될 필요가 있다. 지자체간 교류·협력사업이 실효를 거두기 위해서는 지자체의 재정자립능력과 자치권의 확대가 이루어져야 한다. 그러나 현재와 같은 지자체 상황에서는 대북협력사업을 위한 충분한 자원 확보가 쉽지 않다. 따라서 중앙차원에서 지자체의 대북협력사업을 엄밀히 심사하되, 가능성이 큰 사업에 대해서는 재정적 지원이 이루어질 수 있는 체제를 만들어야 할 것이다.

넷째, 지자체 대북협력사업에 주민의 실질적 참여가 이루어질 수 있는 기반 확대가 요구된다. 지자체의 남북협력사업은 예산이 소요되며, 향후 지역개발에도 상당한 영향을 미칠 수 있는바, 이에 해당되는 지자체 주민들의 의사를 반영하고 참여할 수 있는 채널이 필요하다. 특히 동서독의 경우와 같이 스포츠와 문화행사를 연간 계획으로 합의해 꾸준히 추진하는 노력이 요구된다. 지자체 주민의 남북협력사업 참여는 중앙정부의 대북 지원에 대한 비판적 인식을 해소할 수 있는 방안이 될 수도 있을 것이다.

다섯째, 지자체의 대북 협력사업을 활성화할 수 있는 법·제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 지자체의 특성을 살린 내용의 조례를 제정하거나 교류·협력사업 추진을 위해 필요한 자원 및 인력확보가 이루어질 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 지자체는 이를 바탕으로 자체 특성에 맞는 사업을 발굴, 내실있는 대북 교류·협력사업을 추진할 수 있어야 할 것으로 판단된다.

마지막으로 여섯째, 현재 북한의 지자체 대상지역과 접촉하는 데 있어 공식적인 대북 접촉창구가 존재하지 않아 무질서한 대북 접촉이 유발되고 사업추진에 있어 시행착오를 거듭하기 쉽다. 시간과 비용의 낭비와 함께 사업자체의 성사도 불투명해지는 경향이 강하다. 따라서 지자체 대북 협력사업의 추진을 위한 접촉 상대가 북한 지자체 차원에서 직접적으로 존재할 수 있도록 요구해야 할 것이다. 이와 같은 요청이 수용되지 않을 경우에는 적어도 대북한 접촉창구의 단일화를 요구하고, 지자체의 대북사업 추진을 위한 대화의 통로가 항상 열려져 있도록 요구해야 할 것이다.

김정일 시대의 대외개방과 체제변동

정 현 수*

- | | |
|---------------------------|------------------------|
| I. 서론 | IV. 직접통치시대의 대외개방과 체제변동 |
| II. 대외개방의 체제변동에 대한 이론적 고찰 | V. 결론 : 체제변동의 한계 |
| III. 유신통치시대의 대외개방과 체제변동 | |

Abstract

A Study on the Openness and System Change in Kim Jong-il Era

This paper analyzes what impacts the openness of the North Korean state has on 'Juche Socialism'. Kim Jong-il Regime is based on Juche Socialism. Traditional North Korean System consists of three 'Juche' sub system areas: ideology, institution, and policy.

Confronted with on the total crises of Juche Socialism, Kim Jong-il regime has taken dual strategies : Juche and 'Silli', militarism and pragmatism. The goal of Military-First Politics is political stability, and Silli aims at economic growth. Faced with the crisis, North Korean leaders pursued interdependence

between top and down sectors of the system.

Despite the growing interdependence, North Korea is maintained its autonomy and state-identity. It is very unexpected that North Korean style of political system would change by outside pressure. The control of party-state system is still strong in domestic and diplomatic areas. Juche ideology has been pure ideology and Military-First ideology has performed the role of practical ideology. In sum, North Korea's change will occur only to the extend that its political stability is guaranteed.

Key Words: Interdependence, Juche Socialism, Openness and Reform, Military-First Politics, Silli Socialism, 7 · 1 measures, Pragmatic socialism, Autonomy, State-Identity.

* 통일연구원 부연구위원

I. 서론

1998년 김대중 정부의 출범이래 한국의 대북정책의 기조는 북한을 포용하면서 통일기반을 조성한다는 장기적인 비전을 갖고 추진되어 왔다. 한국의 대북포용정책이 추진되기 시작한 이래 남북관계는 획기적인 변화가 동반되어 왔다. 남북간에 다양한 접촉과 대화가 재개되고, 남북정상회담의 개최, 남북교류와 협력의 증대 등으로 이어지면서 화해협력을 중심으로 하는 새로운 패러다임의 남북한관계가 등장하였다.

새로운 남북관계의 도래는 북한의 변화에 기인된다. 북한은 남북관계뿐만 아니라 대내외 활동 전반에 걸쳐 상당한 변화를 추진하고 있는 것으로 보여지고 있다. 특히 2002년에 발표된 소위 ‘7·1 경제관리조치’는 대단히 획기적인 변화를 담고 있는 것으로 평가되고 있다. 일부에서는 북한내부에서 이미 오래전부터 상당히 “의미있는 변화”가 진행되고 있는 것으로 평가하고 있다.

본 연구에서는 김정일 시대의 북한에서 진행되고 있는 변화의 흐름에 주목하고, 변화의 원인과 성격 및 방향에 분석의 초점을 두고 있다. 본 연구가 주목하고 있는 북한의 변화는 비사회주의적인 요소의 핵심이라 할 수 있는 시장화에 있다. 이제는 북한에서 시장이 도입단계를 지나 계획경제의 한계를 메워 주는 공식적인 제도로서 정착되고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한도 내외의 환경에 반응하면서 작동하는 일종의 ‘개방체계’의 성격을 띠고 있다는 점에서, 급변하는 환경의 변화에 대응하여 북한의 변화는 당연한 현상으로 간주될 수 있지만, 사회주의적 순수성과 유일성을 중시하여 왔던 북한에서 ‘중국식’도 아닌 ‘북한식’으로의 변화는 매우 특별한 의미를 지니고 있는 현상이라고 할 수 있다.

북한의 시장화를 둘러싸고 이루어지고 있는 개혁·개방에 주목하려는 보다 근본적인 이유는 북한체제의 변화에 있다. 김정일 시대에 들어오면서 본격적으로 자리잡기 시작한 시장화를 둘러싼 ‘북한적 현상’은 남한에서 ‘북한관의 혼돈’을 야기하는 새로운 갈등요인으로 등장하고 있다.

일부의 북한전문가들은 김정일 시대의 북한정치나 사회주의체제 전반에 걸쳐 괄목할 만한 제도적 변화가 동반되고 있는 것으로 주장하고 있다. 과거 김일성 시대의 북한체제와 차별성을 내포하고 있으면서,¹ 비사회주의적 요소에 기초한 사회주의로 변모되고 있다는 주장이 제기되고 있다. 일부에서는 보다 구체적으로 북한

체제가 주체사회주의에서 실리사회주의로 변화되고 있다고 주장하고 있다.²

그렇지만 북한지도부의 의지나 정책추진과정에서 나타난 모습들을 살펴보면, 김일성 시대의 북한체제의 틀이 견고하게 유지되고 있다는 설명도 여전히 유효한 것으로 보여지고 있다. 김일성시대의 북한체제를 구성하고 있었던 이데올로기·제도·정책의 본질적인 변화는 이루어지지 않고 있다는 주장도 가능하다는 것이다.

이제는 북한의 개방도 크게 확장되어 북한적 현상에 대한 실증적 접근이 한층 개선되고 있음에도 불구하고 여전히 북한적 현상을 둘러싼 다양한 해석이 공존하면서, 보다 사실에 가까운 분석을 요구받고 있다.

본 연구는 한국의 포용정책이 기대하고 있는 개혁·개방을 통한 북한의 변화를 검증해 본다는 의미도 포함하고 있다. 한국의 대북포용정책이 기대하고 있는 북한의 변화는 개혁·개방을 통한 국제적인 상호의존의 증대가 북한체제의 변화를 유도할 것이라는 낙관적인 가정을 토대로 하고 있다. 따라서 본 연구는 한국의 대북정책이 의존하고 있는 상호의존론적인 관점에서 1994년 김일성의 사망이후 김정일 체제에 의해 추진된 대외개방이 북한체제에게 어떠한 영향을 미치고 있는지를 검토해 보기로 한다.

II. 대외개방의 체제변동에 대한 이론적 고찰

본 연구의 초점은 북한의 대외개방의 배경과 추진과정, 그리고 그것이 북한체제에 미친 영향 등을 분석하는 데 목적을 두고 있다. 이러한 문제의 핵심은 과연 북한의 경우에서는 대외개방이 북한체제에게 어떠한 영향을 미쳤는지를 검토하는데 있다. 이것은 결국 북한에서 대외개방에 따른 상호의존의 증대가 북한체제에 미친 영향력의 문제로 압축된다.

지금까지 한국의 북한에 대한 개혁·개방에 대한 접근은 ‘국가의 실패’와 ‘시장의 신화’라는 자유주의적 가정을 그 밑바탕에 깔고 있었다.³ 대부분의 전문가들은 사회주의국가에서의 개혁·개방은 시장화 및 자유화의 문맥에서 논의되고 있다.⁴

¹ 류길재, “북한의 정치체제변화와 국가변용: 김정일정권의 정책적 한계,” 『북한연구학회보』, 3권 1호(1999), pp. 5-32.

² 서재진, 『7·1조치이후 북한의 체제변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』 (서울: 통일연구원, 2004).

³ 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』 (서울: 선인, 2004), p. 10.

대체로 대외경제관계의 확대나 대외자본의 유치 등을 의미한다.⁵ 사회주의국가의 개혁·개방의 경우에는 일반적으로 사회주의체제의 비효율성으로 인한 경제위기에서 비롯되었다. 북한의 개혁·개방도 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 북한의 경제상황과 깊은 연관성을 갖고 있다. 그러나 개혁·개방의 동기는 경제적 상황에 의해 제공되지만, 그것이 실제로 추진되는 과정에서는 경제적 요인 이외에도 매우 다양한 요인들이 복합적으로 영향을 미치게 된다.

코르나이(Kornai)는 사회주의국가의 개혁·개방을 고전적인 사회주의의 형태, 즉 스탈린주의적 사회주의로부터의 이탈을 의미하는 현상으로 이해하고 있다.⁶ 사회주의국가의 개혁·개방을 스탈린주의적 사회주의체제로부터 기인된 것으로 보고 있기 때문이다.

그러나 사회주의국가의 개혁·개방에 대해 대부분의 연구자들은 경험적으로나 논리적으로 체제전환에 앞서 대외개방이 선행되어야 한다는 관점에서 접근하고 있다.⁷ 대외개방이 체제전환 내지 변화의 기반이자 계기로 작용하는 것으로 보고 있기 때문이다. 대외개방은 개별국가의 상호의존을 증대시키면서 국내질서에 영향을 미치게 된다는 점에 주목하고 있다. 대외개방은 개별국가의 능력에도 많은 영향을 미치는 것으로 주장되고 있다.⁸ 미트라니(D. Mitrany) 같은 기능주의론자들에 의하면 상호협력 영역의 증대과정에서 탈국가주의적 의식이나 태도가 학습되는 과정을 주목하고 그 가능성을 높이 평가하고 있다.⁹

자유주의론자들은 상호의존의 증대가 국제정치 지배적인 행위자라 할 수 있는 주권국가의 지위와 역할을 약화시키는 것으로 주장하고 있다. 상호의존이란 두 개 또는 그 이상의 국가나 이들 국가의 다양한 행위자들이 서로 의존하고 영향을 끼치는 상황을 지칭하며, 이러한 상황은 이들 행위자들 간의 기술, 자본, 정보 및 사람 등의 다양한 교류에 의해 초래된다. 이와 같은 상호의존은 행위자들 간의 연

⁴ 신지호, 『북한의 ‘개혁·개방’: 과거·현황·전망』 (서울: 한울, 2000).

⁵ 김연철, “북한의 경제개혁 전망: 사회적 압력과 정책선택의 딜레마,” 『동향과 전망』, 제31호 (1996 가을호), p. 46.

⁶ Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), p. 383.

⁷ 김성철 외, 『북한의 경제전환 모형: 사회주의국가의 경험이 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2001).

⁸ 김재철, “세계화와 중국의 정치변화: 대외개방, 상호의존의 증대 그리고 정치적 다원화?,” 한배철(편), 『세계화와 민주주의』 (성남: 세종연구소, 1996).

⁹ David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966).

계성과 상응성을 동반한 상호주의가 성립될 때 가능하다.

국가간 단순상호의존의 심화는 복합적 상호의존의 단계로 진전된다. 현실주의자들에 의하면 상호의존은 상호의존을 통한 이득의 대가로 주권국가의 민감성과 취약성을 비용으로 지불하게 되면서 국가자율성의 약화를 초래한다고 지적하고 있다. 이에 따라 상호의존이 심화되면 권위주의해체, 국가해체, 국가통합, 국제평화에 기여하는 효과를 가져다 줄 수 있다고 주장하고 있다.

코헨(R. O. Koehane)과 나이(J. S. Nye)에 의하면 상호의존이 고도로 심화되면 '복합적 상호의존관계'가 형성되면서 국가의 자율성을 약화시키는 결과가 초래된다는 논리를 주장하고 있다.¹⁰ 경제적인 상호의존은 전문화의 이익을 가져다 줄 수는 있지만 개별국가의 불안정성(insecurities)과 취약성(vulnerability)을 증가시키기도 한다.¹¹ 그것은 상호의존이 한 개체를 다른 개체에게 의존시키는 사실 또는 조건 때문에 상호간의 종속과 동일한 의미를 가지고 있기 때문이다.¹² 상호의존관계는 국제체계에 있어 행위자들이 다른 행위자들의 행위에 대하여 민감하고 취약한(vulnerable) 상태가 초래된다는 것이다. 다시 말하면 상호의존의 관계에서는 상호성 내지 호혜성도 동반되지만 행위자들의 독립성을 약화시키는 취약성이 초래된다는 것이다. 따라서 독재, 권위주의, 전체주의체제에서의 개방은 사회 및 정치의 개혁 및 다원화를 유인하는 효과를 가져다 준다고 주장하고 있다.

이러한 점에서 대외개방은 중국과 같은 사회주의국가의 전체주의적 성격을 약화시키는 효과를 가져다 줄 수 있는 것으로 주장되기도 한다. 이러한 논리는 국제정치적 맥락에서 대외개방이 각국의 국내질서에 미치는 영향력을 다루고 있다.

그러나 사회주의 국가의 개혁·개방도 국가에 따라 다양한 방식으로 추진되고, 그에 따른 파급효과에도 많은 차이점이 있다. 사회주의 국가의 개혁·개방은 경제적 어려움에서 출발하여, 시장을 도입한다는 공통점을 가지고 있으면서도 이를 추진하는 주체세력, 시장의 도입과 기능정도, 정치체제의 변화정도, 그리고 주변관계의 측면에서는 상당한 차이점을 가지고 있다.¹³ 사회주의 변화의 일반적 모델을 염

¹⁰ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Glenview: Scott, Foresman and Company, 1989).

¹¹ 김재철, "상호의존의 증대와 국가의 역할: 중국의 대외개방의 경우," 『한국정치학회보』, 제 28집 1호 (서울: 한국정치학회, 1994), p. 83.

¹² Robert Gilpin, 강문구 역, 『국제관계의 정치경제학』 (서울: 인간사랑, 1990), pp. 40-41.

¹³ 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』, p. 32; 사회주의 개혁·개방에 대한 다국간 비교연구로서는 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), 김성철 외, 『북한의 경제전환 모형』 등을 들 수 있다.

두에 두면서 각 국가별 구체적 사례를 관찰하면, 국가별로 변화능력과 양태, 방향에 차이가 있음을 발견할 수 있다.¹⁴

북한의 경우도 개혁·개방에 대해 ‘우리식’의 독자성을 계속해서 강조해 오고 있다. 우리식의 독자적인 개방론을 주장하고 있다. 이에 따라 북한식의 발전전략은 북한체제의 특수성을 배태하는 요인으로 볼 수 있다는 주장이 제기되고 있다.¹⁵ 북한은 중국과 유사하게 사회주의체제를 고수하면서 경제성장에 역점을 두고 있지만, 중국과는 달리 분단국이자 약소국의 지위에 놓여 있다는 점에서 외부로부터의 위협에 대단히 민감하게 반응할 수밖에 없는 취약성을 안고 있다. 이러한 사정은 대외개방이 각국에 미치는 영향력의 문제는 일방적인 것이 아니라 각국의 대응능력 및 선택에 의해서도 달라진다는 것을 보여주고 있다.

중국의 역사적 경험에 의하면, 상호의존의 증대가 반드시 국가주권의 약화를 초래하는 것은 아니라는 점을 보여 주고 있다.¹⁶ 중국의 지도부의 국가주권을 수호하려는 강력한 의지는 대외개방에 따른 국제적 압력을 차단하는 효과를 갖고 있다는 점을 분명하게 보여 주었다. 중국의 당과 국가는 상호의존이 증대함에 따라 자신의 역할을 축소시키기보다 오히려 시장과 공존하며 경제에 대한 조정과 간섭의 역할을 계속해 왔다는 것이다.¹⁷

미·일과 국내의 일부학자들은 대개 북한체제의 내부 역동성을 무시한 채 단순히 외부적 영향을 받는 종속변수로 다루는 ‘기존의 국제정치학적 발상’에 입각해서 북한을 보고 있었기 때문이다.¹⁸ 북한은 대내외적인 환경변화에도 불구하고 독자적인 체제운영의 논리를 가지고 있다. 이른바 자주성의 논리와 같은 것이 바로 그것이다. 그들은 극심한 경제난에도 불구하고 경제적 가치와 자주성을 맞교환할 수는 없다는 강력한 입장을 고수하고 있다. 일반적인 사회주의국가의 개혁·개방론을 북한에 적용할 경우에는 ‘북한적 특수성’이 고려되어야 한다.¹⁹

따라서 지금까지의 논의된 내용에 의하면, 세계화가 개별국가의 선택을 제약하지만, 그것이 반드시 이들 행위자의 선택을 직접적으로 결정하지는 못하고 있음을

¹⁴ 박형중, 『북한의 변화능력과 방향, 속도와 동태』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 38.

¹⁵ 김근식, “북한 발전전략의 형성과 변화에 관한 연구: 1950년대와 1990년대를 중심으로” (서울: 서울대학교 박사학위논문, 1998).

¹⁶ 이에 대해서는 김재철의 논문을 참조.

¹⁷ 김재철, “상호의존의 증대와 국가의 역할: 중국의 대외개방의 경우,” p. 600.

¹⁸ 이종석, “북한 연구방법론, 비판과 대안,” 『역사비평』 (1990 가을), p. 76.

¹⁹ 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』, p. 33.

보여준다.²⁰

Ⅲ. 유훈통치시대의 대외개방과 체제변동

1. 유훈통치시대의 북한정세와 생존전략

1994년 김일성의 사망직후 북한에서는 곧바로 김정일을 새로운 최고지도자로 추대하면서 김정일 시대를 출범시키는 듯 하였다. 그러나 김정일은 김일성이 차지하고 있었던 최고지도자의 자리를 곧바로 계승하지 않고 생전에 차지하고 있었던 후계자의 자리를 그대로 유지하면서 최고지도자로서의 권한을 행사하는 기형적인 방식을 선택하였다.

김정일을 중심으로 새롭게 형성되기 시작한 북한지도부는 ‘유훈통치’를 김일성 사망이후의 북한정국을 이끄는 국정운영의 방침으로 결정하였다. 이에 따라 김정일도 김일성의 차지하고 있었던 자리를 공식으로 비워둔 채, 김일성의 이름과 유훈으로 북한정국을 지배하기 시작하였다. 따라서 김일성 시대에서부터 가동되어 왔던 김일성과 김정일의 공동지배체제라는 형식이 계속해서 지속하게 되었다.

김정일에 의한 ‘유훈통치’는 김일성 시대의 연장을 의미하였다. 김일성시대의 제도와 정책을 그대로 보존하면서 정국을 운영해 나간다는 것을 의미하였다. 유훈통치시대는 김일성 시대의 주체식 사회주의에 기반을 두고 있었다.

그러나 북한지도부의 의지는 김일성 사후의 급변하는 국내외 정세에 의하여 커다란 시련과 도전에 직면하게 되었다. 김일성 사망이후 북한이 더 이상 사회주의를 지탱하기 어려울 것이라는 외부세계에서의 비관적인 전망이 홍수를 이룰 정도로 국내로부터 심각한 안보위협에 직면하고 있었다.

유훈통치시대의 북한정세는 한국전쟁 이래 최악의 위기국면에 직면하고 있었다. 밖으로부터의 도전은 물론이고, 최악의 경제난과 식량난, 에너지난 등으로 인한 복합적 위기가 초래되고, 급기야는 계획경제의 기능저하로 인해 배급제가 붕괴되는 등 사회주의체제의 존립기반이 크게 흔들리는 상황으로 악화되었다.

북한지도부는 김정일의 유훈통치 방침에 따라 주체식 제도와 정책노선을 고수

²⁰ 김재철, “세계화와 중국의 정치변화: 대외개방, 상호의존의 증대, 그리고 정치적 다원화?,” p. 368.

하면서 위기에 대응하는 방식으로 대처하였다. 김정일을 중심으로 새롭게 형성되기 시작한 북한지도부는 주체식 사회주의를 근간으로 하여 위기관리체제를 구축하면서 생존력의 증대를 목표로 하는 생존전략을 구사하기 시작하였다.

김정일은 김일성의 사망직후 처음으로 발표한 “사회주의는 과학이다”(1994)라는 제하의 글을 통해 북한사회주의의 성패가 과학적 운용에 달려 있다는 것을 주장하였다는 점에서 향후 북한이 정치, 경제, 문화 제반 부문에서의 실용주의를 지향할 것임을 상징적으로 보여 주었다.²¹

북한지도부에 의해 도입하기 시작한 생존전략의 기본 틀은 보수적 성격의 군사주의와 진보적 성격의 실용주의를 동시에 병행 추진하려는 이중전략으로 나타났다. 이것은 어느 한 편에 치우치지 않는 균형의 논리를 강조하면서 일종의 절충주의적 배합을 통한 융합정책을 통해 문제를 해결하려는 방법을 선호하고 있는 김정일의 통치스타일과 유사한 성격을 띠고 있었다.

북한지도부는 김일성 사후의 총체적 위기상황에 직면하여 ‘고난의 행군’의 시대로 시대적 성격을 규정한 가운데 유훈통치에 기초한 이중전략을 국내외 문제를 해결하는 과정에 적용하기 시작하였다.

유훈통치시대의 북한체제의 존립을 위협하는 가장 핵심적인 경제위기에 대응하는 과정에서도 이중전략은 일단 북한지도부의 의도를 충족시키는 데 기여하였다. 선군정치가 도입되고 군을 경제활동에 집중적으로 투입하면서 경제사정을 호전시키고 정치적 안정을 이룩해 나갈 수 있었다. 김정일은 김일성과는 달리 ‘균형의 경제’, ‘조화의 경제’를 추구하고 있다는 평가를 받고 있다.²² 1993년부터 3년간 완충기로 설정하여 ‘혁명적 경제전략’을 표방하면서 소비재 부문과 생산재 부문 사이의 불균형을 타파하려는 데 역점을 두고자 하였다. 김정일은 경제건설과 국방건설의 병진에 대한 당의 노선에 대해, 일부 일군들이 “국방건설은 되든 말든 경제건설이나 계속하면 된다”는 식이나 “경제건설과 국방건설 가운데서 어느 하나를 죽여야지 둘다 밀고 나가는 곤란하다”고 식의 사고방식에 대해 경고를 하고 있다.²³ 북한 최고지도자의 절충주의는 북한 정치체제가 비교적 큰 시련없이 현재까지 유지되어온 중요한 요인이라고 할 수 있다.²⁴

²¹ 오병훈, “김정일체제의 대외경제정책 전망,” 『통일경제』, 제4호(1995. 4), p. 65.

²² 홍성국, “김정일의 경제정책 성향과 전망 - 김정일 문헌과 실무지도를 중심으로 -,” 『통일경제』, 제5호(1995. 5), p. 77.

²³ 김정일, “경제건설과 국방건설에서 혁명적 양양을 일으키기 위한 사상선전을 강화할데 대하여(1967. 7. 3), 『김정일선집 1』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 262.

이러한 경향은 유훈통치시대의 이중전략은 국제문제나 대외관계를 다루는 과정에서 일관되게 견지되어 왔다. 남한과 미국에서 대해서도 적대적인 의식과 불신을 갖고 있으면서도 관계개선에 대해서도 적극적인 자세를 견지하려는 자세를 보이고 있기 때문이다.²⁵ 김일성의 사망이후 가장 커다란 현안이었던 핵문제를 둘러싼 북·미협상과정에서 성공적인 결과를 확보하면서 정당성의 기반을 축적해 나갈 수 있었다. 미국과의 관계개선을 체제보장과 경제난의 해결을 위한 체제생존의 중심축으로 삼아 왔다. 북한은 1994년 제네바 북·미합의문의 채택이후 클린턴 행정부와 대화국면을 유지하면서 협상과 타협을 통해 안보불안을 완화하고 경제적 실리를 추구하는 데 역점을 두어 왔다.

뿐만 아니라 북한은 자신의 전략적 가치를 최대한 활용하여 주변국가들의 경쟁적 접근을 유발하면서 최대한의 실리를 추구하는 유인외교를 전개하여 상당한 성과를 거두면서 체제안정성을 확보하는 데 기여할 수 있었다.

2. 유훈통치시대의 개방화 실태

1) 자주적 개방론

북한이 1970년대 이래 대외개방을 추진하는 과정에서 적용된 핵심적인 원칙은 주체사상이 강조하고 있는 ‘자주성’에 기초하고 자주성을 증대시키는 데 기여해야 한다는 것이었다. 이에 따라 김일성은 생전에 “타국인이 뜻대로 북한에 들어와 경제활동을 하는 것이 개방”²⁶이라고 주장하면서 ‘자주적 개방론’을 주장하였다. 1994년 핵문제를 둘러싼 한반도 긴장의 격화에도 불구하고, 김일성은 여전히 이른바 ‘자주적 개방론’을 펴고 있었다.

당신들이 우리가 경제를 발전시키기 위하여 다른 나라들처럼 개방할 의향을 가지고 있는가라고 하는데 우리는 지금도 개방을 하고 있습니다. 개방이라는 것이 별 것 아닙니다. 다른 나라 사람들이 마음대로 우리나라에 들어와 경제활동을 하게 하면 그것이 개방입니다. 우리는 개방을 하여도 우리식대로 하고 있습니다.²⁷

²⁴ 오병훈, “김정일체제의 대외경제정책 전망,” p. 63.

²⁵ 『월간조선』 (1995. 10), pp. 106-145 참조.

²⁶ 김일성, “우리나라 사회주의는 주체의 사회주의이다,” 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 359.

²⁷ 위의 책.

김정일은 김일성의 후계자답게 김일성의 ‘자주적 개방론’을 중심으로 대외개방과 대외관계에 접근하였다. 김일성 사후 북한의 움직임에 국제사회가 촉각을 곤두세우고 있을 때, 『로동신문』을 통해 전해진 김정일은 “나에게서 그 어떤 변화를 바라지 말라”는 것이었다.²⁸ 김정일은 김일성의 후계자로서 김일성의 자주적 개방론을 관철하는 집행자로서의 역할을 강조하기 시작하였던 것이다. 북한의 자주적 개방론은 대외개방을 전면적으로 부정하는 것이 아니라 자주성에 기반을 두고 선택적으로 추진해 나간다는 원칙을 말한다. 즉 북한의 개혁·개방은 사회주의를 고수하면서 자주성의 원칙에 의거하여 추진되어야 한다는 입장을 고수하고 있었다. 전통적으로 북한사회주의가 가장 중시하고 있는 가치라고 볼 수 있는 ‘자주성’은 외부로부터의 지원에 따른 내정간섭의 경험에서 비롯되었다. 그것은 스스로의 필요에 의한 산물이라기보다 외부압력에 대한 안티테제였다.

1990년대 대외환경의 변화는 북한지도부에게도 인식의 변화로 나타났다. 사회주의 시장의 축소는 북한지도부에게도 자본주의 시장과의 연계성이 불가피한 것으로 인식되었다. 대외환경의 근본적인 변화는 북한에게도 새로운 기회로 작용하면서 해외시장의 중요성을 역설하고 신무역체계를 도입하는 등 변화된 환경에 적응하려는 자세를 보여 주었다.

지난날 사회주의시장이 있을 때는 우리가 대외무역에서 사회주의시장을 기본으로 하고 자본주의시장을 보조적으로 리용하였습니다. 그러나 지금은 사회주의시장이 없어지고 모든 나라들이 대외무역을 자본주의적 방법으로 하고 있는 조건에서 무역을 사회주의적 방법으로 할 수 없게 되었습니다. 사회주의시장이 아니라 자본의 시장을 대상으로 무역을 하여야 하는 것만큼 우리도 무역방법을 그에 맞춰 자본주의시장에 대담하게 진출하며 대외무역에서 전환을 일으킬 것을 요구하고 있습니다.²⁹

그럼에도 불구하고 북한지도부는 개혁·개방이 반드시 국가발전에 기여하는 것은 아닌 것으로 인식하고 있다. 북한지도부는 개방의 필요성에 대해서는 어느 정도 수용하고 있지만, 개방의지는 미약한 것으로 나타나고 있다. 그것은 북한지도부에서는 개방에 따른 득보다 실이 많을 것이라는 판단에 따른 것으로 보여진다. 예컨대 외자의 도입과 이에 대한 의존은 자립적 민족경제를 불가능하게 하고 있으며,

²⁸ 『로동신문』, 1996년 6월 3일.

²⁹ 김일성, “변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킬데 대하여: 당, 국가, 경제 지도일군회의 회에서 한 연설(1991년 11월 23일, 26일),” 『김일성저작집 43』 (평양: 조선로동당출판사, 1996).

구조적 불안정성을 증대시키는 요인이라고 보고 있다.³⁰

북한은 『로동신문』을 통해서 사회주의국가의 자본주의로의 전환을 비판하는 기사를 지속적으로 게재하면서 시장경제에 대한 환상을 경계하는 한편 자유화 바람이 들어오는 것을 차단하기 위한 사상사업의 중요성을 역설하는 문헌을 발표하면서 북한지도부의 개방반대 의지를 보여 주고자 하였다.³¹

북한지도부는 개방의 필요성은 인식하면서도, 개방에 따른 자본주의적 요소의 침투에 대해서는 단호히 반대한다는 입장을 표명하였다. 따라서 유신통치시대의 대외개방은 북한의 ‘자주성’이 훼손되지 않는 범주 내에서 제한적으로 추진되는 양상을 보여 주었다. 북한의 개방은 중국처럼 전체 사회의 구조개혁을 목표로 하는 것이 아니라 그 반대로 제한된 지역이나 분야로 선택적으로 고립시켜 개방하여 개방에 따른 체제효과를 차단하는 방향을 추진되었다.³² 외부세계의 필요가 아닌 그들의 필요를 충족시켜 줄 수 있는 범위 내에서만 제한적인 개방을 추진하고 허용하였다. 그나마 제한적인 개방을 허용하되, 개혁에 대해서는 부정적인 자세를 취하고 있었다. 북한의 입장은 그들이 필요로 하는 자본과 기술을 받아 들이되, 시장이 유입되는 것은 허용할 수 없다는 것이다.

2) 대외개방의 추진실태

유신통치시대는 김일성 시대의 정책노선을 계승 발전시킨다는 전제를 바탕으로 국가를 운영한다는 방침을 채택하고 있었기 때문에 대외개방에 대해서도 김일성의 자주적 개방론의 관점에서 추진하였다. 이에 따라 김일성의 사망직전인 1993년의 경우 북한의 대외의존도는 12.7%로 추정될 정도로 매우 낮은 수준을 유지하고 있었다.

김일성의 사망이전 1993년 12월 8일 당중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서는 제3차 7개년 발전계획이 실패하였음을 자인하고, 1994년부터 3년간의 완충기를 설정하고 농업·경공업·무역의 우선적 발전을 추진하는 3대 제일주의 발전전략을 통해 경제정상화를 모색하였다. 1994년 신년사에서 대외무역의 중요성을 강조하면서, 시장개척, 신용확립, 수출품생산기지의 확충, 가공무역의 개발 등과 같은 구

³⁰ 손종철, “남조선 경제파국은 외자도입의 필연적 산물,” 『경제연구』, 1988년 3월호.

³¹ 『로동신문』, 1995년 6월 2일; 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행에 필수적 요구이다(1995. 6. 19 발표),” 『로동신문』, 1995년 6월 21일.

³² 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울 : 역사비평사, 2000), p. 555.

체적인 방법까지 거론하면서 대외의존을 통한 경제정상화에 대해 강한 의지를 보여 주었다.

북한당국의 경제정상화를 시도하려는 노력은 1994년 북·미간의 핵협상을 통해 핵을 포기하는 댓가로 미국으로부터 체제의 안전보장과 에너지난의 해결을 위한 경제적 보상을 얻어내려는 북한측의 의도를 통해서도 분명하게 나타났다. 북한은 북·미간 핵협상의 타결로 대미관계의 개선을 통한 정치경제적인 안정성이 제고되면서 완충기의 경제정상화를 추진해 나갈 수 있는 경제환경이 크게 개선될 수 있었다. 1995년 1월에는 미·북 합의문에 따라 미국상품의 북한반입 제한조치와 미국선박의 북한항구 입항금지조치를 해제하고, 이어 3월에는 독일과 최초로 서방 선진국가들 대상으로 무역협정을 체결하는 등 대서방 접근을 위한 경제외교를 활발하게 추진하였다.

그러나 북한의 경제정책의 기본방향은 경제적 자립을 강조하면서 대내지향적 공업화와 중공업의 우선적 발전정책을 추구하고, 경제운용과정에서 주체사상이라는 이데올로기적 수단을 강조하는 틀은 그대로 유지되고 있었다. 따라서 대외무역의 중요성을 역설하면서 ‘신무역체계’³³를 도입하여 대외교역을 확대하려는 노력을 경주하여 왔으나, 오랫동안의 사회주의 방식의 무역관행을 비롯하여 자본주의 국가들과의 교역을 활성화할 수 있는 인프라가 결여되어 있었기 때문에 실질적인 성과를 거두지 못하고 오히려 악화되는 결과로 귀결되었다. 수출부진속에 수입증대가 이루어지는 바람에 무역수지가 악화되고, 전체적인 무역규모도 하락추세를 면치 못하고 있었다. 마이너스 경제성장이 지속된 1990~1998년간 무역하락률은 연평균 약 -9.3%로서, 연평균 약 -4.3%씩의 하락률을 보인 GNP 하락률보다 2배 이상이었다.³⁴

더군다나 김일성의 사망이후 김영삼 정부의 대북정책에 대한 반발로 ‘통미봉남’ 전략을 추진하면서 가장 유력한 경제협력의 대상인 남한과는 단절한 채 미국을 통한 문제해결을 시도하는 등 스스로의 고립을 자초하였다. 북한은 일본과의 관계에 있어서도 1995년 3월 30일 일본과의 수교협상을 통해 관계개선을 모색할 수 있는 귀중한 기회를 가졌음에도 불구하고 1997년 8월에 들어와서야 수교교섭이 재개되는 등 소극적인 자세로 일관하였다.

³³ 신무역시스템은 북한경제에서 대외무역이 차지하는 위상을 격상시키고 수출제일주의를 지원하기 위한 제도적 기반을 마련된 것으로서 무역체계의 지방화·분권화를 특징으로 하고 있다.

³⁴ 『북한이해』 (서울 : 통일부 통일교육원, 2004), p. 146.

그러나 김일성 사망이후의 ‘총체적인 경제난’은 생존을 위한 대외개방이 불가피한 실정이었다. 북한의 경제난은 모든 공급경제 부문에서 동시에 애로현상이 발생할 정도로 구조적이고 총체적인 공급부족(shortage of supply)현상으로 나타났다.³⁵ 이에 따라 공급부족 사태에 대한 대안으로 내부에서는 자력갱생적 차원에서 생존을 위한 비공식적인 지하경제가 생성되기 시작하였고, 대외적으로는 생존을 위한 에너지·식량 등의 국제적 지원을 요청하면서 의도하지 않은 개방이 이루어지게 되었다.

따라서 유혼통치시대의 대외개방은 김일성 시대의 자주적 개방론이 강조되는 가운데 김일성 시대의 주체사회주의 체제에 영향을 주지 않는 범주 내에서 생존을 위한 방어적 차원의 개방은 수용하는 수준에 머무르고 있었다. 북한당국이 의욕적으로 추진했던 나진·선봉 경제특구를 통한 외자유치 전략도 남한기업의 참여배제, 기초 인프라의 미비 등의 문제로 인해 기대만큼의 성과를 거두지 못하였다. 북한은 주체식 사회주의를 고수한 가운데 일부 제한된 지역에서의 대외경제 개방정책을 추진함으로써 중국이나 베트남 등에 비해 외국자본의 북한진출을 유인할 수 있는 요인이 상대적으로 매우 부족한 실정이다.

이에 따라 김일성의 사망이후 김정일의 주도로 추진된 3년간의 완충기의 발전전략도 북한의 경제사정을 호전시키는 데 실패하면서 내부지향적 생존전략은 근본적인 한계에 직면할 수밖에 없게 되었다. 그 결과는 경제적 빈곤의 전국적 확산으로 나타났다.

3. 유혼통치시대 북한체제의 실태: 주체식 사회주의의 위기심화

사회주의국가에서는 국가전략의 방향에 따라 체제의 성격이 좌우되어 왔다. 북한의 경우에서도 주체성을 강조하는 발전전략이 주체형 사회주의를 형성하는 결과를 낳아 왔다. 발전전략의 형성과정에서 북한사회주의의 체제특성을 결과해 낸 것이다.³⁶

김정일 지도부가 물려받은 주체형 사회주의는 1990년대 이후의 심각한 체제위기에 봉착함으로써 변화의 계기에 직면하게 되었다. 계획경제의 약화와 이차경제

³⁵ 위의 책, p. 150.

³⁶ 최완규 외, 『7·1경제관리개선조치이후 북한경제 변화와 정치체제』 (서울: 경남대학교, 2004), p. 152.

의 확대로 특징지워지는 사회경제적 변화는 북한의 전통적인 수령제 당국가체제의 정치적 지배관계의 기본 틀을 변형시키는 요인으로 작용하였다.

북한 지배체제의 쇠퇴는 1980년대 중반부터 시작되었으며, 1990년대 들어서면서 급속히 진행되었다. 북한의 생산 및 배급체계는 특히 1989년부터 악화되기 시작했으며, 소련·동유럽과의 사회주의 무역관계가 폐기된 1990~1991년을 넘기면서 심각한 양상으로 진전되었다. 북한의 공장가동률은 1990년 평균 40% 정도였으나, 1996년에는 25% 수준으로 크게 악화되었다.³⁷ 1990년대의 경제난은 북한당국이 사용할 수 있는 자원과 수단을 현저히 감소시켰다.³⁸ 국가에 의한 정기적 식량배급은 함경남북도의 경우 1993, 1994년경, 기타지역은 1994년, 1995년경에 완전히 중단된 것으로 나타났다.³⁹

당국가체제가 주도하는 계획경제 위기의 장기화는 주체식 사회주의체제의 제도적 기반을 변형시키는 결과를 초래하였다. 계획중앙에 의해 수행되어 온 식량이나 소비재에 대한 배급기능의 약화, 하부단위에 대한 자원분배 기능의 약화 등 계속되는 계획경제의 침식과정은 개인이나 기업소 등 하부단위에 대한 경제적 통제능력의 약화에 그치는 것이 아니라, 동시에 정치제도적인 기반의 약화과정을 동반하게 된다.⁴⁰ 결국 당국가체제의 현격한 기능저하 현상에 직면하게 된 것이다. 이에 따라 김정일조차도 “식량난으로 무정부상태가 되고 있으며, 당조직들이 맥을 못추고, 당사업이 되지 않고 있다”⁴¹면서 경제사정의 악화가 당의 기능저하라는 문제와 긴밀하게 연계되어 있음을 심각하게 인식하고 있었다.

계획경제의 위기는 식량난과 경제난에 직면한 북한주민들로 하여금 당과 국가에 대한 의존을 포기한 채 독자적으로 ‘생존을 위한 변화’를 선택하기 시작하면서 지하경제(이차경제)가 생성되기 시작하였다. 1990년대에 들어서면서 비공식부문이 급속하게 성장하였다. 장마당은 1993~1994년부터 본격적으로 성행하기 시작하였다. 북한사회 내부에서 집권세력이 의도하지 않은 비공식적·비사회주의적인 공간이 생성되고 확장되는 현상이 나타나기 시작한 것이었다.

당국가체제의 자원배분 기능의 약화는 내부적으로 수령제 지배의 한 축을 형성

³⁷ 김영윤, “북한에너지난의 실상과 전망,” 『북한경제난의 현황과 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 37.

³⁸ 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』 (서울: 해남, 2004), p. 119.

³⁹ 위의 책, p. 158.

⁴⁰ 정세진, “90년대 북한 경제난의 정치사회적 함의,” 『국제정치논총』, 제40집 1호(2000), p. 292.

⁴¹ 김정일, “우리는 지금 식량 때문에 무정부 상태가 되고 있다(1996. 12),” 『월간조선』 (1997. 4).

해 온 사회기반력의 침식을 가져오면서 최고지도부는 이를 보완하는 차원에서 다른 한 축인 전제적 힘에 더 의존할 수밖에 없는 변화를 함축하였다.⁴² 북한지도부에서는 사회주의체제를 지탱하는 능력의 저하에 대응하여 ‘위기관리능력’에 역점을 두는 방향에서 군을 중시하고 군에 의존하는 체제로 재편을 시도하였다. 북한의 지도부에서는 당국가체제의 기능저하에 직면하여 군중심의 위기관리체제로 대응하는 ‘비정상적 예외국가’를 선택하였다.

결국 북한에서도 계획경제의 약화는 지배기반의 약화 및 변형을 초래하였다. 북한체제의 지속과 안정을 위해 ‘선군정치’가 추진되고 이에 따라 ‘군사국가화’가 초래되었다. 김정일을 정점으로 하는 북한지도부는 위기상황에 대처하기 위해 당국가체제를 통한 정상적인 방식이 아니라 비정상적 예외국가로 대응하였다. 이에 따라 당의 지도력 저하, 정부의 통제력 저하, 당·정의 공백을 군을 통해 보완하면서 당·정·군 관계의 변화가 초래되었다.

이상과 같은 내용을 종합해 볼때 유혼통치시대는 비정상적인 과도적 시기에 해당하는 특징을 내포하고 있었다고 평가해 볼 수 있다. 위로부터의 공식적인 변화는 적극 억제되는 반면에 아래로부터의 변화에 대해서 체제의 근간이 흔들리지 않는 범주 내에서 묵인 내지 수용하는 자세를 취해 왔다. 결국 김일성의 사망으로 전후로 하는 1990년대의 북한변화는 내키지 않는 순응, 그리고 퇴락에 의한 변화로 요약된다.⁴³

그러나 국내적인 어려움을 타개하기 위해 실리위주의의 대외개방을 추진하는 과정에서 미국을 비롯한 외부세계의 ‘부당한’ 요구나 압력에 대해서는 ‘국가주권’을 수호한다는 원칙에서 단호하게 반대하는 입장을 취하였다. 특히 북한은 남한의 경수로지원에 따른 문제나 대북 식량지원의 투명성 요구 등에 대해서도 자신들의 입장을 관철시키고자 하였다. 북한은 ‘한국형 경수로’를 ‘트로이의 목마’에 비유하여 남한과의 교류증대를 꺼리고 있었다.⁴⁴ 한국은 1995년의 경우만 하더라도 대북 국제지원의 40.9%를 차지하고 있으면서도 북한과의 외교적 단절로 인해 아무런 영향력도 행사하지 못하는 문제점을 드러냈다. 북한은 전반적으로 대외관계의 개선에는 많은 관심을 갖고 있지만, 미국·남한을 비롯한 외부세계에 대하여 의구심을 갖고 경계의 대상으로 바라보려는 태도를 견지하고 있었다. 김정일은 1997년 소위

⁴² 정세진, “90년대 북한 경제난의 정치사회적 함의,” p. 294.

⁴³ 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』, p. 170.

⁴⁴ 『서울신문』, 1995년 3월 10일.

‘8·4 노작’을 통하여 “우리는 우리의 사회주의를 철옹성같이 지킬 것이며 나라의 자주권과 민족의 존엄이 침해당하는 것을 허용하지 않을 것”이라는 강경한 입장을 표명하였다.⁴⁵

북한당국자들은 인도적 지원에 대한 보편적인 개념을 갖고 있지 못하며, 당면한 식량난을 해결하기 위한 정치경제적 조치들은 취하지 않으면서 국제사회의 지원을 정치적 이해에 따라 적절히 이용하고 있다.

IV. 직접통치시대의 대외개방과 체제변동

1. 김정일 체제의 출범과 신발전전략

김일성의 사망이후 한동안 지속되어 왔던 유훈통치시대는 1997년 후반기에 들어오면서 새로운 국면으로 전개되기 시작하였다.⁴⁶ 유훈통치기간 동안 김일성의 후계자의 신분으로 북한을 지배해 왔던 김정일이 김일성의 직책을 계승하여 공식적인 최고지도자로 등장하게 되었다. 이어 김정일은 1998년 새로 구성된 최고인민회의 제10기 1차회의를 통하여 국방위원회 위원장의 직책으로 최고지도자로 추대되는 절차를 마침으로써 명실공히 당·정·군을 유일적으로 지배하는 새로운 수령으로 탄생하게 되었다.

북한에서는 1998년 김정일 체제가 공식적으로 출범되는 과정에서 ‘강성대국’을 새로운 국가발전의 모델로 제시하기 시작하였다. 김정일 체제가 제시한 강성대국은 ‘주체의 사회주의 강성대국’으로서 사상, 정치, 군사, 경제, 문화 등 다양한 분야에 걸쳐 강력한 국가적 역량을 구축하겠다는 의지를 담고 있었다.⁴⁷ 이것은 작지만 강력한 사회주의국가를 건설하겠다는 북한지도부의 의지의 표현이었다.

강성대국의 건설은 그 동안의 이데올로기 중심의 성장정치의 한계로부터 벗어나 균형잡힌 강력한 국가발전을 추진해 나가겠다는 김정일 지도부의 국가발전에

⁴⁵ 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자,” 『김정일선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 353.

⁴⁶ 북한에서는 1997년 10월 8일 조선로동당 중앙위원회와 조선로동당 중앙군사위원회의 명의로 김정일이 조선로동당의 총비서로 추대되었음을 선포하였다. 『조선중앙년감: 주체 87(1998)』 (평양: 조선중앙통신사, 1998), p. 542.

⁴⁷ 김재호, 『김정일 강성대국건설전략』 (평양: 평양출판사, 2000), pp. 6-7.

대한 강력한 의지의 표현이었다. 강성대국의 건설은 김정일 시대를 맞이하여 도달해야 할 국가의 전략적 목표이자 이를 달성하기 위하여 북한주민들을 동원하는 이데올로기적 역할을 수행하는 정치적 슬로건이기도 하였다. 이것은 김정일 시대를 상징하는 일종의 ‘부국강병론’이라고 할 수 있다. 김정일의 강성대국의 건설을 위한 마스터플랜은 군사·경제강국을 수단으로 정치·사상강국을 건설한다는 계획에 기반을 두고 있었다. 강성대국의 구조는 김정일 일인지배체제의 정치대국과 사상대국을 상위에 두고 군사강국과 경제강국을 보조수단으로 인식하는 토대 위에 성립하고 있다. 따라서 강성대국론의 특징은 수령 김일성의 절대화, 김일성 시대와 김정일 시대의 절묘한 구분과 연계, 사상과 군대의 중요성 강조, 자력갱생적 경제강국의 건설 등으로 요약된다.⁴⁸

강성대국의 건설을 위해서는 원칙적으로 고난의 행군과 주체의 자력갱생을 강조하고 있으면서도 대외적 고립과 폐쇄를 부정하고 있다는 점에서 실용주의적 대외개방의 가능성을 열어 놓고 있다. 김정일 체제의 국가발전전략으로 볼 수 있는 강성대국의 건설을 체제개혁에 대한 방어적 담론과 함께 체제개혁을 추동하기 위한 이중적 속성을 담고 있는 것으로 볼 수 있다.

2. 직접통치시대의 개방화실태

1) 실용적 개방론

북한당국은 1998년 김정일 체제가 출범하여 정치적 안정이 한층 강화된 이후에도 대외개방에 대하여 경계심을 늦추지 않고 있었다. 김정일 체제가 출범하고 남북관계가 진전되는 과정에서도 대외개방에 대한 부정적 자세는 계속되었다.

개혁, 개방에 대한 우리의 입장은 명백하다. 우리는 이미 주체사상의 원리에 기초하여 경제관리 체계와 방법을 우리식대로 끊임없이 개선하여 왔으며 지금도 개선하고 있다. 우리의 대외경제관계도 평등과 자주성의 원칙에서 열어 놓을 것은 다 열어 놓았다. 우리나라의 문호가 언제 한번 폐쇄된 적이 있었는가. 우리에게는 새삼스럽게 더 개혁할 것도 없고 개방할 것도 없다. 제국주의자들이 우리보고 개혁, 개방하라는 것은 결국 자본주의를 되살리라는 것이다. 적들은 언젠인가는 우리나라도 서방식을 받아들여지게 될 것이라고 하고 있지만 그것은 우리의 신념과 의지를 오판하고 하는 어리석은 수작이다.⁴⁹

⁴⁸ 전현준, 『북한의 강성대국 건설실태 평가 - 사상·정치·군사분야를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 7.

김정일 체제가 출범한 이후에도 북한에서는 외부세계에 의해 주장되고 있는 개혁·개방론에 반대하면서 기존의 자력갱생에 기초한 개혁·개방론이 계속해서 강조하고 있었다.

강성대국건설은 우리가 주인이 되어 이 땅위에 우리의 힘, 우리의 기술, 우리의 자원으로 부강조국을 일떠세우기 위한 사업입니다. 강성대국을 건설하는 과정에는 부족한 것도 많고 난관도 많을 수 있습니다. 그렇다고 하여 그것을 남에게 의존하여 풀어 나갈 수는 없습니다. 우리는 제국주의자들이 떠드는 개혁, 개방바람에 끌려들러 가서는 절대로 안됩니다. 개혁·개방은 망국의 길입니다. 우리는 개혁, 개방을 추호도 허용할 수 없습니다. 우리의 강성대국은 자력갱생의 강성대국입니다.⁵⁰

그러나 다른 한편으로는 21세기의 새로운 환경에 적합한 신사고를 제기하면서 새로운 시대에 새로운 안목으로 새롭게 일하는 자세를 강조하는 분위기가 조성되고 있다.

사회주의 경제관계에서 나서는 모든 문제는 혁신적 안목에서, 발전적 견지에서 보고 대하여야 합니다. 지난 시기의 경제관리체제와 경제관리 방법이 그때는 옳고 좋은 것이었다고 하더라도 오늘에는 맞지 않을 수 있습니다. 경제관리에서 낡고 뒤떨어진 것, 현실에 맞지 않는 것은 계속 그대로 쥐고 있어서는 경제를 발전시킬 수 없습니다.⁵¹

북한지도부는 현실주의적 입장에서 새롭게 변화되고 있는 실정을 고려하면서 발전적 견지에서 경제문제에 대하여 접근할 것을 강조하고 있다. 북한지도부의 북한경제의 발전에 대한 현실주의적 접근은 ‘실리’를 보장하기 위한 실용주의적 개방론으로 현실화되었다. 그러나 북한지도부는 “실리를 철저히 보장하는 것은 현 시기 우리의 자립적 경제토대의 위력을 최대한으로 발양시키기 위한 근본요구의 하나”로 인식하고 있다. 즉 “경제사업에서 실리를 중시하고 실제적인 리익이 나게 하는 것은 오늘 자립경제의 위력을 높이 발양시키기 위한 중요한 요구”로 보고 있다는 점이다.⁵² 이것은 북한에서 실리가 자립경제를 강화시키기 위한 보조수단으로

⁴⁹ “자립적 민족경제 건설로선을 끝까지 견지하자,” 『로동신문』, 1998년 9월 17일.

⁵⁰ 김정일, “해를 강성대국의 위대한 전환의 해로 빛내이자,” 『김정일선집 14』, p. 465.

⁵¹ 김정일, “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할데 대하여,”(2001. 10. 3), <[www.nkchosun.com/original/print.html?year=\\$original_id=584](http://www.nkchosun.com/original/print.html?year=$original_id=584)> (검색일: 2004. 9. 6).

⁵² 송국남, “자립적 민족경제는 가장 효율적인 경제,” 『경제연구』, 1999년 1월호, p. 19.

간주되고 있음을 보여주는 대목이다.

북한지도부의 실리중심의 경제관은 실리적 차원의 개방론을 생성하고 정착시켜 나갈 수 있는 기반으로 작용되었다. 다소 명분이 약하더라도 북한의 국가이익이나 경제적 실리에 도움이 되는 개방은 적극 추진하는 것이 바람직하다는 적극적 개방론을 실행할 수 있는 토대가 되었다.

김정일은 이미 오래전부터 “자력갱생한다는 것은 남의 것을 하나도 받아들이지 않는다는 것을 의미하는 것은 아니다. 남의 것이라도 선진적인 것은 우리나라의 실정에 알맞게 적극 받아들여야 한다”⁵³는 입장을 견지해 오고 있었다. 최고지도자의 신사고 및 실용주의적 개방론은 북한의 경제행위자들에게 대외개방에 대해서도 자신감을 갖고 좀더 과감한 자세로 접근할 수 있는 기회를 부여하였다. 이에 따라 과거에는 북한의 어두운 면을 개방하는 데 꺼려 왔으나 최근에는 외부세계에 부정적인 인식을 심어줄 우려가 있는 문제에 대해서도 과감하게 개방하고 있다.

북한의 실용주의적 개방론은 북한경제를 현대화, 과학화하려는 방향으로 구체화되었다. 북한에서는 “가장 힘들었던 <고난의 행군>시기 우리는 남과 같이 제대로 먹지도 못하고 잘 살지도 못하였지만 나라와 민족의 운명을 지키고 래일의 부강번영을 위하여 공장을 못 돌리더라도 과학사업만은 중단하지 않았고 거기에 최선을 다했다”면서 과학기술의 중요성을 강조하였다.⁵⁴

『로동신문』에서는 “혁명성 하나만 가지고서는 혁명과 건설을 다그치던 시대는 지나갔다. 높은 혁명성 더하기 과학기술 이것이 사회주의를 성공으로 이끄는 길”⁵⁵이라고 주장하면서 과학기술의 중시가 ‘부강조국 건설의 전략노선이라고 강조하였다. 이에 따라 김정일 시대에 들어와서도 일관되게 강조되고 있는 자력갱생도 “현대적인 과학기술에 기초한 자력갱생”이라는 의미로 변화되었다. 그렇지만 “다른 나라들과의 과학기술교류를 각 방면으로 적극 확대 발전시키며 합영, 합작도 앞선 기술을 뽑아내고 우리에게 없는 원료자재를 해결하는 방향”⁵⁶으로 추진되어야 한다는 점을 역설하였다. 결국 북한에서 주장되고 있는 과학기술에 기초한 자력갱생

⁵³ 김정일, “조선민족제일주의 정신을 높이 발양시키자(1989. 12. 28),” 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』(평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 272.

⁵⁴ 리광호, “주체과학 발전의 일대 전성기를 열어 놓은 탁월한 령도,” 『근로자』 (2000. 1), p. 52.

⁵⁵ “과학기술중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자,” 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이층전략과 실리사회주의』, p. 81에서 재인용.

⁵⁶ 김정일, “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선 강화할데 대하여.”

론은 외부로부터 선진적인 과학기술을 적극적으로 도입해야 한다는 개방론을 의미하고 있는 것이다.

2) 대외개방의 추진실태

김정일 체제는 강성대국의 건설을 추진하는 과정에서 제일 우선적인 과제를 경제강국의 건설에 목표를 두었다. 북한의 경제사정은 여전히 다른 분야에 비해 상대적으로 낙후성을 면치 못하고 있었을 뿐만 아니라 경제적 어려움이 체제의 안정과 발전에 커다란 부담요인으로 작용되고 있었다. 따라서 강성대국을 지향하는 김정일 체제에게 경제강국의 건설은 가장 시급한 당면과제로 제기될 수밖에 없었다.

세상사람들도 인정하는 것처럼 지금 우리의 정치사상적 위력과 군사적 위력은 이미 강성대국의 지위에 올라섰다고 볼 수 있습니다. 이제 우리가 경제건설에 힘을 집중하여 모든 공장, 기업소들이 제 궤도에 올라서서 생산을 팡팡하게 만들면 얼마든지 경제강국의 지위에 올라설 수 있습니다.⁵⁷

『로동신문』에서는 강성대국을 21세기 경제부흥을 위한 국가발전전략으로 성격을 규정할 정도로 경제발전의 중요성을 강조하고 있었다.⁵⁸

그러나 김정일 체제는 강성대국을 건설에 필요한 발전자원의 한계에 직면하고 있었다. 김정일 체제가 지향하는 4대 강국을 건설하기 위해서는 막대한 양의 자원이 필요한 실정이었다. 북한은 강성대국의 추진과정에서 내부자원의 고갈로 인해 대외의존이 불가피한 상황에 직면하였다.

김정일 체제의 선택은 이중적인 전략으로 나타났다. 이중전략(dual strategy)이란 시장과 계획뿐만 아니라 정치와 경제, 경제부문간, 협력대상 간 모든 측면에서 드러나고 있는 북한식 개혁·개방의 특징을 말한다.⁵⁹ 모든 방면에서 주체와 실리를 동시에 추구하자는 것이다. 북한의 이중전략은 ‘주체’와 ‘실리’라는 측면에서 분명하게 드러나는데, 주체가 전략적 목적이라면, 실리는 전략의 실현을 위한 ‘전략적 수단’인 것이다.⁶⁰ 북한의 이중전략은 주체성의 구현을 위해 선군정치를 우선하면서 경제적 실리를 위해 대외지향적 발전전략을 추진하는 방향으로 나타났다. 강

⁵⁷ “올해를 강성대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자,” 『김정일선집 14』, p. 454.

⁵⁸ 『로동신문』, 1998년 8월 22일.

⁵⁹ 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』, p. 35.

⁶⁰ 위의 책, pp. 36-37.

력한 정치력과 군사력에 의거하여 경제적 실리를 추구하다는 것이었다.

북한당국은 2001년 최고인민회의 제10기 4차회의를 통해 ‘신사고’를 강조하면서, 세계의 모든 나라와 관계를 확대 발전시키고 국제기구 사업에 적극 협력해야 한다는 내용이 검토되었다. 홍성남 내각총리는 “대외무역을 발전시키는 것은 나라의 경제를 활성화하고 인민생활을 높이는 데서 중요한 의의”를 갖고 있다는 강력한 개방의지를 표방하였다.⁶¹

북한당국의 대외지향적 발전전략에 대한 적극적 의지는 경제분야뿐만 아니라 대외관계 전반에 대해 다방면적으로 대외관계를 개선하는 데 초점을 두고 미국 중시의 외교다변화 전략으로 구체화되었다. 이에 따라 안보위협을 핵심적 대상인 남한·미국·일본과의 관계개선이나 관계정상화에도 적극적인 자세로 임해 왔다.

김정일 체제의 실리중심의 실용주의적 외교전략은 미국과 남한 등과 같은 적대관계에 놓여 있는 국가들을 상대하는 과정에서도 적용되어 왔다. 김정일이 북한외교의 최고 책임자로 부상하기 시작한 이후 북한은 방문외교 및 초청외교를 통하여 경제적 실리를 추구하는 일에 적극적인 자세를 보여 왔다는 점이다. 즉 ‘돈이 되는 일이면 어느 나라와도 괜찮다’는 식이다.⁶² 이제 북한은 이득이 되는 일이면 외부세계에 대한 지원요청도 과감하게 추진하고 있다.⁶³

이에 따라 북한의 대외의존도도 크게 높아지는 결과가 나타났다. 2001년도의 경우, 식량은 20%, 석유는 50% 이상을 대외원조에 의존하고 있는 것으로 추정되었다.⁶⁴ 북한은 2004년 5월 평양에서 개최된 북·일 정상회담을 통해 일본인 납치문제와 관련한 일본측 입장을 대폭 수용하는 대신에 쌀 25만 톤과 1천만 달러어치의 의약품 및 국교정상회담 재개약속 등을 받아내는 성과를 거두었다.

북한의 개방화 추세는 2000년 남북정상회담이후 매우 빠른 속도로 가속화되면서 이제는 남한에 대해서도 평양까지 문호를 대폭 개방하고 있으며 이전과는 달리 남북 민간교류행사에서도 ‘정치행위’를 줄이고 있다. 대신 남측 민간인들의 대규모 방북에 관심을 보이고 있다. 북한은 그간 ‘운동권’ 이외의 민간인들에게 좀처럼 허용하지 않았던 평양 문호를 점차 개방하고 있다. 금강산으로 한정했던 민간인의

⁶¹ 『연합뉴스』, 2001년 4월 6일.

⁶² 『연합뉴스』, 2004년 5월 26일.

⁶³ 지난날에는 외국 사람들이 오면 제일 좋고 잘되는 곳만 골라 가면서 보이고 우리 인민들은 그리운 것이 없이 모두 잘 산다고 선전하였습니다. 그러나 우리는 최근에 적들의 대조선 고립 압살책동에서 우리가 완충기를 가져야 하기 때문에 우는 전술로 나가고 있습니다. “김정일의 너무나 솔직한 『육성고백』 전문,” 『월간조선』 (2003. 1), pp. 120-121.

⁶⁴ 『연합뉴스』, 2001년 12월 25일.

관광 범위를 평양으로 확대하고 개성, 백두산, 묘향산 관광도 패키지로 제공하고 있는 것이다. 따라서 김정일 체제는 강성대국을 제시하기 시작한 이래 대외관계의 개선에 주력하면서 대외개방을 통한 국내문제의 해결을 위해 체제개혁에도 적극적인 자세를 견지하고 있다.

〈남북한간의 인적 교류의 연도별 현황〉

구분	'94년	'95년	'96년	'97년	'98년	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년
북한방문	12	536	146	1015	3317	5599	7280	8551	12825	15280	26213
남한방문	0	7	0	0	0	62	706	191	1120	1023	363

출처 : 『남북교류협력 및 인도적 사업 동향』, 제165호(서울 : 통일부 교류협력국, 2005), pp. 6-14

2004년 6월 제11차 유엔무역개발회의(UNCTAD)에 참석한 북한의 최수현 외무성 부상은 “우리는 이미 마련된 생산토대를 최대한 이용하면서 대외무역을 다각적으로 확대발전시키고 합영·합작·투자도입을 통해 앞선 과학기술을 받아들이는 한편 국제경제기구들을 통한 개발협조도 장려해 나가고 있다” 그러나 북한은 여전히 개방정책을 공식화시키지 않고 조용한 개방을 추진하고 있다. 아직도 대외경제 정책 전반이 국가독점의 원칙, 자급자족의 원칙, 호혜평등의 원칙에 입각하여 자립경제의 기반을 확충하기 위한 보조적 수단으로 다루는 방식에서 벗어나지 못하고 있다. ‘유무상통’의 원칙하에 ‘외세에 의한 경제적 의존’이 아닌 ‘자발적인 국제적 경제협력’을 통해 외부로부터의 영향력을 최소화하는 데 치중하고 있는 실정이다.⁶⁵ 따라서 북한의 개방정책은 아직까지도 생산력의 증대에 역점을 두는 발전주의 국가를 건설하려는 개혁지향적 개방과는 달리 체제수호적 개방의 성격에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 보여진다.

3. 주체식 사회주의의 지속과 변화

김정일 체제의 출범과정에서 강성대국을 지향하는 새로운 국가발전전략을 채택하게 됨에 따라 북한체제에 새로운 변화의 요인이 발생하게 되었다. 김정일 체제는 강성대국을 추진하는 과정에서 주체성과 실리성을 구현하는 위한 방편으로 군

⁶⁵ 허문영, “북한의 대외정책 현황과 전망,” 『북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 18.

사주의와 실용주의를 실행전략으로 선택하였다.

1) 선군정치형 당국가체제로의 이행

김정일 체제가 실용주의적 성격의 강성대국론을 제시하고 대외개방을 적극적으로 추진해 나가는 과정에서 정치적으로는 유신통치 기간동안 기능저하사태에 직면하고 있었던 당국가체제의 정상화와 사회주의적 지배기반을 강화하는 방향으로 제도변화를 추진하였다.

김정일 체제가 지향하는 강성대국은 자주성의 증대를 목표로 하는 주체의 사회주의 강성대국이다. 김정일 체제가 강성대국의 건설에 적합한 체제구축에 관한 기본적인 윤곽은 1998년 새로 개정된 신헌법을 통해 드러나기 시작하였다. 1998년 김정일 체제가 출범하는 과정에서 새로 개정된 헌법은 ‘김일성헌법’으로 규정되었다.⁶⁶ 신헌법을 통한 가장 의미있는 변화는 김일성 시대의 주체식 사회주의를 구성하고 있는 수령제를 지탱해 왔던 국가주석제를 폐지하고 국방위원장 지배체제로의 변화를 도입하였다는 점이다. 이와 함께 신헌법에서는 전통적인 당적 지배를 관철하기 위한 제도인 당국가체제의 내부를 구성하고 있는 당·정·군 사이의 관계를 변화시키는 법적 조치를 단행하였다. 북한의 최고지도자가 국방위원장의 직책으로 국가를 대표하게 되면서 북한에서는 전반적으로 군의 위상과 역할이 한층 강화될 수 있게 되었다. 그러나 김정일의 국방위원장 지배체제는 군부지배체제라기보다는 당적 지배가 관철되는 ‘당중심의 군중시체제’로 평가되고 있다.⁶⁷

강성대국을 지향하는 새로운 지배체제는 유신통치 기간동안 김정일에 의해 도입되기 시작한 선군정치의 통치방식을 제도화한 것으로 볼 수 있다.⁶⁸ 선군정치가 제도화됨으로써 김정일의 선군정치는 일시적인 현상으로 그치는 것이 아니라 김

⁶⁶ “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법은 위대한 수령 김일성동지의 주체적인 국가건설 사상과 국가건설업적을 법화한 김일성헌법이다.” 이종석, 『신북한정치론』 (서울: 동림사, 2005), p. 232.

⁶⁷ 정성장, “김정일체제의 지도이념과 성격,” 한국정치학회 편, 『21세기 남북한과 미국』 (서울: 삼영사, 2001), p. 102.

⁶⁸ 북한에서는 “선군정치는 혁명군대를 단순히 무장한 집단으로만이 아니라 혁명의 기둥, 핵심력량으로 보는 주체적 관점에 기초하여 우선적으로 군대를 강화하고 그에 의거하여 사회주의를 고수하고 혁명과 건설 전반을 밀고 나가는 특이한 정치방식”으로 설명하고 있다. 김동남, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치는 사회주의 경제강국건설의 결정적 담보,” 『경제연구』, 2호(2001), p. 6.

정일 시대의 ‘북한적 현상’으로 기능할 수 있는 기반을 마련할 수 있게 되었다.

김정일 시대에서는 과거의 방대한 당기구를 핵심 근간으로 하는 통치 및 지배체제가 1990년대의 경제난을 거치면서 상당히 약체화되고 기능마비에 빠져 들면서, 북한당국이 그 대응조치로서 구체제의 정치 및 지배질서 유지 및 내부안정을 목적으로 군과 보안기구의 역할을 증대시키는 한편, 통치이데올로기를 상황에 맞게 변형시키고 있는 것이다.⁶⁹

그러나 김정일은 김일성시대의 수령제에 기초한 제도적 절차에 의한 지배보다는 수령 개인의 직할통치(지배)에 기초한 통치방식을 선택하였다. 즉 수령이 당과 국가기관을 통한 제도적 지배가 아니라 자신의 개인적인 권위에 의존하는 통치방식이었다. 이것은 북한의 수령제가 시스템에 의한 제도적 지배방식에서 수령 개인에 의한 지배방식으로 변화되고 있음을 의미하는 것이다.⁷⁰ 수령제를 지탱해 주고 있었던 제도의 변화가 있었지만, 수령제의 핵심적 특징이라 할 수 있는 ‘수령의 유일적 영도체계’의 틀은 계속해서 보존되면서 여전히 북한사회 전반을 지배해 나가는 강력한 힘의 원천으로 작용하고 있다.

김정일의 선군정치는 지배구조뿐만 아니라 어려운 경제사정에도 불구하고 1999년도의 경우 국가예산 총지출액의 14.6%를 국방비에 배정하여 군사강국을 지향하는 군사국가화의 추세를 지속하는 방향으로도 적용되고 있다.⁷¹

또한 선군정치는 단순히 군부정치를 의미하는 것이 아니라 경제건설을 위한 전략적 방법론으로 강조되고 있다.⁷² 선군정치는 선군사상에 기초하여 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제들을 선군의 원리에 기초하여 해결하는 정치방식으로 설명되고 있다.⁷³ 선군정치가 강성대국을 건설하는 가장 핵심적인 방법론으로 규정되고 있다. 『로동신문』에 의하면 “선군원칙이 당의 노선과 정책의 기초”라고 설명해 주고 있다.⁷⁴ 북한에서는 선군정치를 극심한 외부로부터의 도전에도 불구하고 북

⁶⁹ 박형중 외, 『김정일시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 221-222.

⁷⁰ 최완규 외, 『7·1 경제관리개선조치 이후 북한경제 변화와 정치체제』, p. 161.

⁷¹ 『조선중앙년감 주체89(2000)』 (평양: 조선중앙통신사, 2000), p. 189.

⁷² 조선중앙방송에서는 “지난 시기에는 군대를 단순히 정권을 보위하는 수단으로만 여기면서 창조와 건설과는 인연이 없는 것으로 여겼으나 선군정치에서는 인민군대가 수령의 영도밑에 혁명과 건설의 기수가 되고 돌격대가 되고 있다”는 방송을 내보냈다. 『연합뉴스』, 2001년 12월 8일.

⁷³ 김철우, 『김정일장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000).

⁷⁴ 『로동신문』, 2002년 3월 31일.

한체제가 생존할 수 있었던 가장 핵심적인 기반으로 인식하고 있다.⁷⁵ 따라서 김정일 체제의 출범직후 북한당국에 의해 추진되는 대외개방도 선군정치를 기반으로 삼고 있다는 점에서, 선군정치는 대외개방의 추진을 위한 안정적 기반은 물론이고 경제발전을 추진하는 물리적 장치로서 기능하고 있음을 알 수 있다.

2004년 6월 브라질 상파울로에서 개최된 제11차 유엔무역개발회의(UNCTAD)에 참석한 북한의 최수현 외무성 부상은 “고도의 사회정치적 안정은 경제를 지속적으로 힘있게 발전시켜 나갈 수 있는 근본 추진력이며 확고한 담보”라고 주장하면서 앞으로도 다방면적 경제협조와 교류를 확대 발전시켜 나갈 것이라는 의사를 표명하였다.⁷⁶ 따라서 김정일 시대의 선군정치는 경제강국의 건설을 위한 정치사회적 안정성을 유지하는 데에도 목표를 두고 있음을 보여주고 있다.

김정일 체제가 출범한 이후 북한당국은 강성대국을 추진해 나가는 과정에서도 국가주권을 위협하는 내외의 도전에 강력하게 대응해 나가고 있다. 2001년 1월 미국에서 부시 행정부가 출범한 이후 대북 경수로지원을 중단하고 북한에 대한 공세적 압박정책을 취하자 북한은 ‘핵무기’를 통하여 대응하면서 국가의 정체성을 보존하려고 애를 쓰고 있다. 아울러 북한은 대미관계의 개선에 역점을 두고 있으면서도 미국의 인권문제 제기, 김정일 체제에 대한 부정적 평가 등을 북한의 주권을 위협하는 문제로 인식하고 강경한 대미투쟁공세를 전개하고 있다. 북한은 대외개방과 세계화를 통한 국가발전을 추진하는 과정에서 제기되는 자신들의 국가성과 주권을 보존하는 문제에 대해서는 매우 단호한 입장으로 대응해 나가고 있다.

2) 실리형 계획경제체제로의 이행

김정일 체제가 지향하는 강성대국의 건설과정에서 가장 당면한 과제는 경제강국을 건설하는 것이었다. 김정일 체제에서는 경제강국이 국력이나 경제력으로 대변되는 경제적 역량을 강화하는 것으로서 “현 시기 경제발전에서 가장 중요하게 나서는 것은 최대의 실리를 보장하는 문제”라고 주장하면서 실리를 모든 경제활동에서 가장 우선되어야 할 준칙으로 강조하였다.⁷⁷

우선 김정일 체제는 경제강국의 건설을 위한 실리위주의 경제활동을 추진하기

⁷⁵ 2002년 북한당국은 선군정치가 시작된 지난 1995년 이후 북한의 군인들이 안변청년발전소 제1단계 건설을 비롯하여 6천여개의 공업시설과 1,500여개의 문화시설 등 모두 4만 개에 달하는 각종 시설물을 완성하였다고 주장하였다. 『연합뉴스』, 2002년 5월 5일.

⁷⁶ 『중앙일보』, 2004년 6월 23일.

⁷⁷ 『로동신문』, 2002년 3월 18일.

위하여 계획경제체제의 제도적 기반을 견고하게 구축하는 것으로부터 시작하였다. 김정일 체제는 강성대국의 건설을 제시하는 과정에서 역시 헌법개정을 통하여 새로운 경제체제의 도입을 추진하였다. 가장 커다란 변화는 당·정의 분리를 통해 새롭게 규정된 내각에게 경제발전을 주도해 나갈 수 있는 전문성과 자율성을 행사할 수 있도록 권한을 강화시켜 주었다. 즉 내각에게 경제문제에 대해 자율성과 전문성을 갖추고 경제활동을 추진해 나갈 수 있는 제도적 기반을 마련해 주었다.

강성대국을 지향하는 새로운 ‘경제내각’을 위하여 인적 구성도 전문 경제관료들이 대거 충원되었다. 기회가 있을 때마다 주요 경제부처에 실물경제에 대한 실무에 능통하고 신사고를 겸비한 인물들을 적극 충원하였다. 2003년 제11기 최고인민회의의 대의원 선거를 통해 선출된 대의원들 가운데 55세 이하의 인물이 52.3%를 차지한 가운데 전문기술 인력들이 89.1%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.⁷⁸

경제관련 조항들도 대폭 수정하여 생산수단의 소유주체 및 개인소유의 확대, 경제관리에서의 독립채산제의 명문화 및 수익성의 적용, 대외무역에서의 국가감독권의 폐지 및 특수경제시대의 장려, 주민들의 거주여행의 자유 등을 부여하는 조치를 단행하였다. 국가협동단체의 소유대상을 축소하고 주민들이 가축·농기구·주택·자동차·어선 등을 합법적으로 소유할 수 있는 길을 터주고 텃밭생산물 소유범위도 확대하는가 하면 원가·가격·수익성 같은 자본주의적 요소를 곳곳에 반영함으로써 개인소유의 범위를 확대하는 소유제도의 변화를 추진하였다.

1998년에는 무역법의 제정을 통해 대외무역을 체계화한 데 이어 헌법개정을 통해서도 그 동안 국가에 의해 독점되어 왔던 대외무역을 일반 사회협동단체들에게도 허용하는 조치를 취하였다. 이와 함께 1998년에는 대외경제위원회를 한층 강화된 무역성으로 격상시키는 한편, 1999년에는 무역확대와 외국자본의 유치에 위해 14개의 외국인 투자와 관련된 법과 규정을 개정하였다.

그러나 1999년에는 인민경제계획법을 제정하면서 1990년대 경제난으로 인해 와해된 중앙집권 경제관리체제를 다시 강화하였다. 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장은 “국가의 중앙집권적 통일적 지도를 떠난 사회주의 계획경제란 있을 수 없다”면서 “이 법은 경제를 국가가 통일적으로 장악하고 유일적인 계획에 따라 관리 운영할 데 대한 정책적 입장을 규제하고 있다”고 주장하였다.⁷⁹ 인민경제계획

⁷⁸ 『연합뉴스』, 2004년 5월 2일.

⁷⁹ 『연합뉴스』, 1999년 4월 14일, p. A2.

법은 계획의 일원화, 세부화 방침을 법제화하여 중앙기관의 경제통제 강화를 목적으로 제정되었다. 북한에서는 “사회주의건설과정에서 일시적인 난관이 있다고 해서 국가의 통일적 지도를 포기하면 지방분권화, 자유화가 조장되어 나라의 경제를 파멸에로 몰아간다”고 보고 있다.⁸⁰ 양형섭은 “우리 당은 경제의 계획적 관리에서 그 어떤 분권화나 자유화도 허용하지 않으며 지난날과 마찬가지로 앞으로도 국가의 중앙집권적 통일적 지도원칙을 변함없이 고수해 나갈 것이다”라는 점을 분명히 밝혔다.⁸¹ 『로동신문』에서도 ‘사회주의 경제건설과 경제관리 개선’이라는 제목의 논설을 통해 “내각이 경제사업에 대한 조직, 집행자적 기능과 역할을 높여 경제를 통일적으로 장악·지도하며 모든 경제기관과 공장·기업소가 내각의 통일적 지도 밑에 경제관리를 해 나가도록 해야 한다”고 강조했다.⁸² 이와 같이 김정일 체제의 출범이후 북한에서는 전통적 체제를 복원함으로써 중앙의 지방과 하부에 대한 장악력과 통제를 높여, 지방과 하부를 보다 효율적으로 중앙의 뜻에서 동원하는 차원의 기본전략을 추구하고 있다.⁸³ 실리추구를 위한 경제활동을 추진하는 과정에서 “경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 사회주의 경제강국 건설의 근본담보”로 보고 있는 것이다.⁸⁴ 이것은 실리추구를 위한 대외개방을 추진하는 과정에서 국가에 의한 계획적 지도가 보장되어야 한다는 입장이다.

한편 김정일 체제는 비사회주의적 시장경제와의 상호의존을 통해 경제적 실리를 추구하는 방법을 전략적인 대안으로 선택하였다. 이러한 구상은 한편으로 대외개방을 확대하여 국제적인 상호의존을 증대시켜 나가는 동시에 내부적으로는 유희통치기간 동안 아래로부터 생성하여 계획경제를 잠식해 왔던 시장경제를 공식화시키는 방향으로 추진되었다.

이와 같이 시장경제를 활용하면서 경제난을 해결하려는 북한지도부의 전략적 선택은 김정일의 인식에 바탕을 두고 있었다. 김정일은 사회주의의 우월성에 대해서는 확고한 입장을 견지하고 있으면서도 부분적으로는 자본주의에 비해 많은 문제점을 안고 있는 것으로 인식하고 있었다.

⁸⁰ 리영화, “경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 사회주의 경제강국 건설의 근본담보” 『경제연구』, 1999년 3월호, p. 11.

⁸¹ 『연합뉴스』, 1999년 4월 14일, p. A2.

⁸² 『로동신문』, 2005년 1월 23일.

⁸³ 박형중, 『북한의 변화능력과 방향, 속도와 동태』, p. 67.

⁸⁴ 리영화, “경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 사회주의 경제강국 건설의 근본담보,” p. 9; 최영옥, “경제사업에 대한 국가의 중앙집권적통일적지도.를 강화하는 것은 강성대국건설의 중요한 요구,” 『경제연구』, 4호 (2000), pp. 5-7.

지금 우리는 사람중심의 사회주의 사회로서 사람들에게 편의를 도모한다고 선전을 많이 하고 있지만, 실지 우리 경제법칙은 그렇지 못합니다. 자본주의사회에서는 고객들을 쟁취하느라 별의별 수단과 방법을 다 동원하는데 사회주의 사회는 영 랭정하고 무정합니다. 지금 우리나라에서는 상품을 사로 온 사람들에게 봉사를 잘해 줄 대신에 오히려 안 사겠으면 그만두라는 식으로 랭대하고 있습니다.⁸⁵

더 나아가 북한당국의 경제적 실리추구를 위한 적극적 자세는 그 동안 아래로부터 비공식적 차원에서 생성된 지하경제를 제도권으로 편입하여 안정적으로 관리해 나가는 방법을 도입하는 단계로 진전되었다. 김정일 체제가 출범한 이후 신헌법체제와 인민경제계획법을 배경으로 작동되어 왔던 계획경제는 2002년 7월 1일 북한당국에 의해 발표된 소위 ‘7·1 경제관리개선조치’를 통해 혁명적인 변화를 맞이하게 되었다.

북한당국이 발표한 7·1조치의 의의는 한마디로 주체형의 계획경제에 시장경제가 합법적으로 활동할 수 있는 공간을 개방하였다는 점에 있었다. 이것은 이전의 경제정책에 비하면 획기적인 조치로서 체제의 근간을 변화시키려는 시도였다.⁸⁶ 7·1조치는 북한당국이 계획체제의 한계를 솔직하게 시인하고 자본주의적 요소를 도입한 새로운 경제관리체제를 통해 경제위기를 돌파해 보자는 것이었다.

7·1조치는 그 동안 불법적 형태로 존재하여 왔던 암시장을 합법화시켜 주는 결과를 초래하였다. 김일성의 사망이후 경제위기의 누적과정에서 아래로부터 진행되어 왔던 비공식적인 변화의 흐름을 제도권에서 수용하여 합법화시켜 주었다는 의의를 지니고 있었다. 이에 따라 7월조치는 국가와 사회의 관계가 변했다는 것을 공식적으로 부분 인정한 것으로 볼 수 있다는 것이다.⁸⁷ 7월조치는 1990년대 변화의 결과로 발생한, 권력 중앙-기업, 중앙정부-지방정부, 국가-개인 등의 세력관계, 그리고 당-국가 대 경제 및 사회와의 관계변화를 다양하게 반영하고 있다는 것이다.⁸⁸ 이에 따라 7·1조치는 북한지도부의 의지와 상관없이 북한도 변화될 수 있음을 보여주고 있다.⁸⁹

결국 7·1조치는 북한사회주의에서 위와 아래 모두에서 친시장적인 공간에 기

⁸⁵ “김정일의 너무나도 솔직한 『육성고백』 전문,” p. 106.

⁸⁶ 서재진, 『7·1조치이후 북한의 체제변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』, p. 2.

⁸⁷ 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』, pp. 204-205

⁸⁸ 2001년도의 경우 북한당국의 공식적인 배급체계가 제대로 가동되지 않으면서 식량 및 생활필수품 등의 농민시장 의존도가 50%를 넘는 것으로 추정되기도 하였다. 『연합뉴스』, 2001년 12월 25일.

⁸⁹ 서재진, 『7·1조치이후 북한의 체제변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』, p. 5.

초한 경제활동의 주체들이 합법적으로 경제행위를 할 수 있는 제도적 기반을 마련해 주었다는 점에서 대단히 중요한 개혁조치의 성격을 띠고 있었다. 재일본 조선인총연합회 기관지인 조선신보의 2003년 12월호에 의하면 “평양시 각 구역에는 농민시장이라 불린 장마당이 대체로 하나씩 운영돼 왔는데 지금은 시장의 수가 38개로 늘어났다”고 전하면서 “가까운 시일 안으로 42개로 확대될 예정”이라고 보도하였다.⁹⁰ 이에 따라 북한 전역에 걸쳐 계획경제와 시장경제가 합법적으로 공존하는 상황이 연출되었다. 이것은 북한에서 사회경제적 다원성/다양성이 생성될 수 있는 기반이 형성되었다는 것을 의미한다.

북한당국의 전향적인 7·1조치 발표이후 대외개방도 크게 확대되었다. 북한당국은 외자도입에 따른 우려에도 불구하고 신의주 특별행정구, 금강산 관광지구(2003. 10. 23), 개성공업지구(2003. 11. 3) 등으로 이어지는 특구전략을 점차 확대하고 있다. 이에 따라 북한에는 4각 개방벨트체제가 구축되었다. 북한의 특구전략은 일반적인 사회주의 경제체제와 북한 특유의 폐쇄경제체제의 한계를 인식하고, 그 동안의 ‘외연적 경제성장’ 전략에서 벗어나 ‘외자유치를 통한 경제회복’ 전략으로서의 새로운 정책전환이라는 의미를 갖고 있다.⁹¹

이러한 변화의 흐름은 북한체제에서 선개방 - 후개혁이라는 단계적인 접근방식에 기초한 발전모델이 계속해서 순환되고 있는 것을 보여주고 있다. 2004년에 북한에서 발간된 법전에 수록된 112개의 법률 중 경제관련 법이 절반에 가깝게 차지하고 있으며, 이들 중 대다수는 1999년을 전후로 제정 또는 개정되었다는 점에서 개혁·개방의 제도적 기반을 확충하려는 북한당국의 강력한 의지를 엿볼 수 있다.⁹²

이에 따라 국내에서는 7·1조치를 전후로 하여 북한사회주의가 실리사회주의로 변모되고 있다는 평가를 하고 있다. 일부에서는 실리사회주의란 시장사회주의⁹³에 대한 북한식 표현법으로 주장되고 있다.⁹⁴ 김일성종합대학 경제학부의 림병호 교수는 “사회주의 원칙을 지키면서 현대적 기술로 장비된 실질적으로 인민이 덕을

⁹⁰ 『중앙일보』, 2003년 12월 29에서 재인용.

⁹¹ 홍순직, “북한의 개혁·개방정책과 남북경협,” 『통일경제』 (2003 봄), p. 68.

⁹² 『중앙일보』, 2005년 1월 16일.

⁹³ 2002년 11월 평양에서 열린 남북경제협력추진위원회에서 최영건 내각건설경제공업성 부상은 처음으로 시장과 사회주의의 결합을 의미하는 ‘시장사회주의’란 용어를 사용했다고 한다. 『중앙일보』, 2003년 12월 30일.

⁹⁴ 서재진, 『7·1조치이후 북한의 체제변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』, p. 6.

보는 경제를 건설하는 것”이라고 실리사회주의의 개념을 정의했다.⁹⁵

그러나 실리사회주의는 기존의 ‘우리식 사회주의’를 대체하는 새로운 유형의 사회주의를 지칭하는 개념으로 이해하는 것은 무리이다. 실리를 추구하는데 용이한 사회주의적 대응양식 정도로 이해하는 것이 바람직할 것으로 보여진다. 즉 기존의 주체식 사회주의를 경제적 실리를 추구하기 위한 방편으로 실용주의적으로 재편하려는 데 목표를 두고 있는 것으로 보여진다. 다음의 글은 실리추구에 기초한 강성대국의 건설이 북한의 비효율적인 경제구조를 재편하는 데에도 목표를 두고 추진되고 있음을 보여주고 있다.

중앙공업이나 지방공업이나 할 것 없이 이 실리를 따져 가면서 대담하게 공업구조를 재편해야 하며 필요없는 것은 버리고 새것은 창설하며 불합리한 것은 재편성해야 한다는 주장이다.⁹⁶

북한당국이 경제사업에서 실리를 보장하는 것은 경제적 효과성을 높이려는데 목적을 두고 있다. 따라서 1980년대 이후 새롭게 변모되고 있는 경제관리 시스템에 있어서 분권화 원리의 도입을 확대하고 물질적 동기부여가 증대되고 있기는 하지만 아직은 자본주의 시장경제체제로 전환될 수 있는 내적 기반이 전혀 이루어지지 못하고 있다. 대외경제부분은 경제개방을 통해 부분적인 통합이 이루어지고 있지만 국내경제는 시장경제와의 통합이 이루어지지 못한 채 이념적 계획경제의 테두리에 머물러 있다. 북한은 대외개방을 통하여 시장경제의 역동적인 생산력의 증대효과를 기대하고 있지만 체제안정에 저해되지 않는 범주 내에서 시장증대적 계획과 시장억압적 계획이라는 두 가지 방식⁹⁷을 통하여 경제에 대한 국가의 광범위한 개입과 통제를 유지하고 있다. 북한경제를 여전히 통제의 대상으로 바라보고 있다.⁹⁸

아직도 북한경제는 시장경제와의 상호의존을 통하여 경제적 통합도 이루어지지 못하고 있을 뿐만 아니라 무역을 통한 대외의존도에 있어서도 대단히 낮은 수준을

⁹⁵ 『조선신보』, 2002년 11월 12일.

⁹⁶ 김재호. 『김정일 강성대국건설전략』, p. 109.

⁹⁷ 이러한 두 가지 방식의 계획에 대해서는 Chalmers Johnson, “Political Institutions and Economic Performance: A Comparative Analysis of the Government-Business Relations in Japan, South Korea, and Taiwan,” Frederick Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialization* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 141.

⁹⁸ 김소영, “원에 의한 은행통제를 강화하는 것은 우리 당의 주체의 강성대국건설구상을 성과적으로 실현하기 위한 중요담보,” 『경제연구』, 제4호 (1999), pp. 36-38.

유지하고 있다. 북한경제에서 대외무역이 차지하는 비중이 10% 내외에 머물고 있기 때문에 시장경제의 동향이나 외부로부터의 영향력이 침투되기 어려운 실정이다. 따라서 북한에서는 대외개방의 경제적 효과를 기대해 볼 수 있는 여건과 환경을 조성하는 단계이지 정치사회적인 부문으로 확대 파급되면서 체제변동의 효과를 기대해 볼 수 있는 단계에는 미치지 못하고 있다.

결국 북한이 대외개방을 통해 국제사회의 일원으로 참여한다는 것은 자유민주주의나 시장경제로의 체제전환을 한다는 의미가 아니라 경제적 실리추구를 위한 부차적인 수단으로 개방을 추진하고 있는 것으로 보여진다.

V. 결론: 체제변동의 한계

북한은 전통적으로 주체성을 중시하면서 내재적 변화의 잠재력이 가장 낮은 체제 중의 하나였다. 벌써 김정일 시대가 10년을 지나가고 있다. 김정일은 김일성의 사망과 함께 김일성 시대의 주체사회주의를 유산으로 물려받았다. 김정일 시대의 10년 동안 북한에서는 김일성 생전 동안 구축한 주체식 사회주의체제의 원형이 침식되고 복구를 시도하려는 양상으로 점철되어 왔다. 따라서 김정일 시대의 10년 동안 북한에서는 많은 변화가 동반되어 왔다.

본 연구는 이와 같이 김정일 시대의 10년 동안 북한의 변화상을 대외개방을 중심으로 분석해 보고자 하였다. 즉 김정일 시대의 변화의 흐름에 대외개방이 어떠한 영향을 미쳐 왔는지를 경험적으로 분석해 보고자 하였다.

우선 김일성의 사후부터 오늘날까지의 김정일 시대는 대내외로부터 체제의 존립을 위협하는 요인들이 동시에 분출하는 총체적 위기의 상황이 계속되고 있다. 특히 김정일 시대의 북한적 위기는 그 동안의 주체식 사회주의 하에서 누적되어 왔던 체제적 위기의 성격을 띠고 있었다는 점에서 대외개방을 통한 문제해결은 불가피한 선택이었다.

그러나 김정일을 비롯한 북한지도부에게 대외개방은 문제해결의 대안이 아니라 체제위기를 더욱 가중시키는 부정적인 경계의 대상으로 인식되고 있었다. 김정일 시대에서도 외부로부터의 안보위협에 직면하고 있었기 때문에 대외개방은 안보불안을 더욱 가중시킬 우려가 있는 것으로 인식되고 있다. 따라서 김정일 시대에서도 북한지도부는 북한체제의 안정성을 저해하지 않는 범위 내에서 대외개방을 추

진하려는 신중한 자세를 견지해 오고 있다.

김정일 시대의 북한에서는 김일성의 자주적 개방론이 계속해서 강조되는 가운데에서도 점차적으로 개방화의 수준을 꾸준하게 진전시켜 오고 있다. 이제는 정치·군사 등 일부 안보에 직결되는 분야를 제외한 나머지 모든 분야에서 국제적인 교류협력을 통한 상호의존이 활발하게 추진되고 있는 실정이다.

그러나 북한체제는 국제적인 상호의존론자들이 주장하는 것처럼 대외개방에 순응하거나 부합되는 방향으로 일방적으로 변화되어 왔다기보다는 생존력을 증대시키기 위한 도구적인 수단으로 활용하는 수준에 머무르고 있는 것으로 보여진다. 김정일 체제가 대외개방을 확대해 나가는 과정에서도 선군정치를 강조하고 계획경제의 복구를 시도하려는 노력은 여전히 체제수호적 차원에서 개방정책을 추진하고 있음을 분명하게 보여주고 있는 것이라고 할 수 있다. 북한에서도 경제위기에 따른 대외개방의 확대와 시장의 영역이 확대되는 추세로 전개되고 있지만 여전히 북한체제는 국내문제에 대한 외부의 개입이나 간섭 및 체제비판적인 도전에 강력한 저항을 보이고 있으며, 국내부문에 대한 당과 국가에 통제력도 여전히 견고하게 유지되고 있다. 이것은 중국과 마찬가지로 북한에서도 대외개방과 대외의존도가 증대된다고 해서 반드시 국가의 자주성과 자율성 및 능력의 저하에 직면하는 것은 아니라는 것을 실증적으로 보여주고 있다.

대외개방과 상호의존 및 세계화는 자기정체성의 견고성을 완화하면서 추진되어야 하는데 외부세계에 대한 의식적인 저항을 담고 있는 주체화의 담론에서 벗어나지 못하고 있다. 남북한 간에는 상호의존이 심화되는 과정에서도 남한에 대해 자신의 ‘정체성’을 보존하려는 노력은 조금도 흔들리지 않고 있다. 이것은 아직 북한에게서 세계화의 전제인 주권국가의 탈주권화의 논리를 적용하기 어렵다는 것을 의미한다.⁹⁹

이러한 점에서 국내의 일부 북한전문가들 사이에서는 북한체제가 주체사회주의에서 실리사회주의로 변화되고 있다는 주장을 제기하고 있지만, 이러한 주장은 일반인들의 혼란을 유발할 수 있는 적절치 못한 표현이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 김정일의 집권이후에 진행되고 있는 일련의 변화는 김일성 시대의 주체사회주의를 새로운 환경에 맞게 재편하는 과정으로 보는 것이 타당할 것이라는 의견을 제시하고자 한다. 아직까지는 김정일 시대의 이데올로기·제도·정책

⁹⁹ 송두율, 『21세기와와의 대화: 발상의 전환을 위한 20가지 테마』 (서울: 한겨레신문사, 1998), p. 68.

적 차원에서 이루어지고 있는 여러 가지 변화의 흐름들은 여전히 주체사회주의의 틀 내에서 움직여지고 있다고 보여진다. 따라서 김정일 시대 10년 동안의 변화는 김일성시대의 주체사회주의의 지속을 근간으로 하여 새로운 시대적 상황에 맞게 생존과 번영을 추구하려는 과정에서 동반되고 있는 현상으로 볼 수 있다는 것이 본 연구의 결론이다.

국제사회의 북한인권 공론화와 북한의 대응전략

김 수 암*

- | | |
|------------------------|----------|
| I. 머리말 | 북한의 대응전략 |
| II. 이론적 검토와 북한의 대응논리 | IV. 맺는 말 |
| III. 국제사회의 대북인권공론화에 대한 | |

Abstract

North Korea's Strategy toward the International Human Rights Pressure

The international community, mainly the United Nations and the U.S., has taken steps to improve human rights situations in North Korea through the adoption of the North Korean human rights resolution by the UN Commission on Human Rights and the passage of the U.S. North Korean Human Rights Act of 2004. It is a negative backdrop that North Korea has made corresponding responses toward the international human rights pressure within the frame of securing its regime. By defining the international human rights pressure as its national security threats containing political intention, North Korea has established and pushed ahead with its human rights policy as a defense strategy to maintain the Kim Jong-il regime. Throughout international humanitarian aid, North Korea has also selectively joined international human rights instruments to keep the current regime, and sought a strategy such as holding talks on human rights issues with the EU. As a way to protect its human rights, the North has taken positive steps such as revising the constitution and its criminal

law. However, to make the above-listed legal measures into actual improvements of the North Korean human rights, North Korea's political approach toward its 'security of the regime' should go through a fundamental transformation, and the North's condition for further socialization to below should be expanded step by step. Therefore, the international human rights pressures such as through coercing, inducing, and persuading toward the improvements of the North Korean human rights should avert North Koreans' anxiety for its regime insecurity, and direct to form its national capacity from below instead. To that end, the South Korean government should concentrate all its diplomatic capabilities and efforts to establish a strategic cooperative regime. That is, under a strategy of role sharing, the South Korean government should utilize its capabilities and efforts to induce those of the international community, each country, and NGOs for effectively influencing North Korean actions for the improvements of its human rights situations.

Key Words: international human rights pressure, national security threats, North Korea's strategy, rights in principle, rights in practice, compliance, violation

* 통일연구원 북한인권연구센터 부연구위원

I. 머리말

북한인권문제는 국제적으로 공론화의 단계를 넘어 유엔과 미국 등을 중심으로 북한인권 개선을 위한 구체적 조치들을 취하는 단계로 접어들고 있다. 유엔인권위원회에서 2003년부터 금년까지 3년간 연속으로 북한인권결의안을 채택하여 인권 개선을 촉구하고 있다. 북한은 결의안 채택의 정치적 의도를 비난하면서 결의안 자체를 거부하는 태도를 취하고 있다. 또한 자유와 민주주의 확산, 폭정의 종식을 대외정책 기조로 표방하고 있는 부시 2기 행정부는 북한인권법을 토대로 보다 적극적으로 대북인권정책을 추진해나가고 있다. 미 행정부는 핵문제와 함께 인권문제도 포괄적으로 해결해나간다는 병행추진전략을 취하고 있다. 유럽연합은 북한과 외교관계를 수립하면서 인권을 대북정책의 주요 이슈로 제기하고 있다. 또한 일본도 납치자 문제를 중심으로 북한인권을 적극적으로 제기하려는 움직임을 보이고 있다.

그렇다면 국제사회의 인권개선압력에 대해 북한은 어떻게 대응하고 있는가? 국제사회의 인권제기에 대해 북한은 체제를 위협하려는 정치적 의도라고 규정하면서 강력하게 반발하고 있다. 한편, 체제 안보 관점에서 반발하면서도 국제사회의 지원이 절실한 상황에서 인권문제의 중요성을 인식하고 형법을 개정하는 등 긍정적인 조치를 취하고 있다.

이와 같이 인권분야에서의 북한의 전략과 선택에 영향을 미치는 변수는 무엇인가? 본 연구에서는 이와 관련하여 첫째, 현실주의, 신자유주의적 제도주의, 구성주의 시각에서 국제사회의 인권압력이 국가행위에 미치는 효과에 대해 이론적으로 검토하여 보고자 한다.

둘째, 북한당국이 국제사회의 인권개선압력에 직면하여 어떠한 대응논리를 내세우고 있는지 정리하고자 한다.

셋째, 이러한 이론과 북한당국의 대응논리를 바탕으로 실제로 국제사회의 인권압력에 대해 북한당국이 구체적으로 어떤 대응전략을 구사하고 있는 지 살펴보고자 한다. 국제사회의 압력에 대해서는 유엔 차원, 개별국가 차원, 비정부기구 차원으로 대별하여 북한의 대응전략을 분석하고자 한다. 그리고 국제사회의 인권압박에 대해 북한내부 차원에서는 구체적으로 어떻게 수용해나가고 있는 지 검토하고자 한다. 끝으로 국제사회의 인권제기에 대한 북한의 태도변화를 유도하기 위한 한국의 전략적 방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 검토와 북한의 대응논리

1. 북한전략 분석을 위한 이론 검토

기본적으로 인권문제에 대한 북한당국의 대응전략은 2가지 차원에서 설명할 수 있을 것이다. 첫째, 국제사회 등 외부로부터의 인권개선압력에 대한 대응전략을 들 수 있을 것이다. 국제사회로부터의 압력은 유엔 차원, 개별국가 차원, NGO의 차원으로 대별하여 살펴볼 수 있을 것이다.

둘째, 북한사회 내부의 변화에 대한 대응전략이라고 할 수 있을 것이다. 다만, 시민사회가 형성되어 있지 않은 상황에서 북한당국의 인권정책은 압도적으로 외부로부터의 인권제기에 대한 대응전략이 핵심변수로 작용하고 있다. 그런데 경제난에서 비롯되는 북한사회 내부변화가 영향을 미치는 변수로 작용하기 시작하고 있다. 경제난으로 정부에 의한 중앙배급체제가 와해되면서 자체적으로 생존을 모색하는 과정에서 시장마인드가 형성되는 등 북한사회 내부에 의도하지 않은 변화의 징후들이 나타나고 있다. 또한 국경지방을 중심으로 탈북자, 상행위 등을 하는 과정에서 외부정보가 유입되고 있다. 이러한 변화에 대응하여 북한당국은 형법을 개정하는 등의 조치를 취하고 있다. 그런데 이러한 북한당국의 대응은 아래로부터의 인권개선 요구에 대한 대응이라기보다는 사회질서 유지 차원에서의 대응의 성격이 강하다고 할 수 있다.

그렇다면 국제적인 인권압력이 대상국가의 행위에 미치는 영향은 어떻게 설명할 수 있을 것인가? 카르데나스는 기존의 연구업적을 검토하여 현실주의, 신자유주의적 제도주의, 구성주의 시각으로 대별하여 국제적 인권압력이 대상국가의 행위에 미치는 영향을 정리하고 있다.¹ 카르데나스의 논의를 토대로 북한당국이 인권정책을 수립하는 과정에서 국제적인 인권압력이 미치는 변수를 제시하고자 한다.

먼저 합리성을 강조하는 현실주의 시각에서는 패권국가(hegemonic states), 강압적 제재(coercive sanctions), 대상국가의 취약성(target vulnerability)이 대상국가의 행위에 영향을 미치는 핵심변수로 설정하고 있다. 그리고 패권국가는 국가간 협상과 이슈연계전략을 통하여 대상국가에 인권개선에 대한 압력을 행사하게 된

¹ Sonia Cardenas, "Norm Collision: Explaining the Effects of International Human Rights Pressure on State Behavior," *International Studies Review*, Vol. 6, Issue 2 (June 2004).

다. 둘째, 신자유주의적 제도주의 시각에서는 지역차원에서의 인권레짐의 제도화 수준과 입법, 정권의 형태(regime type), 국제규범의 국내제도로의 내재화 수준(institutional embeddedness) 등이 대상국가의 행위에 영향을 미치는 핵심변수로 설정하고 있다. 끝으로 규범, 정체성, 사회행위자의 역할을 강조하는 구성주의 시각에서는 국제규범의 확산, 국내차원에서의 시민사회의 성숙과 국제규범과의 문화적 조화(cultural match), 초국가적 네트워크 등이 대상국가의 행위에 영향을 미치는 핵심변수로 설정하고 있다. 그리고 각각 국가의 행위에 영향을 미치기 위해 강압(coercive), 유인(induce), 설득(persuade)의 방식을 사용하게 된다.²

이러한 국제관계이론에서 제시되고 있는 변수들을 북한에 적용하여 볼 때 국제적 인권압력이 북한사회 내부, 즉 아래로부터의 인권개선 요구변수와 연계되어 북한당국의 대응전략에 영향을 미치기 어렵기 때문에 신자유주의적 제도주의와 구성주의시각은 적실성이 낮은 상황이다. 따라서 북한당국의 대응전략은 현실주의 시각이 압도적으로 작용하는 가운데 시민사회 변수의 영향 없이 거의 일방적으로 ‘위’의 차원에서 수립되고 전개되는 특징을 보이고 있다. 그렇다면 구체적으로 북한당국이 인권을 유린하게 되는 요인들을 어떻게 설명할 수 있을 것인가? 카르데나스는 기존 업적을 토대로 국가가 인권규범을 위반하는 행위를 저지르는 요인으로 안보위협, 규범위반 친화 기제(pro-violation constituencies), 배제의 법칙(적대 혹은 위협세력의 배제·차별, rules of exception) 등의 세가지를 들고 있다. 이러한 세가지 요소의 상호 작용 하에서 위반에 따른 비용(costs of violation), 순응에 따른 인센티브(incentives for compliance)간의 전략적 계산이 국가행위, 즉 대응전략에 영향을 미친다고 할 수 있을 것이다.³ 본 논문에서는 인권개선압력에 대해 체제안보라는 기준에서 북한당국이 위반에 따른 비용과 순응에 따른 인센티브를 전략적으로 어떻게 선택하는 지를 살펴보고자 한다.

위에서 살펴본 변수들을 고려하여 대상국가가 인권개선을 위해 추진하게 되는 구체적인 정책은 원칙상의 권리(rights in principle), 실제상의 권리(rights in practice)의 개선으로 대별하여 설명할 수 있을 것이다.⁴ 원칙상의 권리 개선차원에서의 순응정책은 국제인권규범을 국내법으로 수용하는 문제를 의미한다. 그리고 실제상의 권리 개선차원에서의 순응정책은 국제인권규범에 입각한 실질적인 권리

² *Ibid.*, pp. 214-219.

³ *Ibid.*, pp. 221-224.

⁴ Todd Landman, “Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 26, No. 4 (November 2004).

의 보호를 의미한다. 다른 한편으로 사회화라는 개념을 원용하여 국제인권규범에 대한 순응정도로 북한당국의 인권정책을 설명할 수 있는 바, 외교적 차원에서의 수용과 실질적 수용으로 대별할 수 있을 것이다. 외교적 차원에서의 사회화는 북한이 국제인권레짐에 가입하고 인권레짐이 요구하는 기본적인 절차와 요구에 순응하는 대응방식을 말한다. 실질적 차원의 사회화는 북한이 국제인권규범을 국내 입법에 어느 정도 반영하고 실천하고 있는 지에 대한 북한의 대응방식을 말한다.⁵

2. 인권에 대한 북한의 인식과 대응논리

북한당국의 인권에 대한 대응전략은 위로부터의 인권에 대한 인식이 기본요소로 작동하는 방향으로 수립되고 전개되는 형태가 지속되고 있다. 사회주의와 수령 유일지배체제라는 체제의 폐쇄적 속성상 아래로부터의 인권인식의 형성에 따른 대응전략의 수립은 거의 전무한 상황이라고 할 수 있다. 이러한 북한의 상황을 감안할 때 인권에 대한 북한의 대응전략은 북한당국이 규정하는 인권개념, 이러한 인권개념에 기반한 인권실태에 대한 평가, 외부로부터의 인권압력에 대한 북한당국의 평가라는 세가지 차원의 변수가 연계된 형태로 수립되고 실행되는 양상으로 나타나고 있다. 특히 내부적인 아래로부터의 영향이 전무한 상태에서 인권에 대한 북한당국의 인식은 인권정책에 가장 커다란 영향을 미치는 변수로 작용하고 있다.

따라서 북한의 대응전략을 분석하기 위해서는 인권에 대한 북한당국(위로부터의)의 인식에 대한 이해가 전제되어야 한다. 북한당국은 국제사회의 인권개선압력에 대해 인권의 숭고한 보편적 가치를 벗어나 압력과 제재를 가하고 타국의 제도를 와해전복하기 위한 불순한 정치적 책동으로 인식하고 있다.⁶ 탈냉전 이후 제국주의국가들이 정치·경제적 지배권을 행사할 수 있는 신식민주의적 국제질서를 관리하기 위해 ‘사상적 마취제’로서 인권과 자유를 활용하여 북한의 제도를 무너뜨리고 서방식 민주주의, 서방식 정치모델로 서방화시키려고 획책하고 있다는 것이다.⁷ 이와 같이 제도를 전복하려는 ‘반공화국 적대행위의 공간’으로 악용되고 있다는 기본 인식 틀 하에 북한당국의 대응전략은 기본적으로 권력(power)을 핵심개념으로 하는 현실주의 시각에서 출발하고 있다.

⁵ 최의철, 『북한인권과 유엔레짐: 시민적·정치적 권리를 중심으로』, 연구총서 2002-06 (서울: 통일연구원, 2002) 제4장 참조.

⁶ 『로동신문』, 1995년 6월 24일.

⁷ 『로동신문』, 2000년 1월 8일, 12일.

북한은 기본적으로 안보위협, 즉 체제안보의 관점에서 외부압력에 대한 대응전략을 구사하고 있다. 특히 인권개선 요구에 대해 인권개선의 관점으로 접근하기보다는 ‘체제유지’를 핵심목표로 설정하고 자구의 원칙(self help), 주권의 원칙, 불개입원칙 등 현실주의의 국제정치원칙들을 적극적으로 활용하여 대응하고 있다. 북한당국은 국가가 관할권 내에 있는 인민들이 권리를 향유할 수 있는 법적·제도적·물질적 조건을 구비해줄 때 인권이 보장된다고 주장하고 있다.⁸ 이러한 관할권 원칙 아래 북한당국은 인권문제는 개별국가의 자주권에 속하는 문제로서 국가의 자주권을 떠난 인권이란 있을 수 없다고 주장하고 있다.⁹ 자주권과 불개입원칙에 입각하여 외부의 인권압력에 대해 내정간섭으로 규정하여 대응하고 있다. ‘인권은 국경을 넘어선 보편적 가치’, ‘인권에 대한 간섭은 내정간섭이 아니다’라는 주장을 ‘강도적인 논리’, ‘흑백이 전도된 논리’라고 반박하고 있다. 인권의 보편성을 보장하기 위해 국경을 넘어선 개입이 허용되어야 한다는 주장은 ‘인권보호’라는 미명 하에 약소 독립국가를 복속시키려는 불순한 정치적 목적으로 규정하고 있다.¹⁰

주권은 모든 국가와 민족의 생명선으로 자주권을 상실한 인민은 그 어떤 인권도 향유할 수 없기 때문에 ‘인권은 국권’이라는 대응논리를 정립하고 있다.¹¹ 이와 같이 체제안보(체제유지) 논리는 주권의 원칙과 연계되면서 국권의 수호논리로 표출되고 있다. 체제안보와 주권원칙에 따른 국권 수호의 논리로 인권개선압력에 대응하고 있기 때문에 인도적 개입(humanitarian intervention)에 대해서도 부정적인 태도를 보이고 있다. 주권의 원칙과 국제법을 위반하는 ‘인도적 개입’은 시민의 인권을 보호·증진하기보다는 오히려 무고한 시민을 살해하는 등 인권을 유린하는 결과를 초래하게 된다는 것이다.¹²

다음으로 외부의 인권개선압력에 대응하여 기본적으로 자신의 체제를 유지하기 위한 신념체계의 확산을 통하여 대응하는 전략을 구사하고 있다. 사회주의권 일반과 마찬가지로 북한당국의 인권관은 계급적 토대 위에 정립되고 있다. 이러한 계급관에 따라 인권의 보호대상이 프롤레타리아계급에 한정되고 있다. 이는 앞에서

⁸ 『로동신문』, 1995년 6월 24일.

⁹ 김정일, 『김정일선집 13』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 477.

¹⁰ 『로동신문』, 2000년 1월 12일.

¹¹ Statement by The Delegation of The Democratic People's Republic of Korea to the Fifty-Sixth Session of the Commission on Human Rights, 29 March, 2000; 『로동신문』, 1995년 6월 24일.

¹² 『조선중앙통신』, 2000년 9월 18일.

살펴본 적대세력을 배제하는 예외의 법칙(rules of exeption)이 투영된 신념체계라고 할 수 있다. 그리고 인권의 주체도 개인으로 설정하는 국제인권규범과는 달리 사회주의 일반과 마찬가지로 집단주의를 강조하고 있다. 사람은 혼자서가 아니라 사회와 집단을 이루며 단결과 협력을 생존방식으로 하는 사회적 존재이므로 사람은 사회와 집단으로부터 삶의 권리를 보장받아야만 그러한 권리를 실질적으로 누릴 수 있게 된다고 주장하고 있다.

특히 시민적·정치적 자유에 대한 인식은 사회주의 일반과 마찬가지로 다원주의에 대한 부정으로 연결되고 있다. 노동계급의 당의 영도가 진정한 민주주의이므로 노동계급의 당이 영도하는 정치조직에서의 정치조직생활을 자유에 대한 ‘구속’이라고 할 수는 없으며 다른 정치조직이 노동당을 대신할 수 없다는 것이 다당제에 대한 북한의 기본인식이다. 그리고 다당제를 통한 정치적 자유의 보장에 대해 계급적으로 분열·대립되어 있는 자본주의적 사회관계를 반영한 것으로 부르조아 정당들의 ‘정쟁’을 통하여 통치배들의 반인민적인 억압과 전횡을 정치적 자유로 포장한 것이라고 주장하고 있다. 이와 같이 계급관에 따른 인권보호 대상의 차별, 집단에 대한 강조, 노동계급의 당의 영도에 대한 정당화는 외부로부터의 인권개선압력에 대한 북한당국의 대응전략에 커다란 영향을 미치는 변수로 작용하고 있다.

이러한 신념체계는 ‘서방식’과 대비되는 ‘우리식’ 인권개념으로 강화되는 양상으로 나타나고 있다. 북한은 문화상대주의 시각에서 개별 국가별로 ‘인권기준’과 ‘보장형태’가 다를 수밖에 없다고 주장하고 있다.¹³ 우리식 인권론은 주체사상 및 우리식 사회주의를 토대로 정립되고 있다. 북한의 실정에 맞는 우리식 인권기준에 따라 인권이 잘 보장되고 있기 때문에 다른 나라의 기준을 수용할 필요가 없다는 것이 북한의 기본 대응전략이다. 우리식 사회주의에 맞는 ‘우리식 인권기준’에 따라 정정당당하게 북한식대로 인권을 보장해나가면서 궤변으로 가득 찬 ‘서방식 인권론’을 철저히 배격해야 한다고 주장하고 있다.¹⁴

사회주의권 붕괴로 조성된 체제안보에 부정적인 국제환경에 대응하여 ‘우리식 인권’을 강조하는 신념체계는 체제유지를 위한 대내결속논리로 연결되고 있다. 인민들이 스스로 선택한 우리식 사회주의제도를 절대적으로 지지하고 옹호해야 한다고 대내통합논리로 활용하고 있다.¹⁵ 인권을 명분으로 북한의 사회주의제도를

¹³ 『로동신문』, 2001년 3월 2일.

¹⁴ 『로동신문』, 1995년 6월 24일.

¹⁵ 『조선중앙통신』, 2004년 5월 11일.

흔들어도 수령, 당, 대중이 혼연일체가 된 인민대중중심의 우리식 사회주의를 결사적으로 옹호해야 한다고 아래로의 인권인식 확산을 차단하려는 논리이다. 체제의 우월성, 무결점 논리를 외부 인권개선압력에 대한 대응논리를 정립하는 동시에 자신이 선택한 사회주의를 끝까지 사수해야 한다는 대내 교양논리라고 할 수 있다.

Ⅲ. 국제사회의 대북인권공론화에 대한 북한의 대응전략

2장에서 살펴보았듯이 시민사회가 존재하지 않는 상황에서 북한당국은 기본적으로 체제안보라는 정치적 시각에서 국제사회의 대북인권개선압력에 대응하는 전략을 수립하고 있다. 그렇지만 이러한 체제안보 논리의 틀 내에서 북한당국은 제기 주체에 따라 차별화된 대응전략을 구사하고 있다.

1. 유엔인권레짐에 대한 선별적 수용

북한당국은 체제안보와 경제난에 따른 고립탈피라는 2가지 요소를 복합적으로 고려하여 대응전략을 구사하고 있다. 전자는 유엔인권위원회 결의안에 대한 강력한 비판, 후자는 원칙론적 권리차원에서의 국제인권규범에 대한 순응이라는 형태로 나타나고 있다.

1) 원칙론적 권리차원에서의 순응

미국과의 관계개선이 불투명한 상황에서 북한당국은 국제사회로부터 지원을 받기 위해 유엔으로부터의 개선요구에 대해 일정 정도 국제인권규범을 수용하는 순응 전략을 구사하고 있다. 국제적 고립을 탈피하기 위해 국제인권규범을 선별적으로 수용하고 있다는 점에서 국제인권규범이 북한당국의 행위에 영향을 미치는 초보적인 수준의 사회화가 북한의 대응전략에 투영되기 시작하고 있다. 다시 말해 체제유지를 위한 고립탈피라는 광의의 체제안보 관점에서 순응전략을 구사하고 있지만 결과적으로 일정부분 사회화의 효과도 나타나고 있는 것이다.

첫째, 체제유지를 위한 고립탈피라는 인센티브 유도를 전제로 국제인권규범에 순응하는 전략은 국제인권규약 가입을 통해 표출되고 있다.¹⁶ 북한은 대남인권공세가 주된 목적이긴 하였지만 남한보다 10년 앞선 1981년 시민적·정치적 권리에

관한 국제규약(이하 B규약), 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약에 가입하였다. 그리고 1983년 10월 24일 B규약 최초보고서를 제출하면서 유엔에서 준비 중인 아동의 권리에 관한 국제협약에 협조할 의향이 있다는 사실을 피력하고 있다.¹⁷ 이러한 긍정적 입장에 따라 1990년 아동권리협약에 가입하였다. 이후 2000년 여성차별철폐협약에 가입하는 등 4개 규약의 당사자로 되어 있다. 그렇지만 고문방지협약, 인종차별철폐협약 등 나머지 3개 주요 협약에 가입하지 않는 등 선별적 순응전략을 구사하고 있다.

둘째, 도표에서 보는 바와 같이 국제인권규약의 규정에 따라 이행보고서를 제출하고 있다. 인권이사회 등 유엔인권규약에 따라 규약의 이행을 관장하는 전문인권기구(Treaty Based Bodies)에 대해서는 정치적인 색채가 없다는 판단에 따라 능동적으로 대응하고 있다.

국가보고서 제출 현황

구분	가입일자	국가보고서	위원회 심의	최종검토의견서 (concluding observations)
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약	1981. 9. 14(비준)	최초보고서: 1984. 4. 2 2차 보고서: 2000. 3. 20	21차 회의: 1984. 4. 9, 12 72차 회의: 2001. 7. 19, 0, 26	A/39/40 CCPR/CO/72/PRK
경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약	1981. 9. 14(비준)	최초보고서: 1984. 12. 18, 1989. 1. 14 2차 보고서: 2002. 4. 12	1차 회의: 1987. 3. 9 6차 회의: 1991. 11. 25 31차 회의: 2003. 11. 19, 20	E/C.12/1987/5 E/C.12/1991/4 E/C.12/1/Add.95
아동권리협약	1990. 8. 23(서명) 1990. 9. 21(비준)	최초보고서: 1996. 2. 13 2차 보고서: 2002. 5. 16	18차 회의: 1998. 5. 19, 5. 6 36차 회의: 2004. 5. 1	CRC/C/15/Add.88 CRC/C/15/Add.239
여성차별철폐협약	2001. 2. 27(비준)	최초보고서: 2002. 9. 11	미실시	

¹⁶ 유엔인권레짐과 북한인권과의 시기별 관계에 대해서는 최의철, 『북한인권과 유엔인권레짐: 시민적·정치적 권리를 중심으로』, 통일연구원 연구총서 2002-06 (서울: 통일연구원, 2002) 참조.

¹⁷ 법무부, 『국제인권규약보고서: B규약 제40조에 의한 주요국가의 인권보고서 및 인권이사회의 총평』, 법무자료 제142집, 제8장 북한최초보고서 (1984).

이상의 2가지 유엔 차원의 대응은 체제에 위협을 주지 않으면서도 국제사회에 순응의 긍정적인 이미지를 심어줄 수 있다는 판단에 따라 적극적으로 임하고 있다.

셋째, 유엔인권기구와 협조체제를 구축하고 있다. 먼저 유엔인권기구의 관련자를 선별적으로 북한으로 초청하고 있다. 2004년의 경우 아동권리위원회 위원 2명과 여성폭력특별보고관을 북한으로 초청하였다. 다만, 북한인권특별보고관에 대해서는 후술하듯이 결의안 자체를 거부하면서 특별보고관의 존재를 인정하지 않기 때문에 북한으로 초청하지 않고 있다. 즉, 2005년 제61차 유엔인권위원회에서 최명남 북한대표는 당사국 자격으로 행한 발언을 통해 문타본 보고관의 보고서와 연설은 적대세력의 선전음모를 반영하는 것으로 단호히 거부한다고 비판하였다.¹⁸ 이외에도 세계식량계획(WFP) 등 다양한 유엔기관의 인력들이 북한에 상주하면서 북한당국과 협조체제를 구축하고 있다.

2) 유엔인권위원회의 정치화, 선택성 비판

국제인권규범에 대한 일정 정도 사회화의 태도를 보이면서도 결의안이라는 강압적 접근방식에 대해서는 체제안보 논리로 위반의 비용을 감수하는 전략을 구사하고 있다. 규약에 기반한 유엔인권기구와는 달리 북한당국은 헌장에 기반한 기구(Charter Based Bodies)인 유엔인권소위원회와 유엔인권위원회는 정치적인 성격을 띠고 있다는 인식에 입각하여 비판적으로 대응하고 있다.

먼저, 1997년과 1998년 2년에 걸쳐 유엔인권소위원회에서 채택된 북한인권결의안에 대해 북한에 적대적인 세력이 B규약을 남용하여 북한과 투쟁할 목적으로 날조한 정치적 계략의 산물이라고 규정하고 있다. 이러한 판단에 따라 B규약으로부터의 탈퇴선언이라는 위반의 비용을 감수하는 극단적 전략을 구사하고 있다.¹⁹ 그렇지만 유엔인권소위 차원에서의 결의안에 대해 전적으로 부정적으로 대응하기보다는 순응도 복합적으로 고려하는 양면전략을 구사하고 있다. 국제적 고립이 심화되어 지원이 단절될 경우 역설적으로 체제에 위협이 되는 상황을 우려하여 일정 정도 국제인권규범을 수용하는 전략을 병행하고 있다. 국제정치에서 인권의 중요성을 인지하기 시작하면서 체제안보에 위협을 주지 않으면서도 고립탈피라는 순응의 인센티브를 얻을 수 있다는 판단에 따라 아동권리협약 보고서, B규약 2차 보고서 등 인권규약에 따른 이행보고서 제출에는 적극적으로 순응하는 전략으로 대

¹⁸ 『연합뉴스』, 2005년 3월 30일.

¹⁹ 『조선중앙통신』, 1997년 8월 28일.

응하고 있다.

둘째, 국가를 대표하는 유엔인권위원회의 결의안에 대해서는 체제안보적 관점에서 결의안 자체를 거부하는 위반전략을 선택하고 있다. 2003년부터 금년까지 3차례에 걸쳐 유엔인권위원회에서 채택된 북한인권결의안에 대해 북한은 ‘대조선 고립압살책동의 일환’이기 때문에 결의안 자체를 인정할 수 없다는 입장을 견지하고 있다. 다시 말해 영국과 일본 등 서방국가들이 미국의 대북적대정책에 편승하여 북한의 ‘제도전복’을 목적으로 결의안을 채택하였기 때문에 전면적으로 거부한다는 것이다.²⁰

이와 같이 북한은 결의안을 배격하는 논거로 유엔인권위원회의 행태를 들고 있다. 냉전 종식 이후 인권을 정치적으로 활용하려는 기도가 심화되고 있는 가운데, 유엔인권위원회 마저 주권국가의 제도변경을 목표로 결의안을 채택하는 등 정치적으로 악용되는 기구로 전략하였다고 유엔인권위원회의 ‘정치화’를 비판하고 있다. 또한 유엔인권위원회가 서방국가들의 이해를 반영하여 ‘선택성’과 ‘이중잣대’를 갖고 활동함으로써 ‘객관성’과 ‘공정성’을 상실당하고 있다고 비판하고 있다. 서방을 맹목적으로 추종하는 나라들의 인권유린현상, 미국 국내의 인권유린, 불법적인 이라크 침략으로 인한 무고한 민간인 대량학살, 전쟁포로 학대 등 미국의 인권유린 현상에 대해서는 침묵하고 있다. 반면, 서방과 다른 사회정치체도를 가지고 있는 나라들에 대해서는 ‘결의’의 대상으로 삼고 있다. 이러한 이중잣대와 선택성으로 인해 유엔인권위원회의 신뢰성이 훼손되고 있다는 것이다. 불순한 정치적 목적을 추구하는 세력들에 의해 신뢰성을 상실한 유엔인권위원회가 채택한 결의안은 순수한 인권개선을 목적으로 하고 있지 않으므로 수용할 수 없다는 것이다.²¹ 유엔인권위원회의 성격에 대한 규정이 적대세력에 의한 정치적 음모라는 체제안보적 관점과 연계되면서 위반전략으로 나타나고 있다.

3) 기술협력(technical cooperation)에 대한 선별적 수용

인권분야에서 기술협력은 유엔인권기구와의 포괄적 인권대화, 북한내부로의 접근 허용, 전문훈련프로그램의 참여라는 3가지 차원에서 살펴볼 수 있을 것이다. 이

²⁰ E/CN.4/2005/G/13, Letter from the Permanent Representative of the Democratic People's Republic of Korea, 2005. 3. 2; 조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화, 『평양방송』, 2005년 4월 20일.

²¹ 위의 문서.

러한 3가지 차원의 기술협력은 국제인권규범의 사회화 심화라는 긍정적 결과를 도출해낼 수 있다는 점에서 북한당국의 행위에 대한 평가에서 중요한 의미를 갖는다.

먼저 북한인권결의안에서는 인권분야에서 유엔인권기구 및 유엔인권고등판무관과의 협력을 강화하도록 권고하고 있다. 이에 대해 북한당국은 결의안 자체를 반대하고 있기 때문에 결의안의 실행을 강요하기 위한 압력의 수단으로 기술협력이 남용되는 상황에서 기술협력에 참여할 수 없다고 주장하고 있다. 결의안을 정치적으로 활용하려는 근본적인 장애가 제거되어야 기술협력에 참여할 수 있다는 것이다.²² 유엔인권위원회 결의안에 따라 북한당국과 인권분야에서 기술협력을 실행에 옮기기 위해 유엔인권고등판무관실은 제네바주재 북한대표부에 서신을 발송하고 양자간 실무접촉을 하는 등의 조치를 취하였다. 이에 대해 북한대표부는 유엔인권고등판무관실의 기술협력 요구사항을 본국정부에 전달하는 등의 조치를 취하였으나 북한당국이 기술협력에 응하지 않고 있다.²³ 이와 같이 북한당국은 결의안 자체에 대한 수용불가입장에 따라 유엔기구와의 기술협력에도 위반전략으로 대응하고 있다.

후술하듯이 유럽연합과의 기술협력에는 상대적으로 협조적인 반면, 결의안의 정치적 성격을 문제 삼아 유엔인권기구와의 기술협력에는 소극적인 자세를 견지하는 선별적 대응전략을 구사하고 있다.

2. 개별국가에 대한 대응전략

세계적인 패권국가인 미국 등 개별국가 차원에서 제기되는 인권개선압력에 대해 북한은 기본적으로 체제안보적 관점에서 대응하고 있다. 그렇지만 유럽연합에 대해서는 인권대화를 갖는 등 상대적으로 순응전략을 구사함으로써 미국의 정치적 압박효과를 희석시키려는 전략을 구사하고 있다.

1) 미국에 대한 대응전략

2장에서 살펴보았듯이 현실주의 시각에서 볼 때 헤게모니 국가, 강압적 제재, 대상국가의 취약성의 세가지가 국가의 행위에 영향을 미치는 핵심변수라고 할 수 있

²² 위의 문서.

²³ E/CN.4/2005/32, Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea - Note by the Secretariat, 2004. 12. 22.

다. 이러한 현실주의 시각을 북한에 적용할 경우 패권국가인 미국은 경제적으로 취약한 북한에 대해 북한인권법 등을 통하여 강압적 방식에 의해 북한의 인권을 개선하려는 전략을 추진하고 있다. 특히 미국은 정보의 유입 등 아래로부터의 사회화 확산전략, 여론조성 확대를 통한 강력한 압박, 투명성과 접근을 통한 배제법칙 약화 등을 통하여 북한당국의 행태에 영향을 주는 세부전략을 추진하고 있다.²⁴ 이에 대해 북한은 체제안보를 핵심축으로 규범위반 친화 기제(pro-violation constituencies) 강화, 배제의 법칙(rules of exception)을 활용하여 영향력을 차단하는 위반전략으로 대응하고 있다. 다시 말해 우리식 인권론과 사회주의 결사 옹호 등 신념체계의 강화를 통하여 아래로의 사회화 확산을 차단하는 데 중점을 두고 대응전략을 구사하고 있다.

북한의 대응전략은 본질적으로 북한의 제도를 ‘고립 압살’하려는 정치적 의도라는 미국의 인권개선압박에 대한 규정에서 출발하고 있다. 자신과 제도를 달리한다고 ‘억압정권’으로 규정²⁵하고 안보에 위협적인 존재라는 미명 하에 북한의 제도를 변경하려는 구체적인 전략의 하나로 인권문제를 활용하고 있다고 북한은 인식하고 있다. 특히 미국은 북한인권법을 제정하여 막대한 재정을 투입하고 지원세력과 비정부기구를 포섭하여 압박전략을 구사하고 있다는 것이다.²⁶

핵문제와 함께 인권문제를 우리에 대한 고립압살정책의 2대기둥으로 삼고 있는 미국은 인권을 구실삼아 우리의 제도변경을 한사코 실현해보려 하고 있다.²⁷

북한은 미국이 북한인권문제를 정치화, 국제화하면서 동유럽에 활용하였던 방송을 통한 정보유입과 대량탈출을 통해 제도변경을 실행에 옮기려 한다고 판단하고 있다. 그리고 미국이 인민대중중심의 우리식 사회주의체제를 붕괴시키기 위해 인권을 고리로 김정일 정권과 주민을 분리하는 전략을 추진하는 것으로 인식하고 있다.²⁸ 특히 2005년 3월 상하 양원에 『민주주의증진법』이 상정되자 북한 내 반대세력의 지원과 육성을 통한 미국의 민주주의 확산전략을 경계하고 있다.²⁹

²⁴ 북한인권법의 제정 등 미국의 대북인권정책에 대해서는 김수암, 『미국의 대북인권정책연구』, 연구총서 2004-10 (서울: 통일연구원, 2004) 참조.

²⁵ 『로동신문』, 2003년 2월 7일; 『민주조선』, 2003년 3월 4일.

²⁶ 『평양방송』, 2005년 4월 20일.

²⁷ 『조선중앙통신』, 2004년 7월 27일.

²⁸ 『조선중앙통신』, 2003년 8월 4일.

²⁹ 『중앙방송』, 2005년 3월 7일.

북한은 미국이 인권을 고리로 대북적대시정책을 실행에 옮기기 위해 국제적으로 고립시키려는 전략을 구사하고 있다고 인식하고 있다.³⁰ 첫째, ‘인권’과 ‘민주주의’를 내세워 미국을 추종하는 국가들을 사주하여 ‘반공화국’ 포위망을 형성하려 한다는 것이다. 둘째, 인권을 명분으로 북한과 우호관계에 있는 국가들과의 관계를 차단시키며 국제적 포위망을 형성하려 한다는 것이다. 셋째, ‘투명성’을 명분으로 경제적 난관을 겪고 있는 북한에게 경제적 압박을 가하고 있다는 것이다.³¹ 넷째, 북한은 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택에 대해서도 “공화국을 고립압살하려는 미국 주도하의 정치적 모략의 산물”로 규정하고 있다.³²

이상에서 보듯이 북한은 현실주의 시각에서 말하는 패권국가인 미국의 인권개선 압박에 대해 본질적으로 체제안보적 관점에서 대응하고 있다. 그런데 체제안보적 관점에서 미국의 인권개선압력에 대응하고 있는 북한당국이 미국이 의도하고 있는 대북인권정책의 목표를 체제 붕괴(system collapse), 리더쉽 교체(leadership change), 체제 변환(regime transformation) 중 어느 것으로 설정하고 있는 지 명확하지 않다. 리더쉽 교체로 인식할 경우 미국의 대북인권정책에 대해 북한당국이 순응할 여지는 없을 것으로 판단된다.³³ 만일 단기적인 리더쉽 교체가 아닌 장기적인 체제붕괴로 인식할 경우 대내통합을 강화하면서 점진적인 개혁·개방으로 대응해나갈 가능성이 있다. 끝으로 체제변환으로 인식할 경우 김정일 정권을 유지해가는 가운데 개혁·개방을 추진해감으로써 일정부분 순응의 여지가 생길 수 있을 것이다.

미국의 인권개선 압박의 의도에 대한 북한의 전략적 판단은 핵문제 해결을 위한 대응전략에 영향을 미치는 변수로 작용하게 될 것이다. 자유와 민주주의가 확산되어야 진정한 안보가 가능하다는 인식 하에 세계전략을 추진하고 있는 미국은 북한 핵문제를 해결하는 과정에서 인권문제도 포괄적으로 병행하여 해결해나간다는 전략을 추진하고 있다.³⁴ 이와 관련하여 마이클 코작 미 국무부 민주주의 인권담당 차관보 대리는 2005년도 『인권 및 민주주의 지원활동 연례보고서』를 발표하면서 가진 기자 브리핑에서 “핵문제와 인권문제가 완전히 별개라고 생각하지 않으며,

³⁰ 『조선중앙통신』, 2004년 3월 1일.

³¹ 『조선중앙통신』, 2003년 9월 15일.

³² 『조선중앙통신』, 2004년 4월 19일.

³³ 부시 대통령이 김정일 위원장을 폭군으로 지칭한 이후 북한이 노골적으로 반발하는 등 북미 양국 정상에 대한 원색적인 비난이 이어지고 있다.

³⁴ 『조선중앙통신』, 2004년 8월 20일.

비핵화와 인권문제를 동시에 추구해야 한다”면서 “두 문제는 이것이나 저것이나 선택의 문제가 아니라, 어느 자리에서 얼마나 추구할 것이냐의 균형의 문제”라는 입장을 피력한 바 있다.³⁵ 이러한 미국의 병행전략에 따라 북한은 기본적으로 핵문제가 해결되어도 인권문제로 인한 체제 불안이 계속될 것을 우려하고 있다.

지금 일부에서는 핵문제가 해결되면 마치도 모든 문제가 다 풀릴 것처럼 환각에 빠져 있지만 미국의 세계지배전략이 변하지 않는 한 이것은 한갓 몽상에 지나지 않는다.³⁶

이와 같이 핵문제 해결의 최대핵심조건으로 ‘체제보장’을 내세우고 있는 북한으로서 핵문제가 해결된다고 하더라도 인권문제가 존재하는 한 과연 체제가 보장될 것인지에 대해 의구심을 갖고 있다. 북한이 체제붕괴, 리더십 교체로 판단할 경우 인권문제는 북한핵문제 해결에 장애요인으로 작용하게 될 것이다. 이와 관련하여 북한당국은 자주권, 국권을 보존하여 인권을 보장받기 위해 역제력의 강화가 불가피하다고 주장하고 있다.³⁷ 또한 북한은 ‘제도전복’을 노린 적대시정책의 포기, ‘폭정의 종식’ 발언에 대한 사죄와 발언취소를 요구하고 있다.³⁸ 반면, 체제변환으로 판단할 경우 북한 핵문제 해결과정에서 체제보장방식을 협의하는 과정에서 해결책이 모색될 수 있는 여지는 있다고 생각된다.

체제유지관점에서 인권압박에 대응하고 있는 북한은 미국의 정보확산 전략을 차단하는 동시에 ‘인권제기 → 체제위협론’을 부각시키면서 대내통합을 강화해나갈 것이다. 어떠한 역경 속에서도 자기가 선택한 우리식 사회주의 제도를 옹호하기 위해 결사적으로 투쟁해야 한다³⁹고 대내통합을 독려하는 전략을 구사할 것이다. 체제의 우월성, 무결점을 강조함으로써 체제붕괴에 대한 대외적 대응논리를 정립하는 동시에 대내적으로 자신이 선택한 사회주의를 끝까지 사수해야 한다는 신념체계의 확산에 주력할 것으로 보인다.

그리고 북한은 대외적으로 미국이 최대의 인권유린국이라는 논리로 미국의 인권문제 제기를 역공하는 대응전략을 견지하고 있다. 인권유린국인 미국이 적반하장격으로 오히려 타국의 인권을 문제 삼으면서 ‘인권재판관’ 행세를 하는 것은 언

³⁵ 『연합뉴스』, 2005년 3월 29일.

³⁶ 『조선중앙통신』, 2004년 7월 27일.

³⁷ 『조선중앙통신』, 2004년 5월 11일.

³⁸ 『조선중앙통신』, 2005년 3월 2일.

³⁹ 『조선중앙통신』, 2004년 5월 11일.

어도단이라고 대외적으로 선전하여 미국에 동조하는 세력이 확산되는 것을 방지하려는 전략이라고 할 수 있다.⁴⁰

2) 유럽연합에 대한 대응

위에서 살펴보았듯이 미국의 인권압박에 대한 대응은 인권적 관점이 아니라 본질적으로 정치적인 관점에서 접근하는 양상을 보이고 있다. 유럽연합의 문제제기에 대한 대응은 기본적으로 미국과의 연계 속에서 접근하는 특징을 보이고 있다. 북한은 미국의 압박을 희석시키는 방안의 하나로 유럽연합과의 관계개선을 적극적으로 추진하였다. 이러한 점에서 북한의 유럽연합에 대한 대응은 미국으로부터의 체제에 대한 위협 감소라는 정치적 관점의 연장선상에 비롯되고 있다. 그렇지만 유럽연합에 대한 대응전략의 경우 인권관점도 일부 투영되는 특징이 나타나고 있다. 다시 말해 유럽연합에 대한 대응의 경우 원칙론적인 권리 개선차원에서 순응 혹은 일정부분 사회화의 양상이 나타나고 있다.

북한당국은 유럽연합 및 구성국가들과 2000년대 들어 외교관계를 수립하면서 유럽연합과의 정례적인 정치대화를 수용하였다. 정치대화는 핵문제 등 한반도 안보, 남북관계, 미·북관계, 인권문제, 인도적 지원 및 경제지원을 주요 의제로 하고 있는 바, 정치대화에서 인권문제를 지속적으로 협의하고 있다.⁴¹

그리고 유엔인권위원회 결의안 채택으로 중단된 상태이지만 북한은 유럽연합과 인권대화를 갖기도 하였다. 2001년에 북한을 방문한 유럽연합 의장국인 스웨덴 대표와 인권대화를 갖기로 합의한 바 있다. 이에 따라 2001년 6월 13일 유럽연합 의장국인 스웨덴, 차기 의장국 벨기에, 집행위원회 등 이른바 유럽연합 ‘트로이카’의 인권담당자들은 유럽연합 이사회 본부에서 태용호 외무성 구주국장 대리를 단장으로 한 북한 대표단과 첫 인권대화를 가진 바 있다. 그리고 6월 11일부터 12일까지 이틀동안 스웨덴 룬드 소재 라울 발렌보리연구소에서 같은 북한 대표단과 인권 세미나를 개최하였다.⁴² 또한 2002년 인권교육 프로그램(스웨덴, 2~3월), 인권규약 이행과 보고 방법 세미나(영국, 3월) 등 유럽연합과의 기술협력에 참여

⁴⁰ 북한의 ‘인권재판관’ 논리에 대해서는 출처, 『미국의 대북인권정책연구』, pp. 93-95 참조. 2004년 7월 탈북자 대규모 입국사건이 발생하였을 때 미국의 사주를 받은 납치행위라고 강력하게 비난한 것도 남한이 미국의 인권압박에 동조하는 것을 차단하려는 전략의 일환으로 판단된다.

⁴¹ Maria Catillo Fernandez, 유럽연합 Korea Desk와의 면담, 2005년 4월 28일.

⁴² 『연합뉴스』, 2001년 6월 14일.

하고 있다.⁴³

이와 같이 북한은 유럽연합과의 외교관계 수립 초기 인권분야에서 상대적으로 적극 협력함으로써 미국의 대북인권제기의 영향력을 희석시키려는 전략을 구사하였던 것으로 판단된다. 그런데 북한은 2003년 제59차 유엔인권위원회에서 유럽연합 주도로 결의안이 상정되자 미국의 적대시정책에 대한 편승으로 규정하고 결의안이 채택된다면 인권분야에서의 유럽연합과의 협력을 중단할 수 있다고 강력하게 반발하였다. 이와 같이 결의안 주도를 계기로 인권분야에서의 협력에 부정적인 자세로 돌아서면서 유럽연합과의 인권대화가 중단된 상태에 있다. 또한 일부 진전을 보이던 인권분야에서의 기술협력에도 소극적으로 돌아서고 있다. 인권분야에서의 협력 중단 등 반발에도 불구하고 세계 일극화를 도모하는 미국과 다극화를 지향하는 유럽연합간의 갈등으로 세계질서를 규정하고 있는 북한은 정치적 협력관계에 대해서는 미국을 겨냥하여 여전히 우호적인 태도를 견지하는 이중전략을 구사하고 있다. 이러한 세계질서관에 따라 오히려 유럽연합과의 관계 확대를 도모하고 있다.⁴⁴

3) 일본에 대한 대응전략

일본은 납치자 문제를 중심으로 북한인권에 대해 적극적인 관심을 표명하고 있다. 이러한 일본 내 움직임에 대해 북한은 1차적으로 순응에 따른 인센티브 유도의 관점에서 대응하는 전략을 구사하였다. 7·1경제관리개선 조치 등 경제회생을 위해 자본이 필요로 한 상황에서 2002년 9월 평양에서 개최된 북·일정상회담에서 김정일 위원장은 납치자 문제를 공식적으로 시인하였다. 그리고 2004년 5월 2차 북·일정상회담에서 생존 납치자의 귀국 뿐만 아니라 결혼으로 형성된 가족의 귀환에 대해서도 전향적 자세를 보였다.

이 과정에서 2004년 11월 요코다 메구미의 유골을 일본측에 송환하였다. 그런데 납북·일본인에 대한 DNA 검사 결과 가짜로 판명되면서 일본 내에 대북강경여론이 확대되고 대북제재 논의가 구체화되는 등 북한의 인센티브 유도전략과는 정반대의 상황이 전개되었다. 이에 대해 북한당국은 요코다 메구미의 유골을 제3자 개입 없이 일본정부 대표에게 직접 건넸기 때문에 다른 사람의 유골을 넘겨준다는 것은 상상조차 할 수 없으며 일본이 유골 감정 결과 가짜라고 발표한 직후 제재 논

⁴³ 『연합뉴스』, 2002년 6월 29일.

⁴⁴ 『연합뉴스』, 2003년 5월 14일; 『조선중앙통신』, 2003년 7월 16일, 19일.

의를 구체화하고 있는 데서 보듯이 특정한 목적을 위해 사전에 면밀하게 기획된 정치적 각본이라고 비난하였다.⁴⁵ 일본이 납치자 문제를 정치적으로 활용한다는 북한의 태도에 대해 일본 내 여론이 악화됨으로써 납치자 문제를 둘러싸고 북·일 양국관계가 더욱 경색되고 있다.

납치자 문제로 양국관계가 경색되는 가운데, 일본 내에서도 북한인권 관련 법안을 제정하려는 움직임이 추진되고 있다. 이미 야당인 민주당은 납치문제해결을 위한 국가의 책무, 탈북자 보호 및 지원, 대북지원 기본원칙, 북한당국에 의한 인권침해 상황 개선 등을 목적으로 하는 『북조선인권구제법안』을 제출하였다. 그리고 여당인 자민당에서도 대북경제제재 시뮬레이션팀을 중심으로 북한인권법 제정을 준비 중에 있다.⁴⁶ 이에 대해 북한은 미국의 대북적대시정책과 연계를 지으면서 체제안보의 관점에서 대응하고 있다.

일본의 극우의 반동세력이 미국식 북조선인권법과 동질의 법을 만들어내겠다는 것은 미국의 반 공화국 대결정책에 직접 가담해 우리의 체제전복에 한몫 하겠다는 의사를 내비친 노골적인 선전포고로 된다.⁴⁷

이상에서 보듯이 납치자 문제를 중심으로 순응에 따른 인센티브 유도 전략을 구사하였지만 대북제재 시행 요구, 북한인권법 제정 추진 등 일본 내에서 반북여론이 확대되자 강경대응으로 전략을 전환하고 있다. 첫째, 미국의 대북적대시정책에 추종하여 납치자 문제, 북한인권법 등을 명분으로 북한의 체제를 전복하려는 정치적 음모를 획책하고 있다고 비난하고 있다. 둘째, 미국의 대북적대시정책에 편승한 일본의 대북제재 및 인권제기 움직임에 대해 선전포고로 간주하고 자위조치로 대응하겠다고 압박하고 있다. 이와 관련하여 유엔인권위원회 결의안에 납치자 문제를 넣는 등 ‘반공화국’ 정책에 ‘단단히 계산’해야 한다고 경고하고 있다.⁴⁸ 셋째, 납치자 문제에 대해 중군위안부 등 인권유린국이라는 관점에서 지속적으로 대응하여 오고 있다.⁴⁹

⁴⁵ 『조선중앙통신』, 2004년 12월 14일.

⁴⁶ 『연합뉴스』, 2005년 3월 6일.

⁴⁷ 『민주조선』, 2005년 1월 5일.

⁴⁸ 『조선중앙통신』, 2005년 2월 10일, 26일; 『평양방송』, 2005년 4월 20일.

⁴⁹ 『조선중앙통신』, 2005년 2월 8일.

3. NGO의 대북인권운동에 대한 북한의 대응전략

NGO의 대북인권운동에 대해서는 NGO의 성격에 대한 북한의 인식과 연결지어 살펴볼 수 있다. 국가가 주도하는 조직 이외에 북한 내부에 실질적인 비정부기구가 없는 상황이므로 북한의 조직구성 관점에서 접근하는 특성을 보이고 있다. 다시 말해 북한인권문제를 제기하는 NGO도 국가의 강력한 영향력을 받는 조직으로 규정하고 대응하고 있다. 이러한 인식에 따라 국제NGO가 북한의 인권문제를 제기할 경우 그 NGO가 소재하고 있는 해당 정부의 사주를 받고 행동하는 것으로 규정하고 비난하는 모습을 보이고 있다.

북한인권시민연합, 대학총학생회협의회 등 남한내 NGO, 일본내 지식인 등의 북한인권문제 제기에 대해 북한은 배후에 남한과 일본정부가 개입되어 있다는 논리로 부정적인 반응을 보이고 있다. 이러한 NGO에 대한 부정적인 대응전략은 특히 미국에 소재하고 있는 미북한인권위원회, 프리덤하우스 등에 대해 더욱 강하게 표출되고 있다.

반면, 유럽연합 내에 소재하고 있는 세계적 규모의 NGO에 대해서는 남한, 일본, 미국 내에 소재하고 있는 NGO와는 달리 순응의 대응전략을 구사하고 있다. 이러한 순응전략은 특히 국제사면위원회(이하 AI)에 집중하여 표출되고 있다. AI의 문제제기에 대해서는 북한으로의 초청, 서신을 통한 답변 등 적극적으로 요구를 수용하는 모습을 보이고 있다.⁵⁰ 먼저, AI는 1991년과 1995년 북한을 방문하여 북한의 관련 인사들과 노동교화소의 현황 등에 대하여 의견을 교환한 바 있다. 그리고 AI는 서면을 통하여 질의와 함께 개정된 형사소송법 등 각종 자료를 요구하고 있고 북한은 나름대로 적극적으로 답변하였다. 또한 북한당국과 국제사면위원회는 제네바에서 여러 차례 면담을 통하여 인권과 관련한 대화를 한 바 있다.

이와 같이 북한은 개별국가 내부의 시민운동에 대해 한국과 일본, 미국이 문제를 제기하는 경우 강력하게 반발을 보이는 반면, 유럽연합, 국제사면위원회 등 유럽에 기반을 둔 국제NGO에 대해서는 순응의 자세를 보이는 등 이중전략을 구사하고 있다. 그런데 AI를 선별적·제한적으로 초청한 이후 북한은 AI를 비롯한 다른 NGO의 초청을 중단하였다. 이에 대해 국제사회에서는 북한 내 인권실태를 파악하기 위해 NGO 등이 북한에 자유롭게 접근할 수 있도록 보장하라고 지속적으로 요구하여 왔다. 이와 관련하여 유엔 인권이사회는 2001년 B규약 2차 정기보고

⁵⁰ AI 홈페이지의 북한관련 문서를 참조하였다.

서 심사시 구치소와 교화소에 대한 NGO의 자유로운 접근을 보장할 것을 요구한 바 있다. 이에 대해 북한은 AI 등이 북한을 방문하여 교화소를 직접 보고 학자들과 토론하였음에도 불구하고 돌아가서 북한의 현실을 왜곡하는 보고서를 발표하였기 때문에 해당기관에서 접근을 허용하는 것을 좋아하지 않는다고 부정적으로 답변하고 있다. 현 단계에서 북한당국은 NGO의 북한 내 접근요구에 대해 체제안보 관점에서 접근하는 전략을 고수하고 있다.

4. 국제사회의 인권압박과 국제인권규범의 제한적 수용

앞에서 살펴보았듯이 북한은 ‘아래’로의 사회화로 확산되지 않으면서도 순응전략에 따른 국제적 고립탈피라는 인센티브 유도를 위해 선별적 국제인권규약 가입, 국가보고서 제출 등의 정책을 추진하고 있다. 이러한 국제사회와의 순응전략과 함께 국제인권규범을 국내법으로 수용하는 순응전략도 병행하여 추진하고 있다. 그런데 국내차원에서의 순응전략은 경제난에 따른 북한사회 내부의 변화상을 복합적으로 반영하는 형태로 나타나고 있다.

유엔인권위원회의 결의안에 대해 강력하게 비난하면서도 국제적 고립탈피를 위해 결의안 중 일부 내용을 국내법으로 수용하는 사회화 조치를 취하고 있다. 먼저 1997년 유엔인권소위원회에서 채택된 결의안에서는 이동의 자유를 보장하도록 강하게 요구하고 있는 바, 1998년 사회주의헌법을 개정하면서 거주와 여행의 자유 조항(제75조)을 신설하였다. 그리고 형법과 형사소송법을 지속적으로 개정하여 국제인권규범을 국내법으로 수용하여 사회화가 진전되는 모습을 보이고 있다. 그동안 북한은 국제사회로부터 정치적 성격의 사형에 대하여 집중적으로 비판을 받아왔다. 북한당국은 1999년 8월 형법을 개정하여 사형을 부과할 수 있는 범죄행위를 33개항에서 5개항으로 대폭 축소하여 법적으로 진전된 면을 보였다. 2004년 4월 개정된 형법에서도 여전히 정치적 성격의 범죄에 사형을 부과하는 조항이 존속하고 있지만 사형조문상의 개별구성요건을 보다 명확히 하는 방향으로 개정하려고 노력하였다. 여전히 정치적 성격에서 완전히 탈피하고 있지는 못하지만 지속적인 형법 개정을 통하여 체제방위를 위한 형법에서 범죄통제형법으로 순화시키는 변화를 보이고 있는 것은 사실이다.⁵¹

⁵¹ 한인섭, “2004년 북한형법 개정의 내용과 그 의미” (북한법연구회 제93회 월례발표회, 2004. 12. 9).

또한 유엔을 중심으로 국제사회로부터 죄형법정주의를 무시한 형법상의 유추조항에 대해 집중적으로 비판하여 왔다. 즉 “범죄행위를 한 경우 형사법에 의해 그와 동일한 행위를 규정한 조항이 없을 때에는 그 법 가운데서 그 종류와 위험성으로 보아 가장 비슷한 행위를 규정한 조항에 따라 형사책임을 지운다”(1999년 형법 제10조)고 유추해석을 허용함으로써 필요에 따라 주민들을 언제든지 범죄인으로 규정·처벌할 수 있었다. 이와 관련하여 유엔인권이사회는 최종검토의견서(Concluding Observations)에서 죄형법정주의 정신을 구현한 B규약 15조와 양립할 수 없는 형법 제10조를 폐지할 것을 권고하고 있다. 북한은 2004년 개정형법에서 “국가는 형법에서 범죄로 규정한 행위에 대해서만 형사책임을 지우도록 한다”(제6조, 기존 형법의 제10조는 삭제)고 유추해석 조항을 삭제하고 죄형법정주의를 수용하는 조치를 취하고 있다.

1999년과 비교하여 2004년 형법의 경우 범죄조항도 118개 조항에서 총 245개조항으로 대폭 확대함으로써 범죄에 대한 규정요건을 보다 세분화하는 조치를 취하고 있다. 그리고 형벌 규정도 세분화하는 긍정적 조치를 취하고 있다. 북한형법에 규정된 형벌은 기본형벌과 부가형벌로 구분되고 있다. 기본형벌은 사형, 무기노동교화형, 유기노동교화형, 노동단련형으로 세분화되고 있다(제28조). 특히 2004년 형법을 개정하면서 무기노동교화형과 노동단련형을 추가하였다. 그동안 북한이탈 주민들의 증언에 의하면 형법에 규정되지 않은 ‘노동단련대’ 구금과 강제노동이 실질적으로 시행되고 있었다. 그런데 형법 이외에 판결판정집행법에는 ‘노동단련’이 ‘처벌’의 하나로 명시적으로 규정되어 있다. 형법에 규정되어 있지 않은 강제노동에 대해 국제사회의 비판이 제기되자 2004년 형법을 개정하면서 북한은 ‘노동단련형’을 형벌의 하나로 신설하였다.

또한 북한은 피의자의 인권보호에 대한 문제제기와 관련하여 형사소송법을 지속적으로 개정하는 순응전략으로 대응하고 있다. 1998년 9월에 개정된 북한 헌법에는 “법에 근거하지 않고는 공민을 구속하거나 체포할 수 없으며 살림집을 수색할 수 없다”고 규정하여 신체의 자유를 보장한다고 규정하고 있다(헌법 제79조). 또 북한은 1992년 형사소송법을 개정하여 형사소송절차에 있어 인권을 보장하는 조항을 규정하였는데, 2004년 형사소송법까지 유지되고 있다(제5조). 그리고 수사과정과 예심과정에서 범죄혐의자의 인신 구속과 그 기간을 엄밀하게 하는 조치를 보완하였다. 특히 2004년 형사소송법에서는 체포와 구속절차를 법률 규정으로 명문화하고 있다. 또한 북한은 1999년 형사소송법을 개정하면서 수색과 압수에 대해서도 규정을 보다 세분화하고 있다. 이와 같이 적법절차에 의한 구금과 수사를 실

시하도록 형사소송법을 개정하고 여러 조항에 걸쳐 고문과 다른 비인도적 행위를 금지하도록 규정하고 있다. 특히 이러한 피의자의 권리를 침해하는 행위를 저지른 법일꾼에 대해 처벌하는 조항을 강화하는 조치를 취하고 있다.

이상에서 보듯이 북한은 국제인권규범을 국내법으로 수용하라는 국제사회의 요구에 대해 지속적인 법률 개정을 통하여 원칙론적 권리 차원에서 상당히 순응하는 전략으로 대응하고 있다. 그런데 이러한 원칙론적 차원에서의 권리가 실제적 차원에서의 권리보장으로 연결될 것인지는 지속적인 실태조사를 통해 평가되어야 할 과제라고 할 수 있을 것이다.

IV. 맺는 말

국제사회의 인권개선압력이 국가행위에 미치는 영향에 대해서는 현실주의 시각, 신자유주의적 제도주의 시각, 구성주의 시각 등의 이론을 통하여 설명할 수 있다. 그런데 북한의 경우 실질적인 시민사회가 존재하지 않는다는 점에서 신자유주의적 제도주의 시각과 구성주의 시각은 적실성이 떨어진다고 할 수 있다.

북한은 현실주의 시각에서 본질적으로 안보위협, 즉 체제안보의 관점에서 국제사회의 인권개선압력에 대응하는 양상을 보이고 있다. 먼저, 인권문제 제기에 대해 북한체제에 위협이 되는 정치적 의도로 규정하고 체제를 유지하기 위한 방어전략으로서 인권정책을 수립하고 추진하고 있다. 인권개선 요구를 수용할 경우 서방화되어 체제가 무너질 것으로 판단하여 위반에 따른 비용을 감수하면서 방어적으로 대응하고 있는 것이다. 선별적 국제인권규약 가입, 국가이행보고서 제출, 유럽연합과의 인권대화 및 부분적 기술협력, 국제인권규범의 선별적 국내법 수용 등 순응 전략도 기본적으로 체제안보의 틀 내에서 전개되고 있다. 국제사회의 지원을 통해 경제난을 극복하고 체제를 유지하기 위해서는 일정부분 인권분야에서 국제사회의 요구에 순응할 필요가 있다는 판단이 작용하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 인권전문가 양성, 국제인권레짐에 대한 학습 등을 통해 초보적인 수준이기는 하지만 상층부 차원에서 국제인권규범에 대한 사회화의 가능성을 보여주고 있다. 국가안보, 체제생존이라는 변수가 국제사회의 인권개선압력에 대한 북한의 대응전략에 압도적으로 영향을 미치는 가운데, 인권개선 요구사항에 대해 선별적으로 수용함으로써 극히 제한적이기는 하지만 원칙론적 차원에서 권

리를 개선하는 단계에 있다. 그런데 실천적 차원에서 권리를 개선하는 순응전략 단계로 진전되기 위해서는 체제안보인식으로 인해 장기적인 기간이 소요될 것으로 생각된다. 상층부 차원의 초보적인 사회화와 국제사회와의 선별적 인권협력, 원칙론적 권리차원에서의 국내적 순응전략이 실제적 차원에서 북한주민들의 권리개선으로 연결되기 위해서는 ‘체제안보’라는 정치적 접근의 근본적 전환, 아래로의 사회화 여건이 점진적으로 확대되어야 할 것이다.

이러한 북한의 대응전략을 고려할 때 한국정부는 국제사회의 인권문제 공론화 과정에서 인권 → 체제위협이라는 북한당국의 체제불안인식을 불식시킬 수 있는 역할을 수행할 수 있어야 한다. 이러한 대북설득 역할은 장기적인 체제변환을 목표로 설정하고 수행해나가야 한다. 장기적·점진적 체제변환을 고려한 설득전략은 우리 정부의 대북인권정책에도 부합된다. 국제사회의 인권개선 노력이 결실을 맺기 위해서는 아래로부터의 국제인권규범에 대한 사회화가 필요하다. 그런데 체제안보 관점에서 아래에서의 사회화를 적극 차단하는 북한당국의 전략을 감안할 때 압박방식으로는 아래에서의 사회화를 형성하고 확산해나가기 어렵다. 따라서 인권 개선에 따른 체제에 대한 불안을 불식시키면서 지속적인 화해와 협력, 인적 교류의 확산을 통해 점진적으로 북한의 개혁·개방을 유도하고 이를 바탕으로 아래로의 사회화로 연결될 수 있는 세밀한 전략을 추진해나가야 한다. 다시 말해 북한주민의 인권이 개선되기 위해서는 북한사회 아래로부터의 역량을 형성시킬 수 있는 외부로부터의 전략이 필요하다. 이를 위해 동구사회주의권의 인권개선과정, 개혁·개방을 추구하고 있는 중국과 베트남의 사례, 쿠바 사례 등 비교정치학적 관점에서의 연구가 보다 축적될 필요가 있다고 본다.

결론적으로 체제안보 문제로 인권을 바라보는 북한당국의 인식의 변화, 북한 내부 여건의 형성이 복합적으로 상호 작용할 때 북한주민들의 인권이 실질적으로 개선되는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 압박, 유인, 설득 등 다양한 방식을 동원한 국제사회의 대북인권개선운동은 체제불안 불식, 아래로부터의 역량 형성의 효과로 연결될 수 있는 방향으로 전개될 수 있어야 한다. 이를 위해 우리 정부는 역할 분담의 전략 하에 국제사회, 개별국가, NGO 등 행위주체들의 대북인권개선운동이 북한의 행위에 효과적으로 영향을 미칠 수 있는 방향으로 전개되도록 전략적 협조 체제를 구축하는 데 외교역량을 결집해나가야 할 것이다.

미·중 패권경쟁과 미국의 전략적 선택

항 병 덕*

- | | |
|----------------------------|---------------------------|
| I. 서론 | IV. 중국의 부상에 따른 미국의 전략적 선택 |
| II. 미국중심 국제체제의 구조와 중국의 부상 | V. 결론 |
| III. 미·중의 패권경쟁의 이념적 기반과 실태 | |

Abstract

The Sino-American Hegemonic Competitions and the Strategic Choices of U.S.

This Study explores the sino-american hegemonic competition and the strategic choice of U.S. The specific structures of the U.S.-centered international order enable the east-asian countries including China to promote the rapid economic development even in short terms. Furthermore, getting on the bandwagon of post-cold war international system, China makes efforts to enhance the comprehensive national capabilities, which would have approached the parity with U.S. approximately within 15 years.

This power-shift is dramatically proceeding not only on the east-asian level but also on the global level. Now that the rise of China is not endowed with the democratic system values, but is equipped with exclusive sino-centrism, it possibly

collides with the american exceptionalism which has a strong mission to democratize the uncivilized area. Therefore it is not surprising that sino-american hegemonic competition enforces the U.S. to make the strategic choice over the rise of China which could threaten both U.S. security and their hegemonic position. Now the Bush administration is pursuing the conengagement policy as China-policy, that combined the military containment with economic engagement. However, if China's power would continue to expand while keeping on undemocratic system, the U.S. could not rule out the possibility of the preventive war, that seemingly serves as key instrument for refraining China from ascending the hegemonic position.

Key Words: hegemonic competition, strategic choice, rise of China, preventive war, conengagement policy

* 통일연구원 선임연구위원

I. 서론

패권(hegemony)이란 말은 고대 그리스에서 연유한 것으로서 어떤 국가가 그 체제 속에서 다른 국가들 위에 군림하는 것을 말한다. 길핀(Robert Gilpin)은 패권을 하나의 강대국이 그 체제 내의 국가들을 통제하거나 지배하는 상황으로 정의하고, 일정기간 동안 국제관계를 관리할 규칙과 제도를 형성·지배하는 국가를 패권국(hegemonic power)이라고 정의하였다.¹ 이런 의미에서 볼 때, 미국은 제2차 세계 대전 이후 냉전체제 하에서 막강한 군사력과 경제력을 밑받침으로 국제정치질서 유지에 있어서 핵심적 역할을 수행하는 패권국이었다고 할 수 있다. 그러나 현 국제체제가 미국의 패권적 질서를 바탕으로 하는 단극체제인지 아니면 초강대국인 미국을 중심으로 몇 개의 강대국이 함께 국제질서를 정립·유지하는 형태의 체제인지에 대해서는 시각 차이가 있다.

예컨대 헌팅턴(Samuel Huntington)은 양극구조의 냉전후 국제체제는 걸프전 시기 잠시 단극체제의 형태를 유지하다가 바야흐로 ‘단일·다극체제(uni-multipolar system)’로 바뀌었다고 주장한다. 나이(Joseph Nye) 역시 현 국제질서에 대해서 헌팅턴과 유사한 평가를 한다. 나이는 미국이 ‘우세한 국가(preponderant power)’이지 ‘지배국가(dominant power)’는 아니라고 지적한다. 이에 반해 월포스(William Wohlforth)는 현 체제가 의심할 여지없는 미국의 패권체제라고 주장한다. 또한 미국의 패권체제는 안정적인 뿐 아니라 오랜 동안 유지될 수 있다고 강조한다.²

반면, 미어셰이머(Joan J. Mearsheimer)는 해양의 차단력 때문에 세계를 지배하는 패권국가(global hegemon)는 존재하지 않았고, 향후에도 출현하지 않을 것이라고 진단한 후, 현재 미국의 국제적 지위는 아메리카 대륙에 한정된 지역 패권국(regional hegemon)일 뿐, 세계적 차원의 패권국은 아니라고 말한다³. 다만 역사상

¹ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981), p. 29.

² Samuel P. Huntington, “The Lonely Superpower,” *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2 (March/April 1999), p. 37; Joseph Nye, “Redefining the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4 (July/August 1999), p. 24; William Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, Vol. 24, No. 1 (Summer 1999), pp. 5-41.

³ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001), 한국어 번역본 John J. Mearsheimer, 『강대국 국제정치의 비극』 (서울, 나남출판, 2004), p. 700. 미국이 세계적 차원의 패권국이라면 동아시아에서의 안보경쟁이 발생할 수 없으며, 세계

유일하게 지역 패권국으로 등장한 미국은 안보상의 이유에서 유럽과 아시아에서 지역패권국이 대두되는 것을 원치 않는다. 이는 유럽과 아시아에서 강대국들이 상호 견제를 통한 세력균형을 이룰 경우에 아메리카 대륙에서의 미국의 안보가 가장 확실하게 보장되기 때문이다. 따라서 과거 미국은 빌헬름 독일황제, 히틀러 독일, 제국주의 일본, 소련 등과 같이 유럽과 아시아에서 지역패권국이 등장할 경우 일차적으로 지역 강대국들(영국, 프랑스, 중국 등)의 세력균형정책을 관망하다가 이들의 잠재적 패권국가들에 대한 반패권정책이 실패한다면 역외균형자(offshore balancer)로서의 군사적 개입을 통해 유럽 및 아시아에서의 세력균형을 도모하였다. 즉, 미국은 유럽 및 아시아에서 강대국이 지역패권을 추구할 경우 패권 추구를 봉쇄하기 위하여 봉쇄정책, 전쟁 수행 등의 균형정책을 추구했던 것이다.⁴

이러한 측면에서 탈냉전 후에도 여전히 미국은 아메리카 대륙에서의 패권적 지위를 견고하게 유지하고 유럽 및 동아시아에서 미국에 도전할 수 있는 지역 패권국의 등장을 방지하는 데 대외정책의 핵심적 목표를 두었다.⁵ 세계는 물론 동아시아 지역적 차원에서 미국에 도전할 수 있는 유일한 나라로 최근 급성장 하고 있는 중국이 꼽힌다. 탈냉전 후 아시아에서 중국의 눈부신 경제성장으로 인하여 아시아 대륙, 특히 동북아시아에서의 일초다극의 세력균형체제는 파괴되고, 다른 형태의 국제질서의 형성이 예고되고 있다. 즉, 미국은 탈냉전 후 중국의 부상으로 인하여 아시아의 세력균형체제가 파괴되고, 새로운 지역패권국이 등장하는 것으로 간주할 수 있다. 최근 미국을 중심으로 소위 ‘중국 위협론’이 제기되고, 이에 대한 논쟁이 가속화되고 있는 이유도 바로 이와 같은 패권경쟁에서 찾을 수 있을 것이다.

현재 중국 GNP 규모가 미국의 1/6 수준에 불과하지만, 향후 20년 전후에는 미

어느 곳에서도 미국에 대항하는 강대국은 존재할 수 없다. 그러나 중국, 러시아 등과 같은 강대국들은 보복능력을 갖춘 핵무기를 보유하고 있으며, 자국본토에 대한 미국의 공격을 좌절시킬 수 있는 군사능력을 소지하고 있는 국가들이다. 따라서 이들 국가들은 미국과 안보경쟁을 할 수 있기 때문에 미국은 지구적 차원의 패권을 소지하지 않고, 다만 아메리카 대륙에 한정된 지역패권을 지니고 있으면서 다른 대륙의 세력균형에 개입하는 우세국가(preponderant power)로 보아야 한다고 보고 있다.

⁴ 『강대국 국제정치: 미국의 비극』, pp. 106-109 참조. 이러한 측면에서 최근 미국이 미·일동맹을 강화하는 것도 우선은 일본에게 중국견제라는 책임을 전가하는 정책구사(Buckpassing)를 시도하는 것으로 볼 수 있다.

⁵ 1992년 미국 국방성 문건은 “우리의 일차적 목표는 과거 소련의 위협에 버금갈 정도의 새로운 경쟁국이 다시 나타나는 것을 막는 데 있다… 우리의 전략은 장차 미국의 지위에 도전할 지도 모를 잠재적 경쟁자의 출현을 막는 데 초점을 맞추어야 할 것이다.” “Excerpt from Pentagon’s Plan: ‘Prevent the Re-Emergence of a New Rival,’” *New York Times*, March 8, 1992.

국의 경제력과 대등한 수준의 국력을 갖추는 것으로 전문가들은 예상하고 있다. 미 의회보고서의 2000년 PPP(구매력지수)에 따른 GDP 통계를 보면, 미국(9조 9660억 달러: 1위), 중국(5조 6940억 달러: 2위), 일본(2조 9530억 달러), 빠르면 2007년경이면 중국이 미국을 추월할 것으로 본다.⁶ 1890년대 이후 세계최대 국력을 차지하는⁷ 미국이 향후 20년 전후에 중국에게 세계 1위 자리를 내준다는 가정은 동아시아 질서의 급격한 변화를 말해 주는 중요한 지표이다. 미·중간 국력의 변화에 따른 세력전이와 급격하게 일어날 경우에 미·중간 패권갈등이 패권전쟁으로까지 비화될 수 있는 가능성도 상존한다.

중국의 지역패권을 우려하는 중국 위협론의 배경에는 중국이 고도 성장하는 경제력을 밑바탕으로 지속적으로 군비를 확충함으로써 군사대국화의 길을 걷는 것으로 판단하는 논리도 깔려 있다. 탈냉전기 미국에서는 미국의 세계패권 및 동아시아 지역패권에 도전할 수 있는 국가로서 중국을 지목하고, 21세기 분쟁 발발 가능성이 가장 높은 지역으로 동아시아를 꼽으면서 중국을 견제하는 대응책을 마련해야 한다고 주장한다.⁸ 또한 일본은 2001년 방위백서에서 미사일 현대화 및 해군 현대화 등 중국의 군비확충 문제를 거론하면서 중국 위협론을 제기하였다.

이러한 중국의 국력신장은 빈부갈등, 도농갈등, 지역갈등, 소수민족 독립문제 등 체제내부 위기로 인하여 위협받지 않는 한, 역사적으로 현존 미국중심의 국제경제 체제에 의해 지속될 수 있다. 따라서 동아시아에서 미국은 중국의 지역패권 저지를 위하여 다양한 정책 수단을 행사할 수 있다. 즉 동역과 강제로 구성되어 있는 그람시 헤게모니 개념을 국제정치적으로 적용하면, 강제(Balancing)는 봉쇄정책(containment) 및 직접적인 물리력 행사에 의한 전쟁, 동역은 사회·경제·문화적 측면의 개입정책(engagement)으로 구분·적용할 수 있다. 실질적으로 지배국가가 행사하는 대외정책은 동역과 강제 사이에 존재하는 다양한 정책결합으로 나타난다. 순수한 균형정책과 개입정책은 극히 예외적으로 등장한다. 동아시아에는 역내국가간의 경제력 격차가 크고, 민주주의, 사회주의 등 체제간의 상이성이 상존하고 있으며, 현상타파 세력간에 암투가 있는 등 전략적 불확실성과 체제적 불안정

⁶ Wayne M. Morrison, "China's Economic Conditions," *CRS Issue Brief for Congress* (November 19), <<http://fpc.state./document/organisation/10904.pdf>>.

⁷ J. David Singer and Melvin Small, *National Material Capabilities Data, 1816-1986* (Ann Arbor, MI: Inter-University Consortium for Political and Social Research, February 1993)

⁸ Zalmay Khalilzad, et.al. *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture* (Rand: MR-1315-AF, 2001); L. M. Wortzel, "China Pursues Traditional Great Power Status," *Orbis*, Vol. 38, No. 2 (1994), p. 157.

성이 높다. 따라서 미국은 역내 국가들의 동의를 끌어내고 강제 기제를 통하여 지역질서를 미국에 유리하게 조성하기 위하여 선제공격까지도 상정한 봉쇄와 개입의 다양한 정책조합을 구사할 수 있다.

미국은 동아시아정책의 최고목표를 지역 패권국가 등장을 저지하는 데 두고 있다. 따라서 미·중 패권경쟁과 미국의 대응전략 전망은 북한문제, 한반도 통일문제, 동아시아 지역질서 재편 등 한반도 안보환경에 심대한 영향력을 미칠 수 있기 때문에 본고에서는 중국의 국력이 급격하게 신장되어 미·중간의 세력분포가 중국에게 유리하게 변화될 경우에 미국이 취할 수 있는 전략적 선택을 연구 목표로 삼고자 한다.

II. 미국중심 국제체제의 구조와 중국의 부상

1. 미국중심 국제체제의 경제적 불균등성장

패권(hegemony)이란 말은 고대 그리스에서 연유한 것으로서 어떤 국가가 그 체제 속에서 다른 국가들 위에 군림하는 것을 말한다. 안토니오 그람시의 패권(hegemony)개념은 동의와 강제로 구성되어 있다. 즉, 지배집단은 물리력을 가지고 피지배집단의 행위를 강제하는 동시에, 정치·경제·문화적 제 수단을 통해 피지배집단의 (적극적) 동의를 창출해 낼 수 있는 것으로 본다. 이러한 그람시의 헤게모니 개념을 국제정치이론에 원용하면, 패권안정이론이 이에 적합한 이론적 틀을 갖추고 있다. 킨들버거는 패권국가가 무정부상태인 국제체제에서 국제 공공재를 제공하는 선의의 전제자(benevolent despot)로 보는 반면, 길핀은 자신의 이기적 이익을 증진시킬 수 있는 국제질서를 강제력 있는 지도력을 통해 공급하는 것으로 보고 있다.⁹ 그러나 실질적으로 패권국가는 무정부적 국제질서에 다양한 규범과 규칙을 제정하고 이를 어길 경우 응징하는 동의와 강제의 패권을 행사하고 있는 것으로 보아야 한다.

국제질서 속의 패권국가는 일정기간 동안 국제관계를 관리할 규칙과 제도를 형성하고 지배하는 국가를 말한다. 따라서 패권국은 상대적으로 우월한 국력을 토대

⁹ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981), p. 29.

로 정치경제적 국제체제를 제도적으로 구축하고 이를 유지해 나가는 의지를 행사할 경우 패권국가로서 기능할 수 있는 것이다. 이 경우, 패권국가는 다른 국가에게 한편으로는 군사·경제력과 같은 강성권력을 동원하여 국제질서에 순응하도록 하는 한편, 다른 한편으로는 국제적 분쟁의 평화적 해결, 경제적 실리 제공 등을 통하여 다른 국가들의 동의를 확보하여 국제질서를 유지한다.

미국은 제2차 세계 대전 이후 냉전체제 하에서 막강한 군사력과 경제력을 토대로 국제정치질서 유지에 있어서 핵심적 역할을 수행하는 패권국 역할을 수행해 왔다고 할 수 있다. 브레튼우즈체제, 가트체제, 유엔 등 공공재를 제공하는 한편, 이를 어길 경우 물리력을 동원하여 응징하면서 국제질서를 미국의 지도 아래에서 재생산해 왔다. 미국과 소련이 대립하던 양극체제가 냉전 종식과 더불어 막을 내린 이후 국제질서는 미국 중심으로 재편되었다. 그러나 현 국제체제가 미국의 패권적 질서를 바탕으로 하는 단극체제인지 아니면 초강대국인 미국을 중심으로 몇 개의 강대국이 함께 국제질서를 정립하고 유지하는 형태의 체제인지에 대해서는 시각적 차이가 있다. 현재의 국제질서는 미국을 중심으로 유지되고 있으며, 미국이 비록 완전무결한 ‘패권국’은 아닐지라도 사실상 패권적 위치에 있다고 할 수 있을 것이다. 미국이 전적으로 국제체제를 관리하고 있는지 아니면 유럽연합, 중국, 러시아, 일본 등과의 협조 하에 국제질서를 유지하고 있는지에 대해서는 이견이 있으나, 현재의 국제체제가 ‘미국 중심체제’ 또는 ‘미국 지도체제’임은 틀림없다.¹⁰

그러나 이러한 미국중심의 국제질서도 영원불멸의 지속성을 지닐 수 없다. 왜냐하면 패권적 국제질서 내부에는 경제적 불균등 성장, 과학기술의 불균등 발전 등의 다양한 요인으로 인하여 국력분포에 변화가 생기고, 이러한 변화는 기존 국제질서 틀을 흔들어서 새로운 국제질서를 낳기 때문이다. 예컨대 길핀은 경제, 기술, 군사력 등 국가간의 힘의 불균등성장 때문에 국제질서의 변화가 일어난다고 설명한다. 특히 패권국은 자국의 지배적 위치를 유지하기 위해 국제공공재를 제공하는데 과도한 비용을 지불해야 하는 것도 국제질서 변화의 주요요인으로 설명한다.¹¹ 따라서 국력분포 변화에 따른 세력전이가 발생하고 미국의 지도력에 대한 정당성이 점차 약화되면서 미국중심의 국제체제는 헤게모니 위기에 봉착함에 따라 동요하게 되고 또 다른 세계대전의 가능성까지도 예상할 수 있다.¹²

¹⁰ 김우상, “미·중관계의 미래와 동아시아 안보질서 전망,” 『국제정치논총』 제40집 4호 (2000), pp. 7-9.

¹¹ 윤영관, “패권국가와 국제정치경제 질서,” 이상우·하영선 편, 『현대국제정치학』 (서울: 나남, 1992), p. 266.

국제질서 참여국들 간의 경제적 불균등 성장의 핵심적 요인은 경제의 자본축적 양식과 국제분업의 성격에 의해서도 규정된다.¹³ 예컨대 영국 중심의 국제체제의 경우에 영국, 독일, 프랑스 등은 산업생산력의 발전 속도가 높지 않을 뿐만 아니라 임금상승률 자체가 생산력 증가율에 못 미쳐서 발생하는 만성적인 유효수요 부족에 시달렸다. 더욱이 섬유제품 등 경공업 제품 생산 중심의 산업구조는 양모, 면화 등 원자재 수입을 유발시켜 이들 국가들은 전형적인 1차 상품 수입국이었다. 따라서 선진자본주의 열강들은 자국의 상품과 원료 공급원을 확보하기 위하여 식민지 및 반식민지 경략에 나서게 되었다. 이 결과 경제위기가 도래하면서 식민지·반식민지 쟁탈을 위해 선진자본주의국가들 사이에 발생한 제국주의전쟁이 바로 제 1차/2차 세계대전이다.

반면, 미국 중심의 국제체제는 체제 내부에서 경제적 불균등 성장을 자체적으로 초래하는 구조를 지니고 있다. 미국, 유럽 등의 국가들은 생산성 향상이 높은 포우디즘 기술을 생산과정에 체화시키고, 유효수요 부족을 노동조합의 합법화를 통한 임금상승률 제고로 해결하는 한편, 농업생산성 향상을 통해 원자재 수입을 상당부분 화학섬유, 화학고무 등의 화학원료로 대체시킴으로써 주변국들을 식민지·반식민지화시키는 제국주의적 수탈을 감행해야 할 필요성이 없게 되었다. 더욱이 후발국들은 과학혁명을 통해 이룩해야 하는 기술력을 국제경제 질서의 자유화를 통해 손쉽게 이전받을 수 있게 되었기 때문에 선도국과의 경제력 격차를 손쉽게 축소시킬 수 있게 되었다. 예컨대, 후발국들은 저임금과 선도국의 저수준 기술을 결합하여 세계시장에서 획득한 외화를 자본재 수입에 활용하여 높은 단계의 산업화를 달성하는 한편, 다국적 기업의 유치를 통해 기술이전을 용이하게 받는 등 국제경제 질서를 산업화를 보다 빨리 달성할 수 있는 있는 방편으로 활용할 수 있다. 이러한 측면에서 후발산업화를 성공적으로 수행하고 있는 국가들로 대만, 한국, 싱가포르는 물론, 1980년대부터 높은 경제성장률을 보이고 있는 중국 등을 들 수 있다.

그러므로 미국중심의 현재의 국제체제는 영국중심의 국제체제보다 훨씬 더 빨리 경제적 불균등 성장을 가져와 패권국과 경쟁국간의 경제력 격차를 축소시키는 구조적 특성을 지니고 있는 것으로 분석된다. 따라서 미국의 패권적 지위는 다른

¹² Gilpin, *War and Change in World Politics*, pp. 9-15. A. F. K. Organski, *World Politics* (New York Alfred A Knopf, 1958).

¹³ 황병덕, 『대전환기의 세계사회』 (서울: 한울출판사 1992), pp. 259-271 참조.

경쟁국들의 산업화를 촉진시키는 경제구조 특성 때문에 급격하게 잠식당하여 새로운 헤게모니 경쟁·대립 국면으로 전환되기 쉬운 것으로 평가해야 한다.

2. 구조적 한계로서 중국의 부상

미국과 중국은 1972년 상해 공동성명의 발표를 기화로 소련 견제라는 전략적 목표를 추진하기 위하여 긴밀한 협력관계를 발전시켜 왔다. 그러나 동구권 사회주의 몰락, 소련 붕괴 등으로 미국에 대한 소련의 위협요인은 급격하게 사라지게 되었고, 이에 따라 소련 견제라는 공동 목표도 소멸되었다. 반면, 중국 경제가 고도성장을 구가하면서 21세기에는 중국이 군사대국화를 이루고, 이를 포괄하는 이념적 토대로는 중국식 발전모델과 중화민족주의로 무장할 것으로 간주되면서 미국과 일본은 중국을 동아시아 지역패권을 위협할 수 있는 경쟁자로 이해하기 시작하였다. 더욱이 1989년 천안문 사태로 중국식 사회주의에 대한 적대감이 확산되었고, 서방 세계와 중국사회 내부에 형성된 국가 정체성 간의 갈등관계가 폭발하면서 중국위협론은 서방세계 특히 미국에서 더욱 확산되었다. 탈냉전기 미국에서는 미국의 세계패권 및 동아시아 지역패권에 도전할 수 있는 국가로서 중국을 지목하고, 21세기 분쟁 발발 가능성이 가장 높은 지역으로 동아시아를 꼽으면서 중국을 견제하는 대응책을 마련해야 한다는 주장을 제기하는 학자도 있다.¹⁴ 또한 일본은 2001년 방위백서에서 미사일 현대화 및 해군 현대화 등 중국의 군비확충 문제를 거론하면서 중국 위협론을 제기하였다.

중국 경제의 지속적인 성장과 이를 토대로 하는 군비 증강에 따른 중국위협론에 대하여 반론을 제기하는 사람들도 있다. 우선 먼저 지적되는 점은 정치사회적 안정과 민주화가 추진되어야 중국 경제의 지속적 성장이 가능하다는 점이다. 또한 경제발전 과정에서 시민들의 민주화에 대한 열망과 다원주의 성향이 커지기 때문에 중국 공산당 일당독재에 의한 권위주의 발전모델은 위기에 처할 수 있다. 이러한 구조적 문제점 이외에도 부 분배의 지역적·계급적 불평등 증가 등의 사회적 요인이 중국 권위주의 발전 양식을 위협할 것으로 본다.¹⁵ 또한 중국은 향후 산업구조 개선과 사회간접자본 건설을 해서는 막대한 양의 자본이 필요할 뿐만 아니라

¹⁴ Zalmay Khalilzad, et.al., *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture* (Rand: MR-1315-AF, 2001).

¹⁵ 위주야오, “1978년-2020년 중국경제발전의 회고와 전망,” p. 318.

중국 전체 기업자산의 65%를 차지하면서도 엄청난 부채와 적자에 시달리는 국유 기업문제를 해결해야 한다. 그러나 중국 경제가 지속적인 경제성장을 유지하는 것이 불가능하다고 주장하는 논점은 후발산업화를 추진하는 국가들의 세계시장과 후발산업화 간의 연계성을 올바르게 인식하지 못했기 때문에 발생하는 인식상의 오류이다.

과거 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등과 같은 아시아 4개국이 성공적으로 산업화를 추진한 데에는 앞에서 논의한 미국중심의 국제경제질서에 기반한 특이한 발전 모델인, 수출주도형 권위주의 발전양식에 힘입은 바 크다. 동아시아 4개국은 선진국에서는 이미 생산성이 없어서 폐기된 저준위 기술과 저임금을 결합하여 선진국 시장을 공략하여 달러를 벌어들이고, 이를 다시 선진국으로부터 높은 기술이 체화된 자본재를 구입하여 생산한 제품을 다시 선진국 시장으로 수출하여 산업화를 추진하였다. 이러한 산업화과정에 발생하는 사회갈등은 권위주의적으로 억압하고, 자원분배 역시 권위주의적으로 배분한다. 동아시아 국가들의 발전모델을 회고해보면, 약 1인당 국민소득 7,000달러 이후에서야(한국의 경우) 비로소 민주화 과정이 시작되었고, 축적모델은 1인당 국민소득 10,000달러 전후에서 위기를 맞게 되었다. 이러한 사례를 참조해보면 1인당 국민소득 1,000달러를 상회하고 있는 중국의 경우에 어느 정도의 국내정치적 위기상황 발생은 가능할지 몰라도 향후 20년 내외의 기간이 지나야 비로소 이와 같은 체제위기와 같은 전환기적 상황을 맞이할 것으로 보인다. 더욱이 중국이 미국과 벌이는 패권경쟁이 패권전쟁으로 확대될 경우, 중국의 권위주의 체제는 중화민족주의를 기반으로 오히려 더욱 강화될 수도 있다.

시장경제 체제를 채택하고 있는 선발 선진국들은 콘트라티에프 장기파동이론에 의하면, 자본축적 과정이 20-25년 주기로 확대기와 신축기를 교대로 가지는 것으로 알려져 있다.¹⁶ 1930년대 대공황 이후 25년 전후의 확대기를 거친 미국 경제는 장기불황에 진입하다가 1980년 이후 지식기반 경제 덕택에 다시 장기호황을 구가하였다. 이러한 장기호황은 2000년 전후를 정점으로 쇠퇴하여 다시 장기불황 국면으로 접어들고 있다. 향후 미국의 장기불황은 약 20년 전후 지속될 전망이다. 그러나 자본축적 과정이 기술혁신 과정과 분리되어 있는 후발 국가들은 이러한 자본주의 발전의 장기파동 과정과 상대적으로 유리되어 있다. 왜냐하면 장기파동이론은 기술발전 문제와 직접 연결되어 있으나, 후발국가들은 일정 정도의 발전 단계까지는 세계시장으로부터 안정적으로 낮은 수준의 기술을 수입하여 산업화를 추진할

¹⁶ 황병덕, 『대전환기의 세계사회』 참조.

수 있기 때문이다. 이러한 가설은 동아시아에서 향후 변화될 경제적 세력분포를 설명하는 데 유용한 논리적 근거로 활용될 수 있다. 즉 중국은 주변여건이 변하지 않는다면 일인당 국민소득 1만 달러 전후까지는 한국, 대만 등의 국가가 한 것처럼 고도성장을 지속할 것이며, 그 과정에서 민주화 과정도 있을 것으로 분석된다. 반면, 미국은 장기불황기를 맞이하여¹⁷ 중·미간의 1인당 국민소득 격차는 급속도로 축소되고, 미국과 중국의 GNP 격차는 10년 내외 기간 안에 역전될 것으로 보인다.¹⁸ 이러한 경제력 역전은 군사력 부문에도 그대로 반영되어 현재 미국의 군사력은 현격하게 중국을 압도할 것으로 보이지만, 향후 중국이 군비 증강에도 적극 나설 경우 미국과 중국의 군사력 격차는 급격하게 축소될 것으로 보인다.

결론적으로 중국의 세계체제 편입적 산업화는 상당한 정도의 산업화 수준에 도달할 때까지 커다란 위기 없이 지속될 가능성이 크며, 이러한 경제성장의 토대 위에서 중국정부는 중화민족주의를 통해 사회적 불평등, 발전의 지역편차 등의 산업화 부작용을 축소할 수 있기 때문에 체제위기를 최소화시키면서 미국의 공세적 중국견제에 강력하게 대항할 것으로 분석된다. 더욱이 미국이 중국 견제에 본격적으로 나서지 않을 경우, 중국은 미국중심의 국제체제가 지니고 있는 특성 가운데 생산력 이전을 용이하게 받을 수 있는 이점을 충분히 살려서 산업화를 촉진시키고, 이를 토대로 종합국력 제고를 통해 미국과 대등한 국력을 소지할 것이다. 이 경우, 미국중심의 국제체제는 세력전이로 인한 강한 패권갈등 상황으로 치닫게 될 것으로 보인다.

¹⁷ 최근 미국경제 분석 자료에 의하면 미국은 고용창출이 약한 경제성장을 이루고 있는 것으로 보아서 미국경제를 추동하였던 정보통신 기술력 자체가 고갈되어 점차 평준화되고 기술·자본집약적 산업으로 탈바꿈함에 따라 미국의 경제는 장기불황의 초입으로 진입한 것으로 판단해야 한다. 삼성경제연구소, “최근 미국경제 흐름과 향후 전망,” <<http://www.seri.org/file/DB/2040403.pdf>> 참조.

¹⁸ 중국 위안화는 상대적으로 평가 절하되고 있고, 미국 달러는 상대적으로 평가 절상되고 있다. 최근 위안화 평가절상에 관한 미·중간 환율 갈등과정에서 미국은 중국 위안화가 시장 가치보다 최소한 40% 정도 절하되어 있는 것으로 간주하고 있다. 따라서 향후 중국경제의 성장 및 미국경제의 장기불황과 더불어 양국통화의 상대적 가치가 조정되면 양국간 경제 격차는 예상 외로 빨리 축소될 것으로 분석된다.

Ⅲ. 미·중의 패권경쟁의 이념적 기반과 실태

1. 패권적 갈등의 이념적 모순

국제체제 내부에서 세력전이가 발생하여 패권국에 대한 경쟁국의 도전의지가 존재하지 않을 경우, 또는 도전국의 강한 도전 의지에 비해 패권국의 패권 수호의지가 약할 경우 패권적 갈등상황은 도래하지 않는다. 예컨대 영국중심의 국제체제가 영국과 미국간의 전쟁과 같은 갈등 없이 미국중심의 국제체제로 용이하게 전환되었던 경우가 이에 해당한다. 헌팅톤의 문명충돌론이 시사하듯이 동질적 문화를 지닌 국가들이 패권경쟁을 할 경우에 패권 전이가 갈등 없이 수행될 뿐만 아니라, 민주적 문화를 지닌 국가들 사이에서는 더욱 더 전쟁 가능성이 줄어든다고 말한다.

미국과 중국의 대외정책의 기저에는 자기중심적 가치체계가 내포되어 있다.¹⁹ 미국의 대외정책기조에는 미국 예외주의라고 불리는 선민주의적 서구중심주의가 자리잡고 있으며, 중국의 국가전략에는 세계의 중심이 중국이라는 중화주의가 작동하고 있다. 특히 미국 예외주의의 경우 인류역사의 발전 단계 중 최고의 단계에 도달되어 있는 서구문명 최상주의로 무장하면서 이를 다른 미개한 나라로 수출하여 이들 국가를 서구화하고 민주화해야 하는 ‘소명감’을 지니는 보다 공격적인 가치체계를 갖추고 있다.

서구중심주의, 청교도정신, 공화주의, 중산층 자유주의 등으로 무장된 미국 예외주의는 미국의 대외정책에도 그대로 투영되었다.²⁰ 북미대륙에서의 팽창정책과 미서전쟁은 “명백한 소명”(Manifest Destiny)으로 인식·정당화되었다.²¹ 제 1차 세계대전 후 미국의 고립주의로 먼로주의는 부패로부터 선을 보호해야 한다는 도덕적 가치에 근거하고 있었으며, 동서냉전의 공산주의 봉쇄정책은 공산주의 악의 제국(evil empire)으로부터 지고의 선을 보호해야 하는 당연한 소명의식의 발로로 분

¹⁹ 구성주의에서는 사회화 과정을 통해 문화적 내용과 정치규범으로 규정되는 민족정체성, 국가정체성이 국제관계 및 특정국가의 대외정책의 방향을 결정하는 데 중대한 역할을 하는 것으로 판단한다. Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

²⁰ 백창제, “미국외교정책의 일방주의의 기반,” 『국가전략』 제9권 1호(2003), pp. 129-130.

²¹ Perry Miller, *The Life of the Mind in America: From the Revolution to the Civil War* (Harcourt Brace, 1965), p. 49.

석할 수 있다. 탈냉전 후 클린턴 미국은 미국주도의 서구문명을 범세계적으로 확대하고 서구중심적 신세계질서를 구축하기 위하여 ‘세계화’ 명제를 내세워 정치·경제·사회·문화 체제의 서구화를 강력 추진하였다. 부시 행정부 역시 세계에서 발생하는 모든 문제가 민주주의가 정착되지 않았기 때문에 생기는 것으로 간주하고 미국적 가치를 세계에 전파하기 위하여 전쟁도 불사하는 군사우선주의를 보이고 있다.²²

전통적 보수주의가 ‘방어적 현실주의’(defensive realism) 이념에 기초하고 있다면, 특히 미국 예외주의의 전형인 신보수주의는 ‘힘을 통한 평화’(peace through strength)를 구현해야 한다는 ‘공세적 현실주의’(offensive realism)에 바탕을 두고 있다. 따라서 신보수주의는 유엔과 같은 국제기구에 대한 강한 불신으로 나타나며, 동맹의 중요성을 강조하면서도 미국의 국익에 배치될 경우에 동맹국들의 반대가 있더라도 미국만의 단독적 군사행동도 불사하겠다는 일방주의를 보이고 있다. 이처럼 미국의 대외정책에는 서구 우월주의, 보편주의, 강한 소명의식 등에 입각한 미국 예외주의가 뿌리박혀 있는 것이다.

이러한 미국 예외주의는 헌팅톤의 문명충돌론에 잘 나타나 있다. 헌팅톤은 세계 문명권을 유럽과 미국의 서구문명, 서구문명에 적대적인 중화문명과 이슬람문명, 양대문명 사이에 자리 잡고 있는 일본문명, 러시아의 동방정교문명, 인도 힌두문명 등의 그네문명 등 3종류로 분류하고, 향후 미국의 세계패권에 도전할 수 있는 세력으로 서구문명에 적대적인 중국과 이슬람세력의 결합을 주목했다. 헌팅톤은 서구문명의 패권적 지위를 지키기 위해서는 미국의 주도 아래 대서양동맹의 결속을 제고시키는 한편, 그네문명 국가들을 서구문명 동맹으로 밀착시키고 비민주적 문화 전통인 중국과 이슬람의 결합, 즉 무기·석유·테러리즘 결합을 저지하라고 주장하고 있다.²³

²² 흡스적 세계관을 지니고 있는 신보수주의자들은 문명화를 위하여 전쟁을, 악을 구축하고 선을 구현하기 위한 필요악이라고 주장한다. 특히 전통적 보수주의와 달리 신보수주의는 민족·국가·주권 등이 자칫 전체주의와 독재체제를 비호하는 보호막으로 악용될 수 있으므로 적극적으로 이들 문제에 개입해야 한다는 적극적 개입주의적 성격을 지니고 있다. 이에 대해서는 김성한, 『미국의 신보수주의 이념과 전략』 (외교안보연구원, 2003) 참조.

²³ Samuel, Huntington, *The Clash of Civilization and Reamking of World Order*, 이희재 역 『문명의 충돌』 (서울: 김영사, 1997) 참조. 이와 유사하게 후쿠야마의 역사종말론 역시 서구문명을 위협하는 문명권으로 중화문명과 이슬람문명을 들고 있다. 후쿠야마는 세계문명권을 민주주의 문명권과 비민주주의 문명권으로 이분화하고, 서구, 일본, 라틴아메리카 등은 민주주의 문화를 지닌 반면, 중국, 이슬람권은 비민주적 문명권으로 분류하고 이 두 문명권은 갈등관계에 있다고 보고 있다.

미국 예외주의는 서구중심주의, 청교도정신, 공화주의, 중산층 자유주의 등으로 무장되어 ‘힘을 통한 평화’(peace through strength)를 구현해야 한다는 ‘공세적 현실주의’(offensive realism)에 바탕을 두고 있는 부시 행정부의 신보수주의에도 이념적 토대를 제공하고 있다. 이러한 이념적 토대에 기반하여 부시 행정부는 봉쇄 정책을 넘어서 힘의 사용을 통해 중국 및 불량국가들의 정권까지도 교체해야 한다는 강경노선을 보이고 있는 것이다.

미국 예외주의와 유사하게 중국의 중화주의도 자기중심적 가치체제로 구성되어 현재의 중국 국가전략 추진에 강한 영향력을 미치고 있다. 세계의 중심으로 가장 우월한 문명을 지닌 것으로 자부하는 중국의 중화주의는 서세동점의 제국주의 시대에 깊은 상처를 받았으나, 등소평의 개혁·개방 이후 중화주의는 반 서구주의에 기반한 중국적 근대화를 통한 강성대국 건설을 중국의 국가목표로 제시하고 있다. 이러한 중국인들의 자기중심적 중화주의는 과거 열강에 의한 침탈의 역사를 치욕으로 생각하고 경제발전을 토대로 과거의 영광을 회복하겠다는 민족주의적 요인을 함축하고 있다. 특히 수천 년 동안 중국은 동아시아를 지배해온 역사적 경험에 비추어 볼 때 중국인들의 동아시아 지역패권은 당연지사라고 받아들이고 있는 것이다. 이러한 민족주의적 요인에 상승작용을 하는 것은 중국의 전통적인 전략문화와 현실적인 정치관을 들 수 있다.²⁴

중국의 중화주의는 일면으로는 중국의 국가발전을 위협하는 국제환경에 대한 반작용임과 동시에, 국내적 정치·사회·문화통합을 추진하는 수단으로 활용되고 있다. 중국은 19세기 말 동체서용(東體西用)을 앞세워 서양의 과학기술문명과 제도를 동양적 정신에 맞추어 개조하여 서양 제국주의세력에 맞서고자 하였으나, 근대화에 실패하고 반식민지 상태로 전락되었다. 그 후 등소평의 개혁·개방정책 이후 중국은 자본주의 세계체제에 편입하면서 동체서용(東體西用)의 전통에 따라 사회주의적 시장경제체제를 앞세우고 산업화를 추진하고 있다. 미국, 일본 등 주변국들은 중국이 성공적인 산업화로 인하여 지역강대국으로 등장하는 것을 우려하고 안보적 차원에서 중국견제를 시작하였다. 이러한 중국 위협론에 대한 대응으로 중국에서는 중화주의 내지 중화민족주의가 대두되었던 것이다. 예컨대 중화 민족주

²⁴ 모택동, 등소평 등의 중국 정치지도자들이 삼국지, 수호지, 순자병법 등을 즐겨 읽는다는 사실은 투쟁, 세력균형 등의 전략적 사고와 현실주의적 국제정치적 인식이 뿌리박혀 있다는 점을 보여주는 증거로 볼 수 있다. Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

의적 성향은 1999년 베오그라드 주재 중국대사관에 대한 미국의 폭격에 의해 폭발하였고, 그 후 동북공정 등의 역사문제, 선저우 5호 유인우주선 발사성공 등의 일련의 사건에 의해 강화되고 있다.

중국에서 중화주의의 대두는 국내정치적 환경에도 그 원인이 존재한다. 스탈린주의 유산인 공산당 일당독재에 의한 세계체제 편입적 권위주의적 산업화는 중국에서 사회적 불평등, 인민주권의식의 성장, 소수민족 독립문제 등을 야기하였다. 예를 들면 사회주의적 시장경제 제도는 개인적 자유의 확대에 인하여 국가영역의 협소화를 가져와 천안문사태와 같은 반체제적 요인을 함축하게 되었다. 더욱이 세계체제 편입적 산업화로 인하여 그 동안 유지해 왔던 국가이념으로서의 마오주의는 쇠퇴하게 되었다. 개혁·개방의 부작용과 가치체계의 상실을 중화주의가 대체하고 있는 것이다. 사회주의 국가로서 중국은 통제적 중앙권력을 통해 체제를 유지해 왔으나, 개혁·개방에 의한 국가권력 약화를 대체할 수 있는 이념적 기반을 중화 민족주의에서 찾고 있다. 따라서 중화 민족주의는 체제 안정을 위하여 국가중심적 성격이 강한 이념적 체제를 지니고 있으며, 경제발전, 정치안정, 국민통합 등의 담론적 요인이 배태되어 있다.²⁵ 이러한 면에서 중화주의 또는 중화민족주의 담론은 체제안정을 위한 정치이념적 성격과 더불어 중국의 대국화 성향을 견제하는 중국위협론에 대항하면서 국력 증대를 통해 세계중심국으로 등장하려는 민족주의적 성격을 지니고 있는 것으로 평가할 수 있다.

이 외에도 중·미관계에 부정적 영향을 미치는 요인으로서는 중국체제의 권위주의적 요인, 사회주의 성향, 집단주의적 요인 등이 있다. 미국은 다양한 수단을 통하여 민주주의와 시장경제 가치를 전 세계적으로 확산하려고 하는 반면, 중국은 국가 통제 하에서 사회주의적 시장경제 가치를 내걸고 산업화를 추진하고 있다.

이러한 측면에서 미국과 중국이 추구하는 지고지선의 자기중심적 가치체제는 충돌하여 분쟁으로 확산될 가능성이 충분히 있다. 특히 미국의 ‘소명’외교는 보다 공격적인 방식으로 중국을 압박하여 중국의 (지역)패권국으로의 부상을 억제하고, 경우에 따라서는 강력한 봉쇄, 더 나아가 예방전쟁까지도 불사하는 공세적 대중정

²⁵ 중화 민족주의에는 전통문화에 친착하는 신유교주의적 성향과 더불어 반 서구 기치 아래 중국적 근대화를 모색하는 신좌파적 경향도 존재한다. 중국의 신좌파들은 중국의 근대화가 서구적 의미에서 수행되고 있기 때문에 사회적 불평등 심화, 중앙권력 형애화에 따른 체제위기가 일어난다고 보고, 이에 대한 대안으로 정치·사회적 안정과 국가통합을 위하여 중앙권력을 강화하는 한편, 사회정의를 존중하는 산업화를 추구할 것을 주장한다. 이에 대해서는 이수영, “중화민족주의와 중국의 대외정책,” 『동아시아연구』 제4호 (2002) 참조.

책을 취할 수 있다. 이러한 미국의 공세적 대중정책에 대해 중국은 다극화전략으로 응수하면서도 중화주의적 이념적 기반을 가지고 패권경쟁을 수행할 가능성도 상존한다.

2. 미국의 대중정책과 중국의 대미정책

미국의 대중정책은 개입(engagement), 균형(balancing), 봉쇄(containment) 등의 다양한 정책적 조합을 지니면서 추진되어 왔다. 미국은 중국을 자유시장적 국제경제 질서에 편입시키기 위하여 개입과 협력을 해오는 한편, 패권적 질서의 유지·확대 차원에서 미·일/미·호주 군사동맹 강화 및 MD체제 구축 등과 같은 균형화전략을 추진해 왔다. 이 경우, 쌍무적 동맹관계에서는 비대칭적 상호의존관계가 특징을 이루고 있는 반면, 경제관계에서는 다자주의 경향에 입각하여 지배보다는 동의를 체계가 주가 되고 있다. 따라서 미국의 대중정책은 경제적 측면에서의 개입(engagement)과 군사적 측면에서의 균형과 봉쇄(containment)가 결합된 정책(congagement)을 수행해 왔다고 볼 수 있다.

클린턴 행정부의 중국정책은 군사적 봉쇄를 기본축으로 하되, 사회·경제적 협력을 통해 중국의 민주적 변화를 도모하려는 화평연변(和平然變) 정책, 즉 경성권력과 연성권력을 균형적으로 활용하는 ‘유연한 봉쇄정책’ 또는 개입과 봉쇄를 절충하는 성격(congagement)을 지니고 있었다. 그러나 부시행정부는 중국이 앞으로 군사·경제적으로 계속 발전하여 미국의 국가이익에 위협을 줄 수 있다는 소위 ‘중국위협론’에 기초하여 중국을 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 보려는 새로운 인식을 가지고 출범하였다.²⁶ 이에 따라서 현 부시 행정부에서는 중국보다는 일본과의 협력관계 강화에 중요성이 부여되고 아·태지역 전략의 중심이 중국에서 일본으로 이동되면서, 미국은 일본의 ‘보통국가화’ 및 일본이 자국의 경제력에 걸맞게 국제사회에 대한 기여를 하는 것에 대해 긍정적인 태도를 보였다. 이 외에도 대만에 대한 무기판매 및 군사적 지원, 필리핀의 군사기지 재건 기도, 태국·싱가포르와의 군사협력 강화, 호주와의 동맹 공고화, 파키스탄과의 우호관계 복구,

²⁶ 대부분 친공화당계 학자와 인사들은 중국위협론을 지지한다. 부시 안보보좌관 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice)는 현재 중국의 국력 신장세로 보아서 중국은 현상유지 국가(status quo power)가 아니라 아시아 역내질서를 재편하기 위해서 노력하는 현상타파국가(revisionist power)로 파악한다. Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest,” *Foreign Affairs* (January/February 2000), Vol. 79, No. 1, pp. 45-62 참조.

인도와의 새로운 전략적 협력관계 모색, 러시아와의 관계 개선 등을 통하여 대중국 봉쇄를 추진하고 있다.

미국 부시 행정부의 대중정책은 미래 세계패권에 도전할 수 있는 잠재적 국가로서 중국을 지목하고, 향후 미국 패권에 도전할 수 없는 국제적 환경 조성에 주안점이 주어져 있다. 부시 대통령은 이미 2000년 대선과정에서 중국을 전략적 경쟁자로 규정하였을 뿐만 아니라 2001년 발표된 QDR에서도 중국을 “가공할 만한 자원을 가진 경쟁자”로 묘사하였고, 지역안보 체제 구축방안을 언급한 대목에서 “미국의 이해를 결정적으로 위협할 능력을 지닌 지역 강대국이 출현할 수 있다”며, “벵골만에서 일본해까지 아시아연안”이 특별히 도전적인 지역이라고 강조하였다.²⁷ 그 후 2002년 발간된 국가안보전략보고서에서도 중국 등 잠재적 적대국들이 미국의 힘에 견주거나 능가하기 위해 군사력을 확충하는 것을 허용하지 않겠다고 선언하였다.²⁸

미국의 공세적 대중정책에 대해 중국은 반응적(reactive) 대외정책을 수행하고 있다. 즉, 미국의 중국견제에 대해 기존의 미국주도의 국제경제질서가 지니고 있는 생산력 이전효과를 십분 이용하여 경제력 향상에 적극 이용하는 편승(bandwagoning) 전략을 추진하는 한편, 미국의 대중견제에 대해서는 경제력 향상에 기반을 둔 국방현대화를 통한 균형화전략(balancing)을 구사하고 있다. 또한 중국은 미국의 중국 포위전략에 대해서는 다극화전략에 기반한 동반자 외교를 통해 세력균형(balancing)을 도모하고 있다. 즉, 19세기 독일의 비스마르크가 한 것처럼, 내재적으로는 근대화 및 군비확장을 추구하되, 외재적으로는 보장외교(reassurance diplomacy)를 통하여 주변국가들을 안심시킨 것과 유사하게, 중국도 산업화 및 군비확장 등의 내재적 균형화전략을 추진함과 동시에 주변국들을 다자주의 및 동반자외교를 통해 주변국들을 안심시켜 반중국 연합전선 구축을 방지하는 신비스마르크적 대외정책을 추구하고 있다.²⁹

중국은 미국이 21세기에도 군사적 초강대국으로 존재할 것이나, 자원의 제약과 국내적 문제들 때문에 아·태지역에서 패권을 장악하기 어려울 것으로 보았다. 현

²⁷ *Quadrennial Defense Review Report* (2002).

²⁸ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (September 2002).

²⁹ Avery Goldstein, “An Emerging China’s Emerging Grand Strategy, A Neo-Bismarckian Turn?” G. John Ikenberry and Michael, Mastanduno, eds. *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003).

미국중심의 국제질서는 단극과 다극화로 가는 갈림길에 서 있으며 다극화 추진이 미국의 세계 패권을 저지하고 중국의 위상을 드높이는 지름길이라고 중국은 보고 있다. 다극성은 중국, 독일, 프랑스 등 다른 국가들의 지위와 역할의 상대적 제고와 이에 반비례하여 미국의 국제적 위상의 상대적 저하로 나타날 것이므로 중국의 전략적 유연성이 증가하고 중국을 포위하는 동맹의 위험도 감소할 것으로 본다. 미국의 단극체제를 다극체제로 전환시키기 위한 전략으로 중국은 다자주의 외교, 동반자 외교 등을 추구하고 있다.

중국은 최우선 국가목표인 경제발전에 저해되지 않도록 현상유지적인 대외여건 조성에 주력하여, 일방주의와 패권적 질서에는 반대하나, ‘일초다강(一超多強)’ 국제질서를 용인하며, 대서방 협력관계 확대·유지에도 중점을 두고 있다. 미국과는 도광양회 입장에 따라 지속적 경제발전을 위해 미국과 ‘전략적 동반자관계’를 유지하고자 한다. 중국은 일본과는 ‘협력하는 가운데 경계’하는 정책기조를 유지하고자 한다. 시장화 및 국유기업 개혁 등에 있어서는 일본의 협력이 필수적이나, 미·일 동맹체제 강화로 인한 동아시아에서의 일본의 군사적 역할 증대에는 민감하게 반응하고 있다.

IV. 중국의 부상에 따른 미국의 전략적 선택

동아시아는 미국에게 어떠한 전략적 가치를 지니고 있는가? 동아시아는 유럽과 마찬가지로 미국에게는 안보적 차원에서의 우선적 이해관계를 지니고 있는 지역이다. 동아시아 및 유럽에서 특정국가가 지역패권국으로 등장하고, 더 나아가 태평양을 넘어서 미국 안보를 위협할 경우에 미국은 우선 역내 강대국이 잠재적 패권 국가 출현을 저지해 주기를 기다렸다가, 즉 위협의 책임을 역내 강대국에게 전가(buckpassing)하고, 역내 강대국의 패권저지에 실패할 경우, 역외균형자(offshore balancer)로서 무력개입을 통해 파괴된 세력균형을 바로잡거나 미국주도의 지역질서를 창출해냈다³⁰.

³⁰ John J. Mearsheimer, 『강대국 국제정치의 비극』 참조. 미어세이머는 미국이 아시아에서 지역 패권국가 등장을 방지하기 위한 역외균형자(offshore balancer) 역할을 할 것이라고 주장한다. 그러나 레인(Christopher Layne)는 미국과 같은 패권국가는 세계적 차원의 패권을 획득할 때까지 팽창주의 정책을 지속할 것이라고 주장하면서 미어세이머는 공격적 현실주의 이론의 본질에 못 미치는 변종(diet version)을 만들었다고 비판하고 있다.

독일이 제1차/2차 세계대전을 통해 유럽대륙에서의 지역패권을 추구하려고 했을 때, 미국은 우선 프랑스, 영국 등이 독일의 패권 추구를 견제하는 것을 지켜보고 있다가, 이러한 시도가 실패하면 전쟁에 즉시 개입하여 독일을 패퇴시켰다. 마찬가지로 일본이 아시아에서 지역패권을 도모했을 때에도 미국은 태평양전쟁에 무력 개입하여 일본을 패퇴시켰다. 또한 소련이 유라시아 대륙에서 패권을 추구하려고 할 때에도 미국은 강력한 봉쇄정책을 취하여 소련의 팽창을 억제함으로써 소련의 몰락을 가져왔다.

이러한 미국의 정책은 탈냉전 이후에도 지속되고 있다. 유럽대륙에서 강력한 국가연합체인 EU 등장을 방지할 목적으로 소련 봉쇄를 목적으로 구성한 나토를 소련 붕괴 이후에도 해체하지 않고 미국의 주도하에 유지하고 있으며, 더 나아가 나토회원국으로 동유럽 국가들을 가입시킴으로써 미래 러시아의 지역패권 추구를 사전에 억지하고 있다. 더욱이 1890년대 이후 지금까지 국력 면에서 타의 도전을 허락하지 않았던 미국은 향후 10-20년 전후에 중국에게 세계 1위의 자리를 내줄 수 있는 상황에 직면하게 되었다. 이러한 상황은 급격한 세력전이를 가져와서 아시아 대륙은 물론 세계적 차원에서 패권경쟁의 심화, 더 나아가 새로운 패권국가 출현을 예고할 수 있다.

더욱이 미국과 중국의 이해관계의 충돌은 다방면에서 예고되고 있다. 예컨대 미국, 일본, EU 간의 전략적 모순은 주로 경제적 영역에서의 경쟁이며, 미국과 러시아 사이에서는 주로 안보 차원의 모순이다. 그러나 미국과 중국 간의 모순관계는 체제상의 차이에서 오는 정치, 세계시장에서의 경쟁관계 등의 경제, 동아시아 안보 질서상의 안보, 중화주의와 미국식 예외주의의 충돌, 더욱이 급격한 세력전이로 인한 패권국과 도전국간의 패권적 갈등 등 5개 방면에 걸쳐 있는 중층적인 성격을 지니고 있다. 따라서 미·중관계야말로 다른 국가 간의 관계 보다 훨씬 더 패권경쟁으로 충돌할 개연성이 가장 높다고 볼 수 있다.³¹

동아시아에는 역내국가간의 경제력 격차가 크고, 민주주의, 사회주의 등 체제간의 상이성이 상존하고 있으며, 현상타파 세력간에 암투가 있는 등 전략적 불확실

Christopher Layne, "The 'Poster Child for offensive Realism': America as a Global Hegemon," *Security Studies* 12, No. 2 (winter 2002/3), pp. 120-164.

³¹ 미·중간 충돌은 경우에 따라서 미국에게도 역효과를 가져다 줄 요인이 많다. 중·미관계 악화는 미국 기업들에게 투자기회 및 이익실현 기회를 박탈할 뿐만 아니라 저렴한 중국소비제품으로 인한 미국시민들의 후생복지 수준의 저하를 야기한다. 또한 중국이 유엔안보리에서 거부권 행사로 미국의 대외정책 수행에 난관을 초래할 수 있으며, 반테러리즘의 국제연대에 중국의 동의를 얻기가 쉽지 않을 수 있다.

성과 체제적 불안정성이 높다. 따라서 미국은 역내 국가들의 동의를 끌어내고 강제 기제를 통하여 지역질서를 미국에 유리하게 조성하기 위하여 전쟁까지도 상정한 봉쇄와 개입의 다양한 정책조합을 구사할 수 있다.

1. 화평연변식 개입정책(engagement)

미국의 잠재적 도전세력으로서 중국이 부상할 경우 미국의 전략적 선택은 무엇이 있을 수 있겠는가? 우선 클린턴 정부 시절 취했던 개입정책(engagement)에 의한 화평연변을 통한 중국의 민주화를 도모하여 중국과 적대적 관계를 해소하는 방법을 가정할 수 있다. 산업화가 진척되면 민주화가 수반될 것이라는 가정 아래 개입정책에 의해 중국의 민주화를 유도하고, 이에 따라 미국중심의 국제체제의 안정을 도모한다는 정책적 의도가 바로 개입정책이다.

중국의 민주화 유도 시도에는 단순히 중국의 민주화를 통한 이념적 토대의 동일화를 도모하여 미국중심의 패권안정을 꾀하겠다는 목적 이외에, 더 나아가 민주화에 따른 자유화를 통해 소수민족 독립, 빈부·도농·지역갈등 폭발 등을 야기하여 과거 소련 붕괴 후 러시아처럼 회복불능 상태로 만들려는 음모론적 시각도 한편 존재하고 있다. 즉, 중국이 체제붕괴 없이 높은 수준의 경제발전을 이룩한 채로 자유민주주의 국가로 등장할 경우에도 미국은 중국이 민주화된 국가로서가 아니라 러시아처럼 분열되고 혼란스러운 자유화된 중국으로 변하는 것이 미국의 패권적 지위를 보장하는 길이다. 이는 민주화된 중국이 미국의 패권을 위협하지 않으리라고 보장할 수 없기 때문이다. 중국이 민주화되고 경제적으로 미국을 추월할 수준까지 발전할 경우 중국은 최소한 국제체제에서의 미국의 독점적 지위를 용인하지 않을 것이다. 뿐만 아니라 민주국가간 전쟁은 최소화된다는 민주평화론 논리를 따라³² 미국이 중국의 도전을 수용할 경우, 미국 경제는 달러의 평가절하로 인한 2류국으로 전락할 것이다. 미국은 세계유일 초강대국이라는 지위를 이용하여 만성적인 무역수지 적자를 외국자본 유입으로 인한 자본수지 흑자로 버티고 있으므로, 미국이 중국에게 패권적 지위를 넘기는 순간 달러는 위안화에게 기축통화 위상을 빼앗기고 평가절하를 당할 수밖에 없기 때문이다.

그러나 중국에 대한 이러한 화평연변적 개입주의적 미국의 시도는 중국체제 위기를 야기하기가 매우 어려울 것으로 분석된다. 우선 첫째로, 중국의 권위주의적

³² Michael W. Doyle, "On the Democratic Peace," *International Security*, Vol. 19, No. 4 (1995).

산업화는 국민소득 수준이 상당정도 이를 때까지 지속될 수 있으며, 산업화 정도가 일정 수준에 오르면 정치적 위기를 겪으면서 권위주의 체제는 대부분 민주주의 체제로 전환될 수 있다. 지속적인 산업화와 더불어 민주화를 달성한 과거 아시아 신흥공업국 한국, 대만 등의 사례가 이를 입증한다고 하겠다. 즉, 체제붕괴 없이 약 7,000달러 전후에 정치위기를 겪으면서 민주화를 달성하고 근대화를 지속적으로 추진한 동아시아 발전모델 발전과정은 수출지향적 산업화 모델을 지향하고 있는 중국의 경우에도 예외가 아니다. 따라서 중국도 권위주의적 산업화를 추진하면서 점진적으로 민주화를 달성할 수 있을 것으로 추정해야 한다. 설사 중국이 민주화 과정에 봉착하여 정치적 위기에 빠진다고 할지라도 이러한 정치위기는 체제위기가 아니라 체제내부의 발전위기로 보아야 한다.

더욱이 중국정부는 이러한 정치적 위기 가능성에 대비하여 다양한 정책을 수행하고 있다. 예컨대 1990년대 후반부터 중국은 산업화와 개방으로 야기된 빈부갈등, 도농갈등, 지역갈등, 소수민족 독립문제 등의 정치사회적 갈등을 제어하기 위하여 사회주의 법제화를 추진하는 한편,³³ 동북공정, 서북공정 등 소수민족 문화를 중화 문화로 귀속시키는 작업을 통하여 소수민족 동화작업을 하고 있으며, 민생경제 강조 등 균형발전 정책 추진을 통하여 사회경제적 갈등을 관리하고 있다. 따라서 미국이 화평연변을 통한 중국의 민주화 및 중국의 체제 붕괴를 도모할지라도 중국은 권위주의적 산업화가 체제위기 및 체제붕괴 위험에 적극 대응하여 사분오열되는 상태에 이르기보다는 오히려 체제의 민주화를 점진적으로 유도하는 토양을 마련함으로써 미국중심의 동아시아 국제질서를 위협하는 가능성이 오히려 높다고 하겠다.

이밖에도 미국의 화평연변식 개입정책은 오히려 중국의 경제발전을 가속화시켜 미국의 패권을 위협할 수 있다. 또한 중국의 높은 경제성장은 중장기적으로 한국, 아세안국가 등 동아시아국가들은 물론, 프랑스, 독일 등 유럽국가들까지도 경제파트너로서 중국 편향적으로 만들 가능성이 크다.³⁴ 더욱이 중국의 경제적 성공은 민

³³ 중국은 1990년대 후반 개혁·개방으로 야기된 정치사회적 불안정을 최소화하기 위하여 사회주의 법제의 건설을 국가목표로 설정하고 적극 추진하고 있다. 중국의 사회주의 법제화 추진은 개혁·개방으로 야기된 중앙권력 약화와 사회 불안정을 제어하기 위하여 당·국가체제의 안정을 도모하고 공산당 일당 지배체제를 장기적으로 유지하려는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 중국의 사회주의 법제화 추진은 단·중기적으로 중국의 체제안정에 기여할 수 있을 것으로 분석된다. 이에 대해서는 전병곤, “중국의 사회주의 법제화 구상과 영향,” 『국제지역연구』, 2004년 제8권 제2호(2004) 참조.

³⁴ 2005년 5월 미 라이스 국무장관이 인도를 방문하여 미국과 인도와의 결속을 다졌으나, 그 후 중국 원자바오 총리가 인도를 방문하여 인도와 전략적 동반자 관계를 체결하여 미국의 대중포위압박을 완화시킨 바 있다.

주화 진척보다는 권위주의 중국체제의 정당성을 강화시켜 단·중기적으로는 중국 권위주의 체제를 강화하는 역설적 상황도 연출할 수도 있다. 미국이 화평연변식 개입정책은 물론, 대중국 군사적 봉쇄정책을 추진하지 않을 경우 중국은 모든 국가 역량을 경제발전에 진력하여 미국과의 국력격차를 보다 빨리 축소시킬 수 있을 뿐만 아니라 미·일동맹, 나토, 미·호주동맹 등의 이완을 가져와서 미국의 동아시아 패권은 물론 세계패권까지도 급속하게 잠식, 중국의 패권체제 구축을 촉진할 것으로 분석된다. 이 경우 중국은 미국에 대한 균형정책을 취하기보다는 미국중심의 국제체제에 편승하는 전략을 우선적으로 선택하여 국력 증진에 온갖 노력을 경주할 것이다. 힘의 우위를 지니고 있는 미국에 대한 균형행위는 값비싼 대가를 수반하므로 심각한 안보위협이 존재하지 않을 경우에는 편승을 통해 시간을 벌면서 힘을 축적하는 것이 합리적 행동이기 때문이다. 그러나 군사봉쇄 없는 화평연변식 개입정책은 현실적으로 별로 실현 가능성이 없는 정책이다.

결론적으로 미국의 대중국 군사적 봉쇄정책 실시 여부와 상관없이 화평연변식 개입정책은 중국의 패권도전 저지에 실효성이 없을 것이다. 이 때문에 중국에는 미국은 동아시아 지역패권을 중국에게 넘겨줌으로써 중국주도의 동아시아 질서가 형성되던가, 그렇지 않으면 미국과 중국의 양극체제나 다극체제로 지역질서가 재편될 수 있는 전기가 마련될 것으로 분석된다. 물론 미국이 화평연변식 개입정책을 실시할 경우 군사적 봉쇄가 수반되지 않으면, 다극체제로의 동아시아 지역질서 재편과정은 평화로운 방식으로 추진될 것으로 분석된다. 그러나 군사적 대립과 화평연변식 개입정책이 결합되면 동아시아는 상당정도의 정치·군사적 갈등이 내재되어 있는 미·중 양극체제로 개편될 것 이지만, 미국과 중국 양국의 정책 여하에 따라 차후 동아시아 지역질서 구도는 상이하게 나타날 것이다. 예컨대 미국이 중국에 대한 군사적 봉쇄정책을 행하지 않고, 중국과 포괄적 동반자 관계를 구축할 경우에 동아시아 지역질서는 세력분포에 따라 중국중심의 일초다강체제, 미국과 중국의 양극체제 또는 미·일·중·러에 의한 다극체제로 변모하고 동아시아 안보질서도 다자안보나 집단안보 형태로 발전될 수 있을 것이다. 그러나 미국이 중국에 대한 군사적 봉쇄를 강화하여 양국의 군사적 대치가 북한문제, 대만문제 등을 계기로 전쟁으로 비화될 경우 동아시아 질서는 전승국 연합 중심으로 새롭게 재편될 것이다.

2. 군사적 봉쇄정책(military containment)

그러면 미국의 입장에서 강력하게 부상하고 있는 중국을 제어하고 미국중심의 패권체제를 유지하기 위한 전략적 선택의 가능성은 과연 무엇인가? 화평연변식 개입정책이 중국의 패권도전 저지에 유효하지 못하다면, 미국이 실행할 수 있는 전략적 선택은 무엇인가? 우선 대중봉쇄정책을 상정해 볼 수 있다. 이미 앞에서 논의된 것처럼, 부시 행정부의 대중국 포위정책은 경제적 측면보다는 군사적 측면에서 추진되고 있다.³⁵ 이러한 측면에서 현 미국의 대중정책은 현재의 국제질서를 유지하기 위한 중국봉쇄정책의 일환으로 실행되고 있는 것으로 볼 수 있다. 물론 패권국이 강압적으로 행동하는 것을 패권쇠퇴기 현상으로 보는 패권이론적 관점에서는 부시 행정부의 일방주의적 정책을 패권쇠퇴기의 정책으로 치부할 수도 있다.³⁶ 그러나 현재 미국의 국력은 과거보다 증가하고 있기 때문에 이러한 주장은 매우 설득력이 약하다. 이보다는 공격적 현실주의 이론에서처럼 패권국가는 미래의 세력판도의 향방에 대하여 극도의 불안감을 지니게 되기 때문에 미래의 확고한 패권 안정을 위하여 공격적 정책을 추진할 수 있다.³⁷ 따라서 부시 행정부 대외정책의 근저에는 탈냉전 후 미국중심의 국제체제를 공고히 하면서 미래 미국의 패권에 도전할 수 있는 잠재적 도전국가를 무력화시킴으로써 불안한 힘의 우위를 도전이 불가능한 패권체제로 전환시킨다는 발상이 깔려 있다.³⁸ 과거의 클린턴 행정부의 세계전략은 미국 국익의 일방적 추구를 자제하고 강대국들의 세력균형을 도모하는 미국중심의 일초다극체제를 안정화시키는 정책이었다. 따라서 클린턴 행정부의 동아시아전략 역시 동아시아의 세력균형을 유지하는 역외균형자 역할을 충실히 수행했던 것이다. 그러나 부시행정부의 동아시아정책은 일초다극체제를 형성하고 있는 동아시아에서 중국의 지역패권국으로의 부상 상황을 저지하고 미국중심의 단극구조를 구축하려는 목적으로 현상타파식 수정주의전략을 취하고 있는 것으로

³⁵ 나이(Nye)는 부시 행정부는 제어하기 어려운 경제부분은 제외하고 경제·정치적 권력으로 전환시킬 수 있는 군사력 중심으로 세계전략을 수행하고 있는 것으로 평가한다. Larry Everest, *Oil, Power and Empire* (Canada: Common Courage Press, 2004), p. 250 참조.

³⁶ Jeffrey, Taliaferro, "Security Seeking under Anarchy: defensive realism revisited," *International Security*, 2000/2001, Winter.

³⁷ John T. Mearsheimer, 『강대국 국제정치의 비극』; 장노순, "부시행정부의 안보전략에 나타난 국제정치이론적 함의," 『한국정치학회보』, 37/2 (2003) 참조.

³⁸ 이에 대해서는 장달중·임수호 "부시행정부의 패권전략과 동아시아의 안보딜레마," 『국가전략』, 제10권 2호 (2004) 참조.

볼 수 있다.

따라서 부시 행정부는 사회주의적 시장경제를 채택하고 있는 중국을 미래 미국의 세계적 헤게모니를 위협하는 잠재적 경쟁국으로 간주하고,³⁹ 전략적 동반자(strategic partner)가 아니라 전략적 경쟁자(strategic competitor)로 인식하고 있다.⁴⁰ 부시 행정부는 중국이 대외정책의 중심이 아니라 일본과의 동맹 강화, 한반도에서의 군사적 억지, 대량살상무기 확산 방지 및 미사일방어 계획 추진 등에 정책적 우선순위를 두고 있다. 부시 행정부는 기술적 문제, 고비용, 유럽국가 및 러시아 및 중국의 반발 등에도 불구하고 중국을 겨냥한 미사일방어계획을 적극 추진하고 있다.

이 외에도 미국은 중동 석유를 장악하여 중국의 석유공급선을 제어할 수 있는 능력을 보유하는 한편, 러시아, 인도, 파키스탄 등과의 관계 개선을 통하여 유라시아에서의 세력균형 추구, 동남아시아 국가들과 군사협력 추진 등을 통하여 중국에 대한 포위망을 구축하고 있다. 이러한 부시의 중국봉쇄정책은 안보부보좌관였던 아론 프리드버거에 의해서도 확인되고 있다. 미국의 패권에 도전할 의사와 능력을 갖춘 국가는 중국 밖에 없으므로 미국의 지정학적 전략의 초점은 아시아로 옮겨야 하고, 아시아 군사동맹은 중국봉쇄로 전면 재조정되어야 하며, 동아시아, 중동, 중앙아시아, 남아시아, 동남아시아 등 5개 지역으로의 중국봉쇄라인을 구축해야 할 것을 주장한다.⁴¹

그러나 이러한 미국의 군사적 봉쇄전략은 경제적 봉쇄가 수반되지 않으면 중국의 대국화 추진에 커다란 장애요인이 되지 못한다. 미국은 과거 동서냉전 시대에 소련 및 사회주의 세력 봉쇄를 위하여 군사적 봉쇄는 물론 경제적 봉쇄도 추진하였다. 서유럽에서 나토 결성, 한·미/미·일동맹 결성 등을 통하여 군사적 봉쇄를

³⁹ 대부분 친공화당계 학자와 인사들은 중국위협론을 지지한다. 부시 안보보좌관 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice)는 현재 중국의 국력 신장세로 보아서 중국은 현상유지 국가(status quo power)가 아니라 아시아 역내질서를 재편하기 위해서 노력하는 현상타파국가(revisionist power)로 파악한다. Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," pp. 45-62 참조.

⁴⁰ 미국 공화당은 2004년 중국관련 정강정책에서 미국의 대중관계는 아시아·태평양지역의 안정과 평화·번영을 증진하는 전략의 중요한 부분이지만, 중국의 민주발전이 미래 미·중관계의 핵심 요소로 보고 있다. 8월 31일 『연합뉴스』 참조, 미국과 중국과의 갈등관계는 미국의 타이완에 대한 입장에서 그대도 나타난다. 파월 미 전 국무장관은 미국이 하나의 중국정책을 지지하지만, 중국이 타이완을 무력으로 개입할 경우에 미국은 타이완 편에 설 것이라는 입장을 밝혔다.

⁴¹ Aron Friedberg, "Asian Allies: True Strategic Partners," Robert Kagan and William Kristol eds. *Present Dangers* (San Francisco: Encounter Books, 2000) pp. 197-219.

하는 한편, 군비경쟁을 통하여 소련의 체제경쟁에 부담을 주었다. 특히 소련·동유럽 및 아시아의 공산주의 국가들에 대한 전략물자의 수출금지조치(COCOM) 등 미국의 경제봉쇄는 소련을 비롯한 공산권국가들에 대한 무역 및 자본거래의 금지·제한 조치를 취하여 이들 국가들의 군사적·경제적 능력을 전면적 또는 부분적으로 약화시키는 데 기여하였다. 미국의 대공산권 경제봉쇄가 가능했던 것은 공산권국가들이 자본주의 세계경제를 제국주의적 수탈구조로 간주하고 스스로 사회주의 세계경제를 구성하고 미국중심의 자본주의 세계경제로의 참여를 꺼려했기 때문이다.

중국에 대한 봉쇄를 군사적 측면뿐만 아니라 경제적으로도 수행하여 중국 권위주의 체제의 정통성 기반인 경제발전을 약화시켜 공산정권의 정통성 위기로 내폭하도록 유도해야 한다는 주장도 존재한다.⁴² 그러나 미국의 중국에 대한 경제봉쇄는 다자주의 국제레짐인 WTO 체제 아래에서 성공을 기약하기가 매우 어렵다. 중국은 미국중심의 자본주의 세계경제체제가 제국주의적 수탈구조가 아니라 생산력 이전을 용이하게 하는 경제구조로 이루어졌다는 사실을 인지하고 수출지향적 동아시아 모델에 의거하여 산업화 전략을 추진함과 동시에, 최근 다자주의적 국제레짐인 WTO에 가입함으로써 미국의 대중 경제제재를 일방적으로 추진할 수 없게 만들었다. 더욱이 미국이 대중국 경제봉쇄를 실시한다고 할지라도 다른 국가들이 경제적 이익 손실을 우려하여 동참할 가능성이 적고 미국 내 중국 관련기업들도 반발할 수 있기 때문에 실효성을 기대하기 어렵다. 물론 미국이 WTO 체제를 위기 상태로 몰고 가면서 중국에 대한 경제적 제재를 가할 수 있지만, 이러한 경제봉쇄는 세계경제질서를 붕괴시키고 세계적 차원의 경제위기를 야기함으로써 미국 국내는 물론, 세계여론을 악화시키는 결과를 초래, 패권국으로서의 정당성 위기를 초초할 수 있다.

미국이 중동과 중앙아시아를 장악하는 것은 국제정치적으로 심대한 의미를 갖는다. 미국은 우선 반테러전쟁의 명분인 민주주의 확장을 통하여 중국과 연대할 수 있는 이슬람세력 및 위협세력을 제거하면서 중국을 군사적으로 포위하는 한편, 경제적으로 부분 봉쇄할 수 있는 전략을 추구할 수 있다. 미국은 중국의 약점이 석유확보라는 점을 잘 인지하고 있다. 따라서 미국은 국내 석유수요의 충당은 물론, 중국군제를 위해서도 중동지역 장악을 세계전략 차원에서 필수적인 것으로 파악

⁴² Ross Munro, "China: The Challenges of a Rising Power," Robert Kagan and William Kristol eds, *Present Dangers*.

하고 있다. 따라서 미국은 아프카니스탄과 이라크 전쟁에서 승리한 후 이 두 곳에 미군 기지를 설치하였고, 러시아 영향권에 있었던 우즈베키스탄과 키르기스스탄에도 미군을 배치하였다. 전략적 요충지인 중앙아시아에 미군을 주둔시킴으로써 지중해 및 홍해로부터 아시아 대륙으로 이어지는 포위라인을 구축함으로써 미국은 중국을 외곽에서 포위·압박하는 전술을 구사하고 있는 것이다. 중국의 패권적 지위 부상을 제어하기 위해 미국이 전면적 경제적 봉쇄는 불가능할지 몰라도 고갈되어 가고 있는 석유자원에 대한 부분적 경제봉쇄를 추진할 수도 있다. 또한 미국은 중동국가들을 장악하여 중동 석유를 동맹국에게 안정적으로 공급함으로써 미국주도의 국제질서를 유지할 수 있다. 중국은 원유수입의 70%를 중동지역에 의존하고 있기 때문에 미국이 중동지역을 장악하면 미래에 발생할 수 있는 중국과의 패권전쟁에서 우위를 점할 수 있다. 예컨대 미·중 패권전쟁이 발발할 경우 미국은 중동지역으로부터 중국으로의 석유공급을 차단시킬 수 있는 최악의 상황도 설정 가능하다.⁴³

원유확보를 위한 중국의 확보노력에도 불구하고 원유해상 수송로를 봉쇄하는 등 미국의 대중국 석유봉쇄전략이 발동되면 해군력이 약한 중국은 원유수급에 상당한 어려움에 직면할 것으로 보인다. 그러나 이러한 미국의 대중국 석유봉쇄 역시 평상시 사용할 수 있는 것이 아니라 미·중간 패권전쟁 발발시 사용할 수 있는 전략이다. 또한 미국의 중동 및 중앙아시아 석유자원 확보를 위한 군사거점 확보시도는 이 지역에 대한 지정학적 이해관계를 지니고 있는 러시아의 반발을 불러와서 중·러간 반미연대를 초래함으로써 미국의 중국 석유봉쇄의 효과는 반감될 수밖에 없을 것이다.

이러한 미국의 군사적 중국봉쇄정책에 대하여 중국은 반테러전에 협력적 자세를 보이는 등 편승정책을 취하는 한편, 국방정책은 군사 현대화를 통하여 군사력 격차를 줄이는 균형화전략을 취하고 있다. 예컨대 중국은 미국의 MD 추진에 대하여 MD 체제를 무력화시키기 위해 다탄두 미사일 개발에 박차를 가하는 한편, 대륙간 탄도미사일을 잠수함에 탑재하는 등 핵 전력을 증강시키고 있는 것으로 추정된다.⁴⁴ 또한 미국의 MD 개발이 러시아 핵 공격능력을 무력화시킬 정도로 추진되면

⁴³ 중국은 2001년 현재 석유소비량의 45%를 중동지역에 의존하고 있으며, 2025년도 경우 중동에서 전체수입량의 66%를 들여와야 할 것으로 예측되고 있다. 전경련 보고서, 『중국의 석유자원확보전략과 시사점』, 2004년 10월 7일 참조.

⁴⁴ 후진타오 주석은 8월 24일 “군비 증강은 전투 준비를 위한 시급한 과제이며 국가안정을 위한 전략적 과업이며, 특히 핵전력 증강이 중요하다고” 말하면서 군비 증강을 지시했다.

반MD, 반패권을 매개로 한 중·러간 대항동맹도 현실화될 가능성도 존재한다.

결론적으로 중국의 패권적 지위 부상을 제어하기 위한 미국의 전략적 선택으로 미국의 대중국 봉쇄정책은 과거 소련봉쇄정책과 같은 효과를 발휘하기 어렵다. 대중국 군사적 봉쇄는 중국이 다자주의적 국제레짐인 WTO 체제에 속해 있어서 유효성이 제한적이고, 제한적 규모의 석유공급 봉쇄전략 역시 평상시 사용이 극히 제한된 전략에 불과하다. 미국이 대중 군사적 봉쇄를 취할지라도 향후 동아시아 지역질서는 중국에 유리하게 개편되어 중국과 미국의 양극체제나 다극체제로 개편될 가능성이 높다. 이 경우에 미국이 군사적 봉쇄를 풀고 중국과 협력 체제를 구축하면 동아시아 지역질서는 평화적 방식으로 중국중심의 일초다강체제, 미·중의 양극체제나 다극체제로 개편될 가능성이 크다. 반면 미국이 중국봉쇄가 실효성이 없다는 것을 인식하고 중국의 패권적 위상 부상을 제어하기 위한 예방전쟁을 시도하면 미국과 중국 간에는 패권전쟁이 발발할 가능성이 제일 크다. 이 경우에 전승국 연합 중심으로 동아시아 지역질서가 개편될 것이다.

3. 예방전쟁

강대국간 세력전이 일어나는 초기단계에서는 지배국가가 도전국가의 세력확장을 미연에 방지하기 위하여 예방전쟁을 시도하려고 하지만, 도전국가는 전쟁 승리 가능성을 더욱 확고히 하기 위하여 전쟁을 차후로 미룰 수 있다. 이러한 가설은 중국(도전국가)과 미국(지배국가)의 동아시아 정책에서도 그 실효성을 검증받을 수 있다.⁴⁵ 만일 중국의 경제발전 속도가 지속되고 미국과 일본이 이에 위협을 느끼면 미·일 동맹세력은 중국의 부상을 방치하지 않고 사전에 제어하기 위하여 예방전쟁(preventive war)을 일으킬 수 있을 것으로 분석된다. 예방전쟁은 중국의 급격한 국력 신장으로 인한 세력전이 출현 이전의 잠재적인 도전 상황에 미리 대처하기 위한 정책의 일환으로 실행될 수 있다. 이러한 상황에 직면하여 중국은 동반자외교, 다자주의 등 다극화전략을 토대로 미국의 패권주의를 약화시키는 한편, 미

『연합뉴스』, 9월 19일.

⁴⁵ 세력전이 발생하여 부상하고 있는 잠재적 패권국이 쇠퇴하고 있는 패권국에게 도발전쟁을 일으킨다는 세력전이론의 명제는 비판적으로 고찰하면서 세력전이로 인하여 패권국에 의한 예방전쟁 가능성이 크다는 논점을 전개하는 논문으로는 Steve Chan, "Exploring puzzles in Power-transition Theory: Implications for Sino-American Relations," *Security Studies* 13, No. 3 (Spring 2004).

국과의 관계 개선을 통하여 미·일동맹세력의 예봉을 피하기 위하여 온갖 노력을 경주할 것이다. 특히 중국에 대한 미국의 예방전쟁은 최종적으로 중국 권위주의 체제를 전복시켜 중국의 민주화 꾀하기 보다는 소수민족 독립, 도농갈등 및 빈부갈등 폭발 등 중국의 분열을 노려서 강대국으로의 등장을 사전에 제어하겠다는 목적으로 시행될 수 있다. 이 경우에 미국은 예방전쟁의 구실을 북한 핵문제나 대만 문제로 삼을 수 있다. ⁴⁶

현재 중국은 탈냉전 후 미국의 경제적 헤게모니가 구현된 WTO 체제 하에서 경제발전을 지속하고 있는 반면, 경제발전을 통해 중국의 국력이 일정단계에 오르면 미국의 정치군사적 헤게모니에도 도전할 가능성을 남겨 놓고 있다. 따라서 미국은 다양한 각도에서 잠재력이 무한한 중국을 견제하고자 예방전쟁을 시도할 수 있고, 중국은 미국의 이러한 시도에 반격을 가할 수 있다. 이러한 측면에서 북한 핵문제는 중미간 패권경쟁을 촉발시킬 도화선 역할을 할 수 있을 것으로도 판단된다. 특히 9·11 테러 이후 파키스탄, 인도, 아프가니스탄, 이라크, 카자흐스탄 등으로 포위된 중국이 북한마저 미국 영향권 하에 배속된다면, 이것은 미국의 정치군사적 헤게모니에 완전 복속되는 것을 의미하므로 중국은 미국의 북한 공격에 강력 반발할 수 있다.

한반도 문제가 미·중간 패권적 갈등의 도화선 역할을 하면서 동아시아 정세를 미·중간 대치국면으로 만들 수 있다면, 대만문제는 중국과 미국 모두 양보할 수 없는 정치적 입장과 전략적 가치 때문에 본격적인 미·중간 패권전쟁을 초래할 가능성이 높은 성격을 지닌 문제이다. 중국의 입장에서 대만문제는 민족통일 문제이자 동시에 남중국해 제해권을 확보하는 지정학적 요충지이다. 만일 중국이 대만을 접수할 경우, 아세안 국가들은 모두 안보적 차원에서 중국의 영향을 받는 동시에 경제적으로 급성장하고 있는 중화경제권으로 편입될 것이다. 미국 역시 대만을 남중국해로 진출하려는 중국을 봉쇄할 수 있는 전략적 지역으로 간주하고 있기 때문에 대만을 중국에게 넘겨준다면 미국의 중국견제전략은 실패했다는 것을 의미한다.

미국과 중국은 예방전쟁 수행을 위하여 주변국과의 동맹관계 강화는 물론, 동반자관계에 있는 국가들을 동맹관계로 만들기 위하여 온갖 노력을 경주하고 적대국가들을 중립적인 입장으로 전환시키기 위해 각종 외교적인 수단을 동원할 것이다.

⁴⁶ 미국의 대중국 예방전쟁 수행은 대내외적 발발에 부딪힐 수가 있다. 중·미간 전쟁상황은 중국과 경제관계를 맺고 있는 미국기업들, 반전주의 시민단체들은 물론, 세계경제의 위기를 우려하는 많은 국가들의 반발에 부딪힐 수 있기 때문에 미국이 대중 예방전쟁을 추진하기까지에는 대내외적 어려움이 예상된다.

예컨대 미국은 일본과의 동맹을 중국견제를 위한 포괄적 수준으로 강화하는 한편, 한국과의 동맹도 강화시키기 위해 온갖 노력을 경주할 것이다. 중국과 미국은 러시아와의 연대를 강화하거나 외교관계를 동맹 수준으로 격상시키기 위하여 각종 노력을 기울일 것이다. 이 경우, 러시아는 미국이 중국을 완전 복속시킬 경우에 유라시아에서의 러시아 영향력 약화 내지 미국의 러시아 포위로 연결될 것을 우려하여 중국과 미국 사이에서 중립적 입장을 취하거나 미국의 세력확장에 대항하는 반패권·반미 대항동맹을 중국과 결성할 가능성이 크다. 또한 중국과 미국은 아세안국가들과의 관계를 강화하기 위하여 각종 지원을 아끼지 않을 것이며, 인도, 파키스탄 등과의 관계 증진에도 노력을 경주할 것이다. 이러한 과정은 중동석유를 비롯한 에너지 쟁탈전에서도 그대로 재현될 수 있다.

미·일동맹에 의한 예방전쟁이 발발하여 중국이 패할 경우 중국은 미·일동맹 세력에게 동아시아 주도권을 완전히 내주고, 동아시아는 미·일동맹세력의 지도력에 의해 지역질서가 재편될 것으로 보인다. 반면, 미·일동맹이 예방전쟁에서 중국에게 패할 경우에 패권국가 중국의 주도 아래 동아시아 지역질서는 급격하게 재편될 수 있다. 예방전쟁의 결과는 그 성격상 동아시아질서를 중국과 미국의 양극체제나 다극체제로 변화시키기보다는 승전국의 주도 아래 일초·다강 구도로 재편시킬 가능성이 매우 크다.

4. 도발전쟁

중국의 국력이 확장 일로에 있으며, 중국의 지역질서에 대한 불만족도가 높음에도 불구하고 미·일동맹이 이를 시정하지 않을 경우 중국은 미·일 동맹세력을 선제공격하는 도발전쟁을 일으킬 수 있다. 불만족국가로서 중국에 의한 도발전쟁은 세력전이이론에서 말하는 패권전쟁의 경우이다. 즉, 불만족국가가 지배국 주도의 국제질서가 자국에게 불리하다고 판단하고 체제변화를 시도할 경우에 체제위기가 발생하고, 곧바로 패권전쟁으로 발전한다는 것이 세력전이이론의 핵심명제이다.⁴⁷

그러나 이러한 상황 설정은 미국이 중국의 패권적 지위로의 부상을 미연에 제어하기 위하여 벌이는 예방전쟁의 경우보다 오히려 비현실적인 가정이다. 세력전이 가 성숙단계에 이르게 되면 중국과 미국의 국력 격차가 존재하지 않거나 오히려 중국에게 역전당할 수 있다. 이처럼 세력전이 중반 이후 미국에게 불리하게 조성

⁴⁷ A. F. K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1958) 참조.

된 상황보다 중·미간 세력분포가 미국에 유리하게 형성된 세력전이의 초반에 미국은 중국을 제어하기 위한 수단으로 예방전쟁을 추구하는 것이 보다 합리적 선택일 수 있다.

물론 경쟁국이 지배국 미국을 능가할 정도로 산업화를 진척시켜 기존의 국제질서를 자국의 주도하에 재구축하려고 하지만 기존의 지배국이 이러한 시도에 저항할 경우에 체제위기가 발생하고 패권전쟁이 발발할 수 있다는 세력전이이론의 가정도 일면 타당성이 있다. 그러나 이 경우에 WTO와 같은 기존의 다자주의적 국제경제질서가 아직 정합게임적 질서에 의해 여전히 참여이익이 보장된다면, 잠재적 패권국이 패권전쟁을 일으킬 가능성이 매우 낮다고 볼 수 있다. 즉, 세력전이이론의 이러한 가정은 독일, 일본의 산업화가 진척되었으나, 그 당시 영국중심의 제국주의적 국제체제가 후발산업국으로 독일, 일본 등에 불리하게 형성·기능하여 독일, 일본이 패권국 영국 및 미국 등에게 도전하는 구조적 원인을 제대로 인지하지 못했기 때문에 만들어진 오류이다. 그러나 미국이 중국에 대한 경제봉쇄를 위하여 대중국 수출금지조치를 단행한다면 중국은 미국중심의 동아시아 역내질서, 특히 중국봉쇄에 치중되어 있는 안보질서와 미국중심의 경제체제에 대해 불만족을 표시하고 이를 시정하기 위한 도발전쟁을 일으킬 수도 있다.⁴⁸

이러한 도발전쟁이 이루어지기 전, 중국은 눈부신 국력신장을 바탕으로 경제적 관계를 증진시켜 왔던 아세안국가들은 물론, 한국에까지도 정치·안보적 영향력을 확대시키는 한편, 일본까지도 미국과의 관계에서 중립화를 시도할 가능성이 크다. 중국의 대외정책은 과거 소극적 다극화전략에서 벗어나서 주변국들과의 대항동맹을 형성하는 적극적 패권전략으로 선회할 가능성이 높다. 반면, 미국은 쇠락하는 경제력으로 말미암아 기존 동맹관계가 약화되고 미국중심의 경제질서도 흔들릴 수 있는 패권 위기상황에 봉착될 가능성이 높다. 따라서 세력전이가 중국에게 유리하게 진척되고 나서 발생하는 중국의 도발전쟁은 미국의 패배로 이어지기가 쉽다. 이 경우 동아시아에서 미국의 영향력은 급속하게 축소되어 중국은 강력한 지역패권국으로 등장할 수 있다. 이 상황에서 일본과 한반도는 중국 중심의 지역질

⁴⁸ 현재 국제경제질서가 다자적 국제레짐으로 구성되어 있으나, 미국은 대중 경제봉쇄 목적으로 이를 부분적으로 행해화시킴으로써 중국의 대미도발을 촉진시킬 수 있다. 예컨대 미국은 제2차 세계대전 직전 대일 수출금지조치를 취하여 일본의 전쟁 도발을 유도한 바 있다. Scott D. Sagang, "The Origins of the Pacific War," in Robert I. Rotberg and Theodore K. Rabb, eds., *The Origins and Prevention of Major Wars* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1989), p. 324.

서에 편승하는 전략을 채택하기 쉽다.

세력전이 진행되는 중기 이후 단계에서는 강력한 역내 도전국인 중국이 쇠퇴하는 지배국가 미국을 축출하기 위한 도발전쟁을 야기하기 전에 미국은 동아시아에서 고립주의정책을 추구하는 것이 오히려 합리적 선택이다. 이 경우 동아시아 지역질서는 일본과 러시아가 중국의 지역패권에 문제를 강력하게 제기하지 않는다면 상대적으로 평화적인 방식으로 세력전이가 일어날 수 있다. 이 경우 미국은 한·미동맹, 미·일동맹을 청산하고 동아시아에서 고립주의를 선언하고, 중국의 동아시아 지역패권을 인정할 수 있다.

이와 유사하게 향후 중국이 장거리 군사투사능력을 위시한 종합국력이 미국에 버금가는 강대국으로 등장할 경우, 미국은 중국과 경쟁하기보다는 중국과 돈독한 동반자관계 수립을 추진할 수도 있다. 미국과 중국간의 동반자관계 확립은 미·일동맹 및 한·미동맹의 청산을 의미하며, 동아시아 지역질서는 중국과 미국의 주도 아래 형성될 것이다. 이 경우에 동아시아 지역질서가 미·중에 의해 주도되지만, 중국의 국력이 점차 증대된다면 중국에는 미·중간에 패권전쟁이나 미국의 고립주의 정책으로 이어져서 중국주도의 지역질서로 개편될 것이다.

특히 중국 쪽으로 유리하게 세력전이가 진행되면서 중국이 점차 민주화되고 시장경제 체제를 체제이념으로 받아들일 경우, 미국은 고립주의정책을 취하지 않고 오히려 국제주의적 정책을 취한다면 동아시아 지역질서는 미·중간의 공동리더십에 의해 주도될 것이다. 이 경우에 동아시아 안보질서는 다자간안보체제나 집단안보체제로 발전되어 상대적으로 높은 지역안정과 평화유지가 가능해질 것이다.

V. 결 론

위와 같은 상황은 중국의 국력이 급속하게 성장되고, 미국의 패권주의적 정책이 유지된다는 가정 하에 설정할 수 있는 시나리오이다. 그러나 중국경제가 높은 성장궤도를 유지하지 못할 경우에 중국의 국력은 미·일동맹의 힘에 미치지 못하는 결과가 초래된다. 그럴 경우 동아시아 지역질서는 미국의 패권이 유지되는 패권안정 상황이 지속될 것이다. 안정적인 현상유지 형태의 동아시아 지역질서를 예측하는 패권안정 시나리오에서는 미국이 일본과의 동맹관계를 기반으로 중국을 견제하고, 역내 국가들은 현존 지역질서의 안정을 깨뜨리지 않는 범위 내에서 변화를

추구하게 될 것이다. 이 경우 미국은 동아시아 균형자의 역할을 하면서 중국, 일본, 러시아, 한반도 등의 사이에 세력균형을 유지함으로써 동아시아 지역질서는 현재와 유사하게 대립적인 일초다강체제로 될 것이다. 그러나 이러한 가정은 중국이 미국주도의 국제경제질서에서 고도성장을 통한 국력증진이 가능하기 때문에 실현성이 매우 낮은 시나리오이다.

다른 형태의 미국주도의 패권안정 구도는 미·중간의 세력전이에 상관없이 미국의 군사력 우위가 지속되거나 중국이 현 지역질서에 강한 불만족을 드러내지 않을 경우 불안정한 상태로 미국중심의 패권안정 구도가 유지되는 경우이다. 이 시나리오에 의한 동아시아 지역안정은 중국의 사활적 안보이익(대만, 티베트)이 침해받지 않고, 미·중 협력이 지속된다는 기대 하에서 미국의 지역패권에 대한 중국의 묵인과 수용이 이루어진다는 특징을 지닌다.⁴⁹ 그러나 이러한 시나리오 역시 세력분포 변화에 의해 국제질서는 변할 수밖에 없다는 사실에 비추어 볼 때 단기적으로 유효한 지역질서 구도의 예측에 불과하다. 따라서 궁극적으로 불안정한 미국중심의 패권안정 구도는 세력전이가 심화·발전함에 따라 다극체제로 가거나 중국중심의 패권안정 구도로 전환되기 쉽다.

그러면 중국의 권위주의적 산업화가 지속됨에 따라 미·중간 세력전이가 발생할 경우 새로운 패권국의 등장을 저지하려는 미국의 전략적 선택과 그것의 발전경로는 과연 무엇일 수 있는가? 우선 일차적으로 미국은 미·일동맹의 강화, 한반도에서의 군사적 억지 강화, 대량살상무기 확산 방지 및 미사일방어 계획 추진 등에 정책적 우선순위를 둘 것이다. 이 외에도 미국은 중동 석유를 장악하여 중국의 석유공급선을 제어할 수 있는 능력을 보유하는 한편, 인도, 파키스탄 등과의 관계 개선을 통하여 유라시아에서의 세력균형 추구, 동남아시아 국가들과 군사협력 추진 등을 통하여 중국에 대한 포위망 구축을 지속할 것이다. 경제적으로는 개입정책(engagement)을 추구하되, 정치·군사적으로는 봉쇄정책(containment)을 추구하는 개입·봉쇄정책(congagement)을 지속할 것이지만, 석유자원 확보 등에서는 경제적 봉쇄정책을 암묵적으로 추진하면서 중국의 대외정책 및 국내정치적 상황을 주시할 것이다.

이러한 과정에서 미국의 포위전략에 대한 중국의 균형화전략이 심화·확대될 경우, 미국은 대외정책 노선의 정당성을 민주화 확대론 및 중국 위협론에서 찾고 북한문제 및 대만문제를 명분으로 내세우면서 대중정책 수순을 대중 예방전쟁으

⁴⁹ 황병무, “21세기 동북아 지역질서 전망과 한국의 선택,” 『교수논총』, 37집 (2004), p. 25.

로 전환할 수도 있다. 특히 예방전쟁을 통하여 미국은 중국의 민주화를 촉발시켜 소수민족문제, 도농갈등, 계층갈등 문제 등을 현재화시킴으로써 중국의 종합국력 향상 노력을 무산시키고 동아시아에서의 지역패권 유지를 시도할 수 있을 것이다. 이 예방전쟁의 결과에 따라 동아시아 질서는 미국중심 체제나 중국중심 체제로 재편될 것이다.⁵⁰

중국의 지역패권 저지를 위한 미국의 개입·봉쇄정책은 향후 정권이 민주당으로 바뀔 경우, 봉쇄보다는 개입정책 위주로 노선이 재정립될 수 있다. 이 경우 미국은 중국의 대미 균형화전략을 가속화시킴으로써 중국의 지역패권 확보는 보다 용이해질 것이다. 따라서 이러한 상황에 직면한 미국은 패권적 지위를 활용하여 중국에 대한 압박을 가중시켜 중국의 도발전쟁을 유발시키거나 지역패권을 공유하는 지역 안보공동체를 창설하는 유화정책으로 정책을 전환시킬 수 있다. 또는 미국은 중국과 포괄적 동반자 관계를 맺고 대립과 갈등의 동아시아 질서를 미·중의 양극체제로 전환시킬 수 있다. 따라서 이 결과는 중국주도의 단극체제나 미·중이 주도하는 안보공동체가 탄생할 수가 있다.

그러므로 향후 미·중관계의 발전추이는 현재의 협력과 갈등이 병존하는 패권 경쟁 → 예방전쟁의 패권갈등으로 변화되든가, 패권경쟁 → 전략적 동반자 → 도발전쟁의 패권갈등으로 전이, 또는 패권경쟁 → 전략적 동반자 → 지역안보공동체 등으로 전화되는 3종류의 경로를 지닌 것으로 평가할 수 있다. 미국의 전략적 선택 유형에 따라 한반도 및 동북아시아 대내외적 안보환경에 미치는 영향력은 막대하다. 중국의 부상과 이에 상응하는 미국의 전략적 선택 가운데에는 단기적으로는 북한 핵문제, 중기적으로는 한반도 통일, 장기적으로 동북아 국제체제 등의 문제가 상호 밀접하게 연결되어 있다. 만일 미국이 중국 견제를 위하여 현재의 동북아 상황을 급격하게 바꾸는 급진적 수정주의 전략(revolutionary revisionist strategy)을 추진할 경우 한반도 안보는 전쟁 상황까지도 고려해야 하는 극도의 위협에 직면할 수 있다. 또는 중국이 민주화되지 않는 상태로 산업화를 지속하지만 미국이 고립주의 정책으로 이를 방치할 경우에도 한반도 안보는 거대 중국의 ‘프랑켄스타인’적 위협에 노출되기 쉽다. 따라서 과거 냉전체제의 유산인 한·미동맹, 중국 및 일본과의 관계 설정 등을 비롯한 기존의 국가전략도 이러한 국가와 민족의 명운이 걸

⁵⁰ 미국이 중국견제를 위해 수행하는 예방전쟁은 핵전쟁을 배제할 경우 최종적으로 중국의 승리로 귀착될 가능성이 크다. 전장이 동아시아에 한정될 경우 미국에 조야의 반대여론으로 인하여 전쟁 수행을 위한 미국 국력을 완전히 동원하기가 어려울 뿐만 아니라 미국의 육군 투사력이 중국본토를 정복하기에 미흡하기 때문이다.

려 있는 문제 앞에서 다시 한 번 그 전략적 의미를 음미해 보고, 지식인적 혁신과 국민적 합의 도출을 통해 새로운 국가전략을 창출하는 것이 무엇보다도 요구되는 때이다.

미·일 동맹 강화와 동북아 안보

-9·11 미 테러 이후를 중심으로-

연 현 식*

- | | |
|------------------------|----------------|
| I. 서론 | IV. 동북아안보에의 영향 |
| II. 미·일 동맹 강화의 배경 | V. 결론 |
| III. 미·일 동맹 강화의 양상과 내용 | |

Abstract

The Strengthening of U.S.-Japan Alliance and Northeast Asian Security

This paper examines recent developments of U.S.-Japanese security relations and their impacts upon the security affairs in the Northeast Asia. A special attention is given to the expansion of the U.S.-Japanese defense cooperation and Japan's security policy change after 9/11. The U.S. and Japan had decided to level up the alliance and share mutual strategic concerns. Washington and Tokyo have a mutual interest in keeping China from embarking on any regional military adventurism or from becoming a dominant player in Northeast Asia. Furthermore, the U.S. and Japan are preparing to move their military forces westward to protect Taiwan. The recent strategic realignment demonstrates the evolution of the U.S.-Japanese security alliance to include a more active Japan and Taiwan. Since 9/11, Tokyo has become more aggressive in asserting its own defensive capabilities

and priorities.

Beijing sees the growing assertiveness of Japan as a challenge, but also as a potential opportunity. Beijing sees room for cooperation with Washington based on a potential mutual threat from Tokyo. China begins to share more common interests with the U.S. in security and economic affairs. China hopes to continue the present stable Sino-U.S. relations in the coming future.

Peace and stability in the Northeast Asia region will not be possible without the comprehensive integration of China into the regional and international community. Accordingly, efforts should be made to convince China that the strengthening of the U.S.-Japan security alliance is not directed at a third country. To mitigate misunderstanding, the U.S. and Japan should initiate trilateral security discussions with China.

Key Words: September 11 terrorist attacks, U.S.-Japan alliance, Japanese defense policy, the rise of China, U.S. policy towards China, Korean peninsula, regional cooperation

* 국가정보대학원 교수

I. 서 론

전후(戰後) 일본은 패전국이었기 때문에 전승국인 미국의 지도하에 국가의 제반 운영을 유지해 나갈 수밖에 없었다. 따라서 일본은 세계적인 전략을 갖고 있는 미국이 국제정치·안보관계의 고위정치(High Politics)를 주도해야 하며 일본은 경제 문제 등의 하위정치(Low Politics)에 치중하면서 미국의 주도를 지원, 지지하면 된다는 전략적 사고를 가지게 되었다. 그 결과 일본정부는 대외관계에 있어서는 상황주의적이며 소극적인 자세를 견지하는 것이 보다 효과적인 국가이익 확보의 방편이라고 믿는 경향이 있었다. 즉 일본은 국가경제 발전 및 국내외 정세 안정 최우선주의에 입각해 민감한 국제문제에 있어서는 자신의 소리를 자제하면서 미국의 노선 및 결정을 추종하여 가능한 한 리스크 감수를 최소화하는 데 외교 및 안보정책의 우선순위를 두는 성향을 보여주었다.

그러나 냉전이 종식되면서 걸프전을 경험하는 과정에서 일본의 외교·안보정책에서도 변화가 서서히 일어나기 시작하였다. 일본은 무엇보다도 걸프전 종식을 위해 상당한 재정적 기여를 하였음에도 불구하고 미국을 위시한 국제사회에서의 냉랭한 평가를 접하면서 크게 실망하게 되었고 새로운 대외전략을 모색하기 시작하였다. 그를 위해 행정개혁심의위 세계부회가 조직되었고 그들은 기존의 ‘일국평화주의’를 배척하고 ‘적극적 국제협조주의’, ‘인류에의 공헌’ 등을 대외정책의 새로운 기본 이념으로 제시하기에 이르렀다. 특히 이와 같은 1990년대의 일본의 외교·안보정책의 적극화에는 미국의 역할이 매우 컸다. 냉전종료에 따라 일본 국내에서는 미·일 동맹의 지속에 대해 회의적인 시각이 등장하여 동맹 재정의를 위한 움직임이 확대되고 있었으나 미국이 적극적으로 개입하여 동맹 강화의 방향으로 대선회하게 된 일련의 경과들이 진행되었다. 즉 양국간에는 1992년 글로벌 파트너십이라는 지구차원의 새로운 관계가 정립되었고 그 연장선상에서 PKO협력법안이 마련되었고, 1994년 미국의 조셉 나이(J. Nye) 구상에 의해 미·일동맹의 성격이 지역안보 담당쪽으로 확대되었으며, 이에 따라 1995년 일본은 ‘신방위계획의 대강’을 책정하였으며, 1996년에는 미·일신안보공동선언 발표, 1997년에는 일본주변 유사를 주요 대상으로 하는 ‘미·일방위협력지침(가이드라인)’의 개정이 성립되었다. 신가이드라인의 실효성을 위해 1999년에는 ‘주변사태안전법’이 제정되기에 이르렀다.

그러나 안보분야에서의 미국과 일본의 일체성이 더욱 강화되게 된 계기는 2001

년 발생한 9·11 미 테러 사건이었다. 이후 일본정부는 미국의 대아프가니스탄전 지원을 위해 ‘테러대책특별조치법’을 제정하였고, 이라크전 이후에는 ‘이라크 부흥 지원특별조치법’을 성립시킨 바 있다. 이러한 일련의 안보 관련 법안의 정비는 미국과의 동맹을 중시한 일본정부의 노력으로 달성될 수 있었다.

물론 최근의 일본의 외교·안보정책의 변화를 미국의 요소만으로 설명하는 것은 부족하다. 그 이외에도 중국 군사력의 현대화, 예측 불허의 북한에 대한 안보적인 대응책 마련의 시급성, 일본 국내정치적인 제요소 등이 나름대로 중요한 역할을 하였다. 그러나 유일한 동맹국이며 일본의 국가안전과 번영의 보장자로서 평가받는 미국과의 관계는 그 무엇보다도 중요한 일본 외교·안보정책의 근간으로 계속 기능하고 있다. 이렇게 특수한 관계에 있는 미국이 9·11 테러 이후 새로운 안보관과 안보전략을 채용함에 따라 일본도 그 커다란 영향을 받고 있는 것이다.

즉 9·11 미 테러는 결과적으로 일본의 안보정책의 대상을 더욱 적극적으로 그리고 포괄적으로 확대하는 계기를 제공하였으며 일본의 대미 후방 지원의 역할 또한 확대, 강화되는 경향을 보여주고 있다. 일본 자위대의 이라크 파병과 일본정부의 유사법제 정비·강화를 위한 집요한 노력은 이전과는 다른 국민들의 안보인식을 초래하고 있으며 그를 바탕으로 방위정책의 새로운 틀이 입안, 구축되고 있다. 나아가 국가의 기본틀인 헌법의 개(수)정과 집단자위권을 용인하려는 움직임이 강화되고 있으며 그 동안 방위정책의 기본틀로서 기능해왔던 전수방위, 비핵 3원칙, 무기수출 3원칙, 문민통제 등이 크게 동요되고 있음이 9·11 이후 일본의 안보분야에서 나타나고 있는 큰 특징적인 변화라고 할 수 있다.

이와 같은 9·11 이후의 3년여에 걸친 일본의 방위정책 변화의 정도는 그 이전의 반세기 이상의 기간중 나타난 변화와도 견줄 수 있을 정도이다. 따라서 9·11 이후 진행되고 있는 미·일동맹 강화의 배경, 내용 및 의미를 살피고 그것이 기존의 지역안보질서에 미치는 제영향들을 검토하며 나아가 한반도안보에의 영향과 바람직한 한국의 대응들을 연구해 볼 필요가 있는 것이다. 본 연구는 미·일동맹 강화에 임하는 일본측의 제사정을 살피며 특히 안보분야에서 새롭게 진행되고 있는 제도적인 변화를 추적하는 데 주된 목표를 두고 있다.¹

¹ 9·11 이후의 미·일안보관계 변화를 추적하는 국내의 연구물은 의외로 많지 않다. 1990년대 중·후반 이후 진행되었던 미·일동맹 재정 의와 관련된 다수의 연구물이 존재하고 있는 것과는 대조적인 현상이다. 국제정치학회의 학술지인 『국제정치논총』을 보더라도 2002년부터 2004년까지 3년간 이러한 주제와 관련된 연구논문은 단 2편이다. 그 하나가 “9·11 테러 이후의 미국의 군사전략 변화”(2004년 4호)이었고 다른 하나는 “9·11 테러사건을 둘러싼

II. 미·일 동맹 강화의 배경

1. 미국의 신안보전략 도입: 새로운 안보위협에 대한 대처와 전통적 국익 유지

전후 미국은 북대서양조약기구(NATO)와 미·일, 한·미동맹을 기축으로 서유럽과 동아시아지역의 안보문제를 주도하면서 지구적인 차원의 평화와 안정문제 해결을 위해 노력해왔다. 그러나 2001년 9월 예기치 않은 미 본토에 대한 테러를 경험하게 된 미국은 새로운 안보전략의 틀을 작성하게 되었다. 새롭고 현실적으로 긴박한 안보위협에 대상으로 테러와 대량살상무기(WMD)가 부상함에 따라 신안보전략은 그에 대항하는 내용으로 구성되었다. 2002년 채택된 새로운 미국의 안보전략의 핵심적 내용들은 효율적인 대테러전 수행에 주된 목표가 맞춰져, 1) 일부 불량국가 또는 테러집단에 의한 미국 공격 가능성이 있을 경우 먼저 그들을 공격할 수 있다는 소위 ‘선제공격가능성’이 천명되었고, 2) 대량살상무기의 확산을 적극적으로 방지하며, 3) 미사일방어(MD)시스템을 적극 추진한다는 것 등이 결정되었다.

이상의 핵심적인 미국의 새로운 안보전략의 목표들은 이후 일본 당국의 일련의 안보적인 결정, 지지 등에 힘입어 탄력을 받게 되었다. 즉 미국의 신안보전략은 미·일동맹의 제도적 강화를 가속화시키는 촉매제 역할을 수행하였다. 일본측의 구체적인 대응을 살펴보면, 먼저 선제공격 가능성과 관련해 이시바(石破 茂) 전 방위청 장관이 재직시 선제공격의 가능성을 언급하기도 하였으며 방위백서도 일본에 대한 무력공격이 착수된 경우 자위권의 발동이 가능하다고 설명하면서 선제공격 가능성의 문을 열고 있다.² 일본에서의 유사법제의 성립도 실제로는 북한의 돌발적인 행동에 대비한다는 측면이 강하기 때문에 미국의 신안보전략의 주요내용인 선제 공격 가능성과 무관치 않다고 볼 수 있다. 아미티지 전 국무부 부장관이 일본의 유사법제 성립에 대해 공식적으로 긍정적으로 평가하고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있는 것이다.

대량살상무기 확산 방지와 관련해서 일본정부는 미국이 주도하는 ‘WMD 확산

일본지식인의 반응”(2002년 2호)에 관한 논문이었다. 따라서 동 주제와 관련된 연구는 일부 국책연구소들을 중심으로 이뤄지고 있음을 알 수 있으며 언론기관 등에서 저널리즘 수준의 분석을 하고 있는 정도이다.

² 日本 『防衛白書』(2004년판), p. 82.

방지 구상(PSI: Proliferation Security Initiative)' 체제에 초기부터 참가하고 있으며 작년에는 도쿄만 일대에서 효과적인 PSI 체제 구축을 위한 공동훈련을 주관한 바 있다. 특히 부시 행정부는 북한으로부터의 대량살상무기의 유출을 차단(interdiction)하기 위한 국제적인 협력체제를 구축하는 것이 매우 시급하고도 중대한 안보적 과제로 간주하고 있다. 따라서 북한과 인접한 일본의 동 체제에의 참가와 적극적인 역할 수행은 미국에게는 큰 원군이 되고 있는 것이다. 그러나 효과적인 대북 차단을 위해 미국은 중국, 한국 등이 참여할 것을 기대하고 있다. 지리적으로 북한과 인접한 이들 국가들의 적극적인 협력없이 현재의 체제만으로는 효과적인 차단 업무가 어렵기 때문이다.³

미사일방위시스템 구축과 관련해서 일본정부는 1990년대부터 미국과의 TMD 공동 연구 및 개발 사업을 추진해왔고, 특히 1998년의 북한의 미사일 발사 실험 이후에는 더욱 피치를 올렸으며, 9·11 이후에는 연구 지속과 조기 배치의 원칙을 진행하고 있다. 이러한 미·일 양국의 MD 구축 협력에 중국은 반발하고 있으나 반면에 대만은 참가의 의사를 적극 개진하고 있다.

한편 미국은 9·11 이후 새롭게 출현한 테러와 대량살상무기 등 새로운 안보위협에 대응하고 첨단 과학기술을 기초로 한 군사기술의 발달(RMA) 등을 배경으로 첨단 군사력의 신속 전개 능력 향상에 초점을 맞추면서 실제적인 군사력의 운용, 특히 해외미군의 재편(GPR)계획을 추진중에 있다.⁴ 이러한 미국의 새로운 군사력 운용과 관련된 동맹관계의 재조정 작업은 기존의 지역안보 질서에도 상당한 변화를 초래할 것으로 평가되고 있다. 이와 같이 9·11 이후 진행되고 있는 새로운 차원의 미국의 안보전략 및 구체적인 대응에 있어서 일본은 미국의 매우 중요하고도 신뢰할 수 있는 파트너로서 인정, 평가받고 있다.⁵ 즉 9·11 이후 미국의 동맹국

³ 미국이 주도하고 있는 PSI 체제는 영국, 일본, 오스트레일리아, 독일, 프랑스, 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드 등의 11개국이 2003년 6월 스페인 마드리드에서 첫번째 국제회의를 가지면서 출범하였고 이후 러시아 등이 가입해 현재는 15개국이 동 연대에 참여하고 있다.

⁴ 미국은 향후 미 본토와 괌, 그리고 주요 동맹국 중 전략적 가치가 높은 영국, 일본 등을 전략전개거점(PPH: Power Projection Hub)로 하고, 현재의 해외기지를 소규모 병력과 장비만 주둔시키는 전진작전기지(FOB: Forward Operating Bases)와, 병력은 주둔시키지 않으면서 비상시를 대비해 기지 사용협정을 미리 체결하는 비상기지 개념의 전진작전지역(FOL: Forward Operating Location)으로 구분하여 병력을 재배치하는 계획을 갖고 있는 것으로 알려지고 있다. 이상현, 『한·미 안보협력과 주한미군의 미래』, 『안보정책포럼 보고서』(국가정보대학원, 2003. 12), pp. 61-64; 『중앙일보』, (2003. 11. 27) 참조.

⁵ 부시 행정부 등장 이후 새로운 강화된 미·일관계 구축이라는 과제를 달성하기 위해 양국에서 많이 사용되는 슬로건으로 일본에서는 '미·일관계에 필적하는 미·일관계 구축', 미

재평가에도 불구하고 일본은 여전히 미국의 대테러전에 동참하는 “의지의 동맹(the coalition of the willing)”의 일원으로서 중시되고 있다.⁶ 세계전략을 갖고 있는 미국에게 일본은 매우 유용한 동맹국가로서 높게 평가되고 있는 것이다. 그 유용성은 1) 하와이에서 아프리카 희망봉까지 아우르는 전략적 근거지(power projection platform)로서의 가치, 2) 일본의 경제력에 기초한 우호적인 재일 미군 경비의 지출(연간 약 6,500억 엔), 3) 타국이 대체할 수 없는 첨단기술력 및 시설·장비의 보유 등에 의해 인정받고 있다. 즉 일본은 거대거점으로 미국에게 출격, 병참, 정보의 면에서 막대한 편의를 제공하고 있는 것이다. 이러한 일본이 미·영 중심의 아프가니스탄 공격과 이라크 전쟁시에도 국제여론에 신경쓰지 않고 적극적인 지지 의사를 표명하였고 자위대의 이라크 파병까지 실천하고 있다. 또한 나아가 고이즈미(小泉) 총리와 부시 대통령간의 개인적인 신뢰관계도 평가받고 있다.⁷

미국의 전통적인 동북아 안보전략의 핵심적인 내용인 1) 지역 패권국가 출현 방지, 2) 경제 이익 확보 등도 미·일관계 강화와 무관치 않다. 즉 미국은 강력한 지역국가가 출현해 동북아지역의 패권을 장악하는 것에 대해서는 적극 개입, 저항할 의사를 분명히 하고 있다. 소련방의 붕괴 이후 그러할 국가적 의지와 능력을 갖추고 있는 국가로 미국은 중국을 보고 있다. 9·11 테러 이후 미·중 양국은 대테러전과 관련해 협력관계를 강화하고 있지만 지역 패권국가 중국의 출현 가능성에 대한 미국의 우려 및 경계는 별개의 문제다. 미국은 일본을 활용하여 중국을 견제, 관리하려는 정책을 추진하고 있다.

미국은 또한 동북아지역 국가들과의 경제관계 확대에 큰 국가이익을 갖고 있다. 더구나 동북아지역의 경제는 유럽, 북미 등과는 달리 계속 성장하는 역동성을 갖고 있기 때문에 거대 시장 확보라는 실익을 챙길 수 있다. 실제로 미국의 대외무역에서 한·중·일 등 동북아 3국이 차지하는 비중이 이미 40%를 넘는 것으로 평가되고 있다.⁸

국에서는 이전의 ‘burden sharing’이 발전된 ‘power sharing’ 등이 있다.

⁶ Kurt M. Campbell, “The End of Alliance? Not So Far,” *The Washington Quarterly* (Spring 2004), pp. 151-163.

⁷ 양국 정상간 회담은 8회를 기록하고 있으며, 고이즈미는 일본의 국익을 위해서는 미·일동맹의 강화밖에 방법이 없다고 강조하고 있다. 그는 최근 같이 국제정세가 불안정한 시대에는 미·일동맹 강화가 최선이며, 미국은 일본에 대한 공격을 자국에 대한 공격으로 간주하는 유일한 국가라고 언급하고 있다(『讀賣新聞』, 2004년 3월 21일).

⁸ 高橋和夫, 『アメリカが描く新・世界地圖』(青春出版社, 2003), pp. 58-59.

이러한 미국의 경제·안보적 이익을 감안할 때 미국은 계속해서 일본과의 군사 동맹을 통하여 미군의 전진배치(forward deployment)라는 직접적인 수단을 갖고 동북아시아의 기존 질서의 유지를 보장하는 균형자적인 역할을 수행할 것으로 보인다. 즉 안보적, 경제적이익이 존재하는 한 미국은 일본과의 관계를 기초로 지속적으로 동북아시아에 개입하면서 주도력을 발휘하기 위해 노력할 것으로 보인다.

2. 일본의 초조함과 결단

최근 일본은 장기적인 경제침체와 노령화 사회 진행으로 인해 국가 전체적으로 활기를 잃고 있다. 치안과 시민질서의 모범국이라는 평가도 이제는 옛것이 되고 있으며 경제력의 담보 내지는 뒷걸음질 상태로 인해 국제사회에서의 영향력도 감소하고 있는 실정이다.⁹ 최근에는 한국과 중국 등 주변국과의 외교적인 마찰까지 발생해 지리적으로 인접한 국가들로부터도 인정받지 못하고 있는 실정이다. 이러한 영향으로 인해 자연히 동북아시아의 새로운 질서 형성과정에서 일본의 역할에도 상당한 한계가 존재할 수밖에 없게 되었다. 반면에 최근의 동북아질서 변화 과정에서 중국의 역할 증대는 두드러지게 나타나고 있어 상대적으로 일본의 존재는 왜소해 보이고 있다. 이러한 변화는 미·일관계에까지 영향을 미쳐 미국의 전략적 중요도에서 일본이 차지하는 비중이 상대적으로 작아지고 있는 것으로 평가되고 있다. 1980년대 언급되었던 미국에게 가장 중요한 양자관계는 미·일관계라는 표현은 더 이상 사용되고 있지 않다.¹⁰

이러한 변화에 대해 일본은 혹시 미국이 중국과의 관계를 대일관계보다도 더욱 중시하지나 않을까 하는 의구심을 갖을 수도 있다.¹¹ 따라서 일본이 중국보다도 큰

⁹ 미국과의 동맹 강화를 촉진시키는 일본 국내적인 요소로는, 1) 정계재편에 따른 보수중도 세력의 정국 주도, 2) 경제의 장기적인 불황상태 지속, 3) 신세대의 부상 등을 들 수 있다. 즉 공산당, 사민당 등 진보정당 등의 국회에서의 세력이 대폭 약화되고 있는 반면, 보수중도의 색채를 견지하는 자민당과 제1야당인 민주당은 압도적인 의석을 기초로 정국을 주도하고 있으면서 미국과의 관계 강화를 중시하고 있다. 또한 일본경제의 장기적인 부진은 국제 문제에 있어서 대미 편승을 더욱 가속화시키고 있으며 신세대는 덜 종속적인 미·일관계를 요구하면서 일본의 주체성을 부각시키면서 안보면에서 국제사회에 공헌하는 정책에 우호적인 태도를 보여주고 있다.

¹⁰ Morton Abramowitz and Stephen Bosworth, "Adjusting to the New Asia," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4 (July/August 2003), pp. 124-125.

¹¹ 브레진스키는 일본은 미국의 피보호국이라는 논리를 전개하면서 유라시아지역에서 안정된 질서의 유지를 위해서는 중국과의 전략적 이해를 심화시켜나가는 것이 매우 중요하다고 주장하고 있다.

이익을 보장해 줄 수 있음을 미국측에 과시하면서 미·일관계의 중요성을 재인식시키고 싶은 바램이 일본측에 있을 수 있다. 사실 일본은 안보적인 측면에서 동맹관계임에도 불구하고 미국에 대해서 상호 모순되는 이중적인 태도를 견지해왔다고 볼 수 있다. 즉 일본정부는 미국이 주도하는 국제분쟁에 휘말리는 것을 우려하는 정서인 소위 ‘휘말릴 수 있는 공포(巻きこまれる恐怖)’와 반대로 미국에 의해 일본이 버려질 수 있는 것을 우려하는 정서인 소위 ‘버려질 수 있는 공포(捨てられる恐怖)’ 사이에서 심각하게 고민하여 왔다.¹²

그러나 9·11 테러를 당한 미국에 대해 일본은 국제분쟁에 휘말릴지라도 미국과의 동맹관계를 분명히 그리고 확실하게 하는 방법을 선택하였다. 일부 국내에서의 반발에도 불구하고 일본정부는 신속하게 결단을 내려 자위대를 활용하면서 미국의 후방지원의 역할을 감당해 내고 있는 것이다.¹³ 특히 북한핵문제 해결을 위한 6자회담에의 일본의 참가와 동 회담에서의 북한의 중거리 미사일과 일본인 납치문제의 이슈화 등과 관련해 미국이 적극적으로 일본을 지원한 것은 고이즈미 정권으로 하여금 더욱 미·일동맹의 기능을 신뢰하게 만들었다.¹⁴

일본은 현실적으로 아직도 막강한 세계 제2위의 경제대국이며 첨단 과학기술력을 갖고 있는 국가이기 때문에 미국의 믿음직하고 가치있는 동맹국으로서 충분히 기능할 수 있는 제반 저력을 갖고 있다. 국제안보적인 측면에서 미국이 일본에게 보내고 있는 신뢰는 특별한 것으로 보인다. 주일미군은 미국의 아시아전략의 가장 핵심적인 기둥으로서 계속 기능하고 있으며 일본열도의 지정학적 가치는 여전히 중시되고 있다. 일본정부도 장기적인 경제적 침체 상황의 지속에도 불구하고 안보면에서는 매우 적극적인 자세로 임하고 있어 그 대조적인 모습이 주목을 끌고 있다.

즉 경제적인 위축에도 불구하고 일본정부는 오히려 적극적인 안보정책을 추진

¹² 연현식, “전후 일본 방위정책 변화의 궤적(1945년~2004년),” 『국방정책연구』, 제65호 (2004년 가을), p. 168.

¹³ 일본외교의 주체성 결여에 대한 일본지식인들의 비판에도 불구하고 일본정부는 9·11 이후 새롭게 등장한 안보위협인 테러, WMD, 일부 불량국가 등에 효과적으로 대처하기 위해서는 미국과의 협력 강화가 절실하다고 판단하였다. 특히 점증하고 있는 정보력과 첨단무기체제의 준비를 위해서도 미국과의 신뢰강화가 필요하였다. 또한 국제문제에의 적극적인 참여와 그를 위한 유엔안보리상임이사국 지위 획득을 위해 미국의 적극적인 지원이 필요했다. 따라서 일본정부는 미국의 신세계전략에 적극적으로 영합하고 있는 것이다. 일본정부는 미국의 GPR 전략에도 적극 호응하고 있으며 주일미군의 전략적 유연성 문제에 대해서도 우호적으로 대처하고 있다.

¹⁴ Dan Blumenthal, “The Revival of the U.S.-Japanese Alliance,” *American Enterprise Institute for Public Policy Research* (February-March 2005), pp. 2-3.

하고 있다. 미국의 아프가니스탄 공격 이후로 이지스함을 인도양에 계속 파견하고 있으며 미국과 공동으로 미사일방어(MD) 연구를 하고 있으며 최근에는 미국의 방어시스템을 구입, 조기 배치를 결정한 바 있다. 이것에 머무르지 않고 일본은 첩보 위성까지 발사해 북한핵 및 미사일문제를 포함한 동북아지역 안보문제에 적극 개입하기 위한 직접적인 노력을 경주하고 있다. 이러한 최근의 일본경제의 위축, 군사의 돌출은 비건전한 현상으로 결코 지역안정에 보탬이 되지 않을 것으로 보인다. 이러한 현상은 일본정부가 경제부진으로 인한 사회전반의 활기 약세를 외교 및 안보분야에서의 적극적인 정책 추진으로 보전해 보려 한다는 의혹을 살 수도 있다.

일본 경제의 부진, 중국의 대약진, 미국의 일본 최고중시정책 재고 가능성 등은 결국 일본으로 하여금 미국쪽으로 일방적으로 기울게 만들고 있다. 일본은 균형적인 외교·안보정책을 모색해 볼 여유가 없으며 미국의 세계전략, 동북아전략에 편승하기에 벅찬 것으로 보인다. 이러한 일본의 미국과의 동조화 강화정책은 전반적인 동북아지역 정세 및 지역안보 질서에 커다란 영향을 미칠 것으로 보인다.

3. 중국의 부상

중국은 지속적인 경제성장을 밑바탕으로 하여 동북아의 정치·경제대국으로서의 위상을 굳히고 있다. 즉 중국은 여타의 지역 국가들과는 달리 국가적인 여유를 갖고 지역현안에 대처하고 있다. 미국은 9·11 이후 지구적인 규모의 대테러전 수행과 장기화되고 있는 이라크 사태의 진정화를 위해 몰두하고 있으며 일본은 장기적인 경제 침체와 주변국과의 외교적 긴장관계에 크게 고민하고 있다. 이는 상대적으로 동북아 질서에 있어서 중국의 입장을 유리하게 만들고 있다. 즉 중국은 외부 사태에의 직접적인 개입없이 지속적인 경제성장을 바탕으로 국가적인 여유를 갖고 세계의 공장으로서 세계 및 지역질서 변화에 대처하고 있다.¹⁵

이러한 여유는 중국으로 하여금 전방위적 실용주의 외교를 가능케 하고 있다. 우선 중국은 주변제국과 경제관계를 기초로 양자관계를 강화하고 있다. 주변제국은 중국과의 경제관계 확대를 통해 이익을 극대화할 수 있기 때문에 중국에 적극

¹⁵ 중국 경제력의 위상은 달러 기준으로 보았을 때 세계 6위권의 지위를 유지하고 있으나 구매력 기준으로 볼 때는 미국에 이어 이미 세계 2위의 자리를 차지하고 있는 것으로 평가되고 있다.

적으로 접근하고 있다.¹⁶ 대만과 중국과의 관계도 경제관계가 확대됨에 따라 긴장이 상당히 완화되고 있으며, 최근에는 대만의 야당인 국민당 주석이 56년만에 중국을 방문하여 후진타오(胡錦濤)와 회담을 갖기에 이르렀다. 또한 최근의 한·중 관계, 일·중관계의 질적 강화도 경제부문의 수익이라는 요소로 설명할 수 있다. 이와 같이 중국 주변의 국가들은 경제이익이라는 현실적이고 가장 실속있는 외교 목표의 실현을 위해 중국과의 관계를 소중히 하고 있고, 그 결과로 중국의 위상은 점차 증대되고 있는 것이다. 따라서 역내국가들은 중국의 고립보다는 국제사회의 일원으로서 중국이 역할할 수 있기를 기대하고 있다.

중국의 경제적 성장은 군사력 현대화에도 상당한 영향을 미쳐 적극적인 국방정책의 입안 및 전개를 가능케 하고 있다. 특히 경제성장에 따라 석유 등 천연자원의 원활한 확보 및 수입을 위해 해·공군력의 역할 확대 및 장비 현대화가 강력히 추진중에 있으며 핵 및 미사일 등 전략무기의 다양화·첨단화가 중요한 국방정책의 일환으로 중시되고 있다. 최근 활발하게 진행되고 있는 중국 해군의 일본주변 해역에서의 연습, 훈련, 해양조사, 정보수집 등의 활동은 일본과 미국, 특히 일본측의 민감한 반응을 야기하고 있다.¹⁷ 중국은 이러한 경제적, 군사적인 여유를 갖고 최근에는 지역협력이라는 좀더 넓은 차원의 과제 해결을 위해 노력하고 있다. 이전에는 주로 그러한 과제는 미국과 일본이 열심히 하였지만 최근에는 중국에 대한 지역국가들의 경계감 감소와 중국경제의 성장에 따른 중국의 자신감 등으로 인해 중국정부가 상당히 주도력을 발휘하는 새로운 현상이 전개되고 있다. 중국은 동북아 다자안보체제의 구축에 대해 적극적으로 발언하고 있으며, 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 제도화를 성사시켰으며, 아세안국가와의 자유무역협정(FTA) 타개를 위해 교섭을 개시하였으며 나아가 한·중·일 3국의 FTA 성사를 위해서도 적극적인 자세를 표출한 바 있다.¹⁸ 중국은 이러한 다양한 지역협력에 적극 나서 지역국가들에게 리더로서의 온화하고 인자한 이미지를 주려고 노력하고 있는 것이다.

¹⁶ 한국, 일본 및 아세안국가들 경제의 대중 의존도는 급격히 증가하고 있다. 각 국가들의 수출의 경우 중국에의 의존도를 1994년도와 2003년도 수치로 볼 경우, 한국이 6.1%에서 20.1%로 3.3배 증가, 일본이 4.7%에서 12.1%로 2.5배 증가, 아세안이 2.6%에서 8.2%로 3.2배 증가하였다. 같은 기간중 각 국가들의 GDP의 대중 의존도를 보면, 한국이 1.5%에서 6.5%로 4.3배 증가, 일본이 0.4%에서 11.3%로 3.2배 증가, 아세안이 1.2%에서 5.8%로 4.8배 증가하였다. 沈才彬, “中國の巨大市場は妄想か?,” 『世界週報』(2005. 4. 19), p. 8.

¹⁷ 長谷川語, “中國の軍事的脅威,” 『新しい日本の安全保障を考える』(自由國民社, 2004), pp. 296-321.

¹⁸ 2003년 10월 인도네시아 발리에서의 아세안+3개국 정상회담에서 한·중·일 3국의 정상은 FTA 및 투자협정 체결을 위한 공동연구에 합의하는 등 공동선언문을 채택하였다.

최근의 동북아 및 국제사회에서의 중국의 부상은 미국과 무관하지 않다. 부시 행정부 초기의 대중정책은 전임의 클린턴시기의 화해적인 중국 정책을 힐난하면서 전략적 경쟁자로서 중국을 보는 투쟁적인 것이었다. 그러나 2001년 9·11 테러를 겪으면서 미국의 대중정책은 급변하게 되었다. 즉 부상하는 중국에 대한 위협보다 현실적으로 테러와의 전쟁이 시급한 과제로 떠오른 것이다. 테러와의 전쟁에서 미·중은 협력관계가 가능하였다. 이라크전에 미국은 몰두하면서 아시아지역 안보를 위한 중국의 역할을 기대하기까지 이르렀다. 특히 북한핵문제의 재부상에 따라 중국의 역할이 기대되었고 중국은 이러한 미국의 기대를 저버리지 않고 나름대로의 임무를 수행하였다.

그러나 북한핵문제의 해결과 관련해 중국은 미국 및 국제사회가 기대하는 적극적인 역할을 수행하고 있지 않으며 미국이 주도하는 북한 관리 및 제재조치에 대해서도 부정적인 입장을 견지하고 있다.¹⁹ 중국은 부시 행정부가 최고로 중시하고 있는 대량살상무기의 확산 저지와 관련한 국제연대인 PSI 체제에도 불참하고 있다. 중국은 또한 대만문제와 관련해서도 미국과 갈등관계를 갖고 있다. 이와 같이 중국은 동북아 안보문제와 관련된 중요한 두 가지 현안인 북한문제와 대만문제와 관련해 미국과는 이해관계를 달리 하고 있어 동북아안보의 운명과 미래는 상당부분 중국의 손에 달려 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 미·일 동맹 강화의 양상과 내용

1. 미·일 안보관계의 기능과 대상 확대

9·11 미 테러는 미국을 배려하는 일본의 적극적인 군사적 분야에서의 공헌을 초래하였다. 우선 일본은 미 테러 발생 다음달인 10월에 ‘테러 대책 특별조치법’을 제정하여 이전의 일본주변지역으로 한정된 대미 지원 범위를 타국 영토, 영해로 확대하는 것을 가능케 하였다. 동 법에 기초하여 일본정부는 예전에 볼 수 없었던

¹⁹ 중국은 북한체제의 붕괴를 원치 않으며 그로 인한 대량난민들의 중국 유입을 우려하고 있다. 동시에 중국은 국제사회의 북한 제재 조치에 대해서도 반대하고 있다. 이는 향후 대만 문제와 관련한 국제사회의 간섭에 대한 중국측의 두려움의 표출이기도 하다. *The Economist* (March 26~April 1, 2005), pp. 11-12.

결단과 신속함을 보여, 2001년 11월에 자위대 1,500명, 함정 6척, 수송기 8기를 인도양에 파견하여 미국의 아프가니스탄 공격을 후방에서 지원하였다. 주로 일본의 후방지원 역할은 미국 함정에 대한 연료 보급 및 물자 수송의 기능이었다. 일본은 미 테러 발생 이후 대미 지원을 확대, 강화하였으며 그러한 조치 및 행동을 통해 자국이 항시 미국과 함께 하고 있음을 미국측에 과시하려고 노력하였다. 이로 인해 미·일동맹은 그 대상을 종전의 일본방위 및 일본주변 방위에서 일거에 지구적인 차원의 문제에 대한 공동 대처로 까지 협력범위가 대폭 확대되었다. 일본은 바야흐로 영국과 더불어 미국의 세계적인 안보 주도를 지원하는 핵심적 국가가 된 것이다.

미국은 일본이 유사시 국내체제 정비의 일환으로 유사입법 체제를 구축하는 것을 지지하면서 국제안보 분야에서의 일본의 역할 확대를 기대하고 있다. 고이즈미 내각이 현행 헌법의 제약 속에서도 유사시 현실적으로 대응 가능한 국내체제를 구축한 것에 대해 미국은 내심 만족하고 있는 것이다. 즉 미국은 보통국가를 향해 한 걸음씩 나아가는 일본에 대해 기대감을 갖고 있으며 그를 적극 지지, 격려하고 있다고 볼 수 있다. 유사시 자위대의 출동이 합법적으로 용이하게 됨에 따라 미·일 안보체제는 더욱 강화, 확대될 수 있다고 미국측은 판단하고 있기 때문이다.²⁰

이라크전을 치르면서 미국의 부시 행정부는 국제협조주의보다는 몇몇의 신뢰 가능한 국가들과의 연대관계 강화가 더욱 중요하다는 것을 절감하게 되었다.²¹ 그 결과 동맹국들에 대한 재평가 작업이 이루어졌다. 일본정부는 이라크전이 끝나자 이라크 재건 및 부흥을 지원하기 위해 2003년 7월 ‘이라크부흥지원특별조치법’을 제정하였고 50억 달러를 내놓았으며 나아가 자위대의 이라크 파병 까지 실행하였다. 일본은 또한 미국의 MD정책과 PSI 구상에 적극 참여하고 있다. 즉 일본은 이러한 직접적인 참여 및 공헌을 통해 변함없는 혈맹이라는 것을 미국측에게 보여주기 위해 노력하였다. 동시에 일본은 이라크 부흥을 위한 주체적이고 적극적인 기여를 모색하고 있다. 이러한 일본정부의 주체성 모색의 노력은 위에서 언급한 ‘이라크지원법’에서도 잘 나타나고 있다. 따라서 일본정부는 이라크에의 파병을 계기

²⁰ 조지 워싱턴대의 마이크 모치츠키 교수는 유사체제 구축에 따라 일본이 미국과 약속한 가이드라인의 효과적인 이행이라는 측면뿐만 아니라 일본자신이 보다 더 효과적으로 위기에 대처하는 것이 가능해졌다고 평가하고 있다(『朝日新聞』, 2003년 5월 17일).

²¹ 부시 대통령은 “유엔은 결의만 되풀이하고 있어, 진정으로 미국에 도움이 되는 것은 자유민주주의와 시장경제라는 가치관을 공유하는 국가들로 구성된 ‘의지의 연합국’들이다”라며 유엔의 비효율성을 지적하기도 하였다.

로 기존의 미·일동맹의 굳건함을 과시하면서 동시에 일본의 독자적인 역할의 가능성을 모색하기 시작하였다고 볼 수 있다. 이러한 일본의 정책적인 결단은 1국 평화주의를 벗어나 일본의 국가안보와 국제안보를 위한 직접적이고 적극적인 기여 방법으로 자위대를 활용한 현실적인 방법을 본격적으로 검토하기 시작하였다는 것을 의미한다. 즉 일본은 이전의 수동적, 반응적인 수준의 對美 안보관계가 아니라 급변하고 있는 국제질서에 있어서 자기 역할을 모색하는 능동적이고 적극적인 미국과의 안보관계 설정을 모색하고 있는 것이다.²²

최근 일본에서의 다양한 유사법제의 성립은 그 내용에서 보면 알 수 있듯이 對美 안보협력 확대와 관련된 내용들이 다수를 점하고 있다. 특히 미군의 행동을 원활하게 하기 위한 조치인 ‘미군행동원활화법안’의 제정과 일본 유사시에도 미·일 역무상호제공협정(ACSA)이 기능토록 同협정을 개정하는 ‘자위대법개정안’의 정비는 큰 의미를 갖는다. 이러한 법안들이 실행될 경우 논란의 대상이 되어온 ‘집단 자위권’의 실질적인 행사 가능성이 더욱 높아질 것이며 그에 따라 미·일 동맹의 수준도 고차원적인 양자관계로 발전될 것으로 보인다. 즉 미국이 강력히 요구하며 일본 외교가 지향하고 있는 미·영관계에 필적하는 미·일관계 구축이 한층 현실미를 갖고 진행될 수도 있을 것이다.²³

2005년 2월 거행된 미·일 양국의 외무·국방장관 회담인 ‘미·일안보협의위원회(SCC, 일명 2+2)는 공동성명을 통해 향후 동맹관계의 발전·재조정과 관련한 기본틀을 채택했음을 밝힌 바 있다. 동 기본틀은 동맹 내에서 협력해 대처하는 범위를 1) 세계적 도전에 대한 공동대처, 2) 세계 및 지역현안에 대한 공동전략목표(Common Strategic Goals) 확인, 3) 양국간 안보·국방협력 강화 등 3방향으로 설정하였다.²⁴ 특히 양국은 북한핵·미사일문제를 포함한 북한문제와 대만을 포함한

²² 이면우, “일본 외교·안보정책의 최근 추이 : 미·일정상회담을 중심으로,” 『정세와정책』 (세종연구소, 2003, 6), pp. 13-15.

²³ 이러한 일본 외교의 지향점에 이견을 제시하는 학자들도 있다. 그들에 의하면 일본은 안보적으로는 미국과의 관계를 중시하지만 경제적으로는 동아시아, 중동의 국가들, 예를 들면 중국, 이란 등과의 관계를 소중히 하는 이른바 양다리 걸치기 외교 전략을 갖고 있기 때문에 나름대로의 독자성을 갖는 미국의 동맹국이 될 가능성이 있다고 보고 있다. 따라서 일본에 대한 과대 기대는 금물이라는 것이다. 그러한 측면에서 일본은 영국류의 미국의 동맹국이 아니고 프랑스 또는 독일 유형의 동맹국이라고 분류하고 있다. Eric Heginbotham and Richard J. Samuels, “Japan’s Dual Hedge,” *Foreign Affairs* (September/October 2002), pp. 118-121.

²⁴ 동 회담에서의 미·일의 공통적인 관심의 대상은, 1) 지구적 차원에서의 테러와 대량살상 무기 확산의 문제, 2) 지역적 차원의 대상으로 중국 및 북한, 3) 양국 차원에서의 동맹 운용의 질적 강화 등의 제과제이었던 것으로 정리할 수 있다. 즉 최근 진행되고 있는 미·일동

중국 관련 문제를 지역적 차원의 중요한 공동전략목표의 이슈로 거론하고 있어 북한 및 중국문제와 관련해 미·일 양국이 더욱 밀접하게 협력관계를 유지해 나갈 것을 확실히 하고 있다.

양국은 주일 미군과 관련해서도 기지 조정과 기능 강화에 초점을 맞춰 재조정해 나갈 것을 결정하였다. 미국측은 사령부 기능을 강화하여 중동에서 극동에 이르는 새로운 위협다발지역을 관장하는 전략거점 구축에 중점을 두고 있다. 그를 위해 미국은 워싱턴주 소재의 미 육군1군단 사령부 또는 통합적 지휘능력을 갖춘 사령부를 가나가와현 자마(座間)기지로 이전하고, 일 항공자위대 항공총대 사령부를 미 제5공군 사령부가 소재하는 요코다 기지로 이전시켜 통합작전 능력을 향상시키는 방안을 검토중에 있는 것으로 알려지고 있다. 물론 일본측의 대응도 중요하나 현재의 양국간 동맹관계의 강화 분위기로 보아서는 일부 사안에 대해 타협·조정 과정을 거쳐 미국측안의 상당부분이 수용될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

주일미군과 관련해 미·일동맹 차원에서 또 다른 중요성을 갖는 것이 전략적 유연성의 문제일 것이다. 현행의 미·일안보조약은 6조에서 “일본의 안전에 기여하고 극동에서의 국제평화 및 안전 유지에 기여하기 위해 미국은 육·해·공군이 일본 내의 시설과 구역을 사용할 수 있다”고 규정하고 있다.²⁵ 그러나 양국은 1996년 4월의 미·일신안보공동선언에서 협력의 범위를 아·태지역으로 까지 확대하였으며, 9·11 이후에 있어서는 미 7함대의 항모가 인도양에서 활동중에 있으며 오키나와 주둔의 해병대 일부 병력이 이라크 투입후 복귀하는 등 실제에 있어서는 전략적 유연성이 상당부분 인정되는 경향을 보여주고 있다. 주일미군의 전략적 유연성의 용인은 미·일동맹의 지구적인 차원의 기능을 상징적으로 나타내 주는 내용일 수도 있다. 그런 의미에서 이미 미·일안보체제의 운용은 미·일안보조약의 규정을 초월하여 현실적으로 진행되고 있다고 평가할 수 있다. 그리고 이러한 현실적인 진행은 향후 일본의 집단자위권 용인, 더 나아가 자위대의 정식 군대화, 그리고 자위대의 무력행사 용인으로까지 발전될 가능성이 높다고 보아야 할 것이다.²⁶

맹의 구체적인 내용은 대테러, WMD 확산 방지, 중국, 북한, 동맹의 질적 강화로 요약할 수 있는 것이다.

²⁵ 日本 『防衛白書』 (2004년판), p. 416.

²⁶ 이로 인해 미·일안보관계의 순기능적인 요소로 평가되어온 ‘병마개론’의 의미는 사라지게 되었다고 볼 수 있다. 즉 일본 견제의 의미로 사용되어왔던 미·일안보관계의 병마개적인 기능은 소멸되고 오히려 일본군사력의 적극적인 활용이 모색되어지고 있는 것이다. 이러한 미국의 정책전환의 이유로는, 1) 버블경제 붕괴에 이은 일본 경제력의 쇠퇴, 2) 기술력과 경제력에 있어 미국의 자신감 회복, 3) 중국의 부상에 따라 일본과 긴밀히 협력해야 하

2. 일본의 유사체제 구축 작업의 가속화

일본정부는 1977년부터 공식적으로 유사법제에 대해 연구를 시작하였으나 본격적으로 국민들의 호응을 받으면서 진행이 되기 시작한 것은 1990년대 중반 이후 부터이었다. 즉 1995년의 한신 대지진, 도쿄 지하철 사린 사건, 1998년의 북한의 미사일 발사, 1999년 동해상에서의 북한 괴선박 사건 등은 일본유사에 대비한 법적 준비의 필요성을 일본 국민들에게 인식시켰다. 2001년의 미 테러는 일본정부로 하여금 국가위기관리 체제의 조속한 구축을 더욱 가속화시키는 역할을 담당해 주었다.

이러한 일본정부의 유사법제 정비 노력은 결실을 맺어 2003년 6월 유사법제관련 3법안이 성립되었다. 3법안은 타국으로 부터의 무력공격에 대처하는 기본이념과 절차 등을 정한 ‘무력공격사태대처법안’²⁷과 유사시 자위대 활동을 원활하게 하는 ‘자위대법개정안’²⁸과 유사시에 대응하는 정부기능의 강화를 모색하는 ‘안전보장회의설치법개정안’²⁹으로 구성되었다. 또한 무력공격사태대처법안의 시행으로부터 1년 이내에 ‘국민보호법’을 정비할 것이 부대 결의에서 가결되기도 하였다.

유사법제의 핵심은 유사시 총리와 중앙정부의 권한과 자위대의 활동 범위가 대폭 확대된 것이다. 총리는 외부로부터의 무력공격이 실제로 발생한 경우뿐만 아니라 공격이 예상되는 경우에도 ‘대처기본방침’을 결정할 수 있다. 즉 총리는 무력공격사태 또는 예측사태가 발생시 안전보장회의를 긴급 소집하고 무력공격사태대처법이 적용 가능한지의 여부를 검토하고 즉시 무력공격·예측사태로 인정하고 무력공격사태법에 따라 ‘대처기본방침’의 책정을 명한다. 안전보장회의의 답신을 얻어 총리는 대처기본방침을 각의에서 결정하고 즉시 국회의 승인을 요구한다. 국회의 승인에 의해 정부의 관계기관, 자위대, 지방자치체가 일제히 신속하게 활동에

는 미국측의 필요성 등을 거론할 수 있다. 太田文雄, 『情報と國家戰略』(芙蓉書房, 2005), pp. 169-172.

²⁷ 정식 명칭은 ‘무력공격사태 등에 있어서 야국(일본)의 평화와 독립 그리고 국가와 국민의 안전 확보에 관한 법률’로 되어 있다. 동 법안은 무력공격사태시 국가, 지방공공단체 등의 책무와 국민의 협력 등 대처 태세의 준비를 내용으로 하고 있다. 유사법제 관련 3법의 전체 내용은 『毎日新聞』(2003. 6. 7) 참조.

²⁸ 동 개정안은 방위출동시 자위대 행동의 원활화를 주 목적으로 하고 있으며, 구체적으로는 자위대의 긴급통행, 자위대에 의한 손실의 보상신청 절차, 물자 수용 등의 수속을 그 내용으로 하고 있다.

²⁹ 동 개정안은 안전보장회의의 참가 위원에 총무대신, 경제산업대신, 국토교통대신 등을 추가하고 경제재정정책담당대신을 배제시켰으며 동 회의를 보좌하는 기관으로 ‘사태대처전문위원회’를 설치하였다.

들어간다. 그러나 긴박한 사정이 있을 시에 사전 국회동의는 피할 수 있다. 나중에 국회가 ‘사태가 더 이상 긴박하지 않다’며 대처기본방침을 해제하라고 결의하면 정부는 이에 응해야 한다. 그러나 이는 어디까지나 사후 조치이며 판단기준이 모호한 유사시 개념을 정부가 악용할 경우 이를 제도적으로 견제하기는 용이하지 않다.

유사법제 성립으로 일본정부는 유사시 국가, 지방자치체뿐만 아니라 지정 공공기관에 대해서도 광범위한 강제력을 갖게 되었다. 공영방송인 NHK TV를 비롯해 공민영 TV, 방송사를 유사시 동원할 수 있도록 해 놓았다. 또한 유사법제는 기본적 자유를 제한하는 내용들도 다수 포함하고 있어 전시총동원령의 부활이라는 비난도 국내외적으로 받고 있다.

유사법제의 핵심적인 내용인 자위대의 활동 강화, 확대에 의해 자위대는 작전을 위해 출동할 때에 도로, 산림, 가옥 등을 사유지라도 지자체의 허가만 있으면 마음대로 사용할 수 있으며, 작전상 장애물로 여겨지는 가옥이 있을 경우에 이를 파괴할 수도 있다. 또 자위대는 유사시 총리의 방위출동 명령 전이라도 적의 상륙에 맞서 해안 등지에 진지를 구축할 수도 있다. 또한 유사시에는 의료법상 예외적인 사항으로 민간 의료진을 동원해 진료를 하도록 강제할 수도 있다.

일본의 인정보장 관련 제법제

분 야	관련법제
국제협력	유엔평화유지활동협력법 국제긴급원조대법
대미협력	주변사태법
국제협력 및 대미협력	테러대책지원법 이라크부흥지원법
일본유사	무력공격사태법 국민보호법제 미군지원법제 국제인도법제

일본정부는 2004년 3월, 전년에 성립된 무력공격사태법 시행 1년안에 ‘국민보호법’을 제정한다는 약속을 지키기 위해 유사관련7법안을 각의에서 결정하였으며 동 법안은 6월 국회의 심의를 거쳐 성립되었다. 동 7법안은 유사시 국민 피난·구원 절차 등을 규정한 ‘국민보호법’을 핵심내용으로 하면서 기타의 법안으로, 미군행동

원활화 법안, 자위대법 개정안, 외국군용품 등 해상수송 규제 법안, 특정 공공시설 이용 법안, 포로 취급 법안, 국제인도법 위반행위 처벌 법안 등으로 구성되어 있다.³⁰ 특히 미군행동 원활화 법안은 미·일안보조약에 기초해 일본에 대한 무력공격을 배제하기 위한 미군의 행동을 정부, 지자체 등이 나서서 적극 지원한다는 법안으로 유사시 일본사회의 동원을 가능케 해 주고 있다. 유사관련 제법안이 성립됨에 따라 일본은 유사시 정부, 지자체, 국민 등의 구체적인 대응에 관해 상당히 정비된 법체계를 갖게 되었다.

3. 일본의 국방관련 시스템의 변혁 촉진

일본의 유사 관련법안의 정비는 자연히 기존의 국방관련 시스템의 변혁 작업으로 연결되고 있다. 특히 9·11 미 테러와 북한의 핵, 미사일, 괴선박 사건 등으로 인해 방위청 및 자위대의 위상이 강화되고 있음은 주목할 일이다. 이전에는 외무성이 방위정책 결정과정에서 중요한 역할을 수행하였지만 안보적 주요 현안들이 가이드라인 개정 과정에서 나타나듯이 총론적인 것이 아니고 각론적인 것이 됨에 따라 방위청과 자위대의 역할이 상대적으로 중요하게 되었다.³¹

특히 9·11 미 테러 이후 강조되고 있는 저강도 분쟁에 대한 효율적인 대처를 위해 자위대의 역할은 강화일로에 있다. 최근 일본의 안보인식은 지구적 또는 대규모적인 전쟁 발발 가능성은 대폭 감소되었지만 소규모 분쟁이나 테러, 게릴라침투에 대한 준비는 이전보다 훨씬 증대되고 있다는 것이다. 이러한 인식하에서 일본은 중기 방위력 정비계획(2001-2005년)에서 새로운 전략을 도입하여 특수부대의 창설을 시도하고 있다. 게릴라 거점을 수색·파괴하는 부대, 생물·화학무기 공격에 대비하는 부대, 긴급 사태 시에 외국 거주 일본인을 수송·경호하는 부대, 수상한 선박을 검사하는 부대, 괴선박 출현 시에 육해공 자위대가 수집한 정보를 통합·활용하는 부대, 나아가 사이버 테러에 대비하는 부대까지 창설이 추진되고 있

³⁰ 7개 법안의 자세한 내용은 日本『防衛白書』(2004판), pp. 158-162 참조.

³¹ 자위대의 국내외에서의 역할 증대와 더불어 방위청은 첨단 신청사제로 이전과 더불어 국방성으로의 승격논의까지 모색하고 있다. 일본 정부청사 중 최대 규모인 방위청 청사는 비상시에는 A동의 중앙지휘소로 모든 정보가 집약되는 첨단 기술 설비를 갖춘 거대한 초현대식 건물로 평가받고 있다. 이와 같이 엄청난 예산이 투입된 첨단 청사 및 기반시설은 방위청 및 자위대의 효율적인 역할 수행을 제고시켜 줄 것으로 보인다. 방위청과 자위대의 이러한 역할 제고 및 확대는 결국 일본사회의 전통적인 문민통제의 기능을 사실상 약화시키는 결과를 초래할 수도 있을 것으로 전망되기도 한다.

다.³² 이러한 일련의 노력들이 유사법제의 정비로 더욱 큰 힘을 받게 된 것은 두말할 나위도 없다.

2004년 12월 채택된 신방위대강은 새로운 위협으로 탄도미사일 공격, 게릴라 또는 특수부대에 의한 공격, 도서지역에 대한 침투, 영공 침범과 무장공격선 또는 잠수함 침투, 대규모 재해 등을 거론하면서 방위력의 운용과 관련해 통합운용의 강화, 정보기능의 강화, 과학기술 발전에의 대응, 인적 자원의 효과적인 활용 등을 목표로 내세우고 있다.³³ 향후 방위력 정비와 관련해 우선시되고 있는 통합운용의 필요성을 일본으로 하여금 절감케 한 계기는 역설적으로 북한의 괴선박 사건 발생인 것으로 알려지고 있다. 그 대응에 있어 각 자위대 간의 원활한 협력이 결여되고 있음이 입증되었기 때문이었다. 통합막료회의는 유사시 이외에는 지휘권이 없기 때문에 평상시부터 부대 운용 등 체계적인 작전을 주관하는 조직의 필요성이 대두되었던 것이다. 그 결과 방위청은 자위대 통합운용방안을 마련하고 기본적으로는 3군간 정보공유, 일원적 지휘·통제, 미군과의 원활한 공동작전 수행을 위한 체제 확립을 목표로 2005년 말까지 육·해·공 자위대를 실질적으로 통합·지휘할 수 있는 권한을 가진 「통합막료장」직을 신설키로 하고 관련 법안을 개정키로 하였다.³⁴

정보기능의 강화도 일본의 방위력 정비와 관련해 매우 중시되고 있는 과제이다. 일본정부는 9·11 이후 새로운 위협과 다양한 사태에 효과적으로 대응하기 위해서는 각종 사태의 징후를 조기에 파악하고 신속·정확하게 정보를 수집·분석하는 작업이 매우 중요하다고 인식하고 미국과의 정보교류 및 협력 강화를 추진하면서 국내적으로는 정보본부를 중심으로 하는 고도의 정보역량 구축을 목표로 하고 있다.³⁵ 원래 일본은 통합된 군사정보기관이 없었고 육상, 해상, 항공자위대 등 각 부

³² 일본은 2004년 3월, 300명의 대테러 전문 부대를 창설하였다. 이 새로운 정예부대는 도쿄 동편의 후나바시시에 본거지를 두면서 시가전과 정보수집 등의 훈련을 하고 있다. 일본의 이러한 대테러전 준비 노력은 미국과의 동맹 강화라는 대외적 목표와 자위대 개조와 현행 헌법의 구속 탈피라는 대내적 목표를 달성하려는 시도로 보인다(Stratfor, 2004. 3. 30). 또한 자위대는 2006년까지 3개의 새로운 부대(각 부대는 5,000명 이하의 병력), 즉 1) PKO 활동 위한 보병 부대, 2) 대테러전과 대생화학전 수행의 특수 부대, 3) 미사일 방어 부대를 창설하는 계획을 갖고 있는 것으로 알려지고 있다(Stratfor, 2004. 3. 4).

³³ <www.jda.go.jp/j/defense/policy/17taikou/taikou.htm> (검색일: 2005. 4. 22).

³⁴ 이 같은 조치는 국제테러 위협, WMD 확산 등으로 인한 안보환경의 변화에 능동적으로 대처하기 위함으로 보인다. 한편 2005년경 배치될 예정인 TMD 운용과 관련해 해상·항공 자위대의 유기적인 연계가 불가피한 것도 하나의 이유로 보인다.

³⁵ 9·11 이후 일본정부는 새로운 정보강국으로 도약하기 위해 정보조직의 대규모적인 확대 개편, 첨단 장비 및 시설의 적극적인 도입, 그리고 정보 수집 및 분석 능력의 제고 방안을

대와 통합막료회의의 그리고 자위대 직속의 정보부대 등이 분산되어 정보활동을 전개해왔다. 각 정보기구들은 독자적인 정보수집 업무를 수행했기 때문에 방위청 전체로서의 정보수집, 분석작업은 비효율적이었고 결과적으로 각 정보기구들의 능력이 충분하게 발휘되지 못하는 문제점들이 노정되었다. 이러한 문제점들을 보완하기 위해 군사정보의 통합의 필요성이 본격적으로 제기된 것은 1995년 11월 발표된 방위계획대강의 개정시였다. 그 결과 1996년 5월, 성립된 ‘방위청설치법의 일부를 개정하는 법률’에 의해 정보본부의 설치가 인정되었고, 1997년 1월 20일, 새로운 통합된 군정보기구로 정보본부가 통합막료회의의 하부조직으로서 탄생하였다.³⁶

신설된 정보본부는 냉전시대시 숨겨진 존재이었던 육상막료감부(육군본부) 조사부 제2과의 ‘조사부별실’(일명 調別)을 정식으로 방위청 지휘하의 조직으로 재편하고 통합막료회의와 육·해·공 3자위대 조사부의 해외정보 담당부문을 흡수통합하여 만들어졌다. 이러한 새로운 시도는 군사정보 수집의 일원화를 통하여 군정보기관의 역할과 기능을 대폭 강화하겠다는 의지의 표출인 것이다.³⁷ 이상 언급한

추진중에 있다. 우선 국가정보기구인 내조실을 중심으로 각 부서에 분산되어있는 정보조직을 통합·확대하여 최종적으로는 약 1,000명 이상의 새로운 정보기관을 창설하여 미국의 CIA나 이스라엘의 모사드와 같은 규모있고 효율적인 조직으로 변모시키겠다는 것이다. 한편 일본 외무성도 대대적인 조직 개편에 나서는 한편 새로운 일본외교의 중점적인 외교정책으로 1) 국민을 수호하는 외교, 2) 선두에 서는 외교, 3) 주장하는 일본외교, 4) 저력있는 외교를 내세우면서 외교전략의 근간으로서 정보기능의 강화를 주장하고 있다. 그를 위해 영상정보 및 인간정보의 강화와 분석관의 전문성 제고를 통한 분석능력의 제고를 구체적인 방안으로 제시하고 있다. 외무성이 영상정보와 더불어 다시 인간정보를 강조하고 나선 것은 하이테크를 활용한 정보의 수집은 적의 능력을 파악하는 데는 유용하지만 그 의도까지 감시의 대상으로 할 수는 없기 때문이다. 따라서 인간정보에 기초하는 스파이의 중요한 역할은 시대의 변화에도 불구하고 일본정보기구에 의해 계속 평가되고 있는 것이다.

³⁶ 통합막료회의는 통합막료회의장, 육·해·공자위대의 각 막료장 등 4인으로 구성된다. 동회의에는 사무국, 정보본부, 통합막료학교 등이 설치되어 있다.

³⁷ 정보본부는 1) 정보본부가 공개정보, 전파정보, 영상정보 등으로 스스로 수집한 정보, 2) 방위청의 각 기관에서 제공되는 정보, 3) 타부서로부터의 정보 등을 집약하고 종합적으로 처리·분석하여 방위청과 자위대가 필요로 하는 전략정보를 작성하는 것을 기본업무로 하고 있다. 그를 위해 정보본부는 통신정보(COMINT), 신호정보(SIGINT), 영상정보(IMINT), 인간정보(HUMINT) 등의 모든 국방관련 정보를 중앙에서 통합, 조정, 분석하여 관련 부대에 전파하고 방위청 내국 및 각 막료감부와 공유하며 내각에도 보고한다. 정보본부의 총수는 현재 1,582명(자위관 1,220명, 민간 군속요원 362명)이며 본부장, 부분부장 산하에 6개 부서와 9개 통신소를 운영중에 있다. 본부장에는 현역 중장이상(將)의 자위관이 배치되며 부분부장에는 민간의 사무관이 배치되고 있다. 정보관(4명)은 1명의 사무관과 3명의 자위관으로 구성되며 본부장의 전문스텝으로, 사무관은 주로 각국의 안보·국방정책에 관한 정보를, 3명의 자위관은 각각 일본주변지역, 타지역의 군사정세를 분담하고 있다. 6개의 부서는 총무부, 계획부, 분석부, 긴급·동태부, 화상·지리부 그리고 전파부로 이뤄지고 있다.

방대한 업무에도 불구하고 정보본부는 비밀공작은 수행하지 않고 있는 것으로 평가되고 있다.³⁸

과학기술과 인적 자원 활용의 목표는 정보통신기술을 중심으로 하는 첨단과학기술을 국방분야에 활용하려는 노력으로 사이버공격 대비, 지휘통신시스템과 정보통신 네트워크 구축을 구체적인 목표로 간주하고 있다. 이미 일본정부는 방위청 등 국가기관 및 민간 통신 인프라에 대한 사이버 공격 가능성이 증대됨에 따라 민·관 컴퓨터 전문가들로 구성된 ‘사이버테러 대책기구’를 내각부 산하에 설치하기도 하였다.

IV. 동북아안보에의 영향

최근의 미·일 동맹의 강화 및 확대는 지역정세, 특히 지역의 안보상황에 직·간접적으로 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다. 그 직접적인 영향을 가장 많이 받을 국가는 단연코 중국일 것이며 기타의 지역국가들도 그 정도의 차이는 있지만 이해관계를 갖는다. 우선 전통적인 지역강국인 중국은 일본을 활용하려는 미국의 안보전략을 우려하면서 일본의 일방적인 미국 추수의 외교 및 안보정책의 성향을 비난하고 있다. 즉 중국은 지역국가들과의 협조보다는 미국과의 동맹관계를 우선시하면서 미국의 세계전략 및 동아시아전략을 적극적으로 지지, 지원하려는 일본정부의 결정에 대해 회의적이며 특히 미·일동맹의 기능 확대에 따라 실제적으로 일본정부가 어느 선까지 역할을 담당할 것인가에 대해 상당히 우려하고 있다. 중국은 일본정부에게 기존의 ‘전수방어’의 정신에 투철할 것을 강력히 요구하고 있다.

그러나 이미 일본은 루비콘강을 건넜다. 즉 미국의 대테러전 수행을 지원하기 위해 2001년 10월 마련된 대테러특별조치법은 자위대로 하여금 극동지역을 넘는 지역에서의 활동도 가능케 해 주는 근거가 되었다. 즉 일본의 자위대는 루비콘강을 넘어 미국과 더불어 지구적인 차원의 안보문제에도 개입할 수 있는 여지를 확

³⁸ 그러나 정보본부는 일본의 방위백서 2004년판에 의하면 2004년 6월 현재 36개의 재외공관에 47명의 방위주재관(defense attaches: 무관)을 파견하고 있으며 그들은 기본적으로 인간 정보를 수집하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그리고 이러한 활동들은 향후 더욱 강화될 것으로 평가받고 있다. Andrew L Oros, “Japan’s Growing Intelligence Capability,” *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* (Spring 2002), p. 11. 최근에는 방위주재관에 의한 정보수집 및 분석태세 강화를 위해 이제까지 외무성을 경유하던 보고 채널을 방위청에의 직보를 가능토록 수정한 것으로 알려지고 있다.

보하게 된 것이다. 예를 들면 중동으로부터의 석유 운송을 위한 해상운송로의 안전을 위해 인도양에서의 미·일 안보협력도 가능해질 수 있는 것이다. 최근에는 중국도 석유의 안전 수입을 위해 인도양에서의 해군활동에 많은 관심을 두고 있으며 지역대국인 인도와의 관계 개선을 위해서도 매우 적극적이다. 이는 인도양에서의 미·일동맹과 중국의 충돌 가능성을 암시해 주는 것이다.

미·일 양국과 중국의 전략적 이해관계에서 첨예하게 대립하고 있는 또 하나의 중요한 안보적 이슈는 미사일방어(MD) 문제이다. 미·일 미사일방어에 대한 중국의 강력한 저항은 동 시스템의 실제적인 방어능력보다는 전략적 함의에 대한 우려에 근거하고 있다. 만약에 일본이 첨단 동 시스템을 보유하게 될 경우 대만해협의 안전에 큰 영향을 미칠 것으로 중국은 보고 있는 것이다.³⁹ 즉 중국은 미사일방어가 북한 미사일공격에 대비한 조치라는 일본측의 주장을 신뢰하지 않고 있으며 그러한 일본의 노력은 오히려 기존의 지역안보에 부정적인 영향을 미쳐 군비경쟁을 초래할 것이라고 비난하고 있는 것이다. 중국은 더 나아가 미사일방어면에서의 미·일·대만의 3각 공조의 가능성까지 염두에 두고 있다. 따라서 이에 대비하기 위해 중국은 다탄두, 장거리 미사일, 핵무기 등에서의 능력 확충을 모색하면서 총체적인 군사력 현대화를 강력히 추진중에 있다. 이러한 중국의 군사력 강화 노력은 대만문제와 관련된 갈등을 더욱 증폭시키며 동아시아지역의 군비경쟁을 초래할 것으로 보인다.⁴⁰

미·일 동맹 강화는 기존의 한반도 안보 구도에도 영향을 미칠 것으로 보인다. 미국의 일본과의 동맹관계 중시로 인해 한·미 동맹의 비중이 상대적으로 약화될 수 있으며, 특히 중국과 북한에 대한 인식에 있어 한·미간에 갭이 존재하면 할수록 한·미동맹의 기능에는 한계가 지어질 수밖에 없을 것이다. 지역적 안보 위협의 요소로 중국과 북한을 분명히 그리고 강력히 거론하는 새로운 미·일동맹의 구축은 그들과의 관계 개선 및 확대를 기대하는 한국정부에게는 부담으로 다가오고 있다. 또한 미·일동맹관계에서 용인되는 경향이 있는 주일미군의 전략적 유연성의 문제는 한·미동맹의 당사자인 한국에게 분명히 부담으로 남고 있다.

한편 최근의 미·일동맹 강화가 일본측에 자신감을 주고 있는 면을 간과할 수 없다. 일본 군사력 강화에 제동을 걸 수 있다는 소위 ‘병마개론’이 그 의미를 상실

³⁹ Dan Blumenthal, “The Revival of the U.S.-Japanese Alliance,” p. 4.

⁴⁰ 장달중 외, “부시행정부의 패권전략과 동아시아의 안보딜레마,” 『국가전략』, 제10권 2호 (2004), pp. 20-24.

하고 있으며 영국에 비견되는 미국의 신뢰받는 동맹국가로서 주체성과 구체적인 능력 검비가 요청되고 있기 때문이다. 일본정부는 미국의 전략변화에 맞춰 자신의 새로운 방위태세를 적극적으로 강구하는 등 동맹 강화 정책에 능동적으로 임하고 있어 종전의 소극적이고 수동적인 자세를 견지하던 때와는 상당히 차별적인 자세를 노정하고 있다. 특히 9·11 이후 미국의 새로운 GPR 계획에의 대응, 신방위대강의 채택 등은 미국과의 동맹관계를 배려한 일본측의 적극적이고도 자신감있는 정책적 결정이라고 볼 수 있다. 특히 효과적인 미·일동맹 기능을 위한 신방위대강에서의 자위대의 통합운용과 정보기능의 강화 강조 등은 새로운 변화이며, 이러한 면에서의 변화는 향후 집단자위권 문제, 자위대의 정식 군대로의 변화, 그리고 국내헌법의 개정의 문제로까지 발전되어 나타날 가능성이 높다.

그러나 이러한 일본의 자신감은 지역국가들과의 관계에 있어서도 일부 나타나고 있어 동아시아 국제관계에 미치는 영향이 검토될 필요가 있다. 우선 일본은 미국의 일본 신뢰에 기초하는 최근의 미·일동맹 강화의 영향으로 중국, 한국 등 인접국들과의 관계 강화에 진력하지 않고 있는 감이 있다. 일본은 신방위대강과 미국과의 회합(2+2)에서 이미 중국을 위협세력으로 공개적으로 간주한 바 있으며 대만과의 관계 강화도 추진하고 있다. 또한 동중국해에서의 자원과 센카쿠열도를 둘러싼 중·일간의 분쟁은 지속되고 있다.

한편 미·일관계 강화는 한·미 또는 한·일관계에 영향을 끼칠 수 있다.⁴¹ 즉 한국과의 관계에 있어 일본은 이전보다 덜 신중할 수도 있다는 것이다. 일본은 최근 독도문제와 역사교과서 문제와 관련해 한국과의 불편한 관계를 자초하고 있다. 그리고 미·일동맹 강화는 일·북관계의 경색을 초래할 가능성이 높다. 대북정책과 관련해 일본정부가 미국의 눈치를 많이 보아야 하기 때문이다. 반면에 대북정책을 둘러싼 미·일간의 정책적 협력은 더욱 강화될 것으로 보이는 것이다. 이러한 대미 편승, 지역국가 경시의 일본외교는 아마도 일본에게는 득이 되지 않으며 오히려 일본의 고립을 가속화시킬 것으로 보인다. 이는 또한 일본외교가 21세기 새로운 비전으로 추진하고 있는 유엔안보리상임이사국 지위 확보의 꿈을 달성하는 데 있어서도 커다란 장애물로서 기능할 가능성이 높다.⁴²

⁴¹ 최근 일본 외무성 야치 차관의 한·미관계 불편 때문에 한·일간 정보공유가 어렵다는 취지의 발언도 구조적으로는 이러한 3각관계의 최근 변화에 기인하고 있는 것이다.

⁴² 일본의 유엔대표부 차석대사인 기타오카(北岡伸一: 전 도쿄대 교수)는 일본이 유엔 안보리 상임이사국이 되는 것은 종래 충분하게 반영되지 않고 있는 아시아의 대표성을 늘리는 것이며, 비핵국가를 상임이사국으로 받아들이는 점에서 의미가 있으며, 사실 일본이 상임이

V. 결 론

미·일동맹 관계는 국제안보 환경의 변화와 일본 국내정치와 외교·안보전략의 변화에 따라 이전의 불평등한 관계에서 벗어나 점차 상대적인 대등관계로 변질하고 있다. 즉 미·일동맹은 아직도 이전의 성격과 기능을 많은 부분 유지하면서 동시에 시대의 흐름에 따라 부분적으로 변화해 나가는 소위 지속성과 변화의 양면성을 노정하고 있다.

지속성을 유지해 주는 가장 기본적인 요소는 미·일 양국이 시대의 변화에도 불구하고 동맹과 관련한 이해관계가 아직도 상당부분 일치하고 있다는 것이다. 미국은 일본과의 동맹을 통하여 주일 미군기지를 활용하여 세계적인 군사적 관여를 효율적으로 할 수 있으며, 그러한 군사적 활동을 전개하는 데 있어 일본같은 확고한 외부 지지 세력을 확보할 수 있으며, 나아가 싼 값으로 주일 미군을 운용할 수 있다는 것이다.⁴³ 한편 일본은 미국과의 동맹을 통하여 미국의 확고한 일본 방위 공약을 대내외적으로 확인시키면서 동북아지역의 세력균형이 자국에게 유리하도록 운용할 수 있다는 것이다.

그러나 이러한 지속성에도 불구하고 미·일동맹은 테러, WMD의 확산 등 새로운 지구적 차원의 안보 위협과 중국의 부상, 북한핵문제 등 지역 불안 요소에 효과적으로 대처할 수 있도록 재편되고 있으며 그 위에 일본의 외교·안보 당국이 최근 강조하고 있는 일본의 주체성 발휘도 그 변화를 가속화시키고 있다. 이러한 변화는 다시 부메랑이 되어 일본 국내정치 변화를 촉진시키고 있다. 즉 일본 국내에서는 정상국가 논의가 활성화되고 있으며 그 여파로 국가의 기본틀인 헌법 개정의 여론이 힘을 얻고 있으며 안보관련의 제도들이 제도화되는 등 정비되고 있다. 그러므로 일본의 대외관계의 핵심축인 미·일관계의 변화가 일본의 새로운 국가상을 주도적으로 형성하고 있다고 평가할 수 있다. 최근 진행되고 있는 미·일간

사국이 되는 것은 당연한 일이며, 따라서 현재 상태는 일본이 차별을 받고 있는 것이라고 주장하고 있다. 北岡伸一, “戦後日本外交における國連,” 『外交フォーラム』, No. 201 (April 2005), pp. 16-17.

⁴³ 주일미군기지가 제공해주고 있는 편익을 환산하면, 해군 140억 달러, 공군 및 해병대 145억 달러, 등 총 285억 달러에 달하고 있다는 연구 결과가 있다. Michael O'Hanlon, “Restructuring U.S. Forces and Bases in Japan,” in Mike M. Mochizuki, editor, *Toward A True Alliance : Restructuring U.S.-Japan Security Relations* (Brookings Institution Press, 1997), pp. 160-163.

의 안보협력 강화는 한반도 및 대만에서의 분쟁 가능성을 억지하고 유사사태 발생 시 일정부분 지역안정에 기여할 수 있는 순기능적인 요소를 갖고 있는 반면에 중국 및 북한의 반발이라는 부정적인 요소도 동시에 갖고 있다. 또한 이는 북한을 포용해 교류·협력을 확대해 남·북관계를 관리해 나가며, 중국과의 양호한 관계를 유지하여 경제 및 안보문제에서의 효율성을 제고하려는 한국정부의 외교 및 안보 정책에도 영향을 미칠 것으로 보인다.

우선 한국은 미·일동맹 강화의 문제점에 대처해야 한다.⁴⁴ 이와 관련해서는 우선 당사국, 특히 미국측에 미·일동맹 강화가 동북아질서에 미칠 수 있는 부정적인 면을 부각시킬 필요가 있다.⁴⁵ 현실적으로 미국이 그러한 주장에 귀기울일 가능성은 높지 않으나 일본의 군사부문 돌출이 지역질서 안정에 미칠 수 있는 악영향을 알릴 필요는 있는 것이다. 또한 미·일동맹과는 차별되는 한·미동맹의 운용, 관리와 관련해 미국측과 협의·조정해야 한다. 일본과는 다른 한반도의 안보적 특수성을 알리고 그에 맞는 성격 및 독자성을 갖는 안보관계 구축의 필요성을 미국측에 전달해야 한다. 그러나 미국의 입장에서는 양 동맹의 차별성에 대해 부정적일 가능성이 높으며 그 어느 때보다도 견실한 미·일동맹에 대해서 오히려 높은 신뢰를 갖고 적극적으로 그를 권장, 활용할 가능성이 높아 보인다. 반면에 한·미동맹과 관련해서는 CATO 연구소 등이 제시하듯이 한국의 전통적인 전략적 가치의 감소에 따라 동맹관계의 재조정이 불가피하다는 인식이 확산될 가능성도 있다. 한·미, 미·일 양 동맹의 상대성의 부각은 9·11 이후 새롭게 제기되고 있는 동맹의 재정립의 문제와 더불어 한·미간의 중대한 안보현안으로 대두되고 있다. 그 결과 이러한 안보적 제현안문제 해결을 위한 ‘안보정책구상회의(SPI)’ 등 다양한 채널의 한·미안보대화의 활성화와 심화가 더욱 필요해지고 있는 것이다.

한국은 위에서 살펴본 듯이 미·일동맹 강화로 인해 새롭게 형성중에 있는 동북아 안보질서에 의해 어렵고도 복잡한 상황에 처해 있다. 즉 한국은 새로운 안보환경, 즉 1) 미국의 9·11 이후의 테러와 WMD 확산 저지와 관련된 새로운 세계전략

⁴⁴ 미국의 일본 중시전략은 한·미동맹의 상대적 이완 가능성, 일본의 한반도문제에의 개입 가능성, 주변 4국의 갈등현상 등을 촉진시켜 지역정세의 불안정을 초래할 수 있다. 김영춘, “중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화,” 『통일정책연구』, 제13권 1호 (2004), p. 21.

⁴⁵ 일본 자위대가 실제로 어느 정도의 수준에서 운용될지는 미국의 요구 수준과 일본의 국내적 요인에 의해 결정될 가능성이 높다. 따라서 미·일동맹의 기능의 범주 안에서의 자위대의 활용과 그리고 비전투 임무에 엄격하게 한정하는 일본 국내에서의 제도적인 제한 등이 확립되어야 한다.

과 급부상중인 중국 견제라는 지역전략의 동시 추진, 2) 중국의 안보 역할 확대를 통한 지역질서 주도, 3) 일본의 국제안보 분야에서의 역할 증대, 4) 미·중관계의 협력과 갈등의 공존 등에 효과적으로 적응, 대처하여야만 한다.

한국은 우선 동북아질서를 주도하고 있는 미국과 중국의 힘의 관계를 향후 10년 내지는 20년 정도를 내다보면서 주시할 필요가 있다. 미국에게 유리한 요소로는, 1) 압도적인 경제력, 군사력, 정보력 보유, 2) 중국과 러시아의 대미 갈등 회피 노력 경주, 3) 일본의 미국 최우선적인 편승전략 지속적 견지 등을 거론할 수 있다. 반면에 중국에 유리한 요소로, 1) 지속적인 높은 경제성장, 2) 지역국가들의 중국과의 경제관계 중시 경향, 3) 지역안보 현안과 관련한 중국의 역할 및 영향력 증대 등을 평가할 수 있다. 시간이 갈수록 중국의 힘은 증대될 것이며, 그 결과 중국 주변에 많은 지역국가들이 모여들 가능성이 높을 것으로 보인다. 그러나 이것도 결국은 중국의 경제력에 달려 있다. 즉 중국의 경제가 어느 정도까지 성장할 것인가 하는 문제가 매우 중요한데, 이에 대한 미국의 영향력은 매우 클 것으로 보인다. 따라서 단순화시켜 보면 최종적으로는 미·중관계가 중요한 의미를 가지며, 이렇게 중요한 양자관계의 기본구조를 결정하는 데 있어 미국이 당분간 우월적인 지위를 가질 것으로 보인다. 그러므로 한국은 기존의 한·미동맹을 기본축으로 하면서 전통적 선의에 기초하는 우호적인 대중관계를 확립해 나가야 한다. 특히 중국을 한반도 안보·통일의 지지 세력으로 이끌어내는 노력을 부단히 경주해야 한다. 한편 미·중관계의 갈등 가능성에 너무 집착하는 것은 바람직하지 못하다. 건설적이고 상호이익이 되는 미·중관계의 건설 및 유지도 가능할 수 있기 때문이다.⁴⁶ 따라서 미국이 대중 고립정책보다는 유연한 대중정책을 전개하도록 관련국가들과 협력할 필요가 있다. 그 결과 미·중·일 3각관계가 양호할 수 있고 지역3국인 한·중·일간의 협력 가능성도 제고될 수 있기 때문이다.⁴⁷ 나아가서는 미·중을 포함하는 대부분의 지역국가가 참여하는 동북아 다자안보협의체의 구축을 강력하

⁴⁶ 중국의 국력 증대 및 영향력 확대가 반드시 미국의 동아시아지역에서의 기존 이익에 부정적인 영향을 끼치는 것만은 아니다. 즉 중국의 존재감이 커진다 해도 미국은 계속해서 동아시아지역에서 중요한 행위자로 역할을 수행해 나갈 수 있다. David Shambaugh, "China Engages Asia : Reshaping the Regional Order," *International Security*, Vol. 29, No. 3 (Winter, 2004/2005), pp. 64-99.

⁴⁷ 그러한 면에서 일본의 역할은 예상외로 지대할 수도 있다. 즉 일본이 대미 편승을 일부 완화하면서 지역질서를 배려해 미국과 중국 사이에서 건전한 중재자 역할을 자임해주는 것이다. 만약에 한국과 일본이 힘을 합쳐 그러한 역할을 할 수 있다면 더욱 큰 힘을 발휘할 수도 있다.

게 추진해 나갈 필요성이 있다.⁴⁸ 지역의 안보문제가 미해결이며 동요하는 상태에서 진정한 의미의 지역 협력의 강화 및 확대는 불가능하기 때문이다.

⁴⁸ 후쿠야마는 최근 동북아지역에서 급부상하고 있는 역내 민족주의 고조 현상에 대처하기 위해서도 다자안보협의체의 조기 추진이 필요하다고 주장하고 있다. Francis Fukuyama, "Re-Envisioning Asia," *Foreign Affairs* (January/February 2005), pp. 80-82.

일본의 아시아외교, 영토 그리고 독도문제

조진구*

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| I. 서론 | III. 독도영유권 문제와 한·일관계 |
| II. 일본의 아시아외교의 과거와 현재 | IV. 맺음말 |

Abstract

Japan's Asian Foreign Policy after World War II, Territory, and the Dokdo Problem

This article analyzes Japan's Asian foreign policies after World War II and the Dokdo Problem between the Republic of Korea and Japan.

Many countries including the South Korea in the region often criticize Japan's failure to accept responsibility for its imperial past. Increasingly anti-Japanese protests in China was an expression of discontents with a disputed junior high school history textbooks recently approved by the Japanese government, and Prime Minister Junichiro Koizumi's visit to the Yasukuni Shrine. This is a symbol of historical perception gaps on the past between Japan and its Asian neighbors's.

This year marks the 40th anniversary of the normalization of relations between Korea and Japan. Therefore, after enacting "Takeshima Day" ordinance by Shimane Prefecture, South Korean people marched to the Japanese Embassy in Seoul to protest, and at the same time Korean government announced a set of new principles to deal with Japan. As already examined in this research, Korea's sovereignty over the Dokdo is complete, and it is not an object of diplomatic negotiation. President Roh made it clearly in his letter to the people, it is necessary to respond to Japan's illegal claims coolly, and to prepare plans for persuading international society minutely.

Key Words: Japan's Asian Foreign Policy, the Dokdo problem, historic perception, ROK-Japan relations, President Roh's letter to the people

* 고려대학교 평화연구소 연구조교수

I. 서론

2005년은 한·일국교정상화 40주년을 맞이하는 뜻 깊은 해이지만, 시마네(島根)현 의회가 1905년 2월 독도를 시마네현으로 편입시켰던 것을 기념하여 2월 22일을 ‘다케시마(竹島)의 날’로 정하는 조례안을 제정하고, 다카노 도시유키(高野紀元) 주한·일본 대사가 독도가 일본 영토라는 발언을 하면서 양국 사이에 갈등이 고조되고 있다. 또한 과거 일본의 식민지 지배나 전쟁을 미화하거나 왜곡하는 내용을 포함하고 있는 후소샤(扶桑社) 교과서가 일본 문부과학성의 검정을 통과하면서 한국 뿐만 아니라, 중국에서도 일본의 역사인식에 항의하는 시위가 급속하게 확산되고 있다.

1982년 교과서문제가 발생했을 때 일본정부는 교과서 검정기준으로 소위 ‘근린제국조항’을 도입하여 교과서를 집필할 때 아시아 국가들과의 역사적 관계에 대해 ‘국제이해와 국제협조’의 견지에서 배려하도록 출판사에 요구했다. 그러나 교과서 문제를 관장하는 문부과학성의 시모무라 하쿠분(下村博文) 정무관은 근린조항 때문에 일본에서 자학사관에 의한 교육이 이루어지고 있다면서 근린조항의 폐지를 주장했다. 2005년 3월 9일자 『아사히(朝日)신문』 사설이 지적하듯이 근린조항은 과거에 대한 반성에 입각하여 “교과서 기술에 대한 비판에 대해 충분히 귀 기울이고 정부의 책임 하에 시정하겠다”는 일본정부의 약속이다.¹ 문부과학성 내에서 대신, 부대신에 이어 정치가로서는 세 번째 지위에 있는 시모무라 정무관의 발언이나 과거 일본의 행동을 정당화하거나 어두운 역사적 사실을 외면하는 교과서가 문부과학성의 검정을 통과한 것은 과거 역사에 대한 일본정부의 인식에 의문을 갖게 한다.

지난 1월 21일 국회 시정방침연설에서 고이즈미(小泉) 수상은 전후 세계 2위의 경제대국이 된 일본은 ODA(정부개발원조)나 유엔분담금 등 재정 면에서 뿐만 아니라, 유엔평화유지활동 등 인적공헌 면에서도 세계평화와 번영에 적극적으로 기여해왔다고 평가하면서, 일본이 유엔안보리 상임이사국이 될 수 있도록 외교적인 노력을 경주하겠다고 밝혔다.² 일본은 2003년도에 미국(157억 9,100만 달러)에 이어 89억 1,100만 달러의 ODA를 제공해 세계 2위였으며,³ 유엔부담금 비율도 미국

¹ 『朝日新聞』, 2005년 3월 9일.

² 연설전문은 <<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2005/01/21sisei.html>> (검색일: 2005. 3. 10).

(22%)을 제외한 4개 상임이사국의 합계(15.310%)보다 많아 19.468% 를 차지하고 있다. 또한 1992년 9월 유엔평화유지활동의 일환으로 처음으로 자위대를 캄보디아에 파견한 이후 모잠비크, 르완다, 동티모르, 아프가니스탄, 이라크 등에서도 착실하게 인적공헌의 실적을 쌓고 있다. 이러한 실적을 바탕으로 일본은 유엔안보리의 상임이사국 진출을 적극적으로 추진하고 있으며, 일본은 자국이 안보리 상임이사국이 되면 아시아의 대표성이 더욱 확대될 것이라고 기대하고 있다.⁴

그렇지만 일본은 유엔 안보리 상임이사국 진출에 대해 아시아 국가들의 적극적인 지지를 받고 있지 못하다. 한국과 파키스탄은 일본이 추진하고 있는 안보리 상임이사국 6개국 확대에 반대하고 있으며, 중국도 일본이 추진하고 있는 안보리의 조기 확대 개편에 반대하고 있다. 또한 최근 중국에서 벌어지고 있는 반일시위가 일본의 상임이사국 진출에 반대하는 것이라는 점을 고려하면 과거의 침략에 대한 진실한 사과와 청산 없이 일본이 아시아 국가들의 지지를 얻는 것은 쉽지 않을 것이다.

본고의 목적은 두 가지이다. 하나는 제2차 세계대전 말기부터 샌프란시스코 대일평화조약 체결과정에서 일본의 영토문제가 확정되는 과정과 독립국가로서 국제사회에 복귀한 일본의 아시아외교를 역사적 맥락에서 개관하고, 일본의 아시아외교의 커다란 장애물이었던 역사인식의 문제를 현 고이즈미 정권기에 초점을 맞춰 살펴보는 것이다.

다른 하나는 한·일간 외교문제로 비화되고 있는 독도영유권 문제를 고찰하는 것이다. 고이즈미 수상의 외교문제 자문기구인 ‘대외관계 태스크포스’는 2002년 11월에 발표한 보고서에서 한국을 민주주의, 시장경제 및 미국과의 동맹이라는 ‘세 가지 기본체제’를 공유하는 ‘가장 중요한 지역 전략적 파트너’로 규정했다.⁵ 한·일

³ DCD/DAC(2004)22, “ODA STATISTICS FOR 2003 AND ODA OUTLOOK(14-Apr-2004),” p. 4.

⁴ 外務省國連政策課, 『國連安全保障理事會改革：なぜ、日本が安全保障理事會の常任理事國になるべきか』(外務省, 2005). 상임이사국 및 상임이사국 진출을 목표로 하고 있는 주요 국가들의 유엔에서의 분담금 비율(%)은 다음과 같다. 2004~05년도 유엔의 예산 규모는 31억 6천만 달러로 한국은 분담금 11위 국가이다.

미국	영국	프랑스	중국	러시아	일본	독일	브라질	인도	기타(182개국)	한국
22.000	6.127	6.030	2.053	1.100	19.468	8.662	1.523	0.421	32.616	1.796

출전: 한국 이외의 수치는 일본 외무성의 위 자료에 의함. 『2003년 외교백서』(외교통상부, 2004), p. 40.

⁵ 2001년 9월 수상의 자문기구로 발족한 대외관계 태스크포스는 2002년 11월 28일 장기적인 일본 외교의 기본전략을 담은 보고서를 수상에게 제출했다. 對外關係タスクフォース, 『21世紀日本外

양국의 연간 교역액은 600억 달러를 넘고 있으며, 양국 정부는 이미 자유무역협정(FTA) 체결을 위한 협상을 시작했다. FTA를 통해 한·일 양국이 하나의 시장을 형성하게 되면 무역과 투자가 활성화되어 동북아시아의 경제발전에도 크게 기여할 것이지만, 불안정한 한·일관계는 양국관계는 물론 북핵문제 등에도 악영향을 미칠 수 있다. 이러한 점에 유의하면서 본고에서는 독도에 관한 양국 정부의 기본 입장과 쟁점이 되고 있는 사안들을 검토한 뒤 2005년 3월 17일 정동영 국가안전보장회의 상임위원장이 발표한 새로운 대일정책 이후의 한·일관계에 대해 전망해 보고자 한다.

II. 일본의 아시아외교의 과거와 현재

일본의 전후 아시아외교를 시기적으로 구분한다면 다음과 같이 나눌 수 있을 것이다. 첫 번째는 1945년 패전에서 중국과의 국교정상화를 이루었던 1972년까지로 이 시기 일본은 각국과의 국교정상화를 통해 국제사회로 복귀하는 것에 중점을 두었다. 두 번째는 1990년의 냉전 종결까지로 일본이 경제관계를 중심으로 아시아 각국과의 관계를 긴밀하게 했던 시기이다. 일본 외무성은 1957년 9월 처음으로 『외교청서(外交靑書)』를 발간하면서 ‘유엔중심주의’, ‘자유주의국가들과의 협조’, ‘아시아의 일원으로서의 입장 견지’라는 ‘외교 3원칙’을 제시했는데, 이 시기의 일본은 세 번째 외교원칙에 입각해 아시아 국가들과의 정치, 경제관계의 심화에 비중을 두었다고 할 수 있다. 마지막 세 번째는 냉전종결 이후부터 현재까지로 종래의 외교가 양자간 관계에 중점을 두었다고 한다면 이 시기에는 APEC을 포함하여 다자간협의를 적극적으로 활용하는 외교를 전개하게 되었다.⁶

이 장에서는 다음과 세 문제를 다룬다. 첫째, 연합국에 의한 제2차 세계대전의 전후처리과정에서 일본의 영토문제가 어떻게 확정되었는가 하는 점이다. 둘째는 대일평화조약의 체결 후 독립국가로서 국제사회에 복귀한 일본의 아시아(배상)외교를 개관하고, 마지막으로 수상 취임 이전부터 야스쿠니신사 참배를 공언함으로써 아시아 국가들과의 마찰을 예고했던 고이즈미 정권기의 아시아외교를 역사문제와 관련시켜 살펴보고자 한다.

交の基本戦略—新たな時代、新たなビジョン、新たな外交—(平成14年 11月 8日).

⁶ 藥師寺克行, 『外務省-外交力強化への道-』(岩波新書, 2003), pp. 118-119, 147-150.

1. 샌프란시스코 대일평화조약의 체결과 일본의 영토문제

1951년 9월 샌프란시스코에서 개최된 대일강화회의에서 일본은 소련을 제외한 49개국과 평화조약을 체결했다. 제2차 세계대전이 끝나고 약 6년이 경과한 뒤의 일이며, 이로써 일본은 독립국가로서 국제사회에 등장하게 되었다. 그 과정에서 일본은 과거 전쟁을 통해 획득했던 영토를 포기해야 했으며, 해결되지 않은 채 남아 있던 문제들을 처리하기 위한 외교를 시작해야 했다. 그런 의미에서 샌프란시스코 대일평화조약의 체결은 전후 일본 외교의 출발점이었다고 할 수 있다.

1945년 9월 2일에 열린 항복문서 조인식에서 일본은 연합국이 7월 26일에 발표한 포츠담선언의 성실한 이행을 약속했다. 13개항으로 이루어졌던 포츠담선언의 제8항은 “카이로선언의 조항은 이행되어야 하며, 또한 일본의 주권은 혼슈(本州), 홋카이도(北海道), 큐슈(九州), 시코쿠(四國) 및 우리들이 결정하는 여러 작은 섬들로 제한되어야 한다”고 규정했다. 주지하는 바와 같이 1943년 11월 미국의 루스벨트 대통령, 영국의 처칠 수상 및 중국의 장개석 총통은 카이로회담에서 일본이 무조건 항복할 때까지 연합하여 싸울 것을 결의하면서 다음 세 원칙에 합의했다: ① 일본이 1914년 제1차 세계대전 개시 이후 탈취 또는 점령한 태평양의 도서를 박탈하고, ②만주, 타이완 및 펑호도 등 일본이 중국으로부터 강탈한 모든 지역을 중국에 반환하고, ③일본은 폭력과 탐욕에 의해 침략한 다른 모든 지역으로부터 구축되어야 한다. 즉, 청·일, 러·일 및 1차 세계대전을 통해 일본이 획득한 영토를 박탈한다는 원칙이 제시되었던 것이다.

카이로회담에 참석하지 않았던 소련의 스탈린은 이어 열린 테헤란회담에서 대일전 참가 의사를 밝히면서 러·일전쟁 때 일본에게 빼앗긴 영토문제를 제기했다. 또한 1945년 2월 알타에서 열린 연합국 정상회담에서 스탈린은 외몽고의 현상유지, 대련항에 대한 소련의 우선적 이익 보장, 여순항에 대한 소련의 조차권 회복, 동청철도 및 대련으로 이어지는 남만주철도의 중·소 공동 운영, 치시마열도(千島列島)의 인도 등을 조건으로 대일전에 참가하는 데 동의했다.⁷

그러나 알타회담의 내용은 1946년 2월 21일 공표될 때까지 비밀에 부쳐졌기 때문에 일본이 포츠담선언을 수락할 당시 일본은 알타회담의 내용을 전혀 알지 못했으며,⁸ 포츠담선언에 포함되지 않았던 사항들은 일본과의 평화조약을 통해 결정할

⁷ 카이로선언, 알타협정 및 포츠담선언의 주요내용은 李基鐸 編著, 『現代國際政治-資料選集-』(日新社, 1986), pp. 60-64.

수밖에 없게 되었다. 패전과 동시에 일본은 연합국의 점령 하에 놓이게 되지만, 1947년 2월 유럽에서 이탈리아와의 평화조약이 조인되면서 대일평화조약 체결문제가 연합국 사이에 논의되기 시작했다.

연합국의 일본점령 정책은 워싱턴에 설치된 극동위원회와 도쿄의 미·영·소·중 4대국의 대일이사회를 통해 결정되고 실행에 옮겨졌지만, 결정적인 영향력을 행사했던 것은 미국이었으며 현지에서 '제왕'적 권력을 행사하고 있던 맥아더 연합국 최고사령관이었다.⁹ 맥아더 장군은 1947년 3월 17일 점령정책의 중요목적인 일본의 비군사화와 정치개혁이 일단락되었지만 경제재건은 총사령부만으로 해결할 수 없다면서 대일 조기강화의 필요성을 제기했다.¹⁰ 미국정부 내에서 일본과의 정치적 관계를 중요시하는 국무부가 조기강화를 지지하고 있었지만, 국무부조차 이를 위한 충분한 준비가 되어 있지 않았다. 1947년 초 국무부에 펜필드 극동국 부국장을 책임자로 한 실무 작업팀이 만들어져 대일평화조약의 초안을 작성하고 있었을 뿐이다.¹¹

7월 11일 극동위원회에서 미국이 대일강화를 위한 예비회담을 다른 연합국에 제안하면서 국무부 내의 실무 작업팀은 초안 작성을 위한 작업을 서둘렀으며 8월 5일에 초안이 완성되었다. 10장(章) 56조(條)로 구성된 초안에는 대일평화조약 체결 후 11개 극동위원회 국가들의 대사들로 구성된 이사회와 대일감시위원회를 설치해 일본의 비군사화와 비무장화를 철저히 감시하고, 점령에 소요된 비용을 일본에게 부과한다는 조항이 포함되어 있었다. 초안은 소련과의 협조를 상징한 전시외교의 틀을 계승한 것이라고 볼 수 있었는데, 극동국이 작성한 초안은 국무부의 다른 관련부서와 육군성, 해군성 등에도 전달되었다.¹²

그런데 일본의 잠재적인 산업능력을 높이 평가했던 케난의 국무부 정책기획실로부터 강력한 비판이 제기되었다. 8월 12일 로베트 차관에게 보낸 각서에서 케난은 이 초안은 일본과 태평양 지역에서 달성하려는 미국의 목표와 관련한 현실적인 내용을 담고 있지 않으며, 그런 목표가 명확하지 않은 상태에서 대일평화조약 문

⁸ 芹田健太郎, 『日本の領土』(中公叢書, 2002), p. 42.

⁹ 宮里政玄, “アメリカ合衆國政府と對日講話,” 渡辺昭夫·宮里政玄編, 『サンフランシスコ講話』(東京大學出版會, 1986), p. 1.

¹⁰ 五十嵐武士, 『戦後日米關係の形成—講話·安保·冷戦後の視点に立って』(講談社, 1995), p. 14.

¹¹ Department of State, *Foreign Relations of the United States(Hereafter, FRUS) 1947 Vol. VI, The Far East* (Washington: USGPO, 1972), pp. 459-460.

¹² 五十嵐武士, 『戦後日米關係の形成—講話·安保·冷戦後の視点に立って』, pp. 26-27.

제를 논의하는 것은 ‘매우 위험’하다고 주장했다.¹³ 즉, 케난은 냉전의 관점에서 일본을 자유주의진영의 일원으로 확보하는 것이 중요하기 때문에 대일정책도 기존의 비군사화와 민주화보다 정치적 경제적 안정을 우선하는 쪽으로 전환해야 하며, 일본이 안정될 때까지 대일강화는 시기상조라고 보았던 것이다.¹⁴ 이후 케난은 대일강화문제에 깊숙이 관여하게 되었으며, 1948년 3월에는 직접 일본을 방문하고 그 결과를 마셜 국무장관에게 보고했다. 보고서에서 케난은 점령기구의 개편을 포함한 점령정책의 전환과 함께 대일강화를 적극적으로 추진하지 말 것을 건의했다. 특히 케난은 대일평화조약은 “가능한 한 간결하고 일반적이며 징벌적이지 않도록 해야 하며” 평화조약에서 다루어지는 문제들의 수도 줄여야 한다는 새로운 방침을 제시했다.¹⁵

따라서 1949년 11월 말까지 국무부의 대일평화조약 초안은 거의 완성되지만, 이 때까지 대일강화와 관련한 미국정부의 움직임은 사실상 정지되어 있었다고 할 수 있다. 그렇지만 1950년 4월 델레스가 국무장관 고문으로 임명되면서 대일강화를 위한 준비작업은 활기를 띠게 되었다. 한국전쟁 발발 후인 8월, 그동안 대일강화에 반대했던 국방부가 미군의 일본 주둔 보장을 조건으로 입장을 바꾸었으며, 합동참모본부도 한국전쟁이 미국에 유리하게 끝날 때까지 비준을 늦춰야 한다는 단서를 달았지만 평화조약의 체결에는 반대하지 않았다. 이로써 미국정부 내에서 대일평화조약 체결에 관한 합의가 이루어지게 되었으며,¹⁶ 9월 14일 트루먼 대통령은 다른 연합국과 대일강화 예비교섭을 시작할 것이라고 발표했다.

델레스는 1950년 11월 24일에 공표된 ‘대일강화 7원칙’에 입각해 일본과 다른 연합국과의 예비교섭을 시작했으며, 1951년 1월 일본을 방문해 요시다 수상과도 회담했다. 이어 필리핀, 오스트레일리아 및 뉴질랜드를 차례로 방문한 델레스는 이들 국가들의 의견을 참고로 3월 27일 미국측 초안을 완성했다. 이미 냉전이 심각해지고 있었기 때문에 미국은 서방진영의 단합을 위해 영국과 공동초안 작성을 위한 외교적인 절충을 해야 했다. 영국이 4월 9일 자국의 초안을 미국에 전달하면서 외교 교섭은 시작되어 5월 초 공동초안 작성으로 결실을 맺었지만, 양국간의 최대 난

¹³ *FRUS* 1947 Vol.VI, pp. 486-487.

¹⁴ 坂本一哉, 『日米同盟の絆: 安保條約と相互性の模索』(有斐閣, 2000), pp. 6-7.

¹⁵ Department of State, *FRUS* 1948 Vol.VI, *The Far East and Australasia* (Washington: USGPO, 1974), pp. 691-719; 五十嵐武士, 『戦後日米關係の形成—講話・安保・冷戦後の視點に立って』, pp. 73-78.

¹⁶ 五十嵐武士, 위의 책, pp. 251-257.

관이었던 중국문제에 대해서는 이견을 좁히지 못했다. 중국문제는 결국 6월 11일 런던에서 열린 텔레스와 모리스 외상과의 회담에서 타결되었다. 즉, 양측은 대일강화회의에 공산중국과 타이완 어느 쪽도 초대하지 않으며, 일본이 어느 쪽과 평화조약을 체결할 것인가는 주권국가로서 일본이 독립한 뒤 스스로 결정해야 하며, 타이완 문제에 관해서는 한국, 사할린 남부와 치시마열도 등과 함께 영토조항에서 일괄적으로 일본이 주권을 포기하는 것으로 합의했던 것이다.¹⁷

결국 소련이 참가하지 않은 가운데 미국과 영국 주도하에 강화회의가 열렸으며 일본을 포함한 49개 국가가 평화조약에 서명했다. 대일평화조약 제2장은 일본이 과거 전쟁을 통해 얻은 영토를 포기할 것을 규정하고 있었는데, 구체적으로 제2조에서 일본은 한국의 독립을 승인하고 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함하여 한국에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기하고(a), 타이완 및 팽호제도에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기하며(b), 치시마열도 및 일본이 1905년 9월 5일 포츠머스조약으로 획득한 사할린의 일부 및 이에 근접한 제도에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다(c)고 되어 있었다.

한·일간의 독도문제에 관해서는 후술하기로 하고, 타이완과 팽호제도에 관한 b항은 1952년의 대만과 일본이 체결한 평화조약에 의해 승인되었다. c항과 관련해 평화조약 제25조는 조약서명국이 아닌 소련에 대해서 평화조약상 어떠한 이익도 부여하지 않았을 뿐 아니라,¹⁸ 치시마열도의 지리적 범위도 명확하게 규정되어 있지 않았다. 1956년 일·소 공동선언으로 양국이 국교를 정상화했을 때에도 이 문제는 해결되지 못했는데, 이것이 일본과 러시아 사이의 북방영토문제이다.

2. 일본의 전후 아시아 배상외교

샌프란시스코 대일평화조약은 1952년 4월 발효되었는데 이후 일본은 조약에 조인하지 않은 국가들과 개별적으로 국교수립을 위한 조약을 체결해야 했다. 미국은 일본에게 배상외교를 부과하지 않으려 했지만, 다른 국가들의 반대에 부딪쳐 대일 평화조약 제14조에 과거의 침략과 점령으로 인한 피해와 고통에 대해 일본은 연합

¹⁷ 細谷千博, “サンフランシスコ講話條約と國際環境,” 渡辺昭夫·宮里政玄編, 『サンフランシスコ講話』(東京大學出版會, 1986), pp. 1-16; 大嶽秀夫編·解説, 『戦後日本防衛問題資料集 第2巻 講話と再軍備の本格化』(三一書房, 1992), pp. 10-19.

¹⁸ 한국도 대일평화조약상의 당사자가 아니지만, 평화조약 제21조는 한국의 영토, 재산청구권, 어업 및 무역 등에 관해서 별도로 규정하고 있다.

국에 배상해야 한다는 내용이 포함되어 있었기 때문이다.

일본이 전후 아시아 국가들 가운데 가장 먼저 국교를 수립한 것은 중화민국(타이완)이었지만, 일본은 당초 타이완과의 국교정상화에 매우 소극적이었다.

일본은 조약의 명칭을 ‘평화조약’으로 하는 것조차 받아들이지 않으려고 했을 뿐 아니라, 타이완의 배상요구에 대해서도 일본이 중국에 남기고 돌아온 재산으로 충분히 상쇄할 수 있다는 태도를 보였다. 샌프란시스코 회의에 초대받지 못했던 타이완으로서는 1952년 3월 상순 미 상원에서 대일평화조약의 비준이 거의 확실시되면서 양보하지 않을 수 없었다. 일본은 미국의 의향을 받아들여 타이완과 평화조약을 체결했지만, 조약의 적용지역을 타이완 정부가 실효 지배하는 지역으로 한정함으로써 장래 공산중국과 별도의 조약을 체결할 여지를 남겨두었으며, 부속의정서를 통해 타이완의 배상청구권도 포기시켰다.¹⁹

이후 일본은 버마(현 미얀마), 필리핀, 인도네시아, 남베트남, 한국 등과 과거청산을 위한 소위 ‘배상외교’를 전개했는데, 대일평화조약에 서명하지 않았던 버마(현 미얀마)와의 배상교섭이 1개월 만에 타결된 것을 제외하면 교섭은 장기화되었다. 80억 달러의 배상금을 요구했던 필리핀과의 교섭은 1952년에 시작해 1956년 5월에야 타결되었다. 또한 인도네시아는 평화조약에는 서명했지만 끝까지 비준하지 않아 배상교섭이 끝난 1958년 1월에 양국간 평화조약과 함께 배상협정이 체결되었다. 일본은 아시아 11개국에 대해서 배상 및 경제협력의 명목으로 약 15억 달러를 지불했지만, 일본의 배상은 일본 제품이나 서비스 등의 형태로 제공되었기 때문에 일본경제 발전에도 크게 기여했다고 할 수 있다.²⁰

더욱이 한국전쟁으로 인한 특수로 일본경제는 1952년에 거의 전전 상태를 회복했으며, 무역도 착실하게 성장을 계속해 1950년 일본은 중국을 따돌리고 아시아 최대 통상국가가 되었다.²¹ 1960년대에 들어와서도 일본은 연평균 실질성장률 10.9%라는 경이로운 성장을 계속하여 1960년 85억 달러였던 무역액은 10년 후 382억 달러로 증가했다. 또한 그동안 적자를 기록했던 국제수지도 1965년부터 흑자로 전환되어 외환보유고도 증가하기 시작했다. 이에 일본국민은 일본은 더 이상 패전국이 아니라 선진국이라는 자부심을 갖게 되었으며, 1964년의 도쿄 올림픽과 신간선(新幹線) 개통이 이를 상징적으로 보여주었다.²²

¹⁹ 田中明彦, 『日中關係 1945-1990』(東京大學出版會, 1991), pp. 23-42.

²⁰ 五百旗頭眞編, 『戰後日本外交史』(有斐閣, 1999), pp. 90-91.

²¹ 入江昭, 『新・日本の外交—全球化時代の日本の選擇』(中央公論社, 1991), p. 72.

뿐만 아니라, 일본은 경제 원조를 대 동남아시아 외교수단으로 적극 활용했다. 1966년 시이나(椎名) 외상은 말레이시아, 싱가포르, 필리핀, 라오스, 캄보디아, 남베트남 정부 대표를 초청하여 이 지역 개발문제를 논의하는 동남아시아개발각료회의를 개최했으며, 아시아개발은행의 설립을 주도했다. 그렇지만 ‘경제일변도’의 일본의 동남아시아 외교는 이들 국가들의 일본에 대한 의존을 심화시켰으며, 그 결과 동남아시아 국가들은 일본의 영향력 확대를 우려하게 되었다. 1972년 9월 전격적으로 중국을 방문하여 국교정상화를 이루었던 다나카(田中) 수상은 1974년 1월 동남아시아 5개국 순방 중 방콕과 자카르타에서 반일폭동에 직면했으며, 동남아국가연합(ASEAN)은 1976년에 개최된 첫 번째 정상회담에 미키(三木) 수상을 초청하는 것을 거부했다. 이때부터 일본은 동남아시아 외교를 재검토하게 되었으며, 1977년 8월 후쿠다(福田) 수상은 종래의 경제외교를 지양하고 대등한 협력자로서 일본이 동남아시아 지역의 평화와 번영을 위해 협력하겠다는 ‘동남아시아 외교 3 원칙’을 천명했다.²³

경제대국 일본은 경제 이외의 영역으로 외교의 지평을 넓혀갔지만, 역시 외교적으로 커다란 전기가 되었던 것은 냉전의 종식이었다. 일본은 경제만이 아니라, 정치 및 안전보장 측면에서 영향력의 증대를 추구하게 되었으며, ‘국제공헌’이라는 이름하에 유엔의 평화유지활동에 자위대를 적극적으로 참가시키려 했다. 1991년 초 걸프전쟁이 끝나자 일본은 해상자위대의 소해정을 페르시아만에 파견했으며, 1992년 6월에는 유엔평화유지활동 협력법을 제정하여 캄보디아에 자위대를 보냈다. 또한 아시아·태평양경제협력체(APEC)가 탄생하는 데 중요한 역할을 담당했던 일본은 아시아·태평양지역의 정치와 안보문제를 협의하는 아세안지역포럼(ARF), 아시아·유럽정상회의(ASEM), 1997년의 아시아 금융위기를 계기로 동아시아의 금융문제를 협의하는 ‘ASEAN+3(한·중·일)’에도 참가함으로써 기존의 양자외교에서 벗어나 다자외교의 장에도 적극 참여했다. 하지만 이러한 다자간협의기구도 일본의 적극적인 이니셔티브에 의한 것이라고는 할 수 없다.²⁴

²² 위의 책, p. 130; 五百旗頭眞編, 『戦後日本外交史』, pp. 115-116.

²³ 船橋洋一, 『アジア太平洋フュージョン: APECと日本』(中央公論社, 1995), pp. 342-345; 五百旗頭眞編, 『戦後日本外交史』, pp. 173-174.

²⁴ 薬師寺克行, 『外務省-外交力強化への道-』, p. 150.

3. 고이즈미 정권의 외교와 역사인식

지난 2001년 4월의 취임 이후 고이즈미 수상은 역대 어느 수상보다 강력한 리더십을 발휘해왔는데, 그것은 외교 특히 대미외교에서 두드러졌다. 9·11 테러가 발생하자 고이즈미 수상은 즉각적으로 미국에 강한 연대감을 표명했으며, 미국이 테러 배후세력으로 아프가니스탄의 탈레반 정권을 지목하고 공격하자 ‘테러대책특별조치법’을 만들어 미군을 지원하기 위해 자위대를 인도양에 파견했다. 2003년 3월 미국이 이라크를 공격하자 6월에는 ‘무력공격사태대처법’을 비롯한 유사관련 3법안을 성립시켰으며, ‘이라크부흥지원특별법’에 입각해 자위대를 이라크에 파견했다. 또한 2004년 12월에는 안전보장회의와 각의결정을 통해 방위계획대장을 개정해 자위대와 미군과의 활동을 더욱 긴밀하게 할 수 있도록 했다.

고이즈미 정권은 ‘세계속의 미·일동맹’을 강조하고 있지만, 한편에서는 아시아 경시 혹은 아시아외교 부재라는 비판을 받아왔다. 수상 자신은 공약대로 매년 야스쿠니신사 참배를 강행함으로써 한국과 중국의 거센 반발을 초래했는데, 이것은 대한(對韓) 및 대중(對中) 외교의 방향을 잘못 설정한 결과에 다름 아니다.²⁵ 2002년 1월 14일 싱가포르에서 행한 연설을 통해 고이즈미 수상은 일본과 ASEAN의 협력을 동아시아 전체로 확대해 “함께 행동하고 함께 전진하는 공동체”를 구축하자고 제창하고,²⁶ 지난 1월의 국회 시정방침연설에서도 ‘동아시아 공동체’ 구축을 위해 일본이 적극적인 역할을 하겠다고 표명했다. 하지만 과거 일본의 역사문제가 아시아 국가와의 관계를 저해했던 것을 고려하면 과거 침략의 역사에 대한 인식을 공유하지 않는 한 고이즈미 수상의 제안은 공허한 메아리로 끝날 것이다.

고이즈미 수상의 외교자문기구인 ‘대외관계 태스크포스’가 2002년 11월 28일 수상에게 제출한 보고서는 중국관련 부분에서 역사문제에 대해 언급했다. 즉, 양국이 역사를 교훈삼아 과거의 ‘주술’에서 벗어나 미래지향적인 관계를 구축하는 것이 중요하다면서 일본의 지도적 위치에 있는 사람들은 아시아인들의 감정을 자극할 수 있는 언동을 삼가야 한다고 지적했다.²⁷ 하지만 노무현 대통령의 일본 국빈방문을 앞둔 2003년 5월 31일 도쿄대학 축제에 초청받은 자민당의 아소 타로(麻生太郎)

²⁵ 田中明彦, 『複雑性の世界: 『テロの世紀』と日本』(勁草書房, 2003), pp. 122-126.

²⁶ Speech by Prime Minister of Japan Junichiro Koizumi (January 14, 2002, Singapore), “Japan and ASEAN in East Asia - A Sincere and Open Partnership -.”

²⁷ 對外關係タスクフォース, “21世紀日本外交の基本戦略—新たな時代、新たなビジョン、新たな外交—” 및 첨부보고서 “中國といかに向き合うか.”

정조회장은 창씨개명이 당시 한국인들의 요구에 의한 것이며, 식민통치가 한국어 보급에 기여했다고 말해 물의를 일으켰다.²⁸ 일본의 아시아 외교의 핵심대상 국가는 한국과 중국이며, 아시아 외교의 성패는 이 지역에 깊은 상처를 남겼던 과거 침략의 역사를 어떻게 극복할 것인가에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

우려할 만한 것은 고이즈미 정권과 집권 자민당의 핵심적인 인사들이 현재 일본 사회의 주류를 형성하고 있는 소위 ‘전후세대’에게 역사문제를 추궁하는 것은 부당하다고 생각하고 있을 뿐 아니라, 나아가 과거의 침략전쟁을 미화하거나 정당화하려는 경향조차 보이고 있다는 점이다. 1995년 8월 15일 무라야마 총리가 과거 전쟁에 대한 사죄담화를 발표할 때 자민당의 의원들은 ‘중전50주년국회의원연맹’을 결성하여 반대했었는데, 당시 이 모임의 사무차장 아베 신조(安部晋三)는 고이즈미 정권 출범 후 관방부(副)장관과 자민당 간사장을 역임했다(현재 자민당 간사장 대리). 또한 1997년 2월 자민당의 젊은 의원들이 결성한 ‘일본의 미래와 역사교육을 생각하는 모임’은 일본 내에서 역사왜곡을 주도하고 있는 ‘새로운 역사교과서를 만드는 모임’의 활동을 전면적으로 지원했는데, 이 모임의 대표가 나카가와 쇼이치(中川昭一) 현 경제산업상이다. 나카가와는 2001년 6월 ‘새로운 역사교과서를 만드는 모임’이 집필한 역사 교과서의 채택을 지원할 목적으로 결성된 초당파 의원들의 모임 ‘역사교과서문제를 생각하는 모임’의 회장이기도 하다. 4년 전 교과서 왜곡문제가 발생했을 당시의 문부대신이였으며, 현재 일본 외교 수장역할을 하고 있는 마치무라 노부다카는 “천황을 중심으로 한 신(神)의 나라”를 실현하기 위한 국회의원들의 모임인 ‘신도정치연맹국회의원간담회’의 부회장이기도 하다. 이 모임은 1983년과 1984년에 신도정치연맹과 함께 야스쿠니신사 공식참배를 요청하는 요망서를 수상에게 제출하기도 했다.²⁹

물론 역사인식의 문제는 고이즈미 정권에 국한된 것은 아니며, 왜곡된 역사인식을 시정하려는 움직임이 일본 국내에 존재하고 있는 것도 사실이다. 다만 여기서 한 가지 지적해야 할 것은 일본이 아시아의 대표로서 유엔안보리 상임이사국 진출을 꾀하고 있지만 아시아 국가들의 지지를 획득하기 위한 진지한 노력을 하고 있는가 하는 점이다. 2004년 9월 21일 고이즈미 수상이 유엔총회 연설에서 상임이사국 진출 의지를 밝히자 중국 외교부의 쿵취안(孔泉) 대변인은 “책임 있는 국가가

²⁸ <<http://www.asahi.com/politics/update/0601/004.html>> (검색일: 2003. 6. 2). 아소 타로는 현재 총무상임.

²⁹ 와다 하루키 지음, 이원덕 옮김, 『동북아시아 공동의 집』 (일조각, 2004), pp. 146-163.

국제적인 역할을 하기 위해서는 자신의 역사문제를 분명하게 인식하는 것이 필요” 하며, 일본의 상임이사국 진출과 유엔 분담금과는 관련이 없다고 일본의 움직임을 견제했다. 한국은 그동안 일본의 상임이사국 진출 문제와 관련해 명확한 입장 표명을 유보해왔는데, 최근 김삼훈 유엔대사는 “주변국의 신뢰도 받지 못하고 역사도 반성하지 않는 나라가 국제사회의 지도적 역할을 하는 것은 한계가 있다”고 말한 데 이어 일본이 추진하고 있는 안보리 상임이사국 증설은 중소국가들의 참여 기회를 결정적으로 줄이기 때문에 공평한 대표성의 원칙에 배치된다는 입장을 밝힘으로써 우회적으로 일본의 상임이사국 진출에 반대한다는 입장을 밝혔다.³⁰

일본의 안보리 상임이사국 진출문제와 관련해 한국과 중국은 일본의 역사인식 문제를 중요하게 보고 있지만, 일본정부는 그렇지 않은 듯하다. 도쿄대학 법학부에서 일본정치외교사를 담당하다가 2004년 4월 유엔차석대사로 임명된 기타오카 신이치(北岡伸一)는 잡지에 기고한 논문에서 미국을 제외한 다른 상임이사국보다 많은 분담금을 내고 있는 일본이 상임이사국이 아닌 것은 차별이며 일본의 상임이사국 진출은 이러한 차별을 시정하는 것에 불과하고, 역사인식의 문제가 한국과 중국에서는 큰 문제일지 모르나 유엔에서는 크게 논의조차 되지 않고 있다고 주장했다. 또한 일본의 전쟁책임에 대해서도 “통상 전쟁을 하면 책임자를 처벌하고 국경선을 다시 긋고 배상금을 지불하는 것으로 끝이다. 그것이 상식이다. 일본은 그것들을 모두 했다”고 지적하고, 식민지 지배에 대해서도 영국이나 프랑스, 네덜란드가 구 식민지 국가들에 대해서 어떠한 사죄와 경제협력을 했느냐고 오히려 반문한다. 그의 주장이 일본정부나 외무성의 공식 입장을 대변하는 것은 아니지만, 상임이사국 진출의 당위성을 국민에게 이해시키기 위한 목적에서 논문이 집필되었으며, 외무성의 공식 홈페이지에 그의 논문이 게재되어 있는 점에 비춰 볼 때 대사 자신의 사적의견으로 가볍게 볼 수만은 없다.³¹

한국과 중국이 일본의 상임이사국 진출에 반대하는 것과 관련해 아난 사무총장은 대화에 의한 해결의 필요성을 언급했으며, 오래전부터 일본의 입장을 지지했던 미국도 시한을 설정하지 않고 광범위한 합의를 도출하는 것을 강조하고 있다.³² 유

³⁰ 『朝日新聞』, 2004년 9월 22일; 『동아일보』, 2005년 4월 2일 및 9일.

³¹ 北岡伸一, “戦後日本外交における國連” 『外交フォーラム』, 2005년 4月号, <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/iken/05/0504.html>> (검색일: 2005. 3. 25); 北岡伸一, “國連大使、現場からの提言 : 常任理事國入りは日本が果たすべき責任である,” 『中央公論』, 2005년 1月号, <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/iken/05/0501.html>> (검색일: 2005. 3. 25).

³² 『毎日新聞』, 2005년 4월 8일; 『동아일보』, 2005년 4월 9일.

엔이 역사인식의 문제를 논의하는 곳은 아니며, 한국이 반대한다고 일본의 상임이사국 진출이 좌절되는 것은 더욱 아니다. 3분의 2 이상의 가맹국이 찬성함에도 불구하고 중국이 계속 반대할지 현재로서는 단언할 수 없지만, 과거 일본의 전쟁과 지배로 피해입은 국가들의 지지를 얻기 위한 노력이 선행되어야 아시아 사람들의 지지와 환영을 받을 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

Ⅲ. 독도영유권 문제와 한·일관계

1. 독도영유권과 관련한 한·일 양국 정부의 입장과 쟁점 검토

한·일간 독도영유권 문제를 촉발시킨 시마네현 의회가 ‘다케시마의 날’ 조례안 제정에 나선 것은 다케시마가 일본 고유영토라는 일본정부의 공식적인 주장에도 불구하고 그러한 인식이 일본국민들 사이에 정착되어 있지 않기 때문이다.³³ 다른 하나는 1999년 체결된 신 한·일어업협정에서 독도주변을 중간수역(일본에서는 잠정수역)으로 해 한·일 양국이 공동 관리하기로 합의했지만, 이 지역 어장을 한국 어선이 독점하고 있어 일본 어선들이 사실상 조업을 할 수 없는 상태가 지속되고 있는 것에 대한 지역 주민의 불만을 들 수 있다.³⁴

³³ 조례안 제1조는 “현민(縣民), 市町村 및 현이 일체가 되어 다케시마 영토권의 조기확립을 목표로 한 운동을 추진하고, 다케시마 문제에 대한 국민여론의 계발을 위해 다케시마의 날을 정한다”고 되어 있다. 조례안 통과 다음 날인 3월 17일 독도를 관할지역으로 하는 오키노시마쵸(隱岐の島町) 의회는 북방영토와 같이 다케시마 문제를 관할하는 조직을 설치하고, 국민여론을 형성하기 위해 ‘다케시마의 날’을 제정하는 등 국민적 운동을 전개하고, 국제사법재판소에의 제소 등 국제사회의 이해를 통한 문제 해결 등을 담은 의견서를 만장일치로 채택하고 정부와 국회에 전달하기로 결정했다. 『毎日新聞』, 2005년 3월 17일 및 19일. 또한 3월 29일 기자회견에서 스미타(澄田) 시마네현 지사는 조례안 제정을 계기로 “(일본) 국민들이 다케시마 문제를 알게 되었다는 점에서 의미가 있었다”고 평가했다. 『毎日新聞』, 2005년 3월 30일(大阪版朝刊).

³⁴ 신 한·일어업협정이 최근 독도문제의 원인을 제공했다는 주장은 한·일 양측에 모두 존재하지만, 접근하는 방식에서 차이가 있다. 한국에서는 구 어업협정에서는 독도 주변 수역이 한국의 단독관할 수역이었으나, 신 어업협정의 발효로 한·일 양국에 의한 공동규제 수역으로 바뀌면서 독도 영유권에 부정적인 영향을 미칠 수 있다면서 한·일어업협정 개정의 필요성이 제기되고 있다. 제성호, “일본의 독도 영유권 주장과 대응방안,” 『북한』, 2005년 4월호 (통권 제400호), pp. 86-93. 반면, 일본에서는 독도 주변 수역은 한·일 양국 어선이 공동으로 출어할 수 있으나 사실상 한국 어선에 의해 독점되고 있는 현상에 대한 불만에 초점이 맞춰져있다. 예를 들면, 시마네현이 작성한 ‘平成16年度の農林水産施策の概要’ 중의 ‘本縣水産業施策の基本方向について’에는 시마네현 주변의 바다참게 주여장인 대화

시마네현의 조례안 제정에 일본정부가 어느 정도 관여했는지는 알 수 없지만, 일본이 한국에 의한 독도 점유를 묵인하고 있지 않다는 것을 보여주려는 의도가 있었다는 점은 의문의 여지가 없다. 지금까지 일본정부는 한국에 의한 독도 점거는 국제법상 아무런 근거도 없는 불법이며, 일본이 독도를 실효적으로 지배하고, 영유권을 확립하기 이전에 한국이 독도를 실효적으로 지배하고 있었다는 명확한 근거를 한국측이 제시하지 못하고 있다고 주장해 왔다. 그렇다면 일본정부가 독도의 영유권을 주장하는 근거는 무엇인가? 일본 외무성은 홈페이지에 ‘다케시마(竹島) 문제’라는 코너를 만들어놓고 다음과 같이 주장하고 있다.

첫째, 일본은 오래 전부터 다케시마(竹島: 당시는 마쯔시마(松島))를 인지(認知)하고 있었으며, 이것은 『改正日本輿地路程全圖(1779년)』 등 일본의 많은 문헌과 지도에 나타나고 있다. 둘째, 에도(江戸)시대 초기인 1618년 伯耆(지금의 돗토리(鳥取) 현)藩의 상인인 오오타니(大谷), 무라카와(村川) 두 가문이 막부로부터 도해면허(渡海免許)를 받아 울릉도에서 어업을 했으며, 울릉도까지 가는 기항지 또는 어장으로 독도를 이용하는 등 1661년까지 두 가문은 막부로부터 독도를 배령(拜領)받았다. 셋째, 1696년 울릉도에서의 어업문제로 조선과 일본이 충돌했던 소위 ‘竹島一件’을 계기로 막부는 울릉도 도항을 금지했지만 독도 도항을 금지하지는 않았다. 넷째, 1905년 1월의 일본 각의결정에 이어 2월 시마네현 고시(告示)에 의해 독도를 시마네현에 편입해 독도를 영유할 의사를 재확인한 후 관유지대장(官有地台帳)에 독도를 게재하고 1941년까지 허가를 받아 독도에서 물개잡이가 이루어졌다. 특히 시마네현의 편입조치는 일본정부가 근대국가로서 독도를 영유하겠다는 의사를 재확인한 것이며, 이것은 그 이전에 일본이 독도를 영유하고 있지 않았거나 타국이 독도를 영유하고 있었다는 것을 보여주는 것이 아닐 뿐 아니라, 이러한 조치는 당시 신문에 게재되었기 때문에 비밀리에 이루어진 것도 아니다. 다섯째, 1951년 샌프란시스코 평화조약이 체결되기 이전에 연합국이 취한 일련의 조치는 일본의 영토귀속에 관한 최종적인 결정이 아님을 명기하고 있어 독도가 일본영토에서 제외된 것은 아니며, 독도는 카이로선언에서 말하는 ‘폭력 및 탐욕에 의해

되(大和堆)가 한·일간의 잠정수역에 포함되어 있어 신 어업협정 체결 이후 한국어선이 어장을 점유해 시마네현 어선은 어장을 포기하거나 어선을 줄이지 않을 수 없을 뿐 아니라, 한국어선의 무질서한 조업으로 자원 고갈이 우려된다고 지적되어 있다. 또한 한국의 어선이 잠정수역에서 일본의 배타적 경제수역을 넘어 아나고 등의 불법조업을 함으로써 시마네현 어선의 어장과 자원을 빼앗는 사태가 다발하고 있기 때문에 이를 해결하기 위한 어업질서와 자원 관리 체제를 조기에 확립할 필요가 있다고 주장했다.

<http://www.pref.shimane.jp/section/nourin_somu/sesaku/sui_kihon.htm> (검색일: 2005. 4. 8).

약탈한 지역’에 포함되지 않는다. 또한 평화조약 제2조 (a)항에서 일본이 독립을 승인하고, 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한 한국에 독도는 포함되지 않는다.³⁵

여기서 말하는 평화조약 체결 전에 연합국이 취한 조치라는 것은 1946년 연합군 최고사령부(SCAP)가 발표한 두 지령을 가리킨다. 하나는 1월 29일 SCAPIN 제 677호로 발표된 ‘약간의 외곽지역을 정치적 및 행정상 일본으로부터 분리하는 것에 관한 각서’로 여기에는 일본의 행정권이 정지되는 지역에 울릉도, 제주도와 함께 독도가 포함되어 있었다. 다른 하나는 6월 22일에 발표된 SCAPIN 제1033호로 소위 ‘맥아더 라인’이라고 불리는 일본의 어업 및 포경허가 구역에 관한 지령이다. 여기서도 독도는 일본의 어업허가구역 밖으로 규정되어 있었기 때문에 일본의 선박과 국민이 독도 주변 12마일 이내로 접근하거나 독도에 상륙하는 것이 금지되어 있었다.

그러나 일본은 위의 두 지령에는 일본영토에 대한 최종적인 결정과는 무관하다는 내용이 포함되어 있었기 때문에, 맥아더 라인이 철폐되고 대일평화조약이 발효됨에 따라 행정권 정지를 규정했던 연합군총사령부의 지령은 자동적으로 효력을 상실했다고 주장한다. 이에 따라 시마네현은 1952년 5월 현 규칙(縣規則) 제29호로 기존의 규칙 제88호(島根縣海面漁業調整規則)의 일부를 개정해 독도 부근에서의 물개 잡이를 허가했다는 것이다. 또한 1952년 1월 18일 이승만 대통령이 ‘인접해양에 대한 주권선언’을 통해 맥아더 라인보다 더 일본에 가까운 수역에 소위 ‘평화선’을 설정하고 이 안에 독도를 포함시키자 일본은 2월 28일 한국의 독도영유권을 인정할 수 없다는 취지의 구상서(口上書)를 한국정부에 전달해 항의했는데, 일본은 이때부터 한·일간에 독도영유권을 둘러싼 분쟁이 시작되었다고 보고 있다.³⁶

그렇지만 한국정부는 이러한 일본측 주장은 우리의 영유권을 손상시키는 부당한 주장이기 때문에 외교 교섭의 대상이 아니라고 일축하고 있다. 즉, 역사적으로 독도는 우리의 영토이며 한국이 계속 점유해왔으므로 독도에 대한 역사적 권원(historic title)은 한국에 있다는 것이다. 또한 지리적으로도 일본의 시마네현의 오키섬에서 독도까지보다 울릉도에서 독도까지가 가까울 뿐 아니라, 울릉도를 관할하는 관헌들에 의해 울릉도의 부속도로서 독도가 관리되었다고 주장한다. 한국에 대한 일본의 강제합병 과정에서 이루어진 일본의 독도 편입은 법적 근거는 물

³⁵ 外務省, 『竹島問題』, <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/index.html>> (검색일: 2005. 3. 4).

³⁶ 吉澤清次郎監修·鹿島平和研究所編, 『日本外交史28 講和後の外交(Ⅰ)對列國關係(上)』(鹿島研究所出版會, 1973年), pp. 161-166.

론 관계국에 대한 통보도 없었으며, 이미 이보다 5년 빠른 1900년 칙령 제41호로 대한제국은 울릉도와 죽도, 석도(石島=독도)가 한국영토임을 선언했으며, 일본에 의해 불법적으로 빼앗긴 독도는 앞에서 언급한 연합군최고사령부 지령과 대일평화조약으로 되찾았다고 주장한다. 다만 일본의 부당한 주장에 대해 감정적으로 대응하면 독도의 국제적 분쟁지역화를 초래할 위험이 있기 때문에 독도문제가 국제 분쟁 대상이 되는 것을 막으면서 실효지배를 계속하는 것이 독도영유권 강화를 위한 최선책이라는 입장을 취해왔다.³⁷

독도영유권을 둘러싼 이러한 양국정부의 견해차는 관련 학자들의 연구에도 그대로 반영되어 있다. 양국의 연구자들은 자국에 유리한 문헌과 지도를 제시하거나 때로는 같은 문헌을 둘러싸고도 상반된 해석을 하고 있다. 먼저 국제법적인 측면에서 쟁점이 되고 있는 것은 두 가지이다. 하나는 1905년 2월의 시마네현의 독도 편입의 유효성과 관련된 것이며, 다른 하나는 앞에서 언급한 연합군최고사령부에 의한 두 지령의 유효성과 대일평화조약 제2조 (a)항의 해석을 둘러싼 것이다.

먼저 첫 번째 문제와 관련해 한국의 국제법학자는 다음과 같이 주장한다: (1) 1905년 2월의 시마네현에 의한 독도 편입은 무주지 선점에 의한 것인데 독도는 무주지가 아니었다: (2) 선점의 주체는 국가이며 대외적으로 표시되어야 함에도 불구하고 1905년의 일본의 조치는 지방자치단체의 고시에 불과하며, 한국에 통보되지도 않았기 때문에 불법이다: (3) 선점은 실효적이어야 하는데 독도 편입조치 이후 일본은 아무런 후속조치를 취하지 않았기 때문에 일본의 독도 편입은 미완성의 권원(title)이다.³⁸ 그렇지만 일본정부는 공식적으로 1905년 2월의 독도 편입이 무주지 선점이라고는 주장하고 있지 않으며, 일본의 국제법학자는 이해당사자인 한국측에 통고가 없었다는 점에 대해서 국제법상 통고의무가 있는 것은 아니며, 중요한 것은 그 이전에 한국이 독도에 대해 실효적 지배를 할 수 있는 입장에 있었지만 그렇게 하지 않았다고 주장한다.³⁹

³⁷ 한국정부의 입장은 <http://www.korea.net/News/Issues/issueView.asp?issue_no=45> (검색일: 2005. 4. 8); <http://www.mofat.go.kr/ko_new/issue/main.mof?iPAGE=1&seq_no=15&code=&searchtype= &search=&sort=&head_title=&issue_flag=T> (검색일: 2005. 3. 11).

³⁸ 이장희, “독도문제의 국제법적 논쟁점과 그 대응방안,” 『社會科學論叢』, 제11집 (1996), pp. 327-328. 최근의 한 연구에 의하면, 독도를 시마네현에 강제 편입한 이후에도 시마네현 지도에는 독도가 없고 관할지역에도 포함되어 있지 않았을 뿐 아니라, 시마네현이 독도를 오키군 고카손(隱岐郡 五箇村) 소속으로 주소를 부여한 것은 1953년 6월의 일이라고 한다. 호사가 유지, 『일본 고지도에도 독도 없다』 (자음과모음, 2005), p. 41.

³⁹ 芹田健太郎, 『日本の領土』, pp. 152-157.

두 번째 문제와 관련해 일본측은 연합군최고사령부의 지령은 잠정적인 조치에 불과하고 일본의 영토를 최종적으로 확정하는 것은 1951년 9월에 체결하고 이듬해 4월에 발효한 샌프란시스코 대일평화조약인데, 이 조약 제2조 (a)항에서 연합군최고사령부 지령 제677호에 포함되어 있던 독도가 제외된 것은 실질적인 의미가 있다는 것이다. 즉, 울릉도에서 90km나 떨어져있는 독도를 한국영토로 인정할 의사가 연합국측에 있었다면 거문도처럼 조약에 명기해 두어야 했다는 것이다.⁴⁰ 이에 대해서 한국측은 일본의 행정권이 미치지 않는 지역에 독도를 포함시켰던 연합군최고사령부지령 제677호 5항에 별도의 조치가 없는 한 유효하다고 되어 있다는 것을 근거로 대일평화조약에 명시적이고 구체적인 재정의가 없는 한 독도는 한국의 영토라고 주장한다. 또한 평화조약 제2조에서 열거한 도서는 일본에서 분리되는 주요도서만을 열거한 것이고 모든 섬을 열거한 것도 아니라는 것이다. 또한 평화조약에 독도가 제외된 것은 맥아더의 정치고문이었다던 시볼트의 요청에 의한 것이며, 이로 인해 당초 미국측 초안에 포함되었던 독도가 미·영 양국의 공동초안 작성 과정에서 제외되었지만 그것은 연합국이 암묵적으로 독도에 대한 한국영유권을 인정하는 것으로 보아야 한다고 주장한다.⁴¹

다음으로 역사적인 측면에서 살펴보자. 시마네현 의회의 조례안 제정을 전후하여 한국의 언론이 독도영유권을 뒷받침할 수 있는 관련 학자들의 주장을 잇달아 소개했던 것과는 대조적으로 일본에서는 이와 관련한 보도가 거의 없었다. 그런 가운데 2005년 3월 17일자 『도쿄신문』에 독도문제와 관련해 견해를 달리하는 두 역사학자의 주장이 게재되었는데, 시마네 대학의 나이토 세이쥬(内藤正中) 명예교수는 일본정부의 주장과 정면으로 배치되는 견해를 밝혔다. 그에 의하면, 일본정부는 에도시대 도해면허를 받아 울릉도에서 조업을 했던 오오타니 및 무라카와 양가(兩家)가 독도를 배령받았다고 주장하지만 봉건시대 토지는 모두 영주의 것이기 때문에 상인들에게 토지를 분여(分與)하는 것은 있을 수 없으며 ‘배령’이라는 말도 후손들이 나중에 선조들의 업적을 과대평가하여 사용한 표현일 것이라고 주장했다. 또한 앞에서 언급한 ‘竹島一件’ 후 울릉도 도해를 금지하면서 독도로 건너간 일본인이 없었던 것은 독도가 조선의 영토로 인식되었기 때문이라고 지적했다. 특히 1876년 울릉도 개발문제가 부상했을 때 메이지정부는 이듬해 태정관(太政官)에서

⁴⁰ 위의 책, pp. 158-159.

⁴¹ 이장희, “독도문제의 국제법적 논쟁점과 그 대응방안,” pp. 328-329; 金榮球, 『獨島問題의眞實』(법영사, 2003), pp. 154-185; 호사카 유지, 『일본 고지도에도 독도 없다』, p. 58.

‘竹島(울릉도의 일본 이름)外一島’는 일본의 영토와 무관하다고 결정했는데, 여기서 말하는 ‘一島’는 울릉도의 속도인 독도로 보인다고 말했다. 일본은 에도(江戸)시대와 메이지(明治)시대에 두 번 독도가 일본 영토와 무관하다는 것을 인정했지만, 독도에 대한 영유의사를 밝힌 적은 한 번도 없었다면서 나이토 교수는 일본정부의 설명은 매우 조잡하고 근거가 없다고 비판했다.

또한 나이토 교수는 1900년 대한제국이 칙령 제41호로 울릉도를 영토로 선언하면서 속도인 석도도 관할지역에 포함시켰는데, 여기서 말하는 석도는 독도로 보인다고 말해 한국측 연구자들과 견해를 같이 했다. 석도의 어원에 대한 연구를 통해 대한제국 칙령에 나오는 석도가 독도라고 주장하는 신용하 교수에 의하면, 울릉도 어민의 대부분이 전라도 출신이었으며, 전라도 방언으로 ‘돌’은 ‘독’이라 하고 ‘돌섬’을 ‘독섬’이라 불렀기 때문에 대한제국은 ‘독섬’을 의역하여 ‘석도(石島)’라고 했다는 것이다.⁴²

그렇지만 일본정부의 입장과 같은 맥락에서 한국측 주장을 반박하는 시모조 마사오(下條正男) 타쿠쇼쿠 대학 교수는 발음이 비슷한 것만으로 석도를 독도라고 하는 것은 무리이며, 1905년 시마네현에 편입할 때 독도는 무주지였으며 국제법적으로 아무런 문제가 없다고 주장한다. 2003년 11월 15일 시마네현이 주최한 ‘다케시마·북방영토 반환 요구 국민운동 시마네대회’에서도 강연했던 시모조 교수는 한국측 문헌에 나오는 우산도(于山島)가 지금의 독도라는 한국측 주장은 1696년 일본으로 건너가 돗토리 번주(藩主)와 담판을 벌여 울릉도와 독도가 한국의 영토임을 확인시켰다는 안용복의 “송도(독도의 일본 이름)는 우산도이며, 이것 또한 우리의 땅”이라는 증언에 의한 것이지만, 일본측 문헌에 비취볼 때 안용복의 증언은 모두 허위라고 반박한다.⁴³ 그렇지만 신용하 교수나 나이토 교수가 독도가 일본영토가 아니라는 것을 메이지정부가 확인했던 근거로 제시했던 태정관 결정에 대해 시모조 교수는 독도를 일본의 영토로 보았던 여러 문서들이 이미 존재하는 상황에서 ‘一島’를 독도라고 할 리가 없다면서 독도인지 아닌지는 불분명하다고 말한다.⁴⁴

⁴² 신용하, 『신용하의 독도 이야기』 (살림, 2004); 신용하, “獨島·鬱陵島의名稱變化 연구,” 『韓國學報』, 제24권 제2, 3호 (1998), pp. 2-60.

⁴³ 시모조 교수의 주장은 下條正男, 『竹島は日韓どちらのものか』 (文芸春秋, 2004), pp. 21-91. 신용하 교수는 1808년에 편찬된 『萬機要覽』에 “여지지(輿地志)에 이르기를 울릉도와 우산도는 모두 우산국이다. 우산도는 왜인들이 말하는 송도(松島)이다”라는 구절을 인용해 우산도가 독도라고 주장하지만 『輿地志』는 현존하지 않기 때문에 확인할 수 없다. 신용하, 『신용하의 독도 이야기』, p. 13.

⁴⁴ 下條正男, 『竹島は日韓どちらのものか』, p. 123.

한국측이 사료에 근거하기 보다는 역사인식을 앞세워 역사를 왜곡하고 있다고 비판하는 시모조 교수는 일본측에 불리한 역사적 사료에 대해서는 등을 돌리는 우를 범하고 있다.

이와 같이 한·일 양측은 역사적으로도 국제법적으로도 서로 상반된 주장을 전개해왔다. 다만, 한 가지 주목할 만한 것은 독도를 일본영토로 보았던 한국측 문헌이 없는데 비해 독도를 한국의 영토로 인정한 일본측 문헌과 공문서가 있다는 점이다. 따라서 독도 영유권과 관련한 역사적 자료 수집과 이에 대한 정치한 분석은 물론 국제법적 논리 개발이 절실하게 요구된다고 할 수 있다.

2. 한국정부의 대일 신독트린 발표 이후의 한·일관계

한·일간 독도문제가 불거질 때마다 정부는 독도를 실효지배하고 있는 상태에서 문제를 확대하지 않으려는 ‘조용한’ 외교를 전개했지만, 국내에서는 저자세 외교라는 비판이 끊이지 않았다. 하지만 이러한 조요한 대일외교 기조는 2005년 3월 17일 정동영 국가안전보장회의 상임위원장의 한·일관계 성명으로 근본적으로 바뀌었다. 정부는 일본이 “과거 식민지 침탈과정에서 강제로 편입시켰다가 해방으로 회복한” 독도에 대해 영유권을 주장하는 것은 “단순한 영유권 문제가 아니라 해방의 역사를 부인하고 과거 침탈을 정당화하는 행위와 다름이 없다”고 강하게 비판했다. 또한 노무현 대통령은 3월 23일 ‘한·일관계 관련 국민에게 드리는 글’을 통해 일본 내의 교과서 왜곡은 “일개 지자체나 일부 몰지각한 국수주의자들의 행위에 그치는 것이 아니라 일본 집권세력과 중앙정부의 방조 아래에 이루어지고 있기 때문에 우리는 이를 일본의 행위로 볼 수밖에 없”으며 “침략과 지배의 역사를 정당화하고 또다시 패권주의를 관철하려는 의도를 더 두고 볼 수만은 없게 되었다”고 일본에 대한 불신감을 노골적으로 표시했다. 더욱이 3월 29일 NSC 사무처는 ‘독도문제의 본질’이라는 글을 통해 “독도문제의 본질은 일본의 식민지 침탈 역사를 극복하는 주권회복의 문제라는 인식하에 차분하고 확고하게 대응해 나갈 것”이라고 밝혔다. 노 대통령이 3·1절 기념사에서 “(일본은) 과거의 진실을 규명해서 진심으로 사과하고 배상할 일이 있으면 배상하고, 그리고 화해해야 한다”고 말해 대일정책의 변화는 어느 정도 예고됐지만, 정상회담에서 더 이상 과거 문제를 언급하지 않겠다고 말했던 만큼 기존의 입장에서 크게 벗어난 것이라고 할 수 있다.

정동영 장관의 ‘대일성명’, 노무현 대통령의 ‘국민에게 드리는 글’, NSC의 ‘독도

문제의 본질'이라는 세 문건은 한국정부가 독도문제, 역사인식 및 교과서 왜곡의 문제를 같은 문맥에서 인식하고 있음을 명확하게 보여주었다. 이러한 한국측의 입장 변화에 대한 일본의 대응을 간략하게 살펴보기로 하자.

시마네현 의회의 조례안 제정과 관련해 한국의 강력한 항의에도 '냉정한 대응'의 중요성만을 강조했던 일본정부는 2005년 3월 17일 마치무라 외상의 담화를 통해 공식적인 입장을 표명했다. 과거의 역사적 사실을 겸허하게 받아들이고, 한국 국민들의 심정에 이해를 표시하기는 했지만, 한·일간의 청구권문제, 독도문제 및 교과서 검정 등과 관련해서는 기존의 일본정부 입장을 반복하는 데 그쳤다.⁴⁵ 일본의 주요 신문들(『아사히(朝日)신문』, 『마이니치(毎日)신문』, 『요미우리(讀賣)신문』, 『산케이(産経)신문』, 『니혼게이지(日本經濟)신문』 등 5개 전국지) 중에서 “한국 정부는 왜 국제사법재판소의 제소에 응하지 않는가”라는 사실을 실었던 『산케이신문』을 제외한 네 신문은 사실에서 시마네현 의회가 조례안 제정에 나선 배경에는 1999년 신 한·일어업협정 체결 이후 독도주변 어장을 한국 어선들에 의해 독점당하고 있는 것에 대한 지역 주민의 불만이 있다고 지적했다. 그렇지만 『요미우리신문』은 영토문제는 국가의 존엄에 관련된 문제이기 때문에 이 문제를 전담하는 조직을 만들고 학교에서 영유권의 정당성을 교육하라는 시마네현 의회의 요망은 지극히 당연한 것이라면서 한국을 자극하지 않으려고 소극적인 대응으로 일관하는 일본정부의 무사안일주의를 질타했다.⁴⁶

NSC 상임위원회의 대일 성명 발표 다음 날인 3월 19일 『산케이신문』과 『요미우리신문』은 한국정부의 성명을 반박하고 마치무라 외상의 담화를 지지하는 사설을 게재했다. ‘새로운 역사교과서를 만드는 모임’의 역사교과서를 출판했던 후소사와 같은 계열사인 『산케이신문』은 “민족감정을 배경으로 자신의 주장을 상대에게 강요하고 성급하게 해결하려는 것은 성숙한 국가간의 외교가 아니”라고 한국정부의 성명을 폄훼했다. 또한 『요미우리신문』도 사실에서 한국정부의 일방적인 주장에 반론을 제기한 마치무라 외상의 담화를 옹호하면서 임기 중에 역사문제를 제기하지 않겠다고 노 대통령이 1년도 지나지 않아 발언을 반복한 것을 문제 삼았다.⁴⁷

한편 외국의 국가원수 발언에 대해 일본의 주요 신문들이 사설을 통해 논평하는 것은 매우 이례적인 일이지만, 『아사히신문』, 『마이니치신문』, 『요미우리신문』은

⁴⁵ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/17/dmc_0317.html> (검색일: 2005. 3. 18).

⁴⁶ 『毎日新聞』, 2005년 3월 17일; 『朝日新聞』, 2005년 3월 17일; 『産経新聞』, 2005년 3월 17일; 『讀賣新聞』, 2005년 3월 17일; 『日本經濟新聞』, 2005년 3월 17일.

⁴⁷ 『産経新聞』, 2005년 3월 19일; 『讀賣新聞』, 2005년 3월 19일.

노 대통령이 담화에서 조례안 제정과 역사교과서 왜곡이 일본정부의 방조에 의한 것이라고 말한 것은 오해라고 지적했다. 그렇지만 『아사히신문』은 그동안 싸였던 대통령의 대일 불신감이 과격할 말로 표현된 것이라고 이해를 표시하며 사태를 지나치게 가볍게 보았던 일본정부의 책임을 지적했다, 『마이니치신문』은 지금이야말로 한·일관계 타개를 위해 고이즈미 수상이 리더십을 발휘할 때라고 주장했다. 반면, 『요미우리신문』은 “양국 국민에게 불필요한 오해와 불신, 증오감을 심어주어 장래에 화근을 남길지도 모르는” “크게 문제가 있는 인식”이라고 비판했으며, 반한적인 논조로 일관했던 『산케이신문』은 야스쿠니신사 참배와 역사교과서 문제는 일본의 내정문제이기 때문에 한국이 참견할 문제가 아니며, 일본에 대한 격렬한 항의행동을 자제시켜야 할 입장에 있는 대통령이 오히려 담화를 통해 항의행동을 선동하고 있다고 비판하면서 노 대통령은 “여론영합이나 독선적인 대일 자세를 버리고 냉정한 외교로 돌아가라”고 주장했다.⁴⁸

이와 같이 한국의 대일정책 전환에 대한 일본 주요 신문의 평가는 엇갈렸지만, 대통령의 담화에 대해서는 사용된 표현이나 내용에 대한 상세한 분석을 바탕으로 대통령의 담화가 한·일관계 개선에 도움이 되지 않는다고 지적했다. 대통령의 담화가 국민들의 답답한 마음을 시원하게 해주었는지 모르지만, ‘일본과의 각박한 외교전쟁’을 운운하면서 일본을 비판했던 것은 대통령이 대일외교 전면에 나서는 듯한 인상을 주었다. 이것은 자칫 잘못하면 한국에게 우호적인 일본 국민들의 감정을 자극할 우려가 있기 때문에 바람직한 일이라고 할 수 없다.

그런 가운데 4월 5일 일본의 문부과학성은 내년도에 중학교에서 사용될 교과서 검정 결과를 발표했다. 한국정부는 일본정부가 나름대로 노력한 흔적이 보이나 검정을 통과한 교과서의 일부가 여전히 과거의 잘못을 합리화하고 미화하는 내용을 담고 있을 뿐 아니라, 일부 교과서가 독도 영유권을 주장한 것에 대해서 심각한 우려를 표명했다.⁴⁹ 그렇지만 일본정부는 독도관련 기술을 삭제하라는 한국정부의 요청을 거부했으며, ‘외교청서’ 2005년도판에서 시마네현의 조례 제정이나 노무현 대통령의 대일비판 담화 등에 대해서도 언급하고 “한국에 냉정한 대응을 요구했다”는 내용을 포함시키기로 했다.⁵⁰ 당초 일본정부의 교과서 검정 결과 발표를 계

⁴⁸ 『産経新聞』, 2005년 3월 25일; 『朝日新聞』, 2005년 3월 25일; 『讀賣新聞』, 2005년 3월 25일; 『毎日新聞』, 2005년 3월 25일.

⁴⁹ “2005년 4월 5일 일본 교과서 검정결과 발표에 대한 외교통상부 대변인 성명” 참조.

⁵⁰ <<http://www.asahi.com/special/050318/TKY200504070336.html>> (검색일: 2005. 4. 8); <<http://www.asahi.com/special/050318/TKY200504150117.html>> (검색일: 2005. 4. 27).

기로 한·일간의 갈등이 더욱 고조될 것으로 예상됐지만, 교과서문제가 중·일간의 외교문제로 비화되면서 다행히 상황을 더 악화시키지는 않았다. 결과해지의 차원에서 악화된 한·일관계를 타개하려는 일본정부의 노력이 있어야 하지만, 한국 정부가 먼저 시마네현 조례안 제정을 계기로 중단되거나 취소된 민간자원의 교류를 지원하는 것은 일본 여론에 좋은 영향을 미칠 수 있다.

IV. 맺음말

일본은 유엔 개혁을 비롯한 새로운 국제질서 구축에 앞장서고, 아시아지역의 평화와 안정을 위해서도 책임 있는 외교를 전개하겠다는 외교목표를 설정하고 있다.⁵¹ 그렇지만, 앞에서 고찰한 바와 같이 경제중심의 일본의 아시아외교에 대해 아시아 국가들은 한편에서는 감사하고 지속적으로 확대할 것을 원하고 있지만, 다른 한편에서는 일본의 영향력 확대를 경계해왔을 뿐 아니라 과거 역사에 대한 일본의 인식에 문제를 제기해왔다. 역사를 거울삼아 가해자 입장에서 반성할 것은 반성해야 한다는 아시아 국가들의 목소리에 일본은 귀를 기울여야 한다.

독도영유권 문제와 관련해서도 독도가 한국의 영토임을 증명하는 문헌과 증거들은 많다. 그렇지만 일부 한국의 역사연구가 일본측 문헌을 도외시하는 경우가 있는데, 이것은 오히려 우리 주장의 근거를 약하게 할 뿐이다. 또한 대일평화조약 체결 과정에서 미국이 자국의 초안을 완성하고 영국을 포함한 연합국과 협의할 때에도 독도문제는 중요 의제의 하나였지만, 한국에서는 “우리가 한국전쟁으로 경황이 없는 틈을 타서 해방으로 회복한 독도를 자국으로 되돌리려고 치열한 대미 로비를 전개한” 일본의 비열한 행위를 비판할 뿐 국제정치사 혹은 외교사적인 측면에서 고찰한 심층적 연구가 없는 것도 현실이다. 이제 독도문제에 대한 접근방법과 인식의 전환이 필요하다. 독도문제는 단기적으로 해결할 수 있는 성격의 문제가 아니기 때문에 장기적인 전략을 수립하고, 이를 바탕으로 국제사회의 여론을 설득하기 위한 치밀한 준비를 서둘러야 한다.⁵² 그렇지만 우리의 실효 지배를 강화

⁵¹ 外務省, “わが國の重点外交政策: 「國民を守り、主張する日本外交」(平成17年度)”(外務省, 2004年 8月).

⁵² 독도의 영문 표기와 관련해 정부는 공식적으로 ‘Dokdo’를 사용하고 있지만, 인터넷상에는 Tokdo, Dogdo, Dogto, Tokto, Tocdo 등이 다양하게 사용되고 있어 외국인에게 혼란을 야기하고 있다.

하기 위해 민간인의 입도 범위 확대나 주변 바다의 매립이나 개발을 주장하는 의견도 있지만, 이것은 천연기념물인 독도의 생태계를 파괴하고 나아가 국제환경단체의 반대에 부딪칠 수 있어 오히려 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려해야 한다.

또한 본고에서는 다루지 않았지만 외교·안보면에서 볼 때 동아시아는 매우 유동적이며, 위협을 내포한 지역으로 간주되고 있다. 특히 소련의 붕괴 후 미국, 중국 및 일본은 이 지역의 미래를 좌우할 수 있는 강력한 힘과 영향력을 가진 3강으로 부상하고 있다. 이 세 나라는 경제적으로는 매우 긴밀한 협력과 상호의존관계를 형성하고 있지만, 외교·안보의 측면에서 갈등과 대립의 요소가 잠재되어 있어 향후 전망이 불투명하다.⁵³ 미국은 고도 경제성장을 계속하고 있는 중국이 이 지역의 패권국가가 되는 것을 원하지 않는다. 일본은 미국의 새로운 국가안보전략에 호응하여 미국과의 협력을 더욱 긴밀하게 하면서 자신들의 역할 확대를 추구하고 있다. 중·일간에는 역사문제 이외에도 센카쿠열도(조어도)의 영유권과 동중국해의 가스전 개발을 둘러싸고 대립과 갈등이 현재화할 소지가 있다. 뿐만 아니라, 일본이 2004년 12월에 개정된 방위계획 대강에서 중국의 군사적 위협에 대해 처음으로 언급하고 중국의 군비확장을 토의의제로 미국과 전략대화를 시작한 것에 대해서도 불만을 갖고 있는 중국이 미·일동맹을 견제하기 위해 러시아와의 협력을 모색할 지도 모른다.

최근 정부는 동북아시아 지역에서의 패권경쟁에 따른 분쟁발생 가능성을 방지하려는 의도에서 ‘동북아 균형자’론을 내놓았다. 한국의 균형자 역할은 주로 역내 국가인 한·중·일 관계에서 실현될 것이며 균형자 역할을 하는 데 있어서 한·미동맹은 필수 자산이라고 설명하고 있다.⁵⁴ 북핵문제나 주한미군의 전략적 유연성 문제에 대해 한·미 양국이 견해차를 좁히고 있지 못하고 있는 가운데 나온 균형자론은 한국의 중국으로의 쓸림으로 간주되어 한·미동맹에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려도 있다. 동맹관계는 공동의 위협을 전제로 한 것인데, 9·11 테러 이후의 변화한 안보환경 속에서 한·미간에는 위협에 대한 인식의 면에서 커다란 괴리가 있는 듯하다. 동아시아의 국제질서가 미·일과 중국을 축으로 재편되려

⁵³ Thomas J. Christensen, “China, the U.S. - Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia,” G. John Ikenberry and Michael Matsunduno, Editors, *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003), pp. 25-56.

⁵⁴ 국가안전보장회의 사무처, 『동북아 균형자 설명자료』 (2005년 4월).

고 하는 중대한 시기에 우리는 새로운 안보위협 요인이나 주변 강대국 간의 관계를 고려하여 새로운 국가전략의 틀을 재구축해야 한다.

개성공업지구의 사회복지체제에 대한 연구

- 기존 경제특구 복지조항과의 비교를 중심으로 -

이 철 수*

- | | |
|---------------------------------------|---------------------------------|
| I. 서론 | III. 개성공단의 사회복지조항 분석: 경제특구 비교분석 |
| II. 개성공단의 사회복지체제 성격: 사회주의내의 자본주의 복지체제 | IV. 결론 |

Abstract

A Studies of the Social Welfare System at Geaseong Industrial District: Focusing in Comparison with the Existing Welfare Clauses for Economic Special Zones

The social welfare policy of Geaseong Industrial District has a lot of capitalistic features. At first, it was reorganized as a system using many capitalistic schemes, so that the benefits such as retirement subsidy, living subsidy and the legal minimum wage system have been in operation. The contribution rate to social insurance indicates a considerable change of notion. The fact that social welfare systems in Economic Special Zones[ESZs] shows a great gap with the other districts allows Geaseong Industrial District to be called capitalistic social welfare policy.

Compared with the other existing ESZs' social welfare policy in terms of continuity and variety, on the other hand, Geaseong Industrial District externally has some parts of continuity. However, legal regulations such as increased contribution rates become stronger and more active.

In the mean while, its negative atti-

tudes on the social cultural policies, which were not referred at all in the early period of ESZs law, have modified positively with Geaseong Industrial District as a momentum. This also reflects their perception and expectation on it, which is to apply the congruous social cultural policies to there as well.

Retirement subsidy and living subsidy were initially enacted benefits in North Korea stipulated in the 「Regulations on Foreign Investors Labor」 of 1999. Two of the benefits are the very different parts in ESZs' social welfare policy from common welfare policy.

The legal minimum wage system was also newly introduced through 「Regulations on Labor in Geaseong Industrial District」. Although North Korea's trial of all these heterogeneous systems into ESZs is full of implications, it exhibits a great difference from the policies concerning the other existing ESZs.

* 한국사이버대학교 사회복지학부 교수

In the end, Gaeseong Industrial district and Mt. Kumgnag Tourist District, which are under the same policy, have distinctive social welfare system not only from other districts but also from the other ESZs, due to the post-socialization of the two regions. For these reasons, the essence

of the post-socialization of welfare policy in Gaeseong and Mt. Kumgang should be focused: it is more probable that approaching to the core and examining it would be the good basis for the purpose of judging North Korean social welfare system.

Key Words: social security, social insurance, social welfare, social welfare system, social policy.

I. 서론

북한 사회복지체제는 전형적인 사회주의형 모델로 이른바 국가사회복지체제이다. 여기에서 국가사회복지체제란 한마디로 복지공급의 주체가 국가책임 하에 작동하는 것을 의미한다.¹ 따라서 복지수요자인 북한 주민들의 경우에 자신들이 공급받는 복지급여에 대한 책임은 극히 미약하다. 하지만 이러한 북한 사회복지체제에 대한 함의는 더 이상 무의미하게 되었다. 왜냐하면 현재를 기준으로 할 때에 기존의 국가사회복지체제에 상당부분 자본주의적인 요소²가 삽입된 형태이기 때문이다.

이에 최근 북한 사회복지체제를 변화하게 한 대표적인 촉발요인 - 징후 - 으로는 ①2002년 7월 7·1경제관리개선조치, ②2003년 9월 개성공업지구(이하 개성공단으로 약칭)라 할 수 있다. 그리고 이는 북한이 최근에 취한 경제정책의 일부이고, 이를 선택한 배경은 북한이 1990년대 이후 지금까지 지속되고 있는 경제난을 타개하기 위한 것으로 일종의 경제개선·개혁조치로서 자구책이자 불가피한 선택이라고도 할 수 있다.

¹ 이는 북한사회복지 '현실'을 기준으로 한 것이 아니라 북한사회복지 '제도'를 기준으로 한 함의이다.

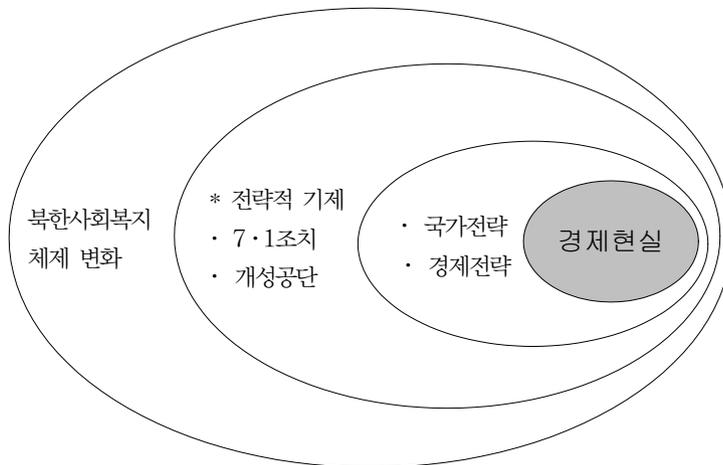
² 본 연구에서 사회복지 부문의 이른바 '자본주의적'(요소) 개념과 범주는 첫째, 사회주의 사회복지체제가 지향하는 복지공급의 주체인 국가책임의 변화 여부, 둘째, 가입자의 (복지)재정 부담의 변동 여부, 셋째, 복지프로그램의 운영주체, 성격과 기능의 변화 여부, 넷째, 개인의 부담과 책임의 증가여부, 다섯째, 자본주의체제에만 존재하는 복지급여의 도입여부를 토대로 판단한 것이다.

따라서 무엇보다도 이러한 경제조치들의 궁극적인 목적과 초점은 북한경제의 회복과 성장이라 하겠다. 하지만 다른 한편으로 본 연구가 주목하는 것은 북한이 채택한 경제조치들 중에서 과거와 사뭇 다른 모습을 띤 채, 이른바 사회복지의 ‘제도적 변화’를 추동하고 있다는 것이다.

그리고 이러한 근거는 각 경제조치들이 표방한 내용과 법적 규정(그리고 미미하지만 발생한 현상)에 나타나 있다. 이러한 이유로 최근 북한사회복지체제의 변화는 경제와 복지의 상관관계 속에서 파생된 파편 내지는 산물이라 하겠다.

따라서 최근 북한이 추진하고 있는 일련의 경제조치들은 그 자체가 북한 사회복지 체제의 재편을 예고하고 있다. 때문에 중요한 것은 이러한 경제조치들이 야기한 변화의 내용과 이를 통해 발생했거나 혹은 향후 고착화될 북한 사회복지 체제의 동학에 대한 규명작업이다. 이러한 논증을 간략히 도식화하면 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 북한 사회복지 체제 동학: 1990년대 이후



<비고> 전략적 기제에서 최근 금강산관광특구 제외

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 북한 사회복지체제 변화의 한 축인 개성공단의 복지체제를 분석하여 - 최근 금강산지역의 경우도 개성공단의 사회복지체제와 동일 - 이것이 북한 사회복지체제에 미치는 영향과 그 의의를 도출하고자 한다.

이에 본 연구는 먼저 개성공단의 다양한 복지급여의 분석과 이로 인해 발생한

운영원리의 변화를 토대로 개성공단의 복지체제에 대한 성격을 규명하고자 하고자 한다. 다음으로 개성공단과 기존의 경제특구³ 법령에서 명시한 복지급여를 비교하고자 한다. 여기에서 비교대상은 주요 분석대상인 법령들로 두 차례의 제정한 합영법, 외국인투자기업 노동규정, 금강산관광지구 노동규정과 개성공단 노동규정이다. 마지막으로 이를 토대로 본 연구가 추적한 북한 사회복지의 동화에 대한 함의와 향후 전망에 이르고자 한다.⁴

이를 위한 본 연구의 분석모형을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 상위범주로서 핵심 연구대상인 개성공단(노동규정)을 <A영역>로 놓고, 하위범주인 개성공단의 복지체제 성격을 <An영역>으로 하여, 복지체제와 급여를 중심으로 분석하고자 한다.

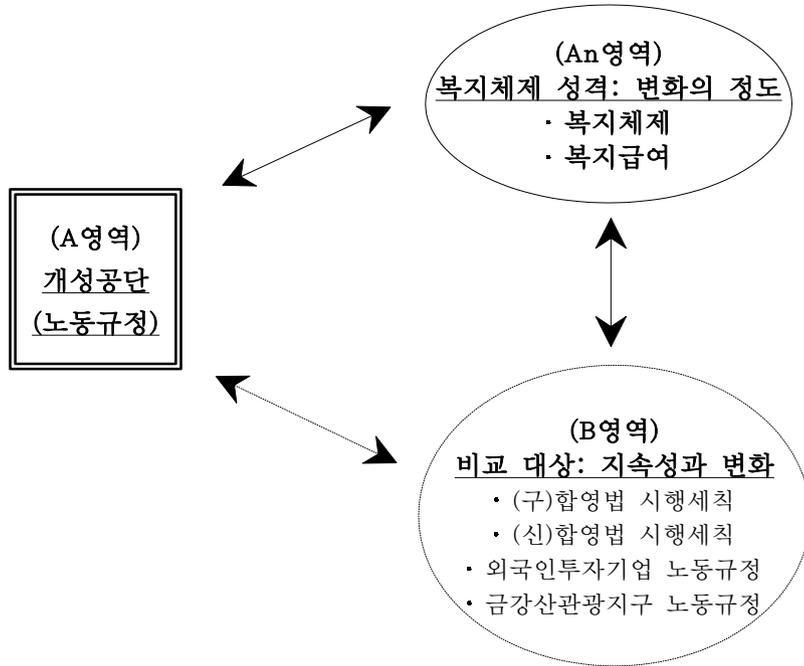
이러한 분석은 개성공단의 복지체제에 대한 분석임과 동시에 북한 사회복지체제 변화의 정도를 규명하는 작업이다. 다시 말해 이는 개성공단 사회복지체제가 기존 북한 사회복지체제와의 공통점과 차이점의 존재와 간극의 정도를 검토하는 것이다.

둘째, 개성공단을 제외한 경제특구의 법령들을 <B영역>으로 놓고, 이를 개성공단의 복지법령과 비교, 북한의 경제특구의 사회복지제도에 대한 지속성과 변화를 추적하고자 한다. 이는 북한이 각각의 특구에서 표방한 사회복지제도의 형태에 대한 분석을 의미한다. 지금까지의 논증을 토대로 분석모형을 도식화하면 다음 <그림 2>와 같다.

³ 본 연구에서 경제특구라고 지칭함은 편의상 기존의 북한경제체제와 다른 형태를 가진 채 일정한 개방을 한 지역을 통칭하고자 한다.

⁴ 한편 기존의 북한사회복지 제도와 7·1조치에 따른 북한사회복지제도의 성격과 기능변화에 대한 자세한 내용은 이철수(2003·2004)의 연구를 참조.

〈그림 2〉 분석모형



II. 개성공단의 사회복지체제 성격: 사회주의내의 자본주의복지체제

1. 복지공급 주체의 변화: 국가에서 개인으로

2003년 9월 18일 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제2호로 채택한 「개성공업지구 노동규정」에는 북한 사회복지에 대한 변화를 감지할 수 있다. 예컨대 노동규정 제42조에서 “기업은 공화국공민인 종업원에게 지불하는 월 로임총액의 15%를 사회보험료로 달마다 계산하여 다음달 10일안으로 중앙공업지구지도기관이 지정하는 은행에 납부하여야 한다. 사회문화시책과 관련하여 기업은 사회보험료 밖의 다른 의무를 지니지 않는다”라고 명시하였다.

여기서 주목해야 할 것은 기업이 노동자의 월임금 총액의 15%를 사회보험료로

납부해야 한다는 것이다. 외형적으로 볼 때, 이는 기업이 부담하는 것이라고 볼 수도 있지만, 납부금액의 원천은 노동자에게 지급되어야 할 임금에서 각출되는 것이다. 따라서 이는 개성공단 노동자가 본인에게 지급되어야 할 임금의 일부를 사회보험료로 부담하는 것이라 하겠다.

바로 여기에서 북한의 최근 사회복지에 대한 인식이 나타나 있다. 만약 북한이 노동자의 임금에서 15%를 사회보험료로 부담한다는 직접적인 표현을 할 경우에 북한은 국가사회복지에 대한 대내외적인 비판에 직면하게 된다. 따라서 북한의 입장에서 최선의 타협점은 사회보험료의 증가를 기업이 부담하는 법적 형태로 하되, 이러한 기금의 원천은 노동자에게 지급해야 할 임금에서 부담하게 하는 것이다.

바로 이러한 이유로 북한은 ‘법적으로 기업부담 형태, 그러나 부담금의 원천은 노동자의 임금에서 각출하는 형태’의 자구책을 제시한 것이라 평가할 수 있다. 따라서 개성공단의 사회보험료는 “납부는 기업이, 납부금의 원천(징수)은 노동자의 임금에서”라는 등식이 성립되고, 이는 사실상 노동자⁵가 부담하는 것이라 해도 무방하다.

또한 동 법령 제43조에서 “공화국공민인 종업원은 월로임액의 일정한 몫을 사회문화시책금으로 계산하여 다음달 10일안으로 중앙공업지구지도기관이 지정하는 은행에 납부하여야 한다”고 밝혔다. 그리고 이러한 사회문화시책비는 동 법령 제 41조에 “사회문화시책기금은 기업으로부터 받는 사회보험료와 종업원으로부터 받는 사회문화시책금으로 조성한다”라고 하였다.

이에 한 가지 특이한 점은 월 임금의 15% 각출을 명시한 사회보험료와 달리 사회문화시책금에 대한 구체적인 부담률이 나타나 있지 않고, 단지 이를 ‘일정한 몫’이라는 추상적인 표현으로 명시하고 있다는 것이다. 따라서 이러한 일정한 몫에 대해 논란의 여지가 있다. 이에 북한이 기존의 부과체계를 계승할 것인지, 아니면 별도의 체계를 새롭게 규정할 것인지에 대해 불분명부분이라 하겠다.

한편 이러한 원인은 북한이 사회문화시책기금에 대해 구체적인 납부율을 명시하지 않은 채 과거부터 일정한 몫이라는 표현을 했기 때문이다. 또 임금 지급의 경우에 공단 내에 입주한 납축기업이 직접 전달하는 것이 아니라 북한의 개성공단관리위원회가 대행하고 있음에 따라 기존과 같이 국가기관이 비공식적으로 일정한

⁵ 2005년 3월 현재 개성공단의 북한노동자는 1,900명 정도이다. 『한겨레신문』, 2004년 3월 9일. 하지만 15개 기업의 향후 채용계획을 살펴보면, 2004년 말 2,300명(남자 921, 여자 1,362), 2005년 4,700명, 2006년 5,900명을 채용할 예정이다. 통일부, 『개성공단포럼 보고자료』 (서울: 통일부, 2004), p. 6.

몫에 대한 공제를 시도하기 위해서라 판단된다.

이렇게 볼 때 사회복지제도의 재정부담과 관련, 개성공단 노동자가 임금에서 부담하는 것은 크게 사회보험료와 사회문화시책비로 요약된다. 이에 따라 개성공단 노동자는 사회복지기금에 대한 이중적인 재정을 부담한다고 하겠다. 그리고 이는 외형적으로는 기존의 사회복지제도를 계승한 것이라 할 수 있지만, 큰 폭의 사회보험료 인상은 부정할 수 없는 사실이다.

구체적으로 살펴보면 개성공단의 사회보험료의 경우 기존에 노동자 월 임금총액 1%부담보다 비율이 15배 상승하였고, 적어도 이는 북한의 사회보험제도 중 재정부담이 지역적으로 분리·징수됨을 의미한다. 따라서 이를 근거로 북한 사회보험제도의 재정부담률은 크게 두 가지로 구분된다고 하겠다. 그리고 이러한 부담률의 차이는 가입자의 각종 사회적 혜택과 복지급여의 수준차이를 동반하게 될 것이다.

특히 이러한 가입자의 재정부담에 대한 과도한 차이는 북한 사회복지체제의 전반적인 성격을 변화할 수도 있다. 왜냐하면 첫째, 결과적으로 사회보험 재정책임이 가입자 부담의 확대를 유도하여 국가책임과 개입의 여지를 축소시키게 되었다. 둘째, 제도적으로 기존의 가입자 부담 1%와 국가부담 99% 형태인 재정구조를 가입자 부담 15%와 국가부담 85%로 재편시키게 되었다. 셋째, 이에 따라 지역적으로 북한 노동자의 재정부담률은 상술한 바와 같이 제도적 분리가 이루어졌기 때문이다. 따라서 개성공단은 북한사회복지의 제도적 성격과 운영원리의 메커니즘이 상당부분 '탈사회주의화'한 것이라 할 수 있다.

한편 이러한 사회보험료 재정부담의 상승은 과거 나진·선봉무역지대에 적용했던 사례와 동일한 맥락이라 하겠다. 1985년 3월 20일 제정된 『(구)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙』 제44조에서 “합영회사의 종업원들은 조선민주주의인민공화국의 사회보험 및 사회보장에 의한 혜택을 받는다. 합영회사는 종업원들에게 지불되는 노동보수의 7%, 종업원들은 자기가 받는 노동보수의 1%의 사회보장료를 물어야 한다”고 명시되어 있다.

또한 1992년 10월 16일 제정된 『(신)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙』 제71조에서 “합영회사는 종업원들에게 지불되는 노동보수의 7%, 종업원들은 받는 노동보수의 1%에 해당하는 사회보험료를 바쳐야 한다”고 명시되어 있다.

이는 북한이 과거부터 사회보험료의 부담률을 상승시키고자 하는 의도를 나타낸 것이라 할 수 있다. 하지만 더욱 중요한 것은 개성공단과 비교해 볼 때, 개성공단의 경우 월임금의 15% 사회보험료 재정부담, 나진·선봉무역지대의 경우에 월임금의 8% 사회보험료 재정부담으로 나타난다. 그리고 또 하나의 차이는 나진·

선봉무역지대의 경우 가입자의 부담을 1%를 명시한 반면, 개성공단의 경우 이를 전혀 언급하지 않았다는 것이다.

따라서 이것이 의미하는 바는 첫째, 북한이 사회보험료 부담에 대해 비교적 일찍 변화시키고자 했다는 것, 둘째, 적어도 비울적으로 개성공단 노동자들이 나진·선봉무역지대 노동자들에 비해 약 2배 정도 인상⁶되었다는 것, 셋째, 두 차례의 합영법 시행세칙이 발표된 이후 현재까지 북한의 사회복지에 대한 인식이 일정부분 동일하게 작용한다는 것을 감지할 수 있다.

2. 메커니즘의 변화: 운영원리의 자본주의 색채 강화

1) 사회보험제도의 지역적·제도적 분리

상술한 바와 같이 개성공단의 경우 월 임금의 15%를 사회보험료⁷로 공단 노동자가 부담하기 때문에 북한의 사회보험료 부담은 개성공단 15% vs 기타지역 1%로 지역적·제도적 양분되었다. 특히 사회보험료율만이 아니라 실제 지급받을 임금과 이에 따라 납입할 양자의 현금수준을 중심으로 재차 살펴보면 이는 더욱 큰 재정부담의 차이를 발생시킬 수밖에 없다.

아울러 개성공단의 경우 가입자가 부담하는 높은 재정부담은 향후 운영할 공단 내의 각종 복지제도의 재정에 가입자가 상당부분 기여한다는 것을 의미한다. 그리고 이는 과거 김일성이 “사회주의제도의 우월성은 국가가 노동자, 농민을 비롯한 근로인민들의 물질문화생활을 전적으로 책임지고 보장하여 준다는 데 있습니다”⁸

⁶ 한편 이는 양 지역 노동자의 임금격차에 따라 자연스럽게 발생한 것이라 할 수 있다. 이러한 원인을 살펴보면 나진·선봉의 경우 월 최저임금이 100-120\$인 반면, 개성공단의 경우 월 최저임금이 50\$(사회보험료 공제한 소득)이다. 이에 양 지역의 임금격차로 발생한 사회보험료 차액을 매월 약 7-10\$ 정도가 된다. 따라서 북한은 개성공단의 사회보험료 부과기준을 실제 납입총액에 의거한 것이라 할 수 있다. 이는 북한이 과거부터 사회보험료에 부담에 대한 일정하고 구체적인 부과기준을 가지고 있음을 의미한다.

또한 당초 북한은 개성공단 노동자의 월 최저임금을 65\$로 요구하였다. 그리고 이 중 15\$을 사회보험료로 노동자에게 부담시키고자 하였다. 역설적으로 이는 상당히 중요한 의미를 가지고 있다. 왜냐하면 노동자가 사회보험료로 15\$을 부담할 경우에 총임금의 약 20% 이상을 납부하게 되고, 이는 국가사회복지체제가 ‘탈사회주의화’한 명백한 근거가 된다. 참고로 2004년 남한노동자의 사회보험료 부담률은 임금의 16.1% 정도이다.

⁷ 하지만 사회보험료를 연체할 경우에 제47조 “사회보험료를 제때에 납부하지 않았을 경우에는 납부기일이 지난날부터 매일 0.05%에 해당하는 연체료를 물린다. 연체료는 미납액의 15%를 넘을 수 없다”고 명시하였다.

⁸ 김일성, 『김일성저작선집 제5권』 (평양: 조선노동당출판사, 1972), p. 25.

라는 것과는 상반되는 원리이자 현상이다.

왜냐하면 적어도 개성공단 노동자의 경우에 과거와 달리 복지재정에 인민적 기여가 확고히 증가했기 때문이다. 이에 개성공단의 사회복지체제는 북한의 복지체제가 변동하여 국가책임의 사회주의 복지체제보다는 개인책임의 자본주의 복지체제를 지향한다고 하겠다.

또한 재정부담의 차이만을 놓고 볼 때, 개성공단의 복지체제는 전체 사회주의 복지체제 내의 지역적인 자본주의 복지체제라 할 수 있다. 다시 말해 개성공단의 경우, 사회주의체제인 북한 사회복지체제에 기존과 다른 자본주의 형태의 사회복지체제를 도입, 새로운 형태의 사회복지체제를 구가하는 ‘섬’이 탄생한 것이다. 따라서 북한의 사회복지체제는 개성공단으로 인해 사실상 지역적·제도적으로 사회주의 복지체제와 자본주의 복지체제로 양분되었다 하겠다.

또 상술한 바와 같이 개성공단 노동자는 증가한 사회보험료 부담 이외에도 별도의 사회문화시책금을 납부해야 하고, 이러한 사회문화시책금의 납부비율이나 구체적인 금액에 대해 북한이 밝히지 않고 있다고 지적하였다.

하지만 사회문화시책금의 용도가 무상교육, 무상치료, 사회보장 등 인민의 공공 복리에 소요된다는 것을 감안해 볼 때, 여기에 소요되는 재정의 상당부분을 개성공단 노동자가 부담한다는 것을 의미한다. 따라서 개성공단에서는 과거 전적으로 국가예산 하에 집행되었던 각종 사회문화시책기금에 대해서도 노동자가 일정부분 직접적인 재정 기여를 하는 형태로 변화하였다고 하겠다.

2) 자본주의 복지제도(요소)의 도입

개성공단의 경우에 현재 북한 - 경제특구를 제외한 - 에 적용하지 않은 복지급여와 제도를 명문화였는데, 이는 ①퇴직보조금, ②생활보조금, ③최저임금제, ④기업복지프로그램으로 대표된다.

첫째, 퇴직보조금의 경우, 개성공단 노동규정 제19조에 “기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우에는 보조금을 준다. 보조금의 계산은 3개월 평균 월로임에 일한 해수를 적용하여 한다”라고 규정하고 있다.

이는 현행 남한의 특수직역 연금제도의 퇴직수당 자격기준과 동일하다. 하지만 급여의 성격은 사업장의 사정으로 인해 발생한 노동자의 비자발적 실업에 대한 보상이다. 따라서 이는 북한이 개성공단 노동자에 대해 향후 발생할 비자발적 실업 상태를 인정하여 여기에 대응한 복지급여를 신설한 것이라 판단된다.

둘째, 생활보조금의 경우 동 법령 제29조에 “기업은 자기의 책임으로 또는 양성 기간에 일하지 못한 데 대하여 종업원에게 일당 또는 시간당 로임의 60% 이상에 해당하는 생활보조금을 주어야 한다. 생활보조금을 주는 기간은 3개월을 넘을 수 없으며 생활보조금에는 사회보험료, 도시경영세를 부과하지 않는다”라고 밝혔다.

이는 기업의 불가피한 사정으로 인해 노동자가 무노동 상태에 빠져 노동수입을 보장받지 못할 경우를 대비한 것으로 급여의 성격에 따라 생계급여 내지는 실직급여에 해당한다. 그리고 이는 무엇보다도 자본주의 복지제도의 구성요소 중의 하나이다.

셋째, 최저임금제의 경우 동 법령 제26조에서 “종업원의 월로임은 종업원 월 최저로임보다 낮게 정할 수 없다”고 하였는데, 이는 월 최저임금 50달러를 법적으로 강조·보장한 것이다.

한편 이와 관련, 동 법령 제25조 “종업원 월 최저로임⁹은 전년도 종업원 월 최저로임의 5%를 초과하여 높일 수 없다”고 명시하여 최저임금의 상한선에 대한 규정을 밝혔다. 역으로 이는 매년 개성공단 노동자의 임금이 전년도 임금의 5%이하 내에서 상승한다는 것을 의미한다.

따라서 최저임금액의 명시와 매년 임금상승을 법적으로 보장한 것은 한편으로는 노동자 보호지만 다른 한편으로는 자본주의 시장경제체제의 요소를 도입한 것이라 판단된다.

넷째, 기업복지프로그램의 경우 크게 두 가지로 대표되는데, 하나는 아동보육이고, 다른 하나는 문화후생기금¹⁰이다. 먼저 보육문제에 대해 북한은 개성공단 내의 기업에게 자체적인 탁아소와 유치원의 운영을 허용하였는데, 이는 동 법령 제35조 “기업은 실정에 맞게 종업원의 자녀를 위한 탁아소, 유치원을 꾸리고 운영할 수 있다¹¹”라고 명시하였다. 따라서 이는 기존의 국가책임하의 국영보육서비스를 기업

⁹ 이 외에도 야간수당과 연장근무수당이 있다. 이를 살펴보면 제30조 “기업은 노동시간 밖의 연장작업 또는 야간작업을 한 종업원에게 일당 또는 시간당 로임액의 50%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 명절일, 공휴일에 노동을 시키고 대휴를 주지 않았거나 노동시간밖에 야간작업을 시켰을 경우에는 로임액의 100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 야간작업에는 22시부터 다음날 6시까지의 사이에 진행한 노동이 속한다”라고 명시하였다.

이는 외국인투자기업 노동규정 제29조 “외국인투자기업은 공휴일에 일을 시키고 대휴를 주지 않았거나 노동시간 밖의 낮 연장작업 또는 노동시간안의 밤작업을 한 종업원에게 로임과 함께 일한 날 또는 시간에 따라 일당 또는 시간당 로임액의 50%(명정일작업과 노동시간 밖의 밤연장작업을 한 종업원에게는 100%)에 해당하는 가급금을 주어야 한다”는 조항과 같은 맥락이다.

¹⁰ 문화후생은 사회문화시책과 공통된 영역이라 할 수 있다.

에게 전가한 것이라 할 수 있다.

다른 하나인 문화후생기금의 경우 제45조 “기업은 세금을 납부하기 전에 리운의 일부로 종업원을 위한 문화후생기금을 조성하고 쓸 수 있다. 문화후생기금은 종업원의 기술문화수준의 향상과 체육사업, 후생시설운영 같은데 쓴다”라고 명시하였다. 이는 문화후생기금의 용도를 분명히 한 것으로 노동환경과 근로조건 향상을 위해 이 부문에 대한 기업의 투자를 장려한 것이라 판단된다.¹²

한편 기업복지프로그램의 경우 과거 현실 사회주의 국가에서 이미 사회복지제도의 큰 축을 담당했었다는 지적이 있다. 소비에트나 동유럽, 북한 역시 산업부문에서 소위 ‘대안의 사업체계’를 도입했고, 농업부문에서는 협동농장의 사회복지적 기능을 강조함으로써 기업의 사회복지 역할을 제도한 사례가 존재한다. 실제 ‘리’ 단위 농촌의 경우 교육, 문화, 보건 등 대다수 사회복지시설이 협동농장의 수익에 크게 의존하고 있었다. 따라서 이러한 전례에 비추어 볼 때 개성공단의 기업복지 프로그램은 이러한 현상의 연장선상에 있는 동시에 기존의 기업복지프로그램의 개념과 범주를 보다 더 확대한 것이라 판단된다.

3. 복지급여의 상승 유도과 지역적 차등급여 발생

개성공단 노동자의 경우에 타 지역 노동자에 비해 임금과 사회보험료에 대한 재정부담이 상대적으로 높다. 특히 최저 임금에 대한 법적규정이 명시됨에 따라 이에 대한 노동자들의 인지여부와 상관없이 사회보험료에 대한 재정부담은 타 지역 노동자에 비해 명백한 차이가 있다.

가령 최저임금을 개성공단 노동자의 수입에 대입하면, 월 임금 총액은 약 57

¹¹ 이는 과거 「외국인투자기업 노동규정」 제34조 “...외국인투자기업은 실정에 맞게 종업원의 자녀를 위한 탁아소, 유치원을 조직하고 운영할 수 있다”라는 조항을 승계한 것이다.

¹² 한편 북한은 개성공단에 진출한 기업 또는 사용자의 손해를 보상하기 위해 2004년 9월 21일 최고인민회의 상임위원회 결정 제35호로 채택한 「개성공업지구 보험규정」을 제정하였는데, 동 법령 제6조의 경우 법인 또는 개인은 다음의 손해를 보상하기 위한 보험에 의무적으로 들어야 한다.

1. 화재 및 폭발, 자연재해로 인하여 건물 및 기계장치에 생긴 물질적 손해
2. 가스사고로 인하여 제3자의 생명, 신체 또는 재산에 생긴 손해
3. 자동차사고로 인하여 다른 사람을 사망, 부상당하게 하였거나 제3자의 재산에 입힌 손해
4. 종업원이 노동과정에 재해로 입은 손해(기업이 사회보험료를 납부하게 되어있는 종업원은 제외)

\$ (한화 6만 5천원)이고, 이 가운데에 50달러는 최저임금이자 실제소득액이다. 그리고 나머지 약 7달러 정도가 총임금의 15%를 부담하는 사회보험료가 된다. 아울러 이는 최저임금을 기준으로 하였기 때문에 납부금액의 최저 하한선이고, 실제 납부금액은 이를 - 노동자에 따라 - 상회할 수도 있다고 판단된다.

또한 개성공단 노동자들은 3년 후부터 매년 약 5%(상한선) 정도의 최저임금이 상승 지급된다. 따라서 이는 노동자의 임금상승과 더불어 실제 납부하는 사회보험료 부담의 증가를 의미한다. 특히 개성공단 노동자의 사회보험료 부담률 15%를 놓고 볼 때, 다시 말해 재정부담액보다 부담률에 초점을 맞추면 이는 남한의 사회보험 가입자의 부담률을 상회한다고 하겠다.

따라서 이를 근거로 판단해 볼 때, 개성공단 노동자들은 ①임금의 상승과 보장, ②사회보험료의 높은 부담률, ③다른 지역과 동일한 사회보험 제도 - 외형적으로 - 적용, ④타 지역에 비해 상대적으로 높은 복지급여를 보장받게 된다고 하겠다.

따라서 개성공단 노동자들은 사회보험부문의 인상된 부담률만큼 복지혜택이 향상되어야 하고, 중국에는 북한의 다른 지역 주민에 비해 상대적으로 높은 수준의 각종 복지급여를 지급받을 것이라 판단된다. 무엇보다도 이것은 중요한 함의를 갖는데, 왜냐하면 북한주민 사이에 복지급여 수준이 개성공단 노동자 vs 타 지역 노동자 - 경제특구를 제외한 - 로 양분되었음을 의미하기 때문이다.

또한 현실적으로 이러한 복지급여의 수준차이는 가입자의 재정부담률에 따른 차이를 상회할 것이라 판단된다. 아울러 이러한 견지에서 의료보장제도의 경우 개성공단 노동자들은 향후 기존의 무상치료제 하에 제공된 의료급여수준보다 높은 양질의 의료급여를 제공받으리라 판단되고, 북한 역시 이를 보장해야만 한다.¹³

문제는 이러한 복지급여의 차이에 대해 향후 북한 노동자들이 이를 어떻게 인식할 것인가인데, 예측하건대 이러한 급여의 차이가 직종간 상대적 박탈감을 야기할 개연성은 충분히 가지고 있다고 하겠다.

다시 말해 이러한 복지급여의 차이에 대한 인식은 각 노동자들이 지급받는 현금·현물급여의 수준차이가 어느 정도인가에 따라 달리하겠지만, 기존의 지급기준

¹³ 하지만 이와 달리 개성공단에는 국제의료봉사단체인 YMCA 그린닥터스가 2005년 1월 11일 개성병원을 개원하여 공단 노동자들을 진료하고 있으며, 3월부터 신체검사를 위한 종합검진과 방역사업도 하고 있다. 또 그린닥터스는 2007년을 개원목표로 개성공단 내 5,000-1만평 부지에 지상 4층, 연면적 800평, 150병상, 내과, 외과, 한의원 등 11개 진료과목과 응급센터, 방사선과, 약제실 등을 갖춘 종합병원 설립을 추진하고 있다 <www.greendoctor.org/sub5/board4.asp> (검색일: 2005. 4. 28).

에 의거하면 기본적인 현금급여수준부터 상당한 차이가 있으리라 판단된다. 이에 개성공단은 타 지역과의 재정부담률과 임금의 격차로 인해 자연스럽게 양 지역의 복지급여 수준차이를 유도하고 있다고 하겠다.¹⁴

이는 상당히 중요한 의미를 가지는데, 왜냐하면 실질임금의 격차가 확연한 가운데 발생한 사회보험료 재정부담의 차이는 결국 복지급여의 지급수준의 차이와 직결되기 때문이다. 다시 말해 개성공단 노동자의 경우 타 지역 노동자에 비해 높은 임금, 높은 사회보험료 부담 현상이 자연스럽게 향후 발생할 복지급여 지급수준의 차이를 동반하게 된다. 그리고 이는 임금수준과 사회보험료 재정부담의 차이에 기인한 것이다.

때문에 지금까지의 논증을 토대로 북한의 사회복지제도와 관련, 최근 제도적으로 가장 확고한 자본주의 색채 - 탈사회주의화의 징후¹⁵ - 가 포착되는 곳이 바로 개성공단이라 하겠다. 참고로 지금까지 논증한 개성공단의 사회복지제도 동향을 살펴보면 다음 <표 1>과 같다.

¹⁴ 또한 이러한 경향은 7·1조치와도 비슷한데, 7·1조치 이전 북한의 임금구조는 최저임금과 최고임금의 격차가 3배 이상을 상회하지 않아 비교적 임금의 격차가 크지 않았고 비교적 형평성을 유지했다. 한편 이러한 견지에서 개성공단은 지역적인 차등임금을 발생시키고 있다고 하겠다.

¹⁵ 다른 한편으로 탈사회주의화의 징후가 발생하는 것은 이 지역의 수입의 원천이 북한이 아닌 남한의 자본과 기업에 있기 때문이다. 즉 북한으로서는 남한기업이 입주한 개성공단에 사회주의식 복지 분배를 반드시 해야 할 의무감이 존재하지 않는다. 아울러 북한의 입장에서 가능한 많은 부문을 기업의 책임 내지는 부담으로 하는 것이 수익성의 측면에서 유리하다.

〈표 1〉 개성공단의 사회복지제도 동향¹⁶

법 적 근 거	주 요 내 용	기존 경제특구법(제도)과 비교
· 개성공업지구노동규정	· 사회보험 재정부담 증가	· 1%기여에서 15%기여로 인상 * 기존의 사회보험은 월임금의 1%기여
지 역	· 사회문화시책금	· 국가부담에서 노동자부담 * 기존의 재정부담 주체 변화
· 개성공단	· 퇴직보조금 · 생활보조금	· 외국인투자기업 노동규정 17조 수정·계승 · 외국인투자기업 노동규정 28조 수정·계승 * 기존의 사회복지급여 부재
대 상	· 최저임금제 (임금인상 보장)	· 신설 조항 * 기존의 사회복지급여 부재
· 공단 노동자와 부양가족	· 기업복지프로그램 (보육과 문화후생기금)	· 외국인투자기업 노동규정 42조 수정·계승 · 외국인투자기업 노동규정 34조 수정·계승 * 기존의 재정부담운영주체 변화

- <비고> 1. 밑줄 친 내용은 기존의 사회복지제도와의 비교.
2. 금강산관광지구의 경우 개성공단과 법적으로 동일함.

Ⅲ. 개성공단의 사회복지조항 분석: 경제특구 비교분석

1. 복지제도 승계와 복지행정 분리

경제특구인 개성공단의 사회복지제도를 비교하고자 할 때는 이와 유사한 지역을 동렬에 놓고 탐색해야만 한다. 이에 본 연구에서는 기존의 경제특구법을 중심으로 비교하고자 하는데, 먼저 상징적인 ‘사회복지제도’ 자체를 비교하면 다음과 같다. 첫 번째, 『(구)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙』(1985년 3월 20일 정무원결정 제14호)은 총 71개 조항으로 구성되어 있다.

경제특구의 사회복지제도 적용과 관련, 동 법령 제41조에 “합영 회사 종업원들의 노동 시간, 휴식, 노동 보호는 조선민주주의인민공화국 노동 법규에 따른다”고 명시하였다. 또한 동 법령 제44조 “합영 회사의 종업원들은 조선민주주의인민공화국의 사회 보험 및 사회보장에 의한 혜택을 받는다”라고 밝혔다. 따라서 이는 북한

¹⁶ 기존의 사회복지제도와 개성공단 및 경제특구와의 차이에 대해서는 위의 <표 1>을 참조.

이 합병 회사 종업원에 대해 기존의 근로, 노동법규에 의거한다는 것을 밝힌 것으로 사회복지제도에 대한 큰 폭의 변화를 의도하지 않은 것으로 판단된다.

또 동 법령 “제40조 합병회사에서 우리나라의 노력을 받아들이고 내보내는 것은 노동 행정기관을 통하여야 한다”고 명시함으로써 북한이 노동공급 주체임을 밝혔다. 여기에서 중요한 점은 노동행정기관의 경우, 노동공급 문제를 대행하는 주체가기도 하지만, 이러한 과정에서 합병회사 종업원에게 발생·적용할 사회복지제도에 대한 행정적인 업무를 처리한다는 것이다. 따라서 이는 합병회사 종업원의 사회복지지를 전담하는 별도의 독립된 행정기관이 존재한다는 것과 복지 행정기관의 분리 운영을 의미한다고 하겠다.

두 번째, 「(신)조선민주주의인민공화국 합병법 시행세칙」(1992년 10월 16일 정부원 결정)은 총 104개 조항으로 구성되어 있다. 사회복지제도 적용과 관련, 동 법령 제68조 “합병회사종업원들의 노동시간, 휴식, 노동보호는 조선민주주의인민공화국의 노동법규에 따라 보장받는다”고 명시하였다. 또한 동 법령 제70조 “합병회사 종업원들은 조선민주주의인민공화국의 해당 법규범과 규정에 따르는 사회보험 및 사회보장 혜택을 받는다”고 하였다.

이에 (신)합병법 제68조는 기존의 (구)합병법 제41조를 승계하였고, (구)합병법 제44조를 (신)합병법 제70조를 통해 재차 명시함으로써 (구)합병법과 거의 동일한 사회복지제도를 적용함을 의미한다.

한편 북한의 대표적인 사회복지제도인 국가사회보험¹⁷·국가사회보장¹⁸과 제도와 개념의 차이가 다소 있는 사회보험¹⁹·사회보장²⁰은 구구한 억측을 자아내게

¹⁷ 국가사회보험에 대해 북한은 다음과 같이 정의하고 있다. 국가가…노동재해, 질병, 부상 등으로 ‘일시적’으로 노동능력을 잃은 근로자들의 생활을 물질적으로 보장해주는 제도…현직일군들 중에서 일시적으로 노동능력을 잃은 사람들에게 적용되는 것으로서 노동능력을 완전히 또는 장기적으로 잃은 근로자들에게 적용하는 사회보장과 구별된다…자기소득의 1%를 국가에 납부하였을 때에만 적용된다. 사회과학출판사 경제연구소, 『경제사전』(평양: 사회과학출판사 경제연구소, 1985), p. 205.

¹⁸ 국가사회보장에 대해 북한은 다음과 같이 정의하고 있다. 노동능력을 완전히 또는 ‘오래 동안’(6개월 이상) 잃은 근로자들과 혁명과업을 수행하던 도중 사망한 근로자들의 유가족들에게 돌리지는 국가적 혜택…적용대상은 항일혁명투사들과 군인, 경비대, 사회안전원, 노동자, 사무원, 협동농장원들과 그들의 부양가족, 기타 무의무탁한 사람들이다…자금원은 국가예산자금이다. 위의 책, p. 205.

¹⁹ 사회보험에 대해 북한은 다음과 같이 정의하고 있다. 일시적인 노동 능력 상실자들의 생활 보장, 건강회복과 근로자들의 건강증진을 위하여 실시되는 물질적 보장제도. 사회과학출판사, 『정치사전』(평양: 사회과학출판사, 1973), p. 533.

²⁰ 사회보장에 대해 북한은 다음과 같이 정의하고 있다. 일군들이 노동능력이 잃었거나, 사망하였을 경우 본인 또는 그 가족의 생활을 국가적으로 보장하는 제도. 위의 책, p. 533.

한다. 그러나 경제특구라는 극히 제한된 지역을 대상으로 하기 때문에 북한의 입장에서 국가사회보험과 국가사회보장 제도를 적용할 의무보다는 다소 소극적인 사회보험과 사회보장을 통해 복지의 사각지대를 해소하고자 하기 때문인 것으로 판단된다.

또한 동 법령 제64조 “합영회사가 우리나라의 노력을 받아들이고 내보내는 것은 노동행정기관을 통하여 한다. 노동행정기관은 합영회사운영에 필요한 노력을 우선적으로 보장하여야 한다”고 하였다. 이는 (구)합영법 제40조를 보다 더 구체화한 것으로 대동소이한 내용이다. 따라서 시차적인 간격이 있음에도 불구하고 두 차례 제정된 합영법을 놓고 볼 때, 북한이 사회복지제도 자체에 대한 괄목할만한 변화를 의도하지는 않은 것으로 판단된다.

세 번째, 『외국인투자기업 노동규정』(1999년 5월 8일 내각 결정 제40호)은 총 45개 조항으로 구성되어 있다. 사회복지제도 적용과 관련, 동 법령 제7조 “외국인투자기업은 공화국공민인 종업원들이 공화국의 노동법규범에 맞게 사회보험, 사회보장에 의한 혜택을 받도록 하여야 한다”고 명시하였다.

또한 동 법령 제37조에 “외국인투자기업에서 일하는 공화국공민인 종업원은 병 또는 부상, 일할 나이가 지나 일하지 못하는 경우 사회보험, 사회보장에 의한 혜택을 받는다. 사회보험, 사회보장에 의한 혜택에는 보조금, 년금의 지불, 정휴양 및 치료가 포함된다. 보조금과 년금을 받으려는 종업원은 보건기관이 발급하는 진단 문건 또는 보조금과 년금을 받아야 할 사유를 확인하는 문건을 외국인투자기업에 내야 한다. 외국인투자기업은 사회보험보조금지불청구문건을 사회보험기관에 내어 확인을 받은 다음 은행기관에서 해당한 사회보험보조금을 받아 노동보수를 주는 날에 해당 종업원에게 내주어야 한다. 정휴양소에 가고 오는데 드는 려비와 장례보조금은 해당문건에 의하여 먼저 내주고 후에 청산받아야 한다. 사회보장에 의한 년금, 보조금은 외국인투자기업이 사회보장년금 지불기관에서 달마다 정한 날에 대상자에게 내주어야 한다”고 명시하였다.

1992년 (신)합영법 이후 약 7년 뒤인 1999년에 제정된 『외국인투자기업 노동규정』의 경우, 기존의 사회복지제도를 승계함을 밝힘과 동시에 과거 두 차례 제정한 합영법보다 더 구체적이고 직접적인 내용을 명시하였다. 특히 동 법령 제7조는 (신)합영법 제70조와 거의 동일한 내용이지만, 동 법령 제37조의 경우, 수급 조건과 절차, 다양한 복지급여의 종류를 명시하였다.

또한 동 법령 제38조에 “사회보험, 사회보장에 의한 보조금, 년금은 공화국의 노동법규범에 따라 계산한다,” 또 제39조 “사회보험 및 사회보장에 의한 혜택은 사회

보험기금에 의하여 보장된다. 사회보험기금은 기업과 종업원에게서 받는 사회보험료로 적립된다.” 아울러 제41조 “외국인투자기업은 사회보험료의 납부, 사회보험기금의 지출에 대하여 기업소재지 사회보험기관과 직업동맹조직의 감독을 받는다”라고 하였는데, 이에 제38조는 사회보험 급여 지급 기준, 제39조는 사회보험 재원 조달방법, 제41조는 사회보험기금 운영주체를 명시한 것이다.

따라서 「외국인투자기업 노동규정」의 경우, 사회복지제도 자체만을 놓고 볼 때, 기존과 외형적으로 거의 대동소이하다고 하겠다. 또한 두 차례 제정된 합영법과 비교해 볼 때, 「외국인투자기업 노동규정」은 매우 구체적인 내용들을 명시하여 사회복지에 관한 한 법적 구체성을 밝힌 것이라 하겠다.²¹

이에 이 시기까지 사회복지 제도 자체에 대한 북한의 변화는 크게 감지되지 않는다. 단지 본 연구에서 통칭한 경제특구 법의 사회복지관련 조항들이 동 법령을 통해 체계적이고 구체적인 내용을 명시한 것이라 하겠다.

네 번째, 「개성공업지구 노동규정」(2003년 9월 18일 최고인민회의 상임위원회 결정 제2호)은 총 49개 조항으로 구성되어 있다. 사회복지제도 적용과 관련, 동 법령 제40조(사회문화시책의 실시) “공업지구의 기업에서 일하는 공화국의 종업원과 그 가족은 국가가 실시하는 사회문화시책의 혜택을 받는다. 사회문화시책에는 무료교육, 무상치료, 사회보험, 사회보장 같은 것이 속한다”라고 하여 기존의 북한 사회복지제도에 개성공단 노동자들을 편입시키고자 하고 있다. 특히 동 법령은 1999년 「외국인투자기업 노동규정」 제7조가 확대되어 동 조에서 언급하지 않은 무상교육과 무상치료에 대한 혜택도 명시하였다.

이러한 원인은 하나는 종업원과 그 가족을 대상으로 하기 때문이고, 다른 하나는 위의 제40조에 명시한 것과 같이 국가정책인 사회문화시책에 무상교육과 무상치료, 사회보험과 사회보장이 해당되기 때문이다. 따라서 이는 북한이 개성공단의 설립 취지에 적합한 형태 - 공단의 환경을 고려한 - 이고, 또한 장기적으로 향후 해당지역의 사회복지 대상의 확대를 예상한 것이기도 한다.

다섯 번째, 「금강산관광지구 노동규정」(2004년 5월 6일 최고인민회의 상임위원회 결정 제29호)은 총 49개 조항으로 구성되어 있다. 사회복지제도 적용과 관련,

²¹ 한편 동 법령에서 무상교육과 무상치료에 대한 언급을 하지 않은 것은 아이러니한 부분이다. 따라서 이에 대한 논란의 여지가 있는데, 먼저 무상교육의 경우, 동 법령은 노동자를 주요 대상으로 하고, 이들은 이미 정규교육을 이수했기 때문에 무상교육의 대상자가 아니다. 따라서 이들에 대한 무상교육은 필요하지 않게 된다. 반면 무상치료의 경우 무상교육과 다른 차원의 문제임에도 불구하고 이에 대한 언급이 없는 것은 비판의 소지가 있다.

동 법령 제40조(사회문화시책의 실시) “관광지구의 기업에서 일하는 공화국의 종업원과 그 가족은 국가가 실시하는 사회문화시책의 혜택을 받는다. 사회문화시책에는 무료교육, 무상치료, 사회보험, 사회보장 같은 것이 속한다”고 명시하였다.²² 이는 지역과 적용대상의 차이만 존재할 뿐 사실상 「개성공업지구 노동규정」 제40조를 그대로 모방한 것이라 하겠다.

특이한 것은 「금강산관광지구 노동규정」 경우 금강산관광사업이 상당한 시간이 경과하였음에도 불구하고 뒤늦게 제정되었다는 것이다. 예측하건대 이러한 원인은 금강산관광지구의 북한국적의 총 노동인구가 수적으로 개성공단에 비해 소수인 - 과거나 현재 모두 - 한편 향후 점차 증가할 인력을 고려했기 때문이라 판단된다.

지금까지의 논증을 요약하면 북한은 경제특구에 대한 사회복지제도 자체의 지속성은 일정부분 유지하고 있고, 이는 기존의 사회복지제도와 외형적으로 큰 마찰이 발생하지 않는다. 하지만 다른 한편으로 해당지역이나 기관의 종업원 혹은 그 가족을 대상으로 하기 때문에 미세하지만 행정적으로 분리된 측면도 있다.

더욱 중요한 것은 사회복지제도 자체의 운영주체나 혜택의 내용만을 놓고, 사회복지제도에 대한 정확한 판단을 할 수는 없다는 것이다. 왜냐하면 운영주체나 혜택의 내용만이 사회복지제체나 혹은 사회복지제도의 구성요소가 아니기 때문이다. 또 사회주의국가는 국가사회복지체제를 지향하기 때문에 법적 제도 자체 대한 논의는 무의미한 측면도 있다.

때문에 이는 복지의 구성물 - 예컨대, 복지급여 - 의 성격과 기능을 구체적으로 분석하거나 이러한 것들의 지속성과 변화를 추적해야만 보다 더 명확한 판단근거가 된다. 따라서 사회복지제도 자체에 대한 논의는 어디까지나 외형적인 접근이자 함의일 뿐이다.²³ 지금까지 논증한 경제특구의 사회복지제도 자체의 비교를 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

²² 2005년 3월 기준으로 금강산관광특구의 경우 조선족 노동자들이 약 413명, 북한노동자들이 약 400명 정도이고 이러한 고용인원은 특구 내 관광상품 개발로 인해 더욱 증가할 것이라 예상된다.

²³ 즉 경제특구와 경제특구를 제외한 지역, 혹은 경제특구 사이에 존재하는 사회복지제도를 분석할 때, 복지급여의 종류, 수준과 조건, 재정부담 등에 대한 논의를 동반해야 한다.

〈표 2〉 사회복지제도

구 분	법 적 근 거	주 요 내 용
· (구)합영법시행세칙 -1985년-	· 제41조(적용대상과 주체) · 제40조(행정기관) · 제44조(혜택종류)	· 제41조 동일 · 제40조 행정주체 분리 · 제44조 제도와 재정부담 명시
· (신)합영법시행세칙 -1992년-	· 제68조(적용대상과 주체) · 제70조(혜택종류) · 제64조(행정기관)	· 제68조 동일 · 제70조 제도 명시 · 제64조 행정주체 분리
· 외국인투자기업노동규정 -1999년-	· 제7조(적용대상과 주체) · 제37조(혜택종류·조건) · 제38조(급여계산근거) · 제39조(사회보험기금적립) · 제41조(기금의 운영)	· 제7조 동일(사회보험사회보장 명시) · 제37조 급여종류·수급조건·절차 · 제38조 노동법규범에 의거(신설) · 제39조 (신설) · 제41조 (신설)
· 개성공업지구노동규정 -2003년-	· 제40조(적용대상과 주체) (혜택종류)	· 제40조 가족무상교육·무상치료(신설)
· 금강산관광지구노동규정 -2004년-	· 상 동	· 상 동

2. 재정부담: 비율의 증가와 납부금의 부침

북한 사회복지제도의 변동을 추적하는 데 있어 재정부담의 변화와 그 추이를 검토하는 것은 상당한 의미가 있다. 특히 사회주의국가인 북한의 경우에는 복지혜택의 적용대상자 즉, 가입자의 부담률이 극히 미미한 가운데(1% 기여)에 국가예산에서 대부분(99% 기여)을 부담한다. 따라서 사회복지 재정부담의 경우, 변화의 폭에 따라 사회복지체제의 성격이 규정되는 판단근거가 된다.

이에 경제특구의 ‘재정부담’을 추적하면 다음과 같다. 첫 번째, 『(구)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙』의 재정부담 관련, 동 법령 제44조 “합영 회사는 종업원들에게 지불되는 노동 보수의 7%, 종업원들은 자기가 받는 노동 보수의 1%의 사회 보장료를 물어야 한다”라고 명시하였다.

이에 합영회사와 종업원들은 각각 7%와 1%의 사회보장료를 부담하게 된다. 외형적으로 보면 가입자인 종업원들은 임금의 1%를 부담함에 따라 기존의 사회복지제도의 부담률과 동일하지만, 합영회사가 7%를 별도로 재차 부담하는 형태이다. 하지만 이 부담금의 원천은 노동자에게 지급해야 할 임금임에 따라 사실상 가입자가 8%를 부담한다고 해야 타당하다.

더욱 중요한 것은 이러한 원인이 어디에 있느냐, 즉 북한이 왜 이러한 선택을 했느냐 하는 것인데, 무엇보다도 이는 외국계 합영회사가 임금을 보장하기 때문이라 판단된다. 따라서 북한의 입장에서 재정부담률 기존과 달리 큰 폭으로 상승시키는 것에 대해 경제적인 부담이 전혀 발생하지 않는다.

또한 비록 레토릭(rhetoric)이기는 하지만 법적 조항만을 기준으로 할 때, 기존의 사회복지제도에서 명시한 재정부담률을 그대로 유지한 것이기 때문에 사회복지체제에 대한 대내외적인 비판의 소지가 불식된다.

반면 이러한 재정부담의 변화는 북한이 사회복지 제도에 대해 스스로 고민한 흔적과 그 결과가 반영되어 있다. 이에 북한의 입장에서 재정부담의 증가와 기존의 재정부담률 유지를 통한 비판 해소라는 두 가지 이익을 동시에 달성하게 된 것이다. 그러나 이는 내적으로 북한사회복지 체제에 상당한 변화를 야기한 것이다. 왜냐하면 가입자의 재정부담률을 8배나 상승시켰기 때문이다. 이러한 이유로 북한 사회복지체제의 최초 변화의 발동은 (구)합영법이라고 하겠다.

두 번째, 「조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」의 재정부담 관련, 동 법령 제71조에 “합영회사는 종업원들에게 지불되는 노동보수의 7%, 종업원들은 받는 노동보수의 1%에 해당하는 사회보험료를 바쳐야 한다”고 명시하였는데, 이는 (구)합영법 제44조를 그대로 유지한 것이다.

세 번째, 「외국인투자기업 노동규정」의 경우 특이하게도 재정부담률에 대한 구체적인 언급이 없다. 단지 동 법령 제39조 “사회보험 및 사회보장에 의한 혜택은 사회보험기금에 의하여 보장된다. 사회보험기금은 기업과 종업원에게서 받는 사회보험료로 적립된다.” 또한 제41조에 “외국인투자기업은 사회보험료의 납부, 사회보험기금의 지출에 대하여 기업소재지 사회보험기관과 직업동맹조직의 감독을 받는다”라고 명시하였다.

위의 제39조와 제41조는 각각 기업과 종업원이 부담하는 사회보험기금의 원천과 사회보험기금²⁴의 운용 주체에 대해 명시한 것이다. 하지만 앞서 지적한 바와 같이 기업과 종업원이 각각 부담해야 할 사회보험료율에 대한 언급이 생략된 채 나타나 있다. 따라서 동 법령의 경우 구체적인 재정부담률을 밝히지 않았기 때문에 논란의 소지가 있다. 다른 한편으로 북한이 사회보험기금의 존재와 운용 주체

²⁴ 이러한 사회보험기금은 동 법령 제40조 “외국인투자기업은 종업원들의 건강증진을 위한 정양소, 휴양소를 조직하고 운영할 수 있다. 정양소, 휴양소의 운영비는 사회보험기금에서 낸다”라고 하여 그 용도를 밝혔다.

를 구체적으로 밝힌 것은 기존에 비해 보다 더 진척된 형태이다.

네 번째, 『개성공업지구 노동규정』의 재정부담 관련, 동 법령 제42조(기업의 사회보험료 납부)에 “기업은 공화국국민인 종업원에게 지불하는 월 로임총액의 15%를 사회보험료로 달마다 계산하여 다음달 10일안으로 중앙공업지구지도기관이 지정하는 은행에 납부하여야 한다. 사회문화시책과 관련하여 기업은 사회보험료 밖의 다른 의무를 지니지 않는다”²⁵라고 명시하였다.²⁶

또한 동 법령은 제47조(사회보험연체료)에 “사회보험료를 제때에 납부하지 않았을 경우에는 납부기일이 지난 날부터 매일 0.05%에 해당하는 연체료를 물린다. 연체료는 미납액의 15%를 넘을 수 없다”라고 명시하였다.

지금까지의 논증을 요약하면 북한은 경제특구에 대한 사회보험의 재정부담을 외형적으로는 기존의 사회복지제도에서 명시한 기여율을 유지하고자 했다. 하지만 보다 더 구체적으로 접근해 보면 적어도 가입자의 재정부담률이 강화되는 방향으로 진행되어 왔고, 이는 국가의 재정부담의 축소를 의미한다고 하겠다. 또한 개성공단노동규정 이후부터 북한은 사회보험료 납부 연체에 대한 적극적인 규제를 시도하고 있다. 역설적으로 이는 북한이 사회보험료의 납입에 대한 관심도를 반증하는 사례이다. 지금까지 논증한 경제특구의 재정부담의 변화를 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

²⁵ 앞에서 재인용. 이에 대해서는 앞에서 구체적으로 논증하였음에 따라 중복을 피하고자 생략하고자 한다.

²⁶ 한편 『금강산관광지구 노동규정』의 재정부담의 경우에 제42조(기업의 사회보험료납부)와 제47조(사회보험연체료)에 나타나 있는데, 이는 개성공단 노동규정의 제42조와 제47조를 그대로 모방하였기에 이와 관련한 논의는 중복을 피하고자 생략하고자 한다. 그리고 이는 후술할 사회문화시책, 퇴직보조금, 생활보조금, 기업복지프로그램 등과도 동일하다.

〈표 3〉 재정부담

구 분	법 적 근 거	주 요 내 용
· (구)합영법시행세칙 -1985년-	· 제44조(재정부담)	· 제44조 합영회사7% 종업원1%
· (신)합영법시행세칙 -1992년-	· 제71조(재정부담)	· 제71조 상 동
· 외국인투자기업노동규정 -1999년-	· 구체적인 언급 없음	· 제39조 재정부담 주체 · 제41조 기금운용 주체(신설)
· 개성공업지구노동규정 -2003년-	· 제42조(재정부담) · 제47조(연체료)	· 제42조 기업15%부담 · 제47조 0.05%연체료
· 금강산관광지구노동규정 -2004년-	· 상 동	· 상 동

3. 사회문화시책²⁷

북한의 사회문화시책은 국가가 추진하는 광의의 사회복지정책이다. 따라서 이러한 사회문화시책의 질·양적 내용에 따라 사회복지부문의 정책적 평가가 가능한 부분이다. 결국 북한이 이러한 사회문화시책을 경제특구에서 어떻게 적용해 왔는가 하는 것은 경제특구의 사회복지제도를 판단하는 바로미터가 된다.

이에 경제특구의 사회문화시책을 추적하면 다음과 같다. 첫 번째, 「(구)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」, 두 번째, 「(신)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」, 세 번째, 「외국인투자기업 노동규정」에는 ‘사회문화시책’이란 법적 규정(용어)이 명시되어 있지 않다. 하지만 사회문화시책의 성격을 가진 문화 후생과 관련한 법적 규정이 명시되어 있다. 이는 북한이 문화후생을 통해 사회문화시책을 포용하려는 의도라 판단된다. 따라서 이를 근거로 판단해 볼 때, 이 시기까지 경제특구의 사회문화시책에 대한 북한의 소극적인 자세가 감지된다고 하겠다.

한편 이는 상당히 아이러니한 측면도 있다. 왜냐하면 앞서 논증한 바와 같이 세 법령 모두 사회보험료 재정부담을 상승시켜 가입자의 부담을 가중시킨 반면, 국가 책임의 사회문화시책에 대한 어떠한 언급도 없기 때문이다. 결국 이러한 모순된

²⁷ 사회문화시책에 대해 북한은 다음과 같이 정의하고 있다. 교육, 문화, 보건, 부문을 발전시키기 위하여 실시되는 국가의 시책. 사회문화시책의 본질과 내용은 그것을 실시하는 국가의 성격에 의하여 규정된다. …사회주의사회에서의 사회문화시책은 주로 국가부담에 의하여 실시된다. 사회과학출판사 경제연구소, 『경제사전』, p. 677-678.

현상은 북한이 스스로 사회문화시책에 대한 책임을 외면하고자 하는 의도에서 비롯된 것이라 판단된다.

참고로 문화후생과 관련한 내용을 살펴보면 먼저 『(구)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙』의 제59조에 “합영 회사는 생산 확대 및 기술 발전 기금, 종업원들을 위한 상금기금, 문화후생기금 등을 가진다. 기금의 종류와 규모, 조성 비율은 리사회에서 토의·결정한다”라고 하였다.

다음으로 『(신)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙』의 제88조 합영회사는 생산확대 및 기술발전기금, 종업원들을 위한 상금기금, 문화후생기금 등을 가진다. 이 기금의 종류와 규모, 리용범위는 리사회에서 토의결정하며 기금의 조성비율은 합영 회사 순소득의 3%미만으로 되지 않도록 하여야 한다”라고 밝혔다.

마지막으로 『외국인투자기업 노동규정』의 제42조에 “외국인투자기업은 결산리윤에서 세금을 바치고 남은 리윤의 일부로 종업원을 위한 문화후생기금을 세우고 쓸 수 있다. 문화후생기금은 기술문화수준의 향상과 군중문화체육사업, 후생시설 운영과 같은데 쓴다. 문화후생기금의 사용에 대한 감독은 직업동맹조직이 한다”고 명시하였다.

이에 (구)합영법은 문화후생기금의 제반적인 결정을 이사회에 권한으로 규정한 반면, (신)합영법은 이에 덧붙여 적정 규모를 명시하였다. 이와 달리 외국인투자기업 노동규정은 기금의 적정규모를 언급하지 않은 반면 운용주체를 명확히 밝힌 특징이 있다.

네 번째, 『개성공업지구 노동규정』의 사회문화시책은 기존의 경제특구법에 나타난 내용과 달리 상당히 구체적이고, 특히 이러한 현상은 동 법령에 사회문화시책이라는 별도의 ‘장’으로 구분되어 있다. 이를 살펴보면 먼저 제40조(사회문화시책의 실시)에 “공업지구의 기업에서 일하는 공화국의 종업원과 그 가족은 국가가 실시하는 사회문화시책의 혜택을 받는다. 사회문화시책에는 무료교육, 무상치료, 사회보험, 사회보장 같은 것이 속한다”라고 하여 사회문화시책의 종류까지 명시하였다.

다음으로 동 법령 제41조(사회문화시책기금의 조성) “사회문화시책비는 사회문화시책기금으로 보장한다. 사회문화시책기금은 기업으로부터 받는 사회보험료와 종업원으로부터 받는 사회문화시책금으로 조성한다”²⁸라고 하여 사회문화시책기금의 재정부담 주체를 밝혔다.

²⁸ 앞에서 재인용 한편 제41조 사회문화시책기금 제43조 사회문화시책금의 납부에 대한 자세한 논증은 앞의 내용을 참조.

마지막으로 동 법령 제44조(사회문화시책기금의 리용) “사회문화시책기금의 리용질서는 중앙공업지구지도기관이 해당 기관과 협의하여 정한다”라고 하여 기금의 운용주체를 명시하였다. 또 제45조(문화후생기금의 리용) “기업은 세금을 납부하기 전에 리용의 일부로 종업원을 위한 문화후생기금을 조성하고 쓸 수 있다. 문화후생기금은 종업원의 기술문화수준의 향상과 체육사업, 후생시설운영 같은데 쓴다”라고 하였는데, 이는 기존의 경제특구법에 나타난 문화후생기금 취지를 그대로 승계한 것이다.²⁹ 이에 『개성공업지구 노동규정』은 기존의 경제특구법과 달리 북한이 사회문화시책에 대해 가장 적극적인 태도와 다소 엄격한 법적 적용을 천명한 것이라 하겠다.

중요한 것은 북한이 기존과 달리 유독 개성공단에서만 사회문화시책에 대한 적극성을 법적으로 명시하였느냐 하는 것이다. 여기에 대한 다양한 원인과 해석 가능한데, 무엇보다 이는 지역적 특성에 기인한 것이라 판단된다.

따라서 이러한 원인은 개성공단사업과 연계된 것으로 무엇보다 개성공단에 근무하는 북한노동자들의 노동환경과 거주 및 근로조건을 보장하기 위한 것이라 판단된다. 또 북한의 입장에서 장기적으로 개성공단 사업의 확대와 그에 따른 노동인구의 증가를 대비하기 위해서는 전략적으로 사회문화시책을 조성해야 할 필요가 있다. 한편으로 북한은 고유한 사회문화시책을 개성공단에 실시한다는 법적 규정을 통해 여타지역과 정치적인 일체감을 유지하고자 하는 의도도 있다고 판단된다.

지금까지의 논증을 요약하면 북한의 경제특구에 대한 사회문화시책은 (구)합영법, (신)합영법, 외국인투자기업 노동규정의 경우 사회문화시책에 대한 법적 규정이 존재하지 않은 가운데에 기능적으로 일정한 부문이 일치하는 문화후생(기금)을 통해 해결하고자 하는 소극성을 띠었다. 그리고 이러한 현상은 경제특구를 제외한 지역에서 고수하던 북한의 고유한 사회문화시책에 대한 인식과 다소 차이가 있는 부문이다. 따라서 여기에 해당하는 경제특구는 북한의 사회문화시책에 대한 일관된 소극성 때문에 지역적이지만 퇴행이 발생하였다고 하겠다.

하지만 적어도 법적으로 이러한 현상은 『개성공업지구 노동규정』으로 인해 반전을 맞이하게 된다. 왜냐하면 앞서 논증한 바와 같이 『개성공업지구 노동규정』은 기존의 경제특구법에 명시하지 않은 사회문화시책에 대해 구체적으로 언급하였기 때문이다. 그리고 이는 북한이 사회문화시책에 대한 인식을 개성공단에도 그대로

²⁹ 한편 금강산관광지구의 경우 사회문화시책기금의 운용주체가 중앙관광지구 지도기관과 해당기관일 뿐 나머지 내용은 동일하다. 그리고 이러한 현상은 후술할 내용과도 동일하다.

계승하고자 하는 의지를 표명한 것으로 판단된다. 결국 북한의 경제특구에 대한 사회문화시책은 지금까지 다소 부침을 겪어 왔지만 「개성공업지구 노동규정」을 기화로 경제특구에도 사회문화시책을 실시하게 된 것이다. 지금까지 논증한 경제특구의 사회문화시책의 변화를 정리하면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 사회문화시책

구 분	법 적 근 거	주 요 내 용
· (구)합영법시행세칙 -1985년-	* 언급하지 않음 · 제59조(문화후생기금)	· 해당 사항 없음 · 제59조 문화후생기금 이사회 권한
· (신)합영법시행세칙 -1992년-	* 언급하지 않음 · 제88조(문화후생기금)	· 해당 사항 없음 · 제59조 문화후생기금 적정규모 명시
· 외국인투자기업노동규정 -1999년-	* 언급하지 않음 · 제42조(문화후생기금)	· 해당 사항 없음 · 제59조 문화후생기금 운용 주체
· 개성공업지구노동규정 -2003년-	· 제40조(사회문화시책 실시) · 제41조(기금 조성) · 제43조(기금 납부) · 제44조(기금 운용) · 제45조(문화후생기금)	· 제40조 시책 실시 천명 · 제41조 기금 조성 방법 명시 · 제43조 기금 납부 요령 명시 · 제44조 기금 운용 주체 명시 · 제45조 문화후생기금 승계
· 금강산관광지구노동규정 -2004년-	· 상 동 * 운용 주체 차이	· 상 동 · 제44조 중앙관광지구지도기관 협의

4. 퇴직보조금

무엇보다 본 연구가 퇴직보조금을 주목하는 이유는 퇴직보조금의 성격이 사회주의와 다소 동떨어진 개념이기 때문이다. 예컨대 퇴직보조금은 한마디로 노동기간을 완수한 노동자에게 지급되는 노동인센티브의 일종으로 자본주의에 가까운 개념이자 제도이다. 따라서 만약 사회주의국가인 북한이 퇴직보조금을 도입내지는 시행하고 있다면, 이는 상당부분 자본주의의 요소를 도입한 것이라 하겠다. 또한 이것이 경제특구라는 제한된 지역에만 한정된다 하더라도 자본주의의 제도를 일정부문 도입했다는 것은 부정할 수 없는 사실이다.

특히 퇴직보조금은 일종의 해고보상금이라고도 할 수 있는데, ‘사회주의 북한은 실업문제를 영구히 해결하고 있다’라는 정치적 슬로건과는 달리 실업문제의 존재를 인정하고 있는 내적 모순을 반증하고 있다. 또 이러한 현상은 개성공단이나 기

타의 경제특구에 대해 자본주의 시장경제의 원리를 적용하고자 하는 정치적 의도와 밀접한 관련을 가지고 있다고 판단된다.

이에 경제특구의 퇴직보조금을 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째, 『(구)조선민주주의인민공화국 합병법 시행세칙』, 두 번째, 『(신)조선민주주의인민공화국 합병법 시행세칙』에서는 퇴직보조금에 대한 언급이 없다. 단지 (신)합영법 제65조 “합영회사 사장은 회사의 로력을 받아들이거나 내보내는 것을 비롯하여 로력관리에서 제기 되는 중요한 문제들을 상대측 당사자 또는 그 대리인과 미리 협의하고 처리하여야 한다”고 하여 종업원의 퇴직에 대한 처리 과정만을 명시하였다. 따라서 (구)합영법과 (신)합영법의 경우 퇴직보조금에 해당되는 법적 규정이 전무하다 하겠다.

세 번째, 『외국인투자기업 노동규정』에서는 제17조 “외국인투자기업은 종업원을 본인의 잘못이 아닌 사유로 기업에서 내보내는 경우 그에게 일한 년한에 따라 보조금을 주어야 한다. 일한 년한이 1년이 못되는 경우에는 최근 1개월분의 로임에 해당하는 보조금을 주며 1년 이상인 경우에는 최근 3개월 평균월로임액에 일한 해수를 적용하여 계산한 보조금을 주어야 한다”라고 명시되어 있다.

이는 퇴직보조금이라는 직업적인 표현을 하지 않았을 뿐 명시된 내용을 분석해보면 퇴직보조금의 성격과 일치한다. 또한 수급자격과 퇴직보조금의 지급수준을 구체적으로 밝혔다.³⁰

네 번째, 『개성공업지구 노동규정』에서는 제19조(퇴직보조금의 지불) “기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우에는 보조금을 준다. 보조금의 계산은 3개월 평균월로임에 일한 해수를 적용하여 한다”³¹라고 하고 있는데, 이는 위의 『외국인투자기업 노동규정』에서 명시한 내용과 동일한 것으로 단지 1년 미만의 종업원의 퇴직보조금에 대한 언급이 없다.

따라서 이러한 경우에 기업주는 노동기간이 1년 미만인 노동자에 대한 퇴직보조금을 지급하지 않아도 된다. 때문에 이러한 이유로 이들에 대한 사회적 안전망이 다소 부실하다고 할 수 있고, 또한 이는 『외국인투자기업 노동규정』에 나타난 법적 적용범위가 축소된 것이다. 중요한 것은 이러한 원인이 어디에 있느냐 하는 것인데, 이는 북한이 개성공단에서 노동기간 1년 미만의 퇴사자가 빈번하게 발생하

³⁰ 또한 동 법령은 부당 해고 방지(제14조), 해고사유와 절차(제15조), 자발적 퇴사(제16조)에 대한 규정이 있다.

³¹ 이 외에도 동 법령은 해고조건(제14조), 해고(제15조), 해고할 수 없는 조건(제16조), 사직조건(제17조), 사직절차(제18조)가 있다. 이는 『외국인투자기업 노동규정』보다 노동력의 채용과 해고에 대한 구체적이다.

지 않을 것이라고 예상하기 때문이라 판단된다.

지금까지의 논증을 요약하면 북한의 경제특구에 대한 퇴직보조금은 (구)합영법, (신)합영법의 경우 이에 대한 언급이 없는 반면, 「외국인투자기업 노동규정」과 「개성공업지구 노동규정」에서는 분명히 명시하였다. 따라서 퇴직보조금은 새로운 복지급여이자 북한이 특정지역에 한해서만 시행하고자 하는 제도로써 비교적 최근에 도입한 것이다.

그러나 역으로 퇴직보조금이 도입된 이유, 혹은 북한이 이를 시행하고자 하는 의도는 무엇보다 퇴직보조금을 지급하는 기관이 북한기업이나 기관이 아니기 때문이다. 다시 말해 북한은 퇴직보조금을 전달할 뿐이지 재정적인 부담을 하지 않아도 된다. 결국 이러한 이유로 퇴직보조금은 자본주의요소의 ‘도입’이 아니라 ‘이용’에 가깝다 하겠다. 지금까지 논증한 경제특구의 퇴직보조금의 변화를 정리하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 퇴직보조금

구 분	법 적 근 거	주 요 내 용
· (구)합영법시행세칙 -1985년-	* 언급하지 않음	· 해당 사항 없음
· (신)합영법시행세칙 -1992년-	* 언급하지 않음	· 해당 사항 없음
· 외국인투자기업노동규정 -1999년-	· 제17조(보조금 지불) * 사실상 퇴직보조금	· 제17조 수급자격과 지급수준 명시
· 개성공업지구노동규정 -2003년-	· 제19조(퇴직보조금 지불)	· 제19조 수급자격과 지급수준 명시 * 단 1년 미만 퇴직자 언급 없음
· 금강산관광지구노동규정 -2004년-	· 상 동	· 상 동

5. 생활보조금

사회복지제도에서 생활보조금의 제도적 취지는 빈곤층에 대한 생활안정과 자립, 자활을 증진하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 본 제도는 전형적인 공적부조에 해당하는 것으로 빈곤층에 대한 물질적 지원을 통해 사회적 안전망의 역할을 하는 것이다. 하지만 이는 기존의 북한사회복지에 존재하지 않았던 제도이다. 또한

이는 자본주의의 제도로써 북한이 본 제도를 선택한 그 자체에 큰 의미가 있다.

이에 경제특구의 생활보조금을 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째, 「(구)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」, 두 번째, 「(신)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」에서는 생활보조금에 대한 언급이 없다.

반면 세 번째, 「외국인투자기업 노동규정」의 제28조 “외국인투자기업은 종업원의 잘못이 아닌 기업의 책임으로 일하지 못하였거나 양성기간에 일하지 못한 종업원에게 일하지 못한 날 또는 시간에 따라 일당 또는 시간당 로임액의 60% 이상에 해당하는 보조금을 주어야 한다”라고 명시하였다.

네 번째, 「개성공업지구 노동규정」 제29조(생활보조금) “기업은 자기의 책임으로 또는 양성기간에 일하지 못하는데 대하여 종업원에게 일당 또는 시간당 로임의 60% 이상에 해당하는 생활보조금을 주어야 한다. 생활보조금을 주는 기간은 3개월을 넘을 수 없으며 생활보조금에는 사회보험료, 도시경영세를 부과하지 않는다”³²고 밝혔다.

이에 네 번째인 「개성공업지구 노동규정」의 생활보조금은 세 번째인 「외국인투자기업 노동규정」의 보조금을 보다 더 구체화한 것으로 보조금의 경우, 수급자격과 대상, 급여수준을 명시한 반면, 생활보조금은 여기에 수급기간과 이 기간 동안 면제 되는 세금을 명시하였다. 따라서 이는 법조항의 양적 발달을 의미하는 사례이다.

한편 개성공단의 경우 생활보조금 지급기간 동안 해당 기업에게 사회보험료와 도시경영세를 부과하지 않음에 따라 기업의 재정부담을 약화시켰다. 즉 이 기간 동안 해당기업은 임금의 미지급, 사회보험료와 도시경영세 미납을 통해 해당 기업의 중복부담과 가입자의 중복급여가 발생하지 않는다.³³

하지만 다른 한편으로 이는 생활보조금의 원천이 바로 사회보험료와 도시경영세와 관련되어 있음을 반증한다. 따라서 생활보조금의 재정은 별도의 부과기준이 없는 한 사회보험료와 도시경영세가 부담한다고 해도 무방하다.

결국 ‘보조금’과 ‘생활보조금’으로 각각 명명된 본 급여는 기업의 과실 또는 책임으로 인한 무노동기간에 대한 수입을 일정부분 보존해주는 복지급여이다. 따라서 이는 앞서 상술한 바와 같이 급여의 성격에 따라 생계급여 내지는 실직급여에 해당한다.

³² 앞에서 재인용.

³³ 한편 본 조항은 기업의 도시경영세의 부담을 명시하였지만, 구체적인 비율을 밝히지 않았기 때문에 여기에 대한 법적 논란의 소지가 있다.

그리고 이러한 북한의 행태는 1999년부터 북한이 사회복지에 대한 새로운 제도를 도입하고자 했다는 것을 반증한다. 또한 이 제도는 2004년 『개성공업지구 노동규정』을 통해 보다 더 구체화되었고, 이는 제도를 시행하고자 하는 확고한 의지를 표명한 것이라 하겠다.

지금까지의 논증을 요약하면 북한의 경제특구에 대한 (생활)보조금은 (구)합영법, (신)합영법의 경우 이에 대한 언급이 없는 반면, 『외국인투자기업 노동규정』에서는 보조금, 『개성공업지구 노동규정』에서는 생활보조금으로 각각 명시되어 있다. 그리고 이러한 생활보조금은 퇴직보조금과 마찬가지로 기존에 존재하지 않았던 새로운 복지급여이고, 북한이 특정지역에 한해서만 적용하고자 하는 제도로써 비교적 최근에 도입한 것이다. 결국 제도의 성격과 기능, 도입취지가 퇴직보조금과 거의 동일한 근친성으로 인해 생활보조금³⁴ 역시 자본주의요소의 ‘도입’이 아니라 ‘이용’에 가깝다 하겠다. 지금까지 논증한 경제특구의 생활보조금의 변화를 정리하면 다음 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 생활보조금

구 분	법 적 근 거	주 요 내 용
· (구)합영법시행세칙 -1985년-	* 언급하지 않음	· 해당 사항 없음
· (신)합영법시행세칙 -1992년-	* 언급하지 않음	· 해당 사항 없음
· 외국인투자기업노동규정 -1999년-	· 제28조(보조금명시)	· 제28조 부담주체·수급조건·수준
· 개성공업지구노동규정 -2003년-	· 제29조(생활보조금명시)	· 제29조 부담주체·수급조건·수준·기간 명시
· 금강산관광지구노동규정 -2004년-	· 상 동	· 상 동

³⁴ 특히 동 급여는 남한 고용보험제도의 ‘직업능력개발사업의 훈련수당’, ‘고용안정사업의 휴업급여나 조업단축급여’의 성격을 가지고 있다. 북한은 정치적·외형적으로 실업의 존재를 부정함으로 고용보험제도 또한 존재하지 않는다. 따라서 동 급여는 현실적 또는 잠재적인 실업문제에 대한 책임의 상당부분이 (자본주의 국가 출신의) 기업에게 부과하고 있다.

6. 최저임금제

최저임금제는 일정한 노동의 대가로 지급되는 임금의 최하하선을 의미한다. 따라서 이는 임금에 대한 마지노선이자 물질적 합의이다. 또한 이는 기존의 북한의 임금체계에 적용하지 않았던 제도이다. 다시 말해 북한의 임금체계에서는 최저임금이란 제도나 개념, 용어가 달리 존재하지 않았다. 결국 최저임금제 역시 퇴직보조금, 생활보조금과 마찬가지로 북한이 새로이 도입한 제도라 하겠다.

다른 한편으로 북한의 최저임금제는 수요와 공급의 원리에 입각하여 결정되는 가격적인 균형임금이 성립될 수 없는 구조적 문제에 대응한 결과이다. 따라서 최저임금제는 북한노동자의 생산성에 대한 정보가 부족한 상태에서 외국(남한)기업이나 북한 당국이 상호 거래비용(transaction's cost)을 최소화하기 위해 도입한 것이다. 이에 따라 최저임금제는 이를 토대로 사후에 각 개별 기업이나 근로자들의 생산성에 따라 별도의 보상을 요구 또는 지급할 수 있는 임금체계를 갖추고 있다고 판단된다.

이에 경제특구의 최저임금제를 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째, 「(구)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」, 두 번째, 「(신)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」, 세 번째, 「외국인투자기업 노동규정」에서는 동 제도에 대한 규정이 없다.³⁵

반면 네 번째, 「개성공업지구 노동규정」제5조(로임의 제정) “종업원의 로임은 종업원 월 최저로임에 기초하여 기업이 정한다”라고 하여 임금의 지급기준이 최저임금에 의거함을 분명히 하였다. 또한 제25조(종업원의 월최저로임) “기업의 종업원 월 최저로임은 50US\$로 한다. 종업원 월 최저로임은 전년도 종업원 월 최저로임의 5%를 초과하여 높일 수 없다. 종업원 월 최저로임을 높이는 사업은 공업지구 관리기관이 중앙공업지구지도기관과 합의하여 한다”³⁶라고 하여 월 최저임금과 임금조정 절차와 상한선을 밝혔다.³⁷ 따라서 한마디로 최저임금제는 북한이 가장

³⁵ 그렇다고 해서 임금에 대한 합의가 없었다는 것은 아니다. 단지 위의 법령들을 통해 하나의 법 조항으로 독립해서 표기하여 이를 법적으로 보장하고자 하지 않았다.

³⁶ 앞에서 재인용.

³⁷ 최저임금제의 도입과 그 액수에 못지 않게 중요한 것은 사실 북한의 실제임금이다. 상술한 바와 같이 이는 법적으로만 접근하면 최저임금 50\$과 사회보험료 7\$을 합산한 57\$이다. 따라서 동 법령에 명시한 최저임금은 사회보험료로 부담하는 금액을 합산하지 않은 것으로 노동자에게 실제 지급되는 순수소득이다.

최근에 도입한 제도로써 시사하는 바가 크다 하겠다. 또한 임금상승의 기간과 상한선을 규정하여 노동기간 대비한 임금상승을 유도·보장하였다.

지금까지의 논증을 요약하면 북한의 경제특구에 대한 최저임금제는 (구)합영법, (신)합영법, 외국인투자기업 노동규정의 경우 이에 대한 언급이 없다. 반면 「개성공업지구 노동규정」³⁸에서 최초로 명문화되어 있다. 그리고 이러한 최저임금제는 기존에 명문화하지 않았던 제도이고, 북한이 특정지역에 한해서만 적용하고자 하는 제도로써 가장 최근에 도입한 것이다. 지금까지 논증한 경제특구의 최저임금제의 변화를 정리하면 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 최저임금제

구 분	법 적 근 거	주 요 내 용
· (구)합영법시행세칙 -1985년-	* 언급하지 않음	· 해당 사항 없음
· (신)합영법시행세칙 -1992년-	* 언급하지 않음	· 해당 사항 없음
· 외국인투자기업노동규정 -1999년-	* 언급하지 않음	· 해당 사항 없음
· 개성공업지구노동규정 -2003년-	· 제5조(로임의 제정) · 제25조(최저임금액명시)	· 구체적인 액수 명시(50\$) * 실제로는 총 임금은 57\$
· 금강산관광지구노동규정 -2004년-	· 상 동 * 운용 주체 차이	· 상 동 · 제44조 중앙관광지구지도기관 협의

IV. 결 론

개성공단의 사회복지체제의 성격은 상당부분 자본주의적인 요소가 존재해 있다. 하지만 이러한 현상을 역으로 추적하면, 사회주의 경제체제에서는 국가가 고용주라는 점이 고려해 볼 때, 경제특구의 경우 외국기업에 의해 관리·운영되는 지역

³⁸ 이밖에도 동 법령은 제5장 노동보호에서 제33조(산업위생조건의 보장), 제34조(여성로력의 보호), 제35조(탁아소, 유치원의 운영), 제37조(노동보호물자의 공급), 제38조(노동재해 위험 제거), 제39조(사고발생시의 조치)에 대해 명시하였는데, 이는 「외국인투자기업 노동규정」 제6장 노동보호를 승계한 것이다.

이자 외국기업이 북한근로자들의 고용주가 된다. 따라서 북한의 입장에서 사회복지에 대한 부담을 고용주인 외국기업들에게 전가시키는 것이 자신들의 체제 성격상 당연한 이치이자 현상이라 할 수 있다.

그러나 사회복지체제의 경우, 자본주의에 존재하는 복지제도를 이용하는 형태로 재편되었고, 이에 따라 퇴직보조금, 생활보조금, 최저임금제와 같은 복지급여를 시행하고 있다. 특히 사회보험료에 대한 가입자의 재정부담률은 괄목할 만한 인식의 변화를 나타내는 단적인 사례이다. 때문에 이러한 변화의 정도는 경제특구를 제외한 지역과 확연한 차이가 발생하는 부문임에 따라 개성공단은 사회주의 사회복지체제를 구가하는 가운데 자본주의 사회복지 요소가 도입 내지는 가미된 체제라 하겠다.

무엇보다 중요한 것은 이러한 원인이 어디에 있는가 하는 것인데, 이는 경제특구가 외부세력이 개입된 지역이고, 이에 따라 복지공급의 주체 역시 외국기업이기 때문이라 판단된다. 하지만 경제특구라는 지역적 특수성과 외국기업이 복지공급 주체라는 사실을 감안하더라도 경제특구 자체의 복지프로그램은 점차 변형되어 왔고, 바로 이러한 변화가 점차적으로 자본주의의 속성을 도입내지는 강화되는 형태로 이어져 왔다. 또한 이는 이미 1999년에 제정된 「외국인기업노동규정」에서 상당부분 그 변화를 예고한 것이었다.

한편 개성공단의 사회복지체제를 기존의 경제특구와 지속성과 변화의 측면에서 비교해 볼 때, 외형적인 지속성은 일정부분 감지된다. 그러나 재정부담률의 상승과 사회보험료 수납 등 법적 규제는 시간이 경과할수록 점차 강화되고 적극적인 행태를 나타냈다.

반면 사회문화시책의 경우 경제특구법 초기 언급조차 하지 않은 소극적인 자세를 유지하였지만 개성공단을 기화로 적극적인 자세로 탈바꿈하였고, 이는 북한이 개성공단에 대한 인식과 사업성공의 기대를 반증하는 사례라 하겠다. 또 이러한 사회문화시책에 대한 북한의 인식은 기타 지역과 거의 동일한 사회문화시책을 개성공단에 적용하고자 하는 것을 의미하고, 이에 따라 사회문화시책이라는 큰 틀의 함의에서는 개성공단이 여타 지역과 분리되지는 않는다.

퇴직보조금과 생활보조금의 경우 북한에 존재하지 않았던 것으로 1999년 「외국인투자기업노동규정」을 통해 최초로 명문화한 제도이자 복지급여이다. 이에 따라 양 급여는 경제특구의 사회복지 제도에 있어 확고한 변화가 발생하는 부문, 즉 분수령이 되는 법적 근거가 된다. 특히 양 급여는 자본주의에 존재하는 제도로서 기존의 북한 사회복지급여와 법적인 마찰이 발생한다.

또한 최저임금제 역시 이와 마찬가지로 북한에 존재하지 않았던 제도로서 법적으로 『개성공업지구노동규정』에서 최초이자 구체적으로 명문화 되었다. 따라서 북한이 이러한 이질적인 제도들을 경제특구에 시도하고자 한다는 것은 그 자체로서도 시사하는 바가 크지만, 기존의 경제특구와도 확연한 차이가 발생한다. 이에 앞서 상술한 재정부담률의 상승과 새로운 복지급여의 존재는 개성공단이 탈사회주의화를 지향하고 있다는 주장을 뒷받침하는 근거가 된다.

결국 이를 근거로 판단해 볼 때 개성공단과 이와 동일한 제도를 적용받는 금강산관광지구는 여타 경제특구와 여타 북한 지역과 다른 사회복지제도가 존재한다. 이러한 이유로 향후 개성공단과 금강산관광지구에서 본격화될 사회복지체제의 ‘실체’³⁹를 주목해야 한다. 왜냐하면 이러한 실체에 대한 접근과 규명작업이 향후 북한 사회복지체제를 가늠하는 판단근거가 될 개연성이 있기 때문이다.

³⁹ 여기에서 ‘실체’란 각 종 복지급여의 종류와 수준에 대한 현실적인 평가를 의미한다.

중국기업의 대북한 투자에 관하여

임 금 숙*

- | | |
|------------------------------|----------------------------------|
| I. 들어가는 말 | 추세 |
| II. 중국기업의 대북한 투자 특징 | VI. 중국기업의 대북한 투자를 위한 정책적 과제 |
| III. 중국기업의 대북한 투자 원인 분석 | VII. 중국기업의 대북한 투자가 북한 경제에 미치는 영향 |
| IV. 중국기업이 대북한 투자에서 부딪치게 될 문제 | VIII. 맺음말 |
| V. 향후 중국기업의 대북한 투자 전망과 | |

Abstract

About FDI of Chinese Corporations to the North Korea

The FDI of Chinese corporations to the North Korea which started in recent years has the characters of compensation trade and cooperation in pattern, with the corporations in the South as the lead, taking the China - Korea border region as the medium and development of natural resources, manufacturing industry, circulation field as the center.

The FDI of Chinese corporations to the North Korea will affect the economic recovery of the North Korea to a certain extent and play a positive role in promoting transformation of economic system in the North Korea.

The FDI of Chinese corporations to the North Korea will meet various ob-

stacles such as weak social basic facilities, low purchasing power, less developed market economy, obstacle from idea.

Hereafter, in order to promote FDI of Chinese corporations to the North Korea successfully, active promotion of favorable international climate for the North Korea, opening up of the North Korea, preparation for legal and systematic device, deciding the strategy of FDI to the North Korea, correct selection of investment project and partners, research on present investment condition of other countries to the North Korea and trend in the future are raising as the political questions to study.

Key Words: FDI, market access FDI, resource access FDI.

* 중국연변대학경제관리학원 경제학과 교수

I. 들어가는 말

개혁·개방이래 중국경제는 신속한 발전과 더불어 기업 경제력이 대폭 증대되었으며 세계시장으로 눈을 돌리고 해외 진출을 서두르고 있다. 특히 연해 지역의 기업들은 중국에 진출한 외국계 기업들로부터 글로벌화 경험을 습득하여 중국기업의 해외로 ‘나가는’ 전략을 선도(先導)하는 중이다.

북·중 두 나라는 지리적으로 인접되어 있고 오랜기간 동안 정치, 경제, 문화 등 다방면에서 우호관계의 전통을 지니고 있으며, 중국은 자금, 기술 등 여러 면에서 북한에 비해 비교우세를 지니고 있기에 북한을 중국기업들의 해외투자의 적절한 나라로 선정하고 있다.

중국학계에 기업들의 해외투자에 관한 연구논문은 일부 있으나 대북한 투자에 관한 연구는 기본적으로 없는 상황이다. 최근 년간 국내기업들이 북한투자에 관심을 보이자 “지금이 대북한 투자의 적절한 시기라”고 주장하는 의견들이 있는 동시에 “북한은 시장이 작고 인프라도 열악하며 여전히 계획경제체제를 고수하고 있고 특히 북핵위기로 인하여 국가안전도가 낮은 등 여러 면으로 불리하기에 광산자원개발에 투자할 경우라도 차라리 베트남에 투자하는 것이 낫다”는 반대의견들도 있다.

중국기업들의 대북한 투자에 관한 연구는 해외투자기업들의 리스크를 줄이고 해외로 ‘나가는 전략’의 성공적인 추진과 관계되는 중요한 문제이며 북·중 경제관계를 진일보 발전시킬 수 있는 중요한 길이다.

동시에 대북한 투자는 북한 경제회복에 중요한 의미를 가질 것이며 북한의 개혁과 개방을 추진하여 빠른 시일 내에 국제사회에 편입되어 동북아시아의 안정과 발전을 도모하는데 중요한 의미를 띠게 될 것이다.

II. 중국기업의 대북한 투자 특징

새 천년에 진입한 이래 중국 동북3성과 남방의 일부 기업들이 북·중 변경지역을 중개(中介)로 북한진출을 시작하였다. 지난 2004년에 중국 흑룡강성, 사천성, 복건성 등 여러 개 성에서 ‘대북한투자 설명회’가 개최되었다. 2004년 11월 18일 중국 심양시 칠보산 호텔에서 열린 요녕성 심양시 기업가 협회에서 주최한 ‘대북한 투

자설명회'에는 중국내 기업인 500여 명이 참가해 성황을 이루었다고 보도되었다.¹

북한도 중국기업들의 대북한 투자를 적극 유치하고 있다. 2005년 2월 25일 중국 인민대외우호협회와 북·중 우호협회의 요청으로 조선대외경제협력추진위원회 고급관원들이 북경에서 『조선투자환경설명회』를 가졌다. 조선대외경제협력추진위원회 김영민 부위원장이 참석하였고 집행국 김정빈 국장이 조선의 투자환경, 절차 및 특혜정책과 20개의 대외유치중점 프로젝트를 설명하였다. 이번 투자설명회에는 중국기업인 300여 명이 참석하였다고 중국의 '조선경제무역자문회' 홈페이지에 발표되었다.

현재 중국기업들의 대북한 투자는 아래와 같은 특징들을 나타내고 있다.

1. 동북3성과 남방계 기업들이 선도(先導)

2005년 2월 25일 북경에서 열린 『조선투자환경설명회』 시, 조선대외경제협력추진위원회 집행국 김정빈 국장은 현재 북한에 투자한 중국 기업수가 120여개라고 밝혔다. 그 중 항주(杭州)와 하하집단, 하남일타(河南一拖)집단, 산둥성초금(招金)집단, 길림성방직수출입공사 등은 대기업체들이고 장춘영초(英超)과학주식유한회사, 대련화흥(華興)집단, 화풍(華風)집단, 장춘이달공무(利達工貿)유한회사, 장춘만달(萬達)제약, 연변천지공업무역유한회사 등은 민영기업체들이다.

중국 남방지역의 민영기업들이 대북한 투자에 굉장한 열성을 보이고 있다. 절강성 온주 상인들로 운영되는 중쉬(中旭)그룹은 2003년에 북한 최대 백화점인 평양 제일백화점의 운영권을 따내고 인민폐 5천만원을 투자하여 내부장식에 착수하였다고 보도되었다.²

복건성의 7개 기업으로 구성된 기업투자사찰단이 2004년 8월 31일 북한을 방문하고 현지조사를 벌였으며 북한에 무연탄 공장 건설과 플라스틱 공장건설에 총 1,170만 달러에 달하는 합작 상담을 논의하였다. 절강성온주(溫州)시에서도 2004년 7월 '대북한 투자설명회'가 열렸고, 2004년 11월 16일 중국사천성(四川)의 31개 기업들로 구성된 대북 투자 무역 사절단이 북한 대외무역성의 초청으로 평양을 방문하고 북한의 투자 무역환경과 파트너 발굴 등에 대한 조사를 진행하였다.³

동북3성 기업의 대북한 투자는 북한과 지리적으로 인접된 위치에 있는 것으로

¹ 『료녕성조선족신문』, 2004년 12월 4일.

² < <http://www.xttzw.com/article/shownews.asp> >.

³ < <http://www.xttzw.com/article/shownews.asp> >.

해석될 수 있고 남방 민영기업들의 북한 진출은 중국기업들의 글로벌화로 해석될 수 있다.

2. 자원 개발영역에 집중투자

1) 광산개발

2003년 연변천지공업무역유한회사에서는 북한 함경도에 위치한 무산광산에 인민폐 1억원 가치의 설비를 투자하고 연변의 남평 세관을 통하여 철광분을 수입하고 있다. 2004년에 60만 톤의 철광분을 수입하였고, 2005년에는 100만 톤 수입 계약을 체결하였고 철광분 수송을 위하여 3,500만원(인민폐)을 투자하여 무산광산으로부터 남평제련소까지 13km에 달하는 철광분 수송관건설을 계획하고 있다.⁴

무산광산은 아세아에서도 큰 철광생산지로서 11~12억 톤의 철광석이 매장되어 있고 연생산능력이 800만 톤으로써 북한의 가장 큰 철광이다. 길림성에서는 이 투자항목을 크게 중요시하고 수입된 철광분을 통화강철공장에 공급함으로써 길림성의 강철생산을 발전시키려 하고 있다. 무산광산의 생산라인가동을 위하여 장백세관과 임강(臨江)세관을 통하여 매년 70여만 달러 가치의 전력을 수출하고 있다.

길림성장백현에서는 산동성초금(招金)집단과 연합하여 북한양강도에 위치한 ‘혜산청년동광’에 2억 2천만 인민폐를 투자하기로 합의하였다. 양강도 혜산광산은 아시아에서도 비교적 큰 동광으로 평균 동 함유량(1.6%)은 중국동북지역 동광석(0.8%)의 두 배에 달해 높은 경제수익을 낼 수 있다.⁵

2) 어업영역에서의 합작

북한 상명무역총회사와 중국 북경종합화학무역공사는 어업영역에서의 공동협력 계약을 체결하였다. 이 계약에 따르면 북한은 동해 북방한계선이북인 원산 앞 바다를 중국어선에 개방하여 2009년까지 5년간 입어로 명목으로 어획고의 25%를 전자제품 등 현물로 받는 조건으로 중국어선의 조업을 허용하였다. 이 계약에 따라 150톤급 저인망 어선 16척과 냉동선 1척, 운반선 1척으로 구성된 중국 선단이 북한 원산항에서 50마일 떨어진 배타적 경제수역에서 조업을 하고 있다.⁶

⁴ 『연변일보』, 2004년 10월 20일.

⁵ 『흑룡강신문』, 2004년 11월 19일.

3. 제조업에 대한 투자 병행

중국 최대의 농업기계제조업체인 하남성 일타(一拖)집단 대표단이 지난 2003년 11월에 북한 금성트랙터공장을 방문하고 트랙터의 조립, 디젤엔진, 오일 펌프 등 영역에서 합작 생산에 관한 협의를 체결하였다. 합작 초기에는 트랙터 등 농업관련 설비를 수출하고 향후 부품을 수출하여 연간 3천대 규모로 조립 생산할 계획이며 더 나아가 공정 기계, 자동차 분야로 영역으로 확대할 예정이다.⁷

중국 길림성방직수출입공사와 장춘영초과학주식유한공사가 공동으로 북한에 투자하여 세운 슬레이트공장도 현재 생산 중에 있다. 북한은 건축자재 공급이 풍부하나 기술·자금의 여건 부족으로 슬레이트 제품이 개발되지 못하고 있는 상황에서 중국의 기술과 자금이 도입되어 좋은 경제적 효과를 이루고 있다.⁸

심양조선족기업인이 운영하는 화신그룹은 2002년에 북한에 짓가락공장과 두부공장을 세우고 연변 담배공장에서도 북한에 담배합작 공장을 세워 생산에 착수하고 있다.

4. 보상무역(補償貿易)과 합작투자 형태 위주

현재 북한과 합작하여 자원개발을 하고 있는 기업들은 주로 보상무역의 형태를 취하고 있다. 예를 들면, 연변천지공업무역유한회사와 북한무산광산간의 합작, 산동성초금집단과 양강도 ‘혜산청년동광’간의 합작, 복건성의 북한 서부지역 무연탄 광산에 대한 투자도 중국측 기업이 15톤급 트럭 20대, 지게차 3대, 디젤 100톤을 제공하는 대신 북한은 매달 1만 톤의 무연탄을 제공,⁹ 자원개발영역의 투자항목들은 기본적으로 보상무역의 형태를 취하고 있다.

보상무역형태는 투자한 설비만큼 생산제품으로 보상 받기에 투자 리스크가 낮고 투입산출(投入產出)주기가 짧으며 상호 계산도 간편하다. 그러나 이러한 합작 방식은 엄격한 의미에서 말하면 무역의 한 형태이지, 진정한 의미에서의 투자는 아니다. 엄격한 의미에서의 투자는 기업재산에 대한 전부 혹은 일부분의 소유권을 가진 동시에 기업경영에도 참여할 권리를 가진 것을 가리킨다.

⁶ 『한국연합뉴스』, 2004년 11월 26일.

⁷ 『중국하남(河南)일보』, 2004년 3월 23일.

⁸ 『한국연합뉴스』, 2004년 11월 26일.

⁹ 『한국연합뉴스』, 2004년 11월 26일.

보상무역형태의 투자는 상호 보완성이 강하며 투자 절차가 간편하여, 서로 신용만 잘 지킨다면 현재 북한 상황에 알맞은 경제합작 형식이다.

Ⅲ. 중국기업의 대북한 투자 원인 분석

1. 글로벌화의 구체적 체현

저명한 국제투자이론의 창시자인 Dengning은 투자발전이론에서 한 개 나라의 투자발전을 3개 단계로 나누었다. “경제발전 초기에는 외자도입을 위주로 하고 대외투자는 보조적인 것으로 하는 초급불균형단계이고, 경제 성장과 더불어 외자도입이 증가됨과 동시에 국외에 대한 투자도 늘어나 상호 균형화되는 중급평형단계이며, 경제발전의 고급단계에 진입하면 국외투자가 외자도입을 초월하게 된다.”

개혁·개방이래 중국은 고도의 경제성장을 통해 국력이 급속히 성장했으며 더불어 기업경쟁력도 증대되었다. 특히 중국경제발전에서 앞자리를 차지한 연해지역의 기업들은 20여 년래의 경제발전과정에서 일정한 자금과 기술을 축적함으로써 Dengning이 제시한 두 번째 단계, 즉 외자도입과 동시에 국내기업들의 대외투자가 늘어나는 단계에 이른 것이다. 새 천년에 진입한 이래 연해지역의 기업들은 새로운 투자영역을 찾아 내지로 진출하고 있으며 ‘국외로 나가는’ 전략을 펼치고 있다.

중국기업들의 해외투자는 해외자원을 이용하여 국내자원 공급을 증가시킬 수 있고 중국내에서 성숙기에 이른 기술과 설비를 국외로 이전하여 산업구조조정을 추진할 수 있는 등 다방면의 이점을 가지고 있다.

다년래 중국국내에서는 기업들의 국외투자전략에 관하여 부동한 의견들이 있었다. 일부 사람들은 현재 중국은 발전중인 나라로서 노동력 원가가 낮기에 해외 투자는 ‘자신의 단점으로 다른 사람의 장점을 치는’ 격으로서 비교우세를 발휘하는데 불리하다고 주장하여 왔으며 중국정부도 외화유출을 막기 위해 국외투자기업에 한하여 엄격한 심사제도를 실시하였다.

그러나 오늘날 기업의 해외투자는 이미 ‘나가야 하는가?’, ‘나가지 말아야 하는가?’ 하는 논쟁의 단계를 넘어서 어떻게 하면 ‘성공적으로 나갈 것인가?’ 하는 것이 기성사실로 되어버렸으며, 중국이 WTO에 가입한 이후 정부에서도 기업의 해외투자를 적극 권장하고 있다.

중국 상무부(商務部)의 통계에 따르면, 2004년 말까지 허가를 받은 해외투자 기

업 수(금융업을 제외함)는 7,470개이며 투자협회의 자금총액은 370억 달러, 투자 대상국은 160여 개의 나라와 지역에 이르고 있고, 건당 평균투자액은 409만 달러로 증대되고 있다.¹⁰

2. 해외 투자의 적절한 지역

중국기업들의 해외투자지역을 보면 초기의 홍콩 등 주변지역과 나라로부터 점차 북미지역과 유럽지역, 아세아의 한국, 일본 등 발전한 나라로 확대되고 있다. 2002년 말까지 이미 43개 중국기업들이 미국에 투자하였고 그 중에는 하이얼, TCL, BOE 등 대기업들도 있다. 2002년 10월 상하이자동차공업집단은 6,000만 달러를 투자하여 한국쌍용자동차를 인수하였다.¹¹

‘해외로 나가는 전략’을 펼치는 과정에서 중국정부는 기업들이 ‘도시는 피하고 농촌으로 나갈 것’을 제창하고 있다. 여기에서 말하는 ‘농촌’이란 상대적으로 중국보다 경제발전이 뒤떨어진, 즉 중국기업이 자금, 기술 등 면에서 상대적 우세를 차지할 수 있는 나라와 지역을 가리킨다.

현재 북한경제는 80년대 말 수준으로 퇴보한 상태이며 산업기술 면에서 중국보다 많이 뒤떨어진 상태이고 여전히 심각한 에너지난, 자금난, 기술난들을 겪고 있다. 반면 중국은 개혁·개방 20여년의 경제발전을 통하여 자금, 기술 등의 면에서 북한에 비하여 상대적 우세를 차지할 수 있는 여건들을 구비하고 있다. 즉, 북한은 중국기업이 자신의 우세를 발휘할 수 있는 적절한 나라이다.

3. 경제적 상호 보완성

현재 중국기업들의 대북한 투자는 주로 자원개발형 투자와 시장개척형 투자이다. 새천년 이후 중국경제는 새로운 경제성장의 주기(周期)에 진입하여 석유, 강철, 시멘트, 목재 등 각종 원자재 부족에 직면하고 있다. 이는 내지 기업들로 하여금 국내보다 싼 국외자원개발에 눈을 돌리게 하고 있다.

북한은 각종 광산물자원이 풍부하나 자금, 기술이 매우 부족한 상태여서 외국기업들의 투자를 갈망하고 있다. 특히 경제난으로 각종 생산재와 소비재가 매우 결

¹⁰ 『신화사 북경통신』, 2004년 12월 25일.

¹¹ <www.beijingreview.com.cn/> (검색일: 2004. 3. 2).

필한 북한에게 필요한 제품과 설비를 제공해 줄 수 있는 중국기업들과의 협력은 북한 경제회복에 있어서 중요한 의의를 띠고 있다.

중국기업의 대북한 투자는 북·중 무역을 진일보 확대시킬 수 있는 길이다. 1990년대 이후 북한은 지속적인 경제난으로 대외무역이 대폭 위축된 상태이다. 1998년 북한의 대외무역 수출입총액은 14.42억 달러로서 1990년의 41.7억 달러의 2/3가량이 줄어든 셈이다. 90년대 말부터 회복세를 보이기 시작하였으나 그 속도가 더디다. 2004년 북한의 대외무역총액은 31억 달러로서 90년대 초반의 70%정도에 이르고 있다. 2000년 이후 북·중 무역은 급속히 증가되어 2004년도 북·중 무역액은 13.8억 달러를¹² 넘었지만, 전반적으로 중국의 대외무역에서 차지하는 비중은 극히 미미하다. 현재 북한은 각종 생산재와 소비재가 매우 부족하지만, 외화난으로 수입량을 확대하기 어려운 상황에서 중국기업들의 대북한 투자는 대북수출을 증가시킬 수 있는 일종 방법으로 투자로 무역을 추진할 수 있다. 즉 설비, 원자재형식으로 투자하여 북한의 기업 가동률을 제고하고 생산량을 늘려 보상무역형태로 중국으로 수출하는 것이다.

현재 북한도 이러한 보상무역형태투자에 적극 호응하고 있다. 북한기업의 입장에서 볼 때 이는 현재 보유한 자원으로 기계설비와 원자재 및 노동자들의 생활필수품을 도입하여 생산을 회복하는 좋은 방식이고, 중국기업들도 현재 남아도는 기계설비, 자금을 유용하게 사용할 수 있을 뿐만 아니라 중국산에 비해 가격이 싼 원자재들을 수입하여 경제 효과성을 올릴 수 있는 좋은 투자 항목이다.

4. 정치, 문화상 유리한 여건

1) 북·중 두 나라간 우호관계의 역사

북·중 두 나라간의 우호관계의 역사는 유구하다. 한국전쟁을 통하여 두 나라는 ‘피로 맺은 형제’적 관계를 이루었으며 모두 동일한 사회주의 계획경제체제 속에서 반세기를 걸어왔다. 개혁·개방 이후 중국의 대북 무상원조는 대량 줄었지만, 현재 북·중 무역액은 북한 전반대외무역액의 약 1/3가량의 비중을 차지하여 중국은 북한 최대의 무역 대상국이다. 지리적으로도 북한은 중국과 약 1,300km의 변경을 잇대고 있고 상호 교류도 그 어느 나라보다 빈번하다.

상술한 역사적 배경으로 인하여 북한정부와 기업체들은 동일한 민족인 한국보

¹² 중국 『국제무역』, 2005년 2기, p. 69.

다 중국에 대한 믿음과 신뢰가 더 많고 갈등이 적다. 이는 대북한 투자과정에서 중국기업들에게 유리한 요인으로 작용하는 점들이다.

2) 북한 체제에 대한 이해와 적응력

개혁·개방 이전 중국도 약 30년간의 계획경제체제를 걸어왔다. 물론 북한이 여전히 계획경제체제를 고수하는 점에 대해 이해하기 어려워하지만, 동일한 체제를 경험하였기에 북한경제상황에 대해 이해할 수 있고, 또 자기 나름대로 적용할 수 있는 능력도 갖고 있다. 이러한 면에서 계획경제체제를 경험하지 않은 다른 나라 기업들보다 유리한 여건을 가지고 있다.

현재 북한은 변화하고 싶어도 어떻게 변화해야 할지를 잘 모르고 있는 경우가 많다. 중국기업들은 20여 년간의 개혁·개방과정에서 많은 경험들을 쌓았으므로 경제협력과정에서 북한의 관리와 민간인들에게 체제전환의 경험과 구체적인 대안까지 포함하여 제안할 수 있다.

IV. 중국기업이 대북한 투자에서 부딪치게 될 문제

1. 낙후한 사회기초시설

현재 북한은 전력공급, 교통운수, 통신 등 사회기초시설이 매우 열악한 상태이다. 90년대 후반이후 경제회복과 더불어 여러 면에서 90년대 중반 최악의 시기보다 호전되어가고 있지만, 회복 템포가 매우 느리다.

2003년 북한의 발전시설 용량은 755만kw 이지만, 실제 발전량은 194억kwh로서 발전능력의 25%수준이며 1989년도에 비해 34%¹³가 감소한 상태이다. 즉 심각한 전력난은 북한산업 가동률이 낮은 주요한 원인이다. 1996년 이후 북한은 각지에 6,700여개의 수력발전소를 건설하여 전력난을 해결하고자 하였으나 대부분이 지방 자체의 전력수급을 위한 100kw의 소형시설이기 때문에 산업용 전력수요에는 도움이 되지 못하고 있다.¹⁴ 이로 인하여 중국기업들이 진출하여 정상적인 생산기동을 하려면 전력난이 가장 큰 문제로 될 것이다. 전력부족에 따라 투자기업이 감수해

¹³ 『북한경제백서』 (한국대외경제정책연구원, 2003/4), p. 36.

¹⁴ 위의 책, p. 36.

야 할 전기요금 부담 또한 적지 않을 뿐만 아니라 수요만큼 전기를 공급받을 수도 없다.

교통운수에서도 북한은 화물의 경우 92%를 철로운수에 의지하고 있으며 98%의 철로가 단선이고 80%가 전철이다. 심각한 전력난으로 철도운수가 정상적이 되지 못하고 도로운수는 운송차량이 적고 대부분이 비포장도로이므로 교통운수도 큰 문제이다. 따라서 대북투자기업들이 생산에 필요한 설비시설, 원자재, 제품의 운수에 어려움을 겪을 수밖에 없다.¹⁵

현재 북한의 전화보급률은 백명 당 4.64회선으로서¹⁶ 통신시설이 매우 낙후한 상태이며 국제통신망도 매우 제한되어 국제전화통신이 원활하지 못하다. 그리고 국내와 국제전화 네트워크가 나누어져 있어 투자기업의 운영과 대외 연락의 걸림돌이 되고 있다.

상술한 문제들은 빠른 시일 내에 개선되기 어려운 상황이므로 대북한 투자 시 되도록이면 평양, 남포 등 사회간접시설이 비교적 양호한 서해안 지역이 우선 고려되어야 할 것이다.

2. 미흡한 자금 결제시스템과 환율문제

현재 중국의 은행기구들이 북한에 진출한 상황은 극히 드물다. 따라서 중국과 북한의 무역결제도 다른 나라에 비해 시간이 걸리고 여러모로 불편한 점이 많다. 은행간의 대금결제시스템이 이루어지지 못한 상황에서 자금이동이 원활하지 못하여 향후 투자기업에 적지 않은 어려움을 줄 것이다. 북한당국도 중국내 북한기업과 북한투자를 계획하는 중국투자자 및 무역상에게 금융서비스를 제공할 목적으로 북한 화려은행(華麗銀行)¹⁷ 심양지점 설립을 준비 중이라고 한다. 중국정부도 대북한 무역과 투자의 원활한 진행을 위해 요녕성 금융기관의 국경무역결제용 인민폐 계좌개설을 허용하였다고 한다.¹⁸

북한에서는 중국인민폐와 북한원 환전이 매우 편리하지만, 공식 환율과 암시장 환율이 엄청나게 차이가 나는 것이 큰 문제이다. 북한정부의 공식 환율에 따르면 인민폐 1원으로 북한 화폐 20원을 바꿀 수 있지만 실제 시장에서는 1:300으로 환전

¹⁵ 『북한경제백서』 (한국대외경제정책연구원, 2002), p. 200.

¹⁶ 위의 책, p. 203.

¹⁷ 『심양금보(沈陽-今報)』, 2004년 12월 24일.

¹⁸ 『금융시보(金鷄時報)』, 2004년 11월 25일.

되고 있다. 대북한 투자기업들이 북한화폐를 인민폐로 환전해야 할 경우 공식 환율로 계산한다면 엄청난 손실을 가져올 수밖에 없다.

3. 투자측의 경영자율성 확보문제

현재 북한내에서 법적으로 가능한 직접 투자방식은 아래와 같은 세 가지가 있다. 첫째, 합영기업으로 외국측과 북한측이 공동출자하고 공동운영하는 방식이다. 둘째, 합작기업으로 외국측과 북한측이 공동출자하고 북한측이 운영하는 방식이다.

셋째, 외국인기업으로 외국측이 출자하고 외국측이 운영하는 방식(나진선봉과 개성특구에서만 허용)이다.

그러나 북한의 외국인투자법에 따라 투자한 사례를 보면 초기에는 합영형태에서 출발하나 경영과정에서 외국측 투자자의 의사와는 상관없이 합작의 형태로 전락하는 경우가 많다. 최초의 남북 합영회사인 대우의 민족산업총회사 사례를 보면, 합영법에 따라 남북한이 공동으로 참여하는 이사회도 구성되고 경영에 참여할 수 있도록 되어 있었으나, 실질적으로는 노동력 관리는 물론이고 민족산업총회사의 내부 장부에 접근할 수 없기에 수익 여부를 알 수 없었다. 결국 한국측의 역할은 동 회사를 가동하기 위해 필요한 주문을 받아오고 필요한 생산설비 및 기술을 제공하는데 국한되었음을 알 수 있다.

1984년 북한이 합영법을 제정한 이래 1980년대 후반부터 일본 조총련계 기업들이 북한에서 다양한 합영사업을 전개했다. 그러나 현재는 대부분 철수 또는 포기한 상태이다. 초기에는 합영형태로 진행됐으나, 점차 경영권을 북한측이 전부 가져감으로써 합영자체가 무의미해졌기 때문이다.

현대의 금강산 관광사업은 1998년 합영으로 시작하여 1999년 100% 단독 투자로 전환하였다.¹⁹

이러한 사례들이 의미하는 것은 투자보장합의서 체결로 북한의 외국인투자 관련법에 기초하여 직접투자를 행하더라도 북한의 초법적인 자의성이 개입될 여지가 많다는 점이다.

이상의 경험을 참고하여 중국기업들이 현재의 보상무역의 형태를 넘어 진정한 의미에서의 투자 시 어떠한 합작방식을 선택할 것인가에 대한 연구가 필요하다.

¹⁹ 『북한경제백서』 (한국대외경제정책연구원, 2002), p. 577.

합영 혹은 합작의 형태를 채용할 경우 어떠한 방식으로 기업경영에 공동참여 할 것인지? 만약 공동경영일 경우 어느 정도 참여가 가능할지? 지금까지 북한에 투자한 조총련기업 혹은 한국기업들이 겪었던 문제들을 극복하려면 어떠한 구체적인 조치들을 세워야 할 것인지? 향후 북한도 중국처럼 기업개혁을 실시할 경우 현재의 완전한 국영기업에서 혼합체로 혹은 민영기업으로 변할 경우 이미 투자한 자본소유권을 어떻게 처리 할 것인지? 이러한 문제들에 대한 선차적인 연구가 필요하다.

4. 합영, 합작 기업내 노동력 관리문제

1994년 1월 20일에 반포한 조선민주주의 인민공화국 『합영법』 제5조에는 “합영 기업은 당사자들이 출자한 재산에 따라 소유권을 가지며 독자적으로 경영활동을 한다” 라고 명확히 규정하였으나 합영기업내의 노력관리는 일반적으로 북한측에서 맡아하고 있고 문제점들도 많다.

90년대 두만강 개발붐이 일어나 북한이 나진-선봉경제무역지대를 세워 외국기업의 투자를 적극 유치할 당시 연변의 40~50여개 기업들이 나진에 투자하였었다. 중국측 기업은 설비와 자금을 내고 북한측은 기존의 공장건물과 일부 설비시설들을 제공하는 합영형태를 취하였다. 공장장과 부기원 등 주요부서 일군만 중국인이고 현장관리인원과 노동자는 원유 기업의 인원들을 채용하였다. 북한측 당비서가 공장의 인력을 관리하기 위해 학습 및 사상교육에 소비하는 시간이 일주일에 최소한 1~2일은 된다는 것이다. 또 길담이, 경축활동준비 등 사회활동에 노동자들을 마음대로 빼들려 기업의 정상적 생산에 지장을 주는 등의 현상이 자주 발생하였다. 법규상 아주 명확히 규정되어 있으나 실제로 합영기업내 투자측의 기업자율성, 특히 인력관리 자율성이 보장되지 못하는 현상이 많이 일어나고 있다.

과거의 경험을 거울로 삼아 향후 대북한투자기업들은 합영기업내에서 기업자율성 보장을 위해 더 구체적인 대책들을 마련하여야 할 것이다.

5. 행정서비스 문제

나진-선봉경제무역지대에 투자한 중국기업인들의 체험으로 보면 현재 북한에 투자경영 시 낙후한 인프라 시설도 문제지만, 현지 정부행정인원들이 각종 명목으로 투자측에 경제부담을 주어 투자측의 비생산적 비용을 증가시키는 것도 매우 심각한 문제라고 한다. 중국도 90년대 초반까지 상술한 문제가 성행하여 정부에서

연성환경개선에 주력하였는바, 현재는 상술한 현상들이 많이 극복되었다. 중국의 FDI 경험을 보면 연성환경은 사회기초시설 못지않게 중요한 역할을 하고 있다. 중국의 연해지역이 많은 외자기업을 유치할 수 있었던 중요한 요인이 곧바로 양호한 연성환경 마련이었다.

북한도 경제회복과 더불어 각종 법규들이 완성되면 상술한 현상이 많이 극복될 것이라고 믿지만 이는 당면 중국기업들이 대북한 투자 시 직면하게 될 문제이다.

V. 향후 중국기업의 대북한 투자 전망과 추세

현재 중국기업의 대북한 투자는 시작에 불과하며 북한경제전망의 불투명성, 특히 북핵위기 해결의 불투명성으로 하여 정부측면에서도 대기업의 투자보다는 중소기업들이 한걸음 앞서 북한시장을 파악하고 시점(試點)적으로 투자하길 바란다. 그러나 중국기업들의 글로벌화와 동북아 지역경제협력의 발전 및 북한의 주변국과의 경제협력의 필연성 등 국제적 환경과 흐름하에서 중국기업들의 대북한 투자는 지속적으로 증가될 전망이며 대북한 투자 과정에서 넘어야 할 산들도 많을 것이라고 예견된다.

1. 대북한 투자규모

2001년 중국이 WTO에 가입 후 중국기업의 해외 투자 수는 계속 늘어나고 규모도 커지고 있는 추세이다. 2004년 한해 동안 중국기업들의 해외투자 수는 829개로서 2003년보다 62.5% 늘어났고 협의투자액도 77.8% 늘어났다.²⁰

북한에 대한 투자는 수익성 보장면에서 일정한 리스크를 동반하고 있기는 하나, 중국기업들이 비교우세(優勢)를 발휘할 수 있는 지역으로서 향후 일정한 시일내에 중국기업들의 대북한 투자가 지속적으로 늘어날 것으로 전망된다. 또한 투자기업들이 북한의 자원개발 등 자금수요량이 많은 영역에 관심을 보이고 있기에 투자규모도 작지 않을 것으로 예견된다.

²⁰ 『중국경제참고보』, 2005년 2월 8일.

2. 투자영역에 관하여

1) 자원개발형 투자중심

개혁·개방이래 중국기업들의 해외투자영역을 살펴보면 자원개발은 시중 해외 투자의 중점 영역이었다. 러시아, 중앙아시아의 석유자원, 남미의 칠레, 브라질, 아프리카, 호주 등 지역의 광산업체 및 원자재가공업에 대한 투자가 적지 않은 비중을 차지하고 있다.

중국 최대 철강업체인 바오스틸 그룹은 2002년에 총 20억 달러를 투자하여 브라질에 연 370만 톤 제철생산기업을 설립하였고 2004년 11월 후진타오 주석은 남미를 순방하면서 쿠바 니켈산업에 대한 투자를 포함하여 16건에 달하는 자원협력을 체결하였다.²¹

북한은 상대적으로 광산자원, 해양자원, 임업자원 등이 풍부하다. 광산자원만 보더라도 이미 탐사된 광산자원은 360여 가지이며 공업원료로 사용되고 있는 것이 200여 가지에 이른다. 북한은 광석종류가 다양할 뿐만 아니라 매장량도 풍부하여 마그네슘광석의 저장량은 36억 톤 이상으로서 세계 총 매장량의 절반을 차지하고 있다. 철, 동, 구리, 납, 아연, 텅스텐 등 7가지 광석의 저장량도 상당히 풍부하기 때문에 정상적으로 가동되어 생산·수출이 되면 일 년에 적어도 10억 달러의 수출액을 창출할 수 있으나, 80년대 후반이후 자금난으로 많은 광산설비들이 이미 노후화 하였고 에너지난으로 약 30% 가동률 밖에 유지할 수 없는 상황에 놓여 있다.²²

새천년에 진입한 후 중국경제는 새로운 경제성장주기(周期)에 진입하여 국내 각종 원자재 소비량이 급속히 늘어나고 있다. 2003년 중국의 원자재 수입의존도는 원유가 40%, 철광석이 50%, 구리가 80%, 알루미늄이 40% 등이다.

강철공업협회의 통계에 의하면, 2005년도 강철기업의 총생산설계능력은 3.66억 톤으로서 2003년의 2.47억 톤보다 1.19억 톤 늘어났다. 강철생산량의 대폭증가는 철광석에 대한 수요를 급증시켜 세계 철광석가격의 폭등을 초래하였다. 2004년 세계철광석시장가격은 18.6%상승하였다.²³ 중국 국내 철강생산의 증가는 전력공급의 부족을 일으켰고 석탄가격의 상승을 초래하였다. 중국기업들의 북한철광과 탄광에 대한 투자도 상술한 배경과 관련이 있다.

²¹ 위의 신문.

²² 『조선경제무역지남』 (단동시 정보협회, 1995), p. 5.

²³ 『중국경제참고보』, 2005년 2월 8일.

현재 중국의 광산채굴과 제련설비 및 기술도 일정한 수준에 이르렀는바 해외투자를 통하여 자원부족을 완화함과 동시에 기계설비의 시장판로를 넓히는 것도 대북한 투자의 주요한 목적이다.

2005년 2월 25일 북경에서 열린 대북한 투자설명회에서 북한측이 제기한 20개의 중점유치프로젝트 중 탄광개발, 석탄가스개발, 목산(木山), 무산, 위산 등 광산의 미광(尾鑛)종합처리, 운모(云母)광 개발, 몰리브덴광 개발 등 5개는 자원개발 항목이었다.

북한은 3면이 바다여서 풍부한 해양수산자원을 가지고 있다. 동해안은 난류와 한류의 교체지역으로서 세계 4대 어장의 하나이다. 1985년도 북한의 어획량은 1,781만 톤으로서 해방 이후의 최고기록이었으나,²⁴ 90년대 이후 석유수입이 대폭 줄어 고기잡이배들의 기름공급이 따라가지 못하여 어획량은 80년대 중반의 절반 수준에 그치고 있다.

국제시장에서 북한산 해산물의 가격과 품질은 높은 경쟁력을 가지고 있어 투자 전망이 비교적 밝다. 매년 어패류 제품이 일본으로는 7,000달러/톤, 중국으로는 5,000달러/톤씩 수출되고 있다.²⁵ 중국은 개혁·개방 이후 해산물 수요량이 급증하여 공급이 부족한 상태이다. 동시에 어업영역에서도 커다란 발전을 가져와 고기잡이 기술과 장비 등의 면에서도 일정한 국제적 수준에 도달하였는바 어업자원이 풍부한 북한의 동해 앞바다에 커다란 관심을 보이고 있다.

최근 북한이 동해 북방한계선 이북 원산 앞바다를 중국어선에 개방한 사건에 대해 한국측에서는 조선반도의 어족자원이 고갈될 우려를 표하고 있지만, 현재 먹고 사는 문제가 급선무인 북한은 이러한 후유증들을 일일이 고려할 여지가 없다. 향후의 후유증을 줄이는 유일한 방법은 남북경제협력을 다그쳐 북한경제를 조속히 회복하는 것이다.

2) 경공업에 대한 투자증가

해방 이래 북한은 줄곧 중공업 위주의 산업정책을 추진하여 왔기에 농업, 경공업부분이 상당히 취약한 상태이다. 90년대 이래 지속적인 식량난으로 농업생산을 신속히 회복하여 먹는 문제를 해결하는 것이 북한경제난 해결의 급선무로 되고 있다. 북한의 경공업생산도 침체된 상황이고 특히 가전제품 생산은 아주 낙후하여

²⁴ 임금숙, 『조선경제』 (중국길림성인민출판사, 2000), p. 146.

²⁵ 한국 KOTRA.

중국, 일본에서 수입하는 상황이고 일부분은 인척관계로 중국에서 북한으로 넘어간 중고제품이다. 향후 북한경제회복과 더불어 인민들의 생활수준이 향상됨에 따라 경공업 제품수요량 특히 가전제품에 대한 수요량이 늘어날 것이다.²⁶

현재 중국은 컬러TV, 세탁기, 냉장고, 재봉침, 자전거 등의 설비가동률이 50% 정도로, 기업들에서 적극적인 해외 진출을 시도하고 있다.

하지만 북한은 인구가 적고 시장이 제한되어 대규모 투자는 장래성이 없으며 중소기업 투자가 적절할 것으로 본다.

북한의 건축자재시장도 전망이 좋다. 현재 북한의 대부분 건축물들은 이미 낡은 상태이고 그나마 외형상 지나치게 장식이 없다. 경제상황이 좋아짐에 따라 고층건물의 품위를 높여 줄 수 있는 슬레이트 등 건축자재가 대량으로 소요될 것이다. 북한은 건축자재 생산에 필요한 원자재 공급은 충족하나 기술과 설비가 문제시되고 있다.

북한은 임산(林産) 자원이 풍부하나 제지설비와 기술이 낙후하여 심각한 종이난에 시달리고 있다. 2005년 2월 25일 북경에서 열린 투자설명회시 북한은 연 15,000톤 종이생산항목을 제기하였다.

중국은 건축용 자재, 제지생산의 기술 설비 등 면에서 일정한 수준에 도달하였고 국내 시장도 이미 포화상태에 이르렀기에, 이 영역의 생산설비와 기술의 북한 이전은 충분히 가능하다.

3) 유통영역에 대한 투자 증가

북한은 장기간 국가공급형 유통체계하에서 유통산업에 대한 투자가 크게 부족하였다. 그 결과 오늘날 북한의 유통부문 전반, 즉 상업유통, 물류유통 및 유통조성부문(금융, 정보, 통신, 광고, 부동산, 자문 등)의 발전은 저급한 수준이고 유통인프라도 크게 부족하다. 소매업형태도 백화점과 일반 상점, 시장으로서 극히 단조롭고 현대적 슈퍼마켓, 편의점, 전문용품점, 전매점, 쇼핑몰 등은 아직 미개발상태이다.

개혁·개방 이후 중국의 유통산업은 급속한 발전을 이루었다. 유통업체의 경영규모가 부단히 늘어나고 업체의 다원화 발전도 일정한 수준에 도달하였는바, 현

²⁶ 2005년 2월 25일 북경에서 열린 투자설명회에서 북한은 55만 톤 요소와 33만 톤 암모니아 생산항목, 200톤 제초제생산항목, 3000만² 농업용비닐방막생산항목, 1만대 이동식탈곡기 생산항목 등을 제기하였다. <<http://www.3000li.com/> 2005년 2월 25일> 『조선투자환경설명회』 소식 보도.

대적 슈퍼마켓, 할인점, 편의점, 전문용품점, 전매점, 쇼핑몰 등 다양한 형태가 전국적으로 보급된 상태이며 일정한 경험도 쌓았다. 중국 상인들의 평양백화점으로의 진입은 중국 상인들의 유통영역에 대한 투자의 시작으로 향후 유통영역에 대한 투자가 부단히 늘어날 전망이다.

2005년 2월 25일 북경에서 열린 투자설명회 시 북한은 평양시교에 물자교류시장 건립항목을 제기하였다. 상품공급이 지극히 부족한 북한의 상황에서 유통영역에 대한 투자는 중국 상품의 수출을 증가시킬 수 있는 경로이며 제조업에 비하여 사회간접시설의 영향을 적게 받고 이윤창출이 빠른 등의 특징이 있어 민영기업들의 이상적인 투자영역으로 판단된다.

3. 투자방식에 관하여

그 동안 외화유출을 막기 위해 중국정부는 해외투자기업에 한하여 엄격한 심사 제도를 실시하여 왔으므로 객관적으로 중국기업들의 해외 투자규모를 억제하였다. 2003년 중국정부는 해외투자에 관한 새로운 정책을 입안하였고 해외투자에 관한 심사·비준절차를 간소화하였으며 300만 달러 이하의 투자항목은 현지 유관 부분에서 심사·비준하도록 결정하였다. 북경, 상해, 산둥, 절강, 복건, 광둥 등 12개 성시를 해외투자항목 심사·비준 시점(試點) 도시로 결정하였고 연해지역 및 사천, 홍콩강성 등 도시의 외화사용 규모를 2억 달러까지 확대하였으며 해외 투자 이윤보증금 제도도 취소하였다.²⁷

하지만, 중국정부는 해외투자기업들이 외화형식투자보다 기존의 기계설비, 기술(상표, 특허권, 특허기술) 등의 형태로 투자할 것을 제창하고 있다. 화폐형식으로 투자할 경우도 국내자금보다는 투자 대상국의 자금 혹은 국제시장에서 자금을 얻어 투자할 것을 적극 권장하고 있다.

현재 중국은 많은 영역에서 북한보다 기술적으로 우위에 있고, 저기술영역의 설비들은 이미 과잉 상태이기에 기존의 기계설비, 원자재, 기술 등의 방식으로 투자하는 것이 바람직하다.

²⁷ 『중국공상시보』(工商時報), 2004년 1월 20일.

4. 투자기업의 소유권 형태

해외 투자기업은 소유권 형태에서 일반적으로 독자기업 혹은 합자기업형태를 택하고 있다. 기술확산 방지 동기(動機)가 명확할 경우는 일반적으로 독자기업형태를 택하고 있다. 현재 해외에 투자한 중국기업들 중 70%는 합자(合資)기업의 형태를 택하고 있다. 그 주요한 원인은 대부분 해외로 투자한 기업들이 이전한(移轉) 기술이 성숙기에 진입한 제품으로서 기술보호 동기가 명확하지 않다. 동시에 중국 기업들이 국외로 진출한 투자역사가 비교적 짧기에 노하우가 부족하고 투자 대상국의 현지상황에도 익숙하지 못하기에 현지 기업의 도움이 필요하기 때문이다.

중국기업들이 북한내 투자형태를 살펴보면 보상무역형태를 많이 채용하고 있는 바, 기계설비투자 가치 대신 생산된 제품을 중국으로 수입하는 방식이다. 이는 국제 무역방식의 일종이기도 하고 가장 간단한 투자형태이기도 하다. 향후 보상무역의 형태가 진정한 의미에서의 투자로 전환할 경우 북한 현 상황이 바뀌지 않으면, 즉 여전히 계획경제체제의 틀 속에서 움직이면 합자(合資)보다도 합작(合作)형태를 채용하는 것이 바람직하다.

VI. 중국 기업의 대북한 투자를 위한 정책적 과제

1. 정부차원의 정책적 과제

1) 유리한 국제 환경추진

중국이 성공적으로 개혁·개방을 추진할 수 있었던 중요한 외부 요인은 70년대 이후 중·일수교와 중·미수교 등을 통하여 평화적인 국제환경을 쟁취하였기 때문이다. 투자대상국의 정치, 경제환경의 안정은 투자기업이 최우선으로 고려하는 요인이다. 80년대 이후 북한도 외자도입을 지속적으로 추진하였으나 그 성과가 부진한 원인은 불리한 국제적 환경 때문이다. 북한에게 유리한 국제적 환경마련의 관건은 핵문제의 평화적인 해결이다.

북핵문제가 해결되지 않으면 미국의 북한에 대한 경제제재가 풀리기 어렵다. 미국은 한국전쟁이 발발한 직후인 1950년 6월 28일 수출통제법에 의해 대북한 수출을 금지하는 최초의 대북한 경제제재를 취한 후, 현재까지 다양한 형태의 규제조

치를 통해 북한에 대해 포괄적이고 엄격한 경제제재를 실시하고 있다. 미국이 북한에 대해 실시하고 있는 경제제재의 내용은 무역, 금융거래를 포함한 양자간 경제행위의 금지, 북한에 대한 경제적 원조 제한, 국제금융기관의 대북한차관 및 지원에 대한 거부권 행사, 바세나르협정과 같은 다자간 수출 통제시스템의 구축 등이다. 무역 영역을 보더라도 북한은 미국이 개발도상국들의 대미 수입관세를 면제해 주는 일반 특혜관세제도의 대상국가에서 제외되었다. 따라서 북한의 수출품은 다른 국가의 제품에 비하여 높은 관세를 부여받게 되므로 낮은 가격을 활용한 시장경쟁력은 기대할 수 없다.

북핵문제의 해결을 위해 중국정부는 적극적인 노력을 경주하고 있으며 또 커다란 진전을 보이고 있다. 북핵문제가 해결되면 미국의 대북한 경제제재가 풀리게 되고 국제통화기금, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제기구에 가입할 수 있으며 경제회복에 필요한 대규모 투자자금의 일부를 국제 금융기관으로부터 조달받을 수 있을 것이다. 북한 경제회복과 더불어 경제여건이 전반적으로 호전됨에 따라 사회기초시설에 대한 투자도 늘어나고, 주민들의 소비수준도 향상되어 시장구매력이 증가되면 중국기업의 투자환경도 점차 나아질 것이다.

2) 북한의 개혁과 개방 추진

북한경제가 현재 상황에 이른 주요한 원인 중 하나가 바로 북한이 중국처럼 개혁·개방을 추진하지 못한데 있다. 90년대 이후 북한은 경제난을 타개하기 위하여 나름대로의 변화를 모색해 왔지만(예를 들면, 2002년 ‘7·1경제개선조치’), 전반적인 경제운영시스템은 여전히 계획경제체제의 틀을 벗어나지 못하였다. 북한경제체제가 근본적인 변화를 수반하지 않은 상황에서 외자기업들의 대북한 투자는 일련의 문제점들에 부딪히게 될 수밖에 없다. 외자기업에서 북한산 원자재를 사용할 경우 계획경제시스템에 의하면 반드시 국가계획에 들어가야만 하고 노동자채용도 국가노동배치부문의 배치에 따라야 한다. 이는 기업에서 필요한 노동력이나 기술인원을 채용하는데 불리하다.

개방과 개혁은 상호 영향을 주는 요인으로서 대내개혁이 동반되지 않는 한 대외개방이 이루어지기 힘들다. 즉 북한이 외자를 도입하여 경제회생의 자금과 기술을 도입하려면 반드시 현재의 경제관리체제에 대한 근본적인 개혁을 진행하여야 한다.

최근 몇 년간 북한이 여러모로 변화한 모습을 나타낼 수 있는 것도 중국의 영향과 일정한 관련이 있다고 본다. 김정일 위원장이 매년 중국을 방문한 뒤에는 북한

에 새로운 변화가 뒤따른다. 중국 개혁·개방 20여년 이래의 경험은 향후 북한의 개혁·개방에 고귀한 시사점을 제공할 것이다.

동북아의 경제협력을 추진하고 중국기업들의 대북한 투자 리스크를 줄이면서 윈-윈의 효과를 이루려면 중국은 반드시 각종 경로를 통하여 북한의 개혁과 개방을 적극 추진하여야 한다.

3) 투자관련의 법적·제도적 장치마련

현재 중국과 북한간은 1961년에 제정한 「북·중우호협약조약」 외 투자관련 법적·제도적 장치는 아직 마련되지 않고 있다. 향후 중국기업이 대북한 투자의 안전성을 보장하려면 북·중 쌍방간 「투자보장합의서」, 「상사분쟁에 관한 합의서」, 「이중과세방지에 관한 합의서」, 「청산결재합의서」 등 법적·제도적 장치마련에 노력하여야 한다. 2005년 2월 25일 북경에서 열린 대북한 투자설명회에서 북한측 김정민 집행국장은 쌍방정부는 빠른 시일내에 북·중 쌍방간 「투자보장합의서」를 체결할 것이라고 표시하였다.

4) 북한 경제동향과 시장정보의 제공

중국과 북한은 지리적으로 인접되어 있으나 북한이 외부와의 거래를 차단하고 있기 때문에 중국기업들이 북한경제동향, 시장정보 등에 대하여 파악한 것이 너무 적다. 때문에 북한의 경제동향과 시장정보를 제때에 제공하는 서비스 개설이 필요하다.

이 면에서 한국의 대한무역투자진흥공사(KOTRA)의 경험은 우리가 배워야 할 바이다. 한국정부에서 운영하는 KOTRA에서는 세계 각국에 해외무역관을 설치하여 기업들에게 해외투자서비스를 제공하고 있다. 중국에만 해도 북경, 상해, 광주, 청도, 대련 등 8개 도시에 무역관을 설치하고 전문 인원들이 중국경제동향과 시장동태를 매일 홈페이지에 올려 중국진출기업들을 위해 봉사하고 있다. 중국기업들의 대북한투자의 성공적인 추진을 위하여 조속한 시일내에 북한에 유관기구들을 설치하고 시장정보를 제때에 제공하여야한다. 현재 중국에는 ‘북경북·중우호연합국제경제문화교류중심’, ‘조선경제자문중심’, ‘3천리투자자문중심’, ‘단동압록강경제투자자문’ 등 기구들에서 운영하는 홈페이지가 있기는 하나 아직은 단순한 소식 보도위주이다. 향후 중국기업들의 성공적인 대북한 투자를 위하여서는 반드시 북한시장정보에 대한 서비스 개설이 필요하다.

2. 기업차원의 정책적 과제

1) 장기 투자전략의 설정

현재 중국기업의 대북한 투자는 중국내 석탄, 철광석 등 자원부족을 미봉함과 동시에 경공업제품의 대외수출을 추진하기 위한 보상무역형태의 항목위주이다. 북한의 입장에서도 기업내 노동자들의 생활필수품공급을 위한 단기적인 동기가 많다고 볼 수 있다. 중국기업이나 북한기업을 막론하고 장기적인 안목에서 투자합작 전략은 아주 부족하다고 보여 진다.

대북투자에서 장기적인 투자전략 없이 투자한 만큼 자원이나 기타 제품으로 보상받는 정도에서 끝난다면 이를 위해 기타 기초시설에 투자한 자본 낭비로 인하여 총체적인 투자수익이 낮을 수밖에 없다. 북한의 입장에서 볼 때 총체적인 외자도입전략이 없으면 중복성 투자, 자원의 비효율성 개발, 낙후된 설비 도입, 환경파괴 등 일련의 후유증들이 나타나게 될 것이다.

때문에 쌍방이 모두 장기적인 안목에서의 전략이 필요하다. 대북한 투자전략 설정에 있어서 반드시 북한의 현재 경제상황과 향후의 발전추세 그리고 중국 거시경제의 발전추세와 투자기업의 장기발전계획 등 다방면의 요인들을 고려하여야 한다.

2) 투자 항목 타당성 연구

투자항목에 대한 세밀한 조사연구도 매우 중요하다. 예를 들면, 광산자원개발에 투자할 경우 반드시 광산 자원부존에 대한 정확한 수치, 북한국내의 수요량, 잠재적인 경쟁자, 생산운수와 관련되는 교통운수여건, 중국시장에 반입할 경우 경제수익성, 투자자금의 시간가치와 인플레이션 등등에 대한 세밀한 연구가 필요하다. 자원개발영역에 대한 투자는 규모가 크며 상환주기가 길기 때문에 엄밀한 연구가 더욱 필요하다.

전력난으로 현재 북한의 강철, 비금속기업의 생산가동률은 30~40% 밖에 안된다. 일부 광산들에서도 당면 경제난을 해소하기 위하여 중국기업에 광석을 수출하고 있지만, 만약 전력난이 완화되고 기업 가동률이 향상될 경우 정부측에서 대중국수출량을 통제하려 할 것이다.²⁸ 때문에 자원개발영역에 대한 대규모의 투자일 경우 반드시 북한 현유의 경제사정과 향후 변화예측에 대한 연구가 필요하다.

²⁸ 『북한경제백서』 (2002) p. 108.

북한에 투자한 외국기업들이 겪은 고충 중 하나가 합작 투자생산을 위해 필요한 사회간접자본이 부족하므로 투자측이 부득불 이 영역에 투자할 수밖에 없는 상황에서 과도한 부대비용을 안는 경우가 빈번하다는 것이다. 예를 들면, 생산된 제품을 항구까지 운반할 수 있는 도로가 없으므로 도로를 만들어야 하는데 그 비용을 투자측이 부담토록 하는 경우(금강산 샘물공장 등), 항만에서 원부자재를 하역해야 하는데 하역에 따른 운송장비가 없으므로 투자측 기업이 준비토록 하는 경우 등이 있다. 투자협의를 체결한 후 구체적으로 추진되어 포기할 수 없는 상태에서 이러한 문제가 거론될 경우 북한의 요구를 수용할 수밖에 없는 것이다. 때문에 사전에 투자관련 사회기초시설에 대한 조사와 구체적 대안도 투자협의를 통해 명확히 제시되어야 한다.

3) 북한 FDI 동향 연구

남북 경제협력은 조선반도 민족통일대업의 중요한 구성부분으로서 남북 모두가 적극적으로 추진하고 있다.

1992년 대우가 남포공단 합영사업 최초 협력사업자 승인을 받은 이래 2002년 12월 말까지 도합 48개 기업이 협력사업자로 대북사업을 추진하였고 그 중 25개 기업이 협력사업으로 승인받아 실지 북한에서 투자사업을 시행하고 있다.²⁹ 추진 중에 있는 개성공단사업은 이미 시범단지가 완료되어 15개 기업이 이미 입주하였으며 지난 2005년 3월에 전력, 통신공급보장이 완료되었고 향후 더욱 많은 한국기업들이 개성공단에 진입할 것이다.³⁰

한국은 개성공단을 대북한 투자 거점으로 삼고 점차 북상(北上)하여 남포, 평양 등의 지역에 대한 투자도 확대할 것인 바, 중국의 대북한 투자기업과 경쟁 라이벌로 될 수도 있다. 북한은 원래 시장이 작기 때문에 중국기업들의 대북한 진출은 전략적으로 북한을 생산기지로 한국, 일본 시장을 겨냥해야 하지만, 향후 한국기업들이 개성공단에서 생산하는 제품들을 한국, 일본으로 수출할 경우 중국기업들의 투자전략에 영향을 미칠 수 있다. 개성공단의 제품이 북한 국내시장에 진입할 경우

²⁹ 위의 책, p. 245.

³⁰ 위의 책, p. 108. 개성공단사업은 2000년 8월 현대와 북한이 합의한 개성공단조성사약 2천 억원을 투입해 개성시 봉동리 일대에 총 800만평의 공단과 1천 200만평의 배후 단지를(총 2000만평, 65.7km) 조성하는 사업으로 제1단계사업은 2007년까지 완료될 예정이며, 총 200개의 한국업체가 입주할 예정이었다.

경공업제품은 중국보다 기술우위에 있어 중국측 기업제품의 판로에 영향을 미칠 것이다.

때문에 향후 대북한 투자기업들은 반드시 한국기업의 대북한 투자동향과 향후 추세에 대한 연구가 필요하며, 중국기업의 우세를 발휘하고 열세를 피하면서 직접적인 경쟁은 삼가해야 한다.

VII. 중국기업의 대북한 투자가 북한 경제에 미치는 영향

1. 북한 경제회복에 일정한 ‘수혈’ 역할

90년대 말부터 북한경제는 회복의 궤도에 진입하였으나 북한자체의 낮은 자생력, 생산시설의 노후화와 투자재원 부족, 선진기술도입 부진에 따른 현대화의 차질, 심각한 원부자재난과 에너지난, 수송난, 계획경제체제의 한계성, 특히 북핵문제로 인한 미국의 대북한 경제제재와 국제시장에서의 소외 등 일련의 원인으로 경제성장율은 1999년에 6.2%를 이룬 후 2000년~2004년까지 각각 1.3%, 3.7%, 1.2%, 1.8%, 1.3%로서 회복속도가 더디다. 2004년 북한의 대외무역액은 31억 달러로서 1989년 45.9억 달러의 2/3 수준에 이르렀고 2004년도 전력생산량은 198억kwh로서 1990년 277억kwh의 70%수준이며 기타 주요공업품의 생산량도 90년대 초반의 2/3의 수준 밖에 회복되지 못한 상태로서³¹ ‘고난의 행군’을 벗어났지만, ‘강성대국’을 건설하기에는 아직 갈길이 멀다.

현재 북한경제는 대외의 수혈 없이 단지 북한 자체의 자생력만으로는 힘든 상태이다. 이러한 배경에서 중국기업들의 투자는 당면 북한기업이 설비와 원자재, 전력, 기계부품을 제공하고 노동자들에게 생활필수품들을 제공하여 공장가동률을 높일 수 있어 북한경제회생에 일정한 ‘수혈’ 역할을 할 것이다.

2. 자원개발형 투자의 견인(牽引)역할

현재 중국기업들의 대북한 투자는 광산개발, 어업개발, 임업개발 등 자원개발투

³¹ 『북한경제백서』 (2003/04), p. 318.

자가 위주이다. 자원개발에 대한 투자는 전후연관성(前後關聯)이 높기에 공업, 교통운수업 등 일련의 관련 영역에 적극적인 영향을 미칠 것이다. 예를 들면, 무산광산의 가동률이 제고되면 성진제련소, 청진제련소, 김책제련소 등 함경도 지역의 철강기업들의 가동률이 제고될 것이고 따라서 철강을 원자재로 하는 일련의 공업기업소들의 가동률이 제고될 것이며 노동자들의 취업률이 늘어남에 따라 구매력도 올라가게 되어 경공업제품에 대한 수요량과 대외무역 수출입이 늘어날 것이며 교통운수량도 늘어날 것이다.

2차대전 후 일본은 철강, 석탄공업을 중점발전시키는 전략을 택하여 고도성장의 기초를 닦았다. 90년대 말 이후 북한도 전력, 석탄, 금속공업, 철도운수업, 농업을 중점발전시키는 전략을 택하였는바, 이는 당면 중국기업들의 대북한 투자전략과도 맞먹으며 전후연관성(前後關聯)이 높아 북한 경제 전반에 일정한 영향력을 미칠 것으로 기대된다.

3. 북한경제체제의 변화 추진

대북한 투자과정에서 중국기업들은 시장경제원칙과 관행에 따라 추진할 것이며 북한측에서도 합작의 성공적인 진행을 위하여서는 중국기업들의 요구에 따르게 될 것이다. 개혁·개방 이후 중국의 외자도입과정이 바로 이점을 증명하여 주었다. 투자측에서 원자재조달방식, 제품판로방식, 기업운영방식, 노동자관리방식 등의 면에서 시장경제방식과 관행에 따라 실시할 것을 요구하였고 중국정부도 외자도입과 동시에 부단히 대내체제개혁을 진행하였으며 그것은 계획경제체제에서 시장경제체제로의 과도기적 과정이었다. 향후 북한도 FDI 도입과정에서 당초 중국이 겪었던 많은 경험들을 겪게 될 것이다. 즉 FDI는 금융재정, 조세, 대외무역 등 거시경제측면 뿐만 아니라 기업의 재무관리, 인사관리제도 등 미시적 면에도 영향을 미쳐 결과적으로는 경제체제의 변화를 추진한다. FDI 제도변화의 역할이 바로 이런 점이다.

4. 기술혁신과 인력자본 질 향상 효과

FDI는 기술혁신 기능을 지니고 있으며 발전한 나라에서 발전중인 나라들에 대한 기술혁신의 주요한 경로이다. 기술혁신은 첨단기술제품을 수입하거나 선진적인

외국기술과 국외의 인재들을 인입하는 등, 여러 가지 방법을 통하여 실현될 수 있다. 중국기업들이 대북한 투자과정에 선진적인 설비와 기술을 투입하게 되면 그 업종의 다른 기업에 대하여 시범적 역할을 하게 되며 모방으로부터 창조로 발전하여 기술확산 효과를 일으키게 될 것이다.

인력자본은 단순 노동력과 달리 교육과 훈련을 통하여만 형성될 수 있다. FDI 유입은 발전중인 나라들의 인재가 외자기업에서 ‘보면서 배우는’ 효과를 창출할 수 있다. 개혁·개방 후 중국 인력자본의 질은 과거에 비해 훨씬 향상되었는바, 이는 외자기업들이 설비투자와 동시에 중국내 인력들을 채용하여 ‘보면서 배우는’ 효과를 창출한 것과 일정한 연관이 있다.

북한은 장기간 경제난으로 인력자본의 질이 낙후된 상태이다. 중국기업들의 대북한 투자는 새로운 설비투입과 동시에 기술과 선진적인 기업관리 방식도 전수할 것인 바, 이는 북한 인력자본의 질 향상에 일정한 기여를 할 것이다.

5. 북한의 대중국 경제 의존도 심화

90년대 말부터 북한경제가 회복세를 보이면서 북·중 무역액이 대폭 늘어났다. 2004년 북·중 무역은 13억 달러로서 북한 대외무역액의 45%³²를 차지하여 현재 중국은 북한의 가장 주요한 무역대상국이 되었다. 중국기업이 본격적으로 북한에 투자할 경우 투자설비, 원자재의 수출과 제품의 수입 등이 진일보 증가되어 북·중 무역이 북한의 대외무역에서 차지하는 비중은 더 높아 질 것이며 동시에 북한 산업의 기계설비와 기술 등의 면에서 중국에 대한 북한산업의 의존도도 높아 질 것이다. 결과적으로는 중국의 대북영향력은 정치영역 뿐만 아니라 경제영역에까지 확대된 형태로 발전될 가능성이 높다.

VIII. 맺음말

현재 중국기업의 대북한 투자는 시작에 불과하며 투자형태도 보상무역형태를 많이 취하고 있어 엄격한 의미에서의 FDI라고 하기 어렵다. 그러나 현재 계속해서

³² 중국 『국제무역』 (2005년 2월), p. 68.

높아져가는 중국기업들의 해외투자열과 북한의 중국에 대한 경제적 의존도가 가시화되어 향후 중국기업의 대북한 투자는 지속적으로 늘어날 추세로 예견된다.

80년대 이후 조총련계기업과 한국기업의 대북한 투자가 주로 북한의 싼 임금을 활용하기 위한 비용절감형 투자였다면, 현재 중국기업의 대북한 투자는 자원개발지향형과 시장지향형 투자 성격을 띠고 있다고 본다. 투자방식도 보상무역형태를 많이 취하고 있기에 투자리스크가 상대적으로 적으며 북한의 현재 상황에도 맞는다.

80년대이래 시종 부진했던 외자도입의 교훈을 통하여 현재 북한정부도 2004년 말부터 외자기업내 노동자 최저임금을 원래의 60~80유로에서 30유로로 인하하고, 외자기업들의 항구사용료, 전기세, 물세 등 각종 비용을 인하하며 투자기업 심사·비준기간을 원래의 50일에서 10일³³ 이내로 단축하는 등 일련의 조치로 대외 투자여건을 적극 개선하고 있다. 따라서 현재 중국기업들의 대북한 투자환경은 과거에 비해 개선되는 방향으로 나가고 있다.

중국기업의 대북한 투자는 북한의 열악한 사회기초시설, 낮은 구매력, 시장경제의 미발달, 관념상의 장애 등 여러 가지 애로점에 직면하게 될 것인 바, 이에 대한 상응한 대책 연구는 향후 본 연구의 지속적인 과제가 될 것이다.

향후 북한도 경제회복의 속도를 다그치기 위하여 남으로는 개성공단건설을 통하여 한국의 자본을 도입하고 다른 지역에서는 세계 여러 나라 특히 중국기업의 투자를 적극 유치하고자 할 것으로서 북한의 외자도입전략과 구체적 정책에도 변화가 나타날 것인 바 이에 상응한 연구도 지속적인 과제로 남아 있다.

³³ <www.3000li.com/ 2005년 2월 25일> ‘조선투자환경설명회’ 소식보도.

교육통합과 민족통합을 위한 이론과 교육 대책

-통합이론과 교육론의 적용-

정 지 응*

- | | |
|----------------------------|--------------------|
| I. 서론 | III. 사회통합론의 교육적 함의 |
| II. 남북한 교육통합을 위한 정치통합론의 적용 | IV. 문화통합론의 교육적 함의 |
| | V. 결론 |

Abstract

Theories and Educational Policies for the Educational Integration and National Integration

Education and political integration, education and social integration, education and cultural integration might influence each other and vice versa.

For the educational integration of Korean Peninsular, At this point of time, we should take consider the implication of Neo-functionalism and Pluralism theory rather than federalism.

Peoples need right information to cultivate social integration and ideal public awareness. After all, education would take charge of providing such information and promoting the attitude toward integration.

It is also necessary for Koreans to

be educated before unification to prepare for cultural conflicts rather than expectation of unification.

Furthermore, we put emphasis on strengthening cultural education for North Koreans. Namely, the driving of rapid awareness reformation could be performed only by education.

Education could make decisive turnaround or opportunity for the advance to national integration, which could return to the education for mutual understanding, the education for peace and the education for democratic citizen.

Key Words: educational policies, educational integration, national integration, integration theory, educational theory, political integration, cultural integration, social integration

* (사)통일미래사회연구소 연구위원

I. 서 론

통합이란 “개별적 단위로써 일관성 있는 체계를 형성함”을 뜻하는 것이다. 따라서 체계의 통합이란 구성단위들이 서로 간에 상호 의존적 관계를 유지할 뿐만 아니라, 그들 개별 단위만으로는 가질 수 없는 체계 특성을 공통적으로 만들어 내는 체계 단위 간의 관계를 지칭한다. 통합의 개념은 다양한 의미를 가지고 있다. 특히 정치학이나 국제정치학에서는 상이한 두 체계의 통합에 대한 연구를 많이 하였다. 체계 간 통합의 문제보다는 체계 내 하위 체계들 간의 통합에 관심을 가질 때는 사회통합과 문화통합이 중요한 문제가 된다. 그리고 사회문화적 접근을 통하여 통일 교육을 시도하는 것은 기본적으로 통일교육의 시각 전환과 영역의 확대를 의미한다. 사회문화적 접근은 북한 현실과 통일문제에 대한 객관적인 자료에 근거하여 정확하게 이해하도록 도모하는 데 목적이 있다.¹

독일통일의 후유증으로 가장 큰 문제점은 동서독 주민의 내적·의식적 통합이 아직 이루어지지 않고 있다는 점이다. 오히려 통일 초기보다 통일 국민으로서의 연대감은 약화되었다. 통일 독일의 장래를 내다볼 때 이 문제는 여전히 논란거리로 남아있다. 여기서 우리는 제도적 통합이 이루어졌어도 통일의 완성을 위해서 의식의 통합이 중요하고, 그것을 위해서는 많은 시간이 요구되고 또 상당한 준비가 필요하다는 것을 알 수 있다. 정치통합, 사회통합, 문화통합을 이루는 데 있어서 핵심은 남북한 주민의 의식의 통합에 있고, 의식의 통합을 위해서는 교육적 노력이 매우 중요하다. 특별히 청소년들의 경우 통일이 가치관의 혼란과 갈등, 부적응 등 많은 문제점을 낳을 수 있고, 그것을 적절히 해결하지 못했을 때에는 독일 통일에서 보여 지듯이, 정치적 극단주의와 폭력으로 흐를 수 있다는 점에서 교육은 매우 중요한 의미를 지니고 있다고 말 할 수 있다. 이처럼 통일과정과 통일 후의 민족통합을 위해서 교육의 역할은 매우 중요하다.

그렇다면 이를 위해 교육은 무슨 일을 해야 하는가? 오랜 기간 동안 극도로 이질화된 사회에서 살고 있던 주민들을 통합한다는 것은 매우 어렵고, 많은 문제점을 야기 시킨다. 한 민족이라는 동일성에도 불구하고 서로 다른 가치관, 사고방식, 행동방식 등에서 나타나는 이질감은 서로간의 반목과 질시를 불러올 수 있고, 이

¹ 한만길, 『통일교육의 이론과 실천』 (서울: 교육과학사, 2001), p. 136.

점은 실질적인 통합을 가로막는 주요 요인이 될 것이다. 교육적으로 이 점을 극복하기 위해서는 무엇보다 양 지역 주민이 통일 후 갖게 될 새로운 사회체제를 잘 이해하는 교육이 필요하다. 더불어 상대 주민과 학생들이 살고 있는 사회와 역사를 이해할 수 있는 교육이 필요하다. 또한 새로운 사회체제에 적응하고 상대방과 더불어 살아갈 수 있는 능력을 갖추도록 하는 교육이 필요하다.

교육이 통합과정에서 어떤 기능을 하는가를 생각하기 위해서는 통합을 여러 부문 통합의 총합으로 보는 이론을 검토해야 한다. 한편 경제통합이 잘 되어 경제가 발달하면 교육의 질과 양에 영향을 미치고 또한 교육을 통해 인재가 양성되면 경제에 긍정적 영향을 미치겠지만, 교육이 경제통합 그 자체에 미치는 영향은 크지 않을 수 있다. 또한 정치통합이론 중에서 기능주의와 신기능주의 이론 속에는 경제교류를 중심으로 하는 다방면의 교류가 전제²되고 있기에 본 논문에서는 정치통합, 사회통합 그리고 문화통합의 교육적 함의를 이론 중심으로 다루고자 한다.

이 연구에서는 민족통합을 위한 교육논의에서 정치통합론이 교육통합에 주는 함의를 살피고, 사회통합과정과 문화통합과정에 교육이 어떠한 역할을 하며 또 해야 되는가에 대해 논의할 것이다. 또한 민족통합을 위한 교육론으로서 상호이해교육, 평화교육, 민주시민교육에 대한 간단한 검토를 실시하였다. 이를 바탕으로 하여 민족통합을 위한 교육대책을 제시하고자 하였다.³

II. 남북한 교육통합을 위한 정치통합론⁴의 적용

교육부분의 통합은 정치적 통합의 양태에 따라 그 형태가 결정될 가능성이 크다. 교육통합은 현실적으로 많은 제약 속에서 이루어진다. 교육통합의 한계는 일반적으로 정치, 군사적 통합 혹은 교류, 협력의 수준을 교육통합이 넘을 수 없다는 것을 의미한다. 정치, 군사적 통합의 수준에 따라서 교육통합 추진이 제약받기 때문

² 통합된 다양한 영역의 순서에 관한 문제로 파슨즈 학파는 군사적·경제적 통합으로 시작하고 정치적 동질적 통합이 후에 올 때 더욱 성공적이라고 주장한다. 공산주의하의 동유럽의 정치적 통합은 실패했고 1960년대의 경제통합이 정치통합보다 오히려 성공적이었다는 것은 시사하는 바가 크다.

³ 본 연구가 통일을 대비하고 통일 이후의 혼란을 준비하기 위한 교육 대책을 수립하는 데 중요한 대안을 제공하고, 또한 제도적 측면에서의 교육통합을 위한 대책을 수립하는 데도 기여할 수 있기를 기대하지만 늘 필자의 과문을 절감하고 있다.

⁴ 정지응, 『통일과 국력』(서울: 학문사, 2002), pp. 35-45 참조.

이다. 그러나 경우에 따라서는 정치, 군사 통합의 수준에 직접적으로 제한받지 않는 부문별 교류, 협력 및 통합의 가능성도 있다. 한편 교육제도 통합의 한계는 통합되는 국가들의 사회와 교육 체제의 이질성으로부터의 한계이다. 장기간의 분단으로 인하여 벌어진 이질적 요소는 단기간에 통합되기 어렵기 때문이다.

1. 교육통합을 위한 기능주의 이론의 적용

기능주의적 시각에서 교육 부문의 남북한 관계를 설명하기 위해서는 기능주의⁵의 중요한 전제인 ‘비정치적인 분야의 통합에서 정치적인 분야의 통합’이라는 명제에 포함되어 있는 비정치적인 것과 정치적인 것의 구별이 선행되어야 한다. 교육 부문에서 초·중등 교육보다 고등교육 차원에서 교류가 더 용이하고 또 비정치적인 것으로 보일 수 있다. 그럼에도 불구하고 고등 교육 차원에서의 국제 협력이 반드시 비정치적인 것만은 아니다. 하지만 고등교육은 국가 이익, 계급 및 사회 등의 쟁점들과 공공 정책과 관련되며, 어떤 지역에서는 정부가 고등교육에 대한 정부의 강력한 역할을 주장하고 있어 고등 교육도 그 나라의 정치에 영향을 받는다고 볼 수 있기 때문이다.

따라서 교육은 무조건 비정치적이라고 하기 어렵고, 반대로 교육은 무조건 정치적이라고 하기도 어렵다. 교육 활동은 정치적 요소와 비정치적 요소가 복합되어 있고, 교육 내용은 고도로 정치적인 것과 극단적으로 비정치적인 것의 복합체이기도 하다. 이러한 구분을 전제한다면 교육 부문의 남북한 관계도 ‘비정치적인 교육 분야’가 ‘정치적인 교육 분야’에 앞서서 접촉, 교류가 이루어지는 것이라는 가설이 정립될 수 있다. 바로 여기에 기능주의적 요소가 자리 잡고 있다. 즉, 남북한 교육 부문간에 체육, 과학, 기술, 학술과 같은 차원에서 기능적인 상호 의존 관계가 생기면 기능적 통합의 이익이 생겨날 것이고, 이 공동의 이익은 두 사회를 불가분의 관

⁵ 기능주의 이론의 사고와 체계적인 연구의 기본적 틀을 제시한 학자는 데이비드 미트라니(David Mitrany) 교수였다. 그는 모든 국가는 비논쟁적인 사회, 경제적 諸問題의 노력의 증대에 의해 상호의존의 복잡한 網狀구조 속에 통합되어, 거기서는 분쟁과 전쟁의 물질적·심리적 기반이 점차로 침식되어, 최종적으로 국경을 횡단하는 다수의 기능별 국제기구의 행정망이 확립되어 평화스러운 지역공동체가 창설된다고 보았다. David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966), pp. 92-93. 기능주의자들의 전략은 정치문제 이전의 영역-즉 비정치적 영역-에서 협동과 조화를 모색하는 것이며, 이러한 기반이 굳건히 구축되어 정치문제의 충격에 의해서도 기능으로 얽혀진 국가 간의 관계가 붕괴될 수 없을 정도가 될 때 비로소 정치적 영역의 통합 시발점이 발견될 수 있다는 것이다.

계로 만드는 것을 촉진시킬 것이다.

통일에 대비하고 통일 후 지체 없이 실시할 수 있는 교육통합 방안을 구안하기 위해 보다 이상적인 기준을 마련하고 그 기준에 접근할 수 있도록 우리의 교육 체계를 개혁해 가면서 북한의 전반적 교육 체제를 보다 엄밀하게 분석, 평가하여 새로 마련된 기준에 맞도록 개혁하는 방안을 마련해 두어야 한다. 이러한 노력과 병행하여 기능주의 접근 방식으로 남북한 교육 교류를 추진하는 노력을 기울여야 할 것이다. 교류의 단계로는 접촉, 친선, 공동 기구 설치, 물적 교류, 인적 교류, 고차적 협력 관계 형성으로 발전되어 나갈 수 있을 것이다. 구체적인 사업으로는 남북한 교육 관계 자료와 정보의 교환, 고등학술 연구사업 실시, 남북한 교육관계자 교류, 수학여행 및 고적 답사, 남북 학생 공동생활 경험의 유도 등이 검토되어야 하고, 더 나아가서는 교류, 협력 관계 위원회의 설치와 연구의 지원, 그리고 소요 기금을 마련해 가는 방향을 생각해 볼 수 있다. 또한 좀 더 통합이 진행되면 정치적 결단이 요구되는 초·중·고등학교 교육 차원의 통합을 요구하게 될 것이다.

2. 교육통합을 위한 신기능주의의 적용

신기능주의자는 기능주의의 탈을 쓴 연방주의자들이라고 할 수 있는 바, 그들의 목표는 기능적 수단을 통해서 연방적 목적을 추구하는 것이다. 그들은 정치적 관련성이 결여된 사소한 영역의 기술적 활동이나 협동에 의한 통합방식을 택하지 않고 의도적으로 정치성이 다분하고 또 정치적으로 중시되는 영역을 택하여 이것을 통합의 기술진이 계획하도록 하는 것이다.⁶

한편 유럽의 통합사례에서 알 수 있듯이 경제·기술적 영역만의 협력으로는 정치통합은 물론 교육통합까지 심화시켜 나가기가 어렵다는 것을 알 수 있다. 그런데 신기능주의 이론에서는 실질적 통합을 가속화시킬 수 있는 요인이 있는데, 분단국 지도자들의 정치적 결단에 의하여 파급효과를 가져올 수 있다는 것이다. 정치적 결단이 선행되어야 법적·제도적 개선이 이루어질 수 있고, 궁극적으로는 정치·경제·사회·문화 및 교육통합까지 이루어낼 수 있기 때문이다.⁷ 결국 이때는 신기능주의적 시각이 남북한 교육통합을 위한 전략으로서 고려될 필요성이 생기게 된다.⁸

⁶ Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston: Little, Brown and Company, 1971), pp. 51-52.

⁷ 한만길 외, 『남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 8.

⁸ 신기능주의와 기능주의의 차이점은 통합을 더욱 더 촉진시켜주도록 유도하는 제도를 창출

한편 학술 교류를 비롯한 다방면의 접촉은 기능주의와 다원주의이론으로 설명할 수 있다. 그러나 통합이 진행되어 교육 각 분야의 통합 기구를 설치하게 될 상황이 되면 신기능주의적 접근으로 설명이 가능해지는 것이다. 단순한 교류의 차원을 넘어 구체적인 통합기구를 설치할 경우 정치력이 발휘되어야 하기 때문이다.

3. 교육통합을 위한 연방주의의 적용

연방주의적 접근은 제도적 법률적 분석에 중점을 두어 현국가의 정치기구를 폐지하고 하나의 국제기구를 창설한다는 것이다. 그리하여 국제법인 기구 또는 연방제도를 구축하게 되면 그것에 의해 지역의 통합은 급속도로 촉진되며 가맹국 국민의 새 정부에 대한 충성심도 점차 강화될 것이라고 본다.⁹

연방주의가 내포하고 있는 교육통합적 함의를 보면 남과 북에 두 개의 교육 체제를 인정하고, 두 교육체제 사이에 가능한 교류의 체제를 제도적으로 준비하는 것이다. 이것은 일종의 연방주의식 교육통합이라고 볼 수 있다. 연방주의식 교육통합은 남북한 간의 교육 체제의 차이를 현실로 인정하고, 이것의 다양성과 차이를 법적으로 보장하면서 양체제간의 고유성을 최대한 허용할 수 있다는 점에서 현실성을 갖는다. 그러나 이 방안은 남북한 통합의 실질적 효과와 의미를 반감시킨다는 평가를 들을 수 있다. 즉, 어떤 실질적인 통합이라고 보기가 어렵다는 것이다.

4. 교육통합을 위한 다원주의 이론의 적용

교육통합은 국가 통합이 이루어 질 수 있는 풍토, 즉 배경 조건을 형성하는데 결정적 역할을 한다. 통합의 배경조건이란 통합이 시작되기 위해 미리 조성되어 있

하는 계획에 있다. 본질적으로 신기능주의는 목표보다 과정에 관심을 두며 연방주의와 기능주의를 결합한 것으로 이해된다. 신기능주의는 정책 통합을 성취하고 나아가 중간 수준의 기구 통합을 이룩하면 그 결과로 더 높은 태도와 기구통합이 이루어져서 공동체 의식이 생길 수 있다는 주장인 것이다.

⁹ 연방주의에 대해서는 Frank N. Trager, "Introduction: On Federalism," Thomas M. Franck, *Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for Successful Federalism* (New York: New York University Press, 1968); W.S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change* (Oxford: Clarendon Press, 1956); J.A. Corry, "Constitutional Trends and Federalism," in *Evolving Canadian Federalism* ed. A.R.M. Lower and et. al. (Durham, N.C.: 1958); W.H. Riker, "Federalism," in *Governmental Institutions and Processes*, ed. F.I. Greenstein and N.W. Pollsby (Massachusetts: Addison Wesley, 1975) 등을 참조할 것.

어야 할 조건들을 말한다. 칼 도이치 등은 독일, 합스부르크 제국, 이태리, 노르웨이-스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등의 사례분석을 통하여 안전공동체가 형성되는 배경조건을 제시했는데 다원적 안전 공동체형성¹⁰의 배경조건은 다원주의의 강화, 커뮤니케이션과 공동체의식, 핵심 지역의 성장 등이다. 공동체의식 함양, 가치와 기대변화, 커뮤니케이션 등은 교육과 긴밀하게 관련된다. 즉 교육통합을 위한 필수적인 조건들은 통합에 참여하는 단위들의 능력과 그들 사이에 발생하는 다원적인 교류의 과정과 밀접한 관련이 있다.

한편 다원주의 이론에 의하면 국가는 인간의 거주 집단들을 교통과 커뮤니케이션에 의해 연결시킬 때 탄생된다. 이를 국제관계에 그대로 확대 적용시켜 국가들도 자신의 독립과 주권을 유지하면서 국가들 사이의 커뮤니케이션과 교류 증대를 통하여 안전 공동체로 통합될 수 있다는 것이다. 따라서 남북한의 교육교류를 포함한 끊임없는 커뮤니케이션의 증대가 필요하다. 거미망처럼 커뮤니케이션으로 얽혀졌을 때 두 집단간의 유대는 강해진다. 따라서 이러한 과정에서 교육부문의 접촉과 교류는 반드시 이루어져야 한다. 또한 역으로 교육을 통해 다원주의의 강화, 공동체 의식의 증대, 가치와 기대의 공유, 다양한 교류와 거래를 가능하게 할 수 있다.

5. 교육통합을 위한 에치오니 이론의 적용

아미타이 에치오니는 4단계의 통일모델을 주장했는데 1) 통합이전의 상태, 2) 통합과정 A로 통합추진력(강제적 힘, 공리적 힘, 동질적 힘), 3) 통일과정 B로 통합영역, 도약과 통합영역의 확장, 4) 종료상태 등이 그것이다. 현재 한반도는 1단계인 통합이전의 상태로서 2단계의 통합추진력 중 공리적 힘과 동질적 힘을 확보하기 위해 남한은 북한과 다양한 방면의 교류를 적극적으로 추진하고 있지만 핵문제와 국제정치적 문제로 갈 길이 멀다.

그 중에서 교육과 관련이 있는 내용을 살펴보면 다음과 같다.

¹⁰ 다원주의 이론에 의하면 통합을 위한 조건으로는 정체엘리트의 가치 양면성, 정치적 태도의 상호대응성과 예측가능성, 일반대중을 지도할 수 있는 능력 등으로 국가간의 정치통합이 개별국가에서 정책 결정자의 인식과 행동에 의해 영향 받을 뿐만 아니라 다른 국가 정치엘리트와의 가치 공유에 의해서도 영향 받는다. 즉 정치엘리트와 대중의 정치적 태도와 행위의 변화가 정치통합의 주요 변수가 된다. 또한 커뮤니케이션과 상호거래의 증대를 통하여 공동체로 통합될 수 있다.

1) 통합 이전의 상태

에치오니는 단위체의 특성 중 통합에 대한 호응과 저항을 다루면서 통합에 대한 시작과 발달에 가장 도움이 되는 단위결합의 수준이 어느 정도인가 하는 것을 문제 삼았다. 그에 의하면 일반적으로 발달된 나라보다도 발달이 되지 않은 나라들에서 통합을 이루기는 힘들다. 즉 단위결합의 결핍은 체계적 통합을 방해하는 것이다.¹¹ 에치오니의 분석을 남북한에 적용시켜 볼 때, 남북한은 단위결합의 수준이 높다고 할 수 있을 것이다. 남한은 지역갈등, 계층갈등, 세대갈등 등이 있지만 민주주의를 지향하는 다원주의사회에서 흔히 나타나는 현상으로 오히려 체제 유연성을 가지고 있다고 보아야 할 것이다. 북한도 논란이 많이 있기는 하지만 주체사상으로 현재 통합이 잘 되어 있는 듯 하다. 이것은 식량난에도 불구하고 아직 체제를 유지하는 한 원인이 되기도 한다. 이것은 정치교육이 남북한 주민들 사이에 잘 침투하고 있다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다.

또한 에치오니는 통합 이전의 체계는 많은 공통된 특성들을 소유하고 있는데, 연구자는 통합이 시작될 때 참여자들에게 공통되었던 문화적 영향에 대해 조사해야 한다고 한다. 그런데 에치오니는 “모든 배경적 특징이 통합에 대해 동일한 것은 아니다. 어떤 것은 큰 영향을 미치지만, 어떤 것은 거의 영향을 미치지 못하거나 전혀 미치지 못할 수도 있다. 따라서 어떤 이질성이 있다고 해서 그것이 통합을 저해한다고 하기보다는 오히려 강화시킬 수도 있다”고 주장한다.¹² 즉, 문화적 동질성은 통합에 영향을 미칠 수는 있겠지만 그것이 통일에 있어서 전제조건도 충분조건도 아니라고 할 수 있다. 그러므로 문화통합을 위해 한편으로는 노력을 하고, 또 한편에서는 통합시 예상되는 문화적 갈등과 문제들에 대해 다름을 인정하는 태도를 가질 수 있도록 대국민 사전교육이 필요하다. 다시 말하면 개방적 다원주의 사고를 갖출 수 있는 교육을 추진해야 한다는 것이다. 내 것만이 옳다는 생각을 버리고 다른 사람의 입장과 의견을 존중하고 그것을 이해하고 수용하려는 자세, 다른 사람의 입장에서 나와 내가 살고 있는 사회를 이해하고 반성하려는 자세, 다양한

¹¹ 마라야(Malaya)가 그 예로, 생태학적 단위들 사이에 퍼져 있는 종족그룹들 간의 긴장 때문에 단위정체성은 낮았다. 다른 가능성은 낮은 단위결합이 통합을 방해하는 경우로 1960년대의 콩고처럼, 떨어진 나라들은 다른 나라와 거의 통합이 없었다는 것이고 1960년대 초반의 브라질처럼, 국내문제 때문에 지역통합에 신경을 못 쓴 나라도 있다. Amitai Etzioni, *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965), pp. 16-27.

¹² Amitai Etzioni, “A Paradigm for the Study of Political Unification,” *World Politics*, Vol. XV, No. 1 (1962), pp. 19-23.

의견과 가치를 인정하고 존중하는 자세가 바로 이해교육의 관건이 된다. 남북한 주민들이 통일이 되어 더불어 살 때에도 이러한 개방적이고 다원주의적인 사고와 가치관을 지니고 있으면, 상대방을 이해하고 수용하는 폭이 넓어지고 문제와 갈등을 슬기롭게 극복하여 결국 민족통합을 촉진시킬 수 있을 것이다. 남북한 주민들에 대한 문화교육을 강화시켜 신속한 의식개혁 추진이 필요한데 이는 교육을 통해서만 가능한 일이다.

2) 통합과정 A: 통일하는 힘

에치오니에 의하면 통합과 같은 사회·정치적 과정은 통합을 추진하는 엘리트들이 행사하고 결합시키는 힘의 종류에 의해 부분적으로 정해진다고 한다. 그 힘의 분류는 다음과 같다.

첫째, 강제적 힘--예: 군사적 힘, 파레토, 모스카 등의 이태리 학파가 관심이 많음. 앞으로 여기에서 강제는 폭력을 의미한다.

둘째, 실용적 힘--예: 경제적 분야, 맑시스트 학파가 이를 대변함. 국제적 관계에서 뿐만 아니라 국내적 관계에서도 자주 사용된다.

셋째, 동질적 힘--예: 선전, 베버-뒤르켐 학파가 이것을 강조함. 교육, 종교 제도, 국가제전, 그 밖의 다른 기제에 의해 조성되는 가치와 상징이다

에치오니는 다른 종류의 힘이 함께 사용될 때 통합은 더욱 효과적이고 통합의 단계가 변해 감에 따라 통합을 극대화시키기 위해 적용되는 힘의 종류도 바뀔 것이라고 주장한다. 또한 정보 네트워크는 자산이 실제적인 힘으로 전환될 수 있는 정도에 영향을 끼친다. 그러므로 정보를 이해하고 거기에 적절히 대처할 수 있는 통신의 수량이 필요하다고 이 단계에서 주장하고 있다.¹³

그런데 교육은 통합이 이루어질 수 있는 풍토의 조성, 즉 배경 조건뿐만 아니라 통합이 일단 시작된 후에도 통합을 계속적으로 추진하는 일종의 힘으로 중요한 기능을 수행한다. 일단 통합이 시작되고 나면, 통합의 배경조건과는 성격이 다른 요인들이 통합의 과정을 이끌게 되며 이러한 요인들을 통합의 과정조건이라 한다. 에치오니의 통합을 통제하는 힘도 일종의 과정조건이다. 그것은 다양한 엘리트들이 행사하는 통합추진력을 의미한다. 교육은 에치오니가 주장한 통합추진력(강제적 힘, 공리적 힘, 동질적 힘)중에서 동질적 힘과 관련된다. 동질적 힘은 교육, 종교

¹³ Amitai Etzioni, *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965), pp. 33-37.

제도, 국가제전, 그 밖의 다른 기제에 의해 조성되는 가치와 상징이다. 어떤 가치의 조작을 통해서 행사되는 힘은 현대와 같은 매스 커뮤니케이션 시대에는 강력한 통합 추진력이 될 수 있으며 교육은 여기에 긴밀하게 관련되는 것으로 볼 수 있다. 위의 세가지 추진력은 보완관계에 있다.

에치오니에 의하면 통합이 성공적이 되려면 이 세가지 힘들이 적절하게 조합을 이루어야 한다. 이때 어떤 조합이 가장 효과적인 조합이나 하는 것은 목표로 하는 통합의 형태가 무엇이나에 따라서 달라진다. 가령 어떤 나라가 통합을 통해서 군사 제국을 만들고자 하는 경우에는 강제력이 무엇보다도 중요하게 될 것이지만 진정한 공동체를 만들기 위해서는 동질적 힘이 가장 중요한 요소가 될 것이다.¹⁴ 한반도의 경우에 이 세가지 힘들은 상황과 여건에 맞게 조정되어야 한다. 현재 남한은 공리적 힘과 동질적 힘을 강화시키기 위해 북한과 교류를 강화하고자 끊임없이 노력하고 있다. 남북한의 평화적 통일을 위해 강제적 힘은 지양되어야 한다. 공리적 힘과 동질적 힘은 함께 동시에 작용해야 한다. 이러한 작업을 위해 평화교육과 상호이해교육은 없어서는 안 될 필수 불가결한 요소이다. 그만큼 교육의 과제가 크다고 할 수 있을 것이다.

3) 통합과정 B: 통합영역

통합이 점차 진행됨에 따라 통합의 수준은 확장되고 영역도 점차 커진다. 그 중 에치오니는 도약(take off)을 중요시하는데 도약은 비구성 단위의 도움 없이 그 자신의 힘으로 일을 추진할 수 있을 만큼 과정이 축적되었을 때 발생한다. 경제발달도 처음에는 발전된 나라들로부터의 도움으로 시작하여 현재의 수요를 만족시키고 생산수단의 형성과 투자에 균형이 이뤄진 후에 비로소 도약이 이루어지듯이 통합도 처음에는 외부의 단위나 하부단위에 종종 의존하는데, 통합을 정지시키려는 힘에 스스로 대항할 수 있을 때 도약을 하는 것이다.¹⁵

통합의 도약점(take-off) 단계를 가능케 하는 것이 무엇인가 하는 문제는 중요하다. Deutsch는 공동체 의식을, Kissinger는 군사동맹을, Hass는 경제통합을 들고 있다. 군사동맹을 도약점으로 본다면 교육통합의 역할은 한계가 있지만, 공동체 의식을 통합의 도약점으로 본다면 통합에 있어서 교육통합의 역할은 지대한 것이다. 왜냐하면 통합된 교육을 통해 공동체 의식을 더욱 고양시킬 수 있기 때문이다.

¹⁴ 한만길 외, 『민족통합을 위한 교육대책연구 (1)』 (서울: 한국교육개발원, 1997), p. 20.

¹⁵ Amitai Etzioni, "A Paradigm for the study of Political Unification," pp. 51-55.

또한 한번 완성된 영역이 어떻게 안정된 상태를 계속 유지할 수 있는가. 높은 수준의 안정은 성숙된 정치공동체가 확립될 때 가능하다. 앞에서 말한 세 가지 영역의 결합이 높을 때 통합은 사회의 모든 영역에 침투하는 것이다.¹⁶ 그런데 이 상태를 유지시켜주는 것이 바로 정치교육이라 할 수 있을 것이다.

4) 종료상태

종료상태는 통합의 영역, 수준이 근본적으로 변하지 않고 남는 상태이다. 이 상태는 통합의 분류화를 위한 유용한 기초를 제공한다. 통합은 점차로 이루어지기 때문에 통합이 중단되면 통합체도 부분적으로 이루어진 것이 된다.¹⁷ 남북한도 통일 상태에 들어가서 통합을 추진하게 되면 아주 적극적으로 밀고 가야 한다. 당연히 많은 문제점들이 발생하고, 통합저항세력이 생겨서 통합은 난항을 겪을 것이기 때문이다.

현재 남북한의 상황을 통합이론적 관점에서 보면, 6·15 공동선언에서 약간의 수렴을 보이기는 하지만, 남한 정부는 점진적인 기능주의적 접근을, 북한은 연방주의적 접근을 주장하고 있다. 남북한의 교육통합을 위해 현시점에서 적절한 방안은, 실질적인 통합이 이루어지지 않고 있기 때문에 연방주의보다는 점진적인 기능주의적 방식을 택하면서 신기능주의적 방식과 다원주의적 이론이 가지는 함의를 적절히 적용하도록 노력하는 것이 필요하다고 할 것이다.

III. 사회통합론의 교육적 함의

사회통합은 인간 상호간의 상호작용 증대를 통하여 이질화와 분리, 차별, 그리고 불평등이 소멸되는 과정으로서 모든 사회구성원들이 동일한 사회공동체에 대한 정체감과 귀속감을 적극적으로 형성하는 것을 말한다. 이와 같은 사회통합의 개념을 분열된 분단국가의 재통일과정에 적용시켜 보면 사회통합은 목표로서의 사회통합과 과정으로서의 사회통합으로 나누어 생각할 수 있다. 목표로서의 사회통합이란 분열되었던 분단국가의 양 주민들이 통일된 국가의 사회내에서 이질화, 분리,

¹⁶ *Ibid.*, pp. 56-60.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 60-63.

차별, 불평등 요소를 실질적으로 제거시키거나 감소시켜 사회공동체 의식을 내면 화합과 동시에 더불어 살아가는 삶의 방식을 정착시켜 나가는 것을 말하며, 과정으로서의 사회통합이란 통일을 이루기 이전 과정으로서 분리된 집단을 하나의 영토적 단위로 결합시키는 데 필요한 국민적 정체성을 확립시키는 과정이라 할 수 있을 것이다.¹⁸

1. 뒤르껌 이론의 교육적 함의

뒤르껌은 분화도가 낮은 전통 사회는 ‘기계적 연대’에 의하여 유지되고, 분화도가 높은 산업화된 근대 사회는 ‘유기적 연대’에 의하여 유지된다고 하였다. 기계적 연대는 동질성에 기초한 연대로서 “동일 사회의 모든 구성원들이 공통의 의식 상태를 견지하는” 상태이다.¹⁹ 집합의식은 모든 개성을 흡수하여 몰개성의 동질 사회를 만들고 동질성을 벗어나는 것은 무엇이든 금지된다. 집합의식을 해치는 행위는 범죄이며 처벌을 받는다. 따라서 기계적 연대의 사회는 집합의식과 개인 의식의 일치를 요구한다. 반면에 유기적 연대의 사회는 개별적이고 개성적이며 이질적이다. 그러나 사회 분화의 수준이 높기 때문에 집단간 및 개인간의 상호의존성은 높다. 그러면 유기적 연대의 사회에서 집합의식은 어떻게 되는가? 고도로 분화된 사회에서도 집합의식은, 이 의식은 사회적 연대를 유지해 주는 바탕이 된다. 기계적 연대의 사회에서와 다른 점은 유기적 연대의 사회에서는 규범이 전문화된 집단에 따라 달라지면서도 모든 집단에 공통 요인은 한층 높은 수준으로 일반화한다는 것이다. 그렇기 때문에 각 전문 집단은 그 자체의 규범을 지니고, 높은 자율성을 견지하면서도 사회 전체는 그 나름의 결속을 유지하는 것이다.²⁰

이것은 바로 교육의 역할이 있기 때문에 가능하다. 전문화된 집단에 따라 규범이 다름에도 불구하고 정치교육, 시민교육을 통해서 집단의식을 공유하게 되고, 다양한 매체를 통해서 사회를 유지시킬 수 있는 공공의 규칙을 발견하게 되는 것이다.

¹⁸ 박영희, “남북한 사회통합 방안에 관한 연구” (단국대학교 박사학위논문, 1997), pp. 10-14.

¹⁹ E. Durkheim. *The Division of Labor in Society* (The Free Press, 1933), p. 109.

²⁰ 홍석영, “북한의 사회 통합과 주체의 교육학,” 『남북한 사회통합론』 (서울: 삶과 꿈, 1997), p. 388.

2. 파슨즈 AGIL모형의 교육적 함의

뒤르켐의 고전 이론을 배경으로 기능주의적 체계 이론을 제창한 파슨즈(T. Parsons)는 체계의 기능적 통합을 강조한다. 그에 따르면 모든 행위 체계는 생존을 위해 ①적응기능(A: adaptation), ②목표달성기능(G: goal attainment), ③통합기능(I: integration), ④잠재적 유형유지 기능(L: latent pattern maintenance)의 4가지 기능 요건을 충족시켜야 하는데, 이것을 보통 파슨즈의 AGIL 모형이라고 한다. 이때 각 부문의 기능들을 충족시키기 위해서는 부단한 정치교육, 사회교육, 학교교육, 종교교육, 방송교육, 평생교육, 인터넷 교육 등 다양한 교육의 실현이 반드시 필요하다. 파슨즈에 의하면 통합이란 지속적인 실체로 간주하는 행위 체계에서 목표 달성 과정에 직접 협동하는 사람들 사이의 적절한 정서적·사회적 관계를 달성하고 유지하는 과정을 말한다. 그러므로 사회 체계의 통합문제는 목표 달성과 협동의 과실을 공유하는 과정에서 생길 수 있는 정서적 긴장에도 불구하고 사회의 각 단위를 잘 조정하고 유대를 창출 유지하는 문제라 할 수 있다. 이때 물론 조정의 역할이나 법적·제도적 역할도 중요하지만 이에 앞서 이러한 과정을 수용할 수 있는 각 시민들에 대한 내면 교육이 선행되어야 할 것이다.

이상의 논의를 정리하면 사회 내의 다양한 집단이 존재하고 집단간의 기능 분화가 일어난다고 해도 전체 사회구조의 통합성을 유지하면서 사회통합이 이루어지는 것이다. 이것은 다양한 형태의 교육이 뒷받침되어야 가능한 것이다.

3. 하버마스 통합론의 교육적 함의

하버마스(Habermas)에 의하면 사회통합이란 발현하여 행동하는 주체들이 그 속에서 사회화 되고 있는 제도적 시스템과 관련되어 있고, 이 경우에 사회체계는 상징적 구조를 갖고 있는 생활세계라는 형태로 나타난다. 사회통합에 관련된 생활세계는 사람들이 커뮤니케이션을 행하는 지평이고 배경이며, 생활세계의 구조는 커뮤니케이션에 있어 상호주관성의 형식을 확정하므로 이를 토대로 행위자는 객관적·사회적·주관적 세계를 지시 대상으로 하는 커뮤니케이션을 이해하고 합의하는 것이 가능하다.²¹

²¹ Jurgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*, Vol. II (Beacon Press, 1984), pp. 150-151.

바로 이것을 가능하게 하는 것이 교육이다. 교육의 재사회화 역할이 없다면 사회체계는 동일한 상징적 구조를 가지지 못할 것이다. 이는 곧 통합의 실패를 의미하며 그 체제의 몰락을 의미한다고 할 수 있다. 다시 말하면 교육은 행위의 지향들을 조화시키는 상호이해의 메카니즘으로서 이는 사회과학적 분석을 사회집단 구성원들의 내적관점과 결부시키는 것이며 탐구자로 하여금 그 자신의 이해와 참여자의 이해를 연관시키는 것이다.

4. 제이콥 통합론의 교육적 함의

제이콥은 10가지의 통합요인²²을 제시하였다. 이 제이콥의 10가지 가설 중에서

- 22 1. 지리적 인접성(Proximity): 사람들이 지리적으로 가까이 살면 살수록 통합관계가 발전하기 쉬워진다. 그리고 사회공동체들이 서로 가까이 위치할수록 그들 간의 정치적 통합의 가능성은 높아진다.
2. 동질성(Homogeneity): 사회적 동질성은 정치적 통합의 가능성에 큰 공헌을 한다. 복수의 사회간에 동질성이 높으면 높을수록 이들 사회간의 통합지향적인 관계를 형성하려는 기도는 성공하기 쉽다.
3. 상호작용(Transactions): 개인간 또는 집단간의 응집정도는 그들간의 상호관계 또는 거래의 정도로 측정할 수 있다.
4. 상호간의 지식(Mutual Knowledge) : 개인간 및 집단간에 있어서 상호간의 지식 이해는 그들이 하나의 정치적 공동사회를 이루어 효과적으로 기능하는 데 있어 필요불가결하다.
5. 기능적 이익(Functional Interest): 두 사회공동체 간에 일치하는 기능적 이익이 발견되면 그 이익을 느끼는 지배적 구성원은 각각의 정부에 영향을 주어 통합을 촉진시키게 된다.
6. 공동사회적 특성(Communal Character): 한 공동체사회가 경제적 활동에 강한 영향을 줄 집단적 동기패턴을 갖게 되면 그 결과는 그 집단 내의 응집력 또는 통합력을 강화하든가, 아니면 사회 내에는 부정부상태를 야기시키면서 대외적으로는 호전적 태도를 갖게 되거나 한다.
7. 정치적 구조(Political Structure) :
 가설 7-1) 의사의 일치 또는 명시된 의사는 건전하고 통일된 정치적 사회공동체를 이루는 데 없어서는 안될 요소다. 따라서 의사결정과정에 주권적인 국민대중의 광범위한 참여를 허용하는 정치적 구조가 사회내의 단결에 기여하며, 전제적 구조는 반대 의견을 자초하며, 나아가서는 간헐적 좌절감이 폭력으로 폭발하게 되므로 공동체가 와해된다.
 가설 7-2) (전제주의적 주장)
 고도로 집중된 정치적 권위를 중심으로 하며, 일반의 참여 특히 반대 의사 표명의 기회를 철저히 제한하는 정치구조는 외부의 위협과 사회적 변화의 조건하에서는 국가적 사회조직을 유지하는 데 필수불가결한 조건이 된다. 따라서 전제주의적 정치구조가 통합 추진에는 유리하다.
 가설 7-3) (정치형태의 유사성과 통합)
 동일하거나 유사한 정치구조를 가진 공동체사회 간에는 서로의 통합을 촉진시키거나 가능하게 하여 주는 이념적 친근성을 갖게 된다.
8. 주권(Sovereignty): 한 국가가 주권을 뚜렷하게 보유할수록 다른 나라와의 협동을 덜하

동질성, 상호작용, 인식의 인접성, 기능적 이익, 사회적 특성 등은 사회통합과 직접적인 관련이 있다. 따라서 제이콥이 제시한 동질성 증대이론은 사회·문화분야에서의 남북한의 동질성을 증대시킬 수 있는 요인을 설명하는 데 시사점을 주며, 동시에 교육 분야의 동질성을 증대시키는 요인을 제시해 주고 있다. 이러한 동질성 요인을 검토함으로써 민족통합을 위한 교육의 과제를 밝혀 낼 수 있을 것이다.

즉 통일 사회에서는 사회 통합을 위해 각 분야의 자발적 결사체와 민간 단체들이 이 방면에 대한 관심을 가지고 상호 협조하면서 새로운 통일 교육의 프로그램을 적극 개발하고 대중 매체, 학교 교육과도 긴밀하게 연계한 가운데 사회 교육의 기능을 자율적으로 수행할 필요가 있다. 이 교육 프로그램은 물론 사회 통합의 세 가지 문제 영역인 하위 집단들의 포용, 하위 문화들의 상징적 일반화, 그리고 위계적 계층 집단들의 사회적 통합이라는 분야에 걸쳐 적절하게 구성하고 실천해야 한다. 그리고 특히 체계 통합의 수준과 삶의 세계에 대한 사회 통합 차원 사이에 괴리가 생기지 않도록 하는 교육 프로그램의 개발이 필요하고 이를 실용화 할 수 있어야 할 것이다.²³

5. 기타 이론들의 교육적 함의

사회통합을 커뮤니케이션 통합을 통해 구현시킬 수 있다고 생각한 워어스(Louis Wirth)와 실즈(Edward Shils)는 “대중매체를 통한 일체성으로 사회통합을 이룩할 수 있다”²⁴고 생각하고 대중매체를 중시하였다, 한편 도이취는 “국민들은 서로 의

려 하며, 또한 그 국가의 자주성을 침해할 정치적 움직임에는 더 강력하게 반대한다.

9. 정부의 효율성(Governmental Effectiveness) : 정부기능의 능률성은 그 공동체의 구성원의 충성심을 유지하는 데 필요하다. 그리고 그러한 충성심은 그 공동체의 내적 통합을 유지하는 데 필요하다. 정부가 무능할 때는 외부와의 통합에 대한 압력이 생겨나게 된다. 시민들은 밖을 내다보게 되며 그들의 충성심을 다른 더 큰 공동체나 새로운 형태의 정치조직에 대하여 쏟게 된다.
10. 통합의 경험(Integrative Experience): 두 나라가 과거에 통합을 했던 경험이 있으면 통합은 훨씬 더 쉽게 이루어진다.

Philip E. Jacob and Henry Teune “The Integrative Process: Guidelines for Analysis of the Basis of Political Community,” *The Integration of Political Communities* (Philadelphia and New York: J. B. Lippincott Company, 1964), pp. 16-44.

²³ 이은숙, “남북한 사회 통합의 이론적 탐색,” 『남북한 사회 통합론』 (서울: 삶과 꿈, 1997), p. 19.

²⁴ Robert Cooley Angell, “social Integration,” David L. Shills(ed.), *International Encyclopedia of Social Sciences*, p. 383; Louis Wirth, “Consensus and Mass Communication,” *American Sociological Review*, Vol. 13, p. 10.

존적이 되면서 통합되므로 정보를 받고 전하는 능력, 국경을 넘는 커뮤니케이션과 상호왕래의 증가, 교류를 사회적 통합”으로 보았다.²⁵ 그런데 그람시(Gramsci)에 의하면 지배 세력은 대중매체를 통하여 끊임없는 사회적 가치를 재생산하기 때문에 혁명이 일어나지 않고 사회가 존속된다고 말할 정도로 대중매체는 통합에 결정적 역할을 하고 있다. 이것은 바로 언론매체가 바로 교육매체라는 것을 의미하는 것도 된다. 이처럼 교육은 사회체제 유지를 위해 중요한 것이다.

한편 학교 교육도 중요하지만 정보화 시대에는 넓은 뜻의 평생교육, 혹은 사회 교육이 더 큰 비중을 차지하게 된다. 그 중에서도 다원적인 대중 매체를 이용한 교육이 가장 핵심이다. 이러한 매체가 실용화된다는 것은 통일 시대의 사회 통합을 촉진시키는 데 결정적인 보탬이 될 수 있을 것이다. 정보화 시대를 바라보는 시점에서 사회 통합의 하부 구조를 고려할 때 가장 중요한 영역이 교육이다. 통일 시대의 사회통합이 이상적인 상태로 이루어지려면 모든 구성원들이 올바른 판단을 하는데 필요한 정확한 정보를 가질 수 있어야 하고, 우리가 구상하는 이상적인 공동체 의식의 함양을 위해서도 올바른 정보가 필요하다. 결국 이러한 정보의 제공과 태도의 함양을 교육이 담당하게 된다.

사회심리학적으로 인간행동을 분석한 호망스(George C. Homans)는 두 사람간의 접촉이 많으면 많을수록 상호간에 느끼는 공감의 정도도 커진다는 가설을 내세웠다. 그리하여 그룹내 개인 상호간의 접촉도가 증가하면 할수록 상호간의 공감은 더욱 강화되고 동시에 이에 기반하여 수행하는 업무활동을 증가시킨다는 결론을 얻었다. 즉 상호작용을 중시하였다.²⁶ 이 이론과 관련하여 볼 때, 인간의 일생에서 제일 큰 영향을 주는 것이 가정 교육이다. 어린이가 일찍부터 통일 사회의 이미지를 머리 속에 간직하면서 자라는 것이 중요하다. 이를 위해서는 우선적으로 부모 교육, 특히 어머니 교육이 시급하다. 어머니 교육도 학교, 대중매체, 시민 운동 주체들에 의한 사회 교육 등의 수단으로 다각도로 추진해야 할 것이다. 그리고 어린이들이 직접적으로 가정에서 영향을 받는 대중 매체의 사회교육 기능도 차제에 제고하고 조정할 필요가 있다. 정보화 시대의 매체가 지니는 사회 교육적 기능과 영향력은 너무나 중요하기 때문에 매체 자체가 문화를 왜곡하고 저질화하는 데 급급한 현실을 돌이켜 반성하고 민족적 차원에서 새로운 각오로 쇄신하는 자세가 절실

²⁵ Richard Savage and Karl W. Deutsch, “A Statistical Model of The Gross Analysis of Transaction Flows,” *Econometrica*, Vol. 28, No. 3 (July, 1960), p. 55.

²⁶ George C. Homans, *The Human Group* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1950), p. 444.

하다.

남북관계 발전에 따른 중장기 사회통합과 관련된 통일교육의 필요성이 더욱 증가하고 있다. 새터민²⁷의 남한사회 적응 교육은 남북한 사회통합 교육으로 확대 개편되어야 하며, 중장기적으로 통일에 대비하는 사회통합 교육 시스템의 구축으로 연결될 필요가 있다. 즉 현재의 새터민의 사회적응교육은 통일 이후의 사회통합이라는 관점에서 접근하고 다루어져야 할 것이다.²⁸

IV. 문화통합론의 교육적 함의

문화적 동질성은 공통된 가치관, 공통 이해를 포함하는 개념으로서 분열된 사람들간의 ‘인적 교류’의 개념을 중시하는 근거를 제공해 준다. “둘 이상의 자율적인 문화체계들이 결합됨으로써 발생하는 문화변동”으로 정의되는 문화 변용은 상이한 문화간의 접촉 과정에서 한 문화 또는 두 문화 모두가 변화한다는 것과 문화를 ‘강한 문화’와 ‘약한 문화’로 구별하여 문화들간의 문화 변용 가능성을 언급하는 것이다. 이러한 관점에서 문화 교류는 남북한간 동질성 증대의 수단으로 작용할 수 있으며, 남북한 문화 체계가 상호 동질적인 전통 기반을 보유하고 있으므로 문화 교류를 통하여 사회·문화 체계의 동질성 증대를 기대하는 것이 가능하다고 보여진다. 그러나 사회·문화 체계의 변화는 점진적으로 일어나는 것이기 때문에 이질화된 두 사회간 사회·문화 공동체 형성은 정치 통합과 같이 단기적으로 실현되기를 기대하기는 어려울 것이며 따라서 동질성 증대의 작업은 단계적으로 추진되어야 할 것이다

1. ‘기능주의적 통합론’과 ‘문화변동론’의 교육적 함의

사회·문화구조의 변동방향 및 변화내용이 두 사회간의 동질성 증대와 어떠한 관계를 갖고 있는가를 설명해 주는 이론으로는 ‘기능주의적 통합론’과 ‘문화변동론’을 들 수 있다. ‘기능주의적 통합론’은 독립된 두 사회가 교류를 통해 상대방의 사회·문화구조에 대한 과학, 기술, 사상적 우위를 확인하게 될 때 열등한 사회가 보

²⁷ 탈북자, 즉 북한이탈주민을 ‘새터민’으로 공식적으로 변경하였음.

²⁸ 고정식 외, 『통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 238-240.

다 우월한 사회에 동질화된다고 본다. 이 이론은 과학 기술의 우위나 이상의 우월성 등이 동질성을 증대시키는 요인이 될 수 있다는 가정을 내포하고 있다. 과학 기술의 우위나 이상의 우월성 등이 교육을 통해 인식되지 않으면 이와 같은 현상은 발생하지 않을 것이다. 한편 ‘문화변용론’은 상이한 문화간에 접촉과정이 일어난 경우, 그 중 한 문화 또는 양 문화 모두가 변화하며, 접촉이 빈번해질수록 사회·문화 체계의 유사상이 증대되고 통합이 가속화된다는 것이다.²⁹ 물론 그 매개는 서적이거나, 매스컴, 사람을 통한 직간접의 교육에 의해 가능하다.

2. 함병춘 흡수통합모델의 교육적 함의

함병춘에 의하면 북한의 문화는 유물론적 사회주의 문화구조를 수용, 확립하였고, 남한의 경우는 강제적이기보다는 비교적 자연적인 발전과정에서의 변질을 가져왔다. 따라서 그는 남한 주도의 정치적 통합은 한국의 헌법적 지배를 북한으로 실질화하는 것을 뜻한다고 주장한다. 그러나 실제로서 완전한 남북한의 통합은 문화적인 동일체적 의식을 공유할 때만 가능하다. 따라서 최소한 정치적 통일 직후에 문화적 통합이 뒤따르든가, 아니면 어느 정도의 시일이 경과한 이후에 문화적 통합이 가능하다고 생각할 수 있다는 것이다.³⁰ 그런데 이 모델에 따르면 통일 이후에 북한 주민들에 대한 재사회화가 반드시 필요하게 된다. 재사회화는 바로 교육을 통해서 가능한 것이다.

3. 장경모 수렴적 통합모델의 교육적 함의

장경모는 남북한의 통합을 위해서는 사회·문화적 통합이 먼저 이루어져야 하며, 이를 위해 남북한의 주요가치를 일치시키고, 동질성을 먼저 회복시켜야 한다고 주장한다. 그러나 이는 상대를 흡수하는 방식이 아니라 동류의식을 회복하는 수렴의 과정을 거쳐야 한다고 주장한다.³¹ 통일문제를 접근함에 있어 어떤 전망으로 보느냐에 따라 논의의 방향이 전혀 달라진다. 말하자면 북한주민을 통일의 주체로서

²⁹ 윤덕희·김도태, 『남북한 사회·문화 공동체 형성 방안』 (서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 2-3.

³⁰ 함병춘, “남북한 단일문화권 형성 발전에 관한 연구,” 『남북한 가치통합을 위한 서설』 (서울: 국토통일원, 1972), pp. 60-61.

³¹ 장경모, “탈냉전시대에 부응하는 남북한 통합방향 모색(2),” 『공안연구』 (서울: 공안연구소, 1993) 참조.

인정하는 ‘참여자 전망’에서 보느냐 아니면 북한주민을 통일의 객체로서 간주하는 ‘관찰자 전망’에서 보느냐에 따라 통일문제는 전혀 다른 성격을 갖게 된다. 전자의 경우에는 남북한 주민 모두를 통일의 주체로서 인정하는 ‘상호주체성’이 전제로 되는데 비해, 후자의 경우는 자신만을 통일의 주체로서 인정하고 상대방은 ‘객체’로 간주한다. 이럴 경우 통일의 주체는 남한이고 북한은 흡수의 대상으로 된다. 이 모델은 남북한 주민 모두를 주체로 인정하는 전자에 속한다. 이를 위해서는 북한 현실과 통일문제에 대한 객관적인 자료에 근거하여 정확하게 이해하도록 도모해야 하며 이것은 역시 교육의 몫이다.

4. 이용필 계기적 모델의 교육적 함의

그는 에치오니의 계기적 선택모델(a sequential-option)³²을 참조하여 남북한의 이질화를 방지하고 동질성을 회복하기 위해서는 민족공동체의 구조적, 기능적 하위단위들의 계기적 통합과정을 진전시켜야 한다고 주장한다. 그는 남북한간의 관계가 기능적 통합의 가능성을 초래할 수 있을 정도로 발전할 경우, 에치오니의 모델은 제시된 그대로는 아니더라도 분화된 사회가 재통합되는 과정과 유사한 방식으로 진전될 수 있다고 보고 있다.³³ 이 모델은 남과 북이 단시일내에 전면적으로 통합을 서두르기보다는 호혜적 원칙에 입각하여 남북연합을 형성하고 이를 통해 하위단위들간의 기능적 통합의 최적의 도약기초를 마련하게 될 것이라고 보고 있다.³⁴ 이 때 교육은 상호 공통되는 문화에 대한 공지와 전수의 역할을 담당할 수 있다.

통일 후 문화통합을 위해서는 다음과 같은 대책을 세울 필요가 있다. 첫째, 민간단체 차원에서 남북한간 공동활동 경험을 축적하기 위해 남북한의 각종 학술단체, 종교단체, 학교, 연구기관, 체육단체, 예술단체 등의 단일화 작업이 추진되어야 한다. 둘째, 남북한 지역이 동질적인 시민사회로 형성되기 위해서는 문화센터 설립,

³² 이 모델은 변화의 연구와 기능적 대안 및 구조적 분석을 결합시킨다. 초기의 거시적 선택들은 그 후의 선택에 제약을 가하며, 다음 단계에 대한 맥락이 설정되는 상대적으로 중요한 전환점들이 존재한다고 가정되고 있다. Amitai Etzioni, *The Active Society* (N.Y.: The Free Press, 1968), p. 572.

³³ 이용필, “기능통합의 이론적 기초: 접근법과 적실성,” 이용필 외, 『남북한 기능통합론』 (서울: 신유, 1995), pp. 34-38.

³⁴ 오기성, 『남북한 문화통합론』 (서울: 교육과학사, 1999), p. 78.

종교단체 설립, 의료시설 및 사회복지 시설의 확대, 문화·예술에 대한 지원방안이 마련되어야 할 것이다. 특히 북한지역에 자발적인 사회·문화 활동이 활성화되도록 북한지역의 문화·예술 활동에 대한 지원대책이 수립되어야 한다. 셋째, 남북한의 문화 전반에 대한 시정 프로그램을 수립해야 한다. 남북한의 교육제도와 내용을 보완하여 이를 토대로 교육의 개혁을 유도함으로써 역사, 문화, 언어, 종교, 경제 행위, 사회규범, 생활습관 등에서 민족동질화를 고양시키는 방안을 마련하여야 한다. 넷째, 사회교육체제의 개편은 정치·사상 교육일색의 획일적인 사회교육을 지양하고 교육의 내용을 다양화하며, 일반주민의 교육기회를 대폭 확충하는 방향으로 추진되어야 한다. 즉 사회교육의 성격과 내용은 교양 및 여가교육, 직업교육, 문화교육, 시민교육 등으로 대폭 강화되어야 한다. 다섯째, 남북한간 상이한 정치적·사회적·경제적 조건에 기인하는 경험 및 인식체계를 동등화시켜 양지역 주민들간 정신적·심리적 통합의 기반을 마련하기 위해서 정치교육은 더욱 필요하다.

V. 결 론

지금까지 살펴 본 정치통합, 사회통합, 문화통합이 가지는 교육통합과 교육적 함의를 볼 때, 교육은 한반도 통일과정과 통일 후의 통합과정에 있어서 가장 중요한 요소임을 알 수 있었다. 따라서 통일 이전과 통일 후 민족통합을 위해 교육이 가지는 의미는 지대하다. 그러면 지금부터 통일이 될 때까지 바람직한 교육통합을 위해 무슨 교육을 실시하며 단계별로 어떠한 대책을 마련할 것인지 살펴보기로 하겠다.

1. 통일 이전의 민족통합을 위한 교육론과 교육대책

통일 이전에는 남북한간의 상호이해교육이 가장 절실하다고 할 수 있다. 상호이해 교육이란 통일 후 이질적인 정치·경제·사회·문화 이해를 통하여 자기중심적 이해를 극복하고, 일상적으로 접촉하는 이질문화와의 접촉과정에서 발생하는 문제를 학습하는 것이다. 상호 이해교육은 이질문화의 이해과정에서 자기문화, 자기사회, 나아가 자기 자신까지를 객관화시켜 반성할 기회를 갖게 하고, 자기중심주의로부터 해방시켜, 통일 사회에서 발생하는 여러 문제점들을 슬기롭게 해결하도록 하는 것을 과제로 삼는다. 남북한은 오랜 기간 동안 분단되어 살면서 상호교류와 협

력이 거의 없는 상태라, 가치관과 사고방법에서 이질감이 심화되어 있는 상태이다. 이러한 상황에서 통일이 될 경우 심각한 문제점들을 낳을 것으로 예상된다.

이렇게 볼 때 통일 후 맞게 될 새로운 사회에 대한 올바른 이해를 갖추는 교육은 매우 중요하다. 특히 북한 주민들은 지금까지 살아왔던 것과는 전혀 다른 사회에서 새로운 삶을 시작해야 하기 때문에, 그들의 방향상실감과 가치혼란이 클 것으로 예상되고, 대응 방안으로 정치·경제·사회·문화 이해 교육이 절실히 필요하다. 남한 주민들에게 있어서도, 통일 후 북한의 역사와 체제 사회를 이해하는 노력과 교육이 필요하다. 그것은 통일 후 더불어 살아야 할 북한 주민들을 이해하는 통로이기 때문이다. 오랫동안 이질화되어온 상대방의 가치관과 생활태도를 이해하려는 작업은 진정한 통합을 이루는 데 있어서 매우 중요한 전제조건이 된다. 동시에 남한에서만이라도 평화교육과 민주시민교육을 더욱 심화시킬 필요가 있다.

통일 이전에 추진해야할 교육통합을 위한 구체적인 대책은 다음과 같다.³⁵

첫째, 남북한은 분단 상황에서 심화되어 온 상호 간의 차이와 갈등을 불식시키고 이해와 화합을 도모하면서 궁극적으로 민족공동체를 지향하는 교육을 실천해야 한다. 이를 위하여 우선 남북한은 분단 상황의 현실에서 상호간의 괴리감과 적대감을 해소할 수 있는 교육이 필요하며, 교류와 협력을 통하여 발전의 가능성을 모색하는 자세가 필요하다.

둘째, 통일 이전의 상황에서 추진할 민족통합 교육은 남북한의 교류 협력 사업이며, 남북한 상호 이해와 화합을 위한 교육사업이다. 이러한 사업은 통일 이전 상황에서 추진해야 하지만 통일 이후에도 남북한의 진정한 의미의 민족통합을 실현하기 위하여 지속적으로 추진할 과제이다. 여기에는 각종 교육 자료의 교환, 남북한 교육 관련 통계의 공개, 교과서 및 교재의 교환, 교육학 관련 학술회의 개최, 북한에 대한 종이 및 서적 지원 사업 등이 있다. 또한 남한 학생의 북한 방문단 구성, 각종 행사 공동 개최, 남북한 학생의 교환 방문, 지역답사, 학술여행, 수학여행 실시 등이 있다.

셋째, 남북한 간의 상호 객관적인 이해와 화합을 위한 교육이 필요하다. 남북한 교육을 통하여 상대방에 대한 정확한 이해와 화합을 추구하기 위하여 우선 교과서 시정 사업에서 상대방에 대한 정확하고 객관적인 교육이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 또한 남북한 학생들이 상호 이해할 수 있는 공동생활을 위한 터전이 마련되

³⁵ 한만길·김창환·정지용, 『민족통합을 위한 교육대책 연구(II)』 (서울: 한국교육개발원, 1998), pp. 252-253.

어야 할 것이다. 여기에는 남북한 교과서 내용에 대한 분석 검토, 교과서 개발 책임자와 집필자의 공동 협의, 비이데올로기 교과목의 교육내용 협의, 비이데올로기 교과목의 교육내용통합 개발 협의, 남북한 교과서 시정 사업 추진 등을 제시하였다.

넷째, 남북한 학생의 가치의식의 차이, 그리고 상호 간의 의식의 괴리와 갈등을 극복할 수 있는 이해와 화합 방안을 마련해야 한다. 남북한 학생들의 가치관의 차이뿐만 아니라 의식과 정서상에 나타나는 부적응과 갈등 문제를 해결할 수 있는 교육방안을 마련하여 실천해야 할 것이다. 여기에는 남북한 공통적인 가치의 발굴, 남북한의 전통문화에 대한 이해, 남북한 교육의 보편적 가치 확인, 남북한 학생의 상호 이해 프로그램 개발 실천, 남북한 학생의 상호 교류 실천, 남북한 학생의 공동 활동 기회 개발 등을 들 수 있다.

다섯째, 민족통합을 추구하기 위한 교육대책으로서 실질적이고 효과적인 통일교육의 방안을 마련할 필요가 있다. 통일교육은 학생들에게 통일지향적 가치관과 태도를 심어 주는 것이다. 즉 남북한의 통일을 미리 준비하고 통일 이후의 상황에 대비하여 적극적인 의식과 태도를 갖추도록 하는 것이다. 이러한 의미에서 통일에 대비하는 교육이 필요하다.

2. 통일 이후의 민족통합을 위한 교육론과 교육대책

이 때에는 남북한 모두 평화교육과 민주시민교육에 치중해야 한다. 일반적으로 ‘평화교육’이란 ‘평화에 관한 교육’이요, ‘평화를 위한 교육’이요, ‘평화에서의 교육’을 말한다. 평화교육이란 첫째, 평화에 관한 지식을 전달하는 교육, 둘째, 평화를 만들 수 있는 신념과 능력을 길러주는 교육, 셋째, 실제로 평화운동에 동참하는 사람을 기르는 교육 등의 3중적 속성을 갖는다.³⁶

평화교육은 평화연구나 평화정책, 평화봉사 등과 함께 평화를 실현하는 중요한 수단이며 방법이다. 평화를 달성하기 위한 운동에서는 항상 평화교육의 중요성이 강조되고 있다. 왜냐하면 인간이 평화를 깨뜨리기도 하고 만들기도 하기 때문이다.

³⁶ 오인탁, “평화교육 이념과 내용,” 『기독교 사상』 (1988), p. 10.

그 외 이삼열, 『평화의 철학과 통일의 실천』 (서울: 햇빛 출판사, 1991), p. 82; 정영수, “평화교육의 과제와 전망,” 『교육학 연구』, 제 29권 통권 190호 (1993), pp. 175-177; 조영식, “평화의 개선보다 귀하다,” 국제평화교육연구소 편, 『평화의 연구』 (서울: 법문사, 1983), p. 15; Herbert Read, 안동민 역, 『평화를 위한 교육』 (서울: 을유문화사, 1956), p. 30 등에 평화교육에 대한 정의가 있다.

평화를 유지하거나 평화를 창조하기 위해서는 인간이 교육되지 않으면 안 되며, 평화를 위한 교육이 반드시 요구되기 때문이다. 모든 전쟁과 갈등 행위의 동기가 우리의 마음속에서부터 시작되는 것이므로 우리의 마음과 의식을 바꾸지 않고는 전쟁을 막을 수 없다. 따라서 진정한 평화교육을 통하여 평화애호심을 널리 부각시키는 것만이 전쟁을 억제하고 나아가 평화통일을 달성하는 데, 그리고 통일 이후의 민족통합과 갈등해소에 가장 큰 힘이 될 것이다.

통일 후에는 수많은 갈등이 예상되고 있다. 여기에 대한 대처방안으로 문제를 타협과 양보, 화해와 협력, 상호이해를 통한 평화적 방법으로, 그리고 협상으로 해결하는 것이 필수적이다. 따라서 이를 위한 평화교육도 반드시 이루어져야 할 필수적인 사항이다.

한편 민주주의 교육은 민주주의에 관한 교육 전반을 포괄적으로 가리키는 반면, 민주시민교육은 시민적 자질의 함양을 구체적인 교육 목표로 삼는 교육이라 볼 수 있다.³⁷ 민주시민 교육이 추구하는 궁극적인 목적은 시민 각자가 민주적인 사회생활 또는 정치 생활을 하는 데 있어서 방향 감각을 획득하고 자신의 정체성을 유지하는 데 있다. 그렇게 하기 위해서는 자기가 관련된 상황이나 사회정치적으로 중요한 사태 또는 문제에 대하여 합리적이고 반성적인 판단을 내리고 그에 따라 행위 할 수 있는 능력을 갖추도록 민주시민교육을 해야 한다.

민주시민교육은 남북한 체제의 잘못된 유산을 극복하고 개방 사회와 다원주의 사회에서 적응하는 데 기여할 수 있는 것이어야 한다. 학교 수업에서는 학생들의 자발성과 자주성, 그리고 그들의 협동적인 활동을 위한 전제 조건을 마련해 주어야 한다. 그리하여 학생들은 장차 그가 완전한 성인이 되었을 때 어떤 정치적 상황과 그 자신의 이해관계 상황을 고려할 수 있고 또한 그의 이해관계에 따라 당면한 정치적 상황에 영향을 끼칠 수 있도록 교육받아야 한다. 그렇게 하기 위해서는 북한은 말할 것도 없지만 자유민주주의를 표방하는 남한도 지난 수십 년간의 권위주의적인 정치문화에서 이제 보다 더 민주적이고 개방적인 사회로 이행하려고 노력해야만 한다. 따라서 과거의 잘못된 권위주의적인 유산을 청산하는 데 더 실천적

³⁷ 버츠는 민주 시민이 갖추어야 할 도덕적 가치를 정의, 평등, 권위, 참여, 진실, 애국심, 자유, 다양성, 사생활 존중, 절차 이행, 재산, 인권의 12개 항목으로 열거했으며, 로크우드와 해리스는 민주주의의 핵심적 가치로 권위, 평등, 자유, 생명, 충성, 약속이행, 재산, 진실 등의 8개 항목을 제시했다. 미국시민교육센터는 시민의 자질로 시민성, 개인의 책임, 자율, 시민다운 마음, 개방적 마음, 타협, 다양성에 대한 관용, 인내와 지구력, 정열, 관대함, 국가와 그 원칙에 대한 충성의 11개 기본개념을 상정하고 있다. 광병선 외, 『민주시민교육』(서울: 한국교육개발원, 1994), pp. 36-38.

인 관심을 기울여야 할 것이다.

통일과정에서나 통일 후 민주시민 교육은 방법적인 측면에서 좀 더 생활 실천적인 정향에서 출발해야 하고 설득력이 있는 참여적 학습 형태들을 응용해야 한다. 또한 이에 입각하여 개인적인 정향 또는 욕구를 민주적인 정치문화의 요구와 서로 유기적으로 연관시킬 수 있는 그러한 교육이 가능하도록 해야 한다. 다시 말하면 일상생활과 정치를 연결시킬 수 있는 성숙된 민주시민들을 양성해야 하고 북한 주민과 학생들에게 보다 강도 높은 민주주의 교육을 실시할 필요가 있다. 민주주의의 생활양식을 특징지우고 있는 요소들은 현재나 통일 후 갈등양상을 해결하기 위한 남북한 주민들의 기본소양이라 할 수도 있다. 따라서 현재나 통일 후의 진정한 통합과 선진사회로의 도약을 위해서는 민주시민교육은 반드시 이루어져야 한다.

통일 이후의 민족통합을 위한 교육대책의 구체적인 방법은 다음과 같다.

첫째, 통일 이후에는 교육체제의 통합으로서 제도와 형식의 통합을 추진해야 한다. 남북한의 각기 특징적인 학제를 통합하는 작업은 남북한 교육의 상호 동질성을 확보하고 연계 체제를 구축한다는 점에서 의의가 있다. 여기에는 남북한 표준적인 학제의 설정, 남북한의 상호 상이한 학제의 연계 방안 결정, 남북한 학생의 학력 인정 방안 결정, 남북한 지역 교육의 특수성 구현 방안, 북한 학생에 대한 보충교육 실시, 북한 학생의 대학 진학 자격 인정 방안 결정, 북한 학생과 주민에 대한 직업기술교육의 실시, 북한 지역 교사의 확보 등을 들 수 있다.

교육제도 통일에는 앞에서 다룬 정치통합론이 적용될 수 있으며, 특히 통일 이후는 에치오니의 4단계 통일모델 중 마지막 종료상태에 해당한다. 이때는 그동안 다양한 정치통합론의 적용을 해온 것 중에서 신기능주의적, 다원주의적 방식을 활용하여 적극적이고 의도적인 단일화 단계로 나아가야 한다.

둘째, 교육내용과 과정의 통합으로서 내면적인 의식과 가치관을 통합할 수 있는 교육대책을 마련해야 할 것이다. 결국 민족공동체는 바로 우리의 생활을 북한주민들과 공유하는 것이다. 결국 남북한의 통일은 남과 북으로 나누어져 있는 우리 민족 전체가 상호 이해와 협력을 통해 달성해야 하는 것이다. 한민족은 단일 민족으로서 오랜 역사를 통하여 하나의 민족공동체로서 높은 결속력을 유지해왔다. 특히 남북한이 사용하는 언어의 뿌리가 같고 의식주를 비롯한 생활양식이나 문화적 바탕이 동일하기 때문에 통일 이후의 사회통합에 별 어려움이 없을 것으로 생각하는 경향이 있다. 그러나 남북한의 이질성은 우리가 생각하는 것 이상으로 심각할 수 있는데 남북한은 삶의 양식과 문화가 근본적으로 다르게 전개되어 왔기 때문이다. 그러므로 이러한 이질성을 줄이기 위해 통일이 진척됨에 따라 문화통합을 위해서

노력해야 하고 이때 교육 부문에서는 다음과 같은 일을 할 수 있을 것이다.³⁸

- 기초과학, 순수 학문 관련자료, 전통, 민속 예술자료, 기록영화의 교환
 - 남북 도서관 장서목록 교환
 - 기초과학 및 순수학문에서의 공동조사, 연구 및 협력사업 실시
 - 학생예술행사, 민속행사, 교육세미나, 학술회의 등의 공동개최
 - 판문점내 남북학술회의장 설치
 - 국제과학, 기술대회, 국제체육경기대회에의 남북한 단일팀 구성 참가
 - 탈이념적인 전문서적과 순수문학서적 등의 전시회 상호 개최, 공동제작 출판
 - 제 3국 또는 남북한 개최 학술·문화행사를 통한 상호 접촉 왕래 활성화
 - 남북 학생 또는 청소년 공동생활센터 개설·운영
 - 남북 합동 수학여행단 구성, 학생 또는 교원 합동수련회 개최
 - 유학생, 교환교수, 특파원의 상대지역 주민 가정 기거 추진
 - 활자 통일 및 국어사전, 역사도서, 성서 및 교리 공동편찬
 - 정부 차원에서 재사회화를 위한 기관 설립 및 전문가 양성
 - 학술단체, 종교사회단체 등이 간행물, 학술회의 및 연수주선을 통한 정치교육 수행
 - 방송전파매체를 통한 정치교육 방송 실시
 - 북한의 문화, 예술인, 교사·교수의 재교육 추진
 - 북한 문화 전반에 대한 시정프로그램 마련
 - 민간주도의 다양한 사회교육기관 설립
 - * 교양 및 여가교육: 외국어 교육, 예절 일반상식, 취미 등 실생활교육
 - * 직업교육: 컴퓨터 학원
 - * 문화교육: 전통문화 및 서구문화 교육
 - * 시민교육: 인권, 시민권, 민주주의 등에 관한 교육
 - 시장경제체제 및 사회보장제도 관련 교육 홍보실시
 - 북한 노동자 전업훈련 및 재교육 실시
 - 남북 교원 단체 총연합회 구성, 운영
- 셋째, 통일 이후 교육통합을 추진하는 데 있어서 의무교육의 실천은 중요한 의

³⁸ 윤덕희·김도태, 『남북한 사회·문화 공동체 형성 방안』, pp. 22-27.

미를 갖게 될 것이다. 교육체제의 개편에서 교육복지의 가치를 실현하는 것은 의무교육을 통하여 구현되기 때문이다. 따라서 전반적으로 의무교육 기간을 연장하도록 할 뿐 아니라 무상의무교육의 취지를 살려 나가도록 해야 할 것이다.

넷째, 통일 이후에는 남북한 학생들에게 통일사회의 이념과 가치체계를 담고 있는 교과서를 개발 보급하는 것이 중요하고도 시급한 과제가 될 것이다. 이로써 통일 이후에는 교육과정의 개편과 교과서의 개발 보급, 그리고 남북교원에 대한 재교육이 중요한 과제가 될 것이다.

다섯째, 통일 이후에는 북한의 낙후된 교육시설을 복구하고 북한 지역의 교육을 발전시키는 데 주력해야 할 것이다. 통일 이후에는 남한 지역 교육과 비교해서 상대적으로 낙후된 북한 지역의 교육을 발전시킬 수 있도록 각종 제도적인 개편과 국가의 적극적인 지원 조치가 이루어져야 한다.

교육통합은 양측의 정치권력이 ‘공동의 양식’을 만들기 위해 변화해야 함을 전제로 하기 때문에 이것의 실효성과 지속성은 한계를 가지고 있을 수밖에 없음을 인정할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 교육통합은 국가 통합의 진전에 있어서 결정적인 전환점, 혹은 계기를 만들어 줄 수 있다. 교육의 통합적 역할은 사회화의 문제와 관련된다. 교육은 사회화의 역할을 통해 민족적 일체감의 형성이나 정치질서의 정통성을 고양시키는 데 기여하게 된다. 특히 학교교육을 통해 일정한 문화양태나 정치이념 등이 체계적으로 학생들에게 전수될 경우 그 교육은 국가사회의 통합을 증진시키는 데 큰 역할을 하게 된다. 말하자면 교육은 사회구성원들로 하여금 일정한 형태의 공동체 의식을 갖도록 하며 그 결과 사회의 결속력과 통합을 유지하는 데 중요한 역할을 하게 된다. 그리고 이 교육은 상호이해교육, 평화교육, 민주시민교육 등으로 귀착될 수 있을 것이다.

남북주민 통합을 위한 정신건강전략

-남한 내 북한이탈주민, 저소득주민, 일반주민의 비교를 통하여-

엄 태 완*

- | | |
|------------|-----------------------------|
| I. 서론 | V. 단계별 정신건강증진 전략과
정책적 함의 |
| II. 이론적 고찰 | VI. 결론 |
| III. 조사방법 | |
| IV. 분석결과 | |

Abstract

A Strategy of the Mental Health for the Integration between South and North Korea's Residents

The purpose of this study was to identify the mental health strategy of North Korean defectors who live in South Korea, and to draw implications for the integration between South and North Korea's residents. This study was to verify empirically how traumatic experiences during the escape from the North and stresses, hopelessness and depressions experienced in the South. It was also to establish intervening strategies in social aspects by identifying what social problem solving capabilities and social supports might play roles in effecting hopelessness and depression. Through comparative analysis among the three groups (North Korean defectors, low-income residents and general residents), a clear conclusion was drawn.

The target group of this study was 134 North Korean defector subjects, 175 low-income and 260 general residents in South Korea. The following are the major results of the study. First, in terms of

traumatic experiences, stress, hopelessness and depression, higher marks appeared in the order of North Korean defectors, low-income and general residents. Second, in all the three groups, social problem solving capabilities and social support showed negatively influence on hopelessness and depression. But the North Korean defectors, Social support did not show any significant differences. Conclusively, the core of the study was to propose the necessity and methods of systematic and phased intervention, as North Koreans living in South Korea could have more serious problems in their mental health by staying in South Korea. Additionally, the social factors(social problem solving capability and social support) assumed to make positive influence on the mental health of North Korean defectors in South Korea were proved to draw implications for the integration between South and North Korea's residents.

Key Words: mental health, South and North Korea's residents, mental health strategy, social factors, integration.

* 천안대학교 사회복지학부 전임강사

I. 서 론

1. 문제제기

1990년대 이후에 급격히 증가를 하던 북한이탈주민들이 통일부 공식통계에 의하면 2002년부터는 매년 천여 명 이상이 남한으로 이주하고 있다. 일반적으로 이들 북한이탈주민들은 탈출준비기간, 탈출과정과 남한적응에서 외상(trauma), 스트레스, 우울 등의 심리적, 정신적 고통을 수반하는 것으로 알려져 있다. 심각한 우울이나 불안을 가지고 직장생활이나 학교생활 등의 사회생활에 어려움을 경험하거나, 범죄, 비행, 약물중독, 알콜중독, 자살시도와 같은 극단적 반응도 보일 수 있을 것이다. 이러한 현상은 반드시 북한이탈주민들만의 문제가 아니라 새로운 사회에 편입되어 들어가 제대로 적응하는데 실패하는 사람들에게는 어디서나 나타나는 문제이다.¹

탈북과정에서 중국 내 북한이탈주민들은 성 매매(sex trafficking), 임금착취, 강제송환 등의 신체적 심리적 고난 속에서 생활하고 있다.² 중국 내 북한이탈주민은 배우자 및 친인척에 의탁하거나, 구걸, 임시노동으로 연명하고 있으며, 극소수만이 고정된 직업을 가지며, 도둑질·매춘으로도 생활비용을 마련하는 것으로 나타났다.³ 북한이탈주민과 유사한 경험을 할 것으로 보이는 난민⁴ 연구에서도 고국

¹ A. S. Ryan & I. Epstein, "Mental health training for Southeast Asian refugee resettlement workers," *International Social Work*, Vol. 30 (1987), p. 186; L. Baider, P. Ever-Hadani & A. K. DeNour, "Crossing New Bridges: The Process of Adaptation and Psychological Distress of Russian Immigrants in Israel," *Israel Journal of Psychiatry*, Vol. 59 (1996), p. 176.

² 백영옥, "중국내 탈북 여성실태와 지원방안에 관한 연구," 『북한연구학회보』, 제6권 1호 (2002), p. 242.

³ 임채완·최영관, "중국 내 탈북자의 '난민적' 상황과 그 대책: 연변 자치주지역 조사를 중심으로," 『통일문제연구』 (서울: 평화문제연구소, 2001), p. 18.

⁴ 북한이탈주민의 탈출준비기간과 탈출과정에 관한 연구는 미미하여 많은 경우에 난민(refugee)의 경험이 의미 있는 도움이 되고 있다. 국제법상 난민의 기준은 전쟁이나 인종, 종교적 박해 등 정치적 이유로 인해 국외에 체류하는 사람으로서 본국으로 돌아갈 경우 박해를 받을 위험이 명백한 사람으로 규정하고 보호나 원조를 받을 수 있도록 되어있다(우리나라에서 1992년 가입한 난민협약 제1조와 난민의정서에도 명시되어 있다). 남한으로 이주한 북한이탈주민들도 가족의 식량난 해결이나 개인적 이유 등으로 탈북하였으나 북한으로 돌아가는 것이 위험하다고 생각한 사람들일 것이다. 그리고 북한에서의 탈출 전(前)과 중국과 러시아 등지에서의 정서적 고통과 정착지 적응과정에서 발생하는 스트레스 상황 등은 몇몇

에서의 위협한 탈출, 민족말살정책, 고문, 고문목적, 잔학행위를 저지르도록 강요됨, 죽음, 가족구성원의 상실, 박해(persecution), 강간, 성폭행, 기아와 같은 탈출 전(前)과 과정의 극단적 경험을 한다.⁵

북한이탈주민들이 남한사회에 재정착하면서 두 가지 대조적인 상황에서 삶을 영위하게 될 것인데, 그것은 비사회화(dissocialization)와 재사회화(resocialization)이다. 북한이탈주민들은 북한사회의 가치와 규범으로부터 벗어나서 남한사회의 가치와 규범을 익히는 재사회화를 하는데 상당한 어려움을 겪으면서 비사회화 되어 살아가고 있는 실정이다. 북한이탈주민들이 남한사회에 정착하여 적응하는 과정에서의 어려움은 사회연계체계의 빈약, 경제적 불안정, 남한사회의 문화에 대한 이해 부족과 정치, 경제, 종교 등에 관한 심리적 갈등 등이다.⁶ 이주민들은 재정착 과정에서 심리적 위협에 직면할 수 있는데, 그것은 강요된 이주와 가족상실, 고향상실, 사회지망의 결여와 자원과 정서적 지지의 부족으로 이질적 환경에서 생활해야 하는 것이다.⁷

따라서 현재 남한에 거주하고 있는 북한이탈주민들이 탈출 전(前)기간과 과정, 그리고 남한 재정착과정에서 겪는 심리적, 정신적 고통과 어려움은 정책적, 실천적 개입의 필요성을 제기한다. 우리나라에서는 1995년 제정된 정신보건법을 계기로 하여 정신건강증진의 대상자가 만성의 중증정신질환을 가진 사람에서 전국민으로 보편화되고 있는 시점에 있다. 현시점에서 북한이탈주민들은 남한주민에의 포함여부를 떠나서 소수이긴 하지만 함께 생활하고 있으며, 남북통일 이후에는 지역사회에서 함께 살아가야하는 사람들이다. 이에 현재 남한에 거주하고 있는 북한이탈주민들의 정신건강 문제에 대한 정책과 개입의 방안을 마련하는 것은 시급하다. 이러한 정책과 방안들은 이들의 현재 삶의 질을 향상시킬 뿐만 아니라, 통일이후 남북주민이 지역사회에서 함께 거주할 때의 정책형성과 개입에도 함의를 제시할 수 있는 것이다.

연구를 통해서 볼 때(윤여상, 2001; 전우택, 2000; Keyes, 2000; Blair, 2000; Young, 2001; Chung & Bemak, 2002) 난민과 유사한 경험을 공유할 것으로 사료된다.

⁵ R. C.-Y. Chung, & F. Bemak, "Revisiting the California Southeast Asian mental health needs assessment date: An examination of refugee ethnic and gender differences," *Journal of Counseling and Development*, Vol. 80, p. 111.

⁶ "전우택, "탈북자들의 주요 사회 배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구," 『통일연구』, 제1권 (1997), pp. 109-167.

⁷ R. C.-Y. Chung, & F. Bemak, "Revisiting the California Southeast Asian mental health needs assessment date: An examination of refugee ethnic and gender differences," p. 112.

2. 연구목적

인간의 삶의 질에 직·간접으로 영향을 미치는 정신건강의 문제에 관하여 남한 내의 북한이탈주민과 남한주민의 현황을 파악하고 비교하여 이를 근거로 정신건강전략을 수립하는 것은 의의가 있을 것이다. 이는 현재 북한이탈주민들의 정신건강증진 뿐만 아니라 남북통일 과정과 이후에 남북주민들의 정신건강증진에 관한 함의를 찾을 수 있는 것이다. 따라서 본 연구는 남한 내의 북한이탈주민들과 저소득주민 및 일반주민들의 정신건강을 비교·고찰하여 정신건강전략을 탐색하고, 통일이후의 남북주민 통합을 위한 정신건강증진 방안의 기초자료 제공에 있다. 북한이탈주민들은 남한에 거주하는 독특한 집단이기 때문에 보다 선명한 이해를 위해서 남한의 저소득주민집단과 일반주민집단들과의 비교를 통하여 함의를 파악하기로 하였다. 이상의 연구목적은 달성하기 위하여 하위목적들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한이탈주민들과 저소득주민 및 일반주민의 외상적 경험, 스트레스, 무망감, 우울증을 비교하여 북한이탈주민들의 정신건강정도를 파악한다. 둘째, 북한이탈주민들의 정신건강 관련변인에 영향을 미칠 것으로 예상되는 개인들의 사회적 문제해결능력과 남한주민들에 대한 사회적 지지의 영향을 살펴본다. 셋째, 양적조사에서 파악된 연구결과를 토대로 하여 북한이탈주민들의 정신건강증진 전략을 제시하여 통일과정과 이후의 남북주민 통합을 위한 기초자료를 제공한다.

II. 이론적 고찰

1. 독일 이주민과 난민 사례에서의 정신건강 이슈들

1) 독일의 이주민 정책과 정신건강에 대한 이슈들

서독 정부는 분단 이후 기본법(Grundgesetz)의 토대 위에서 이주민들을 독일 시민으로 수용하고 이들의 서독 사회 정착을 지원하기 위한 법적 제도를 제정·발전시켜 나갔다. 서독은 동독으로부터의 대량 이주를 서독의 기본법에 근거하여 1950년에 「긴급수용법」을 제정하고 적극적 수용 정책으로 접근하였다. 동독에서의 이주민들은 서독인들의 도덕적 동정심과 경제적 차원에서의 필요성에 기인하여 서

독정착을 용이하게 하였다. 그러나 이주민들의 급격한 양적 팽창과 경제적 요인 및 독일내의 빈민 계층 등 국민들 내부의 반발로 1990년 「사회적응법」을 제정하여 각종 지원기준을 엄격하게 규정하였다.⁸

독일의 경우에는 1950년 이후 동독으로부터의 이주민이 500만 명에 다다르고 동서독의 지속적인 교류와 협력으로 관계를 증진시켜 왔다. 따라서 동독 이주민에 대한 서독인들은 우호적인 입장을 견지하고 있었고, 이는 동독 이주민들의 서독정착에 유리하게 작용하였을 것이다. 그러나 통일이후에 동독사람들은 다음과 같은 심리적, 정신적인 어려움에 봉착하게 되었다.⁹ 첫째는 동독사람과 서독사람이 동시에 느끼는 이질감이었고, 둘째는 미래에 대한 불안감과 불안정한 느낌이며, 셋째는 자신이 쓸모없는 사람이 되었다는 것이었다. 그리고 넷째는 사회적 제도와 특성을 강요당한다는 느낌, 다섯째는 직업과 실직에 대한 소속감의 상실과 여섯째는 소외감, 보복에 대한 두려움, 서독인에 이용당했다는 느낌이었다.¹⁰

2) 난민에서의 정신건강 이슈들

난민들은 이주과정과 재정착하는 과정에서 겪는 스트레스와 심리적 문제에 관한 연구들은 최근에 활발하게 이루어지고 있다.¹¹ 이들 연구에서는 난민들이 이주 이전의 외상, 이주 후의 스트레스 등으로 인하여 주요 우울증과 외상후 스트레스 장애(post-traumatic stress disorder)와 같은 심각한 정신적 문제를 유발한다고 하고 있다. 난민들이 겪는 공통적인 어려움은 우울, 자아정체감의 혼란에 따른 고통, 열악한 생활환경에 따른 심리적 위축, 외상에 따른 정신적 후유증과 불안, 시간을 보내는 것의 무료함에 의한 무력감, 인간에 대한 불신감 등이다.

난민들이 재정착하는 과정에서 경험하게 되는 적응의 문제는 고용, 사회적 지지, 생존자로서의 죄책감, 문화적응(acculturative) 스트레스, 심리적 디스트레스와 원조요청 방법 등의 문제를 가지게 된다.¹² 새로운 나라에 적응하는 초기 욕구들

⁸ 윤여상, 『북한이탈주민의 적응과 부적응』 (대구: 도서출판 세명, 2001), pp. 133-135.

⁹ 전우택, 『사람의 통일을 위하여』 (서울: 도서출판 오름, 2000), pp. 188-206.

¹⁰ 위의 책, p. 202.

¹¹ R. G. Blair, "Risk factors associated with PTSD and major depression among Cambodian refugees in Utah," *Health & Social Work*, Vol. 25 (2000), pp. 23-30; E. F. Keyes, "Mental health status refugees: An integrative review of current research," *Issues in Mental Nursing*, Vol. 21 (2000), pp. 397-410; M. Y. Young, "Moderators of stress in Salvadoran refugees: the role of social and resources," *International Migration Review*, Vol. 35 (2001), pp. 840-869.

(demands)과 장시간이 지난 후에 발생하는 욕구사이에는 중요한 차이가 있으며, 그 스트레스 정도는 문화적응 과정에서 변화한다고 하였다.¹³ Chung 등(2002)의 연구에서는 미국에 거주하는 베트남과 캄보디아 난민여성들은 미국에서의 생활기간이 단기간일수록 디스트레스의 정도가 증가하였다고 보고하였다. 이주기간이 다른 베트남난민에 관한 연구에서 심리적 스트레스, 문화적응 정도, 사회적 지지와 만족도가 유의미하게 다르다는 결과를 발표하였다.¹⁴

이상의 독일과 난민 사례에서 이들이 심리적, 정신적 문제를 가지고 있으며, 장단기적 방향에서 정책과 개입전략들이 모색되어야함을 알 수가 있었다. 우리의 경우에 독일과 일반난민과는 차이점이 많이 있을 것이다. 남북의 경우에는 문화적, 민족적, 정서적인 측면에서 다른 난민들과는 다른 독특성을 보일 것이다. 독일의 경우에는 통독이후에 동독민들이 이질감, 무력감, 불안감, 이용당했다는 느낌 등을 경험하며 적응에 대한 어려움이 보고되었다. 또한 난민들의 경우에 정착과정동안 겪는 스트레스와 외상 등이 정착지 적응을 곤란하게 한다는 것을 알 수가 있었다. 따라서 일반 난민들이 경험하는 정착과정의 어려움을 간직하고 남한에 거주하는 북한이탈주민들의 남한주민들과 통합되는 과정을 살피는 것은 중요하다. 이러한 경험은 통일이후에 남북주민들의 지역사회통합에 관한 기초자료를 제시할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 정신건강과 관련하여 남북주민들을 지역사회에서 통합하기 위한 객관적, 구체적 자료를 확보하기 위하여 다음과 같은 변인들을 활용하였다.

2. 북한이탈주민의 정신건강과 관련된 변인

북한이탈주민들에 대한 정신건강 전략을 제시하기 위한 구체적, 객관적 변인으로 외상적 경험, 스트레스, 무망감, 우울증과 같은 위험요인들을 조사하였다. 또한

¹² E. F. Keyes, "Mental health status refugees: An integrative review of current research," p. 408.

¹³ M. Y. Young, "Moderators of stress in Salvadoran refugees: the role of social and resources," p. 859.

¹⁴ R. C.-Y. Chung, F. Bemak, & S. Wong, "Vietnamese Refugees' Levels of Distress, Social Support, and Acclturation: Implications for Mental Health Counseling," *Journal of Mental Health Counseling*, Vol. 22, No. 2 (2000), pp. 158-159.

이러한 위협요인들을 보호할 수 있는 사회적 변인으로 북한이탈주민들의 개인적 사회관계 요소인 사회적 문제해결과 남한주민들과의 관계요소인 사회적 지지가 고려되었다.

1) 외상적 경험

부정적 생활사건들은 개인이 상황이나 사건을 지각하는 방법에 따라서 그 사건이 부정적, 긍정적 또는 일상적 사건이 될 수가 있을 것이다. 그러나 어떤 사건들은 매우 외상적(성폭력, 잔인한 죽음의 목격, 사랑하는 사람의 상실 등)이기 때문에 이와 같은 사건을 경험한 사람들은 대부분 심리적, 정신적 문제를 겪게 될 것이다.

개인에게 아주 파국적인 영향을 주는 외상 사건(traumatic event)들이 정신건강에 주는 해로운 영향은 매우 크다고 할 수 있다. 외국의 난민들의 경우에 이주과정에서 경험하는 외상에는 고문, 강요된 잔학행위, 죽음 목격, 가족구성원 상실, 박해, 강간과 성폭행, 기아, 고국에서의 위험한 탈출, 난민캠프에서의 고난 등이다.¹⁵ 북한이탈주민의 경우에도 엄격한 통제사회인 북한에서 탈출준비기간의 불안과 탈출기간동안의 기아와 가족구성원의 상실, 가족·친지의 죽음, 죽음의 위기 등과 같은 외상을 경험하게 된다.¹⁶

2) 스트레스

스트레스는 개인이 일상생활에서 환경과 상호작용하는 과정에서 발생하는 물리적, 환경적 자극으로서 특성화된 욕구불만을 일으켜서 개인의 평형을 위협하는 요소라고 할 수 있다. 북한이탈주민들이 경험하는 스트레스는 크게 생활과정에서의 스트레스와 이질적 문화에 접촉하면서 겪게 되는 문화적응 스트레스가 될 것이다. 북한이탈주민들이나, 난민들, 이민자들은 모두 자신이 살던 지역을 떠나 낯선 곳에서 그들의 생활을 다시 시작하여야 하며 이것은 이들에게 엄청난 스트레스를 가지게 될 것이다. 북한이탈주민의 경우에 다른 나라의 난민들이나 이주민들과 똑같은 문화적응 스트레스를 겪을 것으로 사료되지는 않지만, 50년 이상 단절되어 사상

¹⁵ R. C.-Y. Chung, & F. Bemak, "Revisiting the California Southeast Asian mental health needs assessment date: An examination of refugee ethnic and gender differences," pp. 111-112.

¹⁶ 전우택, "탈북자들의 주요 사회 배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구," pp. 109-167.

적·정치적·경제적으로 다른 체제의 운영이 되어왔기 때문에 문화적응과정의 스트레스는 필연적으로 뒤따를 것으로 보여 진다.

3) 무망감

무망감은 소질-스트레스 이론(diathesis-stress theory)을 바탕으로 학습된 무기력이론으로부터 생성된 개념이다. Abramson 등(1989)은 개정된 모형에서 ‘바람직한 결과가 일어날 것 같지 않거나, 혐오스런 결과가 발생할 것이며, 이러한 상황을 개선시킬 수 있는 것이 아무것도 없다는 기대감’으로 무망감을 정의하였다.¹⁷ 무망감을 가진 개인들은 그들에게 바람직한 일이 일어날 것 같지 않고, 그들이 노력하는 일이 결코 성공하지 못할 것 같고, 중요한 목적은 달성될 수 없고, 나쁜 문제들은 결코 해결될 수 없다고 인지하는 것이다.¹⁸

북한이탈주민들이 탈출과정에서 외상적 경험을 가지고 남한이주 후에도 지속적인 스트레스의 고통 속에서, 바라는 결과는 빨리 일어나지 않고 부정적인 결과들만 반복되는 현실 속에서 미래에 대한 기대도 부정적이 된다면, 희망의 상실과 비통합을 동반하는 무망감을 가지게 될 가능성은 높아질 것이다.

4) 우울증

주요 우울증은 평생유병률이 여성의 경우에 10에서 25%이고, 남성의 경우에 5에서 12%가 되는 심각한 정신건강의 문제이다.¹⁹ 우울증은 단일요인이 아니라 이질적인 특성을 지닌 장애이고, 유전적 취약성, 신경전달물질의 결핍, 또는 강화물에 대한 관심의 상실 등과 같은 요인들이 우울증을 일으킬 수 있다. 또한 우울증은 무망감을 통해서 중재와 매개된다는 많은 연구결과들이 있다.²⁰ 남한에 거주하는 북한이탈주민들은 유전적 취약성, 생화학적 특성과 강화물에 대한 관심의 상실과 같은 요인으로 인하여 우울증을 보일 수도 있을 것이고, 개인이 지니는 부정적 귀

¹⁷ L. Y. Abramson, G. I. Metalsky, & L. B. Alloy, “Hopelessness depression: a theory-based subtype of depression,” *Psychological Review*, Vol. 96 (1989), p. 359.

¹⁸ A. T. Beck, & R. A. Steer, *Manual for the Beck Hopelessness Scale* (San Antonio, TX: Psychological Corp, 1988).

¹⁹ 대한신경정신의학회, 『신경정신과학』 (서울: 하나의학사, 1998), p. 366.

²⁰ E. G. Kapci, & D. Cramer, “The mediation component of the hopelessness depression in relation to negative life events,” *Counselling Psychology Quarterly*, Vol. 13, No. 4, p. 414; G. I. Metalsky, & T. E. Jr. Joiner, “The Hopelessness depression symptom questionnaire,” *Cognitive Therapy and Research*, Vol. 21 (1997), p. 360.

속양식과 더불어 지속적인 부정적 생활사건들로 인한 무망감의 영향으로 우울증이 유발될 수도 있을 것이다.

5) 사회적 문제해결

사회적 문제해결이란 개인이 일상생활에서 마주치는 모든 종류의 문제 상황에 보다 효과적 또는 적응적으로 대처하려는 인지적, 정서적, 행동적 과정을²¹ 의미하기 때문에 자연적인 사회적 환경 내에서 일어나는 모든 문제해결을 강조하는 것이라고 할 수 있다. 비효과적인 사회적 문제해결은 우울증, 불안, 공격성, 자해(self-harm), 자살행동, 물질남용, 정신분열병, 양극성 정동장애 등과 같은 심리적·정신적 문제와 밀접한 연관성을 가지게 된다.²² 북한이탈주민의 사회적 문제해결능력은 개인과 환경의 상호작용을 증대시켜 사회적 문제를 해결하여 정신건강의 문제를 완화할 수 있는 요인에 포함되었다. 사회적 문제해결능력은 개인이 자율성을 가지고 타인과 환경에 교류하는 힘이라고 할 수가 있을 것이다. 따라서 북한이탈주민들의 사회적 문제해결능력의 향상은 탈북과정과 남한적응상의 부정적 사건들로 인한 지속적 스트레스로 인하여 발생하는 정신건강의 문제를 감소시키고 예방할 수 있는 중요한 요인으로 설정되었다.

6) 사회적 지지

사회적 지지의 개념은 Cassel과 Cobb의 토대 위에서 발전되어 왔다고 할 수 있다. Cassel(1976)은 사회적 환경은 질병의 원인에 영향을 미치고, 특히 사회적 지지는 스트레스와 관련된 질병에 중요한 역할을 한다고 하였다.²³ 그리고 사회적 지지는 스트레스의 결과로 발생하는 질병의 완충(buffering)기능을 한다.²⁴ 따라서 사회적 지지는 환경적 스트레스원(stressor)으로 인한 질병을 감소시킬 수 있는 중요

²¹ T. J. D’Zurilla, *Problem-Solving therapy: A social competence approach to clinical intervention* (New York: Springer, 1986).

²² T. R. Elliott, & R. M. Shewchuk, “Social problem-solving abilities and distress among family members assuming a caregiving role,” *British journal of Health Psychology*, Vol. 8 (2003), pp. 158-160; J. L. Ireland, “The Relationship Between Social Problem-Solving and Bullying Behaviour Among Male and Female Adult Prisoners,” *Aggressive Behavior*, Vol. 27 (2001), p. 298.

²³ J. Cassel, “The contribution of the social environment to host resistance,” *American Journal of Epidemiology*, Vol. 104 (1976), pp. 107-123.

²⁴ *Ibid.*, p. 119.

한 예방요인이 되는 것이다. 사회적 지지는 우울증과 알콜중독과 같은 병리적 상태에 있는 개인을 위기상태에서 보호해 준다. 또한 사회적 지지는 병원에서 필요한 약물복용의 양을 줄이거나 회복을 강화시켜 준다고 하였다. 적절한 사회적 지지는 심각한 신체적·심리적 장애의 위기상태에 있는 개인을 보호하는 스트레스 완충작용을 하는 것이다.

Ⅲ. 조사방법

1. 조사대상

본 연구의 조사대상은 탈북하여 남한에 정착한지 6개월 이상인 북한이탈주민과 남한의 일반 주민과 저소득 주민(국민기초생활보장법상 수급자 및 차상위계층)으로 구성되었다. 첫 번째 집단인 북한이탈주민은 부산·경남, 서울·경기지역에 거주하는 대상으로 실시하였다. 조사는 2004년 1월부터 3월까지 이루어졌으며, 총 170부의 설문지가 배포되어 137부가 회수되었고, 문항에 대한 답변이 불성실한 3부를 제외한 134부가 분석에 사용되었다. 두 번째 집단인 저소득 주민은 부산지역의 종합사회복지관과 자활후견기관에 연계되어 있거나 사업에 참여하는 개인들로서 국민기초생활보장법상 수급권자이거나 차상위계층으로 한정되었다. 2004년 2월 9일부터 2월 28일까지 총 290부의 설문지가 배포되어 205부가 회수되었으나, 문항에 대한 답변이 불성실한 30부를 제외한 175부가 분석에 사용되었다. 세 번째 집단인 일반 주민은 2004년 1월 30일까지 회수한 북한이탈주민의 인구사회학적 변인을 고려하여 서울의 1곳, 경기도 1곳, 부산·경남지역 초등학교와 중·고등학교의 학부모와 일반회사원을 대상으로 실시되었다. 2004년 2월 9일부터 2월 21일까지 이루어졌으며, 총 320부가 배포되어 265부가 회수되고 답변이 불성실한 5부를 제외한 총 260부를 분석에 사용하였다.²⁵

²⁵ 본 연구의 조사대상은 저자의 이전 자료를 재구성하여 새롭게 분석하였으며, 표집의 방법이 유의표집이기 때문에 저소득주민과 일반주민이 남한주민들을 대표하기에는 한계가 있다. 세 집단의 비교이유는 북한이탈주민들의 경제적 수준이 남한의 저소득주민들과 유사하며, 북한이탈주민들만의 독특성으로 인하여 측정변인들의 결과에 대한 일반화 의문을 가질 수 있기 때문이다. 또한 남한에 거주하는 북한이탈주민들의 정신건강의 정도를 남한 주민들과 비교하여 개입과정에 참고자료로 활용될 수 있다.

2. 측정도구 및 자료분석 방법

본 연구의 조사도구는 구조화된 설문지를 사용하였다. 외상경험 척도는 본 연구자가 난민의 외상경험에 관한 연구를²⁶ 바탕으로 하여 Kessler 등(1995)이 사용한 외상사건 조사표를²⁷ 활용하여 북한이탈주민의 실정에 맞게 조합하여 10문항으로 구성하였다.²⁸ 본 연구에서는 Cronbach's α 값이 .76을 보여주었다. 스트레스 척도는 Cohen 등(1983)이 개인생활의 스트레스 지각정도를 측정하기 위해서 고안한 PSS(Perceived Stress Scales)²⁹이다. 본 연구자가 번안하여 사용하였으며, Cohen 등(1983)의 연구에서 Cronbach's α 값이 .78로 신뢰도가 확보되었고 타당도도 검증이 되었다. 본 연구에서는 Cronbach's α 값이 .72를 나타내었다. 무망감측정은 Beck의 무망감 척도(Beck Hopelessness Scale: BHS)를 활용하였다. Beck et al.(1974) 등이³⁰ 개발한 한국어판 Beck의 무망감 척도를 사용하였다. 신뢰도는 Beck et al.(1974)에서 내적 일치도가 .93이었고, 한국어판에서는 .83과 .87의 내적 일치도를 보였다. 본 연구에서는 Cronbach's α 값이 .88을 보여주었다. 본 연구에서는 자기보고형 우울증 간이 선별검사도구의 하나인 The Center for Epidemiological Studies Depression Scale(CES-D)의 한국어판 척도를 사용했다. 본 연구에서는 Cronbach's α 값이 .90을 보여주었다. 사회적 문제해결능력을 측정하기 위해서 D'Zurilla 등(1999)이 임상 집단간의 변별력을 높이고 요인구조간의 문제점을 개선하기 위하여 경험적인 자료를 바탕으로 개발한 사회적 문제해결 검사 개정판(Social Problem Solving Inventory-Revised: SPSI-R)을 사용하였다. 본 연구에서는 D'Zurilla 등(1999)의 척도를³¹ 최이순(2002)이 번안한 것을³² 토대로 하

²⁶ R. G. Blair, "Risk factors associated with PTSD and major depression among Cambodian refugees in Utah," pp. 23-30; R. C.-Y. Chung, & F. Bemak, "Revisiting the California Southeast Asian mental health needs assessment date: An examination of refugee ethnic and gender differences," pp. 111-119.

²⁷ R. Kessler, A. Sonnega & E. Bromet, "Posttraumatic stress disorder in the National Comorbidity Survey," *Archives General Psychiatry*, Vol. 52 (1995), pp. 1048-1060.

²⁸ 10 항목들은 다음과 같다. 신체적 고문(폭행, 전기 등)의 유무, 정서적 고문(살인위협, 폭행 위협, 가족위협 등)의 유무, 강요에 의한 타인 피해(폭행, 고문 등)의 유무, 강제 이별경험 유무, 강제 이별경험 목격 유무, 사고로 인한 사랑하는 사람의 죽음목격 유무, 성폭행 등의 경험 유무, 죽음의 위협 유무, 극단적 배고픔의 유무, 심각한 질병경험 유무이다.

²⁹ S. Cohen, T. Kamarck, & R. Mermelstein, "A global measure of perceived stress," *Journal of Health and Social Behavior*, Vol. 24 (1983), pp. 385-396.

³⁰ A. T. Beck, M. A. Weissman, D. Lester, & L. Trexler, "The measurement of pessimism : The hopelessness scale," *Journal of Clinical Psychology*, Vol. 42 (1974), pp. 861-865.

여 북한이탈주민들에게 적합한 형태로 수정·보완하여 29문항을 사용하였다. 본 연구에서는 Cronbach's α 값이 .85를 보여주었다. 북한이탈주민의 사회적 지지 지각정도를 측정하기 위하여 박지원(1985)이 개발한 사회적 지지척도를 기초로 김인숙(1994)이 수정한 사회적 지지척도(Social Support Scale)를³³ 사용하였다. 본 연구에서는 Cronbach's α 값이 .94을 보여주었다.

본 연구의 자료분석은 SPSS Windows, version 10.0을 활용하였고, 본 연구를 수행하는데 있어서 자료의 처리는 다음과 같은 과정을 거쳤다. 구체적인 실증분석방법은 신뢰도분석(Reliability Analysis), 빈도분석(Frequency Analysis), 분산분석(One way ANOVA), 상관관계분석(Correlation Analysis), 회귀분석(Regression Analysis)을 활용하여 각각 분석하였다.

IV. 분석결과

1. 조사대상자의 인구사회학적 특성

북한이탈주민의 응답자 특성에 대해 살펴보면 <표 1>에서 보는 바와 같이 성별은 여자가 51.5%, 남자는 48.5%로 나타났으며, 연령은 30대가 33.6%로 가장 많았고, 다음으로 30대 미만이 29.9%, 40대가 23.1%, 50대 이상이 13.4%로 나타났다. 또한 현재 직업유무에서는 있다가 57.5%, 없다가 42.5%로 나타났으며, 종교는 기독교가 41.8%로 가장 많았고, 종교 없음이 40.3%, 천주교와 기타가 7.5%로 나타났다. 북한에서의 학력으로는 고등중학교 졸업이 91.8%로 가장 많았고, 대학교 졸업 이상이 4.5%, 인민학교 졸업이 3.7%로 나타났다.

저소득주민의 특성에 대해 살펴보면 <표 1>에서 보는 바와 같이 성별은 여자가 60%, 남자가 40%로 나타났고, 연령은 40대가 53.7%로 가장 많았고, 다음으로 30대가 22.9%, 50대 이상이 20.6%로 나타났다. 직업은 기타가 38.9%로 가장 많았고,

³¹ T. J. D'Zurilla, A. M. Nezu, & A. Meydeu-Olivares, *Manual for the Social Problem Solving Inventory-Revised* (New York: Multi-Health Systems, 1999).

³² 최이순, “사회적 문제 해결 도구의 신뢰도 및 타당도 연구,” 『한국심리학회지: 임상』, 제 21권 2호 (2002), pp. 413-428.

³³ 김인숙, “빈곤여성의 사회적환경요인과 심리적 디스트레스와의 관계,” 서울대학교 박사학위논문 (1996).

다음으로 주부가 25.7%, 직업 없음이 19.4%로 나타났다. 종교는 불교가 36%로 가장 많았고, 다음으로 종교 없음이 26.9%, 기독교가 21.1%, 천주교가 12%로 나타났으며, 학력은 고등학교 졸업이 53.7%로 가장 많았고, 다음으로 중학교 졸업이 34.9%로 나타났다.

일반주민의 응답자 특성에 대해 살펴보면 <표 1>에서 보는 바와 같이 성별은

<표 1> 조사대상자의 인구사회학적 특성

변 수	변 수 값		북한이탈주민	저소득주민	일반주민
			빈도 (백분율)	빈도 (백분율)	빈도 (백분율)
성별	남자		65 (48.5)	70 (40.0)	122 (46.9)
	여자		69 (51.5)	105 (60.0)	138 (53.1)
연령	30대 미만		40 (29.9)	5 (2.9)	64 (24.6)
	30대		45 (33.6)	40 (22.9)	130 (50.0)
	40대		31 (23.1)	94 (53.7)	55 (21.2)
	50대 이상		18 (13.4)	36 (20.6)	11 (4.2)
직업	북한이탈주민	저소득 및 일반주민			
	직업 있음	학생	77 (57.5)		4 (1.5)
	직업 없음	주부	57 (42.5)	45 (25.7)	74 (28.5)
		회사원		21 (12.0)	91 (35.0)
		전문직		1 (6)	19 (7.3)
		사업 및 자영업		6 (3.4)	34 (13.1)
		직업 없음		34 (19.4)	19 (7.3)
		기타		68 (38.9)	19 (7.3)
종교	기독교		56 (41.8)	37 (21.1)	47 (18.1)
	천주교		10 (7.5)	21 (12.0)	29 (11.2)
	불교		2 (1.5)	63 (36.0)	80 (30.8)
	종교없음		54 (40.3)	47 (26.9)	96 (36.9)
	기타		10 (7.5)	7 (4.0)	8 (3.1)
	무응답		2 (1.5)		
학력	북한이탈주민	저소득 및 일반주민			
	인민학교 졸업	초등학교 졸업	5 (3.7)	11 (6.3)	
	고등중학교 졸업	중학교 졸업	123 (91.8)	61 (34.9)	8 (3.1)
	대학교 졸업이상	고등학교 졸업	6 (4.5)	94 (53.7)	91 (35.0)
		대학교 졸업이상		9 (5.1)	159 (61.2)
		무학			1 (4)
		무응답			1 (4)

여자가 53.1%, 남자가 46.9%로 나타났고, 연령은 30대가 50%로 가장 많았고, 다음으로 30대 미만이 24.6%, 40대가 21.2%로 나타났으며, 직업에 따라서는 회사원이 35%로 가장 많았고, 다음으로 주부가 28.5%, 사업 및 자영업이 13.1%로 나타났다. 종교는 종교 없음이 36.9%로 가장 많았고, 다음으로 불교가 30.8%, 기독교가 18.1%, 천주교가 11.2%로 나타났으며, 학력에 따라서는 대학교 졸업이상이 61.2%로 가장 많았고, 다음으로 고등학교 졸업이 35%, 중학교 졸업이 3.1%로 나타났다.

2. 남북주민구분에 따른 정신건강 관련변인들의 차이

북한이탈주민들이 탈북과정에서 경험한 외상과 남한생활에서의 스트레스, 무망감, 우울증이 어느 정도인지 알아보기 위해서 남한의 저소득주민과 일반주민을 통하여 비교하였다.

1) 외상적 경험의 비교

남북주민의 외상적 경험에 대해 살펴보면 <표 2>에서 보는 바와 같이 북한이탈주민(M=4.69)이 저소득주민(M=1.73)보다 높게 나타났고, 이는 일반주민(M=.90)보다 높게 나타났으며, 통계적으로 유의미한 차이를 보였다($p < .001$). 남한주민의 경우에는 평생동안 경험한 외상유무 질문이고, 북한이탈주민의 경우에는 중국 등의 탈북과정에서 겪은 외상에 관한 질문이다. 따라서 남한주민들이 평생동안 겪은 외상보다 북한이탈주민들이 탈북하여 남한정착까지 경험한 외상이 더 많을 수 있다는 것이다.

<표 2> 남북주민의 외상적 경험 차이

	N	M	SD	F
북한이탈주민	134	4.69	1.78	260.288***
저소득주민	175	1.73	1.70	
일반주민	260	.90	1.36	

*** $p < .001$

2) 스트레스의 비교

남북주민의 스트레스 차이에 대해 살펴보면 <표 3>에서 보는 바와 같이 북한이탈주민(M=20.44)이 저소득주민(M=18.91)과 일반주민(M=16.97)보다 높게 나타났고, 통계적으로 유의미한 차이를 보였다($p<.001$). 북한이탈주민들의 경우에 생활 스트레스와 문화적응 스트레스를 동시에 경험할 가능성이 높다. 본 연구에서도 세 집단간 스트레스는 차이가 있으며, 북한이탈주민들의 스트레스가 가장 높음을 알 수 있다.

<표 3> 남북주민의 스트레스의 차이

	N	M	SD	F
북한이탈주민	134	20.44	3.37	34.573***
저소득주민	175	18.91	4.36	
일반주민	260	16.97	4.14	

*** $p<.001$

3) 무망감의 비교

남북주민의 무망감 차이는 <표 4>에서 보는 바와 같이 북한이탈주민(M=7.78)이 저소득주민(M=5.62)보다 높게 나타났고, 이는 다시 일반주민(M=2.75)보다 높게 나타났으며, 통계적으로 유의미한 차이를 보였다($p<.001$). 무망감을 높게 지각하면 우울증과 자살사고 및 자살행동으로 이어질 수 있다.³⁴

<표 4> 남북주민의 무망감 차이

	N	M	SD	F
북한이탈주민	134	7.78	3.71	70.852***
저소득주민	175	5.62	4.83	
일반주민	260	2.75	3.77	

*** $p<.001$

³⁴ E. G. Kapci, & D. Cramer, "The mediation component of the hopelessness depression in relation to negative life events," p. 419.

4) 우울증의 비교

남북주민의 우울증 차이에 대해 살펴보면 <표 5>에서 보는 바와 같이 북한이탈주민(M=25.34)이 저소득주민(M=19.09)보다 높게 나타났고, 이는 일반주민(M=13.59)보다 높게 나타났으며 통계적으로 유의미한 차이를 보였다($p<.001$).

〈표 5〉 남북주민의 우울증 차이

	N	M	SD	F
북한이탈주민	134	25.34	6.75	86.237***
저소득주민	175	19.09	9.76	
일반주민	260	13.59	8.40	

*** $p<.001$

3. 사회적 문제해결과 사회적 지지가 무망감과 우울증에 미치는 영향

각 개인의 사회적 문제해결능력과 사회적 지지가 심리적, 정신적인 측면에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 무망감과 우울증을 종속변인으로 설정하였다. 이를 통하여 북한이탈주민들의 정신건강을 증진하기 위한 구체적인 사회적 요인을 파악할 것이다. 또한 이러한 관계성이 보편적인지를 확인하기 위하여 북한이탈주민과 저소득주민 및 일반주민을 동시에 검증하였다.

1) 사회적 문제해결과 사회적 지지가 무망감에 미치는 영향

사회적 문제해결과 사회적 지지가 무망감에 미치는 영향에 관한 회귀분석을 실시하기 전, 각 변인들 간의 관계의 정도를 파악하기 위하여 상관계수를 측정하였다. <표 6>에서 보는 바와 같이 본 연구에 사용된 변인들은 유의미한 상관관계를 가지고 있음을 알 수 있다. 사회적 문제해결과 사회적 지지는 무망감에 대하여 부적 상관을 나타내고 있다.

〈표 6〉 무망감과 관련변인들 간의 상관관계

	①	사회적 문제해결 하위변인					⑦	사회적 지지 하위변인	
		②	③	④	⑤	⑥		⑧	⑨
무망감	-.495 (**)	-.448 (**)	-.339 (**)	-.346 (**)	-.346 (**)	-.371 (**)	-.532 (**)	-.534 (**)	-.467 (**)

**p<.01 ①사회적 문제해결변인의 총합, ②긍정지향, ③부정지향, ④합리적 기술, ⑤충동/부주의 반응양식, ⑥회피 반응양식, ⑦사회적 지지의 총합, ⑧정서적 지지, ⑨도구적 지지

북한이탈주민의 사회적 문제해결능력과 사회적 지지가 무망감에 미치는 영향에 대하여 살펴본 결과는 <표 7>에서 보는 바와 같이 37.8%의 설명력을 가지고 있으며 통계적으로 유의미하였다(p<.001). 사회적 문제해결능력은 무망감에 부적 영향(B=-.199, p<.001)을 미치고 있고, 사회적 지지도 부적 영향(B=-9.4E-02, p<.001)을 보여주었다. 따라서 북한이탈주민에서는 사회적 문제해결능력과 사회적 지지의 지각정도가 높을수록 무망감은 낮아짐을 보여주고 있다. 남한의 저소득주민과 일반주민들도 북한이탈주민들과 일치된 결과를 보여주어서 사회적 문제해결능력과 사회적 지지는 심리적 문제인 무망감에 공통적으로 부적 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 7〉 사회적 문제해결능력과 사회적 지지가 무망감에 미치는 영향의 비교

	Model	B	S.E.	Beta	t	p
북한이탈주민	(상수)	29.993	2.512		11.942	.000
	사회적 문제해결	-.199	.025	-.553	-7.929	.000
	사회적 지지	-9.4E-02	.034	-.195	-2.801	.000
F=39.791***, R Square=.378						
저소득주민	(상수)	28.391	3.835		7.404	.000
	사회적 문제해결	-.156	.041	-.271	-3.806	.000
	사회적 지지	-.165	.037	-.319	-4.482	.000
F=26.292***, R Square=.234						
일반주민	(상수)	20.579	2.122		9.698	.000
	사회적 문제해결	-6.7E-02	.020	-.185	-3.336	.001
	사회적 지지	-.220	.028	-.441	-7.942	.000
F=49.426***, R Square=.278						

***p<.001

2) 사회적 문제해결과 사회적 지지가 우울증에 미치는 영향

사회적 문제해결과 사회적 지지가 우울증에 미치는 영향에 관한 회귀분석을 실시하기 전, 각 변인들 간의 관계의 정도를 파악하기 위하여 상관계수를 측정하였다. <표 8>은 본 연구에 사용된 변인들이 유의미한 상관관계를 가지고 있음을 나타낸다. 사회적 문제해결과 사회적 지지는 우울증에 대하여 부적 상관을 나타내고 있다.

〈표 8〉 우울증과 관련변인들 간의 상관관계

	①	사회적 문제해결 하위변인					⑦	사회적 지지 하위변인	
		②	③	④	⑤	⑥		⑧	⑨
우울증	-0.481 (**)	-0.342 (**)	-0.351 (**)	-0.299 (**)	-0.425 (**)	-0.373 (**)	-0.462 (**)	-0.472(**)	-0.397(**)

**p<.01 ①사회적 문제해결변인의 총합, ②긍정지향, ③부정지향, ④합리적 기술, ⑤충동/부주의 반응양식, ⑥회피 반응양식, ⑦사회적 지지의 총합, ⑧정서적 지지, ⑨도구적 지지

북한이탈주민의 사회적 문제해결능력과 사회적 지지가 우울증에 미치는 영향에 대하여 살펴본 결과는 <표 9>에서 보는 바와 같이 17.1%의 설명력을 가지고 있으며 통계적으로 유의미하였다(p<.001). 사회적 문제해결능력은 우울증에 부적 영향(B=-.318, p<.001)을 미치고 있으며 사회적 지지는 통계적으로 유의미한 영향을 나타내지 않았다. 따라서 북한이탈주민에서는 사회적 문제해결능력의 지각정도가 높을수록 우울증은 낮아짐을 보여주고 있다. 남한의 저소득주민과 일반주민들도 북한이탈주민들과 유사한 결과를 보여주어서 사회적 문제해결능력과 사회적 지지는 정신적 문제인 우울증에 공통적으로 부적 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 9〉 사회적 문제해결능력과 사회적 지지가 우울증에 미치는 영향의 비교

	Model	B	S.E.	Beta	t	p
북한이탈주민	(상수)	46.527	5.267		8.834	.000
	사회적 문제해결	-.318	.034	-.353	-9.321	.000
	사회적 지지	9.944E-02	.071	.113	1.408	.162
	F=13.495***, R Square=.171					
저소득주민	(상수)	61.966	7.904		7.840	.000
	사회적 문제해결	-.296	.085	-.254	-3.500	.001
	사회적 지지	-.306	.076	-.293	-4.036	.000
	F=21.717***, R Square=.202					
일반주민	(상수)	53.825	4.849		21.100	.000
	사회적 문제해결	-.206	.046	-.258	-4.523	.000
	사회적 지지	-.380	.063	-.343	-5.999	.000
	F=39.891***, R Square=.237					

***p<.001

V. 단계별 정신건강증진 전략과 정책적 함의

북한이탈주민들은 새로운 체제와 사회적 환경에 대처하고 적응을 해야 하는 과제를 필연적으로 가지게 된다. 특히 북한이탈주민들은 물리적, 사회·경제적, 문화적인 변화를 수용하고 적절히 대처하는 과정에서 심리적 적응, 문화적 적응 그리고 정신건강의 문제에 직면하게 될 것이다. 통일이후에도 남북주민들은 새로운 환경에 대처하고 적응해야 하는 과제가 부여될 것이다. 그러한 적응과정에 긍정적으로 작용할 요인이나 개입전략을 마련해 두는 것은 중요할 것이다.

본 연구에서는 남한에 정착중인 북한이탈주민들의 정신건강 관련 변인들을 남한주민들과 비교하여 정착단계별 개입전략과 긍정적으로 작용하는 사회적 요인을 검토하였다. 단계별 전략과 긍정적 요인의 파악은 통일이후 지역사회에서 함께 거주할 남북주민들의 정신건강증진을 통하여 사회통합에 기여할 수 있는 일 요인이 될 수 있다. 본 연구를 통하여 북한이탈주민들은 남한 정착 시 외상적 경험으로 인한 고통을 호소할 가능성이 있으며, 정착초기에는 생활 스트레스와 문화적응 스트레스를 겪을 가능성이 높은 것으로 판단된다. 부정적 생활경험과 지속적 스트레스로 인하여 발생할 수 있는 무망감³⁵을 북한이탈주민들이 남한주민보다 높게 지각

하고 있다. 또한 무망감의 지속은 우울증을 유발할 수도 있다³⁶는 결과에 비추어 북한이탈주민들의 장기정착 과정에서 우울증과 같은 심각한 정신건강의 문제를 초래할 수 있을 것이다. 한편, 사회적 문제해결능력과 사회적 지지는 심리적 측면의 무망감과 정신적 측면인 우울증에 부적 영향을 나타낸다는 것이 검증되었다. 이러한 결과를 바탕으로 북한이탈주민들의 정신건강을 증진하는 전략 프로그램을 고안하고, 이러한 합의를 통하여 통일과정과 이후에 남북주민의 통합에 도움이 될 수 있는 가능성을 탐색하고자 한다.

1. 정착단계별 심리사회적 지원전략

먼저 본 연구의 결과로 북한이탈주민들을 위한 정착단계별 심리사회적 지원정책 프로그램의 필요성이 대두되었다(그림 1 참조).

<1단계 : 외상적 경험에 대한 위기개입 전략>

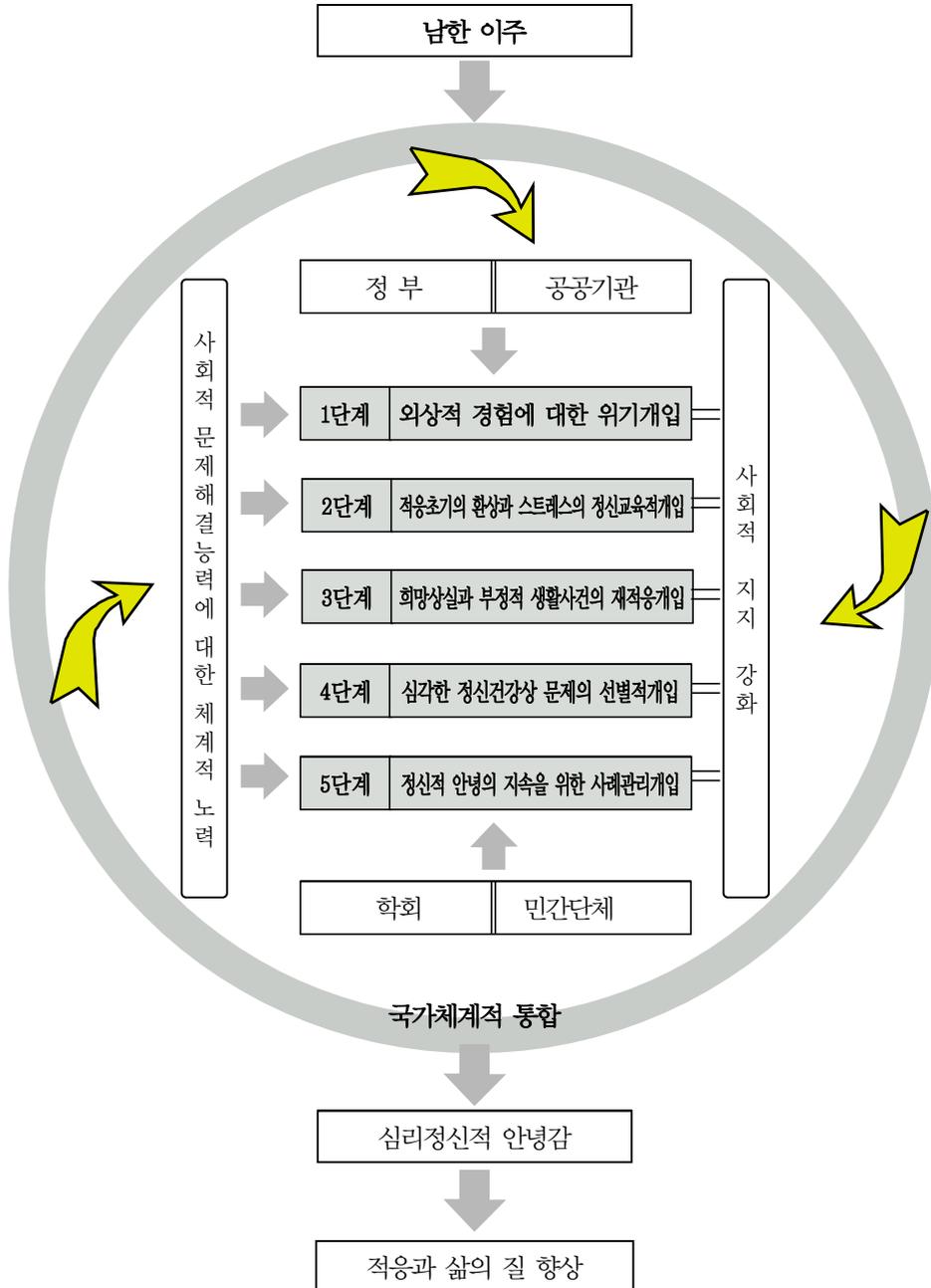
북한이탈주민들의 본격적인 남한 적응 프로그램의 시작은 1999년 개소한 하나원의 사회적응 프로그램이다. 하나원의 적응프로그램에서 북한이탈주민들이 경험한 외상에 대한 적극적 개입전략이 필요하다. 본 연구를 통하여 탈북과정상의 외상적 경험이 일생동안 남한주민의 외상적 경험보다 많으며,³⁷ 이것이 심각한 정신건강의 문제로 이어질 수 있기 때문이다. 외상적 경험에 관한 위기개입이 신속히 이루어지지 않을 경우에 심각한 정신건강상의 문제인 외상 후 스트레스 장애를 보일 수 있다. 북한이탈주민들과 탈출과정 등에서 유사한 경험을 한 난민들에게 가장 심각한 정신건강상의 문제 중에 하나가 외상 후 스트레스 장애라는 것이 많은 연구를 통하여 입증되었다. 외상적 경험에 관한 초기의 신속한 개입실패는 심각한 정신건강의 문제인 외상 후 스트레스 장애를 가지게 되기 때문에 북한이탈주민들의 남한입국초기에 신속하게 위기개입을 하여 심리적 문제를 완화하여야 할 것이다.

³⁵ L. Y. Abramson, G. I. Metalsky, & L. B. Alloy, "Hopelessness depression: a theory-based subtype of depression," p. 359.

³⁶ E. G. Kapci, & D. Cramer, "The mediation component of the hopelessness depression in relation to negative life events," p. 419.

³⁷ 외상적 경험의 경우에 북한이탈주민은 탈북과정상의 경험이고, 남한의 저소득 및 일반주민은 일생동안의 경험을 보고하도록 질문지에 요구되었다. 외상적 경험에 관한 질문들은 회고적 문항들이기 때문에 개인에 따라 정확히 회고를 못하는 한계가 있을 수 있다.

〈그림 1〉 심리사회적 지원전략 프로그램의 구조



<2단계 : 적응초기의 환상과 스트레스에 관한 정신교육적개입 전략>

북한이탈주민들은 자신의 신분과 능력, 역할에 비해 과도한 기대수준을 초기에 가질 수 있다. 목숨을 건 탈출과정의 성공은 자신을 대단한 존재로 생각하거나, 남한사회에 대한 인식부족으로 과잉기대를 가지고 남한정부와 주민들에 대한 과도한 지원수준의 요구를 갖고 있을 수 있다. 적응초기의 이러한 인식은 생활에서 경험하는 스트레스를 현실적으로 대처하지 못하는 취약성을 가질 가능성이 크다. 본 연구에서도 북한이탈주민들은 남한의 저소득주민이나 일반주민보다 생활에서 유의미하게 높은 스트레스를 지각하고 있음을 알 수 있었다. 적응초기의 스트레스 등으로 인한 정신건강상의 문제를 해결하기 위해서는 스트레스-취약성이론과 체계이론을 근거로 해서 집단교육적, 행동치료적, 의사소통기술훈련의 적용기술을 활용하는 정신교육적 개입이 필요하다고 하겠다. 특히 이러한 개입전략들은 쉽게 사용가능 하여야 하고, 북한이탈주민들의 접근 가능성이 높아야 하며, 원래의 목적과 취지를 살릴 수 있어야 한다.

<3단계 : 희망상실과 부정적 생활사건에 대한 재적응개입 전략>

초기 적응과정이 지나면 일상적인 삶을 지속적으로 경험하며 살아야 할 것이다. 이 과정에서 북한이탈주민들은 남한 문화에 적응하는 과정과 일상적 생활에서 스트레스를 경험할 수 있을 것이다. 또한 개인에 따라서 차이는 있겠지만 탈북과정에서 경험한 외상적 경험이 외상 후 스트레스 장애를 유발할 수도 있을 것이다. 본 연구에서 북한이탈주민들이 남한의 저소득주민이나 일반주민보다 높은 무망감을 지각하고 있었다. 북한이탈주민들이 삶의 희망을 상실하기가 쉽고 부정적 생활사건들로 인하여 심리정신적 곤란을 경험할 가능성이 많다는 사실을 본 연구를 통하여 확인하였다. 이 시기는 북한이탈주민들이 남한사회에 재적응하여야 하는 시기일 것이다. 재적응 정책은 북한이탈주민들 간의 지역자조집단, 남한사회에 공헌으로 인한 자부심 고취 등의 실질적 활동이 되어야 한다. 또한 재적응 하는 과정에서 겪을 수 있는 희망의 상실로 인한 무기력과 부정적 생활사건들로 인한 고통들을 해결하는 정책이 필요할 것이다.

<4단계 : 심각한 정신건강상의 문제에 대한 선별적개입 전략>

본 연구에서 북한이탈주민들은 남한의 저소득주민이나 일반주민보다 우울증이 심각할 수 있음을 확인하였다. 북한이탈주민들과 유사한 난민의 경우에도 가장 심각한 정신의학적 문제가 우울증과 외상 후 스트레스 장애라는 사실이 밝혀졌다.

본 연구에서는 북한이탈주민에 대한 외상 후 스트레스 장애의 정도를 직접 측정하지는 않았다. 그러나 개인차 요인이 있기는 하지만 북한이탈주민들이 경험한 외상적 경험은 외상 후 스트레스 장애를 유발할 가능성이 매우 높을 것이다. 외상 후 스트레스 장애는 일상생활을 어렵게 하고 자아를 붕괴시켜서 사회활동의 참여를 위축시키는 자기파괴적 정신건강상의 문제이다. 이 단계에서는 개인에 따라서 심각한 정신의학적 치료가 필요한 개인들이 발생할 것이다. 우울증과 같은 심각한 정신의학적 문제는 다학제적 치료팀을 활용하는 등의 다방면의 정책적 방안들을 개발하여야 할 것이다.

<5단계 : 정신적 안녕의 지속을 위한 사례관리개입 전략>

북한이탈주민의 정신건강 회복과 유지를 위한 체계적인 개입이 지속적으로 이루어져야 된다는 것을 본 연구를 통하여 확인하였다. 왜냐하면 사회적 지지와 사회적 문제해결능력과 같은 사회적 요인이 남북주민들의 정신건강에 긍정적 영향을 미친다는 것을 발견하였기 때문이다. 따라서 이 경우에는 사회복지분야 등에서 많은 전문성과 경험을 축적한 사례관리(case management)의 방법으로 접근할 수 있을 것이다. 이러한 사례관리방법은 통일부와 같은 정부공식기관의 지원과 협조가 필수적으로 뒤따라야 효과적으로 운영될 수 있을 것이다.

2. 정신건강증진 요인을 통한 남북주민 통합 가능성 탐색

독일은 통일이 되기 전 1950년대부터 500만 명의 동독인이 서독으로 이주하였고 상호 우호적인 입장을 견지하였다.³⁸ 그러나 통일이 된 이후에 동서독인들은 서로에 대한 이질감이 크다는 것을 인식하였고, 불안과 두려움, 의심을 가지며 심리사회적 통합을 어렵게 했다. 또한 세계 도처의 난민들은 이주전과 이주과정, 그리고 정착과정의 외상, 스트레스, 외상 후 스트레스, 우울증과 같은 정신적 문제로 고통을 받고 있다. 이러한 정신적 문제는 사회적응을 어렵게 하여 원주민들과 통합하여 삶을 살아가지 못하는 원인이 되고 있다.

이와 같이 이주과정에서 발생하는 정신건강의 문제는 정착지에서의 적응을 어렵게 하고, 원주민들과 긍정적 상호작용을 하며 서로 간에 통합된 삶을 영위하는데 장애요인이 될 수가 있다. 본 연구에서도 남한에 거주하는 북한이탈주민들이

³⁸ 윤여상, 『북한이탈주민의 적응과 부적응』, p. 144.

저소득주민이나 일반주민들보다도 높은 외상적 경험과 스트레스, 무망감, 우울증을 나타내었다. 우울증과 같은 정신적 문제는 삶에 흥미를 상실케 하여 사회생활 및 직업생활에 부적절한 영향을 미치고, 자살사고나 행동을 일으키고 현실감을 상실케 할 수도 있는 문제이다.³⁹

이러한 정신적 문제들은 북한이탈주민들의 남한사회 적응이나 통일이후 남북주민들이 지역사회에서 통합을 이룬 삶을 사는 문제에서도 장애가 될 것이다. 정신적 문제들은 다양한 임상적 방법을 통하여 감소하거나 해결할 수도 있지만 지역사회 전체의 영향과 분위기를 통하여 완화할 수 있는 방안들은 더욱 필요할 것이다. 즉, 개인적으로는 지역사회의 적응을 더욱 쉽게 할 수 있는 문제해결능력을 향상하고, 지역사회는 정신적 원조가 필요한 개인들에게 긍정적 지지를 강화해 주는 것이다. 개인이 지역사회에서 삶을 살면서 발생하는 문제를 해결할 능력을 강화하고, 지역사회에서는 이들을 위한 지지를 강화한다면 정신건강의 문제를 감소 또는 완화하여 지역사회 적응을 촉진할 것이다. 본 연구에서도 심리정신적 문제인 무망감과 우울증은 각 개인의 사회적 문제해결과 사회적 지지의 지각에 부적 영향을 나타내었다. 따라서 북한이탈주민들이 가질 수 있는 정신건강의 문제는 각 개인의 사회적 문제해결능력을 향상하고 지역사회의 지지를 강화한다면 남한적응에 미치는 부정적 영향이 감소될 것이다.

본 연구에서 북한이탈주민을 비롯한 세 집단 모두에서 사회적 문제해결은 정신건강의 문제에 긍정적으로 작용하는 요인으로 밝혀졌다. 문제해결이란 개인이 일상생활에서 마주치는 모든 종류의 문제 상황에 보다 효과적 또는 적응적으로 대처하려는 인지적, 정서적, 행동적 과정을 의미한다. 따라서 비효과적인 사회적 문제해결은 우울증, 불안, 공격성, 자해(self-harm), 자살행동, 물질남용, 정신분열병, 양극성 정동장애 등과 같은 심리적·정신적 문제와 밀접한 연관성을 가지게 되는 것이다.⁴⁰ 사회적 문제해결은 사회적 능력으로서 중요한 하나의 사회생활 수단으로 인식되고 있다. 사회적 문제해결능력은 심리적·정신적 문제와 상관이 있으며, 우울증에 부적 영향을 미치는 요인으로 밝혀졌다. 이는 시급히 북한이탈주민들의 사회적 문제해결능력을 향상시킬 수 있는 프로그램의 개발과 시행이 필요함을 알 수가 있다. 또한 통일과정이나 이후에도 지역사회에서 정신건강의 문제를 완화할 수

³⁹ 김기태·황성동·최송식·박봉길·최말옥, 『정신보건복지론』 (서울: 양서원, 2001), p. 110.

⁴⁰ J. L. Ireland, "The Relationship Between Social Problem-Solving and Bullying Behaviour Among Male and Female Adult Prisoners," p. 298.

있는 요인임을 추측할 수 있다. 따라서 북한이탈주민들의 사회적 문제해결능력을 향상시키기 위해서는 사회적 문제를 바라보는 인지적 측면, 문제를 해결하는 실제적 기술의 측면, 대처양식의 측면으로 나누어서 접근하여야 할 것이다.

우선 북한이탈주민들이 사회적 문제상황에서 부정적 또는 긍정적 지향성인가에 따라서 사회적 문제를 해결하는 정도가 다를 것이다. 북한이탈주민들이 사회적 문제에 대한 인지전략적 차원에서 비효과적인 대처를 하는 사회적 문제해결능력을 소유하게 될 때 무망감 등의 심리적·정신적 문제에 취약성을 드러내게 될 것이다. 따라서 남한생활에서 발생하는 사회적 문제상황에서 긍정적 지향성을 높이기 위한 전략들이 개발되어야 할 것이다. 둘째는 남한사회의 사회적 문제상황에 대한 실제적 해결기술에 관한 부분이다. 이 경우에는 북한이탈주민들이 실제생활에 필요한 문제를 해결하기 위한 정책적·실천적 전략이 필요할 것이다. 마지막으로 사회적 문제상황에 관한 대처양식에 관한 것이다. 북한이탈주민들은 남한에서 사회적 문제상황에 노출되었을 때 다음과 같은 대처행동이 나타날 수 있다. 적극적 대처를 통하여 문제를 해결할 뿐만 아니라 정신건강상의 문제도 도움을 얻을 수 있다. 긍정적 지향의 대처를 통하여 문제를 도전과 성장의 기회로 삼는데, 문제의 상황이 자신의 능력범위를 벗어나게 될 때는 불가능한 대처이다. 북한이탈주민들과 같이 심각한 사회적 문제상황이 지속될 때는 가능성이 희박해 진다. 긴장완화 대처는 사회적 문제상황에서 오는 심리적 부담과 정서적 혼란을 줄이기 위하여 필요한 활동을 하는 것인데, 자원이 부족한 북한이탈주민들에게 힘든 기제이다. 다음으로 공상적 대처로 비현실적 기대로 상상과 공상으로 문제를 회피하는 것으로, 북한이탈주민들에게 발생할 수 있는 기제이다. 또한 자기비난 대처는 모든 상황을 자신에게 귀속시키는 것으로, 북한이탈주민들이 우울증 등의 정신건강 문제를 초래할 수 있다. 일탈행동 대처는 문제 상황에서 규범을 벗어나는 정신적·행동적 활동을 행하는 것을 말하며, 북한이탈주민들이 범죄, 알콜중독, 비행 등의 문제를 가지는 경우가 될 것이다. 사회적 지지추구 대처는 조언이나 동정과 이해를 추구하는 유형으로, 북한이탈주민의 경우에 순응적 적응이 가능하나 사회적 지지의 자원이 많이 부족한 실정이다. 따라서 북한이탈주민들이 남한사회의 문제 상황에서 적극적 대처를 수행하고 합리적 해결방법을 습득하며 긍정적 인지구조를 가지도록 하는 사회적 문제해결능력 향상 프로그램의 개발과 시행이 필요함을 알 수가 있다.

다음으로 북한이탈주민들의 정신건강의 문제를 완화하여 지역사회 적응을 촉진하기 위하여 북한이탈주민들을 위한 사회적 지지망의 구축이 필요하다. 사회적 지

지는 우울증과 알콜중독과 같은 병리적 상태에 있는 개인을 위기상태에서 보호해 준다. 적절한 사회적 지지는 심각한 신체적·심리적 장애의 위기상태에 있는 개인을 보호하는 스트레스 완충작용을 하는 것이다. 북한이탈주민들과 유사한 경험을 하는 난민들의 경우에 재정착하는 과정에서 경험하게 되는 적응의 문제는 고용, 죄책감, 원조요청방법, 심리적 디스트레스(distress) 등으로 인하여 발생하며, 그 중에서도 사회적 지지의 부족으로 적응에 심각한 문제를 초래한다고 하였다. 본 연구에서는 사회적 지지의 구조적 관점보다는 네트워크의 서비스 또는 관계의 기능에 관심을 가지는 기능적인 측면의 사회적 지지를 다루었다. 기능적 측면의 사회적 지지는 지지적 유대의 구조적·상호작용적 특성과 사회적 망 구성원간의 상호교환을 포함하는 사회적 지지망을 통하여 확보될 수 있을 것이다. 북한이탈주민들은 급격한 재적응의 문제에 직면하여서 스트레스를 가져올 수 있는 삶의 사건들은 증가하지만 이러한 스트레스적 삶의 사건에 무력한 개인들이다. 따라서 북한이탈주민들에게는 공식적인 사회적 지지망을 확립해 주어야 할 것이다. 공식적 지지망의 확보 속에서 비공식적 지지망의 지원과 지지망 속에서의 상호관계에 대한 이해와 훈련이 뒤따라야 할 것이다. 북한이탈주민들의 개인 및 가족, 집단, 지역사회 수준에서 사회적 지지망 확립을 위한 전략을 소개하면 다음과 같다.

첫째, 개인 및 가족수준에서 개인적 망 개입기법과 자원봉사자 연계 개입기법이 있다. 개인적 망 개입기법은 북한이탈주민에게 도움이 되는 기존의 사회적 유대를 강화하거나 소원해진 관계를 활성화시키고 새로운 유대를 맺도록 돕는 기법이다. 자원봉사자 연계기법은 개인의 사회적 망에 자원봉사자를 연계시켜 새로운 망 자원을 형성시켜 주는 접근법이다. 자원봉사자 연계기법은 북한이탈주민들과 관련 있는 공공기관의 협조가 필수적이다. 특수한 클라이언트 집단인 북한이탈주민들에 관여하는 자원봉사자에 대한 교육도 반드시 공사적 기관에서 행해지고 난 다음에 활용되어야 원래의 취지에 맞는 사회적 지지를 형성할 것이다.

둘째, 집단수준에서는 지지집단이나 상호 부조망을 이용한 개입기법이 있다. 이는 북한이탈주민의 남한생활이나 인권에 관심이 있는 각종 NGO, 사회복지관련 기관에서 집단 혹은 망을 통해 지지를 제공할 수 있을 것이다. 그리고 북한이탈주민들이 상호 부조망을 형성해서 사회적 지지를 획득하는 것도 바람직하고 긍정적인 것이다. 그러나 우리나라의 경우에는 자조집단이 활성화되지 못하는 사회적 경향이 있으며, 몇몇 리더들의 헌신적 희생이 있어야 될 것이다. 바람직하지 않게 집단이 형성될 경우에는 오히려 해악이 생기는 경우도 발생할 것이다. 따라서 초기에는 자조집단에 의한 상호 부조망을 형성하기 위해서는 집단전문가들이 개입하는

것이 바람직할 것이다.

셋째, 지역사회 수준에서는 지역사회 도움 제공자를 통한 지지자원을 확충하는 개입이나 사회의 권한을 강화시키는 개입기법이다. 이는 북한이탈주민들에게 사회의 보호제공자를 육성하여 지지자원을 확충하거나 사회 문제해결능력을 강화시키고자 하는 접근법이다. 현시점에서 북한이탈주민들에 대한 사회 보호제공자의 발굴은 공공기관을 통해서 하는 것이 효과성과 효율성 면에서 바람직할 것이다. 또한 북한이탈주민들에게 임파워먼트(empowerment)를 부여하여서 지역에서 발생하는 문제해결능력을 강화하는 것도 바람직 할 것이다. 그러나 임파워먼트의 부여는 아직까지 남한체제를 명확히 이해하지 못하는 시점에서는 신중한 접근과 명확한 이해를 바탕으로 이루어져야 할 것이다. 북한이탈주민을 위한 사회적 지지망 개입은 북한이탈주민 자신의 변화뿐만 아니라 북한이탈주민을 둘러싼 환경(집단, 지역사회, 국가) 간의 효과적인 균형을 이루어야 할 것이다.

VI. 결 론

본 연구의 목적은 남한 내의 북한이탈주민들과 저소득주민 및 일반주민들의 정신건강을 비교·고찰하여 정신건강전략의 방향과 통일이후의 남북주민 통합을 위한 정신건강증진 방안을 탐색하는 것이었다. 북한이탈주민에 대한 단계별 정신건강증진 전략과 정신건강에 긍정적 영향을 미치는 사회적 요인(본 연구 내에서는 사회적 문제해결능력과 사회적 지지를 일컬음)에 대한 고찰은 이후의 남북한 통합과정의 상황과는 유사성과 차이점이 존재할 것이다.

먼저 이러한 고찰이 이후의 남북 통합과정에서 유사하게 적용될 수 있는 가능성은 다음과 같다. 첫째, 통일과정에서 일부(남북주민 모두)주민들이 심각한 부정적 경험과 원치 않는 지리적 이동으로 인한 스트레스를 경험할 경우, 본 연구의 정신건강증진을 위한 단계적 개입전략은 기초자료가 될 수 있을 것이다. 둘째, 남북주민 모두에서 사회적 문제해결과 사회적 지지와 같은 사회적 요인은 스트레스, 무망감, 우울증과 같은 정신건강요인에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 남북 통합과정에서도 유사하게 작용할 가능성이 높은 것이다. 셋째, 북한이탈주민들의 남한적응과정에서 나타나는 정신건강상의 문제는 정도의 차이가 있겠지만 남북 통합과정에서도 발생할 수 있는 가능성으로 예방적 차원의 중요성을 강조할 수 있다.

현재 남한에 정착중인 북한이탈주민에 대한 개입함의가 남북한 통합과정과는 다음과 같은 차이가 있을 수 있다. 첫째, 연구대상의 북한이탈주민들은 탈북과정에서 외상과 같은 극단적 경험을 가지고 있으므로 남북 통합과정의 상황으로 유추하는 데는 한계가 있다. 둘째, 북한이탈주민의 극소수만이 남한에 정착하여 관심의 대상이 되고 있기 때문에 대규모의 구조적 통합과는 차이가 있을 수 있다. 셋째, 북한이탈주민들은 체제와 이념에 대한 일방적 적응을 하여야 하므로 어떠한 형태의 남북통합인가에 따라서 다르게 적용될 것이다.

남한의 북한이탈주민들이 남북 통합과정에서 발생할 수 있는 여러 문제들의 조사대상이 되어서는 안 된다. 하지만 이들을 통하여 남북 통합에서 발생할 수 있는 상황들을 탐색하고 예방할 수 있는 전략과 정책을 개발하는 것은 중요할 것이다. 본 연구도 이러한 과정의 일환으로 남북 통합과정에서 발생할 수 있는 정신건강의 문제를 남한의 북한이탈주민을 통하여 발견하고 개입전략을 제시하였다. 이는 북한이탈주민들의 정신건강을 증진하여 삶의 질을 높일 뿐만 아니라, 향후 통일과정에서 남북주민들이 지역사회에서 통합할 때 발생할 수 있는 정신건강문제 개입전략에도 함의를 가지게 될 것이다.

최근 발간자료 안내

연구총서

2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,500원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	『조선녀성』 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인송배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이헌경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박영호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 향배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일예측모형 연구	박영호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원

2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략: 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안: 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망: 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994 ~ 2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원

북한인권백서

북한인권백서 2003	서재진 · 최의철 · 이우영 외	공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진 · 최의철 · 이우영 외	공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 · 최의철 · 이우영 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 · 최의철 · 서재진 외	공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원

연례정세보고서

2003	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원
2004	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원

학술회의총서

2003-01	신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02	한반도 평화번영과 국제협력	5,500원
2004-01	김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02	한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03	한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04	남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05	한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06	북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07	한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원
2005-01	북한경제의 변화와 국제협력	8,000원
2005-02	6·15 남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망	10,000원

논 총

통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원

영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02	10,000원
------------------------------------	---------

협동연구총서

2003-01	국내적 통일인프라 실태		10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저 10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저 10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저 10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저 10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야	이상만 외	공저 10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저 10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저 9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안		10,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저 10,000원
2004-04	통일관련 법적 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저 10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저 10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저 10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저 8,500원
2004-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저 5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구		10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저 5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저 5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저 10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저 10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저 10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저 9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저 6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외	공저 5,000원

2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(1) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(1)	김광억 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광억 외	저	4,500원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망 -10기 전인대 1차회의 결과분석-			신상진
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망			임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향			최의철, 임순희
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향			이현경, 박영호
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비			배정호
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성			박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석			박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱		
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향			북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망			조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도			박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석			최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망			전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석			여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석			이석, 최진욱

2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(I): 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(II)	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중대회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영향실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향: 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호

KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동 외 공저
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim and Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee

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 대형서점에서 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제를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 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 입: 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)

【글을 주실 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 전문학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실패, 한반도의 주변 정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사후 게재여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 120매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필 요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

<원고보내실 곳>

(142-076)

서울시 강북구 수유6동 535-353
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2613(간사)
(02) 901-4300(대표)

Fax: (02) 901-2543

E-mail: kiwha@kinu.or.kr

Homepage: http://www.kinu.or.kr

【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 120매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 영문요약문과 핵심어(key word), 영문제목을 반드시 첨부제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자어 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

예) II, 2, 2), (2), 나

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.

(1) 저서:

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.

(2) 논문:

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호, (1998), p. 135.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” *American Political Science Review*, vol. 79, no. 3 (September 1965), pp. 627-40.

(3) 신문:

The Korea Times, May 18, 1999.

『한겨레신문』, 1999년 5월 18일

(4) 인터넷 자료:

www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html(검색일: 2002년 1월 15일)

6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우

(1) 저서:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

김 덕, 위의 책, p. 102.

Ibid., p. 22.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.

Huntington, *op. cit.* p. 22.

(2) 논문:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

김병로, 위의 글, p. 137.

Ibid., p. 629.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

(3) 신문:

위의 신문, 1999년 5월 18일.

Ibid., Dec. 25, 1999.

(4) 인터넷 자료:

위의 인터넷 자료

Ibid.

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』

한국국방연구원은 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구자료를 수록하는 전문학술지『국방정책연구』를 계간으로 발간 배포합니다.

국방정책연구



통권 제67호

2005년 봄

특집 : 탈냉전과 신냉전- 해방 60년의 한반도 안보
북한 핵문제 진단과 아국의 대비방향 남만권 ·
북한의 핵보유 주장 이후 위기경로 전망과
아국의 정책 방향 백승주 ·
미국 수출통제법과 IT 분야 남북경협 이호령 ·
이란 핵문제의 국제정치적 함의 김태우 ·
에너지안보의 부상과 국제 역학관계 변화 김재두 ·

일반 논문
전장마찰 개념의 미래전에 대한 적용 김현기 ·
충무공 이순신의 리더십 연구 허남성/박균열 ·
군장병 정보화 수준 평가시스템 개발에 관한 연구 김찬식 ·

■ 『국방정책연구』에의 투고를 환영합니다 ■

1. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
2. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 교료를 드립니다.
3. 원고는 워드프로세서 <한글>로 작성하되, 논문의 경우 200자 원고지 120매 내외, 자료의 경우 80매 이내, 서평의 경우 30매 이내로 제한합니다.
4. 기타 내용은 본지 말미 및 본원 홈페이지(www.kida.re.kr)의 기고 및 집필 요령을 참고하시기 바랍니다.

※ 문의 및 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 출판부 『국방정책연구』 담당

주소 : 서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호: 130-650)

전화 : 02)961-1227 e-mail : jdps@kida.re.kr 팩스 : 02)961-1195

《국가전략》

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국학술진흥재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

■ 제11권 2호 2005년 봄 (통권 제30호) ■



【논문】

- 해외주둔미군재배치계획과 한미동맹의 미래 / 이근
- 중국의 북핵 6자회담 전략: 중재역할을 통한 영향력 강화 / 신상진
- 국제무역체제의 탄력장치: GATT체제에서 WTO체제로의 이행과 이후 변화에 대한 연구 / 문돈
- 미국의 신보수주의 외교이념과 민주주의: 현실주의와 도덕철학의 한 결합양식 / 이삼성
- ‘북한형’기업·노동개혁: 이행의 유형과 대안 / 이일영
- 심의 민주주의와 비지배적 상호성 / 광준혁
- 정책중심 대 가치중심의 선거경쟁: 정치거래이론 / 문우진

【부록】

중국의 국방 2004: 중화인민공화국 국무원 정보공

『국가전략』원고 공모

▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.

▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 ‘원고집필 요령’에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 ‘논문 요약문’ 그리고 투고자의 주소, 전화·휴대폰·팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.

▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.

031-750-7611, 031-723-8800(Fax), public@sejong.org(『국가전략』편집위원회 간사)

한국과 국제정치

경남대 극동문제연구소는 남·북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책에 관한 학술 논문을 중심으로 연 4회 『한국과 국제정치』를 발간하고 있습니다.

● 목차 제 21권 제1호 2005 봄 (통권 46호)



- 중국의 국가전략: '전면적 소강사회론'을 중심으로 / 이희욱
- 중국의 정치전략: 정치개혁을 중심으로 / 김영진
- 중국의 대외전략: 동북아 및 한반도 정책을 중심으로 / 문흥호
- 중국의 경제전략: 성장과 균형의 관계를 중심으로 / 지만수
- 중국의 경제성장과 도시 실업문제 / 장영석
- 중국의 물류전략과 동북아 물류중심지론의 재검토 / 원동욱
- 중국의 동북진흥전략: 한중협력과의 관련성을 중심으로 / 강승호



『한국과 국제정치』 원고모집 안내

『한국과 국제정치』는 경남대 극동문제연구소에서 연 4회 발간되는 전문학술지로 학술진흥재단의 등재학술지로 선정되었습니다. 본 학술지는 남북한의 대내외정치와 한반도 주변정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책을 편집대상으로 하고 있습니다. 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

- 원고분량: 200자 원고지 120매 이하
- 원고 보내실 곳: 100-230) 서울특별시 종로구 삼청동 28-7
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02) 3700-0708 이메일 접수가능: sunyou@kyungnam.ac.kr

KINU

INTERNATIONAL JOURNAL OF KOREAN UNIFICATION STUDIES

Published biannually, **International Journal of Korean Unification Studies** provides a forum for renowned experts, scholars and policy-makers from South Korea and overseas to share their advanced research, views, and diverse perspectives on unification issues of the Korean peninsula.

TABLE OF CONTENTS Vol. 14, No. 1, 2005



Alexander Fedorovsky

The North Korean Nuclear Issues and New Challenges for North East Asia

Peter Beck

Washington and the North Korean Nuclear Crisis: From Muddling Multilateralism to Sanctions?

C. Kenneth Quinones

Dealing with Pyongyang – In Search of a More Effective Strategy

Hajime Izumi

The Second Bush Administration and North Korea

Edward Olsen

U.S. Policy Planning Toward Korean Unification: A New Approach

International Journal of Korean Unification Studies welcomes your submission of articles on all unification-relevant issues that offer a new argument or perspective. Articles that you would like to submit should be your own and never published before. We will provide honorariums for the articles that have been chosen for publication.

For more information, please contact us at:
Korea Institute for National Unification
535-353 Suyu 6-dong, Kangbuk-gu
Seoul 142-887, Republic of Korea
(Tel) (822) 9012 658 (E-Mail)kimmik@kinu.or.kr

Annual Subscription Rates (Two Issues)
Individual & Institution:
Korea 20,000 Won
Outside Korea US\$20.00 (plus for air-mail)