

# 통일협상 과정에서 남북예멘 내부의 권력투쟁

김 국 신(통일연구원)

## ◆ 논문 요약 ◆

남북예멘의 보수강경파들은 상대방 체제의 전복을 통한 무력통일을 추구 하였다. 그러나 무력통일이 실현 불가능하다는 것을 인식한 북예멘의 진보 적 정권과 남예멘의 실용주의 정권은 화해·협력을 통한 평화공존 및 합의통 일을 모색하게 되었다.

북예멘의 합디 정권은 남예멘에 대한 포용정책을 채택하였으나 그의 통일정 책은 보수 부족세력들의 반발로 좌절되 었다. 합디가 추구했던 대남 포용정책 은 살레 정권에 와서 결실을 맺었다. 살레는 보수세력과 타협하며 먼저 정치 적 안정과 경제성장을 추구하였다. 그 후 석유 개발로 국가 재정이 증대하자 살레 정권은 보수세력과 사우디아라비 아의 간섭에서 벗어나 비교적 자유롭게 통일정책을 추진하였다. 그러나 남예멘 을 대등한 자격으로 포용한 합의통일 방식은 보수세력의 심한 반발을 초래하 여 결국 재분열의 위기를 겪고 무력으 로 통일을 완결 지었다.

남예멘의 루바이 알리 정권은 남북 화해정책을 추진하였으나 친소 강경파 의 반발을 초래하였다. 알리 나셀 정권 은 실용주의 대외정책을 추진하여 남 북예멘은 장기간 평화공존 상태를 유 지하였다. 그러나 그의 실용주의 정책 도 경제성장을 달성하지 못함으로써 강경파들의 비판을 받게 되었다. 남예 멘이 통일에 합의하게 된 것은 소련의 개혁·개방으로 사회주의 체제가 실패했 다는 것을 자각했기 때문이다. 그러나 살레 대통령이 남예멘측에게 유리한 통일 조건을 제시하지 않았다면 남예 멘도 통일에 관한 국내적 합의를 이루 기 어려웠을 것으로 평가된다.

남북예멘의 경험은 남북한이 평화체 제를 구축하고 합의통일을 달성하기 위해서는 통일방안에 대한 남북한 정 부 차원의 합의만이 아니라 남북한 각 기 국민적 합의를 도출해내야 한다는 점을 시사해 주고 있다.

## I. 머리말

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

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

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

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

## II. 남북예멘의 정치세력 구도

### 1. 북예멘 정부와 사회집단

북예멘에서는 1962년 9월 16일 자유주의적인 젊은 장교들이 쿠데타를

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

통일에 대한 북예멘 정부의 기본입장은 북예멘이 역사적 정통성을 지니

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

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

## 2. 남예멘 정부와 사회집단

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

1967년 11월 30일 민족해방전선은 영국과 독립협정을 체결하고 남예

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Ⅲ. 북예멘 정권의 대남 포용정책과 보수세력의 반발

#### 1. 제1차 남북전쟁과 트리폴리 협정

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. 함디 정권의 진보적 개혁정책과 그 좌절

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. 살레의 장기집권과 상대적 국가 자율성 확대

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

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

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

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

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

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

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

는 등 교육문화 시설을 확충하는 한편, 부족장들에게 보조금을 지급하여 부족세력에 대한 영향력을 증대하였다.

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

#### IV. 남예멘의 대북 강경파와 실용주의파의 노선투쟁

##### 1. 루바이 알리의 남북 화해정책과 친소강경파의 반발

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. 제2차 남북전쟁과 쿠웨이트 협정

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

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

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

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

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

### 3. 알리 나셀의 실용주의 대북정책과 남예멘 내전

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## V. 남북예멘의 합의통일 과정

### 1. 남북예멘 국경지대 석유 개발

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

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

식을 느낀 남예멘 지도층은 북예멘과 관계개선을 희망하였다.

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

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

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

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

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

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

## 2. 남예멘의 개혁·개방과 통일 합의

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## VI. 맺음말

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

합디 정권의 남예멘에 대한 포용정책은 지식인들의 적극적인 지지를 받

25) 유지호, 앞의 책, pp. 258~271 참조.

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

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

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

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

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

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